

喜多川進著

『環境政策史論』

——ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』

評者：小野 一

「特にドイツに関しては、『環境先進国』という評価が定着しているといえるだろうが、いつ、どのようにしてドイツが『環境先進国』になったのかは、必ずしも明らかになっているわけではない。『神話』にまどわされないためにも、『環境先進国ドイツ』の実態の検証が必要である」(はじめに、ii)。

ドイツの「進歩的」な取り組みはしばしば紹介される。その良好なパフォーマンスを、クロスナショナルな比較研究により明らかにしたものもある⁽¹⁾。だが日本では、それが過大評価されてはいないか。また、重要な環境保護政策が保守政権主導で進展することが多いという、一見逆説的な事態はどう説明されるべきか。環境政策の進展を願うならばこそ、環境先進国ドイツの実像と虚像を正しく認識しておくことが重要である。

その意味で、喜多川進著『環境政策史論／ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』(以下、「本書」という)は示唆に富んだ、貴重な問題提起の書である。標題と副題が示すごとく、ふたつの構成部分から成る。ひとつは包装容器廃棄物政策をめぐる政治過程分析、もうひとつは環境政策史という新たな研究分野開拓に関する理論的・方法論的考察である。

ふたつのリサーチ・クエスチョン

デュアル・システムとは、1990年に創設された、容器包装廃棄物の回収・分別・リサイクルの仕組みである。従来ドイツでは、家庭廃棄物は自治体が処理していたが、新システム導入後、民間部門(DSD)による資源ゴミ回収と棲み分けられたため、デュアル(二元的)と称される(本書18頁、以下は頁数のみ表示)。回収される販売包装には、ライセンス獲得を証するマーク(グリュエネ・プンクト)が印刷されている。使い捨て容器・包装の生産者が支払った料金を元手に、DSD社がリサイクル事業を行うわけである。

デュアル・システムと関連する容器包装令(1991年)を扱う先行研究では、成立の数年前からを考察対象とすることが多いが、本書は1970年代以降の政策展開にその萌芽を見出す(23頁)。公文書や報道資料、当事者の書簡などの未公開資料も交えて詳細な政治過程分析がなされるが、それらはふたつのリサーチ・クエスチョンの下に整序される。

ひとつめは、「環境政策担当省庁(連邦内務省／連邦環境省)が包装容器廃棄物政策を推進したのはなぜか」。ふたつめは、「のちに拡大生産者責任⁽²⁾と称されるようになった、企業側にとって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」というものである(はじめに、iv)。その検討のために、政策決定過程を丹念に見る歴史的な視点が必要である。

すでに1970年代には事態は深刻だったが、企業側との自主協定による解決はさほど効果を上げなかった。著者によれば、1982年からのコール政権の足跡が、ドイツの『環境先進国』への転換の実態理解を促す(7頁)。保守派のツィママン内相の下で環境政策が進展するのは意外な気もするが、彼が使い捨て容器への強制

的デポジット制導入にこだわったのは、支持基盤であるバイエルン州のビール醸造業者に配慮したためといわれる(42頁)。その後、ドイツ再統一に伴う状況変化⁽³⁾により、バーデン＝ヴュルテンベルクをはじめとする諸州が、廃棄物法14条に基づく規制令制定を求めた。ツィママンの構想が、意外なかたちでキリスト教民主同盟所属の環境相(ヴァルマン、テプファー)に引き継がれ、容器包装令につながるアイデアが生み出されていく(75～76頁)。

環境リアリズム

デュアル・システムの確立は、拡大生産者責任の実現であるとともに、廃棄物処理の部分的民営化を意味する(100頁)。容器包装令をめぐる1990年前半の主要な議論は、草案作成を主導した連邦環境省と自由民主党党首ラムスドルフとの間でなされた(78頁)。環境省は、保守政権下の州担当者や商工業団体と会談した形跡があるが、緑の党、社会民主党、環境保護団体は蚊帳の外に置かれていたようである。各アクターの利害関係や政治的駆け引きは、しかしながら、党派間の対立軸に解消されない複雑な要因(偶発的なものも含む)や思惑に左右される。ここに、企業側に厳しいコンセプトを経済界自らが提案したのはなぜか、というふたつめのリサーチ・クエスチョンが意味を持つてくる。そこから、連邦環境省は容器包装令制定に向けて何を重視したのか、という問いも派生する(111頁)。

ラムスドルフの提案は「市場介入なき二元廃棄物処理」と要約される。水面下の交渉で争点となったのは、販売者による回収義務と使い捨て容器デポジット義務の免除である。デュアル・システムの早期設立によるデポジット義務実施見合わせというテプファー環境相の提案は、自由民主党や経済界には問題なく受け入れ

られた(98頁)。テプファーが妥協的態度をとったのは、この時点では保守主義政党の苦戦が予想された1990年連邦議会選挙を見越して具体的成果を急いだためと考えられる。

容器包装令は、1991年4月19日の連邦参議院で可決される。最後まで反対したのは、ビール業界の意向を受けたバイエルン州と、それとは異なる環境保護上の理由からリターナブル・システムの維持を目指した州、すなわち緑の党が政権に加わるニーダーザクセンとヘッセンだった(139頁)。環境政策の担い手は、グリーンな勢力のみではない。重要なのは、それぞれの環境政策が真の意味で環境改善に貢献するものなのか、それとも環境リアリズムに基づく経済政策・産業政策なのかを見極めることである(150頁)。

環境政策は経済活動にも貢献し得ると考える環境リアリズムは、著者によれば、容器包装令制定をめぐる経済界と連邦環境省の相剋の中で体现された。類似の概念に、エコロジー的近代化がある⁽⁴⁾。ドイツ緑の党は、初期の環境保護運動に見られた急進性を捨て去り、エコロジー的近代化路線を確立したから、政治の中核に入り込むことができた⁽⁵⁾。グリーンな勢力が世論の変化を促すとしても、1980年代には、当初のものとは異なる立場から環境政策を積極的に受け入れようとする世界的潮流(147頁)が登場していたのである。

なお、容器包装令制定後の廃棄物政策の評価や日本への示唆については、第8章の末尾で言及される。

環境政策史の試み

本書のもうひとつの貢献は、新研究分野開拓に関する問題提起だが、それは「補論 環境政策史研究の構想と可能性」にまとめられている。

著者はいう。「これまでの環境政策研究のなかに研究としての環境政策史が位置付けられることはほとんどなく、環境政策研究における歴史研究のありようが語られることもほとんどなかった。一方、環境政策はすでに一定の歴史的蓄積を有しているため、環境政策史なるものは本来であれば歴史家によって議論されていても不思議ではないのだが、現代の政策をテーマとしない傾向にある多くの歴史研究者にとって、近年の環境政策は魅力的な研究対象となっていない」(157～158頁)。こと環境政策に関しては、これは好ましくない。「ある政策を取り巻く状況が比較的単純なものであれば、わざわざ過去を遡る必要はないかも知れない。しかし、その政策をめぐる状況が複雑である場合には、政策の来歴を十分に把握するという歴史的視点がなければ、誤った分析や処方箋を導く可能性もある」からである（はじめに、i）。

このような基本認識の下、歴史的視点を有する環境政策研究の動向を概観し、方法論的問題を考察する。その上で環境政策史研究のデザインが提示される。「環境問題が1960年代以降顕在化するなかでの現実的な必要性から、時期の前後はあるが、経済学、法学、政治学、社会学、工学、自然科学のそれぞれのなかに環境問題を研究する分野が出現した。……しかし、各分野が方法論的な精緻化を進め独自性を高めるなかで、むしろ分野間の隔たりが大きくなったように見受けられる」。こうした学問状況への代案を模式的に表したのが、184頁に掲げられた図（図補-2）である。

ここでは、「花びらのように描かれた社会学、法学、経済学、政治学、さらに環境政策研究を含む平面に対する垂直方向が、歴史学等の人文科学の軸である。そして、環境政策史は、環境経済学、環境法学等といった既存の環境政策研究の平面に収まらない球体として描かれてい

る。それは、歴史家との協働をはじめとして、環境政策史がこれまでの環境政策研究の枠内に収まらないフロンティアであることを意味している」。

著者喜多川氏は、2010年に「環境政策史研究会」を立ち上げ、内外の学会・研究会等で新学問分野の必要性を精力的に提唱している。この図は当初より説明に用いられてきた⁽⁶⁾。個々の研究領域を架橋する試み。そこには、環境政策研究に関する諸学問の架橋のみならず、環境政策研究と歴史研究の架橋という二重の意味が込められる。

歴史的視点を持つ政策分析

そうであれば新研究分野の意義も、ふたつの架橋という観点に沿って検証されよう。

環境政策研究と歴史研究の架橋の成否は、歴史的視点や方法の導入が知見の豊富化をもたらしたか否かで判定されるべきである。著者が言うように、環境政策史は、問題解決志向の現状分析と将来予測に終始していた環境政策研究に、歴史研究の光を当てることで奥行きを与えようとする（11頁）。だが、先行する時代に遡り資料を調べることなら、これまでも行われてきたはずである。優れた政策過程分析には歴史的視点が織り込み済みであるとすれば、「環境政策史」と銘打って差別化する必要などあるのか。政治学研究者が、理論的精緻化と引き換えに視野狭窄に陥らぬよう注意すればよいだけの話ではないのか。

この疑問には、抽象論としてでなく具体例に即して回答すべきである。私たちは、喜多川氏が《環境先進国ドイツ》を脱神話化し、容器包装廃棄物政策をめぐる複雑な利害関係の実態を描き出すのを見た。それを中長期的パースペクティブの中に位置付けるならば、1980年代とは環境政策の3度目の変容期であることが明ら

かになる(180～181頁)。ここでキーワードとなる環境リアリズムは、政治過程の動態を規定するファクターであるとともに、エコロジー近代化の生成・発展という環境思想、社会運動、政策論を横断する興味深いテーマへと視野を拡張する。

歴史研究の特徴は、分析対象の持つ時間性とともに、徹底した史料批判という方法論に求められる。政策論研究者が、(もっぱら現代のテーマを扱う場合でも)こうした視点を共有するならば、歴史研究との協働による知見の豊富化は大いにある。トランス・ディシプリナ対話を通じた「化学反応」も期待されよう。

このように環境政策史研究には、歴史的視点をとり入れることによる知見の豊富化にとどまらない含意がある。すなわち、学際研究をより一層おし進めるという意図である。だがそのための方途が歴史研究であるのはなぜなのか、という疑問は残る。またそれが妥当性を有するとすれば、いかなる意味においてそうなのか。これは、ふたつめの架橋可能性とかかわる問題である。

学際研究の可能性

環境問題は、その解決には個々の学問的知見の総動員が求められる複合的課題である。それゆえ環境論は、学際研究の性格を強く持つ。それにもかかわらず諸学問間の架橋が十分でないからこそ、環境政策史の視座が必要となる。著者の意図は理解できるが、諸学問間の架橋のために歴史研究が据えられる理論的必然性はあるのだろうか。

この問いもまた、一般論でなく個別具体的に検証されるべきである。評者は政治学に軸足を置く者だが、本書の問題提起から学際研究への多大な示唆を得たことは、上述のとおり。別の学問分野でも、歴史的視点は学際研究の触媒に

なり得るのだろうか。

著者は、経済史と環境史にはもともと交流があるにもかかわらず、環境経済史において1980年代以降がほとんど研究対象とならないのはなぜかと問う(161頁)。ここで想起されるべきは、経済史は経済学の一領域であり、環境経済史はさらに細分化されたテーマだということである。経済学は、社会科学の中ではいち早く、数理分析や計量分析を発達させた。その方法は環境経済論にも援用されているが、この方面の研究者すべてが歴史的視点や方法論を共有するとは限らない。また、史料的制約を強く受ける歴史研究では、現代の研究者が望むようなかたちでの実証データ収集が事実上困難な場合も少なくない。

すなわち、学際研究に際して、歴史研究は唯一の架橋可能性ではない。同様のことは、経済学以外にも当てはまる。制度の設計(ないしは明文化)を志向する政治学や法学では、歴史的視点より機能性のほうが重視されることもあろう。自然科学(とりわけ工学は実用志向が強い)でも、歴史的視点は必須とは限らない。時間性を前提としない社会学研究も考えられる。

もちろん、著者はそれを承知している。環境政策史は、環境政策研究の「一部」を歴史的視点により架橋する「可能性」を有するにすぎない。ひとつの可能性ではあるが、環境(政策)研究の新地平を拓く大いなる可能性。それぞれの分野でそれぞれの方法論を実践する研究者により、学際研究が次々になされることを期待しつつ、新研究分野を開拓した喜多川氏の功績を実地の問題解決に活かしていく方途を考えたいものである。

注

- (1) ミランダ・A.シュラーズ『地球環境問題の比較政治学/日本・ドイツ・アメリカ』(長尾伸一・長岡延

孝訳, 岩波書店, 2007年) など。

- (2) 廃棄物を生み出した生産者が, 原因者負担原則に則って廃棄物処理まで責任を持つという考え方で, 回収, デポジット, 原材料課税, 自主的取組などの手法がある。
- (3) 西ドイツ諸州の廃棄物輸出先と化していた旧東ドイツの消滅に伴い, 新たな廃棄物処理インフラの整備が急務となった。ドイツ再統一とその後のグローバル化は, 意外なかたちで, デュアル・システムの追い風となったのである (104, 148 ~ 149 頁)。
- (4) この考え方は, 1980年代の前半にドイツの研究者を中心に確立された。資本主義が環境に優しい方向で再編成されることを志向し, そのために国家が意識的・組織的な介入を行うことも是とされる。ドライゼク『地球の政治学/環境をめぐる諸言説』(丸山

正次訳, 風行社, 2007年) 212頁。

- (5) 小野一『緑の党/運動・思想・政党の歴史』(講談社, 2014年) 238頁, 坪郷實『環境政策の政治学/ドイツと日本』(早稲田大学出版部, 2009年) 第3章。
- (6) 環境政策史に関する特集を組んだ『大原社会問題研究所雑誌』674号(2014年12月)への寄稿論文でも, 同じ図が掲載されている。

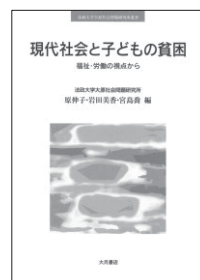
(『環境政策史論——ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』勁草書房, 2015年2月, xvi + 227頁, 4,800円+税)

(おの・はじめ 工学院大学基礎・教養教育部門准教授)

大原社会問題研究所叢書

『現代社会と子どもの貧困 ——福祉・労働の視点から』

2015年 原 伸子・岩田美香・宮島 喬編
大月書店



『労務管理の生成と終焉』

2014年 榎一江・小野塚知二編著 日本経済評論社

『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』

2013年 法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著 法政大学出版局

『福祉国家と家族』

2012年 法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著 法政大学出版局

『農民運動指導者の戦中・戦後—杉山元治郎・平野力三と労農派』

2011年 横関至著 御茶の水書房