

博士論文

多様化し重層化する米国大統領の政策実現手段

－ 温室効果ガス排出規制政策を事例に －

杉野 綾子



# 目 次

序章.....	1
<b>第一章 「アイディアの政治」と排出量取引を巡る合意形成・崩壊過程.....</b>	<b>13</b>
第一節 「アイディアの政治」研究の潮流 .....	14
第二節 「アイディアの政治」として見る排出量取引の導入過程 .....	19
第三節 排出量取引のアイディアの変容 .....	28
第四節 小括 .....	33
<b>第二章 規則制定の適正手続と規制交渉の出現.....</b>	<b>35</b>
第一節 大気浄化法に基づく温室効果ガス規制権限が認められるまでの経緯 .....	35
第二節 規則制定の適正手続と規制交渉の出現.....	40
第三節 規制交渉への政策評価 .....	50
第四節 オバマ政権の自動車燃費基準を巡る交渉 .....	57
第五節 小括 .....	63
<b>第三章 協働型規制の試みと限界.....</b>	<b>65</b>
第一節 議会-行政関係の歴史的変遷の整理 .....	65
第二節 協働型ガバナンスの研究潮流 .....	71
第三節 各政権の規制交渉を巡る態度の検討 .....	83
第四節 小括 .....	93
<b>第四章 規制影響審査.....</b>	<b>97</b>
第一節 ホワイトハウスによる規制審査の制度化の経緯.....	97
第二節 規制審査を巡る議論 .....	114
第三節 規制審査を巡る論点の検討 .....	120
第四節 小括 .....	125
<b>第五章 オバマ政権における発電所温室効果ガス排出規制の事例.....</b>	<b>127</b>
第一節 大気浄化法に基づく産業施設規制手法の検討 .....	127
第二節 新設発電所に係る温室効果ガス排出基準の制定 .....	132
第三節 炭素の社会的費用推計 .....	138
第四節 既設発電所に係る温室効果ガス排出基準の制定 .....	149
第五節 小括 .....	161

終章 .....	163
別表 規制交渉の実施例一覧（1983～2013年） .....	167
参考文献.....	177

## 序章

社会における利害対立は、どのように調整されるべきであろうか。そして、利害調整の過程で政治リーダーが担う役割とは何であろうか。

アメリカ合衆国憲法は、立法権はすべて連邦議会に付与される、と規定しており<sup>1</sup>、立法権を他機関に委任することは許されない、とされる。いわゆる「委任禁止法理 (Non-delegation doctrine)」である。行政法学者のリチャード・スチュワートは、この原則にたてば、行政機関は議会の授権に基づく場合にのみ、個人の権利を制限する決定を下し得る、と指摘する<sup>2</sup>。委任禁止法理の根底にはロックを起源とする「政府が強制的権限を行使する場合、唯一正当な根拠となるのは合意である」との考えがあり、従って、社会における合意形成が制度化された立法過程を通じてのみ政府が個人及び民間主体の権利に制約を課し得るというのが、行政法の伝統的な思想である、と説明している。

また、合衆国憲法は大統領の権能の一つとして、法律が誠実に執行されるよう配慮する義務を規定している<sup>3</sup>。制度化された社会的合意形成、即ち立法過程において大統領に認められた役割は、議会に対し一般教書の形で自らが必要かつ適切と考える措置を検討するよう助言することと<sup>4</sup>、議会が可決した法案に対する拒否権に限定された<sup>5</sup>。この背景には、建国の父たちが抱いた専制への懸念があった。連邦政府の樹立にあたり、権限が一箇所に集中せぬよう、執政府、立法府、司法府のそれぞれに明示的な権限を付与すると同時に、相互の抑制と均衡の仕組みを整えたことが指摘されている<sup>6</sup>。

1933年に就任したローズベルト政権は、議会に働きかけて連邦政府の経済介入を強化する立法を行った。一連のニューディール立法は、行政機関に具体的かつ限定的な措置を命じるというよりは、一般的な指示を与えるに過ぎず、行政裁量の必要性が高まったことが指摘されている<sup>7</sup>。連邦政府の職掌範囲の拡大及び行政機関への委任拡大の正当性は、行

---

<sup>1</sup> アメリカ合衆国憲法第1条第1節。

<sup>2</sup> Stewart (1975)。

<sup>3</sup> アメリカ合衆国憲法第2条第3節。

<sup>4</sup> アメリカ合衆国憲法第2条第3節。

<sup>5</sup> アメリカ合衆国憲法第1条第71節。

<sup>6</sup> ハミルトン・ジェイ・マディソン (1999)、久保・砂田・松岡・森脇 (2006)。

<sup>7</sup> Stewart (1975)。駒村 (1994) は委任禁止法理を巡る連邦最高裁の判例研究を通じて、1935年以前は立法権の委任禁止が前提とされたが、1935年の2件の判決 (Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935) および Schechter Poultry Corp. v. U.S., 295 U.S. 495 (1935)) において「立法権の本質を放棄することは違憲だが、政策を明定し基準を設定したうえで行政機関による裁量を認めることは可能」と述べ、ニューディール期に限定的な立法権委任が認められたことを指摘した。1946年以降の判例を通じて、この基準の要件は次第に緩和された。このように委任が必要とされた背景として、駒村は①行政国家化・福祉国家化に伴って、政府が処理すべき政治が質量両面で高度化したこと、②価値観の多元化と科学技術の発達を背景に利害対立が複雑化したこと、を挙げている。

政機関の有する専門性に基づいて説明された<sup>8</sup>。さらに、1960年代には議会が環境保護や消費者保護等の社会的立法を行い、新たに設置された行政機関に社会的課題の解決を委ねたため、行政機関の裁量権行使は一層拡大した<sup>9</sup>。結果的に利益集団が行政機関に働きかけ、有利な裁量を求めて競い合う状況が発生した。スチュワートは、社会を構成する利害が多様化したため、行政機関はもはや行政決定の抛り所となる「米国民全体の福利」を定義することができず、対立する利害の調整に努めるようになった結果、本質的に立法と類似のことが行政手続において行われている、と指摘した<sup>10</sup>。

また、ローウィは、1960年代にケネディ政権下で組織化された利益との調整を通じて政策を形成する「コーポラティズム的」仕組みが導入され、ジョンソン政権以降それが拡散したことを指摘した<sup>11</sup>。特に1960年代末から1970年代前半にかけて、議会による行政機関への曖昧で限定のない委任が増大し、公共利益の代表を自任する利益団体が一部の行政機関との密接な関係を構築した、とする。こうした状況をローウィは「利益集団自由主義」と名付けて米国政治システムの病理と批判し、行政機関に過度の広範な権限が委任されていることにその原因を求めた<sup>12</sup>。

1970年代以降は肥大化した行政府の非効率に対する批判が高まり、歴代政権が様々な改革を試みたが、中でも、環境や安全等の社会的規制の縮小の意図をもって導入された、大統領府による規制審査は、この文脈で興味深い<sup>13</sup>。規制審査の過程では大統領府が利益団体と接触し、政策内容について協議を行い、当該政策を担当する行政機関の決定に介入する。つまり、本来は議会における立法過程で行われるべきとされた社会的合意形成が、行政手続においても行われ、大統領府においても行われるという、重層化が起きているのである。規制審査という制度は、当初は議会や公共利益団体等から反発を受けたものの次第に受容され、今日では、大統領の政策アジェンダを実現するための確立した、かつ重要なツールとなっている<sup>14</sup>。

---

<sup>8</sup> 正木 (2005)及び Horwitz (1996)。

<sup>9</sup> McGarity (1986)。

<sup>10</sup> Stewart (1975)。

<sup>11</sup> Lowi (1969)。

<sup>12</sup> Lowi (1969), Lowi (1987)。

<sup>13</sup> 行政改革の取組みは、カーター政権下で開始された規制緩和や、1985年財政均衡及び緊急赤字統制法、1990年包括財政調整法、1997年財政均衡法等の立法を通じた歳出削減、1993年政府業績成果法等の一連の法律に基づく行政府へのコスト重視の管理導入など、多岐にわたる。

<sup>14</sup> 筑紫 (1994) は規制審査を、行政機関の裁量を統制する制度として、司法による統制 (司法審査)、議会による統制 (議会審査法) と並列で論じている。他方、本論文第4章で資料に基づき確認するとおり、規制審査は環境規制弱体化のために導入され、共和党政権下では規制緩和の手段に使われ、クリントン期以降は政権の政策との整合性が要件として明記されている。

本論文では、規制審査を実施する大統領府と、大統領府に情報提供等の働きかけを行う利益団体の意図に注目し、規制審査が、社会における合意形成すなわち政治の手段となっていることを示すものである。この政治的文脈からの分析は、憲法学や行政法学における行政立法の裁量論の文脈からの分析と矛盾す

このように、現在の米国において対立する利益間の合意形成を図る場合は多様であり、課題に応じて、或いは利害対立の複雑さを考慮して、手法選択が行われている。本論文では、政権が一つの政策アジェンダを巡って議会での立法と行政手続、規制審査を使い分けている事例として、温室効果ガス（Greenhouse gas : GHG）排出規制を取り上げる。

気候変動対策としての温室効果ガス排出規制の導入は、2008年大統領選挙におけるオバマ候補の重点政策の一つであり、単に環境政策に留まらず、金融危機後の景気回復を牽引するグリーン・ニューディール政策としても強調された。政策としての重要性に加えて、2009～10年に議会はオバマ政権の政策を反映した法案を審議したが、可決には至らなかった。その後、オバマ政権は議会に頼らず、1990年大気浄化法に基づく規則制定を通じて温室効果ガス規制を進めている。つまり、大統領が議会を迂回して政策アジェンダを実行に移すという、三権分立の原則に照らして若干の違和感を覚える事態が進展しているのである。

このプロセスを正確に理解するために、本論文では、オバマ政権下の2009年から2015年8月までの期間に米国内の温室効果ガス排出量削減を目的として実施された、議会での立法の試みと、行政機関（環境保護庁、Environmental Protection Agency : EPA）による4件の規則制定活動を対象とした事例研究を行う。

事例研究を通して明らかにされるのは、規制審査の手続の中核をなす費用便益分析について、大統領府は行政機関に対し、費用と便益の推計手法や参照する科学的知見の選定方法等の指針を提示する役割を負っており、この指針策定という行為を通じて大統領府は実質的に政策内容を左右している、という事実である。規則制定の利害関係者が当該規則に対し異議を有する場合でも、大統領府のこの行為は行政手続法に規定された「行政機関の規則制定活動」に該当しないため、訴訟の機会確保されない。換言すると、大統領は重要な政策アジェンダについて、特に論争的な決定を大統領府に担わせることで、議会の抵抗や司法審査を免れることも、技術的には可能である。規制審査がこのような使われ方をすれば、合衆国憲法に謳われた三権分立原則および、利害関係者の参加と司法審査の機会確保を図る行政手続法の立法精神が損なわれることにもなる。少なくとも、憲法や行政手続法が想定していなかった事態が出現していることは確実である。

本研究はこのように、憲法と行政手続法を基盤とする米国の政治制度が直面する現代的な問題を指摘することを目指す。それに先立ち、背景説明として、2009年時点の気候変動対策を巡る国際的および米国内政治的な状況について述べておきたい。

---

るものではない。

## 気候変動問題を巡る政治環境

気候変動（古くは地球温暖化）問題は、1990年代初頭に世界共通の課題として浮上し、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）が主な取り組みの場となっている。米国は2001年3月の京都議定書からの離脱以降、気候変動対策が遅れてきたとされる。

従来、気候変動対策に関する態度は、温室効果ガス排出規制に積極的な民主党と消極的な共和党、と傾向が分かれていた。しかし2008年大統領選挙では、民主党のオバマ候補と共和党のマケイン候補がともに、排出総量規制・取引制度、いわゆるキャップ・アンド・トレード方式<sup>15</sup>を通じた温室効果ガス排出削減を公約した。

マケイン上院議員は共和党内の穏健派であり従来から気候変動対策に積極的であったが、2008年選挙では、共和党の支持基盤である産業界も政府による積極的な気候変動対策を要望していた。2007年には石油や化学、重工など大手製造業企業を含む連合 US-Climate Action Partnership (US-CAP) が発足している<sup>16</sup>。産業界が気候変動対策を求めた動機は主に、G・W・ブッシュ政権の単独主義外交により米国の威信が低下し、海外進出先での顧客満足（CSR）の面で不便を生じていたことと、欧州やカナダ等先進国で気候変動対策が進む中、気候変動対策を講じていない米国の産品に炭素税が課されるなど、一国立ち遅れが新たな貿易・投資障壁となる懸念であった。ニクソン・センター（Nixon Center、現 Center for National Interest）や外交評議会（Center for Foreign Relations）のようなイデオロギー的には中道から保守に位置する外交政策シンクタンクも、同様の理由から米国政府による気候変動対策の必要性を提言した<sup>17</sup>。

但し、産業界の中でも、気候変動対策を求める主体はおもに多国籍展開する巨大企業であった。米国内での事業活動に留まる圧倒的多数の中小の企業は気候変動対策に反対であり、2008年春のベア・スターンズ破綻以降、多くの企業倒産を経て9月の金融危機を迎えると、彼らの気候変動対策反対の姿勢は決定的なものとなった。こうした保守的有権者の期待を反映して、2009～10年の第111議会が開会してみると、共和党議員の気候変動政策への否定的態度が明らかになった<sup>18</sup>。

---

<sup>15</sup> 被規制主体に認められる排出上限枠（Cap）を決め、自前での排出削減努力とともに、超過達成分の取引（Trade）を認める制度。排出量取引には他に、一定の基準量（ベースライン）を定めてそこからの削減実績を取引する「ベースライン・アンド・クレジット」方式がある。

<sup>16</sup> CBS News, "Big Business Pushes Bush On Carbon Caps," January 23 2007, The Natural Resource Defense Council newswire "Major Businesses and Environmental Leaders Unite to Call for Swift Action on Global Climate Change," January 22 2007.

<sup>17</sup> "Interview: Climate Control Should Be Important Component of U.S. Foreign Policy" (Interviewee: Michael A. Levi, David M. Rubenstein Senior Fellow for Energy and Environment and Director of the Program on Energy Security and Climate Change), June 13, 2008.

<sup>18</sup> Skocpol (2013)は、共和党議員の気候変動対策への反発の動機を次のように分析している：

- ① 共和党は伝統的に炭素集約産業や市場原理主義者からの献金・選挙協力に依存している点、
- ② 冷戦後の越境の問題への関心増大を、保守派は米国の主権と経済力への脅威と認識した点、



他方、民主党を支える環境保護団体を含むリベラル派は、2003年以降ほぼ毎年、大型ハリケーンや山火事、冬の大寒波等の気象災害を経験し、被害が大型化していることから、気候変動の科学的根拠に関する確信を深めていた。彼らは、US-CAP やマケイン候補のような共和党側からの歩み寄りに大いに期待を強めた。リベラル派は、2008年の景気後退局面では「クリーンエネルギー投資を核とした米国製造業の競争力強化と雇用創出」を訴えて、気候変動対策への機運を維持しようと努めた。

このように 2008 年選挙では、気候変動対策に向けたかつてない超党派での機運の高まりと、その機運が未曾有の経済危機により保守層の間で急速に剥落したこと、結果的に生じた両党間の認識ギャップの大きさ、という点で劇的な変化が起きた。

2009 年 6 月、オバマ大統領の公約を反映して下院民主党のヘンリー・ワックスマン、エドワード・マーキー両議員が提出した温室効果ガス排出規制・取引法案が下院本会議で可決された<sup>19</sup>。エネルギー消費抑制、すなわち生産活動の抑制を強いる温室効果ガス規制への議員の支持態度には、所属政党より選挙区の産業構造の方が強く影響するため、採決では保守的民主党議員の多くが反対したが、共和党のほぼ全議員が反対票を投じたという意味で党派的な投票であった。この後法案審議は上院に場を移し、2010 年末までの会期中の法案成立が目指された<sup>20</sup>。

このように民主-共和党間、或いは環境団体と産業界の間で温室効果ガス排出規制を巡る溝が深まったにもかかわらず、表面的には法案審議が進捗していた 2009 年に、オバマ大統領は気候変動対策に関する国際交渉に対して 2 つの大きな貢献を果たした。

まず 5 月に国連気候変動枠組条約事務局に対し、京都議定書後の枠組みに関する新提案を提出した。提案の骨子は、京都議定書では、世界全体の排出削減目標を決定し、それを削減義務を負う議定書付属書 1 条国（先進国）の間で配分して各国の削減義務を決定する「トップダウン・アプローチ」が採られたのに対し、新興国・途上国を含む全ての国が自国で達成可能と考える自主的削減目標を提出（Pledge）し、遵守状況を相互に評価（Review）

---

③2006-07 年にかけて共和党支持層が保守色を強めたところに、保守派が効果的に気候変動対策反対の宣伝を行った点、等である。

<sup>19</sup> American Clean Energy and Security Act、米国クリーンエネルギー・安全保障法案。

<sup>20</sup> 2009 年 11 月に環境・公共事業委員会で気候変動法案（The Clean Energy Jobs and American Power Act）が可決されたが、共和党議員の修正案を受け付けない強硬な議事運営が行われたため本会議での可決は見込めないとして、ジョン・ケリー、ジョゼフ・リーバーマン及びリンゼイ・グレーム議員が、2010 年春の可決を目指して代替法案を作成する方針を表明した。2010 年 4 月に発表された法案（The American Power Act）は可決に至らず、11 月の中間選挙で共和党が下院の多数議席を獲得すると、オバマ大統領は気候変動法案の断念を宣言した。

なお、法案審議過程の詳細は、杉野綾子「動き始めた米国エネルギー・気候変動法案審議」日本エネルギー経済研究所,2010 年 5 月、杉野綾子「続・動き始めた米国エネルギー・気候変動法案審議」日本エネルギー経済研究所,2010 年 7 月にまとめた。

し合う「ボトムアップ・アプローチ」に代えるというものであった<sup>21</sup>。米国のこの提案は多くの国に受け入れられ、2009年11月までに中国、インド、インドネシア、ブラジル、南アフリカ等の新興国が次々と、米国を含む先進国の参加を条件として自主的削減目標を提出した<sup>22</sup>。

またオバマ大統領は12月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約締約国会議（COP）に登壇し、国内法の成立を条件として、米国は自主的な温室効果ガス排出削減目標として2020年までに2005年比17%削減を目指すことを宣言した<sup>23</sup>。オバマ大統領のこの公約は、先の新興国の自主的目標提出に応えるものであった。

しかし結果的に米国は国内法を成立させることはできず、米国の排出削減行動を条件とした新興国の自主的削減目標も発効することなく、国際合意に向けた機運は大幅に低下した。その後2014年の気候変動枠組条約締約国会議（COP）まで国際合意は成立せず、国連環境計画（UNEP）や「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC）等の機関が気候変動対策が手遅れになる懸念を指摘している<sup>24</sup>。

#### オバマ政権による政治手法の使い分けの全体像

国際的にも重要な含意をもつ温室効果ガス排出規制の導入をめざし、2009年1月の就任以降、オバマ政権は以下のように手段を模索してきた。

環境汚染物質の排出規制手法は、大きく3つに分けられる。第一は行政機関による直接規制であり、第二に排出量取引、第三に税/課徴金がある。米国において、伝統的な環境規制の手法は直接規制であったが、1970年代以降は環境規制の費用負担が増大したために被規制者の経済的インセンティブを活用した柔軟な手法が模索され、1990年に発電所由来の酸性雨原因物質の排出規制・取引制度が法制化された<sup>25</sup>。

既述のとおりオバマ大統領は取引制度を通じた温室効果ガス排出削減を公約し、就任時点でも、行政府の権限に基づき既存の法律を援用して行う直接規制より、議会での立法を

---

<sup>21</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p02.pdf>, pp.106-113.

<sup>22</sup> 新華社通信 “China announces targets on carbon emission cuts,” 2009年11月26日、World Resource Institute, “Summary of GHG Reduction Pledges Put Forward by Developing Countries,” 2010年6月1日。

<sup>23</sup> *The New York Times*, “Obama to Go to Copenhagen With Emissions Target,” November 25 2009.

<sup>24</sup> 砂漠化や海面上昇等の深刻な地球環境の変化を防ぐには、産業革命以降の気温上昇幅を2℃以下に抑制する必要がある、というのが「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC）の科学的見解であり、現在はこの2℃以下を目標として、COPや様々な二国間・多国間協力、各国の削減目標が議論されている。UNEPの指摘は、ポスト京都議定書の枠組み合意が成立せず、米国および新興国の排出量に国際管理が及ばない状況が続くことで、気温上昇幅は4℃に拡大する、というものであった。

<sup>25</sup> 大気浄化法1990年修正法（Title IV of the 1990 Amendments to the Clean Air Act; 40 CFR Parts 72 through 78）。

通じた制度、とりわけ市場メカニズムを活用する制度が望ましいと考えていた<sup>26</sup>。新たな立法が望まれた要因としては、第一に、現行法で温室効果ガス規制の根拠となり得る大気浄化法は、本来は温室効果ガスを規制対象に含まず判例により適用可能となったのに対し、気候変動対策に関する新規立法にはより高い正当性が認められる点が挙げられる。また、大気浄化法では家庭等の小口排出源に網がかからない、政策的には国際競争に晒されるエネルギー集約産業を保護するための国境税調整等の措置が求められるが同法の範囲を逸脱する、等の制度的不備があり、いずれにせよ議会による大気浄化法の修正が必要とされた点が挙げられる。しかし、議会が温室効果ガス規制の導入を支持しなかったことは既述のとおりである。

2011年以降、環境保護庁（EPA）は大気浄化法に基づく発電所の温室効果ガス排出規制を進めている。但し、議会が新規立法に失敗したために大気浄化法へ方針転換した、と考えるのは誤りである。2007年12月の「温室効果ガスは大気浄化法202条（移動排出源）で規制されるべき大気汚染物質」とする連邦最高裁判決を受けて、G.W.ブッシュ政権下で環境保護庁は温室効果ガス排出規制の根拠となり得る複数の条文について検討した<sup>27</sup>。この検討を踏まえて、2009年10月にオバマ政権の環境保護庁は大気浄化法160条に基づき発電所や工場等に係る温室効果ガス排出基準の案を連邦公法に掲載し、2010年6月に規則を公布している<sup>28</sup>。議会で気候変動法案の審議が進展していた2009年に、並行して大気浄化法に基づく規則制定が開始されたことはまさに、オバマ政権が、不可欠ではないが好ましい政策実現手段として新規立法を期待したことを示している。

また、2008年に検討された複数の条文（108条、111条、112条と160条）の間でも、①108条は健康被害との因果関係が明示された物質を規制対象としており、温室効果ガスについて科学的立証は困難、②112条は法定有害物質187種が対象であり、議会が温室効果ガスを有害物質に指定する状況では新規立法も可能である、③160条は大気浄化法が規制する物質すべてが規制対象のため、2009年に環境保護庁が着手した自動車温室効果ガス

---

<sup>26</sup> 2009年4月に環境保護庁（EPA）が、大気浄化法に基づく温室効果ガス排出規制の根拠となる温室効果ガスの健康上の危険性評価報告をパブリックコメントに付した際、ホワイトハウスは「オバマ大統領は温室効果ガス排出規制を行政の規制を通じて行うよりも議会での立法に基づき行うことを期待している」とコメントした（The White House, “Important EPA Finding”, posted by Peter Orszag, director of the Office of Management and Budget, April, 17, 2009）。また同年10月1日にEPAは産業施設を対象とした温室効果ガス排出量報告制度を開始したが、このときジャクソンEPA長官は「オバマ政権は依然として議会での立法に基づく温室効果ガス排出規制を期待しているが上院での法案審議が停滞しており、座して待つことはできないので報告制度開始に踏み切る」と発言した（The New York Times, “E.P.A. Moves to Curtail Greenhouse Gas Emissions,” October 1 2009）。

<sup>27</sup> Fed.Reg. Vol.73, No.147, Advanced Notice of Proposed Rulemaking: Regulating Greenhouse Gas Emission Under the Clean Air Act, July 30 2008.

<sup>28</sup> The U.S. Environmental Protection Agency, “Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule,” Fed. Reg. Vol.75, No.106 (June 3, 2010) .

排出基準が施行された時点で他の排出源を規制可能になる、④111 条は全ての汚染物質が対象であり 160 条と同様に間口が広いが、既存設備に適用された事例が乏しい、等の特徴がある。これらを踏まえて、環境保護庁は 2009 年に 160 条に基づく発電所・工場等の温室効果ガス規制に着手し、2011 年には並行して 111 条に基づく発電所温室効果ガス規制に着手するという取捨選択を行った。

大気浄化法に基づき温室効果ガス規制を制定する際の手続についても、利害構造に応じた使い分けが行われている。行政機関による規則制定について、1946 年行政手続法には①正式規則制定（対審型聴聞）、②略式規則制定（告知とコメント）の手続が規定されている。さらに判例を通じて③混合型規則制定（略式手続に何らかの手続を付加）が可能になり、1990 年に④交渉による規則制定が、選択肢に加わった。個別の規則制定の際にどの手続を採用するかは、法令に定めがない限り、行政機関の選択に委ねられる。このうち「交渉による規則制定」は、行政手続の円滑化や訴訟の未然防止等を目的として制度化された。規則の立案段階で利害関係者が規則内容について交渉を行い、行政機関は合意内容を規則として告知・公布する手続である。

オバマ政権下で環境保護庁は、自動車由来温室効果ガスについては自動車企業と自動車労組との間で協議を通じて規則制定を行い、発電所由来温室効果ガスについては、協議ではなく混合型手続（告知とコメントに追加して公聴会を実施）を進めている。

最後に規制審査であるが、発電所温室効果ガス規制の審査過程では、環境保護庁が大統領府（行政管理予算局：OMB）との間で、被規制産業からの意見を踏まえていかに規則案を修正すべきか協議を重ね、規則制定手続が遅延したことが報じられている<sup>29</sup>。加えて、温室効果ガス排出規制の費用便益分析の評価尺度として用いられる、追加的な炭素放出に起因する損害額を示す「炭素の社会的費用」推計が行政管理予算局主導の下で行われた<sup>30</sup>。この推計の過程では行政管理予算局が選定した「専門家」の意見が反映された反面、パブリックコメント等の手続が採られず、透明性と参加機会の欠如が指摘されている。さらに推計値が様々な学術分野の研究者から批判され、推計の恣意性も指摘されている<sup>31</sup>。つまり、発電所温室効果ガス規制の策定過程では、行政管理予算局が評価尺度の決定を通じて、規則内容を実質的に左右するような判断を下しているのである。

このように、温室効果ガス排出規制の導入を目指すオバマ政権の一連の取り組みを分析してみると、米国大統領が自らの政策アジェンダを実現するための手段は実に多様である。

---

<sup>29</sup> *Washington Post*, “EPA may delay climate rules for new power plants,” March 16, 2013.

<sup>30</sup> Government Accountability Office, “Regulatory Impact Analysis: Development of Social Cost of Carbon Estimates,” July 2014.

<sup>31</sup> Pindyck (2013)、Ackerman & Stanton (2010) 等。

当然ながら、選挙を通じて示された有権者の信託を背景に、議会の支持を取り付け立法による政策実現を図ることが、憲法の理念に合致し、正当性の高い手段である。しかしながら、行政機関が規則制定を通じて実質的な政策決定を行っている現代にあつては、規則制定過程で、利害関係者の参加を得て利害調整を行うことも可能である。さらに行政手続への大統領府の関与が定着した結果、大統領府は、訴訟という紛争解決の最終手段を通じて利害関係者がし得ないほどの強力なツールを得たのである。発電所排ガス規制の制定過程への大統領府の関与は既に、共和党議員や研究者等により、大統領権限の拡張にあたるとして批判されている。

## 本研究の意義

一連の温室効果ガス排出規制政策の展開を追うことで、本研究が明らかにするのは以下の諸点である。

まず、新規立法の試みに関連して、前述のとおり排出量取引は 1970 年代以降に制度化された環境規制手法だが、経済学者が排出量取引の概念を提唱し、それが政策決定者に注目され 1990 年大気浄化法の形で超党派の支持を得て実現した過程は、先行研究において、政策案・アイデアが大きな役割を果たした事例として指摘されている<sup>32</sup>。他方、議会で気候変動法案が審議された時期は、先行して温室効果ガス排出量取引を実施した欧州の経験を踏まえて、経済学者の間で同制度の有効性に疑義が持たれていた<sup>33</sup>。また気候変動法案挫折の経緯は、いかなる手法であれ規制導入に反対する産業界の働きかけと個別議員の再選戦略に注目する、利益の政治の文脈からの研究が多い<sup>34</sup>。

しかし本論文では、オバマ政権下で、排出量取引の名を冠しながらも過去に受容されたアイデアとは本質的に異なる政策案が提示され、この点も法案不成立の一因となったことを指摘する。1990 年大気浄化法に盛り込まれた形での取引手法の有用性に対する評価は現在も揺らいでおらず、実際にオバマ政権は既設発電所由来の温室効果ガスについて、1990 年の酸性雨プログラムとほぼ同様の設計の取引制度を導入しようとしていた<sup>35</sup>。その意味で、大気浄化法を根拠として進められている規則制定は、議会の承認を経ずに既存の法律の援用によって排出量取引制度の導入を目指す一連の試み、と見ることができる

---

<sup>32</sup> 久保 (1997)。

<sup>33</sup> Garnaut (2008)、Shapiro (2009)および *Wall Street Journal*, “Cap-and-Trade's Unlikely Critics: Its Creators,” August 13 2009 等。

<sup>34</sup> Skocpol (2013)の他、例えば Bartosiewicz&Miley (2013)は、景気後退を背景に US-CAP から企業が離脱するなど共和党支持層の気候変動問題に関する態度が硬化したが環境団体はこれに気付かず議員への働きかけが遅れた戦略ミス、金融危機に伴う環境団体の受け取る寄付の減少、加えて大統領と側近は気候変動対策重視を表明しつつも指導力を発揮しようとせず、民主党有力議員はそれぞれ再選戦略の関係上、他に優先課題を抱えていた、等の状況を分析した。

<sup>35</sup> U.S. EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units” (Docket No. EPA-HQ-OAR-2013-0602), August 3 2015.

第二に、オバマ政権が就任直後に着手した自動車の温室効果ガス排出規制は、これまでのところ政治学や行政法分野の研究対象となっていない。この事例が興味深いのは、環境保護庁が2010年及び2011-15年型車の排ガス基準では従来型の「告知とコメント」の手続を採ったのに対し、2017-25年型の基準では利害関係者との協議を通じた規則制定を行った点にある。2010年と2011-15年については施行時期が迫っており協議を行う時間的余裕が無いという現実的要請もあったが、5年を超える自動車燃費/排ガス基準が策定された例はない中で、長期目標を示すことで野心的排出削減を達成しようという大統領の意向を受けて2017-25年型の基準策定が行われた<sup>37</sup>。実際、協議を経て歴史上最も大幅な燃費/排ガス基準の引き上げが合意されたが、合意形成を重視して協議参加者の範囲を限定したために関連する他の政策との整合性が保たれず、矛盾が露呈している。規制交渉に関する先行研究では、規則制定手続に要する期間短縮と訴訟回避という所期の目的に寄与したか、という観点からの分析が主であり、この整合性の問題は見落とされている。

さらに、規制交渉という手続は1970年代以降に規則制定の円滑化への期待をもって制度化されたが、1990年代末以降は停滞し、現在は法令で交渉手続が要求される場合を除き殆ど実施されていない。規制交渉に関する研究も2000年代初頭で止まっており、停滞要因を説明したものは確認されていない。本論文では、行政手続への利害関係者の望ましい参加程度を巡る思想は時代により変化しており、市民参加を重視する政権の下で行政機関は交渉型規則制定を奨励されたが、1980年代に行政法理論の分野において、市民参加を制限し行政府の長たる大統領の指導的役割を重視する考え方が台頭し、1990年代末までに規則制定活動を大統領府が監督する制度が定式化されたことが、根底に影響した、という分析を提示する。

この、大統領府が規則制定活動を監督するための規制審査手続については、体系的にまとめられた研究は少なく、我が国ではその存在すら広く知られてはいない。規制審査が導入された目的から初期の研究者・議会・利益団体等による受け止め方、歴代政権により規制審査制度が精緻化され、また社会的に受容されてきた過程と同制度への評価について網羅的に整理した点も、本論文の貢献である。

最後に、発電所の温室効果ガス排出は、自動車に係る排出基準の実施により初めて大気浄化法を根拠とした規則制定が可能になったものだが、規則の立案過程では「実証済みの最良の排出削減システム」の定義と規則実施に伴う費用便益の推計が重要な争点となった。大統領府の行政管理予算局（OMB）は産業界・公共利益団体・州政府等と協議を重ね、規

---

<sup>36</sup> 1990年大気浄化法は第4章「酸性雨プログラム」として発電所由来の窒素酸化物・二酸化硫黄の排出量規制と取引制度を規定しており、温室効果ガスは規制対象物質ではないため。

<sup>37</sup> “Presidential Memorandum Regarding Fuel Efficiency Standards,” May 21 2010.

則案の改善点について意見を聴取し、また費用便益分析の評価尺度の決定においては OMB が主導的な役割を果たした。つまり、本来は民間主体の権利に制約を課し得る政策に関して利害調整を行い決定する役割ではない筈の大統領府が、その機能を果たしたといえる。このように、大統領は、有権者を代表して政策決定の任に当たる議会を説得して自らの政策を法律として実現させることに失敗した場合でも、代替的な手段を有しており、しかも代替手段として行政手続が利用される場合には、その過程で大統領府は相当の裁量権を有しているのである。

本論文では、三権分立の政治制度の変質とも解される大統領府の介入が、特に積極化した事例として、一連の温室効果ガス排出規制の経緯と論点を詳細に分析する。

## 論文の構成

以上の内容を論証するため、本論文では次のように考察を進める。第一章では、立法による温室効果ガス規制の試みとその失敗について述べる。併せて、新たな政策が導入される過程で政策案・アイデアが果たす役割に注目した政策過程論の分野の先行研究を整理し、気候変動法案挫折の経緯についてアイデアの政治の文脈で説明可能なことを示す。

第二章では、行政国家化に伴って「本質的に立法と類似のことが行われている」とされる<sup>38</sup>、行政機関の規則制定手続について述べる。行政機関が現在用いることのできる複数の規則制定手続が、それぞれどのような社会的要請に対応して導入されたのかを整理した上で、自動車排ガス基準の事例を分析し交渉型手続の功罪について考察するとともに、独自に作成したデータセットを用いて、「交渉による規則制定」が 1990 年代末以降は停滞していることを指摘する。

その要因を分析するのが第三章である。行政法学の分野での行政裁量の統制に関する思想潮流の中に位置づけて、多くの先行研究で指摘される、大統領府による行政手続の監督強化とその定着との関わりから、規制交渉が普及しなかった要因の説明を試みる。

第四章では、大統領府による行政手続の監督の具体的手段である規制審査について、制度化および社会的受容の経緯と、大統領府の介入に関して多面的に論じた先行研究の整理を行う。

これを踏まえ、第五章では、発電所排ガス規制において大統領府がどのように関与し、それが規則内容にどのような実質的影響を及ぼそうとしているのかを明らかにする。特に健康や安全に関わる政策分野では、過剰規制・過少規制を回避すべく費用便益分析が重視される傾向にある。また科学技術の進展に伴い、政策検討に加わるには一層科学的専門性が要求されることが、行政管理予算局の影響力増大の一因ともなっている。

---

<sup>38</sup> Stewart (1975).





## 第一章 「アイディアの政治」と排出量取引を巡る合意形成・崩壊過程

本章では、オバマ大統領が温室効果ガス排出削減の枠組みとして期待した「排出量取引」という制度に注目する。

米国において環境規制の伝統的手法は行政機関による直接規制であった。汚染物質の排出上限を定め、それを超えて排出した汚染者は罰金や事業活動停止等の罰則や原状回復義務を負うもので、司令統制型（Command and Control）規制とも呼ばれる。1960～70年代の環境汚染の深刻化と市民の強い対策要求を背景として、1970年代には相次いで環境関連法が制定され、厳格な直接規制が実施された。しかし過度に野心的な数値目標が設定されたため、事業者、ひいては雇用や物価に多大な負担を強いながら目標は未達という結果に終わり、被規制者に自発的な汚染削減行動を動機づけるような柔軟な規制が模索されることになる。

排出量取引は、経済学者の間で、司令統制型規制の遵守を助ける補完的な手法として理論的に準備され、1970年代に小規模な実験的試みで有用性が確認された。排出に伴う費用負担を抑制したいという、汚染者の経済的インセンティブに働きかける「排出量取引」は共和党議員にも受け入れられ、1990年大気浄化法において共和党議員を含む超党派の支持を得て、酸性雨原因物質の排出量取引制度が導入された。この過程では、政策案・アイディアが大きな役割を果たしたとされる<sup>39</sup>。

本章前半では、まず、アイディアが保持する説得力が既得権益を打破して政策転換をもたらすという「アイディアの政治」の研究潮流を整理し、排出量取引制度の導入に至る過程が「アイディアの政治」の概念を用いて説明できることを示す。

概して環境規制に反対する共和党にも受容された排出量取引制度であるが、オバマ政権下で議会は温室効果ガスの排出量取引法案を可決できなかった。要因として、大統領自身が医療保険改革や移民問題等の他の国内政治課題を優先し、結果的に気候変動対策について十分にリーダーシップを発揮しなかったことが指摘されている<sup>40</sup>。また化石燃料業界、化石燃料多消費の製造業、燃料価格高騰を懸念する運輸業界、消費者団体など、利益団体の抵抗があったことも事実である<sup>41</sup>。

しかし本章後段で明らかにするとおり、排出量取引は、温室効果ガス排出抑制の手段としては、オバマ政権発足以前に既に経済学者の間で説得力を失っていた。欧州で実施された温室効果ガス排出量取引制度が、直接規制の補完的手法ではなく、排出枠を政治的に配

---

<sup>39</sup> 久保（1997）。

<sup>40</sup> Layzer（2011）、Skocpol（2013）、Bartosiewicz&Miley（2013）。

<sup>41</sup> 2009～10年に提案された排出量取引法案に対しては、石炭業界、石油精製業、都市ガス業界のほか、化石燃料の価格高騰を懸念してトラックや航空等の運輸業界、燃料と肥料の価格高騰を懸念する農業団体、輸出競争力の低下を懸念する重工業、実質的な消費者負担増に反対する納税者団体など、多くの経済団体が反対を表明した。

分する制度であり、しかも運用の結果は失敗と評されたことが主因であり、オバマ政権が提案したのも欧州排出量取引と類似の制度であった。つまり、「利益の政治」の要素は無視できないものの、オバマ政権が過去に受容された排出量取引のアイデアと本質的に異なる政策を提案したことも、気候変動法案が不成立に終わった一因であった。

実際のところ、米国の産業界及び共和党の間で、司令統制型環境規制には柔軟性確保のための取引制度が盛り込まれることが望ましい、というコンセンサスは、現在も崩れてはいない。第5章で詳述するが、2005年にG.W.ブッシュ政権は発電所由来の水銀について排出基準を策定し、そこには事業者の選択肢として排出量取引が認められた<sup>42</sup>。またオバマ政権も既設発電所に係る温室効果ガス排出には排出量取引のオプションが含まれることが望ましい、との見解を示している<sup>43</sup>。その意味で議会での気候変動法案の失敗は、過去にコンセンサスを得た排出量取引の概念を歪める政策が提案されたが立法に失敗し、本来的な意味での直接規制と排出量取引へと回帰した、と理解することができる。

本章では、オバマ政権下で立法を通じた取引制度導入に失敗し、司令統制型規制への回帰が起きた要因を明らかにするとともに、その過程を「アイデアの政治」の文脈で説明可能なことを示す。

## 第一節 「アイデアの政治」研究の潮流

政策過程におけるアイデア<sup>44</sup>や知識の役割に注目する研究は、政治学と政策科学の両方の学問分野において発展してきた。

政策科学の先駆的研究者であるラスウェルは、1951年に『政策志向』と題する論文において、「冷戦に直面した米国の国家安全保障上の危機に対して国家資源、特に稀少な知的資源をいかに賢明に使うべきか」という問題意識にたって、政策プロセス自体を研究主題とし、意思決定の流れの合理性を改善することを提唱した。ラスウェルによれば、政策科学とは「公共的問題に適用し得る知識を生産するための、全ての社会科学を包含する学際的

---

<sup>42</sup> Fed.Reg. Vol.70, No.95,“Standards of Performance for New and Existing Stationary Sources: Electric Utility Steam Generating Units”(Clean Air Mercury Rule: CAMR), May 18 2005.

<sup>43</sup> Office of the Press Secretary, “Presidential Memorandum -- Power Sector Carbon Pollution Standards,” June 25 2013, *The Washington Post*, “EPA is readying climate rule for existing power plants as deadline approaches,” May 21 2014.

<sup>44</sup> アイデアの定義として、Campbell (2002)は cognitive paradigms and world views (認識パラダイム又は世界観)、normative frameworks (規範的枠組)、world culture (政治文化)、frames (政策フレームワーク)、programmatically ideas (政策プログラム)と分類している。また Goldstein&Keohane (1993)は、物事の善悪等の価値基準となる principled beliefs (道義的信念)、社会・政策問題の認識に関わる world views (世界観)、政策目標を達成するための技術的手段に関わる causal beliefs (因果的信念)が含まれる、と分類している。本章で扱う排出量取引は、キャンベルの分類に従えば政策プログラムであり、ゴールドスタイン&コヘインの定義であれば因果的信念である。

分野」である<sup>45</sup>。また、ドロアーは政策科学を「体系的な知識、構造化された合理性及び組織化された創造性を政策決定の改善のために貢献させることに関わるもの」と定義している<sup>46</sup>。このように、政策研究は早い時期から「知識」を重視してきた。

政策についての研究は、ホグウッド&ガンによれば、政策内容の研究、政策プロセスの研究、政策アウトプットの研究、政策評価研究に分けられる<sup>47</sup>。このうち政策プロセスの研究が進んだのは1970年代以降のことであった<sup>48</sup>。古典的な研究として、ラスウェル(1956)らが政策過程を①アジェンダ設定、②政策立案、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価に分けた『段階モデル』を提唱し、1970年代以降にその精緻化が図られた<sup>49</sup>。

政策プロセス研究のうち、知識の役割に注目した研究としては、政策プログラムの実施を通じて得られた政策知識がなぜ伝承・活用されないのか、に関するノット&ウィルダフスキーの研究<sup>50</sup>や、政策決定者が知識や社会経済状況や過去の経験をもとに政策を形成するというヘクロの政策学習の概念<sup>51</sup>、政策知識を蓄積する官僚組織における政策学習のプロセスに注目し、ある政策課題に直面した政策決定者が、他国での類似政策及びその社会的帰結について考察することを指摘したローズの教訓導出の概念などが挙げられる<sup>52</sup>。

知識がどこからもたらされるのか、という面では、リンドブロム&コーエンが、知識を供給する社会学者が重視する理論的知識と、政策決定者が必要とする政策問題解決のための知識を区別する研究を行った<sup>53</sup>。政策を巡る理論が必ずしも政策課題への唯一の答えを導き出せないことは加藤(1995)も指摘しており、この理由から政策知識を「現在の政策課題を明確な形で提示し、その解決法としての政策を決定する一貫した論理や情報の体系」と定義している<sup>54</sup>。秋吉(2008)は、理論的知識が実用的な「政策知識」となるためには、新たな理論的知識が理論体系に基づく正当化に加え、政策実施及び教訓学習により

---

<sup>45</sup> Lasswell (1951).

<sup>46</sup> Dror (1971)、邦訳については宮川 (2005)を参照した。

<sup>47</sup> Hogwood and Gunn (1984).

<sup>48</sup> 宮川 (2005)によれば、1960年代、ジョンソン政権の「偉大な社会」計画には多くの科学者が参加し、貧困や福祉などの社会経済的課題に取り組んだが、計画が不完全かつ性急に実施されたことと外部環境の変化により、科学者による社会経済問題の克服能力への信頼が低下した。

この経験を踏まえて、政策研究において政策決定後の実行段階が無視されてきたことへの反省から、1970年代に政策実施プロセス、さらには政策評価研究へと関心が広がった。

<sup>49</sup> Sabatier and Jenkins-Smith (1994)は段階モデルの限界として、現実の政治過程は、既存の政策への評価が新たな政策課題の表出・次の政策へと繋がるような連続的な活動であるにもかかわらず、ステージ間の因果関係が説明されない、と指摘している。また政策課題の表出や政策の評価は、政治エリートだけでなく様々なアクターにより担われ、段階モデルで整理されたように必ずしも順を追って起きるとは限らない、とも指摘している。

<sup>50</sup> Knott & Wildavsky (1980).

<sup>51</sup> Hecl (1974).

<sup>52</sup> Rose (1991).

<sup>53</sup> Lindblom & Cohen (1979).

<sup>54</sup> 加藤 (1995)。

獲得される経験的知識を通じて正当化される過程が重要、と指摘している<sup>55</sup>。

政治学の分野においても、公共政策が誰によっていかに決定されるか、という政策過程研究がなされてきた。政治学分野における政治過程研究の多くは、前出の『段階モデル』に示された①アジェンダ設定、②政策立案、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価のステージのうち、特に①アジェンダ設定から③政策決定のステージ内での、アクターの相互作用に注目した。アクターの相互作用、すなわち政治的権力が誰によっていかに行使されるか、の点については、エリート・モデル<sup>56</sup>と多元主義モデル<sup>57</sup>、そしてアジェンダ設定を巡る政府内部の競争に注目するモデル<sup>58</sup>が提示されている。これらはいずれも、政策過程における利益集団のアクセス、影響力行使のパターンを重要な要素としている点で「利益の政治」の分析枠組みといえる。

この利益の政治に対置される概念として 1985 年に、ダーシック&カークにより「アイディアの政治」という概念が提示された<sup>59</sup>。彼らは、1970 年代後半に航空、トラック輸送、放送・通信等の公益的事業において相次いで規制緩和の立法が成立したことに注目した。公益事業の規制については経済学者スティグラーが、規制策定に不可欠な情報を有する被規制産業が、情報の優位性を盾に行政の規則制定過程に関与し、自らに都合の良い規則を作り上げる、という「規制の捕獲理論 (regulatory capture)」を発表していた<sup>60</sup>。ダーシック&カークの関心は、こうして出来上がった「鉄の三角形」がなぜ解体したのか、という疑問に発している。3 つの業界における規制緩和の経緯を分析した結論としてダーシック&カークは、規制緩和の成功要因として①知的エリートの意見が改革推進へと収斂、②政策の鍵を握る役職者がイニシアティブを採る、③規制緩和の端緒を開くうえで議会のアクションは不可欠ではない、④既得権益擁護を図る被規制産業の政治的活動の効果は限定的、等の指摘を行った<sup>61</sup>。この研究は、前述の段階モデルでいうところの、アジェンダ

---

<sup>55</sup> 秋吉 (2008)。

<sup>56</sup> 公共政策決定を支配できるエリートが存在しており、社会のうち比較的限られた利益集団が、常に勝利を収める傾向にある。

<sup>57</sup> 政府の政策決定は多くの別々の領域に分割され、権力は比較的分散的、各領域でそれぞれ多くの利害が政策決定機関に接近し影響力を競っている。

<sup>58</sup> 議会の委員会や行政官庁など政府内部の専門化したエリートが、予算や議会審議の時間を巡って諸政策問題間でアジェンダへの上程を争う。

<sup>59</sup> Derthick & Quirk (1985)。

<sup>60</sup> Stigler (1971)。

<sup>61</sup> 航空産業の場合、規制緩和の過程は次のようであった：①1950～60年代に経済学者の間で政府の価格・参入規制への批判的な理論研究が進展、②1962年にケネディ政権が競争促進政策を提案したが議会は反応せず、③1967～75年にフォード財団がブルッキングス研究所に依頼して規制政策に関する調査を実施、これが経済諮問委員会 (Council on Economic Advisors) や司法省、行政管理予算局 (Office of Management and Budget) の規制緩和派エコノミストを凝集する役割を果たした、④エドワード・ケネディ議員が1969年に上院民主党院内幹事、1978年に司法委員長に就任、同議員のスタッフを務めた経済学者プレイヤーが航空産業規制の問題点を訴え、議員が規制改革に積極化、⑤フォード大統領は

設定から政策立案、決定に至る流れを扱ったものである。

1989年にはホールが、1930年代～第二次大戦後の時期にケインズ派経済政策が米国、日本と欧州主要国で導入された背景を、経済理論と政治哲学の「アイディア」が果たした役割に注目して分析し、さらに1980年代英国におけるマネタリズムへの転換を説明しようと試みた。ホールによれば、政策は、包括的な目標、目標達成のための手法、及び詳細な手段の3次元に分けられる。政策変化の過程で行われる教訓導出のパターンは各次元で異なり、具体的な政策手段・措置の変更（第一次元の変化）の場合は単純だが、第二次元（政策手法）、第三次元（目標）の変化の場合は複雑である<sup>62</sup>。

このように1980年代後半以降、アイディアに注目した研究が多くなされ、ダーシク&カークはアイディアの持つ説得力が既存の利益構造を「打破する」局面に注目し、ホールもマクロ経済政策に関する支配的思想の変化が実際の政策変更につながる局面に注目した。

これに対しゴールドスタイン&コヘインは、アイディアの政治とは「利益構造ではなくアイディアが政策選択を左右する」ことを主張するものではない、と指摘した<sup>63</sup>。それによれば、従来は主に利益構造により政策が決まると考えられていたが、「利益構造だけでなくアイディアも政策選択に影響を及ぼす」。政策過程におけるアイディアの役割に注目する研究者は、政策決定者が抱く特定のアイディアとアウトプットとしての政策の間に因果関係があるとの前提から出発しがちだが、実際には政策手段として利用可能な複数のアイディアが存在するとき、その中の特定のアイディアが選択されるのは「政策決定者の選好」による。特定のアイディアが選択されるパターンとしてゴールドスタイン&コヘインは①価値規範または因果的ロードマップの提示、②均衡点が定まらない状況下における戦略の提示、③制度化され埋め込まれる、という3つを描いた。

ロードマップとは即ち、不完全情報、将来に関する不確実性が高い社会状況において、目指すべき価値と、ある政策を実施した場合の効果について説得力のあるシナリオを描くことであり、ゴールドスタイン&コヘインは、最も明確なロードマップを示したアイディアが政策として採用される、と指摘した。

戦略の提示とは、政策決定者の間の繰り返しゲームにおいて、特定のアクターの推す政策が常に採用される「固定化された均衡状態」がない状況では、アクターの合理的選択の結果、政治家が支持連合を形成し易いよう焦点（focal point）を明確にしたものが実現さ

---

1974年の就任と同時に最重要課題としてインフレに直面、経済諮問委員会の経済学者は政府自体もインフレに寄与していると指摘、⑥1960～1970年代にはラルフ・ネーダーを中心とする消費者擁護運動が高まり、規制機関が公共利益ではなく被寄生産業の利益を擁護している、と批判された。

<sup>62</sup> Hall (1989), Hall (1993).

<sup>63</sup> Goldstein & Keohane (1993).

れやすい、との主張である。ゴールドスタイン<sup>64</sup>、キングダン<sup>65</sup>らが指摘しており、さらにギャレット&ワインガストが、政策決定に関与するアクター間の影響力が均等であるほど、また異なる政策を実施した場合の結果が不確実であるほど focal point の重要性は高まる、と指摘している<sup>66</sup>。

制度化について、ゴールドスタインは、①既存の政策プログラムが、何らかの理由で成功を納めていないと認識され正当性を失う、②新たな政策案が模索される結果、政策立案者が、論理的かつ規範認識に合致した政策案を見出す、③新たな政策案が一旦認知されると、実験的に実施される、④新たな政策案が機能すると政策決定者が判断すると、その政策が制度化される、と整理した<sup>67</sup>。他方、ホール<sup>68</sup>、ウィアー&スコッチポル<sup>69</sup>らは、政策案が政治過程の中で検討され実施されるために経るべき所定の政治手続き、制度的フィルタに注目した。これらの研究に対しキャンベルは、アイデアが一旦政策過程に乗ると制度の一部を構成するようになる、と反論している<sup>70</sup>。

新しいアイデアが政策変更を引き起こす過程について、マクナマラは共通通貨導入に至る政治過程の分析を通じて、新たなアイデアがアクターの認識枠組みを変化させ、その結果、アクターが利益を再定義することにより政策が変化する、と指摘した<sup>71</sup>。しかしこの指摘に対しては、アクターの認識枠組みを変化させ利益の再定義を促し得る要因が複数あるなかで、新たなアイデアこそが重要な要因であることを説明する必要があるため、やはりアイデアの影響経路の説明として充分とはいえないだろう。

以上述べてきたように、既存の政策からの大幅な政策変更をもたらす要素としてアイデアや知識に注目する研究は数多く行われたが、その影響メカニズムを理論化する試みは、未だ途上にあるといえよう。

本論文は、排出量取引制度という新しい環境規制手法が 1990 年代までに米国で支持を獲得したメカニズムそのものの解明を目的とするものではない。序章に述べたように、オバマ政権下の議会は温室効果ガスの排出規制・取引制度の立法に失敗し、オバマ政権は統制型の規制を進めてきている。その規則制定手続が本論文の主題であり、それに先立ち本章では、司令統制型規制への回帰が起きた要因を明らかにすることを目的としている。

そこで本章では、排出量取引制度が検討され政策として実施されるまでの過程が「アイ

---

<sup>64</sup> Goldstein (1993).

<sup>65</sup> Kingdon (1984).

<sup>66</sup> Garret & Weingast (1993).

<sup>67</sup> Goldstein (1993).

<sup>68</sup> Hall (1989).

<sup>69</sup> Weir & Skocpol (1985).

<sup>70</sup> Campbell (2002).

<sup>71</sup> McNamara (1998).

ディアの政治」の主要な特徴を備えていることを示したうえで、最近の動向に鑑みて「アイディアの政治」の不可欠の要素である「知的エリートの間でのコンセンサス」が崩れていたことを指摘し、上記要因について説明を試みるものである。

## 第二節 「アイディアの政治」として見る排出量取引の導入過程

市場メカニズムを用いた汚染防止の考え方は、ピグー税<sup>72</sup>をそのルーツにもつ。1954年に資源経済学者のゴードンが大気と同様に「所在定まらない資源 (fugitive resource)」である漁業資源の共有財としての性格について論じた<sup>73</sup>。汚染者への課税により汚染を防止するという案が具体的に提起されたのは、コースの1960年の論文であった<sup>74</sup>。現在では「コースの定理」として知られ、1991年のノーベル賞受賞に至った同論文は、公害を発生する企業Aと近隣住民Bがいた場合に、Bを公害から救済するためにAに汚染を止めるよう命じるのが従来の対応だが、これは間違っていると問題提起した。そして、Aは汚染防止のため操業を停止または抑制することで経済的損害を負うのであり、Bの公害被害とAの汚染防止に伴う経済的損害の経済的価値を価格理論に当てはめるところから議論を始めた。

さらに1966年にクロッカー&デイルズがフロリダ州の肥料工場による汚染の事例を取り上げて、排出総量規制および汚染権限の取引によって最小のコストでの汚染削減が達成できるという案を提起した<sup>75</sup>。1968年にはデイルズが単著として“*Pollution, Property and Prices*”を發表し、カナダの農業による水質汚染を事例にとって同じく排出総量規制・取引制度の有効性を論じた<sup>76</sup>。さらに1972年にモンゴメリーが数理モデルを用いてこの理論の精緻化を行った<sup>77</sup>。

環境規制における、行政府が厳格な基準を設定する統制型規制から経済的誘引を重視す

---

<sup>72</sup> イギリスの経済学者ピグーが考案した税。企業が生産物を産出するとき、市場での取引を通じずに、汚染などの不効用を消費者などに与えることがある。この外部不経済が存在する状況では企業の私的費用と社会的費用とが一致しないため、外部不経済のもととなる企業の生産に課税をするか、汚染の軽減に補助金を出すことで社会的厚生が最大となるような生産水準を達成することができる。

<sup>73</sup> Gordon (1954).

<sup>74</sup> Coase (1960).

<sup>75</sup> Crocker & Dales (1966).

<sup>76</sup> Dales (1968).

<sup>77</sup> Montgomery (1972).

モンゴメリーはEmission LicenseとLicense to Polluteとに類型化して、複数の事業者が存在し、排出抑制のコストが排出ポイント（事業者が1ないし複数保有する設備）ごとに異なる状況下では、行政が大気質基準を策定して事業者に「大気質を悪化させない水準への排出抑制」を課すLicense to Polluteの方が、排出ポイントごとに具体的な排出量の基準を義務付けるEmission Licenseよりも、経済全体としての費用が回避される、と指摘した。前者では事業者は保有する複数の排出源のうち削減コストの小さい箇所为重点的に削減する等の工夫の余地がある（1974年実施のバブルと同じ考え方である）。

る市場型規制への変革は、理論的な準備はこのように 1960 年代後半から 1970 年代半ばにかけて進んだが、経済的誘引を重視する手法が実施されたのは 1974 年以降のことである。連邦環境保護庁（EPA）が 1970 年大気浄化法の固定排出源からの汚染削減プログラムを実施する過程で、段階的に導入された。

1970 年大気浄化法は鉛、オゾン、二酸化硫黄、二酸化窒素、一酸化炭素、微粒子（PM10）を主要な大気汚染物質に指定した。そして連邦環境保護庁がこれら 6 物質の濃度に関する米国大気環境基準（National Ambient Air Quality Standard : NAAQS）を策定し、基準未達地域においては州が排出規制の実施計画を策定・実行するよう命じた。未達地域で汚染物質を排出する産業設備の新設する際は「達成可能な最低排出率」が義務付けられ、既存施設には「利用可能な合理的な制御技術」の採用が義務付けられた。他方、NAAQS の達成地域においては、大気環境悪化防止（Prevent the Significant Deterioration : PSD）のために汚染物質の最大許容排出増加枠が設定され、産業設備の新設に際しては「利用可能な最善の制御技術」が要求された。同時に、全米一律に産業設備を新設する場合の汚染 6 物質の排出上限値として、新規発生源基準（New Source Performance Standard : NSPS）が設定された。

上記 PSD プログラムの実施にあたって、環境保護庁は 1974 年に、複数の設備を「施設群」として定義することで、各施設が負う NSPS の超過達成分をクレジットとして相互融通し、施設群全体として排出上限を達成することを認めた。バブル（bubble）と呼ばれたこの手法は、重工業が多く立地する地域から、経済成長に伴う排出の自然増まで規制される懸念が提起され、柔軟措置として導入されたもので、growth allowance とも呼ばれた。

1 箇所の施設を構成する設備群を単一排出源として扱い、増改築を行う場合でも施設全体の排出増を伴わなければ新規発生源として扱わない、というバブルの概念は、1972 年に非鉄金属の溶鋳業界および商務省により提案された<sup>78</sup>。環境保護庁は 1974 年にこの概念を取り入れた規則案を連邦公報に掲載し、1975 年に最終規則を公表した。この規則案を作成したのは、1971 年に商務省の要求により環境保護庁内に設置された計画・評価局（Office of Planning and Evaluation、後の計画・管理局：Office of Planning and Management）の若手エコノミストであった。

バブル概念が、厳格な統制型規制を嫌い柔軟性措置を要求する産業界の圧力を受けて単純に導入されたのであれば、それは従来の利益集団政治の域を出ない。しかし法社会学者のメイディンガーは初期の排出量取引制度の導入過程を分析し、溶鋳産業がバブル概念の

---

<sup>78</sup> 578 F.2d 319, ASARCO v. EPA, D.C. Cir, 1978.

環境保護庁（EPA）の沿革（History of the EPA Regulations）によれば、商務省と溶鋳業界の要求に対し EPA は 1974 年 8 月の産業界と商務省、EPA、OMB の会合時点までは反対していたが、1974 年 9 月に変更を受け入れた。



導入を要望したにも関わらず、環境保護庁が提案したバブル規則に対し製造業は冷淡であった、と指摘している<sup>79</sup>。要因としてメイディングーは、バブル概念が制度的に非常に複雑・難解だったことに加え、産業界では、カーター政権はリベラル派であり同政権が提案する規則は産業界に敵対的に違いない、とのイメージが定着していた、と指摘する。また環境保護庁内部でのバブル規則の立案についても、メイディングーによれば1970年代は環境・安全等の社会的規制が「成長産業」であり、多くの若手研究者が社会的規制を研究し、新しい経済理論の実験的導入を図った、と指摘している。なお、計画・評価局の斬新な提案に NSPS を管轄する環境保護庁の大気プログラム・執行局 (Office of Air Program and Enforcement) は反対であった。

1976年にはオフセット (offset) という柔軟措置が認められた。これは、NAAQS 未達成地域において、排出を増加させる新規の施設建設を、既存施設において増加に見合った削減が行われた場合に承認するものである。既存施設からの排出削減実績は排出クレジットとして、直ちに施設の新設計画に充てることも、売却や将来のために貯蓄することも認められた。

バブルとオフセットの2つの手法はいずれも、大気浄化法を実施する上での規則であったが、1977年大気浄化法修正法に盛り込まれて議会の承認を得た。但し、1978年 ASARCO v. EPA 判決によりこの規則は大気浄化法による授權の範囲を越えるとして無効とされた<sup>80</sup>。

バブルは NAAQS 達成地域内の、オフセットは未達成地域内の融通であったが、1979年には達成地域と未達成地域をまたがる相殺枠組みであるネットィング (netting) が認められた。さらに同年、将来の施設建設に備えてあらかじめ既存施設で削減措置を実施し削減クレジットを貯めておくバンキング (banking) を、排出規制の実施主体である州政府が導入することが、連邦環境保護庁により認められた。大気浄化法の柔軟措置として導入が進んだバブル及びオフセット制度だが、事業者の制度利用が進むためには将来に亘って削減クレジットが確実に供給される必要があり、また価格の安定が望まれたため、バンキングが導入されたものである。環境保護庁は1982年にこれら4つの手法の取り纏めを開始し、1986年に Policy Statement として発表した<sup>81</sup>。

---

<sup>79</sup> Meidinger (1985).

<sup>80</sup> ASARCO v. EPA, 578 F.2d 319, 323-34, D.C. Cir, 1978.

溶鋳業が、複数設備群から成る施設を単一排出源として扱うバブル概念を拡張し、施設内の個別設備の改築や新規設備据付が行われても、これは単一排出源たる施設全体の排出増を伴わない限り NSPS を適用すべきでない、と主張して EPA を提訴。他方、Sierra Club が同じバブル概念を、大気浄化法の固定排出源の定義「any building, structure, facility, or installation which emits or may emit any air pollutant」の解釈として逸脱している、として提訴した裁判で、バブル概念は大気浄化法の趣意を歪める拡張解釈である、との判決したもの。Stukane (1985)。

<sup>81</sup> Environmental Protection Agency, "Emissions Trading Policy Statement," Fed.Reg. Vol.51 43,814

こうして実施された排出削減クレジットの取引制度は、序章で整理した排出規制手段の3類型で言うところの「直接規制」の柔軟措置であった点に注意を要する。すなわち、NAAQS 達成に向けて個別設備に排出枠（NSPS）が課され、その超過達成分をクレジットとして、設備新設や大規模改修に伴う排出増と相殺する仕組みであり、直接規制の代替ではなく、直接規制の遵守を促すための補完的手段であった。その補完的手段としての取引制度について、1970年代の導入時点で環境保護庁内部では、取引制度を用いることによる規制コストの削減効果について具体的な目算があったわけではなかった。

こうした初期の取引制度の導入過程を前節で整理した「アイディアの政治」の概念に照らすと、ホールの整理に倣えば、環境規制のあり方に関して、包括的目標、目標達成の手法、詳細な手段の全ての次元において変化が起きていたといえる。すなわち、目標の面では経済成長と環境保護・改善の両立という新たな思考方法であり、手法の面では、環境規制に被規制者の経済的インセンティブを活用する新手法の採用、手段としては取引可能な排出削減クレジットという新たな制度の導入、である。最も根本的な変化である「成長と環境の両立」という新思考は、石油危機後の経済停滞の中、環境規制の遵守に伴う負担が耐え難いほど膨らんだために知的エリートと政府、産業界に浸透したと考えられる。

他方、アイディアが政策アウトプットに影響をもたらす経路について見ると、経済的インセンティブを利用した規制の優位性に関する経済学者の間での合意が存在した。しかし前述の通り規制コストの削減効果を示す具体的な材料が無かったため、環境保護庁の一部担当者の支持を得たものの、広く説得力を持つには至らなかった。1986年の段階では、取引制度は大気浄化法の実施を円滑にするための補完的措置として実験的に行われただけで、議会の場で、既得権益を持つ業界からの政治的抵抗を打破する段階までは至っていなかった<sup>82</sup>。

ところで、大気浄化法に定める NAAQS の達成に向けた排出削減の実施計画は、前述のとおり州の管轄下におかれた。従ってバブルやオフセット等の初期の削減クレジットの取引制度も、実施は州レベルであった。1982年に政府監査院（General Accounting Office : GAO）は、取引制度の実施状況、コスト効率的な排出削減措置としての評価、及び大気浄化法の次の改定に向けて環境政策の手段として取引手法を更に活用すべきか否かについて、議会に助言を行うことを目的として実施した調査の報告書を公表している<sup>83</sup>。同調査は1977年大気浄化法に基づきカリフォルニア州のサンフランシスコとロサンゼルス、ケンタ

---

(1986)。バブルが大気浄化法に違反せず、行政手続法に定める制定法の解釈権限も逸脱しないとの1984年最高裁判決（Chevron v. NRDC, 467 U.S. 837）により Policy Statement が公表可能になった。<sup>82</sup> 排出量取引制度の導入過程を政策手段のイノベーションの観点から研究したフォスは、新しい政策手段である排出量取引は、EPA 内の保護された場でまず実施された、と指摘している。Voß (2007)。<sup>83</sup> General Accounting Office “A Market Approach to Air Pollution Control Could Reduce Compliance Costs without Jeopardizing Clean Air Goals,” March 1982.

ッキー州ルイヴィルとワシントン州ピュージェット・サウンドで実施された取引制度の事例を分析し、管理された取引制度（controlled trading）が最少の費用で汚染削減を進める手法として機能している、と結論付けた<sup>84</sup>。但し、取引費用が存在する場合には市場メカニズムが十分に機能しないことから、排出クレジットにおいて「取引費用」となり得る、排出実績値と削減費用等の情報の捕捉に要する時間と費用の問題について、議会委員会では一層の検討が必要である、と指摘した。

このように政府監査院が検討課題は残るものの取引制度の利用拡大が望ましい、と結論したのに対し、環境保護庁は「NSPSの代替手段として取引制度を活用した場合には総排出量の増加が懸念される」とのコメントを付しており、環境保護庁内部では、取引制度には、従来型の施設毎の量的排出規制であるNSPSの補完的役割しか見出していなかったことが窺われる。

1970年・1977年大気浄化法のNAAQS基準達成のための取引制度に加えて、1982年～87年にはガソリンの鉛添加権取引が実施され、1987年にはオゾン原因物質であるフロンの排出枠取引制度が開始された。しかしいずれも限定的な取引制度であり<sup>85</sup>、本格的な排出量取引制度の最初の実施例は、1990年大気浄化法に基づき実施された酸性雨プログラム（石炭火力発電所由来の二酸化硫黄の取引制度）である。

G・H・W・ブッシュ大統領は選挙戦を通じて酸性雨対策を公約に掲げており<sup>86</sup>、1989年6月に大気浄化法の改正案を議会に提示した。大統領提案は、二酸化硫黄（SO<sub>2</sub>）排出量1000万トン/年、窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）排出量200万トン/年の削減を2001年までに達成することとし、削減は、排出源として国内最大かつ排出削減コストが相対的に安いと見込まれる発電事業者に義務付ける内容であった<sup>87</sup>。大統領提案を基にした大気浄化法改正案は1990

---

<sup>84</sup> 但し政府監査院は独占的企業が存在する市場においては取引制度よりも排出課徴金が有効、と指摘した。

<sup>85</sup> 鉛添加権取引は、1982年の鉛含有比率規制導入（段階的に強化される）に際し、小規模事業者にクレジット購入を通じた遵守を認めることで、小規模事業者に配慮することなく国全体としての基準を強化することができるとの狙いから、時限措置として実施された。フロンについては1990年に追加的にフロン税が導入された。

<sup>86</sup> 酸性雨問題はブッシュ候補及び民主党デューカキス候補がともに重視した国内政策課題であった。選挙戦中は、デューカキス候補が「国内のSO<sub>2</sub>排出量を1200万トン/年、NO<sub>x</sub>排出量を400万トン削減、議会が必要な立法を行わない場合には行政権限を行使する」と具体的目標を掲げたのに対し、ブッシュ候補は「SO<sub>2</sub>排出を数百万トン削減、NO<sub>x</sub>排出を大幅に削減」という方針に留まった。

なお、選挙の争点として酸性雨問題が重要視された背景として、当時の報道では、景気が悪くない中で他に国内政策の重要争点が無かったこと、他方で米国内の排気ガスに起因する酸性雨がカナダの森林に被害を与え、米加間の重大な外交問題となっていたことが指摘されている。

*Morning Call*, "Candidates Agree on Many Questions Election '88," October 23, 1988, *New York Times*, "Promises, Promises on Acid Rain," April 30 1988 など。

<sup>87</sup> 他に提案内容は次のとおりである。

SO<sub>2</sub>排出は1995年までの第1期に500万トン、2000年までの第2期に500万トン削減。NO<sub>x</sub>は全量

年 11 月に成立し、SO<sub>2</sub>・NO<sub>x</sub> 排出削減は「酸性雨プログラム」として規定された。1990 年大気浄化法の審議過程自体を迫うことは本論文の目的ではないため、取引制度の「アイディア」が提案され政策過程に乗るまでの過程に注目すると、次のようであった。

1988 年春、ティモシー・ワース（民・コロラド）<sup>88</sup>、ジョン・ハインツ（共・ペンシルバニア）<sup>89</sup>両上院議員がハーバード大学ケネディ・スクールの経済学者スタヴィンス<sup>90</sup>に、大統領選挙に臨むブッシュ候補の政策案のとりまとめを依頼した<sup>91</sup>。「プロジェクト 88」と題する政策提言は、世界的課題（温室効果ガス排出、オゾン層破壊）、大気質（地域的な公害と酸性雨）、水質及び水資源確保、土地利用と湿地帯保全、固形廃棄物の管理、エネルギー需要管理の必要性、と広範な問題を扱っている。その中心的メッセージは、いかなる排出基準を設定し、どの程度の遵守コストを受容するにせよ、経済的インセンティブを活用することで最も効率的に目標を達成し得る、という点にあった<sup>92</sup>。

同報告書は、1970 年・1977 年大気浄化法に基づき地域的な大気質の改善に向けて環境保護庁による規則制定を通じて実施された排出量取引制度について、「制度の利用、特にクレジット取引は活発ではない。企業が、将来に亘って妥当な価格でクレジットが十分に供給されるという期待が抱けないことが一因である。それにも拘らず約 10 年間で総額 40 億ドル以上の規制コストの抑制が達成された」と指摘した。

既存の取引制度に関する上記評価を踏まえて、報告書は、酸性雨対策として取引可能な削減クレジット制度の導入を提案した。但し改善点として、全米規模で取引制度を実施すること（既存の制度では NAAQS の達成に向けた排出規制の実施は州レベルで行われ、バブル・オフセット・ネッティング・バンキングの四手法の何れを実施するかは州や自治体に任された）、事業者に早期の削減行動を動機づけるための段階的な制度設計を行うこと、な

---

を第 2 期中に削減。第 1 期では各発電所は 2.5 ポンド/百万 Btu（英熱量単位：日本のカロリー=cal に相当する熱量の単位）まで排出原単位を引き下げよう義務付け。18 州の 107 箇所の発電所がこの基準を超過しており、第 1 期の排出削減義務を負うこととなる。第 2 期では基準を 1.2 ポンド/百万 Btu まで引き下げる（石炭のクリーン燃焼技術を導入した発電所に対しては第 2 期の達成期限の 3 年延長を認める）。削減のための技術は指定しない。柔軟措置として、排出削減の超過達成/未達分のクレジット取引を認める（第 1 期では州内もしくは企業内、第 2 期では制限なしの取引が可能）。

<sup>88</sup> ニクソン政権では教育省次官補、1974～87 年下院議員を務め、予算委員会に所属し 1982 年の予算手続改革を実現。電気通信小委員会の委員長としてビデオ・電話産業の競争促進法案を提出。1987 年～上院議員として環境問題、特に気候変動と人口問題に熱心に取り組み 1988 年に気候変動問題に関する公聴会を実施した。1992 年選挙に出馬せず、クリントン・ゴアの選挙運動に参加、1993～97 年は国務省で global affairs 担当、京都議定書の交渉官を務めた。

<sup>89</sup> ペンシルバニア州上院議員のスタッフ、ハインツ社の財務・マーケティング部門等を経て、1971～75 年に下院議員。1977～93 年上院議員。上院では銀行・住宅・都市問題委員会、財政委員会、社会保障改革委員会、医療保険改革委員会、Northeast Coalition、Steel Caucus に所属。

<sup>90</sup> 博士論文で湿地帯消失のメカニズムを計量経済的に分析。関連して環境技術の普及メカニズムや、ピグー税・補助金・技術標準など司令統制型規制に対する代替的環境政策手法の効果を分析した。

<sup>91</sup> Robert Stavins, “On the Origins of Research,” March 17 2013, The Harvard Kennedy School.

<sup>92</sup> “Project 88: Harnessing Market Forces to Protect the Environment”.

どが提案された。

他方、プロジェクト 88 の一員でもある環境防衛基金 (Environmental Defense Fund) 代表のフレッド・クルップは、ブッシュ副大統領の法律顧問であったボイドン・グレイ<sup>93</sup> に接触し、環境問題に理解のある大統領 (environmental president) になるという選挙公約を達成する最善の政策は酸性雨問題の解決であり、酸性雨対策の最善の手法は排出量取引である、と提案した<sup>94</sup>。グレイは市場メカニズムを活用する規制手法を気に入り、ブッシュ政権発足以前に環境防衛基金に対し大気浄化法の改正案を起草するよう指示した。その結果できあがったのが、前述の大統領提案である。

ブッシュ大統領は大気浄化法改正案の発表に際し、①市場メカニズムの活用、②州・自治体のイニシアティブを重視、③単なる浄化ではなく汚染防止に注力、④国際協力の深化、⑤厳格な執行、の 5 大方針を掲げた。そして同法案に創造的手法を盛り込んだ「プロジェクト 88」及び環境防衛基金の貢献を称賛した<sup>95</sup>。但し大統領提案は、SO<sub>2</sub> の排出総量規制ではなく排出原単位に規制をかける仕組みであり、クレジット取引制度としては不完全な内容であった。

この過程を「アイディアの政治」の概念に照らすと、経済学者の間で 1960 年代末までに市場型規制の優位性が論じられ、1970～80 年代の実験的な取引制度の実施を通じて取引制度が規制コスト削減に役立つことが示され、知的エリートは一層の確信を抱いたと考えられる<sup>96</sup>。

アイディアの推進者の点では、ブッシュ大統領自身がこのアイディアを支持した他に、大統領経済諮問委員会のスタッフのロバート・ハーンは市場型規制について多数の研究を発表している経済学者であり<sup>97</sup>、プロジェクト 88 にも参加した。経済・国内問題担当補佐官ロジャー・ポーター、環境保護庁の大気担当長官補ウィリアム・ローゼンバーグ、ホワイトハウス行政管理予算局の天然資源・エネルギー・科学担当ロバート・グレイディ等が排出量取引を支持しており、さらに上院院内総務が、一貫して石炭火力への規制に反対してきたロバート・バード議員 (民・ウェストバージニア) から大気浄化法の強化を支持するジョージ・ミッチェル議員 (民・メイン) に交代するなど、政策決定の鍵を握る役職者の支持

---

<sup>93</sup> グレイは 1981-1989 年ブッシュ副大統領の法律顧問、1989-1993 年ブッシュ政権のホワイトハウス顧問を務めた。レーガン政権では規制改革タスクフォースの顧問を務めた。副大統領顧問の頃から大気汚染問題に注力し、1991 年大気浄化法改正、1992 年エネルギー政策法の立役者となった。長年クリーン燃料・改質ガソリンの問題にかかわっており、環境政策目標を達成するための経済インセンティブの活用について豊富な経験を有する。(出所) Freedom Works。

<sup>94</sup> Conniff (2009)。

<sup>95</sup> “Remarks Announcing Proposed Legislation To Amend the Clean Air Act,” June 12 1989, George Bush Presidential Library.

<sup>96</sup> 1970 年・77 年大気浄化法に基づく取引制度の評価については Tietenberg (1985) を参照。

<sup>97</sup> Hahn & Noll (1982)。

を得ていた。

反対する利益団体は主に石炭生産州と石炭依存度の高い発電事業者であり、地理的には中西部および東部（アパラチア）が中心であった。これら産炭地域の議員は、1980年代に度々提出された酸性雨対策法案を全て葬った経緯がある<sup>98</sup>。1990年大気浄化法の審議過程においても彼らは厳格な排出総量規制に反対したが、最終的に同法により酸性雨プログラムは実現した。産炭地域に配慮した特例が盛り込まれたことも一因だが、ジョスコウ&シュマレンシーは人口動態の変化、即ち南部の人口増による中西部産炭地域の議席数減少の影響を指摘している<sup>99</sup>。この意味で、議会が排出量取引制度を可決した初の事例である1990年大気浄化法は、ダーシク&カークが描いたような既得権益の打破という段階には至っていない。しかし超党派の支持連合を形成し得たことは事実であり、マクナマラが指摘したように、柔軟な取引制度の採用により排出規制に伴う石炭産業への負担が緩和されるという反対派の認識、利益の再定義があり、結果的に支持態度が変化したと考えられる。

このようにして実現したSO<sub>2</sub>の排出量取引制度は次のようであった<sup>100</sup>。

- SO<sub>2</sub>は1995年1月開始の第1期と2000年1月開始の第2期に分け、年間排出量の1000万トン削減を達成。
- 第1期は110の発電所を対象とし、各発電所の排出総量に「燃料投入量 熱量換算百万Btu<sup>101</sup>あたり2.5ポンド×1985～87年の平均燃料消費量」という上限を設ける。石炭クリーン燃焼技術を導入した発電所には1997年1月まで適用延期を認め、イリノイ・インディアナ・オハイオの発電所には5年間にわたり年間20万トンの排出枠を付与。
- 第2期は約2000の発電所を対象とし、各発電所の排出総量の上限は「1.2ポンド/百万Btu×1985～87年の平均年間燃料消費量」とする。
- 排出枠は売買が可能で、遵守（排出削減または超過排出量に相当する排出枠購入）できない事業者には超過排出量1トンあたり2000ドルの課徴金および次年度に追加的削減措置を義務付ける。
- 排出原単位が1.2ポンド/百万Btuを下回る発電所には2000年までの間に20%の排出増を認める。州内発電所の排出原単位の平均が0.8ポンド/百万Btuを下回る州ではボーナス枠を付与。

---

<sup>98</sup> レーガン大統領自身も1982年には大気浄化法の内容を弱める（大気質改善を後退させる）内容の改正案を支持したことがあった（改正案は結局議会で可決されなかった）。

<sup>99</sup> Joskow & Schmalensee (1997).

<sup>100</sup> The U.S. Environmental Protection Agency, "The Clean Air Act Amendments of 1990". なお、NO<sub>x</sub>についてはEPAが1992年央までに規則を制定することとされた。

<sup>101</sup> British Thermal Unit: 英熱量単位。ヤード・ポンド法の計量法におけるエネルギー・仕事・熱量の単位であり、日本のカロリー(cal)に相当。

高硫黄炭の生産地域に配慮して特例が盛り込まれたものの、制度の骨格としては、各発電所の排出量に上限（ベンチマーク）を設け、ベンチマーク排出量からの削減実績をクレジット（大気浄化法の文中では allowance）として取引することを認めた制度である。排出上限値の決定が環境保護庁による規則を根拠とするか制定法に拠るかの差はあれ、1970～80年代の排出量取引制度と同様に、個別施設の数量規制の遵守を助けるための柔軟措置としての取引制度である点は共通している。

大気浄化法の成立を受けて、環境保護庁は排出量取引制度の規則を決定、クレジット取引はシカゴ商品取引所に委託し、1993年3月に最初のオークションが実施された。今日の評価として、酸性雨プログラムは10年間で1,000万トンのSO<sub>2</sub>排出削減目標を前倒しで達成し、削減に要したコストも、事前に環境保護庁と電力業界団体のエジソン電気協会がそれぞれ試算した見積りを下回る低い金額であったことから、政策としては成功を納めた、との評価が一般的である<sup>102</sup>。

但し、取引制度の開始後直ちに発電事業者がクレジット取引に参加し、十分な市場流動性が確保されたわけではない。電気事業者はまず、複数の州において排出量取引を制限するような規制に直面した。例えばニューヨーク州は、仮に州内の電気事業者が排出削減を行い余剰クレジットを売却、そのクレジットを中西部の事業者が購入すれば、中西部におけるSO<sub>2</sub>排出に起因する環境被害はニューヨーク州に及ぶことを指摘した。そして、排出量取引制度は汚染を移動させるだけで根本的な排出削減につながらないとして環境保護庁を提訴した。またニューヨーク州及びウィスコンシン州議会では同様の理由から、州内の事業者がクレジットを行う場合、事前の環境影響評価を命じる法案が提出された<sup>103</sup>。

また、米国では1978年に電力市場自由化が開始され、1992年以降は州レベルの電力小売市場自由化が進んだ。米国では従来、電気事業者が消費者から徴収する電気料金は州の公益事業委員会の規制を受けており、大気浄化法に従いSO<sub>2</sub>排出削減投資を行う事業者はその費用を電気料金に転嫁し回収することが保証されていた。しかし小売市場自由化を選択した州においては、公益事業委員会による料金規制制度が廃止され、従って費用回収と一定の利益率の保証が失われたため、自由化州の非規制対象事業者にとっては、排出削減投資の負担が増大した。州間の電力自由化状況の差異は、排出量取引市場の流動性を低下させ、社会全体としての削減費用最小化という取引制度の意義を失わせる重要な要因となったことが指摘されている<sup>104</sup>。

これは排出量取引制度の実施段階で顕在化した課題といえるが、電力自由化開始から間もなかった酸性雨プログラムの時点と比べて、自由化が進展した今日では、連邦政府が発

---

<sup>102</sup> Burtraw (1998).

<sup>103</sup> Mostaghel (1995).

<sup>104</sup> Fowlie (2007), Ellerman, Joskow & Schmalensee (1996), Sotkiewicz (2003).

電所に費用負担を強いる環境対策を行なう際の、州レベルでの政策実施面の困難はより深刻であろう。

### 第三節 排出量取引のアイデアの変容

プロジェクト 88 報告書は、温室効果ガスについても国際的取引制度創設を提言した。報告書はモントリオール議定書に基づくフロン規制が効果を挙げていることに言及し、温室効果ガスについても途上国の経済成長に配慮した市場志向型の柔軟な排出規制が望ましい、と提言した。

1993年にクリントン大統領は、世界的な気候変動問題への対策として国際的な温室効果ガス排出量取引制度を提案した。1997年の京都議定書において、2008年までに国際排出量取引市場を設置することが取り決められ、欧州では2004年9月の排出量取引に関する欧州委員会指令の採択を経て、2005年1月にEU加盟25カ国を対象とする欧州排出量取引制度（EU-Emission Trading Scheme：EU-ETS）が開始された<sup>105</sup>。

EUは京都議定書では加盟国全体として2012年までに1990年比8%の削減義務を負ったが、欧州排出量取引制度ではこれとは別に、加盟各国の削減目標を定め、各国は国内の主要排出者の排出枠割当を決定する。各国は国家割当計画（National Allocation Plan：NAP）を作成、国全体・施設ごとの割当配分や割当方法に関する計画を欧州委員会に提出し、承認を得る必要があり、全加盟国の承認が終了したのは2005年6月であった。国内排出枠配分では、産業界の利害が絡んだ結果負担に歪みが生じ、企業が政府を提訴するケースが続出した。

欧州排出量取引制度は、第1期を2005年から2007年、第2期を2008年から2012年とし、以後は5年ごとのスケジュールで実施される。第1期ではCO<sub>2</sub>のみを対象とし、20MW以上の燃焼施設、鉄生産加工部門、ガラス・セメント、紙・パルプの施設が対象となった。加盟国全体の割当総量は年間21億9080万トンであり、対象施設数は11428となった。第2期では対象が温室効果ガス6種に拡大され、加盟国全体の割当量は当初、第1期より6%減の年間20億6300万トンの計画であったが、第1期のクレジット需給状況に鑑みて6.5%減とされた。

対象施設の事業者は排出許可を申請し、供与された排出枠の制限内で排出を行う。余剰排出枠は欧州排出権取引市場に売却が可能であり、他方、実績排出量が割当量を超える場

---

<sup>105</sup> 米国でも地域的な排出量取引制度が開始された。2003年に米北東部・カナダ東部の10州による発電所由来CO<sub>2</sub>の排出量取引制度 Regional Greenhouse Gas Initiative が発足。規制対象は25MW以上の火力発電所で2008年9月に第1回オークション実施、第一期遵守期間（3年間）が2009年1月に始まった。2007年には中西部6州及びマニトバ州の知事が Midwestern Greenhouse Gas Accord を、カリフォルニアとカナダ西海岸4州の知事が Western Climate Initiative を発足させた。いずれも2007年以降の景気後退に伴う電力需要減、温室効果ガス排出の自然減を背景に取引が停滞した。



合は同市場からの排出枠購入や、海外での排出削減活動によるクレジットの活用により、排出枠を確保する必要がある<sup>106</sup>。

欧州排出量取引制度の下での排出量取引は、炭素換算トン当たりの排出枠価格が 23.5 ユーロで開始され、2006 年 4 月に 30 ユーロまで上昇した後、翌 5 月には 14 ユーロに急落した。この価格変動には、天候を主因とする電力需給及び排出枠需給に関する取引参加者の思惑等が反映されたが、第 1 期間はいわば試行期間であり、第 2 期間には需給と価格の安定が期待された。しかし 2007 年以降の欧州景気後退により電力需要が停滞し、2008～12 年の第 2 期間を通じて排出枠は供給過多となり、価格は 10 ユーロを割り込むまでに下落した。

慢性的な排出枠の余剰は、欧州の景気停滞が最大の要因であるが、根本的要因として、欧州排出量取引制度の制度設計、特に各国の NAP 作成の段階で、競争力低下を懸念し厳しい排出削減義務を負いたがらない各産業や加盟国を慰撫し、制度発足に重点を置いたために、全体の排出枠割当が多めに設定されたことが影響している。2012 年にはついに、発電所が排出枠を市場で購入して石炭を燃焼した場合でも、炭素排出の少ない天然ガスを使用するより割安な状況に陥った。このため大量の米国産石炭が輸入され、欧州の電力部門温室効果ガス排出量が増加するに至った。欧州委員会および欧州議会では総排出枠の削減を含む欧州排出量取引制度の改革案が提案されたが、景気停滞を背景に難航している<sup>107</sup>。

欧州の経験を踏まえ、温室効果ガス排出抑制策について米国では次のような議論が展開された。

2007 年 11 月、ニューヨーク市のマイケル・ブルームバーグ市長は、温室効果ガス排出抑制策として学者や環境団体だけでなく企業の間でも支持が高まっているとして、全国的な炭素税導入を提言した。取引制度よりも税が効果的な理由として市長は、取引制度では個別施設ごとに排出量を測定する必要があり、困難なうえに事業者が不正を働く余地がある、と指摘した<sup>108</sup>。同年 12 月、経済学者のスティグリッツ コロンビア大学教授は、温室効果ガス排出に際し費用を負担させる仕組みとして「最も効率的で簡素な手段は炭素税」と述べた。企業は取引制度を好むが、皆に受け入れられる排出枠の配分方法は存在せず、

---

<sup>106</sup> 排出割当量を達成できなかった場合には第 1 期で 40 ユーロ/t-CO<sub>2</sub>、第 2 期は 100 ユーロ/t-CO<sub>2</sub> の罰金が課される。

<sup>107</sup> 第 3 期（2013～20 年）に向けた改善策として欧州委員会は 2012 年 11 月、2013～15 年に市場に供給される排出枠（35 億トン超）のうち 9 億トンの供給を保留し、排出枠需要の回復が見込まれる 2019～20 年の時期に供給することを提案した。また、長期的かつ抜本的な対策として、(a) 2020 年における EU 排出削減目標の引上げ（90 年比で現 20%を 30%へ）、(b) 第 3 期の排出総枠を縮小、(c) 排出量取引対象部門を拡大、(e) 国際クレジットの利用可能枠を削減、(f) 下限価格の設定など価格介入メカニズムを導入、等の選択肢を提示した。

<sup>108</sup> *The New York Times*, “Bloomberg Calls for Tax on Carbon Emissions,” November 2 2007.

特に先進国も途上国も受け入れ可能な配分は困難なことが理由である<sup>109</sup>。

2008年2月に議会予算局（Congressional Budget Office）は、温室効果ガス排出削減策としては、効率性及び実施費用の観点から取引制度より炭素税の方が優れている、とする報告書を発表した<sup>110</sup>。炭素税の利点として安定性（価格変動がない）を挙げ、長期的なCO<sub>2</sub>排出削減目標の達成に向けた最も効率的な手段と評価した。また、取引制度を実施する場合には最低価格や相場安定措置を盛り込むことが有用、と指摘した。同年9月には豪経済学者ガーナーが豪州の気候変動対策に関する政策提言を発表した<sup>111</sup>。同報告では炭素税の利点として①排出枠の配分を巡る対立を回避できる、②配分と関連して、制度に歪みをもたらす政治的圧力を回避できる、③取引費用が低い、④負担額の確実性が高い、等を挙げた。翌10月には経済学者で国連事務総長特別顧問のジェフリー・サックスが、温室効果ガス排出抑制には炭素税が簡素かつ低コストな方法である、と発言したことが報じられた<sup>112</sup>。

2009年1月にはエクソンモービルのレックス・ティラソン CEO がスピーチの一節において排出量取引と炭素税に触れ、取引制度には①取引のための新たなインフラが必要、②価格が不安定かつ投機を呼ぶ、③制度設計が複雑で信用性に疑問が残る、と指摘、他方で炭素税は、シンプル、低コスト、実施が容易で複数の産業部門に跨る制度には適している、設計次第で中立的税制になり得る、と指摘した<sup>113</sup>。同年4月には FedEx のフレッド・スミス CEO が、米議会が炭素税導入を望むのであればそれを支持する、炭素税は単純・明確で排出者に対する直接的なインセンティブ付けが可能であり取引制度よりも優れている、と指摘した。

2009年2月、クリントン政権で商務次官を務めた経済学者シャピロらが米国消費者協会（American Consumer Institute）の委託により行った調査の結果が発表された<sup>114</sup>。報告書は、排出量取引と炭素税の何れも支持はしないが、温室効果ガス排出削減手段としては炭素税の方が効果を挙げ得る、と結論した。理由として、取引制度の不透明性（排出枠価格が市場参加者により操作され得る）、炭素価格乱高下のリスク、対する炭素税の行政手

---

<sup>109</sup> Joseph E. Stiglitz, "Showdown in Bali," December 7 2007.

(<http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz94>)

<sup>110</sup> Congressional Budget Office, "Policy Options for Reducing CO<sub>2</sub> Emissions," February 2008.

<sup>111</sup> Garnaut (2008).

<sup>112</sup> Reuters, "Carbon Tax seen as best way to slow global warming," October 9 2008.

<sup>113</sup> Woodrow Wilson International Center for Scholars におけるスピーチ。

([http://www.exxonmobil.com/Corporate/news\\_speeches\\_20090108\\_rwt.aspx](http://www.exxonmobil.com/Corporate/news_speeches_20090108_rwt.aspx))

同年4月には FedEx のスミス CEO が、議会が炭素税導入を望むのならば支持する、炭素税は単純・明確で排出者に対する直接的なインセンティブ付けが可能であり取引制度より優れている、と指摘した

(Global Green Initiative における発言：

<http://www.commercialappeal.com/news/2009/apr/21/rethinking-green/>)。

<sup>114</sup> Shapiro (2009).

続面での簡便さ、欧州排出量取引制度の第1期の排出削減実績（参加国はロシア等の削減義務を負わない途上国からの排出枠購入により義務を達成しており、排出移転に過ぎない）等を指摘した。さらに同年8月に、排出削減クレジット取引という政策案の提唱者であるクロッカー、デイルズ、モンゴメリーといった経済学者がいずれも、気候変動対策として温室効果ガス排出量取引制度には期待できない、とコメントしている<sup>115</sup>

上記はいずれも、汚染物質の排出規制手段としては、市場メカニズムを利用する排出量取引制度が最も効率的であり、社会全体としての削減費用を最小化できるという、1990年大気浄化法成立当時のコンセンサスを覆す議論である。正確には、酸性雨対策において発電という同一部門内における排出量取引制度が有効に機能したことは事実だが、「温室効果ガス排出原単位や排出削減余地、削減費用が異なる複数の産業部門に跨る場合、さらに国際的に制度を適用する場合には、取引制度は最も効率的な手法とは言えない」と、1990年時点では米議会で超党派の支持を得ていたアイディアに、若干の、しかし政治的には重要な含意をもつ修正が加えられた、といえる。

このように経済学者や産業界の間で温室効果ガス排出抑制策として排出量取引の有効性が疑問視される中で、オバマ政権が発足し、民主党主導のもと下院では2009年6月に排出量取引法案が可決され、上院でも2009年11月に委員会レベルで審議されたのである。この過程では、上述の様々な問題点の指摘に応じて、①産業界の過度な負担を防ぎ、かつ温室効果ガス排出抑制効果が失われるほどの低価格を回避するために排出権価格に上限・下限を設ける、②価格乱高下を防ぐために中央銀行の通貨供給量調整に類似した排出枠リザーブを設ける、③政府が排出枠を売却して得る財政収入は、取引制度に伴いエネルギー価格上昇の影響を受ける消費者・産業に配分したり、省エネや再生可能エネルギー関連の助成金に充てることで税収中立的な制度とする、等の工夫が行われた。それでも最終的に法案が不成立に終わった要因として、不景気の状況下でエネルギー価格上昇を伴う温室効果ガス排出規制を行うことへの反発に加え、

- (1) 排出枠の配分を巡る産業界間、所得階層/地域間の対立が解決できなかった。
- (2) 各排出者が毎年報告する排出実績データ（登録簿）の管理や排出枠の配分、クレジット取引市場の創設と市場監視、価格乱高下の場合のリザーブ放出や不正取引の調査、輸出入の際の国境税調整の発動要件審査など政府に膨大な事務が生じる。

---

<sup>115</sup> *Wall Street Journal*, "Cap-and-Trade's unlikely Critics: Its Creators," August 13 2009.

なお2007、08年には保守派シンクタンクのAmerican Enterprise Instituteが、温室効果ガス排出抑制策として取引制度を批判し、炭素税の方が削減効果が期待できると主張する論文を発表した。Kenneth Green, Steven Hayward, Kevin Hassett "Climate Change: Caps vs. Taxes," American Enterprise Institute for Public Policy Research, June 2007 および Kevin Hassett, Apama Mathur, Gilbert Metcalf "The Incidence of a U.S. Carbon Tax: a Lifetime and Regional Analysis," AEI working paper, January 2008 を参照。

すなわち、

(3) 制度が複雑で各事業者にとって難解かつ事務負担も大きく、また制度運営のために莫大な行政費用が見込まれた。

(4) 排出枠が市場で取引され、投機商品化することへの抵抗感が、金融危機により金融機関への不信が高まる中では特に強かった。

などの要因が挙げられる。

繰り返しになるが、1970年代に環境保護庁による規則制定を通じて実験的に導入され、1990年大気浄化法で大規模に実施された排出量取引制度は、個別施設に規制が課され、超過達成クレジットを取引する柔軟措置であった。個別施設の基準値は、科学的根拠に基づいて容認可能な規制対象物質の大気中濃度と、技術的・経済的に可能な削減幅等を考慮して決定される。

しかし欧州排出量取引制度は、EUの温室効果ガス排出総枠を決めて各国・各施設に配分する方法であり、基準値は、科学的根拠よりむしろ政治的に決定された。業種間の利害対立の結果として排出枠総量は多めに設定され、欧州経済停滞の要因も加わってクレジット価格は低迷し、省エネや低炭素経済へのシフトを促す経済的インセンティブとして十分に機能していない。

2009年に米国議会で検討されたのも、国内の排出総枠を決めて産業/企業別に配分する方法であり、業界間の対立に加え、膨大な行政コスト、クレジット価格乱高下のリスク等、社会全体として費用最小化を期待し難かったことは上述のとおりである。つまり排出量取引制度の名のもとにオバマ政権が議会に可決を求めたのは、1990年代までにコンセンサスを得た取引制度の「アイデア」とは似て非なるものであった。

オバマ大統領が排出量取引法案成立を必要とした理由は、序論でも挙げた温室効果ガス規制への社会的合意の確保、取引制度の法的根拠の明確化と、国境税調整等の国内産業保護措置への要請に加え、以下の事情も考えられる。

第一に、米国内で温室効果ガス排出削減を実施するためには、国内政治的に、中国・インド等の新興国から一定の削減行動のコミットを得る必要があった。しかし新興国もまた米国の具体的な行動を要求した。大気浄化法に基づく温室効果ガス規制では環境保護庁が産業別、施設別に排出基準を定める必要があり、それには長期間を要する。政権1期目の成果として国際交渉で一定の進展を得るためには2011年12月の国連気候変動枠組条約締約国会議(COP)が期限であり、実質3年弱で規則制定を終えるのは現実的でない。第二に、オバマ政権は、排出クレジットの売却収入をエネルギー・環境政策と景気・雇用対策を兼ねた省エネ・再生可能エネルギー・インフラ事業への投資や助成金として支出することを計画していた。しかし、大気浄化法に基づく超過排出への罰金をこうした支出に充てるこ

とは、認められていない。

#### 第四節 小括

以上整理してきたとおり、オバマ政権の政策は従来の排出量取引制度と乖離していた。このため、1960～80年代に取引制度を理論的に精緻化した経済学者からも、温室効果ガス排出抑制策として経済の全部門を対象とする排出量取引制度は効果的に機能しないだろう、との批判的意見が挙げられた<sup>116</sup>。1990年大気浄化法案可決の時点では、直接規制を補完する排出量取引という政策アイデアの有用性がコンセンサスを得たわけだが、2009年に提案された、直接規制を伴わない単体での排出量取引という政策アイデアは、専門家の間でも議会でもコンセンサスを得ることができず、結果的に法案不成立に終わったのである。

同じく直接規制を伴わない排出量取引制度である欧州排出量取引制度が満足な成果を挙げない中で、過去に共和党議員に受容された「排出量取引」を模して実態的には異なる政策が提起された2009年気候変動法案の事例は、「アイデアの政治」が成立するための主要な特徴をすべて欠いている。1990年時点で、排出量取引という政策案は、石炭業界が抱く直接規制のコストに関する認識を変化させる説得力を持ち得たが、2009年には排出量取引というアイデアは、排出枠配分を巡る利害対立を激化させ、利害関係者に利益の再定義を促すのではなく、費用負担の回避に固執し態度を硬化させる結果を招いた、ともいえる<sup>117</sup>。

米国で政治的に支持を獲得した本来の取引制度は、数量規制があって初めて成立する柔軟措置であった。オバマ政権は2010年11月に排出量取引を含む気候変動法案の可決を正式に断念し、以降環境保護庁が、元々は規制対象に温室効果ガスを含まない1990年大気浄化法を根拠に、排出源別に温室効果ガス排出規制の規則制定を進めている。これを可能にしたのは、2007年の連邦最高裁判所による「温室効果ガスは大気浄化法で規制されるべき汚染物質である」との判決である。環境保護庁が策定しているのは直接規制であり、かつ、温室効果ガスは排出量取引制度を唯一明文規定している1990年大気浄化法第4章「酸性雨プログラム」の規制対象物質ではないため、取引制度を含まない直接規制である。

その数量規制の決定方式、規則制定手続の問題を、次章以降で取り上げる。

---

<sup>116</sup> *Wall Street Journal*, “Cap-and-Trade's Unlikely Critics: Its Creators,” August 13 2009, Prepared testimony of W. David Montgomery, Ph.D. before the Committee on Science, Space, and Technology United States House of Representatives, Hearing on Climate Change, March 31 2011.

<sup>117</sup> 排出量取引法案に対する産業界及び主要ポストにある議員の反応については、前掲 杉野綾子「動き始めた米国エネルギー・気候変動法案審議」(日本エネルギー経済研究所、2010年5月)および杉野綾子、田中鈴子「米国下院『米国クリーンエネルギー・安全保障法案』について」(日本エネルギー経済研究所、2009年7月)にまとめた。



## 第二章 規則制定の適正手続と規制交渉の出現

本章では、行政機関が規則を制定する際に従うべき手続を定めた行政手続法を取り上げる。オバマ政権が2010年11月の中間選挙での民主党の敗北をもって立法を通じた排出量取引制度の導入を断念し、大気浄化法を根拠とした温室効果ガスの直接規制を進めていることは既に述べたとおりであるが、その規則制定についても、行政手続法に即して適正手続が求められるためである。

規則制定の適正手続の必要性は1930年代に認識され、約10年間の検討を経て1946年に行政手続法が制定された。その過程では、利害関係者の参加の権利および司法審査を求める機会を確保することが重視された。しかし1970年代には行政手続法が規定する正規の手続が抱える問題点が顕在化し、規則制定の円滑化を目的とした代替的手続である「規制交渉」が出現した。利害関係者間で規則案を直接交渉させることで円滑な規則制定が実現し、訴訟が回避され、当事者の遵守意欲も高く政策の実を挙げ得る、という規制交渉のアイデアは、1970年代半ばに学者が提案し1980年代に実験的に行われ、その成功を踏まえて法案として提出され1990年に成立した。この経緯もまた、前章で整理したアイデアの政治の概念に合致する。

但し、政策手法としての規制交渉の有用性については研究者の間で評価が分かれ、中でも、規則制定の時間短縮と訴訟防止の効果を挙げたか、という実務面と、議会が行政機関に委任した規則制定権限の再委任にあたる、という法的正当性が主な論点となっている。また規制交渉の実施件数をみても、1996年以降は行政機関が交渉型手続に消極化しているのが実態である。規制交渉が普及しない要因について、本章ではオバマ政権が利害関係者との協議を通じて自動車温室効果ガス排出規制を策定した事例を取り上げ、先行研究が見落としていた実務面の問題点を指摘する。そして次章において、再委任の問題を含む行政法理論の面からの検討を行う。

このように行政機関には規則制定に際して複数の手続的選択肢があり、各選択肢には異なる意図と長所・短所があるが、まずは温室効果ガス規制と行政手続法との関連性を明らかにするために、大気浄化法に基づく環境保護庁（EPA）の温室効果ガス規制権限が認められるまでの経緯と、オバマ政権下の環境保護庁がどのような規則制定の責任を負ったのかを整理する。

### 第一節 大気浄化法に基づく温室効果ガス規制権限が認められるまでの経緯

人間活動により発生した温室効果ガスに起因する気候変動問題が政策課題として浮上したのは、1972年のローマクラブ報告『成長の限界』や1979年世界気候会議にまで遡る。米国ではNASA（アメリカ航空宇宙局）の大気学者ハンセンが1981年にサイエンス誌に論

文を発表したが、これが米国内で注目を浴びたのは 1988 年 6 月、上院エネルギー委員会でのハンセンの証言が契機であった。翌 1989 年 1 月に大気浄化法修正法案が提出され、1990 年大気浄化法として成立したが、ここでは温室効果ガスは規制対象物質には含まれなかった<sup>118</sup>。

クリントン政権下でも法的拘束力のある温室効果ガス排出規制は導入されなかったが<sup>119</sup>、1998 年に行なわれた議会公聴会で、環境保護庁のブラウナー長官が「温室効果ガスは大気浄化法 202 条<sup>120</sup>で規制されるべき大気汚染物質である」と証言した<sup>121</sup>。これに着目した環境団体が、1999 年に自動車からの温室効果ガス排出規制の実施を求めて環境保護庁を提訴し、類似の訴訟が 2003 年までに 7 件提起された<sup>122</sup>。

G・W・ブッシュ大統領は選挙公約の段階で京都議定書批准については反対を表明していたものの、火力発電所からの 4 種類の汚染物質（SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、水銀、CO<sub>2</sub>）の排出規制を掲げていた<sup>123</sup>。ブッシュ大統領はテキサス州知事時代にこれら 4 物質の既設発電所からの排出規制を実施した実績をアピールしたが<sup>124</sup>、就任後の 2001 年 3 月に CO<sub>2</sub> 排出規制に

---

<sup>118</sup> 1990 年大気浄化法案と並行して、下院では温室効果ガス排出抑制のため 2005 年までに国内エネルギー消費 20%削減を目指す法案が可決されるなど、気候変動問題と大気浄化法は別個の問題として議論されていた。要因として、①気候変動と温室効果ガスの因果関係に関する科学的根拠が不十分で排出基準を作成できる段階ではなかった、②大気浄化法改正は、温室効果ガスを含めるまでも無く争点が多く、温室効果ガスを追加した場合成立が危ぶまれた、等が考えられる。

<sup>119</sup> 温室効果ガス排出規制策としてエネルギー使用税にあたる Btu 税を提案したが議会で支持を得られず、自主的取り組みを中心とする気候変動行動計画（Climate Change Action Plan）として省エネや再生可能エネルギー利用への優遇税制等の施策が導入された。

<sup>120</sup> 大気浄化法第 2 章は自動車からの大気汚染物質排出規制を定めており、汚染物質としては炭化水素、一酸化炭素、窒素酸化物、粉塵を指している。いわゆる「温暖化 6 ガス」のうち CO<sub>2</sub> とメタン、フロンは規制対象に挙げられていない。

<sup>121</sup> 下院歳出委員会の 1999 年度歳出法案審議で、トム・ディレイ議員に「環境保護庁（EPA）は発電所由来の CO<sub>2</sub> の規制権限がある」との見方についてコメントを求められ、キャロル・ブラウナー長官が EPA には規制権限あり、と回答。法律の見解を提出するよう求められ、1998 年 4 月 10 日に EPA 法律顧問のジョナサン・キャンオンが、CO<sub>2</sub> は大気浄化法上の汚染物質に含まれると考えられる論拠を提出した。さらに 1999 年 6 月 10 日、キャンオンの後任の法律顧問ゲイリー・グージーが下院政府改革委員会・科学委員会で証言し、大気浄化法が世界的気候変動の防止を明文規定していない事が、EPA が CO<sub>2</sub> 排出を規制できないことを意味しない、との声明を出した。

<sup>122</sup> 1999 年 10 月 20 日、再生可能エネルギー企業連合 Alliance for Sustainable Communities と環境団体（Environmental and Energy Study Institute、Friends of the Earth、Greenpeace USA、International Center for Technology Assessment 等）が自動車の CO<sub>2</sub> 排出に関する規則制定を求めて EPA を提訴した。類似訴訟に Massachusetts et al. v. EPA et al.、American Trucking Associations, Inc. v. EPA、Green Mountain Chrysler Plymouth Dodge Jeep v. Crombie、Central Valley Chrysler-Jeep Inc. v. Goldstone など。

<sup>123</sup> 2000 年 9 月 29 日、ミシガン州サギノーで行ったエネルギー政策演説“A Comprehensive National Energy Policy”の中で、「発電能力増強を進める一方、大気浄化に取り組む。議会、環境団体、産業界と協力してすべての発電所に二酸化硫黄、窒素酸化物、水銀と二酸化炭素排出を削減するための基準を、合理的な時間軸で遵守するよう義務付ける。排出量取引のような市場メカニズムに基づくインセンティブを提供し、産業界の達成を支援する」と述べた。

<sup>124</sup> 大気浄化法に基づく排出基準の執行は州に委ねられており、テキサス州では 1971 年に州内で大気浄



反対する上院議員に対して、発電所に対する CO<sub>2</sub> 排出削減義務を支持しない、CO<sub>2</sub> は大気浄化法上の大気汚染物質には含まれない、エネルギー省が行った「CO<sub>2</sub> 排出削減義務は電気料金高騰を招く」という分析の詳細な検証を待つ必要がある、との書簡を送り、公約を撤回した<sup>125</sup>。

2002 年 12 月には、International Center for Technology Assessment (CTA) 等の環境団体が、前述の自動車温室効果ガス排出規制実施の請求にも拘らず環境保護庁が明確な回答を行わなかったとして、再度環境保護庁に規則制定を求める訴訟を提起した<sup>126</sup>。これに  
応えて 2003 年 8 月、環境保護庁のジョンソン長官は前任者の発言を翻し、同庁は CO<sub>2</sub> を大気浄化法 202 条で規制されるべき汚染物質とは看做さず自動車の CO<sub>2</sub> 排出を規制しないと判断した<sup>127</sup>。CTA 等は大気浄化法 307 条に基づく司法審査を要求し、2005 年にコロンビア特別区の連邦控訴裁判所は環境保護庁に対する訴訟を一本化してマサチューセッツ州 v. EPA に代表させ、「環境保護庁が自動車温室効果ガス排出を規制しなかったことは、適切な行動であった」との判決を下した<sup>128</sup>。原告団はこれに控訴し、2007 年 4 月に連邦最

---

化法を執行するためのテキサス州大気浄化法 (The Texas Clean Air Act) が制定された。連邦の大気浄化法は、発効 (1971 年 9 月 1 日) 以前に建設された発電所に対し排出基準の適用を免除していたが、1999 年にテキサス州議会が可決した州法 SB7 および SB766 は適用免除発電所に自主的排出削減を促し、更に 2001 年に排出削減を義務付ける HB2912 が可決された。

<sup>125</sup> “Letter to Members of the Senate on the Kyoto Protocol on Climate Change,” March 13 2001 (Government Printing Office, Weekly Compilation of Presidential Documents, Monday, March 19, 2001 Vol.37, No/11 Pages 431–461 ) .

<sup>126</sup> International Center for Technology Assessment et al. v. Whitman.

<sup>127</sup> EPA 法律顧問ロバート・ファブリカントが 2003 年 8 月 28 日長官に書簡を送り、それを受けて 9 月 8 日に連邦公報に告知が掲載された (Notice of denial of petition for rulemaking, Fed.Reg. Vol.68, No.173, Sep 8, 2003) 。論拠は次のとおりである。

- 1) 大気浄化法は、EPA に気候変動対策を目的として CO<sub>2</sub> 排出を規制する権限を与えていない。CO<sub>2</sub> 規制には新たな立法が必要な点は 2000 年の最高裁判決 Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp. で明らかである (同判決は FDA に食品・煙草に関する規制権限を与えた一般法と煙草の含有物質に関する特別法との間で、特別法の優位を指摘した) 。
- 2) キャノン覚書は、①EPA は、大気浄化法の汚染物質の定義に合致する物質で、長官が公衆衛生上有害と判断した物質の排出を規制できる、②公衆衛生には世界的気候変動を含む、との前提に立っている。しかし大気浄化法で気候変動に関連するのは 821 条 (発電所の CO<sub>2</sub> 排出量測定義務)、602 条 (EPA にオゾン層破壊による温暖化影響の評価を指示)、103 条(g) 非規制的行為 (研究開発等) である。
- 3) 大気浄化法第 6 章は、気候変動問題はグローバルな問題なので国際的枠組みに積極的に参加する、と記述している。気候変動による米国内での影響も複雑であり、1970 年・77 年大気浄化法に定めた NAAQS のように州・EPA の規制により目標が達成できる性格のものではない。
- 4) 1978 年以降議会は度々気候変動問題に関する法案を審議・可決してきており、大気浄化法の枠組み外で対応しようとしていることは明らかである。
- 5) 以上から、CO<sub>2</sub> は大気浄化法でいう汚染物質に該当しない。

<sup>128</sup> Massachusetts v. EPA, 415 F.3d 50 (D.C. Cir. 2005).

原告には 12 州 (カリフォルニア、コネチカット、イリノイ、マサチューセッツ、メイン、ニュージャージー、ニューメキシコ、ニューヨーク、オレゴン、ロードアイランド、バーモント、ワシントン)、3 都市 (ニューヨーク、ボルチモア、ワシントン DC) 及び複数の環境団体が含まれた。また EPA 側の関係人には 10 州 (アラスカ、インディアナ、カンザス、ミシガン、ノースダコタ、ネブラスカ、オハイオ、サウスダコタ、テキサス、ユ

高裁は、温室効果ガスは大気浄化法 202 条で言うところの大気汚染物質に含まれる、との判決を下した<sup>129</sup>。そして環境保護庁に対し、温室効果ガスの健康上・公衆衛生上の危険性に関する報告書を提出するか、或いは温室効果ガスを規制しないことの明確な根拠を示すように命じた。

最高裁判決を受けて環境保護庁は温室効果ガスの危険性に関する調査を実施し、2007 年 12 月にホワイトハウスに送付したが、ブッシュ政権は、大気浄化法は温室効果ガス排出規制の最善の手段ではないとして同報告書の公表を見送った。環境保護庁は翌 2008 年 5 月に報告書をパブリックコメントにかけ、同年 7 月 11 日に公表したが、ホワイトハウスは同日付で報告書が政権の見解・政策を代表していない旨の声明を公表した<sup>130</sup>。

この間 2006 年と 2008 年には、連邦環境保護庁が将来的に温室効果ガス排出規制に乗り出す場合、州政府が独自に実施している温室効果ガス排出規制との重複や矛盾が生じる懸念があることから、複数の州政府と環境団体が明確な基準の策定を求めて連邦環境保護庁を提訴した<sup>131</sup>。

オバマ大統領は 2009 年 1 月 26 日に、連邦環境保護庁が大気浄化法に基づき自動車温室効果ガス規制を行うことを言明し、同時に環境保護庁に対し、カリフォルニア州による自

---

タ)と自動車・トラック関連団体が名を連ねた。

<sup>129</sup> The Supreme Court decision "Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.", 549 U.S. 497 (2007)において、裁判所意見は、次のような指摘を行った。

①気候変動に関する危機感が国際的に高まり、大気中の温室効果ガス濃度と気候変動に関する関連性についても科学者の間である程度共通理解が成立している。EPA は 2003 年 9 月に CO<sub>2</sub> 排出規制不実施を宣言する過程で、気候変動問題の重要性や温室効果ガスとの関連性について反論していない。

②1987 年 The Global Climate Protection Act で、議会は国務省に対し、米国の対外政策を気候変動対策と整合させるよう命じた。同法は EPA にも国務省と協議のうえ必要な国内規則を策定するよう命じており、EPA はこれに反対意見を提起したことはない。

③EPA が 2003 年に規制権限が無いため CO<sub>2</sub> 排出を規制しないと判断したことは、法的権限が認められれば EPA は温室効果ガスを規制する意思がある事を意味する。

④大気浄化法は EPA の規制権限行使の条件として、当該物質が大気汚染を引起す、又は寄与し、その大気汚染が公衆衛生及び福利を危険に晒すことが合理的に予測されることを挙げている。同法は福利を幅広く捉えており、気候変動・天候変化を含むとの解釈が可能である。

⑦EPA は、規制を行わない方が良いと判断される場合には規則制定を見送ることができるが、温室効果ガスが気候変動を引き起こす（又は寄与する）か否かの判断根拠を明確にしていない。

<sup>130</sup> White House Policy Memorandum "Environmental Protection Agency Advance Notice of Proposed Rulemaking Regarding Greenhouse Gas Emissions and the Clean Air Act," July 11 2008.

<sup>131</sup> 原告団は 12 州と 2 都市、環境団体。大気浄化法 111 条は、EPA が汚染物質の固定排出源に関する排出基準 (New Source Performance Standards: NSPS) を定め建設許可の必須要件とすること、また州が管轄する既存施設の排出規制について、EPA は排出基準のガイドライン (Existing Source Performance Standards: ESPS) を示すよう求めている。NSPS は、EPA が適切に実証済みと認める最善の排出抑制措置を導入した場合の排出削減見込みを反映する。EPA は①排出源の分類、②規制対象物質、③対象設備、④基準値を決定する権限をもつ。基準値は対象排出源や物質により数値基準 (排出量又は削減幅)、設計基準、機器基準、操業手順など様々な形をとり得るが、基本的に特定の技術の使用を指示しない。

自動車温室効果ガス排出規制導入の是非を再検討するよう指示した<sup>132</sup>。同年6月30日に環境保護庁は、カリフォルニア州の規制権限を認めることを発表した<sup>133</sup>。また2009年2月17日、ジャクソン環境保護庁長官は、ブッシュ前政権が決定した「炭素排出の環境影響を考慮することなく石炭火力発電所の新規建設を行なえる」という規則を見直す方針を発表した<sup>134</sup>。さらに翌18日、長官は環境保護庁職員に対し、温室効果ガスの健康・公衆衛生上の危険性に関する調査報告書の準備を指示した。前述の通り2007年最高裁判決に従って調査済みであった報告書は、パブリックコメントを経て2009年12月に最終報告が発表され<sup>135</sup>、報告書の公表を受けて環境保護庁は2010年3月に、固定排出源への温室効果ガス排出規制を2011年1月以降段階的に開始することを表明した<sup>136</sup>。

他方、2006年と2008年に提起された州からの訴訟は継続しており、2010年12月に環境保護庁は原告団との間で、発電所と製油所に関する基準を策定することで和解合意に達した<sup>137</sup>。合意によれば、環境保護庁は発電所の基準案を2011年7月までに作成、パブリックコメントを経て2012年5月に最終規則を公布する。製油所の基準案は2011年12月までに作成し2012年11月までに最終規則を公布する。この日程は遅れて、環境保護庁は2012年2月に年内の製油所規則案作成を断念したことを発表した。発電所規則案は2012年3月27日に発表されており、第5章で取り上げる。

以上の経緯により、環境保護庁は大気浄化法を根拠として温室効果ガス排出規制を行うため、以下に挙げる規則制定の義務を負った。

---

<sup>132</sup> President Obama “Memorandum on the State of California Request for Waiver Under 42 U.S.C. 7543(b), the Clean Air Act,” January 26 2009.

大気浄化法は原則として連邦EPAに規制権限を認めているが、同法302条はカリフォルニア州に特別に、EPAの許可を条件として連邦基準よりも厳格な排出基準の実施を認め、他州には連邦基準かカリフォルニア基準かの選択を認めている。同州は自動車からの温室効果ガス排出規制案を策定しEPAに許可を求めたが、G・W・ブッシュ政権はこれを却下した。カリフォルニア州の温室効果ガス排出規制を承認した場合、間接的に、EPAにも大気浄化法に基づき温室効果ガス排出規制を行なう権限と責任があると認めることになる。また、産業界が規制のパッチワーク状況を嫌うため、温室効果ガスに限らず州政府による規則制定権限に否定的な立場を採ったものである。

<sup>133</sup> “California State Motor Vehicle Pollution Control Standards,” Fed. Reg. Vol.74, No.129, July 8 2009.

<sup>134</sup> 大気浄化法に定める新規固定排出源のうち、NAAQS達成地域における汚染防止を目的としたPSDプログラムにおいて、温室効果ガスを規制対象汚染物質に含めなかったため。

<sup>135</sup> EPA “Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act” (40 CFR Chapter I), December 15, 2009。報告書は温室効果ガスが地球環境及び人体の健康、種々の経済活動に対し好ましくない影響を及ぼす旨を指摘した。温室効果ガスの危険性が示されたことで自動車排ガス中の温室効果ガスだけでなく、人間活動による温室効果ガス排出は全てEPAの規制対象となることとなった。

<sup>136</sup> EPA press release “EPA Formally Announces Phase-in of Clean Air Act Permitting for Greenhouse Gases/Agency reiterates no stationary source requirements until 2011,” March 29 2010.

<sup>137</sup> “Notice of Proposed Settlement Agreement; Request for Public Comment” Fed.Reg. Vol.75 No.250 December 30 2010.

表 1 EPA の温室効果ガス規制権限が認められるまでの経緯

	出来事	内容	EPA の義務
98 年 4 月	Cannon Memorandum	EPA に CO <sub>2</sub> 規制権限あり	-
99 年 6 月	Guzy Statement	EPA に CO <sub>2</sub> 規制権限あり	-
01 年 3 月	上院議員へのブッシュ大統領書簡	発電所 CO <sub>2</sub> 規制不支持、汚染物質に該当せず	-
03 年 9 月	Notice of denial	EPA に CO <sub>2</sub> 規制権限無し	-
05 年 9 月	Massachusetts v. EPA (控訴裁)	EPA の CO <sub>2</sub> 規制不実施は適切	-
07 年 4 月	Massachusetts v. EPA (最高裁)	EPA に CO <sub>2</sub> 規制の権限と責任あり	温室効果ガスの危険性報告書提出
09 年 1 月	オバマ大統領覚書	加州の自動車 CO <sub>2</sub> 規制権限の検討開始を指示	大気浄化法 202 条に基づく自動車温室効果ガス排出基準策定
09 年 6 月	加州へのウェイバー適用(EPA)	加州の自動車 CO <sub>2</sub> 規制権限を認める	-
09 年 12 月	温室効果ガスの危険性報告(EPA)	温室効果ガスの危険性の科学的根拠、汚染物質に該当	大気浄化法に基づく温室効果ガス排出規制の実施
10 年 3 月	Phase-in of Clean Air Act Permitting(EPA)	固定排出源の温室効果ガス規則制定を宣言	大気浄化法 111 条に基づく産業設備の排出基準策定
10 年 12 月	和解合意(EPA)	発電所・製油所の温室効果ガス排出基準策定期限で合意	発電所基準は 2012 年 5 月、製油所基準は 11 月までに公布

## 第二節 規則制定の適正手続と規制交渉の出現

大気浄化法は第 3 章「一般的規定」の 307 条「行政手続及び司法審査」において、同法の執行に際して環境保護庁が採るべき手続を次のように定めている<sup>138</sup>。

- (1) 大気浄化法 111 条、202 条の排出基準を含む規則制定は、別段の定めがない限り行政手続法 553～557 条の適用を受けない。
- (2) 規則制定開始の告知は、行政手続法 553 条に沿って連邦公報 (Federal Register) に掲載する。その際、大気浄化法 317 条に基づき実施した経済影響評価を添付する。
- (3) 行政手続法の趣旨に沿って妥当なコメント期間を設け、あらゆる者に文書での意見提出を認め、利害関係を有する者には口頭での意見陳述の機会を与える。

ここで別段の定めがない限り適用を受けないとされている行政手続法 (Administrative

<sup>138</sup> The Clean Air Act Amendment of 1990, Title III General, sec. 307 General Provisions Relating to Administrative Proceedings and Judicial Review 及び sec. 317 Economic Impact Assessment.

Procedure Act of 1946、合衆国法典 551-559 条<sup>139)</sup> は、具体的に次の 2 通りの規則制定手続を定めている。

1) 正式規則制定 (formal rulemaking、556~557 条) : 対審型聴聞。授權法が聴聞の実施と記録を要求する場合に適用される。時間と労力がかかるため、明確に要求されない限り、連邦最高裁もこの適用をできるだけ制限するような解釈を行っている<sup>140)</sup>。

2) 略式規則制定 (informal rulemaking、553 条) : 授權法に特別の定めがない場合に適用される。要求されるのは告知 (notice) とコメント (comment) の手続のみで、連邦最高裁は判例を通じてこの適用を奨励してきた<sup>141)</sup>。

連邦公報に告知が掲載された後、利害関係人に意見を述べる機会が保証される。行政機関は表明された意見に対する評価を行い、最終規則公布の際に連邦公報に記載する。但し行政機関は表明された意見に拘束される義務はない。

これに対し、1950 年代以降に行政手続法に基づく規則制定を実際に行う過程で、略式規則制定手続に審議会への諮問など何らかの手続を加味する折衷形態の規則制定 (混合規則制定 : hybrid rulemaking) が、判例上発展してきた<sup>142)</sup>。

上述のとおり大気浄化法に基づく規則制定は行政手続法 553 条の適用外とされながら、他方で同 553 条に則った告知とコメントが要求されている。つまり、大気浄化法の要求する規則制定手続は、行政手続法 553 条の告知とコメントに加えて、経済影響分析と、大気浄化法 109 条に基づき設置された科学検証委員会への諮問及び全米科学アカデミーへの諮問などの追加的手続を要求する (大気浄化法 307 条(d))、混合規則制定である。

このように行政府による規則制定手続の原則を規定している 1946 年行政手続法は、従来から実施されていた規則制定手続を成文化・合理化・統合し、連邦政府の全行政機関が従

---

<sup>139)</sup> U.S. Code Title 5 Government Organization and Employees, Part 1 The Agencies Generally Chapter 5 Administrative Procedure, Subchapter 2 Administrative Procedure.

<sup>140)</sup> 1952 年移民国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952) に基づく入国管理庁の国外退去命令が問題となった 1955 年マルチェロ事件判決 (*Marcello v. Bonds*, 349 U.S. 302) で、行政手続法の正式手続は正式手続を要請する旨の立法規定がある場合のみに限定される、との判断が表明された。

<sup>141)</sup> 1956 年の判決 (*United States v. Storer Broadcasting Co.*, 351 U.S. 192) で最高裁は、立法規定より行政機関の専門的判断を尊重し、正式手続に代えて略式規則制定を行うことを妥当とした。事件は、連邦通信法が放送局新設の審査に際し連邦通信委員会 (FCC) に事前の聴聞実施を命じているにも拘らず、FCC が事務処理簡便化のため略式手続で規則を制定し、当該規則に合致しない申請を聴聞なしに却下した手続を不当としてストローラ社が FCC を訴えたもの。Verkuil (1978) は、最高裁判例により行政機関が略式規則制定を行うインセンティブが高まった、と指摘している。

<sup>142)</sup> 連邦控訴裁が 1972~77 年にかけて相次いで、告知とコメントの略式規則制定に、公聴会等の付加的手続を命じる判決を出した。その 1 つである *Vermont Yankee Nuclear Power Co. v. Natural Resources Defense Council* の控訴審において連邦最高裁は 1978 年、法が要請する場合にのみ付加的手続が求められる、との判断を下し、以降これが混合規則制定手続とされる。Bressman (2007) および Delong (1979)。

うべき適正手続として明示するとともに、規則制定手続における利害関係者の権利を規定することを目的として制定された<sup>143</sup>。

適正手続の模索は、公益事業規制が始まった19世紀半ばまで遡る<sup>144</sup>。当初は主に州議会や州公益事業委員会により規制が行われ、公益事業の拡大に伴い規制も拡大していった。20世紀に入ると州際通商委員会をはじめとする連邦の行政委員会が設置され、規制権限が徐々に連邦に移った。この時期に適正手続が問題となった事例として、1913年の連邦通商裁判所における州際通商委員会 v. ルイスヴィル-ナッシュヴィル鉄道会社事件判決が挙げられている<sup>145</sup>。しかし、適正手続への要求が高まるのはニューディール政策により公益事業統制が活発化してからであった<sup>146</sup>。

1933年のローズベルト政権発足後、政府の経済への介入が強まったのに対し、1935～36年には最高裁判所が次々と違憲判決を下した<sup>147</sup>。しかし、1937年に最高裁は最低賃金法を合憲と判断し、ニューディール政策支持へと方針転換した<sup>148</sup>。以降1943年までにローズベルト大統領は8名のリベラル派最高裁判事を任命、ローズベルト・コートが行政権限の拡大を間接的に後押しした<sup>149</sup>。その過程では規則制定が主要な行政手段として使われたが、権限行使にあたって行政府が従うべき手続についての一般法は確立されないままであった<sup>150</sup>。

行政手続の確立の必要性が認識され行政手続法が制定されるまでの過程は、野口(2008)を参考にすれば大きく2つに分けられる。前半は1930年代の保守派が主導した時期であ

---

<sup>143</sup> McNollgast (1999).

<sup>144</sup> 野口 (2008)。

<sup>145</sup> 州際通商委員会が鉄道料金の引下げを命じたことが、没収的であり適正手続なしに財産権を奪うものであるとして提起されたこの訴訟の判決では、次の諸点が明確にされた。

①行政委員会の命令が会社の憲法的・立法的権限を奪うものであってはならない。

②法律に反していないかどうかは法律的問題として論じる。

③事実問題に関しては実質的証拠に支えられているかどうか審理対象となる：全ての当事者は、防御権の保持のため、提出された考慮すべき証拠を完全に通告されなければならない。承認を反対尋問する機会、証拠を閲覧する機会、説明・反駁のために証拠を提出する機会を保障されなければならない。

野口 (2008)によれば、1890年の連邦最高裁によるシカゴ・ミルウォーキー・セントポール鉄道会社 v. ミネソタ州事件判決では、「会社はその財産の利用に関して合理的な料金を徴収する権限を侵害されること」および「その侵害が司法機構の審理なしに行われること」が適正手続理念に反する、とされた。

<sup>146</sup> 例えば Rabin (1977)は、規則制定は1930年代までは重要な研究テーマでも政治的争点でもなかった、と指摘している。

<sup>147</sup> Jackson (1941)によれば、連邦最高裁はニューディール立法を違憲とした際、論拠として適正手続概念を強調した。「最高裁は、適正手続条項のような連邦議会の権限を制限する条項、または権限を留保する条項の範囲を拡大する」ことにより権限行使を抑制した。

<sup>148</sup> 1937年ウェストコーストホテル対パリスッシュ事件 (West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379, 398) はワシントン州の最低賃金法の合憲性が争われた事件で、連邦最高裁は立法府の判断を尊重する(司法消極主義)として同法を支持、ニューディールへの抵抗をやめた。Jackson (1941)。

<sup>149</sup> Galloway, Jr. (1991)。

<sup>150</sup> 「1930年代後半には規則制定が決定的に重要であることが確立していたにもかかわらずその統一性は未確立であった」、Kerwin (2003)。

り、後半は 1940 年代に入ってリベラル派が行政過程の改善に乗り出した時期である。ここで保守派とは経済的自由主義かつ司法積極主義の立場であり、具体的には米国法曹協会 (American Bar Association : ABA) が中心的な役割を果たした模様である<sup>151</sup>。

他方、リベラル派の見解は、1941 年に司法長官行政手続委員会の報告書の提出によって初めて文書の形で表明された<sup>152</sup>。同報告書は 1946 年行政手続法の実質的なベースとなったとされる<sup>153</sup>。報告書は、現に行われている規則制定手続を次の 3 つに類型化した。

- ① 協議 (Consultation) : 利害関係人に対する事前手続であり、当事者を手続に参加させることで利害調整を図る。目的は私的利益の保護と情報収集。
- ② 聴聞 (Hearing) : 予め公に告知され、利害関係人が参加可能な聴聞。目的は参加および調査。
- ③ 対審型聴聞 (Adversary Hearing) : 規則が制定された場合、それにより影響を受ける者の損失が明らかであるような事件性を有する規則制定に適用され、目的は事件を審理すること。a) 行政機関の事実認定が実質的証拠によって支持されること、b) 事実認定が聴聞の記録に基づくこと、の 2 要件を満たさねばならず、実質的証拠が欠けている場合には裁判所が行政決定を破棄し得る。

報告書は、行政手続において対審型聴聞ではないインフォーマルな手続が多く履行され、利害対立の解消が図られている現状を重視し、これを推奨した<sup>154</sup>。また、行政手続の具体的な内容についてはなるべく行政機関又は立法府の決定に委ねるべき、とした。さらに行政実務が複雑化している状況に鑑み、情報公開が重視された<sup>155</sup>。

1945 年 5 月に提出された行政手続法案では、規則制定手続として正式 (対審型聴聞) と略式 (聴聞を含むその他の参加手段) が示された。正式手続は法律で規定される場合に要請され、それ以外の場合は「インフォーマルな手続の通常の形式の中から行政機関が自

---

<sup>151</sup> ABA は 1933 年に行政法に関する特別委員会を設置。委員会の 1934 年報告は「現代では政府の権限を他の機関に委任する必要がある。しかし立法権限の分野においては議会が最高の決定権者である。委任された立法権限を行使する行政主体が司法権限も行使することは不可である」と指摘した。ABA は当時、行政機関の行為を準立法的 (規則制定) と準司法的 (個人の権利に影響を与え得る決定を行うこと、裁定) に分け、司法の領域である後者を行政機関が侵食することを問題としていた。この立場から 1937 年まで行政裁判所の設置を提案していた。

<sup>152</sup> Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure, S. Doc. No.8, 77th congress, 1st session, 1941.

<sup>153</sup> 本多 (1988)。

<sup>154</sup> Final Report および園部 (1969)。最終報告書においては正式手続の前にまずインフォーマルな手続での問題解決が図られるべきであるとされた。

<sup>155</sup> 最終報告書は、①行政機関は通常、代表組織ではなく、自らの専門性の範囲内で調査し、裁量的判断を行う機関であること、②行政機関の知識も完全ではないため、その規制により影響を受ける人々の対立する見解を学ぶ必要があるとして、立法過程以上に参加の機会を確保する必要性を指摘した。

由に選択する」こととされた<sup>156</sup>。

行政手続法の成立は、政治的にはどのような意義があるのだろうか。マカビンズ、ノール&ワインガストは、ニューディールに反対する保守派が1933年以降毎年、行政府による経済介入を制約する目的で行政手続の改善（具体的には司法審査の機会を拡大）の法案を提出したが、1945年まで一貫して失敗に終わった、と指摘している。1946年に行政手続法が実現した要因についてマカビンズ、ノール&ワインガストは、ニューディール連合が弱体化し、同年の中間選挙での民主党敗北が見込まれたこと、1948年選挙でも民主党の苦戦が予想され、大統領職及び上下両院の多数議席を共和党に握られればニューディール政策の巻き返しが予想されたことを挙げている。このため規則制定手続を確立し、政策変更の試みに対し制度的歯止めをかける目的で、民主党が行政手続法制定に積極的になった、との指摘である<sup>157</sup>。さらに、1930年代には司法府が保守派優位であり、司法審査の機会を拡大すれば、ニューディール政策が妨害される懸念があったが、1946年時点では司法がリベラル派優位となっており、司法審査の機会の拡大はニューディール政策を護るうえで懸案ではなかった、とも指摘している<sup>158</sup>。

1946年行政手続法をもって、参加機会を確保する規則制定手続が整備されたが、現在の行政手続法にはSubchapter 3として「交渉による規則制定手続」(Negotiated Rulemaking Procedure、規制交渉)が追加されている。行政機関が、制定しようとする規則に利害関係を持つ者から構成される協議の場を設置し、そこでの合意をもとに規則制定を行う手続を定めたものであり、主な規定は次のとおりである。

- (1) 行政機関は、規制交渉が公共の利益に合致すると判断する場合は規制交渉委員会（以下、委員会）を設置することができる。
- (2) 上記判断に際しては、①規則制定の必要性、②規則により影響を受ける限られた数の特定可能な利益の有無、③委員会が偏りのない進行役により進行されるという合理

---

<sup>156</sup> "Attorney General's Manual on the the Administrative Procedure Act," Prepared by the United States Department of Justice Tom C. Clark, Attorney General, 1947 (ABA Administrative Procedure Database).

<sup>157</sup> McNollgast (Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll & Barry R. Weingast, 1999).

<sup>158</sup> 但しこの分析では、適正手続の法制化に反対してきたリベラル派が遂に1946年にこれを受け入れた要因は説明されるものの、1941年に既にリベラル派が行政手続について検討を行っていたことの説明としては不十分である。

Verkuil (1978)によれば、1939年に保守派が行政手続改革に関するウォルター・ローガン法案を提出した。同法案は、過去3年間に導入された規則を一旦撤回しパブリックコメントにかけること、行政機関が新たに規則を制定する際の控訴裁判所による審査の義務化が柱であった。ローズベルト大統領は、同法案が可決される可能性ありと見て司法省に行政手続の検討委員会を設置し、1940年に議会が同法案を可決すると、委員会検討未了を理由に拒否権を行使した。1942~43年にはウォルター・ローガン類似の法案は提出されなかったが、1944年、45年に再び類似の行政改革法案が検討された。



- 的期待の有無、④規制交渉により規則制定手続が不当に遅れないか、⑤行政機関が可能な限り委員会の合意内容を規則原案として採用する意思があるか、等を考慮する。
- (3) 行政機関は委員会の設置を決定した場合、連邦公報に告知しコメントを募る。
- (4) 告知は、①委員会設置の計画、②委員会で検討する規則の内容と適用範囲、考慮されるべき事項、③重大な影響を受けると考えられる利益、④それらの利益を代表する者の候補、⑤作業スケジュール、等である。
- (5) 最終的に規制交渉が適切と判断した場合、行政機関は委員会を設置できる。
- (6) 委員会は、①原則として 25 名以下（1 名以上の当該行政機関の代表を含む）、②規則案に関する合意形成を試みる、③合意成立の場合はその内容を規則案として、合意不成立の場合は未解決の争点を、行政機関に報告する。
- (7) 委員会の設置・支援・終了に関連する行政機関の行為は司法審査対象とならない。規則内容に対する司法審査を妨げないが、他の規則制定手続以上に広範な司法審査の機会を与えられることはない。

規制交渉は 1990 年に 6 ヶ年の時限立法として成立し、1996 年に再授權、恒久化された。その目的は、村松（1999）によれば、「利害関係者の対立を政策形成の初期の段階の利害調整において吸収し、行政手続及び司法手続の荷重を減少させること」にあった<sup>159</sup>。

合意に基づく規則制定の方法は、既述の 1941 年報告書で行政手続委員会が 3 類型の 1 つとして示した「協議」を原型としている<sup>160</sup>。1970 年代に入って環境や消費者保護をはじめとする多くの社会的立法が行われ、それに伴って議会からの委任に基づく行政機関の規則制定活動も拡大した。1970 年代にはまた、政府の効率化を目指す取組みとして、ニクソン政権の「生活の質審査」を皮切りに、行政命令に基づき行政機関が規則制定を行う際に経済影響分析を要請されるなど、規則制定のプロセスで行政機関が踏むべき手続も増大した。さらに裁判所による原告適格の要件緩和も加わって、規則を巡る訴訟が増加した<sup>161</sup>。

---

<sup>159</sup> 村松（1999 及び 2000）。他に、比山節男「アメリカ合衆国規則制定協議法逐条論点解説」大阪経法大法学論集 34 巻 61 号（1995）、常岡孝好「交渉による規則制定法と今後」明治学院論叢法学研究 60 号（1996）、常岡孝好「Reg-Neg の実験とアメリカ行政手続法の基層」『自治研究』（1993）などの先行研究がある。

<sup>160</sup> Coglianesi（1997）によれば、規制交渉は古くは 1919 年に連邦通商委員会（FTC）が実施した例がある。FTC が trade practice（公正取引慣行）を策定する際に利害関係者間の協議が行われた。コリアネーズは、1938 年の公正労働基準策定時にも協議が行われた、交渉による規則制定の概念は 20 年の時を経て再発見・再評価された、と述べている。

Harter（1997）も、行政手続法の成立後約 25 年間、協議は使われなかったが、70 年代に複数の要因により協議への関心が高まった。但し協議は、直接参加の名の下に一部利害関係者の影響力の濫用を生むので安全措置が必要である、と指摘している。

<sup>161</sup> 例えば環境訴訟では、1966 年ハドソン川揚水式発電所事件、1972 年ミネラルキング溪谷事件等の判例を通じて、一般市民や環境団体が原告となって環境訴訟を提起できるようになった。さらに 1970 年大気浄化法には市民訴訟の規定が盛り込まれた。

これらの結果、規則制定に要する期間が長期化するとともに、規則制定の事後にかかる訴訟費用も高額化した。

こうした中で、行政訴訟の解決手法として、民事訴訟で活用されていた代替的紛争処理（あるいは裁判外紛争処理、Alternative Dispute Resolution : ADR）が注目され<sup>162</sup>、行政訴訟を未然に防ぐ目的でこれを規則制定手続に適用することが検討された。1975～76年に労働長官を務めたジョン・ダンロップは「規制により最も影響を受ける者が規則制定において重要な役割を担うべき」との考えに立ち、1976年に、協議や交渉を通じて紛争解決を図る民間の手法を行政の場でも活用することを提言した<sup>163</sup>。同時に、法学、政治学者と行政機関の政策担当ポスト経験者を集めて行政府における交渉手続導入に関して理論的検討を行った。ここには行政法学者のリチャード・スチュワートや、環境保護庁初代長官のウィリアム・ラックルショーズらが参加した<sup>164</sup>。ダンロップは1977～78年にかけて、1970年大気浄化法により石炭の使用に制限が加わったことを契機として、石炭産業、環境団体、産炭州政府や石炭消費業界などが集まって環境適合的な石炭の開発・生産・輸送・利用と原状回復（reclamation）に向けた政策を議論するための「国家石炭政策プロジェクト」の議長を務めた<sup>165</sup>。

環境保護庁では、政府規制の効率化を目指すカーター政権の下でダグラス・コッスル長官が規制改革を重点課題と位置付け、1978年に規制交渉を検討し始めた<sup>166</sup>。同年、環境

---

<sup>162</sup> 代替的紛争処理（ADR）の一般的形式である「調停」は入植時代から実施されたが、1925年連邦仲裁法により商事紛争での仲裁手続が規定され1926年全米仲裁協会設立、1970年代の訴訟爆発を背景に1976年法曹関係者の会議でADRが推奨され、1998年ADR法で全ての民事事件に関し連邦地裁がADRを提供できる体制作りが義務化された。1990年行政紛争解決法として制度化された。上野・池田（2005）。

<sup>163</sup> Dunlop (1976)。Perritt Jr. (1987)によれば、ダンロップはこのメモを公表前にフォード大統領や労働省内部に配布した。

ダンロップは賃金決定メカニズムを専門とする労働経済学者で、多くの政権下で労使紛争の解決にあたった。1975年に労働長官に就任すると、紛争解決手段として訴訟ではなく当事者間の交渉・合意を重視し、建設業界の労使紛争解決に向けて労組、下請業者と施主の交渉を取り持った。当事者の合意が議会で「全建設現場ピケ法案」として可決されたが、フォード大統領が拒否権を発動、ダンロップは辞任した（U.S. Department of Labor official biography）。

<sup>164</sup> Perritt Jr. (1987)。

<sup>165</sup> *Where We Agree, Report of the National Coal Policy Project*, edited by Francois Murray, published in coordination with the Center for Strategic and International Studies (1978)。

<sup>166</sup> Baldwin (1981)。

環境保護庁（EPA）でReg-Negのアイデアが採用されるまでの経緯については、Administrative Conference of the United States, “Negotiated Rulemaking Source book” (1995)でも整理している。ダグラス・コッスルは、1978年のカーター大統領の行政命令12044”に基づき設置されたThe United States Regulatory Councilの議長を務めたが、1980年に発表された提言では、革新的な規制手法の一つとしてNegotiated Settlementが盛り込まれた。これは（主に）企業による政府規制の履行が不十分であるとして、消費者や従業員、公益団体等との間に紛争が起きた場合に、調停により以後の当該企業の規制遵守計画を合意し、紛争解決を実現する手法である。The U.S. Regulatory Council “Innovative Techniques in Theory and Practice: Proceedings of a Regulatory Council

保護庁は農薬の登録取消と水質汚染課徴金の問題について専門家（technical panel）の活用という新たな試みを実施し、成功裏に規則制定にこぎつけた。この成功を踏まえて環境保護庁の法律顧問は規則制定過程における代替的手法について調査を開始し、そこに「交渉」も含まれた。

1981年の政権交代に伴い環境保護庁における規制交渉への機運は低下したが<sup>167</sup>、1981年に計画・資源局の局長補代りに就任したジョゼフ・キャノンが、規制交渉を熱心に推奨した<sup>168</sup>。検討の末、1982年秋にキャノンは環境保護庁が規制交渉を積極的に実証することを宣言、実証プログラムとして2件の規制交渉実施を決定し、1983年2月に最初の規制交渉が連邦公報への告知掲載により着手された<sup>169</sup>。

1982年という時期は、合衆国行政会議（Administrative Conference of the United States：ACUS）<sup>170</sup>が規制交渉の法制化に向けて調査を行い、提言を行った時期と一致する。合衆国行政会議は、行政機関は規則制定にあたり交渉手法の利用に努めること、議会は法制化に際し行政機関に交渉を通じた規則制定を行うよう明文規定すること、機密保持のために必要な場合には規制交渉委員会の会合内容の秘匿を認めること、交渉参加者は行政機関が連邦公報に規則案を掲載する際に交渉での合意内容が変更されていないかを観察し、コメントを付す権利が確保されるべきこと、等の勧告を行った<sup>171</sup>。

勧告を受けて複数の行政機関が交渉手続を実験的に採用し、多くの事例で規則が従来と比べて短時間で制定され、訴訟も起きなかったため<sup>172</sup>、規制交渉への評価が高まり、1985

---

Conference”（1980年7月）。

<sup>167</sup> レーガン政権は環境政策に消極的であり、1981年にEPA長官に就任したアン・バーフォードは小さな政府・州への権限移譲を支持する保守政治家であった。バーフォードはEPAがビジネスに対して過剰な規制を行っていると考え、EPA予算を自ら22%削減し、1977年大気浄化法に基づく規則制定も行わなかった。久保（1997）、*Washington Post*, "Anne Gorsuch Burford, 62, Dies; Reagan EPA Director", July 22, 2004.

<sup>168</sup> Baldwin (1981).

<sup>169</sup> Baldwin (1981).

<sup>170</sup> 1964年Administrative Conference Actに基づき、連邦各省庁と政府内外の行政法専門家が参集し、行政手続の改善にむけた提言を行うことを目的として設置された。1968年に活動を開始し、1995年に議会が歳出削減の一環として予算を停止するまで活動を継続した。2008年に議会が合衆国行政会議の予算を復活させ、活動再開した。（合衆国行政会議：ACUSウェブサイト、2014年4月21日）。

<sup>171</sup> ACUS Recommendation No. 82-4.14(Fed.Reg.20708 Jul 15, 1982).

①「全ての諮問委員会は公開され、事前の開催の告知がされねばならない」という連邦諮問委員会法が規制交渉委員会に適用されるか、②行政手続法は正式採決手続では行政機関と被規制者が記録に残らない非公式な意見交換を行うことを禁止しており、判例ではこの規定が略式規則制定手続にも適用されるが、Reg-Negがこれと矛盾しないか、③どのような司法審査基準を適用すべきか、など、Reg-Negと既存の法律との整合性の問題が検討された。村松（1999）。

<sup>172</sup> 合衆国行政会議（ACUS）“Negotiated Rulemaking Sourcebook (1995)は連邦政府によるReg-Neg事例のリストを掲載している。第一例は1983年、連邦航空局が国内線パイロットの飛行/休憩時間の規則修正のために委員会を設置した。制定から30年余が経過した旧規則の修正が、利益団体の抵抗により難航していた。合意による最終規則は1985年に採択され訴訟は起きなかった。他に運輸省では航空

年 12 月に合衆国行政会議は、規制交渉の法制化に向け追加的な勧告を行った<sup>173</sup>。

規則制定の円滑化に向けた規制交渉導入に関する議会での検討は、1980 年 9 月、カール・レヴィン上院議員（民・ミシガン）が提出した「規制交渉委員会法案」により開始された<sup>174</sup>。同法案は公聴会が開催されたのみで実質的な審議は行われなかったが、合衆国行政会議の提言と行政機関での実験的な規制交渉の成功を経た 1987 年 7 月に、再び「交渉による規則制定法」がドナルド・ピーズ下院議員（民・オハイオ）により提出された<sup>175</sup>。この法案も実質的な審議は行われなかったが、レヴィン上院議員は公聴会で証言を行い、規制交渉による円滑な規則制定の実績が既に多数あること、議会が個別の立法において規制交渉を要求する事例も増えていること、などを指摘した<sup>176</sup>。「交渉による規則制定法」案は 1990 年 1 月に再度レヴィン上院議員により提出され、11 月に成立した。但し同法に署名した G.H.W. ブッシュ大統領は署名に際して次のような声明を発しており、規制交渉を全面的に歓迎しなかったことが伺える<sup>177</sup>。

『本法は、行政機関が規則制定に伴う費用と時間の浪費を回避するために適切と判断する場合は交渉を活用するよう奨励する。署名にあたり以下を強調したい。

連邦行政機関の職員が有する、法令及び憲法に基づく、規制政策に関する行政上の決定を行うすべての責任は本法によって損われない。

---

会社に対する障害者差別禁止規定、EPA では、大気浄化法の基準未達の自動車メーカーへの罰則や殺虫剤規則の適用除外既定、薪ストーブの性能基準、コークス炉の排出基準、危険物運搬規則、木製家具の化学物質使用など。労働安全衛生局は労働者のベンゼンと MDA への曝露、プラスチック製造における発癌物質使用に関する規則制定など。

<sup>173</sup> ACUS Recommendation No. 85-5.50(Fed.Reg.52894 Dec 27, 1985).

提言の内容は、Reg-Neg 参加者が合意に基づく規則制定はより効率的・効果的であるとの認識のもと、積極的に参加して初めて成果を生むのであり、行政機関は対等な一参加者として参加しつつ円滑な運営を図るべきこと、行政機関の内部に調停や協議のファシリテーターとしての技能を備えた人員を育成・確保すべきこと、行政機関は調停や協議のトレーニングの機会を提供すべきこと、など。

<sup>174</sup> Regulatory Negotiations Commissions Act of 1980、規則制定の敵対的な手続に対する代替手段としての規制交渉委員会の設置を推進することを立法目的とする。"規制交渉委員会"とは、規則案として検討中の事案に関する重大な利害関係を代表する民間の個人又は団体により自主的に構成されたグループで、交渉を通じて規則内容について合意形成し勧告を行おうとするもの、と定義された。実証プログラムとして、1981-82 会計年度に各 5 件の規制交渉委員会への助成金支出を認める法案であった。

<sup>175</sup> Negotiated Rule Making Act of 1987、行政機関は、規制交渉が公共の利益に適うと判断した場合には、規則案作成と交渉のために規制交渉委員会を設置できることとし、規制交渉を行うかどうかの判断、及び規制交渉を進める際の手続ガイドラインを定める内容であった。

<sup>176</sup> Negotiated Rulemaking Act of 1987: Hearing before the Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations of the House Committee on the Judiciary (H.R. 3052), 100th Cong., 2d Sess. (1988).

<sup>177</sup> President George H. W. Bush, "Statement on Signing the Negotiated Rulemaking Act of 1990," November 29 1990.

なお、Coglianese (1997)はブッシュ大統領の署名見解について、「大統領は、交渉による規則制定法が、費用と時間を浪費させる訴訟を回避する方策である交渉を奨励するだろう、と述べた」と記している。

本法は行政機関に、規制交渉委員会の合意内容を採用し規則案として告知することを命じるものではない。また、行政手続法に基づき規則案にコメントを行う市民の役割や、当該コメントを検討し判断し最終規則を起草する連邦職員の責任を奪うものでもない。規制交渉委員会は行政機関に対し提言を行った時点で役割を終えるのである。

さらに本法は、法令と憲法に基づき行政機関が有する、規制交渉を含むあらゆる規則制定手続を活用し、また新たな手法を試みる権限を、いかなる形でも制限しない。』

クリントン政権下では、ゴア副大統領が主導して政府業績評価（National Performance Review）チームが政府機能の見直しを行い、1993年9月30日に報告書が発表された。報告書のうち「規制システムを改革する」と題する部分では、従来の規則制定手続は訴訟等の反発を招き易いことが指摘され、交渉を通じた規則制定が推奨された<sup>178</sup>。提言を受けて、同日クリントン大統領は、政府規制の効率化に向けた規制改革に関する行政命令（Executive Order : EO）12866号を発した。そこでは、①政府規制は市場の失敗を是正する手段として、他により良い方策が無い場合に導入する、②規制手法として、経済的インセンティブに基づく制度などあらゆる代替的手段を検討し社会的費用が最小のものを選択する、③規制の導入にあたって費用便益分析を行い、費用を正当化し得る社会的便益が期待できる場合に当該規制を実施する、等の原則が示された。規制改革の一環として、行政機関は規則制定に際して交渉を含む合意形成メカニズムを重視し、また行政紛争は代替的紛争処理（ADR）手続を通じて解決を図るよう指示された<sup>179</sup>。さらに同日、大統領は規制交渉に関する大統領覚書を発表し、省庁は規制交渉を含む合意に基づく規則制定手続の利用を進めること、90日以内に対し少なくとも1件の規制交渉による規則制定の実実施計画を報告するよう指示した<sup>180</sup>。

クリントン政権の上記方針の下で規制交渉の実施件数は飛躍的に拡大し、前述のとおり「交渉による規則制定法」は1996年に恒久化されたが、その後1998年にクリントン大統領は、再び規制交渉と代替的紛争処理に関する覚書を発している<sup>181</sup>。この内容は、連邦省庁による代替的紛争処理の利用促進のため各省庁の長で構成される代替的紛争解決作業部会を設置するとともに、行政命令12866号に基づき設置された規制作業部会（Regulatory Working Group）を規制交渉の利用推進のための作業部会として再定義し、連邦職員のトレーニング、外部調停者の委託や記録保持等の必要な手続の整備を進める、というもので

---

<sup>178</sup> Office of the Vice President, *Accompanying Report of the National Performance Review: Improving Regulatory Systems*, September 1993.

<sup>179</sup> President William Clinton, Executive Order 12866 “Regulatory Planning and Review” September 30 1993.

<sup>180</sup> President William Clinton, “Presidential Memorandum, Negotiated Rulemaking,” September 30 1993.

<sup>181</sup> “Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies,” May 1 1998.

ある。

G.W.ブッシュ大統領は2002年2月に行政命令12866号を修正し、規制改革の責任者を副大統領からホワイトハウスの科学技術政策局（Office of Science and Technology）局長へと変更した<sup>182</sup>。行政命令13258号はオバマ大統領によって2009年1月に廃止され、2011年1月には、オバマ大統領は行政命令12866号を補完し規制改革を一層推進する内容の行政命令を発した。政府の規則制定は市民の参加を得て行われるべきであるとして、行政機関は可能かつ適切と認められる場合には、規則案の告知に先立ち当該規則により影響を受ける者の意見を求めることとされた（但し、具体的に規制交渉への言及はない）<sup>183</sup>。

以上の経緯を整理すると、交渉手続の法制化は常に民主党議員から提案された。共和党政権下で法律は成立したものの、大統領自身が規制交渉に留保を付しており、その後も共和党政権よりも民主党政権において、交渉を含む合意に基づく規則制定がより重視される傾向がうかがえる。規制交渉に対する態度の党派的な差異については次章で論じることとして、次節では規制交渉に対する評価について、先行研究を踏まえて整理する。

### 第三節 規制交渉への政策評価

ここでは、正式手続、略式手続、混合手続から成る従来型の手続と比較した、交渉による規則制定への評価を整理し、規制交渉が実際に挙げた成果については法制化から20年を経て依然として意見が分かれることを確認する。また、規制交渉が実施された全事例を把握した研究は1997年以降は行われていないため、先行研究の手法を参考にしつつ、1997年以降の事例も追加したデータセットの更新を試みる。

#### (1) コリアネーズによる規制交渉への批判

コリアネーズは、「規制交渉に関しては、規則制定の時間短縮と事後の訴訟回避という2つの利点が強調されるが、叙事的な事例研究が多く、従来型手続と比較して交渉の効果を理論的に分析した研究が乏しい」と指摘した<sup>184</sup>。同論文は、1983～96年の間に実施された全ての規制交渉を対象に、規制交渉が時間短縮と訴訟回避の2つの目的を達成し得たか、という観点から分析を行っている。これに対し、1982年の合衆国行政会議による提言の段階から規制交渉の推進者であったハーターが「コリアネーズ論文は実証分析に基づか

---

<sup>182</sup> President Barack Obama, Executive Order 13258 “Amending E.O.12866 on Regulatory Planning and Review,” February 26 2002.

<sup>183</sup> President Barack Obama, Executive Order 13497 “Revocation Of Certain Executive Orders Concerning Regulatory Planning And Review,” January 30 2009, Executive Order 13563 “Improving Regulation and Regulatory Review,” January 18 2011.

<sup>184</sup> Coglianesse (1997).

ない不当な批判であり、規制交渉は現に目覚ましい成功を挙げた」と批判した<sup>185</sup>。コリアネーズは2001年にハーターへの再反論の論文を発表した<sup>186</sup>。以下では1997年と2001年の論文に基づき、コリアネーズの分析手法および分析を踏まえた規制交渉に対する評価について整理する。

『交渉による規則制定法』は既述のとおり、行政機関が規制交渉を実施する場合は連邦公報に委員会の設置を告知するよう規定している。コリアネーズは同法成立以前も含めて公式に規制交渉委員会の設置が告知された事例を抽出し、合衆国行政会議による提言後の1983～96年にわたる全67件のデータセットを構築した。うち13件では行政機関が規制交渉実施を断念し、19件は交渉を実施したが1997年時点で最終規則公布に至っておらず、35件が最終規則公布済みであった。この件数は期間中に公布された最終規則総数の0.07%であった。

時間短縮の効果に関してコリアネーズは、1987年に環境保護庁元長官が規制交渉により時間が節約された、と証言し、ゴア副大統領主導のもと規制改革を提言した『政府業績評価』(National Performance Review : NPR)も環境保護庁が実施した規制交渉は平均的に、従来型規則制定と比べて18ヶ月の時間短縮を達成した、と評価した旨を指摘した。他方で、NPRは、議会が立法規定で規制交渉を命じる場合に2年以上の時間的猶予を与えるよう勧告しており、行政機関の側も、立法規定により規則制定の期限が決められている場合には規制交渉は実際的な選択肢ではないと判断した、と指摘している。

コリアネーズが実際に交渉を経て最終規則公布に至った35件の所要日数を調べたところ、最短179日、最長2528日、平均739日であった(うち環境保護庁の12件は平均1013日)。これは従来型手続の下での期間と大差ない、とコリアネーズは指摘している。

訴訟回避についても、コリアネーズによれば、環境保護庁元長官が、規制交渉により同庁が抱える訴訟件数は減少したと証言し、NPRも従来型手続を経た環境規制の80%が提訴されたのに対し交渉を経た規則は20%に留まる、と規制交渉の実績を評価した。しかしコリアネーズが環境保護庁の訴訟資料を精査したところ、1987～91年に公布された規則1568件に対し訴訟は411件(26%)に過ぎず、最も訴えられ易い大気浄化法と資源保護回復法に関する規則に限っても35%であった。他方、規制交渉を経た規則は50%が訴えられたという。

これらを踏まえてコリアネーズは、規制交渉が所期の目的を達成していない理由として、第一に交渉手続自体が新たな対立要因を生む可能性を指摘した。具体的には、①行政機関が規制交渉委員会の参加者を選定する過程で、排除された利害関係者の反発を招く可能性

---

<sup>185</sup> Harter (1999).

<sup>186</sup> Coglianesi (2001).

187、②行政機関が合意内容を全面的に規則案に反映させず変更を加える可能性、③交渉を通じて相違点が際立って認識され、対立が先鋭化する可能性<sup>188</sup>、を挙げている。第二に合意の脆弱性を挙げており、規制交渉が全面合意に達しその内容が規則案に全面的に反映された場合でも、パブリックコメントや規制審査を経て変更される可能性があり、結果的に当初の合意が崩れるリスクが残る、と指摘している。

## (2)ラングバインによる評価

ラングバイン&フリーマン（2000）は、規制交渉に関する既存研究は多くが個別の交渉事例の分析であり、評価の軸は時間・費用節減を達成したか、という点に集中している、と指摘した<sup>189</sup>。ラングバインはカーウィンとの共同研究により、環境保護庁が1980年代に実施した8件の規制交渉を対象として、参加者への聴取り調査を含めた事例研究を行っている<sup>190</sup>。この調査をも踏まえてラングバイン&フリーマンは、規制交渉は参加者（が代表する集団）の規則への理解を深め、規則の質を高め、結果的に従来型手続による規制よりも正当性が高まる、と分析した。他方で規制交渉の弱点として、交渉参加に伴うコストが、業界団体等の大きな主体と、小さな主体の間で不均衡（小規模主体の負担が大きい）と述べている<sup>191</sup>。

また、従来、争点および利害関係者の立場が明確な事案では規制交渉が成功しやすい、取引や妥協の余地がある事案では規制交渉は有用な手法だが、根本的な価値観が争われるような事案では難しい、等の傾向が指摘されていた<sup>192</sup>。しかしラングバイン&フリーマンによれば、聴取り調査では規制交渉を選択した理由として、立法規定により規則制定の年限が定まっていた、利害対立が深刻であった、問題が複雑・論争的であった、等の回答があり、上記の傾向は必ずしも当てはまらない。

さらにラングバイン&フリーマンは、規制交渉の過程においてインフォーマルな交渉が頻繁に行われており、これが交渉の円滑な進行を大いに助けたことを指摘している。イン

---

<sup>187</sup> 交渉参加者を限定する点については、公共政策に関する決定権を、本来それを委任された行政機関から、ごく一部の利益団体へと委譲するもので、行政手続法の理念、或いは民主主義に反する、との批判も展開されている。Funk (1997)、Rose-Ackerman (1994)。

この批判は、Lowi (1969)が指摘した、利益集団民主主義の問題点に通じている。ローウィは、1960年代の米国で主流となった多元主義に基づく政治の実態は利益集団間の非公式な交渉が政治的決定を支配する利益集団民主主義であり、密室での政策決定により民主的意思決定が歪められ、またフォーマルな法手続が無視される等、民主政治の墮落が懸念される、と指摘した。

<sup>188</sup> 規制交渉支持の立場からは、参加者が複数の争点の間の優先順位付けを行うことが、本質的な争点の解決に専念させ、対立を緩和させる方向に作用する、とされる。

Freeman & Langbein (1997).

<sup>189</sup> Freeman & Langbein (2000).

<sup>190</sup> Kerwin & Langbein (1993 & 1997).

<sup>191</sup> Langbein (2005).

<sup>192</sup> Harter (1982).



フォーマルな交渉では、規則内容に関する妥協点の模索の他に、会合の進行方針の相談や情報交換・情報共有などが行われたという。

結論としてラングバイン&フリーマンは、規制交渉は利害関係者が深く関与する柔軟な利害調整の場であり、そこで合意された規則は被規制者からみた正当性が高く、より高い遵守が期待できると共に事後の訴訟も避けられるとして、より多くの行政機関が規制交渉を実施するよう提言している。

### (3) バッラによる規則制定への公衆参加の観点からの評価

既述のとおり、行政手続法の制定過程では規則制定手続における利害関係者の参加機会の確保が重視され、規制交渉の制度化の過程では、時間・費用の節減と訴訟回避が重視された。しかしバッラは、市民参加の観点から規則制定手続の比較分析を行った<sup>193</sup>。バッラは2001～03年に運輸省が行った584件の規則制定を分析し、多くの規則が略式手続でも規制交渉でもない手法により制定されていることを確認したうえで、規則制定への参加手段として、コメントや規制交渉よりも、公聴会や非公式のコミュニケーションが重要である、と結論した。

バッラは、略式手続において、被規制産業/団体は、検討中の規則により保護や利益を受ける利害関係者と比較して、コメント提出に消極的な傾向がある、と指摘している。また規制交渉については、そもそも交渉手続により制定される規則の件数が非常に少ないことを指摘している。要因としては、規制交渉が行政機関にとっても参加者にとっても負担が大きい点<sup>194</sup>、規制交渉を当初から熱心に支持してきたハーターですら利害関係者数が多く規則制定過程への参加と影響力を競い合う分野では交渉が困難、また根本的な価値観が争われるような事案では規制交渉は実施され難いと指摘している点<sup>195</sup>、そして、行政機関は交渉が難航し長期化や訴訟が予期される事案では交渉手法を選択しない点<sup>196</sup>、などを挙げている。

バッラが重視する非公式のコミュニケーションとは、具体的には連邦諮問委員会法(Federal Advisory Committee Act)に基づいて設置される諮問委員会である<sup>197</sup>。検討中の規則に利害関係を有する広範な団体から参加を得て設置される諮問委員会は20世紀初頭から利用されてきた、と指摘している。

---

<sup>193</sup> Balla (2005).

<sup>194</sup> Balla & Write (2005).

<sup>195</sup> Harter (1982).

<sup>196</sup> この点は Kerwin (2003) も指摘している。

<sup>197</sup> 『交渉による規則制定法』に基づき設置される規制交渉委員会も、委員会の設置・運営手続については連邦諮問委員会法に準拠するが、連邦諮問委員会は議事内容について完全な公開性が要求されるのに対し、規制交渉委員会は民間企業が参加し企業秘密に該当する情報も提供されるため、完全な情報公開は義務付けられていない。

#### (4) 環境分野における合意メカニズム活用への評価

行政における交渉手続の活用 of 意義を分析した研究として、カルダート&アシュフォートがある<sup>198</sup>。同論文は、規則制定過程で行われる規制交渉だけでなく、規則の実施や遵守の段階でも、立法規定に基づき設定された基準の達成手段に関して行政機関と被規制者の間で「交渉」が行われることを指摘している。コンセンサスを重視する「交渉」手法が政策の実施と政策効果に対して及ぼす影響を、環境保護庁（EPA）が実施した規制交渉事例3件と労働安全衛生局（OSHA）が実施した規制交渉事例4件をとりあげて分析している。

カルダート&アシュフォートは、時間短縮および訴訟回避のための方策としては規制交渉が有益か否かは依然議論の余地があることを指摘している。そのうえで、交渉を経て策定された規則に対しては、交渉過程で参加者の間で問題の本質や技術的な課題、対立点の所在への理解が深まり、時として革新的な打開策が見出され、或いは現実的な工程表が合意され、つまりは「より良い」規則制定が可能になる、と指摘している。さらに、こうして成功裏に行われた規制交渉は、制度の安定性が期待できるため長期的にも技術革新を促し政策目標の達成に寄与する、と指摘している。

#### (5) 司法の観点からの評価

規制交渉について、行政手続法の根本理念との整合性の観点から疑念を提起し、規制交渉に対する司法府の反応を整理した研究としてファンク（1997）がある<sup>199</sup>。ファンクは規制交渉を経て制定された規則が法廷で争われた事例と、そこで示された裁判所の見解を踏まえて、行政機関は本来、法に基づき合理的判断を行って公共の利益を追求すべきであり、他方規制交渉は、法律と同様の効果をもつ規則の根拠を私的利益による交渉に求めるものなので、運用上のメリットが如何に大きかろうとも、規制交渉には行政手続法の理念に合致しない部分がある、と結論づけた。

『交渉による規則制定法』では、行政機関による委員会の選任、委員会設置と運営の手続は司法審査の対象外であり、他方で規則の内容に関しては、従来の告知とコメントによる規則制定を超えない程度の司法審査の機会が与えられている。しかし1980年代の法案検討過程では、主要な推進者であるハーターが、交渉参加の意欲を削がないためには交渉を経て制定された規則に対する司法審査の機会を制限すべき、と主張した<sup>200</sup>のに対し、連邦控訴裁のウォルド主席判事が、規制交渉についても司法審査の機会を狭めるべきではない、規制交渉は、交渉が公正であったかという別の問題を提起し得る、と反論した経緯が

---

<sup>198</sup> Caldart & Ashfort (1999).

<sup>199</sup> Funk (1997).

<sup>200</sup> Harter (1982).

あった<sup>201</sup>。

判例をみても、1988年に初めて、規制交渉に基づき制定された規則が法廷で争われた<sup>202</sup>。争点は、行政機関が規制交渉委員会の合意と異なる内容の規則を制定することの是非であり、裁判所は、行政機関は法に基づき提言に変更を加える権限を有している、と結論した。また1996年にも、行政機関は規制交渉委員会の提言に必ずしも拘束されない、との判決が下された<sup>203</sup>。ファンクは、規制交渉により円満な規則制定が実現する事例もあるものの、本来行政機関がもつ規則制定権限の利害関係者への委譲に当たらないか、結果的に公共利益が損なわれないか、という問題を提起する、と批判する。

#### (6)1997年以降の規制交渉の実施状況

ここまで、先行研究において規制交渉という政策手法への評価を整理してきたが、続いては、規制交渉に対する評価を図る尺度のひとつとして、2013年までの規制交渉の実施状況に注目する。規則制定にあたって、従来型手続をとるか規制交渉を行うか、手法の選択を行うのは行政機関である。行政機関が規制交渉を、迅速で将来の訴訟リスクが低く、被規制者の遵守意欲も高く実効性のある『より良い規則』制定に寄与する手法として評価しているのか否かを分析することが、規制交渉の実施件数の増減を確認することの目的である。

手法としては、コリアネーズ（1997）に倣って連邦公報から規制交渉事例を抽出する。ただし、コリアネーズが構築したデータセットは、行政機関が規制交渉を検討したものの断念した事案、規制交渉を開始したが調査時点で最終規則公布に至らない事案については、起点ベース（規制交渉委員会設置の告知：Notice of intent to establish Negotiated Rulemaking Committee）で把握されている。他方、最終規則公布に至った事案については完了ベース（最終規則の公布：Notice of Final Rule）で把握されている。

本論文では、行政機関が規制交渉手続を有用と評価しているか否か、に焦点を当てるため、全て起点ベースでデータセットを構築した。さらに、それぞれの規則制定の根拠法令における、規制交渉の実施を義務付ける条項の有無を追加した。立法規定で要求されないが行政機関が主体的に規制交渉を実施した件数の推移を辿ることで、行政機関の規制交渉

---

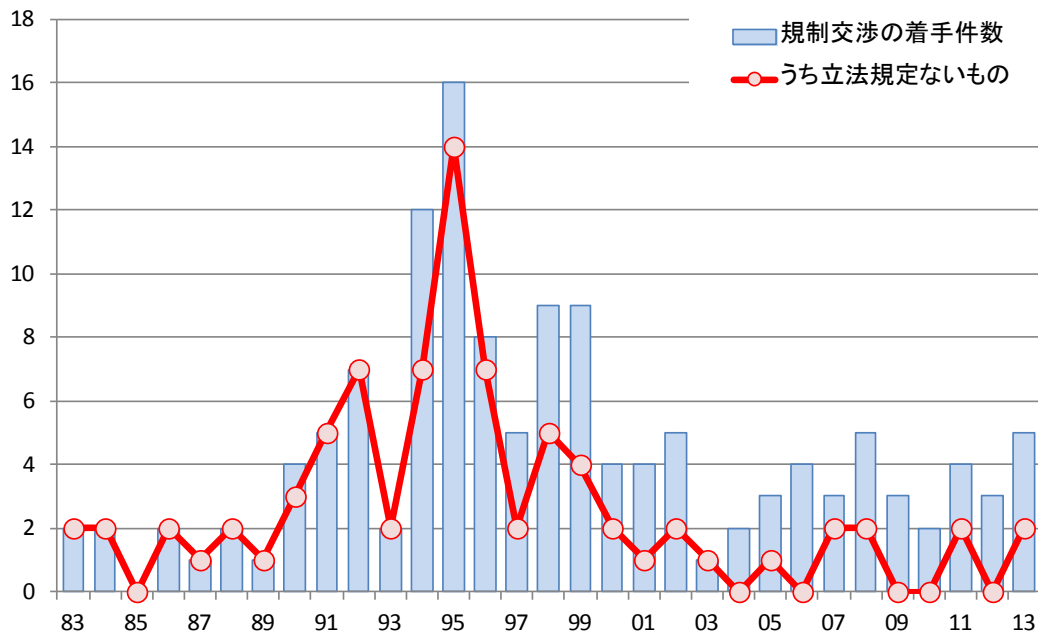
<sup>201</sup> Wald (1985).

<sup>202</sup> Safe Buildings Alliance v. EPA, 846 F.2d (DC Cir. 1988)および Natural Resources Defense Council, Inc. v. EPA, 907 F.2d (DC Cir. 1990)。規制交渉法成立後の事案として、Career College Association v. Riley, 74 F.3d (DC Cir. 1996)、American Petroleum Institute v. EPA, 52 F.3d (DC Cir. 1995)、Alabama Power Co. v. EPA, 40 F.3d (DC Cir. 1994)、Central Arizona Water Conservation Dist. v. EPA, 990 F.2d (9th Cir. 1993)。

<sup>203</sup> USA Group Loan Servs., Inc. v. Riley, 82 F.3d 708, 7th Cir. 1996において、ポズナー判事が、行政機関が明確な理由なしに規制交渉委員会の合意と異なる規則を提案することが不適切であるならば、規制権限を被規制者にゆだねることになる、との意見を述べた。

への期待・評価がより正確に測られるためである。この手法で1983年以降の規制交渉の実施件数の推移を示したものが、下図である。

図1 1983～2012年の各年における規制交渉委員会設置公告の件数



(注) データセットに含まれる規制交渉事例の一覧表は別添資料を参照  
 (出所) 連邦公報 (Federal Register) の各号より著者集計

一見して1990年代の実施件数が顕著に多いが、この背景には、第一に1990年の法制化により規制交渉が法的根拠を得るとともに、交渉実施の手続が規定され、更に外部調停者の委託等の予算が認められて、行政機関にとって交渉手続を採用し易くなったことがある。クリントン政権も規制交渉を推進したことは既述のとおりである。しかし、1995年をピークに交渉実施件数は減少し、2000年以降は年間3～5件程度に留まっている。その内訳をみると、多くは内務省や教育省が実施する先住民関係の規則制定であり、立法規定によって交渉を通じた規則制定が義務付けられている。立法規定の無い規制交渉事案数をみると、クリントン政権の任期終了後はごく僅かである。

こうした事案数の全体的な傾向に加えて、2000年以降には、従来型の(略式または混合手続により)規則制定を進めている行政機関が、パブリックコメントの過程で規制交渉実施の要望を受け付けながらも、それを却下した事案が複数見られる。交渉を含む合意に基づく規則制定を重視する方針を掲げるオバマ政権下ですらも、連邦公報に告知する規制交渉委員会の設置という公式の手続を採る規制交渉の実施は増えず、代わって、正式の手続を採らずに利害関係者との協議を通じて規則を制定する「非公式の規制交渉」が実施されている。

次節では、オバマ政権が非公式の規制交渉を成功裏に行った、すなわち短期間で円満に、かつ事後の訴訟もなく規則制定を実現した例として、自動車燃費・温室効果ガス排出基準の引上げに関する規則制定の経緯を外観する。

#### 第四節 オバマ政権の自動車燃費基準を巡る交渉

自動車燃費基準は、石油危機後の1975年に、エネルギー政策・節約法（Energy Policy and Conservation Act）に基づいて石油消費節減策として導入された<sup>204</sup>。企業平均燃費基準（CAFE）と呼ばれる制度が中心で、乗用車及び小型トラックが対象となっている。各メーカーが販売する車種別・発売年度（model year）別の燃費と販売台数の加重平均を算出し、その値（ガソリン1ガロン当りの走行距離 mile per gallon : mpg で表される）が燃費基準を上回れば達成したことになる。未達の場合、メーカーは「未達幅×当該車種販売台数分」の罰金を支払うことになる。基準値は運輸省道路交通安全局（NHTSA）が決定し、環境保護庁（EPA）が各メーカーの平均燃費を測定している。

導入当初、1985年までに平均燃費を倍増することを目標に企業平均燃費基準は年々引上げられたが、1985年以降は据え置かれ<sup>205</sup>、2007年時点で乗用車27.5mpg、小型トラック22.2mpgであった。燃費基準に関して新しい動きが見られたのは、G.W.ブッシュ政権下での、2007年4月の最高裁判決（Massachusetts v. EPA）および2007年12月に成立したエネルギー自給・安全保障法（Energy Independence and Security Act : EISA）であった。

連邦EPAがCO<sub>2</sub>排出規制の責任を負う、という最高裁判決を受けて、ブッシュ大統領は行政命令13432号を発し、道路交通安全局は燃費基準策定にあたり、環境保護庁やエネルギー省と協力するよう指示した。また、民主党議員の主導で可決されたEISAは、2020年までに平均燃費35mpgの国家目標を定めると同時に、バイオ燃料や代替燃料自動車の優遇策が盛り込まれ、バイオ燃料導入量の目標も2012年75億ガロンから2022年360億ガロンと大幅に引き上げられた。2008年5月に道路交通安全局は、エネルギー自給・安全保障法に沿った2011-15年型の乗用車燃費基準案を策定したが、この立案過程で行われた経済影響評価では、想定されるCO<sub>2</sub>排出削減量の経済価値に関する試算も盛り込まれた。但し、最終規則が発表された同年10月、自動車産業が直面する景気・金融市場環境を理由に、ホワイトハウスの行政管理予算局は同基準を却下し、同基準が発効することはなかった<sup>206</sup>。

---

<sup>204</sup> 石油輸入依存の軽減が主目的であったが、大気汚染の改善効果も期待され、気候変動問題への関心が高まるとともに温室効果ガス排出抑制の狙いが加わり、さらにバイオ燃料や電気自動車のような石油代替燃料の普及促進策としても活用されてきた（バイオ燃料車や電気自動車の燃料消費量をガソリンの15%相当と看做すことで、メーカーに代替燃料車を販売するインセンティブを与えている。

<sup>205</sup> 国際的な石油需給緩和に伴って石油消費節減に向けた危機意識が低下したため。1981年以来、民主党・共和党にかかわらず、企業平均燃費基準の強化に取り組んだ政権はなかった。Perl & Dunn Jr. (2007)。

<sup>206</sup> Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration “Average Fuel

オバマ大統領は 2009 年 1 月、連邦環境保護庁が自動車温室効果ガス排出を規制すると共に、カリフォルニア州の自動車温室効果ガス規制を承認する方針を示した<sup>207</sup>。このため米国で自動車を販売する事業者は、企業平均燃費基準と、連邦温室効果ガス基準又は加州温室効果ガス基準（他に 13 州とコロンビア特別区が加州基準の採用を決めていた）という 3 つの規制に直面することになった。この「規制のパッチワーク」状態は事業者が嫌うものであり、オバマ政権は規制の一元化に向けて自動車業界と自動車労組、環境団体との交渉を開始し、2009 年 5 月 19 日に燃費基準強化に向けた包括的政策を発表した<sup>208</sup>。

ここで行われた交渉は、具体的な規則制定ではなく燃費政策の方向性に関する協議であり、形式上も委員会設置等の手続を踏んでいないため、所謂「規制交渉」には該当しない非公式の交渉であった<sup>209</sup>。他方で、オバマ政権は、主要メーカー 9 社と業界団体からこの燃費政策を支持する旨の書簡（commitment letter）を取り付けており、最も直接に影響を受ける利害関係者からの訴訟を未然に防ぐという点で、狙いは「規制交渉」と同じである。但し、当時の特殊事情として GM、クライスラーの 2 社は政府の出資を受けていた。弱い立場にある自動車メーカーに対して政府が交渉を強要した疑いが指摘され、さらに行政手続法に定める手続を踏まない密室での協議の不透明性が批判され、議会の調査を受けるに至っている<sup>210</sup>。

2009 年 5 月 22 日には上記燃費政策に沿って、道路交通安全局と環境保護庁が共同で 2012～16 年型車の燃費・温室効果ガス規制制定手続を開始し<sup>211</sup>、9 月に規則案を告知<sup>212</sup>、

---

Economy Standards Passenger Cars and Light Trucks Model Year 2011” Final Rule, [Docket No. NHTSA-2009-0062].

<sup>207</sup> 同時に、発売開始が目前に迫った 2011 年型の乗用車・軽トラックの燃費基準については、従来の複数年にわたる基準作成ではなく単年の基準作成を急ぐことを EPA に指示し、2009 年 3 月 23 日に、燃費から換算した CO<sub>2</sub> 排出基準量の上限値を併記した最終規則が連邦公報に掲載された。

<sup>208</sup> The White House Office of the Press Secretary “President Obama Announces National Fuel Efficiency Policy,” May 19 2009.

2012～16 年型車の燃費基準を毎年 5% ずつ引き上げ、EISA の定める 2020 年 35mpg の国家目標を 4 年前倒して 2016 年に 35.5mpg を達成する方針が表明された。

<sup>209</sup> オバマ大統領の 2008 年大統領選挙での勝利以前に加州大気資源局（CARB）と自動車産業が接触しており、選挙結果を受けオバマ政権のエネルギー・環境担当補佐官となるブラウナー元 EPA 長官が CARB、自動車産業と秘密裏の交渉を続けたことを、*Las Angeles Times*, “Auto emissions deal: behind the scenes,” May 20 2009、*New York Times*, “Vow of silence key to White House-Calif. Fuel economy talks,” May 20 2009 等が報じている。

<sup>210</sup> Darrell Issa, Chairman of Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives “A Dismissal of Safety, Choice, and Cost: The Obama Administration’s New Auto Regulations,” August 10 2012.

<sup>211</sup> Fed.Reg. Vol.74, No.98 (May 22, 2009), Notice of Upcoming Joint Rulemaking To Establish Vehicle GHG Emissions and CAFE Standards.

<sup>212</sup> 企業平均燃費基準を毎年 5% 引上げ 2016 年に 35.5mpg の平均燃費を達成、自動車会社の負担緩和措置として超過達成/未達分の証書取引制度が認められた。Fed.Reg. Vol.74, No.186 (September 28, 2009), Proposed Rulemaking to Establish Light Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and

コメント（行政手続法 553 条の略式手続）および公聴会（付加的な手続）を経て、2010 年 5 月 7 日に最終規則が公布された。ここでも規制交渉は行われていない。

2010 年 5 月 21 日、オバマ大統領は、長期的に安定的で予見可能な制度を示すことが技術革新（研究開発投資）に資するとして、①従来は燃費基準の適用外であった中・大型トラックの燃費・温室効果ガス排出基準の策定、②2017 年以降の企業平均燃費/温室効果ガス排出基準の策定、③代替燃料・先進的自動車普及に向けたインフラ整備、に着手することを宣言した<sup>213</sup>。このうち 2017-25 年型車の企業平均燃費/温室効果ガス排出基準について、覚書は具体的に、次のような規則制定手続を道路交通安全局と環境保護庁に指示した。

- (1) 2010 年 9 月 1 日までに①利用可能な技術や費用便益、②先進的技術の開発・普及に要するリードタイム、③研究開発と普及を促すインセンティブや柔軟措置、④雇用や米国の自動車製造基盤に及ぼす影響、⑤インフラ等に関する情報を、いかに利害関係者から収集し規則に反映させるか、についてカリフォルニア州大気資源局（CARB）と事前協議を行う。
- (2) 2010 年 9 月 30 日までに、2017 年型以降の乗用車・小型トラックに係る燃費・温室効果ガス排出基準の検討を開始することと、情報提供を募る旨の告知を行う。
- (3) 事業者に必要な準備期間を与えるため、上記告知には基準作成の工程表を盛り込み、2011 年 9 月 30 日までに規則案を作成、2012 年 7 月 31 日までに最終規則を決定する。

覚書に従って 2010 年 5 月に道路交通安全局、環境保護庁とカリフォルニア州大気資源局は協議を開始し、それを踏まえて技術評価書<sup>214</sup>と告知<sup>215</sup>を発表、パブリックコメントを経て規則案を作成した。

2011 年 7 月 29 日にオバマ大統領は乗用車・小型トラックの 2017-25 年型車の燃費・温室効果ガス排出基準作成に着手することを発表し<sup>216</sup>、8 月 9 日に環境保護庁と道路交通安全局は、同内容の告知を連邦公報に掲載した。告知には、規則案は慎重な技術的分析に基づき、

---

Corporate Average Fuel Economy Standards.

<sup>213</sup> “Presidential Memorandum Regarding Fuel Efficiency Standards,” May 21 2010.

<sup>214</sup> NHTSA, EPA, CARB “The Interim Technical Assessment Report : Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards for Model Years 2017-2025,” September 2010.

<sup>215</sup> NHTSA, EPA “2017 and Later Model Year Light Duty Vehicle GHG Emissions and CAFÉ Standards; Notice of Intent,” Fed. Reg. Vol.75, No.197, October 13 2010.

この告知は、NHTSA、EPA が 2011 年秋に 2017-25 年型燃費基準案を提案することを表明するものである。同時に発表する TAR を通じて、どの程度厳格な燃費基準を計画しているのかを示し、NHTSA・EPA が追加的に行う情報収集・評価作業の予定を明らかにする。そして、2010 年 11 月 30 日を期限とする補足的告知（Supplemental Notice of Intent）の発表に向けてコメントを募集する。

<sup>216</sup> The White House, Office of the Press Secretary “President Obama Announces Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standard,” July 29 2011.

自動車メーカーを含む利害関係者との「協議」を踏まえて作成する旨が明記された。協議は告知に先立ち 2010 年 12 月～11 年 7 月にかけて実施され、2011 年 12 月 1 日付連邦公報に掲載された規則案に記載されている”Stakeholder Engagement”によれば、次のように進展した<sup>217</sup>。

《第 1 段階：2010年12月から2011年6月》

メーカー各社は、5～6カ年の製品開発計画と燃費改善技術、付随費用の見通し、2017-25年に実現可能と考える燃費改善幅・温室効果ガス排出抑制幅、等の情報を提供した。また、2012-16年型車の燃費基準と柔軟措置に対する意見、一部の燃費改善技術の費用対効果と技術的可能性、道路交通安全局が作成した技術評価書の費用想定に対する意見を提出した<sup>218</sup>。

《第 2 段階：2011年6月21日から7月14日》

道路交通安全局、環境保護庁、カリフォルニア州大気資源局とホワイトハウスのスタッフが、第1段階の協議を踏まえた規則原案を提示し、意見を得るためにメーカーとの一層集中的な協議を行った。行政側からは特にメーカーに対し、環境保護庁と道路交通安全局が法令に基づき有する権限の範囲内で、規則の遵守率を高めるために採用可能な基準値の変更や柔軟性の余地について、詳細な情報を求めた。

メーカー側は、先進的な技術および規則遵守に伴う追加費用負担に対する、消費者の受容性について、独自に行った分析結果を情報提供した。

《第 3 段階：2011年7月15日から7月28日》

道路交通安全局と環境保護庁は、制度設計の厳密さと規則遵守の柔軟性措置について精査した。

協議を経て行われた 2011 年 7 月 29 日の 2017-25 型車燃費基準策定の発表に対し、道路交通安全局と環境保護庁はメーカー13 社及び業界団体<sup>219</sup>とカリフォルニア州大気資源局、自動車労組、環境団体、消費者団体等から内容を支持する旨の書簡（commitment letter）を受け取った。

---

<sup>217</sup> Fed.Reg. Vol.76, No.231 (Dec 1, 2011), Proposed Rules “2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards.”

<sup>218</sup> 協議には自動車会社以外に環境団体、消費者団体と労組が参加した。

<sup>219</sup> BMW、クライスラー、フォード、GM、ホンダ、現代、ジャガーランドローバー、起亜、マツダ、三菱、日産、トヨタ、ボルボの 13 社と Global Automakers。



表 2 2017-25 年型車の燃費/温室効果ガス排出基準の検討過程

日時	手続	内容
2010,5,21	大統領覚書	2017-25 型車の燃費/温室効果ガス排出基準作成の方針を表明
	事前協議	道路交通安全局・環境保護庁・カリフォルニア州大気資源局の協議、道路交通安全局・環境保護庁内の分析、利害関係者からの情報収集を踏まえて技術評価書を作成
2010,9,30	覚書で設定された規則原案の作成期限	※10 月 13 日付の連邦公報に基準策定予定及び原案へのコメント募集の告知を掲載
2010,12,8	連邦公報に補足的告知を掲載	受理したコメントの内容と対応方針を公表
2010,12,8～	利害関係者との協議	技術・費用・製品計画・費用対効果等に関する道路交通安全局・環境保護庁による分析へのメーカーの意見聴取
2011,6,21～		道路交通安全局・環境保護庁・カリフォルニア州大気資源局作成の規則案への意見聴取
2011,7,15～		規則案の精査、基準と柔軟措置に関し意見聴取
2011,7,29	大統領、基準作成を宣言	※8 月 9 日付の連邦公報に手続開始を告知
2011,12,1	連邦公報に規則案掲載	
2012,10,15	連邦公報に最終規則を掲載	

前述のとおり、2011 年 12 月 1 日付連邦公報によれば、2010 年 5 月～9 月の事前協議は”Stakeholder Engagement”に含めておらず、2010 年 12 月～2011 年 7 月にかけての利害関係企業・団体との情報交換・意見聴取の過程を「規則制定を開始する旨の告知を行う前の事前協議」として記載している。但しこの事前協議も、行政手続法（交渉による規則制定法）に規定する規制交渉委員会の設置やモデレーターの任命といった手続要件を満たしておらず、正式の規制交渉ではない。2013 年 5 月に実施した環境保護庁や環境団体 Natural Resources Defense Council 等へのインタビューでは、正式の規制交渉は手続が煩雑なために非公式の交渉を行った、とのコメントが得られたが、利害関係者間で規則内容につき合意に達し、合意した規則内容について後年行政機関を提訴しない旨の合意書に調印するという点で、規制交渉の多くの要素を満たしていた。

このような過程を経た燃費基準を巡る交渉を、先行研究で指摘された規制交渉の成功要因やメリット・デメリットと比較すると、本事例における交渉手法の採用は、次のように評価することができる。

まず本事例は、利害関係者が比較的特定され利害が共有されているという、規制交渉が成功を収めやすい要素を備えていた。2017-25 型車燃費基準の交渉に参加したメーカー 13 社は、合計すると米国内市場の 90%を占めていた。全社が、規制のパッチワーク状況というリスクと、燃料価格高騰による消費者の高効率車志向という市場環境を共有していた。

自動車労組もまた、通常であればメーカーの費用負担増大を招く燃費基準引上げについて反発することが予想されるが、2008年の大手自動車会社破綻の経験から、高効率な自動車の製造技術を獲得しなければ輸入車に押されて国内の雇用が失われる状況を認識しており、雇用への影響緩和措置を条件として、燃費基準強化を受け入れる素地があった。

消費者団体にとっては、燃費基準強化は、自動車価格上昇という負の影響が懸念される反面、2004年以降の石油価格高騰の経験を踏まえて、消費者の燃料費負担抑制という好影響への期待が高かった。そして言うまでもなく環境団体は燃費基準強化を強く要望していた。

交渉を通じて基準を策定したことのメリットとして、燃費基準の大幅引上げを実現し、自動車メーカーや労組からの事後の訴訟も回避されたことが挙げられる。

他方、デメリットとして、第一に自動車会社への公的資金注入という特殊な状況下で交渉が行われたため、前述のとおり透明性・公正性への疑義が持たれたことが挙げられる。また、自動車ディーラー協会や交渉不参加の消費者団体等の利害関係者から訴訟が起きた。参加者の数を抑えて円滑な交渉を実現したことの反作用といえよう。加えて、交渉参加者の数を抑えたことの最大の問題点として、他の政策との整合性を欠いたことが挙げられる。

例えば、燃費基準と同じくエネルギー自給・安全保障法で義務付けられている、バイオ燃料導入目標が挙げられる。同法は2022年に360億ガロンのバイオ燃料普及目標（うち210億ガロンは食料を原料としない次世代バイオ燃料）を定めている。同法に基づき環境保護庁は毎年、米国内で販売されるガソリン・軽油に混合すべきバイオ燃料の量を決定する。ガソリン・軽油の販売事業者が、販売量に応じたバイオ燃料販売義務を負い、超過/未達の場合にはクレジットとしての繰越ができる仕組みである。

燃費基準強化により米国内のガソリン・軽油消費量が削減される結果、毎年のバイオ燃料販売量を達成するための燃料に占めるバイオ燃料の混合比率は、より高いものとなる。他方、現在、車体および燃料供給設備の安全上の理由から、ガソリンへのエタノール混合比率は10%が上限とされている<sup>220</sup>。石油会社のガソリン販売量に占めるエタノール販売義務量は既に2010年に10%に達しており、ブレンドの壁（blend wall）と呼ばれる状況を解決すべく、石油会社は環境保護庁へのバイオ燃料販売義務免除の要望・訴訟を起こし、議会でもエネルギー自給・安全保障法の目標の引下げが提案されている<sup>221</sup>。

---

<sup>220</sup> 環境保護庁（EPA）は2010年に、2001年型車以降の自動車ではエタノール15%混合燃料を問題なく使用できるとする調査報告を出したが、エンジンの腐食等の問題が起きた場合の製造物責任を燃料供給事業者が問われること、素材等の面でエタノール15%混合燃料に対応したインフラの整備遅れなどから、現在も米国の大半の地域で10%が上限となっている。

<sup>221</sup> バイオ燃料クレジットは5年で失効する（5年を超えて目標達成に失敗することが無いよう意図された）が、バイオ燃料を販売しようにも需要が不足するblendwallの問題に加え、2012年までに商業生産が期待された非食料系植物を原料とする次世代バイオ燃料の開発が遅れたことから、精製業者の手元にクレジットが積み上がったまま失効を迎えるという問題が生じた。

燃費改善による燃料販売量減少の結果、連邦及び州政府が得るガソリン税収が減り、ガソリン税を財源とする道路整備・維持補修の予算が不足していることも、副次的作用として挙げられる。

こうした燃費改善の反作用は、燃費基準を巡る交渉に、燃料販売会社や、連邦・州政府の中でも税・交通政策を担当する部局が参加していれば、事前に予測して制度間の矛盾の解決を図ることも可能であった。但し、交渉参加者の多様性が高まれば、利害が共有されないために交渉が難航し、大幅な燃費基準引上げは達成し得なかったとも考えられる。前節で整理した規制交渉に関する先行研究は、合意形成に成功したか、時間と費用が節減できたか、事後の訴訟が回避されたか、が評価の軸となっていた。しかし政策を実施した後の間接的影響、政策の整合性までを評価に含めると、規制交渉という規則制定手法に対する評価は、異なってくると考えられる。

## 第五節 小括

本章ではまず、規則制定手続の原則である行政手続法の成立過程を概観し、行政手続への（利益団体ではなく）市民の参加機会の確保と、制定された規則に対する司法審査の機会確保が重視されたことを指摘した。次に、1970年代には規則制定の遅延及び訴訟の多発、結果としての費用増大が深刻化したこと、これへの対応として「規制交渉」という手続が導入されたことを述べた。規制交渉では、利害関係者が一堂に会して規則案を検討する。利害関係者が合意した内容が規則として公布されれば、当該規則を相手取った訴訟が回避される他、規則案の検討過程で当事者しか持ち得ない技術やコスト等の情報が提供され、結果的に、現実に即した実効性のある規則制定が可能になるものと期待された。

規制交渉の実施例を踏まえた評価をみると、時間短縮と訴訟回避という所期の目的を、期待したほどに達成できていない、という批判が多い。さらに利害関係者に規則制定権限を部分的に委譲することに関して、多くの批判を見出すことができる。先行研究の中には、正式な規制交渉の実施は今後も増えないだろう、との観測や、インフォーマルな交渉が正式な規制交渉手続の円滑な進行を助ける、との指摘があった。そこで実際に、連邦公報に基づき正式な規制交渉の実施例を抽出したところ、1995年をピークに停滞していることが明らかになった。

インフォーマルな交渉として、自動車燃費/温室効果ガス基準の事例を紹介した。同基準は、自動車燃費規制の制度開始以来最大の燃費引上げ幅を達成し、事後の訴訟も少ないた

---

前章で挙げた取引制度の成功例は、鉛、フロン、酸性雨などすべて期間が限られた制度であったが、北東部温室効果ガス市場、欧州排出量取引制度とバイオ燃料クレジットの経験は、半永久的に続く取引制度については市場環境の変化に対し行政側の制度修正が追いつかず、クレジット市場が機能不全に陥った例といえる。

め、一応は成功例と言える。他方で交渉に参加する利害関係者を制限したため、関連する政策との一貫性を欠き、思わぬ副作用を生んだことを指摘した。仮に正式な規制交渉が行われていれば、規制交渉委員会に参加者の選定について告知とコメントの手続を踏むため、燃費基準強化がもたらす影響について広範な検討が加えられたと期待される。つまり、先行研究では正式な規制交渉の実施は増えないがインフォーマルな交渉が行政手続の円滑化を助ける、と期待されたのに反して<sup>222</sup>、非公式な交渉では適切な範囲の利害関係者の参加が確保されず規制の実効性を欠くという懸念が明らかになったといえる。この点は、行政機関が規則制定手続を選択する際に、規制交渉の実務面の限界として認識されている可能性がある。

1980年代の規制交渉法案は常に民主党議員により提案された。最終的に共和党 G.H.W. ブッシュ政権下で法案は成立したが、大統領はこれに消極的であった。クリントン政権は規制交渉を推奨、実施例も増加したが、G.W.ブッシュ大統領の下で規制交渉は活用されず、オバマ政権下でも実施件数の増加は観測されていない。但しオバマ政権は、規則案策定の事前段階での利害関係者の参加を推奨しており、これは規制交渉の核を成す要素である。この経緯から、民主党政権は、行政手続法上の規則制定の開始に相当する「規則案の告知」に先立つ、規則案作成段階への利害関係者の参加を重視するのに対し、共和党政権はこれを嫌う傾向が窺える。次章では、行政手続への参加について、果たして党派的な思想の差異が存在するのか、なぜ立案段階での参加を重視するオバマ政権下においても規制交渉は停滞したままなのか、という点について考察する。

---

<sup>222</sup> Freeman & Langbein (1997), Freeman & Langbein (2000)

### 第三章 協働型規制の試みと限界

本章では、クリントン及びオバマの両民主党政権は規則の立案段階での利害関係者の参加を重視するのに対し、H.W.ブッシュ及びG.W.ブッシュ政権はこれに消極的であったことに注目する。参加機会の確保が告知とコメントの手続の主眼であったことは、前章で述べたとおりである。つまり、規則案の告知に先立つ立案段階での参加を推奨するクリントン、オバマ両政権は、利害関係者ないし市民に対し、行政手続法が定める以上の参加機会を認めようとしていることになる。

行政手続へのどの程度の参加を認めるか、という問題は、行政機関が議会から委任された裁量権をどの程度排他的に行使すべきか、という問題と表裏一体である。また、行政機関による裁量権行使を監視する役割を誰が担うのか、憲法および行政手続法の下では議会が行政機関を統制することが想定されたが、議会に代わり政府規制の当事者である利害関係者が行政機関の裁量権行使に対する監視の役割を担うことは認められるか、という問題でもある。従って本章ではまず、行政機関の裁量に対する政治的コントロールに関する考え方の変遷を整理する。

政府規制の内容の検討に利害関係者が参加することは、ある種の政策形成への参加と呼ぶことができるが、利害関係者の参加を得た政策形成については近年、協働型ガバナンスの研究が進んでいる。その代表的研究者であるフリーマンは、行政手続について1975年にスチュワートが提示した「利益代表モデル」が今日では説得力を失っており、これに代わり得るモデルが協働型ガバナンスである、と分析している<sup>223</sup>。そこで、本章後半では、協働型ガバナンスの考え方を整理したうえで、協働型ガバナンスの一類型である規制交渉に対するG.H.W.ブッシュ以降4代の政権の態度について考察する。

#### 第一節 議会-行政関係の歴史的変遷の整理

行政手続法を行政機関に対する政治的統制の手段として分析したマカビンズ、ノール&ワインガストは次のように述べている<sup>224</sup>。

「いかにして政策決定と市民の選好の整合性を確保するか、という問いは、代表制民主主義の根幹をなす問題である。合衆国憲法では、選挙を、政策決定者である立法府をして有権者の選好に従わせる仕組みとして設計した。しかし、議会は、少なからぬ政策決定権限を行政機関に委任する必要がある。議員は行政機関を監視するのに十分な資源を持ち合わせないので、結果的に、有権者の意に沿わない政策が採られる可能性が生じる。官僚機構の意思決定をコントロールするための手段のひとつが監視であり、いまひとつが行政手続

<sup>223</sup> Freeman (1997).

<sup>224</sup> McCubbins, Noll & Weingast (1987).

である。」

行政手続法に関する古典的な研究であるスチュワート（1975）は、元来行政府の行為を議会が統制するための手段として発達した行政手続法が、政府規制の及ぶ領域の拡大に伴い機能を変化させてきた過程について整理している<sup>225</sup>。同研究によれば、司法から見た議会-行政関係の構造は、次のように変遷してきた。

### （1）伝統的モデル

19世紀後半に政府による民間産業への規制が拡大すると、政府の介入を制限し、また介入の正当性を確保するために一連の原則が成立した。第一に、個人に対する政府の介入は、行政府を統制する議会の立法に基づかなければならない。議会は行政府の権限行使を規定する規則、基準、目標あるいは明確な原則を定める。第二に、行政機関による意思決定は、第一の原則を担保し得るような手続を踏まなくてはならない。第三に、行政機関の決定手続は、適正な決定が行われたか否かの司法審査を容易にするものでなくてはならない。

スチュワートは、民間主体の権利に影響を及ぼすような決定はあくまで議会の立法に基づくという、三権分立の原則に立脚した議会-行政関係を「伝統的モデル」と呼び、同モデルの下で行政機関は伝導ベルト（Transmission Belt）、即ち立法の形で表明された国家=議会の意思を忠実に実行に移すための機構である、と述べた。

### （2）専門性モデル

ニューディール立法に基づく行政機関への大幅な委任に対し、当初は最高裁判所が違憲判決を下すなど、憲法で認められた行政府の権限を逸脱する、との批判が生じた。ニューディール擁護派は、行政機関の役割は、議会が定めた政策目的を実行に移すために専門性と行政経験を備えた行政官が適切な手段を選択する **Manager** である、との主張を展開した。スチュワートが「専門性モデル」と呼ぶものである<sup>226</sup>。

行政機関の裁量権の拡大に対し、司法府は判例を通じて、行政機関の裁量権乱用を防ぐための制度的工夫を生み出した。第一に、証拠に基づく規則制定と司法審査の機会確保を重視し、更に規則制定過程において公聴会を行い、当該規則により影響を受ける者（主に被規制主体）が自らの主張を述べる機会を確保した<sup>227</sup>。第二に、司法は行政機関に対し、

---

<sup>225</sup> Stewart (1975).

<sup>226</sup> 古城 (1986)ではこれを「公益擁護者モデル」と呼んでいる。

<sup>227</sup> スチュワートは、*Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474 (1951) および *Wong Yang Sung v. McGrath*, 339 U.S. 33 (1950) を挙げている。

司法審査の機会確保および影響を受ける者（主に被規制主体）が自らの主張を述べる機会の確保は、1946年行政手続法の立法目的である。*Universal Camera Corp. v. NLRB*では、被告であるNLRB（全米労働関係委員会）が行政手続法に定める適正手続を採らなかったことを、*Wong Yang Sung v. McGrath*

複数の政策的選択肢の中から特定の意思決定に至った合理的な理由の提示と、類似事例の間での意思決定の一貫性を要請した。第三に、個人の基本的自由が制約され得る場合には、行政機関が議会に対しても明確な趣旨説明を行うよう要求した。

### (3) 利益代表モデル

1960年代後半に、行政手続法を取り巻く環境には変化が生じた。その1つは、ラルフ・ネーダーらが提起した、行政機関が被規制産業にとりこまれて偏った決定を行い公共利益が損なわれている（いわゆる *regulatory capture*、規制の虜）という批判である<sup>228</sup>。また、1960年代後半から1970年代には社会的利益を追求する利益団体の力を背景として社会的立法が相次ぎ、結果として議会の委任に基づき行政機関が実施を担うプログラムが増大した。並行して、裁判所は判例を通じて原告適格を拡大し、消費者運動や健康・安全、環境等の分野で「公共利益を代表して提起される訴訟」が急増した。

これらの変化を受けて裁判所は、行政決定への参加と司法審査の機会はやや制限されるべきではない、と判断した。伝統的モデルの時代には、規則制定に関して原告適格が認められたのは政府の介入により直接影響を受ける被規制主体のみであった（「実質的損害」の存在が要件）。しかし原告適格の拡大は、「実質的損害」よりも曖昧な理由による訴訟が認められること、或いは裁判所が規則制定に利害関係を有すると認める者の範囲が拡大されたことを意味する。従って、規則制定手続への参加の権利を広げる必要が生じた<sup>229</sup>。行政機関の側は、司法審査に備えて、決定に際し影響を受ける全ての利益を考慮したという手続的正当性を示すことが求められた<sup>230</sup>。スチュワートはこれを「利益代表モデル」と呼んだ。

スチュワートによれば、利益代表モデルへの移行の背景には「明確に規定される公共利益など存在せず、社会を構成する個人や集団の利益は多様である。立法とは多様な利益の

---

では移民局が不法移民として原告の *Wong Yang Sung* を強制送還する際に行政手続法が規定する意見陳述の機会を与えなかったことを、それぞれ認めたものである。

<sup>228</sup> *McCraw* (1984)によれば、政府規制における特殊利益との癒着に関する批判は既に1940年代からあり、1960年代に最高潮に達した。規制の虜については経済学分野の研究が先行し、産業界の影響力に注目し組織されない公共利益との影響力の非対称性を強調する研究が多かった。しかし *Owen* (2012)によれば、消費者、安全、環境等の公共利益団体の中にも、議員や規制機関を捕獲することに成功するものが次第に現れた。

*McNollgast* (1999)は、行政手続法により規則制定手続が定式化されたことも、組織された利益にとって、規則内容に影響を及ぼすための働きかけを容易にした、と指摘している。同様の指摘は *Wagner, Barnes & Peters* (2010)でもなされている。

<sup>229</sup> 原告適格の拡大と、それに伴う適正手続上の「聴聞を受ける権利」の拡張の経緯については、木原(1991)を参考にした。

<sup>230</sup> 司法審査における厳格審査 (*Hard look doctrine*) :行政機関が事実を収集・検証し、規則を決定するまでの手続の合理性、すなわち重要な事実又は政策的代替案のうちで、利益表出の手段がないがゆえに考慮されていないものはないか、ということを重視する。 *Rodriguez & Weingast* (2010)。

間の妥協・交渉であり、行政機関が影響を受ける全ての利益に奉仕するならば、立法過程に似た交渉によって妥協点を見出し得る」という多元主義の考え方があった。そしてスチュワートは、公共利益に関わる領域で行政機関の意思決定に多様な利益が参加することを、司法も合衆国行政会議（ACUS）も歓迎した、と指摘している。

しかしスチュワート自身は、「行政手続が、影響を受ける多様な利益の公平な参加機会を確保する政治プロセスの代用物となった」ことについて批判的であった<sup>231</sup>。その理由として次のような指摘を行っている。

- ① どの利益がいかなる手段で参加を認められるべきか、基準が曖昧。広範な参加機会が認められることは、必ずしも全ての利益が代表されることを意味しない。行政決定により蒙る影響は希薄化される一方で、手続への参加には費用を伴うため、一部の利害関係者にとって参加のインセンティブは低下する。
- ② 選挙を通じて有権者の利益を代表する議員と異なり、公共利益を代理する法律家は、自らが代理する利益に対して忠誠心や説明責任を負うような仕組みはない。
- ③ 組織化された利益と組織化されない利益の間での公平性の確保は困難である。
- ④ 従って、利益代表モデルのもとでは、行政決定の質や公平性に疑念が生じる懸念がある。

スチュワートは、以上の理由から利益代表の間の交渉による利害調整は立法過程で行われるべきであり、議会-行政関係についてはより良いモデルを構築する必要がある、と述べた。

ここで想起されるのは、第2章で述べたとおり、行政手続法の制定過程で、聴聞や協議等のインフォーマルな（対審型聴聞ではない）規則制定手続が多用され利害対立の解消が図られていることを重視して、これが略式手続の形で制度化されたことである<sup>232</sup>。つまり、行政手続法は既にスチュワートが批判する「立法過程の代用物」の特徴を備えていたが、利益代表モデルの出現でこの傾向が一層推進された、といえる。

#### (4) 大統領統制モデル

2003年にスチュワートは、1975年以降の行政改革と規則制定手続の変容を踏まえた論考を発表した<sup>233</sup>。それによれば、利益代表モデルの出現を指摘したのと時期を同じくして、ニクソン以降の歴代政権が行政機関の規則制定に際して費用便益分析を要求するようになった<sup>234</sup>。背景には、行政機関の失敗について、「規制の虜」とは異なる見方があった。す

---

<sup>231</sup> Mashaw (2005)は、政治的交渉としての行政手続を監視する司法府の能力に対しスチュワートが抱いた不信と、ローウィの利益集団リベラリズムを巡る懸念の共通点を指摘している。

<sup>232</sup> Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure, S. Doc. No.8, 77th congress, 1st session, 1941、および園部 (1969)。

<sup>233</sup> Stewart (2003)。

<sup>234</sup> McGarity (1991)。規制審査については第4章で詳述する。



なわち、「公共の利益」の名のもとに社会的立法の推進力となった利益団体が影響力を振り、議会は曖昧かつ野心的な目標を掲げた社会的立法を行っている。行政機関は公益団体に取り込まれ、曖昧な立法規定に乗じて厳格でコスト高な規制を行い、結果的に経済にマイナスの影響を与えている、という見方である。

規制政策を合理化し規則制定過程における利益団体の参加を制限しようとする動きを、シャピロは”counterreformation”と呼んでいる<sup>235</sup>。これは、個人や公共利益が十分に保護されないことよりも、不必要な規制の導入による社会経済的コスト（政府の失敗）を重大視し、規制実施を要望する利益団体の関与に制約を加える改革である。政府の失敗に対し、司法の側からは1980年以降、公共利益団体の原告適格を狭める判例が下され<sup>236</sup>、議会では規制柔軟性や文書事務削減などの法律が制定された。そして大統領府による対応が、費用便益分析を中心とする規制審査であった。

ブレスマンは、規制審査を通じた大統領の関与を”Presidential control”モデルと呼んだ<sup>237</sup>。同モデルの出現の背景には、行政府は費用対効果を度外視し、矛盾や重複した規制を行うなど非効率であり、費用便益分析や政策優先順位の明確化、経済誘因に基づく効率的規制手法の導入等の改革には、議会よりも大統領の方が指導力を発揮し得る、という実務的な要請が寄与した。大統領の関与はレーガン政権期に顕著に強化されたが、そこには費用便益分析を利用して「規制緩和・小さな政府」を実現する、という政治的動機があった。他方、クリントン政権は、費用便益分析が規制緩和推進の手段であるだけでなく、大統領の政策に沿った規則制定を行うよう行政機関を誘導するための手法ともなり得ることを実証した。そしてブレスマンは、G.W.ブッシュ政権は「規制緩和・小さな政府」を掲げつつ、規制審査の活用面では、規制緩和一辺倒のレーガン路線への復帰ではなく、政権の政策

---

<sup>235</sup> Shapiro (2005)<sup>1</sup>。Stewart (1975)のReformationに対する反動という含意である。

<sup>236</sup> シャピロは例として *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 1992 (内務省と商務省による「絶滅の危機に瀕する種の保存に関する法律」の適用地域の決定につき、連邦最高裁が環境団体に原告適格無しと判決)を挙げている。また *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821, 1985 (保健福祉長官に対し、致死注射に用いられる薬品が食品医薬局未認可のため州際取引の禁止を求めて提起された訴訟で、連邦最高裁は食品医薬局の裁量の範囲内であると結論)により、利益団体が規制の受益者を代表して行政決定に対する司法審査を求めることが実質不可能になった、と指摘した。さらに *Industrial Union Department v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607, 1980 (作業員の発癌物質への曝露を技術的に可能な最小量に抑えるための労働安全衛生局の規則につき、連邦最高裁が①労働安全衛生局は発癌物質が害を与える量の閾値を決定し、②最も厳格な基準または費用対効果を勘案した基準を決定せねばならず、曖昧な基準策定は不適切、と判決)で、司法は行政機関による積極的な法解釈を認めた、と指摘している。なお、Freeman (1997)は司法が行政機関の裁量を認めた判例として *Lujan v. Defenders of Wildlife* に加えて *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 1984 (EPAが、1977年大気浄化法に定める大気質基準未達成地域において産業施設が新たな装置を導入する際、施設全体の汚染物質排出量を増加させなければ良いとする所謂ネットティングを導入したことを環境団体が大気浄化法の趣旨に反すると提訴、連邦控訴裁は訴えを認めたがChevronが控訴したもの。最高裁はEPAの措置が立法趣旨を逸脱してはならず適切であった、と判決)を挙げている。

<sup>237</sup> Bressman (2003).

との整合性を重視するクリントン政権の路線を踏襲した、と指摘している。さらに憲法理論の面では、行政権一元化理論（Unitary Executive theory）が大統領統制モデルを支えた、とする<sup>238</sup>。

ケイガンも、レーガン及び H.W.ブッシュ政権の規制審査は政府の役割縮小を目指す保守の思想に基づき、規則制定の遅延や既存の規制の廃止を目指して実施されたが、クリントン政権下で規制審査の性質が変化した、と指摘する<sup>239</sup>。すなわち、レーガン政権が構築した行政機関への監督権限を利用して、クリントン政権下では、各省庁が行う規則制定活動と大統領の政策との整合性を審査するようになり、分割政府の下での政策実現の一助となった。ケイガンはクリントン政権による行政府への統制を大統領による行政（“Presidential Administration”）と呼び、憲法および行政法の観点からみて問題はなく、アカウントビリティや政府の効率性の観点からは歓迎される、と評価した<sup>240</sup>。

議会調査局は、大統領権限に関するケイガンの考え方は学説及び判例を通じて確立された通説から逸脱するとして、2010年5月にオバマ大統領がケイガンを連邦最高裁判事に指名すると、大統領権限及び三権分立に関するケイガンの思想について調査を行った<sup>241</sup>。調査報告は、ケイガンの2001年論文は大統領の歓迎する説であり、行政府の規則制定活動の現実を表しているが、ケイガンが最高裁判事に就任した場合にその思想が判例の形で政府の政策に反映されるかどうかは、事態の展開を見守る必要がある、と指摘している。

行政府に対する大統領の監督強化を批判する研究として、例えばブレスマンは、利益代表モデルは多数派支配のパラダイム（多様な利益のうち競争に勝利したものは即ち多数派の選好を反映しており、それを規則制定に反映することは正当）を前提としている。大統領による統制も、大統領が国民の多数派の利益を代表する点を正当性の根拠としており、多数派支配のパラダイムの域を出ていない。また、大統領個人または大統領にアクセスを

---

<sup>238</sup> Yoo, Calabresi & Colangelo (2005)の定義によれば、執政権、すなわち法律を執行する権限は唯一大統領に与えられているという思想であり、行政権一元化理論において大統領が有するとされる権限には諸説あるが、大統領が①部下である政策担当官を随意に罷免する権限、②政策担当官に対し如何に行政裁量権を行使すべきかを指示する権限、及び③政策担当官による行政裁量権の行使を却下し或いは取り消す権限、の3つの権限は不可欠の要素とされている。

<sup>239</sup> Kagan (2001)。なおケイガンはクリントン政権下で1995～96年にかけて国内政策担当次席補佐官、1997～99年には国内政策諮問委員会の副議長を務めた。

Pildes & Sunstein (1995)は、レーガン及びブッシュ政権期の規制審査が、大統領府が規則制定の最終段階で社会的費用を理由に行政機関に対し規則案の撤回を迫るなど対決的であったのに対し、クリントン政権は、各省庁が年度毎の計画を策定・大統領府と共有し、規則制定の早い段階から行政管理予算局（OMB）及び省庁間で調整を行うことで円滑化・迅速化を図った点を強調している。

<sup>240</sup> 1990年4月にH.W.ブッシュ大統領により情報・規制問題室（OIRA）室長に指名されたジェームズ・ブルームスティンも、大統領のもとに一元化された規制審査は大統領の政策実現を助け、行政府の活動を効率化する手段として適切かつ好ましいもので、クリントン政権下での規制審査の運用を経て、米国内でこの評価は相当程度コンセンサスを得ている、と述べている。Blumstein (2001)。

<sup>241</sup> Tatelman (2010)。

もつ一部の人々に決定権を集中させるという意味で、アカウントビリティがあるとは言い難い、と指摘した<sup>242</sup>。

シャピロは、社会的立法に基づく規則に関する規制審査には、消費者や環境・安全が保護されることの社会的便益を恣意的に低く評価し、規則制定を阻止することで議会の意思に反する可能性がある。このように恣意的な運用の余地があるということは、被規制産業の圧力に屈するおそれがある、と批判した<sup>243</sup>。

そしてスチュワートは、大統領府による規制審査は、法的根拠が乏しく司法審査の機会も無い点等が政治的反発を呼んだが<sup>244</sup>、次第に被規制産業も公共利益団体もこれを参加の場として利用するようになった、と指摘する。但し規制審査は、利害関係者間の交渉を重視する利益代表モデルや、司法の厳格審査を代替したのではなく、全てが併存しており、結果的に規則制定過程が一層長期化した、と指摘している。スチュワートは、この行政手続の制度疲労を打開すべく行政機関は非公式の手法へと重点を移しており、その一つが行政機関と利害関係者の柔軟なネットワークを通じた政策形成である、と述べている<sup>245</sup>。

次節では、「官民のネットワークを通じた政策形成」に関する研究を概観したうえで、各研究者の規制交渉に対する評価について確認する。

## 第二節 協働型ガバナンスの研究潮流

### (1) 協働型ガバナンス

官民が柔軟に協力して政策課題の解決にあたる手法に関する研究としてフリーマンが提唱するCollaborative Governance (協働型ガバナンス) がある<sup>246</sup>。フリーマンの研究は、

---

<sup>242</sup> Bressman (2003).

<sup>243</sup> Shapiro (2005)<sup>1</sup>

<sup>244</sup> レーガン政権の規制審査は、合憲性、他の立法規定との整合性、審査基準の妥当性等に関して下院エネルギー商業委員会の政府監視・調査委員会が調査を行い、また下院歳出委員会では規制審査に要する歳出の削減が提案されるなど、議会の反発を呼んだ。

レーガン政権の政権移行チームで規制改革を担当したワイデンボームによれば、規制改革の目的は米国経済の生産性と成長の回復にあり、大統領は議会に立法を通じた①経済的規制の緩和、②既存の社会的立法の過度に野心的な目標や期限の修正、を呼びかけた。しかし議会は規制に関する問題意識を共有せず規制緩和を行わなかった。レーガン政権は EPA 長官や内務長官に極端な保守主義者を指名したため、リベラル派に加え、一定の社会的規制の必要性を認める穏健保守からも反発を招いた。大統領府が一方的に進行中の規則制定を中断する等の強硬な手法も議会の反発を招いた、と指摘している。

Weidenbaum (1984)。

<sup>245</sup> Stewart (2003)および Shapiro (2005)<sup>1</sup>。

なお、シャピロは経済的インセンティブを活用する手法（典型的には税や取引制度）も、規則制定手続に代わって重視されるようになった政策手法として挙げている。1990年代に経済的規制が積極的に利用されたのは事実だが、経済的規制のルーツが1950年代にあったことは第1章で整理したとおりであり、ここでは触れないこととする。

<sup>246</sup> Freeman (1997)。なお、フリーマンは2009～10年にオバマ政権のエネルギー・環境担当補佐官ブラウナーの顧問を務め、自動車燃費/温室効果ガス基準策定で重要な役割を担った (The U.S.

近年の規制改革は行政の裁量を制約することに重点を置いたが、これでは行政手続が抱える最も重要な課題に対応できない、との問題意識に立っている。課題とは、第一に問題解決志向ではなく対決的で実効性に乏しいことである。略式手続では利害関係者間に直接の調整の場が無いと、利害関係者は問題解決よりも将来の訴訟を念頭に置いて極端な主張を展開する。規則制定に多大な労力を要すること、産業界が制度の頻繁な変更を嫌うことから、制定された規則の修正は容易ではない点も、利害関係者が譲歩を嫌う一因である。行政機関は対立する利害関係者の狭間で妥協に走り、結果的に実効性に乏しい規則が出来るようになる。

第二に情報やデータの提供・検討が不十分なまま規則制定が行われている。規則案の告知後は修正の余地が限られるため、利害関係者が有するデータや情報は、規則案の告知以前の段階で提供・検討される必要がある。

第三に、膨大な分析作業を回避するために行政機関は非公式の手段に頼るようになり<sup>247</sup>、結果的にますます正当性が失われている。つまり利益代表モデルに依拠した行政手続は機能不全に陥っており、このような状況で、近年ではcivic republicanism（市民共和主義）の理論家が行政手続に関する新たな規範モデルを提案している。その特徴は、行政手続の正当性を専門性を備えた行政官による熟議（deliberation）に求める点にある。

フリーマンの整理によれば、市民共和主義では行政官は、政治との距離を保ち慎重に考慮し、合理的根拠に基づいて判断を下す存在とされる。但し、官僚制が利益集団の圧力に屈し取り込まれる（Captureされる）リスクがあるため、大統領府、議会と司法による一定の監視は必要と考える。司法審査で問うべきは、行政機関が決定に際して開かれた議論

---

Administrative Conference、2014年5月19日）。

<sup>247</sup> フリーマンは解釈的規則（Interpretive rule）、政策表明（Policy statement）、指針（Guidance document）、執行時の裁量（Enforcement discretion）、報道発表（Press release）を挙げる。

1947年「行政手続法に関する司法長官マニュアル」によれば、解釈的規則とは「社会に対し行政機関による法令や規則の解釈を表明する文書」、政策の表明とは「行政決定の予見可能性を高めるため、裁量権を行使する際の方針を表明する文書」である。行政手続法はこれらガイダンス文書を非立法的規則（nonlegislative rules）と定義して告知とコメントの手続を免除した。

非公式手段を通じた規則制定については長く議論されており、例えば Franklin（2010）は、非公式手段に対する司法審査の在り方に関する議論を整理し、もはや立法的規則と非立法的規則を区別することに必然性はない、と指摘している。

行政機関が告知とコメントの手続を迂回し、影響を被る者の参加を経ずに実質的な規則制定を行うことへの懸念から、下院の政府改革委員会は1999～2000年に非立法的規則の法的拘束力について調査を行った。調査報告は、1996年に議会は議会審査法を制定し、ガイダンス文書についてもそれが「一般的適用性と将来に向けた効力」（立法的規則の要件）を備える場合は規制審査の対象とするよう指示したが、ガイダンス文書の審査は適切に行われていない、と指摘した。行政機関の側は、ガイダンス文書は規則ではないとの立場を採ってきたが、1998年に政府監査院（GAO）はガイダンス文書も規則の要件を備えるとの結論に達した、と述べている。

Committee on Government Reform 106th congress “Non-Binding Legal Effect of Agency Guidance Documents,” H.R. Rep. No.106-1009（2000）

を通じて全ての要素を検討したか、決定が公共利益に適うことが説得的に示されたか、であり、大統領府と議会も同様に、根拠に基づく合理的判断の観点から行政決定を監視すべきである。

フリーマンは、市民共和主義が提唱する熟議には行政手続の機能不全を克服する可能性があるが、現状では、利害関係者間の敵対的關係や、行政機関と利害関係者をインサイダー・アウトサイダーと位置付ける伝統的イメージに対する処方箋を提示できていない、と指摘する。そして、利益代表モデルと市民共和主義に対する第三のモデルとして協働型ガバナンスを提唱した。その主要な特徴は次のとおりである。

- ・ 問題解決志向（参加者間での情報共有と熟慮を促す）
- ・ 幅広い参加（決定のすべての段階で利害関係者と影響を被る者が参加する）
- ・ 漸進的解決（規則は恒久的ではなく、将来修正され得るとの前提）
- ・ 責任の分有（参加者は相互依存的）
- ・ 行政機関は調停者であり、**capacity builder**であり、また最終決定権者でもある

協働型ガバナンスが制度化された一つの形として、フリーマンは規制交渉を挙げている<sup>248</sup>。規制交渉は従来、時間短縮や効率性の観点から論じられてきたが、フリーマンは①真の問題解決への寄与、②参加機会の拡大、③政府・利害関係者の協力促進、の観点から注目する。他方で規制交渉の限界として、合意形成を容易にするため規制交渉委員会の設置に先立ち行政機関が問題の性質・利害構造を定義づけし、交渉の論点を明確化するが、これにより逆に革新的な解決策の採用が妨げられ、真の問題解決を阻む場合がある、と指摘している。また、行政機関と利害関係者の双方にとって交渉に参加する誘因は強くないこと、等を指摘している。

こうした課題はあるものの、正当性さえ確保されれば、規制交渉には従来の規則制定手続の問題点を克服し得る可能性がある、とする。正当性確保のうえで鍵となるのは以下の点である。

---

<sup>248</sup> Freeman (2000)は、他に利害関係者が主体的な役割を担うガバナンスの形態として、自主規制を挙げている。現代政治において非政府主体は、政府機能のアウトソース（政策立案をシンクタンクが担うなど）、基準設定（民間機関による標準化）、民間自主規制（操業ガイドライン等）、政府が自主規制を義務付ける（労使委員会による職場安全問題の解決など）というように様々な機能を果たしており、非政府主体をアウトサイダーと位置付けるのはもはや非現実的である。フリーマンはこれを **Mixed Administration** あるいは **Shared governance** と呼び、行政手続法もこの現実に合わせて改革が必要である、と指摘する。

現在の政治に即した行政法のもとでは、行政機関は公共利益に照らして政策決定を下す主体ではなく、利害関係者間のファシリテーターや、資金力や人員の乏しい団体への参加支援、情報公開の推進等の役割を担う。司法審査は、従来のように行政機関による決定だけを対象とするのではなく、民間自主規制についても透明性や公平性が問われることになる。

- ① 誠実な交渉：『交渉による規則制定法』は誠実交渉義務を含まないので、議会が法改正を行うことが望ましい。
- ② 司法の謙讓：規制交渉を通じて制定された規則については、司法審査が限定されることが望ましい。
- ③ 問題解決志向：既存の法令上の義務を免除する等の工夫により、問題解決に向けた自主的取組みが促進される場合がある。規制交渉で合意された免除を温情とみなすのではなく、問題解決志向の合意として積極的に評価することが望ましい。

## (2) 熟議デモクラシー

フリーマンは市民共和主義の理論家としてサイデンフェルドとサンスティーンを挙げている。このうちサイデンフェルドは、規則制定手続の問題点として、従来から行政機関による裁量権の乱用を防ぐことが行政法の中心的命題であったが、手続の制度化によっても行政機関を適切にコントロールすることはできず<sup>249</sup>、1980年代以降は大統領府も行政機関の統制に乗り出した、結果的に規則制定手続は機能不全に陥っている、と指摘する<sup>250</sup>。

大統領統制モデルは、①透明性と政治責任、②省庁間調整の円滑化、等の利点が指摘されるが、サイデンフェルドのみるところでは次のような問題がある。第一に、有権者の多くは大統領の規制政策を理解しあるいはこれを信認したわけではなく、また特定の利益集団が大統領に影響力を行使することは十分に起き得るため、必ずしも透明性と政治責任に寄与しない。第二に、集権的な手続は、利益集団による働きかけを容易にするリスクを伴う<sup>251</sup>。第三に、行政機関がもつ専門的分析能力という長所が損なわれる<sup>252</sup>。

<sup>249</sup> サイデンフェルドは議会による統制の手段として、委員会への召喚、予算と、裁量の余地のない詳細な立法の実施を挙げている。但し召喚は、時間がかかる、行政機関職員が政策知識において議員を凌駕する、また委員会に属する議員は当該政策領域に利害関係を有する場合が多く、従って委員会は議会全体と異なる選好を持つ、等の理由でうまく機能しない、と指摘する。

Epstein & O'Halloran (1999)によれば、1980年代にプリンシパル-エージェント理論を取り入れた議会-官僚関係の研究が活発化した。「規制の細部まで法令で規定するには限界があるため、議会は権限を官僚に委任し、最小のコストで監視できるよう利害関係者が参加する行政手続を定めて監視を代行させるとともに、官僚が立法趣旨から外れて行動した場合の制裁手段は留保する」狙いで現在の制度は構築された。しかし、予算削減は行政機関の政策実施を困難にするので議会の選好と反する結果になる(Moe, 1987)、伝統的監視手段は議会にとって負担が大きい(McCubbins, Noll & Weingast, 1989)等、議会による統制の限界が指摘される。

<sup>250</sup> Seidenfeld (1997).

<sup>251</sup> この指摘は、行政手続を詳細に規定すると利益集団が働きかけるポイントを絞り易くなり、結果的に規制の虜 (Capture) の懸念が高まる、という指摘と類似している (前出 McNollgast 等)。実際、Reiss (2012)は、先行研究の多くが Capture を「規制機関と被規制主体の密接な関係」と曖昧に定義しているが、これは不完全で、規則制定過程での規制機関と利害関係者の協調を推奨する近年の傾向と矛盾する、と指摘している。従来の研究は Capture と Collaboration の差異を整理できておらず、規制機関と被規制産業の密接な関係がどのような場合に公益に合致し、どのような場合に公益を損ねるのか、考察する必要がある、という。リースによれば、産業界だけでなく全ての利害関係者が参加する Collaboration

サイデンフェルドによれば、行政手続の代替モデルとして 1980 年代半ばから注目されているのが『熟議デモクラシー』である。専門性を備えた行政官が、公共利益の増進のため、様々な利益を考慮しつつ合理的根拠に基づく決定を下す、というものである。熟議を実行に移すための制度として、サイデンフェルドは、告知とコメントの手続と司法審査により、必要かつ十分な参加機会が確保される、とする。

サイデンフェルドは、行政機関が政治的圧力に屈するリスクを想定し、①利害関係者や市民の能力強化、②協働型ガバナンス、③行政機関の決定理由の説明、の重要性を挙げている。

利害関係者・市民の能力強化とは、専門的知識や内部情報を有する特定の利害関係者でなくとも、関心をもつ者がコメントできるよう行政手続へのアクセスと学習を促すことである<sup>253</sup>。協働型ガバナンスは、利害関係者の代表が問題解決に向けて直接交渉する手法であり、その目的は従来の敵対的関係を脱して Win-win の合意を形成することであり、規制交渉もこれに含まれる。行政機関が特定の決定に至った理由を明確に説明させることは、司法審査の役割である。

但しサイデンフェルドは協働型ガバナンスについて否定的であり、次のような課題を指摘している。

- ・ 多様な利益のすべてが適切に代表されるような代表選出は困難<sup>254</sup>。
- ・ 従って、合意に基づく規則にも告知とコメントの手続と司法審査が必要。また行政機関は、合意内容が公共の利益に沿わないと判断した時は却下できる裁量権をもつべきである。但しこれには、利害関係者の参加意欲を削ぐという副作用を伴う。

---

により、Capture が回避される。

<sup>252</sup> 但しサイデンフェルドは、行政機関の監視には議会より大統領が適任、とする。行政機関が大統領の政策を実現させることが大統領自身の業績評価と関連するなど、正しいインセンティブをもつためだが、大統領の行政過程への関与には透明性の確保が必要である。

フリーマンもまた、行政機関の間の連携や対立解消を促し、大統領が自らの政策に合致した方向に行政機関の行為を誘導するため、省庁間の協議と責任分担に関する協定、省庁の協働による規則制定と、大統領府主導で行う行政機関の長に対する指導および規制審査等の手段が有効、と述べている。Freeman & Rossi (2012)。

<sup>253</sup> 市民や利害関係者が政策内容について意見を形成するために情報収集を行うコストは多大であり、行政機関は、事実認定と政策効果の予測、代替策や政策実施による利害関係者への影響といった情報を提供し、学習を促し熟議を助けることができる。

Lubbers (2005)は、1982 年以降に実施された多くの規制交渉事例において、利害関係者間の合意に基づく円滑かつ実効性のある規則制定を達成しており、合意形成に至らない場合でも交渉を通じて行政機関は多くの情報を得ることができる、と行政機関の側の Empowerment を指摘している。ラバーズによれば、規制交渉がクリントン政権によって推奨され、1996 年には恒久法になったことは、フリーマンが提唱する協働型ガバナンスが具現化した展開である。

<sup>254</sup> Langbein & Kerwin (2000)による規制交渉の実証研究を参照している。規制交渉に参加した利害関係者を対象に、交渉手続および成立した規則内容に関する満足度を調査した同研究は、対象者の 40%が、一部の利益が代表されていないと感じている、と指摘している。

- ・ 協働のプロセスには調停者が必要だが、行政機関の調停スキルが不足している。
- ・ 利益団体を組織化するためのコストを考慮すると、利益団体の代表が妥協する誘因は低く<sup>255</sup>、合意形成は困難である。実際、近年「熟議」を制度化する提案がなされたが、安易かつ非現実的にコンセンサスの成立を想定していた。
- ・ 以上の理由から規制交渉の実施は限定的であり、成功例は少ない。

### (3) 市民共和主義

サンステーションは、1995年にクリントン政権の規制改革について論評している<sup>256</sup>。それによれば、1980年代に起きた規制政策に関する最も重要な出来事はレーガン政権下での規制審査の強化であり、これにより各省庁が行う規則制定がホワイトハウスの行政管理予算局により一元的に監督されることになった。規制審査については、①行政機関から行政管理予算局への法的根拠のない権限移譲である、②規制審査手続の公開性が極めて低く、被規制産業が影響力を行使している、③行政管理予算局の人員不足により規則制定が大幅に遅延、④規制の緩和・廃止のために審査を恣意的に運用している、等の批判を呼んだ。

クリントン政権は費用便益分析を中心とする規制審査の制度は踏襲したが、行政管理予算局と各省庁の対立や、被規制産業による影響力行使の緩和を図り<sup>257</sup>、また審査対象となる規則の範囲縮小に加え、規制交渉を推奨するなど、遅延解消に取り組んだ。さらに政府規制の正当性の根拠としてリスク評価を重視した。

サンステーションは、クリントン政権のこの改革を「行政手続はマディソンが掲げた共和主義思想、熟議デモクラシーから乖離して利益代表モデルへと変貌したが、これを熟議デモクラシーの方向へと改革する動きが始まった」と評価する<sup>258</sup>。背景にあるサンステーションの問題意識は、行政機関内部での閉鎖的な分析・立案に対して利益団体が影響力を振る

<sup>255</sup> Perritt (1986)を参照している。利益団体の各参加主体の利害は一枚岩ではなく、メンバーを糾合し法案や規則案に関する情報を収集し、団体としての立場を決定するには多大な労力を要すること、従って規則案の内容について利益団体の代表は柔軟に譲歩・妥協・合意できないこと、また重要争点で合意形成に成功し問題が解決してしまうと利益団体の存在意義が失われかねないこと等から、規制交渉における合意形成は困難、と指摘している。

<sup>256</sup> Pildes & Sunstein (1995)。

<sup>257</sup> クリントン大統領のEO12866は、行政管理予算局(OMB)が規則制定に関連して連邦政府外の者と接触する場合は、当該規則制定を担う行政機関職員を交えること、面談内容を直ちに文書をもって当該機関に報告すること、接触の事実を公表することを指示した。また、OMBと各行政機関の長で構成される作業部会の設置など調整の場を増やすこと、さらに規則案の告知以前の段階で、当該規則により利益を得る者、負担を被る者の両方から意見を聴取する機会を設けることを指示した。President William Clinton, Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review, September 30 1993。

<sup>258</sup> マディソンらフェデラリストの思想は多元主義あるいは自由主義の政治観であり、これを反映して代表制が設計された、というのが従来の考え方であった。しかしサンステーションを含む共和主義の憲法理論は、フェデラリストは共和主義の要素を部分的に共有していた、共和主義と自由主義は完全に対立する思想ではなく、マディソンを思想的根拠とする共和主義的憲法解釈は可能である、と指摘する。小林(1991)。



っており、手続の民主化が必要、というものである。民主化のためには、リスク及び処方箋として提示された規則案について、市民が十分な情報を得たうえで合理的に考え、意見を表明する機会が必要である。また、規制のコスト削減のためには、統制型規制から情報<sup>259</sup>と経済的誘因に基づく規制へ移行することが望ましいが、インセンティブ型規制がうまく機能するためには、一般市民と専門家のリスク認識の差異を理解したうえで適切な発信を行うことが不可欠である<sup>260</sup>。行政管理予算局はリスクの重大性を勘案して政策課題の優先順位を定め、対策が採られない場合に予想される将来像と、対策手段に関する情報を提供する役割を担うべきである。

このようにサンスティーンは規制政策における行政管理予算局の役割を肯定的に評価するが、費用便益分析には数値化が困難な価値を織り込む分析手法の工夫が必要であり、また既存の規制の目的達成度を評価する仕組みや、市民の参加機会拡大が必要、と提言している。

これに先立つ 1985 年にサンスティーンは政策過程への利益集団の影響について論じている<sup>261</sup>。サンスティーンは合衆国憲法に影響を与えた多元主義と共和主義の政治観をそれぞれ背景にもつ連邦派（フェデラリスト）と反連邦派の、市民的価値や利益団体、代表制に関する議論を整理したうえで、行政手続法に議論を移している<sup>262</sup>。行政手続法 553 条

---

<sup>259</sup> 被規制産業にリスク情報の開示を義務付けることで、市民と企業間の情報の非対称性が解消され、好ましくない商品やサービス、事業者が市場から排除される「シグナリング効果」や、市民の規制に対する信頼や受容度が増すことが期待される、とする。

<sup>260</sup> 優先順位の決定を左右するリスク評価に市民の意見を反映させる、という議論から進んで、1999 年にはサンスティーンは費用便益分析への市民参加を提言したが、具体的な参加方法には踏み込んでいない。Sunstein (1999)、稲葉・阿部 (1999)。

費用便益分析への市民参加は Nou (2008) も提唱している。ノウは、行政手続については常に専門性（行政裁量の正当化）と参加機会の拡大（政治責任、正当性、民主主義）のバランスが課題であった、歴代政権が費用便益分析を要求してきたが、分析を担う官僚への信頼が低下している、と指摘する。そして、従来の研究は熟議と費用便益分析を対立概念と位置付けるが、費用便益を巡る討議に市民が参加することで行政官と市民の双方が学習し、市民の行政手続に対する信頼と、費用便益分析の合理性が高まることが期待される、とする。

ノウによれば市民共和主義と熟議デモクラシーは別の概念である。前者が重視するのは専門性を備えた官僚による熟議であり、行政機関への広範な委任は正当であり、官僚は私的利益の圧力から護られるべきである。熟議デモクラシーは、公共的価値と合致した正当性のある行政決定には市民の参加が重要であり、官僚が市民から切り離されることは透明性や啓蒙の観点から民主的価値を脅かす、と考える。他方で Arkush (2005) は政治決定への市民の直接参加を提案する論文で、熟議デモクラシーと市民共和主義はマディソンの共和主義思想に根差す価値観を共有しており差異は不明確、と指摘している。

<sup>261</sup> Sunstein (1985)。サンスティーンを中心とする共和主義の憲法理論については、小林 (1991)、アメリカ思想への共和主義の影響力を指摘する研究が 1960 年代以降に進んだ経緯については、岩淵 (1994) を参考にした。

<sup>262</sup> 多元主義は、政治を、利己的な集団間の社会資源の配分を巡る闘争について調停を図るプロセスと定義する。他方、共和主義は、政治を、私的利益を調整して一般的な善へと調和させ、市民的価値を実現する過程として考える。個人は自律的な存在で、政治の場で要求を闘わせるのではなく討議と取捨選択を重ねていく。このプロセスが熟慮である。これは、小規模な共同体における分権的意思決定におい

に定める略式手続は、規則制定手続を議会での立法過程に似せて、行政機関がすべての影響を被る者から意見を聞き、交渉と妥協を図るための手続として設計された。しかし司法の厳格審査により略式手続には様々な修正が加えられ、今日では利害関係者との公平性を欠く接触(ex parte contact)が横行している。これは建国期以来の問題である党派(faction)の台頭であり、サンスティーンは、利益団体の問題に対し共和主義の思想が有用な処方箋を提供し得る、と主張している<sup>263</sup>。

#### (4) 共和主義的環境主義(Civic Environmentalism)

環境政策は、指令統制型の規制から、市場メカニズムや被規制産業との協働といった新たな手法への移行が最も進んでいる分野である<sup>264</sup>。ローベルは、1970年代に相次いだ社会的立法に基づく規制は、経済的規制とは異なる類の情報・知識・政治的支持を必要とし、社会的規制のこの性格自体が、参加・協働・インセンティブを重視する新たな規制手法導入の推進力となっている、と指摘する。ローベルの指摘どおり、環境保護庁(EPA)が1970年代から市場メカニズム活用の試みを重ねてきたことは本論文の第1章で述べたとおりであり、規制交渉の実施例も環境保護庁は連邦機関の中で最多となっている。

ステンザーは、統制型規制の機能不全の例として環境政策が最も頻繁に言及される、と指摘する<sup>265</sup>。環境保護庁は議会によって複雑な(専門知識を要し、時には技術的に達成困難な目標を含む)基準設定を課され、人的/財政的資源は不足し、環境側と産業側の両方から過剰規制と過少規制という相反する批判を浴びており、この苦境が代替的な規制手法を模索する1つの誘因となった。協働型の環境政策は特にCivic environmentalism(共和主義的環境主義)と呼ばれ、研究が進められている。

デウィットは1990年代初頭に環境政策手法の再構築の必要性を指摘する声が高まったことを指摘した<sup>266</sup>。代替的手法に期待される要素には、市場メカニズムや経済的インセンティブと並んで、学習や技術支援、公共投資と公共事業運営の変革、等が含まれた。「環境

---

て可能になるものであり、共和主義者は国家機構の肥大化に反対する。Sunstein (1985)。

<sup>263</sup> サンスティーンは1988年にも、法学者の間では共和主義の今日的な意義を模索する動きが高まっている、と論じている。共和主義の要素のうち現代の政治過程に適合する部分を見出し、現代の規制国家において熟議のプロセスの改善を図る必要がある、という。Sunstein (1988)。

<sup>264</sup> Lobel (2004)。

<sup>265</sup> Steinzor (2000)。同論文は、協働型環境政策の中でも規則実施段階での官民協力であるプロジェクトXL(1995年～)を事例としている。プロジェクトXLは、個別企業が複数の汚染物質や汚染源に関する規則の適用を受ける場合に、より高次の環境保護の達成を条件として柔軟性を認める制度である。企業は、地域住民や環境団体、下請産業、労働組合、自治体等の利害関係者との合意を踏まえてEPAにプロジェクトXLとしての認定を申請する。協働型ガバナンスを論じるうえで「交渉による規則制定」と並んで「交渉による実施」は重要だが、本研究はあくまでも温室効果ガス排出削減の制度化という規則制定段階に注目する。

<sup>266</sup> Dewitt (1994)。

浄化の便益や、環境影響を予見することの難しさ、環境破壊に伴うリスクの重大性に関する討議を踏まえて、「公共利益としての環境対策を決定する」という新たな思考を、デウィットは共和主義的環境主義と名付けた。

共和主義的環境主義の特徴としてデウィットは、①既存の環境法・規制では解決されない汚染防止や複数排出源に跨る汚染、生態系保全等の課題に取り組む、②統制型規制以外の手法を活用する、③省庁間および連邦/州/自治体間の協力、④政治的対決とは異なる関係性の構築を図る、⑤連邦政府の役割を、州/自治体による環境政策決定への参加者あるいは調停者へと変容させる、という点を挙げている。

同時に、共和主義的環境主義は、連邦政府が進めてきた統制型の環境規制を代替する概念ではない、と主張する。実際、デウィットが調査を行った3つの州では、連邦政府が課す環境規制が厳格で実施コストが大きいことが、州や自治体と住民、事業者の自発的な取り組みを生む契機となったことが指摘されている。デウィットによれば、共和主義的環境主義の根底にあるのは、州の問題は州、町の問題は町が、本来的には最も解決策を見出し易い、という考えであり、直接民主制の思想と共通する要素でもある。

フィオリーノは、環境保護への社会的要請は高まり、ある程度の費用負担を受容する素地ができているが、環境政策の手法については不満が増大している、と指摘する<sup>267</sup>。1990年代には規制政策の効率化に向けて多くの施策が採られたが、既存の法令の範囲内での小幅な修正に留まっており、環境規制の新たな制度を構築するには、規制政策の概念について根本的な変化が必要、とする。法とガバナンスに関する研究潮流のうち、現代の環境規制に示唆を与えるものとして、①内省的法<sup>268</sup>、②社会・政治的ガバナンス (Social-Political Governance)、③政策学習<sup>269</sup>を挙げている。

中でも社会・政治的ガバナンスについては、社会の複雑化、多様化、科学技術の進展により政府の限界が認識された結果、経済的規制の分野では規制緩和や民営化が進んだ一方、健康・安全・環境分野では、政府と非政府主体の新たな関係として、責任を分有する「協働」が模索されている、と説明している。米国での協働の兆候として例示されているのが

---

<sup>267</sup> Fiorino (1999).

<sup>268</sup> Reflexive law。民間主体と社会との関係を規定する Firm law、政府が、安全・平等等の社会的価値の保護のために民間活動に介入する際に使われる Substantive law に対し、Reflexive law とは制度と社会構造の調和を図るもの、所定の社会的目標に関し、手続やインセンティブを規定してアクターの行動変化を促すもの、と説明されている。Fiorino (1999)。

<sup>269</sup> Policy learning。フィオリーノは、「技術的学習」(1970年代に各国が指令統制型規制を通じて公害対策を進める中で、技術的知識や制度設計の学習がおきた)、「概念的学習」(米国では1980年代半ば以降に、費用対効果の重視、公害浄化より未然防止、持続可能な開発や全球的環境、等の概念が重視されるようになった。規制交渉のその一例)、「社会的学習」(官民の役割・関係そのものに関する思考方法の変化)に分けている。

コモンセンス・イニシアティブである<sup>270</sup>。

共和主義的環境主義への批判的分析として、ステンザーは、この思想が市民共和主義への再評価から直接に連なっている点を指摘したうえで、以下の課題を挙げている<sup>271</sup>。

- 議会および既存の統制型規制を支持する勢力からの反発を呼ぶ可能性が高い
- バランスのとれた参加と政治責任の確保が困難である
- 決定を市民に委ねるか、専門的行政官に委ねるか、の問題を再燃させる
- 共和主義的環境主義が機能するためには市民の啓発が必要だが、政治的に困難かつ市民もこれを望んでいない
- 共和主義的環境主義の成功例として挙げられる事例はすべて、主体的に行動しない場合に統制型規制へ回帰することへの懸念が、推進力として作用した

以上の分析を踏まえてステンザーは、共和主義的環境主義が伝統的な環境規制に代わり得る政策手段となるかどうかは憶測の域を出ない、と指摘している<sup>272</sup>。

弁護士として環境団体や自治体の代理人を務めてきたミハリーは、「政治の目標は市民的価値を高めることであり、賢明な指導者による決定や利益代表間の交渉ではなく、市民参加が共同体全体としての利益を増進する、という市民共和主義の研究者の主張」に異議を唱えている<sup>273</sup>。ミハリーによれば、環境問題の本質は、人間社会における既存の欲求と、物理的あるいは生物学的に規定される資源・環境制約との衝突であり、政策決定には資源・環境制約と政策実施の影響を評価する必要がある。従って、必要とされるのは問題解決に資する情報を提供できる専門家及び教育を受けた公職者であり、一般大衆の参加はむしろ専門性に基づく決定を阻害する<sup>274</sup>。

ミハリーは、議会の立法過程では選挙で選ばれた代表を通じて、従来型規則制定手続においてはコメントの形で、市民が意見を表明する機会が確保されるのに対し、規制交渉は利害関係者として招かれない一般市民の参加機会を狭める、と批判する。他方で、専門知識や情報を備えた利害関係者間での交渉や訴訟あるいは非公式の情報交換といった交流は、

---

<sup>270</sup> 環境保護庁（EPA）が1993年に開始した、産業ごとに公害未然防止と削減を図る計画である。従来の汚染物質別、汚染源別の規制に代えて、産業別に全ての汚染物質・汚染源を総合した「公害防止」の革新的方法を、業界団体や地域住民、環境団体、労組など利害関係者の代表を集めた懇談会を通じて模索する。プロジェクトXLと同じく「交渉による実施」の事例である。

<sup>271</sup> Steinzor (2009).

<sup>272</sup> Foster (2002)も類似の問題点を指摘し、協働が統制型規制の問題点に対する解を提供する手法になるかどうかは今後の検討が必要、と結論した。また Caldart & Ashford (1999)は、制型規制の問題点を部分的に克服し得る手法として交渉による実施および遵守 (Negotiated Implementation/ Compliance) には期待できるが、規制交渉には課題が多い、と指摘している。

<sup>273</sup> Mihaly (2009).

<sup>274</sup> 但し、大衆の役割を全面的に否定するわけではなく、大衆参加の環境運動が、議会による環境立法と行政機関による規則制定の端緒となることも指摘している。

規則の実効性を高めている、と指摘している。

また、行政管理予算局職員として 1981～2006 年にかけて規制審査を担当したアーバックルは、1980 年代に規制交渉を唱導したハーターも決して交渉手続の普及について楽観的ではなかった、すなわち、協働型手続が従来型手続に替わって主流になる、或いは利害関係者間の合意が容易かつ迅速に成立する、等とは主張していない、と指摘している<sup>275</sup>。ハーターの主張は、交渉には多大な努力が必要だがその労力を払う価値がある、即ち情報共有が訴訟リスク低減に資する、革新的な解決策が見出される可能性がある、というものである<sup>276</sup>。行政管理予算局での経験を踏まえると、条件が整えば協働型の手法は望ましいが、実施には障壁もあり、規則制定手続における行政管理予算局の役割もそのひとつである。

行政管理予算局は、行政機関の規則制定活動が大統領の政策に合致し、政策推進を助ける内容となることを最優先目標に据えた機関である。各省庁は、議会の意思（法令）と政権の政策という時には相反する目標を与えられる。これを後者に合致させるべく、行政管理予算局は規則案を分析し、必要に応じて修正を求める。

協働型手続では行政管理予算局も協議に参加することが望ましいが、利害関係者間の合意にコミットすることは行政管理予算局役割に反する。行政管理予算局は協議に参加するのに十分な人員をもたず、また規則制定手続における権限を部分的であれ外部の利害関係者に譲渡することには、大統領自身の強い意向が働かなければ、行政管理予算局は賛同し難い。以上の理由から、協働を定式化した規則制定手続が広範に実施されるとは予測し難い。

#### (5) Thomas O. McGarity による規制改革論の 5 類型

マクガリティは、クリントン政権下の第 104 議会では政府規制への反発が高まったが<sup>277</sup> 反規制の思想は多様であるとして、規制改革論者の思想的背景を、非介入主義者、自由市

---

<sup>275</sup> Arbuckle (2009).

<sup>276</sup> Farber (1999)は、利害関係者の参加を拡大した結果、行政機関内部で事前に想定したのと異なる規則内容に仕上がる事象をズレ (Slippage) と呼び、被規制産業の影響力行使により想定よりも緩やかな規則が制定され、政策目的を達成できないことを Negative Slippage、想定より当事者間の協力が深まり、より実効性の高い規則が出来上がることを Positive Slippage と呼んだ。Farber は、交渉を通じた政策形成により Positive Slippage が起きる可能性を過小評価してはいけない、と結論している。

<sup>277</sup> 第 104 議会 (1995～1996) は、1994 年 11 月の中間選挙でニュート・ギングリッチ議員 (共・ジョージア) が保守派の政策綱領「アメリカとの契約」を掲げ、40 年ぶりに民主党から下院多数議席を奪還した直後の会期である。同会期で共和党は規制改革に関する「Job Creation and Wage Enhancement Act of 1995」を提出した。同法案は、①規則制定に際して費用便益分析とリスク評価を義務化、②大統領による、2 年ごとの規則制定に関する戦略計画と予算編成を義務化、③文書事務削減法の強化、④規則の執行段階で行政機関に一層の柔軟性を認める、⑤すべての新規の規則案について規制影響分析を義務化、⑥規制の恣意的運用から市民を保護、⑦規制に起因して資産価値が失われた場合の補償、等を柱とした。

場主義者、市民共和主義者、政府性善説に立つ改良主義者と保護主義者に類型化した<sup>278</sup>。このうち、市民共和主義の特徴を以下のように説明している。

市民共和主義が前提とする個人は、国益や市民的利益を、私的利益や政治的機会主義よりも優先する。社会における専門性を重視する。私的財産権や市場メカニズムを尊重するが、独占を排し稀少資源の配分や雇用機会の均等、健康・環境を守る上での政府の役割は認める。但し、既存の敵対的な政府規制には批判的であり、従って規制審査を歓迎する。

市民共和主義は規制改革の手法の面で特徴的であり、第一に広範な政治参加や、熟議を重視する。第二に、全体としての利益を追求する点が、多様な利益が影響力を競い合う剥出しの多元主義と対照的である。第三に、合理的な分析を重視する点がリスク評価に親和的である。第四に、富の不均衡には寛容である。但し基礎的なニーズは満たされるべきであり、不利な境遇に生まれた者に機会を与えるためのプログラムは必要と考える。最後に、政府規制はあくまで市場の失敗を是正するものであり、費用便益分析、市場メカニズムに基づく手法、分権的な意思決定、官僚制に対する監視、を重視する。

以上述べてきたとおり、1960～70年代には行政手続への利害関係者の参加が一層重要視され、さらに規則制定そのものと事後の訴訟多発など行政手続が対決的なものとなったことから、その処方箋として利害関係者が立案段階から参加する規制交渉が提案・導入された。しかし規制交渉が実験的に実施された1980年代には並行して大統領府が規則制定手続への関与を強めた。そして1990年代以降、官民のパートナーシップを重視する協働型ガバナンス、市民共和主義ないし共和主義的環境主義が提唱されているものの、本節で取り上げた、その潮流に属する研究者はいずれも、規制交渉に関しては否定的（悲観的）である。

この、行政手続における議会-行政関係に関する研究潮流は、下図のように整理することができよう。

ではこの変遷のなかで、既に大統領統制モデルが出現し、また研究者の間で協働型ガバナンスや共和主義的環境主義が提唱されていた1990年代に、クリントン政権が規制交渉を推奨し活発に規制交渉が実施され、その後停滞したという現実の動きはどのように説明されるだろうか。

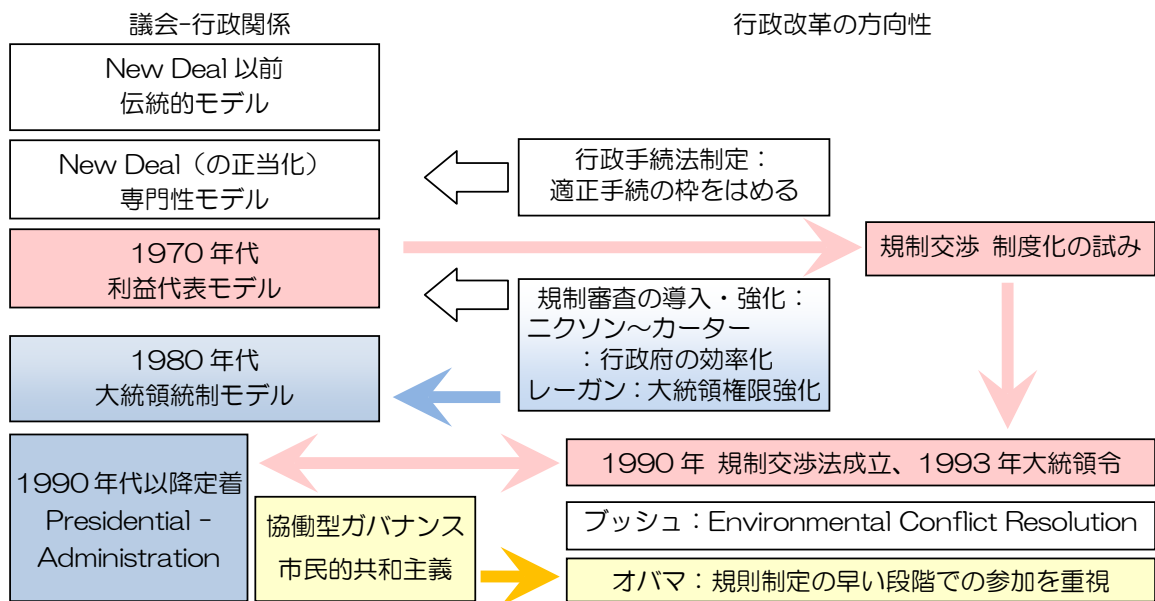
続いては、各政権の規制交渉に対する姿勢の思想的根拠について考察を行う。ここでの作業仮説は、①1970年代に支配的であった利益代表モデルに立脚し、規制に関する利害調整を当事者間に委ねる規制交渉のアイデアが提唱されたが、それが制度化された時点では既に、それと相容れない性格を強くもつ大統領主導型の規則制定が実践され社会的にも

---

<sup>278</sup> McGarity (1996).

受容されていた、②規制交渉という政策手段と、大統領統制モデルと類型化された議会-行政機関-大統領関係との間には不整合であり、後者が定着した状況では規制交渉が普及する土壌は無かった、③但しクリントン政権下では、その不整合を十分に認識せずに規制交渉が推奨された、というものである。

図 2 行政手続に関わる理論の変遷



### 第三節 各政権の規制交渉を巡る態度の検討

#### 3-3-1 G.H.W.ブッシュ政権

前章で述べたとおり、『交渉による規則制定法』署名に際してブッシュ大統領は声明を発表し、以下の点を強調した。

- 法令及び憲法に基づき行政機関職員が有する、規制政策に関する決定を行うすべての責任は損なわれない。
- 行政機関に、規制交渉委員会の合意を採用し規則案として告知することを命じるものではない（即ち、行政機関職員は必要かつ適切と考える場合には、合意内容の棄却や修正を行う権限を有する）。
- 行政手続法に基づき規則案にコメントを行う市民の役割、当該コメントを検討し最終規則を起草する連邦職員の責任は奪われない（即ち、告知とコメントの手続を通じても、合意内容は修正される余地がある）。
- 法令と憲法に基づき行政機関が有する、規制交渉を含むあらゆる規則制定手続を活用し、また新たな手法を試みる権限を制限しない。

利害関係者が時間と労力を費やしつつ胸襟を開いて交渉を行い、合意に基づく規則の公布後には、重要な利害関係者である交渉参加者からの訴訟を防ぐ、という規制交渉の目的に鑑みれば、規則制定の権限が行政機関にあり、合意が棄却或いは修正される可能性があることを確認したこの声明が、利害関係者の交渉参加意欲を削ぐことは明白である。レーガン〜ブッシュ政権期に規制審査を通じた規制政策への大統領の統制の強化が進んだことと考え併せると、ブッシュ大統領自身が規制交渉に消極的、或いは懐疑的であった可能性が高く、その姿勢は、行政権一元化理論（Unitary executive theory）に依拠していたと考えられる。

既述のとおり、レーガン政権期に規制審査が強化された背景として、政府の非効率への対応、規制緩和の公約実現という実務的な狙いがあったが、加えて、行政権一元化理論が規制政策への大統領の権限強化を支えたことが指摘されている<sup>279</sup>。行政権一元化理論が提起され定着していった過程を、タシュネットは3期に分けて分析している<sup>280</sup>。それによれば、レーガン政権は当初、政治任用の人材調達難と、官僚機構内部からの反発に直面した。当時の連邦政府職員は、ニューディールから偉大な社会計画へと続く、リベラル派が優位にあった時代に、政府が果たすべき役割に賛同して政府入りした。行政機関が一定の裁量権を持つという思想が定着し、『鉄の三角形』と呼ばれる行政機関と利益団体および議会（委員会）の安定的関係も、行政裁量を是とした。そこで、行政府の長である大統領は、その政策に従わない職員の罷免権限、自らの政策に沿った行動を指示する権限を持つという「弱い一元化理論」が提示された<sup>281</sup>。

タシュネットによれば、1980年代後半までに一元化理論は一定の成果を挙げ、大きな政府を志向する職員の多くが行政機関を去った<sup>282</sup>。しかし、大統領が罷免権を持たない独立規制機関職員には依然として大統領のアジェンダが共有されず、民主党優位の議会も立法

---

<sup>279</sup> Bressman (2003)。大統領統制モデルが目指すのは、行政決定が、選挙で選ばれ全国民を代表する人物（大統領）の選好に沿ってなされることであり、それには憲法の三権分立の原理に立ち返るだけであつた、と述べている。

<sup>280</sup> Tushnet (2010)。

<sup>281</sup> 罷免権、指揮権の行使を「弱い一元化理論」と分類したのは Tushnet (2010)である。レーガン政権が発足当初から罷免権、指揮権を積極的に活用したことは、Yoo, Calabresi & Colangelo(2005)も指摘している。

Hollis-Brusky (2011)は、レーガン政権下で司法省政策局が保守・リバタリアン思想を支える法理論の構築を担うべく役割を再定義されたことを指摘している。レーガン大統領が1981年2月に行政管理予算局（OMB）の規制審査を義務付けるEO12291を発した直後に、司法省はその法的正当性に関する見解を発表したが、そこでは憲法2条が定める行政府の長としての権限が根拠として挙げられた。以後司法省は度々、行政府の長としての大統領の権限を指摘する見解を発表した。

<sup>282</sup> Tushnet (2010)、共和党の政策を受容できない職員は行政機関から去り、残った職員は政権の政策に沿って行動するようになったこと、また、保守思想を共有し、かつ行政府の活動を担うスキルを身に付けた人材が、ヘリテージ財団やフェデラリスト・ソサエティ等により育成されたことが指摘されている。



を通じた規制緩和に応じないなど保守政策に反発したため、「強い一元化理論」が提起された、という。

第三段階として、1988年に司法省政策局（Office of Legal Policy）は憲法解釈に関する報告書を作成し、①独立規制機関は大統領府の外で行政権を行使し、また準立法権をも行使するので憲法に抵触する存在である、②憲法は議会による立法権の委任を禁じており、過去に最高裁判所はニューディール期の特定の事例に限り委任を認める判決を下したが、一般的に委任は憲法に抵触する、と指摘した<sup>283</sup>。「非委任法理」（Non-delegation doctrine）の厳格執行の宣言である。これにより行政機関による規制強化を封じ、また議会の経済的・社会的規制を強化する立法に対しては大統領拒否権を行使することで、規制緩和政策の推進が可能になった。

ケリーも行政権一元化理論を背景とした大統領権限拡大の例として規制審査を挙げており、H.W.ブッシュ大統領も、議会が行政管理予算局の予算削減や人事不承認によって大統領の規則制定手続に対する統制に反発した際、競争力委員会を設置し対抗したことを指摘している<sup>284</sup>。継続性という意味では、ブッシュ大統領はレーガン政権の副大統領として規制改革を率いており、理念を共有していた。さらにホリス&ブラスキーは、ブッシュ政権下で一元化理論がより強化された、と指摘している<sup>285</sup>。

レーガン後期～ブッシュ政権を連続した「強い一元化理論」の時期とするならば、利害関係者間で交渉した合意結果を規則として採用する規制交渉は、非委任法理と真逆の内容である。規制交渉に、利害対立の解決、迅速・円滑な規則制定、訴訟回避等の利点が期待できるとしても、原理的にこれを推奨することはできず、非委任法理と矛盾しない範囲内でしか規制交渉を行わないことを明言したのが、前述の署名時声明であったと考えられる。

### 3-3-2 クリントン政権

既述のとおり、クリントン政権は1993年9月の『政府業績評価』（NPR）報告書において交渉を通じた規則制定を推奨し、同月、規制改革に関する行政命令12866号と規制交渉に関する覚書を発表した。また1996年には、1993年に行政命令に基づき設置された「持続可能な開発委員会」の報告書が発表され、そこでも規制交渉やコモンセンス・イニシア

---

<sup>283</sup> Department of Justice, Office of Legal Policy, “Report to the Attorney General-The Constitution in the Year 2000: Choices Ahead in Constitutional Interpretation,” October 11 1988.

<sup>284</sup> Kelly (2005).

<sup>285</sup> Hollis-Brusky (2011)。但し、レーガン政権期の司法省で一元化理論を研究しこれに基づく大統領権限の強化を支えた職員のうち多くはブッシュ政権期には司法省を去り、フェデラリスト・ソサエティをはじめ政府の外で研究を続けるとともに、後進を司法省に送り込んだ。ブッシュ政権の高官は、レーガン政権とは異なり行政権一元化理論の重要性を理解しなかったため、司法省において理論が内容的に精緻化や修正されることはなかった、と指摘している。

ティブ等の協働型の意思決定が推奨された<sup>286</sup>。この背景には、行政手続が敵対的で、かつ遅延や訴訟多発など制度疲労を来していること、実効性のある規則策定には被規制主体のもつ情報が不可欠なこと、略式手続ではいったん告知された規則案が大幅に修正される可能性は低く、利害関係者には規則案の告知（NPRM）後の段階での情報提供の誘因が働かないこと等、1982年の合衆国行政会議による規制交渉の提言と同様の問題意識があった<sup>287</sup>。

クリントン政権第一期の時期は、手続への参加を重視する市民共和主義、熟議デモクラシーや協働型ガバナンスの議論が活発化した時期と一致する。また『政府業績評価』（NPR）は、市民参加に加えて、リスク分析、市場メカニズムに基づく規制、費用便益分析などマクガリティが挙げた市民共和主義の特徴の多くを備えている。しかし NPR が依拠する政治理論を分析したデレオン&デンハートによれば、NPR は政府を民間ビジネスのように行動させることで効率化やサービスの質の向上を図るものであり、公共選択理論やプリンシパル=エージェント理論、取引費用概念の流れを汲むマーケット・モデルに依拠していた<sup>288</sup>。その中心的理念は、市場諸力の自由な競争により利己的な市場参加者間の均衡が図られ、社会的価値の最大化が実現されるというものであり、協働を軽視し公共利益の概念を矮小化し、公的領域に関する決定から一部の人々を排除し、市民相互間及び市民の政府に対する信頼を損なうものであった。

デレオン&デンハートの分析に基づくならば、NPR と規制交渉はともに利益代表モデルに立脚するため整合的であり、そこでは参加や協働は利害関係者間に限られる。これは、利益代表モデルへの処方箋として提唱された市民共和主義、即ち「幅広い公衆の意見表出を交えた、専門性を備えた官僚による熟議」とは異なるものである。

他方で、クリントン政権は前政権の大統領統制モデルを踏襲し、ケイガンがこれを肯定的に評価したことは既述のとおりである。規制交渉についてケイガンは、行政手続の主流となることは決してない、と指摘している<sup>289</sup>。それによれば、利益代表モデルの出現に対応して司法が規則制定の適正手続を厳格に要求し、手続の柔軟性が失われた結果、利益団体は逆に行政決定に影響力を行使することが難しくなった。このため、利益団体が行政決定への影響力を行使すべく創り出したのが規制交渉である。規制交渉は、全ての利益が適切に代表され、行政機関が合意内容を無修正で最終規則として公布した場合に、設計どおりに機能したと言える。しかし、実際には全ての利益が適切に代表されることは困難であ

---

<sup>286</sup> President's Council on Sustainable Development, "Building on Consensus: A Progress Report on Sustainable America," January 1997.

<sup>287</sup> Office of the Vice President, "Accompanying Report of the National Performance Review: Improve Regulatory System," September 1993.

<sup>288</sup> deLeon & Denhardt (2000)、Osborne & Gaebler (1992).

<sup>289</sup> Kagan (2001).

り、一部の私的利益の間の交渉結果に過ぎない合意の、無修正での採用を保証することは不可能である。従って、利益代表モデルの支持者が、規制交渉を最も厳しく批判することになる、という。

タシュネットは、クリントン政権が公共政策に自らの価値観を反映させるために共和党政権下で強化された大統領権限を行使したことを指摘しており<sup>290</sup>、ケリーもクリントン政権が一元化理論を完成させた、と指摘する<sup>291</sup>。そして、一元化理論の重要な要素である「非委任法理」と、規制交渉手続の定着に必要な「合意内容の最終規則としての採用」とは、相容れない。

このように、クリントン政権の規制政策の骨格をなす『政府業績評価』(NPR)が依拠した思想と規制交渉とは、多様な利益間で直接交渉させるという点で整合的だが、大統領府の統制強化と規制交渉との間には矛盾があった。この矛盾を抱えたまま規制交渉が推奨され、同政権下で規制交渉の実施件数が増加したが、1996年をピークに件数は減少し、立法規定で要求される場合を除いて殆ど行われなくなった(前掲図1及び別添資料を参照)。規制交渉の経験を蓄積するにつれて、これらの矛盾が顕在化したものと推測される。

公共経営学者のトンプソンは、NPRが核となる政治理念を欠いていたことを指摘している<sup>292</sup>。ケトルは行政の効率化を目指すNPRを支えた政治思想を分析し、行政府の体制に影響を与えた4つの思想(マディソン、ハミルトン、ジェファソン、ウィルソン)のうち、NPRは主にトップダウン手法(ウィルソン-マディソン型)を採ったが、顧客志向などボトムアップ(ジェファソン型)の要素も含むなど相容れない思想が混在した、と指摘する<sup>293</sup>。

表3 Kettlによる4つの政治思想の整理

	Wilsonian(階層的)	Madisonian(権力の均衡)
<b>Hamiltonian</b> 強い執行権/トップダウン型	・階層的な権力イメージ	・官僚制以外の制度を重視 ・政治権力の集中
<b>Jeffersonian</b> 弱い執行権/ボトムアップ型	・市民に対する責任	・官僚制以外の制度を重視 ・地域に権力が分散

<sup>290</sup> Tushnetによれば、クリントン政権は、行政権一元化理論とは違う方法で自らの政策に対する官僚及び議会からの反発を突破した。一元化理論は、官僚機構に対する大統領の指揮権を強調するが、Kaganの呼ぶところのPresidential Administrationは、全ての官僚機構による規則制定活動をホワイトハウスの管理下に置き、ホワイトハウスが官僚機構に「とって代わる」戦略であった、と指摘している。Tushnet(2010)。

<sup>291</sup> Kelly(2005)。

<sup>292</sup> 過去の様々な行政改革の事例を踏まえて、改革が成功を収めるためには改革を支える原理が必要、との前提にたち、NPRは多くの省庁及び政策領域にまたがる250もの提言の集合体であり、中心的な原理が不明確であった。改革の究極目標も、行政サービスの向上と歳出削減、あるいは職員の業績改善と顧客志向のどちらを優先するのか、中間管理職が担うべき役割も不明確であった、と批評している。

Thompson & Jones(1995)およびThompson(2000)。

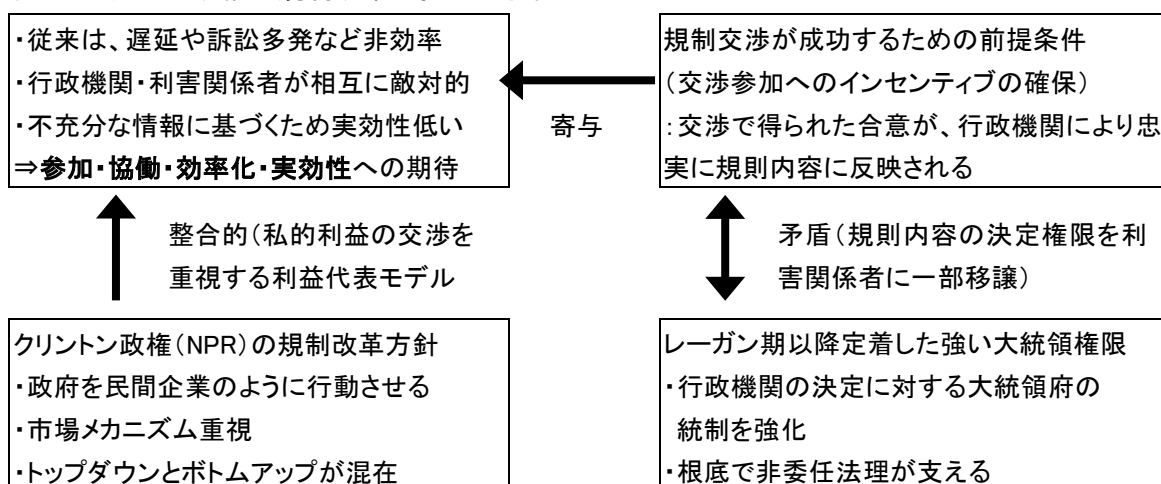
<sup>293</sup> Kettl(2000)。

(出典) Donald F. Kettl, “Public Administration at the Millennium: The State of the Field”, *Journal of Public Administration Research and Theory* (2000) をもとに筆者邦訳

さらにネスターズツックは、NPR 提言に沿った改革を進めるにあたりクリントン政権は、支持基盤として公務員、公共政策専門家、環境団体、医療保険改革支持運動、消費者団体、退役軍人、高齢者、企業経営者等をターゲットとした。しかし民間の経営手法を倣った改革案に、レーガン政権の行政改革立案を担ったグレース委員会<sup>294</sup>のアイディアも部分的に採用する等、異質な思想が混在していた、と指摘した<sup>295</sup>。また 1994 年 11 月の中間選挙で共和党が勝利すると、1995 年 2 月には第二次 NPR を打ち出し、改革方針が抜本的に修正されたことを指摘している。

クリントン大統領が規制交渉を「合意に基づく手法」と称揚しつつも一元化理論を背景に統制を強化し、結果的に規制交渉手続が廃れていった経緯は、これら先行研究が示す、同政権の規制政策が抱えた理論的な矛盾が顕在化した一例であると考えられる。

図 3 クリントン政権の規制政策が抱えた矛盾



### 3-3-3 G.W.ブッシュ政権

2004 年 8 月、G.W.ブッシュ大統領は内務省、農務省、商務省、国防総省及び環境保護庁が天然資源の利用・開発及び環境保護に関連する法令を執行する際は「協働型の保全」に努めること、すなわち州・自治体政府と民間主体の適切な参加に基づいて意思決定を行

<sup>294</sup> グレース委員会は 1982 年 2 月にレーガン大統領が実業家のピーター・グレースを座長として費用抑制に関する民間手法の調査委員会を設置したもので、2 年間にわたって政府の無駄削減のための組織改革案等を検討し、財務管理、債権回収、公共調達などに関する提言を行った。Arnold (1995)。

<sup>295</sup> Nesterzuk (1998)。1993 年の政府業績評価 (NPR) は「政府が何をするか」ではなく「政府がいかに機能するか」という手続面に重点を置き、歳出削減はプログラムの廃止や縮小ではなく、政府内部の合理化、すなわち行政機関の管理部門をターゲットとしていた。1995 年 2 月の第二次 NPR ではプログラムと省庁の廃止や政府機能の民間化、州・自治体への移管、そして政府職員の更なる削減が柱となった、と指摘する。

うよう指示する行政命令 13352 号に署名した<sup>296</sup>。

この行政命令を受けてホワイトハウスの行政管理予算局（OMB）と環境諮問委員会（Council on Environmental Quality）は 2005 年 11 月に環境紛争解決に関する覚書を公表し、行政機関に対し、環境や天然資源、公有地に関する行政紛争の解決と未然防止のため、第三者による調停や協働型の環境紛争解決手続（Environmental Conflict Resolution : ECR）を積極的に利用するよう指示した<sup>297</sup>。覚書では、1990 年以降、議会と大統領府は行政機関による合意に基づく問題解決手法の利用を推進しており、この経験蓄積から、協働型のアプローチが公共利益増進に寄与し得ることが顕かになった、と指摘している。協働型手法の経験として、具体的には 1996 年行政紛争解決法、1996 年交渉による規則制定法、1998 年環境政策・紛争解決法等が挙げられている<sup>298</sup>。

覚書は ECR の適用範囲を「国家環境政策法（NEPA）および他の環境・天然資源・公有地の保全と管理に関する法令の実施を担う全ての行政機関」とした。同法は 1970 年に成立した米国の環境政策の基盤をなす法律であり、連邦機関が行政決定を下す際に、当該行為に伴う環境影響の評価を行うよう義務付けている。特に資源開発や施設建設など物理的な工事を伴う事業の許認可では、管轄機関は環境保護庁の助言を得て環境影響評価を実施し、当該事業が環境を悪化させない旨を示す必要がある。

ECR は、この環境影響評価の過程で州・自治体政府及び地域住民等の利害関係者との対話を一層重視する取組である。規制交渉が、行政機関の規則制定手続における利害関係者の参加拡大を図るのに対し、ECR は、法令に基づき行政機関が行う個別事業承認手続への参加を促進するものである。規制交渉と ECR では利害関係者が参加する場が異なっており、後者では「準立法的行為」である規則制定の権限はあくまで行政機関が握る点で、一元化理論との矛盾のない措置である。

---

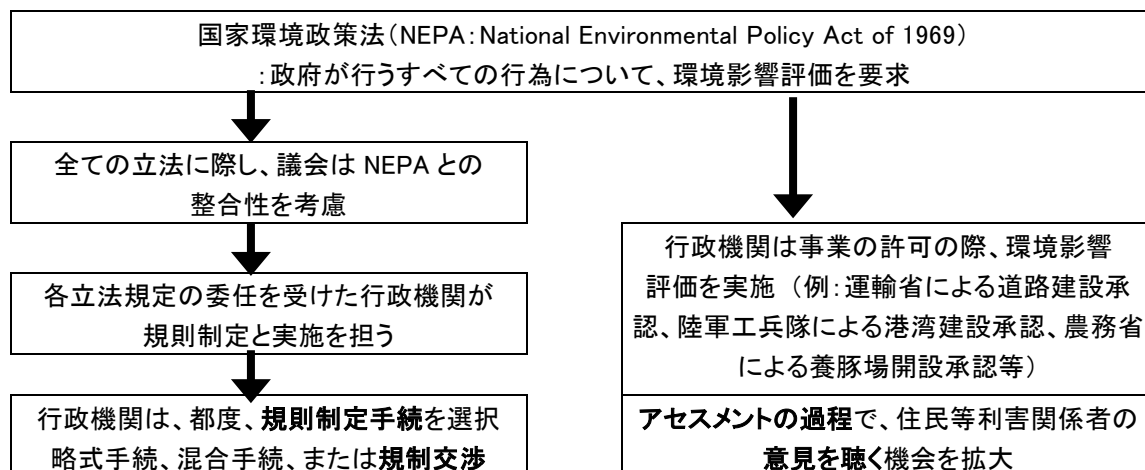
<sup>296</sup> Executive Order 13352 “Facilitation of Cooperative Conservation,” August 26 2004.

<sup>297</sup> Office of Management and Budget and President’s Council on Environmental Quality, “Memorandum on Environmental Conflict Resolution,” November 28 2005.

この覚書によれば、2003 年にはブッシュ政権の司法長官が、代替的紛争処理（ADR）手法の活用により政府の意思決定への利害関係者の関与が深まるため、政府の活動はいつそう成果志向・市民中心的なものになり、利害関係者間の良好な関係構築と、政策の効率改善に寄与する、との見解を明らかにした。これはクリントン政権下の 1998 年に大統領覚書（Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies, May 1 1998）に基づき設置された、ADR 作業部会による検討の結果として発表された。

<sup>298</sup> Administrative Dispute Resolution Act of 1996（代替的紛争解決手法による行政紛争の円滑な解決を推奨）、Regulatory Negotiation Act of 1996（交渉による規則制定法の再授権・恒久化）及び Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998（30 年に亘り環境問題に熱心に取り組んだモリス・ウダル下院議員（民・アリゾナ）の功績を称えるウダル財団に、環境及び先住民を巡る問題の官民協働を促進すべく、協議の場の設定や仲裁員の育成等を行う The U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution を設置し連邦予算から助成）。

図4 規制交渉と、協働型環境紛争解決(ECR)とで異なる「参加の場」



なお、G.W.ブッシュ政権が推進するまでもなく、ECRは1970年代以降実施されてきた点に注意を要する<sup>299</sup>。従来の、環境関連行政紛争の裁判外解決という意味でのECRと、ブッシュ政権が推進したECRとでは、後者が、紛争解決だけでなく行政紛争を未然防止するための利害調整をも包含する点が特徴的である。

このように環境分野では利害関係者の参加拡大を重視する一方で、規制交渉についてG.W.ブッシュ政権のコメントを見出すことはできず、規制交渉の実施件数が停滞していることも既述のとおりである。但しブッシュ政権下でも、初等教育に関する「落ちこぼれ防止法」、空港の保安強化に関する「情報改革及びテロ予防法」、陸上交通予算に関する「交通安全・効率化法」及び「高等教育機会法」の各法は、少数民族や障害者など社会的弱者に関わる規則は規制交渉手続を通じて制定するよう義務付けている<sup>300</sup>。社会的弱者の利害はパブリックコメントという従来の手段だけでは十分に汲み取れない懸念があり、その保護のために規制交渉が有効な手段である点では、超党派で一定のコンセンサスが成立しているといえる。

### 3-3-4 オバマ政権

オバマ大統領は、就任直後の2009年1月30日にクリントン政権の行政命令12866号を踏襲することを表明し<sup>301</sup>、2011年1月には規制改革に関する行政命令13563号を発表

<sup>299</sup> O’Leary & Bingham (2003), Jeffery QC & Craig (2011), Heikkila & Schlager (2012).

<sup>300</sup> 順に No Child Left Behind Act of 2001, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act of 2005, Higher Education Opportunity Act of 2008.

<sup>301</sup> 同時に、EO12866を修正したブッシュ大統領のEO13258及びEO13422を破棄した。The White House Office of the Press Secretary, E.O.13497 “Revocation of Certain Executive Orders Concerning Regulatory Planning And Review,” January 30 2009.

した<sup>302</sup>。その第2項「市民参加」では、行政機関に対して以下の内容を指示している；

- ① 規制の導入は、法令の範囲内で可能な限り、州・自治体政府や専門家、民間の利害関係者と市民の間での開かれた意見交換を踏まえて実施されること。
- ② 規則案、最終規則及び関連する科学的・技術的資料は、可能な限り速やかにオンライン上で公表し、インターネット上でのコメント機会を提供すること。
- ③ 規則案の告知に先立ち、各機関は可能かつ適切と認められる範囲で、当該規制により便益を享受する者を含めて、影響を被る者の意見を求めること。

このようにオバマ政権は、規則の立案段階での参加を重視する点で、規制交渉を推奨したクリントン政権の問題意識、すなわち実効性のある規則制定には規則案の告知以前の段階で利害関係者が持つ情報を反映することが必要、という考えを共有している。しかしオバマ政権は具体的に規制交渉を推奨したわけではなく、実際に2009年以降も規制交渉実施件数は停滞している。ではオバマ政権の参加重視の背景には、どのような政治理念があるのだろうか。

オバマ大統領の2008年選挙公約の策定に重要な役割を果たし、政権に多くの人材を送り込んだリベラル系シンクタンク The Center for American Progress（米国進歩センター：CAP）は、2009～10年にかけて、オバマ政権と民主党が掲げる進歩主義（Progressivism）の起源を辿る論考を発表した<sup>303</sup>。それによれば、進歩主義は、一部の保守主義者が主張する原意主義には賛同しない<sup>304</sup>。但し進歩主義は憲法解釈を歪めるものではなく、個人の権利・自律と政治参加を唱えたジェファソンの市民共和主義思想と、連邦が国家として団結するためには強力な中央政府が必要であり、合衆国の経済発展を支えるインフラの構築には連邦政府が責任を負うべき、というハミルトンの連邦主義思想を起源にもつ、とする。

ジョン・デューイの民主主義論に沿って規制改革を論じたディセルは、利益代表モデル、大統領統制モデルと市民共和主義を整理したうえで、市民共和主義は熟議を通じて公共利益が実現する具体的な過程について十分な説明を提供できていない、と指摘している<sup>305</sup>。デューイの民主主義論は、専門性を備えた行政官が公共領域に属する問題の解決を担うことの正当性を認める<sup>306</sup>と同時に、政治責任を担保するためには行政官と市民が断絶しては

---

<sup>302</sup> The White House Office of the Press Secretary, E.O.13563 “Improving Regulation and Regulatory Review,” January 18 2011.

<sup>303</sup> Williams & Halpin (2010).

<sup>304</sup> 合衆国憲法の条文と建国期の理念を厳格に実施することが、現代の複雑化した政治・社会問題の解決にも適切である充分である、との主張。Williams & Halpin (2010)。

<sup>305</sup> DeCell (2011).

<sup>306</sup> 「専門性を備えた行政官による熟慮」の観点から行政国家を支持するサイデンフェルドの考えと一致する。Seidenfeld (1992)。

ならないと考えており、この観点から演繹的に規則制定過程への市民参加が求められる<sup>307</sup>。とりわけ「規制により便益を受ける者」の参加は重要だが、規制の便益は薄く広く分布するので受益者の参加意欲は弱く、参加の仕組みとして従来型の告知とコメントの手続では不十分、と指摘している<sup>308</sup>。ディセルは規制改革における大統領の指導力に期待しており、行政命令 12866 号及び 13563 号を、デューイの民主主義論に合致した改革、と評価している。

これらの論考は、オバマ大統領が市民共和主義者である、或いはオバマ政権の政策が市民共和主義に依拠している、と主張するものではなく、連邦政府の役割や政治参加を巡るオバマ大統領の考え方には市民共和主義の要素が含まれる、と指摘するに過ぎない<sup>309</sup>。しかし、行政命令 13563 号は、クリントン政権の 12866 号に対し、①規制の利害関係者による初期段階での参加、②従来の手続では漏れがちな受益者を含めた多様な利害関係者の参加、③専門的知識を持たない市民に手続へのアクセスと情報の入手可能性を高める、等の修正を加える内容であった。これらは、前節で整理した市民共和主義の潮流に属する研究者の指摘とも合致しており、オバマ大統領の統治スタイルが市民共和主義的である、という前出の論考を補強する材料である。

つまり、オバマ政権はクリントン政権の規制改革を踏襲したかに見えるが、クリントン政権が多元主義の社会観に基づき市場原理や交渉を通じた合意形成を重視したのに対し、オバマ政権の規制政策は、多元主義への修正モデルとして注目されつつある市民共和主義の理念に根差していると考えられる。この考えに立つと、前章の自動車温室効果ガス規制の事例も、オバマ政権は利益代表モデルに立脚した規制交渉を簡略化して行ったのではなく、主眼は「熟議」にあり、自動車業界の同質性という好条件に恵まれて合意形成に漕ぎ着けたとも考えられる。

実際、全ての利益が適切に代表される委員会の設置が困難な点は規制交渉の課題として指摘されるが、合意成立を目的とする交渉を行う意図は当初から無く、情報・知識の共有を目的とする熟議のプロセスであったと解釈すれば、「適切な代表」も必須要件とならない。規制交渉は、結果的に合意に至らない場合は失敗と看做され、行政機関の調停スキルの不足や一部参加者の非妥協的態度が指摘され、却って利害対立が先鋭化する懸念がある。対

---

<sup>307</sup> DeCell (2011).

<sup>308</sup> 規制の受益者による参加の重要性および受益者が排除されがちな点については、Mendelson (2007)、Bressman & Vandenberg (2006)。

<sup>309</sup> 他に、オバマ政権の対外政策を分析した Kustermans (2010)は、オバマ大統領が、市民共和主義的な国内政策と対照的に、対外政策面ではリベラリストであると指摘している。また、“Democracy: A Journal of Ideas”や“The American Prospect”の編集を務めた Michael Tomasky は、ニューディール、マーシャル・プラン、ケネディ大統領の就任演説や「偉大な社会」計画はいずれも市民共和主義思想に立脚したものであり、今日の進歩主義もその流れを汲む、と指摘している。Tomasky (2006)。他、Newman & Jacobs (2010)もオバマ政権と市民共和主義思想の関連について述べている。



象的に熟議は失敗のリスクが低く、手続を選択する立場にある行政官の実利にも適っていると見えよう。

ところで、オバマ政権はレーガン以降の歴代政権から、一元化理論に代表される強い大統領権限への志向を継承している。例えばコリアネーズは2010年に、オバマ大統領は単独主義で批判されたG.W.ブッシュ大統領と比較して控え目な路線を採ることが予測されたが、就任直後の行動から、前任者の路線を引き継ぐ考えと推測される、と記している<sup>310</sup>。その根拠としてコリアネーズは、オバマ大統領が上院の承認を必要としない補佐官を多数任命して国内政策に対し積極的に指導力を発揮する姿勢を示した点に加え、ケイガンとサンスティーンをそれぞれ合衆国訟務長官（Solicitor General）と情報・規制問題室（Office of Information and Regulatory Affairs : OIRA）室長に指名した点を挙げている。

この点でも、オバマ政権の行政命令13563号は、12866号を踏襲すると記してはいたが、実際には規制交渉に替えて熟議を重視したものと考えれば、規則制定の早い段階での参加および大統領による行政機関の監視を提唱するサイデンフェルドの思想と合致する。クリントン政権は大統領統制モデルを継承しつつ規制交渉を推奨するという矛盾を抱えていたが、オバマ政権下ではこの矛盾は解消されたといえる。

#### 第四節 小括

前章では、利害関係者間で交渉し合意内容を規則として採用することで、当事者の満足度の高い規則が制定され、結果的に訴訟が少なく遵守率も高く、政策効果が挙がるという期待のもとに導入された規制交渉が、制度化から約6年で停滞したことを指摘した。そして、停滞の要因として、先行研究における規制交渉への評価が必ずしも高くないことに加え、合意形成を優先して参加者を限定して交渉型手続を実施した場合には、規則制定が円滑に進んだ場合でも運用開始後に負の影響を生じ得ることを確認した。

こうした実務面での規制交渉の限界に加えて、本章では、規則制定における行政機関の裁量権の範囲と、行政機関への監督権限の所在を巡る理論の変遷を整理した。その結果、規制交渉は、多元主義の社会観を背景として1960年代末～70年代に出現した利益代表モデルに依拠する手続であること、80年代以降は歴代の政権が行政手続への監視を強め、90年代にはこれが定着して支配的パラダイムが大統領統制モデルへと移行したこと、大統領統制モデルを支える行政権一元化理論と規制交渉手続の間には根本的な矛盾があることが確認された。

---

<sup>310</sup> Coglianesse (2010)。コリアネーズによればケイガンは規則制定における大統領の統制を擁護した人物であり、サンスティーンはクリントン政権に対し行政管理予算局（OMB）の規制審査の適用範囲を行政省庁だけでなく独立規制機関にまで広げるよう進言した人物である。

さらに 90 年代以降は、行政手続への市民の参加を重視する協働型ガバナンスも提唱されているが、協働型ガバナンスは行政手続として形を整え定着するには至っていない。また、協働型ガバナンスで言う市民参加とは、規制交渉が意図した利害関係者間の私的交渉とは異なっている。

つまり交渉型の規則制定手続は、1970 年代に広く社会で共有された問題意識を端緒として検討されたが、1990 年に法制化された時点では既に、支配的パラダイムとは相容れない制度であったといえる。これを第 1 章で取り上げた、ホールが提示したアイディアの政治の枠組みにあてはめると、第三次元（包括的目標）に該当するのが、規則制定手続は頻繁に遅延し訴訟が多発し、遵守率が低く、つまり高コストで非効率であるという問題意識と、規制政策の効率化の必要性への認識であろう。第二次元（目標達成のための手法）に該当するものとして、60 年代以降合衆国行政会議および連邦省庁では「利害関係者の参加」への関心が高まり、80 年代以降大統領府では「中央集権的な管理」が重視された。そして、第一次元（具体的な政策手段・措置）に該当するのが、規制交渉や規制審査、協働型環境紛争解決（ECR）といった個別の手続である。第一次元のアイディアである規制交渉は 1970 年代に提案され 1990 年に制度化された。この 20 年の間に、第三次元のアイディアは不変であったが、第二次元のアイディアは変化しており、従って規制交渉というアイディアが支持を拡大し定着するに至らなかったと考えられる。

ところで、行政手続法の検討過程において、規則制定手続への利害関係者の参加機会と、司法審査の機会確保が重視されたことは既に述べたとおりである。他方で規制交渉は、規則制定の円滑化と訴訟回避という異なる目的をもって導入された。実際には交渉型の規則制定手続は行政機関の担当者により積極的に活用される状況には至っておらず、現在、規則制定手続の主流を占めるのは略式手続および混合手続である。そして今日に至るまで、規則公布後の行政訴訟が多発しており、可能な限り訴訟を回避して規則の実効性を高めたいという政権及び行政機関のニーズには変化は無いと推測される。では、1990 年代末以降、規則制定手続において、訴訟回避のためにどのような工夫がされたのであろうか。さらに、クリントン政権が規則制定の早い段階での利害関係者の参加を重視し、その手段としても規制交渉を推奨したことは本章で指摘したとおりである。では同じく規則制定の早い段階での参加を重視するオバマ政権は、どのような方法でその実現を図っているのだろうか。

1980 年代以降に強化された規制審査の過程では、行政管理予算局が、規則案が連邦公報に告知される以前およびパブリックコメントを経て最終規則が公布される以前の段階で、利害関係者と規則内容に関して協議を行っている。ここにも新たな利害調整の場が形成されて、まさに規則制定の早い段階での参加の手段となっている。しかも規制審査は、行政手続法に規定される行政機関による規則制定活動には該当せず、司法審査が及ばないため

に利益団体間の私的な交渉の場ともなり得ることを、既に 1991 年にマクガリティが指摘している<sup>311</sup>。つまり、スチュワートが指摘した、社会における多様な利益の間の調整は本来は議会で行われるべきである、という米国政治の設計に対して、ニューディール以降の行政府拡大の過程で、行政機関による略式規則制定の場で利害調整が図られるようになり、規制審査が導入・強化されたことで、行政管理予算局が利害調整の場として加わった。そして、本来は行政機関が担うべき規則に関する意思決定の一部分を行政管理予算局が肩代わりする場合、訴訟を回避する結果にもつながるのである。

本論文で取り上げた温室効果ガス排出規制の例で見ると、オバマ政権は当初、議会での温室効果ガス排出量取引法案可決を目指した。しかし多様な経済主体の間の利害調整がつかず、行政機関（環境保護庁：EPA）による規則制定へと手法を変えた。自動車温室効果ガスの場合は環境保護庁・運輸省と利益団体の協議を通じて利害調整が図られた。他方、2011 年以降環境保護庁は混合規則制定手続により発電所温室効果ガス排出規制を策定している。環境保護庁が様々な排出削減技術とその商業化可能性、費用対効果等を調査し規則案を立案すると並行して、行政管理予算局も電気事業者、石炭や天然ガス等の燃料供給業者、環境団体等の利害関係者との会合を重ね、規則の厳格度を左右する指標の決定を行政管理予算局が担った。まさに行政管理予算局を介した利害調整が行われ、行政管理予算局が行政決定の一部分を担ってもいる。

続いてはこの規制審査制度について、第 4 章で制度化の経緯を整理し、第 5 章で温室効果ガス規制の策定過程における規制審査の運用の実態について述べる。

---

<sup>311</sup> McGarity (1991).



## 第四章 規制影響審査

本章ではまず、ニクソン以降の歴代政権によって規制審査が制度化された経緯を概観する。簡潔に整理すれば、規制審査は政府規制により経済活動に過重な負担が生じないよう、行政機関に対し経済面の考慮を促すための仕組みであった。しかしレーガン政権下で、既存規制の廃止と新たな規則制定阻止の意図をもって、行政管理予算局に強力な権限が与えられた。クリントン政権は、行政機関の規則制定活動と大統領の政策との整合性を重視し、規制審査を活用した。このように、規制審査は1980年代と1990年代に権限と機能の両面で変容した。

行政手続への大統領府の介入に対し、公共利益団体や議会は反発したが、1990年代には議会もまた、行政府に効率改善を促す手段として、行政手続の監督を行政管理予算局に委ねた。G.W.ブッシュ政権では経済分析や科学的根拠がより一層重視されるようになった。このように1990年代には規制審査に対する評価が軟化し、2000年代には規制審査が科学の領域に足を踏み入れるという質的変化が起き、現在では費用便益分析を中核とする規制審査を通じた大統領府の関与は定着している。

この経緯を踏まえて、規則制定過程における大統領府の関与拡大、すなわち前章で述べた大統領統制モデルを巡る議論を、より詳細に整理する。クリントン政権以降、法的正当性を確立すべく規制審査手続には透明性、客観性を高めるための様々な工夫がなされたが、依然として規制審査が産業界の利益に奉仕している、という批判は続いている。本章の第三節では、G.W.ブッシュ政権及びオバマ政権下で、環境・健康の保護を目的とした規制に係る規制審査が政治的に運用され、環境保護庁（EPA）の規則制定が妨げられた事例を紹介する。

### 第一節 ホワイトハウスによる規制審査の制度化の経緯

#### 4-1-1 ニクソン政権

行政機関が行う規則制定に対する大統領府の統制は、ニクソン政権の「生活の質」審査（Quality of Life review: QOL）が端緒となった。1971年10月5日、行政管理予算局のジョージ・シュルツ局長は行政機関に対し<sup>312</sup>、各機関が制定する規則、基準、ガイドライン等のうち、環境、消費者保護、職場安全と健康に関するものについて、①他機関の政策に重大な影響を及ぼす場合、②連邦政府以外のセクターに対し重大な負担を課す場合、③行政機関のプログラム予算を議会承認額より増大させる場合には、相互調整のための手続

---

<sup>312</sup> 一部の独立規制機関（民間航空委員会、連邦通信委員会、連邦海事委員会、連邦動力委員会、連邦通商委員会、連邦関税委員会、州際通商委員会、証券取引委員会）はこの覚書の適用対象外とされた。

を導入する旨の覚書を送付した<sup>313</sup>。

但し、1960年代の社会的立法の増加に伴う行政府の拡大を背景に、既に1970年には、政府規制の拡大に対する産業界の懸念に対応する必要性が認識されていた<sup>314</sup>。ニクソン政権は、権限を増しつつある行政機関に対するコントロール確保の重要性を認識し、1969年4月に行政府改編に関する諮問委員会(The President's Advisory Council on Executive Organization、通称Ash Council)を設置し<sup>315</sup>、この提言に基づいて1970年には行政命令11541号を通じて行政管理予算局(OMB)を設置した<sup>316</sup>。同年4月には行政命令11523号に基づき全米産業公害防止会議(National Industrial Pollution Control Council)が設置された<sup>317</sup>。商務長官が指名する63名の企業幹部から成る同会議は、被規制産業に対し政権トップへのアクセスを与えるための機関であった<sup>318</sup>。1970年12月には環境保護庁が設置され、前述のとおり1971年には環境保護庁と労働安全衛生局を対象とする生活の質審査が導入された。その目的は両機関の規則制定への他省庁の意見を聞くことにあった。

---

<sup>313</sup> Executive Office of the President, Office of Management and Budget “Memorandum for the Heads of Departments and Agencies,” October 5 1971 (The Center for Regulatory Effectiveness <http://www.thecre.com/ombpapers/>) .

<sup>314</sup> Percival (2001)。また、Steinzor (2012)は、1960～70年代に設置された社会的規制を担う省庁及び多くの立法に対し、被規制産業は、ホワイトハウスの政治任用スタッフと経済アドバイザーによる審査を仕掛けた。商務長官モーリス・シュタウスが国内問題担当補佐官ジョン・アーリックマンを説得し、環境保護庁(EPA)を監視する機関として全米産業公害防止会議を設置した、と指摘している。

<sup>315</sup> “The President's Advisory Council on Executive Organization,” The Nixon Library and Museum (<http://www.nixonlibrary.gov/forresearchers/find/textual/central/smof/paceo.php#series5>).

<sup>316</sup> President Richard Nixon, Executive Order 11541 - Prescribing the Duties of the Office of Management and Budget and the Domestic Council in the Executive Office of the President, July 1 1970.

大統領は1970年3月に議会に行政府再編計画を送付し、議会の承認を経てEO11541が発せられた。再編計画によればOMB設置の目的は「大統領府の機能を根本的に改革する」ことにある。新設のOMBは、連邦予算の作成と執行に関する業務に加え、連邦行政機関が実施する政策プログラムの業績評価(所期の目的を達成したか)で中心的役割を果たすとされた。従来は各機関が実施していたプログラム評価をOMBが担うことで、政策領域を横断的に、或いは大統領の政策との整合性を考慮した評価を行うことが期待された。また、省庁間の調整、政策プログラムに関連する州や自治体政府からの要望への対応、大統領府の情報・管理体制の改善等もOMBの機能とされた。

President Richard Nixon, “Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 2 of 1970,” March 12 1970.

<sup>317</sup> President Richard Nixon, Executive Order 11523 - Establishing the National Industrial Pollution Control Council, April 9 1970。第2項で委員会の機能として以下が挙げられている；

Industrial Councilは商務長官を通じて、大統領及び環境評議会(Council on Environmental Quality)議長に対し、環境に関連する産業界のプログラムについて助言。特に

- (1) 環境に関連する産業界の計画や行動に関する調査・評価。
- (2) 産業活動に因る環境問題と、産業界の環境改善措置の必要性を検証し、必要な施策を助言。
- (3) 環境に関する産業界の協調を支援。
- (4) 産業界に対し環境への取り組みを支援。
- (5) 産業界に影響を及ぼす環境政策について、商務長官を通じて連邦・州・自治体政府に助言。

<sup>318</sup> Steinzor (2012)。

生活の質審査において省庁は、該当する規則案と最終規則を公表に先立ち行政管理予算局に提出し、その際①規制の主要な目的、②検討された代替的手法、③各代替案について想定される費用便益、④提案された手法が選択された理由、に関する説明を添付することが義務付けられた。行政管理予算局は提出された文書と関係する他省庁に配布し、コメントを回収し所管省庁に送付する。また、省庁間の意見の相違については行政管理予算局が仲裁の役割を担うこととされた。

生活の質審査は環境・安全規制を対象とし、実際には環境規制に限定して行われたため<sup>319</sup>、環境団体は、審査手続の非公開性、審査過程で行政管理予算局が基準を弱め得る点、審査が長引き法令が定める環境対策の実施期限が守られない点などを批判した。また環境保護庁は、行政管理予算局が明確な審査基準を持たないため各省庁のコメントが時的な外れであると指摘し、規則案にコメントする際には詳細な分析を提示するよう手続の修正を提言した<sup>320</sup>。

1972年には環境保護庁の計画・管理局から行政管理予算局の天然資源プログラム部に対し、生活の質審査の手続の改善を求める書簡が出された<sup>321</sup>。環境保護庁は、第一に特定の規則案が審査の対象となるか否かを行政管理予算局が迅速に決定すること、第二に規則案に係る審査の公正性と迅速性が確保されること、第三に、最終規則が審査の対象となる場合には、環境保護庁と行政管理予算局の間で意見交換の機会が確保されること、を要望した。また、環境保護庁の業務と密接に関係する他省庁の規則制定の状況を把握するため、定期的に行政管理予算局が受理した各省庁の規則案の情報を共有するよう要望した<sup>322</sup>。

他方、議会は行政管理予算局が果たす役割を評価していた節がある。1975年、議会下院政府運営委員会のエネルギー・天然資源小委員会ウィリアム・ノーヘッド委員長が行政管理予算局のリン局長にあてた書簡では、「最近、1つの事案に関して複数の連邦行政機関が

---

<sup>319</sup> 1974会計年度の予算法案審議過程でEPAが提出したIssue Paperによれば、1971年12月の開始後1年間で18件の規則案がQOL審査の対象となり、全てが天然資源関連であった。

Issue Paper “Environmental Protection Agency 1974 Budget, Issue #1: Quality of Life Review” (The Center for Regulatory Effectiveness <http://www.thecre.com/ombpapers/>)

<sup>320</sup> Issue Paper “EPA 1974 Budget, Issue #1: Quality of Life Review”.

<sup>321</sup> From Thomas E. Carroll, Assistant Administrator The Environmental Protection Agency, Office of Planning and Management, to Donald Crabill, Chief, Natural Resources Program Division Office of Management and Budget, December 11 1972 (The Center for Regulatory Effectiveness <http://www.thecre.com/ombpapers/>) .

<sup>322</sup> この点は1972年以降も改善されなかった模様である。1974年6月のOMBの天然資源部の担当官による書簡では、労働安全衛生局の化学物質の規制および騒音規制と、連邦航空局による騒音規制等の複数の規則制定手続において、EPAが環境にも関連する内容であるとして省庁間レビューの実施を要請したにもかかわらず、レビューが行われなかったとして、EPAからの苦情が増加している点への注意喚起がされている。

From Jim J. Tozzi, Chief, Environment Branch Natural Resources Division, OMB to Mr. Zarb (Federal Energy Administrator の Frank Zarb と推測される) Official File - NRD/EnBr/JJTozzi/kj 6/5/74 (The Center for Regulatory Effectiveness <http://www.thecre.com/ombpapers/>) .

一貫性を欠いた規制を行っているとの苦情が多く寄せられる。行政管理予算局が調査を行い矛盾の有無を明らかにするよう期待する。我々は、行政府、とりわけ行政管理予算局が、産業界に容認し難い負担を負わせるこれらの矛盾を解決する責任を負うと考える」と記しており、省庁間の調整という役割は議会も認めるところであった<sup>323</sup>。

#### 4-1-2 フォード政権

生活の質審査の制度は継続されたが、石油危機後の物価上昇と景気後退という経済情勢を反映して、審査基準として物価影響が追加された。1974年10月、フォード大統領は議会で演説し、全ての重要な法案及び規則案に物価影響を慎重に考慮したことを示す文書の添付を求める方針を明らかにし、この手続の実施を行政管理予算局に委ねた。大統領は、翌11月にはこの内容を記した行政命令11821号に署名した。物価に対し重大な影響を及ぼすか否かの判断基準は、①消費者、企業、市場、連邦・州・自治体政府の費用負担、②労働者、企業及び政府における生産性への影響、③競争への影響、④重要な物品・サービス供給への影響、等を考慮して行政管理予算局長が策定することとされた<sup>325</sup>。

但し、基準に基づき各省庁が実施した物価影響審査に対するレビューは賃金物価安定委員会（Council on Wage and Price Stability：CWPS）が担当した。同委員会は、1974年8月の賃金物価安定委員会法に基づきホワイトハウスに新設された部署である<sup>326</sup>。同法は委員会の役割を、①公共部門および民間部門における生産性向上に配慮する、②政府機関のプログラムや活動を、物価影響の観点から調査・検証する、③行政機関が行う規則制定・料金設定・許認可等の手続に関与あるいは参加し、当該行為による物価影響について見解を述べる、と規定している<sup>327</sup>。この調査・検証の手続を規定したのが行政命令11821号である。

賃金物価安定委員会は行政機関の規則案および行政決定を変更させる権限はないが、同委員会の意見は行政手続法に基づき実施されるパブリックコメントとして提出され公表された<sup>328</sup>ため、民間の利害関係者やメディア等がこれに共鳴し、行政機関に対する圧力とし

---

<sup>323</sup> 97<sup>th</sup> Congress, House of Representatives, Conservation, Energy, and Natural Resources Subcommittee on the Committee on Government Operations, August 20 1975. (The Center for Regulatory Effectiveness <http://www.thecre.com/ombpapers/>)

<sup>324</sup> President Gerald R. Ford, Executive Order 11821 - Inflation Impact Statements, November 27 1974. 1976年12月31日に Economic Impact Statements と修正された (Executive Order 11949 - Economic Impact Statements, December 31 1976)。

<sup>325</sup> 1975年1月28日に OMB は、各行政機関における EO11821 の手続の実施方法を規定した手順書 Circular A-107 を公表した。Hopkiins et.al. (1976)。

<sup>326</sup> The Council on Wage and Price Stability Act, Pub. L. No.93-387.

<sup>327</sup> Hopkiins, Lenard, Morrall III, and Pinkston (1981) .

<sup>328</sup> Percival (2001), Copeland (2011).



て作用した<sup>329</sup>。1981年の賃金物価安定委員会スタッフレポートは、規制機関がしばしば、政府介入の前提となる問題が本当に市場に存在するか、検証を怠ることを指摘している<sup>330</sup>。賃金物価安定委員会は1981年に廃止されるまでの7年間で325件のコメントを提出した。うち25%が、航空や長距離輸送の料金及び参入規制を担う民間航空局と州際通商委員会、16%が環境保護庁に対するものであった。コメントの22%は、市場機能を歪める経済的規制の廃止や緩和を提言する内容で、24%が外部性に対応する社会的規制に関するものであった。

このように、生活の質審査が環境規制を主なターゲットとしたのに対し、フォード政権の規制審査は経済的規制を重視し、規制緩和を推進する内容であった。

賃金物価安定委員会による審査は、競争的市場が適切に機能しているか、資源の効率的配分が実現しているか、政府の活動は外部不経済の是正に寄与しているか、逆に市場機能を歪めているか、に着目するため、経済的分析（費用便益分析）が重視された<sup>331</sup>。

#### 4-1-3 カーター政権

規制審査は廃止されず、大統領は1978年3月、規制改革に関する行政命令12044号に署名した<sup>332</sup>。12044号は「立法目的を効果的に達成し、かつ米国経済、個人、公共及び民間の団体或いは州・自治体政府に不要な負担を負わせない」という規制政策の目標を実現すべく、「重要な規則」制定に関する審査手続を規定した<sup>333</sup>。

行政命令12044号では、行政機関が策定する全ての規則案及び最終規則はRegulatory Analysis（規制分析）を経ること、経済的に重大な影響が見込まれる規則については規制影響分析（Regulatory Impact Analysis : RIA）を実施し代替的規制手法の検討と規制導

---

<sup>329</sup> Thomas D. Hopkiins, Benjamin Miller, and Laura Stanley, “The Legacy of the Council on Wage and Price Stability”, George Mason University Mercatus Center, August 2014.

<sup>330</sup> Hopkiins, Lenard, Morrall III, and Pinkston (1981).

<sup>331</sup> 1976年の賃金物価安定委員会のスタッフレポートでは経済的分析の手順として規制実施による費用と便益の推計及び純便益を評価することが記載されている。Hopkiins et.al. (1976)。なお、社会的規制の評価に費用便益分析を適用することについて議会では批判があり、例えば1976年10月に下院 Committee on Interstate and Foreign Commerce, Subcommittee on Oversight and Investigation が取りまとめた”Federal Regulation and Regulatory Reform”と題する報告書でも費用便益分析の限界が指摘された。

<sup>332</sup> カーター大統領は1976年の選挙戦中から肥大化した行政政府の効率化を掲げた。1974年の11%から1976年に5.8%まで下落した消費者物価上昇率が1978年に7.9%と再び上昇したためインフレ抑制が喫緊の課題とされ、政府規制もインフレ要因であるとして改革が重視された。

<sup>333</sup> 「重要な規則」のクライテリアは、①影響を受ける個人、企業、団体、州・自治体政府の数及び影響程度、②付随する文書事務・報告要件、③競争に及ぼす直接・間接の影響、④他の行政機関および他の政策プログラムとの関係、を考慮して判断される。

President Jimmy Carter, Executive Order 12044 - Improving Government Regulations, March 23 1978.

入による経済影響評価を行うこと<sup>334</sup>、行政機関は半年毎に「経済的に重要な規則」制定の目録（Regulatory Agenda）を作成すること、等が義務付けられた。

また、規制審査を担う機関として新たに規制審査グループ（Regulatory Analysis Review Group : RARG）が設置された。同グループは経済諮問委員会（CEA）委員長を座長とし、行政管理予算局と商務、財務、労働、農務、エネルギー、保健、教育、住宅・都市開発、内務、司法、運輸の各省及び環境保護庁の長官で構成され、個別の規則制定活動において各機関が作成したRIAを評価した。規制審査グループの審査報告書を賃金物価安定委員会がパブリックコメントとして提出し<sup>335</sup>、またRIA作成に係るガイドラインや評価基準の作成は引き続き行政管理予算局が担った。

規制審査グループによる規制審査は、過大な経済的負担を伴う規則制定を行政機関が自ら自粛するよう促すことが目的であった<sup>336</sup>。また、規則制定の着手からパブリックコメント、最終規則公布、アジェンダ作成等の各段階で行政機関の長による承認を要件としており、行政機関の権限を侵害しないことに注意が払われた<sup>337</sup>。しかしその実態は、1978年の労働安全衛生局による綿塵排出基準案や1979年の環境保護庁のオゾン濃度基準に関する規則制定において非公式に介入し、規則の内容を緩めるよう圧力をかけたことが明らかにされている<sup>338</sup>。

---

<sup>334</sup> 重要な規則のうち、経済的に（経済全体または個別の産業、地域、州・自治体政府に）重大な影響を与える規則について、規制影響分析を作成。意思決定の早期の段階で代替手段について慎重に検討し、その結果を盛り込む。経済的に重大な影響のクライテリアは以下のとおり：

①年間1億ドル以上の経済影響が見込まれる規則、②個別の産業、地域または政府にとっての費用や価格を大幅に上昇させる規則は、必ず規制影響分析を実施する。この他、行政機関の長の裁量で、その他の規則案についても規制影響分析を実施する場合がある。

また、規制影響分析作成にあたり、①政策課題の説明、②行政機関が検討した主要な代替手法の記述、③各代替手法による経済的帰結と特定の手法を選択した理由の詳細な説明、を含める。行政機関は最終規則の公布の際には最終的な規制影響分析を作成する。

President Jimmy Carter, EO 12044 - Improving Government Regulations, Mar 23 1978.

<sup>335</sup> Thomas D. Hopkins et. al, "The Legacy of the Council on Wage and Price Stability," George Mason University Mercatus Center, August 2014.

なお、規制審査グループが審査を担ったことで、フォード政権期と比較して賃金物価安定委員会が提出するコメントがホワイトハウスのコンセンサスであると受け止められ、政治的影響力が増したことが指摘されている。

<sup>336</sup> Clark (1978)。同記事は、EO12044に対し、労働者団体や消費者保護団体、環境団体等々が規制審査の廃止を要望し、またEPA及び労働安全衛生局が、それぞれ綿屑の防塵規制と産業設備からの大気汚染物質排出規制を巡って規制審査グループと対立した経緯から、規制審査の濫用の可能性につき懸念を表明したと指摘している。他にSteinzor (2012)、Copeland(2011)。

<sup>337</sup> President Jimmy Carter, EO 12044 - Improving Government Regulations, Mar 23 1978.

<sup>338</sup> 綿塵の基準では、労働安全衛生局が科学的根拠に基づき労働者の健康保護に必要であるとともに技術的・経済的に実現可能な規則案をパブリックコメントにかけたが、経済諮問委員会のシュルツ委員長がコメント期間終了後に物価上昇の懸念を伝え、両者の協議の結果、基準を緩めることで合意に達し、公布された最終規則は労組のAFL-CIOにより提訴された。オゾンの事例では、EPA長官は賃金物価委員会のカーン委員長と経済諮問委員会のシュルツ委員長、ホワイトハウスの科学担当補佐官との協議を経

1979年11月にカーター大統領は文書事務削減に関する行政命令12174号に署名した<sup>339</sup>。行政機関に政策実施に際して市民・企業・団体に課す文書事務の削減に努めるよう指示し、各省庁の文書事務削減を行政管理予算局が監督するよう定めたもので、1980年12月には議会で文書事務削減法（Paperwork Reduction Act of 1980：PRA）として法制化され、行政管理予算局内で同法の執行を担う部署として新たに情報・規制問題室（Office of Information and Regulatory Affairs：OIRA）が設置された<sup>340</sup>。

#### 4-1-4 レーガン政権

1981年2月、レーガン大統領は規制政策に関する行政命令12291号に署名した<sup>341</sup>。政府規制による負担を軽減し、行政機関の説明責任を高め、大統領の監督権限を強化し、重複や矛盾を回避することが目的とされた。規則制定にあたって行政機関は、①規制の必要性及び帰結に関する適切な情報に依拠する、②期待される社会的便益が、予想される社会的費用を上回る場合に限り実施する、③社会的純便益を最大化し得る手段を選択する、④複数の代替的手段のうち社会的純費用が最小のものを選択する、⑤社会的純便益の最大化を念頭に、米国経済および特定産業への影響と、将来実施が予想される他の規制政策を考慮に含める、等が義務付けられた。

具体的には、各機関は提案または公布しようとする規則について、行政管理予算局が規制緩和タスクフォース（Task Force on Regulatory Relief）の指示に基づき策定する基準に沿って、重要な規則に該当するか否かを判断する<sup>342</sup>。重要な規則に該当するすべての規則案及び最終規則について規制影響分析（RIA）を作成し<sup>343</sup>、それらを連邦公報に掲載する前に行政管理予算局に提出する<sup>344</sup>。RIAには①期待される便益（金銭的に定量化困難なものも含む）、②予想される費用（同）、③期待される純便益（同）、④実質的に同等の成

---

てオゾン濃度基準の強化を発表したが、その後ホワイトハウスが懸念を表明しEPAのコッスル長官に辞任を示唆する等の圧力をかけた、とされる。Verkuil（1980）。

<sup>339</sup> President Jimmy Carter, EO 12174 - Paperwork, November 30 1979.

<sup>340</sup> Congressional Research Service, “Paperwork Reduction Act Reauthorization and Government Information Management Issues”, Updated January 4 2007.

なお、文書事務削減法は1983年9月30日までの時限立法であった。

<sup>341</sup> President Ronald Reagan, Executive Order 12291 - Federal Regulation, February 17 1981.

<sup>342</sup> Steinzor (2012).

<sup>343</sup> 重要な規則とは、①年間1億ドル以上の経済効果を伴う規則、②消費者、個別産業、連邦・州・自治体政府あるいは特定地域に、コストまたは価格の大幅な増加を生じる規則、③競争、雇用、投資、生産性、技術革新および米国企業の国内および海外市場における競争力に対し重大な負の影響を及ぼす規則、を指す。

<sup>344</sup> OMBは一定期間内に審査を終えることが規定されたが、期限は頻繁に破られたことがCopeland（2009）ほか多くの先行研究において指摘されている。各機関は、OMBに提出した規則案についてOMBからの要請があれば協議に応じ、またOMBが最終規則について意見を表明した場合はこれに回答又は規則に修正を加え、これらの手続が終了するまでは連邦公報への掲載を保留することとされた。

果をより低コストで達成し得る代替的手段について、期待される純便益と費用およびそれが採用されなかった理由、等を記載することが要求された。

タスクフォースは G.H.W.ブッシュ副大統領を座長とし、財務、司法、商務、労働長官及び行政管理予算局長、政策担当補佐官と経済諮問委員会の委員長から構成される<sup>345</sup>。行政機関が新たに提案する規制の審査と、既存規制のうち経済・産業への負担の大きいものの評価を任務とし、規制審査の実施を行政管理予算局（実際には情報・規制問題室が担うこととされた。加えて行政管理予算局は、個別の規則が重要な規則に該当するか否かを判断し、また重要規則に該当する場合でも RIA 作成を免除する権限を与えられた<sup>346</sup>。さらに規則の重複や矛盾、或いは立法趣旨に合わない規則を発見した場合には、省庁間の協議を指示するなど、権限が大幅に強化された。

レーガン大統領は 1985 年には、行政機関に年次の「規則制定計画」の提出を命じる行政命令 12498 号に署名した<sup>347</sup>。計画には、翌年に予定するすべての重要な規則制定活動に関する情報を記載し、行政管理予算局が政権の政策や他機関の規制との整合性の観点から審査する。行政機関が最終的に公表された計画に含まれないか実質的に異なる規則制定を行おうとする場合には、行政管理予算局の審査を受ける等、行政管理予算局の権限は一層強化された。

---

<sup>345</sup> 1981 年 1 月、レーガン大統領はタスクフォース設置を発表した。

President Ronald Reagan, "Remarks Announcing the Establishment of the Presidential Task Force on Regulatory Relief," January 22 1981.

同年 2 月の経済再建に関する演説で、タスクフォースの構成、任務とともに賃金物価安定委員会の廃止が発表された。同委員会で規制の経済分析を担当した職員は、新たに規制審査を担うことになった OIRA へ異動した。

President Ronald Reagan, "White House Report on the Program for Economic Recovery," February 18 1981.

<sup>346</sup> President Ronald Reagan, Executive Order 12291 - Federal Regulation, February 17 1981.

McGarity (1991)は、EO12291 を機に規制審査の実質的権限が OMB に移され、OMB は必要性を認める全ての規則案について規制影響審査を要求することができた、と指摘している。

Copeland (2011)も、レーガン政権下の OMB は何を重要な規則と看做すかの判断も担い、連邦公報の掲載前に規則案を審査し、差し戻しも行える強い権限を得た点について、①憲法の三権分立に基づく OMB の権限を逸脱、②議会が行政機関に与えた裁量権を侵害、③行政命令を用いた大統領権限の拡張である、④OMB 職員は個別政策内容に関する専門的・技術的な知識を備えておらずいない、⑤つまり OMB にとって過大な責任を負わされており規則制定の遅延を招く、⑥手続の透明性が低く、OMB が外部の利害関係者のために働くことが懸念される、等の批判が起きたことを指摘している。

コーブランドは 2007 年には、レーガン期の OMB が年間 2000~3000 件の規則について審査を行うことになり、産業界にとって政府規制と闘ううえでの最後の砦になった、と述べている。

さらに Steinzor (2012)は、ニクソン政権以降の規制審査は、安全・環境保護を求める世論及び議会における社会的立法に対し、被規制産業界が、大統領、ホワイトハウススタッフ及び行政機関の政治任用ポストに働きかけて規制の弱体化を図るための効果的な手段であった、と指摘。レーガン政権下で産業界-政権の間関係はより強化され、副大統領が首班を務めたタスクフォースは産業界にとってのラストリゾートであり、タスクフォースにおいて産業界が廃止を期待する規制の Hit list が作成された、と指摘している。

<sup>347</sup> President Ronald Reagan, Executive Order 12498 - Regulatory Planning Process, January 4 1985.

一連の行政管理予算局の権限強化は議論を呼ぶものであり、1981年に下院で行われた文書事務削減法の実施状況に関する公聴会では、政府監査院（GAO）の長（Comptroller General）が、情報・規制問題室の予算及び人員の大部分が行政命令 2291 号に基づく規制審査に割かれており、規制審査は文書事務削減法が情報・規制問題室に委任した業務範囲を逸脱している、結果的に文書事務削減の成果が挙がっていない、と証言した<sup>348</sup>。政府監査院は 1982 年にも同様の証言を行っている<sup>349</sup>。1983～85 年にかけて議会は文書事務削減法の再授權法を可決せず、1986 年に漸く成立した文書事務削減法の再授權法では、情報・規制問題室長の任命に上院の承認を義務付けるとともに、同法に基づき情報・規制問題室に認められた予算は文書事務削減の実施の目的でのみ支出可能とする、等の修正が加えられた<sup>350</sup>。

#### 4-1-5 G.H.W.ブッシュ政権

ブッシュ大統領は 1989 年 2 月に行った一般教書演説の中でクエール副大統領を座長とする競争力委員会（Council on Competitiveness）の設置を表明し、委員会は 3 月に設置された。副大統領の他に司法長官、商務長官、行政管理予算局長、経済諮問委員会の委員長から構成され、首席大統領補佐官が委員会の活動の調整を担った。委員会の役割は政府規制による米国経済への負担を軽減することであり、1990 年 6 月に大統領は、レーガン政権期のタスクフォースと同様の活動を行うよう委員会に指示した<sup>351</sup>。行政命令 12291 号及び 12498 号に基づく規制審査の手続はブッシュ政権下でも維持された。

この間 1989 年に、議会は同年 9 月末に期限を迎える 1986 年文書事務削減法の次期の法案審議を開始したが、民主党議員を中心に情報・規制問題室の権限を詳細に規定し規制審査手続を制約しようと図り、政権と共和党議員がこれに反発したため、ブッシュ政権の

---

<sup>348</sup> Congressional Research Service, “Paperwork Reduction Act Reauthorization and Government Information Management Issues,” Updated January 4 2007.

<sup>349</sup> United States General Accounting Office, “Statement of William J. Anderson, Director, General Government Division before the Subcommittee on Federal Expenditure Research and Rules of the Senate Committee on Governmental Affairs on Implementation of the Paperwork Reduction Act (Public Law 96-511),” April 14 1982.

<sup>350</sup> 1983 年の審議過程では、OIRA の規制審査に対し議会の監督権を強化すべく OIRA 室長任命に上院の承認を義務付ける、OIRA の職掌範囲を限定列挙する、等の提案がなされたが、合意に達することができなかった。1986 年の審議過程でも、文書事務削減法案は再授權するが OIRA の予算だけ認めない、等の提案がなされた。

Congressional Research Service, “Paperwork Reduction Act Reauthorization and Government Information Management Issues,” Updated January 4, 2007.

<sup>351</sup> President George H.W. Bush, “Address on Administration Goals Before a Joint Session of Congress,” February 9 1989, Bush Library at Texas A&M University Document 1999-0129-F “Scope & Content Note”.

任期を通じて文書事務削減法が再授権されることはなかった<sup>352</sup>。また、大統領は法学者のジェームズ・ブルームスティンを情報・規制問題室長に指名したが、上記文書事務削減法の再授権を巡る対立のなかで上院の承認を得られず、1990年4月に大統領は同室長を指名しないことを決め、職業公務員であるジェームズ・マックレイ Jr.が室長代行を務めた。

このように議会の反発が強まる中で、競争力委員会による規制審査は、経済や特定産業に重大な影響を及ぼすと看做された規則が対象とされ、手続は透明性を欠き、結果的に環境・安全等の社会的規制を弱体化させたことが指摘されている<sup>353</sup>。さらに大統領は1992年1月、行政機関に対し、90日間で既存の規則を精査し不要なものを廃止するとともに同期間中は新規の規則制定を凍結するよう指示した<sup>354</sup>。

#### 4-1-6 クリントン政権

クリントン大統領は就任直後に競争力委員会を廃止するなど<sup>355</sup>、社会的規制に対する行政管理予算局の影響が緩和される可能性が期待されたが<sup>356</sup>、1993年9月には行政命令12866号に署名し、規制審査の継続を表明した。

12866号は規制政策の理念として「行政機関は法令により義務付けられ、或いは重大な市場の失敗から公衆衛生・安全・環境・国民の福利を守るために必要な場合にのみ規制を行う。各機関は、規制を行わないことを含め、各代替的手法について費用便益を評価する。費用便益は定量的評価とともに、数値化が困難だが無視できない重要なものについては質的評価を行い、法令の範囲内で、純便益を最大化する手法を選択する」と記している<sup>358</sup>。

---

<sup>352</sup> 1995年に文書事務削減法が議会で可決されたが、これはクリントン政権が1993年9月のEO12866を通じてOIRAによる規制審査を重要規則に限定し、審査手続の透明性や遅延防止等の改善方針を示した後に議会での法案審議が進展したことによる。

Congressional Research Service, "Paperwork Reduction Act Reauthorization and Government Information Management Issues," Updated January 4 2007.

<sup>353</sup> Copeland (2011), *Business Week*, "Dan Quayle, Regulation Terminator," November 3 1991, *Baltimore Sun*, "Secretive Quayle Council making Democrats wary," November 18 1991.

<sup>354</sup> President George H.W. Bush, "Memorandum on Regulatory Coordination," January 28 1992, "Memorandum on Reducing the Burden of Government Regulation," January 28 1992.

<sup>355</sup> *Baltimore Sun*, "Clinton abolishes 'Quayle Council' Gore says it was used to avoid the law," January 23 1993.

<sup>356</sup> Steinzor (2012).

<sup>357</sup> President William J. Clinton, Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review, September 30 1993.

<sup>358</sup> 各機関は、①問題の所在(市場の失敗あるいは政府の失敗)を特定、②直接的規制に代替する手段(経済的誘因、取引可能な権利等)を検討、③リスク評価を考慮、④最も費用対効果の期待できる方法を選択(一貫性と予見可能性、実施費用、柔軟性、公平性等を考慮)、⑤数値化困難なものを含め規則の費用便益を評価し、費用を正当化し得る便益が期待される場合のみ規制を実施、⑥入手可能な最良の科学的・技術的・経済的その他の情報に基づき決定、⑦行動志向ではなく成果志向の規制、⑧州・自治体政府の視点を取り入れる、⑨他機関の政策との整合性確保、⑩規制の累積的費用を考慮し社会的負担の最

行政命令 12866 号では情報・規制問題室が規制審査の実施主体となり、その役割は「各機関の規則制定活動が法令と大統領の政策に合致し、他の機関の政策と矛盾しないよう、指導と監督を行う」こととされた。規制審査を通じて政権は、①複数の規則の調整、②潜在的な紛争要因の早期の協議・解決<sup>359</sup>、③市民と州・自治体政府の実質的な参加機会を確保するとされ<sup>360</sup>、具体的には以下の仕組みが確立された。

- A) 政策会合：副大統領、規制政策アドバイザーと各機関の長の間で、優先政策課題への共通理解と規則制定活動の調整を図る<sup>361</sup>。
- B) 統一規制目録：独立規制機関を含む各機関は、検討中および見直し中の全ての規制に関する agenda（目録）を作成、行政管理予算局が取り纏めて政権の年次規則制定活動として公表する。
- C) 規則制定計画：独立規制機関を含む各機関は、翌年度に予定する重要な規則制定動<sup>362</sup>を記載した Regulatory Plan を作成、各機関の長の承認を経て行政管理予算局に提出する<sup>363</sup>。各機関の相互、或いは大統領の政策との矛盾が懸念される場合、副大統領は協議を通じて調整を行う（情報・規制問題室が支援）。
- D) 規制作業グループ：情報・規制問題室長が開催し、①革新的規制手法、②規制政策決定におけるリスク評価の活用、③中小企業向けの簡便な規制手法、等を検討する。
- E) 協議：情報・規制問題室長は四半期ごとに州・自治体政府の代表と、新規および既存の規制による影響について協議する。また、随時、産業、NGO、市民の代表と規制政策について協議するための会合を開催する。
- F) 規制政策担当官：各行政機関の長に直属し、規則制定の各段階に参加して効果的・革新的で低コストな規則制定を助ける役職を設ける。

---

小化を図る、⑪平易で簡潔な言葉を用いる、等の原則に従うよう指示された。

<sup>359</sup> 重大で論争的な規則については、規則案が正式に OIRA に送付される前に担当機関と OIRA の間で協議を行うこととされた。行政機関の側も、差し戻しを避けるためにこれを受け入れる場合が多い。

<sup>360</sup> 規則案告知の前に、当該規則により利益を受け或いは負担を被る者の参加を呼び掛け、コメント機会の提供のほか、適切と認められる場合には規制交渉を含む合意メカニズムに基づく手続を活用する。

<sup>361</sup> 規制政策に関するアドバイザーには、①OMB 局長、②経済諮問会議の委員長、③経済政策担当補佐官、④国内政策担当補佐官、⑤国家安全保障担当補佐官、⑥科学技術担当補佐官、⑦政府間関係担当補佐官、⑧大統領府担当補佐官、⑨副大統領補佐官、⑩環境政策担当補佐官補、および⑫行政機関と OMB、各補佐官および副大統領の調整を担う OIRA 室長、が含まれた。

<sup>362</sup> "重要な規制活動"とは①年間の経済効果が 1 億ドル以上または米国経済全体または一部の部門、生産性、競争、雇用、環境、公衆衛生及び安全、州・自治体政府に対し実質的に負の影響をもたらすもの、②他の機関の規則制定活動と矛盾を生じるもの、③給付、助成、手数料、融資プログラムの予算および受給者の権利義務に実質的な影響を及ぼすもの、④立法規定、大統領の政策アジェンダ、EO12866 に定める原則の枠外の新たな法的・政治的問題を生起させるもの。

<sup>363</sup> ①当該機関の規制政策の目的、優先課題および大統領の優先政策との整合性；②計画中の重要な規則の要旨と、可能な範囲で検討すべき代替手段及び暫定的な費用便益の推計；③各規制の法的根拠；④当該規則制定の必要性及び実施された場合に期待される公衆衛生、安全、環境上のリスク削減；⑤規則制定のスケジュール、等を盛り込まなければならない。

個別規則の審査では、各機関は①当該規則制定の必要性及び課題解決にいかにかに寄与するか、②予想される費用便益と、法令及び大統領の政策との整合性、を示さなければならない。さらに、③期待される便益の評価と根拠となる分析、④予想される費用の、可能な限り定量的な評価と根拠となる分析、⑤検討された代替手段の費用便益評価と根拠となる分析、及び特定の手段が選択された理由、を提出する。重要な変更として、各機関は「費用を上回る便益」ではなく「費用を正当化し得る便益」の見込みを示すことが要求された。従来は産業界や保守派が費用便益分析を支持し、公共利益団体やリベラル派は批判的であったが、この変更により、民主党支持層の中にも費用便益分析を支持する者が現れた<sup>364</sup>。

規制審査の対象となるのは、情報・規制問題室が重要規則と認めた規則に限定され、また情報・規制問題室は一定期間内に審査を終えることとされた<sup>365</sup>。同室長は更なる検討のため差し戻しを行う場合があるが、その際は書面で理由を説明する。手続の透明性確保の工夫として、情報・規制問題室は①外部関係者との全ての会合に所管機関の代表を招聘、②外部との書面及び口頭による全てのコミュニケーションの日付と参加者氏名を所管機関に回付、③審査に関連する記録保持と審査終了後の公表、等の情報公開を義務づけられた。

クリントン政権下で、規制改革を巡る大統領府と議会の関係は顕著に改善した。第 103 議会（1993-94 年）では、環境・安全・健康の保護を担う行政機関が適切なリスク評価と費用便益分析に依拠することを重視し、行政機関に規則制定手続の一貫としてリスク評価と費用便益分析の実施を義務付ける複数の法案が検討された<sup>366</sup>。1994 年の中間選挙を経て共和党が上下両院で多数を占めた第 104～106 議会で、リスク評価と費用便益分析への要請はさらに強まったが、提出された法案はいずれも行政機関によるリスク評価と費用便益分析を行政管理予算局が監督するよう規定していた（法案可決には至らなかった）<sup>367</sup>。

---

<sup>364</sup> Steinzor & Shapiro (2010).

<sup>365</sup> これにより、OMB の審査対象は年間 500~700 件に減少した。レーガン及びブッシュ政権下で OMB 審査が規則制定手続を意図的に遅らせる手段として用いられたとの批判に対応して、審査対象を絞るとともに審査期間の上限が規定された。Copeland (2007)。

<sup>366</sup> H.R.4306 Risk Assessment Improvement Act of 1994, 103<sup>rd</sup> Congress(1994)、H.R.3111

Environmental Risk Reduction Act of 1993, 103<sup>rd</sup> Congress(1993)、H.R.2910 Risk Communication Act of 1993, 103<sup>rd</sup> Congress(1993)等。

議会で規制政策の効率化、費用対効果、科学的根拠に基づく決定等の課題に関心が高まった背景として、1990 年代初頭に EPA が規則制定を担う職掌範囲が飛躍的に拡大したことが挙げられている。1990 年大気浄化法の成立、水質清浄法（Clean Water Act）の改定（1990 年）、1990 年汚染防止法（Pollution Prevention Act）の成立等が直接の要因となった。Cavanagh, Hahn & Stavins (2001)。

また、規制影響分析の制度化への議会の関心は 1980 年以前まで遡るが、リスク評価および費用便益分析の法制化の取組みは、民主党多数の 103 議会が嚆矢となったことが指摘されている。Anderson, Martin, Elliott, et.al. (2000)。

<sup>367</sup> H.R.690 Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis Act of 1995, 104<sup>th</sup> Congress (1995), S.100 Regulatory Accountability Act of 1995, 104<sup>th</sup> Congress (1995), S.343 Comprehensive Regulatory Reform Act of 1995, 104<sup>th</sup> Congress (1995), S.981 Regulatory Improvement Act of 1998, 105<sup>th</sup>



この間 1996 年 3 月には議会審査法 (Congressional Review Act) が大統領の署名を得て成立した<sup>368</sup>。同法は、個別の規則が重要規則に該当するか否かを判断する情報・規制問題室の権限、重要規則についての費用便益分析実施と、大統領が行政命令を通じて行政機関に追加的手続を求めることが前提とされており、1995 年に文書事務削減法が再授権され情報・規制問題室の予算が復活したこと等と併せて、議会が同機関による規制審査を迫認したと考えることができよう。

#### 4-1-7 G.W.ブッシュ政権

2000 年代の情報・規制問題室はレーガン政権期と同様、産業に負担を負わせる規則制定を阻止する役割へと復帰した<sup>369</sup>。大統領は室長として公共政策学者でハーバード大学リスク分析センター (HCRA) の創設者であるジョン・グレームを指名した。グレームは政府の過剰規制を防ぐための手段として費用便益分析を重視しており、特に 1990 年代半ばに環境規制を費用対効果の観点から批判したこと、同センターが石油や化学等の被規制産業から多額の寄付を受け取っていたことから、この指名は公共利益団体やメディアの反発を呼んだ<sup>370</sup>。

---

Congress (1997), S.1728 Federal Regulatory Risk Assessment Act of 1997, 105<sup>th</sup> Congress (1998), S.746 Regulatory Improvement Act of 1999, 106<sup>th</sup> Congress (1999) , H.R.3311 Regulatory Improvement Act of 2000, 106<sup>th</sup> Congress (1999).

Anderson et.al. (2000)は、リスク評価と費用便益分析の重要性は超党派の議員が支持したが、司法審査の範囲が争点になったと指摘している。交渉を経て 106 議会で提出された S.981 では、司法審査は第一に費用便益分析やリスク評価が実施されたか否かを審査し、分析・評価内容については、裁量権濫用の有無を判定する上で重大な関連を有する場合以外は問われないこととされた。

<sup>368</sup> 行政機関の規則制定に対する議会の監督権限を強化し、立法府と執政府の均衡を回復すべく、Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996 に盛り込まれ超党派の支持を得て可決された。行政機関は、新たに制定した規則を公布する前に、議会両院と政府監査院 (GAO) に、①公布しようとする規則、②重要規則に該当するか否かを含む、規則の概要、③当該規則の費用便益分析、④その他、法令及び行政命令に基づき必要とされる情報、を提出する。重要規則については、政府監査院が手続的適正性を議会に報告し、議会が受領から 60 日以内に承認/不承認を審議する。また、重要な規則とは、OIRA 室長が重要規則と認めたもの、或いは①年間の経済効果が 1 億ドル以上、②実施に伴う費用負担が大きい、③競争、雇用、投資、生産性等に悪影響を与える、等のものが挙げられている。

5 U.S. Code § 801 - Congressional review、および“The Mysteries of the Congressional Review Act”, *Harvard Law Review* vol.122, 2009.

<sup>369</sup> “Written Testimony Presented to the Committee on Oversight and Government Reform at a hearing on the process of the EPA in setting the new ozone national ambient air quality standards”, Witness: Rogene F. Henderson, PhD, DABT Senior Scientist Emeritus Lovelace Respiratory Research Institute, May 20 2008.

<sup>370</sup> *New York Times*, “Regulations Czar Prefers New Path”, March 25, 2001, *Seattle Times*, “Bush’s Gatekeeper weighs costs, benefits of new regulations,” September 29 2004, “Testimony of Professor Lisa Heinzerling, Concerning the Nomination of John D. Graham to be Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, before the Senate Governmental Affairs Committee,” May 10 2001 など。他に Public Citizen, AFL-CIO、UAW、

グレラム室長の下で、情報・規制問題室は規則制定を支える「適切な情報と慎重な分析」を重視し、より詳細な分析を指示する差戻通達（Return letter）の件数が増加した<sup>371</sup>。2003年には分析の指針である行政管理予算局のCircular A-4が修正され、行政機関は規則制定に際し以下の手続を求められた<sup>372</sup>。

- ① 規則制定の必要性の提示：法令や裁判所命令に依拠する場合は該当する文書。それ以外の場合は当該規則により解決しようとする重大な市場の失敗を特定するとともに、規制が、問題解決の最良の手段であることを示す。
- ② 代替的手段の検討：規制の適用範囲、要求水準、市場メカニズムの活用等。
- ③ 経済的分析の実施：重要規則については費用便益分析、環境・安全規制については費用便益分析と費用効果分析の両方を、検討された主要な代替的手段について実施する。
- ④ 分析手法：将来の費用便益は複利方式の割引計算を行う<sup>373</sup>。年間1億ドル以上の費用が見込まれる場合は費用便益の蓋然性まで算出、便益は可能な限り定量的に示す。

グレラム室長の下で情報・規制問題室は政策科学への権限の主張を強めたことが指摘されている<sup>374</sup>。多くの環境・安全規制は予防原則（リスクが科学的に証明されるまで対策を待つべきではない）に基づいており、情報・規制問題室はリスク評価および規制科学に関する改革を提案した<sup>375</sup>。具体的には、①重要規則の根拠とされる科学研究は査読付きのものに限定、②行政機関が規則制定の際に新たに査読を依頼する場合は、専門性を備え、かつ当該政策と利害関係のない者を指名、③特定の属性集団に関するリスク（risk to subpopulation）ではなく一般的な（general population）リスクを考慮する<sup>376</sup>、等の変

---

American Rivers、Defenders of Wildlife、Earthjustice Legal Defense Fund、OMB Watch等がこの指名に反対したが、最終的に指名は61-37で承認された。

<sup>371</sup> Office of Management and Budget, “Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations,” 67FR15014, March 28 2002 および Graham, Noe & Branch (2005)。

<sup>372</sup> Office of Management and Budget, “Circular A-4, Regulatory Analysis,” 68FR58366, October 9 2003。なお、Circular A-4の検討にはオバマ政権下でOIRA室長に就任するサンスティーンも参加していた。

<sup>373</sup> 使用する割引率はクリントン政権期は任意であったが、3%と7%で計算するよう指定された。

<sup>374</sup> Robert W. Hahn and Robert E. Litan, “Comment on Peer Review and Information Quality” AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, December 2003、Grimmer (2005)、Shapiro & Guston (2006) および Steinzor, “Testimony before Subcommittee on Investigations and Oversight Committee on Science and Technology, House of Representatives: The Role of Science in Regulatory Reform,” April 30 2009 など。

<sup>375</sup> Office of Management and Budget, “Proposed Bulletin on Peer Review and Information Quality” (68FR54023), September 23 2003、及び Susan E. Dudley, Administrator, Office of Information Administration, “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Updated Principles for Risk Analysis” (Docket no. M-07-24), September 19 2007。

<sup>376</sup> 従来、事例によっては妊産婦や高齢者等の脆弱な人々（vulnerable population）へのリスク評価が規制の根拠とされたが、特定の属性集団に関するリスク評価は、リスク評価の科学的・客観性を損ね、規則制定の正当性を損ねるものとされた。

更であり、公共利益団体と科学者の反発により、この改革は実現しなかった。

G.W.ブッシュ政権下で、行政手続への大統領府の影響力はより強化された。大統領は2007年1月に行政命令12866号を修正する13422号に署名、主要な変更点として、第一に規制審査の対象に規則だけでなくガイダンス文書を対象に追加し、各機関は情報・規制問題室長の要請があれば重要なガイダンス文書の公布の通知を同機関に提出することとした<sup>377</sup>。第二に、行政機関の長が認めた場合を除き、各機関の規制政策担当官が許可するまで規則制定手続は開始もしくは規則制定計画に記載されない、として、政治任用の規制政策担当官の役割を強化した<sup>378</sup>。第三に、行政機関は年次の計画において、当該年度に制定しようとする規則の累積的な費用便益の見積りを示すことが要求された（計画作成段階で費用便益分析が完了していることを意味する）。

#### 4-1-8 オバマ政権

オバマ大統領は就任直後に行政命令13258号および13422号を廃止して12866号の効力を復活させ、同時に行政管理予算局に対し、行政機関と協議のうえ規制政策の新たな枠組みを提言するよう指示した<sup>379</sup>。しかし2009年3月に行政管理予算局のオルザグ局長は、行政命令13422号で規定された重要なガイダンス文書に対する情報・規制問題室の審査を継続する旨の行政機関宛ての覚書を送付した<sup>380</sup>。オバマ大統領は情報・規制問題室長としてキャス・サンスティーンを任命したが、サンスティーンは予防原則に批判的であり、健

---

<sup>377</sup> Significant guidance document とは①被規制主体または一般に配布されるガイダンス文書のうち、①経済全体または特定部門、生産性、競争、雇用、環境・公衆衛生・安全、州・自治体政府に対し年間1億ドル以上の負の効果を及ぼすもの、②他の機関の既存のまたは計画中の政策との間で深刻な不一致を生じるもの、③給付、助成、手数料、融資プログラム等の予算、あるいは受給者の権利に実質的影響を及ぼすもの、④立法規定や大統領の政策、原則との間で新たな問題を生じさせるもの、を指す。

President George W. Bush, Executive Order 13422 Further Amendment to EO 12866 on Regulatory Planning and Review, January 18 2007.

<sup>378</sup> Regulatory Policy Officer は「政治任用の規制政策担当ポスト」とされたが議会の承認の有無に言及がなかった。EO12866では、Regulatory Policy Officer は議会の承認を経て各省の法律顧問が兼任するか、または他の政治任用者が兼任するのが通例であった。Copeland (2007)。

<sup>379</sup> Fed.Reg. Vol. 74, No. 21, Title 3 The President, “Memorandum of January 30 2009: Regulatory Review,” February 3 2009.

OIRA と各機関の関係、公開性と透明性、市民参加の促進、費用便益分析の果たす役割、分配・公平性・将来世代の負担をいかに考慮すべきか、規制審査が不要な遅延を招かぬための手法、および規制政策における行動科学の役割が検討課題とされ、規制政策に関する新たな行政命令案はパブリックコメントに付されたが、最終的に公布されず、EO12866の下で規制審査が継続された。

Office of Management and Budget, “Request for Comment: Federal Regulatory Review” (74FR8819), February 26 2009, Cheryl Boren, “Revamped Process to Review Agency Regulations Not Imminent, Daily Recommendations for a New Executive Order on Regulatory Review.”

<sup>380</sup> Franklin (2010).

康・安全・環境規制における費用便益のバランスを重視したため<sup>381</sup>、産業界はこの人事を好感をもって受け入れる一方で、労働組合や環境団体等は環境・安全が脅かされることを懸念した<sup>382</sup>。

2011年1月、オバマ大統領は新聞紙上で「21世紀の規制政策に向けて」(“Toward a 21st-Century Regulatory System”)と題する論説を発表し、公共利益の保護と経済成長を両立すべく既存の規制を見直す方針を表明し、同日、行政命令12866号を補完する13563号に署名した<sup>383</sup>。13563号は規制政策の原則として①環境・安全・健康の保護と、経済成長・技術革新・競争力強化・雇用創出の両立、②最新の科学に依拠し、市民参加と開かれた議論を踏まえ、高い予見可能性を備える、③規制目的を達成するために最良の、最も革新的で最も費用負担の少ない手段を採用、④一貫性・透明性があり平易な言葉で記述する、⑤常に改良を重ねる、等が挙げられた。

この原則に沿って行政機関は、①一部の費用便益は数値化が困難なことを認めたとうえで、費用を正当化し得るだけの便益が得られるとの合理的判断に基づいてのみ規則を提案または公布する、②規制の累積的費用も考慮に含めて社会的負担の最小化を図る、③代替的な規制手法のうちで、最大の便益が期待できるものを選択する、④可能な範囲で、被規制者の行為目標ではなく成果目標を明示する、⑤経済的インセンティブを含む、直接的規制に対する代替的手段を特定し評価する、等が求められた。

行政命令13563号では市民参加が重視され、①可能かつ適法な範囲で、州・自治体政府、専門家、影響を被る民間利害関係者および市民から情報や意見を得て策定する、②市民に規則制定手続への参加機会を保障する(コメント機会の提供と情報公開)、③規則案の告知に先立ち、当該規則により利益を受ける者を含め、影響を被る者の意見を募る、等と規

---

<sup>381</sup> Hahn & Sunstein (2005), Sunstein (2005), Hahn & Sunstein (2002).

<sup>382</sup> *The Wall Street Journal*, “Obama’s Regulatory Czar Likely to Set a New Tone,” January 8 2009, *Forbes*, “Cass Sunstein for Regulation Czar,” May 12 2009, *Los Angeles Times*, “Obama’s nominee for regulatory czar faces scrutiny,” January 26 2009.

Time 誌は、サンステーションが一般的にリベラル派と目され、その指名はスムーズに上院で承認されると見込まれたが、レーガン以降の共和党政権下で社会的規制を阻止する手段として使われた費用便益分析への支持が、民主党議員及びリベラル派団体を懸念させた、と指摘している *TIME*, “Why Obama’s Regulatory Czar Makes Liberals Nervous,” February 24 2009.

<sup>383</sup> Opinion “Toward a 21st-Century Regulatory System: If the FDA deems saccharin safe enough for coffee, then the EPA should not treat it as hazardous waste”, by Barack Obama, *The Wall Street Journal*, January 18 2011、および EO 13563 -- Improving Regulation and Regulatory Review, January 18 2011.

サンステーション室長は EO13563 について、政府規制の予見可能性と確実性を高め、柔軟性を高めることで民間セクターにとって最小の費用で政策目的を達成するための取組みである、と述べた (Sunstein, “Smarter Regulation,” White House Blog February 7 2011) が、リベラル派からは、2010年中間選挙で敗北したオバマ大統領が反規制を掲げる共和党に妥協した、と批判された。Steinzor (2012)、Dan Froomkin, “Cass Sunstein: The Obama Administration’s Ambivalent Regulator” *Huffington Post*, June 13 2011 など。

定された。また、科学的・技術的情報を規制政策の支持材料として用いる際の手続の客観性を確保することが謳われた。

オバマ政権下で、行政手続への行政管理予算局の影響力はさらに強化された。ガイダンス文書に対する審査の継続に加えて、2011年2月にサンスティーン室長は行政命令13563号を補足する行政機関宛ての覚書を送付した。行政機関が既存の規則の見直しを行う際に市民参加、政権の政策優先順位、費用便益を考慮するよう指示すると同時に、独立規制機関にもこれらを配慮するよう促す内容であった<sup>384</sup>。同年7月には大統領が、行政命令13563号の効力を独立規制機関にまで拡張する13579号に署名した<sup>385</sup>。

以上の、ホワイトハウスによる規制審査が導入され影響力を拡大した経緯を簡潔に示すと、下図表のようになる。次節では、規制審査を巡る論調を整理する。

表4 規制審査手続の制度化の過程

政権	担当機関	法的根拠	適用範囲	審査基準
ニクソン	行政管理予算局(OMB)	EO11541(OMB設置) OMB覚書(生活の質審査)	環境、安全規制 (実際はEPAのみ)	他省庁の政策と矛盾しないか
フォード	賃金物価安定委員会(CWPS) OMB	賃金物価安定委員会法 EO11821(物価影響審査) OMB Circular A-4 (経済分析手法)	全ての規制 (経済的規制の緩和/廃止に重点)	実施に伴う物価影響が慎重に検討されたか
カーター	規制審査グループ(RARG) CWPS OMB	EO12044 (規制の経済影響審査)	経済的影響の大きい規則	経済・雇用への影響が慎重に検討されたか
レーガン	Task Force OMB(情報・規制問題室:OIRA)	EO12291(重要規則の審査) EU12498(年次計画)	重要な規則およびOMBが審査の必要を認める規則	社会的費用を上回る社会的便益が見込めるか 純便益を最大化する手段が選ばれたか
ブッシュ	OMB(OIRA) 競争力委員会	同上		
クリントン	OIRA	EO12866(重要規則の審査) *議会審査法	重要な規則	費用を正当化し得る便益が期待されるか
ブッシュ Jr	OIRA	EO13422(重要規則の審査)	重要な規則・ガイダンス文書	費用を上回る便益(最大の純便益)が見込めるか
オバマ	OIRA	EO13563(重要規則の審査) EO13579	重要な規則 (独立規制機関によるものを含む)	費用を正当化し得る便益が期待されるか

<sup>384</sup> Cass Sunstein, Administrator, Office of Information Administration, "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, and of Independent Regulatory Agencies: EO 13563, Improving Regulation and Regulatory Review"(Docket No.M-11-10), February 2 2011.

<sup>385</sup> E.O. 13579--Regulation and Independent Regulatory Agencies, July 11 2011.

## 第二節 規制審査を巡る議論

前章では、規制審査を通じて大統領府が行政手続への関与を強める「大統領統制モデル」について、合憲性、アカウンタビリティや政府の効率性の観点からの議論があることを指摘した。ブルームスティンによれば、規制審査に対する批判は大きく、規則制定過程における大統領の影響力拡大に関する原理原則面からの批判と、審査手続が規則の内容に及ぼす実質的影響に関する批判が混在している<sup>386</sup>。この分類に従えば、前章で挙げたのはどれも原理原則面、いわばマクロの論点である。また、久保（1997）は「行政管理予算局の介入は、議会の立法で義務付けられた省庁の規則制定過程に、立法的な根拠なく介入したことになる」と指摘しているが、これもマクロの論点である<sup>387</sup>。

他方マクガリティは、行政管理予算局による規制審査のメリットとして①省庁の規制影響分析（RIA）を横断的に審査することで分析の質が担保される、②分析手法の均質化が図られる、③行政管理予算局の分析官の示唆を得て分析の質が高められる、④大統領の政策の実施状況を管理できる、⑤狭い職掌分野に捉われた規則案が、バランスのとれた規則へと質が向上する、とする。他方でデメリットとしては、①行政管理予算局職員の技術的専門性の不足、②手続の遅延、③省庁による現場感覚に基づく分析がしばしば無視される、④省庁の法令解釈に変更を迫る、⑤議会や市民に対するアカウンタビリティが低い、⑥利害関係者との非公式・不透明な接触、⑦経済分析を規則内容への介入手段として使う、⑧政策ではなく、ホワイトハウスの政治的利害に沿って行動する、等を挙げている<sup>388</sup>。

以下では、第一に規制審査の正当性に関する議論、第二に行政管理予算局による審査に内在するバイアスに関する議論を整理する。

### 4-2-1 規制審査の正当性

環境法、リスク評価や行政法を専門とする法学者のステンザーは、行政管理予算局の規制審査は環境・安全・健康の保護を弱め、公共利益を損ねるとして一貫して批判するが、ステンザー自身を含め規制審査を批判する研究者も、行政機関に対する大統領の監督権限は所与のものとして認めている、と指摘する<sup>389</sup>。

規制審査の憲法上の整合性については、例えばパーシヴァルが論じている<sup>390</sup>。大統領府の関与の根拠となるのは、執政権は大統領にあり、大統領は法を誠実に執行する義務を負

---

<sup>386</sup> Blunstein (2001).

<sup>387</sup> 久保 (1997)。

<sup>388</sup> McGarity (1991).

<sup>389</sup> Rena Steinzor et al. (2011).

<sup>390</sup> Percival (2001).

う、という合衆国憲法の規定である<sup>391</sup>。従って、大統領は行政機関の長が下す意思決定に対し影響力を行使する権限を有する。他方で、行政機関の長の任命に上院の承認が必要なことは、一定程度の大統領からの独立を意味しており、大統領の指示と議会の委任との間に矛盾や衝突があった場合、行政機関は法に従う。

規則制定における大統領府の関与に関する司法の見解として、パーシヴァルは以下の3つの事例を挙げている。環境保護庁（EPA）が大気浄化法に基づき石炭火力発電所の硫黄酸化物排出基準を制定した際の行政管理予算局の関与が争点の一つとなった1981年の *Sierra Club v. Costle* 判決で裁判所は、規制に関して最終的な決定権はあくまで環境保護庁にあり、同長官は当然にホワイトハウスの選好を知る立場にあるが、必ずしも環境保護庁の判断が歪められたとはいえない、と判決した<sup>392</sup>。

行政命令12291号により行政管理予算局が規則案を却下する権限を得た際には、司法省法律顧問局（Office of Legal Counsel）は行政管理予算局の役割は助言と協議に留まるとして、議会の委任事項に関して行政機関の判断を却下する権限を行政管理予算局が持たないことを強調した<sup>393</sup>。そして、1992年に使用済バッテリーの鉛酸化物の回収・再利用を義務付ける環境保護庁の規則を行政管理予算局が却下した事例では、環境保護庁長官が競争力委員会に問題提起し、委員会が行政管理予算局の判断を支持したため環境保護庁は規則案から問題の条項を削除した。ニューヨーク州及び環境団体が当該規則を提訴した裁判において裁判所は、環境保護庁が問題の条項を削除した根拠を適切に説明できない点は問題としつつ、環境保護庁が競争力委員会の助言に沿って修正した場合でも、最終的に環境保護庁が納得して決定した以上は、ホワイトハウスによる支配にはあたらない、と判決した<sup>394</sup>。

憲法には反しないとされた規制審査だが、モリソンは、省庁間の情報共有を促進し、資源を効率的に優先政策分野へ振り向けるなど有益な役割を果たし得るが、実態として規制

---

<sup>391</sup> The Constitution of the United States Article 2 § 1.1 Executive Power および Article 2 § 3.5 Caring for the faithful execution of the law (Take Care Clause)。

なお憲法1条 § 8.4 Necessary and Proper clause (Proper Clause)は、議会在法を制定し大統領および省庁の長がこれを適切に執行する、と規定している。

<sup>392</sup> *Sierra Club v. Costle*, 657 F.2d 298 (D.C. Cir., 1981) .

原告団のうち Environmental Defense Fund が、EPA 及び大統領府が石炭業界の幹部と面談したことを問題とした。裁判所は、大気浄化法は書面の形で記録に残すことを条件として、規則制定過程における *ex parte contacts* を禁じていない、と指摘した。大気浄化法 § 307 は面談内容の書面での記録を要求しており、裁判所は EPA が OMB との面談記録を適切に保存していないことを認めた。これらの面談は EPA に規則案修正を迫る外圧となる可能性があるが、行政手続法では、規則制定に際して行政機関は「記録によって支えられた事実に基づく決定」を行うこととされており、記録に残らない面談は、EPA の考えに影響を与えた可能性はあるが直接的には決定の根拠を構成しない、との判断である。

<sup>393</sup> Memorandum from U.S. Department of Justice, Office of Legal Counsel, February 13 1981

(Opinions of the Office of Legal Counsel of the United States Department of Justice Vol 5, 1981) .

<sup>394</sup> *New York v. Reilly*, 969 F.2d, D.C. Cir. 1992.

審査は行政手続法が定める略式手続を支える原則に反している、と指摘する<sup>395</sup>。

第一に手続の遅延が常態化し立法目的の達成が阻害される上に、政府・民間双方の事務負担が増大した。また、行政管理予算局による差し戻しを恐れて行政機関は防衛的になり、規則案の告知（NPRM）以前に規則制定の事前告知（Advanced Notice of Proposed Rulemaking：ANPRM）を通じて情報提供やコメントを求める等、略式手続には含まれない追加的手続を多用するため、さらなる遅延を招いている。

第二に、行政管理予算局の審査手続は透明性が低く、参加機会の確保を目的とした行政手続法の原則に反する。加えて行政管理予算局職員は規則内容に関する専門的知識を備えないため、議会は、行政管理予算局の規則制定の内容面への関与を、記録に残るコメントを除いて廃止すべきである。しかし現実には、議会の側も、曖昧な立法を行い行政機関に規則制定を委任しながら産業界には過度の負担をかけたくないという矛盾した願望を抱いており、行政管理予算局を、行政機関による厳格な規則を議会自ら介入することなく修正する機会とみる議員もいるため、議会による規制審査の廃止は期待できない、とする。

規制審査を通じた大統領の関与を擁護するディムス&ギンズバーグは、行政手続法の原則に反するとの批判に対し、議会の委任に基づく行政機関の長の権限と、大統領に対する責任との間でしばしば起きる矛盾は政治的問題であり、規制審査の修正や廃止によっても、或いは憲法を含むいかなる法令によっても解決されない、と反論する<sup>396</sup>

規制審査が必要とされる背景としてディムス&ギンズバーグは、①議会は安全・環境保護の立法を行うが、具体的措置は決めないため、行政機関の規則制定活動が増大してきたこと<sup>397</sup>、②1970年代以降は、例えば原子力安全に関する権限が複数機関に跨るなど相互調整の必要性が明白なこと、③行政機関は盲目的に任務達成を目指し、過剰規制に陥る傾向があることを挙げ、行政府の行動は全て大統領が責任を問われる以上、大統領は規則制定過程を監視せざるを得ない、としている。過剰規制の傾向は、行政手続への参加機会が拡大し、組織化された利益が影響力を及ぼし易くなったため加速されたとも指摘しており、これも行政手続法の原則に反するとの批判に対する反論である。

行政管理予算局職員が専門的能力を欠いているとの指摘に対しては、行政管理予算局は規制政策の専門家であり、行政管理予算局が分析と決定の根拠を問うことが行政機関の分析能力の向上に寄与する、と反論した。閉鎖性や利害関係者との非公式の接触への批判に

---

<sup>395</sup> Morrison (1986).

<sup>396</sup> DeMuth & Ginsburg (1986)。ディムスはレーガン政権下で OIRA 室長を務め、ギンズバーグはレーガン大統領によりコロンビア特別区の連邦控訴裁判事に任命された。

<sup>397</sup> Cutler & Johnson (1975)はフォード政権下で政府規制の社会的費用が問題となり、大統領の支持を得て規制改革に関する検討委員会（National Commission on Regulatory Reform）の設置を検討したことを挙げながら、社会・経済活動に関わる政策決定は、行政決定ではなく議会（政治プロセス）に戻すべき、と主張している。



については、利害関係者の影響力行使の隠れ蓑になる場合には問題だが、行政手続法は行政機関に「記録によって支えられた根拠に基づく合理的な決定」を要求しており、行政管理予算局との記録を残さない非公式の接触は行政決定の根拠とならないため、行政管理予算局は行政機関の決定を支配するわけではない、と反論した。

行政機関は構造的に過剰規制に陥り易いという認識についてバグリー&レヴェスは、公共選択論及び政治学の研究において過剰規制の性向は支持を集めておらず、むしろ過少規制のリスクの方が説得力をもつ、と指摘する<sup>398</sup>。

他方バグリー&レヴェスは、予防原則が過剰規制を招く可能性を指摘している。行政機関は、科学的不確実性が残るなかでリスクの顕在化を防ぐよう要求されるので、リスクを保守的に見積もり規則は厳格化する。規制の不備に関する有権者の苦情を受けて議会の介入を招く懸念も、行政機関が慎重に行動する動機を与える。但し情報・規制問題室も、不確実性を克服する方策を見出せておらず、規制審査は適切な対応策ではない、という。

大統領府による関与の正当性の根拠として、行政機関が被規制主体に取り込まれる懸念を挙げる研究も多い<sup>399</sup>。しかしバグリー&レヴェスによれば、規制の虜理論が想定するのは経済的規制であり、1970年代以降は経済的規制の緩和は社会的潮流として定着しており、産業側にとっても行政機関を取り込むコストが大きくなっていった<sup>400</sup>。他方、1970年代以降に問題となったのは、社会的規制による政府の肥大化であった。

これに関してリブモア&レヴェスは、規制の虜 (Capture) の観点から規制審査を支持する議論は、大統領府は利害関係者の圧力に晒され難いとの前提に立っており、情報・規制問題室は本質的にゼネラリストである点<sup>401</sup>、費用便益分析を用いるため恣意性の入り込む余地が少ない点<sup>402</sup>、などが根拠とされる。しかし情報・規制問題室も Capture と無縁ではなく、手続の不透明性と産業界に偏った接触が指摘されるため、手続の改善が必要、と指摘する<sup>403</sup>。また、大統領の政策が実現されやすい、即ち政治責任の観点から規制審査を

---

<sup>398</sup> Bagley & Revesz (2006).

行政機関の幹部は予算と組織の拡大を志向し、それが規制の増大と関連するという研究もあるが、その後の研究により官僚が肥大化を追求するという前提は誤りであり、実例をみても行政機関が規制強化のみを主張するわけではない、という。

<sup>399</sup> Carpenter & Moss (2013), Keohane, et.al. (1998), Barkow (2010).

<sup>400</sup> 実際、オルソンの集合行為論によれば、団体を組織し結束を維持することは、組織が大きくなるほどフリーライダーが出ること等から困難である。行政手続に参加する利益団体の間でも、組織が大きくなると結束を維持することが困難になるため、小規模な組織の方が威力を発揮する点は、Coglianese (1998)も指摘している。

<sup>401</sup> 利益団体にとってゼネラリストを取り込むことの利点が少ない、OIRA が監督する政策分野は多岐に渡り多くの利益団体と接触するため、個別利益にとって長期に密接な関係を築き難い、とされる。

<sup>402</sup> Shapiro (2005)<sup>2</sup>.

<sup>403</sup> Livemore & Revesz (2013).

Shawe (1995)も、利益団体にとって大統領を取り込むことは、行政機関を取り込むよりも費用対効果が低い、との認識について、規則制定に影響力を及ぼす団体は大統領に対しても必要に応じて影響力を

支持する議論について、有権者による大統領に対する付託の内容は必ずしも明確ではなく、特定の規制政策が争点となる可能性は低いため、個別の規制政策への大統領の関与はアカウンタブルとは言えない、と反論する。

#### 4-2-2 行政管理予算局のバイアス

前述のとおり、理論的には情報・規制問題室も利益団体により取り込まれるされる可能性があるのみならず、共和党政権下では実際に、規制審査が産業界に負担を課す規制を阻止する手段として使われたことが指摘されている<sup>404</sup>。オルソンによれば、レーガン期のタスクフォースを構成したメンバーはみな保守主義者であり、彼らにとって合理的な規制とは即ちより少ない規制を意味した。産業界も情報・規制問題室に対し規制緩和・撤廃の圧力をかけたため、レーガン～H.W.ブッシュ政権下では行政管理予算局が規則制定の遅延を目的として意図的に審査手続を長引かせ、また規則の便益を小さく、費用を大きく評価し行政機関に規則の修正を指示した<sup>405</sup>。

クリントン政権が、大統領の政策に沿った規則制定の実現のために有用な手段と考えて規制審査を継承したことは既に述べたとおりである。情報・規制問題室による戦略的な遅延の件数は行政命令 12866 号で審査手続の期限が定められたことにより減少したが、行政機関に対しリスク評価や費用便益の詳細な分析を求める差戻通達（Return letter）の件数は増加した。さらに、12866 号は潜在的な紛争要因を早期に解決するためとして、行政機関が規則制定の初期段階から情報・規制問題室との間で協議を行うことを推奨した。このため、連邦公報に告知された規則案のレビューを指す規制審査手続の遅延は改善したものの、規則案の告知以前の起案段階が長期化したことが 2003 年の政府監査院報告により指摘されている<sup>406</sup>。

こうした政治的意図とは別に、情報・規制問題室において規制審査を担当する職員の多くはエコノミストであり、彼らは規制の費用に関心が向く傾向があること、また費用便益分析の手法自体にも、相対的に費用が大きく評価される特性が指摘されている<sup>407</sup>。クリン

---

及ぼす、と反論している。

<sup>404</sup> Bagley & Revesz (2006), Cooper & West (1988), Steinzor et.al. (2011).

<sup>405</sup> Olson (1984).

但し Shane (1995)によれば、規制審査が産業界に取り込まれた明白な事例は H.W.ブッシュ政権下の競争力委員会の審査のみである。

<sup>406</sup> General Accounting Office, "Rulemaking: OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews," September 2003.

2001～02年の環境・安全に関する変更または却下された85件の規則を調査し、OIRAが内容に重要な影響を与えた25件のうち11件について、被規制側が規制審査の前または最中にOIRAに直接接触し、OIRAが被規制側の要求を行政機関に勧告したが、その因果関係は証明できない、と結論している。

<sup>407</sup> Seidenfeld (2001).

トン政権で国内政策会議（Domestic Policy Council）の議長を務めたケイガンは、費用便益分析という手法そのものは価値中立的、と指摘した<sup>408</sup>。しかしドリーゼンは、規制審査により規制が強化された事例は無く、費用便益分析は構造的に規制緩和に向かう傾向がある、と反論している<sup>409</sup>。実際、行政管理予算局の Circular A-4 は費用と便益の割引現在価値を比較するよう指示しており、便益の方が時間的に後で認識されることから相対的に小さく評価されることは自明の理である<sup>410</sup>。

なお、行政手続法は規則制定手続への参加と司法審査の機会を拡大することを目的としたが、規制審査は、情報・規制問題室が行政手続法に定める行政機関に該当しない、との理由から同法の適用対象外となっている<sup>411</sup>。従って、司法審査や、外部との接触に関する情報公開規定が適用されない。歴代大統領の規制審査に関する行政命令も司法審査には言及しておらず、さらに規則案の告知以前の起案段階での情報・規制問題室の関与は、行政手続法に規定する規則制定手続（formal review）の開始以前であるため、やはり司法審査および情報公開の対象とならない。このように規制審査には手続面および内容面の検証の機会が限られている点について、リーブモア&レヴェスは、抑制と均衡の度合を低下させる、と批判し<sup>412</sup>、オルソンは、自分の利益が代表されていないと感じた側の対抗手段が限られている、と批判した<sup>413</sup>。

行政命令 12866 号は、共和党政権下で行政管理予算局と産業界との接触が批判された経緯を踏まえて、情報・規制問題室に対し外部との接触に関する記録保持・公開を義務付ける等、審査手続の透明性を高めたが、実態としては 12866 号以後も情報・規制問題室に対するロビイング活動は透明性が低い。限定的に公開される面談記録はをもとに、依然として被規制産業が影響力を行使していることが指摘されている<sup>414</sup>。

バグリー&レヴェスはまた、行政命令 12866 号が本質的に反規制の性質を帯びている、

---

<sup>408</sup> Kagan (2001).

<sup>409</sup> Driesen (2006).

<sup>410</sup> この点は既に 1987 年にマクガリティが指摘しており、社会的規制への費用便益分析の適用を批判する研究者の論拠の 1 つとなっている。McGarity (1987) および Heinzerling (2014)。

<sup>411</sup> *Franklin v. Massachusetts*. (91-1502), 505 U.S. 788 (1992)において連邦最高裁は、大統領の行為は行政手続法の審査対象とならない、と判決した。

<sup>412</sup> Livemore & Revesz (2013)。但しリーブモア&レヴェスは、規制審査を司法審査の対象にすればよいというわけではない、とも指摘する。司法審査は、本来は影響を被る全ての者に機会が与えられるという意味で特殊利益への影響力行使を防ぐ手段となるが、財力は訴訟に訴える上で有力な武器であり産業界に有利である、という。

<sup>413</sup> Olson (1984) (Bagley & Revesz, 2006 から転載)。

<sup>414</sup> 政府監査院:GAO (2003)の他、例えば Steinzor et. al. (2011)は OIRA の Meeting record を精査し、政権が民主党か共和党かを問わず、OIRA と外部の団体・市民との面談は、産業界とのものが圧倒的に多い、と指摘している。

Livemore & Revesz (2013)は、近年では OIRA は外部から面談申し入れがあれば応じるので、このバイアスは OIRA の選好ではなく、利益団体側の能力（資金・人員等）差を表す、とも指摘する。

なお、OIRA と外部の面談記録はオンラインで公表されるが、協議内容や資料等は通常非公開である。

と指摘する。第一に、情報・規制問題室は規則案が過大な費用をチェックするが、立法規定に反して緩い規則案は審査対象とならない。第二に、規制緩和の提案、或いは規則制定の不実施の判断（inaction）は審査対象とならない<sup>415</sup>。第三に、情報・規制問題室は経済的影響が大きいことを理由に環境規制に重点を置く、等の理由である<sup>416</sup>。

ところで、情報・規制問題室にバイアスがあるかどうかとは別に、規制審査を通じた大統領の関与の拡大は、規則制定過程における特殊利益の影響力を一層拡大させる、との指摘もある。メンデルソンは、規則制定手続における大統領の影響力強化は、政治プロセスで影響力を握る特殊利益が規則制定においても大きな影響力を振うという懸念があり、これに対処するには透明性の向上が必要、と指摘する<sup>417</sup>。

### 第三節 規制審査を巡る論点の検討

前節ではレーガン～クリントン政権期の規制審査に関する批判と、それへの反論を整理した。ここでは、最近の規制審査の事例から、規制審査が環境政策を緩める、または遅らせる使われ方をしたケースを挙げ、G.W.ブッシュ～オバマ政権下での規制審査についてどのような問題が指摘されるのか、明らかにする。

1970年大気浄化法は鉛、オゾン、二酸化硫黄、二酸化窒素、一酸化炭素、微粒子（PM10）を主要な大気汚染物質に指定し、連邦環境保護庁がこれら6物質の濃度に関する米国大気環境基準（NAAQS）を策定するよう命じている<sup>418</sup>。NAAQSは、“primary” standards（一次基準）と“secondary” standards（二次基準）の2種類の策定が要求されている。ここで一次基準とは、「適切な安全余裕度（safety margin）を確保しつつ人々の健康を守るのに必要と判断された基準、特にリスクに晒された市民への影響も考慮する」、二次基準とは、「植物・建築物・史跡・景観を含む公共の福利を、汚染物質に起因するいかなる既知の、或いは予想される悪影響からも保護するのに必要な基準」と定義されている。

環境保護庁は5年毎に現行の基準が適切かを見直す義務を負う。また、大気浄化法は、NAAQSを策定するにあたり環境保護庁が費用を考慮することを明確に禁止している。

---

<sup>415</sup> 行政機関の inaction が放置される点は Bressman (2004)、Sunstein (1985)らも指摘している。なお、Carpenter & Moss et.al. (2013)は、産業界が利益擁護のために規制を求める従来型の Capture ではなく、規制緩和の形をとった“Corrosive capture”という概念を提起している。

<sup>416</sup> Croley (2003)。なおこの点は、OMB で実際に規制審査に携わった複数の人物へのインタビューでも確認されている。

<sup>417</sup> Mendelson (2010)。

<sup>418</sup> 基準達成の具体的な対策を実施するのは州であり、基準未達地域においては州が排出規制の実施計画を策定・実行する。具体的には、未達地域で産業設備を新設する際には「達成可能な最低排出率」が義務付けられ、既存施設には「利用可能な合理的な制御技術」の採用が義務付けられた。NAAQS 達成地域では、大気環境悪化防止（Prevent the Significant Deterioration : PSD）のために汚染物質の最大許容量排出増加枠が設定され、産業設備の新設に際しては「利用可能な最善の制御技術」が要求された。

NAAQS の対象物質のうち、オゾン (O<sub>3</sub>) は、成層圏に存在する場合には有害な紫外線を遮る役割を果たすが、大気中においては光化学スモッグを引き起こす。オゾンが大気中に直接排出されるわけではなく、NO<sub>x</sub> (窒素酸化物) や VOC (揮発性有機物質) が日光の下で化学反応を起こしてオゾンを生産する仕組みであり、NO<sub>x</sub>、VOC の主要排出源は産業施設や発電所、自動車排ガス、化学溶剤等である。オゾンによる健康被害には肺機能の低下、心臓発作のリスク上昇、喘息等が挙げられ、植物や生態系への悪影響も指摘される。

環境保護庁は 1997 年に大気中のオゾン濃度基準 (一次基準及び二次基準) を見直し、80 parts per billion (ppb) と定めたが、その基準について全米トラック協会等が、憲法で認められた行政機関の権限を逸脱しており違憲、また NAAQS 策定の過程で費用を度外視したことは不適切だとして訴訟を提起した。2001 年に連邦最高裁は、1970 年大気浄化法に基づき NAAQS を定める環境保護庁の権限が憲法上正当であると判決した。また、大気浄化法により環境保護庁は適切な安全余裕度を見込んだうえで公共の福利を守るのに必要だが過剰ではない基準を設定する義務を負っており、基準策定に際して経済的コストを考慮することは禁じられている、と確認した<sup>419</sup>。この判決を受けて環境保護庁は法定の NAAQS 基準の見直しに着手し、2007 年 6 月に新たなオゾン濃度基準案を告知し 2008 年 3 月に最終規則が公布された。2008 年基準では一次基準、二次基準とも 80ppb では不十分として 75ppb へと引き上げられた。

最終規則の公布に伴い公表された資料によれば<sup>420</sup>、NAAQS の見直し作業は、環境保護庁の付置機関である国立環境評価センターが各種大学、研究機関等により公表された各地のオゾン濃度の実測データやオゾンの健康影響に関する学術研究等を参照して Air Quality Criteria Document for Ozone を作成するところから開始された。それを基に環境保護庁の大気質計画・基準局 (Office of Air Quality Planning & Standards) が、オゾンのリスク評価、科学的な不確実性、採用可能な政策的選択肢とその評価、検討すべき基準値を盛り込んだスタッフペーパーを作成した。大気浄化法に基づき設置された環境保護庁

---

<sup>419</sup> Whitman v. American Trucking Associations, Inc., 531 U.S. 457 (February 27 2001) .

EPA が 1997 年に策定したオゾンと PM の NAAQS について、全米トラック協会等とミシガン、オハイオ、ウェストバージニアの各州が、EPA の NAAQS 策定手続は法令の解釈を行っており、憲法で認められた議会の役割を侵すものであって違憲である、また NAAQS 策定の過程で費用を度外視していることは不適切、として訴訟を提起した。連邦控訴裁は、議会が EPA に委任した NAAQS 策定の手続は EPA に法令解釈を委ねるものであり憲法 1 条に定める議会の権限を侵しており違憲、と判決。また、大気質基準を定めるにあたり EPA はコストを考慮しなかった、と認定した。最高裁はこの控訴裁判決を一部棄却、大気浄化法 § 109(b) は明確に NAAQS 策定にあたって費用を考慮することを禁じていることを確認し、さらに § 109(b) が EPA に委任している権限は「非委任法理」の範囲内に収まっていると結論づけた。

<sup>420</sup> U.S. EPA, “Fact Sheet: Final Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Ozone,” March 18 2008.

の独立諮問機関である大気浄化法科学諮問委員会（Clean Air Scientific Advisory Committee : CASAC）が 2 つの文書を精査し、現行 NAAQS の妥当性及び必要な修正について EPA に勧告を行い、これらの科学的評価と勧告に基づき、環境保護庁長官が基準の修正の要否を判断して 2007 年の新 NAAQS 案の告知、2008 年の最終規則公布に至った。

なお、前述のとおり、大気浄化法は NAAQS 策定にあたりコストを考慮することを禁じているが、環境保護庁は「市民への情報提供として、行政命令 12866 号及び行政管理予算局のガイダンスに沿って、費用便益分析を行った」<sup>421</sup>。

以上の NAAQS 策定の過程で、情報・規制問題室が以下のように関与し、基準を緩めるよう要請したことが明らかにされている。

2007 年 7 月 11 日付連邦公報に掲載された NAAQS 案では、一次基準は 70～75ppb の間のいずれかの数値とされ、加えて 60～80ppb のレンジの各基準値について市民のコメントを募っていた。二次基準については、現行方式で一次基準と同じ基準値を採用するか、測定期間を変更（夏季の連続 3 カ月間、1 日あたり 12 時間の累計曝露量が健康被害を生じないレベルまで抑制されることを目標に、時間あたりのオゾン濃度上限値を設定）の二案を提示していた<sup>422</sup>。

しかし、大気浄化法科学諮問委員会のメンバーであるヘンダーソン博士によれば、同委員会は 1997 年の一次基準の 80ppb は過度に緩く、人々の健康を守るには 60～70ppb まで基準を引き上げるべき、と提言したが、環境保護庁の規則案は 70～75ppb であり、最終規則では 75ppb と諮問委員会の科学的根拠に基づいた提言が無視された<sup>423</sup>。二次基準についても新たな測定方法で、1 時間あたり 7～15ppm のオゾン濃度を勧告したが環境保護庁の規則案は 21ppm であった。博士は議会下院で 2008 年 5 月に開催された公聴会において、最終規則公布の直前の 3 月 6 日に情報・規制問題室のダドリー室長が環境保護庁のジョンソン長官に対し、二次基準の測定方法は変更しない旨の覚書を送付、環境保護庁のピーコック次官が同庁提案の根拠を説明する覚書を送付したが、最終的に大統領の政治判断で新

---

<sup>421</sup> U.S. EPA, “Fact Sheet: Final Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Ozone” (2008) によれば、大都市を対象とした EPA 独自のリスク評価を踏まえると、2020 年までに 260～2000 人の若年死が避けられ、便益は年間 30～1700 億ドルに達する。様々な外部の研究を参照すると、避けられる若年死の人数は 2020 年までに 420～2300 人、便益は 40～1700 億ドルに達する。死には至らない疾病の予防、それに付随する医療費負担や就労・就学日数の損失等も上記便益に含まれる。他方、0.075 ppm の基準を達成するための費用は 2020 年までの期間を平均して、年間 76～88 億ドルと推計された。

<sup>422</sup> Fed.Reg. Vol.72 37818, July 11, 2007, “Proposed rule: National Ambient Quality Standards for Ozone”.

<sup>423</sup> “Written Testimony Presented to the Committee on Oversight and Government Reform at a hearing on the process of the EPA in setting the new ozone national ambient air quality standards,” Witness: Rogene F. Henderson, PhD, DABT Senior Scientist Emeritus Lovelace Respiratory Research Institute, 2425 Ridgecrest Drive SE Albuquerque, NM 87108, May 20 2008.

たな基準の導入が見送られたことを証言している<sup>424</sup>。博士はさらに、規則案の告知以前の2007年4月に環境保護庁のスタッフペーパーを下敷きで作成され規則制定の事前告知（ANPRM）の形式で公表された政策評価の段階で「運用上の懸念」が追記される等、環境保護庁が規則制定の判断を下したように見えるが実質は行政管理予算局が基準を策定している、と批判した。

このプロセスについてステンザーは、2008年3月のダドリー室長の覚書は二次基準の測定方式に留まらず、一次基準の基準値についても、規制実施による経済的影響を考慮すべきとの理由から不支持を表明したことを明らかにしている<sup>425</sup>。前述のとおり、実際には環境保護庁は費用便益分析を実施していたが、費用の考慮が不十分との指摘であり、同庁のピーコック次官は大気浄化法に基づき費用を考慮することが禁じられている点を説明したが情報・規制問題室は譲らず、環境保護庁はその指示に沿って修正された基準を公表した。

NAAQSについて、全米住宅建設業者協会（National Association of Home Builders : NAHB）等の産業界とミシシッピ州は2008年5月27日、同基準が実行不可能なほど厳格であるとして環境保護庁を提訴した。2009年9月にオバマ政権のジャクソン環境保護庁長官は2008年NAAQSを再検討するがその間現行基準は廃止しない方針を裁判所に伝え<sup>426</sup>、NAHB等は2009年10月に再度これに異議を唱えた。2010年1月、連邦控訴裁は環境保護庁の方針を承認し、同庁は1月19日に一次基準を60～70ppb、二次基準を1時間あたり7～15ppmとするNAAQS改定案を連邦公報に掲載した。修正案は2010年8月に告知される予定であったが、手続は度々延期され<sup>427</sup>、2011年7月26日にジャクソン長官は、NAAQS案は行政管理予算局による省庁間レビューの段階にあり、当初予定した同年7月29日に最終規則公布を公布できる目途は立たないが、行政管理予算局の審査を経て最終規則公布までこぎつける決意を表明した<sup>428</sup>。

そして2011年9月2日、情報・規制問題室のサンスティーン室長は環境保護庁長官に対し、オゾン濃度基準の強化が経済的に重大な影響を及ぼし得ることを指摘し、規則制定手続を中断して2008年基準の実施を続けるよう指示するReturn letterを送付した<sup>429</sup>。

---

<sup>424</sup> この経緯は2008年3月27日付連邦公報に掲載された最終規則にも記載されている。

The U.S. EPA, “Final rule: National Ambient Quality Standards for Ozone,” 73 FR 16436, March 27 2008.

<sup>425</sup> Steinzor (2012).

<sup>426</sup> U.S. EPA, “Fact sheet: EPA to Reconsider Ozone Pollution Standards,” September 16 2009.

<sup>427</sup> Case: 08-1200 In the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, “EPA’s Revised Motion Requesting a Continued Abeyance and Response to the State Petitioners’ Cross-Motion,” December 8 2010.

<sup>428</sup> U.S. EPA ホームページ Regulatory Actions- Ozone Standards: Previous Actions.

<sup>429</sup> “Letter from Cass Sunstein, Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs,”

同時にホワイトハウスからも、政権発足以来のジャクソン長官の指導力は称賛するがオゾン NAAQS の強化を 2011 年 9 月の時点では実施しないよう同長官に要請した旨の声明が出された<sup>430</sup>。

この一連の過程についてレヴェスは、製造業を中心とする産業界からの抵抗が強かったために情報・規制問題室は環境保護庁の規則案を差し戻した、と指摘している<sup>431</sup>。またヘンザーリングは、サンスティーンが 2013 年の著書の中で NAAQS 差し戻しの判断を「疑いもなく正しい判断であり、それが適切と判断した」と述べたが適切と考えた理由を説明せず、また政治的動機を否定しなかった、と指摘している<sup>432</sup>。ヘンザーリングによれば、仮に費用便益分析の結果であるならば NAAQS 策定に際し費用を考慮することを禁じた大気浄化法に違反しており、基準強化の科学的根拠が不十分との判断であれば、情報・規制問題室は科学的専門知識を備えておらず、環境保護庁の政策優先順位が考慮されたとするならば、同庁が NAAQS 見直しに 2 年半の時間と労力を費やし、大統領もそれを了承していたことと矛盾する。

さらにステンザーは、2011 年に 2008 年基準の修正案を公布した場合、2013 年には法定の NAAQS 見直し時期が到来するため制度の安定性を欠くことが見送りの理由となった、と指摘する<sup>433</sup>。

しかし、2014 年 7 月及び 11 月に実施したインタビューでは、製造業及び石油・石炭産業の反発の強い NAAQS 基準強化を敢行した場合、既に 2012 年 11 月の連邦議会選挙での苦戦が予想された保守的選挙区の民主党候補の選挙戦に悪影響を与えるとして、議会民主党がホワイトハウスに対して基準強化の見送りを要請し、これを重く見た首席補佐官が大統領を説得した、との情報が得られた<sup>434</sup>。また、コンリーも、オゾン規制に直接言及はしていないが、2012 年大統領選挙及び議会選挙では共和党側がオバマ政権下での政府規制の拡大と社会的費用、大きな政府の復活を批判し、政府規制が選挙の争点の一つとされたことを指摘している<sup>435</sup>。これは、マクガリティが指摘する、行政管理予算局が規制審査に際

---

September 2 2011.

<sup>430</sup> White House Office of the Press Secretary, "Statement by the President on the Ozone National Ambient Air Quality Standards," September 2 2011.

なお、前述の NAHB 等による 2008 年 NAAQS が過度に厳格であるとの申立ては、2013 年 7 月 23 日、控訴裁により棄却された。また NAAQS 強化の見送りを受けて環境団体が、控訴裁に再考を求める申し立てを行ったが、これも 2013 年 11 月に棄却された。

<sup>431</sup> Revesz (2011).

<sup>432</sup> Heinzerling (2014).

<sup>433</sup> Steinzor (2012).

<sup>434</sup> ブッシュ政権下で OIRA で規制審査担当した人物、同エネルギー担当補佐官、環境団体のシニアアナリスト、経済団体のエネルギー問題担当アナリスト、EPA の大気基準担当者等、環境派、産業界側の複数の人物に対し実施したインタビューによる。

<sup>435</sup> Conley (2012).



して大統領の政策ではなく、ホワイトハウスの政治的利害に沿って行動するという弊害に合致するものである<sup>436</sup>。

なお、2014年11月25日には環境保護庁は法定の5年毎の見直しの結果として、オゾン NAAQS を強化する規則案を告知した。大気浄化法科学諮問委員会の勧告も踏まえて、現行の75 ppb の基準は不十分であり、65～70 ppb のいずれかの数値が適切だが、65ppb を下回る基準がより大きな健康影響をもたらすことは確実であり、60ppb についても市民のコメントを求める、二次基準も同様に65～70 ppb のいずれかの数値に設定する、との内容である<sup>437</sup>。

#### 第四節 小括

本章では、ニクソン以降の歴代政権によって規制審査が制度化されてきた経緯について述べた。レーガン政権下で行政管理予算局の権限が規則の内容面を審査し規則案を却下できるまでに強化されると、規則制定手続に大統領府が介入することへの法的正当性の観点からの批判が提起された。しかし、クリントン政権期には議会もまた費用便益分析への志向をつよめ、行政機関における費用便益分析を監督する機能を行政管理予算局に期待した。議会は規制審査の実務を担う情報・規制問題室の人事・予算を承認し、さらに情報・規制問題室による費用便益分析を核とする規制審査を前提とした議会審査法を可決するなど、現在では規制審査を通じた大統領府の関与は定着し、法的根拠は重大な論点ではなくなったといえる。

他法、規制審査が産業界の利益に奉仕している、という批判は一貫して続いている。ニクソン政権では全米産業公害防止会議、フォード政権では賃金物価安定化委員会、カーター政権では規制審査グループ、レーガン政権では規制緩和タスクフォース、そして H.W. ブッシュ政権では競争力委員会と、規制政策に携わる諮問委員会が産業界と密接な関係を有したことは、豊富な先行研究によって示されている。クリントン政権以降は諮問委員会は設置されず、情報・規制問題室が名実ともに規制審査を担っているが、依然として同機関が情報収集や意見聴取のために行う利害関係者との面談が、頻度の面で産業界の側に偏っていることが指摘されており、また情報・規制問題室の意思決定が不透明なため、同機関が産業界に取り込まれている、とも指摘される。

クリントン政権以降の規制審査の特徴として、第一に、行政機関の意思決定の根拠として科学的・技術的データやリスク評価、費用便益分析を重視する度が高まった点が挙げられる。背景には、科学的知見や経済分析それ自体は価値中立的であり、規制審査の政治

---

<sup>436</sup> McGarity (1991).

<sup>437</sup> U.S. EPA, “Proposed Rule: National Ambient Air Quality Standards for Ozone” Fed.Reg. Vol.79 75233, December 17 2014.

的バイアスを修正し得る、という、分析手法に対する信頼がある。他方、産業界だけが重要なデータを持つわけではないが、実効性のある規制制定を行うには被規制産業のもつ情報は不可欠であり、科学を重視する結果として行政機関は産業界とのより密接な関係を必要とすることは、先行研究でも指摘されている。また、行政管理予算局が費用便益分析に際して割引計算を要求する現状では、規制実施に伴う費用は相対的に大きく、便益は小さく評価されるため、費用便益分析は構造的に産業界に有利に働く傾向にある。

第二点として、クリントン政権以降の規制審査では大統領の政策と行政機関の規制制定との整合性が強調された点が挙げられる。G.W.ブッシュ政権は環境政策に積極的とはいえなかったが、同政権下でのオゾン NAAQS 策定過程で、大気浄化法に基づき安全を最重視してオゾン濃度基準を検討した環境保護庁と、経済への負担の観点から基準強化に反対する情報・規制問題室の間で対立が生じたことは既述のとおりである。環境政策に積極的なオバマ政権下では、環境保護庁と大統領府の間には一層深刻な対立が生じた。大気浄化法に基づく権限に加え、大統領の指示及び既存のオゾン NAAQS を不当とする司法判断を受けて環境保護庁は科学的根拠に基づき規則案を作成したが、選挙への影響を懸念した民主党議員及びホワイトハウススタッフに説得されて大統領自らが環境保護庁への指示を取り下げた経緯も、本文中で述べたとおりである。マクガリティが指摘した「行政管理予算局が規制審査に際して大統領の政策ではなく、ホワイトハウスの政治的利害に沿って行動する」懸念が顕在化したといえる。

クリントン政権下で規制審査への批判が和らいだ要因として、米国社会及び議会において政府の非効率への批判が高まったこと、行政の効率化の手段としてリスク評価や費用便益分析等の科学的手法への期待が高まったことは、本論で述べたとおりであるが、加えて情報・規制問題室の活動の透明性を高め、また規制影響分析の客観性、中立性を確保する試みが一定の評価を得たことも寄与したと考えられる。

社会的規制のうちでも環境規制は、規制を行わない場合の帰結について不確実性が高く、また規制実施による便益が顕れるのに長期間を要する。従ってリスク評価や費用便益分析の手法面では改良の余地が残るが、レーガン～H.W.ブッシュ政権下での、産業界が剥き出しの影響力を振ったとされる規制審査と比較すると、経済分析を中心に据えた規制審査には価値中立的な運用を期待し得るため、規制審査が定着したといえよう。しかし、オバマ政権下で起きたのはまさに科学的根拠と経済分析に対し政治が勝利する状況であり、規制審査の正当性を掘り崩す事例であった。

このように政治的な使われ方をしている規制審査が、温室効果ガス排出規制の事例ではどのように運用され、政策内容にどのような影響を及ぼしているのか、次章では発電所の排出基準策定の過程およびそこでの行政管理予算局の関与について述べる。

## 第五章 オバマ政権における発電所温室効果ガス排出規制の事例

本章では、2011年以降に環境保護庁（EPA）が進めている発電所に対するCO<sub>2</sub>排出規制について述べる。2007年4月の連邦最高裁判決に基づき環境保護庁は大気浄化法に基づく自動車温室効果ガス排出規制の義務を負ったこと<sup>438</sup>、またオバマ政権が当初は議会での温室効果ガス排出規制法案の可決を目指し、2010年秋にそれを断念したこと、さらに議会での気候変動法案審議と並行して、大気浄化法に基づき、発電所や工場等の産業部門（固定排出源）に対する温室効果ガス排出規制の検討を開始していたことは、第一章・第二章で述べたとおりだが、固定排出源の温室効果ガス規制には、大気浄化法の複数の条文が根拠となり得る。ここでは、環境保護庁が大気浄化法の下での特定のアプローチを選択するに至った背景について述べ、続いて2011年以降進行中の大気浄化法111条に基づく発電所温室効果ガス排出規制の規則制定手続と、そこへの大統領府の関与について述べる。

### 第一節 大気浄化法に基づく産業施設規制手法の検討

2007年4月の判決を受けて、環境保護庁は自動車以外の排出源に関する温室効果ガス排出規制が必要になる可能性に備えて、大気浄化法のうち産業施設に係る規制の根拠となり得る条文の検討を行った。検討結果は2008年7月に関係機関のコメントを添えて連邦公報に掲載された<sup>439</sup>。産業施設の規制手法として環境保護庁は以下の4つの条文を検討し、それを踏まえ、大気浄化法の各条文は相互に関係しており非常に複雑だが、同法に基づく固定排出源温室効果ガス規制は機能し得ると期待できる、と結論づけた。

#### (1) 国家環境大気質基準 (NAAQS: National Ambient Air Quality Standards, 108-110 条)

前章でも触れたNAAQSは、6種類のcriteria pollutants（指定汚染物質）を規制対象としている。環境保護庁は「温室効果ガスには健康及び公共の福利を損なう危険性がある」との認定（Endangerment finding）を経て、温室効果ガス6種を個々に或いは集合体として指定汚染物質に指定することができ、その場合、温室効果ガスの大気中濃度の上限値を策定し、5年毎に見直す義務を負う。他方で環境保護庁には温室効果ガスを指定汚染物質に定めない裁量権もあり、最終的には議会の立法意思を推定することになるが、大気浄

---

<sup>438</sup> "Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.," 549 U.S.497 (2007)、温室効果ガスは大気浄化法202条で定義する大気汚染物質に含まれる、との判決。

<sup>439</sup> Fed.Reg. Vol.73, No.147, Advanced Notice of Proposed Rulemaking: Regulating Greenhouse Gas Emission Under the Clean Air Act, July 30 2008.

コメントを提出した機関は、運輸省、エネルギー省、商務省、農務省とホワイトハウスの経済諮問委員会、科学技術政策局、環境諮問委員会、中小企業庁の施策広報局である。また、OIRAがこれら機関のコメントを取り纏めて、コメントを付した。

化法の条文が曖昧で立法府（議会）の意思の推定が困難なことが指摘されている<sup>440</sup>。

NAAQS を通じた温室効果ガス排出規制の実施面の問題点として、①健康への影響に依拠する一次基準は、温室効果ガス濃度と健康被害の因果関係が特定できないため策定が困難、②指定汚染物質の大気中濃度の実測データに基づき環境保護庁は NAAQS 達成地域と未達成地域を指定するが、温室効果ガスは気流に乗って大気中に拡散するため指定は困難、同様の理由から③州による NAAQS 達成のための実施計画策定と、④計画に基づく NAAQS 達成が困難、等の点が指摘されている<sup>441</sup>。

## (2) 環境悪化防止 (PSD: Prevention of Significant Deterioration、160-169 条) および新規発生源審査 (NSR: New Source Review、171-179 条)

NAAQS 達成を促すための制度として、大規模排出源 (Major sources) の新規建設と大規模改修に対する建設前審査 (new source review) が実施されている。

NAAQS 達成地域においては、大気質の悪化を防ぐための PSD プログラムが実施される。産業施設の新設及び大規模改修に際し、施設の所有者又は運営者に指定汚染物質及び全ての規制対象物質 (all regulated pollutants) に関する「入手可能な最善の排出抑制技術」(BACT: Best Available Control Technology) の導入を義務付けるものである。NAAQS 未達成地域では、PSD に加えて、基準未達の指定汚染物質に関する「達成可能な最低排出率基準」(LAER: Lowest Achievable Emission Rate) が義務付けられる。

つまり、環境保護庁が温室効果ガスを指定汚染物質に指定した場合には温室効果ガスの NAAQS が策定され、達成地域では産業施設の新設・大規模改修に際して BACT が、未達成地域では BACT 及び LAER が適用される。他方、指定汚染物質に指定しない場合でも、温室効果ガスが規制対象物質であるならば、産業施設の新設及び大規模改修に際して BACT が適用されることになる。

大規模排出源に該当するのは、火力発電所を含む 28 種の産業施設については大気汚染物質 (air pollutants) を年間 100 トン以上排出する施設、その他の産業施設については同 250 トン以上排出する施設である。

実施面の問題点として、莫大な行政コストが指摘される<sup>442</sup>。これは一つには、BACT は、設備構成と排出される物質の種類、排出抑制技術の入手可能性や排出削減効果等を考慮し、施設毎に個別に審査・承認されることによる。また、例えば 500MW の石炭火力発電所の場合、年間に一酸化炭素を 720 トン、二酸化窒素を 1 万トン排出するのに対し CO<sub>2</sub>

---

<sup>440</sup> Chettier & Schwartz (2009).

<sup>441</sup> Parker & McCarthy (2009).

<sup>442</sup> Parker & McCarthy (2009).

は 400 万トンと排出量が多く、前述の閾値では対象設備数が大幅に増加する<sup>443</sup>。

### (3) 新規発生源排出基準 (NSPS: New Source Performance Standard、111 条)

NSPS は、前述の指定汚染物質を念頭に置いて、全国一律の汚染物質の排出に関する最低基準として導入された。環境保護庁が大気汚染を生起すると懸念される設備群を指定し (list of categories)<sup>444</sup>、各設備群から排出される汚染物質 (air pollutants) の排出基準 (performance standard) を定める<sup>445</sup>。排出基準は「達成に伴う費用及び大気質以外の健康・環境・エネルギー供給への影響を考慮して環境保護庁長官が決定した、実証済みの最良の排出削減システムの採用により達成可能な排出削減を反映した、大気汚染物質の排出基準」と定義される。設備群は、製油所やセメント工場等の施設別、或いはボイラー等の機器別に指定される。

環境保護庁は NSPS の策定に続き、各州が既存設備 (existing sources) に係る排出基準を策定し実施・執行計画を連邦環境保護庁に提出する際の手続 (ESPS) を定めなければならない<sup>446</sup>。

NSPS を通じた温室効果ガス規制は、NAAQS、PSD 及び NSR と比較すると次の点が特徴的である。第一に、指定汚染物質でなくとも、対象設備から排出される全ての汚染物質について NSPS を策定することができ、新たに NSPS を策定する際に、当該物質の危険性の認定は要求されない。第二に、既存設備で大規模改修を行わないものにも規制の網がかかる。第三に、既存設備について州が緩やかな基準を採用するリスクが残る反面、州が、科学的知見の蓄積や技術進展を背景として、規制されるべき汚染物質の NSPS が策定されていない状況を指摘した場合、環境保護庁は当該 NSPS を検討しなければならない<sup>447</sup>。

### (4) 有害大気汚染物質 (HAPs: Hazardous Air Pollutants、112 条)

生殖障害や先天性欠損症、癌といった重大な疾病を引き起こす毒性の強い物質について、

---

<sup>443</sup> 2012 年時点で米国の石炭火力発電所 176 ヶ所のうち定格容量 500MW の施設は 101 ヶ所、定格容量の中央値は 803.6MW、平均は 7,688MW である。

<sup>444</sup> The Clean Air Act of 1990, Section 111. (b)(1)(A).

EPA 長官は固定排出源のカテゴリーリストを公表し、随時見直しを行う。リストには、健康及び公共の福利を損ねることが合理的に予想される大気汚染を引き起こすと判断した排出源のカテゴリーを記載する。

<sup>445</sup> The Clean Air Act of 1990, Section 111. (a)(1).

基準は少なくとも 8 年毎に見直し、必要に応じて修正されなければならない。

(b)(5) 但し EPA 長官は、特定の排出削減技術システムの設置及び運転を義務付けることはできない。NSPS は、各州が州内に立地する新規排出源に係る基準の実施手続を策定し連邦 EPA の承認を受けて執行する。

<sup>446</sup> The Clean Air Act of 1990, Section. 111. (d)(1).

<sup>447</sup> The Clean Air Act of 1990, Section. 111. (g)(4).

1970 年大気浄化法は「最大限の安全性」のための排出基準を策定し産業部門別に規制するよう命じている<sup>448</sup>。当初は HAPs に該当する物質の指定は環境保護庁に委ねられたが、同庁は 8 種類の物質しか指定しなかったため、1990 年大気浄化法では議会が 189 種類の物質を HAPs として指定した。大気浄化法 112 条に基づく温室効果ガス排出規制は一応は検討されたが、議会が温室効果ガスを HAPs に指定することが前提となるために除外された。

以上のように環境保護庁は固定排出源の温室効果ガス排出規制の抛り所となり得る大気浄化法の条文を検討はしたが、具体的な規則制定に着手することなく政権交代を迎えた。この判断には、2008 年 9 月の金融危機を含む深刻な景気後退に加えて、前述の関係機関によるコメントも少なからず影響したと考えられる<sup>449</sup>。

表 5 大気浄化法の各条文の整理

	NAAQS ( § 108~110)	PSD ( § 160~169)	NSR ( § 171~179)	NSPS ( § 111)	HAPs ( § 112)
対象物質	指定汚染物質 (6 種)	全ての規制対象 汚染物質	指定汚染物質	汚染物質	有害汚染物質 (法定 187 種)
対象設備	-	NAAQS 達成地域で 年間排出量 250 トン以上 (一部 100 トン以上)	NAAQS 未達地域で 年間排出量 250 トン以上 (一部 100 トン以上)	指定設備群に含む 設備の新設・改修 &対象設備に該当す る既存の設備	すべて
適用事由		新設及び大規模改修 を行う場合	新設及び大規模改 修を行う場合		
義務		BACT	LAER	NSPS/ESPS	最大限の 安全性
該当要件	EPA による 指定	大気浄化法が規制す る物質であること	EPA による指定	汚染物質 であること	議会による 指定

(出所) The Clean Air Act of 1990 をもとに筆者作成

<sup>448</sup> 112 条に基づく規則制定は、NAAQS と同様、費用を考慮することを禁じている。

<sup>449</sup> 運輸省、エネルギー省、商務省、農務省は、①大気浄化法は米国内の排出削減が米国内の大気質改善に直接資するような汚染の防止を念頭に置いており、温室効果ガス規制の根拠法として適切に設計されていない、②EPA の分析は最新の科学的知見や技術動向を踏まえていない部分がある、③最新の法令及びそれに基づく規則を踏まえておらず、従って規制の重複或いは矛盾が懸念される、④EPA が指摘する通り大気浄化法は複雑で、このことは制度の安定性・予見可能性を損なう、⑤つまり大気浄化法に基づく温室効果ガス規制は米国経済・社会に多大な負担を強い、国際競争力を損なう、と指摘した。経済諮問委員会と科学政策局は、EPA が挙げた大気浄化法の条項は EPA に炭素税、排出量取引制度、技術中立的な補助金等の温室効果ガス排出規制の負担を緩和する仕組みの監督権限を認めておらず、従って大気浄化法に基づく固定排出源の温室効果ガス規制は不可避免的に過剰な負担を強いるものになる、と指摘した。中小企業庁は PSD の大規模排出源の閾値に注目し、中小企業への過剰負担の懸念を表明した。そして OIRA は、連邦政府内で多くの異論があるため、温室効果ガス規制手法に関する EPA の検討結果を政権の政策として表明することはできない、とのコメントを付した。

第2章で既述のとおり、2009年12月に環境保護庁はG.W.ブッシュ政権が見送った温室効果ガスの危険性報告を公表し、大気浄化法202条に基づく自動車温室効果ガス排出基準策定に着手して3月には2011年型車の燃費/温室効果ガス排出基準を公布した。この結果、2011年1月1日以降、温室効果ガスが大気浄化法の規制対象物質（regulated pollutants）となることが確定した。このため環境保護庁は2009年10月に、2011年1月以降温室効果ガスをPSDの対象に含めるべくPSDプログラムの見直しを行うことを表明した<sup>450</sup>。ここで選択されたのは、温室効果ガスを指定汚染物質に指定せずにBACTを義務付ける手法である。

2010年5月には環境保護庁はPSDの最終規則（Tailoring rule）を公布した<sup>451</sup>。2011年1月2日以降、従来からPSDの適用対象である設備が大規模改修を実施し温室効果ガスの年間排出量を7.5万トン以上増加させる場合に温室効果ガスのBACTを義務付けることとし、2011年7月1日以降は、年間10万トン以上の温室効果ガス排出が見込まれる新設設備も対象とする。その後の適用範囲の拡大スケジュールは追加的な検討を踏まえて決定する、との内容であった。環境保護庁によれば、既にPSD及びNSRで規制される施設は15,000カ所、建設中や計画段階の設備を含めても15,500カ所であり、それらの設備の温室効果ガス排出量は米国全体の67%を占める。他方、Tailoring ruleで閾値を7.5万トン/10万トンと引き上げない場合、対象設備数は600万カ所にのぼる。国内排出量の78%がカバーされるが、行政コストは年間210億ドルに達する（Tailoring rule実施の場合は6900万ドル）、とされた。

この規則に対し多くの企業や業界団体が訴訟を起し、2012年6月に連邦控訴裁、2013年10月には連邦最高裁の判決が下された<sup>452</sup>。最高裁判決は、環境保護庁は①既にPSDの適用を受けている設備について温室効果ガスのBACTを義務付ける権限を有する、②温室効果ガス排出を理由に新たな設備にPSDを適用することは認められない、③閾値を7.5万トン/10万トンと引き上げたことは、法令の修正にあたり、環境保護庁の権限を逸脱している、という内容であった。この判決を受けて環境保護庁は、温室効果ガスのBACTを

---

<sup>450</sup> Fed.Reg. Vol.74, No.193,“Prevention of Significant Deterioration (PSD): Reconsideration of Interpretation of Regulations That Determine Pollutants Covered by the Federal PSD Permit Program,” October 7 2009.

<sup>451</sup> Fed.Reg. Vol.75, No.106,“Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule,” June 3 2010.

<sup>452</sup> Coalition for Responsible Regulation, Inc., et al., Petitioners v. Environmental Protection Agency, Respondent, State of Michigan, et al., Intervenors, 684 F.3d 102, 113 (D.C. Cir. 2012), Utility Air Regulatory Group v. Environmental Protection Agency et al. June 23 2014.

Coalition for Responsible Regulationはテキサス州のNPO法人で、大気浄化法が温室効果ガスに関して適正に運用されるよう政府を監視する目的で企業や業界団体により設立された。他に米国商工会議所および州の商工会議所や、石油産業、鉄鋼業、農業、窯業、運送業等の団体と個別企業が原告団に名を連ねた。またUtility Air Regulatory Groupは電力会社による団体である。

義務付けることは大筋で認められたと判断しながらも、**Tailoring rule** にかなる修正を加えるべきか慎重に判断する、との書簡を、環境保護庁の各地域局長宛てに送っている<sup>453</sup>。

以上の経緯から、2014年7月以降 PSD プログラムの下での温室効果ガス排出規制について新たな動きは無く、固定排出源からの温室効果ガス排出規制としては唯一、111条に基づく規則制定（NSPS 及び ESPS）が進展している。

NSPS の策定は、環境保護庁と環境団体との和解の結果として実施されている。第2章の繰り返しになるが、2006年と2008年に、連邦環境保護庁が将来的に温室効果ガス規制を実施する場合、州政府が独自に実施している規制との重複や矛盾を懸念し、複数の州政府と環境団体が明確な基準の策定を求めて環境保護庁を提訴した。2010年12月に同庁は、大気浄化法111条に基づき温室効果ガス排出基準を策定することで原告団と和解した。先ずは米国内で最大の排出源である火力発電所と製油所を対象とし、2011年7月に発電所の基準案を告知、2012年5月に最終規則を公布、製油所については2011年12月に基準案、2012年11月に最終規則を公布する工程について合意した<sup>454</sup>。

## 第二節 新設発電所に係る温室効果ガス排出基準の制定

2012年4月、環境保護庁は上記スケジュールより遅れて、新設発電所に係る温室効果ガス排出基準案（New Source Performance Standard for GHG emission from Power Plants：発電所 NSPS）を告知し、3カ月間のパブリックコメントを開始した<sup>455</sup>。250万件のコメントが寄せられ、その検討作業は長期化した。2013年6月25日にオバマ大統領は気候変動対策に関する演説を行い<sup>456</sup>、環境保護庁に対し発電所 NSPS 案を2013年7

---

<sup>453</sup> Memorandum from Janet G. McCabe, Acting Assistant Administrator, Office of Air and Radiation, and Cynthia Giles, Assistant Administrator, Office of Enforcement and Compliance Assurance, to Regional Administrators, on Next Steps and Preliminary Views on the Application of Clean Air Act Permitting Programs to Greenhouse Gases Following the Supreme Court's Decision in *Utility Air Regulatory Group v. Environmental Protection Agency*. July 24 2014.

<sup>454</sup> U.S. EPA, News release, "EPA to Set Modest Pace for GHG Standards / Agency stresses flexibility and public input in developing cost-effective and protective GHG standards for largest emitters," December 23 2010.

<sup>455</sup> Fed.Reg. Vol.77, No.72, "Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions for New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units," April 13 2012.

<sup>456</sup> The White House Office of the Press Secretary "Remarks by the President on Climate Change," June 25 2013.

演説では、就任時に2020年までに2005年比17%の温室効果ガス削減目標を掲げ、議会に市場メカニズムに基づく気候変動対策の立法を求めてきたが、実現は望めないため、行政府主導で対策を進める、として「national climate action plan」を発表した。

国内温室効果ガス排出の40%を占める発電所を連邦政府が何ら規制していないのは問題であり、EPAに対し、新設及び既存の発電所に関する温室効果ガス排出基準の策定を指示、公開され透明性の高い手続を採り、州の自主性を尊重し柔軟性を持たせた制度を設計すること、とされた。他に内務省による再



月 1 日、既設発電所の ESPS 案を 2014 年 6 月 1 日までに告知するよう指示した。環境保護庁は 2013 年 7 月 1 日に修正版 NSPS 案を行政管理予算局へ送付、同年 9 月、コメントから得られた情報を踏まえて実質的な修正を加えることを公表し<sup>457</sup>、この結果 2012 年 4 月の NSPS 案を取り下げることが適切として<sup>458</sup>、2014 年 1 月に新たな NSPS 案を告知した<sup>459</sup>。

#### (1)2012 年 4 月の NSPS 案の概要

NSPS 案は、新設の化石燃料による発電設備のみを対象とした<sup>460</sup>。対象設備は具体的に、ボイラー、石炭ガス化複合発電 (IGCC)、コンバインドサイクルタービンで、定格容量の 3 分の 1 以上を系統に売電することを目的に設置された 25MW 以上のものである<sup>461</sup>。但し、NSPS の告知から 12 カ月以内に着工される設備は適用対象外である。また、米本土に立地しない設備も適用対象外とされた。

これらの対象設備は、12 カ月間の平均温室効果ガス排出量を 1,000lb-CO<sub>2</sub>/MWh (発電電力量 1MWh 当り CO<sub>2</sub> 1000 ポンド) 以下に抑制しなければならない。2012 年時点で既に市場に投入されている天然ガス焚コンバインドサイクル (NGCC) は、追加的な排出削減技術を用いずともこの基準を達成可能とされた。環境保護庁は、2005 年に新設された新設発電所の 95%が天然ガス焚コンバインドサイクルであり、上記排出基準に適合すると認識していた。燃料として石炭や石油コークスを使用する発電所は、炭素回収・貯留 (Carbon Capture & Storage : CCS) 等の炭素排出削減技術を組み合わせることで、上記排出基準の達成が可能である。炭素回収・貯留技術は 2012 年時点で商業化段階にはないが、中長期的には広く実用可能になりコスト低減及び性能向上が期待されるため、同技術採用の新設発電所は 30 年の期間平均での達成という代替的遵守方法が認められた。具体的には、運転開始当初は、最善の排出抑制努力を行ったうえで基準値を超えた排出が認められる。

未だ実証実験の段階にある炭素回収・貯留技術の採用義務付けが正当化される根拠として、環境保護庁は第一に、既にモンタナ、イリノイ州等では新設石炭火力に同技術が義務

---

生可能発電向けの公有地リース拡大、軍における燃料代替、連邦政府の建物や電気機器の省エネ等が挙げられた。

<sup>457</sup> U.S. EPA, News release, “EPA Proposes Carbon Pollution Standards for New Power Plants / Agency takes important step to reduce carbon pollution from power plants as part of President Obama’s Climate Action Plan,” September 20 2013.

<sup>458</sup> Fed.Reg. Vol.79, No.5,“Withdrawal of Proposed Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions From New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” January 8 2013.

<sup>459</sup> Fed.Reg. Vol.79, No.5,“Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions for New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” January 8 2013.

<sup>460</sup> 既存の設備の大規模改修については追加的に検討するとして、本 NSPS には含まれなかった。

<sup>461</sup> 即ち、工場等が所内電力供給を目的として設置し使用する自家発電設備は適用対象外。

付けられていることを挙げた。第二に、エネルギー省や産業界等から得た情報によれば燃料価格等による経済性判断から事業者が今後10年間に石炭火力の新設を計画する見込みはなく、現在炭素回収・貯留技術が実用可能でないことが問題にならない、と指摘した。

環境保護庁によれば、この基準案は米国で既に実用化段階にある化石燃料のクリーン利用技術を前提としており、電力会社の投資動向とも整合的である。現在計画中の発電所は既に提案された排出基準の達成が見込まれるため、本基準による追加的費用は生じない、と見込んだ。従って電力価格及び電力供給信頼度への重大な影響は見込まれない、としている。

## (2) 主要な論点

NSPS 案に対する反応として、石炭、電力をはじめ産業界は、提案時点で商業化段階にない炭素回収・貯留 (CCS) 技術を義務付けることで実質的に石炭の使用を禁止している、と批判した<sup>462</sup>。また、石炭産出州の選出議員は党派に関わらず NSPS 案を批判した<sup>463</sup>。

産業界の懸念は、前述のとおり大気浄化法 111 条によれば環境保護庁は NSPS を策定した場合には自動的に既存設備に関する州へのガイドライン (ESPS) を策定する義務を負

---

<sup>462</sup> 鉱業団体 National Mining Association は 2012 年 5 月 24 日に行われた公聴会で、① NSPS 案は石炭火力発電所とガス火力発電所を一括りに発電所として同一の排出基準値を定め、天然ガス焚コンバインドサイクルを排出抑制技術 (BSER : Best System for Emission Reduction) と位置付けた。大気浄化法は実証された技術を踏まえた排出削減余地を考慮して、技術特性別に NSPS を策定するよう義務付けており、石炭火力とガス火力を同一に扱うのは不当であり、また天然ガス焚コンバインドサイクルは発電所の種類であって排出削減技術ではない、② EPA は炭素回収・貯留 (CCS) 技術を BSER と位置付けたが、実用化に至らない現状及びコスト、法的障壁を考慮するとこれは不適切。また CCS は石炭火力だけでなく、少ないとは言え温室効果ガスを排出するガス火力・天然ガス焚コンバインドサイクルに対しても適用されるべき、等を指摘した。

Alex Bond, Director, Air Quality at the National Mining Association, "Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions for New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units; Proposed Rule," U.S. Environmental Protection Agency Public Hearing, May 24 2012.

民間電力会社の団体であるエジソン電気協会は 2012 年 6 月 25 日に行われた公聴会で、上記の点に加えて、① 提案された NSPS は新規の石炭火力への投資を阻害するだけでなく、既存石炭火力における大気浄化法の他の条項を遵守するための設備投資も不可能にし、中長期の米国の電源構成を歪める、② 1,000lb-CO<sub>2</sub>/MWh の排出基準は天然ガス焚コンバインドサイクルは達成可能とするが、運転実績を踏まえるとこれは達成可能な水準ではない、等を指摘した。

Thomas R. Kuhn, President of Edison Electric Institute, "Comments on Standard of Performance for Greenhouse Gas Emissions for New Stationary Sources: Electric Utility Generating Units," June 25 2015.

<sup>463</sup> 例えばウェストバージニアのジョー・マンチン (民)、ジョン・ロックフェラー (民)、オクラホマのジェームズ・インホフ (共) 上院議員、或いはケンタッキーのエド・ホイットフィールド (共)、オハイオ州のジョン・ベイナール (共) 下院議員等、多くの議員が声明を発表した。EPA による温室効果ガス排出規制に関する議会の対応としては既に 2009 年以降、大気浄化法に基づく EPA の規制権限を制限する法案、一定の失業率或いは経済成長率が達成されるまで温室効果ガス規制の導入を禁じる法案、議会審査法 (Congressional Review Act) を適用し EPA の規則制定について議会拒否権を持たせる法案等が数多く提案されている。

う点にあった<sup>464</sup>。新設設備へのCO<sub>2</sub>排出削減技術の導入も、従来の発電所対比でコスト増につながるが、既存設備の改修はより多額の設備投資を強いることがその理由である。

電力、石炭産業の負担及び石炭産出州の雇用、ひいては製造業及び消費者の電気料金負担といった経済的影響への懸念を背景に、温室効果ガス排出規制を阻止すべく、その正当性の根拠となる温室効果ガスの危険性分析への批判も提出された。これについて環境保護庁は、分析内容及び手続を再確認したが不備は無く、危険性報告の再検討は不要とする環境保護庁の判断を、連邦控訴裁も指示した旨を回答している<sup>465</sup>。

また、オバマ政権下で石炭火力発電所は温室効果ガス以外にも水銀、SO<sub>x</sub>・NO<sub>x</sub>等の環境規制強化に直面しており、これらの規制に因り既存の発電所が大量に閉鎖されることに伴って電力供給信頼度が損なわれる懸念が提起された。NSPSは規制に対応するための石炭火力発電所の改修や更新を困難にする要因となり、ESPSは発電所閉鎖を加速する要因となる。議会は早くも2011年5月に、連邦エネルギー規制委員会（FERC）に対し、温室効果ガスを含む環境規制が電力供給信頼度に与える影響を調査するよう要請した<sup>466</sup>。この問題については、北東部を制御地域とする地域送電機関PJMは、2011年8月、域内の石炭火力発電所78GWのうち20GWが環境規制とガス低価格を背景として閉鎖が危ぶまれるとして、域内電力市場への影響分析を行った<sup>467</sup>。また、電力信頼度基準を定める役割を担う北米電力信頼度機関（NERC）も、2011年には環境規制による信頼度への影響、2013年には発電設備構成に占めるガス比率が高まることによる影響を分析している<sup>468</sup>。

これらのコメントを考慮して、環境保護庁が2014年1月に再提案したNSPSでは、以

---

<sup>464</sup> EPAのジャクソン長官はNSPSに関するプレスリリースを出した当日、取材に対し、既設発電所に関する温室効果ガス排出基準策定の計画は無い、と語った。しかしその翌日、EPA大気・放射線局のマッカーシー長官補（2012年末にジャクソン長官が辞任した後、EPA長官に就任）は下院エネルギー商業委員会の公聴会に出席し、「現時点でESPS策定の計画は無い」との発言にとどめた。

*The Hill*, “EPA official won’t rule out issuing climate rules for existing power plants,” March 28 2012.

<sup>465</sup> Fed.Reg. No.75, vol. 156, “Denial of the Petitions to Reconsider the Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act,” August 13 2010 および Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. Environmental Protection Agency, 684 F.3d at 102 (D.C. Cir.).

<sup>466</sup> アラスカ州選出リサ・マコウスキー議員（上院エネルギー・天然資源委員長）による要請。2011年9月には下院、2012年4月には上院で電力供給信頼度に関する公聴会が実施されている。シンクタンク Bipartisan Policy Center も2011年6月に環境規制と電力供給信頼度に関する報告書（“Environmental Regulation and Electric System Reliability”）を発表している。

<sup>467</sup> PJM Interconnection, “Coal Capacity at Risk for Retirement in PJM: Potential Impacts of the Finalized EPA Cross State Air Pollution Rule and Proposed National Emissions Standards for Hazardous Air Pollutants,” August 2011.

<sup>468</sup> North American Electric Reliability Corporation, “Potential Impacts of Future Environmental Regulations: Extracted from the 2011 Long-Term Reliability Assessment,” November 2011 および Accommodating an Increased Dependence on Natural Gas for Electric Power,” May 2013.

下のような変更が加えられた。

### (3)2014年1月の NSPS 案の概要

新たな NSPS 案では、第一に対象設備の範囲が縮小された。具体的には、原案では対象設備は①化石燃料を使用し投入熱量 250MMBtu/h 以上の燃焼設備で、②定格出力の 3 分の 1 以上を系統に供給することを目的として建設され、③定格出力が 25MW 以上のもの、とされた。この③を「3年間の移動平均で 21.9 万 MWh 以上の発電を目的として設計され、実際に 3年間の移動平均で定格出力の 3 分の 1 以上を系統に供給する設備」と変更し、投入熱量の 90%以上を非化石燃料から得るものは適用対象外、とされた<sup>469</sup>。

定格出力の 3 分の 1 以上を系統に供給しない、すなわち低稼働の設備が適用除外となった背景には、石炭火力や大規模天然ガス焚コンバインドサイクルは主に系統への売電のために建設され、通常高稼働率を目指して運用されるのに対し、小規模天然ガス焚コンバインドサイクルとガス火力はピーク電力需要対応として建設されることが考慮された。ピーク電源は、急激な電力需要拡大や、発電所の計画外停止や送電線崩落等の供給支障、或いは風力や太陽光等の不安定な電源に対応して電力供給システムの安定性を維持するために不可欠である。ピーク電源への事業者の投資意欲を削ぐことが無いよう、修正が加えられた。

第二に、排出基準値は原案では一律に 1,000lb-CO<sub>2</sub>/MWh とされたが、発電所の種別に①大規模天然ガス焚コンバインドサイクル<sup>470</sup>では 1,000lb-CO<sub>2</sub>/MWh<sup>471</sup>、②小規模天然ガス焚コンバインドサイクルは 1,100lb-CO<sub>2</sub>/MWh、③ボイラー及び石炭ガス化複合発電 (IGCC) は 1,100lb-CO<sub>2</sub>/MWh と、3通りの基準が提案された。

原案では、モデル分析に基づき石炭火力新設の可能性は低いと見込んでいた。しかしコメントを通じて、電力会社の燃料分散化の必要性により、或いは石炭火力発電と副産物としてのガス販売というビジネスモデルが可能なることから、複数の石炭火力建設が見込まれることが明らかになった。このため、石炭火力とガス火力は別の基準を設けることが適切と判断としたものである。

第三に、石炭/石油コークス火力発電は炭素回収・貯留 (CCS) 技術導入による炭素回収を想定し、代替的遵守方法として、原案の 30 年ではなく 7 年平均で 1,000～1,050lb-CO<sub>2</sub>/MWh という選択肢が提案された。長期にわたる遵守期間を認めることで炭素回収・貯留のための装置を後から設置する柔軟性を確保する狙いは変わらないが、環境

<sup>469</sup> 具体的には石炭とバイオマスの混焼が該当する。

<sup>470</sup> 投入熱量 850 MMBtu/h 以上。

<sup>471</sup> 最近建設された天然ガス焚コンバインドサイクルの実証された排出量をもとに設定された基準値。

保護庁はコメントを踏まえて、原案の 30 年より短期間での遵守が可能、と判断したものである。

炭素回収・貯留技術の入手可能性について環境保護庁は、2012 年時点で計画されている同技術の実証プロジェクトにより実用可能性が確認済み、と指摘した。米国内の石炭ガス化複合発電では既に CO<sub>2</sub> の 50% が回収され油・ガス田の増進回収 (EOR) に使用されている。今後建設される炭素回収・貯留技術採用の石炭ガス化発電では 75% の回収が可能であり、現在、2 件の同技術併設の石炭ガス化複合発電プロジェクトが進展中、とする。

#### (4)2015 年 8 月の NSPS 最終規則での変更点

環境保護庁は 2014 年 1 月 8 日の NSPS 案に対するコメントを踏まえて 2015 年 1 月 8 日には最終規則を公布する予定であったが、この予定は遅れて、2015 年 8 月 3 日に最終規則が公表された。最終規則では、新設の①石炭火力については 1,400 lb-CO<sub>2</sub>/MWh、②ベースロード電源としての天然ガス焚コンバインドサイクルには 1,000lb-CO<sub>2</sub>/MWh、③非ベースロード電源の天然ガス焚コンバインドサイクルには 120lb-CO<sub>2</sub>/MMBtu、④非ベースロード電源のガス・石油混焼発電所には 120~160lb-CO<sub>2</sub>/MMBtu という基準が規定された<sup>472</sup>。

最終規則は、新設石炭火力は微粉炭使用の超臨界発電を想定し、炭素回収・貯留技術を採用して発生する CO<sub>2</sub> の一部 (石炭の性状に応じて 16~23% 程度) を回収することで上記基準が達成可能、としている。当初案の 1,100lb-CO<sub>2</sub>/MWh を達成するためには 35% 以上の CO<sub>2</sub> が回収される必要があり、炭素回収・貯留技術の導入コストに関する合理的懸念を汲んで、基準値を引き下げた、と説明している。また、規則案では「小規模天然ガス焚コンバインドサイクル」と定義していたガス火力発電所について、ピーク電源としての低稼働な実態を反映して、発電電力量ベースではなく燃料投入量ベースで基準を設定した。

このように、告知とコメントの手続を通じて、環境保護庁は事業者等からの意見を踏まえながら規則案に修正を加えており、そこでは発電所の運用の実態及び電力安定供給上の必要性を踏まえた、現実的な判断が下されたと言える。但し産業界の温室効果ガス排出規制への反対は変わらず、最終規則の公布を受けて、電力や石炭を中心とする産業界による確実視されている。その際に重要争点の一つになると思われるのが、費用便益分析の計算手法に関連する行政管理予算局の手続である。

---

<sup>472</sup> U.S. EPA, “Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Stationary Sources: Electric Utility Generating Units” (Docket Nos. EPA-HQ-OAR-2013-0495, EPA-HQ-OAR-2013-0603), August 3 2015.

### 第三節 炭素の社会的費用推計

炭素の社会的費用（SCC）とは、大気中に排出された CO<sub>2</sub> 1 トンが一定期間大気中に残存する間に引き起こすであろう損害を経済的に評価した金額である。NSPS を実施した場合、CO<sub>2</sub> 排出が抑制され、中長期的に大気中 CO<sub>2</sub> 濃度の上昇ペースの緩和が期待される。EPA はこの CO<sub>2</sub> 排出抑制メリットの金銭的価値を算出する際に、この社会的費用推計を用いている。

炭素の社会的費用の推計は、行政管理予算局の主導の下で省庁間作業グループを設置して実施された。炭素の社会的費用が検討され、行政機関の規制影響分析の評価尺度として採用されるまでには、政府監査院調査によれば以下の経緯があった<sup>473</sup>。

2006 年に運輸省道路交通安全局（National Highway Traffic Safety Administration : NHTSA）が小型トラックの燃費基準の最終規則を公表した際、同基準の費用便益について、CO<sub>2</sub> 排出削減による相当の社会的便益が見込まれるがその金銭的価値は世間に様々な評価が流布しており算定困難、と結論した<sup>474</sup>。これについて州政府や環境団体が道路交通安全局に対し燃費基準の費用便益を金銭的価値で評価するよう請求し、2008 年に連邦巡回裁判所は、燃費基準策定の際の道路交通安全局の判断は恣意的かつ場当たりのであると判断し、炭素排出削減による便益を金銭的価値として把握するよう命じた<sup>475</sup>。

2009 年、オバマ政権下で情報・規制問題室(OIRA) 及び経済諮問委員会 (CEA) は「炭素の社会的費用に関する省庁間作業グループ」(Interagency Working Group on Social Cost of Carbon : IWG) を組織した<sup>476</sup>。作業グループは、炭素排出に起因する影響に関し定量的把握を試みた既存の学術研究を精査し、CO<sub>2</sub> 排出がもたらす天候現象を世界の地域別に累計化するとともに、査読済みの学術研究について 3 つの計量経済モデル<sup>477</sup>を用いて

---

<sup>473</sup> Government Accountability Office, “Regulatory Impact Analysis: Development of Social Cost of Carbon Estimates,” July 2014.

<sup>474</sup> Fed.Reg. Vol.71, No.66, “Average Fuel Economy Standards for Light Trucks Model Years 2008-2011,” April 6 2006.

<sup>475</sup> Center for Biological Diversity v. National Highway Traffic Safety Administration, 508 F.3d 508 (9th Cir. November 15 2007).

<sup>476</sup> 大統領府では経済諮問委員会 (CEA)、環境諮問委員会 (CEQ)、国家経済会議 (NEC)、行政管理予算局 (OMB)、科学政策局とエネルギー気候変動政策室 (Office of Energy and Climate Change)、行政機関は農務省、商務省、エネルギー省、運輸省、財務省と環境保護庁 (EPA) が参加した。財務省は経済影響分析の手法について、商務省は産業・通商や水産業への影響算定手法について助言を行い、他は、規則制定に際して環境影響分析を行う頻度が高い機関が参加した。

<sup>477</sup> 1990 年にウィリアム・ノードハウスが提案した DICE : Dynamic Intregrated Climate and Economy モデル、クリス・ホープが 1991 年に提案した PAGE : Policy Analysis of the Greenhouse Effect モデル、リチャード・トールが 1990 年代前半に開発した FUND : Climate Framework for Uncertainty, Negotiation, and Distribution モデルである。省庁間作業グループによれば、これらはいずれも改良が重ねられて、国連の「気候変動に関する政府間パネル」(IPCC) 報告書及び多くの査読つき論文で利用されている。

それぞれ再計算し、割引率を3%として2007年価格での割引現在価値を算出した。算出されたCO<sub>2</sub>1トンの価値を平均した金額が19ドル/CO<sub>2</sub>-tonであり、これが暫定的な推計結果として、2009年にエネルギー省が策定した飲料自動販売機の省エネ基準の最終規則に係る規制影響分析に添えて公表された<sup>478</sup>。

作業グループは引き続き、既存研究から抽出した天候現象を基に、社会経済活動への被害推定を行い損害額を独自に分析した。そして2.5%、3%、5%のそれぞれの割引率で割り引いた価額と、想定を超える気象災害が95%の確率で発生すると仮定した場合の損害額を割引率3%で割り引いた価額とを算出した。この推計結果は「炭素の社会的費用」確定値(Final SCC)として2010年3月に小型電気モーターの省エネ基準の最終規則に添えて公表され、併せて気象科学の発展を反映して定期的に推計を見直す方針が表明された<sup>479</sup>。

2013年6月には、改定された「炭素の社会的費用」が電子レンジの省エネ基準の最終規則に添えて公表された<sup>480</sup>。この改定は、同省エネ基準案が連邦公報に告知されパブリックコメントに付された段階では2010年推計値に基づき規制影響分析が行われたにもかかわらず、パブリックコメント後の最終規則公布の段階で一方向的に差し替えられたこと、また2010年推計に対し2013年の推計値は約60%引き上げられ、即ち厳格な環境規制が正当化されたことから、産業界及び共和党の注目を集めた。炭素の社会的費用推計の改定を巡る主な争点については後述するが、同推計が秘密裏に差し替えられ、利害関係者に意見提出の機会が与えられなかったという手続的瑕疵も、重大な問題点として批判された<sup>481</sup>。このため行政管理予算局は2013年の推計値を検証し、算定根拠を示すとともに技術的な計算ミスを修正した文書を2013年11月に連邦公報に掲載しコメントを募集した<sup>482</sup>。

---

<sup>478</sup> Fed.Reg. Vol.74, No.167, “Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Refrigerated Bottled or Canned Beverage Vending Machines,” August 31 2009.

<sup>479</sup> Fed.Reg. Vol. 75, No. 45, “Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Small Electric Motors,” March 9 2010.

<sup>480</sup> Fed.Reg. Vol.78, No.116, “Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Standby Mode and Off Mode for Microwave Ovens,” June 17 2013.

<sup>481</sup> 保守的団体の Landmark Legal Foundation は2013年7月に、電子レンジ省エネ基準の再考を求め、請求を起こした (Department of Energy Docket No. EERE-BT-PET-0043 Energy Conservation Program for Consumer Products: Landmark Legal Foundation: Petition for Reconsideration, July 2 2013)。エネルギー省はこれに関するコメントを募集し、エジソン電気協会 (EEI) は9月に Landmark Legal Foundation の請求を支持するコメントを提出した (Comments of the Edison Electric Institute on the Energy Conservation Program for Consumer Products: Landmark Legal Foundation; Petition for Reconsideration, Docket No. EERE-BT-PET-0048, September 16 2013)。

<sup>482</sup> Fed.Reg. Vol.78, No.228, “Notice of availability and request for comments; Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order No. 12866,” November 26 2013.

表 6 「炭素の社会的費用」推計額の変遷

(\$2007/ton-CO <sub>2</sub> )	モデルで推計される平均的な損害額に対し			過酷な損害
	割引率5%	割引率3%	割引率2.5%	割引率3%
2010年 Final SCC				
追加的CO <sub>2</sub> 1トンが2015年にもたらし得る損害額の割引現在価値	\$ 5.7	\$ 23.8	\$ 38.4	\$ 72.8
“ 2020年	\$ 6.8	\$ 26.3	\$ 41.7	\$ 80.7
“ 2030年	\$ 9.7	\$ 32.8	\$ 50.0	\$ 100.0
“ 2050年	\$ 15.7	\$ 44.9	\$ 65.0	\$ 136.2
2013年 SCC				
“ 2015年	\$ 12	\$ 38	\$ 58	\$ 109
“ 2020年	\$ 12	\$ 43	\$ 65	\$ 129
“ 2030年	\$ 16	\$ 52	\$ 76	\$ 159
“ 2050年	\$ 27	\$ 71	\$ 98	\$ 221
2013年 Revised SCC				
“ 2015年	\$ 11	\$ 37	\$ 57	\$ 109
“ 2020年	\$ 12	\$ 43	\$ 64	\$ 128
“ 2030年	\$ 16	\$ 52	\$ 75	\$ 159
“ 2050年	\$ 26	\$ 71	\$ 97	\$ 220

(出所) Fed.Reg. Vol.75, No.45, “Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Small Electric Motors,” March 9 2010, Fed.Reg. Vol.78, No.116, “Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Standby Mode and Off Mode for Microwave Ovens,” June 17 2013, Interagency Working Group on Social Cost of Carbon, “Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order 12866,” Revised November 2013.

2015年7月に行政管理予算局は、パブリックコメントを通じて得られた意見及びそれに対する回答を公表したが、その内容は、省庁間作業グループが行った推計及び計算手法を詳細に説明し正当性を主張するものであり、推計値に修正は加えられていない<sup>483</sup>。なお、発電所温室効果ガス NSPS も、2012年4月の当初案は2010年推計に基づき費用便益分析が行われたが、2014年1月のNSPS案は2013年推計に基づく分析が行われている。炭素の社会的費用推計の妥当性と2013年の改定手続を巡る主な議論は次のとおりである。

#### (1)モデル、前提条件に関する批判

「炭素の社会的費用」は、CO<sub>2</sub>排出量の変化に伴う社会的厚生の変化を金銭的価値で表わしたものである。省庁間作業グループは将来のCO<sub>2</sub>排出量、世界のGDP成長率と人口について5通りのシナリオを作成し、各シナリオにおけるCO<sub>2</sub>排出増による社会経済活動への影響を3つの計量経済モデルでそれぞれ見積もり、それを3通りの割引率を用いて現

<sup>483</sup> Interagency Working Group on Social Cost of Carbon, “Response to Comments: Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order 12866,” July 2015.



在価値を算出し、合計で 45 通りの推計値を得た。割引率 2.5%、3%、5%の各ケースについて、15 通りの数値の平均値 (mean) が各年の「炭素の社会的費用」として示された。

CO<sub>2</sub> による社会経済活動への影響としては、農業生産性の変化 (純増/減)、エネルギー需要の純増/減、人類の健康への影響、洪水リスクの上昇による資産価値の低下、生態系サービスの変化、等を含む諸要素が考慮された<sup>484</sup>。

CO<sub>2</sub> 排出増に伴う大気中 CO<sub>2</sub> 濃度及び予測される気象条件の変化を踏まえて経済的損害を算定する作業は、被害推定 (damage function) と呼ばれる。従来の環境規制に関する費用便益分析では、汚染物質の排出削減による影響経路を個別に評価し、積み上げる手法で汚染削減の便益が推計された<sup>485</sup>。しかし省庁間作業グループは、世界的な気温上昇(ΔT)の関数として世界的な GDP の増減 (D) を算出した<sup>486</sup>。気温上昇と GDP 減少の間の因果経路を具体的に特定していないため、今後解明されるべき不確実性がどの部分に残されているのかも不明確である。被害推定は炭素の社会的費用推計の根幹を成す作業であり、その不確実性は推計値の信頼性にも関わる問題である。

アッカーマン&スタントンは 2010 年に省庁間作業グループによる推計の問題点を指摘している<sup>487</sup>。それによれば、作業グループは恣意的に計量経済モデルを選択し、かつモデル構造の検討を行わなかった。作業グループはリチャード・トールが 2008 年に発表した炭素の社会的費用推計に関するメタ分析を踏まえて DICE、PAGE、FUND の 3 つのモデルを選択したが、トール論文は全ての先行研究を網羅しておらず<sup>488</sup>、環境保護庁も庁内の

---

<sup>484</sup> 但し、海洋酸性化による漁業・生態系への影響は考慮せず、極地の氷の溶解は 100%反映しておらず、農業生産性への影響分析は不完全であり、金銭価値での評価が難しい現象もあるなど、分析が不完全で今後の課題を残すものであることが指摘されている。

“The Social Cost of Carbon in Federal Rulemaking,” presentation by Elizabeth Kopits, The U.S. Environmental Protection Agency, National Center for Environmental Economics, March 31 2014.

<sup>485</sup> The U.S. Environmental Protection Agency, “Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis,” December 1983.

<sup>486</sup>  $D=a_1 \times \Delta T + a_2 \times \Delta T^{a_3}$  の数式で表わされ、 $a_1$ - $a_3$  の各パラメータは、1°C の気温上昇と GDP の減少の相関に関する過去の経験値及び文献調査に基づき決定された。

“NERA Economics Consulting, A Review of the Damage Functions Used in Estimating the Social Cost of Carbon,” prepared for the American Petroleum Institute, February 20 2014.

MIT の経済学教授ロバート・ピンディックも 2010 年及び 2013 年の省庁間作業グループによる推計手法について、「気候変動による影響に関する記述が理論的、或いは経験的な根拠の乏しいその場しのぎ (ad hoc) のものであり、従ってモデル解析を通じて、SCC の最重要の要素である気候変動による破滅的な影響について何ら重要な示唆を得ることもできない」と批判している。Pindyck (2013)。

<sup>487</sup> Ackerman & Stanton (2010).

<sup>488</sup> トール論文 (Richard S.J.Tol, “The Social Cost of Carbon: Trends, Outliers and Catastrophes,” Open-access e-journal, August 2008) はトール自身の SCC 推計を擁護する内容であり、査読論文だけを対象にしたため、気候変動の影響分析として国際的に重視されているが政府文書である英国の *Stern Review* が排除された。他にも、経済成長見通しを、複数の大学や研究機関が共同で 2050 年までの米国経済について様々な気候変動対策を実施した場合のシナリオ分析を行った Energy Modeling Forum 22 に、内容を精査せずに依拠している点も指摘している。

分析で他のモデルを採用している等、選択された3つが広く信頼されたモデルであるとの省庁間作業グループの説明は根拠が乏しい。また、FUNDでは地球温暖化に伴い人類の死亡率が低下すると想定されており、PAGEでは先進国が気候変動に適応するための費用はごく僅かと想定され、DICEは他の研究チームの追試により損害推定が過小だと明らかになる等、モデル自体に問題がある。そして2012年に、DICEモデルを用いて、省庁間作業グループの手順を再現しつつモデルやデータの誤りを修正し再計算を行ったところ、2010年時点の炭素の社会的費用は900ドル(省庁間作業グループの推計は21ドル)、2050年は1,500ドル(同45ドル)と、省庁間作業グループの推計が不当に低いことが明らかになった<sup>489</sup>。

なお、2013年6月に改定された炭素の社会的費用推計が公表されると、アッカーマンは、推計値が引き上げられたこと、自らが指摘したFUNDモデルの誤りが修正されたことを歓迎しつつ、2010年推計と同じ3つのモデルが使われ手法に変化が無いことを指摘し、政府の政策判断がなぜ、匿名性の高いタスクフォースにより左右されるのか、と疑問を提起した<sup>490</sup>。

## (2)費用便益分析及び「情報の質」に係るガイドラインに違反するとの批判

### ①割引率の決定

行政管理予算局は規制影響分析の方法についてガイドライン(Circular A-4)を定めており、割引現在価値の算出には割引率3%と7%を用いるよう指示している<sup>491</sup>。またCircular A-4は、将来世代に影響を及ぼす政策については3%と7%に加えて、低い割引率を用いて感度分析を行うことを認めている<sup>492</sup>。しかし炭素の社会的費用推計では割引率2.5%、3%と5%を用いており、Circular A-4から逸脱しており不適切、と批判された<sup>493</sup>。

省庁間作業グループはCircular A-4を承知していたが、気候変動のように影響が非常に

---

<sup>489</sup> Ackerman & Stanton (2012).

<sup>490</sup> Ackerman (2013).

<sup>491</sup> 1992年に、割引現在価値の算出方法に関するガイドラインCircular A-94が策定され、その時点では基準ケースとして割引率7%で計算し、代替ケースとして7%を超える割引率での計算が認められた。1996年のEO12866に基づく規制影響分析でも割引計算についてはCircular A-94が踏襲されたが、2003年に、財務省債券の実際の利率の推移を勘案して3%および7%と修正された。Office of Management and Budget, “Circular A-94 Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs,” October 29 1992 および“Circular A-4 Regulatory Analysis,” September 17 2003.

<sup>492</sup> Circular A-4, P.35, “Intergenerational Discounting.”

<sup>493</sup> Comments of the Edison Electric Institute on the Energy Conservation Program for Consumer Products: Landmark Legal Foundation; Petition for Reconsideration (Docket no. EERE-2011-BT-STD-0048), September 16 2013, Comments of the Edison Electric Institute on the Technical Support Document, Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis Under Executive Order No.12866, February 26 2014.

長期に亘る場合の割引率について議論が分かれたという<sup>494</sup>。実際に観測された市場での利子率（無リスク資産の投資収益率）を主張する参加者と、Ramsey が嚆矢となった社会的割引率を主張する参加者がいた。気候変動の経済分析に関する先行研究では 0.5~3%の割引率を用いる場合が多いもののコンセンサスは無く、従って、Circular A-4 に合致しかつ実勢の税引き後利子率に近い 3%と、人々が現在の便益よりも将来の便益を選択するに足る水準と考えられる 5%、及び利子率は不確実性が高いため、確実に得られると考えられる低い水準として 2.5%が選択された、と説明されている。

なお、アッカーマン&スタントンも割引率の根拠が乏しい点を指摘している。それによれば、短期的な費用便益分析であれば市場での利子率が適切であり一般的に 5%より高い数値になるが、長期的分析では割引率は低くなり、社会が非常に重視する問題に関しては割引率 0%もあり得るのであり、省庁間作業グループは不適切に高い割引率を用いた結果、炭素の社会的費用が低く評価されている。

## ②発生確率の推計値

Circular A-4 は、費用便益分析に際し可能な限り発生確率を定量的に示すこと、具体的には「範囲、分散、一定の上下限值その他分布を表わす指標に加えて、何らかの期待値の推計、例えば平均値と中央値」を示すことを要求している。省庁間作業グループは推計にあたり、95 パーセントイル（過酷な災害の発生確率を 95%とした場合の損害）のみ示しているが、Circular A-4 に従えば 5 パーセントイルも示さなければならない。また、各ケース別に 15 通りの推計値の平均値（mean）が各年の「炭素の社会的費用」として示されたが本来は併記されるべき中央値（median）が示されず、つまりガイドラインから逸脱しており不適切、とされた<sup>495</sup>。

この点にアッカーマン&スタントンも触れており、DICE の過酷な損害の想定は過小であり FUND は過酷な損害を考慮していない点を指摘すると同時に、最悪のケースに備えるのは保険の考え方であり、そもそも費用便益分析には馴染まない、とも指摘する。

## ③米国内の費用便益

Circular A-94 は、「割引現在価値を算出するにあたり、分析は米国市民が負うことになる便益および費用に限定しなければならない。プログラム又はプロジェクトにより米国外に影響が及ぶ場合、それらの影響は別個に記載されなければならない」としている<sup>496</sup>。

---

<sup>494</sup> “The Social Cost of Carbon in Federal Rulemaking,” presentation by Elizabeth Kopits, The U.S. Environmental Protection Agency, National Center for Environmental Economics, March 31 2014、および Greenstone, Kopits & Wolverton (2011、著者 3 名はいずれも 2009-10 年にかけて経済諮問委員会のメンバーとして SCC 推計に参加した)。

<sup>495</sup> Comments of the Edison Electric Institute on the Technical Support Document.

<sup>496</sup> Circular A-94、P.6, Identifying and Measuring Benefits and Costs., (3) International Effects.

しかし炭素の社会的費用は、追加的 CO<sub>2</sub> 排出 1 トンに伴う災害等により、将来の各年において世界全体で失われると考えられる GDP の割引現在価値である。エネルギー省や環境保護庁が炭素の社会的費用の推計値を用いて規則案に係る費用便益分析を実施する際には、当該規則を遵守するために米国内の産業及び消費者が負担する費用と、当該規則により回避される世界全体の GDP 損失が比較考量されている。この点で省庁間作業グループによる推計及び同推計値を用いた規制影響分析は Circular A-94 から逸脱しており不適切、との問題点が提起されている<sup>497</sup>。

省庁間作業グループでは「世界的費用」と「国内的費用」の何れを推計すべきかも議論された。最終的に、人為的に排出された炭素に起因する気候変動問題は他の環境問題とは異質であり、一つには米国内で排出された炭素であってもその影響は世界的性格を有する点、加えて気候変動問題は米国単独で解決できる問題ではなく他国にも同様に排出削減行動が求められる点から、「世界的費用」を推計することに決めた、と説明されている<sup>498</sup>。

#### ④情報の質法に基づく透明性原則

炭素の社会的費用推計の手続が「情報の質法」に基づく行政管理予算局ガイドラインに違反しておりこれを政策の根拠に用いるべきでない、との指摘もある<sup>499</sup>。行政管理予算局は 2002 年 2 月に、情報発信に際して最大限の質、客観性、有用性及び完全性を確保するためのガイドラインを策定した<sup>500</sup>。客観性とは「情報が正確で信頼性があり偏りがなくこと、また情報が正確、明確、完全かつ偏りのない方法で示されること」と定義され、行政管理予算局は信頼性と有用確保のため「情報発信に先立ち詳細なレビューを受ける

(extensive review process)」と規定された。さらに、情報の透明性が有用性を左右すると判断した場合には透明性を確保すること、科学的、金融財政面、或いは統計資料として高い影響力をもつ情報については特に、①データ及び手法に関し高度な透明性を確保すること、②一般に許容される科学的・経済的・統計的基準に照らして再現性を確保すること、③一般には入手困難なデータを用いる場合、分析結果について厳格な信頼性チェックを行

<sup>497</sup> Comments of the Edison Electric Institute on the Technical Support Document.

<sup>498</sup> “Estimating the Social Cost of Carbon for Use in U.S. Federal Rulemakings: A Summary and Interpretation,” May 2011.

なお、前掲“The Social Cost of Carbon in Federal Rulemaking”, March 31, 2014 では、SCC 推計に用いた計量経済モデルが、一国内ではなくグローバルな分析に適していることも指摘されている。

<sup>499</sup> U.S. Chamber of Commerce, “Comments to OMB on the Social Cost of Carbon,” February 26 2014 (米国商工会議所および化学、石炭、石油開発、石油精製販売、ガス供給、紙パルプ、鉄鋼、溶接業、肥料製造、建設、鉱業、セメント等、商工会議所を構成する多くの業界の連盟により提出された)

<sup>500</sup> Fed.Reg. Vol.2, No.67, “Office of Management and Budget Information Quality Guidelines,” February 22 2002.

2001 年財務・一般政府歳出法 (Treasury and General Government Appropriations Act for FY2001、Public Law 106-554)、通称 Information Quality Act の規定に沿って大統領府および省庁を含むすべての連邦政府機関が策定を義務付けられた。

い手続を書面で記録すること、④その場合は使用したデータの出典や採用された定量的な手法及び前提条件を公表すること、等とされた。

しかし炭素の社会的費用推計では計量モデルへの投入変数が明らかにされず、投入変数や主要な前提条件及びモデル分析に関するピアレビューも行われず、更に省庁間作業グループへの連邦機関の関与も不透明で、各機関から派遣された職員が実際に推計作業を担ったのか外部機関に作業を依頼したのかも不明である。行政管理予算局は推計の根拠を説明する文書を連邦公報に告知したが、上記の情報が秘匿されたままのパブリックコメントは無意味である。加えて、Circular A-4 は規制分析に際して分析の不確実性を定量的に説明するよう指示しているが、炭素の社会的費用推計では定量的な分析が行われていない。従って同推計及び、規制影響分析に同推計値が使われた規則を撤回し、ピアレビューを経て信頼性が確保されるまでこれを政策の根拠に使うべきではない、との主張である。

### (3) 行政手続法に照らしての批判

行政手続法において「規則」とは「将来に向けて効果を有し、一般的又は個別的適用性をもつ、法や政策を実施し解釈し又は命ずることを意図した行政機関の表明」と定義され、炭素の社会的費用は行政機関の規則制定を通じて社会経済に及ぼす実態的影響の大きさに鑑みて上記「規則」に該当する。従って、行政管理予算局が主導した省庁間作業グループは議会の委任を受けない規則制定であり憲法の三権分立の原則に抵触する。同時に行政命令 12866 号に基づく規制影響分析で炭素の社会的費用を考慮に含めるよう連邦行政機関に指示することは、行政機関に「合理的根拠に基づく決定」を命じる行政手続法への違反を迫るものである、との議論が展開された<sup>501</sup>。

この点については、下院監視・政府改革委員会における公聴会で情報・規制問題室のシェランスキ室長が、①炭素の社会的費用推計は行政手続法上の規則ではなく規則の「要素」(ingredient) の位置づけであり、規則制定に際し要求される告知とコメントの手続は、同推計に適用されない、②炭素の社会的費用推計について告知とコメントを実施せずとも、同推計を踏まえて策定された規則案へのコメント機会が保証されており、むしろ各規則の文脈のなかで同推計について考えることができるので望ましい、との証言を行っている<sup>502</sup>。

以上の炭素の社会的費用推計に関する手続的批判について、行政法や政治の分野からは次のような議論がされている。

情報・規制問題室長として省庁間作業グループの設置に携わったサンステーションは費用

<sup>501</sup> U.S. Chamber of Commerce, “Comments to OMB on the Social Cost of Carbon”.

<sup>502</sup> Witness by Administrator Howard Shelanski, Office of Information and Regulatory Affairs, Hearing before the Subcommittee on Energy Policy, Health Care and Entitlements of the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives, 113<sup>th</sup> Congress, “Examining the Obama Administration's Social Cost of Carbon Estimates,” July 18 2013.

便益分析を重視するが、2014年に、炭素の社会的費用推計の撤回・再検討の要求に反論する論考を発表した<sup>503</sup>。その論旨は、推計の過程で重要な役割を果たす割引率について、Circular A-4はピアレビューとパブリックコメントを踏まえて策定されたガイドラインである。他方省庁間作業グループは、世代間の公平性等の気候変動問題に関する論点を踏まえて割引率を決定した。いずれの割引率も学術的な批判に晒されており、批判に応じて新たに作業チームを設置し再分析を行うことで、炭素の社会的費用推計が改善される可能性はある。但し、多忙な作業グループ参加者（一部は既に職を離れている）を再び招集し相当期間拘束することは困難であり、合意形成に失敗した場合は現在の推計が踏襲される等、手続に伴うコストを考慮しなければならない、というものである。サンステーンは、このように大統領府における政策決定には、制度的な制約が存在するため既存の政策を変更することは困難、慣性が働く、としている。

炭素の社会的費用推計をピアレビューとパブリックコメントにかけるべきとの議論についても、専門家と一般市民及び利害関係者の意見は恐らく一致をみない上、議会やメディア対応は行政府の意思決定コストを増大させるため、情報公開による誤断リスク低減と決定コスト増大とのバランスを採らなければならない、と指摘する。

他方でG.W.ブッシュ政権下で情報・規制問題室長を務めたダドリーは、オバマ大統領は規則制定を通じて気候変動対策を進める方針であり、気候変動対策の是非はともかく、連邦機関が規則制定にあたり準拠すべき統一的な炭素の社会的費用を検討することは有意義、と指摘する<sup>504</sup>。他方、同推計は科学、経済学及びモデル分析から得られた多くの情報を1つの数値に集約したもので、基になる情報自体が論争的かつ相互関係や計算方法が複雑であり、合意形成は難しい、と指摘した上で、この困難及び政策の費用対効果の指標になるという重要性から、ピアレビューとパブリックコメントが必須、と主張する<sup>505</sup>。

ダドリーが依拠するのは科学的情報に関するオバマ大統領及び行政管理予算局の次の方針である。オバマ大統領は「政策決定に際して考慮される科学・技術的情報は、ピアレビュー等の科学における確立された手続に付されるべき」と述べている<sup>506</sup>。また行政管理予算局も、政策の根拠となる情報の質を高めるための方法としてピアレビューを重視している<sup>507</sup>。

---

<sup>503</sup> Sunstein (2014).

<sup>504</sup> Mannix & Dudley (2014).

<sup>505</sup> ダドリーは、前述の過酷な災害の発生確率95%の場合の数値を算出しながら5%の場合を無視する、意図的に低い割引率を採用する等のバイアスの問題も指摘している。

<sup>506</sup> President Barack Obama, “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Scientific Integrity,” March 9 2009.

<sup>507</sup> Office of Budget and Management, “Information Quality Bulletin for Peer Review,” October 2002.

ダドリーは、省庁間作業グループが主張する、気候変動問題は米国単独での解決が困難なことを理由に、ピアレビューとパブリックコメントを経て米国内で炭素の社会的費用推計について一定の合意を得た後は、米国内の規則制定の指標として用いる前に、同推計及び温室効果ガス排出削減の必要性について国際的な合意形成を図るよう提言している。

マズア&ポズナーは、2009年以前の各行政機関の規制影響分析における温室効果ガス排出削減の便益評価手法を研究し、また省庁間作業グループの推計手法の問題点を検討している<sup>508</sup>。両者は、作業グループが環境規制を行わない場合の経済成長シナリオについて5通りの推計を行っており、うち4通りはBAUシナリオ、1つは高成長シナリオだが、低成長シナリオの分析は行わないという偏りを指摘している。また、世界経済の炭素集約度は徐々に低下すると想定しているが、これは新興国・途上国には必ずしも当てはまらず前提条件が不適當、最終的には複数の推計値の平均値が公表されたが、省庁間作業グループの推計値には大きなばらつきがありモデル構造が公開されていないので原因の分析も不可能、等の点を指摘している。結論としてマズア&ポズナーは、炭素の社会的費用に推計は今後の精緻化が期待されるが、政策決定過程で従来の費用便益分析の材料として採用するには、原稿の推計が米国内の費用を分析したものではないため、深刻な政治的問題が残る、とする。そして根本的な問題として、炭素の社会的費用推計が備える政治性を認識せず技術的問題として処理しようとしたことが誤りであった、としている。

炭素の社会的費用推計の行政手続法との整合性について論じたスターリングは、同推計は行政機関が規則を制定する際に参照されるが、それ自体が規則であるとはいえず、従って同推計には行政手続法に基づく告知とコメントの手続は必要ではない、と指摘する<sup>509</sup>。同法における規則の定義は曖昧だが、判例を通じて規則とは「行政機関が法令を実施、解釈し或いは明確にさせる目的で制定し、遵守を要求する」ものと理解され、この定義に照らして、炭素の社会的費用推計は規則に該当しない、との見解である。

スターリングはまた、電子レンジの規則案と最終規則で異なる推計値が使われた件でも、2013年推計は2010年推計を補強したもので別個の尺度が使われたわけではないので、告知とコメントの手続を再度実施しなかったエネルギー省の手続は妥当、としている<sup>510</sup>。

---

<sup>508</sup> Masur & Posner (2011).

<sup>509</sup> Stirling (2015).

<sup>510</sup> Landmark Legal Foundation による請求に関する分析。スターリングによれば、Landmark の主張は、原子力発電所の火災防止装置に関する基準策定で原子力規制委員会がパブリックコメントを経て修正された最終規則を公布したところ、Connecticut Power Company が、規則案と実質的に異なる最終規則を公布する場合は再度告知とコメントを実施するよう求めた訴訟に関する1982年の連邦控訴裁判決に依拠している。同判決で裁判所は、最終規則が論理的に規則案の延長線上にある場合には再度のコメントは不要、として訴えを退けた。同様に、2013年のSCCは2010年SCCの論理的延長線上にあるため、行政手続法に照らして再度のコメント募集は不要、との分析である。

規則制定手続において厳格な費用便益分析が要求されるようになった経緯と行政命令 12866 号及び Circular A-4 の法的拘束力について論じたラトレルは、省庁間作業グループが Circular A-4 の手続から外れたとの批判には反論するが、Circular A-4 自体の正当性を批判している<sup>511</sup>。それによれば、オバマ大統領はクリントン大統領の行政命令 12866 号を踏襲してはいるが、12866 号は厳格な費用便益分析を行う行政機関の義務を緩和し、公平性や分配への影響といった質的要素を考慮する余地を広げることを主眼とした。その後 G.W.ブッシュ政権下で情報・規制問題室のグレーム室長が中心となって策定した Circular A-4 は、金銭的価値での評価を要求し、また人命や健康、環境等の保護を目的とした規則制定であっても、保守的なリスク評価を行わないよう要求している。オバマ政権下ではこの Circular A-4 の重要性が高まっており、定量化できない費用便益やリスク評価について、クリントン政権とオバマ政権の態度に差があることを指摘している。

ラトレルは割引率について、Circular A-4 は 7%の割引率を用いる根拠として資本の機会費用を挙げるが、これは不適切に高いと指摘する<sup>512</sup>。そしてグレーム、サンスティーンとも情報・規制問題室長就任前には 7%は高すぎると批判していたことを明らかにし、にも関わらず両者とも在任中に Circular A-4 を修正せず高い割引率での費用便益分析を行政機関に要求し続けたことを、反規制のバイアスの証左とする。この例が示すように、情報・規制問題室の規制審査は一見すると中立的基準に基づき行政機関の費用便益分析を審査しているようだが、実態は導入以降一貫して政治的であり、オバマ政権下でもその本質は変わらない、と述べている<sup>513</sup>。

また、Circular A-4 の正当性の根拠としてピアレビューが行われた点を挙げる者もいるが、7 名のレビュアーは費用便益分析を支持する経済学者、法学者に占められており恣意的な選任であった、とする。以上の理由から Circular A-4 は規制影響分析の実施にあたり行政機関が準拠すべき正しいルールではない上に、Circular A-4 はその性格として行政管理予算局の内規に過ぎず大統領府の外の機関はこれに拘束されない、とも指摘する。従って、省庁間作業グループが炭素の社会的費用推計に際し Circular A-4 に沿った手法を採らなかった、という批判はあたらない、との主張である。

このように炭素の社会的費用を巡っては推計手法と推計値を巡る経済学者からの批判、

---

<sup>511</sup> Luttrell (2014).

<sup>512</sup> 資本の機会費用とは、規制が実施されなければ回避される費用負担分が、被規制主体により当該規制の実施期間中にわたり全額再投資された場合の期待収益率が 7%であることを意味し、この前提が非現実的である。また人命や非消費財に関する規制については割引計算を行うべきではないとの主張もあり、倫理的に受容される割引率は 3%である、等の点を根拠としている。

<sup>513</sup> 但し、省庁間作業グループの推計手法が割引率を含む Circular A-4 に沿っていないとの批判は主に産業界や保守派が提起するが、皮肉にも高い割引率が使われ SCC 推計値が抑えられたことは彼らの利益に合致していることも指摘している。



温室効果ガス排出と気候変動及び農業、海洋や生態系への影響の分析に関する科学者からの批判、そして手続の妥当性を巡る批判が起きており、2015年に入っても推計作業の過程や算定根拠に関わる資料、パブリックコメントの内容及びそれへの対応について開示を求める動きが続いている<sup>514</sup>。

続いては、NSPSと同じく2013年推計を用いて費用便益分析が行われたESPSの策定過程と、主な論点について述べる。

#### 第四節 既設発電所に係る温室効果ガス排出基準の制定

##### (1) ESPS(既存発生源排出基準)の根拠法

ESPSについては、環境保護庁の規制権限の有無が議論を呼んでいるため、まず根拠条文の規定を確認しておきたい。大気浄化法は第111条(b)で前述のNSPSを規定し、111条(d)がESPSを規定している。それによれば、

*(d)(1) 環境保護庁長官は、各州が (A) 大気汚染物質のうち (i) 大気質基準が策定されていないか 108 条(a)のリストに記載されていないもの、あるいは 112 条又は 112 条(b)の対象設備群から排出されるもので、(ii) 当該排出源が新設設備であるならば本条の適用対象となったであろう既存排出源に係るパフォーマンス基準を策定し、(B) その基準の実施・執行の計画を環境保護庁長官に提出するための手続を定める。本項に基づき同長官は、提出された計画に沿って、各州が対象既存排出源の残存耐用期間等の要素を考慮し基準を適用することを認める。*

とある。また、パフォーマンス基準はNSPSの場合と同じく111条(a)の次の定義に従う。すなわち、

*達成に伴う費用及び大気質以外の健康・環境・エネルギー供給への影響を考慮して環境保護庁長官が決定した、実証済みの最良の排出削減システム (Best System of Emission Reduction : BSER) の採用によって達成可能な排出削減を反映した、大気*

---

<sup>514</sup> 2015年3月9日には11名の共和党上院議員が、OIRAに対し、情報開示やSCC推計に議会も関与すること、等を求める書簡を送付し、7月21日にもEPAにSCC推計の透明性確保を求める書簡が送付されている。

The Letter from the U.S. Senators James M. Inhofe, Jeff Sessions, David Vitter, and others to Administrator Howard A. Shelanski, Office of Information and Regulatory Affairs, March 9, 2015、および The Letter from the U.S. Senators James M. Inhofe, Jeff Sessions, David Vitter, and others to Administrator Gina McCarthy, Administrator of Environmental Protection Agency, July 21 2015. 議会下院では天然資源委員会が2015年7月22日にSCC推計の妥当性に関する公聴会を実施した。

(Hearing on an Analysis of the Obama Administration's Social Cost of Carbon before the U.S. House of Representatives Committee on Natural Resources, July 22 2015) .

## 汚染物質の排出基準

である。

### (2)ESPS 案の主要な規定

オバマ大統領が 2013 年 6 月の気候変動政策に関する演説において、環境保護庁が既設発電所の ESPS 案を 2014 年 6 月 1 日までに告知するよう指示したことを受け、同庁は 2014 年 6 月 2 日に ESPS 案 (Clean Power Plan) を公表した。

ESPS案は、米国内発電所のCO<sub>2</sub>排出量を2030年に2005年比30%削減することを目標に据えた。BSERとして、①火力発電所の熱効率改善、②発電所の稼働シフト、③原子力と再生可能電力の拡大、④エネルギー効率改善、の4つの手法が定義された。具体的には、米国内の発電所のCO<sub>2</sub>排出量に関する近年のデータと、各州が実施している発電所のCO<sub>2</sub>排出削減策を分析したところ、環境保護庁は2030年までに次のような削減余地があると見込んだ。

- ① 熱効率改善：石炭火力発電所のCO<sub>2</sub>排出原単位を6%改善
- ② 燃料転換：天然ガス焼きコンバインドサイクル発電所 (NGCC) の稼働率を70%に引き上げ、石炭及び石油/ガス火力発電を代替
- ③ 低炭素電源：建設中の全ての原子力発電所の完成、廃炉予定の原子力発電所（設備容量合計の6%相当）は運転継続、各州の再生可能電力基準 (RPS) が達成される<sup>515</sup>
- ④ 需要抑制：2020～29年の期間に年率1.5%の電力消費抑制を達成すべく、各州で需要側の省エネ措置を強化

そして、各州の電源構成や資源の賦存等を考慮し、環境保護庁が最も経済的と考えるBSERの組み合わせを通じて各州が達成可能な排出原単位目標 (rate-base goals) が提示された<sup>516</sup>。実際には、各州がBSERを自由に組み合わせた実施計画 (State Implementation Plan : SIP) 作成の責任を負う。ESPSはパブリックコメントを経て2015年6月に最終規則として公布し、その後各州政府は2016年6月までに州実施計画を策定して環境保護庁に提出し、同庁は12カ月以内に州実施計画の審査を行って、2017年7月

---

<sup>515</sup> 2015年6月時点で29州とワシントンDCが実施している、州内で電力販売を行う事業者に対し販売電力量の一定比率を温室効果ガスを排出しない電源で賄うことを義務付ける制度。

<sup>516</sup> 同時に粒子状物質 (PM)、Nox、SO<sub>2</sub>等の汚染物質の排出も約25%削減され、健康上の便益が得られる上に、電力/燃料消費抑制を通じて電気料金の8%程度の削減が見込めるとしている。

U.S. EPA News release, “EPA Proposes First Guidelines to Cut Carbon Pollution from Existing Power Plants/Clean Power Plan is flexible proposal to ensure a healthier environment, spur innovation and strengthen the economy,” June 2 2014.

なお、基準案は2014年6月18日付の連邦公報に掲載された (Fed.Reg. Vol. 79, No. 117, June 18 2014)。

から実施する工程表が示された<sup>517</sup>。

各州は環境保護庁が示した原単位目標 (lbs-CO<sub>2</sub>/MWh) に代えて、これを換算した排出総量目標 (lbs-CO<sub>2</sub>) を実施することもできる。加えて環境保護庁は「111条(a)(1)のパフォーマンス基準の定義には、原単位ベース或いは総量ベースでのアベレージやトレードが含まれ得ると考える」と、各州が自主的に実施する温室効果ガス排出量取引制度を容認する方針を明記している<sup>518</sup>。

表 7 各州の排出原単位目標

単位: ポンド/MWh (lbs-CO<sub>2</sub>/MWh)

州	目標	州	目標	州	目標
アラバマ	1,059	ルイジアナ	883	オハイオ	1,338
アラスカ	1,003	メイン	378	オクラホマ	895
アリゾナ	702	メリーランド	1,187	オレゴン	372
アーカンソー	910	マサチューセッツ	576	ペンシルバニア	1,052
カリフォルニア	537	ミシガン	1,161	ロードアイランド	782
コロラド	1,108	ミネソタ	873	サウスカロライナ	772
コネチカット	540	ミシシッピ	692	サウスダコタ	741
デラウェア	841	ミズーリ	1,544	テネシー	1,163
フロリダ	740	モンタナ	1,771	テキサス	791
ジョージア	834	ネブラスカ	1,479	ユタ	1,322
ハワイ	1,306	ネバダ	647	バージニア	810
アイダホ	228	ニューハンプシャー	486	ワシントン	215
イリノイ	1,271	ニュージャージー	531	ウェストバージニア	1,620
インディアナ	1,531	ニューメキシコ	1,048	ウィスコンシン	1,203
アイオワ	1,301	ニューヨーク	549	ワイオミング	1,714
カンザス	1,499	ノースカロライナ	992		
ケンタッキー	1,763	ノースダコタ	1,783		

(注) 規則案には、各州の CO<sub>2</sub> 排出削減余地のうち、4 つの削減手法のそれぞれによる削減幅の内訳も示されている。

(出所) Fed.Reg. Vol. 79, No. 117, June 18, 2014, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units”

### (3) 111 条(d)の法解釈を巡る議論

ESPS については、環境保護庁が規則案を検討している段階から既に、法解釈に関する様々な論点が提起されてきた。中でも最終規則公布後に訴訟事由になることが懸念されているのは、以下の点である。

#### ① 111 条(d)に基づき発電所の CO<sub>2</sub> 排出を規制する環境保護庁の権限の有無

<sup>517</sup> 猶予が必要な州は、最初は当初案を提出し、単一州による計画の場合は 2017 年 6 月まで、複数州による計画の場合は 2018 年 6 月までに最終実施計画を提出する。

<sup>518</sup> Fed.Reg. Vol.79, No.117, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” June 18, 2014.

111条(d)は、112条で規制される排出源を重複して規制することができない、と解する余地があり、この解釈にたつと、発電所は複数の有害物質の排出源として定義されている。

2005年に環境保護庁は、発電所水銀排出規制を策定したが<sup>519</sup>、この時同庁は111条に基づく規制を可能にするため、既に112条の有害物質の排出源として指定されていた石炭及び石油火力発電所を同条の対象設備から除外した上で、111条に基づく規則制定を行った。同規則に関して提起された訴訟において、2008年に連邦控訴は、環境保護庁が112条の対象設備から発電所を除外した手続が不適切であるとして水銀排出基準を無効とした<sup>520</sup>。従って現在も、発電所は112条の規制対象設備である。実際、オバマ政権下で環境保護庁は2012年2月に112条に基づき法定有害物質である水銀の発電所からの排出に係る基準を公布しており、発電所を111条(d)に基づき規制することは認められない、との批判があり得る<sup>521</sup>。

これに対する環境保護庁の反論は、112条の規制対象設備から排出される、108条及び112条の適用外の物質については111条で規制し得る、という法解釈である<sup>522</sup>。

## ②排出基準値の決定権限の所在(連邦環境保護庁か州か)

111条(d)は各州が110条の手続に沿って州実施計画を策定するよう命じており、110条は、各州が排出基準を決定し連邦環境保護庁がそれを評価し承認するよう規定している<sup>523</sup>。連邦環境保護庁も、排出基準を州が決定するという法解釈を採っているため、同庁がCO<sub>2</sub>排出基準を規定することは従来の法解釈の拡張であり州の裁量権の侵害である、との主張があり得る。これに対し環境保護庁は、111条はBSERを決定する権限を同庁に与えており、BSERの定義に照らして、排出基準の決定権限が連邦環境保護庁にある、と反論し得

---

<sup>519</sup> Fed.Reg. Vol.70, No.95,“Standards of Performance for New and Existing Stationary Sources: Electric Utility Steam Generating Units”(Clean Air Mercury Rule: CAMR), May 18 2005.

<sup>520</sup> New Jersey v. EPA, 517 F.3d 574 (D.C. Cir 2008).

ニュージャージーを含む15州と2都市、複数の環境団体及び先住民族を原告団とする訴訟では、3点が争われた。第一に、原告は、EPAには、112条(c)(9)で規定する市民の健康の保護のために規制が必要でないことを明確に示さない限り、特定の排出源を規制対象から除外する権限は無い、と指摘した。第二に、発電所を112条の対象設備から除外した際に、EPAが大気浄化法の立法趣旨に反する条文解釈を行った点、第三に、EPAが排出量取引制度を水銀のBSERの1つと定義したことについて、排出量取引制度は「特定の設備からの継続的な排出削減」という111条(d)の規定に合致せず不適切、と指摘した。原告には加わらなかったが、議会、政府監査院及びEPAの監察官も、EPAの判断に異議を唱えた。Morales (2009) およびEnion (2012)。

<sup>521</sup> Nordhaus & Gutherz (2014).

<sup>522</sup> Nordhaus & Gutherz (2014).

<sup>523</sup> SEC. 110. Implementation Plans.

(a)(1) 各州は適切な告知とコメントの手続を経て§109のNAAQS施行から実施及び執行に関する計画を3年以内に採択しEPA長官に提出する。

(2) 計画の採択に際しては各州は適切な告知とコメントの手続を実施、計画には以下を含める;

(A) 執行可能な排出基準および他の抑制手法、手段及び技術(手数料、取引可能な許可、排出権のオークション等の経済的インセンティブを含む)、及び遵守のスケジュールと工程表

る<sup>524</sup>。

この排出基準は、原則として許容される排出原単位（allowable rate of emissions）又は許容排出総量（allowance system）で表わされ、これらが実行可能でない場合には特定の排出抑制技術を指定することも認められる<sup>525</sup>。但し、定義に allowance system が追加されたのは 2005 年水銀排出規制の策定時であり、前述のとおり水銀規制は無効とされている。CO<sub>2</sub> について総量ベースの規制を導入することの可否は、この定義変更が現在も有効か否かを巡る司法の判断に依存することになる<sup>526</sup>。

また、仮に環境保護庁が原単位ベースと総量ベースの両方を認めた場合、原単位目標を総量目標へと換算する際の適切な換算係数について合意が成立していない点も指摘されている<sup>527</sup>。

なお、各州は実施計画の策定にあたり、①設備の設計や立地等に起因して非合理的な費用負担を生じる場合、②必要な装置の設置が物理的に不可能な場合、③その他設備または設備群に固有の事情により認められた場合を除き、環境保護庁が示したガイドラインよりも緩やかな基準及び遵守期限の設定は認められない。

### ③対象設備の敷地外での削減行動を要求することの是非

排出抑制措置は大きく、発電所の設備において実施する（at-the-unit）措置と、発電所の敷地外で行う（beyond-the-unit）措置に分けられる。at-the-unit には、発電所の熱効率向上が該当し、ESPS 案で示された発電所の稼働シフト、再生可能電力の拡大、需要家側の省エネは beyond-the-unit である。111 条は、対象設備の所有者又は運営者が排出基準の達成義務を負うと定めており、所有者又は運営者が関与しない敷地外の措置を BSER に含め得るか、が問われる<sup>528</sup>。環境保護庁は従来、対象設備における装置の追加を念頭に置いていることが窺われ、CO<sub>2</sub> について敷地外の措置が認められる場合には、法解釈の変更の妥当性が問題となり得る<sup>529</sup>。

敷地外の措置の問題は、111 条の対象設備（この場合は火力発電所）の所有者及び運営者以外の主体に何らかの義務を負わせるような政策プログラムの実施を州に要求することの是非という観点からも問題になり得る。

さらにこの延長上には、複数の設備群全体として基準達成を図る averaging や排出量取引（trading）が許容されるか、という論点が浮上する。前述のとおり 2005 年の水銀規制で環境保護庁が 112 条ではなく 111 条に基づく規則制定を行い、排出基準の定義に

---

<sup>524</sup> Nordhaus & Gutherz (2014).

<sup>525</sup> 40 CFR Part § 60.21 Definitions.

<sup>526</sup> Nordhaus & Gutherz (2014).

<sup>527</sup> Herzog (2014).

<sup>528</sup> Herzog (2014).

<sup>529</sup> Nordhaus & Gutherz (2014).

allowance system を追加した背景には、総量規制の超過達成/未達分をクレジットとして売買する取引制度導入につなげる狙いがあった。2008 年の判決では、111 条(d)に基づき排出量取引制度を実施し得るという環境保護庁の法解釈については、見解が示されなかった<sup>530</sup>。

このように 111 条(d)の解釈について法解釈面で多くの論点が浮上しているが、その根本要因として、条文の規定の曖昧さに加え、111 条(d)に基づく規則の実施例が少ないことが指摘されている<sup>531</sup>。今般の ESPS 以前に 111 条(d)に基づく規則制定は 13 例に留まり、うち 6 例は主に大気浄化法の他の条文により規制され 111 条(d)は参照されたに留まる。また 2005 年の発電所水銀規制は控訴裁判決により無効となったため、事例は僅か 6 件に留まっており、111 条(d)に関連する訴訟事例が乏しい<sup>532</sup>。立法規定が曖昧であり、かつ判例の形で示された法解釈の指針が無い点は、CO<sub>2</sub>の発電所 ESPS の法的不安定性として指摘されている<sup>533</sup>。

#### (4)ESPS案に対する主要なコメント

ESPS 案に対して、法学者からは大気浄化法及び合衆国憲法への抵触が指摘されている。2014 年 3 月に議会下院で実施された公聴会で、ハーバード大学のトライブ教授（憲法学）と環境法専門の弁護士アリソン・ウッドは、次の指摘を行った<sup>534</sup>。

- 従来、大気浄化法に基づく州実施計画の策定は各州に 3 年の期限を設けており、ESPS が提案する 1 年の期限は性急に過ぎる。
- 排出削減目標を通じて各州のエネルギー構成を指図し、エネルギーコスト増大を招く不人気な政策の実施を強制する環境保護庁の提案は、合衆国憲法の第十修正に反する。
- 発電所敷地外の措置の提案に際し、排出抑制システムを「設備内外で行うプログラム」と読み替えている。この 111 条の誤った解釈の結果、対象設備の所有者・運営者に該当しない電力消費者や再生可能発電事業者、エネルギー供給事業者が拘束され、また、

---

<sup>530</sup> Litz, Bianco, Gerrard & Wannier (2011).

<sup>531</sup> § 108 の指定汚染物質と § 112 の有害物質に該当しない物質が対象のため事例数が限定的となる。Litz, Bianco, Gerrard & Wannier (2011).

<sup>532</sup> Nordhaus & Guthertz (2014).

<sup>533</sup> Tarr, Monast & Profeta (2013).

<sup>534</sup> Testimony of Laurence H. Tribe, Carl M. Loeb University Professor, Harvard University and Professor of Constitutional Law, Harvard Law School, “EPA’S Proposed 111(d) Rule for Existing Power Plants: Legal and Cost Issues,” before House Committee on Energy and Commerce Subcommittee on Energy and Power, March 17 2015, Testimony of Allison Wood, Partner, Hunton & Williams LLP, Hearing on EPA’s Proposed 111(d) Rule for Existing Power Plants: Legal and Cost Issues, before House Committee on Energy and Commerce Subcommittee on Energy and Power, March 17 2015.

各州のエネルギー政策が、送電線で連系された他州・国の行動に従属させられる。加えて、議会が連邦エネルギー規制委員会（FERC）に与えた送電ネットワークに関する規制権限を侵している。

- 111条(d)は112条で規制される排出源を重複規制することを禁止しており、火力発電所は現に112条で規制されている。環境保護庁は、1990年大気浄化法の審議過程で上院案と下院案の111条(d)の差異を残したまま法案が成立したため、上院案に基づけば、112条の対象設備であっても108条・112条の対象外の物質に関しては111条で規制し得る、と主張する。これは1990年大気浄化法の審議過程に関する事実誤認である。
- 環境保護庁は、CO<sub>2</sub>が大気汚染物質であるにも関わらず大気浄化法にこれを直接規制する条項が無いことを法の欠缺と指摘するが、それは行政機関ではなく議会により埋められるべきで、環境保護庁の拡張的解釈は憲法の三権分立の規定に抵触する。

これに対し、ニューヨーク大学のレヴェス教授（環境法・規制政策）は、既設発電所のCO<sub>2</sub>排出規制は環境保護庁が現に実施している環境政策の延長線上にあり第十修正違反の指摘はあたらない、また大気浄化法112条は毒性物質の規制であり、環境保護庁は対象の毒性物質を111条に基づき重複規制できないが、112条の対象外の物質は111条で規制し得るとの解釈をとっており、これは妥当である、と反論している<sup>535</sup>。

他方、産業界は法解釈面に留まらず、BSERと各州の排出削減余地の算定根拠や、実施に伴う米国産業・消費者の負担および費用便益分析についても問題点を指摘している。

民間電力会社の団体であるエジソン電気協会は、①既存石炭火力発電所の運転最適化による熱効率4%改善の想定は実測データに裏付けられておらず、機器更新による追加的な2%の熱効率改善見込も、根拠が明示されていない、②天然ガス焚コンバインドサイクルについて、全ての州で持続的に70%の稼働率が達成可能とする見積りの根拠が不十分、③天然ガス焚コンバインドサイクルの稼働率向上による石炭代替について、天然ガス焚コンバインドサイクルの運転実績に関する正確なデータに依拠せず、また定格容量と実質的設備容量の混同や、ガス及び電力供給システムの物理的・技術的・財務的制約を無視する等の誤りがある、④各州の再生可能電力基準（RPS）のうち一部について、再生可能電力の供給力の過大評価や、既存設備を算入する等の誤りがある、⑤環境保護庁が見込む再生可能電力供給量を送電系統に統合するための技術的課題の検討が不十分、将来の再生可能電力供給コストの推計根拠が不明確、⑥年率1.5%という2012年時点で3州が達成したに過

---

<sup>535</sup> “Testimony of Richard Revesz, Lawrence King Professor of Law and Dean Emeritus, New York University School of Law Before the Subcommittee on Energy and Power, House Committee on Energy and Commerce,” March 17 2015.

ぎない省エネを、全州で達成し得るとする想定を検証が不十分、等の指摘を行った<sup>536</sup>。

これらは、最終規則の公布後に訴訟が起きた場合には、前出の情報の質法（行政決定の根拠となる情報の客観性、有用性及び完全性）及び行政手続法の要求する「合理的根拠に基づく決定」の見地から論点となり得る指摘である<sup>537</sup>。

また、米国商工会議所と16の業界団体は、法解釈面や分析の前提に関する問題に加え、以下のような指摘を行っている<sup>538</sup>。

- 既設発電所の熱効率改善工事に伴う一定期間の稼働停止が、電力供給及び系統安定性に及ぼす影響が考慮されていない。
- 本ESPS実施の場合、産業用ガス需要と発電用需要の競合が激化する。環境保護庁は規制影響分析において電力・ガス価格の上昇を見込んでおり、価格上昇と電力供給信頼度の低下、及びガス調達条件の悪化は、米国製造業に深刻な負担を生じさせる。
- 111条(d)は対象設備に係る排出基準策定の権限を州に与えているため環境保護庁が州毎の削減目標を定めるのは違法であり、各州の目標に著しい差がある点も不適切、かつ目標値の根拠の説明が不十分で「実証された削減システム」を踏まえたとは解しない。
- 設備容量の6%に相当する老朽化原子炉は、2029～35年の間に順次原子力規制委員会

---

<sup>536</sup> The Edison Electric Institute, “Comments of the Edison Electric Institute on Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units” (Docket No. EPA-HQ-OAR-2013-0602), December 1 2014.

<sup>537</sup> 既に2014年6月18日に大手炭鉱会社Murray Energyがコロンビア特別区の連邦控訴裁にESPSの規則制定手続の差止請求を行い（*The Hill*, June 18, 2014）、ウェストバージニア、アラバマ、アラスカ、ケンタッキー、ネブラスカ、オハイオ、オクラホマ、サウスカロライナ、ワイオミングの9州が原告側に加わった（*The Hill*, July 1, 2014）。8月にはカンザス、ルイジアナ、サウスダコタ、インディアナが加わり（*The Hill*, August 4, 2014）、テキサス州環境質委員会は、ESPSが施行された場合でも州実施計画を策定しない考えを明らかにした（*The Texas Tribune*, August 7, 2014）。また石炭大手のPeabody Energyは正式に提訴を表明はしていないが、ハーバード大学のトライブ教授は同社に依頼されてコメントを作成した経緯がある。12月には鉱業、化学工業、塗装機械業、石油精製・化学、鉄鋼業等の11の業界団体が原告側に加わった（Nos.14-1112, 14-1151, in the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit in Re Murray Energy Corporation, On Petition for Review of EPA Notice of Proposed Rulemaking, Brief of Amici Curiae Trade Associations in Support of Petitioners, December 22 2014）。司法省は、最終規則が公布されるまで裁判所は訴訟を受理し得ないとして、控訴裁に静観を求めている（*The Hill*, November 4 2014）。

<sup>538</sup> “Comments of the American Chemistry Council, American Forest & Paper Association, American Fuel & Petrochemical Manufacturers, American Iron and Steel Institute, American Petroleum Institute, American Wood Council, Brick Industry Association, Corn Refiners Association, Council of Industrial Boiler Owners, Electricity Consumers Resource Council, National Association of Home Builders, the National Association of Manufacturers, National Lime Association, National Oilseed Processors Association, Portland Cement Association, The Fertilizer Institute, and the U.S. Chamber of Commerce On Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generation Units, Proposed Rule,” December 1 2014.



の運転期間延長許可の期限を迎えるという事実を捨象している。また既存と新設、規模の大小に関わらず稼働率 90%を想定し、老朽化に伴う維持補修費用増大と稼働率低下等の要素を捨象する等、地域特性が考慮されておらず想定が不適切。

コメントはまた、規制影響分析についても次のように指摘している。

- 環境保護庁による費用と便益の推計は恣意的で一貫性に欠ける。便益を過大評価し費用を過小評価することで、本規則案に経済的純便益が見込めるとするが、適切な費用便益分析を行えば、本規則案による短期及び長期の費用が膨大であることが顕かである。
- 炭素の社会的費用推計に依拠していること、特に国際的な便益の推計の部分が恣意的である。米国外の排出抑制を論じるためには、環境保護庁は大気浄化法 115 条（米国外の人々の健康、公衆衛生及び福利を脅かす汚染物質の排出規制）に基づき適切な手続を踏むべきであり、111 条 (d) に基づき米国外の便益を根拠にして規則制定を行うことはできない。
- 国際的影響に関する環境保護庁の分析は、想定される影響の一部しか考慮しておらず恣意的。特に、本規則案により起き得る炭素リーケージを考慮に含めておらず、エネルギー集約産業を含み、また多くが国際競争に晒される米国産業界にとって、重要な点である。
- 環境保護庁は雇用への影響を算定するにあたり、同庁が選定した一部産業における影響しか分析していない。しかし本規則案が影響を及ぼす産業は広範であり、雇用動態から波及する消費への影響等、経済全体について分析を行う必要がある。
- 環境保護庁は、本規則案の付随的便益として発電所からの温室効果ガス以外の汚染物質（SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、PM<sub>2.5</sub>）の排出削減を費用便益分析に含めているが、あくまで CO<sub>2</sub> 排出基準に関する規則制定であり、CO<sub>2</sub> 排出削減の便益だけを算入すべきである。
- 環境保護庁は規制柔軟性法（The Regulatory Flexibility Act）に基づき、中小企業庁と協力のうえ本規則案の小規模事業者に対する影響について吟味する必要がある。環境保護庁は、十分な検討を行わないまま、州が本規則案の実施を担うため、本規則案により小規模事業者に対し深刻な影響は生じないと結論付けているが、この分析は誤りである。

これらの議論を整理すると、争点は大きく①111 条(d)の解釈の妥当性、②米国経済に過大な負担は生じないとする規制影響分析の妥当性、③BESR と削減目標の決定および規制影響分析を支える情報収集・分析手続の適正性、に分けられる。

## (5)ESPS 最終規則での変更点

2015年8月3日に環境保護庁が公表したESPS最終規則では、2030年時点の発電所CO<sub>2</sub>排出削減目標が2005年比32%と提案段階から上積みされた点に加えて、以下のような修正が加えられた<sup>539</sup>。

- ① BSERとして、石炭火力（ボイラー又は石炭ガス化複合発電）には2030年時点で1,305 lbs-CO<sub>2</sub>/MWh（ポンド/MWh）、ガス火力（燃焼タービン）には同771 lbs-CO<sub>2</sub>/MWhのCO<sub>2</sub>排出原単位基準を規定。
- ② 各州の発電設備構成と発電電力量見通しを踏まえて、2030年時点の州内火力発電所の排出原単位目標（加重平均）と排出総量目標（ton-CO<sub>2</sub>）を提示。
- ③ 各州は実施計画の作成にあたり、発電所単体での削減措置、発電所に係る他の基準を通じた削減、或いは対象設備群全体として同等の削減実績を挙げ得るその他の手法、を選択することができる。  
具体的には、①発電所の熱効率改善、②高排出の発電所から低炭素の発電所への稼働シフト、③再生可能エネルギーの利用拡大、の3つの削減手法が提示され、さらに。省エネ措置を通じた電力需要削減や、州内及び複数州の間での排出量取引を通じた目標達成も認められる。
- ④ 各州は2030年の長期目標に加えて、2022-29年間の任意の時点の中期目標を設定する（即ち削減実績を上げることが求められるのは2022年以降）。
- ⑤ 各州は州実施計画を連邦環境保護庁に2016年9月6日までに提出するか、同年9月6日に暫定実施計画を提出のうえ期限延長を申請する。すべての州が2018年9月6日までに実施計画策定を完了しなければならない。
- ⑥ 早期の排出削減努力を促すため、州が任意で参加するClean Energy Incentive Program (CEIP)を設置。2020-21年の排出削減効果が見込める需要抑制または再生可能エネルギー事業への投資を支援する。具体的には環境保護庁が3億トン相当の排出枠を留保し、適格な事業に対し無償排出割当として付与する。

これらの修正は、既述したESPS案の法的脆弱性に関する指摘に対応して加えられたもので、最終規則では111条(d)に基づく環境保護庁の規制権限と各規定の法的根拠について入念な説明が記載されている。

具体的には、石炭火力発電所とガス火力発電所に個別に適用される排出原単位基準は、111条(a)の定義に基づけばBSERは個別設備に適用される排出原単位の形で規定され

---

<sup>539</sup> U.S. EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units” (Docket No. EPA-HQ-OAR-2013-0602), August 3 2015.

るべき、との批判に対応している。各州の削減目標は、既存発電所の性能及び熱効率改善の余地に関する技術的検討を踏まえて決定された上記原単位基準と、各州の発電設備構成およびエネルギー省が公表している電力需要見通しに基づき算出されたもので、州別割当の決定過程が恣意的、との批判に反駁し得るものとなっている。

ESPS 案では BSER として定義されていた、発電所敷地外 (beyond-the-unit) の措置である稼働シフトと再生可能電力は、各州が代替的に実施することが可能な「対象設備群としての排出削減措置」と位置づけられた。そして、複数発電所を纏めた「設備群」としての削減が認められる根拠として、電力供給システムは送電線を通じて連系された多数の発電所及び需要家から構成されており、系統運用機関が多数の発電所と需要家全体での需給バランスを維持している運用実態について説明が加えられている。そしてこの理由から、需要家側の省エネや、複数州で連携しての削減措置および排出量取引も認められる、としている。

但し、法的脆弱性を減じる工夫はなされたものの、石炭産出州を中心とする保守的州と多くの企業や業界団体は司法審査を求める方針を変えていない。米国鉱業協会は8月3日、ESPSの撤回を求める方針を表明するとともに、環境保護庁に対し訴訟が結審するまでESPSの実施を凍結するよう求めた<sup>540</sup>。既に指摘した環境保護庁が111条(d)に基づき発電所を規制する権限はない、との主張に加え、①本規則は米国の電力システムに根本的な転換を迫るものだが、議会は連邦動力法 (Federal Power Act) において電源計画の権限を州に留保しており、環境保護庁が電力供給と消費のあり様を指図する本規則は大気浄化法111条(d)の誤った解釈に基づいている、②本規則は石炭消費の削減を図るものだが、石炭産業は資本集約的で開発リードタイムが長いため、需要減に対応するには計画的に事業を縮小する必要がある、今般規定された年限は不十分、③環境保護庁が認めるとおり、本規則が完全に実施された場合でもCO<sub>2</sub>濃度は大幅に低減せず気候変動も抑止されないなど、実施を遅らせることによる損失は大きくない、と主張している。また、ウェストバージニア州司法長官は8月5日、15州と連名で環境保護庁に対し本規則の実施凍結を申し入れた<sup>541</sup>。本規則は大気浄化法の誤った解釈に基づく環境保護庁の権限乱用であり司法審査を通じて無効かされると確信するが、結審するまで州政府が実施計画作成に無駄に人員・予算を投入しなくて済むように、との理由である。

---

<sup>540</sup> Hal Quinn, President & CEO of the National Mining Association, “The letter to The Honorable Gina McCarthy, Administrator of the U.S. Environmental Protection Agency,” August 3 2015. (<http://www.nma.org/pdf/tmp/080315-NMA-request-for-EPA-to-Stay-CPP.pdf>)

<sup>541</sup> Office of the WV Attorney General press release, “Attorney General Patrick Morrissey Joins 15 Other States To Ask EPA For Stay In Its Clean Power Plan,” August 5 2015.

表 8 Clean Power Plan における各州の排出基準

州	ポンド /MWh	百万トン ('30-31)	州	ポンド /MWh	百万トン ('30-31)	州	ポンド /MWh	百万トン ('30-31)
アラバマ	1,018	113.76	メイン	779	4.15	オハイオ	1,190	147.54
アリゾナ	1,031	60.34	メリーランド	1,287	28.70	オクラホマ	1,068	80.98
アーカンソー	1,130	60.65	マサチューセッツ	824	24.21	オレゴン	871	16.24
カリフォルニア	828	96.82	ミシガン	1,169	95.09	ペンシルバニア	1,095	179.64
コロラド	1,174	59.80	ミネソタ	1,213	45.36	ロードアイランド	771	7.04
コネチカット	786	13.88	ミシシッピ	945	110.93	サウスカロライナ	1,156	52.00
デラウェア	916	9.42	ミズーリ	1,272	50.61	サウスダコタ	1,167	7.08
フロリダ	919	210.19	モンタナ	1,305	22.61	テネシー	1,211	56.70
ジョージア	1,049	92.69	ネブラスカ	1,296	36.55	テキサス	1,042	379.18
アイダホ	771	2.99	ネバダ	855	27.05	ユタ	1,179	47.56
イリノイ	1,245	132.95	ニューハンプシャー	858	8.00	バージニア	934	54.87
インディアナ	1,242	152.23	ニュージャージー	812	33.20	ワシントン	983	21.48
アイオワ	1,283	50.04	ニューメキシコ	1,146	24.83	ウェストバージニア	1,305	102.65
カンザス	1,293	43.98	ニューヨーク	918	62.51	ウィスコンシン	1,176	55.97
ケンタッキー	1,286	126.25	ノースカロライナ	1,136	102.53	ワイオミング	1,299	63.27
ルイジアナ	1,121	70.85	ノースダコタ	1,305	41.77			

(出所) EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units” (Docket No. EPA-HQ-OAR-2013-0602), August 3 2015

本論文執筆段階では、今後の訴訟の展開を見通すことはできないが、既に整理したとおり、パブリックコメントで指摘された ESPS の問題点は大きく①111 条(d)の解釈、②規制影響分析の妥当性、③BESR と削減目標の決定及び規制影響分析を支える情報収集・分析手続の適正性、に分けられる。BESR と削減目標については最終規則の段階で法的脆弱性を減じる工夫がされたが、規制影響分析については批判に対応した修正は加えられておらず、今後の争点として残るものと考えられる。

ところで、ESPS 最終規則 (Clean Power Plan) は 1990 年大気浄化法第 4 章で導入された酸性雨プログラムによく似た制度となっている。第 1 章で述べたとおり、酸性雨プログラムは石炭火力発電所からの SO<sub>2</sub>・NO<sub>x</sub> 排出規制・排出量取引制度であり、議会が初めて排出量取引を立法の形で認めたものである。主要な特徴として、

- 石炭火力発電所という単一の排出源 (source category) が対象
- 個別設備が達成すべき排出原単位基準 (rate-base goal) を設定
- 基準の超過達成分を、原単位×発電電力量 で算出した排出量ベース (mass-base) でクレジットとして売買可能
- 短期間で排出削減効果を得るべく、早期に排出削減のための設備投資を行った事業者に対し、連邦政府が保有する排出枠 (allowance reserve) を、実質的に無償で付与

という点が挙げられる。Clean Power Plan の場合は、

- 石炭火力発電所とガス火力発電所という二つの排出源が対象
- 二つの排出源それぞれに、個別設備が達成すべき排出原単位基準を設定
- 原単位基準を換算した排出量ベースでの目標達成を認め、超過達成分のクレジット取引を認める
- 早期に省エネ又は再生可能電力に投資した者に、連邦政府が排出枠を付与

となる。つまり、1974年のバブル手法に始まり1990年大気浄化法の酸性雨プログラムに至る、直接規制の遵守を促すための柔軟性措置としての取引制度である。2005年に環境保護庁が試みた発電所水銀規制及び排出量取引もまた、原単位基準の柔軟性措置としての取引制度であった。

このことから、排出量取引の根底にある、市場メカニズムを活用することで汚染削減に要する社会全体の費用を最小化できるというアイディアは、現在も説得力を失っていないことが窺える。2009～10年に議会が気候変動法案可決に失敗した背景に、「利益の政治」の要素に加えて「アイディアの政治」の要素、即ちオバマ政権が支持した取引制度は全産業に係る排出総枠を産業/企業別に政治的に配分する方式であり、コンセンサスを得た取引制度のアイディアが歪められたことも一因となった、という本論文第一章での考察を裏付けるものである。

## 第五節 小括

本論文第三章では、行政機関の裁量権濫用をいかに監視するか、という命題について、理論やイデオロギーのレベルで、1960～70年代に提唱された市民の参加拡大による監視から、1980年代以降は大統領府による監視へと、支配的パラダイムが変容したことを指摘した。そして第四章では、実態として、ニクソン政権下で導入された規制審査手続がレーガン政権下で強化され、当初は議会や公共団体からの反発を招いたものの、クリントン期以降は徐々に受け入れられ、今日では所与の制度となっていることを指摘した。規制審査手続がこのように受容され定着した一因として、手続の透明性、一貫性、分析の客観性を高める方向で改善が図られたことが寄与した。しかし、第四章で環境保護庁によるオゾン濃度基準の検討と見送りの経緯を概観した際に指摘したとおり、オバマ政権下では、情報・規制問題室による規制審査が大統領の政治的目的に沿って恣意的に運用された例が存在する。

本章では、オバマ政権が二期目の国内政策の最重点課題と位置付ける発電所のCO<sub>2</sub>排出規制において大統領府（情報・規制問題室）が果たしている役割に注目した。新設発電所に適用される温室効果ガス排出基準（NSPS）の策定過程で、環境保護庁は告知とコメントの手続に付した規則案を一旦取り下げて実質的修正を行った。また最終的に公布された

NSPS および既設発電所に係る排出基準（ESPS）においても、発電所の運用実態及び電力安定供給上の必要性に関する指摘、およびコメントを通じて把握された法的脆弱性に対応して、規則内容の改善が図られた。しかし、2012年4月のNSPS案撤回から2013年9月の再告知までの間に環境保護庁はホワイトハウスとの間で協議を重ね、手続が遅延したことは既述のとおりであり、規則案に関する環境保護庁の決定に大統領府が影響を与えた可能性は十分に考えられる<sup>542</sup>。

さらに規則制定の途中で「炭素の社会的費用」（SCC）推計が上方修正され、厳格なCO<sub>2</sub>排出規制を正当化し易くなったことも本論で述べたとおりである。大統領府の行政管理予算局主導の下で行われた同推計は様々な学術分野の専門家から批判を受け、推計手続についても透明性と参加機会の欠如、恣意性が指摘されるにもかかわらず、大統領府は同推計は行政手続法上の規則に該当せず、告知とコメント（及び司法審査）の対象にならない、として発電所CO<sub>2</sub>排出の規則制定手続を進めてきた。

クリントン政権期以降、規制審査の根幹をなす費用便益分析の客観性を高めるため、行政管理予算局はCircular A-4に代表されるガイドラインを策定し、議会も「情報の質法」を制定して行政機関の決定の根拠を成す情報の客観性、有用性及び完全性を要求してきた。この結果、炭素の社会的費用推計を巡って割引率の選択が争点となったように、分析の技術的な問題が、政治的争点として重要性を増してきた。しかし、利害関係者が行政機関の政策決定について、当該行政機関が行政管理予算局から与えられるガイドラインの適正性を理由に異議を唱えようとした場合、大統領府は行政手続法上の行政機関に該当しない、或いは行政管理予算局ガイドラインは規則に該当しない、規則案告知以前の大統領府の関与は規則制定手続に該当しない、等の理由から、司法審査の機会が得られないことになる。

規則制定過程における大統領府の関与について検証の機会が限られることの問題点は、古くはオルソン(1984)が批判し、規制審査が定着した今日でもリブモア&レヴェス(2013)が指摘するとおりであり<sup>543</sup>、実際に炭素の社会的費用の事例で顕在化している。残すところ1年余りとなったオバマ政権の任期中に、発電所CO<sub>2</sub>規制の公布と各州の州実施計画の策定を終え、将来の政権交代によって撤回されない状態に持ち込むという政治的動機が働くなかで、炭素の社会的費用推計と規制審査は、大統領府にとって非常に使い勝手の良い、強力な政策手段であるといえる。

---

<sup>542</sup> *Washington Post*, “EPA may delay climate rules for new power plants,” March 16 2013.

<sup>543</sup> Olson (1984), Livemore & Revesz (2013).

## 終章

本研究は、オバマ政権が議会での温室効果ガス排出規制の立法に失敗し、その後、環境保護庁（EPA）を通じて既存の大気浄化法に基づく規則制定を進め、産業界や共和党議員のみならず法学者からも批判を浴びつつ、着々と前進してきた経緯を目の当たりにしての、米国政治において何か異質なことが起きているのではないか、という疑問から始まった。

従って、事態の進展をなぞる形で、第一章では、運輸を除く経済全部門に係る温室効果ガス排出規制・取引制度法案の可決に失敗した経緯を取り上げた。1970年代以降、環境規制の実施に際しては、被規制者の経済的インセンティブを利用することで遵守に伴う費用負担が抑えられ、かつ高いレベルの目標達成が見込まれる、という考え方が受容され、その代表的手法である排出量取引という政策手法が1990年には議会超党派で承認された。しかし2009～10年の議会では、排出量取引を伴う温室効果ガス排出規制が承認されなかった。この要因として、オバマ政権が提案した取引制度が、科学的根拠に基づく司令統制型規制の柔軟性措置という過去に受容された取引制度の概念とは乖離していたことを明らかにした。気候変動法案成立を断念した後、オバマ政権は既存の大気浄化法に基づいて温室効果ガス排出に係る規則制定を進めており、柔軟性措置としての排出量取引制度を盛り込むことを図っている。つまり「司令統制型規制の柔軟性措置として取引制度が有用」というアイディアの説得力は失われておらず、オバマ政権は議会を迂回して、大気浄化法の援用・解釈変更を通じて取引制度の導入を図っているのである。

第二章では、行政手続法に規定される複数の規則制定手続が、政府規制を巡るどのような問題に対応して、いかなる理念に基づき制度化されたのか、その経緯と各手続の長所短所に関する評価を整理した。中でも、規則制定手続の円滑化と訴訟回避を目的として1970年代に提案され1990年に法制化された、利害関係者による交渉型の規則制定手続は、クリントン政権がこれを推奨したこともあり1990年代前半に頻繁に実施されたが、1990年代末以降は殆ど利用されていない。そうした中でも、オバマ政権は交渉型手続を通じて自動車に係る温室効果ガス排出規制を策定していることから、この事例を分析し、既存研究では指摘されていない交渉型手続の問題点を指摘した。但し、全般的には規則制定にあたる行政機関の担当官が交渉型手続に消極的なことは前述のとおりであり、その根底には、手続としての利便性の有無を超える理由があると推測される。

第三章では、その理由について考察を行った。本来的に行政機関は、議会から法令に基づき委任された規則制定権限を他機関に再委任することは認められておらず、市民ないし利害関係者に対し、行政手続へのどの程度の参加を認めるか、という問題は、再委任の是非を巡る問題、或いは行政機関に対する政治的統制を誰が担うべきか、という問題でもある。そのため、これらの問いに関する行政法理論の変遷を整理したところ、1980年代に交

渉型手続が議会で検討されている間に、歴代政権が行政改革の取組みとして規則制定手続に対する大統領府の関与を拡大する制度を導入・強化し、それが 1990 年代には制度として定着したことが確認された。その根底には、執政権、すなわち法律を執行する権限は唯一大統領に与えられているという行政権一元化理論があり、規則内容の立案という法律執行手続の一部分を行政府外の利害関係者に譲渡する交渉型手続とは矛盾する。この、支配的パラダイムとのミスマッチに因り、規制交渉は普及に至らなかった、と考えられる。

第四章では、1990 年代以降の支配的パラダイムであるとされる大統領府による行政手続への関与について深掘りする形で、かつ次章の準備作業として、規制審査が制度化され、受容され定着した過程を整理した。規制審査が導入された 1970 年代と大統領府による統制が強化された 1980 年代には、法的正当性の観点から批判が起きたが、今日では規制審査の法的根拠は確立しているといえる。また、大統領府が経済界の利益を優先し環境・安全等の社会的価値を犠牲にするという、バイアスの問題も指摘され、大統領府と外部利害関係者の接触について透明性を高める工夫がされた。さらに恣意性への批判に応じて、行政決定の根拠として科学的知見や経済分析が重視されるようになった。他方、1990 年代以降は規制審査の目的として「大統領の政策との整合性」が公に表明され、大統領府の政治的利害が科学的根拠に優先する事例も確認されている。このように第四章では、大統領府主導の規制審査が政治的に受容された過程と、現在もなお残っている問題点について明らかにした。

第五章では、前章で整理した規制審査を巡る論点が、オバマ政権が進める発電所の温室効果ガス排出規制の策定過程でどのように表れているのか、詳細な検討を行った。1990 年代以降は行政決定の根拠を成す情報の客観性、有用性及び完全性に関する要求が高まったが、これにより規則制定手続は一層専門化したといえる。規則制定の過程で、環境保護庁と大統領府はそれぞれ、利害関係者から情報・データの提供を得て規則案の修正を重ねた。その意味で、交渉型手続とは異なる形で、オバマ政権が重視する「規則制定の早い段階における参加拡大」が図られたといえる。他方で、行政機関の情報収集・分析は大統領府が示すガイドラインに沿って行うことが求められ、大統領府はガイドライン策定を通じて規則の実質的内容に影響を与えることが可能である。発電所排ガス規制については、規制の費用便益分析の尺度として使われる「炭素の社会的費用」推計がその例である。大統領府の行為は判例により、行政手続法が定める透明性確保や参加と司法審査の機会確保の適用を受けない、とされる。

以上を総合すると、オバマ政権は既存の大気浄化法に基づいて温室効果ガス排出に係る規則制定を進めており、排出基準設定の権限自体は連邦最高裁判所により、環境保護庁の権限として認められているが、取引制度の導入は大気浄化法の解釈変更に相当する。その規則制定過程では、大統領府が行政機関の規則案を差し戻すこともできる強い権限を備え、



利害関係者から直接に情報収集し、また行政機関が行う費用便益分析の尺度を自在に決定してきた。かくして、最終的に公布された発電所の排ガス規制では、立法府と司法府の両方による審査を免れる形で排出量取引制度が実施されようとしているのである。これは冒頭で述べたとおり、憲法が規定する三権分立原則および参加と司法審査の機会確保を目的とした行政手続法との、整合性のある説明が困難な事態であるといえる。

本研究は、米国の政治制度が変質しつつあることを窺わせる一つの事例群について詳細な検討を加えたにすぎず、今後、事例を追加して、この現象がどの程度一般的に適用されるのか、分析を深める必要がある。この点は本研究の限界であるが、他方で、温室効果ガスという同一物質の排出規制導入を目指してオバマ政権が場を変え手法を変え取り組んできた一群の事例からは、以下のような示唆が得られると考える。

第一に、米国の環境政策について、日本では一般的に、民主党は環境規制に積極的で共和党は否定的であり、特に汚染者への課税や政府が数値目標を課す形の直接規制は、共和党にとって受け入れ難いが、排出量取引制度は受容可能な選択肢である、との理解が浸透している。しかし本論文で明らかにしたとおり、1970年代から実験的に実施され、1990年に共和党議員と共和党大統領の支持を得て法制化された排出量取引は、直接規制を代替する手段ではなく、直接規制の遵守を助け費用を低減するための補完的手段であった。2000年代においても、共和党政権下で環境保護庁が提案した水銀の排出量取引制度は直接規制の補完的手段であった点を踏まえれば、オバマ政権下での気候変動法案の失敗要因は、温室効果ガスの排出総量規制の是非と、取引制度の是非とを分けて考える必要がある。このことは、米国の環境政策における直接規制とインセンティブ型規制、即ち「市場機能」と「政府の役割」を理解するうえで留意すべき重要な点である。

第二に、行政手続への市民参加と大統領府の関与について、行政法理論の変遷及び歴代政権による規制改革の内容を整理した結果、レーガン政権からオバマ政権に至る5代の政権が、一貫して大統領権限の強化を図ってきたことが確認された。先行研究でも、レーガン政権による行政手続への統制強化の背景にある行政権一元化理論をクリントン政権、オバマ政権も踏襲していることが指摘されている。本論文でとりあげた温室効果ガス排出規制の例では、特に規則制定の根拠となる科学については、「どの研究が最善の科学的知見か」を巡る決定を大統領府が独占しており、大統領府の権限強化、大統領府による科学的根拠の重視と、科学技術の進展に伴い政策論争が専門化した結果として、オバマ政権下で大統領府は大幅な裁量権を獲得したといえる。

但し、本論文では大統領の政策実現手段の自由度が高まった点を強調したが、言うまでもなく、行政機関及び大統領府は無制限の裁量権を得たわけではない。大気浄化法に基づく一連の温室効果ガス排出規制が可能になった背景には、環境保護庁に対し産業施設への

規制権限を認めた 1990 年大気浄化法と、同法の規制対象物質に温室効果ガスが含まれる、とする最高裁判決、そして、窒素酸化物・二酸化硫黄の排出量取引を規定する大気浄化法第 4 章という援用可能な条文の存在が不可欠であった。

他方、法定有害物質を規制対象とする大気浄化法 112 条を温室効果ガスに援用できなかった例や、規則制定手続について、行政機関が交渉型手続に消極的な中でも法令で規制交渉を義務付けている場合には規制交渉委員会が設置されている例が示すとおり、議会の意思が法令により明確に示される場面では、行政機関と大統領府の裁量は限定される。発電所排ガス規制について、主に共和党議員が大統領権限の拡張であると批判している点は既述のとおりだが、行政府の肥大化の要因として、議会が、詳細な立法を行う場合のコストを重大視して行政機関への委任を拡大し、また行政機関に対する監視を大統領府や利害関係者に担わせることにメリットを見出していたことも、先行研究により指摘されている<sup>544</sup>。

この点、オバマ政権下での行政権限の行使を契機として、議会が再び政策決定における主導権回復を図り、行政機関への委任を抑制する方向へ向かうのか、あるいは別の手段で大統領府の介入を抑止しようと図るのか、本研究は、米国の政治制度において進展しつつある連続的変化の一局面を捉えて分析したものである。

第三に、大統領府による規制審査は、米国においてすらも広く知られた制度ではないが、規制審査の本来目的である行政の効率化は、米国に限らず多くの国で政策課題となっている。政府規制に起因する過大な経済的負担を回避し、かつ過小規制のリスクを防ぐための手段として、費用便益分析やリスク評価も各国で重視される傾向にある。しかし本論文で検討した米国の事例及び先行研究からは、費用便益分析を核とする規制審査が結果的に行政手続をより一層専門的で難解なものにしており、必要な知識、情報と分析能力をもつ特定の参加主体に影響力が集中している実態が明らかになった。この点は、科学技術に関連する政策の形成過程において「科学的根拠」をどのように取り入れるべきか、その過程で政府外の専門家、利害関係者と市民の参加のあり方、いわゆる社会的合意形成のあり方を考えるうえで、米国と日本の政治制度の差異を勘案しても参考にすべき点があろう。この比較の観点からの分析もまた、今後の研究課題としたい。

---

<sup>544</sup> Epstein & O'Halloran (1999), McCubbins, Noll & Weingast (1989).

別表 規制交渉の実施例一覧（1983～2013年）

連邦公報 巻号(又は頁)	委員会設置 の告知	タイトル	機関	状況	公布 年月	交渉を義務づける 立法規定
48巻 31412	1983/7/8	Occupational Exposure to Benzene	労働安全衛生局	最終規則	1987/9	—
48巻 21339	1983	Flight Time Limitations and Rest Requirements	連邦航空局	最終規則	1985	—
49巻 15576	1984/4/24	Nonconformance Penalties for Heavy-Duty Engines and Heavy-Duty Vehicles Under Clean Air Act	環境保護庁	最終規則	1985/8	—
	1984/8	Emergency Pesticide Exemptions	環境保護庁	最終規則	1986	—
51巻 5205	1986	Informal Dispute Settlement Procedures	連邦取引委員会	中止		—
51巻 38472	1986	Air Quality Regulations for Oil and Gas Operations Offshore California	内務省	中止		—
52巻 5065	1987/2/18	New Source Performance Standards for Residential Wood Heaters	環境保護庁	最終規則	1988/2	—
53巻 45134	1988	Interstate Spread of Varroa Mites	農務省	中止		—
53巻 40233	1988	Indemnity Agreements with Radiopharmaceutical Licensees	原子力規制委員会	中止		—
54巻 48647	1989	Peleontology, Fossil Collection on Federal Lands	内務省	中止		—
	1990	Scrapie Indemnification	農務省	最終規則	1992/11	—
	1990	Emission reduction and other performance standards for reformulated gasoline	環境保護庁	最終規則	1994/2	—
55巻 52884	1990	Recycling of Lead Acid Batteries	環境保護庁	中止		—
	1990	State Vocational and Applied Technology Education Program	教育省	最終規則		1990年修正職業教育法
56巻 58202	1991/11/18	Response Plans for Marine Transportation-Related Facilities, Oil Spill Vessel Response Plan	沿岸警備隊	最終規則	1996/1	—
56巻 65863	1991	Ex Parte Regulations	エネルギー省	中止		—
56巻 21348	1991	NOx Emissions Reduction Provisions	環境保護庁	中止		—
56巻 4957	1991	Underground Injection Control, Class II Wells	環境保護庁	中止		—
	1991	Aviation Rulemaking Advisory Committee; Transport Airplane and Engine issues	連邦航空局	最終規則	1999/7	—
57巻 1730	1992/1/15	National Emission Standards for Coke Oven Batteries	環境保護庁	最終規則	1993	—
57巻 53866	1992/11/13	Disinfectant Byproducts in Drinking Water	環境保護庁	最終規則	1996/5	—
57巻 61860	1992/12/29	Safety Standards for Steel Erection	労働安全衛生局	最終規則		—

57 卷 24765	1992	Modification of the Hazardous Waste Manifest System	環境保護庁	最終規則	2005/3	—
	1992	National Primary Drinking Water Regulations: Interim Enhanced Surface Water Treatment	環境保護庁	最終規則	1998/12	—
57 卷 1443	1992	National Volatile Organic Compound Emission Standards for Architectural Coatings	環境保護庁	最終規則	1998/9	—
57 卷 39661	1992	Mobile Satellite Service in the Frequency Bands Above 1 GHz	連邦通信委員会	中止		—
58 卷 33061	1993	Phase 2 Emission Standards for New Nonroad Spark-Ignition Handheld Engines At or Below 19 Kilowatts	環境保護庁	最終規則	2000/4	—
58 卷 34011	1993/6/23	National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants; Final Standards for Hazardous Air Pollutant Emissions From Wood Furniture Manufacturing Operations	環境保護庁	最終規則	1995/12	—
59 卷 1 号	1994/1/3	Operating Subsidies for Vacant Public Housing Units	住宅土地開発省	最終規則	1996/2	1992 年住宅地域開発法
59 卷 12	1994/1/19 (初回会合)	Guaranty Agency Reserves Negotiated Rulemaking Advisory Committee	教育省			1965 年高等教育法修正 1993 年学生ローン改革 法
59 卷 7964	1994/2/17	Local Multipoint Distribution Service and Fixed Satellite Service	連邦通信委員会			—
59 卷 16164	1994/4/6	Electronic Filing of Tariffs	州際通商委員会	中止		—
59 卷 32943	1994/6/27	Amendments of Regulations to Establish Liability for Royalty Due on Federal and Indian Leases, and Responsibility to Pay and Report Royalty and Other Payments	鉱物管理局	規則案	1995/6	—
59 卷 32944	1994/6/27	Amendments to Gas Valuation Regulations for Federal Leases	鉱物管理局	規則案	1995/11	—
59 卷 127 号	1994/7/5 (初回会合)	Direct Student Loan Regulations (The Director Student Loan Regulations Negotiated Rulemaking Advisory Committee)	教育省	最終規則	1994/12	1965 年高等教育法修正 1993 年学生ローン改革 法
59 卷 158 号	1994/8/17	Railroad Workplace Safety; Roadway Worker Protection	鉄道管理局	最終規則	1997/4	—
59 卷 54372	1994/10/28	Helping Disadvantaged Children Meet High Standards	教育省	最終規則	1995/7	1965 年初等中等教育法
59 卷 225 号	1994/11/23	requirements for hearing aid compatible (HAC) telephones in workplaces	連邦通信委員会			—
59 卷 249 号	1994/12/29	Indian Health Service: Indian Self-Determination and Education Assistance Act Amendments	内務省 保険社会福祉省	最終規則	1996/6	インディアン自決法 1994 年修正法

59 卷 52129	1994	Revisions of Wage Index for Medicare Reimbursement of Hospice Services	保険社会福祉省	最終規則	1997/8	—
59 卷 28304	1994	Federal Gas Valuation	内務省			—
59 卷 16164	1994	Electronic Filing of Tariffs	州際通商委員会	中止		—
60 卷 1 号	1995/1/3	Low-Income Public and Indian Housing—Vacancy Rule	住宅土地開発省	最終規則	1996/2	—
60 卷 31 号	1995/2/15	Joint Tribal and Federal Self-Governance	先住民問題局	暫定規則	1996/4	1994 年先住部族自決法
60 卷 39 号	1995/2/28	Borrower Defense Regulations	教育省	中止		—
60 卷 49 号	1995/3/14	Coal Refuse Disposal	露天採炭復旧局	中止		—
60 卷 1539	1995/3/27	Access to Telecommunications Equipment and Services by Persons With Disabilities: Hearing Aid Compatible Telephones	連邦通信委員会	最終規則	1996/8	—
60 卷 68 号	1995/4/10	Drawbridge Operations, Chicago River, IL	運輸省	最終規則	1995/10	—
60 卷 97 号	1995/5/19	Cape Cod National Seashore Off-Road Vehicle Use	国立公園局	最終規則	1998/2	—
60 卷 111 号	1995/5/22	Marine Mammals Protection	農務省	最終規則	2001/1	—
60 卷 155 号	1995/6/9	Federal Motor Vehicle Safety Standards; Lamps, Reflective Devices and Associated Equipment	道路交通安全局	最終規則	1997/3	—
60 卷 169 号	1995/8/11	Pension Benefit Guaranty Corporation's regulations governing reportable events	年金給付保証公庫			—
60 卷 52135	1995/8/31	Older Workers Benefit Protection Act of 1990	雇用機会均等委員会	最終規則	1998/6	高齢勤労者給付保護法、1967 年雇用者年齢差別禁止法修正法
60 卷 206 号	1995/10/5	Reportable Events Negotiated Rulemaking Advisory Committee	年金給付保証公庫	最終規則	1996/12	—
60 卷 246 号	1995/10/25	Real Estate Settlement Procedures Act (RESPA); Mortgage Broker Fee Disclosure Rule	住宅土地開発省	規則案 ⇒中止		—
FR 卷 47650	1995/12/22	Americans With Disabilities Act Accessibility Guidelines; Play Facilities	建設・輸送障害問題 解決協議委員会	最終規則	2000/10	—
FR 卷 6977	1995	Amendments to Gas Valuation Regulations for Indian Leases	鉱物管理局	最終規則	1999/8	—
61 卷 22 号	1996/2/1	Tuna Management in the Mid-Atlantic	海洋漁業局			—
61 卷 48 号	1996/3/11	Railroad Safety Advisory Committee	鉄道管理局	最終規則	2011/11	—
61 卷 83 号	1996/4/29	Commercial Driver Physical Qualifications As Part of the Commercial Driver's License Process	鉄道管理局	不調		—
61 卷 110 号	1996/6/6	Safety Standards Fire Protection in Shipyard Employment	労働安全衛生局	最終規則	2004/9	—

61 卷 128 号	1996/7/2	Pipeline Safety: Qualification of Pipeline Personnel	パイプライン安全局	最終規則	1999/8	—
61 卷 237 号	1996/12/9	Revision to Reporting Requirements for Motor Carriers of Property	運輸統計局	中止		—
61 卷 242 号	1996/12/16	steel erection activities in construction	労働安全衛生局	最終規則	2010/5	—
	1996	Tribal Self-Governance	住宅土地開発省	最終規則	2000/12	1998 年インディアン自決及び教育援助法
62 卷 75 号	1997/4/18	Accessibility Guidelines for Outdoor Developed Areas	建設・輸送障害問題解決協議委員会	最終規則	2013/9	—
62 卷 100 号	1997/5/23	Federal Health Care Programs: Fraud and Abuse; Statutory Exception to the Anti-Kickback Statute for Shared Risk Arrangements	保険社会福祉省	最終規則	1999/11	1996年医療保険の携行性と責任に関する法律
62 卷 75 号	1997/4/18	Accessibility Guidelines for Outdoor Developed Areas	建設・輸送障害問題解決協議委員会	最終規則	2013/9	—
62 卷 100 号	1997/5/23	Federal Health Care Programs: Fraud and Abuse; Statutory Exception to the Anti-Kickback Statute for Shared Risk Arrangements	保険社会福祉省	最終規則	1999/11	1996年医療保険の携行性と責任に関する法律
62 卷 167 号	1997/8/28	Highly Migratory Species Fisheries	海洋漁業局	最終規則		—
62 卷 184 号	1997/9/23	Medicare Program; Waiver Requirements and Solvency Standards for Provider-Sponsored Organizations	医療財政庁	最終規則	1999/12	1997 年財政収支均衡法
	1997	Implementation of the Native American Housing Assistance and Self-Determination Act of 1996	住宅土地開発省	最終規則	1998/3	1996 年先住民住宅支援及び自己決定法
63 卷 60 号	1998/3/30	Passenger Vessels	建設・輸送障害問題解決協議委員会	最終規則	2006/6	—
63 卷 72 号	1998/4/15	Plans Established or Maintained Pursuant to Collective Bargaining Agreements Under Section 3(40)(A)	年金福祉局			—
63 卷 106 号	1998/6/3	Medicare Program; Coverage and Administrative Policies for Clinical Diagnostic Laboratory Services	メディケア・メディケイドサービスセンター	最終規則	2001/11	1997 年財政収支均衡法
63 卷 107 号	1998/6/4	Hazardous Materials: Safety Standards for Preventing and Mitigating Unintentional Releases During Unloading of Cargo Tank Motor Vehicles in Liquefied Compressed Gas Service	運輸省特別研究計画局	最終規則	2003/4	—
63 卷 239 号	1998/12/14	Hours of Service of Drivers	連邦道路局	中止		—
63 卷 242 号	1998/12/17	Section 1115 of the Transportation Equity Act for the 21st	先住民問題局	最終規則		インディアン居留地道路

		Century (TEA-21)				プログラム
63 卷 71206	1998/12/23	Student Assistance General Provisions; General Provisions for Federal Perkins Loan Program, Federal Work-Study Program, Federal Pell Grant Program; and Federal Supplemental Educational Opportunity Grant Program	教育省	最終規則	1999/11	1965 年高等教育法 1998 年修正法
	1998/9	Reporting by Multiple Employer Welfare Arrangements and Certain Other Entities That Offer or Provide Coverage for Medical Care to Employees of Two or More Employers	年金福祉局	最終規則	2000/2	—
64 卷 14 号	1999/1/22	Medicare Program; Fee Schedule for Payment of Ambulance Services and Revisions to the Physician Certification Requirements for Coverage of Nonemergency Ambulance Services	メディケア・メディケイドサービスセンター	最終規則	2000/2	社会保障法、1997 年財政収支均衡法
64 卷 22 号	1999/2/3	Public Housing Operating Fund Program; Revised Transition Funding Schedule for Fiscal Year 2008 Through Fiscal Year 2012	住宅土地開発省	規則案	2006/11	1998 年優良住宅と就労責任法
64 卷 5 号	1999/3/19	Allocation of Funds Under the Capital Fund; Capital Fund Formula; Section 8 Housing Certificate Fund Rule	住宅土地開発省	最終規則	2000/3	1998 年優良住宅と就労責任法
64 卷 94 号	1999/5/17	Steel Erection; Re-establishment	労働安全衛生局	最終規則	2001/1	—
64 卷 97 号	1999/5/20	Vehicles Built in Two or More Stages	道路交通安全局	最終規則	2005/2	—
64 卷 125 号	1998/6/30	Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs	高等教育局	最終規則		1965 年高等教育法 1998 年修正法
64 卷 158 号	1999/8/17	Standards Governing the Design of Curbside Mailboxes	米国郵政公社	最終規則		—
64 卷 209 号	1999/10/29	Fixed Anchors in Wilderness	森林局	最終規則		—
64 卷 250 号	1999/12/30	Student Assistance General Provisions, Federal Family Education Loan Program, William D. Ford Federal Direct Loan Program, and Federal Pell Grant Program	高等教育局	最終規則	2000/11	1965 年高等教育法 1998 年修正法
65 卷 168 号	2000/8/29	ERISA Section 3(40) Negotiated Rulemaking Advisory Committee; Notice of Renewal	年金福祉局			—
65 卷 218 号	2000/11/6	Distribution of Fiscal Year 2003 Indian Reservation Roads Funds	先住民問題局	最終規則	2003/8	21 世紀交通平衡法
65 卷 228 号	2000/11/27	Off-Road Driving Regulations at Fire Island National	国立公園局	規則案	2003/7	—

		Seashore				
65 卷 234 号	2000/12/5	Tribal Self-Governance Amendments of 2000 (Joint Tribal and Federal Self-Governance)	インディアン保健局	最終規則	2002/5	2000 年先住部族自治修正法
	2001/6/30	Restrictions on Legal Assistance to Aliens (Solicitation for Expressions of Interest in Participation: Vol.66, No.175 2001、9/10 )	法律扶助機構	中止	2007/8	法律扶助機構規則制定 手続
	2001/6/30	Financial Eligibility	法律扶助機構	規則案	2005/5	—
66 卷 136 号	2001/7/16	Native American Housing Assistance and Self-Determination Act (NAHASDA); Revisions to the Indian Housing Block Grant Program Formula	住宅土地開発省	最終規則	2007/4	1996 年先住民住宅支援 及び自己決定法
66 卷 234 号	2001/12/5	Student Financial Assistance	教育省	最終規則		1965 年高等教育法 1998 年修正法
67 卷 13 号	2002/1/18	Improving the Academic Achievement of the Disadvantaged	初等中等教育局	最終規則	2002/7	2001 年落ちこぼれを 作らないための初等中 等教育法
67 卷 56 号	2002/3/22	Medicare Program; Establishment of Special Payment Provisions and Standards for Suppliers of Prosthetics and Certain Custom-Fabricated Orthotics;	メディケア・メディケイ ドサービスセンター	最終規則		2000 年メディケア等改 善保護法
67 卷 136 号	2002/7/16	Safety Standards for Cranes and Derricks	労働安全衛生局	最終規則	2010/8	—
67 卷 230 号	2002/11/29	General Requirements; Inspection, Repair, and Maintenance; Intermodal Container Chassis and Trailers	自動車運搬安全局	撤回		
67 卷 237 号	2002/12/10	Implementation of the No Child Left Behind Act of 2001	先住民問題局	最終規則	2005/4	2001 年落ちこぼれを 作らないための初等中 等教育法
68 卷 44 号	2003/3/6	Standards and Practices for All Appropriate Inquiries	環境保護庁	最終規則	2005/11	
69 卷 18 号	2004/6/28	Revisions to the Public Housing Operating Fund Program	住宅土地開発省	最終規則	2005/9	1998 年優良住宅と就労 責任法、2004 年度包括 歳出法
70 卷 34 号	2005/2/22	Indian Housing Block Grant Program	インディアン住宅局			1965 年高等教育法修正 法
70 卷 35 号	2005/2/23	Minimum Standards for Driver's Licenses and Personal Identification Cards	運輸省	中止		2004 年情報活動改革及 びテロ予防法
70 卷 123 号	2005/6/28	Dog Management at Golden Gate National Recreation Area	国立公園局			—



71 卷 20 号	2006/1/31	Charter Service	連邦公共交通局	最終規則	2008/1	2005年安全で責任ある柔軟かつ効率的な交通公平化法
71 卷 60 号	2006/3/29	Amendments to HUD's Environmental Regulations	住宅土地開発省	撤回		1996 年先住民住宅支援及び自己決定法
71 卷 160 号	2006/8/18	Programs Authorized Under Title IV of the Higher Education Act of 1965	高等教育局	最終規則	2007/11	1965 年高等教育法 1998 年修正法
		-Institutional Eligibility		最終規則	2009/10	
71 卷 236 号	2006/12/8	Federal student loan programs authorized by Title IV of the Higher Education Act of 1965	教育省	最終規則		1965 年高等教育法修正法
72 卷 121 号	2007/6/25	Passenger Vessel Emergency Alarms	建設・輸送障害問題解決協議委員会	規則案	2013/6	—
72 卷 244 号	2007/6/28	Off-Road Vehicle Management at Cape Hatteras National Seashore	国立公園局	最終規則	2013/1	—
72 卷 203 号	2007/10/22	Programs Authorized Under Title IV of the Higher Education Act of 1965	高等教育局	最終規則	2008/10	1965 年高等教育法修正 2007 年大学教育費削減法
		The Teacher Education Assistance for College and Higher Education (TEACH) Grant Program and Other Federal Student Aid Programs		最終規則	2008/6	
73 卷 82 号	2008/4/28	Indian Oil Valuation	鉱物管理局	最終規則	2007/12	—
73 卷 174 号	2008/9/8	Programs Authorized Under Title IV and Title II of the Higher Education Act of 1965, as Amended	高等教育局	最終規則		1965 年高等教育法修正、2008 年高等教育機会法
73 卷 205 号	2008/10/22	School facilities under the No Child Left Behind Act of 2001: Heating, Cooling, and Lighting Standards for Bureau-Funded Dormitory Facilities	先住民問題局	最終規則	2012/10	2001 年落ちこぼれを作らないための初等中等教育法
73 卷 205 号	2008/12/10	Conductor Certification (Railroad Safety Advisory Committee accepted a new task)	鉄道管理局	最終規則	2011/11	—
73 卷 251 号	2008/12/31	Programs Authorized Under Title IV of the Higher Education Act of 1965: High School Equivalency Program and College Assistance Migrant Program	高等教育局 初等中等教育局	最終規則	2010/10	1965 年高等教育法修正法
74 卷 7 号	2009/1/12	Native American Housing Assistance and	住宅土地開発省	最終規則	2012/12	1996 年先住民住宅支援及び自己決定法

		Self-Determination Reauthorization Act of 2008: Amendments to Program Regulations				
74 卷 99 号	2009/5/26	Federal postsecondary programs to foster student educational persistence and degree attainment	高等教育局	最終規則		1965 年高等教育法 1998 年修正法
		Foreign Institutions:Federal Student Aid Programs		最終規則	2010/11	
74 卷 173 号	2009/9/9	Program Integrity: Gainful Employment—New Programs	高等教育局	最終規則	2010/10	1965 年高等教育法修正 法
75 卷 90 号	2010/5/11	Designation of Medically Underserved Populations and Health Professions Shortage Areas	保険資源局	最終規則		2010 年患者擁護および 医療費負担適正化法
75 卷 226 号	2010/11/24	Livestock Mandatory Reporting Program; Establishment of the Reporting Regulation for Wholesale Pork	農務省	最終規則	2012/8	2010 年価格報告義務法
76 卷 20 号	2011/1/31	Indian Oil Valuation	天然資源歳入室	最終規則		—
76 卷 87 号	2011/5/5	Federal Perkins Loan Program, Federal Family Education Loan Program, and William D. Ford Federal Direct Loan Program	高等教育局	最終規則	2013/10	1965 年高等教育法 1998 年修正法
		Student Loan Programs				
		Teacher Preparation and TEACH Grant Programs				
76 卷 146 号	2011/7/29	Energy Conservation Program: Energy Conservation Standards for Distribution Transformers	エネルギー省	最終規則	2013/4	—
76 卷 207 号	2011/10/26	Teacher Preparation and TEACH Grant Programs	高等教育局			1965 年高等教育法修正 法
77 卷 84 号	2012/5/1	Federal Student Aid Programs authorized by the Higher Education Act of 1965	高等教育局	最終規則	2014/3	1965 年高等教育法 1998 年修正法
77 卷 117 号	2012/6/18	Osage Negotiated Rulemaking Committee	先住民問題局	合意成立	2013/4	合衆国・オーセージ族関 係調整合意
77 卷 128 号	2012/7/3	Native American Housing Assistance and Self-Determination Act of 1996	住宅土地開発省			1996 年先住民住宅支援 及び自己決定法
78 卷 48 号	2013/3/12	Commercial HVAC, WH, and Refrigeration Certification Working Group	エネルギー省	規則案	2014/2	—
78 卷 73 号	2013/4/16	Federal Student Aid programs	高等教育局			1965 年高等教育法修正 法
78 卷 113 号	2013/6/12	Indian Housing Block Grant Allocation	インディアン住宅局			1996 年先住民住宅支援 及び自己決定法

78 卷 141 号	2013/7/23	Appliance Standards and Rulemaking	エネルギー省			—
78 卷 224 号	2013/11/20	Title IV Federal Student Aid Programs, Program Integrity and Improvement	高等教育局			1965 年高等教育法修正法

(注) 規制交渉委員会の設置に関する告知の年月日について、連邦公報の巻号が不明のものは、規則案の告知または最終規則の公布の文中から、規制交渉委員会の設置の年月日を確認のうえ記載している。

規制交渉委員会が設置された後、規則案の告知ないし最終規則公布に至っていないものについては、規則制定の途中から他の規則と一本化されたケース、訴訟等の理由で規制交渉委員会における交渉プロセスが終了した後に規則制定そのものが中断されたケース、根拠法の改正等議会の働きかけにより交渉プロセスが終了した後に規則制定が中断されたケース、等が含まれる。

(出所) The U.S. Government Printing Office, Federal Register 各号



## 参考文献

- 秋吉貴雄「政策決定と政策知識－知識の政治の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』6（2008）
- 稲葉一将・阿部昌之、「書評：Cass Sunstein, *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, 1997」、『法政論集』180号（1999）
- 岩淵祥子「共和主義と自由主義－アメリカ思想研究についての一考察－」、『北大法学論集』第45巻第3号（1994）
- 上野透・池田千恵「米国のADRについて」『ちょうせい』総務省公害等調整委員会事務局編43号、2005年11月
- 加藤淳子「政策知識と政官関係」『日本政治学会年報』（1995）
- 木原正雄「米国における原告適格の法理・序説」『早稲田法学会誌第41巻』（1991）
- 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益－環境保護をめぐる政治過程』東京大学出版会（1997）
- 久保文明・砂田一郎・松岡泰・森脇俊雅『アメリカ政治』新版（有斐閣、2006）
- 古城誠「規制緩和論とアメリカ行政手続法－規制の失敗と裁判所の役割」『アメリカ法』1986-2号（1986）
- 小林康一「アメリカ合衆国における最近の共和主義的憲法理論をめぐる考察」、『明治大学大学院紀要第28集』（1991）
- 駒村圭吾「アメリカ合衆国における『立法権委任法理』の展開」(1)『法学研究』67巻3号(1994)、(2)『法学研究』67巻4号（1994）、(3)『法学研究』67巻5号（1994）、(4)『法学研究』67巻6号（1994）
- 園部逸夫『行政手続の法理』（有斐閣、1969）
- 筑紫圭一「米国における行政立法の裁量論」(1)『自治研究』第86巻第8号（1994）、(2)『自治研究』第86巻第9号（1994）、(3)『自治研究』第86巻第10号（1994）、(4)『自治研究』第86巻第11号（1994）
- 野口貴公美『行政立法手続の研究－米国行政法からの示唆－』日本評論社（2008年6月）
- A.ハミルトン、J.ジェイ、J.マディソン 著『ザ・フェデラリスト』（斎藤眞・中野勝郎 訳）岩波文庫（1999）
- 本多滝夫「アメリカにおける行政手続法理の生成（二）」『名古屋大学法政論集』120号（1988）
- 正木宏長「行政法と官僚制（2）」『立命館法学』299号（2005年6月）
- 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社（2005）

- 村松直子「「交渉による規則制定に関する法律」とアメリカ合衆国における規制理論」『法学論叢』145巻4号（1999）、147巻4号（2000）
- Frank Ackerman and Elizabeth A. Stanton, “The Social Cost of Carbon,” *Real-world Economics Review*, Issue 53, 2010
- “Climate Risks and Carbon Prices: Revising the Social Cost of Carbon,” *Economics: Open-access e-journal*, October 2012
- Frank Ackerman, “Secret Climate Cost Calculations: the Sequel,” TripleCrisis.com, June 10, 2013
- Susan Rose-Ackerman, “American Administrative Law under Siege: Is Germany a Model?” *Harvard Law Review*, Vol.107 April 1994
- Fred Anderson, Mary Ann Chirba-Martin, E. Donald Elliott, et.al, “Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review,” *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Vol.11 Fall 2000
- Donald R. Arbuckle, “Collaborative Governance Meets Presidential Regulatory Review,” *Journal of Dispute Resolution*, Vol.2009 Issue 2, 2009
- David J. Arkush, “Direct Republicanism in the Administrative Process,” *The George Washington Law Review*, Vol.81 2013
- Nicholas Bagley & Richard L. Revesz, “Centralized Oversight of the Regulatory State,” *Columbia Law Review*, Vol.106 January 2006
- Nancy Josephine Baldwin, “Negotiated Rulemaking: A Case Study of Administrative Reform,” Master Thesis at the Massachusetts Institute of Technology, 1981
- Steven J. Balla, “Between Commenting and Negotiation: The Contours of Public Participation in Agency Rulemaking,” *The Ohio State University A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Winter 2005
- Steven J. Balla & John R. Write, “Consensual Rule Making and the Time It Takes to Develop Rules,” in George A. Krause and Kenneth J. Meier, *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, University of Michigan Press, 2005
- Rachel E. Barkow, “Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design,” *Texas Law Review*, Vol.89 2010
- Petra Bartosiewicz & Marissa Miley, “The Too Polite Revolution: Why the Recent

- Campaign to Pass Comprehensive Climate Legislation in the United States Failed,”  
*Columbia Journalism School Centennial Report*, 2013
- James F. Blunstein, “Regulatory Review by the Executive Office of the President: An Overview and Policy Analysis of Current Issue,” *Duke Law Journal*, Vol.51 No.3 December 2001
- Lisa Schultz Bressman, “Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State,” *New York University Law Review*, Vol.78 No.2 2003
- “Judicial Review of Agency Inaction: An Arbitrariness Approach,” *New York University Law Review*, Vol.79 No.5 2004
- “Procedures as Politics in Administrative Law,” *Columbia Law Review*, Vol.107 December 2007
- Lisa Schultz Bressman & Michael P. Vandenberg, “Inside the Administrative State: A Critical Look at the Practice of Presidential Control,” *Michigan Law Review*, Vol.105 No.1 2006
- Dallas Burtraw, “Cost Savings, Market Performance, and Economic Benefits of the U.S. Acid Rain Program,” Resources for the Future, Discussion Paper 98-28-REV, 1998
- Charles C. Caldart & Nicholas A. Ashford, “Negotiation as a Means of Developing and Implementing Environmental and Occupational Health and Safety Policy,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.23 No.1 1999
- John L. Campbell, “Ideas, Politics, and Public Policy,” *Annual Review of Sociology*, Vol.28 August 2002
- Daniel Carpenter, David A. Moss et.al., “Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it,” The Tobin Project, Cambridge University Press, 2013
- Sheila M. Cavanagh, Robert W. Hahn, and Robert N. Stavins, “National Environmental Policy During the Clinton Years,” Resources for the Future Discussion Paper 01-38, September 2001
- Inimai M. Chettier and Jason A Schwartz, “The Road Ahead – EPA’s Options and Obligations for Regulating Greenhouse Gases,” New York University School of Law, Institute for Policy Integrity, report No.3 April 2009
- Timothy B. Clark, “Carter’s Assault on the Costs of Regulation,” *National Journal*, August 12, 1978

- Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol.3 October 1960
- Cary Coglianese, "Litigating Within Relationships: Dispute and Disturbance in the Regulatory Process," *Law & Society Review*, Vol.30 No.4 1996
- "Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking," *Duke Law Journal*, Vol.46 No.6 April 1997
- "Assessing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A Response to Phillip Harter," John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Paper Series, May 2001
- "Presidential Control of Administrative Agencies: A Debate over Law or Politics," *Journal of Constitutional Law*, Vol.12 February 2010
- Steven P. Croley, "Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process," *Columbia Law Review*, Vol.98 No.1 January 1998
- Richard S. Conley, "The Obama Regulatory Record: Partisanship, Perception, and the 2012 Election," Paper prepared for the conference "The Presidential Election of 2012", Hiram College, November 2012
- Richard Conniff, "The Political History of Cap and Trade," *Smithsonian Magazine*, August 2009
- Joseph Cooper & William F. West, "Presidential Power and Republican Government: The Theory and Practice of OMB Review of Agency Rules," *Journal of Policy* Vol.50 No.4 November 1988
- Curtis W. Copeland, "Changes to the OMB Regulatory Review Process by Executive Order 13422," Congressional Research Service, February 2007
- "Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs," Congressional Research Service, March 2011
- Thomas Crocker and John Dales, "The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems," in *the Economics of Air Pollution*, Harold Wolozin, ed., 1966
- Stephen P. Croley, "White House Review of Agency Rulemaking: An Empirical Investigation," *University of Chicago Law Review*, Vol.70 No.3 2003
- Lloyd N. Cutler & David R. Johnson, "Regulation and the Political Process," *Yale Law Journal*, Vol.84 No.7 June 1975



- John Dales, *Pollution, Property and Prices*, Toronto University Press, 1968
- Caroline DeCell. "Note: Deweyan democracy and the administrative state," *Harvard Law Review*, Vol.125 (2011)
- Linda deLeon & Robert B. Denhardt, "The Political Theory of Reinvention," *Public Administrative Review*, Vol.60 No.2 December 2000
- James V. DeLong, "Informal Rulemaking and the Integration of Law and Policy," *Virginia Law Review*, Vol.65 No.2 March 1979
- Christopher C. DeMuth and Douglas H. Ginsburg, "White House Review of Agency Rulemaking," *Harvard Law Review*, Vol.99 No.5 March 1986
- Martha Derthick & Paul Quirk, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, July 1985
- John Dewitt, "Civic Environmentalism: Alternatives to Regulation in State and Communities", A Division of Congressional Quarterly Inc., 1994
- David M. Driesen, "Is Cost Benefit Analysis Neutral?" *University of Colorado Law Review*, Vol.77 Spring 2006
- John Dunlop, "The Limit of Legal Compulsion," *Labor Law Journal*, Vol.27 February 1976
- Denny Ellerman, Paul L. Joskow, and Richard Schmalensee, "On Compliance and Emissions Trading under the U.S. Acid Rain Program," Center for Energy and Environmental Policy Research, Massachusetts Institute of Technology Center for Energy and Environmental Policy Research Working Paper 97-005, 1996
- M. Rhead Enion, "Using Section 111 of the Clean Air Act for Cap-and-Trade of Greenhouse Gas Emissions: Obstacles and Solutions," *Journal of Environmental Law*, Vol.30 No.1 2012
- David Epstein, Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge University Press, 1999
- Daniel A. Farber, "Taking Slippage Seriously," *Harvard Environmental Law Review*, Vol.23 No.2 1999
- Daniel J. Fiorino, "Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance," *Harvard Environmental Law Review*, Vol.23 No.2 1999
- Sheila Foster, "Environmental Justice in an Era of Devolved Collaboration," *Harvard*

- Environmental Law Review*, Vol.26 2002
- Meredith Fowlie, “Emission Trading, Electricity Industry Restructuring, and Investment in Pollution Abatement,” *American Economic Review*, Vol.100 No.3 June 2010
- David L. Franklin, “Legislative Rules, Nonlegislative Rules, and the Perils of the Short Cut,” *The Yale Law Journal*, Vol.120 No.2 November 2010
- Jody Freeman, “Collaborative Governance in the Administrative State,” *UCLA Law Review*, Vol.45 No.1 October 1997
- “Private Parties, Public Functions and the New Administrative Law,” *Administrative Law Review*, Vol.52 2000
- Jody Freeman & Laura I. Langbein, “Regulatory Negotiation and the Legitimacy Benefit,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.9 No.60 2000
- Jody Freeman & Jim Rossi, “Agency Coordination in Shared Regulatory Space”, *Harvard Law Review*, Vol.125 2012
- William Funk, “Bargaining Toward the New Millennium: Regulatory Negotiation and the Subversion of the Public Interest,” *Duke Law Journal*, Vol.46 1997
- Russell W. Galloway Jr., *Justice for All? The Rich and the Poor in Supreme Court History 1790-1990*, Carolina Academic Press, 1991
- Ross Garnaut, *Final report of the Garnaut Climate Change Review*, Cambridge University Press, September, 2008
- Geoffrey Garret & Barry Weingast, “Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community’s Internal Market,” in Judith Goldstein & Robert Keohane. *Ideas & Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993
- J. Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press, 1993
- Judith Goldstein & Robert Keohane, *Ideas & Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993
- H.S.Gordon, “The Economic Theory of a Common Property Resources: The Fishery,” *Journal of Political Economy*, Vol.62 No.2 April 1954
- John D. Graham, Paul R. Noe, and Elizabeth L. Branch, “Managing the Regulatory State: The Experience of the Bush Administration,” *Fordham Urban Law Journal*, Vol.33 No.4 2005
- Michael Greenstone, Elizabeth Kopits and Ann Wolverton, “Estimating the Social Cost of

- Carbon for Use in U.S. Federal Rulemakings: A Summary and Interpretation,” MIT Center for Energy and Environmental Policy Research Working Paper 2011-006, May 2011
- Sarah Grimmer, “Recent Developments in Administrative Law: Public Controversy over Peer Review,” *Administrative Law Review*, Vol.57 2005
- Robert Hahn and Roger Noll, “Designing a Market for Tradable Permits,” in *Reform of Environmental Regulation*, W. Magat edition, 1982
- Robert W. Hahn and Cass R. Sunstein, “A New Executive Order for Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost-Benefit Analysis,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.150 2002
- “The Precautionary Principle as a Basis for Decision Making,” *The Economist’s Voice*, Vol.2 No.2 2005
- Robert W. Hahn and Robert E. Litan, “Comment on Peer Review and Information Quality,” AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies, December 2003
- Peter A. Hall, “The Political Power of Economic Ideas,” Princeton University Press, 1989
- “Policy Paradigms, Social Learning, and the State,” *Comparative Politics*, Vol.25 No.3 April 1993
- Phillip J. Harter, “Negotiating Rulemaking: A Cure for Malaise,” *Georgetown Law Journal*, Vol.71 No.2 December 1982
- “Fear of Commitment: An Affliction of Adolescents,” *Duke Law Journal*, Vol.46 1997
- “Assessing the Assessors: the Actual Performance of Negotiated Rulemaking,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.9 No.1 December 1999
- Hugh Hecl, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press, 1974
- Tanya Heikkila & Edella C. Schlager, “Addressing the Issues: The Choice of Environmental Conflict-Resolution Venues in the United States,” *American Journal of Political Science*, Vol.56 Issue 4. October 2012
- Lisa Heinzerling, “Inside EPA: A Former Insider’s Reflections on the Relationship Between the Obama EPA and the Obama White House,” *Pace Environmental Law Review*, Vol.31 No.235 April 2014
- Megan Herzog, “EPA’s Proposed 111(d) Rule: Some Insights & Open Legal Questions,” part 1~4, Legal Planet, June 2014

- Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy analysis for the real world*, Oxford University Press, 1984
- Amanda Hollis-Brusky, “Helping Ideas Have Consequences: Political and Intellectual Investment in the Unitary Executive Theory 1981-2000,” *Denver University Law Review*, Vol.89 2011
- Thomas D. Hopkiins et. al, “An Evaluation of the Inflation Impact Statement Program: Prepared for the Economic Policy Board,” the staff of the Council on Wage and Price Stability and the Office of Management and Budget, December 1976
- “A Review of the Regulatory Interventions of the Council on Wage and Price Stability 1974-1980,” Council on Wage and Price Stability staff report, January 1981
- Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law 1870-1960: The Crisis of Legal Orthodoxy*, Oxford University Press USA, 1996
- Robert H.Jackson, *The Struggle for Judicial Supremacy: A Study of A Crisis in American Power Politics*, Alfred A. Knopf, Inc., 1941
- Michael Jeffery QC & Donna Craig, “Application of Environmental Conflict Resolution to Public Interest Issues in Water Disputes,” *International Journal of Rural Law and Policy*, Article 10. 2011
- Paul L. Joskow and Richard Schmalensee, “The Political Economy of Market-Based Environmental Policy: The U.S. Acid Rain Program,” Massachusetts Institute of Technology Center. for Energy & Environmental Policy Research, Working Paper 96-003, January 1997
- Elena Kagan, “Presidential Administration”, *Harvard Law Review*, Vol.114 June 2001
- Christopher S. Kelly, “Rethinking Presidential Power – The Unitary Executive and the George W. Bush Presidency,” Paper prepared for the 63rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 2005
- Nathaniel O. Keohane et.al, “The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.22 No.2 1998
- Cornelius M. Kerwin. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3d ed. CQ Press, 2003
- Cornelius M. Kerwin & Laura I. Langbein, “An Evaluation of Negotiated Rulemaking at the Environmental Protection Agency,” *New York University Environmental Law*

- Journal*, Phase1 (1993) & Phase2 (1997)
- Donald F. Kettl, "Public Administration at the Millennium: The State of the Field," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10 January 2000
- John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed. Addison Wesley Longman, 1995
- Jack Knott & Aaron Wildavsky, "If dissemination is the solution, what is the problem?" in *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, Vol.1 No.4 1980
- Jorg Kustermans, University Antwerpen, "Roguerie and citizenship: rogue state ontology and politics" (Paper prepared for presentation at Politicologenetmaal 2010)
- Laura Langbein, *Negotiated and Conventional Rulemaking at EPA: A Comparative Case Analysis*, US National Research Council, 2005
- Laura Langbein & Cornelius M. Kerwin, "Regulatory Negotiation versus Conventional Rulemaking: Claims, Counter Claims, and Empirical Evidence," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10 No.3 2000
- Harold Lasswell, "The Policy Orientation" In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, eds. Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. Stanford University Press, 1951
- Judith A. Layzer, "Cold Front: How the Recession Stalled Obama's Clean-Energy Agenda" in *Reaching for a New Deal*, eds. Theda Skocpol and Lawrence R. Jacobs, Russell Sage Foundation, 2011
- Charles E. Lindblom & David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, 1979
- Franz T. Litz, Nicholas M. Bianco, Michael B. Gerrard, and Gregory E. Wannier, "What's Ahead for Power Plants and Industry? Using the Clean Air Act to Reduce Greenhouse Gas Emissions, Building on Existing Regional Programs," Columbia Law School Center for Climate Change Law Working Paper, February 2011
- Michael A. Livemore & Richard L. Revesz, "Regulatory Review, Capture, and Agency Inaction," *Georgetown Law Journal*, Vol.101 No.1 2013
- Orly Lobel, "The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought," *Minnesota Law Review*, Vol.89 November 2004
- Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public*

- Authority*, W.W. Norton & Company, 1969
- “Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism, and Administrative Power,” *The American University Law Review*, Vol.36 No.2 1987
- Jeffery Lubbers, “Approaches to Regulatory Reform in the United States: A Response to the Remarks of Professors Levin and Freeman,” *Washington University Law Review*, Vol.83 2005
- Melissa J. Luttrell, “The Social Cost of Inertia: How Cost-Benefit Incoherence Threatens to Derail U.S. Climate Action,” *Duke Environmental Law & Policy Forum* Vol.25 Issue 4 Fall 2014
- Brian F. Mannix and Susan E. Dudley, “Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis under Executive Order No. 12866,” The George Washington University Regulatory Research Studies Center, February 2014
- Jerry L. Mashaw, “Structuring a “Dense Complexity”: Accountability and the Project of Administrative Law” in Symposium: The Reformation of American Administrative Law, *Issues in Legal Scholarship*, Article 4, 2005
- Joonathan S. Masur & Eric A. Posner, “Climate Regulation and the Limits of Cost-Benefit Analysis,” *California Law Review*, Vol.99 December 2011
- Thomas K. McCraw, *Prophets of Regulation*, Harvard University Press, 1984
- Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll & Barry R. Weingast, “Administrative Procedure as Instruments of Political Control,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.3 1987
- McNollgast, “The Political Origins of the Administrative Procedure Act,” University California San Diego *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.15 No.1 April 1999
- Thomas O. McGarity, “Regulatory Reform and the Positive State: An Historical Overview,” *Administrative Law Review*, Vol.38 No.4 Fall 1986
- “Regulatory Analysis and Regulatory Reform,” *Texas Law Review*, Vol.65 June 1987
- *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*, Cambridge University Press, 1991
- “The Expanded Debate over the Future of the Regulatory State,” *University of Chicago Law Review*, Vol.63 No.4. Autumn 1996

- Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Cornell University Press, 1998
- Errol Meidinger, “On Explaining the Development of ‘Emissions Trading’ in U.S. Air Pollution Regulation,” *Law & Policy*, Vol.7 No.4 October 1985
- Nina A. Mendelson, “Regulatory Beneficiaries and Informal Agency Policymaking,” *Cornell Law Review*, Vol.92 Issue 3. 2007
- “Disclosing Political Oversight of Agency Decision Making,” *Michigan Law Review*, Vol.108 No.7 2010
- Marc B.Mihaly, “Citizen Participation in the Making of Environmental Decisions: Evolving Obstacles and Potential Solutions Through Partnership with Experts and Agents,” *Pace Environmental Law Review*, Vol.27 No.1 2009
- David Montgomery, “Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Program,” *Journal of Economic Theory*, Vol.5 1972
- Nicholas Morales, “New Jersey v. Environmental Protection Agency,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.33 No.1 2009
- Alan B. Morrison, “OMB Interference with Agency Rulemaking: The Wrong Way to Write a Regulation,” *Harvard Law Review*, Vol.99 No.5 March 1986
- Deborah M. Mostaghel, “State Reactions to the Trading of Emissions Allowances Under Title IV of the Clean Air Act Amendments of 1990,” *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol.22 Issue 2. December 1995
- George Nesterczuk, “Reviewing the National Performance Review,” *REGULATION* Vol.19 No.3 1998
- Katherine S. Newman & Elisabeth S. Jacobs, *Who Cares?: Public Ambivalence and Government Activism from the New Deal to the Second Gilded Age*, Princeton University Press, 2010
- Robert R. Nordhaus and Ilan W. Gutherz, “Regulation of CO<sub>2</sub> Emissions From Existing Power Plants Under §111(d) of the Clean Air Act: Program Design and Statutory Authority,” *Environmental Law Reporter* Vol. 44 May 2014
- Jennifer Nou, “Regulating the Rulemakers: A Proposal for Deliberative Cost-Benefit Analysis”, *Yale Law & Policy Review*, Vol.26 No.2 2008
- Rosemary O’Leary and Lisa B. Bingham, ed. *The Promise and Performance of*

- Environmental Conflict Resolution*, Resources for the Future, 2003
- Erik D. Olson, "The Quiet Shift of Power," *Virginia Journal of Natural Resources Law* Vol.4 Fall 1984
- David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Basic Books, 1992
- Bruce Owen, "Type 2 Political Corruption: Sources, Impacts, Solutions," Stanford Institute for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 11-009, February 2012
- Larry Parker and James E. McCarthy, "Climate Change: Potential Regulation of Stationary Greenhouse Gas Sources Under the Clean Air Act," Congressional Research Service, May 14, 2009
- Robert V. Percival, "Presidential Management of the Administrative State: The Not-So-Unitary Executive," *Duke Law Journal*, Vol.51 No.3 2001
- A. Perl and J. Dunn Jr. "Reframing Automobile Fuel Economy Policy in North America: The Politics of Punctuating a Policy Equilibrium," *Transport Reviews*, Vol.27 Issue 1. January 2007
- Arnold E. Peri, "Reform's Changing Role," *Public Administrative Review*, Vol.55 No.5 September-October 1995
- Henry H. Perritt Jr. "Negotiated Rulemaking Before Federal Agencies: Evaluation of Recommendations by the Administrative Conference the United States," *Georgetown Law Journal*, Vol.74 No.1 August 1986
- "Administrative Alternative Dispute Resolution: The Development of Negotiated Rulemaking and Other Process," *Pepperdine Law Review*, Vol.14 Issue 4. 1987
- Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, "Reinventing the Regulatory State," *The University of Chicago Law Review*, Vol.62 No.1 Winter 1995
- Robert S. Pindyck, MIT Sloan School of Management, "Climate Change Policy: What Do the Models Tell Us?", National Bureau of Economic Research Working Paper 19244, July 2013
- Robert L. Rabin, "Administrative Law in Transition: A Discipline Search of an Organizing Principle," *Northwest University Law Review*, Vol.72 1977
- Richard L. Revesz, "Centralized Oversight of the Regulatory State," *Columbia Law Review*, Vol.106 January 2006



- Dorit Rubinstein Reiss, "The Benefit of Capture," *Wake Forest Law Review*, Vol.47 No.2  
October 2012
- Daniel B. Rodriguez and Barry R. Weingast, "A Positive Political Theory of the Reformation  
of Modern Administrative Law," working paper University of Texas School of Law  
Faculty Colloquium, August 2011
- Richard Rose, "What is Lesson-Drawing," *Journal of Public Policy*, Vol.11 No.11991
- Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, "Evaluation the advocacy coalition framework,"  
*Journal of Public Policy*, Vol.14 1994
- Mark Seidenfeld, "A Civic Republican Justification for the Bureaucratic State," *Harvard  
Law Review*, Vol.105, 1992
- "Demystifying Deossification: Rethinking Recent Proposals to Modify Judicial Review of  
Notice and Comment Rulemaking," *Texas Law Review*, Vol.75 No.3 1997
- "Psychology of Accountability and Political Review of Agency Rules," *Duke Law Journal*,  
Vol.51 2001
- Peter M.Shane, "Political Accountability in a System of Check and Balances: The Case of  
Presidential Review of Rulemaking," *Arkansas Law Review* vol.48 1995
- Robert Shapiro, "Addressing the Risks of Climate Change: The Environmental  
Effectiveness and Economic Efficiency of Emissions Caps and Tradable Permits,  
Compared to Carbon Taxes," commissioned by the American Consumer Institute,  
February 15, 2009
- Sidney Shapiro, "Pragmatic Administrative Law," *The Journals of Legal Scholarship*, The  
Berkeley Electronic Press (2005) <sup>1</sup>
- "Unequal Partners: Cost-Benefit Analysis and Executive Review of Regulations,"  
*Environmental Law Report*, Vol.35 July 2005 <sup>2</sup>
- Stuart Shapiro and David Guston, "Procedural Control of the Bureaucracy, Peer Review,  
and Epistemic Drift," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.17  
No.4 December 2006
- Theda Skocpol, "Naming The Problem: What It Will Take to Counter Extremism and  
Engage Americans in the Fight against Global Warming," Harvard University,  
Prepared for the Symposium on The Politics of America's Fight Against Global  
Warming, January 2013

- Paul Michael Sotkiewicz, “The Impact of State-Level Public Utility Commission Regulation on the Market for Sulfur Dioxide Allowances, Compliance Costs, and the Distribution of Emissions,” PhD dissertation, The University of Minnesota, January 2003
- Robert N. Stavins, “Market-Based Environmental Policies,” Resources for the Future Discussion Paper 98-26, March 1998
- “On the Origins of Research,” website of the Harvard Kennedy School, March 17, 2013
- Rena I. Steinzor, “The Corruption of Civic Environmentalism,” *The Environmental Law Reporter*, Vol.30 No.10909, 2000
- Rena Steinzor et.al, “Behind closed door at the White House: how politics trump protection of public health, worker safety, and the environment,” Center for Progressive Reform White Paper No.1111ES, November 2011
- Rena Steinzor, “The Case for Abolishing Centralized White House Regulatory Review,” *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, Vol.1 No.1 Spring 2012
- Rena Steinzor and Sidney Shapiro, *The People's Agents and the Battle to Protect the American Public: Special Interests, Government, and Threats to Health, Safety and the Environment*, University of Chicago Press, June 2010
- Richard B. Stewart, “The Reformation of American Administrative Law,” *Harvard Law Review*, Vol.88 No.8 June 1975
- “Administrative Law in the twenty-first Century,” *New York University Law Review*, Vol.78 No.2 May 2003
- George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics*, Vol.2 Spring 1971
- Jay G. Stirling, “How to Deal with Hornets: The Administrative Procedure Act and the Social Cost of Carbon,” *Iowa Law Review* Vol.100 No.2 January 2015
- Thomas J. Stukane, “EPA’s Bubble Concept After *Chevron v. NRDC*: Who Is to Guard the Guards Themselves?” *Natural Resources Lawyer*, Vol.17 No.4 1985
- Cass R. Sunstein, “Interest Groups in American Public Law,” *Stanford Law Review*, Vol.38 No.1 November 1985 <sup>1</sup>
- “Reviewing Agency Inaction After *Heckler v. Chaney*,” *University of Chicago Law Review*, Vol.52 No.3 Summer, 1985 <sup>2</sup>

- “Beyond the Republican Revival,” *The Yale Law Journal*, Vol.97 No.8 July 1988
  - *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, March 1999
  - *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, March 2005
  - “On Not Raising Official Discount Rates: Institutional Inertia and the Social Cost of Carbon,” Harvard Law School Discussion paper No.774, June 2014 (Published in *American Economic Review* Spring 2014)
- Todd B. Tatelman, “Supreme Court Nominee Elena Kagan: Presidential Authority and the Separation of Powers,” Congressional Research Service, June 2010
- Jeremy M. Tarr, Jonas Monast, and Tim Profeta, “Regulating Carbon Dioxide under Section 111(d) of the Clean Air Act: Options, Limits, and Impacts,” Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, Report NI R 13-01. January 2013
- James R. Thompson & Vernon D. Jones, “Reinventing the Federal Government: The Role of Theory in Reform Implementation,” *The American Review of Public Administration*, Vol.25 No.2 1995
- James R. Thompson, “Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review,” *Public Administration Review*, Vol.60 Issue 6, November/December 2000
- Tom Tietenberg, *Emission Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy*, Resources for the Future, 1985
- Michael Tomasky, “Party in Search of a Notion,” *The American Prospect*, April 18, 2006
- Mark Tushnet, “A Political Perspective on the Theory of the Unitary Executive,” *A Political Perspective*, Vol.12 No.2 February 2010
- Paul R. Verkuil, “The Emerging Concept of Administrative Procedure,” *Columbia Law Review*, Vol.78 No.2 March 1978
- “Jawboning Administrative Agencies: ExParte Contact by the Whitehouse,” *Columbia Law Review*, Vol.80. No.5. June 1980
- Jan- Peter Voß, “Policy instruments as innovation in governance: the case of emissions trading,” University of Sussex Science & Technology Policy Research, Working Paper No.158. March 2007
- Wendy E. Wagner, Katherine Y. Barnes, and Lisa Peters, “Rulemaking in the Shade: An

Empirical Study of EPA's Air Toxic Regulations," Arizona Legal Studies Discussion Paper No.10-01. December 2010

Patricia M. Wald, "Negotiation of Environmental Dispute: A New Role for the Court?" *Columbia Law Journal*, Vol.10 No.1 1985

Murray L. Weidenbaum, "Regulatory Reform under the Reagan Administration," in George C. Eads and Michael Fix, *The Reagan Regulatory Strategy: An Assessment*, The Urban Policy Institute Press, June 1984

Margaret Weir & Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States," in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, Cambridge University Press, September 1985

Conor Williams and John Halpin, "The Progressiveism of America's Founding," The Center for American Progress, October 2010

Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi & Anthony J. Colangelo, "The Unitary Executive in the Modern Era 1945–2004," *Iowa Law Review*, Vol.90 No.2 2005