

◆書評◆

喜多川進『環境政策史論：ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』

勁草書房，2015/2/25

吉田文和（愛知学院大学）

環境先進国として評価の高いドイツについて、その環境政策の一環として、容器包装廃棄物政策の展開を未公開の文書などを精査して、展開過程を分析した研究であり、基本資料に基づく本格的な環境政策史である。

とくに、未公開の文書を解読して、政策立案過程の詳細を解明した意義は大変大きい。これは、政策立案過程に関する文書が公文書館などに保存され、かつ公開されているドイツなどの諸国の「透明性」のゆえに可能になったことである。同時に外国人である日本人がこれを解読し、政策過程研究につなげるといことは大変な努力を必要とする。まずこの点での、喜多川氏のご努力に敬意を表したい。

本書は、ドイツの容器包装廃棄物政策に關する、2つの基本的課題を提示する。第1は、「環境政策担当省庁（連邦内務省・連邦環境省）が容器包装廃棄物政策を推進したのはなぜか」、第2に「のちに拡大生産者責任と称されるようになった、企業側に厳しいと考えられるコンセプトを経済界自らが提案したのはなぜか」である。

ドイツの容器包装廃棄物政策は、デュアル・システムとして知られる制度であり、自治体とは別の組織が、容器包装廃棄物を回収、リサイクルする制度であり、日本などのように自治体が容器包装物回収に關与する制度とは異なっている。また、デポジット制度も導入されており、この点でも日本との違いがある。ドイツは世界に先駆けて、このデュアル・システムを導入して、リサイクル関係の技術でも世界をリードした（例えば、塩ビ容器の分別機械などは世界に輸出されている）。

ドイツでは、1990年代に入る前後に制度化への動きが進んだ背景は何か、またキリス

ト教民主同盟などの保守党が政策立案にかかわった経緯はどのようなものであったか、産業界が「拡大生産者責任」を受け入れた背景は何か、自治体の業務との関係などが日本などとの比較において、関心を持たれるのである。

第1の基本的課題に対する、喜多川氏の研究結果は以下のものである。

「1970年以降のドイツでは、廃棄物問題の深刻化を背景に、廃棄物関連の法整備、計画の策定と評価、自主協定の締結が進められていた。その後、1982年に環境政策担当の内務大臣に就任したツイママン（キリスト教社会同盟）は、それまで環境政策には無縁であったが、地元バイエルン州のビール醸造業保護を目的として容器包装廃棄物政策に取り組んだと考えられる。使い捨て飲料容器へのデポジット制度導入に関するツイママンの提案は、中央経済界などの反対にあい1986年に制定された廃棄物法には盛り込まれなかったが、同法14条において、連邦政府が示す目標を関連業界が達成できない場合には、容器包装に関する規制令を連邦政府が定めることができる」と明記され、これがのちの容器包装令制定への布石となった。

しかし、廃棄物法制定後も容器包装廃棄物問題は解決せず、深刻化するばかりであった。その深刻化に拍車をかけたのが、1990年のドイツ再統一であった。それは、東ドイツの崩壊は旧西ドイツの『ごみ捨て場』の消滅をも意味していたためであった。」

「そして、容器包装廃棄物問題は、1990年の総選挙における争点にもなった。特に、1990年の複数の州選挙で敗北し、同年秋に予定されていた総選挙での野党転落も噂されていた保守政権としては、容器包装令の制定

は実現しなければならない課題であった。デュアル・システム設立による容器包装廃棄物回収・分別の民営化、さらに、デュアル・システムをモデルとした廃棄物の回収・分別・リサイクルビジネスの旧東独地域および欧州規模でも新規展開は、保守連立政権の経済政策と一致するものであった。そのような状況下で、PETボトルなどの特定の容器包装の禁止や、廃棄物税導入を実施しない保守連立政権だからこそ、リサイクル推進に重きをおいた容器包装令を核とする政策を選択したといえることができる。」(142 - 143頁)

このように、ビール醸造業界の利益とデポジット制の関係、東西ドイツの統合による「ゴミ捨て場」の消滅、保守党政権の州選挙での敗北により容器包装令の制定を急ぐ、などドイツ独自の背景事情が明らかにされるのである。

ドイツはその後の展開で、自治体回収の家庭ごみ回収が民営化されて、デュアル・システムと同じ民間会社が実際の作業を行うなど、民営化の進行が進み、またデポジット制度の定着で、PETボトルなどの回収が行われているが、他方でPETボトルや瓶カンの回収は都市部の貧困層の収入源となっている面もある。

リサイクルも大量リサイクルを実施し、大型機械で処理し、コストを下げることに主眼が置かれ、住民による分別・減量への取組が弱まっている面がある。ただし、都市部においても有機系家庭ごみを分別回収する取組が行われ、分別強化への動きも注目すべき段階に入っている。

第2の課題の拡大生産者責任については、あくまでもデュアル・システムによる容器包装廃棄物の回収・分別に限定されたものであった。「経済界は1970年代以来使い捨て飲料容器削減に関する自主協定では十分な成果を収められず、1980年代後半には使い捨て飲料容器に対するデポジット義務導入を連邦政府に求められるようになっていた。——デュアル・システム型の拡大生産者責任は、容器包装廃棄物の回収・分別の民営化を進めるものであった。また、デュアル・システムとい

う新しいビジネス・モデルを旧東独地域のみならず欧州に広めようとする意図も経済界側にあった可能性もある。」(143頁)

しかし、経済団体の意に反してリサイクル率およびリターナブル率という規制値が導入され、リサイクル手法をマテリアル・リサイクルに限定するなどの州の要求を受け入れたのは、連邦環境省の考えであったという。

このように、制度形成における関係団体・アクター間の要求と調整も大変、重要な問題であった。

この点では、「エコロジー的近代化」という視点から、容器包装廃棄物政策を検討することが必要となる。それは、「エコロジー的近代化」が「資本主義的な政治経済のより環境にやさしい方向に沿った再編成」であり、社会民主党のスローガンになっただけでなく、保守党も取り組む課題となったのである。本書では、この面からの検討は、「今後の課題」とされている。

それと関係して、「容器包装廃棄物政策の事例からみえてきたのは、ドイツの環境政策の担い手はグリーンな勢力のみではないということである」(149頁)とされている点に関連して、ドイツにおける緑の党、環境保護団体などの環境政策上の役割をどう評価すべきか、という課題が浮上する。

本書が光を当てたのは、『もうひとつの環境政策の潮流』であり、環境保全よりも経済合理性を重視する、環境リアリズムに立脚した環境政策の流れの台頭であるとされる(同頁)。ドイツの環境政策を一面的に称揚しないドイツ環境政策の『脱神話化』の必要性を本研究は示唆している(153頁)とされる。たしかに、緑の党や環境保護団体の要求のみでは、環境政策は実現できないのであり、経済団体や自治体、コミュニティの動向など、との関係で、緑の党が提起した点や政策を、ドイツでは、保守党など他の政党が取り入れてきた面があり、そこをよく分析する必要がある。「理念」と「政策」と「実施過程」の関連と相互作用が重要である。

喜多川氏は「環境リアリズム」を強調されて、「脱原発合意がなされたものの、その後

の政権交代を経て誕生したメルケル政権が2010年に原発回帰の方針を打ち出していたことを勘案すれば、ドイツが再び原発推進に舵を切る可能性を否定できない」（154頁）と指摘されているが、これにはにわかに同意できない。というのは、ドイツは、まさに指摘される「環境リアリズム」のために、福島事故を見て、脱原発に再び舵を切ったのであり、その意味では、「理念」と「政策」をつなぐルートがセットされており、また緑の党

と社会民主党の連合政権での脱原発の決定と政策が先にあり、それが「経路依存性」をもっており、再度もとの路線に戻ったということができるのである。

本書には、補論として、「環境政策史研究の構想と可能性」が準備されており、大変、貴重なサーベイとなっており、日本とドイツなど比較研究などにおいても、意義あるものと確信する。