

比較環境政治の視点から見る転換期：アメリカ・ドイツの廃棄物/リサイクル政策を事例に

渡邊, 智明
九州大学グリーンアジア国際リーダー教育センター：助教

<https://doi.org/10.15017/1560269>

出版情報：法政研究. 82 (2/3), pp.339-362, 2015-12-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

比較環境政治の視点から見る転換期

——アメリカ・ドイツの廃棄物／リサイクル政策を事例に

渡 邊 智 明

はじめに

- 一 本稿の分析視角―政策アイデアと制度
 - 二 アメリカの事例―「複層化」と分断
 - 二・一 アメリカにおける廃棄物政策の展開
 - 二・二 汚染防止法の成立と「複層化」戦略
 - 三 ドイツの事例―リサイクルと廃棄物の「統合的」政策
 - 三・一 ドイツにおける廃棄物政策の展開
 - 三・二 循環経済廃棄物法による「制度置換」
- おわりに

はじめに

産業革命以降、環境汚染や健康被害に直面した各国は、これまで様々な取り組みを行ってきた。工場排水などに対する規制を通じて、汚染を低減させるだけでなく、現在では先進各国において環境補助金や環境税などの政策も導入されている。これらは一見、政策手段の変化にすぎないように思われるが、規制政策で前提としていた認識の転換がなければ実現しえない。最終的な排出者だけでなく、生産者や消費者も含めて、環境リスクに対して社会全体としてどのよう

に負担を負うか、という新たな環境政治の課題の登場である。

しかし、このコストを誰がどのような形で負担するかに関して、客観的な指標というものは存在しない。従って、環境政策をめぐる理念や利害の対立が、いかなる形で具体的な政策に結実していったのかを理解することが必要である。

この対立が顕在化したものの一つが、廃棄物／リサイクル問題である。廃棄物として捨てられていたものが、リサイクルという形で再利用されることになれば、廃棄物量の減少につながる。他方で、例えばシュレッダーダストのような形態のものは有害性が高く、資源性の高い鉄スクラップとの線引きは留意すべき点が多い。規制を緩和すれば環境汚染を深刻化させるのではないか、という懸念が存在するのである。そのため、リサイクルを積極的に導入していくにつれて、特に有害廃棄物に関して、規制による環境汚染の防止と、規制緩和によるリサイクル推進を通じた廃棄物量の減少、という相異なる二つの目標をどう実現するかという問題に直面することになったのである。

本稿では、ほぼ同時期にこの問題への取り組みを進めようとしたアメリカとドイツについて、比較環境政治の視点から検討することにした。

アメリカ、ドイツ両国は鉄スクラップを海外に輸出するなど再生資源に関して大きな市場を持っている。他方で、巨大な重化学工業を抱え、深刻な有害廃棄物問題に直面した国でもある。また、比較政治学的視点から見れば、両国は連

邦制、二院制などの制度配置の影響もあり、政策合意を阻むアクターが影響力を行使できる場面が多く、政策変化が容易ではないとされる国の代表でもある。^① これまで、環境法や環境政策をめぐる政治過程は、一国だけを取り上げることが多かった。しかし、近年では比較環境政治に関して研究の進展が見られる。^② 本稿では、紙幅の制約もあるため、それぞれの国の政策の詳細は他に譲ることとし、^③ あくまで比較の視点に立った上で、両国の差異を析出し、その背景を検討する作業を行うこととしたい。

さて、アメリカ、ドイツ両国の廃棄物／リサイクルについて見ると、アメリカは、既存の政策枠組みと別の政策の導入を企図したものの、それらは、限定的な成功に留まり、政策の分断化が持続している。一方ドイツでは、従来の規制政策を全面的に置換する循環経済という理念的フレームが構築され、統合の方向へと進んでいる。このような両国の差異は、どのように生じたのか。本稿では、この問いについて、アクターの制度転換に関する政策アイデア（戦略）という観点から検討することとしたい。

以下ではまず、政策アイデアや制度をめぐる議論を整理し、本稿における分析枠組みについて検討することとする。

一 本稿の分析視角―政策アイデアと制度

現在、政治学においては、アイデアをめぐる議論がさかんになされている。^④ 近年では、制度や利益といった他の要因との競合というよりも、それらの要因の相互作用にも関心を払う研究が現われている。^⑤

アイデアが重要なのは、政策変化を説明するという点にある。この点に関連して、ホールは、①手段の設定基準、②政策目的の変化、③全ての変化、三つのレベルがあることを指摘する。このうち、③は、政策作成者が依拠している問題や政策目標の認識枠組みのことであり、政策パラダイムと呼ばれる。これに対して、①、②は、具体的な政策の実

行に関連するもので、政策アイデアと呼ばれる。ホールは、この政策パラダイムの下位概念として政策アイデアを位置づけ、政策手段や政策目的による対応がうまくいかないときパラダイムの転換という形で政策変化が起こると指摘する。⁽⁶⁾

しかし、②、③のような大きな政策変化には、多様なプロセスがありうる。この多様なプロセスについて示唆的な議論を提示したのがハッカーである。彼は、セーレンらの議論を踏まえて、制度転換戦略を、①政治における現状維持傾向の高低、②制度転換に関する抵抗力の高低、という二つの軸に基づき、四つに類型化した。⁽⁸⁾ すなわち、(1)政治の現状維持志向が高く、制度的抵抗(制度それ自体の変化に対する抵抗の程度)が高いときは、環境変化に対応しないことで実質的な変化が起こる「放置(Drift)」、(2)政治の現状維持志向が強く、制度的抵抗が低いときは、既存の制度の要素を活用する「転用(Conversion)」、(3)政治の現状維持傾向が低く、制度的抵抗が高いときは、新たな制度を創設するという「複層化(Layering)」、(4)政治の現状維持傾向が低く、制度的抵抗が低いときは、制度の廃棄や「制度置換(Replacement)」が起こる。⁽⁹⁾

彼の議論は、年金制度を対象としており、この場合の「制度」とは、いわば政策レベルにおけるアクターの行動の在り方や目的が定式化されたものということができる。この議論が示唆するのは、アクターが提唱した政策アイデアがどのような形態の制度化に関わるものなのか、政策アイデアの制度化⁽¹⁰⁾を理解する必要性である。

ハッカーの議論は、主にアメリカの政治制度を前提としている側面があるが、この政策アイデアの実現を左右する環境要因については、比較政治学の観点からシュミットが「言説的制度論」の中で言及している。彼女は、グローバル化に対応する福祉政策の改革が国ごとに異なる理由を、言説とそれに影響する政治制度の相互作用に求めた。ここで言説とは、「政策アイデアや価値の組み合わせ、そして政策構築とコミュニケーションの相互作用⁽¹¹⁾」を指す。イギリスのような単一国家、一院制で多数代表制の国では、国民一般に政策理念を訴えることや、支持を獲得することが重要と

なるため、一般国民へ働きかける「コミュニケーション的言説」が大きな役割を果たすという。他方、ドイツのように連邦国家、二院制で、比例代表を導入している国では、発言権を持つ複数の政策アクターが政策過程に関与し、そのためアクター間の調整をはかる、「調整的言説」が重要になるという¹²⁾。アメリカの政治過程はドイツなどと違って、統治エリートや頂上団体以外の様々な集団に開かれているという特徴を有している。それゆえに「コミュニケーション的言説」も重要である。同時に、アメリカもドイツと同様、立法と行政、連邦政府と州というように権限が分散している多元的アクター・システムである以上、「調整的言説」の果たす役割は大きい。このため、改革は例外的で、様々なアイデアがあつても合意を形成し、実行するのは容易ではない、とされる¹³⁾。

言説的制度論¹⁴⁾は、経路依存を強調し、新しい政策変化を説明できないとされる歴史的制度論¹⁵⁾をのりこえようとしている点で重要である。これに関連して、制度の影響を受けるアクターが、制度変化が議論される中で利益の再定義を促され、新たなアイデアへの道を開くというダイナミズムに着目する議論がある¹⁶⁾。例えば、ホールは「アクターが、世界やその内部において自らの置かれた状況に関し、解釈していく過程を通じ発展する」と述べている¹⁷⁾。また、ブライスは、利益が、アイデアをめぐる論争を通じて再定義され、社会的に構築されるものであると指摘している¹⁸⁾。

本稿では、ハッカーの制度変化戦略の議論を手がかりに政策の変化をトレスしていくが、その際、上記の点を踏まえて、政策変化に関するアクター、特に環境政策当局者、の選好を所与とするのではなく、それが形成されていく過程に着目する。

すなわち、環境政策における排出規制パラダイムにおいては、規制者と排出者の対立的構図が特徴的である。しかし、パラダイムが揺らぎ、新しいアイデアが議論されていく中で、規制者たる環境行政当局者の認識と政策選好がどのように変化したか、そして、排出者だけでなく新たな環境政策において重要な役割を果たす企業や市民がどのような選好を形成していったか、が政策変化に大きく影響を与えらるかと考えられる。

説 以下では、このような制度変化戦略を視野に入れた分析視角から、廃棄物／リサイクル政策の展開について見ていきたい。

二 アメリカの事例―「複層化」と分断¹⁹⁾

二・一 アメリカにおける廃棄物政策の展開

アメリカは、連邦政府と州、行政府と立法府、立法府である連邦議会の上院・下院、さらに両院内の委員会、というように、多元的な政治制度となっている。このように拒否点が多いことは、政策を安定させる一方、変革の阻害要因となる。また、社会に対する国家の遮蔽性は低く、多元主義と呼ばれる集団の政治過程への参加と集団間の競争が特徴的である。また、規制に関しては、全般にわたって規制主体と規制客体との間の相互不信があり、フォーマルな法的なルールによる規制が多く、対立的リーガリズムと形容される。²⁰⁾

一九六〇年代から高まった環境問題に対する社会の関心は、厳格な法とそれに伴うEPA (Environmental Protection Agency: 連邦環境保護庁、以下EPA) の権限拡大を実現させた。しかし、一連の法律に関して裁判所は当事者適格を拡大し、多元主義的な政治構図を現出させることになった。そして、これはEPAの自律性を大きく失わせることになったのである。²¹⁾

さて、廃棄物に関する最初の連邦法は、一九六五年の固形廃棄物処理法 (Solid Waste Disposal Act) である。その後、一九七〇年には資源再生法 (Resource Recovery Act) が制定され、廃棄物収集、運搬、回収、処理に関するガイドライン制定の権限を規定している。さらに、一九七五年六月、議会は包括的な内容を持つ資源保全再生法

(Resource Conservation Recovery Act, 以下RCRA)を成立させる。ただ、このような包括性にも関わらず、その対象については明確ではなかった。他方で、RCRAの規制対象については、EPAに広範な権限が与えられた。しかし、EPAも有害廃棄物規制に関する技術的背景を持たず、人員は不足していた。そのため、規則の制定は遅れ、議会、再生資源業界や、環境NGO、州政府が、作業遅延について訴えを提起している。こうして、EPAの自律性は、司法によっても大きく制約を受けることになった。²²⁾

RCRAは、規制対象として一〇のサブタイトルを設けている。規則では固体廃棄物(Solid Waste)と有害廃棄物(Hazardous Waste)の定義を行い、発生者、輸送者、処理施設といった廃棄物取扱者に対して遵守すべき事項を規定している。重要なのは、固体廃棄物に関するサブタイトルDと有害廃棄物に関する取り扱いを規定したサブタイトルCという区分である。後者は、有害廃棄物に関するプログラムとなっており、有害廃棄物の発生から最終処理に至るまで、厳しい管理システムを定めている。ここで問題なのは、両者の間に閾値がないことであり、中間領域には大きな解釈の余地が残されたのである。

一九七八年八月、工場跡地から有害廃棄物が発見され、土壌汚染のため住民が一時避難を余儀なくされた、いわゆるラブ・キャナル事件が起こると有害廃棄物規制への関心は高まり、汚染地の浄化責任に関するスーパーファンド法が成立した。また、これに関連して、RCRAの修正が議論されるようになる。しかし、連邦議会がRCRAの修正を検討すると、産業界からのロビイングが活発となった。EPAは世論を背景として、強化規定を盛り込んだ一方、議会内の妥協の産物として、いくつかの廃棄物は、サブタイトルCの適用から除外されることとなった、

一九八〇年レーガン政権が誕生すると、EPAは焼却場の排出規制などに関してRCRAの規制緩和をはかる動きを見せた。これに対して、民主党主導の連邦議会は、一九八四年にRCRAを改正し、それまでの有害廃棄物の埋め立てを実質的に中止させる一方、少量発生者も規制対象とし、さらなる廃棄物の削減をはかった。また、この際、EPAが

規制や基準について期限内に実施できない場合には、議会が法律で基準を定めるというハンマー条項を導入した。このような大統領と議会の対立は、必然的に規制対象をめぐる政治を司法の場にまで拡大することになった。

一方、規制強化と住民の環境意識の高まりは、処分場の開設の社会的・経済的コストを高めていた。この間、廃棄物量の増大は続いており、一九八〇年代になると新たな対策が求められるようになる。そこで注目されたのがリサイクルであった。もともとR C R Aは名前のように、資源再生という名称の下リサイクルを包含するものであるため、例えば再生鉛バッテリー業などのように、規制緩和を通じてリサイクルの促進が図られた。排出規制の強化により処分コストを高める一方、リサイクルを促し廃棄物量の減少を企図したのである。しかし、これは政治的対立を再燃させることになる。すなわち、R C R A規制の例外を求める再生資源業界と環境に対する影響からこれに反対する環境N G O、という対立構図が、立法や司法の場において形成されていったのである。

このため、E P Aはやがて権限の拡大より組織の維持、すなわち自律性の維持を目標とするようになる。それはエンジニアに対する法律専門職の優位をもたらすことになり、科学的なリスク評価だけでなく法律的な執行コスト、遵守可能性への配慮が目立つようになったのである。²⁸⁾

このように有害廃棄物に関する規制パラダイムは政治的隘路に陥り、揺らぎが生じていたのである。

二・二一 汚染防止法の成立と「複層化」戦略

レーガン政権は、「非効率」な規制に対して批判的であった。このような規制のありかたそのものの問い直しは、経済的規制だけでなく環境規制にも大きな影響を与えることとなった。一方、E P Aの能力を超えた議会の規制強化の要求も、戦略や総合性といった観点を欠いていたため、効果的な環境政策を求める声が上がりがつつあることも確かであった。

た。

このような従来の排出規制型の限界について明確に言及したのが、一九八六年九月のOTA（議会技術評価局）の報告書『有害廃棄物の本格的削減―汚染防止と産業の効率を求めて』⁽²⁴⁾である。同報告書は、廃棄物削減を優先することを指摘し、規制的手法だけでなく廃棄物の発生者が削減に努める動機づけの必要性について言及していた。

連邦議会では、一九八七年、民主党ウォルピ議員らによつて、「有害廃棄物削減法」(S.1429²⁵, H.R.2800) が上下両院に提出されている。また、当初懐疑的であったEPAも、環境問題への積極的な取り組みを公約したブッシュ政権の下で、汚染防止 (Pollution Prevention) に関する法案が検討されていた。一九八九年五月、ライリーEPA長官が、大気汚染浄化法に次ぐ優先項目として汚染防止に言及している⁽²⁵⁾。また、環境NGOの中にもこのような汚染防止アプローチを求める動きがあり、上記の環境派の議員らとネットワークを構築し、このアイデアを推進していた⁽²⁶⁾。

最終的に、汚染防止法は、予算調整法の一部として一九九〇年一月に成立した。同法は、汚染源における削減、リサイクル、処置、処分という順に優先順位を定め、EPAに目的の実現に必要な戦略を開発することを求めている。立法関係者の中には、これをパラダイムの変化と呼ぶものもあつたが、既存の制度との関係について、同法推進者の中で意見が一致していたわけではない。汚染防止法が比較的容易に成立した背景には、EPAに大きな権限を与えるものはなかつたこともある。いずれにせよ、この時点で、汚染防止は、政策アイデアとしてまだ多様な可能性をもつていた。

このような動きの一方、依然、RCRAを基礎に政策の有効性を高めるべきとするアクターがいた。第一〇二議会(一九九一―一九九二年)では、上下両院にRCRA再授權に関する法案(H.R.3865, S.976) が提出されたが、同法案の提案者には汚染防止法の共同提案者に名を連ねた議員が含まれていた。産業界、資源再生業界は、金属などリサイクル資源に対し別個のプログラムを創設するようロビイングを行っていたが、これらの法案ではリサイクルに関する新た

なカテゴリーを創出し、従来の二分法を克服しようとしていた。²⁷⁾

EPAは、このような形でのRCRAの再授權に関して、消極的な態度を見せている。一九九一年九月一七日に上院で開かれた公聴会において、ライリー長官は、RCRAは重要であることを認めながら、上院で審議中の法案が有害廃棄物に焦点を当て規制を強化する一方、リサイクル推進のため新たなカテゴリーを設けていることに対して、「非効率で機能しない」と²⁸⁾批判的な見解を表明している。

当初、EPA全体としては、汚染防止を手段、実施のレベルにおける政策転換として位置づけていた。しかし、EPAの中でも、ヘイビクト副長官は、汚染防止法を「EPAと社会全体における文化大革命」²⁹⁾と形容し、汚染防止が革新的な政策アイデアとして、規制パラダイムの転換を実現する可能性に言及していた。ライリー長官も一九九一年八月、汚染防止を「静かなる革命」³⁰⁾と呼ぶなど、汚染防止が具体的なプログラムに形成されていく中で、パラダイム転換の認識を強めていったといえよう。

このようなEPAの認識は、クリントン政権期のブラウナー長官も共有していた。一九九三年四月、ブラウナー長官は、今後EPAの活動の中核的倫理が汚染防止であることを表明した。またEPAの論文において、特殊なアプローチではなく全プログラムを汚染防止に「統合」することに言及している。³¹⁾

これに関連して重要なのは、この汚染防止というアイデアの構築が、必ずしもRCRAという既存の制度と関連づけられる訳ではないことである。「複層化」という形での政策変化を実現しようとする試みも選択肢になりうるのである。この間、リーバーマン上院議員らは、第一〇三議会（一九九三・九四年）において、RCRAやスーパーファンド法、有毒物質統制法、水質浄化法全てに「汚染防止計画」規定を盛り込むことを検討しているが、これは同じ汚染防止による「統合」でも「制度置換」を企図する動きであると言える。しかし、両者が一致することはなかった。議会が結局RCRAによってEPAを制約するのであれば、それはかつてのRCRAをめぐる執行過程を再現することになるか

らである。過去の経験から、EPAは「複層化」に関する選好を形成しつつあった。

汚染防止法は、議会下院で多数の共同提案者を集めて成立したように、この時期アクター間で「変化をもたらす」として共有された政策アイデアになりうるものであり、調整的言説となつて、アメリカの廃棄物／リサイクルに一つの方向性を与える可能性もあつただろう。しかし、どのような形で既存の制度を変革するかという戦略に関して、議会とEPAとの間で考え方は共有されていなかった。RCRAは制度抵抗性が強く、その中で、EPAは、汚染防止をRCRAと結び付けて「統合」を推進するということに必ずしも強い選好を有していなかったのである。そして、一九九四年の中間選挙で共和党が多数派となり、規制政策への反対の姿勢を示したことで、外的環境から見ても、EPAの「複層化」が最も「合理的」な戦略として位置づけられることになつたのである。

RCRA型の規制とは切り離れた形の汚染防止の代表的なプロジェクトは、一九九四年からはじまつたCSI (Common Sense Initiative) と一九九五年にスタートしたプロジェクトXL (Excellent and Leadership) である。CSIは、廃棄物など各々の対象について個別の汚染企業を規制するのではなく、業界を単位として統合的な環境問題への取り組みを目指し、業界・州・環境団体などの参加とコンセンサスに基づく環境政策を行おうとするものである。しかし、時間のかかる交渉プロセスに不満を抱いて主要な業界が離脱するなどして十分な効果を上げられなかった。また、プロジェクトXLも、統制型規制と異なり、プログラム参加企業には、規制者によつて定められた環境基準を満たす効果的な方法の採用を認めるものであつた。これは部分的に成功をおさめたと評価される一方、期待ほど広がつてはいない。

問題は、EPAがこれらの柔軟性を持ったプロジェクトを実施するに際して、法的な権限が明確でない点である。プロジェクトの参加要件などをめぐつて環境NGOらによる提訴の可能性が想定されるようになると、産業界だけでなくEPAも、これらのアプローチに慎重になつていく。³³多くの企業にとつて、プロジェクトの履行に関する不確実性が高

いものと考えられ、EPAとの廃棄物削減の取り決めや環境政策過程への参加に関する選好が形成されてきたとは言いがたい。そのため、規制的なフレームワークが重要な位置を占め続け、EPAが規則を再検討する度に、従来の対立構図が繰り返されている。

一九九〇年代以降、党派的な対立のため、政治的グリッドロックに陥った中で、RCRAの枠組みはそのままに、それとは異なる政策的手法を導入することで、EPAは実質的に政策目的を達成しようとする、いわば「複層化」戦略を進めてきた。今日でも様々なリサイクルのプロジェクトが行われているが、しかし上述のような課題に直面して、廃棄物／リサイクルの定義の狭間に落ち込んだ、例えば電子廃棄物など、の増大に歯止めがかかっていない状況にある。

三 ドイツの事例—リサイクルと廃棄物の「統合的」政策

三・一 ドイツにおける廃棄物政策の展開

ドイツの政治制度は、連邦と州という分権的性格があり、それを反映して連邦議会と連邦参議院に権限が分散している点特徴的である。また、ドイツでは「社会的市場経済」という言葉で形容されるように、競争的市場を維持しつつ、市場を含む社会的秩序の形成・維持に関して国家の役割を認めてきた。これに関連し、経済・社会領域における頂上団体と政府との調和的な関係（コーポラティズム³⁶）の特徴も指摘できる。

環境政策について見ると、科学技術的な知識を背景とした政策形成という側面が強く、世論とのチャンネルは政党に依存しており、政党間における調整が重要である。環境担当部局としては、一九七四年に連邦環境局が設立されたが、一九八六年に起きたチェルノブイリ原発事故以降、BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Rea-

Korsicherheit: 環境・自然保護・原子力安全省、以下環境省）が設立され、環境政策を統括する組織となった。

ドイツの廃棄物／リサイクル政策は、一九七二年の廃棄物処分法 (Beseitigung) を嚆矢とする。これに先立ち、連邦に廃棄物管理に関する立法権限（州との競合的立法権限）を与える基本法 (Grundgesetz) 改正が行われ、それまで州が独自に行ってきた廃棄物政策について連邦政府がイニシアティブを発揮することができるようになった。⁽³⁸⁾

一九八二年、農薬工場の爆発事故にともないダイオキシンの汚染された土壌を保管していたドラム缶が国境を越えて別の場所で発見されるというセベソ事件が明るみになると、西ドイツでもBUND（ドイツ環境・自然保護連盟）や緑の党などを中心にダイオキシン規制の強化を求める声上がり、各地で旧式の焼却炉が閉鎖され、厳しい規制がかけられるようになる。このような処分場に関する厳しい規制と環境NGO、住民の意識の高まりは、処分場開設の社会、経済的なコストを高騰させることになった。そのため、一九八〇年代の半ば以降、小規模な焼却場はほとんど閉鎖されている。

さて、ドイツ国内において処分場の確保が困難になると、連邦政府は、廃棄物の削減について本格的に取り組む必要性を認識するようになる。一九八六年、連邦政府は、廃棄物発生回避法 (Abfallgesetz, AbfG) を制定し、廃棄物量と有害性の削減を企図した。同法は、埋め立て、焼却処分よりもリサイクルを優先することを明記している。さらに、①政府介入権を拡大し、産業界の自主規制を求められるとし、②廃棄物のリサイクル政令を定めることができる、とされ、集権的・統制的な廃棄物規制の方向性が打ち出された。

ドイツの廃棄物概念は、アメリカと違い政治的に構築された側面は希薄である。法律論を基礎とし、「廃棄物」概念の規定は限定的であり、有価物や再利用可能物については含まれていない。⁽³⁹⁾従って、リサイクルされるものは基本的に廃棄物法の対象外となるのである。このため、例えば有害でもあっても再利用されるのであれば有価物となり規制を遁れる。有害廃棄物の規制が強化されるにつれて、海外での処理などで責任回避しようとする傾向が生まれていた。⁽⁴⁰⁾西ドイ

ツは、法改正で国内処理原則を明記し、越境移動を許可制としたが、国内で増え続ける廃棄物と処理場不足が解決されない限り、「廃棄物輸出 (Abfalltourismus)」は続いていた。

この状況に対して、政府はリサイクル推進に乗り出していく。最初に試みられたのは、一九八八年九月、トップファー環境相、電池メーカー、流通小売業界の間で合意された乾電池の処理に関する自主規制である。翌年には、半導体の洗浄などに使用されるハロゲン溶剤について、上述の法律に基づく政令が制定されている。しかし、基本的に再利用可能物は廃棄物法の対象外であつて、政府の権限は間接的で、既存のリサイクルと廃棄物規制の在り方に限界が指摘されるようになる。⁽¹¹⁾

アメリカに比べ国土が狭く、人口密度の高いドイツでは、処分場不足は深刻であり、一九九〇年に主な輸出先であつた東ドイツが統合されると、有害廃棄物は国内問題として喫緊の課題となつたのである。

三・二 循環経済廃棄物法による「制度置換」

発生抑制という政策パラダイムへの転換の兆しは、一九八六年廃棄物発生回避法の「発生回避」という言葉に見ることができ。しかし、これは言葉の上では新規性を持っていたが、統制型規制という従来の政策パラダイムからの転換と関連づけられてはいなかった。

政策変化に関しては、ドイツの国内的要因だけが影響したわけではない。二つの外的要因も新たな廃棄物法の制定を促したと言える。第一に、一九八〇年代後半から見られた廃棄物輸出が深刻さを増していたことである。ドイツ統一後、輸出ルートはルーマニアなど東欧諸国に変わり、国際問題を惹き起こしていたのである。⁽¹²⁾ 第二に、欧州統合の動きである。ドイツの場合、対象を限定した廃棄物概念を採用しており、EC (のちEU) では加盟国の多様性から広義の廃棄

物概念との整合性が問題となると考えられたのである。⁴³ 但し、これらの要因は、政策変化を後押ししたが、その内容を決定づけるものではない。規制パラダイムの転換に関して、調整的言説というべきエリート間の認識枠組み構築の過程が必要であった。

一九九〇年一月、ドイツ統一後初の総選挙で、CDU/CSU（キリスト教民主同盟/社会同盟）とFDP（自由民主党）の連立与党が勝利した。九一年一月、連立与党間で政策合意が成立し、「社会エコロジックの経済」という目標を掲げ、環境と経済の新たな関係の構築がうたわれていた。特に廃棄物については、「廃棄物の回避―素材の利用―エネルギーの利用―廃棄物処理」の優先順位を確認し、廃棄物政策の中心に置くとした。

同月、コール首相は所信表明演説を行い廃棄物回避と廃棄物再利用（abfallverwertung）を強調し、廃棄物の改正法、有害廃棄物税を検討するとした。⁴⁴ 対して同年三月、連邦参議院では、SPD（社会民主党）などが、環境省に発生回避とリサイクルに関する政令を発令する権限の拡大を内容とした「廃棄物法・イミニシオン保護法」を提出している。

法案では、発生回避がリサイクルや処分に優先することが謳われている。また、これは、リサイクル政策に関する政府の関与を強化するものであった。基本的にECのような広義の廃棄物概念を採用し、強い権限を背景にリサイクル推進するという意味では、制度の「複層化」戦略を追求していたことになる。

これに対して、四月、テップファー環境相は、「廃棄物政策の総合構想」を発表し、廃棄物回避の絶対的な優先を明言した。⁴⁵

最初に構想されたのは、廃棄物課徴金（Abfallabgabe）であった。これは、廃棄物の有害性や種類に基づいて一トン当たり最大一〇〇ドイツマルクを課すというもので、廃棄物が再利用される場合には、これを免除するというものであった。⁴⁷ 廃棄物処分費用を高めることで、廃棄物発生を抑制し、再利用の誘因にすることを企図したものであった。課徴金は、旧東ドイツの汚染地域の修復にも充てる計画であった。経済的手法を導入するという点では、規制型政策のパ

ラダイムと異なるアイデアであると言える。

しかし、各州から好意的な反応が寄せられたものの、産業界は負担が重く経済的競争を歪めるとして反対していた⁽⁴⁸⁾。また、コール政権内部においても、憲法上の疑義が呈され、経済状況が良好でない中で、追加負担は賢明ではないという意見が大勢を占めた⁽⁴⁹⁾。結局、廃棄物課徴金というアイデアは導入されなかった。

さて、廃棄物課徴金の導入に際して、産業界からの強硬な反対に直面した環境省は、一九九二年六月、「循環経済促進及び廃棄物処分に関する法律」(Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetz; Krw/AbfG)⁽⁵⁰⁾、いわゆるテップファー草案を公表した。これは、「発生回避—素材的利用—エネルギー的利用—処分」という優先順位を示した上で、排出だけでなく二次原料の有効利用や生産過程での発生回避・抑制に関する「生産者責任 (Produktverantwortung)」を規定し、「循環経済」を構築することを目的としていた。発生回避にせよ、生産者責任にせよ、その言葉自体は、はじめて登場したものではない。しかし、それを「循環経済」というコンセプトの中で位置づけた点で革新的であった。ここに、新たな政策アイデアを構築し、「制度置換」を実現しようとする環境省の志向性を確認することができる。

排出規制から大きく転換した同案は、各界の様々な反応を呼び起こした。環境NGOは、基本的に歓迎したものの、廃棄物政策の目標の具体化を要求した。緑の党は、草案は不十分であるとして、新たな廃棄物回避法を要求した⁽⁵¹⁾。これに対して、BDI (ドイツ産業連盟) は統制主義的であるとして反対した⁽⁵²⁾。また、産業界は、コール首相らに書簡を送り、市場メカニズムが損なわれるとして、新法を断念するよう訴えている⁽⁵³⁾。そして、経済省も産業界に同調する動きを見せていた。しかし、従来の制度の補完という連邦参議院案に比べ、包括的な政策アイデアが登場したことで、政策当事者は、この調整的言説をめぐる議論を展開していくことになる。

一九九二年一〇月の環境省第二次草案は、先の経済界の反発に配慮した内容のものとなっていた。新たに設けた「残留物 (Rückstand)」概念の下に、廃棄物概念は四つに細分化され、焼却によるエネルギー回収を再利用として認めて

いた。これを受けた政府案は、一九九三年三月閣議決定され、連邦議会に提出された。この法案は、廃棄物処理に対して、発生回避と再利用の両者を優先させると規定していた。四月、法案はまず連邦参議院に送られた。⁵⁵しかし、ここでSPDや緑の党は経済界への配慮が過ぎると反対し、結局、連邦参議院は大幅な修正を求め政府案を拒否した。

同年九月、CDU/CSUは改めて循環経済廃棄物法の議決を最優先とすると表明し、⁵⁶成立に向けて連立与党は経済界に積極的に話し合いを求め、同法に理解を求めた。一月、CDU/CSUとFDPは経済関係議員を中心に経済界と意見交換を行い、具体的な配慮を検討した。二ヶ月近く交渉を経て、最終的に一九九四年一月末、環境省と経済省の間で妥協にこぎつけることができたのであった。政府案では、一定の条件の下で、素材的利用とエネルギー的再利用と同様に認めるなどの変更が加えられ、産業界の懸念に配慮する姿勢が見られたのである。⁵⁷野党側からは、生産者責任の実施政令を直接的なものにすべきとする意見（SPD）や、発生回避の優先の明確化を求める意見（緑の党）があったが、⁵⁸一方でSPDは循環経済のフレームワークに則ったような幾つかの修正案を提示している。⁵⁹このような野党側の反対があったものの、政府案は賛成多数により環境委員会で採決され、連邦議会を通過した。⁶⁰しかし、野党が多数を占める連邦参議院では、五月二〇日、政府案が否決された。くしくも同日、連邦議会は、連邦参議院の「廃棄物法・イミニション法改正案」を否決した。このように両院の議決が異なったため憲法上の規定に従い、連邦政府は両院協議会の開催を要請した。そこで、与野党の歩み寄りが見られ、政府案が採用していた「残余物」概念を撤回し、野党側が主張するECの廃棄物概念に近づけ、発生回避の優先を明確化する表現を挿入することで、六月二三日に妥協が成立し、⁶¹各院での議決を経て、一〇月六日、循環経済廃棄物法は、正式に公布された。

一九九六年一〇月の同法施行以後、政策をめぐる対立がなかったわけではない。しかし、政府と産業界は幾つかの分野で合意に達し、例えばその後一九九八年には廃自動車政令を成立させるに至っている。

発生回避の目標と廃棄物概念の拡大に関し、環境省は、野党と同意見であったが、廃棄物規制とリサイクルの「複層

化」を避け、環境省は「制度置換」を追求した。この戦略は、野党に加えて経済界の強い反対を受けるなど、政治コストは高いものであった。だが、一貫して消極的であった産業界は、SPDなど野党が「循環経済」の政策アイデアを共有し、さらに政府の権限とその範囲を拡大する姿勢を示していたため、最後は与党案に同意する道を選んだ。また、与党が、「制度置換」という立場を維持したのは、選挙を控え緑の党などに対抗して、環境政策に関する実績を強調したいという思惑が指摘されている。⁶²⁾

こうして、環境省が構築した「循環経済」という政策アイデアは、廃棄物の発生回避の優先的な位置づけを与え、排出者だけでなく生産者や販売者という多様な経済アクターを廃棄物／リサイクル政策に参入させることで、従来の制度における廃棄物の位置づけを変更させ、「制度置換」と呼ぶにふさわしいものとして実現したのである。

おわりに

本稿では、アメリカとドイツの廃棄物／リサイクル政策の展開過程を政策アイデアという観点から考察してきた。両国では一九九〇年代に入ると、コマンド・アンド・コントロールを特徴とする排出規制の限界を認識し、発生抑制という環境政策のパラダイム転換が意識されつつあった。そして、アメリカではレーガン政権以降の規制緩和をめぐる改革への圧力、ドイツでは廃棄物輸出やヨーロッパ統合への動き、などの外生的要因も改革の動きを後押しした。

しかし、その後の展開は異なるものであった。アメリカでは、汚染防止法という法律が制定され、それがEPAによる様々な手法の開発を促進した側面があるものの、既存の制度に新たな仕組みを重ねる、いわば「複層化」を追求したため、やがて手法の限界が露呈する中で、廃棄物政策とリサイクル政策が分断された状況にある。ドイツでは、「循環経済」という政策アイデアの下に、発生抑制パラダイムに規制政策を統合する方向性を確立し、循環経済廃棄物法を

成立させ、その制度に新たなアクターが参加することで正統性が調達され、全面的な制度変化をみるに至っている。

汚染防止、循環経済という排出規制パラダイムからの転換を示唆する政策アイデアが、ともに存在していたにも関わらず、拒否点の多い両国でなぜ対応は分かれたのであろうか。本稿は、主に制度構築をめぐる環境政治の歴史的展開の中で、構成されてきたアクター、特に環境政策当局の制度戦略に関する選好の差異に着目して説明を試みた。

両国ともに、この時期の政治の現状維持志向は低かったが、その背景は異なり、そのことが環境政策当局者の制度戦略に対する選好にも影響していた。

すなわち、アメリカでは、廃棄物・リサイクル問題は、規制改革に関わる政治の動きに大きく影響される形で、現状変革への志向性が生じていたのである。RCRAは、廃棄物だけでなく資源再生というリサイクル分野も包括する厳格な規制であった。そして、その法律の適用を除外する形で再生資源市場に配慮してきた。従って規制改革の議論は、そのままRCRAの在り方に関わってくるのである。このような中で、EPAは、授権された権限と組織の自律性が乖離していた。そのため、執行、実施における政策変化への関心が強かった。改正の度に政治的論争に巻き込まれるRCRAと関連付ける形で汚染削減を実施するのではなく、リサイクルを推進する別個の仕組みをつくることで、政策の実効性を高めようとしたのであった。

他方、ドイツの変革は、廃棄物処理に関連する問題そのものへの動きという側面が強かった。また、初期の廃棄物法から技術的あるいは法律的に、限定的に規制対象を確定しており、後にリサイクルが推進される際にも、アメリカに比べれば深刻な政治的対立とならなかったのである。ドイツでは、政策の執行面はあまり問題とならず、組織のトップであるテップファーのリーダーシップと相俟って、EPAと比較した場合、現状維持的ではなく、政策形成に関する強い選好を有していた。環境省は、廃棄物課徴金という政策アイデアを提示し、それが強硬な反対に直面した後は、包装容器などの分野で導入されていた廃棄物回収とリサイクルの仕組みを他の分野に拡大し、統合的な循環経済の政策アイ

ディアを打ち出していく。それは政策エリート間の調整的言説として機能したのである。

アメリカ、ドイツの差異は、もっぱら廃棄物を規制対象として考える時代にはそれほど顕在化しなかったものの、廃棄物／リサイクルの境界線が問題となった時期においては重要な意味を持ち、歴史的経緯とあいまって両国の政策を決定的に異なる方向性へ導いたのである。

勿論、実際に両国の有害廃棄物政策が成功しているかどうかについての検討は必要である。しかし、少なくともドイツでは制度化を実現し政策が安定的であるのに対して、アメリカの廃棄物政策は、司法の動向や政権の性格などに左右される流動的な面が依然として多く残されていることは間違いない。

本稿では、比較環境政治の視点に立つて両国の環境政策へと接近を試みた。各国を個別に説明するのではなく、アメリカ、ドイツを比較することで、両国の政策にどのような「差異」があり、それがどのように形成されてきたかについて一つの説明を提示した。科学的な視点に立てば同じような問題に直面している国々であっても、環境政策の多様性が存在する。今や多くの先進国と途上国が、生産、消費、廃棄の過程に関わり分業システムを担う、グローバル化が進んでいる。本稿のような先進国同士の事例も含めて、いかなる環境政策の収斂や拡散が見られるかという課題に対して、比較環境政治という視点や方法が今まで以上に重要となっていると言えるだろう。

- (1) George Tasebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002). スクラッグスによれば、アメリカとドイツは、他の先進国に比べ、政治制度において拒否権ブレイカーの影響力が高い国と位置付けられてる。Lyle Scruggs, *Sustaining Abundance: Environmental Performance in Industrial Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 166, table 6.1.
- (2) Paul F. Steinberg and Stacy D. VanDeveer eds., *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice and Prospects* (Cambridge, M.A.: The MIT Press, 2012). 気候変動問題「エネルギー政策を例とした最近の研究としては、渡邊理絵『日本と中

- イツの気候エネルギー政策転換―パラダイム転換のメカニズム―有信堂高文社、二〇一五年。
- (3) ドイツの廃棄物政策の形成過程については、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、二〇一五年。特に循環経済廃棄物法については、以下の文献が詳細に論じている。Florian Staeck, *Vom Reformprojekt zur symbolischen Politik* (Berlin: Analytica, 1999).
- (4) 例えば、近藤康史「比較政治学における「アイディアの政治」『年報政治学二〇〇六―II』、二〇〇七年、三六―五九頁。
- (5) 内山融『現代日本の国家と市場』東京大学出版会、一九九八年。
- (6) Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain,” *Comparative Politics*, Vol. 25 No. 3, 1993, pp. 278–279.
- (7) Kathleen Thelen, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis,” in James Mahoney and Dietrich Ruesmeyer eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- (8) Jacob S. Hacker, “Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment,” in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds., *Beyond Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- (9) *Ibid.*, p. 48.
- (10) 秋吉貴雄「政策変容の様態とメカニズム」『年報行政研究』第四一号（二〇〇六年）、一一―三三頁。
- (11) Vivien A. Schmitt, *The Future of European Capitalism* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 210.
- (12) *Ibid.*, chapter 5.
- (13) Vivian A. Schmitt, and Jonathan Westrup, “Taking the State Seriously: Policy, Polity and the Politics of Ideas and Discourse,” paper prepared for presentation of the National Meeting of the American Political Science Association, 2008, pp. 10–11.
- (14) 言説的制度論では、フォーマルな政治制度、議会や政府のあり方といった制度コンテクストを重視する。本稿でこの「制度」を指す場合、特に政治制度と呼ぶことにする。
- (15) Schmitt, *op.cit.*, p. 210.
- (16) 内山、前掲書。
- (17) Peter A. Hall, “Preference Formation as a Political Process,” in Ira Katznelson and Barry R. Weingast eds., *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism* (New York: Russell Sage

- Foundation, 2005), p. 136.
- (18) Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 270-271.
- (19) 本章に関わる事項の詳細については、以下も参照。渡邊智明「有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル条約とアメリカの対応——転換期の環境政治と政策」『法政研究』第七四巻四号（二〇〇八年）、九〇三-九四二頁。
- (20) ロバート・ケイガン（北村喜宣他訳）『アメリカ社会の法動態——多元社会アメリカと当事者対抗的リーダーズム』慈学社、二〇〇七年。
- (21) George Hoberg, *Punishment by Design: Environmental Policy and the American Regulatory State* (New York: Praeger, 1992).
- (22) Marc K. Landy, Marc J. Roberts and Stephen R. Thomas, *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions from Nixon to Clinton* [Expanded ed.] (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 123.
- (23) 北村喜宣（1996）「権威不信とアメリカ環境法（上）」『シュリスト』第一一〇〇号（一九九六年）、五四-六二頁。
- (24) United State Congress, Office of Technology Assessment [OTA], *From Pollution to Prevention: A Progress Report on Waste Reduction-Special Report OTA-TTE-347* (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1987).
- (25) Landy, et al., op.cit., p. 281.
- (26) 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会、一九九八年、二〇二-二二二頁。
- (27) *Congressional Quarterly Weekly Report*, 1992, p. 1944.
- (28) *Congressional Quarterly Weekly Report*, 1992, p. 2685.
- (29) 久保、前掲書、二二四頁。
- (30) 久保、前掲書、二二六頁。
- (31) 久保、前掲書、二二三頁。
- (32) 久保、前掲書、二四六頁。
- (33) Christopher McGroarty Klyza and Davis Sousa, *Environmental Policy, 1990-2006: Beyond Gridlock* (Cambridge, M.A.: The MIT Press, 2008), p. 226.
- (34) *Ibid.*, p. 229.
- (35) 例えば、二〇一二年にはじまった、使用済み電子機器（携帯電話、パソコン）を、環境負荷の少ない形でリサイクルする取組「持続可能な材料管理（SMM）電子機器チャレンジ」などがある。

- (36) コーポラティズム、多元主義などの政治スタイルと環境政策の成果について検討したものは、スクラッグスの研究がある (Scruggs, op.cit., chapter 5)。
- (37) Susan Rose-Ackerman, *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States* (New Haven: Yale University Press, 1995), p. 139.
- (38) ドイツ基本法の第七〇条では、立法管轄権の配分に関して明示されていないならば、立法権は州にあると定められている。
- (39) 野田崇「ドイツにおける廃棄物処理の民間化と廃棄物概念(一)」『法学論叢』第一五〇巻五号(二〇〇二年)、三四―五三頁。
- (40) 一九八七年の統計では、一〇五万トンの有害廃棄物が東ドイツなど海外で処理されていた(山田洋『ドイツ環境行政法と欧州』信山社、一九九八年、一一七頁)。
- (41) 山田、前掲書、一三六頁。
- (42) BT-Drs.12/3172.
- (43) 野田、前掲、三四―五三頁。
- (44) BT-Pl, Prot. 12/5, p. 77 B.
- (45) BT-Drs.12/631, p. 4.
- (46) *Umwelt*, No.6 (1991), p. 264.
- (47) *Umwelt*, No. 10 (1991), p. 463ff.
- (48) Jens Newig, *Symbolische Umwelgesetzgebung: Rechtssoziologie Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sowie der Grossfermungsanlagenverordnung* (Berlin: Duncker und Humboldt, 2003), p. 214.
- (49) *Ibid.*, p. 219.
- (50) 循環経済廃棄物法第二二条「製品を開発、製造、加工あるいは販売する者は、循環経済の目標を達成するために製造物に関する責任を負う。製造物に関する責任を履行するために、製品は、製造および使用に際して廃棄物の発生をできる限り低減し、使用後に発生する廃棄物を環境に適う方法でリサイクル及び処分できるように設計するものとする。」
- (51) *Städtische Zeitung* Aug.17, 1992.
- (52) Newig, op.cit., p. 220.
- (53) Brend Dietmann, "Die Novelle des Abfallgesetzes der Sicht der Industrie," *ZAU* (Zeitschrift für angewandte Umweltforschung), 1992, pp. 447-450.

- (54) BT-Drs. 12/5672.
- (55) BR-Drs. 245/93.
- (56) Newig, op.cit., p. 224.
- (57) この調整過程については、以下の各節に詳し。 Sataeck, op.cit., Teil C. 2, 3, 4.
- (58) BT-Drs. 12/7240, p. 3.
- (59) BT-Drs. 12/5672, Drs.12/7249.
- (60) BT-Drs. 12/7249, p. 3.
- (61) Sataeck, op.cit., Teil C. 6.
- (62) *Frankfurter Rundschau*, Apr. 2, 1994.