

## 海のプラスチックごみ問題 –プラスチック汚染条約策定の動き、日本の対応\*

国際法学会エキスパート・コメント No. 2025-4

鶴田 順（明治学院大学准教授）

脱稿日：2025年4月15日

### I はじめに

海のプラスチックごみ問題に対応する国際規範は多様である。海のプラスチックごみが国際問題化する以前から存在する国際規範もあれば、国際問題化したことを受けて定立された国際規範もある。国際条約のように法的拘束力を有する国際規範もあれば、持続可能な開発目標（SDGs）のように法的拘束力を有さない国際規範もある。グローバルな国際規範もあれば、地域的な国際規範もある。「海洋環境における汚染を含むプラスチック汚染」を対象とする新たな国際条約（プラスチック汚染条約）の策定を目指す動きもある。

日本は、国際的な規範動向をふまえ、プラスチックごみ問題に対応した法律（プラスチック資源循環法）を制定するなど、問題状況への対応を進めている。ただ、同法はプラスチック製品の製造者等の関係アクターの自主的な取り組みに重きをおいており、この点はプラスチック汚染条約の策定交渉における日本政府の基本方針と重なる。日本は国内の既存のプラスチック関連の法・政策の整理を十分に活用して条約交渉にのぞみ、その一方で、条約交渉と並行して、拡大生産者責任や環境適合設計のさらなる採用など、プラスチック関連の法・政策の整理を進めるべきである。

### II 海のプラスチックごみ問題とは

プラスチックは軽くて丈夫で成型しやすいなどの多くの利点がある一方で、その安定性や耐久性の高さから、ごみとして自然環境に排出された場合には広範囲かつ長期にわたって自然環境に残存することになる。陸地や河川から海に流出・漂流したプラスチックは、海の生物、生態系、船舶の航行、漁業、景観、観光、生活環境などに悪影響をもたらす。

たとえば、海に流出・漂流したプラスチックを魚や海鳥が摂食すると腸閉塞や胃潰瘍をきたし、必要な栄養分を十分に吸収できなくなり、その成長を阻害するなど、海の生物や生態

---

\* 本稿は、2020年春に公開した鶴田順「海のプラスチックごみ問題」（国際法学会エキスパート・コメント No. 2020-4）を、2021年6月の「プラスチック資源循環の促進等に関する法律」の成立・公布、2022年11月からの「プラスチック汚染条約」の策定交渉などふまえて、大幅に加筆・修正したものである。

系にもたらす悪影響が指摘されている<sup>1</sup>。残留性有機汚染物質（POPs）のプラスチックへの吸着も確認されており、そのようなプラスチックを魚や海鳥が摂食すると体内で POPs が脂質に移行して蓄積するとの指摘もある<sup>2</sup>。

しかし、プラスチックが海の生物や生態系にもたらすリスク、さらに人の健康や生命にもたらすリスクが、どのような性質で、どの程度のリスクであるかについては研究途上にある。これまでのところ、マイクロプラスチックの摂食を原因とする障害が実海域の生物で見つかったとの報告はない<sup>3</sup>。

海のプラスチックごみ問題は空間的・時間的にその影響範囲を特定・限定することができず、不確実性をともないながら、多くの人々が社会的な問題として受け止め、対策を検討し、何らかの対策をとり始め、この問題に対応する国際規範の定立と実施が進められている。

### III 海のプラスチックごみ問題に対応する国際規範

海のプラスチックごみ問題に対応する国際規範のうち、おそらくもっともひろく知られているのは持続可能な開発目標（SDGs）である。本節では、SDGs、日本が参加しなかったことで注目を集めた G7 海洋プラスチック憲章、法的拘束力を有する国際条約、そして地域レベルの国際規範についてみていく。

#### 1 持続可能な開発目標（SDGs）

2015 年 9 月開催の国連サミットで、「われわれの世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択された。アジェンダ（行動計画）には、2030 年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際社会の共通目標として、「持続可能な開発目標（SDGs）」が記されている。SDGs は 17 の「目標」と 169 の「ターゲット」で構成されている。また、これらの目標・ターゲットの進捗状況を測定するために、2016 年 3 月に国連統計委員会で 232 の「指標」が合意されている。

海のごみ問題は、目標 14「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」の冒頭のターゲット 14.1 でとり上げられ、「2025 年までに、海洋ごみや

---

<sup>1</sup> 山下麗・田中厚資・高田秀重「海洋プラスチック汚染—海洋生態系におけるプラスチックの動態と生物への影響」『日本生態学会誌』66 号（2016 年）53-59 頁、高田秀重・山下麗「海洋プラスチック汚染概論—研究の歴史、動態、化学汚染」『用水と廃水』60 巻 1 号（2018 年）32-36 頁。

<sup>2</sup> 綿貫豊「海鳥によるプラスチックの飲み込みとその影響」『海洋と生物』36 巻 6 号（2018 年）602-603 頁、高田秀重「マイクロプラスチック汚染の現状と国際動向・対策」『環境管理』2017 年 9 月号 25-27 頁、磯辺篤彦「浮遊マイクロプラスチックによる海洋汚染の現状と研究の最前線」『學士會会報』932 号（2018 年）69-70 頁。なお、マイクロプラスチックの各国の国内規制については、頼宇松・鶴田順「台湾におけるマイクロプラスチック規制」『環境管理』2018 年 9 月号 73-78 頁。

<sup>3</sup> 磯辺篤彦「海洋プラスチックの発生と輸送、分布の現状と未来」更家悠介責任編集『使い捨てない未来へ プラスチック「革命」2』（日経 BP、2022 年）139-140 頁。

富栄養化を含む、とくに陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する」とされた。

そのほか、廃棄物の管理に関連するターゲットとして、目標 11「包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市および人間居住を実現する」の 11.6「廃棄物の管理等による環境上の悪影響の軽減」、目標 12「持続可能な生産消費形態を確保する」の 12.4「廃棄物等の大気、水、土壌への放出の削減」と 12.5「廃棄物の発生の削減」もある。

SDGs は法的拘束力を有さない国際規範である。この点で国際条約とは異なるが、SDGs の実施にあたっては、「国際法のもとでの権利と義務に整合するかたちで実施する」とされている。SDGs はそれぞれの目標とターゲットに対応あるいは関連する既存の国際条約にその実施をゆだねている。SDGs と国際条約はけっして対立的な関係にあるのではなく、それぞれの目的実現において相互補完的な関係にある<sup>4</sup>。

2014 年の第 1 回国連環境総会（UNEA）では、採択前の SDGs に環境問題を組み込むことを提唱したうえで、海のプラスチックごみ問題が議題として取り上げられた。会議で採択された決議では、その冒頭で、プラスチックなどの海洋ごみによる汚染が海洋および海洋生物多様性に悪影響を与えていることが明記され、海洋環境汚染の問題として認識された。またバーゼル条約や生物多様性条約などの条約事務局を調査に招くこととなった。海のプラスチックごみ問題は既存の環境条約が扱う問題と関連しており、当該問題に対処するには既存の環境条約との協力・連携が必要であると認識された。2016 年の第 2 回 UNEA、また 2017 年の第 3 回 UNEA でも海のプラスチックごみ問題は議題として取り上げられ、決議の前文で SDGs の目標 14 および 14.1 が再確認され、当該問題と SDGs の関連付けが図られた。2019 年の第 4 回 UNEA では SDGs 全体の目標達成のために海洋プラスチックごみの削減が必要であることが強調された<sup>5</sup>。

## 2 G7 海洋プラスチック憲章

2015 年 6 月開催の主要 7 カ国首脳会議（G7）エルマウ・サミットの首脳宣言に海洋ごみ問題は世界的な課題であるとの認識が初めて盛り込まれ、首脳宣言の附属書として「G7 行動計画」が発出された。

2018 年 6 月開催のシャルルボワ・サミットでは、「プラスチックの製造、使用、管理および廃棄に関する現行のアプローチが、海洋環境、生活及び潜在的には人間の健康に重大な脅威をもたらす」という認識のもと、「G7 海洋プラスチック憲章」が承認された。憲章は 2030 年までにすべてのプラスチックが再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）または熱回収されるように産業界と協力すること、使い捨てプラスチックの不必要な使用を大幅に削

---

<sup>4</sup> Rakhyun E. Kim, 2016, “The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals,” *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, No. 1, pp. 15-26.

<sup>5</sup> 高尾珠樹「地球環境問題協議枠組み間の連携促進に SDGs がもたらす効果」『国際政治』208 号（2023 年）94-98 頁。

減（リデュース）することなどを記している。

海洋プラスチック憲章はカナダ、フランス、英国、ドイツ、イタリアと欧州連合（EU）によって承認されたが、日本と米国は参加しなかった<sup>6</sup>。

### 3 プラスチックごみ問題に対応する国際条約

#### (1) プラスチック汚染条約の策定に向けた動き

プラスチックについては、使用後のごみ問題としてだけでなく、ひろくプラスチックという素材をグローバルに規制していく動きがあり、UNEA において新たに国際条約を策定しようとする動きが進行中である。

2022年3月の第5回国連環境総会再開セッション（UNEA5.2）は、「プラスチック汚染を終わらせる：国際的な法的拘束力のある文書に向けて（End plastic pollution: towards an international legally binding instrument）」と題する決議5/14（UNEP/EA.5/Res.14）<sup>7</sup>を採択し、条約策定に向けた政府間交渉委員会（intergovernmental negotiating committee (INC)）の設置がなされた。同決議では、「海洋環境における汚染を含むプラスチック汚染」とされ（同決議3.）、海だけでなく、あらゆる環境におけるプラスチックという素材による汚染を対象とすることとなった。

なお、日本政府はUNEA5.2の開催に先立ち、2021年12月に新条約の策定に向けた提案を行った。プラスチックの大量消費国・排出国を含む多くの国が交渉に参加するためには、各国の状況を考慮したうえで海洋プラスチックごみ対策を推進することが重要という考えのもと、国別行動計画（National Action Plan）を策定・公表・実施・審査する仕組みを念頭に置いた決議案を提出した<sup>8</sup>。各国が自ら策定した国別行動計画によって条約を動かしていくという提案である。決議5/14には日本が提案した内容や考え方が反映された。たとえば、決議5/14の「3.」には条約の規定に盛り込むべき内容が列挙されており、その（d）には「文書の目的に貢献するために各国主導のアプローチを反映した国別行動計画を策定し、実施し、更新すること」、また（e）には「プラスチック汚染の防止、削減および除去に向けて機能する国別行動計画を促進し、地域的および国際的な協力を支援すること」とある。

国別行動計画についての日本提案は、条約がプラスチック汚染を終わらせるための国際協力の基盤となるように、条約の普遍性（多くの国の参加）、実効性（国際および各国国内における条約目的の実現）と漸進性（条約定立後に時間をかけて条約規範とその実施を高め

---

<sup>6</sup> 日本政府は海洋プラスチック憲章に参加しなかった理由について次のように述べる。「我が国としては……「海洋プラスチック憲章」の目指す方向性は共有するものの、同憲章が規定するあらゆるプラスチックの具体的な使用削減等を実現するに当たっては、国民生活や国民経済への影響を慎重に検討し、精査する必要があるため」としている（平成30年6月14日提出196回国会質問386号「海洋プラスチック憲章に関する質問主意書」に対する平成30年6月22日受領答弁386号）。

<sup>7</sup> Available at <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/40597>

<sup>8</sup> 赤堀毅「プラスチック汚染対策 条約化めざす日本の取組」『外交』76号（2022年）118-120頁。

ていく)を確保するための提案である<sup>10</sup>。国別行動計画は、気候変動対策のパリ協定になら  
い、締約国の自主的な取り組みに重きをおいた多数国間環境条約の定立と実施の方法とい  
える。

条約策定に向けた INC は 2022 年から 2024 年にかけて 5 回の会合が開催された。2024  
年 12 月大韓民国(韓国)・釜山で開催された INC5 で条約が採択される予定であったが、採  
択は見送られた<sup>11</sup>。

2022 年 11 月、政府間交渉委員会第 1 回会合(INC1)が南米のウルグアイ東方共和国で  
開催された。議長が選出され、条約策定に向けた交渉がスタートした。約 160 か国の代表  
が参加した。各国・地域の発言から条約策定の方向性がみえてきた。たとえば、条約の目的  
は人の健康、生物多様性および環境を保護することとすること、共通の目標を設定しつつ、  
国別行動計画の策定等の仕組みをとること、プラスチックの製造から廃棄までのライフサ  
イクル全体で取り組むことが重要であること、科学的知見の集積・共有が重要であることな  
どである。

2023 年 5 月、政府間交渉委員会第 2 回会合(INC2)がフランス共和国パリで開催され  
た。条約が締約国に課す義務として、多くの国が科学的知見に基づく議論の重要性を認識し  
つつ、一次プラスチックの生産制限、プラスチックに添加されているが懸念のある化学物質  
の使用の削減や禁止を求める意見があり、その一方で、日本を含む各国から再利用およびリ  
サイクルの促進による対策の重要性について意見が出された。また、多くの国から各国の状  
況に応じた国別行動計画の策定等で条約を動かしていくことに賛意が示された。

2023 年 11 月、政府間交渉委員会第 3 回会合(INC3)がケニア共和国ナイロビで開催さ  
れた。2023 年 9 月に公表された最初の条約草案(ゼロドラフト)を基に、条約の目的、定  
義、原則、中心的義務、条約義務の実施手段等について議論し、各国の提案が盛り込まれた  
条約草案が作成され、政府間交渉委員会第 4 回会合(INC4)での交渉のベースとすること

---

<sup>10</sup> プラスチック汚染条約の交渉における日本政府の基本方針は「we aim for an effective and progressive instrument with the participation of as many countries as possible, including large consumers and emitters of plastics」である。Available at

[https://resolutions.unep.org/incres/uploads/japan\\_national\\_statement\\_under\\_agenda\\_4\\_inc5.pdf](https://resolutions.unep.org/incres/uploads/japan_national_statement_under_agenda_4_inc5.pdf)

なお、環境条約の普遍性、実効性と漸進性の確保については、西井正弘・鶴田順編『国際環境法講義 [第 2 版]』(有信堂高文社、2022 年)73-83 頁、鶴田順「環境条約の目的実現過程・再論(上)」『環境管理』2024 年 2 月号 65-67 頁。

<sup>11</sup> プラスチック汚染条約の交渉過程については、粟生木千佳・堀田康彦・矢笠嵐「プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会(INC)」『IGES Briefing note(2024 年 7 月)』1-15 頁 (available at

[https://www.iges.or.jp/jp/publication\\_documents/pub/briefing/jp/13791/20240718\\_INC\\_briefingnote\\_JP\\_uploaded.pdf](https://www.iges.or.jp/jp/publication_documents/pub/briefing/jp/13791/20240718_INC_briefingnote_JP_uploaded.pdf) )、粟生木千佳「プラスチック条約策定に向けた国際的な議論の潮流」『化学物質と環境』

187 号(2024 年)1-3 頁、小池宏隆「国際プラスチック条約交渉の進捗と展望」『グローバルネット』2025 年 1 月号 4-5 頁、中村健太郎「INC-5 の開催結果とプラスチック汚染防止条約交渉の動向」『環境管理』2025 年 2 月号 4-11 頁、環境省 HP 上の情報「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」(available at <https://www.env.go.jp/water/inc.html>)。

となった。

2024年4月、政府間交渉委員会第4回会合（INC4）がカナダ・オタワで開催された。2023年12月末に公表されたゼロドラフト改定版を基に、条文案を整理・統合するための議論が行われた。条約の前文、射程、目的、原則、主要義務規定（一次プラスチック、懸念のある化学物質、プラスチック製品の環境適合設計、拡大生産者責任（EPR）、プラスチック廃棄物の管理等）、条約の実施手段・措置（資金・技術支援、国別行動計画等）について議論が行われた。

そして、2024年11月、政府間交渉委員会第5回会合（INC5）が大韓民国（韓国）・釜山で開催された。2024年10月末にINC議長が提示した条文草案（議長ノンペーパー3.0）をもとに、前文から最終規定に至るまで条約全体の案文について交渉が行われた。2024年11月29日、それまでの議論をふまえてあらためて議長から条文草案（議長ノンペーパー4.0）が提示され、さらに交渉が行われた。この交渉過程において、目的・原則・アプローチ（1条）、プラスチック製品の環境適合設計（5条）、排出・放出（7条）、プラスチック廃棄物の管理（8条）、既存のプラスチック汚染（9条）、公正な移行（10条）、実施・遵守（13条）、国別行動計画（14条）については、条文の確定に向けた議論が進んだ。その一方で、プラスチック製品（3条）、供給・持続可能な生産（6条）、資金源とメカニズム（11条）等については各国間の意見の隔たりが大きく、意見集約は行われなかった。INC5の最終日の12月1日、それまでの議論をふまえてINC議長から議長テキストが提示されたが、合意には至らなかった。INC5でのプラスチック汚染条約の採択は見送られた<sup>12</sup>。

## （2）船舶からの海洋投棄を規制するロンドン条約、MARPOL73/78

海のプラスチックごみが国際問題化する以前から、国連海洋法条約をはじめとするいくつかの条約では、海洋ごみに関する規制が行われている。

陸上で発生した廃棄物の船舶による海洋投棄は「ロンドン条約」が規制している。「ロンドン条約1996年議定書」では規制の強化が図られ、海洋投棄を原則禁止としている<sup>13</sup>。

航行中の船舶内で発生した廃棄物の海への排出は、「MARPOL73/78 附属書V「船舶からの廃物による汚染防止のための規則」」が規制している<sup>14</sup>。附属書Vは海のプラスチックごみの国際問題化を受けて2011年7月に採択された全面改正で「合繊ロープ、合繊漁網、プ

---

<sup>12</sup> プラスチック汚染条約の交渉をINC2からINC5まで継続的に観察している中村健太郎・CLOMA事務局主幹はINC5で条約採択の合意に至らなかった理由を次のように整理している。「生産制限や化学物質管理の野心的目標を強調するEU・アフリカ・島嶼国などのグループと、それに反対し製品設計や廃棄物管理・リサイクルによる対策を強調するロシア・中東諸国・インドの同志国の対立がINC-5では際立っていた。プラスチック生産量の多い国や原油国は生産制限に反対し、廃棄物回収・リサイクルが整備されていない途上国は生産制限やEPRによる対策を重視している。」（中村「前掲論文」（注11）9頁）

<sup>13</sup> 西井・鶴田編『前掲書』（注10）128-130頁。

<sup>14</sup> 同上、126-128頁。

プラスチックごみ袋、プラスチック製品の焼却灰を含む、あらゆるプラスチック」の排出を原則禁止としている<sup>15</sup>。

### (3) 有害廃棄物等の越境移動を規制するバーゼル条約

プラスチックごみ問題に対応する国際条約として、有害廃棄物の適正な越境移動の確保を目的とするバーゼル条約もある。バーゼル条約は、SDGsのうち、とくに目標12の12.4「廃棄物等の大気、水、土壌への放出の削減」と12.5「廃棄物の発生の削減」との関連性が強い。

バーゼル条約は、2019年5月開催の第14回締約国会議において、条約の規制対象を掲げる附属書IIに特別の考慮が必要なプラスチック廃棄物(Y48)を追加する改正案を採択した。改正された附属書は2021年1月に発効した。附属書の改正はノルウェー政府と日本政府による提案をふまえてなされた。この改正で追加された特別の考慮が必要なプラスチック廃棄物は、廃棄の経路や成分などから有害特性を有さないが、汚れているか、ほかの種類のごみが混入しているためリサイクルに適さない、次のA3210とB3011以外のプラスチック廃棄物である。廃棄の経路や成分などから有害特性を有するプラスチック廃棄物は附属書VIIの有害なプラスチック廃棄物(A3210)に該当し、輸出入が規制される。有害特性を有さないプラスチック廃棄物は附属書VIIの非有害なプラスチック廃棄物(B3011)に該当し、輸出入は規制されない<sup>16</sup>。

日本はバーゼル条約の附属書の改正に2020年10月に「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律に基づく特定有害廃棄物等の範囲等を定める省令」を改正することで対応した。また、「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」の規制対象の明確化のために、より具体的にはバーゼル条約附属書VIIの非有害なプラスチック廃棄物(B3011)の範囲に関する日本政府の解釈を整理し公表するために、「プラスチックの輸出に係るバーゼル法該非判断基準」を策定した<sup>17</sup>。

ただ、バーゼル条約は改正以前から、「有害廃棄物」だけでなく「他の廃棄物」の越境移

---

<sup>15</sup> Paul E. Hagen, 1990, "The International Community Confronts Plastics Pollution from Ships: MARPOL Annex V and the Problem that Won't Go Away," *American University International Law Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 466-470., Andrew Rakestraw, 2012, "Open Oceans and Marine Debris: Solutions for the Ineffective Enforcement of MARPOL Annex V," *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 35, No. 2, pp. 383-409.

<sup>16</sup> 大野慶「バーゼル条約等におけるプラスチック対策の国際展開」『廃棄物資源循環学会誌』30巻2号(2019年)101-102頁、根津正志「バーゼル条約第14回締約国会議(COP14)における附属書改正等の概要」『環境管理』55巻8号(2019年)52頁、花輪洋行「特定有害廃棄物の越境移動管理 バーゼル条約の国内運用と2021年施行のプラスチック改正について」『貿易と関税』2021年6月号14-20頁、犬飼健太郎・本堀雷太「プラスチックリサイクルの未来を創る 改正バーゼル条約に適応するための「資源プラ」という挑戦」『クリーンテクノロジー』2022年1月号5-9頁。

<sup>17</sup> 鶴田順「環境条約の目的実現過程・再論(下)」『環境管理』2024年11月号76頁。

動も規制し、その「他の廃棄物」には「家庭から収集される廃棄物」（附属書Ⅱの Y46）も含まれていた<sup>18</sup>。そのため、2019年の附属書Ⅱの改正は、新たな規制対象を設けたのではなく、「家庭から収集される廃棄物」から特別の考慮が必要なプラスチック廃棄物を横出しして、既存の規制対象の明確化をはかることで、輸出国および輸入国の水際での規制執行の確保やその向上を企図したものといえる。

#### 4 地域レベルの規範：EUのプラスチック規制

これらのグローバルな国際規範とは別に、プラスチックごみ問題に対応する地域レベルの規範の動きもある。

EUのように先進的な規範を設定し、EU規範を国際条約等のグローバルに適用のある規範に昇華させ、当該条約の国内実施として、各国国内レベルの法・政策のあり方に影響を及ぼそうとする動きもある。

EUは域内におけるプラスチック規制に積極的である。2019年6月5日に「一定のプラスチック製品の環境への影響を低減するための指令 2019/904」を採択し、2019年7月2日に発効した。同指令は使い捨てプラスチック製品（カトラリー、ストロー、飲料容器、飲料用カップ等）の市場流通を2021年7月3日以降禁止し、2021年5月31日に同指令の解釈および履行についてのガイドラインを発表するなど、先進的な取り組みを行っている<sup>19</sup>。

プラスチック汚染条約については、欧州委員会（European Commission）が2020年3月に発出したサーキュラー・エコノミー（Circular Economy (CE)）<sup>20</sup>に関するコミュニケーション

---

<sup>18</sup> 鶴田順「有害廃棄物の越境移動に関する国際条約の国内実施」『論究ジュリスト』7号（2011年）43-44頁。

<sup>19</sup> 粟生木千佳・森田宜典「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』29巻4号（2018年）286-293頁、中西優美子「EU環境法の法的枠組と措置の構造解説：EUの使い捨てプラスチック製品規制指令を例として」『環境管理』55巻9号（2019年）33-39頁。

<sup>20</sup> サーキュラー・エコノミー（CE）とは、従来の「採って・作って・使って・捨てる」の線形経済（リニア・エコノミー）に代わり、製品と資源の価値を可能な限り長く保全・維持し、製品の使用後に資源を回収し、廃棄物の発生と天然資源の新たな採取を最小化した経済のあり方である。

CEの淵源はEUの廃棄物・リサイクル政策にあるが、EUでは廃棄物・リサイクル政策から「環境を基軸として経済システムや社会構造の発展を指向する理念」へと展開した。資源循環型の経済のあり方への移行を目指す産業政策であり、天然資源の保全管理などの環境配慮のみならず、EU域内の産業振興、技術革新、資源の安定供給、新たな産業と雇用の創出、EUの企業の国際競争力の向上をねらいとする。資源循環の個別の問題ごとに積極的な法・政策を講じることで、市場の形成・振興をはかり、EUの企業の域内およびグローバルな競争力の向上をはかるための基盤を整える。

EUのCE構想とその具体的な実現にむけた法規制の制定等の動きにみられる戦略性やスピード感は、日本の循環型社会政策が依然として日本国内の環境問題に焦点をあて、企業の自主的な取り組みに重きをおく法・政策であるのとは対照的である。

CEについては、粟生木千佳「EU循環経済（CE）政策の進展と影響」『環境管理』55巻9号（2019年）18-26頁、喜多川和則「欧州のサーキュラーエコノミーの動向」『環境管理』55巻9号（2019年）



ジョン「よりクリーンで競争力のあるヨーロッパのためのサーキュラー・エコノミーに関する新たな行動計画（A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe）」（COM(2020) 98 final）<sup>21</sup>において、CE への世界的な移行を支援するために委員会が主導する取り組みの一つとして、「プラスチックに関するグローバルな合意に到達するための国際的な取り組み」が掲げられた。

他方で、EU は、EU 域内市場が世界経済で占める重み、EU 域外から資本と商品をひきつける EU 市場の引力（gravity）、EU 域内における経済活動の規制の制定・執行力などにより、国際条約を媒介にすることなく、EU 規範を各国国内レベルの法・政策に影響を与えることができる。

企業がいかなる規範をふまえてモノづくりをするかは、モノの製造コストや競争力に係る。たとえば、EU 域外の企業が自社製品を EU 域内で販売できるように EU の環境規制をふまえて本国でモノづくりをする場合、当該企業の本国の環境規制が EU の環境規制と比べて緩いと本国で同種のモノを製造する競合他社とは製造コストが違ってくることから、本国における競争力が低下してしまう可能性がある。製造コストを下げるためには同じ製品で EU 向けとそれ以外の国・地域向けの仕様を分けることは合理的ではないことから、本国でも EU 規制適合品を製造して販売することになる。当該企業は本国の規制が EU の環境規制と同程度の規制であること、端的には本国の規制の強化を求めるようになる。他方で、EU の企業も、EU 域外の各国・地域の環境規制が緩いままでは国際的な競争力が低下してしまう可能性がある。EU 域外の各国の環境規制が EU の環境規制と同程度の規制であることをさまざまなかたちで求めるようになる。

大規模経済市場や規制設定・執行力などを有する国・地域は、国際条約を媒介にしなくても、自らの規範をグローバルにひろめていくことができる。

## IV プラスチックごみ問題への日本の対応

### 1 日本におけるプラスチックごみの社会問題化

日本では、国際的な動きにやや遅れて、2018 年にプラスチックごみ問題に関する報道が急増し、社会的に取り組むべき課題として位置づけられるようになった。その理由は、2018 年の G7 海洋プラスチック憲章に日本が参加しなかったことに対する内外の批判、2017 年 7 月に方針が示された中国政府による廃プラスチック禁輸措置の 2018 年 1 月からの発動、

---

27-32 頁、粟生木千佳「EU 循環経済（CE）コロナ後の社会経済の移行を見据えて」『環境管理』57 巻 3 号（2021 年）32-37 頁、中西優美子「EU の循環経済（CE）概念の意味と特徴」『Nextcom（KDDI 総合研究所）』48 号（2021 年）14-22 頁、大塚直「総論：循環管理法政策の展開」『環境法政策学会誌（電子版）』25 号（2022 年）9-11 頁。

<sup>21</sup> Available at [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF)

2019年6月開催の「金融・世界経済に関する首脳会合」(G20)大阪サミットでプラスチックごみが主要議題の一つとなったことなどである。

日本におけるプラスチックごみの社会問題化は、その当初においては、中国や欧州などの諸外国の動きや諸外国からの求めに対する受け身の反応であった。

日本政府は20大阪サミットの開会直前の2019年5月31日に「プラスチック資源循環戦略」を策定した。同戦略は、日本が参加しなかったG7海洋プラスチック憲章をふまえつつ、日本政府が策定する同種の文書にはあまりみられない数値目標を設定するなど積極的な内容となっている<sup>22</sup>。同戦略は、海のプラスチックごみ問題について、「犯罪行為であるポイ捨て・不法投棄撲滅に向けた措置を強化」することで「プラスチックの陸域から海への流出を抑制」と記している。

大阪サミットではG20首脳によって「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が共有された。同ビジョンは「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」とした。

## 2 海のプラスチックごみに関する科学的知見・データの進展・共有・蓄積の重要性

国際規範の実効性を確保・維持するためには、SDGsで実施されている「ハイレベル政治フォーラム」における「指標」にもとづく目標・ゴール達成状況の評価、国際条約で実施されている遵守委員会の設置、国家報告制度、能力構築・インフラ整備の支援など、何らかの仕掛けを設定することが重要である。

しかし、海のプラスチックごみについては、新たな国際条約を策定して各国が海への流出量の削減などについて目標や義務を設定したとしても、現時点においては、各国の流出量の正確な把握、目標達成や義務の履行状況の正確な評価は困難である。

この点で、日本政府が漂流プラスチックのモニタリング手法の調和とデータベースの構築をリードし、「海洋漂流プラスチックのモニタリング手法調和ガイドライン (Guidelines for Harmonizing Ocean Surface Microplastic Monitoring Methods)」を策定・公開したことは重要である。同ガイドラインは2019年に初版が策定・公開され、その後2020年と2023年に改訂され、モニタリング手法の精度の向上が図られている。また、2024年5月には、世界中の研究者や機関、政府から提供された海洋漂流マイクロプラスチックのモニタリングデータを収集し、粒子密度分布や調査地点等の2次元地図と併せて提供するマッピングデータベース「Atlas of Ocean Microplastic (AOMI)」を構築・公開した<sup>23</sup>。

海のプラスチックごみに関する科学的知見・データの進展・共有・蓄積は、このごみ問題

---

<sup>22</sup> 大塚直「プラスチック資源に対する新たな視点—容器包装プラスチックを中心として」『廃棄物資源循環学会誌』30巻2号(2019年)118頁。

<sup>23</sup> 環境省HP上の情報「海洋プラスチックごみのモニタリング手法調和とデータ整備」(available at [https://www.env.go.jp/water/post\\_76.html](https://www.env.go.jp/water/post_76.html))。

に国際的に協力して取り組むうえでの基盤を提供する<sup>24</sup>。

### 3 プラスチック資源循環促進法の制定、今後の課題

日本では、2018年6月に「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律の一部を改正する法律」が公布・施行され、法律名に「海洋環境の保全」を明示し、マイクロプラスチック対策として、「事業者は、マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、通常の用法に従った使用の後に河川その他の公共の水域又は海域に排出される製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならない」との規定が追加された（11条の2）。また同法の附則には、「政府は、最新の科学的知見及び国際的動向を勘案し、海域におけるマイクロプラスチック（略）の抑制のための施策の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と記された。

また、拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility (EPR)）、サーキュラーエコノミー（CE）や環境適合設計（Design for Environment (DfE)）といった考え方を採用した「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」（プラスチック資源循環法）が2021年6月に成立し、2022年4月に施行された。同法は、プラスチックという素材を対象とし、プラスチック使用製品の「設計・製造」段階、「販売・提供」段階、さらに使用後の「排出・回収・リサイクル」段階までの各段階をつなぎ、フローを制御し、循環を実現するために、すべての関係アクター（事業者、消費者、国、地方自治体等）の自主的な取り組みを促進することを目的としている<sup>26</sup>。

ただ、同法によるEPRの具体化は不十分である。EPRとは、2001年の経済協力開発機構（OECD）の政府向けガイダンス・マニュアルによれば、「製品に対する生産者の責任を、物理的および／または金銭的に、製品のライフサイクルにおける消費後の段階まで拡大させるという環境政策アプローチ」である。EPRは、製品に対する生産者の責任、すなわち、

---

<sup>24</sup> プラスチック汚染条約の交渉をINC1からINC5まで継続的に観察している栗生木千佳・地球環境戦略研究機関主任研究員は、「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」（栗生木「前掲論文」（注11）3頁）と指摘する。なお、環境法学の大塚直教授は2020年の時点で次のような指摘をしていた。「今後、国際的には、海洋プラスチック汚染に関する科学的知見の充実のため、地球温暖化に関するIPCC（気候変動に関する政府間パネル）のような組織が必要である」（大塚直『環境法〈第4版〉』（有斐閣、2020年）510頁）。

<sup>26</sup> プラスチック新法については、大塚直「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律についての考察」『Law & technology』92号（2021年）29-39頁、細田衛士「プラスチック資源循環促進法の意義と各主体の役割」『月刊廃棄物』2021年8月号26-29頁、大塚「前掲論文」（注20）6頁、筑紫圭一「プラスチックをめぐる法政策の展開」『環境法政策学会誌（電子版）』25号（2022年）33-34頁、織朱實「プラスチック資源循環促進法施行1年から見える課題」『環境と公害』52巻4号（2023年）56-59頁、石川雅紀「プラスチック新法で何が変わる？」『月刊廃棄物』2023年5月号10-13頁。

物理的責任（使用後の製品の回収・処理・リサイクル等の実施の責任）と金銭的責任（使用後の製品の回収・処理・リサイクル等の費用の支払いの責任）を製品の使用後の段階まで拡大することにより、天然資源の採取、製造、製品の使用、製品の使用後の各段階で発生する環境負荷をできるだけ小さくした環境適合設計の採用を促進することで、廃棄物の発生・排出の抑制、適正処理やリサイクルを効率的に実現し、廃棄物の適正処理等に費やされる社会的コストを低減するための政策理念である。

EPRと同じく OECD が提唱した汚染者負担原則（PPP）が製造段階に焦点をあてるのに対して、EPR は製品のライフサイクル全体に環境配慮のインセンティブを与えようとする。生産者に責任を課すのは、生産者が環境に適合した製品設計や材料選択をはじめとして製品の環境負荷を低減する能力・情報をもっとも有している、すなわち、製品のあり方について制御力を有している主体であることが多いからである。EPR の理念をふまえなければ、生産者はリサイクルしやすいか否かを考慮することなく製品の設計・材料選択・製造をしてしまい、その結果、当該製品の使用後の段階での廃棄物処理やリサイクルの費用が上昇し、社会的コストが増加することになる<sup>28</sup>。

日本の法律では 2000 年に成立・公布・施行の「循環型社会形成推進基本法」が EPR を採用している（同法 11 条 2 項、同 3 項、同 4 項、18 条 3 項、20 条 1 項、同 2 項）<sup>29</sup>。

他方で、プラスチック資源循環法ではプラスチック製造者等に物理的責任・金銭的責任を課さず、関係アクター（事業者、消費者、国、地方自治体等）の自主的な取り組みに重きをおいていることから<sup>30</sup>、上記のような意味での EPR を採用したとはいえない。

海のプラスチックごみをめぐる問題状況を改善・克服していくためには、海洋汚染の側面のみでなく、よりひろく、プラスチックの使用量の削減、プラスチックごみの発生抑制・回収・リサイクル・適正処理、さらに EPR や CE という考え方をふまえて、プラスチック製

---

<sup>28</sup> EPR については、細田衛士「廃棄物政策と法制度」鷲田豊明・笹尾俊明編『循環型社会をつくる』（岩波書店、2015 年）22-26 頁、大塚直・松本津奈子「OECD「拡大生産者責任・効率的な廃棄物管理のためのガイダンス現代化」『環境法研究（信山社）』6 号（2017 年）221-236 頁、大塚直「EPR ガイダンス現代化とわが国の循環関連法」『廃棄物資源循環学会誌』29 巻 1 号（2018 年）14-23 頁、大塚直『環境法 BASIC〔第 4 版〕』（有斐閣、2023 年）331-334 頁。外部不経済の内部化における PPP と EPR の異同については、松本津奈子「EPR がめざす「外部費用の内部化」の実現に向けて」『廃棄物学会誌』16 巻 3 号（2025 年）172 頁。プラスチック汚染との関連で EPR について論じた論考として、田崎智宏「プラスチック汚染に対する「拡大生産者責任」の役割」『化学物質と環境』187 号（2024 年）10-12 頁。OECD による PPP の提唱による環境基準の各国国内法・政策の調和（harmonization）の追求については、中川淳司「環境基準の国際的調和」『貿易と関税』2004 年 5 月号 13-14 頁。

<sup>29</sup> 循環型社会法制研究会編『循環型社会形成推進基本法の解説』（ぎょうせい、2000 年）72-75 頁、大塚直「循環型社会形成推進基本法の意義と課題」『廃棄物学会誌』12 巻 5 号（2001 年）19 頁、江口隆裕「循環型社会形成推進基本法について」『廃棄物学会誌』12 巻 5 号（2001 年）282-283 頁。

<sup>30</sup> 日本の資源循環管理法・政策が自主的な取り組みに重きを置いていることの問題点については、大塚直「前掲論文」（注 29）21-22 頁、松本津奈子「EU におけるサーキュラーエコノミー」『環境法研究（信山社）』13 号（2021 年）158-160 頁、大塚直「前掲論文」（注 20）7-8 頁。

品の素材選択・設計・製造といった上流段階で対策を講じていくことが重要である。

プラスチック資源循環法7条1項をふまえ、プラスチック製品の環境適合設計を促進する目的で「プラスチック使用製品設計指針」が告示されている。同指針では、プラスチックに係る資源循環の促進のためにはプラスチック使用製品の製造事業者による製品の設計段階での取り組みが重要であり、具体的には、プラスチックの使用量の削減、部品の再使用、再生利用を容易にするためのプラスチック使用製品の設計またはその部品もしくは原材料の種類工夫、プラスチック以外の素材への代替、再生プラスチック（使用済みプラスチック等を原料として製造されたプラスチック）やバイオプラスチック（バイオマスプラスチック（バイオマスを原料として製造されたプラスチック）と生分解性プラスチック（微生物によって水と二酸化炭素に分解されるプラスチック））の利用等が重要であるとされた<sup>31</sup>。プラスチック製品の製造段階で添加される化学物質については「再生利用を阻害する添加剤等の使用を避けることについて検討すること」とされた。

さらに、同指針に則した製品の設計のうち、特に優れた設計を主務大臣が認定する制度が設けられ、「国等による環境物品等の調達推進等に関する法律」（グリーン購入法）の運用によって国は認定プラスチック使用製品を率先して調達することとともに、事業者・消費者は認定プラスチック使用製品の使用の努力義務が課されている<sup>32</sup>。

設計・製造段階における環境に適合した設計や素材の選択には追加的なコストが生じることから、プラスチック製造事業者がそのような環境配慮を自主的に行うインセンティブとなるような制度設計である必要がある。ただ、現状では、認定プラスチック使用製品に認定マーク等の表示があるわけではないことから、消費者が優れた環境適合設計の商品を選択するための情報が十分に与えられているとはいえない。

## V おわりに

プラスチック汚染条約の策定に向けた交渉の再開会合（INC-5.2）は2025年8月にスイス連邦・ジュネーブで開催される予定である。今後、プラスチック製品の設計・製造段階の規制を含むプラスチック汚染条約が策定された場合、日本における条約の実施によって、日本国内の関連の施策をさらに進めることができるはずである。たとえば、特定の使い捨てプラスチック製品の使用の削減や禁止、プラスチック製品・部品の製造段階における再生プラ

---

<sup>31</sup> ただ、バイオマスプラスチックは、自然から採取するバイオマス資源を原料とするため、注意しないと生態系のかく乱と破壊を引き起こす可能性がある。生分解性プラスチックも、生分解によって二酸化炭素よりも温室効果係数が高いメタンガスが発生する可能性がある。代替素材の環境負荷を総体的に評価し、プラスチックよりも代替素材の環境負荷が小さいことを確認したうえで使用する必要がある。田崎智宏「プラスチック問題とその対策の方向性」『グローバルネット』2025年1月号3頁。

<sup>32</sup> 環境省 HP 上の情報「プラスチック使用製品設計指針と認定制度」(<https://plastic-circulation.env.go.jp/about/pro/seido>)。

スチック使用率の設定、プラスチックに添加する化学物質の規制、ひろく EPR のさらなる採用である。仮に、日本がプラスチック汚染条約の策定に利益を見いだせず、自らの行動変容も求めず、国内的にすでに採用している自主的な取り組みに重きをおいた環境法・政策の枠内で実施できるような条約をのぞむのであれば、日本が条約交渉等に参加する意義は乏しい<sup>34</sup>。

条約交渉で EPR の最重要の構成要素である環境適合設計の採用は費用対効果の高い施策であるとしてひろく賛同が得られているが<sup>35</sup>、EPR それ自体については、各国の受け止めがさまざま、共通の理解に達しているとはいえず<sup>36</sup>、再生プラスチック、バイオプラスチック、プラスチックに添加される化学物質（難燃剤、有機フッ素化合物（PFAS）やフタル酸エステル類など）<sup>37</sup>の扱いもまだ決まっていない。

再生プラスチックや代替素材の研究・開発が進むように、プラスチック汚染条約の策定と各国における実施によって新たな需要が生まれ、新たな市場が形成され、市場価格と需要をできるだけ安定させることが重要である<sup>38</sup>。

環境適合設計については、日本は「プラスチック製品設計指針」をすでに策定している。指針では、プラスチックの使用量の削減、再生プラスチックやバイオプラスチックの利用が重要であるとしているが、プラスチックに添加される化学物質の扱いについては未整理である。

日本は国内の関連の法・政策の整理を十分に活用して条約交渉にのぞみ、その一方で、条約交渉と並行して、国内の関連の法・政策の整理をさらに進めるべきである。

---

<sup>34</sup> 国際政治学の宇治梓紗は、環境条約に期待される役割について、国家に条約への参加に利益を見出させることにより、国家が条約への参加なくしてはありえなかった環境にかかわる行動変容の可能性を高めることであると整理している。宇治梓紗『環境条約交渉の政治学』（有斐閣、2019年）13頁。

<sup>35</sup> プラスチック条約の交渉開始を決定した UNEP 決議 5/14（UNEP/EA.5/Res.14）においても環境適合設計への言及がなされていた（同決議 3. (b)）。

<sup>36</sup> EPR の理解が多様であることについては、田崎智宏「多様な拡大生産者責任論と今後の政策議論に向けて」『廃棄物資源循環学会誌』29 巻 1 号（2018 年）49-57 頁。

<sup>37</sup> プラスチックに含まれる化学物質については 2023 年 5 月に UNEP が報告書を公表している。

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

<sup>38</sup> 一般的には、原油価格が下落すれば一次プラスチックの製造コストは下がり、再生プラスチックの需要は減少して市場価格は下がる。