

## ドイツ環境政策にみる複雑さ

喜多川 進

### はじめに

ドイツは不思議な国である。1980年代前半までは日本の公害対策や環境技術を学んでいたドイツは、いまや日本を大きく追い抜き、環境先進国と評される国になった。そして、3.11を受けてのメルケル政権による脱原発決定は、ドイツでは保守派も環境政策に積極的に取り組むという不思議な印象を与える。しかし、メルケル政権が赤緑連立政権期の脱原発合意を2010年秋に破棄し、原発の運転期間延長を決定していたことを思い起こすとき、「環境先進国ドイツ」というイメージには疑問符がついてしまう。ドイツは、そういう意味で不思議な国なのである。

ドイツの保守陣営は、一見、環境政策を進めているようにも見えるが、日本と同様に環境政策にブレーキをかけていることもある。このドイツ環境政策の不思議さ、複雑さを理解したいというのが、本稿の出発点である。そこで、以下では、緑の党やSPDの環境政策と比して注目されることの少ない、ドイツの保守陣営の環境政策に焦点を当て、彼らの環境政策推進動機の一部を垣間見ることにはしたい。具体的に検討する事例としては、「環境先進国ドイツ」という評価を定着させたといえる容器包装廃棄物政策をとりあげ、その推進動機を考察する。

本研究は、ドイツの保守派の環境政策における意図を冷静に理解する必要性を提起するものである。この作業は、もはや「環境保護派 vs. 経済界・保守政党」という二項対立的理解が通用しない、複雑な様相を示す1980年代以降の環境政策の実態理解と、そのような理解をふまえた今後のあるべき環境政策の構想につながるものである。

### 1 容器包装令およびデュアル・システム

ドイツ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。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における事業者責任の明確化、それを受けた経済界による容器包装

廃棄物の回収・リサイクルシステムの「デュアル・システム」の創設ゆえに先進的と評されることも多い<sup>(1)</sup>。

本規制令では、個々の事業者に対する使用済み販売包装<sup>(2)</sup>の回収義務および使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット<sup>(3)</sup>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容器包装廃棄物の回収・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<sup>(4)</sup>。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。

一方、使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット義務は、前出の事業者による回収・リサイクル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、さらにビール、ミネラルウォーター、清涼飲料水などのリターナブル率<sup>(5)</sup>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、使い捨て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。

デュアル・システムは、関係する事業者と経済界が1990年に共同で創設した、容器包装廃棄物の回収・リサイクルのシステムである。デュアル・システムの誕生後、従来は自治体が回収していた家庭から排出される廃棄物のうち、容器包装廃棄物についてはデュアル・システムが無料で回収するようになった。デュアル・システムの管理・運営は、関係事業者および業界団体などの共同出資で設立された *Duales System Deutschland (DSD)* 社によっておこなわれている。DSD は、総務、人事、法務、広報、会計、契約などといったリサイクル

- (1) 容器包装令条文は下記を参照。Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991, in: *Bundesgesetzblatt I*, S.1234。容器包装令およびデュアル・システムの概要については、次の文献などを参照。山田敏之「『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（1992年）、45-56頁。喜多川進「ドイツの容器包装リサイクル・システム」植田和弘／喜多川進監修『循環型社会ハンドブック』（有斐閣、2001年）、64-76頁。
- (2) 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。
- (3) デポジットとは預り金を意味し、製品本来の価格に預り金（デポジット）を上乗せして販売し、消費されて不要になった製品を所定の場所に返却する際に預り金が購入者に返却される制度を、デポジット制度と呼ぶ。
- (4) 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。リサイクル率の達成状況については、喜多川「ドイツの容器包装リサイクル・システム」を参照。
- (5) 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。なお、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。

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。

## 2 ドイツの容器包装廃棄物政策をめぐるふたつの謎

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とされる<sup>(6)</sup>。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年の容器包装リサイクル法制定の契機にもなった。しかし、環境税の導入拒否を貫くなど環境政策に積極的ではなかったコール政権が、先進的な廃棄物政策と評価されることも多い容器包装令を定めたのはなぜかという疑問が残る。

したがって、ドイツ容器包装廃棄物政策をめぐるひとつの謎は、「ドイツの保守連立（CDU/CSU/FDP）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」ということになる。また、事業者が容器包装廃棄物の回収・分別を担うという、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デュアル・システムのコンセプトを、経済界自らが提案したのはなぜなのか」がふたつめの謎になる。次節以降では、従来の研究では明らかにされていない、このふたつめの謎の解明を試みたい。

## 3 ツイママン内相による容器包装廃棄物政策の推進<sup>(7)</sup>

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、使い捨て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

(6) OECD, *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*, Paris: OECD, 2004, p.120. なお、拡大生産者責任とは、製品の生産時のみならず消費後の環境負荷についても生産者に責任を負わせる環境原則である。

(7) 以下、3節から5節は、喜多川進「ドイツ容器包装廃棄物政策に関する環境政策史的考察」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』（アジア経済研究所、2013年近刊）所収の3節および4節に大幅な再編および修正を施したものである。詳細は、上記の文献を参照されたい。

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あげなかったため、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<sup>(8)</sup>。

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 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、CDU、CSU と FDP からなるコール政権が誕生した。

コール政権の連邦内務大臣には、フリードリヒ・ツィママン (Friedrich Zimmermann) が就任した。1986年のチェルノブイリ原発事故を受けてドイツ連邦環境・自然保護および原子炉安全省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: 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、ツィママンが環境行政担当の大臣であった。ツィママンは、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。ツィ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、ツィママンは内相就任後、増え続ける使い捨て飲料容器量を抑制し、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。この件に対するツィ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にある。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<sup>(9)</sup>。

そして、ツィママンは、1982年までの SPD/FDP 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目指した。その方法とは、使い捨て飲料容器に対してデポジット制度を導入することである。デポジット制度の導入により、使い捨て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、販売者には使い捨て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

(8) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern- Neue Wege gehen*, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, S.199.

(9) Vgl. Die Zeit vom 25. Januar 1985; *Der Spiegel*, Nr. 8 vom 17. Februar 1986, S.26.

きなくなり、使い捨て飲料容器の利便性が低下してしまう。したがって、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度は、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。

この使い捨て飲料容器に対する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<sup>(10)</sup>。このことは、CSUが党をあげて、本制度実現に向けて動いたことを意味する。

では、なぜ、CSUは党をあげて取り組んだのか。その理由は、CSUの地盤であるバイエルン州の特殊な事情による。

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<sup>(11)</sup>。

じつは、リターナブル容器と使い捨て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が、依然として昔ながらのリターナブルびんや樽を利用して、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<sup>(12)</sup>。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びん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使い捨て容器に注目し、缶ビール製造ラインへの設備投資をおこなった。使い捨て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、特に小規模ビール醸造企業が倒産した。

(10) *Die Zeit* vom 25. Januar 1985.

(11) Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14, Reihe 9.2.2 Brauwirtschaft*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2008.

(12) Martin Runge, *Milliardengeschäft Müll. Vom Grünen Punkt bis zur Müllschieberei. Argumente und Strategien für eine andere Abfallpolitik*, München: Piper, 1994, S.49-52.

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<sup>(13)</sup>。

このように、ドイツのビール業界は、使い捨て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使い捨て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、リターナブルびん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ィママンに対して激しいロビー活動をおこなったとされている<sup>(14)</sup>。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、ツィママンのみならず、前述のとおり党をあげて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、ツィママンは「バイエルンのビール業界の内務大臣」<sup>(15)</sup>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。

したがって、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入という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使い捨て飲料容器の排除というかたちで環境政策と結びついたものであった。これが、ツィママンの環境行政担当の大臣在任期における、ひとつめの謎に対する答である。

さて、ツィママンによって提案された、使い捨て飲料容器に対する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、ドイツ商工会議所(Deutscher Industrie- und Handelstag: DIHT) や、FDP所属の当時の連邦経済大臣マルティン・バンゲマン(Martin Bangemann)、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

(13) Runge, *Milliardengeschäft Müll*, S.50-51.

(14) Reiner Keller, *Müll: Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die öffentliche Diskussion über Abfall in Deutschland und Frankreich*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998, S.104.

(15) *Die Zeit* vom 25. Januar 1985.

(Otto Graf Lambsdorff) らには受け入れられなかった<sup>(16)</sup>。その結果、デポジット制度導入に関するツィママンの提案は、廃棄物処理法を改正して1986年に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、その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。そして、その後も容器包装廃棄物問題に解決の兆しがみえなかったため、ツィママンによって布石が打たれた容器包装に関する規制令、すなわち容器包装令の制定にBMUは1990年に着手した<sup>(17)</sup>。

次節では、容器包装廃棄物政策が大きく動き出した1990年の動向を追うことで、ひとつめの謎の検討をさらに深めるとともに、ふたつめの謎にも迫る。

#### 4 デュアル・システム構想

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<sup>(18)</sup>。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、アメリカ合衆国、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。このような政治状況の一方で、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しなかったばかりでなく、それまで環境基準が緩い東ドイツに処理委託していた西ドイツの廃棄物の行き先が、目前のドイツ統一によって失われる恐れから、より深刻化した。

そのような状況のなかで事態を動かしたのが、1990年1月のラムスドルフによるデュアル・システムの提案であった。

(16) Vgl. *Der Spiegel*, Nr. 8 vom 17. Februar 1986, S.27; *Die Zeit* vom 25. Januar 1985.

(17) ツィママンがめざした使い捨て飲料容器に対するデポジット制度は、事業者側によってリターナブル率が達成されなかった場合のいわば罰則として、1991年制定の容器包装令に盛り込まれた。そして、リターナブル率が2年連続で72%を下回ったため、2003年1月1日から、使い捨て飲料容器に対するデポジット義務がビール、ミネラルウォーター、炭酸入り清涼飲料水などに対して適用されている。

(18) 平島健司『ドイツ現代政治』(東京大学出版会, 1994年), 194-195頁。

## (1) ラムスドルフによるデュアル・システム構想の提案

1990年1月初旬に、ラムスドルフは、今後の廃棄物処理のあり方についての提案をドイツの代表的経済紙『ハンデルスブラット』に公表した<sup>(19)</sup>。その提案の骨子は、以下のとおりである。

これまでの、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おこない、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であろうというものであった。その後の1990年2月6日には、ラムスドルフは当時の連邦環境大臣クラウス・テプファー (Klaus Töpfer) に宛てた書簡で、経済界にはデュアル・システムを早期に設立する用意があると伝えていた<sup>(20)</sup>。

実際には、「廃棄物の二元処理」、すなわちデュアル・システム構想は、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が容器包装業界のロビー団体と連携して推進したものであった。デュアル・システム構想を、FDPを代表する政治家のひとりであり、「不屈の産業界弁護人」<sup>(21)</sup>と称されていたラムスドルフが世に問うことで、彼の政財界への影響力が遺憾無く発揮されたはずである。

## (2) 提案の背景

では、経済界がデュアル・システムというかたちの拡大生産者責任を提案したのはなぜなのかという、ふたつめの謎について考えてみたい。

まず、当時の状況を振り返っておきたい。1970年代以来の自主協定の失敗を受けて定められた1986年廃棄物法第14条に基づき、BMU内で容器包装に関する規制令制定が検討されるようになった。さらに、1990年1月の連邦政府による目標決定によって、関係事業者が構築すべき新しい廃棄物回収システムの提案が1990年7月末を期限として求められていた<sup>(22)</sup>。そして、もしその提案が

(19) Otto Graf Lambsdorff, “Duale Abfallwirtschaft statt Markteingriffe,” *Handelsblatt*, 5./6. Januar 1990.

(20) 未公刊史料1参照。以下、未公刊史料の名称については、本稿末尾の〈未公刊史料〉欄を参照されたい。

(21) Vgl. *Der Spiegel*, Nr.8 vom 17. Februar 1986, S.27.

(22) Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringe-



なされなかった場合には、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度といった、事業者側が反対していた手段がBMUによって実施されかねない状況であった。

しかし、そうであるにしても、物理的および金銭的負担を伴うデュアル・システム型拡大生産者責任のドイツ経済界による提案は、とりわけ、容器包装リサイクル法に対する日本の経済界の姿勢に鑑みれば理解しにくい。

その提案の背景には、容器包装廃棄物の回収・分別の民営化、費用負担の実現可能性、欧州での廃棄物の回収・リサイクルビジネスの新規展開があった。以下では、それぞれの内容をみていこう。

#### (a) 容器包装廃棄物の回収・分別の民営化

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デュアル・システム型拡大生産者責任は、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にあったため、一部の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。そのなかで、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<sup>(23)</sup>。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」<sup>(24)</sup> 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、びん、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。

#### (b) 費用負担の実現可能性

DSDの運営に伴い、容器包装の製造・販売などにかかわる事業者には、新

rung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter vom 17. Januar 1990, in: *Bundesanzeiger*, S.513.

(23) *Frankfurter Rundschau* vom 7. August 1990.

(24) Freie Demokratische Partei (FDP), „Lambsdorff: Duale Abfallwirtschaft gegen ÖTV-Interessen“, *FDP- Bundestagsfraktion informiert. Fachinfo Abfall*, Nr. 2928, Bonn, 28. September 1990.

たな費用負担も生ずる。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<sup>(25)</sup>。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。また、1983年から1990年まで史上最大の景気拡大局面にあったドイツの経済状況は、デュアル・システムに対する初期投資容認への追い風となったと考えられる<sup>(26)</sup>。

ラムスドルフによる「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」<sup>(27)</sup>との1990年5月17日の声明は、容器包装廃棄物分野における規制令導入に対してツィママン内相期以来反対してきたラムスドルフをはじめとするFDP、さらに経済界の態度変化を示している。その背景には、いまや容器包装令が、経済界による投資の保証のために不可欠となった事情があった。

### (c) リサイクルビジネスの新規展開

ラムスドルフは、デュアル・システムはヨーロッパのモデルにもなると指摘していた<sup>(28)</sup>。これは、廃棄物の回収・分別・リサイクル分野におけるデュアル・システムという新しいビジネスモデルの欧州への展開を目指したものであったと考えられる。また、その視野には、再統一後の旧東ドイツ地域での廃棄物ビジネスの展開も入っていたと推測される。

以上より、「のちに拡大生産者責任と称されるデュアル・システムのコンセプトを、経済界自らが提案したのはなぜなのか」というふたつめの謎に対する答えは、次のとおりである。すなわち、その提案の背景には、自主的取組の失敗を受けて、経済界は何らかの容器包装廃棄物回収システムの提案を迫られて

(25) *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. April 1990.

(26) 工藤章『20世紀ドイツ資本主義——国際定位と大企業体制——』（東京大学出版会、1999年）、595頁および古内博行『現代ドイツ経済の歴史』（東京大学出版会、2007年）、204頁参照

(27) Otto Graf Lambsdorff, „Lambsdorff: 20 grosse Müllverbrennungsanlagen überflüssig“, in: *fdk tagesdienst* vom 17. Mai 1990.

(28) Lambsdorff, „Lambsdorff: 20 grosse Müllverbrennungsanlagen überflüssig“.

いた状況があった。その制約のもとで、デュアル・システムの設立は、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入の回避を可能にするだけでなく、容器包装廃棄物回収における民営化と欧州での廃棄物ビジネスの展開に道をひらくものであった。

## 5 容器包装令制定に向けた BMU の検討

### (1) 1990年3月の検討案

以上のラムスドルフによって伝えられた経済界の動向を受けて、BMU は容器包装令制定に向けて動き出した。そして、BMU は1990年3月に、容器包装令の方向性を検討している<sup>(29)</sup>。その案は次の3つであり、いずれも容器包装廃棄物の回収を通じて廃棄物削減を目指すというものであった。

- 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。

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るが、これら3つの案は、事業者に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、事業者に容器包装廃棄物の回収義務を課すことを検討していた。その背景には、家庭から排出される廃棄物が増加する一方で、環境汚染を危惧する住民運動によって廃棄物焼却場および埋立処分場の新設が困難な状況が存在していた。地方自治体が回収責任を担っている家庭系廃棄物のうち、容器包装廃棄物の回収責任の所在を民間部門に移すことは、公共部門が回収すべき廃棄物量をたちどころに減らすための BMU の窮余の一策であった。と同時に、すでにみたように、これは経済界にとっては容器包装廃棄物回収の民営化を意味していた。

### (2) ふたつの懸案事項

BMU は、1990年4月には容器包装令草案作成に着手している。その後、BMU 作成の容器包装令草案に基づき、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 間での水面下交渉がおこなわれた<sup>(30)</sup>。その交渉で

(29) 未公開史料2参照。

(30) BMU の一連の保管資料をみるかぎりでは、容器包装令草案のこのふたつの懸案事項

懸案となったのは、次のふたつの項目であった。

まず、草案における、販売所内あるいは販売所近傍での販売者による販売包装の回収義務が、各販売者に代わってなされるデュアル・システムによる回収によって免除されるのかという点であった。この義務が免除されなければ、経済界にとってデュアル・システムを設立する意味はないに等しい。もうひとつの懸案は、使い捨て飲料容器に対するデポジット義務が、デュアル・システムによって免除されるのかという点であった。使い捨て飲料容器に対するデポジット義務導入は、すでにみたように、ツィママンの内相在任期以来、FDPや主要経済団体が反対してきたものであった。

#### (a) 販売包装の回収義務免除に関する議論

BMUによる4月20日付容器包装令草案<sup>(31)</sup>では、デュアル・システムによって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。一方、同日付草案には、使い捨て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義務が記されていたが、この義務に関する免除については言及されていなかった。

そこで、ふたつの懸案事項に関する交渉が、5月3日にFDP内でおこなわれた<sup>(32)</sup>。この交渉への参加者は、テプファーとBMUの担当局長、ラムスドルフとFDPの担当者であった。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、販売者による店頭およびその近傍での販売包装の回収義務は免除されるという点で意見の一致をみた。

#### (b) 使い捨て飲料容器に対するデポジット義務免除に関する議論

1990年5月中旬に作成された、テプファーからラムスドルフ宛の書簡<sup>(33)</sup>のなかで、テプファーは使い捨て飲料容器へのデポジット義務に関する大きな譲歩提案をおこなった。

その書簡によれば、テプファーは、まず、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かぎりなく増加すると考えていた。したがって、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

をめぐる議論は、BMUとFDPの両陣営の間のみでおこなわれていたということができる。一方、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の見解が、この懸案事項に関する議論に反映された形跡はない。その詳細は、喜多川「ドイツ容器包装廃棄物政策に関する環境政策史的考察」参照。

(31) 未公開史料3参照。

(32) 未公開史料4参照。

(33) 未公開史料5参照。

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認識していた。

しかし、テプファーはここで新しい提案をおこなった。すなわち、それは、こういった危機を招くことは承知のうえで、大きな利益に伴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いうものであった。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依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<sup>(34)</sup>。

### (c) ふたつの義務免除の背景

テプファー・BMU陣営が、ひとつめの懸案事項である販売包装の回収義務免除に対して比較的あっさりとは応じただけでなく、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。その理由の検討は、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いう、ひとつめの謎の解き明かしにつながる。

じつは、いまみたテプファーがラムスドルフに宛てた書簡には「家庭ごみの処理、特に増え続ける容器包装廃棄物は、バイエルン州（議会：括弧内筆者）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、もはや従来の処理方法を受け入れはしまい。容器包装廃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」<sup>(35)</sup>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<sup>(36)</sup>。

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。特に、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ラウ州首相率いるSPDに敗れただけではなく、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、シュレーダー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<sup>(37)</sup>。この結果、

(34) *Die Welt* vom 18. Mai 1990.

(35) 未公刊史料5参照。

(36) 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二級の選挙テーマになった。Vgl. *Der Spiegel*, Nr.47 vom 19. November 1986, S.68-79.

(37) 坪郷實『統一ドイツのゆくえ』（岩波書店、1991年）、59-60頁。

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の首相候補ラフオンテューヌ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<sup>(38)</sup>、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、めぼしい成果をあ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<sup>(39)</sup>。

したがって、容器包装廃棄物問題が無視できない政策課題となるなかで、1990年秋に予定されていた連邦議会選挙前に容器包装令の制定に目処をつけることが、保守連立政権の敗北回避と、テプファーへの批判払拭のために重要であったと考えられる。この政治的動機が、テプファーの環境大臣在任期におけるひとつの謎に対する答である。緑の党やSPDのように、使い捨てPETボトルなどの特定容器の禁止や、廃棄物税導入を実施しない保守政権であったからこそ、デュアル・システムによるリサイクル推進に重きをおいた容器包装廃棄物政策が推進されたといえる。

## 6 その後の動向

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、1990年5月17日の記者会見でテプファーが草案を初めて公表した後であった<sup>(40)</sup>。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目指しているとされていたが<sup>(41)</sup>、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、ふたつの懸案

(38) 住沢博紀「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、1992年）、224-226頁。

(39) Vgl. *Der Spiegel*, Nr.15 vom 10. April 1989, S.36-56. なお、容器包装令の制定などの成果をあげたテプファーは、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。

(40) たとえば、1990年5月18日の *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, *Die Welt* などの主要紙をみよ。

(41) *Frankfurter Rundschau* vom 18. Mai 1990.

事項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。

1990年5月末には、販売者による店頭および近傍での販売包装の回収義務の免除と、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入の免除に関する規定が草案に盛り込まれた。

一方、経済界はデュアル・システム構想を具体化し、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そのものの方策の検討よりも、回収とリサイクルに主眼を置いたデュアル・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ふたつの懸案事項免除の大枠は踏襲され、容器包装令は1991年に成立した。

### おわりに

本来、環境政策の推進には、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。しかし、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得ることが、ふたつの謎の解き明かしから見えてきた。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、自らの経済的利益や政治的利益にかかわる、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、有力政治家の水面下交渉のなかでその核心部が決定されていたという、容器包装令の政策決定上の問題点も明らかになった。この水面下交渉のなかで、容器包装廃棄物の発生抑制という当初の目的は後退し、ふたつの懸案にかかわる免除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ってしまった。

さて、2011年のドイツの脱原発決定において、メルケル首相は倫理委員会の決定以前にすでに脱原発を決定していたとされる。そういう意味では、このドイツの脱原発決定においても、脱原発か原発推進かの国民的な議論が尽くされたとは言い難い。それゆえ、今後世論の行方が変われば、保守政権下では脱・脱原発への再度の揺り戻しの可能性もあるだろう。そのような保守陣営の環境政策の意図を理解するためには、ドイツの脱原発および脱・脱原発を含む1950年代以降の一連のエネルギー・環境政策の展開を、保守陣営と緑の党などのグリーンな勢力のふたつの流れを意識しつつ、丹念にトレースすることが重要で

ある。そこからみえてくるドイツの到達点と課題は、日本の3.11後の状況を考えるうえでも示唆を与えるであろう。

その3.11後の日本のエネルギー・環境政策をどのようにすべきか、より端的には日本で脱原発をどのように実現すべきなのかという切実な問いが、2012年の日本ドイツ学会のシンポジウム当日、パネリストの私たちに投げかけられた。時間の制約から議論を尽くすことができなかったその点について、最後に触れたい。

ドイツには、SPD、緑の党、左翼党といった左派勢力が連帯し<sup>(42)</sup>、そのなかで新しい環境政策のうねりが生じていく可能性もある。そのようなドイツの対抗的政治勢力の動向は、わが国にもひとつのてがかりを与えるかもしれない。しかし、政党政治が行き詰まりをみせるなか、次のような政党政治の枠外での運動による変革も模索すべきではないだろうか。すなわち、深刻化する原発避難者が抱える生活費、雇用、住居などの確保を、避難先の自治体に強く要求していく地域密着型の運動である。首相官邸前での叫びを雑音として認識するにとどまる中央政府に対してだけではなく、ひとつひとつの日々の生活により近いところにある地方自治体に対して声を届けるのである。そして、同時多発的な各地での運動が連帯し、さらに、原発災害の被害者のみならず、公害被害、米軍基地反対などのさまざまな運動が連帯していくなかに変革のための新しい回路が形成されるのではないだろうか。いずれにせよ、特効薬はなく、地道な長丁場の戦いになるだろう。

#### 〈未公刊史料〉

ドイツ連邦公文書館所蔵の文書に関しては、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、本稿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1～4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5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 Ver-

(42) ドイツの左派勢力の連帯については、小野一『現代ドイツ政党政治の変容——社会民主党、緑の党、左翼党の挑戦——』（吉田書店、2012年）を参照。



- packungsabfalls, 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. 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.
  5. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 -1/7, Refl.:MR Kreft, Schreiben des Herrn Ministers, Bonn, den 11. Mai 1990.