

寄本勝美『政策の形成と市民—容器包装 リサイクル法の制定過程—』(有斐閣, 1998年)

台 豊

I インサイダーとしての書評

本書は、1995年6月に制定された容器包装リサイクル法の制定過程について、環境政策の研究者であり、市民団体のリーダー、かつ生活環境審議会廃棄物処理部会廃棄物減量化・再利用専門委員会等のメンバーでもあった著者が詳細な process-tracing を行った労作として、既に多くの書評が行われている¹⁾。

私事で恐縮であるが、評者は1994年7月から95年6月までの1年間、当時の厚生省水道環境部計画課企画法令係長の職にあり、94年10月にとりまとめられた上記委員会報告の起草、海外調査、法律案の立案、関係省庁との折衝等の任に当たった。在任期間の多くを同書でも紹介されている法案準備の「タコ部屋」(オウム事件以降しばらくは「サティアン」とも呼ばれていた)に暮らした一人である。発行から5年近くが経過した本書について書評を記す理由はここにある。今は大学に身を置くかつてのインサイダーとして、同書に触れられていない事実も紹介しつつ、いくつかのことを述べてみたい。

II 概 要

本書の概要は次の通りである。第1編では、新たなリサイクルシステム

の導入に先導的役割を果たそうとした環境庁、環境庁の働きかけを拒んで法制定のイニシアティブをとった厚生省、厚生省と法制定のコアリションを形成した通産省、厚生・通産両省のコアリションに激しく抵抗した農水省、そして「消極的調整」によって政府部内の合意を導いた内政審議室、といった政府部内の各アクターの戦略や動きが丹念に描写されている。第2編では、市民団体、企業、政党と国会、自治体、自治労という、同法の制定を取り巻く省庁以外のアクターの行動が描かれる。また、第1編、第2編を通して、市民団体や業界団体に頻繁に接触し、積極的に世論形成を図った厚生省の姿も描かれている。第3編では、自治体独自のリサイクルシステムの構築を目指した横浜市の挑戦と挫折の過程が描かれている。

Ⅲ 市民立法の可能性について

本書が、政策形成過程に関わった研究者自身の手による丹念な *process-tracing* によって、新規立法をめぐる各アクターの行動と相互の関係を詳細に描き出す優れたケーススタディであることは、多くの書評が共通して評価するところである。この点に加え、とりわけ意義深いと思われるのは、本書が、市民立法の実現に向けた具体的な方策を示している点である。

著者は、市民立法、およびその受皿となる議員立法の可能性を検証し、その難しさを具体的に指摘する。そして、基本法のレベルでの対応の可能性を紹介するとともに、市民運動のリーダーの指摘を引きつつ、*advocate institute* としての研究 NGO の重要性に言及する。

立法という行為には、理念やビジョンの表明に止まらず、それらを「政策という理性の土俵に載せ」「政策体系としてまとめ、説明」(116頁)していく作業が必要となる。多数人の利害に影響を与える行為であるがゆえに、最終的に司法の場での訴訟に堪え得る程度にまで、政策の正当性や、権利を制限し、義務を課す必要性に関する厳密な理論構成が求められる。

また、制度が社会において現実に作動するためには、既存の法体系・政策体系との精緻な調整も必要となる。法システムが当然に要求されるこれらの条件が、市民の手による立法を困難なものとしているのである。

容器包装リサイクル法を始めとして、官主導の立法が圧倒的に多いのは何故か、それは情報の独占もさることながら、法という政策手段を設計し、作動させる技術を行政府が独占しているからである。したがって、市民立法の実現のためには、このような法システムの設計・運用に関する実務的な能力を市民の手にもたすことが決定的に重要となる。著者が紹介する *advocate institute* 群の形成は、市民サイドがこのような能力を手にするための切り札たり得るであろう。(また評者の見るところ、近時の公共政策学への関心の高まりと、司法制度改革による法曹人口の拡大は、その下地を形成する要因となろう。) 市民立法に関するこのような展望を示している点において、本書は特に高く評価されるべきである。

IV 方法論上の問題

さて、本書の最も惜しまれる点として、*process-tracing* に関する方法論上の問題、即ちインタビューの対象者の選定にバイアスが生じている可能性を指摘したい。

著者がインタビューを行った省庁関係者のうち、わずかに通産省環境局地局再資源化対策室長と農水省食品流通局担当者の2名を例外として、インタビューの対象者が技官で占められており、これによって描かれる過程が(対象者の善意や誠実さにかかわらず)、独自のパースペクティブによって影響されている可能性がある。特に頻繁に登場する厚生省の3名の対象者は、水道環境部において実質的にラインを構成する関係にあり、パースペクティブの共通性はより強いものとなっている可能性がある。

政策内容の正当性を高める理論の構築、他部局や官房との折衝、省庁間

の利害調整、条文の起草と内閣法制局における審査、政治的な情勢判断など政策形成における省庁の機能の多くが、法令担当の事務官によって担われていることは広く知られている。著者も通産省内の意思決定における法令審査委員会の重要性を指摘しているが（83頁）、法案作成における通産省サイドの意思決定のキーパーソンは環境立地局の法令審査委員たる総務課課長補佐であった。事情は厚生省においても同様であり、キーパーソンは法令審査委員たる水道環境部計画課課長補佐であった。これらのキーパーソンからのインタビューが欠けていることは何よりも惜しまれるところである。

著者は、厚生省の環境整備課長と通産省の環境政策課長の間で「なにかひとついい事をしよう」「卒業論文”を書こうよ」といった話を交えていたとのエピソードを紹介する（60頁）。技官相互のシンパシーに基づく率直な対話であろう。しかし、それぞれの省を構成する部局・課、あるいは職種的一切を含めての「省対省」の関係を反映したものではない。本書においては、このようなインタビュー対象のバイアスに起因して、両省間の関係が概して「美しく」描かれる傾向にある。

一例をあげよう。両省間の関係は、プラスチック製容器包装への新法適用に関する妥協の成立後は「一気に協力ひいては“共闘”態勢に入った」（9頁）とされているが、実態は決してそのようなものではなかった。最初から最後まで呉越が同舟し、絶えず対立と妥協を繰り返しつつ、何とか船を対岸に漕ぎ着けたという方が真実に近い。紙爆弾と呼ばれる農水省の質問攻勢が「“連合軍”に悲鳴をあげさせた」とされているが（72頁）省庁間協議における質問と回答は茶飯事であり、農水省の質問も、ほとんどが作成済みの想定問答で対応可能なものであった。担当者に悲鳴をあげさせたのは、実にわずか数問の質問への回答内容をめぐって、厚生・通産間での深刻な利害対立が生じ、連合軍内ではほぼ一週間の間延々と折衝が続いたからであった。

このようなインタビューの対象に関するバイアスは、後述の“省庁と政

策のアイデンティティ論”や省庁内の多元性に関する著者の認識に影響を及ぼしていると考えられる。

V “省庁と政策のアイデンティティ論”

本書が繰り返し強調し、いくつかの書評も注目する²⁾のが、「政策手法の選択は、数ある選択肢を等しく検討することによるのではなく、イニシアティブをとる省庁の所管事業との結びつきの強さによって行われる」という“省庁と政策のアイデンティティ論”である(7-8, 49-50頁)。著者は、容器包装リサイクル法が「市町村による分別収集/事業者による引取り・再生利用」という責務の分担関係を採用したのは、市町村が収集を担当するという厚生省のごみ処理行政につながりが深いからであるとし、“省庁と政策のアイデンティティ論”を提示する。

この“省庁と政策のアイデンティティ論”は、省庁における政策形成過程に関する一般論としてはおそらく妥当なものであろう。しかしながら、「市町村による分別収集/事業者による引取り・再生利用」という同法の責任分担関係が、この“アイデンティティ論”を実証的に確認するものとは言えない。

仮に、収集義務を市町村ではなく事業者に課したとしても、これを廃棄物処理法に定める処理の一環(即ち、厚生省の所管行政)として構成することは法制上十二分に可能であった。このことは、既に産業廃棄物の処理義務が、廃棄物処理法に基づいて(厚生省所管行政として)、全ての事業者に課せられていたことから明らかである。

「市町村による分別収集/事業者による引取り・再生利用」という分担が採用された理由は、もっぱら、政治的な実現可能性にあった。収集義務を事業者に課すことが所管行政として可能であるとしても、新たに義務を課せられる事業者、その団体、および業種所管省庁の強い反発を招くこと

は必至である。したがって、通産省を法制定のコアリションに加え、さらにリサイクル義務に対する事業者の理解を得ていくためには、収集義務までも事業者に課すという選択肢はあり得なかったのである。著者自身が「日本では市町村による分別収集が発達しているので、これを活用するのが得策で、関係者や市民の合意が得られやすいと思われる」（272頁）と述べる通りであり、厚生省は著者と同様の政治的判断を行ったに過ぎない。

また、これも著者が190頁で指摘する通り、村山政権の与党社会党の最大の支持母体である自治労にとって、収集義務が市町村から事業者に移行することは、清掃業務従事者の雇用問題に直結しかねない話であり、この意味でも採り得ない選択肢であったといえよう。

このように同法が定める市町村と事業者の役割分担は、政治的な意味での実現可能性を考慮したことによるものであって、“省庁と政策のアイデンティティ論”を実証するものではない。著者の分析は、当時の厚生省水道環境部環境整備課長に対するインタビュー内容に基づくものであるが、仮にインタビューの対象に前述のバイアスが生じていなければ、この“アイデンティティ論”に関する本書の記述はかなり違ったものになっていたであろう。

VI 省庁内の多元性への着眼

省庁内・省庁間の意思決定の過程においては、主管部局のみならず、関係する多数の部局が重要なアクターとして影響力を及ぼす場合が少なくない。このことは、容器包装リサイクル法制定過程における通産省の行動においても観察される。

本書で触れられている、プラスチックをめぐる厚生・通産間の対立以前に、両省の間にはより深刻な対立があった。厚生省がコアリション形成を持ちかけてしばらくの間、通産省環境立地局を間に挟んで、厚生省（水道

環境部)と通産省の他部局(生活産業局、基礎産業局、中小企業庁等)との間で激しい“神学論争”が展開されたのである。これらの部局の主張は、環境政策の基本原則とされる Polluter Pays Principle(汚染者負担原則)に照らせば、排出者たる住民ないしはその信託を受けた市町村が、廃棄物の再生を含む処理の全責任を担うべきであるというものであった。容器包装リサイクル法は、わが国における Extended Producer Responsibility(拡大生産者責任)の先駆けであるがゆえに、まず、PPP対EPRという“神学論争”を経験しなければならなかったのである。最終的には「リサイクル義務は中身製造メーカーのみ」、「分別収集は市町村の責任」という責任分担の確認によって政治的な妥協が成立し、“神学論争”は棚上げされて、コアリションが形成されることとなった。

コアリション形成後においても、特にプラスチックの取扱いをめぐる対立があったことは、本書が詳しく描写するとおりである。この間の経緯について、本書で触れられていないものに、RDF(Refuse Derived Fuel, ごみ固形燃料)の取扱いがある。「廃プラスチック油化技術の実用化には時間を要するため、当面プラスチックを適用除外とすべき」とする通産省に対し、厚生省は「破碎したプラスチックと紙を一定割合で混合・圧縮したRDFを、石炭と同じように業務用ボイラーで利用し得る」との対案を提示していた。技術的にも問題の少ない現実的な方策であったが、最終的には、RDFの燃料市場への参入が、徐々に閉山を進めつつある石炭産業に致命的な影響を与えかねない、とのエネルギー政策上の問題があり、厚生省もRDF利用案を放棄するに至った。これには、資源エネルギー庁の政策と意向が働いたことは言うまでもない。

このように、同法制定過程においては、生活産業局、基礎産業局、中小企業庁、資源エネルギー庁といった通産省内の各アクターが有する多元的な利益や政策目標が少なからぬ影響を及ぼしているが、本書にはこの省庁内の多元性への着眼は見られない。これも通産省内のインタビューの対象が、もっぱら環境立地局に限られていたことによるものと考えられる。

Ⅶ 法制定を可能にした政治構造

さらに、容器包装リサイクル法が、社会党首班の連立政権下での立法であることや、一部の省庁や事業者の強い抵抗を排除して行われた立法であることに鑑みると、制定過程の背景をなす政治構造に多少の考察が及んでもよかったように思われる。

例えば、食品業界や農水省とともに政策コミュニティを形成し、かつ強力な政治力で知られる自民党の農水族がほぼ沈黙に近い状態にあったのは何故であろうか。著者は「新法案を支持する市民団体や労働団体などが・・働きかけを行ったケース」(151頁)を紹介するが、市民団体や労働団体は自民党の農水族には無力である。また、連立政権下で自民党の影響力が相対的に弱まったから、との説明を加えるとしても、不十分であろう。

1994—5年当時の村山首班の自社さ連立政権下における自民党の行動を規定する最大の要因の一つは、連立のパートナーである社会党との関係である。かつての非自民連立政権が崩壊した直接の原因は社会党の離脱であり、自民党の政権復帰を可能にしたのも、この社会党との連立であった。新進党という強い野党のプレゼンス下において、自民党が与党であるために何よりも優先すべき課題は「社会党のつなぎ止め」であった。このような状況を参照して初めて、自民党農水族が、農水省や食品業界の利益を積極的に代弁しなかった理由を理解することができる。

非自民連立にせよ、自社さ連立にせよ、社会党の選択が与党の構成を決定するという極めて特異な政治構造が、容器包装リサイクル法の制定を可能にした(少なくとも容易にした)と考えられる。この解釈により、社会党、さきがけが熱意を示し、市町村や経済界が消極的であった介護保険法の制定過程における自民党の行動を説明することも可能である。さらに、連立内で自民党が優位を回復して以降、介護保険法の施行延期論や見直し論が自民党内から噴出した理由も理解することができる³⁾。

VIII 「政策の窓モデル」の適合性

最後に、同法の制定を可能にした政治構造に加え、制定過程そのものについての理論的な考察が多少なりとも試みられてよかったのではないだろうか。というのも、評者にとって、同法の制定過程は、Kingdonによる「政策の窓モデル」⁴⁾の適合性を強く示唆しているように思われるからである。

Kingdonのモデルに即して述べてみよう。①一般廃棄物最終処分場の残余容量の逼迫という「問題の流れ」、②「主だったものだけで七～八つある」(6頁)オルタナティブが浮遊する原始スープの中で、「市町村による分別収集/事業者による引取り・再生利用」案が淘汰の過程を生き抜いていくという「政策の流れ」、そして③上述の政治構造をもたらした「政治の流れ」、という三つの流れが1994年夏の時点で存在していた。それでは、この三つの流れの合流をもたらした「政策の窓」は何であろうか。それは1994年7月の産業構造審議会廃棄物処理・再資源化部会の意見具申であったように思われる。実はこの時点に至るまで、厚生省水道環境部は、法案作成の準備を進めつつも、同部会の結論によっては、法制定を見送る腹づもりであった。そして、同部会意見具申の「市町村等によって回収された再生資源の利用は、基本的に事業者の役割である」という予想外に積極的な記述が、厚生省を法制定のための厚生・通産コアリション形成へと駆り立てることとなった⁵⁾。必ずしも通産省全体のコンセンサスを得ていたわけではない同部会の意見具申が、法制定に向けての政策の窓を開放したのである。このように、同法の制定過程は「政策の窓モデル」が極めて適合的な事例であるように評者には思えるのだが、他の理論モデルによる検証ももちろん可能であろう。いずれにしても、折角のケーススタディから理論的な展開が試みられなかったのは残念である。

以上、いくつかの指摘を行ったが、その多くは評者がインサイダーであるがゆえに提示し得るものであり、既に高い評価を得ている同書の価値をいささかも低めるものではない。特に同法制定過程の理論的インプリケーションについては、評者自身の課題として他日を期しつつ、本稿を閉じることとしたい。

注

- 1) 主な書評として、飯尾潤, 『国家学会雑誌』112巻3・4号, 225-228頁, 1999年、衛藤幹子, 『年報行政研究』35号, 164-167頁, 2000年、久保はるか, 『季刊行政管理研究』85号, 70-73頁, 1999年、土岐寛, 『介護保険と地方自治(地方自治叢書12)』, 247-252頁, 1999年。
- 2) 久保・前掲72頁、土岐・前掲250頁。
- 3) なお、本書において、省庁内、省庁間、市民運動、業界団体、自治体、自治労に関する process-tracing の詳細さとは対照的に、与党とりわけ自民党内の過程に関する記述が少ないことは、与党内の意思決定過程の透明度の低さを物語っているように思われる。
- 4) Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.), Harper-Collins College Publishers, 1995
- 5) 同意見具申について、通産省の担当者が、「『意見具申』が早くまとめられたことは、厚生省に対し、通産省がそこまで意欲を持ってやっているのか、という刺激を与えることになった」(61頁)と述べていることは興味深い。