

[目次]

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**

岡 本 哲 和

関西大学

1995年6月9日、国会において「容器包装に関わる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律案」、いわゆる容器包装リサイクル法が可決・成立した。同法は消費者、市町村、事業者がそれぞれ責任を分担することによって、増え続ける容器包装廃棄物を効率的にリサイクル化することを目的としている。

本書は、この容器包装リサイクル法がなぜ、そしてどのように制定されたかに焦点を合わせ、それに対して政治学及び行政学の視点からの分析を加えた研究である。分析にあたって用いられるのは、いわゆる process-tracing の手法である。この process-tracing とは、政策決定に関する特定の事例を取り上げて、そこにかかわる主要なアクターを抽出し、特定の争点をめぐって諸アクター間で繰り広げられる政治的相互作用の様態を時系列的かつ克明に記述していく分析手法のことを指す。この分析手法を用いた政策研究は、今ではさほど珍しくない。特に 1980 年代以降においては日本政治研究への適用が盛んに行われ、多くの業績が生み出されている。

このような分析手法のオーソドックスさにもかかわらず、本書をとりわけ興味深いものとしているのは、次の 2 つの点である。第 1 は、容器包装リサイクル法の制定過程を分析対象として取り上げたのが、ゴミ問題研究の第 1 人者であったという点である。素材に対しては、最適の料理人が登場したとも言い得るであろう。

そして第 2 は、著者自身が政府関係の諮問機関や研究会を通して、同法の形成過程

に深く携わっていたことである。process-tracing を用いた分析を行う場合、研究者が政策決定に関わる豊富なインサイド・ストーリーを利用できることは大きな強みとなる。「内幕まで書いたから、もうみんなこれからは本当のことを話してくれないんじゃないかな」とは本書とは別のところで語られた著者の言葉であるが（『朝日新聞』1998年9月5日）、政策形成の当事者のみが知り得た事実の開示は、容器リサイクルの問題に関心を持つ読者のみならず、日本の政策過程全般に関心を持つ研究者にも興味を抱かせるであろう。

第1章から第3章においては、法案作成をめぐる政府内部の動きに焦点が据えられる。容器リサイクルの問題においてアジェンダ・セッターの役割を果たしたのは環境庁であった。1992年に環境庁は著者を座長とする「リサイクルのための経済的手法検討会」を設置し、容器包装リサイクルの法制度化にいち早く取り組み始める。この動きに対抗し、厚生省は生活環境審議会の下に専門委員会を設けてリサイクル方式についての独自案を取りまとめ、イニシアティブを独自に発揮しようとする。ちなみに、著者はここでもそのメンバーの一人であった。また、かねてから新たなリサイクルシステムを作ることに興味を持っていた通産省は担当者同士の交流を通じて厚生省と徐々に共通の認識を有するようになり、容器包装リサイクルシステムについての「厚生・通産連合軍」が成立するに至る。これらのアクター以外に農水省までも巻き込んだ法案作成をめぐる省庁間の対立と妥協の一連の動きが、本書では克明に描き出されている。

著者は、容器包装リサイクル法の制定は官僚主導で行われたとの見方を提示する。最終的に選択されたアイデアは、厚生省による「市町村による分別収集・事業者による引き取りと再生利用」方式であった。一方で、市民団体、企業、国会議員、自治体、労働組合といった諸アクターは、政策の選択や修正にはほとんど影響を及ぼすことができなかつたとされている。第4章以降では、これらのアクターの動きが記述されるとともに、それらがなぜ実質的な意味では政策形成に参加し得なかつたかが示される。

もっとも、政府外のアクターがまったく蚊帳の外におかれていたというわけではない。本書においても、厚生省の担当者がこまめに市民団体主催の集会や研究会に出向き、積極的に法案についての説明を行ったり質問に答えたりした（のべ100回以上も参加した職員もいる）事実が明らかにされている。また、著者は自治労の厚生省に対する協力が、法案成立にとって欠かすことのできない要因の一つであったとの見方を示している。

日本の政策決定過程が官僚主導型ではなく、むしろ多元主義的であることの証左として、これらの事実を引用したい誘惑に駆られる研究者もいることであろう。実際のところ、政府外のアクターがどれだけの役割を果たし得たかについては著者自身の判断にも揺らぎがあるし、(たとえば市民団体の影響力に対する評価として、104 ページと 108 ページの記述を比較せよ。)この点について必ずしも記述に一貫性が保たれているわけではない。

だが、著者の主たる関心は、容器包装リサイクル法案の制定過程を特定の政策決定モデルに押し込める形で説明するところにはないのである。ましてや、この事例から得られた知見を基にして、政策決定に関する新たな分析枠組みを提示しようとするのでもない。むしろ著者は、規範的議論につながる問題を提起しようとしている。著者の立脚する点は、社会におけるアクター、とりわけ市民が、政策の選択や修正をなし得るという実質的な意味において今まで以上に政策形成に参加「すべきである」との考え方である。容器包装リサイクル法のケースでは、市民団体が十分な専門能力を持ち得なかったことが政策形成への参加の阻害要因になったとされている。著者はこのことを政治過程に関わる客観的事実の一つとして例示するだけにとどまらず、そこから一步踏み出して市民の政策形成能力を高めるための方策をも考察の対象にしようとする。著者によって指摘される研究 NGO の必要性は、そのための具体的方策の一つである。

さらに、著者の議論は市民団体がとるべき政治上の戦術の問題にまで及ぶ。容器包装リサイクル法案の制定に関しては、著者を含めた学識経験者が役所に利用されてしまったとの批判が、とりわけ市民団体の側から寄せられることが多いとされる。つまり、学識経験者は厚生省案の旗振り役に過ぎなかったのではないか。本書の終章である「政策の形成と研究者」は、それに対する反論であるという。そこにおいて著者は、一定の目的を達成するためには時には妥協が必要であるとの意見を述べている。容器包装リサイクル法案についてはとりあえずそれを成立させることが重要な前進なのであり、完璧な理想を追求し過ぎることは結局のところ成果ゼロにつながりかねない。現実の政治の中で目的を達成するためには、時にはリアリストたることも必要である。これは自己に対する「言い訳」などではなく、今後その役割に著者が期待する市民団体に対して向けられた、強いメッセージであるように思える。

いずれにせよ、本書は容器包装リサイクル法作成の当事者による貴重な記録であり、後の政策研究者や環境問題に関心を持つ多くの人々に有益な情報を提供していくこと

であろう。

容器包装リサイクル法が施行されて今年（1999年）で2年。施行後の同法に対する評価の中には、厳しいものも見受けられる。本書で取り上げられたアジェンダ・セッティングや政策決定のステージに加え、同法のインプリメンテーションについての行政学的な研究が著者によって行われることを期待するのは評者だけではないだろう。