OPRI Perspectives No.24 [2021]

国連環境総会（UNEA）における海洋プラスチックへの取組と今後の展望

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所　研究員　朱夢瑶

1. はじめに

プラスチックによる海洋汚染が地球規模で広がっており、海洋環境だけではなく、食物連鎖を通じて、海洋生物や海洋生態系、さらに人の健康にも重大な影響を及ぼすことが懸念され、世界的に深刻な問題となっている。そのため、海洋プラスチック問題に対して様々な国際的な議論や取組が加速している。国連持続可能な開発会議をはじめ、国連総会、G7 サミット、G20 サミット、国連環境総会などの国際会議で海洋プラスチック問題が取り上げられてきている。また、2015 年 9 月の国連持続可能な開発サミットで採択された 2030 アジェンダの SDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）のひとつとして、「陸上活動による海洋汚染など，あらゆる種類の海洋汚染を 2025 年までに大幅に削減する」（SDG14.1）ことも掲げられている。本論考では、これら国際会議のうち国連環境総会（UNEA）における海洋プラスチックに関する取組の経緯を中心にレビューをしたうえで、今後の海洋プラスチック問題への国際的な取組や対策について展望する。

2. 国連環境総会（UNEA）の取組

UNEA は、国連環境計画（UNEP）の意思決定機関であり、原則として 2 年に 1 回開催される国際会議である。2012 年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）において、UNEP の強化策として、これまで 58 か国の理事国で構成されていた管理理事会に代わり、すべての国が参加する UNEA を開催することになった。また、毎回の UNEA においては、海洋プラスチックごみとマイクロプラスチックに関することが議論されてきている。これまでに開催された UNEA のタイムラインは図 1 に示すとおりである。

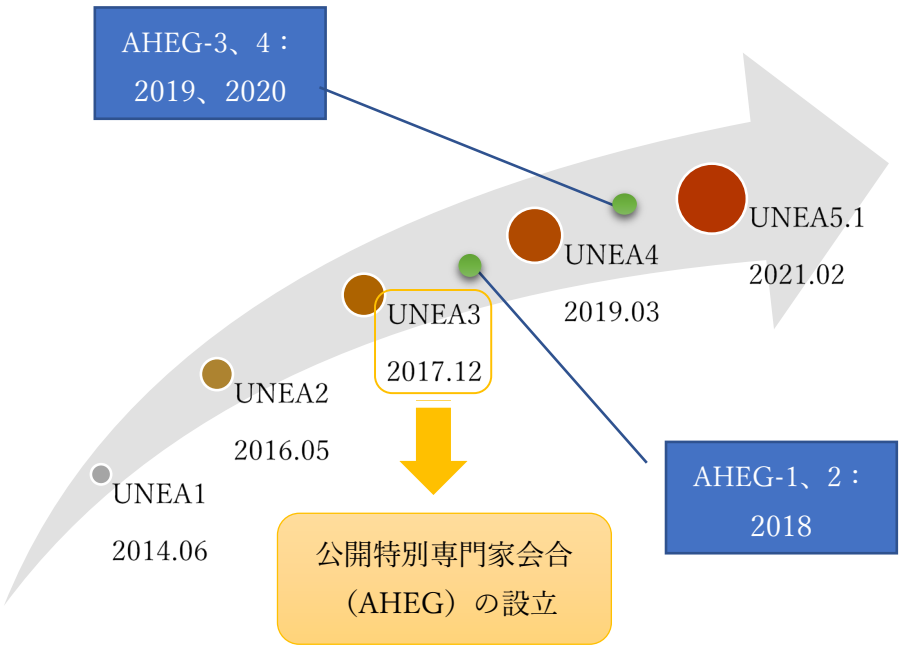

図 1　これまでの UNEA のタイムライン

2-1. UNEA-1

2014 年 6 月に第 1 回 UNEA が開催され、157 か国の代表及び国際機関，ステークホルダー・メジャーグループなどが参加した。第 1 回のメインテーマは、“Illegal trade in wildlife, air quality, environmental rule of law, financing the Green Economy, the Sustainable Development Goals, and “delivering on the environmental dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development”であり、野生生物の違法取引、生態系ベースの気候変動適応、化学物質・廃棄物対策、大気汚染、海洋プラスチック廃棄物などの様々な環境問題が議論された [1]。

そのなかで、「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」という決議が採択された。この決議では、プラスチックの不適切な管理及び処分に由来するリスクの認識、海洋ごみネットワークを通じた情報交換の促進、海洋プラスチックごみの発生源の特定、海洋中のマイクロプラスチック密度を最小にするための対策、そしてプラスチックごみの生物多様性や、海洋生態系、人の健康への影響などについての調査と知見について対応を求めている。また、これらの調査を実施するに当たって、バーゼル条約やストックホルム条約、生物多様性条約などの海洋プラスチックごみ問題に関連する国際条約からの協力も求めた [2]。この決議を受けて、2016 年 3 月に、UNEP が海洋プラスチックごみの脅威に関する報告書「Marine plastic debris and microplastics」（「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」）を発表した [3-4]。

2-2. UNEA-2

第 2 回 UNEA は 2016 年 5 月に開催され、170 か国の代表及びステークホルダー、メジャーグループなどが出席した。“Strengthening the science-policy interface”というメインテーマのもと、2030 アジェンダの実施における UNEP の役割、パリ協定の効果的実施促進、海洋プラスチック問題、化学物質・廃棄物の適正管理、生物多様性等の喫緊の環境課題について技術的な議論が行われた [5]。

第 1 回の UNEA に引き続き「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」に関する決議が採択された。提案国はノルウェーであった。同決議には、海洋プラスチックのモニタリング手法の標準化に向けた取組を求めるとともに、マイクロプラスチックに関する一層の調査の必要性、マイクロビーズ等の利用の廃止・削減の促進、プラスチックごみの除去・処分のための環境上健全なシステムと手法開発の必要性、微小なプラスチック粒子や堆肥化可能なポリマーを含む製品ライフサイクルを通じた環境影響への配慮の促進などが明記された [6]。

2-3. UNEA-3

2014 年の第 1 回及び 2016 年の第 2 回に続き、2017 年 12 月に第 3 回の UNEA が開催され、約 160 か国の代表、市民団体、NGO 等のステークホルダーなどが出席した。UNEA-3 は、“Towards a Pollution-Free Planet”というメインテーマを掲げ、持続可能な開発目標（SDGs）の達成、大気汚染対策、海洋ごみ対策、水銀対策、そして環境インフラ整備などについて議論された [7]。

引き続き、海洋プラスチックごみに関する「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」の決議が採択された。この決議は、世界中の海で問題となっている海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに対処するための障害及びオプションを精査することを求めた [8]。例えば、海洋プラスチックを測定・モニタリングするための共通の定義、基準、手法確立の協力、網羅的に統合された発生源から海までのアプローチの策定、データギャップやアクセス可能なデータを利用する可能性の改善などの内容を含んでいる。

UNEA-3 で特に注目されるのは、海洋プラスチック問題を検討する公開特別専門家会合（AHEG：open-ended ad hoc expert group）を招集することを決定したことである。AHEG によって、途上国を含む海洋ごみ及びマイクロプラスチックに対処するためのすべての障壁を精査することや、行動や革新的な手法などを含む各国、各地域、及び国際的な対応のオプションの範囲を特定すること、そして異なる対応オプションの環境的、社会的そして経済的なコストと便益を明らかにすることなどの調査が実施される。そして、これらの調査結果は次回の総会（UNEA-4）で報告するとされた[8]。

2-4. UNEA-4

2019 年 3 月に第 4 回の UNEA は開催され、約 160 か国の代表、市民団体、NGO 等のステークホルダー等が出席した。“Innovative solutions for environmental challenges and sustainable consumption and production”というメインテーマのもと、海洋プラスチック問題や、持続可能な消費と生産、生物多様性、鉱物資源、海洋汚染などについて議論された。これらのなかで、世界からの関心の高い海洋プラスチックごみ問題がホットトピックであった[9]。

第 4 回では、プラスチックごみに関して「海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック」の決議に加えて、「使い捨てプラスチック汚染対策」という決議が採択された。「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック」に関する決議は日本、ノルウェー、スリランカにより共同提案され、既存の機関を活用した新たな科学技術助言メカニズム等による科学的基盤の強化、多様な主体による行動強化のためのマルチステークホルダー・プラットフォームの新設、そして 2 年後の UNEA5 に向けた公開特別専門家会合（AHEG）による国際的な取組の進捗レビューおよび対策オプションの分析などが決定された[10]。そのなかで、科学的基盤を強化するため、海洋プラスチックごみ等の発生源や流出経路、生態系そして人の健康への影響などに係る科学的知見と情報の収集、モニタリング方法や評価を統一する指標の推薦、海洋流出の削減方策に関する情報の収集などを求めた。また新設されるマルチステークホルダー・プラットフォームでは、経験や行動を共有するために政府、産業界、学界、市民社会の間での定期的なフォーラムの開催、科学・技術的情報に関するデータベースの構築と管理、政府関係者、政策立案者、教育者、市民などに対する意識啓発などの機能を設定した[10-11]。

「使い捨てプラスチック汚染対策」に関する決議では、安価で環境にやさしい使い捨てプラスチックの代替製品の開発の促進、プラスチックのライフサイクルを考慮した最も効率的な設計、生産、使用および管理の促進、そして使い捨てプラスチックの廃棄に対処するための法律や国際協定の必要性、廃棄物管理の改善などが議論された[12]。

2-5. UNEA-5

COVID-19 の影響を受け、第 5 回目の UNEA は 2 段階のアプローチで開催することとなった。UNEA-5 の第 1 回会合は 2021 年 2 月にオンラインで実施され、約 150 か国の代表、市民団体、NGO などが参加した。“Strengthening Actions for Nature to Achieve the Sustainable Development Goals”というメインテーマで、持続可能な開発目標（SDGs）を達成するため、自然をベースにした解決策を求めている。第 1 回会合（UNEA-5.1）では、主に緊急を要する手続き上の決定が行われ、一定の交渉を必要とする実質的な議題について 2022 年 2 月に第 2 回会合（UNEA-5.2）で議論される予定である。そのため、海洋プラスチック問題については UNEA-5.2 で検討される見通しである[13]。

3. 公開特別専門家会合（AHEG）の議論

2017 年の UNEA-3 において、海洋プラスチックごみとマイクロプラスチック対策の現状把握や今後の対策オプションの検討を目的として UNEP によって公開特別専門家会合（AHEG）が設置された。

2018 年に第 1 回および第 2 回の AHEG が開催され、様々な検討が行われた。例えば、プラスチックごみの海洋への影響の理解や海洋ごみの削減に向けた科学技術助言グループの創設が検討された。また、ガバナンス強化のため、法的拘束力を有する国際的な協定の実現可能性についても検討が行われ、それらの成果は 2019 年に開催された UNEA-4 で報告された [14]。

2019 年 11 月に第 3 回、続いて 2020 年 11 月に第 4 回の AHEG が開催され、検討結果は 2022 年に開催される UNEA-5.2 にて報告される予定である。第 3 回の AHEG によって、「海洋ごみに関する行動計画策定のためのガイドライン」が作成された [14]。第 4 回の AHEG はこれまでの議論を踏まえ、既存の取組の整理や、対策オプションの有効性分析の成果をまとめた。まず、法的障壁、財政的障壁、技術的障壁そして情報障壁に対して十分な対応がなされていない現状が認識された。また、マイクロプラスチックへの対策や、モニタリングを調和する手法などの既存の取組が整理された。さらに、国際的枠組の強化や、国際デザイン標準規格の策定、新たな国際的枠組の設置などの既存の対策オプションについて、成熟度、実現可能性、時間枠、影響度の観点から、その有効性の分析が行われた。最後に、UNEA-5 に向けて更に検討すべき対策オプション、例えば科学的基盤、マルチステークホルダーの関与、既存の仕組みの強化、新たな国際的な仕組み（instrument）などのオプションが特定された [14-15]。

4. 今後の展望

本論考では、今日までの UNEA 及び AHEG における海洋プラスチック問題に関する様々な議論や取組を整理した。海洋プラスチックごみは地球規模の汚染問題であり、世界各国が協力して取り組むべき重要な課題であることが再認識できた。

2021 年 7 月に行われた G7 コーンウォールサミット（英国）で合意された 2030 年「自然協約」において「我々は、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンを基礎として、陸地及び海洋全ての発生源からのプラスチックによる海洋汚染の深刻化に対処するための行動を加速化する。その行動には、UNEA-5 を含む国連環境総会を通じて、既存の枠組みの強化及び海洋プラスチックごみに対処するためのあり得べき新たな世界的な協定又はその他の枠組みを含めた選択肢について取り組むことを含む」と示されているように [16]、その対応策として、国際的な規範（条約や協定、アレンジメント）の制定は重要な選択肢である。

既存の国際条約として、例えば、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約や、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関するロンドン条約、移動性野生生物種の保全と持続的利用を目指すボン条約、生物多様性条約そして船舶による汚染の防止のための MARPOL 条約などではすでに海洋プラスチックごみの規制について明記している [17-20]。その概要を表 1 に簡潔にまとめた。

これらの条約は法的拘束力があるため各国に実施が義務付けられ、その実効性を担保できる一方、条約を締結していない国に対する対応が課題となる。各国の国情やプラスチックのライフサイクル（生産・流通・使用・廃棄）、そしてプラスチックの処理・対策などはそれぞれ異なるため、多くの国が納得できる世界統一的な規制や条約を、これら既存の国際条約に加えて新たに策定することには困難が予想される。近年、地球環境問題に関する国際的な協定の様式は多様化しており、オゾン層保護に関するウィーン条約の下のモントリオール議定書や気候変動枠組条約の

下の京都議定書のように、締約国に対して具体的な数値目標を課すタイプの条約だけでなく、パリ協定のように、目標策定の義務は課しつつ、その具体的内容については各締約国に裁量を委ねる形態なども見られる。仮に海洋プラスチック問題に関して新たな条約が作られる場合には、どのような形態が最も適しているのか、国際的な議論と合意が必要である。

表 1　既存の海洋プラスチックごみに関連した国際条約

国際条約	概要
バーゼル条約	有害廃棄物の定義や輸出入を規定する国際条約。1989 年に採択、1992 年に発効。2020 年現在、締約国数は 187 か国。2019 年より汚れたプラスチックごみを条約の規制対象とした。
ロンドン条約	廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約。1972 年 12 月にロンドンで採択，1975 年 8 月に発効。2018 年現在，締約国は 87 か国。主に船舶等からの廃棄物（プラスチックを含む）等の海洋投棄を原則として禁止する。
ボン条約	移動性野生生物種の保全と持続的利用を目指す条約。1979 年に採択、1983 年に発効。2020 年現在，締約国は 131 か国。生物種としては、海洋プラスチックごみによる影響を受けやすい海鳥、ウミガメなどが対象となっている。
生物多様性条約	生物の多様性の保全、生物資源の持続可能な利用そして遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分を目指す条約。1992 年に採択、1993 年に発効。2018 年現在，締約国は 194 か国。海洋ごみが生物多様性に与える影響・防止・緩和の観点から海洋ごみ問題に取組む。
MARPOL 条約	船舶の運航や事故による海洋の汚染を防止するための条約。1973 年に採択、1983 年に発効。2018 年現在，締約国は 156 か国。油類をはじめ、化学物質、有害液体物質、梱包して輸送する有害物質、汚水および廃棄物（プラスチックを含む）のすべてが規制の対象とされている。

一方で、これまでの UNEA の議論にもあるように、現状ではマイクロプラスチックを含む海洋プラスチックの分布、発生源や流出経路、環境や生態系そして人類への影響などに関する科学的データは不足している。また、海洋プラスチック（特にマイクロプラスチック）のモニタリング手法は世界中でまだ統一されていないことも事実であり、その調整の推進が求められる。したがって、法的拘束力がある条約の新規策定だけではなく、科学的な知見の収集そして共有、定期的な報告、意識啓発、普及教育などができる緩やかな国際枠組の立ち上げを選択肢として検討することも非常に重要となる。また、国際条約や枠組を決定する際にも、海洋プラスチックに対する科学的な知識はその基礎となるものであり、新条約においても、例えば生物多様性条約における IPBES（「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム」）や気候変動枠組条約における IPCC（「気候変動に関する政府間パネル」）のようなプラットフォームの設立も必要となるであろう。UNEA でも、既存の国際条約を活用する上で、公開特別専門家会合やマルチステークホルダープラットフォームの設立を重視している。

また、世界中の国々では海洋プラスチック問題に対して独自で様々な取組がなされている。例えば、EU では「EU プラスチック戦略」という方針の策定 [21]、アメリカではプラスチック製ストローなどの禁止、アメリカ海洋大気庁（NOAA：National Oceanic and Atmospheric Administration）による「海洋ごみプログラム」（Marine Debris Program）の設立 [22]、中国では使い捨てプラスチック製品の大幅削減計画の発表、2017 年以降廃プラスチック類の輸入の禁止 [23]、韓国では海洋ごみ対策を含んだ「海洋環境管理法」の制定 [4]、日本では「プラスチック資源循環戦略」の策定、レジ袋の有料化、環境省の「プラスチック・スマートキャンペーン」の展開など [24]、枚挙のいとまが

ない。これらの取組を受けて今後、海洋プラスチックに関する国際的な科学データの継続的収集、観測技術の促進、各国間の関連情報の交換、グローバルな専門家の意見交換、あるいは既存の取組の枠を超えた革新的なソリューションの開発なども一層進むと考えられる。そして、世界の国々や人々が努力や知恵を結集し海洋プラスチック問題の解決に取り組む社会が、そう遠くない将来に実現可能ではないだろうか。

参考文献：

1. https://www.unep.org/environmentassembly/unea1
2. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17285/K1402364.pdf?sequence=3&isAllowed=y
3. UNEP, Marine plastic debris and microplastics: Global lessons and research to inspire action and guide policy change, Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016
4. https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7720
5. 鈴木良典（2016）海洋ごみをめぐる動向，国立国会図書館・調査及び立法考査局農林環境課，第 927 号.
6. https://www.unep.org/environmentassembly/unea2
7. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11186/K1607228_UNEPEA2_RES11E.pdf?sequence=1&isAllowed=y
8. https://www.unep.org/environmentassembly/unea3
9. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/31022/k1800210.english.pdf?sequence=3&isAllowed=y
10. https://www.unep.org/environmentassembly/unea4
11. https://www.env.go.jp/press/106624.html（＜別紙３＞海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに関する決議(日本語概要)）
12. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28471/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y
13. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28473/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y
14. https://www.unep.org/environmentassembly/unea5
15. https://www.unep.org/environmentassembly/expert-group-on-marine-litter
16. 第４回国連海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに関する専門家会合の結果について：http://www.env.go.jp/press/108671-print.html
17. https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200085.pdf
18. http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-the-Prevention-of-Marine-Pollution-by-Dumping-of-Wastes-and-Other-Matter.aspx
19. Secretariat of the Convention on Biological Diversity and the Scientific and Technical Advisory Panel—GEF (2012). Impacts of Marine Debris on Biodiversity: Current Status and Potential Solutions
20. CMS (2014). Migratory Species, Marine Debris and its Management. UNEP/CMS/ COP11/Inf.27
21. マルポール条約附属書 V 実施のための 2017 年ガイドライン https://www.mlit.go.jp/common/001312166.pdf
22. 粟生木千佳・森田宜典（2018）EU プラスチック戦略と関連の循環経済国際動向，廃棄物資源循環学会誌,第 29 巻，第 4 号,pp.286-293
23. NOAA Marine Debris Program：https://marinedebris.noaa.gov/
24. 森田宜典・林志浩（2018）プラスチックごみ問題の行方：中国輸入規制の影響と今後の見通し，IGES
25. 環境省:プラスチック資源循環戦略（2019），https://www.env.go.jp/press/106866.html