

第1章

1980年代中期ドイツにおける容器包装廃棄物政策の展開

喜多川 進

要約：

1990年代以降のドイツは、「環境先進国」と評されることが多い。しかし、少なくとも1970年代から1980年代にかけてのドイツが環境先進国とみなされることはほとんどなかった。そうであるとすれば、ドイツはいつ、どのようにして「環境先進国」へと転換したのであるだろうか？そこで、本稿は、比較的注目されることが少ない1980年代に焦点を当てて、ドイツ環境政策の転換期解明のためのてがかりを得ることを目的とする。具体的には、1982年から1986年まで環境政策担当の連邦内務大臣であったフリードリッヒ・ツィママンに焦点を当てて、「環境先進国」への転換期にあったドイツ環境政策の展開を、特に容器包装廃棄物政策に注目して環境政策史の立場から探る。そして、ツィママンは地元ビール産業保護をも目的として、容器包装廃棄物政策を推進したことを示す。

キーワード：

ドイツ、容器包装廃棄物政策、環境政策史、フリードリッヒ・ツィママン

はじめに

1990年代以降のドイツ¹は、「環境先進国」と評されることが多い。しかし、少なくとも1970年代から1980年代にかけてのドイツが環境先進国とみなされることはほとんどなかった。当時の環境先進国は、アメリカ合衆国、スウェーデンなどであったとされる。そうであるとすれば、ドイツはいつ、どのようにして「環境先進国」へと転換したのであるだろうか？そこで、比較的注目されることが少ない1980年代に焦点を当てて、ドイツ環境政策の転換期解明のためのひとつのてがかりを得ることを本稿の目的としたい。具体的には、1982年から1986年まで環境政策担当の連邦内務大臣であったフリードリッヒ・ツィママン Friedrich Zimmermannに焦点を当てて、「環境先進国」への転換期にあったドイ

ソ環境政策の展開を容器包装廃棄物政策に注目して探る。

さきに筆者は環境政策の成立・展開過程を歴史的視点から解明する環境政策史研究の重要性を提起した（喜多川 [2006] , Kitagawa [2010]）。本稿は、環境政策史のケース・スタディのひとつに位置付けられる。そこで、事例分析に先立ち、次節では環境政策史の概要に触れてみたい。

第1節 環境政策史という研究戦略

近年、環境問題への関心が高まるなか、様々な学問分野で環境政策の内容や運用の実際をめぐる研究がなされるようになったが、環境政策がどのような過程を経て成立するに至ったかについては、宮本 [2007: 170] や長谷川 [2003: 89] によって重要性が指摘されているにもかかわらず、十分に研究されていないのが現状である。また、環境政策との隣接分野である資源・環境論において、佐藤 [1999: 72-73] は、歴史的研究の意義に言及している。そこでは、途上国の森林利用に関する誤った通説が村人たちを森林破壊の犯人に仕立てあげている事例が紹介されており、資源・環境論における歴史研究はそのような誤った説に基づく政策を回避するうえで重要な役割を果たしうることが示されている。関連分野でのこのような指摘がなされてすでに10年が経つが、環境政策研究において歴史的研究の重要性が認識されているとは言い難い現状である。

このように、環境政策の誕生背景、政策過程、その後の変遷の詳細を、政治的、社会的、経済的文脈のなかに位置付けて歴史的に研究することは、特にわが国ではほとんど注目されてこなかった。そこで、本稿では環境政策の成立・展開を歴史的に考察する新しい研究戦略として「環境政策史(Environmental Policy History)」を提起してみたい。

環境政策史という用語は、これまで日本のみならず海外においても、環境経済学、環境政策論といった講義の導入部において主要な法制度や政策を時系列的に説明する際などに用いられてきたにすぎず、本格的な研究として認識されることはほとんどなかったといえる。しかし、様々な環境政策が発展してきた今日において、環境政策史研究の機は熟したといえる。

環境政策史の視点の特徴は、図1により説明できる。

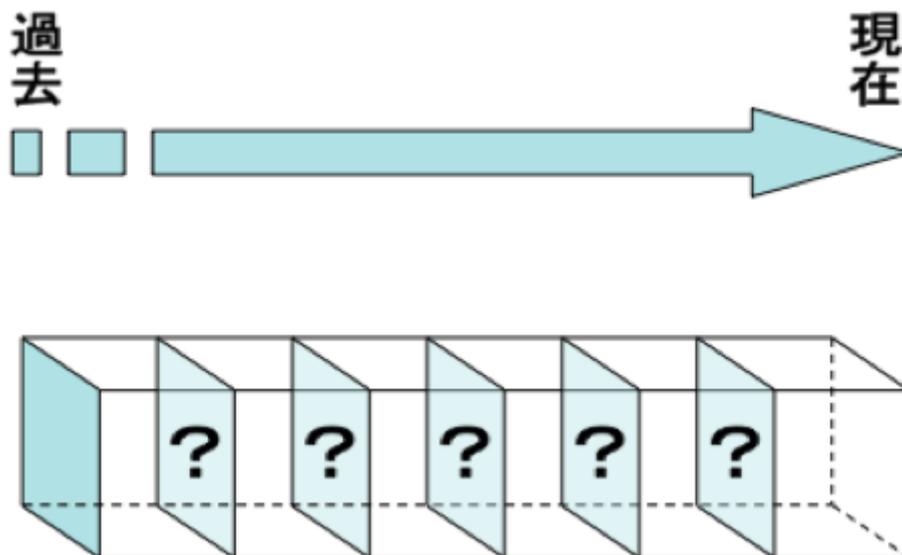


図1 環境政策史の視点

従来の環境政策研究では、特定の環境政策に関して、その導入年及びそれ以前の限られた時期の状況を断片的にとらえて、その政策の導入経緯を把握したとするものが多い。一方、環境政策史は、断面の数をより多くして「スナップショット」ではなく「動画」的視点で政策の成り立ちや展開を見ようとするものである²。政策の成立や展開過程を動画のように再現することはきわめて難しいが、様々な資料を用いて可能な範囲での再現を試みようとするのが環境政策史の立場といえよう。

第2節 1980年代中期ドイツにおける環境政策の展開

ドイツにおける容器包装廃棄物政策に関しては、容器包装令（Verpackungsverordnung）が制定された1990年前後からの動向が研究対象とされるのが通例である。しかし、容器包装令制定の起源を解明するためには、1970年代からの一連の政策の展開を対象とする必要がある。本稿では、そのなかでも同政策の重要な展開がみられた時期である1980年代中期に焦点をあて、環境政策史的な考察をおこなう。

ここで、当時のドイツの政治状況を概観してみたい。

連邦レベルでは1974年より社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）の連立のシュミット政権が続いていたが、1980年以降の同政権の環境政策には、特に目ぼしいものはなかった。同政権は1982年10月の自由民主党の連立解消により崩壊し、キリスト教民主同盟（CDU）・キリスト教社会同盟（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。

そして、1982年10月から環境政策担当の連邦内務大臣³を務めたのが、CSU所属のフリードリッヒ・ツィママン Friedrich Zimmermannである。ツィママンは、大気汚染防止政策に尽力したとされる。しかし、容器包装廃棄物政策分野では1987年から1994年まで連邦環境大臣であったクラウス・テプファー Klaus Toepfer が評価される一方で、ツィママンはほとんど評価されない。しかし、本稿では、テプファーが実現した容器包装廃棄物政策の着想の一部は、ツィママンに見出せることを示す。さらに、典型的な保守政治家であり、それまで環境政策に無関心であったツィママンが、熱心な容器包装廃棄物政策の推進者となった理由についても考察する。

2-1 連邦内務大臣ツィママンによる環境政策の推進

保守・自由連立のコール政権では、環境政策を所管する内相にCSUのツィママンが就任した。ツィママンは、CDUよりも政治的にはより右寄りに位置する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関わりはほとんどなかった。その一方で、内相として特に采配が期待されていた治安政策においては極めて保守的な考えを有していた。そのうえ、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。

1972年から1982年に及ぶ社会・自由連立政権における環境政策は、前内務政務次官ギュンター・ハルトコプフ Guenter Hartkopf をはじめとするFDP党员によって牽引されていた。CSUは、SPDに対して親和的な議員も多いFDP左派に対して批判的であったため、1982年10月の政権交代において、FDP左派の有力議員であったゲルハルト・バウム Gerhart Baum 前内相とハルトコプフは、CSUの圧力により内務省を去ることになった。そして、ツィママン内相とカール-ディーター・シュプランガー Carl - Dieter Spranger (CSU)政務次官が誕生した。しかし、彼らは、就任以前には環境政策に関しては積極的に発言したことがなかったので、ドイツの代表的な環境保護団体であるBBUやBUNDは、この政権交代の日を「環境政策における暗黒の金曜日」と称したほどであった(Wilhelm [1994])。

しかし、周囲の不安をよそに、ツィママンは積極的に環境政策に取り組んだ。その姿勢は、内相就任直後の10月14日に連邦議会でおこなった演説によくあらわれている。その演説は、以下の言葉によって広く知られるものとなった。

環境保護は、軍事的な紛争の回避とならび、これからの時代において人類の最重要課題であります（Bundesministerium des Innern [1982]）。

そして、1982年10月20日におこなわれた廃棄物分野の重要なメッセである「エントゾルガ Entsorga '82」での講演では、大規模焼却施設令（Grossfeuerungsanlagenverordnung）などの大気汚染防止政策の実現を表明した。これは、9月に社会・自由連立政権の報告書『環境政策の評価と展望』により提案されたものの、着手されていなかった政策を実現しようとしたものであった。さらに、容器包装廃棄物に関しては、単に社会・自由連立政権の提案を継承するのみならず、飲料容器におけるリターナブル・システムをより普及させる、容器包装のリサイクル率を上昇させるなどの目標を示した（Bundesministerium des Innern [1982]）。

さて、ツィママンの環境政策に対する認識を理解するために、彼の講演演説（Zimmermann [1986]）を以下に引用してみたい。これらは、いずれも1985年10月31日に開催された、彼の環境犯罪防止への功績を称える授賞式席上でのものである。

ツィママンは「環境保護は、われわれの国家の物質的基礎を守ることであり、われわれの経済における生産の基礎をも保障するものである」としたうえで、「最新の世論調査によれば、約四分の三の人々が他のたくさんの重要課題に優先するものとして環境保護をあげている」と述べた。このように、彼は当時の環境意識の高まりにも敏感であった。さらに、「予防原則及び原因者負担原則に基づいた環境政策は、経済界に厳しい要求を突きつけるものであり、そこには当然、利害の対立が存在する」としつつも、彼は、学者による専門家会議や著名な経済研究所であるイフォ・インスティテュート Ifo-Institut の報告を引用し、環境保護は経済界にとって極めて大きなチャンスをもたらすものであると述べている。そして、「予防原則の実現は、生産物や生産方法を環境親和的に変革する。これによって、環境負荷は軽減され、経済は近代化される」としている。加えて、ツィママンは自動車の排ガス対策を引き合いに出し、「高い目標と厳しい要求が良い結果をもたらす」とも述べている。

これらの発言は、一見、きわめて環境政策に積極的な政治家像を想起させる。しかし、ツィママン自身は、当然、緑の党のようなエコロジスト的発想に立っているのではなく、あくまでも、従来の保守政治家のように経済優先思考をもっていた。1986年に刊行された、彼自身の環境政策を総括する著作（Zimmermann [1986]）の前書きにある次の記述は、この点を裏付けるもので

あるといえよう。

経済のかわりにエコロジーを要求することは間違いである。産業社会からの離脱は、真剣に考慮すべき代替案ではありえない。むしろ、現代産業国家における徹底的な環境保護が重要である。

ツィママンがいかなる立場であるにせよ、このように環境政策へ取り組む姿勢をアピールした背景には、当時のドイツでの環境意識の昂揚があった。すなわち、森林が大量に枯れるなどの目に見える環境破壊を背景とし、1970年代後半から、環境保護団体の組織化や緑の党の党勢拡大が進んだ。そして、1970年代にすでにブレーメンなどの州レベルでは、緑の党は州議会議員を送り出していた。連邦議会レベルでは、1980年総選挙では得票率1.5%にとどまり、このときの議会進出は、小党乱立回避のために導入されている5%条項（得票率が5%未満の政党には議席は与えられない）に阻まれた。しかし、同党の党勢拡大は明らかであり、1983年の連邦議会選挙では得票率5.6%で27議席を獲得し、はじめて連邦議会に進出した。前掲の「経済のかわりにエコロジーを要求することは間違いである」という発言は、経済、政治等のラディカルな変革を求め、緑の党等の勢力を意識したものであると考えられる。

このような時代背景から、CSUにとっても環境政策は選挙対策上、重要な課題になっていた。

さて、ツィママンの内相在任期における環境政策の成果として一般に指摘されるのは、有害物質の発生防止に関する大規模焼却施設政令及び鉛含有ガソリンの禁止などの大気汚染防止政策であり、容器包装廃棄物政策は成果としては認識されないのが普通である。

では、その大気汚染防止政策の内容を概観してみたい。

ツィママンは、自動車業界に対して、大気清浄化のためにより一層厳しい要求をするとともに、社会・自由連立政権が5年ものあいだ、関係省庁、エネルギー業界、そして、保守政党が政権与党である諸州の抵抗にあい持て余していた大規模焼却施設政令をまとめ、1983年7月に制定した。また、彼は、森林枯死対策として発電所から排出される有害物質を劇的に減らすと表明した。それも、かりに汚染の原因が科学的に立証されていないとしても対策を講じるというものであった（Wilhelm [1994]）。

ヴィルヘルムは、このようにツィママンによる環境政策に対して一定の評価を与えているものの、その欠陥をも指摘している。それは、いずれの政策もすでに生じた被害に対する対症療法にすぎず、予防原則を反映した予防的政策に

なっていないという点である。

しかし彼は、世間の予想に反し、社会・自由連立政権の環境政策の継承を約束し（Der Spiegel, Nr. 43, 1982）、就任直後の演説と大規模焼却施設政令の制定により、産業界との対決もいとわずに環境政策を推進する大臣であるというイメージづくりに成功したといえる。

では、彼が大気汚染政策にいち早く着手した背景には、何があったのだろうか。その理由を、ツィママン自身が狩猟愛好家であり木材商の家に育ったという個人的事情に帰するのには無理があろう。じつは、大気汚染などによる森林破壊が、彼の選挙地盤であるバイエルン州の農林業に大きな影響を及ぼしていた。CSUがバイエルン州のみを基盤とし、連邦レベルではCDUと統一会派を組んでいることはすでに述べたが、CSUの三大支持者層のひとつは農業従事者である。そして、当時、大気汚染防止を求めて同州の農林業ロビー団体がツィママンに対して圧力をかけていたことは、ヴァイトナーによって指摘されているところである（Weidner [1995: 15]）。したがって、ツィママンが、大気汚染防止政策を進めた背景には、バイエルン州の主要産業である農林業保護があったといえる。

ツィママンが次に目指したのは、ヨーロッパ共同体における大気汚染防止政策をドイツが中心になって進めることであった。しかし、大気汚染防止政策を進めると言いつつも、自動車排ガスの抑制に効果があると考えられる、高速道路における自動車の速度制限を欧州で唯一設けようとしめないドイツの姿勢は、他国からの批判の対象となり、政策推進上の障害となった。そして、ヨーロッパ共同体での交渉がなかなかまとまらないことは、環境政策分野でのツィママンの評価を下げることになってしまった。

このような状況下で、ツィママンが環境政策における次なるテーマと考えたのが容器包装廃棄物問題であった。

2-2 廃棄物政策をめぐる動向

廃棄物分野ではコール政権は、まずセベソ事件への対応を迫られ、廃棄物の越境移動対策に取り組んだ。一方、1983年の緑の党の連邦議会への進出により、廃棄物問題は政治上の重要テーマになった。当時、豊かな社会を象徴する問題として、増えつつあるごみの山が注目され、ワンウェイ容器とリターナブル容器のいずれが望ましいかが盛んに議論された。そして、連邦全土でのリターナブル擁護とワンウェイ支持の動きは、デモにも発展し、政治にも影響を及ぼすようになった。このような状況下でツィママンは容器包装廃棄物政策に着手し

たが、その具体化は、廃棄物処理法(*Abfallbeseitigungsgesetz*)の改正を通じて試みられた。

1984年秋に連邦内務省は、廃棄物処理法第四次改正案を起草したが、連邦経済省は当初はこの草案に反対であり、関係業界との交渉を通じて業界側の自主的な取り組みを促そうとしていた。しかし、この交渉は失敗に終わった(*Koelner Stadt-Anzeiger*, 21. Februar 1985)。それを受けて、翌年2月に連邦内閣は、廃棄物処理法改正案を承認した。最大の争点は、ワンウェイ飲料容器に対する強制デポジット制度の導入であり、ツィママンはこの点に関して、産業界及び他の連立与党内部から激しい批判を受けた。その結果、最終的な法案からは、この強制デポジット制度の導入は除外されることになった。そこに至る経緯を、以下で詳細にみてみたい。

2-3 ツィママンによる容器包装廃棄物政策の推進要因

ツィママン在任期の環境政策の成果として最も評価されることが多い大気汚染防止政策において、選挙基盤であるバイエルン州の産業保護がその背景にあったことは、すでにみたとおりである。では、数ある環境政策上の課題のなかから、なぜ彼が容器廃棄物政策に注力したのであろうか。以下では、従来の研究では明らかにはされていないこの点を検討してみたい。

ツィママンは、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。この方針は、特に飲料容器分野を対象にしており、そこでは、リターナブル率（ドイツ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比率）の維持が目指された。ドイツでは1970年代後半から、リターナブル率の維持を目的とした自主的協定が連邦内務省と関係業界の間で締結されていたが、それにもかかわらず、リターナブル率は1975年から1983年にかけて83%から75%に減少しており、業界による自主的取り組みは失敗であったとみなされていた(喜多川 [2010: 67])。したがって、リターナブル率低下に歯止めがかからない状況は、政府の廃棄物政策の実効性のなさを示すものとなっていた。

また、大気汚染防止政策の分野では彼の期待ほどには早く成果があがらなかったことも、ツィママンが容器包装廃棄物に着手した要因とされる(*Die Zeit*, 25. Januar 1985)。

この問題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である。彼は、1984年には「約束を破るのはたったの一回までだ」として、これまでの自主的協定を

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（Die Zeit, 25. Januar 1985 及び Der Spiegel, Nr.8, 1986）。

そして、彼は、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目指した。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・ヨゼフ・シュトラウス Franz Josef Strauss も動いたとされる（Die Zeit, 25. Januar 1985）。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。以下ではルンゲ（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、北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、南ドイツでは90%以上であったが、北ドイツでは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。バイエルン州のビール業は、主に小規模業者によって営まれており、ここでは、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年代の石油危機を契機とする不景気以来、国内のビール消費は

落ち込んだ。その結果、北部及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おこなった。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、北西ドイツ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。1970年以降の約20年のあいだでビール醸造企業は、とりわけ小規模企業が倒産したことにより、約三分の一のおよそ1200社に減少していた。その結果、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。そして、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、1980年代に、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、経済的要因からリターナブルからワンウェイへの転換が進みつつあり、巨大ビール企業及び巨大流通業と、伝統的な小規模醸造業者の間でのせめぎ合いがお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。そのため、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」（Die Zeit, 25. Januar 1985）と称されるほど、同州のビール業界の代弁者といわれるまでになった。また、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、主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、ツィ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、政界や中央財界からの激しい抵抗にあった。

ドイツ商工会議所会長オットー・ヴォルフ・フォン・アメロンゲン 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とされる。そして、少なくとも経済大臣マルティン・バンゲマン Martin Bangemann (FDP) は、この見解に耳を貸そうとしていた。ツィママン案に対する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産業界の弁護者と評されることが多い前連邦経済大臣のオットー・グラフ・ラムスドルフ Otto Graf Lambsdorff

などであった（Der Spiegel, Nr.8, 1986）⁴。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、1986年の廃棄物処理法改正時に制定された廃棄物法（Abfallgesetz）には盛り込まれなかった。

一般には、ツィママンは容器包装廃棄物政策推進のために産業界と激しく対立したといった説明がなされがち（例えば Die Zeit, 25. Januar 1995 及び Der Spiegel, Nr.8, 1986）であるが、じつはツィママンは、バイエルン州のビール業界とは連携し、対立したのはバイエルン州以外の産業界であったということになる。

このようにツィ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。前述の通り、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うる。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。

全国政党である CDU, SPD, FDP ではなく、CSU の政治家が環境政策担当の内務大臣になったのは、左派色が強かった前内相バウム（FDP）の治安政策等の内務政策を一掃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力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目指したこと、そして、関係業界や他の与党議員との対立もひき起こし、次期内閣では交通大臣への左遷がささやかれる状況（Die Zeit, 25. Januar 1985）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及び経済的動機が、リターナブル率の維持及びワンウェイ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る。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、主要な改正箇所である同法 14 条において、政府が示す目標を産業界が達成できない場合には、政府が容器包装廃棄物に関する規制令を制定できるようになった。そして、その後も容器包装廃棄物減量化の成果はあらわれなかったため、テプファーが環境大臣であった 1991 年に容器包装令が制定された際に、産業界等の反対勢力はデュアル・システムの創設及びリサイクル率

等の規制の導入を受け入れざるを得なくなった⁵。と同時に、ツィママンが目指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。

容器包装廃棄物分野において事業者の責任を厳しく問うというツィママンが1980年代に蒔いた種は、1990年以降にその独創性により評価され「環境先進国ドイツ」の名声を定着させたといえる容器包装令及び容器包装令を支える原則と称される拡大生産者責任として花開いたといえることができる。

第3節 おわりに

本研究では、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なかったツィママンが容器包装廃棄物政策をはじめとする環境政策の推進役になったことが明らかになった。したがって、本稿では、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。

これまでみたように、環境政策は単に環境保全動機のみで進められるのではない。トランプゲームのポーカーのように、政治家（あるいは政党、官僚）といったプレイヤーの持ち札と「環境」というカードが時の流れのなかで組み合わせられて個々の環境政策は生み出されているといえることができる。環境政策史はそのように歴史的変化を遂げる環境政策の理解に貢献できるであろう。

さて、1960年から1970年頃にスタートしたといえる環境政策は、当初は政府や産業社会への批判に対する問題処理の色彩が強かったが、今日では環境政策は新しい市場を生み出すものとして、保守政党や企業にとっても魅力的なものへと変貌している。環境政策を歴史的に研究する環境政策史の意味は、環境政策自体が、産業社会の矛盾への対処として取り組まれた当初の「問題処理型」環境政策から今日の「市場創造型」環境政策へと変貌した過程・要因とそこに潜む課題をも明らかにし、今日の環境政策を再検討することにも見出せるのではないだろうか。そして、環境政策史研究は、ドイツや日本といった先進諸国のみならず、近年の環境政策の発展がめざましいアジア諸国をも対象とすることで、環境政策の多様な性格や変容過程の理解を可能にするであろう。

¹ 本稿でのドイツとは、1990年のドイツ統一前の時期においては旧西ドイツをさす。

² この点については Pierson [2004:2] から示唆を受けた。

³ 1986年のチェルノブイリ原子力発電所事故をきっかけにドイツ連邦環境省（BMU）が設立されるまでは、連邦レベルの環境行政は連邦内務省が担当していた。

⁴ ラムスドルフのその後の容器包装廃棄物政策との関わりに関しては、喜多川 [2010a, 2010b] を参照されたい。

⁵ 1990年以降のドイツの容器包装廃棄物政策の展開に関しては、喜多川 [2010a, 2010b] を参照されたい。

参考文献

(日本語文献)

- 喜多川進 [2006]「環境政策史研究の動向と展望」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報第11号 環境経済・政策研究の動向と展望』東洋経済新報社, 121～135 ページ。
- 喜多川進 [2010a]「ドイツ容器包装令の成立過程—1990年上半期を中心に—」『共生社会システム研究』vol.4, No.1, 65～82 ページ。
- 喜多川進 [2010b]「ドイツ容器包装政令における拡大生産者責任—草案作成段階での政策手段の選択過程—」植田和弘・山川肇編『拡大生産者責任の環境経済学—循環型社会形成にむけて』昭和堂, 54～70 ページ。
- 佐藤仁 [1999]「森のシンプリフィケーション—タイ国の場合—」石弘之・樺山紘一・安田喜憲・義江彰夫編『歴史と環境』新世社, 69～87 ページ。
- 長谷川公一 [2003]『環境運動と新しい公共圏—環境社会学のパースペクティブ—』有斐閣。
- 宮本憲一 [2007]『環境経済学 (新版)』岩波書店。

(外国語文献)

- Bundesministerium des Innern [1982] *Umwelt*, Nr.92 vom 9. November 1982.
- Keller, Reiner [1998] *Muell – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die oeffentliche Diskussion ueber Abfall in Deutschland und Frankreich*, Westdeutscher Verlag.
- Kitagawa, Susumu [2010] “Toward Environmental Policy History in Japan”, *paper presented at the 17th ISA World Congress of Sociology 2010*, RC24 (Research Committee on Environment and Society), International Sociological Association, Gothenburg, Sweden, 11-17 July 2010.
- Pierson, Paul [2004] *Politics in Time*, Princeton University Press.
- Runge, Martin [1994] *Milliardengeschaeft Muell*, Piper.
- Statistisches Bundesamt [2008] *Fachserie 14, Reihe 9.2.2 Brauwirtschaft*, Wiesbaden.
- Weidner, Helmut [1995] “25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field”, *WZB Discussion Paper FS II 95-301*, Berlin.
- Wilhelm, Sighard [1994] *Umweltpolitik*, Leske+Budrich.
- Zimmermann, Friedrich [1986] *Umweltpolitik in Wort und Tat*, Kohlhammer.

(新聞・定期刊行雑誌)

Koelner Stadt-Anzeiger

Der Spiegel

Die Zeit

