

アスベスト規制をめぐるEPAとOMBの相克

青 木 郁 夫

I はじめに

先進資本主義国のいくつかをおそった新自由主義の潮流は、その政治的、政策的課題のひとつとして、『脱規制 (Deregulation)』を掲げていた。アメリカにおいてもレーガン政権のもとで、「経済再生計画」の主要な柱のひとつとして、『脱規制』が強力におしすすめられてきた。国家が行なう規制は、航空、電気通信、金融業などの経済活動にたいしてなされる「経済的規制」と、国民や労働者の健康や安全性を保護するための「社会的規制」のふたつに大別される¹⁾。いずれの国においても、公害・環境問題が激化するなかで、1960年代の末から、とりわけ70年代に「社会的規制」が増大し、それを管轄する行政機構もまた拡大してきた。これには、国民の社会経済的な闘争があずかっていたことも銘記すべきである。レーガン政権の『脱規制』戦略は「経済的規制」にむけられていただけではなく、後述するように、労働安全衛生や環境保護のための規制、すなわち「社会的規制」にも照準があわされていた。この戦略が強行されるなかで、規制行政をめぐるさまざまな問題が露わになった。たとえば環境行政においては、大統領府と規制省庁との関係、大統領権限と議会立法権限との対立、大統領・被規制企業と国民との対立、国際的な規制のハーモナイゼーションにおけるアメリカの位置などなど。

こうした『脱規制』をめぐる問題状況のなかで、焦点のひとつとなった有害物質規制に、カーター政権末期に規制策定事前通告がなされて

いた「アスベスト規制」がある。この通告は、有害物質規制法 (Toxic Substances Control Act-TSCA) によるいくつかの種類のアスベスト含有製品の製造および使用の禁止、アスベストおよびアスベスト製品輸入および生産のある期間での段階的削減・禁止を内容としていたために、その後の規制策定過程において関係機関・関係団体間の鋭い対立をうみ、レーガン政権の『脱規制』戦略がはらむ問題を浮き彫りにした。この「アスベスト規制」問題は、連邦議会とりわけ民主党が多数の下院において、議会議権と大統領権限との関係、『脱規制』戦略のもとでの規制策定過程における大統領命令 (Executive Order) や行政管理予算庁 (Office of Management and Budget—OMB) の役割と立法による規制付託との関係を明らかにするためにくりかえしてとりあげられ、議会調査権によって可能なかぎりでの資料の公開もなされた。

本稿では、この「アスベスト規制」問題を取りあげ、TSCAを管轄する環境保護庁 (Environment Protection Agency—EPA) と『脱規制』戦略にもとづいて規制審査を行なうOMBの規制策定過程における交渉を、議会資料をもとにしてたどり、レーガン政権の環境政策がもたらした問題点を明らかにする。ただし、あらかじめ考察上の限定をしておかなければならない。その第一は、「アスベスト規制」をめぐるEPAとOMBとの相克はいまなお続いており、ここでは対象とする時期を、EPAがアスベスト規制提案をOMBに提出し、その審査を受け、この提案を撤回し、議会からの示唆によって再検討にはいるまでの期間、すなわち1984

年5月から86年3月までを中心的に扱う。いわば、EPA 対 OMB 戦の「第一ラウンド」を扱うことになる。第二は、資料制約上、下院エネルギー・商業委員会の *EPA's Asbestos Regulation*, 1985. 4 を基本資料として用いる。この資料は、「アスベスト規制」をめぐる EPA と OMB との交渉過程についての情報を調査権を行使して収集したものであり、これによって交渉過程の内容がほぼ明らかとなる。本稿にはこの時期と資料上大きな制約条件がある。

「アスベスト規制」は、単なる例解ではなく、それ自体が重要なテーマでもある。このテーマそのものについて十分に論じる能力もないが、以下の考察でも、アスベスト規制が不十分であると思われるわが国には示唆するところが多いであろう²⁾。

II レーガン政権の『脱規制』戦略と OMB の役割

1. 経済再生計画における規制緩和

レーガン政権第一期の経済政策は「経済再生計画」に要約されているといっている。この経済を建直し、「強いアメリカ」を再現せんとする「計画」のなかで、Deregulation が重要な政策課題としてとりあげられている。レーガンは就任早々の連邦議会上下両院合同会議での演説“Economic Recovery”のなかで、70年代10年間の規制の増大ぶりを、象徴的に、「重要規制機関の支出は4倍に増え、連邦公報に毎年発表されるページ数は3倍近くに増え、連邦規制法典のページ数は3分の2近く増えた」と述べたうえで、これが物価の上昇、失業の増大、生産性の伸びの低下を招いたとし、規制緩和が経済再生にとっていかに要となるテーマであるかということを力説した³⁾。

M. フリードマンらに代表される新自由主義経済学者は、規制は市場でのシグナルを歪め、資源の最適配分を妨げ、経済の効率性を損なっている、したがって、脱規制が必要である、規制が必要な場合でも環境規制などにみられるよ

うな直接規制よりも市場力を活かした効率的な規制が望ましいとする「規制の経済学」を唱えている。こうした議論に与する人々は、機関誌 *Regulation* を発行する American Enterprise Institute などによって、積極的な論陣をはった⁴⁾。しかしながら、議会予算局は環境規制が生産性の伸びの低下や経済の効率性を奪ったとする議論を、日、西独、加と国際比較をしながら検討し、生産性の伸びの低下など経済の効率性に他国よりも大きなマイナス効果をもったが、それも70年代のなかばから小さくなってきていること、そして環境規制が民間経済の効率性ロスの主原因ではないと結論付けている⁵⁾。

こうした新自由主義的な考え方——「小さな政府」・「新連邦主義」を含む——にもとづいて、レーガン政権は環境・規制政策として、①環境規制・プログラムの価値を決定するうえでコスト・ベネフィット分析を広範に用いることを含む規制改革、②資源配分はできるだけ自由な市場に依拠する、③環境保護の責任を可能な場合には州・地方政府に移していく、を基本的な方針とした。これは「経済再生計画」に環境政策を従属させるもので、これまでの環境政策が「人間と自然との生産的調和」をめざしていたのを「自然を犠牲とした人間の生産活動」を促進する方向へと転換するものであった⁶⁾。

2. 『脱規制』と環境政策

レーガンは、F. D. ローズベルトにも比されるほど、強い大統領としての指導性を発揮したといわれる。政権初期にあっては、民主党優位の下院という立法府での力関係もあり、大統領権限の行使も“administrative presidency”とよばれるように、行政執行過程に集中されていた。もちろん、予算カットや減税は予算法という立法過程を経ているが。この行政戦略(administrative strategy)は、①省庁のイデオロギーの方向性を変更する政治的人事政策、②大統領府への集権化と大統領の政策遂行にそった省庁内改革の制度化などの政府組織再編

成、下位政府への権限委譲、③予算削減、省庁活動の効率化と規制活動の削減、④大統領の経済政策、規制緩和と目標の遂行を保証するための詳細な規制審査などによって追求された⁷⁾。以下、それぞれについて具体的に何がなされたか簡単にではあるがみておこう。

① 政治的人事政策。大統領は閣僚や省庁の上級幹部を任命するが、それは自らの政策の遂行をより円滑・効率化することを当然意図している。レーガンの脱規制、開発促進人事の象徴は内務省長官ワットと環境保護庁長官ゴーサッチである。ゴーサッチは弁護士で、前コロラド州議員であったが、行政経験もなく、環境政策にも精通してはいなかった。彼女は業務の効率化や意思決定により科学的な根拠を与えるなどの課題をもって就任したものの、有害廃棄物処理場対策のスーパーファンドに関わるスキャンダルと「行政特権」をかざした議会侮辱などの「ウェイストゲート」疑惑で、辞任せざるをえなかった。EPAは、彼女によって著しく傷つけられた。レーガンは後任に初代長官であったラッセルスハウスを起用せざるをえなかった⁸⁾。また、中間レベルの官吏にも被規制企業と関係を有する者が数多く任命されたことも付け加えておこう⁹⁾。

② 政治組織再編成。一例をあげれば、大統領府の環境の質委員会 (Council on Environmental Quality) の事実上の機能停止がある。この委員会の全専門職が解雇され、より少数の大統領府のはるかに下位の職員によって再構成された。予算額もカーター期に比して4分の3

が削減されてしまった。この機関は、会計検査院によって、業務遂行上効果的で、好結果をのこしており、ユニークで重要であるとの評価を受けていたのだが¹⁰⁾。また、「新連邦主義」にもとづいて規制権限のいくつかが州に委譲されたが、財源の委譲はなく、また連邦補助金カットのなかでは一方的に州に行政負担を強いることになった。

③ 予算・人員カット。レーガン政権初期においては大幅な予算および人員の削減がなされたことは表1にあきらかである。長官がラッセルスハウスに交替したのちも、OMBによる厳格な行政管理によって容易に増額することはできなかった。カーター政権末期の水準にさえ到達はしていない。数量的な問題もさることながら、より質的なことがら——スタッフやEPA自身の業務遂行能力——が問題である。専門的な中心幹部スタッフがレーガン就任前には約4,700名いたが、82年にはその数は約2,500名にまで削減され、EPAの機能は相当程度マヒすることとなった¹¹⁾。さらに、EPAの研究開発予算は二年間で半減し、先のゴーサッチの意思決定により科学的根拠をもたせるという言明とは裏腹に、情報基盤が脆弱となり、専門的・科学的行政が一層困難とされ、将来に大きな負の遺産を残した。

④ 規制審査。歴代政権はそれぞれに規制改革に着手し、規制が社会経済に与える影響についての分析を規制機関に求めてきた。カーター政権も経済的な視点からの規制分析を求めた。レーガン政権は大統領命令12291によって、規

表1 アメリカ連邦環境庁の財政支出と人員の推移 (決算)

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
支出額 (100万ドル)	(45) 2,531	(100) 5,603	(94) 5,242	(91) 5,081	(77) 4,312	(73) 4,076	(80) 4,490	(87) 4,867
定数 (人)	(73) 10,772	(100) 14,715	(87) 12,754	(83) 12,273	(81) 11,931	(89) 13,048	(94) 13,788	(95) 14,021

[注] 1) 決算額は Executive Office of the President, "Budget of the U.S. Government-Historical Tables" T.4-1(1988). および定数は U.S. Department of Commerce. Statistical Abstract of the United States 1988, p. 309より。

2) ()内は1980年度を100とした場合の指数を示す。

[出所] 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、15ページ。

制機関に対してコスト・ベネフィット分析を中心とする規制影響分析を課し、規制策定過程において OMB の審査を受けることを求めた。このことのもつ意味を明らかにすることが本稿の目的であり、詳しくは以下の行論にゆずる。さらに、大統領命令12498によって、年度毎に規制活動計画表の OMB への提出・審査をもとめ、政府全体としての規制計画作成を行なうこととなった。また、文書作業削減法も規制緩和のために利用されている¹²⁾。

レーガンは先の演説において、規制緩和(Regulatory Relief)にあたって「われわれは、規制機関、特に環境を守り、国民の健康と安全を保証するのに必要な機関を廃止する意図は持っていない」と言明していた¹³⁾。しかしながら、上に述べたように、レーガン政権の脱規制・環境政策の実態は、確かに機関そのものの廃止にはいたらなかったが、権限・裁量権の制約、予算・人員削減による業務執行能力の大幅な低下をもたらし、環境、国民の健康・安全を危うくするものであった。

3. 『脱規制』における OMB の役割

レーガン政権による『脱規制』戦略は、上述のように“administrative presidency”によって追求された。この戦略の遂行の要に位置するのは、行政管理予算庁(OMB)である。OMBは、1921年予算会計法によって設立された予算局を前身として、ニクソン政権のもとで69年組織再編成され、予算編成機能、行政管理機能、そして法令審査機能をあわせもち、連邦行政全体に対する総合的調整機能をもつに至っている。さらにカーター政権のもとでの77年改正によって「規制改革案の作成および文書事務削減のプログラムにおいて大統領を補佐する」という機能が加わった。OMBの業務は、大統領の行政管理権限を委任されたもので、その意味で強大な権限を有するといえるが、大統領に直属することで「政治化」、「イデオロギー化」することはまぬがれがたかった¹⁴⁾。

さらに、『脱規制』戦略のもとで、OMBには

大統領命令12291によって 規制審査権限が与えられた。これによって OMB は、規制緩和大統領特別対策本部(Presidential Task Force on Regulatory Relief——委員長 ブッシュ 副大統領)とならんで、規制改革の中核的機関に位置付けられた。これには、大統領府組織再編成によって規制委員会(Regulatory Council)および規制分析 審査グループ(Regulatory Analysis Review Group)が廃止されたため、OMBが唯一の審査機関として残ったこともあざかっている¹⁵⁾。

大統領命令12291は、大統領の連邦憲法第二章に定められた行政執行・管理権限に根拠をおき、既存および将来の規制の負担を軽減し、規制活動に対する省庁の監査責任(accountability)を増大し、規制過程に対する大統領の監視権限を規定し、規制の重複や対立を最小化し、十分な根拠を有する規制策定を保証することを目的としている。そのために、大統領の行政管理権限の及ぶ規制省庁は、規制案および最終規制を連邦公報(Federal Register)に公表掲載する前に、OMBにそれを提出し審査をうけなければならない。したがって、独立規制委員会は命令の対象外となる。規制はすべて審査対象となるが、その経済に対する年間の影響が1億ドル以上のもの、消費者・企業・各レベル政府・地域に対してコストあるいは価格の大幅な上昇をもたらすもの、競争・雇用・投資・生産性・技術革新・国際競争力を損なうものは主要(major)規制とされ、規制影響分析を提出しなければならない。省庁は規制策定にあたって、「法が許容する範囲において」、次のような要件を満たさなければならない。①規制はニードと結果についての十分な情報にもとづくこと、②規制の潜在的な社会的便益が潜在的な社会的費用をうわまわること、③規制目的は社会に対する純便益が最大のものを選択すること、④代替案のなかでは社会に対する純費用が最小のものを選択すること、⑤規制の優先順位は社会に対する総純便益が最大となるように設定されること。つまり、規制審査の基準として、しかも単

表2 大統領命令12291によるEPA規則の審査結果

	計	無 修 正	修 正	差 戻 し	撤 回	審査免除	差戻し(不適当)	緊急措置
a		%						
1981	734	658 (89.6)	11 (1.5)	20 (2.7)	13 (1.8)	28 ...	3 ...	1 ...
b								
1982	340	262 (77)	48 (14.1)	11 (3.2)	9 (2.6)	0 ...	8 ...	2 ...
1983	268	220 (82)	40 (14.9)	3 (1.1)	2 (0.7)	0 ...	1 ...	2 ...
1984	302	225 (74.5)	63 (20.9)	4 (1.3)	9 (3.0)	1 ...
c			d					
合 計	1,644	1,365 (83.0)	200 (12.2)	33 (2.0)	28 (2.1)	12 (0.9)	6 (0.4)

(注) a. 1981年2月17日-1981年12月31日。

b. 82, 83, 84年は1月1日-12月31日。

c. OMBの81-84年の総審査数10,002件のうち16.4%。EPA規則の占める比率は、81年26.2%, 82年12.9%, 83年10.8%と低下し、その後84年14.4%と増大しつつある。EPAがOMB審査のために提出した規則数は81年から84年にかけて58.9%減少している。

d. 修正と差戻しの二項目の合計。

e. この表はOMBの省庁規則への影響を過小にみせている。何故なら、規則提出前のOMBとの事前協議の影響をこの表はあらわしていないからである。

(資料) 大統領命令12291に関するOMB年報。

(出所) Senate, Committee on Environment and Public Works, p. 8.

一の基準として費用便益分析が採用され、その他の基準は原則として排除されているのである。大統領の行政管理権限の及ぶ規制省庁の規制は「社会的規制」に属するものが圧倒的で、生命・健康・環境など損失が生じた場合絶対的で不可逆的なこともあり、それを貨幣数量化することは困難であり、規制による便益の測定も同様にむづかしい。大気清浄化法の場合には費用を考慮することを禁じてさえいる。命令は貨幣数量化できない費用および便益も併記することを求めているが、先の基準との関連でこれがどのように考慮されるかは明示されていない。審査手続きなどは省くが、一定期間で審査を行なうことになっているが、審査を十分にクリアーしなければこの期間をこえることもある。なお、OMBは審査権限を有するだけで、規制策定権限はそれぞれの法に基づいて各規制省庁に付託されている¹⁶⁾。

OMBにおいて実際に規制審査を行なうのは、1980年の文書事務削減法によって設立された情報・規制部 (Office of Information and Regulatory Affairs—OIRA) である。審査にあたっては、行政機関ごとの担当デスク・オフィサー制をとっており、EPAの審査にあっているのはわずか4名の事務官にすぎない¹⁷⁾。

EPAの審査件数は82—85年ではほぼ毎年300件ほどあり、審査体制は十分ではない¹⁸⁾。そのため、審査の遅延化がみられ、86年の議会資料は、EPAの規制審査のうち86%は、議会が設定した環境規制策定期限を超過しているという¹⁹⁾。さらに、スタッフに科学・技術の専門家がいず、経済・経営・公共政策専攻の事務官が主体で、審査に『脱規制』よりのバイアスが生じており、一見「科学的」な費用・便益分析にもとづく審査が極めて政治化しているという批判が、さまざまな方面からみられる²⁰⁾。こうした体制のもとで、OMBは外部の被規制企業などとの接触によって情報を得、それを審査の根拠としているともいわれ、大統領命令が規制策定の監査責任の確立を意図したにもかかわらず、逆にOMBの規制審査、さらにはレーガン政権自身の規制政策の正統性 (legitimacy) と公共的な監査責任 (accountability to public) が問われている²¹⁾。

Ⅲ EPAによるアスベスト規制

1. 「魔法の鉱物」から「死を招くチリ」へ ——アスベスト健康障害の認識史

一般にアスベストといわれるものは、鉱物学

的にはいくつかの種類の鉱物を含んでおり、高い抗張力と柔軟性をもつ絹糸状光沢の特異な繊維状集合（Asbestiform）を指す。耐熱性、電気絶縁性、紡織性、耐薬品性など工業原料としてすぐれた性質を有しているため、実に幅広い用途に用いられている。国によって用途別消費構成に違いはあるが、建築材、摩擦材が大きな割合を占めている²²⁾。

アスベストの語源となったといわれるギリシャ語には「汚れない清浄な」という意味があるといわれ、また、その物質としての性質から「魔法の鉱物」とさえ呼ばれてきた。しかし、アスベストが健康障害をもたらすということは、それこそギリシャ・ローマ時代から記録に残されているという²³⁾。このことが、科学的にも認識され、一定の対策が講じられるようになるためには、工業原料として大量に生産され、消費されるようにならなければならなかった。しかも、アスベストによる健康障害——アスベスト肺、中皮腫、肺癌——は晩発性で、潜伏期が非常に長い——35～40年にもなる場合もある——ため、疫学などの科学的認識の発達をも必要とした。1920年代に英国において、その後「アスベスト肺」として知られるようになる労働不能をもたらす肺疾患の原因がアスベスト暴露にあることが確認された。そして、31年にはアスベスト肺は補償対象の職業病として認定され、翌年にはアスベスト紡織工場規制が実施された²⁴⁾。肺癌との関連は1935年にすでに報告されていたが、55年の紡織工場労働者についての調査によって因果関係が確認された。さらに、アスベスト暴露と中皮腫との関連もI.セリコフの64年の調査によって確定された。こうしてアスベスト関連三疾患の因果関係——発生機序については十分に明らかにされたとはいえないともいわれるが——が明らかにされ、アスベストはその輝きを失い、いまや「死を招くチリ（The Deadly Dust）」とさえいわれるにいたった²⁵⁾。こうした社会的認識の発達にもとづいて、アスベスト規制がしだいに強化され、またすでに健康被害を受けた人々による訴訟も数多

く提起されることとなった。

2. EPA による現行アスベスト規制の評価（84年）

アメリカにおけるアスベスト規制は、第二次大戦中およびその後「魔法の鉱物」として大量に利用された結果としての健康被害が顕在化したこと——84年当時、職域におけるアスベスト暴露を原因とする癌によって毎日4人の労働者が死をむかえている²⁶⁾、といわれた——と、主要な規制機関である労働安全衛生局（Occupational Safety and Health Administration—OSHA）やEPAが70年に創設されたことを大きな要因として、数も増え、内容的にもより厳しいものとなってきた。規制強化に対処するために、アスベスト企業のなかには、「規制格差」を利用して海外逃避をしたものもあった²⁷⁾。

84年当時、アスベストに関わる規制は20をこえ、いくつかの省庁によって管轄されていた。そのいくつかの例をあげれば、1971年にEPAは大気清浄化法によってアスベストを有害大気汚染物質に指定。73年には建築物の解体・改築にともなうアスベスト含有品の飛散を規制。72年OSHAは最初の職域における許容暴露基準を設定（前年には緊急基準を設定していた）。その後の改訂で8時間の荷重平均基準は2f/mlとなっている（84年当時）。76年、78年には鉱山労働安全衛生局が鉱山労働者について許容暴露基準を設定。77年には消費者製品安全委員会（Consumer Product Safety Commission—CPSC）が、パッキング製品へのアスベスト使用の禁止などの規制を策定。79年には運輸省が飛散可能性のあるアスベストの輸送を規制した、などなど²⁸⁾。

当時の状況においては、各種団体からの請願などからも、重要な課題であったのは、職域における規制、ブレーキなどに用いられる摩擦材規制、そして学校など公私の公共的建築物の吹きつけアスベストなどの除去問題であった。とりわけ、職域における規制は、アスベストへの

暴露が日常的にかつ大量的になされること、しかも暴露の大部分がここでおきるということからして最も重要で焦眉の課題であるといえた。OSHAは83年には緊急臨時基準として0.5f/ccを提起したが、提訴され実現できなかった。そこで、84年にはこれを通常の規制値とする提案を行なった。しかしながら、全国労働安全衛生研究所は76年に、①安全である暴露基準は存在しない、②光学顕微鏡を用いて検出する最低レベルという根拠から0.1f/ccという基準を勧告していたことを銘記すべきである²⁹⁾。以上のようにアスベスト規制を管轄する機関は多岐にわたり、しかも最も重要と考えられるOSHAによる職域規制でも極めて不十分であったといえよう。

こうした規制状況において、関係機関の規制の重複を避け、一貫性のある活動を促進するための調整機関として、83年にEPAの提唱で連邦アスベスト対策特別委員会(Federal Asbestos Task Force)がつけられた。ここでは、職域、消費、環境一般をそれぞれ管轄対象とするOSHA、CPSC、EPAが中心となった。とりわけ、EPAはアスベストのライフ・サイクル全体、すなわち採掘・加工・製造・利用・除去・廃棄の全過程における健康障害に包括的・総合的に、しかも単一の法によって対処することが必要だと考えていた。現行規制においてアスベスト・ハザードの主要部分を扱うOSHAの規制にもいくつかの問題点があった。第一に、全国労働安全衛生研究所の勧告にもあったように、臨床上の作用、すなわち健康影響を生じないようなアスベスト暴露などない。したがって0.1f/ccという基準であっても残余リスクが存在する。この基準でも45年間の労働環境においては10万分の336の超過癌死亡率が生ずるとされ、なお重大なリスク(unreasonable risk)があるとされる。第二に、OSHAの管轄範囲からは、非就業者(アスベスト労働者家族、工場周辺住民等)、公務員(州プランによってある人々は同様の保護対象となるが)などが適用対象外におかれるほか、従業員が10人以

下の小企業も除外されている。建設業などアスベスト・ライフ・サイクルからいってダウン・ストリームにあたる業種に小企業が多い。第三に、雇用主が技術的にも、経済的にも実行可能な基準しか設定できない。そのため、「経営」の視点から基準が緩やかになる傾向がある。また、技術的にも測定可能な累積量を制限しうるのみである。したがって、権限からいっても、禁止(ban)規制を設けることはできない³⁰⁾。こうした評価にたつて、EPAはさまざまな省庁が単一物質アスベストのunreasonable riskのある側面にばらばらに対応するのではなく、権限を分散させず、単一の法・単一の機関が総合的で効率的な規制をする必要があると主張した。それは現行法で可能か。EPAは自らが管轄する有害物質規制法(TSCA)が有効であると考えた。とりわけ、そのSec. 6は特定物質の製造、使用禁止権限などを規定し、EPAに付与しているから。

3. EPAによるアスベスト規制提案

EPAは、79年10月、TSCAによるアスベスト規制をおこなう旨の告示を連邦公報に掲載した。その内容は、冒頭にも触れたように、①ある種のアスベスト含有製品の製造・加工・使用の禁止、②年間アスベスト輸入量および生産量の制限による10年間での段階的アスベスト禁止、であった。その後、この通告にもとづいて関係者からの情報収集を行ない、規制案の作成作業がなされた。83年7月にはほぼ庁内で規制原案がまとまり、同月上院環境・公共事業委員会、毒物・環境監視小委員会の求めに応じて、議会の場に公開された。さらに、アスベスト産業を代表するアスベスト情報協会(AIA)からの意見提出、OMBや議会との事前接触などを通して規制原案を練りあげ、84年5月にはTSCA, Sec. 6によるアスベスト・セメント・パイプおよび付属品、屋根用フェルト、床用フェルト、床用タイルの4品目の製造・加工・流通の禁止(ban)案が、大統領命令12291による審査をうけるべくOMBに提出された。これ

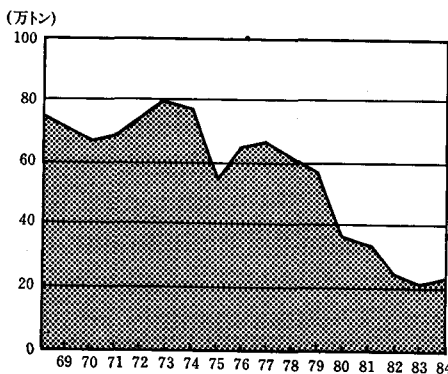
らの品目が選定されたのは、①すでに利用可能で、価格上競争しうる代替製品があること、②これらの品目だけで、81年のアスベスト使用量のうち53%を占めること、③建築材であり、OSHAの適用除外となる小企業の多い建築業労働者などダウン・ストリーム労働者の保護となる、④さらに、アスベスト・セメント・パイプをのぞけば、市場予測として85年までには需要が存在しなくなるのではないかとみられた。これはアスベスト規制の強化や賠償訴訟の爆発的な増大によってアスベストの危険性への社会的認識がふかまり、その結果消費量が78年の61万9千トンから83年には21万5千トンへと激減したことを反映している、ことなどが要因としてあげられる³¹⁾。このbanのための行政費用などを含む全社会的な費用は、年間7,500万ドルと見積もられた。便益は規制による癌などからの死の回避であるが、これは予備的な分析として、規制のもう一つの柱である段階的禁止(phase-down)とあわせて、数千の死が回避できるとされた³²⁾。

84年8月には、事前通告の第二項に関する規制案がOMBに提出された。この規制案ではまず、禁止(ban)品目にアスベスト布を付け加えた。そして、全アスベストおよびアスベスト製品の10年間での段階的な禁止——年間の輸入・製造・使用の総量規制による——が提案さ

れた。この総量規制、および段階的禁止(phase-down)は、輸入業者および製造業者に対して発行される数量を明示した許可証(Permit)を用いておこなわれる。このPermitは、81—83年の三ヶ年を基準年とし、その実績を平均してベースとし、数量を決定する。86年1月に連邦公報に掲載された規制案では、この数量は第一年次はベースの30%であり、以後毎年3%ポイントずつ削減され、27, 24, 21……と、10年間で数量がゼロとなる。禁止までの期間を十年間とっているのは、この間に安全な、そしてアスベストと価格的にも競争しうる代替品の開発を促すためである。アスベスト企業の多くは代替品生産にもとりくんでおり、こうした企業の事業転換をスムーズに行なわせることをも意図している。Permitは、移転、売買が可能(transferable)であり、また許可量を後年に残すbankingも可能である(この場合にも10%ずつの削減がされる)。これは市場力を利用しながら、残余の許可量をもっともアスベストを必要とする製品分野に効率的に配分することと、規制の運用をより弾力化することを狙っている³³⁾。この場合重要なことは、規制設定の公準である生命、健康、環境、すなわち人権の構成要件たる生存権、健康権、環境権の擁護という枠内で市場力が用いられるということである。さて、このphase-downの年間費用は2億1,500万ドルと見積もられた³⁴⁾。

EPAがOMBに提出した規制案は別々のものでもなく、またこれまでの規制——たとえば職域における暴露基準のような——を不必要とするものでもない。banだけでは、必ずしも代替品の開発を促進しえないし、例外規定も設定しがたい。phase-downだけでは行政上不確実性が高い。両者補いあって十全たる効果を期待しうる。さらに、phase-down期間における労働者、消費者保護上、既存の規制は当然必要である。なお、86年1月のEPAの規制案はTSCA, Sec. 6にもとづいて両者を一体のものとして提案している。

図1 米国の石綿消費量の最近の推移



〔出所〕 環境庁大気保全局『大気汚染物質レビュー・石綿・ゼオライト』21ページ。

IV OMBによるEPA提案の評価と対応

1. OMBのEPA提案に対する反応の変化

EPAのアスベスト規制提案は、上述のように、主要規制であり、大統領命令12291によってOMBの60日間を一応の期限とする審査を受けることとなった。しかし、多くの論点を含んだこの提案は、容易にOMBの「同意」を得ることができず、審査が遅延化したうえ、「第一ラウンド」は撤回という憂き目をみた。この間の交渉過程は、議会に文書資料として公開されたものによってある程度、跡付けることができる³⁵⁾。

この交渉過程をみると、双方の対応が変化するいくつかの時期がみられる。OMBのEPA提案に対する評価も一貫していたとはいえない。84年9月14日の両者協議では、①アスベスト・セメント・パイプおよびアスベスト布をのぞけば、禁止には反対、②健康便益は潜伏期について割り引くこと、③アスベスト種類ごとにリスクを評価すること、がOMBによって主張された。10月15日のOMBからEPAへの電話での連絡では、①床用フェルトを除いて他の品目のbanは費用・効果に合う、②phase-downは費用・効果的ではない、とされ、③その他、費用便益分析に関する情報の提供がもとめられた。EPAは10月18日の内部の文書で、①便益の潜伏期についての割り引きは過少評価となる、②OMBはphase-downについては反対するものの、banについては床用フェルトを除く3品目については支持するだろう、と予測していた。

ところが、10月ないし11月のOMBからEPAへの電話連絡で、TSCA, Sec. 9による他機関——この場合、OSHAおよびCPSC——への委任が提案された。これは新たな論点が変わったにとどまらず、EPAのTSCA, Sec. 6によるアスベスト規制という考え方を全面的に否定しようとするものであった。そこには、アス

ベスト・ハザードの圧倒的部分は職域にあり、OSHAによる規制が極めて有効であること、また、後述するように、TSCAは委任前にEPAが規制をすることを期待していないという法解釈があったからである。この「委任」問題を決定付けたのは、12月27日のOMBとEPAの協議において、OMBの内部審査資料が閲覧され、委任、phase-downは費用・効果的でないこと、banについてもOSHA規制効果の便益からの割引など費用・便益に疑問があること、が明示されていたことである。これによって、EPA自身も、職域規制についてはOSHAに、消費規制についてはCPSCに委任する方向に傾いていく。それが、85年2月1日の「委任」についての記者会見につながるのである。

こうした事態にたいして、議会は激しく反論し、EPAもSec. 9解釈問題を含めて再検討することに再度態度を変更することになる。この時点でのOMBの考え方は、3月27日付けのEPA文書から窺い知ることができる。この文書では、①phase-downは費用・効果的でない、②banについてはアスベスト布のみが費用・効果に合う（以前の見解とは異なる点に注意）、③代替品についての分析——健康障害を含む——が不十分、④OSHAおよびCPSCへのSec. 9レポートを準備すべき（すなわち、委任をすべき）、ことを述べていた。

この交渉過程でとりあえず注意すべきことは、議論の転換点は文書による協議ではなく、基本的には詳しい記録としては残らない口頭での協議であったこと、そして、OMBが事実上EPAの規制案に反対してつぎつぎに提起した議論のほとんどが、アスベスト産業を代表するAIAが規制案提出前の84年3月22日にEPAに提出した文書にもられていたことである。

2. EPA提案を否定する根拠

OMBがEPAのアスベスト規制提案を否定する主要な根拠をここで確認しておこう。

まず、費用・便益分析である。『脱規制』戦略のもとで大統領命令12291は、規制審査過程

で、事実上単一の基準として、「法の許容する範囲で」費用・便益分析を行なうことを、OMBに求めた。OMBは、EPAによる分析に対して、特に便益の評価について、肺癌や中皮腫による死亡の回避一件あたり100万ドルと評価するにしても、長期にわたる潜伏期についてそれを割引——30—40年という長期間について——することをもとめ、さらに並行して行なわれるOSHA規制の効果を差し引くことを主張した。そして、規制提案について表3のような計算結果をしめした。割引率については、OMBは10%を、EPAは3—4%を主張し、期間についてはOMBは潜伏期間である30—40年を、EPAはOMBの理論を一応認めながらもphase-down期間10年を主張した。EPAは86年1月の規制提案では、15年間の規制費用——消費者ロス約17億7千万ドル、生産者ロス約2億ドル——を、19億8千万ドルと見積もり、banおよびphase-downによって今後15年間に1,930件の死が回避できる——OSHAの0.2f/cc規制が行なわれたとしても1,000の死が回避——効果が生じ、費用・便益に適うとしている。しかし、さらに問題なのは、一つは費用および便益の範囲をどこまでとるかである。EPAは、たとえば便益の範囲としてアスベスト除去費用、処分費用、生産性ロス費用、職域での規制準拠費用、訴訟費用および補償費用などの削減分を例示している³⁶⁾。第二に、生命自体や健康、環境の損失などの絶対的損失を貨幣数量化する問題性がある。下院エネルギー・商業委員会は85年10月2日のレポートで、慢性的障害による疾病の潜伏期の人間生命への影響を割り引く理論を拒否すること、および法が求めないかぎり、健康・安全・環境についての意思決定の決定的要因として費用便益分析を用いることを拒否することを勧告している³⁷⁾。命令でも貨幣数量化しえない費用および便益についても列挙することが求められていたが、この費用・便益分析に関する問題は、生命・健康・安全・環境については重要なものとして残るだろう。

次に、TSCA Sec. 9による「委任」問題で

表3 OMBによるEPAアスベスト規制の評価

(3-1) OSHAの規制がない場合

活 動	費 用	便 益	純便益
5品目の禁止	547	701	154
10年間の全面禁止	2,408	235	-2,173
鉛の段階的禁止	2,643	37,363	34,720

(3-2) OSHAの0.2f/cc規制がなされた場合

活 動	費 用	便 益	純便益
5品目の禁止	547	110	-437
10年間の全面禁止	2,408	89	-2,319
鉛の段階的禁止	2,643	37,363	34,720

(注) 1. 1983年ドル価値表示。1985年実質現在価値。単位100万ドル

2. EPAによる最新の推定から作成。便益の貨幣換算にあたっては、回避できた癌1件あたり価値を100万とした。EPAの規制影響分析ガイダンスにしたがって、費用と便益を1985年まで割りびいた。割り引き率はアスベストについては4%、鉛については10%。

3. この時点でのOSHA規制基準は2f/ccであるが、(3-2)は0.2f/ccという基準が実施された場合について推算している。

(出所) House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, *OMB Review of EPA Regulations*, p. 286.

ある。OMBは、TSCAを有害物質に対する規制の重複を避けたり、規制のすきまをうづめることを目的とした法であり、Sec. 9は、EPAに対して、当該物質の有害性を扱うとみられる機関にまず「委任」することを求め、この機関が当該物質の重大なリスク(unreasonable risk)を確認しながらも、管轄する法によっては十分にこれに対処しえないと判断した場合に、EPAによる規制活動を期待している、と理解している。しかも、この手続きについてEPA長官の裁量権はほとんどないとしている。こうした見解から、OMBは、EPAに対して、アスベスト・リスクについて、職域についてはOSHAに、消費部面についてはCPSCにそれぞれ「委任」することを求めた。このSec. 9解釈理解をめぐるEPAは激しく動揺した。しかし、立法者である議会の立場は明確であった。それは、立法史からしても、Sec. 9による

「委任」は、当該物質に重大なリスクがあり、EPA が管轄しない単一の連邦法によって、他の機関がそのリスクを十分に予防あるいは削減できる場合になされる、という解釈であった。この点での EPA 長官の裁量権も認めていた。この「委任」問題は、単なる法解釈にとどまることからではなく、そこには、アスベスト・リスクをどう評価するかということや、それに基づく規制の在り方をどうするのかという問題が潜んでいる。アスベスト産業や OMB は、リスクはその圧倒的部分が職域にあり、OSHA による規制で十分に対処しうるし、消費の場でのリスクにしても CPSC が十分に規制し消費者を保護できるとした。それに対して、EPA およびこれを支持する議会委員会は、アスベスト・リスクはそのライフ・サイクル全体においてあり、健康障害を生じないようにする暴露水準はないとして、さまざまな機関に分散したばらばらな部分的規制の集合ではなく、総合的、統一的、集中的な規制が必要で、それこそが十全で効率的な規制を可能にするとした。EPA は OSHA や CPSC の権限の検討、そして自らが提唱した連邦アスベスト対策特別委員会でのこれら機関との議論を踏まえて、こうした規制は TSCA によってのみ実現しうると判断するにいった。

最後に、EPA の規制提案をめぐる国際的関係にふれておこう。ban と10年を期限とする phase-down という EPA のアスベスト規制は、「大胆」な提案であり、国内だけでなく国際的にも大きな反響をよんだ。国内では環境防衛基金などの環境保護団体、アスベスト関連労働組合等は賛意を示した。しかし国際的反響としてあらわれたものの多くは、むしろ反対に類するものであった。アスベスト業界は国際協会だけでなく、英国から日本の協会にいたるまでが、さまざまなルートを通して反対を表明した。とりわけ、カナダの場合は、業界だけでなく政府も、外交ルートも利用して OMB, EPA などに接触、交渉し、EPA の規制案の撤回を求めた。当時、カナダはソ連、南アフリカとな

らぶ世界有数のアスベスト産出国であり、アメリカの消費量の90%を供給し、アメリカはカナダに製品として1億2,500万ドル相当分を輸出していた³⁸⁾。カナダの主張は、リスクの圧倒的部分は職域にあり、暴露基準や作業基準などによって十分保護しうることを、また、「管理されたもとでの使用 (controlled use)」で安全に利用できるというのが国際的に確立された原則であり、ban や phase-down は望ましくもなく必要でもないというものであった。このことは、82年モンリオールで開催された国際会議でも確認され、EEC や ILO などの国際機関も禁止提案は拒否しているところだという。さらに、アスベスト問題の大家 I. セリコフもかならずしも提案に賛成ではないとされた³⁹⁾。こうした状況のなかで賛意を示したのはデンマークであった。北欧諸国では、とりわけ危険なクロシドライトの使用禁止だけでなく、例外規定を設けながらも、アスベスト製品の製造、使用を禁止する措置を講じている。カナダは例外規定が多く、ban ではないというが。この意味では、EPA による規制提案は、国際的にみて「北欧型」だといえるし、これをさらに前進させるものと評価できるかもしれない⁴⁰⁾。

V まとめにかえて

アスベスト規制をめぐる EPA と OMB との相克は、その後も続いた。「第一ラウンド」では OMB が優位であったものの、それで決着がついたわけでもなく、86年1月には連邦公報に規制案が掲載され、再び『脱規制』戦略の中核に位置する OMB と国民・労働者の健康・安全・環境を保護する「社会的規制」機関 EPA との鋭い対立関係がみられた。この「第二ラウンド」の戦いについては、別稿にゆずる⁴¹⁾。OMB と EPA の相克は大統領府と行政省庁との対立のごとくに見えるが、これは「経済再生」のための deregulation, あるいは regulatory relief を求める大統領・被規制産業と「社会的規制」・環境保護をおしすすめよ

うとする 議会・国民 との 対立 なのである⁴²⁾。レーガン政権は大統領命令 12291 によって、規制活動の監査責任 (accountability) を確立するために、OMB による規制審査の基準として費用・便益分析という「科学的」な基準を導入した。ところが、行政過程を重視する administrative presidency は、政治的人事政策、予算・人員削減、組織再編成によって、規制機関の専門的・科学的 能力を 奪ったうえに、OMB による審査も被規制機関との off-record 接触によって得た情報を利用することがあるといわれ、この政治的判断が「科学的」基準の導入を損なったともいわれる。そのため、OMB 自身が unaccountable だといわれ、「規制のブラック・ホール」、OMB とは Office of Meddling and Backlog のことだと揶揄されることとなった⁴³⁾。まさに、レーガン 政権の 環境・規制政策の正統性 (legitimacy) が問われているといっている。

最後に付け加えておきたいのは、EPA と OMB とのアスベスト規制についての交渉過程が、文書によるものは当然のこととして、口頭によるコミュニケーションについてもある程度は、議会の調査権によって開示され、国民の前に明らかにされていることである。アメリカにおけるアスベスト消費量は、健康障害の社会的認識のたかまり、賠償訴訟の増大を契機とする社会的学習によって減少してきたといえる⁴⁴⁾。このことに規制の強化が与っていることも明らかである。規制をめぐる EPA と OMB の相克・対立は容易に規制を現実のものとはしないが、この交渉についての情報の開示は、国民の社会的学習を促し、さらにアスベスト消費量を減少させるであろう。また、企業による代替品の開発も、こうした事態によって促迫されることであろう。

注

- 1) 紙野健二「アメリカ大統領による規制過程への介入について」、横越英二編『現代国家の諸相』昭和堂、1985年、参照。
- 2) わが国におけるアスベスト規制は、労働安全衛

生法および特定化学物質等障害予防規則などによりおこなわれているが、アメリカなどに比して不十分である。わが国のアスベスト消費量は、70年代なかばの経済不況以降低下したが、近年25万トン前後から若干増えきみである。消費量が急激に減っているアメリカとは好対照である。また、国内ではほとんど原料としてのアスベストを産しないため、輸入に依存している。輸入先はカナダ、南アフリカ、ジンバブエ、ソ連で大半を占める。88年の輸入総量は32万トン。南アフリカからの輸入比率は26.4%で、近年増加傾向にある。アパルトヘイトの国南アフリカに対する国際的経済制裁がなされている現在、このことを十分に心にとどめ、問題としていかなければならないだろう。南アフリカ鉱山労働者のアスベストによる健康障害が報告されており、アスベスト輸出は「健康の輸出」であることに注意したい。S. E. Myers, S. Aron, I. A. Macun, "Asbestos and Asbestos-Related Disease: The South African Case", *International Journal of Health Services*, vol. 17, no. 4, 1987. 環境庁大気保全局大気規制課『アスベスト排出マニュアル』85年参照。輸入量については日本石綿協会機関誌『せきめん』参照。

- 3) Reagan, "Economic Recovery", アメリカ大使館国際交流局発行『アメリカ政策シリーズ26経済再生計画』, 1981年, 16ページ。レーガン政権の規制改革問題を扱ったものには、宇賀克也「アメリカにおける規制改革」『ジュリスト』No. 844, 845, 1985. 9. 15, 10. 1, 真山達志「レーガン政権における規制行政の動向」, 行政管理研究センター『行政改革の実践——日本・アメリカ』1987年などがある。
- 4) 例えば, Grabowski は *Drug Regulation and Innovation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976, で, 効果や安全性についての厳格な規制が, 新薬開発に必要な時間と費用を増大させ, そのため研究開発活動が停滞してきたとみている。その結果, アメリカ医薬品産業の競争力が低下しただけでなく, 国民も必要とする新薬を手にするのが遅れる "drug lag" が生じた。したがって, 新薬に対する規制・審査を緩和する必要があると説いている。
- 5) Congressional Budget Office, *Environmental Regulation and Economic Efficiency*, 1985, 3.
- 6) N. J. Vig, M. E. Kraft, *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda*, Congressional Quarterly Inc. 1984. IX. 本章は, この文献に主に依拠してまとめられている。
- 7) *Ibid.*, p. 87.

- 8) 寺田雄次『『有害廃棄物』に汚されたアメリカの環境政策』『レファレンス』395, 83年12月。
- 9) *Op. cit.*, p. 146.
- 10) *Op. cit.*, p. 132.
- 11) *Op. cit.*, p. 87.
- 12) 注3にあげた文献参照。
- 13) 『経済再生計画』, 16ページ。
- 14) OMB については, 香川弘明「米国行政管理予算庁についての一考察」『行政管理研究』No. 38, 1987年6月。
- 15) *Op. cit.*, p. 166.
- 16) 規制審査制度については, 古城誠「レーガン政権と規制審査制度」『北大法学論集』第36巻第4号, また大統領命令については紙野健二「アメリカにおける総合調整の法的検討——大統領命令12291号をめぐる」『法律時報』59巻3, 5, 7号。
- 17) Senate Committee on Environment and Public Works, *Office of Management and Budget: Influence on Agency Regulation*, 1986, p. 18.
- 18) 前掲, 真山, 49ページ。
- 19) *OMB: Influence on Agency Regulation*, p. 9.
- 20) 前掲, N. J. Vig, *Environmental Policy in the 1980s* など。
- 21) N. J. Vig 前掲書はまさにこうした問題意識から書かれている。
- 22) 環境庁大気保全局企画課『大気汚染物質レビュー, 石綿, ゼオライトのすべて』1987年。
- 23) 広瀬弘忠『静かな時限爆弾——アスベスト災害』新曜社, 1985年, 11ページ。
- 24) ところが, 植民地南アフリカのアスベスト鉱山に査察官が訪れたのは, それから20年が経過していた。南アフリカの鉱山では年少者が大量につかわれていた。L. Doyal, *The Political Economy of Health*, Pluto Press, 1979, p. 113.
- 25) United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, *Asbestos—The Deadly Dust*, 1983. House of Representatives Committee on Energy and Commerce, *EPS's Asbestos Regulation* 1985. 所収。
- 26) *EPA's Asbestos Regulation*, p. 335.
- 27) デビット・ウィヤー, マーク・シャピロ著, 鶴見宗之介訳, 『農業スキャンダル』三書房, 1983年, 169ページ。
- 28) *EPA's Asbestos Regulation*.
- 29) *Ibid.*, p. 93. EPA's draft proposed rule.
- 30) *Ibid.*
- 31) アスベスト訴訟については, 品田充儀「アメリカにおけるアスベスト訴訟の現状と課題」『神戸法学雑誌』第38巻第2号, 1988年9月。消費量の減少の要因について, *EPA's Asbestos Regulation* p. 608.
- 32) *EPA's Asbestos Regulation*, p. 80., EPA Briefing on Asbestos for OMB.
- 33) *Federal Register*, January 29, 1986. p. 3733-58.
- 34) *EPA's Asbestos Regulation*, p. 80.
- 35) 以下の交渉過程については, *OMB: Influence on Agency Regulation* および *EPA's Asbestos Regulation* にふれた交渉日誌などによっている。
- 36) *Federal Register*, *op. cit.*, p. 3748.
- 37) House of Representatives Committee on Energy and Commerce, *OMB Review of EPA Regulation* 1986. p. 367.
- 38) *Ibid.*, p. 319.
- 39) *EPA's Asbestos Regulation*, p. 594. Kirkland & Ellis (AIA/NA の代理法律事務所) からEPAへ手交された書簡。
- 40) 各国の規制状況は『せきめん』に掲載されるAIAによる報告を参照。
- 41) 寺田瑛子「規制緩和とアメリカの環境」『公害研究』1986年春季号, 「アメリカのアスベスト対策」『法律時報』61巻2号, 1989年2月。
- 42) N. J. Vig, *Op. cit.*
- 43) *EPA's Asbestos Regulation*, p. 1. *OMB Review of EPA Regulations*, p. 3.
- 44) 原科幸彦, 吉藤茂, 村山武彦「アスベストによる環境汚染リスクに対する日米の対応——その差異に対する要因分析——」『環境情報科学』第16巻3号は, こうした社会的な学習過程がアスベスト消費量減少にどのように結びついたかを, 社会工学的に分析している。

(1989年8月1日受理)