

■研究論文

環境政策における費用便益分析の役割

—米国環境保護庁での制度化を中心に—

岸本 充生[†]

I. はじめに

費用便益分析 (Cost-Benefit Analysis: 以下, CBA) は, 政策の結果生ずる費用と便益を比較することによって公共政策決定の質を改善するための手段であり, 理論的には厚生経済学に基礎をおいている. 米国で今世紀はじめ水資源開発に用いられたのが始まりで, 70年代以降は公共事業だけでなく, 環境規制などにも適用されるようになった. CBA の特徴は, 常に理論よりも実践が先行したことである. 同時に実践およびその制度化が理論的發展を促した. このような特徴を持つ CBA を理論からのみ理解することにはあまり意味がない.

米国における環境規制の歴史は経済と環境(あるいは健康)という2つの価値の対立の歴史と言ってもよい. CBA はうまく用いれば, この対立の解決にもつながるし, 逆に対立を助長することもある.

本稿では, レーガン大統領による大統領令が出された1981年以降の, 米国の環境保護庁 (Environmental Protection Agency: 以下, EPA) におけるCBAの制度化の実態を概観する. CBA の教科書には, 非市場的な便益と費用を金銭的に評価する技法が必ず説明されているが, 実際に理論が想定するとおりの機能を果たしているかどうかについてはあまり書かれていない. また分析それ自体に大きな費用がかかることも無視されている. そのため, 早くから規制作成という実践の場に CBA が結びつけられてきた米国, それも規制による便益が主に環境改善や健康といった非市場的なものである EPA において, CBA がどのように制度化され, それが規制決定にどのような役

割を果たしているのかを検討することは有益であると思われる.

以下の第2節では, CBA の制度化の様子をいくつかの面から整理し, 続く第3節では EPA が行った CBA について詳しく検討する. そして第4節では, CBA の役割に関するいくつかの論点を取り上げる. 近年の議会における規制改革論争も視野に入れる. 第5節では結論と展望を行う.

ただし, 本稿では, 費用便益分析における便益と費用の推計に関わる様々な技術的問題については別稿に譲り, 制度化に関わる問題に限定する.

II. EPA における CBA の制度化

2.1 包括的な規制分析の制度化

ニクソン以来歴代大統領はすべて, 表1にみられるように, 規制制定手続きに経済的配慮を求める努力をしてきた.¹⁾ 規制制定に要求される分析の範囲は徐々に拡大してきたものの, カーターの大統領令12044号までは, 焦点は主に規制の経済への影響, つまり費用面にあった. ところが, 1981年のレーガンによる大統領令では初めて明示的に, 「社会にとっての純便益の最大化」(Reagan 1981:Sec.2(C)) が規制の目的として採用された.²⁾

レーガンの大統領令12291号は, 規制省庁がすべてのルールを公布前に予算管理局 (Office of Management and Budget: 以下, OMB) に提出し, 審査を受けることを義務付けた.³⁾ そして, そ

[†] 京都大学大学院経済学研究科

のルールが「主要(major)ルール」⁴⁾である場合は、規制影響分析(Regulatory Impact Analysis: 以下、RIA)を用意することが要求された。その後、OMBによるガイドラインにより、非主要ルール⁵⁾に関しても、大統領令12291号の目的に適合していることを示すために十分な分析を行うように要求された。そのため、大統領令12291号のもとでは事実上すべての規制にRIAが要求された。EPAのガイドラインでは、非主要ルールについて、「完全な形のRIAは要求されないが、ルールが大統領令12291号の目的を満たしていることを示すために十分な分析がなされなければならない。最低限、費用と経済的影響(分配面の影響)の分析を含む」(EPA 1983:M3)とされている。クリントンによる大統領令12866号は、OMBの審査を受ける対象を、「重要な規制活動(Significant Regulatory Actions)」⁶⁾に絞った(Clinton 1993:Sec.6(a)(3)(A))。このためOMB審査を受ける規制数は半減した(Schierow 1995:626)。しかし、いくつかの点

で修正されたものの、CBAを求める点で、レーガン・ブッシュ政権の枠組みを維持したと評価される。

一方、議会でも、レーガンの大統領令以来、規制作成にCBAを義務づける、あるいは純便益基準を採用する法案が数多く提案されている。これらは、個別法の要求(次項参照)を超えて個々の規制に純便益基準を要求する法案と、「法の許す限りにおいて」CBAを要求するだけの、大統領令を立法化したような法案に分けられる。これらは一度も成立していない。ただし、クリントンの大統領令以後、すべての規制にある特定の影響を分析することを義務付ける法案がいくつか成立または改正された(表1参照)。

2.2 個別立法の要求

議会は個々の規制を作成する責任は負っていない。個々の規制を作成するのは省庁の役割であり、議会の役割はそれらの機関の法律上の目的を

表1 包括的に規制分析を要求する主な立法および大統領令

立法, 大統領命令	年	分析のタイトル	分析のタイプ(注1)
OMBメモ(71/10/5) (ニクソン政権)	1971	クオリティ・オブ・ライフ・レビュー	費用, 便益
大統領令11821号 (フォード政権)	1974	インフレーション影響評価書	費用, 便益 インフレーション影響
大統領令11949号 (フォード政権)	1976	経済影響評価書	費用, 便益, 経済的影響
大統領令12044号 (カーター政権)	1978	規制分析	費用, 経済的帰結
規制柔軟性法	1980	規制柔軟性分析	小規模の組織への影響
大統領令12291号 (レーガン政権)	1981	規制影響分析	費用, 便益, 純便益
大統領令12866号 (クリントン政権)	1993	経済分析	費用, 便益, 純便益 分配上の影響
無財源委任改革法	1995		費用, 便益
中小企業規制施行公平法	1996	規制柔軟性分析	中小企業への影響

注1) 大統領令については、条文に記載されている内容であり、実際になされていた分析の状況を必ずしも正確には伝えていない。また規制を審査する機関がどのような権限を持っているかにも大きく影響を受ける。例えば、クオリティ・オブ・ライフ・レビューは、「手続き上の義務」(宇賀 1985:85)にすぎなかったし、インフレーション影響評価についても審査機関は「勧告的機能を有するにすぎなかった」(宇賀 1985:85)と言われている。

出所) EPA(1987:2-2)Table 2-1をもとに大幅に追加した。

広く定義することである。しかし、規制省庁はあいまいに規定された法律の目的を狭く解釈しようとするため、2.1で見たように大統領府や議会は常に規制制定過程に介入することを試みた。

米国の環境法体系には表2に見られるように、環境問題を扱う単一の包括的な法律は存在せず、歴史的な経緯により、様々な相矛盾する個別法から成る。レーガンによる大統領令12291号にも、またクリントンによる大統領令12866号にもそれぞれ、「法が許す限りにおいて」という文言が入っており、

規制の目的は、個別の法律に明記されているものが優先する。ただし、費用あるいは便益の考慮を禁じている法律は多いが、法律の条文自体が明示的に純便益基準を要求しているものはない。表2では、規制作成にあたって考慮に入れることができる項目を○印で示している。逆に、○印の入っていない事項は、規制決定において考慮されてはならない。

このように、実際に規制決定に純便益基準が採用される規制項目は少ない。その上、TSCA は、

表2 EPAに規制発行権限を与えている施行中の法律のもとでの分析

法・規制	便益			費用			費用/便益
	汚染削減	健康	厚生環境	対応費用	費用対効果	経済的影響	
大気清浄法(CAA)							
全米大気質基準1	○	○					
全米大気質基準2			○				
有害大気汚染物質新規排出源基準	○	○	○	○	○	○	○
自動車基準 *	○	○	○	○	○	○	○
燃料基準 *	○	○	○	○			○
水質清浄法(CWA)							
民間処理事業	○		**	○	○	○	
公的処理事業	○						
安全飲料水法(SDWA)							
最大汚染レベル		○	○	○		○	
毒性物質規制法(TSCA)	○	○	○	○	○	○	○
資源保全回復法(RCRA)		○	○				
総合的環境対応補償責任法(CERCLA)							
報告可能数量		○	○				
全国緊急時計画	○				○		
殺虫剤殺菌剤殺鼠剤法(FIFRA)	○	○	○	○	○	○	○

* 分析のタイプは規制の根拠による

** 水質環境以外への影響のみを含む

注1) 条文自体は、議会での妥協の産物であるという理由からあいまいな表現が多く、規制を作成する際に規制作成者が解釈する必要がある。表2は EPA の General Council 局が作成したものであり(Luken and Fraas 1993:100), OMB の見解(Fraas 1991:115)といくつかの点で異なる。条文の解釈に不満を持つ主体は、しばしば裁判所で解釈をめぐって争った。そのため、裁判所の決定が変われば、法自体の改正がなくても、規制の目的が変わることもある。

注2) 表2は1993年の状況を表している。いくつかの法律は今日、改正を経て規制目的が変わった。例えば、安全飲料水法(SDWA)の最大汚染レベルは、1976年の改正により技術基準が採用され、費用と便益の考慮が許されなくなった。この表が作成された後に、安全飲料水法(SDWA)は1996年に改正され、規制決定の際に考慮すべき一要素として、CBAを使うことが明記された。殺虫剤殺菌剤殺鼠剤法(FIFRA)は、食料安全品質法(Food Safety Quality Act)に統合された。

既存の化学物質を規制するのに使われることはめったになく、また FIFRA も、経済の比較的狭い範囲の影響しか持たないと言われている (Fiorino 1995:35)。

2.3 規制監視システム

CBA の質を保証するシステムがなければ、意思決定に有用なレベルの CBA がなされる保証はない。そのため、CBA の質を監視し、また最新の理論的發展を常に組み入れることができる規制監視システムが CBA の制度化には欠かせない。これらは次の5つに分類することができる。

(1)OMB 審査(OMB review)

OMB は、カーター政権時は主に、勧告機能しか持っていなかった。しかしレーガン政権では、規制の修正、撤回を命ずる権限は持っていなかったものの、同意するまで規制の公布を遅らすことができ、行政機関は OMB の勧告に従わざるを得なかった(古城 1986:1341)。つまり事実上拒否権を持っていたと言える。クリントン政権でも同様な機能を保持されたが、以前よりも柔軟性を持ち、協調的になった。また OMB は、個々の規制をレビューするだけにとどまらず、規制省庁向けの規制分析のためのガイドラインをたびたび発表し、また定期刊行物により各省庁の実績を事後的に評価した(例えば、OMB 1985-88, 1990-1992, 1996)。

(2)ピア・レビュー(peer review)

EPA は現在、重要な規制については、科学諮問委員会(Science Advisory Board)や清浄大気科学諮問委員会(Clean Air Science Advisory Committee)などを利用して専門家のチェックを受けている。

(3)内部審査(internal review)

EPA 内部の政策・計画・評価局 (Office of Policy, Planning, and Evaluation) が行う。OMB のガイドラインを受けて、EPA の内部向けガイドラインを作成したり(EPA 1983)、規制分析の事後的な評価を行ったりする(EPA 1987)。

(4)議会審査(congressional review)

議会は、様々な権限を通して省庁の規制作成へ影響力を行使する。例えば、公聴会の開催、議会へのレポートの要求、歳出法案の審議、長官の任命、一般会計局(General Accounting Office)による監視などである。さらに、1996年に成立した中小企業規制執行公平法は、主要ルールに関しては官報に最終ルールが掲載されてから60日間以内の議会による審査期間を設け、議会に不同意の権限を与えた。

(5)司法審査(judicial review)

裁判所も、規制に不満を持つ主体からの提訴を通じて規制省庁のルール決定に影響を及ぼす。ただ、裁判所がルール決定のどの段階で、あるいはどの程度関与すべきかについては議論がある。

Ⅲ. EPA における CBA の実際

3.1 実施された CBA の量

1970年の EPA の創設以来、規制作成活動における CBA の使用は大きく増えたとされる(EPA 1987:1-1)。またこれらを促したものは、ニクソン政権以来の一連の行政府からの要求(表1)、費用と便益の考慮を要求する個別立法(表2)、また分析テクニックとデータソースの着実な改善などが挙げられる(EPA 1987:1-1)。本稿で検討する RIA は、1981年以降を対象とする。まず次ページ表3は、EPA が発行した規制の総数である。

EPA は、主要ルールのほとんどについて RIA を用意した。緊急の規制や裁判所や議会によって定められる期限(deadline)のためにしばしば RIA が免除された。全体的に減少傾向にあるが、その中でも1981年から1983年の減少が著しいことが分かる。これはレーガン政権が強力に規制緩和を進めた結果である。

表3 EPAの発行した全規制(1981-1995)

年	主要		非主要		合計	
	提案	最終	提案	最終	提案	最終
1981	1	1	269	461	270	462
1982	1	5	153	184	154	189
1983	1	7	154	111	155	113
1984	7	0	166	128	173	128
1985	5	7	168	123	173	130
1986	6	2	88	105	94	107
1987	12	7	100	85	112	92
1988	10	6	98	96	108	102
1989	11	3	87	101	98	104
1990	9	12	63	88	72	100
1991	17	8	93	69	110	77
1992	12	7	6375	75	82	
1995	24		64		88	
1996	21		42		63	

注1) すべてではないが多くの規制は、「提案ルール (proposed rule)」と「最終ルール(final rule)」としてOMBによる審査を2回受ける。

出所) Luken and Fraas(1993:102)Table 2と OMB (1996)より作成。

3.2 実施されたCBAの内容

次に、RIAの内容を概観する。これらは、大統領令(12291号および12866号)とそれらを実施するためのOMBおよびEPAのガイドラインに規定されている。大統領令12291号で規定されたRIAが含むべき情報は、(1)潜在的便益、(2)潜在的費用、(3)純便益などであり(Reagan 1981:Sec.3(d))、実質的にはCBAであるといつてよい。教科書には通常、便益と費用を金銭評価する様々な手法が説明されており、CBAといえはすべての便益と費用が金銭評価されている状態を想起させる。しかし、実際にRIAとして行われるCBAは、便益が記述的にしか表されていないものから、すべての便益と費用が金銭的に評価されているものまで様々である。また、たとえ便益が数量化あるいは金銭評価されていても、不確実性のために、数字の幅がかなり大きくなっており、意思決定の材料になりにくいものもある。

これは、便益と費用の定義の問題であるとも言える。便益の評価には、大きく分けて、実物評価

(qualitative)→数量評価(quantitative)→金銭評価(monetary)という3つの段階がある。大統領令12291号では、「ルールの潜在的便益(費用)」には「貨幣タームで数量化できないすべての有益な影響(悪影響)と、便益を受ける(費用を負担する)であろう主体の特定を含む」(Reagan 1981:Sec.3(d)(1)(2))とされている。例えば、1人救うための費用、あるいは汚染1単位除去するための費用を計算する場合は通常、費用効果分析と呼ばれているが、「数量化された便益と金銭評価された費用を比較しているので、より一般的な呼び方である費用・便益研究のもとに含めてよいだろう」とされる(EPA 1987:4-3)。

以上から、すべての費用と便益を金銭評価したうえで純便益を計算するものを「狭義のCBA」と呼び、なんらかの形(記述的、定量的、金銭的)の便益と費用を比較するものを「広義のCBA」と呼ぶこともできるだろう。

続くクリントン政権による大統領令12866号では、費用と便益の定義がさらに拡大した。費用と便益に数量化可能なものと質的なものを両方含めることが大統領令12291号よりも明示的に強調され(Clinton 1993:Sec.1(b)(6))、また、省庁が規制アプローチを選択する際に、(法が許す限りにおいて)最大化すべき純便益には、「潜在的な経済的、環境上の、公衆衛生と安全の、および他の利点、分配面のインパクト、そして衡平を含む」(Clinton 1993:Sec.1(a))というように、効率性の基準であるCBAに分配面の考慮まで含めるといふ非常に幅の広い定義になっている。

次に、EPAの行ったRIAの内容を、80年代前半と90年代前半のデータから比較検討する。

次ページ表4から、便益と費用がともに金銭評価されたCBAは80年代、90年代ともに半分に満たないことが分かる。すべての便益が漏れなく金銭評価されたものはさらに少ないと思われる。また、これらを根拠法別に分類してみると、1980年代については、大気と水に関する規制では、8つのうち6つで便益が金銭評価されているなど、他の分野の規制よりもCBAが完全に近い形で行われてい

表4 EPAによるRIAの内容

	1981.2-1986.2	1990-1995半ば
レビューされた規制の数 ^{注1)}	15	70
費用/節約の評価	15 (100%)	69 (99%)
便益の数量評価	12 (80%)	58 ^{注2)} (83%)
健康影響	4 (27%)	29 (41%)
汚染削減	7 (47%)	41 (59%)
便益の金銭評価	6 (40%)	22 (31%)
貨幣評価された便益が費用を上回る	4~6 ^{注3)} (27~40%)	13 ^{注4)} (19%)

注1)80年代(1981.2-1986.2)は、OMB にレビューされた全規制のなかで「主要ルール」だけが対象。90年代(1990-1995半ば)は、OMB によりレビューされた全規制が対象である。時期的には、レーガンの大統領令12291号に基づくレビューとクリントンの大統領令12866号に基づくレビューの両方を含む。そのため90年代の統計には、経済的な影響の比較的小さな規制も含まれており、80年代に比べると過小にバイアスがかかっている可能性がある。また、80年代の数字は、最終ルール(最終ルールがまだ出ていないものについては提案ルール)の数であるが、90年代の数字は、提案ルールと最終ルールの両方を含み、同じルールが2度現れているものもある。提案ルールよりも最終ルールの方が、便益の金銭評価は増える傾向にある。

注2)便益が数量評価されなかったものの多くは、規制プロセスを定めたものである(Hahn 1996:214)。

注3)便益が金銭評価されていた6例のうち2例は1987年時点では、最終的な規制決定がなされていなかったため評価できない。規制決定がされていた4例についてはすべて便益が費用を上回った。

注4)このうち4つは、大きな費用節約のため、便益の金銭評価なしで費用を上回った。便益の金銭評価を行った22の規制のうちでは9つで便益が費用を上回った。

出所)80年代については、EPA(1987:4-4)Table 4-3および Appendix より作成。90年代については、Hahn(1996:213)Table 10-1をもとに作成。

ることが分かる。その理由は、データと分析テクニックが利用しやすいからであったと説明されている(EPA 1987:4-3)が、⁷⁾ 1990年代のデータでは大気と水以外の規制の RIA があまりにも少なく比較できない(Hahn 1996:215)。また、便益の金銭評価がどのくらい行われているかだけでなく、便益の金銭評価がどのような対象にどのような手法を用いて行われているかについても重要であるが、別稿に譲る。

3.3 RIA を行うための費用

規制分析それ自体にも費用がかかることは重要な意味を持つ。なぜなら、分析の信頼性を高めれば高めるほど費用がかかるというジレンマが存在するからである。また同様に、分析の対象となる規

制の範囲を増やせば増やすほど費用がかかる。カーターの大統領令のもとで EPA が行った規制分析5例にかかった費用を推計した GAO(1982)によると、平均は\$372,700であった。レーガンの大統領令のもとで行われた12例の RIA の平均費用は\$675,000であった(EPA 1987:6-5)。この費用は、外部委託による契約費用と EPA 職員の人件費に分けられ、平均すると1:2の比率になる。

3.4 CBA の結果は、規制決定の過程でどのように用いられたか

まず、CBA の結果を表5に示す。第1列と第2列が実際のデータである。1990年代に入って費用が便益を上回っても発行される規制が増えたことが分かる。注意すべきことは、便益が費用を上回っ

表5 費用便益テストをどのくらいパスしているか

	1981.2 -1986.2	1990 -1995半ば(A)	1990 -1995半ば(B)	うち CAA	その他
CBA の数	4 ^{注1)}	26	40	25	15
B>Cの数	4 (100%)	13 (50%)	12 (33%)	10 (40%)	2 (13%)

注1) 表4と同様、便益が金銭評価された6例のうち、最終ルールが公布された4例について検討する。

出所) 表4と同様、1列目は、EPA(1987:4-4)Table 4-3および Appendix より作成。2列目は、Hahn(1996:215)Table 10-2による。EPAのオリジナルの値が用いられている。対象は、最終ルールと提案ルールの両方を含む。また、費用節約分だけで費用を上回るものを含む。これらを除くと、22/9(41%)となる。3, 4, 5列目は、Hahn(1996:222)Table 10-5による。EPAが金銭評価をしなかったものについても、標準値に基づいて金銭評価がなされた。対象は、最終ルールのみ。また、費用節約分だけで費用を上回るものを含む。

いても、それは必ずしも純便益が最大のものが選択されていることを意味しないことである。また、EPA が金銭評価しなかった便益も含めて標準値で金銭評価すると CBA をパスする規制の比率が下がることが分かる。Hahn(1996)によって新たに金銭評価された便益の多くは健康リスク削減であると思われる。

CBA の結果が個々の規制決定にどのように影響を与えたかについては非常に複雑である。このことを以下にいくつかの実例をあげて示す。これらはすべて便益が費用を上回っているが、必ずしも最も効率的な規制が選択されていない。RIA の結果を規制決定に用いることができる場合とできない場合に分けて示す。

(1) 費用と便益の比較が法により許される場合。

<ガソリン中の鉛成分>当初 EPA は規制を緩めるつもりだったが、CBA の結果、ガソリン中の鉛成分を1.1g/gallon から0.1g/gallon に減らす決断をした。このように CBA は規制の強化に大きな貢献をしたと言える。しかし、鉛成分を完全に除去してしまう代替案の方がさらに純便益が大きかったにもかかわらず、一部産業に過大な費用負担を強いるという理由で選択されなかった(Luken and Fraas 1993:103)。

<水道管に用いられるはんだの鉛レベル>3つの代替案のうち、オプション A が純便益がもつとも大きかったにもかかわらず、不確実性が大きいことを理由に2番目に純便益が大きいオプション B が選択された。CBA は、最も非効率的なオプション C を

排除する限りにおいて役に立った(Goodstein 1995)。

(2) 費用か便益、または両方の考慮が法律で禁じられている場合。

<浮遊粒子状物質の第一次環境基準(NAAQS)>分析されたオプションのうちの最も厳しい基準でも大幅に便益が費用を上回ったが、純便益が最大になるようなさらに厳しい基準の分析は行われなかった。EPA は RIA の結果を考慮せず、健康基準のみによって分析されたオプションのうちの最も厳しい基準に決定された(McGarity 1991:58)。

<鉄鋼業の排水基準>CBA の結果は便益が費用を大きく上回っていたが、規制決定には CBA の結果は考慮されず、利用可能な最善の技術(best available technology)に基づいて決定された(EPA 1987:g-4)。

3.5 CBA の制度化がもたらした積極的な成果

EPA(1987:Chap.5) や Luken and Fraas (1993:108)では、積極的な成果としていくつかの点が指摘されている。

- ・より効率的な規制代替案を選択できた。さらにいくつかのケースでは CBA が厳しい代替案の選択を支持した(上記のガソリン中の鉛の例を参照)。
- ・分析テクニックを改善した。自然科学的知見はもちろん、経済評価、とくに便益の金銭評価手法の

発展を促した。意思決定者にとって有益な情報が利用可能になり、分析間の整合的な枠組みを作った。

- ・情報が公開され、外部からのコメントや批判を常に受けることができた。

IV. CBA の果たすべき役割をめぐる議論⁹⁾

4.1 様々な論争点

CBA の制度化にはいくつかの問題点も指摘されている。以下では、CBA が規制作成過程においてどのような役割を持つべきかを考える上で欠かせないいくつかの論点について、提案されている改革の方向も含めて評価する。

CBA の利用に関する問題点として、まず考えられることは CBA の技術的な限界である (EPA 1987:6-1)。これは、分析するための十分な情報が不足していることと金銭評価や数量評価の手法が未熟であることに分けられ、最も頻繁に挙げられる規制分析への障害である。さらには便益や費用の推計には様々なバイアスが存在する。しかしこれらを論ずることは別稿に譲る。ここでは、これまでの CBA の制度化の歴史を踏まえて、今後の CBA の規制決定に果たす役割という面に絞って問題点を検討する。

4.2 CBA に費用がかかりすぎるか

CBA を適用する対象を広げれば広げるほど、また分析の信頼性を高めれば高めるほど費用がかかる。⁹⁾ 3.3で挙げた EPA(1987)の平均値である、\$675,000を GDP デフレーターで1994年値に調整すると、およそ100万ドルになる (Moore 1995: note 19)。EPA(1987)は、この値を適切だと判断する根拠を2つ挙げている。ひとつは、1億ドル以上の費用がかかる主要規制が分析の対象であるので、この100分の1以下の費用のかかる分析は適度であると考え (EPA 1987:6-5)。もうひとつは、CBA の結果により規制の効率性が増し、純便益の増加分と分析費用を比較すると、便益が大幅に

上回っていると (EPA 1987:5-2)。これはある意味で「CBA を実施することの CBA」と言ってもよいだろう。ただし、EPA(1987:5-2)も指摘するように、規制の改善がどこまで CBA に帰すことができるのか確定的なことは言えない。

重要なことは、今後 CBA の費用が下がる見込みがあるかどうかである。これには、上がる要因と下がる要因の両方がある。現在はまだデータ収集の初期の段階であり、大気拡散モデル、曝露モデル、あるいは経済予測モデルなどが整備されてくると安価になるであろう。実際に、飲料水の規制では分析費用は下落しているという。同じことは CVM (Contingent Valuation Method) などの便益評価テクニックにも言える。分析の蓄積により便益移転 (benefit transfer) が可能になれば大幅に費用は削減できる。このようなコストを下げる要因と同時に、費用を上昇させる要因も存在する。とくに CVM はダメージ評価に用いることができるかどうかについて裁判で争われたため、質の高い分析が求められ、信用できる CVM サーベイを行うには50万ドルから200万ドル程度は必要だとされる。

4.3 RIA を要求する規制の範囲を広げるべきか

RIA が適用されない規制が存在し、それらの社会に課す費用を蓄積するとかなりの額になることが指摘されている (Luken and Fraas 1993:107)。第104議会の規制改革提案にも、CBA を必要とする規制の対象を、経済に与える影響が、現在の年間1億ドル以上から、2,500万ドルや5,000万ドル以上に下げる提案が見られた。

CBA を適用する範囲を広げていくとしても、すべての規制決定に詳細な CBA を義務付けることは、CBA が莫大な時間と費用を費やすことから現実的とは言えない。そのため、求める分析のレベルをその経済的インパクトに適合させるべきである (Hahn 1996:243)。具体的には、現在の「主要」と「非主要」という区別をさらに洗練されるべきだといえる。また、CBA を要求する範囲は、CBA の結果の情報が最終決定に影響を与える可能性に応

じること考えられる(Hahn 1996:note 66). 不確実性や数量化できない便益があまりにも大きければ、CBAの結果は意思決定に役に立たないため、不確実性や数量化できない便益があまり大きくないところに重点的に分析資金を配分すべきである(Goodstein 1995:386).

4.4 RIA が政策決定に活かされない

さらに重要なことは、3.4でも触れたように、現在、法律により CBA の情報を規制決定に用いることができないものにまで CBA が行われているが、これは時間と資源を無駄にしているのではないかという批判が当然考えられる。また、たとえ便益と費用の考慮が許されても他の政策目的が優先されるかもしれない(Luken and Fraas 1993:106). 同様に、RIA がすべての規制決定に生かせるようにすべきだという主張も強い。RIA が規制決定に活かされていない結果でもあるが、規制の費用対効果に大きなばらつきがあり、資源の再配分が必要であることが指摘されている(Tengs and Graham 1996). こうした議論は、単に規制決定の際に考慮に入れてもよいというレベルを超えて、純便益が正であることを義務づけるべきであるという主張に到達する。

こうした問題意識から出た規制改革提案のひとつの柱が、個々の法律の条文を超えて費用と便益の考慮を規制決定の際に用いることを義務づける条項である。EPA の政策・計画・評価局の経済学者たちは、こうした提案に反対ではない。現在、CBA の結果を意思決定に用いることのできないものにまで、CBA を実施していることの意味は、「CBA から来る情報(注:現在よりもっと効率的な規制の形があるということ)が人々に伝わるにつれて、議会にその情報を考慮に入れて法律を再授權あるいは改訂するように影響をもつことだ」と言う。

4.5 分析の質を高める制度が不足している

EPA では1980年代の始めに、規制分析担当者を、政策オフィスである政策分析局(Office of

Policy Analysis)とすべてのプログラム・オフィスに置いたが、オフィスごとに、また同じオフィスでもプログラムごとに分析レベルがばらばらであった(McGarity 1991:172).

これには、いくつかの原因が指摘されている。例えば、統一的なガイドラインがないことである。しかし、規制ごとに分析の中で重点が置かれる箇所が異なり、機械的に当てはめるとすぐに良い分析ができあがるというようなガイドラインはありえないので、有能な専門家の判断が重要であるとされる(OMB 1996a).

様々な規制審査プロセスの問題点も指摘されている。ひとつは、審査のタイミングが遅すぎて分析の結果に十分な影響を及ぼすことができないことである(Kopp et al. 1996:46). 「確率的生命の価値」の実証研究の多くは300万ドルから700万ドルを適切な範囲とするにもかかわらず、OMB が拒否した規制のうちで最も低い「ひとりを救うための費用(Cost per Life Saved)」は、1億4,200万ドルであった(Viscusi 1996:1423). つまりOMBはごく少数の極端な規制を拒否する働きしかないといえる。しかしこれはOMBの怠慢というよりも、法律の要求の厳しさの結果であると見たほうが正確である。

V. まとめと展望

EPAにおけるCBAの制度化の実態とCBAが果たすべき役割に関する議論を整理した。環境規制を遵守するための費用が無視できない規模にまで膨らんでいる現在、社会的規制といえども効率的な規制が求められるのは当然であり、CBAがそのための有力な方法であることは間違いない。

規制決定におけるCBAの役割に関する議論では、効率性か公平性かという抽象的な議論に陥りやすい。こうした議論は、純便益の最大化を、追求すべき唯一の基準として採用したレーガンの大統領令の時代には緊急性があったかもしれない。しかし、純便益の最大化を厳格に要求することは技

術的にも政治的にも不可能であった。また逆に、便益や費用の情報を規制決定に全く含めてはならないという規定も、よりよい規制決定を行うための情報を無駄にし、資源の再配分の機会を奪い、実際にも実施されてこなかったこと (Van Houtven and Cropper 1996) が分かった。このように、15年以上にわたる CBA の制度化の歴史を通じて、米国ではすでに、CBA は使えるかどうかという局面から、CBA をいかに使うかという局面へ移行した (Moore 1995)。

クリントンの大統領令に見られるような、CBA を規制決定における重要な要素のひとつであると位置づける考え方が最も適切かつ現実的だろう。この場合は、CBA の結果がたとえマイナスでも配分面などの他の要素によって正当化されるのなら当然その規制は行われてよい。そしてリスク・アセスメントや CBA の技術的な発展に合わせて、CBA の役割は見直される。

その上で、規制の影響を数量化あるいは金銭評価する努力の価値がどこにあるのか考えてみると、便益と費用を比較して規制の是非を判断するだけでなく、規制決定の根拠を大統領、議会、そして国民に広く示すためのアカウンティング・ツールとしての側面 (Hahn 1996:243) にある。リスクの規制に関して、一般人と専門家とでリスク認識に差があることがしばしば指摘されるが、どちらの評価を分析に用いるかに関しては EPA 内部でも結論は出ていないという。しかし最近公表された2つの報告書がともに、リスク管理への国民の参加を提唱するものであった (Commission on Risk Assessment and Risk Management 1997, National Research Council 1996)。

また最近では、個々の規制だけでなく、法律自体の設計に CBA が重要な役割を果たす例も出てきた。水清浄再授權法に関して CBA が大きな役割を果たしたとされる (EPA 1994)。また、その計算には批判も多いが、EPA 自身により清浄大気法の1970年から1990年までの費用と便益が事後的に評価された (EPA 1996)。このように CBA の適用範囲は広がりつつある。

註

- ¹⁾ ニクソンからレーガンまでの規制改革の歴史的な流れについては、宇賀(1985)を参照。特に、レーガンの大統領令12291号の要求する規制審査制度の詳細については、宇賀(1985)や古城(1986)を参照。概略は以下で簡単に述べる。
- ²⁾ これを「純便益基準」と呼ぶ。「純便益」とは、便益から費用を引いた値を指す。
- ³⁾ 「規制」と「ルール」はそれぞれ、"regulation"と"rule"を訳したものであり、内容は同じであると考えてよい。
- ⁴⁾ 定義は、(1)経済に対して年間1億ドル以上の影響を持つ、(2)消費者、個々の企業、連邦・州・地方政府機関、あるいは特定地域にとって費用や価格の大きな上昇をもたらす、(3)競争、雇用、投資、生産性、技術革新、あるいは米国ベースの企業が外国ベースの企業に国内あるいは輸出市場で競合する能力に大きな悪影響をもたらす (Reagan, 1981:Sec.1(b))。
- ⁵⁾ 非主要ルールは、"significant rule"と"minor rule"に区別される (Fiorino 1995:51)。前者は主要ルールには入らないが社会に重要な影響を与える規制を指し、後者は権限の州への移譲や手続き問題などを定めるルールを指す。
- ⁶⁾ この定義は、経済全体への年間影響が1億ドル以上という点では大統領令12291号と同じであるが、その他の点でさらに包括的である (Clinton, 1993:Sec.3(f))。このため、CBA がなされる規制の数が増えるかもしれない (Schierow, 1994:32)。
- ⁷⁾ 特に、全国大気質基準 (NAAQS) の設定は、技術の利用可能性ではなく、健康影響に基づくことになっているので、データ収集に多大な努力が払われた、また生態学的な影響よりも健康影響の方が分析テクニックが利用しやすかったことが挙げられている (Luken and Fraas 1993:109)。
- ⁸⁾ 本節に関しては、1996年11月22日に行われたワシントン DC での EPA の Office of Policy, Planning and Evaluation における聞き取り調査に基づくところが大きい。面会し情報を提供してくれた人物は、Alan Carlin, Brett R. Snyder, William O'neil である。
- ⁹⁾ 包括的な規制改革に対する批判として、分析に費用がかかりすぎることが必ず挙げられる。第104議会では、EPA の予算を削減する法案と包括的な規制改革を求める法案が同時に共和党から提案された。これは矛盾しており、実際の目的は環境規制を遅らせることではないかという批判には根拠がある。

参考文献

- Clinton, W. J., 1993, 'Regulatory Planning and Review', Executive Order 12866, Washington, D.C., White House.
- Fiorino, D. J., 1995, Making Environmental Policy. University of California Press.
- Fraas, A., 1991, 'The Role of Economic Analysis in Shaping Environmental Policy', Law and Contemporary Problems 54, pp.113-125.
- Goodstein, E., 1995, 'Benefit-Cost Analysis at the EPA', The Journal of Socio-Economics 24(2), pp.375-389.
- Hahn, R.W., 1996, 'Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us?' in R.W. Hahn, ed., Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation. New York and Washington, D.C.:Oxford University press and AEI Press.
- 古城誠「レーガン政権と規制審査制度－OMB 規制審査制の検討」『北海道大学法学』36号, 1986年, 1325-1370ページ.
- Kopp, R., Krupnick, A. and Toman, M., 1996, Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform, Resources for the Future, Washington, D.C.
- Luken, R.A. and Frass, A.G., 1993, 'The U.S. Regulatory Analysis Framework: A Review', Oxford Review of Economic Policy 9(4), pp.96-111.
- MacGarity, T.O., 1991, Reinventing Rationality. Cambridge University press.
- National Research Council, 1996, Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society. National Academy Press. Washington, DC.
- The Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, 1997, Framework for Environmental health Risk Management: Final Report Volume 1, 2.
- Reagan, R., 1981, 'Federal Regulation' Executive Order 12291, Washington, D.C., White House.
- Tengs, T.O. and Graham, J.D., 1996, 'The Opportunity Costs of Haphazard Social Investments in Life-Saving', in Robert W. Hahn, ed., Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation. New York and Washington, D.C.:Oxford University press and AEI Press.
- 宇賀克也「アメリカにおける規制改革(上)(下)」, 『ジュリスト』844, 845, 1985年.
- U.S. Environmental Protection Agency, 1983, Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis, EPA-230-01-84-003, Washington, D. C.
- U.S. Environmental Protection Agency, 1987, EPA's Use of Benefit-Cost Analysis 1981-1986. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Environmental Protection Agency, 1994, The Costs and Benefits of the Reauthorization of the Clean Water Act. Washington, D. C.
- U.S. Environmental Protection Agency, 1996, The Benefits and Costs of the Clean Air Act, 1970 to 1990 - Draft.
- U.S. General Accounting Office, 1982, Improved Quality, Adequate Resources, And Consistent Oversight Needed If Regulatory Analysis Is To help Control Costs Of Regulations. GAO/PAD-83-6, November 2.
- U.S. Library of Congress. Congressional Research Service, 1994, Risk Analysis and Cost-Benefit Analysis of Environmental Regulations. CRS Report 94-961 ENR by Linda-Jo Schierow. December 2, 1994.
- U.S. Library of Congress. Congressional Research Service, 1995, Cost-Benefit Analysis: Issues in Its Use in Regulation. CRS Report 95-760 ENR by John L. Moore. June 28, 1995.
- U.S. Office of Management and Budget, 1985-88 and 1990-92, Regulatory Programs of the United States Government. Washington, D.C.
- U.S. Office of Management and Budget, 1996a, Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866. Washington, D.C.
- U.S. Office of Management and Budget, 1996b, More Benefits Fewer Burdens: Creating A Regulatory System that Works for the American People. Washington, D.C.
- Van Houtven, G. and Cropper, M.L., 1996, 'When Is a Life Too Costly to Save? The Evidence from U.S. Environmental Regulations', Journal of Environmental Economics and Management 30, pp.348-368.
- Viscusi, W.K., 1996, 'Regulating the Regulators', The University of Chicago Law Review 63(4), pp.1423-1461.