

プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会(INC)

-これまでの議論と今後の展望-

粟生木千佳、堀田康彦、矢笠嵐

IGES持続可能な消費と生産領域

主要メッセージ

- プラスチック汚染に関する国際条約の構築にむけて、国際社会は、safe and circular economyを重視している。人の健康やエコシステムの保全、すなわち、安全がプラスチック汚染対策の重要なファクターであり、プラスチック汚染対策実現のために循環経済アプローチが必要であるということが広く認識されている。
- 条文案には、一次プラスチックポリマーの生産から、プラスチック製品の設計、使用、廃棄物管理、循環ふくめて、プラスチックの全ライフサイクルに対する条項が盛り込まれている。これに加えて、各国の実施を支援するための国別行動計画の策定、資金メカニズムに関する条項が存在する。
- これらの中には、一次プラスチックポリマー・製品の生産制限や懸念ある化学物質の制限など、各国の主張に大きな乖離がある条項もある。INC5に結論を得、かつ、主要生産国や主要排出国の多くも参加する実効的な条約とするためには、条約の基本的枠組みやコアとなる要素に合意した上で、大枠の目標や考え方を条約で定め、各国に具体的な基準等の設定や取組義務を課すような考え方が重要ではないか。これに時間軸も取り入れ、条約発効後の締約国会議で取組内容を段階的に発展させていくstart and strengthenアプローチが考えられる。
- 全体を通じて、グローバルな取組を規定する条約において、各国の裁量範囲をどの程度、どのようにして認めるかという点も大きな論点となっている。この点については、比較的自由度のあるクライテリア設定から始め、実施状況をレビューしつつ、知見の蓄積・能力の向上に伴いクライテリアを精緻化・強化していくことによって、時間経過とともに対策の内容や強度を集約していくことができるのではないか。このようなメカニズムを、条約の定期的評価プロセスとしてビルドインしてはどうか。
- 本条約が含むべきコア要素として、①製品設計及び廃棄物管理をはじめとする持続可能な生産と消費を促進するための義務と、各国の裁量を尊重しつつ、対策の内容や強度を漸進的に集約・向上させるメカニズム、②国家行動計画とその報告、進捗評価、対策強化のメカニズム、③官民からの資金・技術支援動員、配分メカニズム、④科学的・技術的事項を継続的に分析・評価・提言する組織などが必要であろう。

1. はじめに

2022年3月に採択された国連環境総会(UNEA5.2)決議 5/14「プラスチック汚染を終わらせる」に基づき、プラスチック汚染に関する法的拘束力のある国際約束が策定されることとなり、プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会(Intergovernmental Negotiating Committee: INC)において議論が開始された。本稿では、これまで4回開催されたINCでの議論を分析し、残り数か月となったINC5までに一定の結論に至り、かつ、主要生産国や主要排出国の多くも参加する実効的な条約とするための方向性について論じていく。

INC会合と条約採択までのプロセス

INCは5回開催されることが計画されており、これまでに4回の会合が開催された。韓国・釜山で本年11月に予定されているINC5にて、国際約束(本稿では、以降、仮に条約とする)の内容に合意し、2024年末までに作業を完了させる予定となっている。これを踏まえて、最速で2025年半ばに条約として採択され、発効する計画となっている。

- INC1 プンタ・デル・エステ(ウルグアイ) 2022年11月28日～12月2日
- INC2 パリ(フランス) 2023年5月29日～6月2日
- INC3 ナイロビ(ケニア) 2023年11月13日～19日
- INC4 オタワ(カナダ)2024年4月21～30日
- INC5 釜山(韓国)2024年11月25日～12月1日
- 外交会議(2025年半ば)

2. これまでの会合における議論

これまでの4回の会合のおおよその流れとしては以下のようなものであった¹。

INC1では、各国よりプラスチック汚染対策に向けた決意が表明された。特に、島嶼国、途上国からプラスチック汚染に関する懸念が表明された印象がある。その他先進国も含めた各国の議論を大きくとらえると、health、eco system、human rights、end/eliminate pollution(健康、エコシステム、人権、汚染廃絶)に焦点が当たった決意表明であったと考える。また、その意識に至るプラスチック廃棄物の大量発生と不十分な廃棄物管理の課題及びインフォーマルセクターの課題、海洋プラスチックを含む環境中への排出にかかわる課題についても取り上げられた。加えて、プラスチック汚染について、国境を越える性質を持つ可能性があるグローバルな課題であることが確認された会合であったと認識している。こうした議論を踏まえて、著者が、国際社会全体でのプラスチック汚染に対する認識・課題の因果関係をとらえようと試みたものが図1である。

INC2では、議論の進め方などの手続き論に会合の大半が費やされたものの、後半はプラスチック汚染の廃止／削減に向けた具体的なアプローチに関して各国の意見が出された会合であったといえる。多くの国から声が上がったアプローチは、safe and circular economy(安全かつ循環型の経済)であった。INC1で健康やエコシステムに注目が集まったように、安全であることが重要なファクターであり、その実現のために循環経済のアプローチが必要であるということが広く認

¹ これらの議論は、INCの議論を傍聴した著者らの見解であり、その他機関の見解と異なる可能性もあることを付記しておく。

識されている様子が見て取れた。結果、INC2での議論を踏まえ、議長主導によりINC3までに条約のゼロドラフトを作成することが決定された。

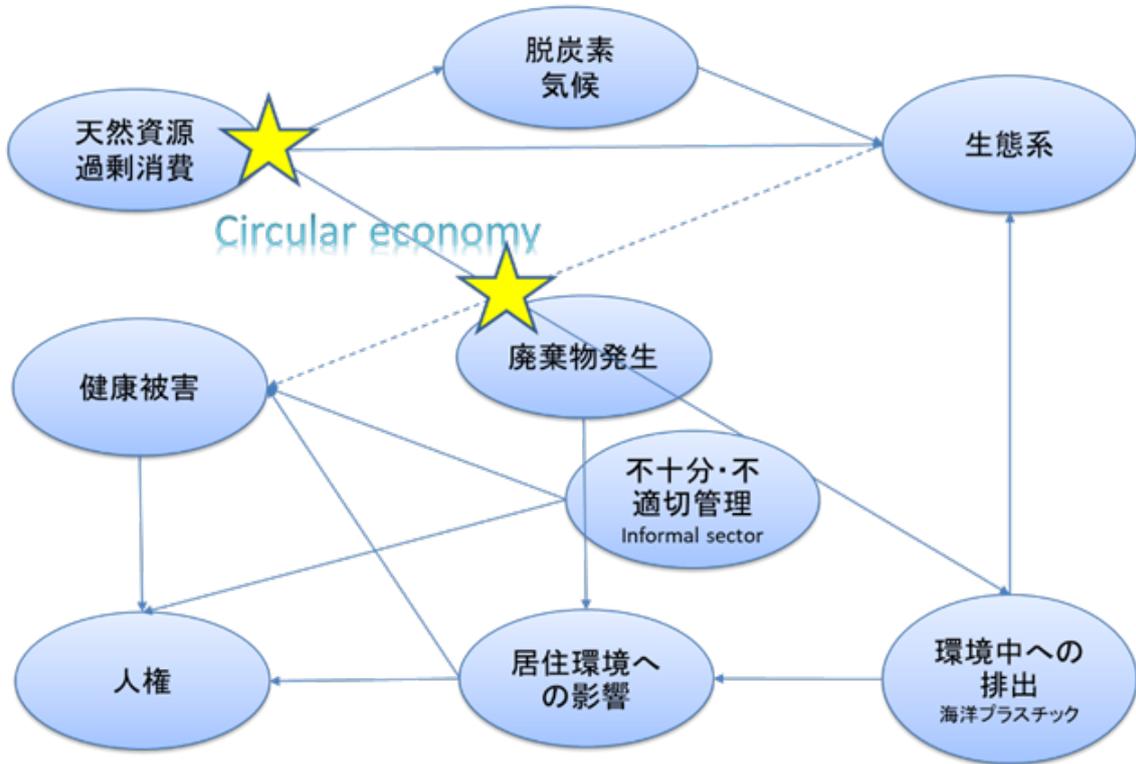


図1 国際社会全体でのプラスチック汚染に対する認識・課題の因果関係

出典：著者

INC3では、そのゼロドラフトを基に、各国が条約案に具体的な意見を表明することとなり、ここでは、各国へのsocial economic impact(社会経済影響)を掲げて意見を表明する国が多かった印象である。これは、新たな条約の下で各国が実施することになる義務などが具体的に提示されたことを受け、各国が自国への影響を意識した発言をしたもので、同時に各国の意見の隔たりも明るみになることとなった。

INC4では、INC3での各国意見が反映されたドラフトをもとに、重複箇所の整理や条文の統合作業が行われた後、本格的な条文交渉が開始された。INC5で合意を得るというUNEA決議の目標に異を唱える国はなく、連日深夜にわたる交渉が精力的に行われたが、時間的な制約により、条文によって、整理・統合作業に留まっているものと、各国の主張を踏まえた条文案の精査が行われたものがある。現在、INC4での議論を反映したINC5向けの改訂ドラフトが公開されている(表1)が、INC3のドラフトに盛り込まれていた主要なオプションはほぼすべて残っている。

表1 条約案の目次構成

<p>Part I. 1. Preamble/ 2. Objective/ 3. Definitions / [4. Principles [and approaches]] /5. Scope</p> <p>Part II. (Core obligations)</p> <p>1. [[Primary [and secondary] plastic polymers]</p> <p>2. [Cooperation and coordination with relevant MEAs on] [[Chemicals [and polymers] of concern [in plastics and] plastic products]] <i>[Alt title: Hazardous chemicals [in plastics and plastic products] of concern]</i></p> <p>3. [[Problematic [plastic products] and avoidable] [Single-use] plastic products] [[and groups of such products]], [[including] [short-lived] and single-use plastic products] [[and [microplastics on their own and] [products containing] intentionally added] microplastics]]<i>[in plastics and plastics products]]</i> (proposed placement: move to II.5) a. [[Problematic [plastic products] and avoidable plastic products] [[and groups of such products], [[including] [short-lived] and single-use plastic products]]] <i>[3bis Listing a product in Part II of Annex B [Problematic and avoidable plastic products] and Part III of Annex B [Problematic plastic products]</i> b. [Products containing] [Microplastics on their own and] Intentionally added microplastics [in plastics and plastic products] (proposed placement: merge 3a and 3b) <i>[3 bis alt. Micro- and [nanoplastics]]</i> (proposed placement: move to Provision 8)</p> <p>4. [Exemptions available to a Party upon request] <i>[4bis. Dedicated programmes of work]</i></p> <p>5. Product design, [composition] and performance a. [Product [design and] performance] b. [[Reduce,] [reuse], [and] [recycling,] refill and repair [repurposing and refurbishment] of [plastics and]] [Circularity approaches for] plastic products c. Use of recycled plastic contents d. [Alternative plastics and plastic products]</p> <p>6. Non-plastic substitutes</p> <p>7. [[Extended] producer responsibility]</p> <p>8. Emissions and releases of plastic throughout its life cycle</p> <p>9. Waste management a. [[Plastic] Waste management]</p> <p>XX. Fishing gear</p> <p>10. Trade [in listed chemicals[, polymers] and products, and in plastic waste] [related measures] a. Trade in listed chemicals, polymers and products b. Transboundary movement of [non-hazardous] plastic waste</p> <p>11. Existing plastic pollution, including in the marine environment</p> <p>12. Just transition [pathways]</p> <p>13. Transparency, tracking, monitoring and labelling <i>[13bis Overarching provision related to Part II]</i></p>
<p>Part III</p> <p>1. Financing [mechanism [and resources]]</p> <p>2. Capacity-building, technical assistance and technology transfer <i>Alt title: Capacity-building, technical and scientific cooperation, technology transfer</i> <i>Alt title 2: Capacity-building and technical assistance</i> [3.] Technology [transfer]</p>
<p>Part IV</p> <p>1. National [Action] [Implementation] Plans</p> <p>2. Implementation [[and][,] compliance] [and cooperation]</p> <p>3. Reporting on progress [of implementation]</p> <p>4. Periodic assessment and monitoring of the progress of implementation of the instrument* [and effectiveness evaluation] a. [Assessment and monitoring] b. [Effectiveness [Effectiveness evaluation] [Progress assessment]]</p>

<p>[b][c.] Review of [hazardous] chemicals [and polymers] of concern, microplastics and problematic and avoidable products[, and non-plastic substitutes]</p> <p>5. International cooperation</p> <p>6. Information exchange</p> <p>7. Awareness-raising, education and research [and development]</p> <p>8. [Partner and] Stakeholder engagement</p> <p>8 bis. Health aspects</p>
<p>Part V Governing body /Subsidiary bodies / Secretariat</p>
<p>Part VI Final provisions</p> <p>1. Settlement of disputes</p> <p>2. Amendments to the instrument*</p> <p>3. Adoption and amendment of annexes</p> <p>4. Right to vote</p> <p>5. Signature</p> <p>6. Ratification, acceptance, approval or accession</p> <p>7. Entry into force</p> <p>8. Reservations</p> <p>9. Withdrawal</p> <p>10. Depositary</p> <p>11. Authentic texts</p>
<p>Possible annexes to the instrument</p> <p>1. Indicative list of potential annexes</p> <p>Annex A Primary plastic polymers, and chemicals and polymers of concern</p> <p>Annex B Problematic and avoidable plastic products, including short-lived and single-use plastic products and intentionally added microplastics</p> <p>Annex C Product design, composition and performance</p> <p>Annex D Modalities for the establishment and operation of EPR systems based on common principles</p> <p>Annex E Emissions and releases of plastic through its life cycle</p> <p>Annex F Waste management</p> <p>Annex G Format for national plans</p> <p>Annex [X] Effective measures at each stage of plastic lifecycle</p> <p>1. Entire stage</p> <p>2. Production stage</p> <p>3. Distribution/sale/consumption stage</p> <p>4. Waste management and disposal stage</p> <p>5. Cross-cutting elements</p> <p>2. [Proposed annexes relating to element II.2</p> <p>3. Proposed annexes relating to elements II.3 and 3bis</p> <p>a. [Proposed annex B</p> <p>b. [Annex X - Products</p> <p>c. [Annexes B]</p> <p>4. Proposed annex relating to element II.5</p>

出典：INC5向け改訂ドラフト

3. 条文案提示後(INC3～INC4)での議論

条約案には、各条項に対して複数のオプションが提示されている。詳細については条約案を確認されたいが、オプションの傾向としてはおおよそ以下の3つに分けられる。

①条約の付属書で詳細な基準等を定め、各国にこの基準等を満たす取組義務を課すもの(トップダウン的オプション)

②条約で大枠の目標や考え方を定め、この目標や考え方に従い、各国に具体的な基準等の設定や取組義務を課すもの(ハイブリッドオプション)

③各取組分野において、具体的な取組を各国の独自裁量で進めるもの(ボトムアップ的オプション)

INC3～INC4の議論では、それぞれのオプションに対する選択において一定の傾向がみられている。当然、各条項に対する意見は様々であることに留意されたいが、各国意見にはおおよそ以下のような傾向がみられている。

上記の①を選択する傾向が高かった国は、プラスチック汚染対策で先行するヨーロッパ諸国(EU含む)に加え、南米、島嶼国、アフリカなどプラスチックの生産拠点がなく、対策を実施する能力が不足している途上国。②～③については、中国や日本を含むアジア各国など持続的な生産・消費や廃棄物管理を重視し、社会経済影響にも配慮して義務履行の柔軟性を求める国などが当てはまる。米国もuniversal obligation(各国共通の普遍的責任)を設けることに理解を示しつつ、詳細な基準を設定せず、具体的な取組に各国裁量を認めることを好むという印象であった。なお、中米や東南アジア諸国連合(ASEAN)は項目によって立場に違いがあり、必ずしも上記傾向があてはまらない。他方、生産に関する特定の条項そのものを否定し、条項を削除するという「オプション0」を掲げる中東・ロシアなどの国があった。また、当然ながら、それぞれの条項に対して、各国が社会経済影響を考慮しつつ、細かな用語の用い方などについてもコメントをしている。

上流のうち生産については、一次プラスチックポリマーの生産制限、懸念のある化学物質・ポリマー、問題のある回避可能なプラスチックの制限にかかわる条項においてかなり議論の乖離があったといえる。プラスチック原料の原油や一次ポリマーをさほど生産せず、これらの生産制限を対策の柱に据えたい国と、逆にこれらの主要生産国である中国、インド、中東、ロシア及び一部のASEAN国など(表2, 3を参照)そのような制限を回避したい国との意見の差異が大きい印象であった。

表2 地域別プラスチック生産割合(2022年)(単位:%)

地域	プラスチック生産	バイオベース/由来プラスチック生産	消費後リサイクルプラスチック生産 ²
中国	32	33	24
その他アジア ³	19	11	27
北米	17	13	8
EU27+3	14	27	21
中東・アフリカ	9	1	6
中南米	4	11	7
日本	3	4	5
CIS ⁴	2	1以下	2
世界生産量	400.3Mt ⁵	2.3Mt	35.5Mt

出典: Plastic Europe(2023)

² メカニカルリサイクル・ケミカルリサイクル

³ アジア諸国(中国、日本を除く)、オセアニア、トルコ、ウクライナを含む。

⁴ アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、モルドバ、ロシア、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン

⁵ バイオベース/由来プラスチック生産及び消費後リサイクルプラスチック生産は、プラスチック生産の内数となる。

表3 原油生産量(2022年) (単位:1000バレル/日)

順位	国	生産量	順位	国	生産量	順位	国	生産量
1	米国	17844	21	イギリス	809	41	南スーダン	141
2	サウジアラビア	12191	22	コロンビア	754	42	ペルー	128
3	ロシア連邦	11202	23	インド	739	43	チャド	124
4	カナダ	5575	24	ベネズエラ	735	44	赤道ギニア	121
5	イラク	4520	25	アゼルバイジャン	669	45	その他中南米 アメリカ	108
6	中国	4111	26	インドネシア	647	46	イタリア	94
7	アラブ首長国連邦	4020	27	エジプト	613	47	ブルネイ	93
8	イラン	3945	28	マレーシア	561	48	トリニダード・トバゴ	74
9	ブラジル	3112	29	エクアドル	481	49	イエメン	74
10	クウェート	3036	30	オーストラリア	412	50	ルーマニア	66
11	メキシコ	1943	31	タイ	328	51	デンマーク	65
12	ノルウェー	1906	32	その他 アフリカ	284	52	スーダン	62
13	カザフスタン	1771	33	ガイアナ	278	53	ウズベキスタン	45
14	カタール	1743	34	その他ヨーロッパ	274	54	シリア	43
15	ナイジェリア	1445	35	コンゴ共和国	269	55	その他CIS	43
16	アルジェリア	1443	36	その他中東	209	56	チュニジア	38
17	アンゴラ	1191	37	トルクメニスタン	203			
18	リビア	1143	38	ベトナム	194			
19	オマーン	1064	39	ガボン	191			
20	アルゼンチン	955	40	その他アジア太平洋	167			

出典: Statistical Review of World Energy 2023

次に、議論が活発化し、かつ議論の収束傾向がみられた条項は、上流のうち製品設計である。リサイクル可能性、再使用可能性などを含めて持続可能な循環型のデザインの重要性については、生産制限を反対する国々からも一定の賛同が得られた印象であった。そして、下流側の廃棄物管理については、最も重要な条項として、アフリカ、島嶼国、アジアの国々を中心に強化の必要性が強調された。また、環境中に排出されたプラスチックのクリーンアップについては、議論は紛糾せず、その重要性について共通理解があると考えられるが、島嶼国から、回復(remediation)の要請とその実施に対する共通だが差異ある責任(CBDR)の適用を求める声があった。その他、特に再利用や再充填等の消費者の関与も大きい中流段階についても、大きな議論はなく、重要性に関する共通理解が比較的あるものと考えられる。

特に上流側の条項に多い議論の隔たりが大きい項目については、選択基準を定め、対象とする物質や製品を選択するための科学的エビデンスを踏まえた議論が必要となる。INC4では、ファイナンスや技術支援の実施手段や、プラスチック製品、懸念のある化学物質及び製品設計(リサイクル可能性や再使用可能性)の技術的事項に関する会期間作業として、2つの専門家会合の実施の合意に至っており、一定の進捗がみられた。今後これらの議論が深まり、各国の納得が得られる条約となることを期待する。一方、実態として、健康面のリスク評価やグローバルなプラスチックフロー、各国での環境影響の違いなど、科学的エビデンスが追い付いていない分野もあると言えよう。

したがって、残り数か月となったINC5に結論を得、かつ、主要生産国や主要排出国の多くも参加する実効的な条約とするためには、基本的な枠組みやコアとなる内容に合意して条約をスタートさせ、その後、科学的エビデンスなどを継続・充実し、段階的に内容を強化していくようなstart and strengthenアプローチが効果的であろう。そして、このことは、大方の参加者の認識となりつつある。

4. 今後の議論に向けた展望

では、条約の基本的な枠組みやコアとなる内容にはどのようなものが考えられるだろうか。

INC3及びINC4における議論では、2022年3月に採択された国連環境総会(UNEA5.2)決議5/14に依拠することが重要であると主張する国が非常に多くあった。表4に決議5/14に記載された前文の主な内容と条約に盛り込む事項を示した。これを見ると、特に主要義務にかかわる点においては、「資源効率性と循環経済アプローチによるものを含め、製品設計、環境に配慮した廃棄物管理など、プラスチックの持続可能な生産と消費促進」が重要であり、それは、「製品及び材料の持続可能な設計を推進し、再利用、再生産、リサイクルを可能にし、その結果、その材料となる資源とともに可能な限り長期間経済的に維持できるようにすること、また、廃棄物の発生を最小限に抑える」ために必要な施策であるべきということが読み取れる。なお、これまで全4回の議論を踏まえても、健康(安全性)や人権は大きな関心事であり、この点を取り入れることが不可欠であると言える。

表4 国連環境総会(UNEA5.2)決議 5/14 「プラスチック汚染を終わらせる」の主な内容

前文(抜粋)	条約に盛り込む事項
<ul style="list-style-type: none"> ● 高水準で急速に増加するプラスチック汚染は、地球規模での深刻な環境問題であり、持続可能な開発の環境的/社会的/経済的側面に悪影響を及ぼす ● プラスチック汚染にはマイクロプラスチックも含まれる ● 海洋環境におけるプラスチック汚染の具体的な影響 ● 海洋環境及びその他の環境におけるプラスチック汚染は、国境を越える性質を持つ可能性があり、各国の状況と能力を考慮に入れた全ライフサイクル・アプローチを通じて、その影響とともに取り組む必要 ● プラスチックの全ライフサイクルに対処するための幅広いアプローチ、持続可能な代替案、技術を認識し、技術へのアクセス、能力構築、科学技術協力を促進するための国際協力強化の必要性、単一のアプローチは存在しない ● 製品及び材料の持続可能な設計を推進し、再利用、再生産、リサイクルを可能にし、その結果、その材料となる資源とともに可能な限り長期間経済的に維持できるようにすること、また、廃棄物の発生を最小限に抑えることの重要性を強調し、これにより、プラスチックの持続可能な生産と消費に大きく貢献 ● 海洋環境を含むプラスチック汚染への取組に関連する利害関係者の活動を含め、各国は自国状況を理解する最善の立場 ● 多くの国々において、プラスチックの回収、分別、リサイクルに、非公式かつ協同的な環境下で働く労働者が多大な貢献 	<ul style="list-style-type: none"> ● 本制度の目的 ● 資源効率性と循環経済アプローチによるものを含め、製品設計、環境に配慮した廃棄物管理など、プラスチックの持続可能な生産と消費促進 ● 既存のプラスチック汚染を含め、海洋環境におけるプラスチック汚染を削減するための国内及び国際的な協力措置促進 ● 国主導アプローチを反映した国家行動計画を策定・実施・更新 ● プラスチック汚染の防止、削減、除去に向けた国家行動計画を推進し、地域的・国際的協力を支援 ● 国家報告を規定 ● 実施状況を定期的評価 ● 目的達成における効果を定期的評価 ● プラスチック汚染に関する科学的及び社会経済的評価提供 ● 啓発、教育、情報交換を通じた知識向上 ● 関連する地域的・国際的条約、文書、組織との協力と協調促進 ● 民間部門を含むすべての利害関係者による行動奨励、世界的、地域的、国際的な枠組みにおける協力促進 ● マルチステークホルダーの行動計画開始 ● この制度に基づくいくつかの法的義務の効果的な実施は、キャパシティビルディングと技術支援及び適切な資金援助の利用可能性に依存することを認識し、キャ

●海洋環境を含むプラスチック汚染に関する国際的な法的拘束力のある文書を作成することにより、さらなる国際的な行動が必要

パシティビルディングと技術支援、相互に合意された条件での技術移転、及び資金援助の取り決めに規定

- 持続可能で、安価で、革新的かつ費用効率の高い手法の研究開発を促進
- コンプライアンスに対処

出典：国連環境計画資料を基に著者仮訳

全体を通じて、グローバルな取組を規定する条約において、各国の裁量範囲をどの程度、どのようにして認めるかということが大きな論点となっており、各国の見解も分かれている。この点については、前述のハイブリッドオプションの考え方に時間軸も取り入れ、比較的自由度のあるクライテリア設定から始め、実施状況をレビューしつつ、知見の蓄積・能力の向上に伴いクライテリアを精緻化・強化していくことによって、時間経過とともに対策の内容や強度を集約していくことができるのではないかと考えている。したがって、当初は、比較的自由度のあるクライテリア設定を目指し、同時に、科学的知見の充実、定期レビューを踏まえたクライテリア強化というメカニズムを条約の定期的評価プロセスとしてビルドインしてはどうかと考える。

オプション0を主張する国が相当数あるなど、意見が大きく異なる項目は、1. 一次プラスチックポリマー（の生産制限）、2. 懸念のある化学物質とポリマー、3. 問題のある回避可能なプラである。これらのうち、2と3については、上記のとおり会合期間に専門家会合で技術的な検討が行われる。まずは専門家レベルでどのような成果が得られるかがINC5の交渉を占う上で重要であり、その成果に期待したい。

一方、一次プラの生産抑制は、代替物質ないしは削減を補うサービスの提供、さらには社会経済影響の慎重な評価なしに実施すれば、予期せぬ負の影響をもたらす可能性もある。また、そもそも条約のスコープに入るか否かで根本的な認識ギャップがあり、短期間でその溝を埋めることは難しい。一案として、UNEA決議に立ち戻り、総合的な施策により「持続可能な生産と消費」を促進する趣旨に条項を再構築し、まずは取組を開始すると同時に、一次ポリマー・二次プラの生産・使用状況、代替品の開発状況をモニターし、施策の効果や社会経済影響の分析評価を行う科学的なプロセスを立ち上げることが考えられる。持続可能な生産と消費を通じた削減効果については、いくつかの組織（例えば、経済協力開発機構(OECD)、Nordic council)において推計やモデル分析がなされているところでもあるが、条約が認める正式な組織での検討が必要であり、この点については、組織的事項の議論と連動させる必要がある。

懸念のある化学物質や、問題のある回避可能なプラについては、上記のとおり専門家会合において対象物質・製品のクライテリアなどの議論が行われる。しかしながら、検討すべき事項は極めて多岐にわたるため、これらの議論を継続して行う組織を条約の下に常設し、科学的な知見の蓄積を踏まえて漸進的に対応できるメカニズムも検討する必要があるのではないだろうか。

製品設計についても同様に専門家会合で検討が行われるが、2023年11月のOECDレポート「Towards Eliminating Plastic Pollution by 2040」でも最も費用対効果が高いとされており、条約によって、各国で環境配慮製品設計が実施され、かつその国際調和・標準化が進めば、そのライフサイクル全体にわたる効果は極めて大きい。交渉においても、製品設計の重要性、条約での対応の必要性について否定的な国は見当たらず、具体策を当初から盛り込むことが可能で

あると考える。また、廃棄物管理についても、条約に盛り込む必要性に幅広い合意があり、各国での実施体制を強化することと、例えば、回収のカバレッジ、リサイクル体制、環境上適正な廃棄物インフラ整備を促進するような仕組みを条約に位置づけることが重要であろう。

環境への流出防止は、最も基本的かつ環境汚染防止に効果的な対策であり、オープンダンピング、野焼き、廃棄物の無回収、海洋投棄等を速やかに廃絶するなど即効性が高い措置を具体的に盛り込んでどうか。対象セクター、対象物質、措置内容等の詳細については、時間的制約により条約制定後の議論に委ねざるを得ないと考えられるが、前述のOECDレポートをはじめいくつかのレポートでプラ廃棄物の環境流出を2040年までに廃絶する可能性について分析が行われている。このような知見も踏まえ、条約の分かりやすい旗印として一定の年限を目指した流出防止のビジョンやロードマップの作成を期待したい。

対策実施手法のひとつとして、拡大生産者責任(EPR)スキームが強調されている。EPRスキームは、リサイクルや環境配慮設計、製品情報の提供などを含む持続可能な消費と生産に向けて、生産者に一定の役割を課す制度であり、製品設計及び廃棄物管理条項の実施にも深くかかわってくる。生産者、特にグローバル企業からは、リサイクルプラスチックの含有率目標を含む製品設計やEPRスキームを含む一定の世界共通ルールが存在は、持続可能な生産行動をグローバルに促進する公平な競争条件(level playing field)の形成のために必要という声を聞く⁶。このような要素は、プラ汚染防止の観点のもとより、生産者・生産国にとってもメリットのある条約にする観点からも重要と思われる。

他方で、INC内の議論に限っていうと、国によってEPRに対する解釈が異なる印象がある。例えば、EPRの主要な役割を本条約実施のための資金調達(ファイナンス)手段に特化して議論する向きもある。そのため、EPRを条約に位置づける際には、科学者やこれまでの国際機関での議論を改めて整理して、共通理解を醸成した上での運用が望ましいだろう。なお、本稿では十分に議論できなかったが、条約が最大限の効果を発揮するためには、官民からの資金・技術支援を動員し、効果的に配分するメカニズムが必要となる。

国家行動計画については条約の主要要素として盛り込むことに共通認識があると考えられるが、計画に盛り込むべき項目について留意が必要である。盛り込むべき項目として、主要義務が網羅されることに加え、実施状況の評価に必要な共通パフォーマンス指標の内容などについて国際協調が今後必要になるであろう。例えば、使用制限をかける対象物質や製品の選定基準の有無、リサイクル目標(及びその指標)設定の有無、などの技術的事項についても、条約制定後に検討し、適用できるようにしておく必要がある。さらに、義務的な報告項目の選定とその定期的な報告、各国そしてグローバルな進捗状況の評価、これを踏まえた対策強化の繰り返しプロセスを条約の根幹として確立することが重要であろう。

⁶ 例えば、<https://ceflex.eu/key-issues-shaping-a-global-treaty-to-end-plastic-pollution-a-guide-to-inc4-and-flexible-packaging/>
<https://www.businessforplasticstreaty.org/latest/our-presence-at-inc4>
<https://www.weforum.org/agenda/2023/11/plastic-pollution-treaty-un/>
<https://www.unilever.com/news/news-search/2024/un-plastics-treaty-reasons-to-be-optimistic/>

5. おわりに

INC5まで半年を切ったが、なお残る課題は多岐にわたる。INC5で合意を得るためには、今後、当初の条約が含むべき事項と条約制定後に議論を深めていく事項を見極め、前者に集中して交渉を加速させる必要がある。

このような問題意識に立って、本稿では、まず、基本的な枠組みやコアとなる内容に合意して条約をスタートさせ、その後、科学的エビデンスなどを継続・充実し、段階的に内容を強化していくようなstart and strengthenアプローチを提案した。また、当初の条約が含むべきコア要素として、①製品設計及び廃棄物管理をはじめとする持続可能な生産と消費を促進するための義務と、各国の裁量を尊重しつつ、対策の内容や強度を漸進的に集約・向上させるメカニズム、②国家行動計画とその報告、進捗評価、対策強化のメカニズム、③官民からの資金・技術支援動員、配分メカニズム、④科学的・技術的事項を継続的に分析・評価・提言する組織などの必要性について提言した。

プラスチック汚染については、科学的知見や国際的に比較可能なデータが圧倒的に不足している状況にある。他方、廃棄物管理や使い捨てプラスチック対策等は、多くの途上国でも独自に進められており、各国の状況が多様化している。さらに、生産にかかる条項については、生産国と非生産国間の立場の違いが極めて大きい。知見不足、多様な出発点、認識の相違を十分に踏まえた柔軟な制度設計が必要となる。

また、アジアが最大の生産・消費・排出地域であることを考えると、効果的な条約とするためには主要アジア諸国の参加は必須である。多様なアジア諸国の視点を反映させ、かつ効果的にプラスチック汚染を防止できる野心的な条約の制定を望むものである。

BOX1 : 東南アジア諸国の対応状況

ここ数年、特に2018年以降、東南アジア諸国において、プラスチック汚染に対する迅速な政策対応がみられる。その背景を整理すると以下の3点にまとめることができるだろう。

1) アジア地域の経済発展: 都市化、ポスト・コロナ禍のライフスタイル、デジタル化の進展による購買・消費行動の変化により、プラスチック消費が増大している。また、国際的な観光目的地としてイメージと環境の質の維持という観点から対策が進みつつある。

2) 2015年に海洋プラスチックの主要発生源として中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、タイなど東アジア・東南アジア諸国が指摘されたことで、政策的関心を高めた(Jambeck et al., 2015)。

3) 中国が2018年から廃プラスチックの輸入規制を開始した。プラスチックのリサイクルを中国に依存していた国々で、国内でのリサイクルが必要との認識や、輸入廃プラに対する懸念を高めた(Morita & Hayashi, 2018)。

こうした流れを受けて、東南アジア諸国及びASEANの対応は早かった。まず、2017年11月にASEAN海洋ごみに対する行動枠組みを策定した。この中身には、政策形成に関する基本方針、研究・技術革新・能力開発、意識啓発・教育・広報、民間部門との連携などが含まれている。特に、EPRや官民連携、上流政策などを強調したものとなっている。

また、IGESが編著した「循環経済とプラスチック: ASEAN加盟国でのギャップ分析」(Akenji et al., 2019)がASEAN加盟国における取組状況と課題、地域協力の方向性を示す報告書として出版された。ここではASEAN各国のプラスチック汚染対策の実施状況や課題を①情報やデータに関する課題、②政策の実施に関わるガバナンスの課題、③技術的な課題、④市場と資金面での課題の4点に整理し、分析した。また、ASEAN地域全体で取り組むべき行動として、1) プラスチック、再生プラスチック、プラスチック製品に関する国際基準の策定、2) プラスチック利用の循環性に関するガイダンスの開発、3) 有害な添加物の段階的廃止、4) ASEAN全体でのプラスチックに関する研究・技術革新プログラムの推進、5) プラスチック汚染対策のためのASEAN地域の協力枠組みの締結を提言した。

さらに、世界銀行の支援で2021年に、ASEAN海洋ごみ対策に関する地域行動計画(2021-2025)が策定された。ここでは、1) 政策支援と形成、2) 研究・技術革新・能力開発、3) 意識啓発・教育・広報、4) 民間企業の関与の4分野での地域レベルの活動推進が合意されている。この地域行動計画には、一部使い捨てプラの段階的廃止へ向けた指針策定、海洋ごみの分析モニタリングの共通手法ガイドの開発、EPRの知識支援及び実施支援のための地域プラットフォームの設立など14の活動が盛り込まれている。

プラスチック資源循環・汚染に対する国家施策としては、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナムがプラスチック行動計画またはロードマップを策定している。カンボジア、ミャンマー、ラオスもプラスチック行動計画の策定を進めている。特に、カンボジア、インドネシア、ミャンマーに対して、IGESがその策定を支援するなど、日本からの支援の影響が大きい。

ASEAN各国は、タイ、マレーシア、シンガポールを除いて、プラスチック関連製品の製造に関わる化学産業や製造業の確立が限定的である。その一方で、都市化の進展や、サービス・観光産業の成長のため、プラスチックの消費は今後も伸びていくものと考えられる。そのため、廃棄物対策や汚染対策などのプラスチックのライフサイクルの下流側の取組に関しては、ASEAN共通の課題としての具体的な対策に向けた国際協力などが行われつつある。一方で、廃棄物管理以外の取組についても各国で検討・導入が進みつつある。例えば、使い捨てプラの規制については、プラスチックレジ袋の規制が比較的早く導入が進んでいる。マレーシアは有料化を導入すると同時に使い捨て品の規制も検討している。インドネシアは国全体での有料化を検討したが、議会での反対に直面した。一方で、バリ地方ではプラスチックレジ袋の禁止を導入している。タイはプラスチック廃棄物管理のロードマップを示し、軽量のプラスチックバックの禁止や無料配布の禁止などを導入しており、そのほかの使い捨て品についても拡大する動きがある。また、タイなどプラスチック関連製品の製造に関わる産業を有する国では、プラスチックの上流での対策や技術革新を推進するための産学官連携を進める動きも出てきている。例えば、タイ主導のもと、ベトナム、カンボジア、ラオスと連携して、産学官連携のプラスチック容器包装のクローズドループ化に関するSTI(科学技術イニシアティブ)プラットフォームが発足しており、南南協力の推進などを進めている。

こうした中で、アジアの新興国が抱える課題を整理すると以下のようなになる。

1) 効果的な政策の形成と実施。プラスチック汚染対策には、プラスチック製品の使用や消費、廃プラスチック、マイクロプラスチックの流出といった各段階での取組とそれらの連携が鍵となる。しかし、そのために必要な複数省庁間の連携の仕組みづくり、さらには産学官連携による取組の推進が不得手であった。一方で、タイやベトナムなどでは、国家レベルでの戦略策定や産学官パートナーシップ形成の動きが出てきている。今後は、産学官連携を促す対話や仕組みづくりが重要となる。

2) 廃プラスチックを回収・処理・流出防止のための技術・インフラの不足。廃棄物の回収・管理のためのインフラ・制度の整備が遅れているため、基本的なプラスチック汚染防止対策ができていない事例が多い。特に、カンボジアやミャンマーなどの後発発展途上国や、地方や小さな市町村でその傾向が顕著である。一方で、廃棄物管理改善やごみの散乱・流出防止、河川や沿岸の清掃など基本的な対策で大きな効果をあげる可能性が高い。中央政府の示す計画と地方自治体の取組の連携も重要となる。

3) グローバルな製品市場での位置づけ。プラスチックの素材や製品、使用済み製品のサプライチェーン全体をカバーしている国は一部であり、プラスチック製品や容器を輸入に依存している場合や、適切なりサイクルのために他国への輸出に依存している国も多い。そのため、EPRなどの政策アプローチを導入する場合には、国際貿易の観点からの影響を考慮に入れる必要がある。

こうした各国固有の課題を整理し、段階的な政策実施へと移行していくためには、政策介入や行動の優先順位を示す国家行動計画や戦略の策定が有効である。こうした国家行動計画や戦略の策定は、産学官の対話や連携を促すと同時に、国際機関や援助機関による支援の調整に効果的であるものとする。また、こうした行動の優先順位化、それらの行動の効果・進捗を測るために、新興国でのデータに基づいた政策形成とモニタリングのための能力開発が必須である。

BOX2 : G20 海洋プラスチックごみ行動報告書に基づく動向

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することを目指した「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」の達成に向け、各年のG20議長国と環境省(日本)の主導のもと、2019年以来継続的に出版されてきた「G20海洋プラスチックごみ行動報告書」は、各国の自主的情報提供に基づき、政策枠組みや立法措置、上流から下流まで各段階における政策実施状況について取り纏めている(参照:<https://g20mpl.org/>)。2023年7月には第5版となる報告書が公開され、アジア太平洋地域14か国、西欧地域12か国、カリブ・ラ米地域5か国、アフリカ地域3か国および10機関・団体が自主的な報告を行った。全体的な動向を以下に示す。

政策枠組み: アジア太平洋地域、西欧地域では既存の廃棄物管理戦略・計画に加え、プラスチックや海洋プラスチックなどに特化した国家行動計画や戦略が策定されている一方、カリブ・ラ米地域では、準備中のブラジル、メキシコを除き、全体としてプラ・海プラ戦略の策定が遅れており、既存の廃棄物戦略での対応に留まる傾向にある。西欧諸国では循環経済・資源効率性や海洋環境に関する文書も報告されており、プラ・海プラ対策がこうした分野の一翼として位置づけられている。

立法措置: 環境保全全般を担う基本法や、廃棄物・資源循環関連法(公衆衛生、廃棄物管理、リサイクル、循環経済、製品管理など)、特定セクターに関する法律(海洋環境、港湾、水資源、水産業、農林業、観光など)のほか、特定素材(プラ、海洋プラ)や製品(容器包装、SUP(single use plastic: 使い捨てプラスチック)、ポリ袋、プラボトル、マイクロビーズ)、物質特性(有害物質、PoPs)、その他(関税)など、多岐にわたる分野の法律が報告されており、また、新たな立法措置以外にも、既存の法律の適応や追加的修正、補足的な通達や決定など様々な対応がみられる。各国の法体系や目的とする課題、関連省庁の管轄など様々である。

上流対策: 生産段階における代替素材の推進や製品デザインの改善は、それぞれ29/34か国、27/34か国が何らかの取組を報告しているほか、導入に向けた準備を進めている国もあり、多くの国が重視している。

中流対策: 31か国で何らかのSUP削減対策が実施されており、この内23か国では課税措置が(他3か国で検討・準備中)、20か国で使用禁止が導入されている。民間企業の廃プラ削減推進策は23か国、プラ製品を対象のEPR制度は28か国から報告があった。3R推進については、欧米・東アジア以外の国ではばらつきがあり、中東や島嶼国での対策の遅れが目立つ。

下流対策: 廃棄物・リサイクルシステムの改善(33か国)、適正な廃棄物管理の推進(31か国)、不法投棄やポイ捨て、意図しない廃棄物の流出などの未然防止(29か国)には多くの国が取り組んでおり、これらの施策が主要な海洋プラ対策として位置づけられていることがうかがえる。また、環境中に排出されたプラスチックごみの回収や清掃については、排水路や河川への補足ネットの設置(23か国)、コミュニティレベルでの清掃活動(34か国)、砂浜でのごみ拾い(32か国)、海域での廃棄物回収(25か国)等、多くの国で実施されている。

個別製品: 素材を対象とした取組: まだ一部の国・地域でのみ取組が進んでいる様子が見られる。化粧品類でのマイクロプラ規制については、欧米・東アジアからの報告が多く、南アフリカ、ベトナム、インド等一部の国を除きその他地域からの報告が少なく地域差が大きい。漁具由来の廃プラ対策は、東アジアやアフリカからの報告の一方、南米や東南アジアからの報告はほぼみられず、欧米でもばらつきがある。これは国内産業における漁業規模が各国異なることにも起因すると思われる。

海域における海洋プラスチックのモニタリングや環境中のフローに関する研究: 欧米、東アジア、東南アジアの大多数が取組んでおり、アフリカ中東、南米では自主事業がなくとも他国や国際機関との協力など何らかの事業を実施している。一部島嶼国では自主・協力何れの事業も報告されず、これら地域での支援ニーズが予想される。

教育・意識啓発: メキシコ・ベトナム・ミャンマー・エジプトを除き、多くの国で教育システムにおいて海洋プラ問題が取り上げられているほか、全参加国において国(24か国)、コミュニティ(19か国)、国際・地域(24か国)何れかのレベルにおいて様々な主体を関与させた意識啓発キャンペーンが実施されており、社会的認知を拡大するための努力が行われている。

国際協力: 全34か国・地域が何らかの国際協力を実施しており、欧米や日本、シンガポールなどは東南アジア、アフリカ、南米など複数地域を対象に網羅的な協力を展開している一方、中国・韓国・インドネシア・ベトナム・ミャンマーや南米諸国は、それぞれ東南アジア、ラ米の域内協力を実施している。

課題: 特に廃棄物・海洋プラスチック関連のデータ収集や、廃棄物・リサイクルシステムの改善が何れの国・地域でも主要な課題として認識されている他、多様なステークホルダーの課題認識の欠如やCOVID-19による事業の遅れなども報告された。廃棄物管理や技術開発へのfinancial incentivesの欠如は、東南及び南アジア、中東アフリカ等からより多く報告された。

なお、第5版の報告国数は34か国であることから、必ずしも国際社会全体の動向を適切に反映しているとは言えず、報告内容はあくまで各国の自己申告による内容であり網羅的な報告となっているかは担当者の判断に負っていることに留意する必要がある。また、各国からは多くの政策・施策が報告された一方、政策介入効果については、大半が主観的評価に留まり、政策評価の基礎となるデータの不足がうかがえた。

本稿は、プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会(INC)を傍聴した著者らの見解、および、これまでの IGES におけるプラスチック関連事業における経験に基づき作成されたものである。

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

持続可能な消費と生産領域

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

E-mail: iges@iges.or.jp

www.iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません。

©2024 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.