

第4章 ドイツ容器包装廃棄物政策に関する環境政策史的考察

| | |
|----------|--|
| 著者 | 喜多川 進 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | 研究双書 |
| シリーズ番号 | 605 |
| 雑誌名 | 環境政策の形成過程：「開発と環境」の視点から |
| ページ | 129-174 |
| 発行年 | 2013 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00011300 |

第4章

ドイツ容器包装廃棄物政策に関する 環境政策史的考察

喜多川 進

第1節 課題設定

1. ドイツの容器包装廃棄物政策

ドイツ⁽¹⁾の容器包装廃棄物政策は、1991年6月に制定された容器包装令を核とする⁽²⁾。容器包装廃棄物の発生抑制を目的としている容器包装令は、容器包装廃棄物の回収・分別の責任所在をそれまでの自治体から、容器包装の製造・販売などにかかわる事業者に移したことから、新しい環境責任原則である拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility: EPR）のもっとも早い導入例（OECD [2004: 120]）としても知られる。そして、容器包装令はオーストリアやフランスといった欧州諸国のみならず日本にも影響を及ぼし、1995年制定の容器包装リサイクル法の契機にもなった。

容器包装令が1991年に制定され、そして、のちにEPRと称されるコンセプトが世界に先駆けてドイツで提唱されたことについては、とりわけ私たち日本人は、ドイツでは緑の党や環境保護団体が一定の勢力を有しているためであるといった漠然とした印象をもちやすい。

ドイツの環境政策に関する研究者としてよく知られるミランダ・シュラーズ（Miranda Schreurs）によれば「ゴミの削減・リサイクル計画（中略）のよ

うな、ドイツのもっとも知られている政策転換の多くは、ヘルムート・コールの保守的なキリスト教民主同盟政権のもとで行われた。小さな緑の党や環境に敏感な世論が存在するだけで、キリスト教民主同盟と社会民主党の双方を環境問題に振り向けさせるのに十分だった」(シュラーズ [2007: 217-218])とされる。ドイツの環境政策の推進要因として、緑の党、環境保護団体、環境系シンクタンクなどを中心とする環境政策コミュニティの存在を一貫して強調している同書の理解にたてば、コール政権期(1982~1998年)においても環境政策コミュニティのおかげで、ゴミの削減・リサイクル計画、なかでも容器包装廃棄物分野における政策転換が起こったと理解できる。

たしかに、緑の党が社会民主党(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)とともに連邦政権与党を形成していた1998年から2005年までの間であれば、気候変動防止政策、再生可能エネルギー政策のように環境政策コミュニティの直接的な影響が容易に想像されるが、コール政権期の容器包装廃棄物政策もはたしてそうなのだろうかという疑問が湧く。

コール政権期において、緑の党に代表される環境政策コミュニティがドイツ各政党の環境政策のレベルを上げたことを、筆者は否定するつもりはない。また、政策選択の根底には緑の党や環境保護に敏感な世論の存在もあろう。しかし、環境政策コミュニティの存在があったにもかかわらず、なかなか選択されなかった政策もある。そのひとつの例が環境税である。環境税に関しては、ドイツ語圏では1970年代後半から研究者レベルで盛んに議論されてきた(Binswanger et al. Hrsg. [1978])。ドイツにおいても環境税をめぐる論争が展開され、環境保護団体や緑の党のみならず SPD も環境税の導入を提案したが、コール政権は経済界への配慮からその導入を一貫して拒否した。そのため、ドイツが環境税を導入したのは、北欧諸国やオランダに大きく遅れて1999年であった。

この例から、環境政策コミュニティの存在が直ちにコール政権の環境政策には結びついてはならず、同政権において環境政策が一様には推進されていないことがわかる。経済界にとって回収・分別コストなどの新たな費用負担

をともなったはずであるにもかかわらず、第2節で述べるような先進的な側面をもつドイツの容器包装廃棄物政策が、コール政権期に生み出されたのはなぜか、そして、それはいかにしてなされたのかという疑問は残されたままである。

2. 先行研究の検討

ドイツの容器包装廃棄物政策に関しては、1991年の容器包装令の制定後、Michaelis [1993] をはじめとする環境経済学者による経済学的な分析がなされた。容器包装令への対応のために、容器包装廃棄物の回収・分別システムであるデュアル・システム⁽³⁾が1990年に設立されたが、環境経済学者による研究は、デュアル・システムの効率性や廃棄物減量効果を経済学的に議論するものであった。

一方、ドイツの環境政治学者は、1970年代以降の自国の環境政策の展開を研究してきた。その分野での代表的な業績といえる Weidner らの研究は、個別の環境政策を詳細にみるのではなく、各政権の政策の傾向を大局的にとらえることを重視しており、容器包装廃棄物政策にはほとんど注目していない (Weidner und Jänicke [1998], Weidner [1989])。本章では、のちに述べるように容器包装令制定への布石を打った政治家としてフリードリヒ・ツィママン (Friedrich Zimmermann) に注目しているが、Weidner らがツィママンの環境政策上の成果として注目しているのは大気汚染防止政策であり、ツィママンが提案したものの挫折した容器包装廃棄物政策のアイデアの重要性は看過されている。そして、容器包装令制定は、当時の連邦環境大臣クラウス・テプファー (Klaus Töpfer) によるものであると比較的単純に記述されているに過ぎない。また、彼らは、環境政策が「なぜ」変わったのかという点には注目するが、「いかにして」変わったのかを丹念に明らかにしてはいない。

その一方で、近年、少数ではあるが、容器包装令の成立過程に焦点を当てた次のような研究もなされるようになった。

政治社会学者である Keller [1998] および Viehöver [2002] は、ツイママンの動向にも目配りしながら容器包装廃棄物政策の展開を考察している。しかし、メディア研究者である彼らの主眼は、新聞などのメディアでの議論が容器包装令成立にいかなる影響を及ぼしたのかという点にある。また、使用した資料は新聞が中心であるため、容器包装令の成立過程は詳細に明らかにされてはいない。

のちにみるように、容器包装令の核心部についての議論と決定がなされたのは、1990年の1月から6月頃であるが、この期間の動向を詳細に追った研究はこれまでなされていない。その理由のひとつは、この時期に連邦環境省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: BMU)⁽⁴⁾が作成したいくつかの容器包装令草案の存在自体が、研究者にもほとんど把握されていなかったためである。つまり、容器包装令の成立過程に関する研究がほとんどされていない背景には、容器包装令の成立後の制度概要と発生した問題の把握が喫緊の課題であったため、その成立過程がさほど注目されなかったことだけでなく、容器包装令の成立過程に関する資料が発掘されなかったことがあると筆者は考える。

たとえば、Feess-Dörr et al. [1991: 157-158] は、BMUは1990年6月に容器包装令の草案を公表したとし、その主要点を簡単に紹介している。しかし、その典拠は、日付などの文書情報不明の「草案」とされるものに過ぎない。その記述は、草案原文ではなく、伝聞情報に基づいている可能性すらある。また、Struß [1991: 87] では、同年4月23日付の草案、5月17日に公表された草案、さらに修正を施されて6月に公表された日付不詳の草案について簡単な言及がなされているに過ぎない。さらに、それらの草案の典拠もやはり明らかではない。一方、筆者によれば、1990年6月までの期間に限っても、4月20日付、5月3日付、5月28日付、5月30日付、6月7日付、6月11日付の容器包装令草案が確認されている。ドイツ容器包装令に関し、このような度重なる修正を経た草案を利用した研究は、国際的にみても管見のかぎり存在しない。

じつは、容器包装令制定に向けた動きが活発化した1990年の動きは、それ以前の容器包装廃棄物政策の展開をふまえたものでもある。しかし、これまでの研究には、1980年代の一連の容器包装廃棄物政策の展開をふまえることにより、容器包装令の成立過程の解明を図るものはほとんどない。

3. 本章の課題とアプローチ

以上の先行研究の検討をふまえて、これまで明らかにされてこなかった次の2つの問いの解明を、本章の課題とする。

すなわち、ひとつ目の問いは、「ドイツの保守連立（キリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟、自由民主党）のコール政権が、容器包装廃棄物政策を推進したのはなぜなのか」である。また、のちに、デュアル・システムは拡大生産者責任の最初の適用例とみなされるようになるが、一見すれば事業者に厳しいデュアル・システムのコンセプトは、実際にはドイツの経済界によって提案されたものである。そこで、「のちに拡大生産者責任と称されるコンセプトを、経済界自らが提案したのはなぜなのか」を2つ目の問いとする。

したがって、本章では、これらの2つの問いの解明を目的としつつ、容器包装令をひとつの帰結とするドイツの容器包装廃棄物政策の成立過程を明らかにしたい。

保守連立政権内での容器包装廃棄物政策の成立には、さまざまなアクターがかかわっていたが、同政策に関する大きな動きがあったのは、1984年から1986年にかけてと1990年であった。ひとつ目の問いに答えるためには、この両時期を考察する必要がある。すなわち、第3節ではツィママンが推進の立役者となった1984年から1986年に焦点を当て、第4節ではBMUおよびテプファーが推進役となった1990年の動向を考察する。2つ目の問いに関しては、第4節が答えを与えてくれるであろう。

これらの問いへの回答は、ドイツで独創的な容器包装廃棄物政策が生み出された背景を明らかにするだけでなく、次に示すような意味ももつ。

すなわち、日本では、2006年の容器包装リサイクル法改正時においても回収・分別責任を担うことへの事業者の反対が強硬であったことなどから、回収・分別は従来どおり自治体責任にとどまった。その点を思い起こせば、ドイツでのEPR導入の早さはいっそう際立つ。したがって、1991年というきわめて早い時期にのちにEPRと称される発想がドイツでなぜ、いかにして誕生したのかという点の解明は、日本の環境政策のあり方を再検討するうえでも不可欠の作業である。さらに、日本のみならず後続する他国の環境政策を検討するうえでも示唆を与え得る。

この2つの問いに、本章では環境政策史のアプローチを用いて回答していく。環境政策史については、Kitagawa [2011]、喜多川 [2013] および寺尾による本書序章を参照されたいが、端的にいえば、環境政策史は、環境政策の成立・展開過程の歴史的視点からの解明をめざしている。環境政策に関する歴史的研究はこれまでほとんど注目されてこなかったが、環境政策史は環境政策の来歴の丹念な追跡を通して政策の全体像の理解に迫ろうとするものである。本章では、環境政策研究でほとんど利用されることがなかった未公刊公文書を含む一次資料⁽⁵⁾も用いて研究を進める。

第2節 容器包装令およびデュアル・システムの概要

1. 容器包装令の概要

ドイツにおいて1991年に制定された容器包装令は、第1節で述べたとおり、新しい環境責任原則であるEPRのもっとも早い導入例とされ(OECD [2004: 120])、その後の各国の廃棄物政策に大きな影響を与えている。EPR一般における政策手法とは、たとえばOECD [2004: 205-206] や Walls [2006: 2-5] によれば、規制的手段である回収、経済的手段であるデポジット制度、原材料課税、そのほかの手段としての自主的取り組み、さらに、強制的な回収に

表1 容器包装令(1991年制定)における回収率およびリサイクル率
(単位:重量%)

| | 1993年1月1日 | | 1995年7月1日 | |
|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | 回収率 | リサイクル率 | 回収率 | リサイクル率 |
| ガラス | 60 | 42 | 80 | 72 |
| ブリキ | 40 | 26 | 80 | 72 |
| アルミニウム | 30 | 18 | 80 | 72 |
| 紙類 | 30 | 18 | 80 | 64 |
| プラスチック | 30 | 9 | 80 | 64 |
| 複合材 | 20 | 6 | 80 | 64 |

(出所) 容器包装令より筆者作成。

(注) (1) 数値はドイツ国内の材料種別の販売包装消費量に対する割合である。

(2) 日付は容器包装令で定められた達成期限である。

リサイクル率といったようにいくつかの手段を組み合わせたものが挙げられており多岐にわたる。容器包装令においては、事業者に対する販売包装⁽⁶⁾の強制的な回収義務、デュアル・システムという形での事業者による自主的な回収、リサイクル率、リターナブル率⁽⁷⁾、ワンウェイ飲料容器⁽⁸⁾への強制的なデポジット制度が採用されている。一例として本規制令におけるリサイクル率を表1に示す。デュアル・システム、さらにリサイクル率およびリターナブル率などのターゲットは、世界的にみても前例がないものであった。

本規制令では、個々の事業者に対する使用済み販売包装の強制的な回収義務およびワンウェイ飲料容器に対する回収・デポジット義務が明記されている。しかし、個々の事業者に対する販売包装の回収義務は、容器包装の製造者および販売者などの関係する事業者が共同でデュアル・システムのような自主的な回収・リサイクルのシステムを設立し、そのシステムが回収率、分別率、リサイクル率を達成した場合には免除される⁽⁹⁾。ただし、これらの割合が達成されなかった素材に対しては、罰則として個々の事業者に対する販売包装の回収義務が適用される。そして、表1に示されたりサイクル率は、すべての材料種において目標の期限までに達成されて今日に至っている⁽¹⁰⁾。

ワンウェイ飲料容器に対する回収・デポジット義務は、事業者によって回収・リサイクルのシステムが設立され、それが回収率、分別率、リサイクル

率を達成し⁽¹⁾、さらにビール、ミネラルウォーター、清涼飲料などのリターナブル率が72%を下回らない場合には免除される。ただし、リターナブル率が2年連続で72%を下回った場合には、罰則として、ワンウェイ飲料容器に対する回収・デポジット義務が事業者に適用される⁽²⁾。

2. デュアル・システムの概要

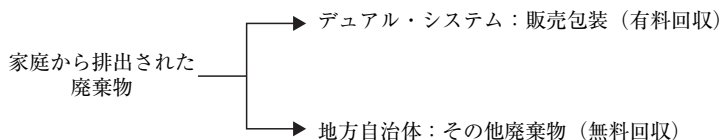
デュアル・システムは容器包装令への対応として関係する事業者が1990年に創設した、容器包装廃棄物の回収・分別・リサイクルのシステムである。

従来は自治体によって有料回収されていた、家庭から排出された廃棄物は、デュアル・システムの誕生後、デュアル・システムと自治体の間で、図1のような棲み分けのもとで回収されるようになった。

このデュアル・システムの管理・運営は、容器包装材メーカー、食料品メーカー、小売などの容器包装に関連する企業の共同出資で設立された Duales System Deutschland (DSD) 社によって行われている。DSD は、1990年9月28日の設立時には有限会社であったが、1997年1月1日に株式会社となった。社員数は約400人であり、総務、人事、法務、広報、会計、契約などといったリサイクル・システムの管理部門に特化している。したがって、家庭から排出された使用済み販売包装の回収・分別作業を実際に担当するのはDSDではなく、DSD から委託を受けた民間の廃棄物処理企業および自治体の廃棄物処理部門である。そのため、DSD は両者に委託費用を支払っている。

この費用には、デュアル・システムへの参加事業者により支払われる、グ

図1 家庭から排出された廃棄物の流れ



(出所) DSD 資料より筆者作成。

グリーネ・プункト (Grüne Punkt) と呼ばれる料金の収入が充てられている (喜多川 [2001: 67-74])。デュアル・システムにより回収・分別される販売包装には、グリーネ・プункトマークが印刷されていなければならない。そこで、デュアル・システムに参加を希望する事業者は、まず DSD と契約し、グリーネ・プункトマーク使用のライセンスを獲得することになる。そして、事業者は、DSD に対して廃棄物の回収・分別などの代価としてグリーネ・プункト料金を支払う。

第3節 容器包装廃棄物政策の展開 (1970～1989年)

1. 自主協定の締結

1970年以降のドイツでは、環境保護に関する計画、法律が整備されていく。そのなかで、廃棄物分野の諸政策も実施された。代表的なものとしては、1972年制定の廃棄物処理法が挙げられる。

ドイツでは、1970年代後半から容器包装廃棄物の増加が大きな社会問題になった。すでに同国の飲料容器分野には、業界による自主的なリターナブル容器のデポジット制度が存在していたが、ワンウェイ容器の増加を受けて、リターナブル率は低下傾向にあった。そこで、1977年に、リターナブル率の維持などを目的とする自主協定が、連邦政府と容器包装材業界、飲料業界、小売業界といった関係業界との間で締結された。この自主協定が効果を上げなかったため、1982年の夏にも同様の自主協定が結ばれた。しかし、ビール、ミネラルウォーター、清涼飲料水、およびワインの容器におけるリターナブル率は、結局、1975年から1983年にかけて83%から75%に減少した (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [1998: 199])。

2. ツイママン内相による容器包装廃棄物政策の推進

このように、停滞していた容器包装廃棄物政策をめぐる状況を変えたのが、政権交代であった。

連邦レベルでは1969年より SPD と自由民主党 (Freie Demokratische Partei: FDP) の連立による中道左派政権が続いていたが、同政権は1982年10月の FDP の連立解消により崩壊し、キリスト教民主同盟 (Christlich-Demokratische Union: CDU)、キリスト教社会同盟 (Christlich-Soziale Union: CSU) と FDP からなるコール政権が誕生した。なお、CSU はバイエルン州のみを基盤とする地域政党であるが、連邦レベルでは同じキリスト教政党である姉妹政党の CDU と統一会派を形成している。

コール政権の連邦内務大臣には、フリードリヒ・ツイママンが就任した。1986年のチェルノブイリ原発事故を受けて BMU が創設されるまでは、連邦内務省が環境行政を担当していたので、ツイママンが環境行政担当の大臣であった。ツイママンは、CDU よりも政治的には右寄りに位置する CSU において有力な政治家であったが、大臣就任までは環境政策とのかかわりはほとんどなかった。内相就任は、テロの時代であった当時において、彼のきわめて保守的な姿勢が治安対策に適任と判断されてのことであった。ツイママンは汚職による逮捕歴もあるなど、好ましくない噂が絶えない人物でもあった。

しかし、ツイママンは内相就任後、増え続けるワンウェイ容器量を抑制し、リターナブル容器の利用率を増やそうという方針を打ち出した。この件に対するツイママンの姿勢の特徴は、意見を異にする関係業界や与党内の政治家に対して妥協的な態度を示さなかったことである。彼は、1984年には「私をだますことができるのは1度かぎりだ」として、それまでの自主協定を遵守できなかった巨大小売業チェーンと飲料業界に対して警告していた¹³⁾。

そして、ツイママンは、社会・自由連立政権期には検討されなかった新しい方法によって、リターナブル率の維持、さらにはその向上をめざした。そ

の方法とは、ワンウェイ飲料容器に対して強制的にデポジット制度を導入することである。強制デポジット制度の導入により、ワンウェイ容器の価格はデポジット額相当分上昇するので販売量の落ち込みが懸念されるうえ、販売者にはワンウェイ容器の回収システムを構築することが求められる。一方、消費者にとっては、デポジット額を受け取るためには店頭に戻却しなければならず、飲み捨てができなくなり、ワンウェイ飲料容器の利便性が低下してしまう。したがって、ワンウェイ飲料容器に対する強制デポジット制度は、リターナブル率低下を阻止するための実効性ある手段であると考えられた。

この強制デポジット制度実現をめぐるのは、ツィママンのみならず、当時のCSUの党首でもあり、環境政策とは無縁の超保守的政治家フランツ・ヨーゼフ・シュトラウス (Franz Josef Strauß) も動いたとされる (*Die Zeit*, 1985年1月25日)。このことは、CSUが党を挙げて、本制度実現に向けて動いたことを意味する。

では、なぜ、CSUは党を挙げて取り組んだのか。その理由は、CSUの選挙区であるバイエルン州がおかれた環境に見出すことができる。以下ではRunge [1994: 49-52] が示したデータをふまえて、この点を考察してみたい。

ドイツ南部に位置するバイエルン州は、西部に位置するノルトライン・ヴェストファーレン州と並び、国内における二大ビール生産地であり、1970年から1990年にかけて両州のビール生産量はともに30%前後であった (Statistisches Bundesamt [2008])。

じつは、リターナブル容器とワンウェイ容器の利用において、ドイツでは明確な地域差が存在した。すなわち、ビールのリターナブル率は、ドイツ南部では90%以上であったが、ドイツ北部では70%程度、旧西ベルリンに至っては50%以下であった。このような地域格差はあるものの、ビールのリターナブル率が全体として飲料分野のなかでも高い要因は、多くのビール醸造業者は、依然として昔ながらのリターナブル瓶や樽を利用して、醸造場所の周辺部でのみ販売していたためであった。当時の国内約1200のビール醸造所の大部分は小規模業者であり、彼らは約100キロメートルの狭い範囲を対象に

販売していたのであった。バイエルン州のビール醸造業は、おもに小規模業者によって営まれており、そこではリターナブル瓶や樽が用いられていたことが、同州のリターナブル率の高さの理由であった。

しかし、1970年代のドイツで大量販売方式が定着するなかで、北部および西部ドイツの大規模ビール企業は、遠隔地での販売を容易にするワンウェイ容器に注目し、缶ビール製造ラインへの設備投資を行った。ワンウェイ容器は製造コストと販売価格を下げることに貢献した。そして、缶ビールは、ドイツ西部のエッセンに本拠をおくアルディをはじめとする巨大ディスカウントストアを通じて広範な地域で販売された。その結果、1970年以降の約20年の間にとくに小規模ビール醸造企業が倒産した。そして、大企業への集中が進み、ビール業界では10大企業が市場の20%を占めるようになっていた。この10大企業のビール販売量の80%弱は、缶ビールであった。

このように、ドイツのビール業界は、ワンウェイ容器と大量販売網の登場により、1970年代以降、従来の地産地消から大量生産・大量販売への転換期に直面していたといえる。つまり、経済的要因によりリターナブルからワンウェイ容器への転換が進みつつあり、巨大ビール企業および巨大流通業と、伝統的な小規模醸造業者の間でのせめぎ合いが起こっていたことになる。これは、小企業が主であり、リターナブル瓶を利用し続けているバイエルンのビール業界にとっての脅威であった。そして、この流通革命の影響を受けてバイエルン州のビール醸造企業が急減した。

この状況を背景に、バイエルン州のビール業界はツイママンに対して激しいロビー活動を行ったと推測されている (Keller [1998: 104])。ビール醸造業はバイエルン州にとって大きな位置を占める伝統産業であるため、ツイママンのみならず、前述のとおり党を挙げてCSUがこの問題に取り組んだことは容易に理解できる。その結果、ツイママンは「バイエルンのビール業界の内務大臣」(Die Zeit, 1985年1月25日)と称されるほど、同州のビール業界の代弁者となった。使い捨て容器の素材を製造する鉄鋼メーカーや缶製造メーカーは、おもにルール工業地帯をはじめとする北西ドイツに位置し、バイエ

ルン州にはほとんど存在しないことも、バイエルン州と他の州との対立の構図を鮮明にしたと考えられる。

さて、ツイママンによって提案された強制デポジット制度導入をはじめとするリターナブル容器擁護案は、中央の財界と政界からの激しい抵抗にあった。

ドイツ商工会議所 (Deutscher Industrie- und Handelstag: DIHT) 会長オットー・ヴォルフ・フォン・アメリンゲン (Otto Wolff von Amerongen) は、鉄鋼メーカーの経営者でもあったが、ワンウェイ容器へのデポジット導入は自由市場への介入であると警告した。そして、FDP 所属の連邦経済大臣マルティン・バンゲマン (Martin Bangemann) も、この見解に理解を示した (*Die Zeit*, 1985年1月25日)。ツイママン案への与党内の代表的な反対者は、缶製造業や鉄鋼業が選挙区に存在する議員や、FDP を代表する経済政策通として知られ1984年まで連邦経済大臣を務めたオットー・グラフ・ラムスドルフ (Otto Graf Lambsdorff) などであった¹⁴⁾。バイエルン州のビール業界と連携したツイママンの容器包装廃棄物政策推進の試みは、中央の経済界や政治家の批判を招いたのであった。そして、結局、デポジット制度導入に関するツイママンの提案は、1986年に廃棄物処理法を改正して制定された廃棄物法には盛り込まれなかった。

このようにツイママンがバイエルン州の州益保護に結びついた政策の実現にこだわることができた背景には、彼が所属する CSU の特殊性がある。前述のとおり、CSU はバイエルン州のみを地盤とする地域政党であるが、姉妹政党である CDU と統一会派を組むことにより、容易に政権与党となり得る。そして、その際、CSU にとっての有権者とはバイエルン州の有権者に限られる。したがって、CSU はバイエルン州の利益の代弁者として連邦レベルで活動しやすい性格をもつ。

CSU の政治家が環境政策担当の内務大臣になったのは、テロリストとの対話を重視するなど左派色が強かった前内相ゲルハルト・バウム (Gerhart Baum) の内務政策を転換するためであったが、この偶然が、環境政策にお

いてバイエルン州の利益誘導型政治を生み出すことになった。そして、それは、結果として国家による市場介入色の強い容器包装廃棄物政策を志向するものとなった。

1970年代以来の自主協定の失敗により、環境政策における主要原則のひとつである協働原則を放棄してまで、ツィママンが市場介入的な手法である強制デポジット制度の導入をめざし、そして、関係業界や他の与党議員との対立も引き起こし、次期内閣では交通大臣への左遷がささやかれる状況¹⁵⁾においても強制デポジット制度の導入やリターナブル率の維持に彼がこだわった理由は、以上のように説明できる。

強制デポジット制度導入をめぐるツィママンの試みは、バイエルンの地域産業の保護という政治的および経済的動機が、リターナブル率の維持およびワンウェイ容器の排除という形で環境政策と結びついたものであった。

デポジット制度導入に関するツィママンの提案は、1986年に廃棄物処理法を改正して制定された廃棄物法には盛り込まれなかった。しかし、挫折したかにみえたツィママン提案の断片は、1986年廃棄物法に生かされた。すなわち、同法の主要な改正箇所である第14条に、連邦政府が示す目標を経済界が達成できない場合には、関係団体の意見を聞き連邦参議院の同意を得たうえで、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た¹⁶⁾。そして、その後も容器包装廃棄物問題解決の兆しがみえなかったため、次節でみるように、廃棄物法第14条に基づき、容器包装に関する規制令である容器包装令が1991年に制定された。そして、ツィママンがめざしたワンウェイ飲料容器に対する強制デポジット制度は、事業者側の目標値不遵守時のいわば罰則として容器包装令に盛り込まれ、2003年より施行されている。

このように、地元産業保護を動機として、もともと環境政策との接点が多かったツィママンが容器包装廃棄物政策の推進役になったことが明らかになった。本節では、緑の党が1983年に連邦議会に進出し環境政策が保守政党も含むあらゆる政党のアジェンダとなった状況下での、保守政党 CSU の環境政策受容の一端を垣間見たことになる。

第4節 容器包装令の核心部の決定（1990年1月～6月）

1990年は、ドイツにとって大きな節目の年であった。もともと、前回総選挙から4年後の1990年には連邦議会選挙が予定されていたが、SPDが支持を集めるなかでコール政権の劣勢が伝えられていた（平島 [1994: 194-195]）。コールにとって、支持率回復と政権維持を実現するための起死回生の切札が、ドイツ再統一であった。1990年前半にコールは、東ドイツ、アメリカ、ソビエト連邦、イギリス、フランスといった関係国との交渉を進めるなかで、7月には東西ドイツの通貨統合を果たすなど、ドイツ再統一に向けて精力的に動いた。この政治状況の一方で、容器包装廃棄物問題は廃棄物法の制定にもかかわらず好転せず、むしろ深刻化するばかりであった。連邦議会選挙も迫り、容器包装廃棄物問題はコール政権にとって無視できないものとなるなかで、1990年前半に容器包装令とデュアル・システムの概要が形作られた。

そこで、本節では、この時期になされた、経済界によるデュアル・システムの提案、BMUによる容器包装令草案の作成、それを受けての関係者による水面下交渉の詳細を解明したい。その際にカギになるのが、次に示す、成立した容器包装令に盛り込まれた2つの免除規定である。

- ・販売所内あるいは販売所近傍での販売者による容器包装廃棄物の回収義務に関する免除規定（第6条）
- ・使い捨て飲料容器に対するデポジット義務の免除規定（第9条）

容器包装令草案は、本節で詳しくみるように、BMU主導でこの時期に作成された。BMUの一連の保管資料をみるかぎりでは、容器包装令草案をめぐる1990年前半という初期の段階での主要な議論は、テプファーを中心とするBMUとラムスドルフを中心とするFDPの間でなされていたということが出来る¹⁷⁾。BMUは、バーデン・ヴュルテンベルク、ラインランド・プフ

アルツ、バイエルンといった CDU, CSU が政権の座にある州担当者ともこのテーマに関して会談していた。また、会談記録は残っていないが、商工業団体と本件に関して会談した形跡がある¹⁸⁾。しかし、連立政権の外部者であり、容器包装令に関係する業界団体でもない緑の党、SPD、環境保護団体といったアクターとは、BMUはこの草案をめぐって協議した形跡はない。緑の党と SPD は、1980年代後半には容器包装分野では廃棄物税などを提案していたが、議会ではことごとく否決されていた。緑の党は、ワンウェイ PET 飲料容器の流通禁止と¹⁹⁾、炭酸入り清涼飲料用容器を1990年以降にはガラスおよびそのほかの再使用可能な容器に限定し、回収・デポジット義務を導入することなどを求めていた²⁰⁾。そして、両党とも1990年の1月から5月においては目立った動きをしてはいない。たとえば、同年4月20日付の声明文において、SPDは従来どおりのワンウェイ容器包装への課税などを提唱しているものの、容器包装令草案にかかわる議論は行ってはいない (SPD [1990])。

BMU 主導で行われたという事情にかんがみれば、1990年前半当時の草案作成に関する議論が BMU を軸に行われていたことは容易に理解できる。したがって、この時期の容器包装令をめぐる議論の過程は、BMU 文書を利用することによって把握できる²¹⁾。したがって、この時期の容器包装令草案をめぐる議論の過程の解明には、公文書の利用が有効である。そこで、本節では、未公刊公文書を用いながら、カギとなる免除規定を念頭におきつつ、1990年前半の動向を明らかにしてみたい。

1. ラムスドルフによるデュアル・システムの提案

1990年にはいり、容器包装廃棄物問題をめぐる状況は一変する。

それは、1990年1月初旬に、ラムスドルフが今後の廃棄物処理のあり方についての見解をドイツの代表的経済紙『ハンデルスブラット』において公表したことによる (Lambsdorff [1990a])。ラムスドルフは、すでに述べたとお

り FDP を代表する経済政策通であり、1980年代以降、同党の新自由主義路線を牽引していた。そして、1988年以來、FDP の党首を務めていた。

その提案の骨子は、以下のとおりである。

これまでは、家庭から排出される廃棄物は自治体が有料で回収してきた。しかし、今後、廃棄物回収のコスト増大が自治体財政を圧迫し、政治問題化するであろう。そこで、リサイクル可能な廃棄物の回収は、関係業界の共同出資によって新設される民間のシステムが行い、埋立てや焼却されるべき廃棄物の処理は従来どおり公共部門が担うとする「廃棄物の二元処理」(Duale Abfallwirtschaft) 構想が必要になる。そして、新設される回収システムの費用は、関係事業者が共同で負担するとの見通しを明らかにした。

経済専門家としては著名であったが、廃棄物政策への言及・関与はほとんどなかったラムスドルフが、ここで、なぜ廃棄物処理の大転換をなす提案を成し得たのか。実際には、ラムスドルフは、ドイツ産業連盟 (Bundesverband der Deutschen Industrie: BDI) やドイツ商工会議所といった主要経済団体との連携のもとで、容器包装業界のロビー団体である「容器包装と環境研究協会」(Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt: AGVU) がまとめた提案を代弁したに過ぎなかった。

AGVU は、1989年に著名な環境経済学の研究グループであるケルン大学財政研究所に、業界の対応策に関する調査研究を委託していた。ラムスドルフによる提案は、その調査報告書 (Ewringmann und van Mark [1990])²²⁾に沿ったものであった。1990年1月になされたラムスドルフの提案は、その1カ月後に刊行されたケルン大学の調査報告書がほぼ完成したと考えられる時期になされたといえる。

この報告書には、のちのグリューネ・プンクト料金制度につながる構想も含まれていた。その報告書の核心部が、政財界に大きな影響力をもち「不屈の産業界弁護人」²³⁾とも称されたラムスドルフによって発信されたのであった。

2. ラムスドルフからテプファーへの書簡

ラムスドルフは、1990年2月6日付の書簡をテプファーに送った（未公刊文書1）。以下、未公刊文書の資料名称については、章末の参考文献欄にある〈未公刊文書〉を参照されたい。その書簡は、「私が耳にしたところでは、あなたは次の木曜日の連邦議会において、廃棄物処理問題に対する立場を明らかにされるとのことです」という文で始められ、A4サイズで2ページにわたり、簡潔にテプファーに対する要求が記されている。ラムスドルフは、『ハンデルスブラット』紙上で提案した「廃棄物の二元処理」の重要性を指摘するとともに、経済界は「廃棄物の二元処理」のためのシステム構築に可能なかぎり早く応じることができると表明した。

その後、テプファーは2月8日（木曜日）に連邦議会にて、ラムスドルフにより提案されたデュアル・システムを歓迎する趣旨の発言をした²⁴。直前のラムスドルフ書簡の影響の有無は定かではないが、少なくとも、結果としては、テプファーに対するラムスドルフの要求は、受け入れられた形になった。

3. BMUの3月1日付検討案

BMU内では、容器包装令制定に関する検討案が1990年3月1日付で作成された（未公刊文書2）。これは、廃棄物部門の担当課（WA II 3）のクレフト（Kreft²⁵）課長（当時）が起案し、廃棄物処理部（WA II）部長、水・廃棄物処理局（WA）局長、次官を経てテプファー大臣に提出された容器包装廃棄物発生抑制に関する戦略検討文書である。

BMUが容器包装令制定に着手する経緯は、この文書の前半にまとめられている。すなわち、1989年に連邦政府が決定した飲料の種類別のリターナブル率目標値が達成されていないこと、1990年1月17日付の「食品、嗜好品お

よび消費財用のプラスチック製販売包装の発生抑制、減量または再利用のための連邦政府の目標決定の告示」(以下、「1990年目標決定の告示」と称す²⁶⁾)が定めたプラスチック容器の回収システムの新設提案が期限の1990年7月31日までに事業者側によってなされない場合に備えて、回収義務に関する規制令づくりにBMUが着手すること、この2年間に家庭廃棄物用の焼却場と埋め立て処分場の新設がなかったことである。

この認識は、1986年の廃棄物法制定以降にBMUが実施した個別の容器包装廃棄物対策の効果が乏しく、BMUは包括的かつ効果的な対策を実行しなければならない状況にあったことを示している。

そして、販売者²⁷⁾に対する連邦政府の断固たる姿勢を示すという立場のもとで、次の3つの案についてそれぞれの利害得失が検討された。

- 第1案 販売者に対するすべての容器包装材の回収義務の導入。
- 第2案 使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット義務の導入。
- 第3案 飲料容器のみならず全容器包装材を対象にした回収システムの創設。

これらの案の概要は、次のとおりである。

第1案は、小売業者などの販売者が、店頭および店舗近傍ですべての容器包装廃棄物を回収するというものである。その一方で、新たなデポジット制度が導入されることはない。

この案の長所は、即効性があり、公共部門が処理すべき廃棄物の減少が誰の目にも明白である点と、販売者において容器包装削減への強いインセンティブが生じる点とされた。つまりこの案では、回収義務を担う販売者が簡易包装の商品を選好する結果、容器包装の使用が減ると考えられていた。

一方、第1案におけるおもな短所として挙げられたのは、次の点であった。

まず、デポジット制度のように消費者が販売者に返却する際に一定額が支払われることはないため、回収率はおそらく低いものになるであろうと予想

された²⁸⁾。一例として、当時のガラスリサイクルにおいては、回収率は約50%で頭打ちになっていたことが示された。

また、衛生上および美観上などの理由から店内での回収は除外されたが、店舗のすぐ近くでの回収は考慮に値するだろうとされた。

ただし、この回収義務を満たすために、販売者は第三者を利用し得るであろうとされ、その回収方式としては、設置されたコンテナへ排出するタイプが考えられた。また、ブリキ業界やラムスドルフによって提案されている「廃棄物の二元処理」もその第三者に該当するものとして挙げられた。包括的な回収システムが運営されている場合には、法的な問題も生じるが、販売者による店舗近傍での回収義務の免除も考えられるだろうとされた。

第2案は、1988年12月20日に制定された、使い捨てプラスチック製飲料容器に対するデポジット制度を定めたプラスチック令²⁹⁾の、使い捨て瓶および缶飲料容器への拡大適用をめざしている。この案は、1989年11月18日、19日開催の第33回環境大臣会議（Umweltministerkonferenz der Länder und des Bundes）における、容器包装の回収義務を法令で定めよとの要求（Viehöver [2002: 157]）を意識したものと考えられる。連邦と各州の環境大臣によって構成される環境大臣会議は、喫緊の課題に関する各州の環境大臣の意見調整の場であり、そこで、増え続ける容器包装廃棄物への対策が連邦政府に対して求められたのであった。

この案の実施によって、キオスクなどの例外を除き、小売店において使い捨てのガラス容器および缶が販売されなくなると予想された。したがって、第2案の特長は、既存のリターナブル容器対象のデポジット制度を、存続の危機から直ちに救うことにあった。また、デポジット制度の対象を、プラスチックといった特定素材を対象ではなく全容器包装材とすべきとしていたEC委員会による批判の解消も、この案の特長とされた。

一方、第2案のおもな短所は、以下のとおりである。まず、事業者がデポジット制度回避を狙い、デポジット対象外の紙製容器包装への転換を進める可能性が指摘された。さらに、デポジット額の決定をめぐることは、連邦経済

省との調整が必要となるため、年内までとされていた連邦議会会期（第11議会期）中の容器包装令の成立は困難であることが懸念された。

第3案は、全容器包装材を対象とする回収システムの設立を関係事業者に求めるが、デポジット制度は新たに導入しないとするものである。そして、回収システムの組織化と回収の実施はデュアル・システムの枠組みのなかで委託された第三者によってのみ可能であろうと記されている。

そのおもな長所は第1案と同様に、即効性があり、公共部門が処理すべき廃棄物の減少が誰の目にも明白である点と、小売業に対する容器包装削減への強いインセンティブとなり得る点とされた。また、すでにプラスチック製容器包装に対して同様の手法が採用されていることもその長所として記されている。一方、第3案の短所は、回収用コンテナ設置のための用地代負担がどの程度になるか現状では不明というものであった。

第1案と第3案はすべての容器包装を対象にしており、第2案は使い捨て飲料容器を対象にしたものであり、これらを同列に論じていることに違和感を感じるむきもあろう。しかし、これら3つの案は、事業者回収義務を課すという点で共通している。すなわち、当時のBMUは、事業者回収義務を課すことを検討しており、それをどのような手法により進めるかを検討していたことになる。ただし、第3案は小売りのみならず、素材製造メーカー、飲料メーカー（充填者）もかわり、関係するすべての事業者を巻き込むものである。そういう意味で第1案と第3案の性格は異なる。

これらの3案を含む今後の対応について、急いで議論すべきというクレフトの短い所見が本文書末尾に付されている。しかし、いずれの案がBMUにとって好ましいかは明言されていない。

4. 4月20日付草案

1990年3月以降、BMUは容器包装令の草案作成に着手した。

筆者により存在が確認されたもっとも古い草案は、1990年4月20日付のものである（未公刊文書3）。4月20日付草案は、4つの部分より構成されていた。第1節では容器包装令の適用範囲と容器包装の概念規定を行い、第2節では輸送包装、再包装、販売包装に関する回収義務を定め、第3節では飲料容器包装に関する回収・デポジット義務を定め、第4節では秩序違反行為および施行についてふれている。のちに開催された公聴会での議論の対象となった6月11日付草案では、第3節の対象が飲料容器包装のみならず洗剤・洗浄剤用容器包装も含むものになったものの、4月20日付草案の構成は踏襲されている。

販売包装の回収義務は、4月20日付草案の第6条に記されている。

第6条「販売包装の回収義務」は、販売者自身がその販売地域内の各世帯近傍において使用済み販売包装を毎週集める回収システムを設立するか、あるいは、第三者による回収システムに販売者が参加するかのいずれかを義務づけたものであった。この第6条は、3月1日付検討案の第1案に相当する。

ただし、経済界が提案していたデュアル・システムが、ここでの第三者による回収システムに該当するか否かは、この時点では明確ではなかった。すなわち、4月20日の時点では、デュアル・システムを設立したとしても販売包装の回収義務が免除されるかは定かではなかった。この点は、後述の5月3日の四者会談で議論されている。

一方、4月20日付草案の第8条には、ワンウェイ飲料容器の充填者と販売者は、1容器当たり0.50マルクのデポジット額を購入者から徴収するという義務が記されていた。この第8条は、3月1日付検討案の第2案に相当する。しかし、この義務に関する免除も言及されていなかった。

5. アルディ社との面談に関する文書にみる BMU の思惑

ここで、BMU 幹部と巨大スーパーマーケットチェーンのアルディ社長テオ・アルブレヒト（Theo Albrecht）との会談に関する文書について言及する

必要があるだろう。というのも、この文書には容器包装令やデュアル・システムに対する BMU の見解が綴られているからである。

5月4日に行われたこの会談直前の4月27日には、クレフト課長が起案した環境大臣宛の「5月4日のテオ・アルブレヒト氏との会談に関して」という文書が作成された（未公刊文書4）。この文書には、会談で議論が予想された話題が記されている。その冒頭ではドイツチェーンストア・セルフサービス・百貨店連盟（Bundesverband der Filialbetriebe und Selbstbedienungs-Warenhäuser e.V. : BFS）の次の動向が紹介されている。

- ・ BFS は業界内でデュアル・システムのような組織の設立に関して交渉中であること。
- ・ しかし、容器包装令によってデュアル・システムの設立を定めることは、1990年7月31日までに自主的な回収システムの提案を求めた連邦政府の目標⁵⁰に反すると BFS は批判している。

興味深いのは、この批判に対する BMU の見解である。

デュアル・システムのための容器包装令草案作成は、1990年目標決定の告示のなかで定められた事項と矛盾しない。また、これまでのデュアル・システム設立に関する経済界側の言及は拘束力のあるものではなく、意見を表明しているに過ぎない。したがって、BMU は7月31日を待たずに草案作成作業を始めることができるというものである。

ここには、経済界とは一線を画す BMU の姿勢を読み取ることができる。そして、計画中の容器包装令との関連で BMU が求めていたのは、確実にデュアル・システムが設立されることであった。

さらに BMU は、容器包装令がデュアル・システムへの企業の参加に及ぼす影響についても正しく把握していた。すなわち、もし、デュアル・システムへの参加が完全に自主的なものであれば、若干の容器包装メーカーと販売業者が参加しないと予想されるため、計画中の容器包装令はデュアル・シ

テムを設立しようとする経済界内のすべての主体を助けるというのである。つまり、本来は自主的であるデュアル・システムへの参加が容器包装令によって半ば強制され、その結果、より多くの企業に支えられたデュアル・システムの組織は安定したものになり、デュアル・システムへの投資も保証されることを BMU は見通していた。

つぎにデポジット制度のプラスチック以外の容器への拡充問題に視点を移してみたい。本文書には、経済界によるすべての容器包装のための包括的な回収・リサイクルのシステム構築の対価として、連邦政府がさらなるデポジット規制の導入断念という妥協をすれば、廃棄物の発生抑制に貢献するリターナブルシステムを危機にさらすであろうとの BMU の認識が記されている。これは、後述の5月中旬のテプファーからラムスドルフに宛てた書簡にも登場する見解である。ただし、3月の検討案の第2案の箇所のみならず、デポジット拡充は連邦経済省との交渉を要し、当時の連邦議会会期中での容器包装令成立は困難になるので、BMUはこの時点ですでに、デポジット拡充を有力な政策オプションとみなしていなかったと考えられる。

つづけて本文書には、1990年4月26日の EC 委員会の公聴会では、プラスチックというひとつの容器包装材のみを対象とした現行のデポジット規制は、差別的とみなされていることがあらためて明らかにされたと記されている。

したがって、デポジット制度に関して BMU がとるべき道は、デポジットをプラスチック飲料容器以外にも拡充するか、プラスチック令を廃止するかであった。前者の場合には、缶などの飲料メーカーからの反対と、連邦経済省との交渉のため、容器包装令成立の難航が予想され、後者の場合には、コカ・コーラ社およびペプシコ社がリターナブル PET ボトルを導入するなどの一定の効果があつたプラスチック令を、EC 委員会の圧力に屈して廃止したとの批判を受けることが必至であった。したがって、これらの状況を考慮すれば、成立した容器包装令は BMU にとってはベストの選択であった。なぜなら、デポジットの対象はプラスチックのみではなく全容器包装であるから EC も反対しない。一方、デュアル・システムの設立によってデポジット

を免除するのであれば連邦経済省との交渉も不要であるだけでなく、企業の反対も収まりデュアル・システムも設立される。その結果、容器包装令成立のめどが立つことになる。

6. 5月3日の四者会談および草案

4月20日付の草案に関して、BMUからテプファー、水・廃棄物処理局局長ディーター・ルハイ (Dieter Ruchay)、FDPからラムスドルフ、ブリュンイエス (Brünjes³¹⁾) の出席による会談が、5月3日にFDP内で行われた。ルハイによる会談議事録 (未公刊文書5) によれば、デュアル・システムが第三者による回収システムとして認められるかが議論された。そして、デュアル・システムのような広域的な回収システムが創設されるならば、販売者による店頭での回収義務が免除されるという点で意見の一致をみた。さらに、BMUは、デュアル・システムの導入によって懸念されるすべての問題点をまとめた書簡を作成することを約束した。

なお、5月3日には草案に修正も施された (未公刊文書11)。

5月3日付草案では、回収義務については「販売者は使用済み販売包装を店舗近傍で回収しなければならない」(第6条)とされたが、この義務は販売者自身が販売地域において個別に回収システムを設立するか、あるいは、各世帯近傍で使用済み販売包装を毎週回収する共同のシステムに参加することによっても履行され得るものとされた。したがって、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度の導入とならび、容器包装令草案の骨子である販売者による店舗近傍での容器包装廃棄物の回収義務は、すでにこの時点で、デュアル・システムにより代行され得ることが連邦政府によって認められた。この点に関しては、のちに述べるとおり、5月下旬には、デュアル・システムのようなシステムが存在すれば免除されるという表記に改められた。

7. テプファーからラムスドルフへの書簡

5月には、テプファーからラムスドルフ宛の書簡が作成された（未公開文書12）。これは、5月11日にクレフト課長によって起案されたものであり、5月14日にルハイ局長がチェックをしている。その後清書された5月14日付原稿には、大臣によると思われる赤ペンによる修正も施されているが、それは文法上の修正と差出人名の修正のみである³²。大臣のチェックもなされたこの文書は、まもなく投函されたと推測される。なお、これは前述の5月3日付の四者会談でBMU側が作成を約束した書簡であると考えられる。

この書簡の冒頭には、5月3日のラムスドルフらとの四者会談以降に行われたBMUと商工業界の会談で明らかになった点が記されている。すなわち、販売者はデュアル・システム創設には基本的には賛成であること、また、店舗近傍での全容器包装の回収義務についても受け入れるが、それはデュアル・システムへの参加により、事実上この義務が免除される場合に限るというものであった。その一方で、当時、経済界はデュアル・システムの設立にはおおよそ数年を要すると考えていたことが紹介されている。

本書簡はつづいて、テプファーが自説を展開する形式となっている。

そして、規制のみによるのではなく経済界との協力の可能性を新しく開くという意味で、経済界によって提案されたデュアル・システムはテプファー自身の考えと一致するとしている。また、デュアル・システムのためのコスト負担は、原因者負担原則にかなっているとしている。さらに、デュアル・システムは政府による課税に比べて官僚的ではないだろうとし、ラムスドルフの見解をわざわざ踏襲している。

次の話題は、使い捨て容器包装に対するデポジット義務に関するものである。

そこではまず、EC委員会は使い捨て飲料容器のなかでプラスチック製容器のみをデポジット制度の対象としたドイツのプラスチック令に対し、他素

材の容器への代替促進可能性があることから反対しているが、使い捨て容器包装の全素材をデポジットの対象とした場合には反対しない方針であることが述べられた。そして、使い捨て容器包装に対するデポジット制度が導入されない場合には使い捨て容器包装は限りなく増加すると考えられるから、使い捨て容器包装へのデポジット制度を導入しない状態でのデュアル・システムの創設は、既存のリターナブル容器を対象とするデポジット制度と、リターナブル容器を利用している中小ビール企業などを危機に陥れるであろうと記されている。この認識はクレフトによる4月27日付文書とほぼ同じである。

このように、内外の状況から使い捨て容器へのデポジット適用が正当化され得る根拠が示されている。しかし、この記述に続く本書簡の結びにおいて、こういった危機を招くことは承知のうえで、大きな利益にともなう小さな損失を甘受する立場から、ある決められた期日までに各郡および都市にデュアル・システムが設立され、それが所管官庁によって確認された場合には、容器包装令で定められる使い捨て飲料容器に対するデポジット義務実施見合わせも検討に値するものになるであろうとの提案がなされた。この提案は、使用済み飲料容器の大部分が消費者から回収されリサイクルされる適切な他の方法があるならば、必ずしもデポジット制度の導入にはこだわらず、関係業界との話し合いに応ずる用意があるというテプファーの発言を伝えた『ヴェルト』紙の記事とも符合する（*Die Welt*, 1990年5月18日）。

すなわち、テプファーをはじめとするBMUサイドは、デュアル・システムの導入が既存のリターナブル容器に対するデポジット制度に悪影響を及ぼすことを認識していた。それにもかかわらず、経済界が想定するように数年間は待てないが、「ある決められた期日まで」にデュアル・システムが設立されるのであれば、使い捨て容器へのデポジット義務は導入しないという、ラムスドルフ、そしてその背後の経済界が受け入れやすい妥協案を提案したことになる。1990年目標決定の告示において、1990年7月末が提案期限とされたプラスチック系容器包装廃棄物の回収システムとして、デュアル・システム以外に有力なものがない状況では、「ある決められた期日まで」という

のは、1991年や1992年あるいはそれ以降でもなく、1990年7月末を想起させる。

では、BMUサイドが、リターナブル率の低下やそれを契機とするリターナブル・システムの崩壊といった悪影響に目をつぶってまでデュアル・システムの早期設立を望んだ理由は何だったのだろうか。

それは、次に示すように、直近の選挙での保守連立政権の敗北回避と、テプファーへの批判を払拭するためであったと考えられる。

じつは、本書簡には「家庭ゴミの処理、とくに増え続ける容器包装廃棄物は、バイエルン州（議会——筆者補足）選挙と連邦議会選挙の主要なテーマになるだろう。人々は、もはや従来処理方法を受け入れはしまい。容器包装廃棄物の発生抑制およびマテリアル・リサイクルへの要求は無視できない」と書かれており、当時、容器包装廃棄物問題が選挙の争点になっていたことがわかる⁵³。

CDUは、1990年に入ってから州議会選挙において連敗していた。とくに、本書簡の執筆時期とほぼ重なる5月13日には、同党はノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙でヨハネス・ラウ（Johannes Rau）州首相率いるSPDに敗れただけでなく、ニーダー・ザクセン州議会選挙において敗北した結果、野党に転落し、ゲルハルト・シュレーダー（Gerhard Schröder）を州首相とする社民・緑連立政権の誕生を許してしまった（坪郷 [1991: 59-60]）。この結果、州の代表で構成される連邦参議院では与野党逆転という状況が生じた。同年内に予定されていた連邦議会選挙でもコール政権の劣勢が予想され、連邦レベルでもSPDへの政権交代が有力視されていた。そして、SPDの首相候補オスカー・ラフォンテーヌ（Oskar Lafontaine）が環境税をはじめとする環境政策の推進を重視していたため（住沢 [1992: 224-226]）、与党側には環境政策における目に見える成果が選挙対策としても望まれていたと考えられる。

さらに、連邦政府にとって長年の懸案であった容器包装廃棄物対策における法令制定は、テプファー個人にとっても名誉挽回の絶好の機会であった。

環境分野の学者であった彼に対する世間の期待は大きかった。しかし、連邦環境大臣就任から約2年後の1989年4月には、その政治姿勢は大言壮語というべきものであり、めぼしい成果を上げていないという理由から批判にさらされるようになり、政治家としての岐路に立たされていた³⁴。

このような状況のもとで、秋に予定されていた連邦議会選挙の前には容器包装令制定にめどをつける必要があったと考えられる。

ここで再びテプファーからラムスドルフへの書簡に立ち帰ろう。

すでに3月1日付検討案において、容器包装令の会期中の成立を困難にする³⁵と認識していた使い捨て飲料容器へのデポジット制度導入（第2案）を、BMUがこの時期においても経済界に求めていたことは一見、腑に落ちない。しかし、その狙いはデポジット義務免除の引き換え条件として絶妙のタイミングでBMU側が求めた、デュアル・システムの早期設立にあったとすれば納得がいく。つまり、デュアル・システムの早期設立こそが、連邦議会選挙前に容器包装令制定のめどをつけるための最大の要件としてBMUによって望まれていたという構図がみえてくる。したがって、実現可能性が低い店舗近傍での販売者による回収と、使い捨て飲料容器に対するデポジット義務が、4月20日付草案に盛り込まれていたのは、BMUがそれらを取引材料としてデュアル・システムの早期設立実現を狙っていたためと考えられる。一方、経済界としても総選挙前の保守連立政権期のうちに容器包装令制定のめどが立つことを望んでいたと考えられる。

使い捨て飲料容器に対するデポジット制度の導入は、この時点で回避される可能性が高くなったといえる。一方、BMUにとっても、長年の懸案であった容器包装廃棄物減量化において、経済界の反対をかわし、容器包装令の制定を確度の高いものにした。また、関係するほとんどの業界はデュアル・システムの設立に賛成であったため、この提案を受けて、事実上、経済界にとっての課題は、デュアル・システムの設立時期をいつにするかという点になった。

8. 5月7日のFDPの決議提案書および5月17日付のラムスドルフの声明

5月17日にラムスドルフは、容器包装廃棄物問題についての声明をFDPの機関紙を通じて発表した(Lambsdorff [1990b])。この声明のおもな内容は、FDP連邦議会議員による作業部会II(Arbeitskreis II)の決議提案書(未公開文書6)に基づいている。そこで、まず、その決議提案書の内容を概観してみたい。

この決議提案書は、5月7日に前出のブリュンイエスによる起案ののち、ラムスドルフを含む30人で構成される作業部会IIのメンバーに回覧され、翌8日の同作業部会で議論された。本文書は、BMUの廃棄物担当課WA II 3においても回覧されている。そこには、2ページにわたり11項目の決議提案として作業部会の見解が記されている。この提案には、1月にラムスドルフによって『ハンデルスブラット』紙上でなされたものや、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入反対、デュアル・システムは焼却工場20施設分に相当する廃棄物減量効果をもつといった見解も含まれるが、注目すべきものは以下の点である。

- ・使用済み容器包装が公共部門によって処理されることは、もはや許されない。すべての容器包装材の回収とリサイクルが不可欠であり、連邦政府に対し廃棄物法第14条に基づく規制令の公布を求める。ただし、廃棄物に関する新たな官僚主義(Abfallbürokratie)の登場と国家による強制的な廃棄物処理(Abfallzwangswirtschaft)を回避することが重要である³⁵⁾。
- ・民間部門による各家庭近傍での統一的な回収システムの設立に賛同するが、全有価物の回収義務は廃棄物法第14条に基づく規制令において定められるべきである。
- ・デュアル・システムはECとも協調的である。むしろ、欧州でのモデルである。

2点目は環境税や使い捨てPETボトル禁止といった強制的な手法は回避したいが、免除規定がデュアル・システムに適用されるのであれば容器包装令に賛成するということである。そして、最後の点は、デュアル・システムという廃棄物の回収・分別・リサイクル分野での新しいモデルの欧州への展開をめざしたものであったと考えられる。

では、ラムスドルフによる事業者責任提案の背景を考えてみよう。

ラムスドルフの提案は、事実上、経済界によるデュアル・システム提案とみなすことができる。経済界が関係企業の費用負担をともなうデュアル・システムを設立せざるを得なかった背景には、1970年代以来の自主協定の失敗を受けて1986年に改正廃棄物法が制定され、BMU内で規制的手法の導入が検討されるようになった事情がある。そして、ワンウェイ飲料容器に対するデポジット制度といった、経済界が反対していた手段が政府によって実施されかねない状況があった。

しかし、そうであるにしても、物理的および金銭的負担をともなう、デュアル・システム型EPRの経済界による提案は、とりわけわが国の状況にかんがみれば理解しにくい。以下では、まず事業者が物理的責任を担うことの意味を考えてみたい。

家庭から排出される容器包装廃棄物の回収という物理的責任を事業者が担うということは、事実上、廃棄物処理における民営化を意味するものであった。廃棄物法によれば家庭から排出される廃棄物の処理責任は自治体であったため、一部自治体における民間委託を除けば、当時の廃棄物回収は自治体によってなされていた。しかし、デュアル・システム構想は、回収の責任主体を自治体から民間部門に移すものであった。そのため、公務員の労働組合である公務・運輸・交通労働組合（Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr: ÖTV）からは、同構想は公共部門の廃棄物処理への攻撃であり、それにより現在機能している自治体のリサイクル・システムが崩壊し、雇用も危険にさらされるとの批判を受けた（*Frankfurter Rundschau*, 1990年8月7日）。しかし、ラムスドルフは、廃棄物問題を解決し得る処理技術はダイナミック

な市場によって生み出されるとして、廃棄物処理の民営化の必要性を訴えていた。彼の主張は、「有価物の回収、分別、再利用のための並はずれた高額の投資のためには、民間の投資が不可欠である。FDPは、それゆえ、廃棄物部門においても民営化を要求する」(FDP [1990]) というものであった。これは、コール政権が進めていた民営化路線に沿った見解である。この背景には、すでに当時、ガラス、紙、瓶、スチール缶に関してはリサイクル技術が存在しており、それらの材料の廃棄物は二次資源としての利用が可能であった事情がある。

容器包装廃棄物処理の民営化が視野に入れられていたことは、当時のドイツの容器包装廃棄物処理を取り巻く特殊な事情であり、EPRが他国に先駆けてドイツの容器包装廃棄物政策で導入された要因のひとつであると考えられる。一方、1990年にBMUによって起草されていた廃自動車、廃家電などの回収・リサイクル義務を事業者に課す規制令が、事業者側の反対にあい制定までに数年を要した一要因としては、廃自動車や廃家電の回収はすでに民間企業によって担われており、民営化という旨みがなかったことも挙げられるであろう。

ところで、物理的責任の発生にともない、事業者にはDSDの設立および運営にともなう金銭的責任も生ずる。この点に関して1990年4月の時点でラムスドルフは、デュアル・システム運営費用を、消費者への転嫁と回収された廃棄物のリサイクルによる収益から得ようと考えていた(*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1990年4月17日)。したがって、ラムスドルフは、デュアル・システムのランニング・コストは消費者に転嫁し、事業者はおもに初期投資額を負担すればよいと想定していたと考えられる。事業者側が何らかのシステムの提案をせざるを得ない状況のなかで、容器包装廃棄物処理分野における民営化実現のチャンスが到来していたため、ラムスドルフのこの考えは関係業界に対して一定の説得力をもっていたのではないだろうか。

さて、5月17日のラムスドルフの声明は、基本的に作業部会IIの提案に則っているが、「今必要なことは、関係業界による有価物回収システムへの

高額な投資が十分に保証されるような確かな法的枠組みを早急に連邦政府がつくることである」としており、さらに踏み込んだものになっている。新自由主義経済路線の旗振り役であり、規制緩和を訴えていたラムスドルフが容器包装令の制定を求めたというのは興味深い点である。

前述のとおり、すでに5月3日には、使用済み販売包装の回収義務がデュアル・システムの創設により免除されることがテプファーとラムスドルフの間で合意されていた。したがって、ラムスドルフが規制令の制定による容器包装廃棄物の回収義務づけを求めていることには、規制令による回収義務づけがデュアル・システムへの投資を保証するものになるとの意図を見出すことができる。その論理としては、次の点が考えられる。

もし、容器包装廃棄物の回収が従来のように法令により義務づけられない自主的取り組みの場合、関係する事業者はガラス、紙、金属、プラスチックなどの容器包装材メーカー、さらに流通業者と多岐にわたりそれらの利害が異なるため、多数の事業者をデュアル・システム設立に参加させることが困難になる。その結果、デュアル・システムが設立されたとしても、ドイツ全土をカバーするような大規模な回収システムとはなり得ず、十分な回収量が達成されない事態を招きかねない。回収量が少なければ、デュアル・システムは環境改善効果が小さいとの批判を連邦政府および世論から受け、システム自体が破綻する可能性も生ずる。その場合、経済界によるデュアル・システムへの投資が無駄になる。さらに、社会的信用を失った経済界は、政府主導のもとで使い捨て飲料容器に対するデポジット制度といった手段を受け入れざるを得ない状況になることが予想される。

FDP、さらにその新自由主義経済路線の牽引役を担っていたラムスドルフは、小さな政府の実現、廃棄物処理における公共部門の役割縮小を狙ってはいたが、国際的にみても前例がないデュアル・システムに参加する事業者は、多額の初期投資を負担しなければならないという投資上のリスクを背負うことになる。そこで、このリスク回避のために、ラムスドルフおよびFDP、そして最終的には経済界が、容器包装令の枠組み内でのデュアル・システム

という自主的取り組みを選択したことになる。これは、1986年の改正廃棄物法第14条において、容器包装廃棄物に関する規制令を定める権利が連邦政府に与えられて以来、規制令の制定に反対してきたFDPおよび経済界が、彼らが設立するデュアル・システム存続の法的根拠を得るために、これまでの態度を転換したことを意味していた。

ところで、草案の内容紹介とそれに対する関係各方面の批判が新聞紙上にぎわすのは、草案が初めてテプファーによって公表された5月17日以降であった⁹⁶。そして、その当時の新聞報道においては、テプファーは使い捨て飲料容器に対するデポジット制度の導入をめざしているとされていたが(*Frankfurter Rundschau*, 1990年5月18日付参照)、すでにみたように、この時点においてテプファーとラムスドルフの間でその免除についての合意成立の条件が整っていたのであった。

9. 5月28日付, 5月30日付, および6月11日付草案

すでにみてきたテプファーとラムスドルフを軸とする交渉での合意を経て、5月下旬には草案への修正が施された。

まず、5月28日付草案(未公刊文書7)には、新しく「回収義務およびデポジット義務の免除」(第10条)が付け加えられた。これは、デュアル・システムのような各世帯近傍での販売包装回収システムが構築され、それが所管の官庁によって確認された場合には、使い捨て飲料容器に対する回収義務およびデポジット義務は免除されるというものであった。

一方、第6条に関しては、5月28日付草案は5月3日付草案とほぼ同じ内容であったが、5月30日付草案(未公刊文書8)では、販売者による使用済み販売包装の店頭回収義務は、デュアル・システムのような各世帯近傍での回収システムが構築され、それが所管官庁によって確認された場合には免除されることになった。

このように、販売者による店頭での回収義務の免除と、使い捨て飲料容器

表2 1990年前半の容器包装令をめぐる動向

| 月日 | 事項 |
|-----------|--|
| 1月5日 | ラムスドルフによりデュアル・システム構想が初提案。 |
| 2月6日 | ラムスドルフがテプファーに書簡を送る。この頃テプファーは、デュアル・システム構想を容認した。 |
| 3月1日 | BMUが容器包装令ための検討案を作成。 |
| 4月20日 | BMUが最初の草案を作成（非公表）。 |
| 5月3日 | テプファー・ラムスドルフ会談。 |
| 5月13日 | 州議会選挙で保守政党敗北（連邦参議院で連立与党は野党転落）。 |
| 5月14日 | ラムスドルフ宛のテプファーの書簡が作成される。そのなかで、テプファーはデポジット撤回を提案した。 |
| 5月17日 | 草案内容が初めて公表される。メディアでの議論開始。 |
| 5月28日～30日 | 2つの免除規定が草案に盛り込まれる。 |

（出所） BMUの各種資料より筆者作成。

に対するデポジット制度導入の免除に関する規定が、5月下旬に草案に盛り込まれた。なお、6月11日に公表された草案（未公刊文書9）も、この2つの免除規定を5月30日付草案と同一の文言で含んでいる。

これまでみてきた1990年前半の容器包装令をめぐる動向をまとめると、表2のようになる。

こうして、長年の懸案であった容器包装廃棄物減量化対策において、廃棄物法第14条に基づいた規制令の骨格ができあがり、世界に先駆けたEPRプログラムのドイツでの実施が現実味を帯びるに至った。

一方、次官経由でテプファーにあてた5日30日付の文書（未公刊文書10）において、ルハイ局長は、これまでの議論に基づけば、草案の内閣承認後に行われる連邦参議院審議での大幅な修正はもはや不可能であろうとの見通しを示していた。BMUと経済界の水面下での交渉の産物であり、規制令草案の骨子といえる、使用済み販売包装の店舗近傍での回収義務と使い捨て飲料容器へのデポジット義務の双方への免除規定について、こののちにそれらを覆すような修正が施されなかったという意味では、この予想は当たっている。すなわち、テプファーとラムスドルフを軸とする水面下の交渉で、容器包装

令の骨格は決まっていたのである。

その後、経済界はデュアル・システムの構想を具体化し、1990年9月末にはデュアル・システムの運営組織であるDSDが、経済団体や関係事業者の共同出資で創設された。その結果、それ以降の草案をめぐる省庁および議会での議論は、容器包装廃棄物の発生抑制の方策の検討よりも、回収とリサイクルに主眼をおいたデュアル・システムの存在を前提としたものにならざるを得なかった。そして、その後の連邦参議院審議においても若干の修正はなされたが、容器包装令の核心部である2つの免除規定の大枠は踏襲され、容器包装令は1991年に成立した。

第5節 結論

これまで明らかにした点に基づき、本章の2つの問いに答えてみたい。あらためて確認すれば、2つの問いとは、「ドイツの保守連立のコール政権が、容器包装廃棄物政策を推進したのはなぜなのか」と「のちに拡大生産者責任と称されるコンセプトを、経済界自らが提案したのはなぜなのか」であった。

まず、ひとつ目の問いの回答を示そう。

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、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ィママンは、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。したがって、1984年から1986年頃にかけては、保守連立政権の一角を担う地域政党CSUによるローカルな利益保護が容器包装廃棄物政策につながったと考えられる。

使い捨て飲料容器へのデポジット制度導入に関するツィママンの提案は、1986年に制定された廃棄物法には盛り込まれなかったが、同法第14条において、連邦政府が示す目標を関係する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。

容器包装廃棄物問題は廃棄物法の制定にもかかわらず好転せず、むしろ深刻化するばかりであった。その結果、ツイママンが布石を打った廃棄物法第14条に基づく容器包装廃棄物に関する規制令導入が、BMUの検討課題となった。

容器包装廃棄物問題は、1990年の総選挙のひとつの争点でもあった。とくに、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コール政権としては、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。また、容器包装令の制定は、鳴り物入りで連邦環境大臣に就任しながらも、それまでは目ぼしい成果を上げていなかったテプファーにとっても信頼回復のための絶好の機会でもあった。そして、デュアル・システムによる容器包装廃棄物の回収・分別部門の民営化と、回収・分別・リサイクルビジネスの旧東ドイツ地域および欧州規模での新規展開は、保守連立政権の経済政策と一致するものであった。したがって、使い捨て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。そして、デュアル・システムというコンセプトの提唱後になされた、容器包装令の核心部をめぐる決定は、テプファーを中心とするBMUとラムスドルフを中心とするFDPとの水面下交渉のなかでなされたものであった。

つぎに、2つ目の問いに目を向けよう。

経済界は1970年代以来の使い捨て飲料容器削減に関する自主的取り組みで成果を収められず、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。このような制約のもとでの経済界の選択は、できるかぎり経済界主導で政府の介入を極力避けるといった基本姿勢のもとでの、リサイクル推進による容器包装廃棄物問題の解決であった。そのために考案されたのが、デュアル・システムであった。そし

て、デュアル・システム型 EPR は、容器包装廃棄物の回収・分別における民営化と、旧東ドイツ地域を含む欧州での廃棄物の回収・分別・リサイクルビジネスの新規展開への道をひらくものであった。

EPR は、事業者の責任を明確にし、消費者への配慮を重視したものであるとされる。しかし、EPR のひとつの源流といえるデュアル・システム型 EPR のコンセプトは、経済界の利益に適ったものであった。

2つの問いへの答えをふまえて、1980年代半ばと1990年の動向を比較すれば、次の点を見出すことができる。すなわち、ツィママンが担い手であった1980年代半ばと、テプファーが率いる BMU とラムスドルフが率いる FDP が担い手であった1990年を比較すれば、前者ではバイエルン州のビール醸造業保護と CSU の集票というローカルな政治的・経済的利益追求の文脈のなかで、後者では国政における政権交代回避、容器包装廃棄物分野での回収・分別の民営化、旧東ドイツおよび欧州でのリサイクルビジネスの新規展開というナショナルな政治的・経済的利益追求の文脈のなかで、容器包装廃棄物政策は進められたといえることができる。

さらに、これらの2つの問いの解き明かしからみえてきたものがある。本来、環境政策の推進は、政治的動機や経済的動機によって阻害されるケースが多々みられるが、このドイツの事例は、環境保護動機のみではなく政治的および経済的動機によって環境政策が推進される場合があり得ることを示している。すなわち、既成政党は、緑の党のように環境分野の政策課題であればすべて推進しているのではなく、自らの政治的利益や経済的利益にかかわる、あるいはそれらの利益との組み合わせが可能な環境政策を選択しているといえるだろう。そして、そのような選択を促すのが、「回避すべきもの」の存在である。

「回避すべきもの」とは、ツィママンおよび CSU にとっては、使い捨て飲料容器の増大による地元バイエルン州の伝統的ビール醸造業の衰退、緑の党の伸長であった。CDU、FDP および経済界にとっては政権交代、さらに経済界にとっては使い捨て飲料容器に対するデポジット義務および廃棄物税と

いった、より厳しい政策の導入であった。

ドイツの容器包装廃棄物政策の実態は、核心部が水面下交渉で決定されたことを反映して、容器包装廃棄物の発生抑制という当初の目的は後退し、免除規定適用の条件となるデュアル・システムの創設とその存続が目的となるという問題もはらんでいる。そのような問題を有しつつも、のちのEPRにつながる新しい発想がコール政権期に生まれた背景には、これらの「回避すべきもの」の存在があった。

さて、1960年代や1970年代には、既成政党や経済界が経済的要因から環境政策の推進に抵抗する傾向がみられ、環境政策の推進派と反対派の違いは明瞭であった。しかし、今日の環境問題にかかわるアクターを見回せば、かつてのように環境主義者、反環境主義者といった二項対立的理解が通用しないことは明らかである。今日では、環境政策は新しい市場を生み出すものとして、既成政党や企業にとっても魅力的なものへと変貌したことから、各アクターの立場が複雑化し、環境政策推進の理由を簡単には見出しにくくなっている。

環境政策が下からの突き上げに対する対症療法的対策を超えて、政治的および経済的利益をも生み出すものへと変容してきたという、より複雑な環境政策の全体像を理解するためには、あるアクターはいかなる政治的利益と経済的利益を環境政策に組み込もうとしているのかを冷静に見極める必要がある。そして、一見、環境政策への取り組みが消極的と考えられがちな保守政党や経済界が新たな政策導入に向けて動かざるを得なくなったさまざまな事例の考察は、日本のみならず環境政策の今後の発展が期待される国々にも示唆を与えるはずである。環境政策の成立・展開過程をつぶさに理解しようとする環境政策史は、そのための判断材料を与えるものとなろう。

[謝辞]

本章の執筆に際して、他章の執筆者の方々ならびに匿名の査読者の方々から貴重なご教示をいただいた。また、環境政策史研究会および環境史研究会

においても多数の得難いコメントをいただいた。記して感謝申し上げたい。

[注] _____

- (1) 本章で1990年のドイツ再統一以前の時期において「ドイツ」と呼ぶ場合、とくに断りがなければ旧西ドイツを指す。
- (2) 容器包装令の書誌情報は、参考文献欄（ドイツ法令資料）を参照。容器包装令は、規制令（Verordnung）のひとつである。日本の規制令は行政立法であり、議会での審議を経ないが、ドイツの規制令は議会にて審議される。したがって、容器包装令は日本の法律に相当するといえることができる。容器包装令の概要については、山田 [1992]、喜多川 [2001]などを参照。なお、1990年上半期のみ限定して容器包装令の成立過程を追ったものとしては喜多川 [2010]がある。本章は、喜多川 [2010]をひとつの下敷きとしているものの、異なる課題設定および研究対象時期のもとで、より詳細な考察を行ったものである。
- (3) デュアル・システムの概要については、第2節を参照。なお、デュアル・システムの詳細については、喜多川 [2001]などを参照。
- (4) 通常、連邦環境省と称されるが、正式名称は、ドイツ連邦環境・自然保護および原子炉安全省であり、環境行政および原子力行政を所管している。1986年4月のチェルノブイリ原発事故を受けて、同年6月にBMUは設立された。BMUの初代大臣はキリスト教民主同盟（CDU）のヴァルター・ヴァルマン（Walter Wallmann）であり、テプファーは1987年5月に2代目大臣に就任した。テプファーは、地域開発政策分野の大学教授も務めたCDU所属の政治家である。
- (5) 文書資料（史料）は、一次資料と二次資料に大別される。この区別は必ずしも厳密なものではないが、本章では、第三者による解釈が加えられていないものを一次資料（官公庁文書、議会議事録などの公文書や個人文書など）、著作・学術論文のように第三者による解釈がなされたものを二次資料と呼ぶ。なお、一次資料は公文書館に所蔵されている未公刊文書と、政府文書、政党文書、国際機関文書などの公刊資料に分けられる。公刊資料に比べ、未公刊資料の収集は容易ではない場合が多い。
- (6) 容器包装令において、販売包装とは最終消費者のもとでその機能を終える使い捨て容器包装を指し、ガラス、紙、ブリキ、プラスチック、アルミニウムなどの素材によるものである。なお、容器包装令では、販売包装以外の容器包装として、輸送包装と再包装が定められている。輸送包装とは、製造者から販売者に至る商品の輸送中の損傷を防ぐ、樽、缶、ダンボール製の包装を指し、再包装とは、セルフサービス、窃盗防止および宣伝のために販売包

装の付加物として用いられるラップ、ダンボール製の包装を指す。

- (7) リターナブル率とは、国内の飲料容器総消費量に占めるリターナブル飲料容器の消費割合である。リターナブル飲料容器とは、使用后、回収・洗浄を経て再充填が可能な容器である。
- (8) ワンウェイ飲料容器とは、リターナブル飲料容器ではない使い捨ての飲料容器を指す。
- (9) のちに、リサイクル率のみが事業者が達成すべきものとなった。
- (10) リサイクル率の達成状況については、喜多川 [2001: 69] を参照。
- (11) この点に関しても、のちに、リサイクル率のみが事業者が達成すべきものとなった。
- (12) リターナブル率が2年連続で72%を下回ったため、ワンウェイ飲料容器に対する強制的な回収・デポジット義務が、2003年1月1日から、ビール、ミネラルウォーター、炭酸入り清涼飲料などに対して適用されている。
- (13) *Die Zeit*, 1985年1月25日および、*Der Spiegel*, 1986年第8号（2月17日付）、26ページを参照。
- (14) *Der Spiegel*, 1986年第8号（2月17日付）、27ページを参照。
- (15) *Der Spiegel*, 1986年第8号（2月17日付）、27ページを参照。
- (16) 廃棄物法の書誌情報は、参考文献欄（ドイツ法令資料）を参照。
- (17) 当時、容器包装令制定にかかわっていたBMU官僚のトーマス・ルムラー（Thomas Rummler）によれば、容器包装令制定はテプファー大臣の指示によって進められたものであった（トーマス・ルムラー氏への聞き取り調査による。2004年9月13日、ボンにて実施）。テプファーとBMU官僚の利害対立を資料から見出すことはできず、また、両者の間に特別異なった利害があったとはみなしにくいと、本章では両者の利害は一致していたとみなす。同様の理由から、FDPと当時の党首ラムスドルフの容器包装廃棄物政策に関する利害も一致していたとみなす。
- (18) 第4節第7項で取り上げるテプファーからラムスドルフへの書簡にその記述がある。
- (19) Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1927 (neu), S. 1-2.
- (20) Deutscher Bundestag, Drucksache 11/2949, S. 1-3.
- (21) ここで、BMU文書とは、BMUが作成した文書を指す。かつてBMUが所蔵し、その後、連邦公文書館に移管された文書も含む。ドイツの中央省庁は、担当官僚が案件ごとに細かく分類されたファイルに、検討案や省外の関係者との交渉の内容、省外の関係者が省庁に送付してきた文書などのあらゆる資料を保管している。なお、公文書の利用は、書き手である官僚の解釈の過大視につながる可能性もある。しかし、ここで利用するBMU文書は、官僚の日常的な業務で作成された文書案、容器包装令草案、会議録などであるため、

書き手の解釈が入る余地は少ない。

- (22) この調査報告書は、委託先の研究所の著名な経済学者カール＝ハインリヒ・ハンスマイヤー (Karl-Heinrich Hansmeyer) の名を冠し「ハンスマイヤー鑑定書」と呼ばれることもある (Viehöver [2002: 124])。しかし、実際に執筆したのは、ディーター・エヴリングマン (Dieter Ewringmann) らであった。
- (23) *Der Spiegel*, 1986年第8号 (2月17日付), 27ページを参照。
- (24) *Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/194, S. 14954.*
- (25) 本文書をはじめBMUのほとんどの文書中では、ファーストネームなしでKreftと表記されている。1990年8月7日にBMUが主催した容器包装令に関する公聴会資料から、この人物はハンスユルゲン・クレフト (Hansjürgen Kreft) であると考えられる。
- (26) 1990年目標決定の告示の書誌情報は、参考文献欄 (ドイツ法令資料) を参照。
- (27) 原文中のHandelという語は商業者と訳されることも多いが、ここでは販売者と訳した。販売者には卸売業者も含まれるが、ここではおもに小売業者 (Einzelhandel) を指していると考えられる。なお、4月20日付以降の容器包装令草案では、この語は販売者 (Vertreiber) に改められている。また、原文では、3つの案には1, 2.1, 2.2という番号が付されているが、ここでは第1案, 第2案, 第3案とした。
- (28) この背景には、使用済み商品が回収された際に、デポジット制度においては消費者ヘデポジット額が返還されるという事情がある。
- (29) プラスチック令の書誌情報は、参考文献欄 (ドイツ法令資料) を参照。
- (30) 1990年目標決定の告示を指すと思われる。
- (31) ファーストネームは文書中に記載されていないため不明であるが、この人物はクヌート・ブリュンイエス (Knut Brünjes) ではないかと推測される。
- (32) 末尾の差出人名が、クレメンス・シュトロートマン (Clemens Stroetmann) 次官からテプファーに赤字で修正された。赤字による修正は、規則により、大臣によるものである。もともと5月11日付文書の表題が「大臣の書簡」であることと、本文中の「5月3日のわれわれの会談」との記述から、この書簡の差出人をテプファーと考えるのが妥当であろう。したがって、この修正は単純ミスを直したものと考えられる。
- (33) しかし、その後の1990年10月のドイツ再統一によって環境保護は第2級の選挙テーマになった。*Der Spiegel*, 1986年第47号 (11月19日付), 68～79ページを参照。
- (34) *Der Spiegel*, 1989年第15号 (4月10日付), 36～56ページを参照。なお、容器包装令の制定などの成果を上げたテプファーは、その後、連邦建設大臣を経て、国連環境計画の事務局長に就任した。

- (35) なお、BMUで容器包装令草案作成が進められていた1990年4月にラムスドルフは、関係する業界に対して、廃棄物処理の新しい形態であるデュアル・システムを拒絶するのではなく協力すべきであると促していた。その際には、民間部門による自主的な手法であるデュアル・システムは、官僚支配を回避できるだけでなく、低コストでもあると説いた (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1990年4月17日)。
- (36) たとえば、1990年5月18日付の *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, *Die Welt* などの主要紙をみよ。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 喜多川進 [2001] 「ドイツの容器包装リサイクル・システム」および「容器包装リサイクル・システムの日独比較」(植田和弘・喜多川進監修『循環型社会ハンドブック』有斐閣 64-79ページ)。
- [2010] 「ドイツ容器包装令の成立過程——1990年上半年期を中心に——」(『共生社会システム研究』第4巻第1号 65-82ページ)。
- [2013] 「環境政策史研究の動向と可能性」(『環境経済・政策研究』第6巻第1号 近刊)。
- シュラーズ, A. ミランダ [2007] (長尾伸一・長岡延孝監訳) 『地球環境問題の比較政治学——日本・ドイツ・アメリカ——』岩波書店 (Miranda A. Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002)。
- 住沢博紀 [1992] 「新しい社会民主主義と改革政治の復権」(住沢博紀ほか編『EC経済統合とヨーロッパ政治の変容——21世紀に向けたエコロジー戦略の可能性——』河合文化教育研究所 186-249ページ)。
- 坪郷實 [1991] 『統一ドイツのゆくえ』岩波書店。
- 平島健司 [1994] 『ドイツ現代政治』東京大学出版会。
- 山田敏之 [1992] 「解説『市場経済』によるゴミの抑制・リサイクル——ドイツのゴミ政策——」(『外国の立法』第31巻第3号 45-56ページ)。

<外国語文献>

- Binswanger, Hans Christoph, Werner Geissberger, and Theo Ginsburg, Hrsg. [1978] *Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlstandsfallle: Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise*, Frankfurt am Main: S. Fischer.

- Ewringmann, Dieter, und Michael van Mark [1990] *Aufgaben, Organisation und Finanzierung eines von der Wirtschaft selbst getragenen Fonds zur Abfallverminderung durch die Rückgewinnung von Wertstoffen aus Siedlungsabfällen, insbesondere aus gebrauchten Verpackungen: Gutachten für die Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt e.V.*, Verpackung Aktuell, Bd.5, Bonn: Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt e.V.
- FDP (Freie Demokratische Partei) [1990] "Lambsdorff: Duale Abfallwirtschaft gegen ÖTV-Interessen," *FDP-Bundestagsfraktion informiert. Fachinfo Abfall*, Nr. 2928, Bonn, 28. September 1990.
- Feess-Dörr, Eberhard, Ulrich Steger, und Peter Weihrauch [1991] *Muß Verpackung Abfall sein?: Strategien zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Einwegverpackungen*, Wiesbaden: Gabler.
- Keller, Reiner [1998] *Müll: Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die öffentliche Diskussion über Abfall in Deutschland und Frankreich*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kitagawa, Susumu [2011] "Vision and Significance in Environmental Policy History," Paper presented at the First Conference of East Asian Environmental History [EAEH2011], October 24–26.
- Lambsdorff, Otto Graf [1990a] "Duale Abfallwirtschaft statt Markteingriffe," *Handelsblatt*, 5./6. Januar 1990.
- [1990b] "Lambsdorff: 20 Grosse Müllverbrennungsanlagen überflüssig," *fdk tagesdienst*, 17. Mai 1990.
- Michaelis, Peter [1993] *Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- OECD [2004] *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*, Paris: OECD.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [1998] *Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Runge, Martin [1994] *Milliardengeschäft Müll. Vom Grünen Punkt bis zur Müllschleberei. Argumente und Strategien für eine andere Abfallpolitik*, München: Piper.
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) [1990] "Wir lassen uns nicht entwickeln; Kampf dem Verpackungswahn!" *Die SPD im Deutschen Bundestag*, 20. April 1990.
- Statistisches Bundesamt [2008] *Fachserie 14, Reihe 9.2.2 Brauwirtschaft*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Struß, Stepahn [1991] *Abfallwirtschaftsrecht*, Köln: Carl Heymanns.
- Viehöver, Willy [2002] "Steuerungstheoretische Analyse: Verhandlungssysteme und Diskurskoalitionen," in Karl-Werner Brand et al., *Nachhaltigkeit und abfallpoli-*

tische Steuerung: Der Umgang mit Kunststoffabfällen aus dem Verpackungsbereich, Berlin: Analytica, S. 85-170.

Walls, Margaret [2006] "Extended Producer Responsibility and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies," RFF Discussion Paper 06-08, Washington, D.C.: Resources for the Future.

Weidner, Helmut [1989] "Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 39, B47-48/89, S. 16-28.

Weidner, Helmut, und Martin Jänicke [1998] "Vom Aufstieg und Niedergang eines Vorreiters. Eine umweltpolitische Bilanz der Ära Kohl," in Göttrik Wewer, Hrsg., *Bilanz der Ära Kohl: Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Opladen: Leske und Budrich, S. 201-228.

<未公刊文書>

ドイツ連邦公文書館所蔵の公文書に関しては、Bundesarchiv Koblenz (BA Koblenz), Bestände des Bundesinnenministeriums: B 106 / 21969 などと請求記号のみの表記が通例であるが、本章で用いた連邦環境省の文書は、現用の文書であり今後破棄される可能性があるため、煩雑ではあるがその文書名についても表記した。

文書1～10はドイツ連邦公文書館の管理下にあるファイル "B295/53545, 30 114-1/3 SB, vom 02/90 bis 06/90, Band 1" に収められている。

文書11および12はドイツ連邦環境省によって管理されており、ファイル "WA II 4, 30114-1/3, Entwurf bis Kabinettsbeschluß, vom Okt.1990 bis 10.1990, Band 2" に収められている。

1. Lambsdorff から Töpfer への手紙。1990年2月6日。
2. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 - 0, Refl.: MR Kreft, Betr.: Vermeidung des Verpackungsabfalls, hier: Strategieüberlegungen, Bonn, den 1. 3. 1990.
3. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Entwurf einer Verordnung über die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen (AbfVRückV) vom...1990, Stand: 20. April 1990.
4. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 - 0, Refl.: MR Kreft, Betr.: Gespräch mit Herrn Theo Albrecht am 4. 5. 1990, Bonn, den 27. 4. 1990.
5. Abteilungsleiter WA, Vermerk.:Betr.: Entwurf einer Rechtsverordnung nach § 14 zur Vermeidung von Verpackungsabfällen; hier: Besprechung mit FDP-Fraktionsführer Dr. Graf Lambsdorff, Bonn, den 3. Mai 1990.
6. FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Arbeitskreis II Referent, Betr.: AK II-Sitzung am 8. Mai 1990 TOP "Verschiedenes", Bonn, den 7. Mai 1990.

7. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Entwurf! Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackVO) vom...1990 Erweiterte Fassung!, Stand: 28. Mai 1990.
8. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Entwurf! Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackVO) vom...1990, Stand: 30. Mai 1990.
9. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, WA II 3 - 530 114 - 1/7, Entwurf! Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackVO) vom...1990, 11. Juni 1990.
10. Abteilungsleiter WA, Betr.: Verordnung zur Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn, den 30. Mai 1990.
11. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 -1/7, Refl.: MR Kreft, Betr.: Entwurf einer Verordnung zur Vermeidung von Verpackungsabfällen; hier: Entwurf einer Entschließung, Bonn, den 3. Mai 1990.
12. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 -1/7, Refl.: MR Kreft, Schreiben des Herrn Ministers, Bonn, den 11. Mai 1990.

<ドイツ法令資料>

- 容器包装令 Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991 (Bundesgesetzblatt I S. 1234).
- 廃棄物法 Gesetz über Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vom 27. August 1986 (Bundesgesetzblatt I S. 1410, 1501).
- プラスチック令 Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988 (Bundesgesetzblatt I S. 2455).
- 1990年目標決定の告示 Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter vom 17. Januar 1990 (Bundesanzeiger, S. 513).

<ドイツ議会資料>

- Deutscher Bundestag, Drucksache 11/ 1927 (neu), 1. 6. 1988.
- Deutscher Bundestag, Drucksache 11/ 2949, 22. 9. 1988.
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/ 194, 8. 2. 1990.