

プラスチック汚染に関する条約交渉について

ながれ

小林 豪 (こばやし ごう/環境省 プラスチック汚染国際交渉チーム長)

●プラスチック汚染問題

プラスチック汚染は、今や地球規模で解決すべき深刻な環境問題である。プラスチック製品は軽量かつ耐久性に優れ、私たちの日常生活に欠かせない存在となっているが、環境中に流出すると分解せず蓄積し、汚染問題となる。プラスチックに使用される化学物質には、人の健康や環境への影響が懸念される物質もある。ただし未解明な点も多く、現在様々な研究が進められている。

そうした中、プラスチックの生産量は年間約4億トンに達し、年々増え続けている。このうち適切に処理されないものが海洋をはじめ環境中に流出しており、OECDの推計によれば、その量は年間約2200万トンに達する。適切に処理する能力が生産量の伸びに追いつけなければ、必然的に環境へのプラスチックごみの流出量も増えていってしまう。

プラスチックごみが適正に処理されない背景には、回収・リサイクルの担い手不足やインフラの未整備に加え、使い捨てプラスチック製品の過剰生産・使用が指摘されている。そもそもリサイクルすることを念頭に置かないプラスチック製品も多く、世界的なプラスチックのリサイクル率は依然として低い(世界全体で約9%との報告あり)。十分に管理されていない設備や方法による焼却や埋立に伴う健康被害や環境負荷も課題となっている。

このような状況に対処するため、国際社会ではプラスチック汚染を防止するための法的拘束力のある枠組み、すなわち国際条約を求める声が高まっていき、2022年の国連環境総会において、条約策定に向けた

交渉をするための政府間交渉委員会(INC: Intergovernmental Negotiating Committee)の設置が全会一致で決議された。

●条約交渉の開始と経過

INCは条約の案文を交渉するための会合である。国連環境総会決議に基づき設置され、その任務(条文案を作り、それに合意すること)を2024年末までに完遂することを目標とし、2022年11月にウルグアイ(プンタ・デル・エステ)にて初回会合(INC 1)が開催された。その後、約半年に一度の頻度で会合が開催され、フランス(パリ)でINC 2、ケニア(ナイロビ)でINC 3、カナダ(オタワ)でのINC 4に続き、2024年11月から12月にかけて予定された最終会合として韓国(釜山)でINC 5が開催された。

INCの序盤では「プラスチック汚染を終わらせること」や「プラスチックを安全に使い、資源として循環利用すること」を目指すべきとする主張・発言が相次ぎ、条約が目指すべきものについて一定の共通理解が見られた。

こうした議論の後、INC 3では具体的な条文案ができ、条文ごとの議論が始まったが、各国が様々な案文を提出し、あるいは文言の修正・削除を求め、難読かつ長文のテキストへと変化していった。このため、INC 5の直前にルイス・バジェスINC議長が簡素化した条文案を新たに提示し、議論の仕切り直しが行われた。

交渉が難航している背景には、INC序盤で議論された、条約が目指すべき社会像については一定の共通理解があるものの、その実現方策には様々な意見があること、すなわち

本条約が焦点を当てるべき対策やその厳しさなどをめぐる各国の見方の違いがある。それは大きく次の3つに大別される。

1. プラスチックのライフサイクル全体（生産や設計から廃棄・リサイクルまで）をカバーしつつ、各国の事情の違いを考慮して柔軟性を持たせた枠組み（日本や韓国等が支持）
2. 各国バラバラではない国際的なルールが必要であり、特に上流（生産・設計段階）で厳しい規制を導入する枠組み（EU諸国や一部の途上国が支持）
3. 汚染は廃棄物管理の問題であり、各国には廃棄物管理の強化を求め、先進国がこれを支援する枠組み（産油国等が支持）

このような考え方の違いもあり、INC 5では、（1）プラスチックの生産のあり方をめぐる条文、（2）使い捨てプラスチック製品など特定の製品や悪影響が懸念される特定の化学物質を規制する条文、（3）途上国への資金や技術等の支援に関する条文、で各国の主張が乖離した。また、プラスチック製品の設計のあり方や廃棄物管理、各国の対策計画の策定を求める他の条文案についても、会合期間中に最終合意に至らなかった。このため、交渉を継続するための再開会合（INC 5.2）を開催することを決定し閉幕した。

INC 5.2は、本年8月にスイス・ジュネーブで開催される予定であり、次こそ合意に至れるよう、現在各国が非公式な対話・調整を進めている。

●日本の取組と国際的役割

日本は、早くからプラスチック汚染に関する国際的議論をリードしてきた。その象徴が、2019年のG20大阪サミットで提唱された大阪ブルー・オーシャン・ビジョンである。G20議長国として日本はG20各国に対し、

2050年までに海洋プラスチックごみの排出をゼロにする目標を掲げることを呼びかけ、受け入れられた。

INCが始まってからも、日本はINC副議長（アジア太平洋地域の代表も兼ねる）を輩出しており、交渉の公平かつ円滑な進展に向けてアジア太平洋諸国の交渉参加を促しつつ、同地域内での活発な情報・意見交換を実施している。また、同地域とINC議長との意思疎通、いわばパイプ役を果たしている。さらに、本条約を野心的かつ実効的なものとすることを求める国々とともに、高野心連合（HAC：High Ambition Coalition）に参加し、議論に積極的に参加している。

日本が国際交渉で重視しているのは、以下の3点である。

1. プラスチックの大量消費国や排出国を含むできるだけ多くの国が参加し、着実に対策を実施する実効性のあるものとする
2. 条約に基づく取組は科学的知見や各国の対策経験の蓄積を踏まえ段階的に強化していくこと
3. プラスチックの生産から廃棄までのライフサイクル全体を対象に取り組むこと

その際、日本国内の様々な制度・技術・取組を紹介しつつ、各国の理解と協力を呼びかけている。

●今後の展望と課題

INC 5.2は、交渉の山場となる。合意には全会一致が求められるため、各国の信頼関係を深め、共通認識を醸成することが不可欠である。日本がこれまで果たしてきた役割を踏まえ、実効的な条約の早期合意に向けて交渉していく。国内においてもプラスチックの資源循環の更なる促進、プラスチック汚染の廃絶に必要な措置に関する議論を進めていく。