

海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策 に関する条約締結交渉についての意見書

2024年（令和6年）9月19日

日本弁護士連合会

海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策のため、2022年3月、国連環境総会において政府間交渉委員会（INC）が設置され、現在、「海洋プラスチック汚染を始めとするプラスチック汚染対策に関する条約」（以下「本条約」という。）の締結に向けた政府間交渉が行われており、本年11月25日から12月1日まで韓国において実施される第5回政府間交渉委員会（INC5）において本条約内容の合意が目指されている。

プラスチック汚染は、世界共通の深刻な環境問題であるとともに、プラスチックに含有される有害化学物質に対しては、生態系ひいては生命・健康への潜在的なリスクとして予防的アプローチが求められる。プラスチックの適切な管理は、循環型経済を核とする持続可能な社会の形成に不可欠であり、資源の節約と循環を通じて、気候危機対策にもつながるものである。

当連合会は、2021年（令和3年）3月18日付け「今後のプラスチック資源循環政策についての意見書」¹（以下「2021年意見書」という。）を取りまとめ、プラスチック資源循環政策については、①プラスチック製品のリデュース（発生抑制）の徹底が重要であり、数値目標として、少なくとも2030年までにはワンウェイ²のプラスチックの排出をゼロとする目標を設定すべきであること、②熱回収（廃プラスチックを燃やして熱を得ること。）の割合を限りなく低減させること、③拡大生産者責任³等を徹底した循環型社会にふさわしい統一的な法制度を整備すること、④プラスチックに使用される有害化学物質を規制（使用が認められる添加剤等のみを掲載するポジティブリスト制の導入などプラスチックの生産段階からの規制）すること、という4点を含む政策を実施すべき

¹ https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2021/210318_5.html

なお、当連合会としては2021年意見書以前にも2018年12月20日付け「海洋プラスチック問題に対する意見書」(https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2018/181220_4.html)を発出し、また、2021年意見書以降も2021年5月21日付け「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案についての会長声明」

(https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210521_4.html)などで一貫してプラスチックに関する取組の強化を訴えてきた。

² 一度使用した後にその役目を終えること。使い捨て。

³ 拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）とは、経済協力開発機構（OECD）が提唱した概念であり、生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適切なリユース・リサイクルや処分に一定の責任（物理的又は財政的責任）を負うという考え方である（循環型社会形成推進基本法第11条第2項、第3項、第18条）。拡大生産者責任の重要性については、2021年意見書参照。

旨の意見を述べた。

日本政府は、プラスチック汚染対策の条約策定交渉に関する高野心連合（H A C）⁴に加入しているにもかかわらず、これまでのところ、本条約の I N Cにおいて、事業者に対して影響が及ぶ国際的な生産規制の強化への消極的姿勢を示していると言わざるを得ない。

よって、当連合会は、以下のとおり提言する。

第1 意見の趣旨

日本政府は、日本が海洋国家であり、プラスチックの海洋汚染に重大な利害関係を有することに鑑み、実効的かつ適切な本条約となるよう、リーダーシップを発揮して条約締結交渉を行うべきである。

具体的には、本条約の各条項案について、以下の点に関して積極的に提案を行う等の対応をとるべきである。

1 一次プラスチックポリマーの削減について

本条約においては、一次プラスチックポリマー（製品になる前のプラスチック素材そのもの）の削減についての条項が検討されている。

日本政府は、2021年意見書で1つ目の意見として述べたプラスチック製品のリデュース（発生抑制）の重要性にも鑑みて、一次プラスチックポリマーの生産を各国一律に削減する目標設定を義務付ける条項案に賛同した上で、より厳しい削減目標が設定されるよう各国に働きかけるべきである。

2 ワンウェイプラスチック等の問題がある回避可能なプラスチック製品について

本条約においては、ワンウェイプラスチック等の問題がある回避可能なプラスチック製品について、共通の判断要件に基づきこれをリスト化した上で、リスト化されたプラスチック製品について、一定時期までに生産・販売等の禁止を義務付ける条項などが検討されている。

2021年意見書で1つ目の意見として述べたとおり、日本政府としては少なくとも2030年までにはワンウェイのプラスチックの排出をゼロとする目標を設定すべきであって、これに沿う条項となるよう、日本政府として各国に働きかけるべきである。

また、本条約に関するジョージア、ペルー、ルワンダ、イスラエルによる

⁴ 2040年までにプラスチック汚染を終わらせるとの目標を掲げ、持続可能な水準のプラスチックの生産・消費、プラスチックの資源循環（リサイクル）の促進、プラスチックごみの適正管理等を追求する国家のグループ。ノルウェー及びルワンダが共同議長を務め、日本が加盟した2023年5月時点では日本を含め55か国が参加。

<https://www.meti.go.jp/press/2023/05/20230526005/20230526005.html>

共同提案⁵は、一定のワンウェイプラスチックや意図的に添加されたマイクロプラスチック等について2030年等の期限までに禁止することとしており、少なくともこの共同提案に賛同すべきである。

3 拡大生産者責任等について

本条約においては、各国に、国内で生産・利用されるプラスチック製品について、共通の設計・性能要件に適合させるとともに、その認証・表示の仕組みを設けることを義務付ける条項や、拡大生産者責任（EPR）制度を確立し、運用することを推奨する条項等が検討されている。

2021年意見書で3つ目の意見として述べたとおり、実効的な拡大生産者責任制度を導入することが、事業者の創意工夫によるリデュース（発生抑制）や、環境配慮設計等を行わせるよう誘導することでリユースやリサイクルを促進することにもつながる。そこで、拡大生産者責任制度を確立し適切に運用する法的義務を各国に課す条項に賛同すべきである。

4 有害化学物質について

本条約においては、各国に、危険性があるものとしてリスト化された化学物質等について、これにかかるプラスチック製品の生産・販売等を禁止する条項等も検討されている。

2021年意見書で4つ目の意見として述べたとおり、有害化学物質が生態系等を循環することが明らかになっていることから、危険性のある化学物質を含むプラスチック製品について禁止、制限することは必須である。

日本政府は、少なくともノルウェー、クック諸島、ルワンダによって共同提案された初期リスト⁶に賛同し、禁止、制限、段階的廃止の規制措置を期限までに講じる義務が本条約に盛り込まれるよう各国に働きかけるべきである。

⁵ この共同提案においては、有害性がある・リサイクルが困難であることなどから「EPS（発泡ポリスチレン）包装」、「PS（ポリスチレン）包装」、「PVC（ポリ塩化ビニル）包装」を、マイクロプラスチックに分解されてしまうことから「オキソ分解性製品」を、そして「意図的に添加されたマイクロプラスチック（5mm以下の微細なプラスチックのこと。洗顔料・歯磨き粉等のスクラブ剤等に利用されているマイクロビーズ等がある。）」を、2030年までに製造・輸出入ができないようにするものとされている。また、一度限り短期間しか使われないワンウェイプラスチック（使い捨てのプラスチック食器類など）については期限は未定とされているが将来的に製造・輸出入ができないようにするものとされている。

Proposal on Initial List of Problematic and Avoidable Plastic Products
(https://resolutions.unep.org/increas/uploads/initial_plastic_products_list_georgia_peru_rwanda_switzerland_thailand.pdf)

⁶ この共同提案においては、発がん性、内分泌攪乱性、環境毒性、健康への毒性、標的臓器への毒性などの観点から、禁止又は排除される「リスト1」と回避及び最小化すべき「リスト2」とに分けて、制限されるべき化学物質類として、フタル酸エステル類、ビスフェノール類、アルキルフェノール類、難燃剤、重金属類などの中から個別の化学物質がリスト化されている。

An approach for criteria and lists of chemicals of concern
(https://resolutions.unep.org/increas/uploads/chemicals_of_concern_in_plastics_proposal_by_cook_islands_rwanda_and_norway.pdf)

第2 意見の理由

1 はじめに

プラスチックがリユースやリサイクルなどを含めて有効利用される割合は、世界的に未だ低く、不適正な処理によって世界全体で年間数百万トンを超えるプラスチックごみが陸上から海洋へ流出していると推計されている。このままでは、2050年には海洋中のプラスチックの重量が魚の重量を上回ると試算される⁷など、地球規模での環境汚染が懸念されている。

また、マイクロプラスチック汚染による生態系への悪影響についても、後述のとおり重篤な懸念が示されている。

さらに、プラスチックのライフサイクルを通じた適正な管理は、資源循環型社会の形成にとって不可避の課題であるとともに、石油資源の節約や焼却量の減量を通じて気候危機対策にも寄与するところが大きい。

これらのことから、プラスチック汚染に対する効果的な措置をとるため、2022年3月、国連環境総会において「プラスチック汚染を終わらせる」ことを目的として、法的拘束力のある国際文書（条約）策定に向けた政府間交渉委員会（INC）が設置され、同時に2024年末までにこの作業を終えることを目標とすることについて合意がなされた。

そして、現在、本条約についての締結交渉がなされているところである。

日本政府はこの間、2019年の大阪G20サミットで2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を提案して首脳間で共有されることに成功し、さらに2023年5月にはプラスチック汚染対策の条約策定交渉に関する高野心連合（HAC）に参加するなど、プラスチック汚染対策を積極的に進める姿勢を世界に示してきた。

それにもかかわらず、第4回政府間交渉委員会（INC4）までの議論においては、日本政府は、一次プラスチックポリマーの削減については法的拘束力のある統一ルールの制定ではなく、気候変動に関するパリ協定の枠組みと同種の共通ガイドラインの下で各国が自主的に選択できる管理措置の導入を主張している。また、ワンウェイプラスチック等の問題がある回避可能なプラスチックについても一定の期限を区切って禁止等の対応をとることについて明確な態度を示しておらず、有害化学物質についてリスト化した上で規制することについても消極的な姿勢をとるなど、いずれもプラスチック汚染の深刻化に対する

⁷ 環境省「環境・循環型社会・生物多様性白書」（2019年度）

対応としては不十分な対応にとどまっていると言わざるを得ない。

このような姿勢は、国内法において、プラスチックに関する規制としては基本的に事業者の自主性に委ねる「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」（以下「プラスチック資源循環促進法」という。）の制定にとどまっていることとも関連しており、生産規制の影響を受ける事業者への配慮が見て取れる。

当連合会は、上述のとおり、2021年意見書において、プラスチック資源循環促進法制定に先立ち、プラスチック資源循環政策については、①プラスチック製品のリデュース（発生抑制）の徹底が重要であり、数値目標としては、少なくとも2030年までにはワンウェイのプラスチックの排出をゼロとする目標を設定すべきであること、②熱回収（廃プラスチックを燃やして熱を得ること。）の割合を限りなく低減させるべきこと、③拡大生産者責任等を徹底した循環型社会にふさわしい統一的な法制度を整備すること、④プラスチックに使用される有害化学物質を規制すること（添加剤等のポジティブリスト制の導入などプラスチックの生産段階からの規制）、という4点を含む政策を実施すべき旨の意見を述べたところである。日本政府は2021年意見書の趣旨に沿うような本条約の内容とすべく、また、企業の自主性に委ねるのではなく、実効的かつ適切な規制の仕組みが本条約において構築されるよう、リーダーシップを發揮して条約締結交渉を行うべきである。

すなわち、プラスチック汚染を止めるためには、まずその根本原因であるプラスチックの大量生産から脱却することが必要不可欠である。

また、プラスチック製品のリデュース（発生抑制）や効果的なリサイクルのために、事業者の自主性に委ねるのではなく、制度として生産者に責任を課す拡大生産者責任制度の導入が必須であることは、循環型社会形成推進基本法第11条の拡大生産者責任の規定が日本の個別リサイクル法制の拡充に果たしてきた役割をみても明らかである。

加えて、プラスチックには多種多様な化学物質が大量に使用されており、プラスチックのリユース・リサイクルを促進していく場合、それに含有される有害化学物質も循環し、環境を汚染し続けるおそれがあり、これは海洋国家である日本にとっても極めて重要な問題である。したがって、有害な化学物質の管理・規制も必須である。

以上の点を踏まえ、INC5においては、日本政府は本条約の各条項案について、具体的に以下の点について積極的に提案を行う等の対応を行うべきである。

2 一次プラスチックポリマーの削減について

本条約の条項案では、一次プラスチックポリマーの削減について、各国に一律の生産・供給削減目標の設定を義務付ける案のほか、世界目標を設定し、これを達成するために各国が独自に国家目標を設定すること等を義務付ける案などがオプションとして示されているところである（Part II-1⁸）。

2021年意見書で1つ目の意見として指摘したとおり、プラスチック廃棄物による海洋汚染を止めるために、まずはリデュース（発生抑制）の徹底が重要であり、プラスチック製品のリデュース（発生抑制）の明確な数値目標を設定することは必須である。そもそも日本は、ワンウェイのプラスチック容器包装廃棄量（一人当たり）が世界で二番目に多いと国連から指摘されており⁹、そのような立場にある以上、日本政府としては、各国一律の生産・供給削減目標の設定を義務付ける条項案に賛同した上で、より厳しい削減目標が設定されるよう働きかけるべきである。

仮に一律規制が困難な場合においては、少なくとも日本は各国が独自に国家目標を設定する条項には賛成した上で、これまで多量のワンウェイプラスチック容器包装を排出してきた国として、世界的な削減目標を超える野心的な国家目標を設定すべきである。

なお、その際には国際的には認められない日本独自の解釈（例えば代替品について、その代替品が安全で、環境負荷が小さく、持続可能であるか等を十分考慮することなく、バイオプラスチックであることのみをもって削減と評価すること等）が許容されるようなことは決してあってはならない¹⁰。

3 ワンウェイプラスチック等の問題がある回避可能なプラスチック製品について

本条約においては、ワンウェイプラスチック等の問題がある回避可能なプラスチック製品について、禁止や削減が提案されている。具体的には、上述のジョージア、ペルー、ルワンダ、イスラエルによる共同提案では、共通の判断要件¹¹に基づきこれをリスト化した上で、リスト化されたプラスチック

⁸ 本条約案の項目及び条項。以下「Part●-●」と記載された部分について同じ。

⁹ 国連環境計画「SINGLE-USE PLASTICS : A Roadmap for Sustainability」（2018年6月）

¹⁰ 例えばバイオマスプラスチック（原料として植物などの再生可能な有機資源を使用するプラスチック）は、温室効果ガスの排出抑制という点で気候危機には資するとしても、必ずしも生分解性を有しない。さらには生分解性を有するバイオプラスチックであっても、海水中において当然に分解されるもの（海洋分解性プラスチック）は極めて限られており、マイクロプラスチックを含む海洋プラスチック問題の解決にはつながらない。2021年意見書参照。

¹¹ 脚注5のジョージア等の共同提案では、人体又は環境への有害性、リユース・リサイクルの実質的困難性、代替的回避方法があるもの（リユースモデルへの変更可能性）、他の製品のリサイクル等を困難にするもの、自然界に放出されやすい

製品について、一定時期までに生産・販売等の禁止等を義務付ける条項などが検討されている（Part II-3）。

2021年意見書で1つ目の意見として述べたとおり、日本だけで年間数万トンのプラスチックごみが海洋に流出している現状において、プラスチックの生産がなされる限り、リサイクル等の方法だけではプラスチックによる汚染を完全にゼロにすることはできない。日本政府としては少なくとも2030年までにはワンウェイプラスチックの排出をゼロとする目標を設定すべきであり、少なくとも上記共同提案に沿うような条項になるよう各国に働きかけるべきである。

また、2021年意見書で述べたとおり、マイクロプラスチックによる生態系への影響が懸念されている¹²。そして、マイクロプラスチックは海産物の摂取等により人体からも検出されており、人体への悪影響が懸念される。日本の沿岸海域においてもマイクロプラスチックが検出されており^{13¹⁴}、陸域での社会活動によりマイクロプラスチックが発生していることが明らかとなっている。

これらのことからすれば、マイクロプラスチックに関する規制は重要であり、マイクロプラスチックに分解されてしまう「オキソ分解性製品」や「意図的に添加されたマイクロプラスチック」¹⁵についても、上述のジョージア等の共同提案のとおり、2030年までに禁止すべきとする内容の条項となるよう日本政府として各国に働きかけるべきである。

日本政府の声明においても、本条約において2040年までの追加的汚染をゼロにする野心を盛り込むべき旨が表明されているところ¹⁶、2040年までの追加的汚染をゼロにするのであれば、ワンウェイプラスチックやマイクロプラスチックといった汚染の原因となりやすくかつ回避可能なプラスチックは、それより早期に禁止すべきであり、その観点からも上記趣旨の条項に

¹² 性質のもの、意図的に添加されたマイクロプラスチックを含む製品、といった問題の性質に応じたカテゴリーへの該当性を判断基準としている。その上で上記カテゴリーに該当するものとして、脚注5に記載した①一定の包装材、②オキソ分解性製品、③意図的に添加されたマイクロプラスチックを2030年までに、④一度限りの短期間使用のプラスチック製品を合意する時期までに、それぞれ製造・輸出入を禁止すべきとしている。

¹³ 環境中における難分解性、蓄積性（生物濃縮性）、有害性が問題とされており、マイクロプラスチックの残留性有機汚染物質（POPs）を分析した結果、ポリ塩化ビフェニル（PCB）については、マイクロプラスチック 1 g当たり数ngから百数十ngが検出され、ポリ臭化ジフェニルエーテル（PBDE）については、沖合域で採取した漂流マイクロプラスチックに関して、全ての地点で検出されている（環境省「平成28年度海洋ごみ調査の結果について」）。

¹⁴ 環境省「平成29年度海洋ごみ調査の結果について」では、海中密度は1地点を除いた調査地点で0.1～1.4個/m³であった。

¹⁵ 東京理科大学・愛媛大学プレスリリース「全国の河川における深刻なマイクロプラスチック汚染の実態を解明」（2018年10月31日）によれば、日本全国の29河川36地点における大規模調査の結果、29河川中26河川（全体の9割）においてマイクロプラスチックが発見され、市街化して人口密度が高い河川ほどマイクロプラスチック濃度が高かった。

¹⁶ 脚注5参照

¹⁶ <https://www.meti.go.jp/press/2024/04/20240430005/20240430005.html>

賛同すべきである。

4 拡大生産者責任等について

拡大生産者責任を本条約上どのように位置付けるかについても、条約締結交渉において懸案となっている。各国に、国内で生産・利用されるプラスチック製品について、共通の設計・性能要件に適合させるとともに、その認証・表示の仕組みを設けることを義務付ける条項や、拡大生産者責任（EPR）制度を確立し、運用することを推奨する条項等が検討されている（Part II-7）。

2021年意見書で3つ目の意見として述べたとおり、製品の原材料、設計、製造方法、包装などを最もよく理解し、これらを決定できる立場にあるのは生産者である。生産者は、長寿命の製品を開発し、生産に際して再生資源を使用し、使用後の処理の過程や廃棄により有害物質が生じないよう設計し、それが避けられない場合にはその旨を製品に表示し、あるいは包装を簡素化することなどがより容易な立場にある。このように実効的な拡大生産者責任制度を導入することが、事業者の創意工夫によるリデュース（発生抑制）や環境配慮設計等を行うよう促すことにつながり、リサイクルも促進される。

したがって、分別・回収コストを含めたプラスチック製容器包装の回収・リサイクルの責任を生産者に課す拡大生産者責任を徹底した法制度の整備が重要である。

そこで、日本政府は、条約締結交渉においても、拡大生産者責任制度を確立し、適切に運用する法的義務を認める条項に賛同すべきである。

また、プラスチック製品の使用を削減した上で、削減困難な部分については、リユース・リサイクルがしやすいプラスチック製品の設計と性能が基準化されるべきであり、これらの内容を盛り込んだ条項に賛同すべきである。

5 懸念のある化学物質について

本条約においては、各国に、危険性があるものとしてリスト化された化学物質等について、一定の例外使用を除き、禁止、制限、段階的廃止の規制措置を期限までに講じなければならないこととする案などがオプションとして示されている（Part II-2）。

2021年意見書の4つ目の意見では、懸念のある化学物質（人の健康や生態に悪影響を与える可能性のある有害な化学物質）が生態系等を循環することの根拠を挙げるなどして、規制の必要性について述べている。

懸念のある化学物質については、UNEP（国連環境計画）及びBRS事務

局¹⁷が2023年5月3日にプラスチックに含まれる化学物質についての報告書（「Chemicals in Plastics - A Technical Report」）¹⁸を公開している。この中でも、プラスチック中の懸念化学物質は、人間の健康や環境に悪影響を及ぼす可能性があることが指摘されており、特に重大な懸念がある物質として10種類の化学物質群が特定されている¹⁹。

また、同報告書では、子どもや女性、環境への影響の大きさから優先的な取組が求められる10種の産業セクターと製品のバリューチェーンが挙げられている。

INC4においては、上述のとおりノルウェー、クック諸島、ルワンダにより共同提案がなされており、禁止又は排除される物質として上記10種類のうち5種類の化学物質群の案、回避・最小化すべき物質のリストとして上記10種類のうち7種類の化学物質群のリストが提示されている²⁰。

これらのリストを踏まえた規制を講じる義務が本条約に盛り込まれるよう、日本政府は各国に対して主導的に働きかけるべきであり、少なくともノルウェー、クック諸島、ルワンダによって共同提案された初期リストについて、禁止、制限、段階的廃止の規制措置を期限までに講じる義務が本条約に盛り込まれるよう各国に働きかけるべきである。

以上

¹⁷ 化学物質規制に関するバーゼル・ロッテルダム・ストックホルム各条約の事務局で構成される組織

¹⁸ <https://www.unep.org/resources/report/chemicals-plastics-technical-report>

¹⁹ ①難燃剤、②有機フッ素化合物（ペルフルオロアルキル化合物及びポリフルオロアルキル化合物、PFAS）、③フタル酸エステル類、④ビスフェノール類、⑤アルキルフェノール類・アルキルフェノールエトキシレート類、⑥殺生物剤、⑦紫外線安定剤・紫外線吸収剤、⑧金属・半金属類、⑨多環芳香族炭化水素類、⑩その他の非意図的混入物（NIAS: non-intentionally added substances）

²⁰ 脚注6参照。