

政策の形成と市民

2

—容器包装リサイクル法の場合—

よりともかつみ
寄本勝美
(早稲田大学政治経済学部教授)

はしがき

容器包装リサイクル法（容器包装に係わる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律，以下新法とも言う）はいよいよ本年4月1日から本格施行に入ったが，それ以前から問題点の指摘や批判がなされてきた。たしかに新法にはいくつかの大きな問題があるかもしれないが，もしあるとすれば，それは“政治”の問題でもあるのである。言うまでもないことだが，法律づくりは政治であり，したがって新法に手厳しい批判をする人たちは，そうした法をもたらした政治ないし政策形成の仕組みと過程をも，問題とすべきなのである。

筆者自身は，一方的な批判者とは立場を異にし，また新法の前途をネガティブに受けとめている者でもないのだが，新法につながった政策形成の過程を振り返ってみることは，有意義だと思う。

そこで以下では，まず政策形成について筆者が日頃思っていることを述べ，次いで新法を生んだ現実の政治の仕組みと過程を追ってみたい。

1. 政治としての法律づくり

私がかねがね，環境問題をはじめ私たちの生活や活動をめぐる問題の多くは，公共の問題であり，その公共を支えるのは，三つの市民，すなわち生活者市民，企業市民，そして公務員市民であると考えてきた。

生活者市民とは，一般に市民とか住民と言われる人びとで，個々人だけでなく，各種市民団体，民間団体もこれに入る。企業市民とは，企業が地域や社会

に貢献するには自らもまた市民の一員であるという認識をもたなければならないことを意味し、近頃は企業や財界サイドもこうした表現を使い始めている。公務員市民とは、自治体や国の公務員であって“役人”であってはならず、他の二つの市民の期待に応えるためには、自らも公務員であると同時に市民でもある、という意味である。

周知のように、最近、公共問題への対応においては、市民、企業、行政という三者（三つの活動主体）の協力の重要性がことあるごとに指摘されるようになってきているが、これら三者を結ぶのは、このような“市民”概念なのである。

こうして市民概念は、意識の面で三者を結ぶのだが、実際の活動、役割、あるいは負担の面で三者を結ぶのが、公共政策（パブリック・ポリシー）である。換言すれば、三者の協力（役割ないし負担の分担）の具体的方法を定めるのが、公共政策にほかならないはずである。

公共政策をこのように理解すると、公務員のみならず、市民と企業もその実施とか運営においてだけでなく、当の政策が作られる際の当初の過程から参加することが望まれるはずである。三者の協力においては三者のパートナーシップがよく強調されるが、パートナーシップとは何よりも協力者相互の関係が対等であることを意味する。こうしたパートナーの対等関係に基づいた協力の仕組み、このような意味での公共政策を築くには、市民や企業の積極的な参加が必須の条件となるに違いない。

以上に述べたことから容器包装リサイクル法を見つめ直すと、まずその顕著な特徴になっているのは、市民、企業、行政という三者の協力の仕組みを法律によって具体的に定めたことである。すなわち、自治体は分別収集の計画を作って容器包装の分別収集と選別・保管を行い、住民がそれに協力する一方、企業はこれらの容器包装を引き取って再商品化（リサイクル）する、というのがこの新法の骨子だが、このような三者の協力の仕組みが、わが国では初めて法律によって実現することになったのである。

さて、容器包装リサイクル法が制定されたのは、1995年6月であったが、それに先立つ3～4年前からドイツのDSDやフランスのエコ・アンパラージュ

といった欧米の新しいリサイクル・システムについての情報が、盛んに伝えられていた。現地への視察訪問も後を絶たず、受け入れ側が悲鳴をあげたとの話も聞かれたほどである。それはともかく欧米のとくに独、仏の包装廃棄物の新リサイクル・システムが、その後のわが国の新法制定をめぐる論議や内容の検討にかなりのインパクトを及ぼし、参考とされたのは確かであろう。

けれども、市民参加の政策形成という観点からすると、たとえばドイツでは、そもそもDSD方式を誰が発案し、それをめぐって関連の企業・業界、市民・消費者団体、政党、自治体、その他もろもろの関係者の間でどのような論議があり、さらには政府の関係省庁や国会においてどのような動きをへて法律もしくは政令の制定・改廃につながっていったのか、これらについての実態報告が、今日まであまりなされていないのではなからうか。これらについて断片的に言及されているレポートや論文は散見されるにしても、政策形成や立法過程を取り上げて、新システムが制度化されるまでの“政治”の仕組みや動きを詳細に明らかにした報告や論文は、ほとんど皆無のように思われる。私たちがドイツ方式やフランス方式について知りたいのは、その内容もさることながら、それをもたらした“政治”の実態なのである。

独・仏との比較はできないが、わが国の容器包装リサイクル法の制定においては、他の多くの法律制定にくらべても“政治”としての側面が顕著であったことは、周知のとおりである。このことは、国会への法案提出の期限が迫っても、省庁間の合意がとれず、成立が危ぶまれた事態ひとつ見ても明らかである。

考えてみると、その人、その団体、その省庁、その自治体、あるいはその政党にとってベストと思われる考え方や方策が、そのまま政策や法律となって実現することは減多にないだろう。政策の形成や法律づくりは政治の世界で行われ、そこでは関係する人びと、団体、企業・業界、自治体、あるいは政党の間で主張や利害の面での大方の一致がない限り、対立と妥協の過程は避けられず、政治的決着は大なり小なりつきものであるからである。

2. 官庁と政策のアイデンティティ

前項では政治としての政策づくり、法律づくりについて言及し、容器包装リサイクル法もまさにその典型的な特徴を帯びることになった点について触れた。当該問題への対応策をめぐって選択肢が一つしかないか、もしくは複数の選択肢があるにしてもそのうちどれを選ぶかについて関係者の間で利害や意見の対立がないか、あっても大したことがないところでは、政治が絡んでくる余地はきわめて少なくなるはずである。ところが、容器包装のリサイクル政策の場合にはこのいずれとも状況を大きく異にし、その形成過程は政治としての側面が際立つものとなった。選択肢には主だったものだけで七～八つはあり、そのうちのどれかを選ぶ過程では関係省庁のみならず、自治体、企業、消費者などを含めた関係者の間で議論や対立、駆け引きや取り引き、妥協などが見られたからである。

しかし、こうした政治の過程において、いくつかの選択肢の中から、のちの新法の内容につながるような選択肢を選んだのは、つまり、新リサイクル政策の形成において主導的な役割を演ずることになったのは、厚生省であった。

厚生省が、新法制定の可能性をはらんだ活動を始めたのは、同省が主管する生活環境審議会の廃棄物部会・廃棄物減量化・再利用専門委員会が1992（平成4）年5月、社会経済システムの中にリサイクル促進のための経済的インセンティブを組み入れることを提唱する報告書をだした頃である。当時は“ごみ二法”が制定されたばかりであったが、ごみの減量化・再利用をいっそう強力に推進していくためには、それにふさわしい経済的手法を作り出す必要への関心が高まっていた。というのも、再生資源の市場価格が下落したことから、市町村や民間団体がせっかく再生資源を集めても、安値でしか売却できず、それどころか売る側が逆にいくらかの金をださないと再生資源の引き取りを断られるような事態さえ、散見されるようになっていた。

そこで厚生省は、上述の生活環境審の提言を受けて1993（平成5）年9月に、廃棄物処理を主管する水道環境部長の私的諮問機関として「経済的手法の活用

による廃棄物減量化研究会」を設置している。委員は経済学、廃棄物工学、法学、あるいは行政学を専攻する5名の学者で構成されたことから、以下「5人研究会」と呼ぶことにしたい。「5人研究会」は、1990年にまとめた報告書において国内外で見出される主な経済的手法を取り上げて評価しているが、それらを列挙すると下記のとおりである。

- ① ユーザー課徴金
- ② 排出課徴金または排出税
- ③ 売買可能排出権
- ④ 製造流通事業者による引き取りおよび処理
- ⑤ 製品課徴金
- ⑥ 製造事業者に対する預託金の徴収
- ⑦ 再生資源の価格維持、再生利用率の義務づけおよび再生資源を利用した製品の需要拡大

以上の経済的手法を参考にしながら、「5人研究会」が最も適当な手法として報告したのは、次のとおりである。

- (1) 排出段階においては、従量制による処理手数料の徴収
- (2) 製造・流通段階においては、製造流通業者による引き取りおよび処理（再生利用を含む）
- (3) 再生利用の段階においては、引き取ったごみに対する一定の再生利用率の義務づけ

上の選択は、その後の日本における容器包装のリサイクル・システムを方向づけるうえで、きわめて重要なものとなった。新リサイクル法は、「市町村による分別収集、事業者による引き取りと再商品化」を主柱としているが、上記の手法はほぼその方向に進むものとなっているからである。それは、企業（事業者）による再生資源の「引き取り」責任を法的に初めて確立しようというもので、画期的な意義をもつものであった。ただし、企業が「引き取り」を行う前の段階として、容器包装の分別収集を行うのはだれか、については、報告では何も記されていない。しかし、何も新たに記されていないということは、

従来どおり市町村がその役を担うことが予定されているのは明らかだった。

「5人研究会」の報告がまとまると、厚生省はただちに先述の生活環境審の廃棄物減量化・再利用専門委員会の活動を再開、1994年10月に「廃棄物の減量化・再生利用の推進等について」と題する答申がまとめられている。ここでは、「5人研究会」が提起した新リサイクル・システムの骨格にそいながら、さらに具体的な肉づけを図っているが、その中で分別収集は市町村が担当し、その経費負担も市町村が行うこと、および企業は指定法人を共同設置して、「引き取り・再商品化」事業をそれに代行させることができること、などの規定が新たに加えられることになった。「5人研究会」の報告書で紹介されているように、容器包装のリサイクルのための経済的手法には主だったものだけで七～八つあるが、日本では「市町村による分別収集、事業者による引き取り・再資源化」方式が選択されることになった。このように、「5人研究会」での報告で行われた選択は、その後の政治においても基本的な面では大きな変更がくえられることなしに、新法の内容につながっていったのである。こうして、新法の立法過程における最初の、しかも新法の基本的な内容を定めることになった選択は、「5人研究会」でなされたといつて過言ではなく、その意味でそれは決定的な役割を担うことになったのである。そして、この役割を実質的に果たしたのは、5人の学経委員というより、厚生省水道環境部内の担当者であった。「5人研究会」はその名のとおり研究会であり、また実際にもそれはその名にふさわしく、リサイクルの経済的手法について内外の情報を集め、あるいは自治体や関連機関の関係者を招いて、この分野での新しい取り組み等々についての説明を受けるなどの活動をしており、さらに報告書では既述の七つの経済的手法についてそれぞれの仕組みと特徴などを議論している。しかし、報告書の草稿を作成したのは厚生省の事務当局である。さらに、研究会での検討からみて、排出、製造、流通および再生利用の各段階において効率的で公平な減量化インセンティブが働き、しかも、実施可能性が高く最も適当な経済的手法として「市町村による分別収集・企業による引き取り、再資源化」方式を選んだのは、学経委員というより厚生省であった。もっとも、5人の学経委員にして

も、研究会の最終段階において厚生省が行ったこの選択に反対し、異論を述べた委員はだれもいなかった。しかし、5名の委員の多くが「分別収集・引き取り」方式をベストのものと考えていたかとなると、そうではなかったのではないだろうか。私は委員の1人であったが、私自身は、特定の容器包装に課徴金をかける一方、容器包装の分別収集は市町村が行うものの、そのコストについては少なくともその一部を課徴金による収入で賄うのがよいのではないかと考えていた。けれどもこのことは、私が厚生省案に反対するように強いるものではなかった。私は、「製品課徴金」方式および「フランス型の分別収集」方式が日本にとってベストの方式ではないかと考えていたものの、厚生省の選択案も、もしそれが実現されれば、現状改善のうえで大きな前進になると評価したのである。この種の選択の問題は「オール・オア・ナッシング」で対処するものではなく、たとえ自分としてはセカンド・チョイスと思われる経済的手法でも、それが取り上げられれば現状よりもはるかにベターな状態になるものと考えたのである。事業者に対して再生資源（資源ごみ）の引き取りと再商品化を法律によって義務づけるという、わが国にとってはまさに画期的なその特徴に注目すれば、なおさらのことであった。

一方、厚生省が「市町村による分別収集・企業による引き取り・再生利用」方式を選ぶにいたったことは、当然の成り行きであったように思われる。というのは、この方式は、他の方式のどれよりも厚生省が主管するごみ処理行政につながりの強いものであるからである。これに対し製品課徴金となると厚生省よりも通産省や大蔵省の方が近く、デポジット・システムとなると通産、大蔵、環境、農水などの省庁が厚生省と等距離の関係に立つことになるだろう。

こうした状況の中で厚生省が、新リサイクル・システムを築くうえでイニシアティブを取り、主導性を発揮しようとする限りは、同省の主管事業に最も近い、あるいはそれとの結びつきが最も強い経済的手法を選ぶことになる。その手法の内容が他の選択肢に比べて問題が多すぎれば別であろうが、それぞれの方式に一長一短があつて互いに競い合っているような状態のもとにあつては、どの省庁であれ、自省庁の主管事業と最も縁が深く、かつその事業の発展につ

ながるような方式をまず選び、その妥当性を主張するのは、無理からぬことであろう。

これまで何度か言及してきたように、新たなリサイクル政策＝経済的手法をめぐってはいくつかの選択肢が存在したが、その中から選ばれた方式は、それを選ぶことに最も熱心に努力し、そのために闘ったとさえいえる省庁の仕事に最も近い選択肢が選ばれることになったのである。その省庁が厚生省であった。省庁と政策のアイデンティティが鮮明に浮き彫りにされることになったのが、今回の容器包装リサイクル法の制定をめぐる特徴となっている²⁾。そして、厚生省がなぜ最も熱心であったのかといえば、それは同省がごみ問題の危機を最も痛切に感じ、リサイクルとごみ減量を促進するための新法の必要を痛感していたからである。

3. 省庁間の対立と調整

上に述べたような省庁と政策のアイデンティティは、考えてみればそれはごく自然のことであろう。どの省庁においても、自省庁がイニシアティブを取って実現をめざそうとする新政策の内容が、自省庁よりも他省庁の主管事業とより密接な関係にあることなど、普通はないからである。換言すれば、自省庁とできるだけ結びつきの強い選択肢を選ぼうとするのが、通常のケースであるからである。

ところで、厚生省が行った政策選択が他省庁から理解され同意が得られていれば、少なくとも政府内部での政策形成はもっとスムーズに進んだことだろう。本件の場合、環境庁が厚生省に若干先がけて、飲料容器のリサイクルのための新しい経済的手法として改良型のデポジット（リデンプション方式）を提案するとともに、厚生省と組んで新法づくりの面で一定の先導的な役割を果たそうとした経緯がある。しかし、厚生省がこれに冷たい反応しか示さず、そのため環境庁は、新政策ないし新法の形成において第一線に立つ試みを放棄せざるをえなくなったのである。のちにも言及するが、リサイクルの新政策をめぐって、も

総合的な調査検討を試みていれば、そこから提起される新政策の内容は、厚生省が選択した手法とは異なったものとなっていたかもしれない。しかし、わが国では、政策の企画立案段階で関連省庁の合同調査プロジェクト・チームを設けるような試みは、これまでのところきわめて希である。環境庁は、こうした試みに挑む姿勢を若干なりとも示したのであったが、先に述べたような「省庁と政策のアイデンティティ」という、既存の政策形成の仕組みに変更を迫りうるようなインパクトを与えることができないままに、後退したのだった³⁾。

一方、厚生省が行った政策選択に対しては、その後まず通産省から異論がでた。主たる対立点となったのはプラスチックに関するもので、通産省としては、プラスチック製の容器包装は回収されても再生利用の技術や施設が未整備なために、当面、リサイクルの対象をペットボトルだけに限るべきだと反ばくしたのである。これに対し厚生省は、プラスチック製の容器包装を対象に含めない限り、ごみ減量は限られた効果しかあげられないと主張、両者は激しい対立状態に陥った。そこで、ペットボトルを除いたプラスチック製容器包装については、法の公布後5年間その適用を猶予することで妥協が成立⁴⁾、これ以降両者は共同の“タコ部屋”をつくって新法案の作成に入るなど、一気に協力ひいては共闘態勢に入っている。

ところが、この“厚生・通産連合軍”に対し同じ1994年の年末から翌年にかけて激しく抵抗したのが、農水省である。農水省は、厚生・通産両省の法案大綱によると、容器包装の「引き取り・再商品化」責任をジュース、ビールなどの中身製造メーカーのみに課しているが、こうした事業者責任は容器製造メーカーや、その容器の素材の製造メーカーにも課すべきで、そうでないと著しく公平性に欠ける、というのであった。厚生・通産両省案が事業者の費用負担を中身製造メーカーに限定したのは、もちろんそれなりの理由がある。その理由とは、中身製造メーカーだけに費用を限定すれば、中身製造メーカーは、自社の飲食品などを詰めるための容器包装を選択する際に、リサイクルがしやすく、コストの面でも節約できる容器包装を選ぶようにするというインセンティ

表1 新法をめぐる厚生・通産省案と農水省案の対立点

	市町村と事業者 の責任分担	義務を負う 事業者	指定機関
厚生・ 通産省案	分別収集：市町村 再生利用：事業者	中身の製造・販売業者 (輸入事業者を含む)	事業者の委託を受け再生利用を代行。民間法人。全国で1つ
農水省案	分別収集：市町村 再生利用：市町村 (再生利用費用の一部か 全部を事業者が負担)	外身(素材・容器)と 中身の製造・販売業者 (輸入事業者を含む)	事業者から分担金を徴収。 リサイクル業者へ交付金を 交付。民間法人

出所)『読売新聞』1995年4月7日付朝刊。

独自の経済的手法を考えて、それを自省の法案大綱にまでまとめている。その骨子は、市町村が容器包装の分別収集と再商品化の面で一定の役割を担うが、その経費は事業者の負担にするというもので、これは、フランスのエコ・アンパージュ方式にかなり近いものであった(表1を参照)。

ところで、農水省サイドの動きを見ると、同省OBで食品産業センター理事長の森実孝郎氏から次のような提案もされていた。それは、一種の容器包装税を新設し、その収入をリサイクル・コストに充てるというもので、リサイクル・コストを製品価格に内部化する“製品課徴金”制度とほぼ同じ内容のものとなっている⁵⁾。

農水省サイドの提案は、厚生・通産省案に比べると、事業者の責任(費用負担)をより多く求めようとしていることや、製品課徴金を採用しようとする点で、きわめて注目すべきものであった。けれども、農水省のこうした代替案の提起は、国会への法案提出期限が刻々迫っていた1995年2月～3月に行われたために、“省益”への固執とか、“法案つぶし”以外の何ものでもないを受けとめられてしまったが、こうした非難を受けたのはやむをえなかった。というのも、もはやこの時期では他省庁が同省の政策提起を真しに受けとめて、新政策の形

成に反映させる時間的余裕など、ほとんどなかったからである。農水省の一連の動きは、ロープに追い詰められたボクサーの“カウンター・パンチ”にたとえることができ、しかもそれは、かなり強力であったことから、厚生・通産の担当者も、一刻は法案の提出を諦めかかったと言われている。

こうした省庁対立の事態を打開するうえでそれなりの役を果たすことになったのが、内閣官房・内政審議室であった。厚生省と通産省の対立段階では、どちらの省からも要請がなかったこともあって内政審議室が調整に乗り出すことはなかったが、厚生・通産と農水の抗争の場合には、双方からの要請を受けて調整に入っている。当時の内政審議室長・藤井威氏が筆者に語ってくれたところによれば⁶⁾、「両者の対立は、事業者負担の割り振りに相違があるのみで、樹木で言えば幹ではなく枝葉の問題のように思われた。もっとも、「だれがどのようにしていくら負担するのか」は、リサイクル事業をめぐるフィロソフィに関わってくるが、同審議室としては厚生・通産の法案を基本とし、それを前提にして農水が両省案にどれだけ歩み寄れるかを、もっぱら問うことにした」という。

ただし、内政審議室は、藤井氏によると、同室が他の省庁に対して上位に立つ形で解決案を示し、その受け入れを省庁に強いるようなアメリカ大統領型の垂直的調整を行うわけではない。したがって同室では、農水省に先んじて打ち出されていた厚生・通産省案を軸にして、省庁間が話し合い、妥協を図るよう指示したのであった。それが効を奏して、事業者負担の対象には農水省の言い分を取り入れて、中身製造メーカーのみならず容器製造メーカーをも含めることで両者は歩み寄ったが、それでもなおこれら2種の事業者の負担割合をめぐって対立が続いた。

そこで、法案の国会提出のためにはいよいよ時間切れ寸前となっていた4月13日午後、内政審議室は三省の担当局長を呼んで妥協を迫った。しかし、それでもなお農水省食品流通局長が難色を示したため、藤井室長はきわめて厳しい口調で声を張り上げて次の二点を申し渡したと言われる⁷⁾……①本法案を今国会に提案するのは官邸の意思であって、これを断念することは絶対にないこと。

したがって②対立点については5月の連休前までに必ず調整すること。これによってようやく妥協が成立、両者の確執は一応幕を降ろすことになったのである。

藤井氏によると、すでに言及したように内政審議室による調整は、アメリカ大統領型の垂直的調整ではなく水平的な調整であるが、しかし水平的調整にも二種のもの、すなわち積極的調整と消極的調整とがある。積極的調整とは他省庁からの要請を受けることなくして調整に乗り出すことをいい、消極的調整とは他省庁の要請を受けて調整に乗り出すことをさす。本件の場合には既述のように、内政審議室は関係省庁から調整の要請を受けているため、水平的、消極的調整のタイプに入ることになる。さらに本件の場合、他の大多数の案件と同様内政審議室は、当該の容器包装リサイクルの問題事項について内政審議室自らが企画立案を行って調整を試みることはしないで、あくまでも関係省庁が互いに話し合い、自らの努力で妥協点を見出すように求め続けたのであった。つまり、内政審議室は、厚生・通産と農水の対立に対して同室自らが代替案を示して調整を試みたわけではなく、当時の国会開会中に必ず法案の成立を目指すという、官邸サイドの強い意志を示すことでこれら三省に合意形成の努力を強いたのであった。こうして、最終的には官邸官房と内政審議室による“調整ならぬ調整”による関与を受けて、三省はようやく妥協に漕ぎつけることができたのであった。

こうした点で内政審議室が果たした役割を評価しなければならないが、ただ、それにしても今になって筆者がつくづく思うのは、政策形成の当初の段階で関連省庁の担当者が一種のプロジェクト・チームを作り、新政策について合同の調査検討を進めることができなかつたか、という点である。新政策については、環境庁を別にすると、厚生省が当初の段階から調査検討のイニシアティブをとり、その実現に向けて最も熱心に奮闘したが、これによって新政策に関し厚生省が選んだ選択肢は、同省の主管する市町村の廃棄物処理事業と最も結びつきの強いものとなった。選択肢は、厚生省案のほかにもいくつかあり、したがってもしも農水省がもっと早い段階から、しかも厚生省に劣らず情熱を燃やして

その実現に取り組んでいれば、農水省案に近い選択肢が選ばれ、したがって新政策の内容も非常に異なったものになっていたかもしれないのである。多くの場合省庁と政策のアイデンティティは不可避なのだが、しかし、複数の省庁の権限や機能がそれぞれ他に劣らない状態で絡み合っているような問題についての政策形成は、できるだけ早い段階から合同の調査検討の仕組みを作って、それぞれの省庁にとってではなく国民にとって、あるいは日本にとってベストと思われる政策づくりと省庁間調整を可能にするような仕組みを作り出していくべきである。

4. 市民と企業の参加——結語にかえて——

さて、新法をつくるうえでだれが主導的役割を果たしたかと問われれば、それは厚生省であり、次いで通産省であった。その意味ではこの新法づくりは、“官主導型”の政策形成であった。また、これまで取り上げたような省庁間の対立にしても、縄張り争いとか省益と批判されてもやむをえない状況が霞が関に見られたことは否定できない。

ただし、だからと言って省庁の担当部局が政策づくりや新法の制定をめざすことは、それ自体なら批判されるべきことではない。国会や市民団体などの政策能力を強めることが望まれることは言うまでもないが、法案の政府提案制度を廃止することまで主張する人はほとんど皆無だろう。

そこで政府提案の場合、問題になるのは、新政策や新法の内容が担当省庁の独善に陥るのを防ぐ一方、それをより良きものにするためにどのような仕組みが作られ、いかなる努力がはらわれたか、という点である。

本件の場合、新法づくりに最も熱心であった厚生省でいえば、既存の審議会への諮問のほか、それに先立って担当部長の私的諮問機関としての「5人研究会」を設置し、内外の情報収集や自治体、業界、学識者などの意見聴取に努めている。

また、市民（消費者）についても、諮問機関への委員参加が見られたほか、厚生省の担当職員と市民団体との接触は特筆すべきものとなっている。法案の

成立をはかるには、世論の支持が不可欠とふんでいた厚生省は、たとえごく少数の市民の研究会でも、呼ばれれば職員が出かけて説明にあたり、質問に答えたという。法案の国会提案が差し迫ってきた1995年の上半期には1日に3回も市民サイドの集會に出席した職員もおり、彼によればそうした集會への参加は延べ100回は下らないとのことであった⁸⁾。

また、市民団体の方もその多くは新法の制定に期待を寄せていた。もっとも、厚生・通産省案が明らかにされるや、その内容ではごみ問題の本質的な解決にはつながらないこと、あるいは自治体の経費負担が重い反面、企業・業界の負担が比較的軽くおさえられていることなどを理由に、反対の立場をとった市民団体もないではなかった。しかし、その数は少数であった。大多数の市民団体は、いくつかの問題は残るとしながらも、新法は一步前進として受けとめる立場をとった。もちろん、こうした立場にも個々の市民団体ごとに温度差はあるが、全体としてはこのような肯定的な姿勢が目立った。

一方、政策形成過程への市民参加の方法としては、数多くの市民団体は学習会やシンポジウム、フォーラム等々の集會を企画あるいはそれらに参加している。また、こうした集會に出席している厚生省、通産省などの担当者の姿がしばしば見られた。1995年3月には首都圏の市民団体の代表が多数集まって、「包装廃棄物に関する法制化を考える市民フォーラム」を催すなど、市民団体同士のコミュニケーションと連携を強める企画も実現している。市民側の反応や意見、提言などについては関係省庁は、諮問機関での市民委員の発言やマスコミ報道に依るもののほかに、こうした各種市民集會に担当者が出席することで、把握していたはずである。市民団体から提出された陳情や要望なども、その役を果たした。とくに、新法の成立をはかるには世論の味方が有力な武器とみなしていた厚生省は、ことのほか市民との接触には熱心で積極的であった。けれども、これによって厚生・通産省案の重要部分が変更になるということはほとんどなかった。それは、両者が市民サイドの反応を無視したからというのではなくて、市民団体の大多数が両省案を一步前進として前向きに評価していたからである。

次に、企業（業界・経済界）はどうであったか。企業も、ごみ問題がいまやきわめて深刻であることは認識しており、それに対処するには市民、企業、そして行政の三者がそれぞれの役割を適切に分担しながら、協力していかなければならない、と考えている。したがって新リサイクル政策についても、企業の応分の負担はやむをえない、との考え方が主流になっていた。新法であらたに課される「引き取り・再商品化」の責務はそれ相当に重いけれども、分別収集は市町村が市町村の負担で行い、また市民も分別収集に協力するとともに、ごみの収集処理の有料制を受け入れるとなれば、企業側も新たな負担をするのは認めざるをえない、と考えていた。それに、最近になって経済界は、企業の社会的貢献とか、地域社会の一員として企業＝企業市民の重要性を訴えてきており、そうした現状からすれば、企業もリサイクル政策を前向きの姿勢で受けとめていかざるをえない立場にあった。くわえて厚生・通産の両省とりわけ前者は、関連する企業や業界団体を訪ねまわって、新政策への理解と協力を要請している。

いずれにせよ経済界は、行政サイドの提案を受け入れることに全体として前向きであったためか、経済界から国などに対して政府案とは異なった政策の提起が行われるということはなかった。経済界では企業・業界団体が現地視察などをとおして欧米の資料を集め、内部に研究会やプロジェクト・チームなどを設けてリサイクル・システムのあり方を調査するなどの試みが見られたが、その成果が企業による政策提案として国の諮問機関や公けの討論の場に持ち出されることは、ほとんどなかった。それはおそらく、行政側が打ち出した「市町村による分別収集、事業者による引き取り・再資源化」という仕組みが、企業としても妥当なものとなしたことによるのだろう。もっとも、その理由はそれのみではなく、企業・業界団体にしても経済団体にしてもわが国では、民間サイドが進んで公共政策の調査や提案をしていくという、そういった公共的意識や政策形成の仕組みがまだよく育っていないことにも、よるのではなかろうか。

(注)

- 1) 独, 仏のリサイクル・システムについては, 寄本勝美「国際比較としての地方自治——リサイクル事業における市民, 企業, 行政の協力をめぐって」日本行政学会編『地方自治のクロスロード』ぎょうせい, 1995年を参照。
- 2) 容器包装リサイクル法の制定に関し厚生省のキーパーソンの1人であった同省環境整備課長の三本木徹氏は, こうした「省庁と政策のアイデンティティ」の重要性を私に強調した。1995年11月9日における同氏とのインタビュー。
- 3) 環境庁のこうした動きについては, 寄本勝美「新リサイクル・システムに挑んだ環境庁の先導的役割とその限界」『早稲田政治経済学雑誌』第330号, 1997年4月を参照。
- 4) 新法とプラスチック問題については, 寄本勝美「容器包装リサイクル法の成立とプラスチック問題」『早稲田政治経済学雑誌』第324号, 1995年10月を参照。
- 5) 1996年9月2日における森実孝郎氏とのインタビューによる。
- 6) 当時の藤井威内政審議室長とのインタビュー(1997年4月3日)による。
- 7) 『朝日新聞』1995年4月16日付朝刊。
- 8) 厚生省水道環境部環境整備課の由田秀人氏とのインタビュー(1996年12月28日)。

都市問題 関連号 主要目次

第82巻 第5号 1991年 5月号

(定価662円・税込)

特集 ゴミ問題とリサイクル社会の形成

——市民・自治体・企業の責任と役割——

“ごみ二法案”をめぐると二つの提案……………	寄本勝美
大都市におけるリサイクル社会の形成	
——東京都の場合——……………	藤村栄一
リサイクル社会の形成と自治体行政の役割……………	田口正己
リサイクル社会の形成と市民運動……………	井手敏彦
大都市におけるリサイクルへの挑戦……………	桑原美和子
——目黒区のリサイクル事業——	