

近時のプラスチック資源循環政策形成過程の比較分析

-イギリスと日本を例として-

A Comparative Analysis of the Making Process of Recent Plastic Recycling Policies

- The Cases of the United Kingdom and Japan -

○板橋千明*・野津 喬*

Chiaki Itabashi, Takashi Nozu

1. はじめに

海洋プラスチック問題への意識の高まり等から、2010年代半ばより、プラスチック資源循環は新たな局面を迎えた。新たなインパクトにより「政策の窓」が開き、各国・地域は新たな対応策を打ち出している。その内容は一様でなく、例えば同じくEUに属さない先進国であるイギリスと日本の政策手法には大きな隔たりがある。市場重視の独自のEPR制度を有していたイギリスは、ブレグジットにも関わらず規制色の強いEUの本流に近づきつつあり（表.1）、日本の「プラスチック資源循環促進法」（2022年施行、以下「プラ新法」と略記）は自主取組、規制緩和が主体である⁽¹⁾。

本報告では、両国の政策形成過程に着目し、差異発生の原因をサバティエの唱道連携モデルを援用しつつ明らかにする。具体的には政策形成に関与する主要アクターの、政策形成の「場」（政策サブシステム）における言説、アクター間の連携・反発、政策学習の動向がいかなるレベルの政策転換をもたらしたのか、政策検討開始から決定までの過程追跡を実施して原因を探り、その意味するところを考察する。

2. 分析対象資料

イギリスは「コンサルテーション」*文書（対象：Plastic Packaging Tax、包装廃棄物規則見直し）、日本は「審議会」議事録（対象：プラ新法）を中心に分析する。理由は、両者が政策形成における主要な「場」と考えられることに加え、①前者は結果公表文書において、政府の質問ごとに意見概要、選択肢がある場合の賛成、反対等の比率、回答者の属性の傾向などが示され、更に政府の意見、決定事項、今後の取り組みの方向などが公表されること、②後者は公開議事録により各アクター、政策ブローカー（有識者、官庁の政策担当者）の言説がリサーチ可能であり、共に本研究遂行に好適と考えたことによる。

表.1 イギリスのプラ対策強化

No.	項目	実施時期
1	Plastic Packaging Tax	2022/4施行
2	包装廃棄物規則（EPR）見直し	2024～
3	家庭廃棄物分別、回収方法改善	2024～
4	DRS（デポジット制度）導入	2026～
5	使い捨てプラ製品使用禁止	2015～順次

*早稲田大学大学院 環境・エネルギー研究科 Graduate School of Environment and Energy Engineering, Waseda University 〒169-8550 東京都新宿区西早稲田 1-3-10 早稲田キャンパス 29-7 号館
E-mail: chiaki-itabashi@moegi.waseda.jp

※ブレア政権から実施。政府から政策案の概要と質問を文書で関係団体に送付するとともに、ホームページにも掲示し意見募集する制度。日本のパブコメに一見類似するが、期間は3か月程度と長く、複数回実施のケースも多い。制度の根幹から国民、ステークホルダーの意見を問い、共に政策を形成しようとする姿勢が強い。

3. 分析結果

分析結果を表2に示す。

表2. イギリス、日本の政策形成過程の比較

	イギリス	日本
1.政策検討開始前の状況	従来政策の行き詰まり(国家監察院の批判等)	プラリサイクルに関する議論は小康状態
2.外的事象(インパクト)	エレンマッカーサー財団報告書(2016)等 (国民の強い関心, ブループラネットII 現象等)	海洋プラスチック憲章(2018) (日本署名せず, 内外の批判)
3.政策立案者(アジェンダ セッティングパワー)の対応	大規模な総合改革のアジェンダ設定(表1)	対外的に日本の姿勢を速やかに表明する必要 (大阪G20を意識⇒取りまとめ優先 「プラスチック資源循環戦略」をまず策定)
4.提案された政策の内容 (下記5.に關係するもの)	・廃棄物収集費用の生産者支払い化 ・生産者費用負担の一元化(シングルポイント化) ・生産者責任組織(PRO)一元化 (主要アクターの産業界の意向に反する提案含む)	プラ新法(実行策)⇒「通りやすい案」を設定 ・日本の政策全般の流れである「自主性尊重」 ・生産者責任の在り方に踏み込まず 生産者の費用負担に関する規定なし
5-1.アクターの言説の傾向	【産業界】(生産者責任強化、負担増に反対) ・廃棄物収集費用の生産者支払い化: 反対 ・生産者費用負担の一元化: 業界により意見相違 ・生産者責任組織の一元化: 反対 【自治体、NGO等】(生産者責任強化に賛成) ・廃棄物収集費用の生産者支払い化: 賛成 ・生産者費用負担の一元化: 賛成 ・生産者責任組織の一元化: 賛成	【産業界】(生産者責任強化、負担増に反対) ・生産者のリサイクル費用負担: 負担増に反対 ・廃プラ焼却処理の制限: 反対(現状の追認) ・業界、企業単位のリサイクル目標数値設定: 反対 【自治体】(自治体の経費負担増に関心) ・リサイクル関連費用の増加: 生産者ではなく国に支援要請 ・生産者による自主回収: 歓迎 ・廃プラ焼却量の削減による売電収入減を懸念
5-2. // 対立の様相、帰結	コンサルテーション及びメディア等でも活発な議論 経済界の意向に反した決定もなされた (例: 廃棄物収集費用の生産者負担化、 生産者費用負担の一元化)	審議会では、産業界、自治体はそれぞれの の主張、要望(上記5-1.)を論ずるが、対立する ことはなく、政府案に沿った審議、合意形成
6.政策形成の「場」への参加	コンサルテーションに一般国民、NGO等が参加	審議会等による閉じたシステムでの意思決定 (一般国民、NGO等の参加は限定的)
7.国民、ステークホルダーの 意見による政府原案修正	複数あり(顕著な例として、Plastic Packaging Tax における輸入品の取扱い)。コンサルテーション での応答は「政策学習の場」という。	パブコメでの修正は表現の微修正のみ
8.政策アウトプット	改革政策の実現(材料課税実施、EPR見直し他)	自主性ベースの小幅な変更

4. 結論

主要アクターである産業界の言説に基本的な相異はなく、政策アウトプットにおける改革レベルの差の原因とは言い難い。保守政権の続く両国だが、政府がリーダーシップを発揮して産業界を説得することもあるイギリスは、コンサルテーションという国民参加の「場」も活用し、関心の高い国民、団体の参加を得て、政策学習を行いながら環境政策の前進を図っているかに見える。環境政策に関する「参加」では環境公益訴訟などの訴訟面、アセスメントへの参加等に関する言及が多いが、「政策形成プロセスへの参加」の意義もより強調されるべきと考える。

参考文献

- (1) 大塚 直 (2021) 「プラスチックに関わる資源循環の促進等に関する法律についての考察」
『Law and Technology』 No. 92、29-39 頁。