

《研究論文（査読付き）》

海洋プラスチックごみに対する国際法規範の展開

—海上での規制から陸の規制へ—

瀬田 真
(横浜市立大学)

目 次

1. はじめに
2. 海洋法条約における海洋環境の保護及び保全
3. 海洋プラスチックごみを規律する既存の条約
4. 海洋法におけるプラスチック汚染に関する条約の意義
5. おわりに

1. はじめに

2015年6月に開催されたG7エルマウ・サミット首脳宣言において、海洋ごみ問題が世界的な課題として提起された¹。続く2016年1月に、現状を維持した場合、2050年までには海洋に漂うプラスチックが重量換算で魚よりも大きくなるとする報告書を世界経済フォーラムが発表すると²、海洋ごみの問題は大きな注目を集めるようになった。日本では同年のG7 富山環境大臣会合においてこの問題が扱われたことも、関心がさらに高まった一因であろう。実のところ、海洋プラスチックごみの影響、特に人の健康や活動に及ぼす影響については、科学的に不確実なことが少なくない³。しかしながら、海洋プラスチックごみに汚染されていないきれいな海が望ましいことは、海上でのレジャーを楽しんだり漁業に従事する者は言うまでもなく、海洋を航路として利用する者など海洋に関わる者全体、あるいは人類全体にとって変わらないと言えるかもしれない。SDGs 目標14「海の豊かさを守ろう」の達成のためにユネスコ政府間海洋学委員会が中心となり2021年より開始した「国連海洋科学の10年」において、「私たちが望む海」として第一に挙げられているのが「きれいな海」である⁴。

海洋ごみ、プラスチックに対処するために、既に、法的拘束力の有るものから無いものまで⁵、また、地域的なものから普遍的なものまで様々なフォーラムにおいて様々な規

¹ G7 Summit, “Leaders’ Declaration”, (2015), p. 14.

² World Economic Forum, *The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics* (2016), p. 14.

³ 保坂尚樹『海洋プラスチック：永遠のごみの行方』（角川新書、2020年）187-190頁。

⁴ Ocean Decade Implementation Plan, Ver. 2, (2020), p. 8., available at <https://www.oceandecadeheritage.org/wp-content/uploads/2020/09/Ocean-Decade-Implementation-Plan-Version-2-0-compressed_1599176045.pdf> (as of 17 July 2022).

⁵ 法的拘束力のある規範とない規範との関係について指摘するものとして、佐俣紀仁「SDGsによる海洋プラスチックごみ問題への対応 —『目標ベースのガバナンス』と法の相互関係」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022)

設けられている⁶。法的拘束力のない規範として日本でも注目を集めたものの一つが、2018年に採択された「G7 海洋プラスチック憲章」であろう。同憲章は2030年までにすべてのプラスチックの再使用やリサイクルなどの達成を目指す野心的なものであるが、G7の中では米国と日本のみが参加しなかった。このことによりプラスチック対策についてネガティブなイメージのついた日本であったが、2018年に自国で開催したG20大阪サミットにおいては、2050年までに海洋プラスチックごみによる汚染をゼロにする「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を共有した。そして、このビジョンを実現するために、各国がそれぞれ行う対策の情報を共有して効果的な対策を模索する「G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組」が設けられた⁷。

このように法的拘束力のない規範が発展する中、海洋プラスチックごみについて包括的に規律する普遍的な条約は現在のところ存在しない。1982年に採択された、海の憲法とも称される国連海洋法条約はこの問題について直接規定することはなく、国際海事機関（IMO）の下で運用されている諸条約も、この問題に焦点をあてて作成されたわけではない。そのような中、2022年3月に、国連環境総会（UNEA）において、プラスチック汚染に関する条約を締結するために、政府間交渉委員会（INC）を設置することが決定された。このような状況において本稿では、既存の海洋法において海洋プラスチックごみがどのように規制されており⁸、そして採択が期待されるプラスチック汚染に関する条約が海洋法においてどのような意味合いを持つかを検討する。

2. 海洋法条約における海洋環境の保護及び保全

海洋法条約は、その第12部において「海洋環境の保護及び保全」について規定している。同部は1節の総則にはじまり全11節から構成されるが、その中で第5・6節を中心に、「海洋環境の汚染」の防止を詳細に規定している。本章では、「海洋環境の汚染」とは何かについて検討したうえで、その汚染に対する海洋法条約の枠組みについて概説する。

2.1 海洋法条約における「汚染」概念

海洋法条約1条4項は、「海洋環境の汚染」を「人間による海洋環境（三角江を含む。）への物質又はエネルギーの直接的又は間接的な導入であって、生物資源及び海洋生物に対する害、人の健康に対する危険、海洋活動（漁獲及びその他の適法な海洋の利用を含む。）に対する障害、海水の水質を利用に適さなくすること並びに快適性の減殺のような有害な結果をもたらす又はもたらすおそれのあるものをいう。」と広範かつ抽象的に規定している。条約ができた当初より、油濁汚染の問題などは認識されており、油の海水への流入などは

年) 15-16 頁。

⁶ 鶴田順・瀬田真「本特集『海洋ごみの国際規範』について」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022年) 10-14 頁参照。本稿では扱わない地域的規範については、瀬田真「EU・ASEAN・UNEP 地域海プログラムにおける海洋ごみ対策—地域的アクターによる規範形成」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022年) 24-27 頁参照。

⁷ 日本はその後の情報共有においても事務局としての役割を果たすなど、枠組みを主導していると評価できよう。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンについては、そのウェブサイトが参考になる。available at <<https://g20mpl.org/>> (as of 16th July 2022).

⁸ 本稿の射程に加え、プラスチックの国境を越えた移動までも含むプラスチックごみの国際規範について検討を加えたものとして、鶴田順「海のプラスチック問題：国際社会の対応、日本の対応」『国際問題』693号 (2020年) 28-37 頁。

当然この定義に含まれている。他方で、汚染物質を限定的に挙げているわけではないため、この「海洋環境の汚染」の定義は、時代の流れとともに新たな物質を含み、拡大していく余地があると言える⁹。

そのため、仮に海洋法条約締結当時、プラスチックが汚染物質とみなされていなかったとしても、その後、汚染物質と位置付けられるようになる可能性はある。海洋プラスチック問題の第一人者である磯辺によれば、プラスチックごみ自体が海鳥の誤食や海亀に絡まることで「害」となっている¹⁰。そのため、プラスチックも、その形状等によっては、十分汚染物質とみなすことが可能であろう。他方で、近年注目が集まるマイクロプラスチックについては、科学的な不確実性が問題となり得る。あらゆるプラスチック製品が、海洋に長時間放置されることでマイクロプラスチックになるとされるものの¹¹、その過程については解明されていないことが多い¹²。マイクロプラスチックがもたらす最悪のシナリオとして、プラスチックに化学汚染物質が付着したり、粒子となることで、誤食した生物に影響を与える可能性が指摘される¹³。このような科学的な不確実性が残る場合、予防的アプローチをとりながらも、何が問題か、そしてどのように対処すべきかを模索することが肝要である。予防的アプローチを強調するならば、マイクロプラスチックとなり得る、あらゆるプラスチック製品を汚染物質とみなすことが可能となる¹⁴。

2.2 海洋法条約における汚染源別規制の枠組み

海洋法条約そのものに、海洋プラスチックごみを直接に想定・規律するような条文が存在しないことは上述した通りである。そうであるにもかかわらず、この海洋法条約が同問題に対処する際に基盤となるのは、同条約が汚染を防止するための基本的な枠組みに加え、他の条約規定を取り込み、発展する仕組みを設けているためである。基本的な枠組みとして海洋法条約はまず、194 条において、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための措置をとることを締約国に義務付けている。その上で、同条約は、発生源を陸起因、国家管轄権内の海底、深海底、投棄、船舶起因、大気を通じて、に分類して規定を設けている。

海洋プラスチックごみについては、あらゆる発生源から生じ得るが、その最大のものは陸起因と言われている¹⁵。しかしながら、この陸起因汚染については、そもそも海上での活動でないこと、さらに、陸上から海洋が汚染される場合、沿岸国として自国水域が真っ先に被害を受けるのは当該発生源の国であることから、海洋法条約では最も抽象的に規定されている¹⁶。同条約はその 207 条も含め、外部の規則を包摂する形となっているが、同

⁹ Yoshifumi Tanaka, "Article 1: Use of Terms and Scope", in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Beck/Hart/Nomos, 2017), p. 23.

¹⁰ 磯辺篤彦『プラスチックごみ問題の真実: マイクロプラスチックの実態と未来予測』(化学同人, 2020 年) 47-58 頁。

¹¹ 中嶋亮太『海洋プラスチック汚染』(岩波書店, 2019 年) 25-29 頁。

¹² 磯辺篤彦「海洋プラスチック汚染の現状と今後の研究課題」『咸臨』102 号 (2022 年) 3 頁。

¹³ 磯辺『前掲書』(注 10) 114-126 頁。

¹⁴ Judith Schäli, *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law: Facts, Policy, and Legal Implications* (Brill, 2022), p. 161.

¹⁵ ただし、科学的に充分証明されているわけではないことに留意する必要がある。Jenna R. Jambeck *et al.*, "Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean", *Science*, Vol. 347, Issue 6223 (2015), p. 768.

¹⁶ 樋口恵佳「日本の海ごみ関連法と国際規範動向—改正海岸漂着物処理推進法を中心に」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022 年) 30 頁参照。Daud Hassan, *Protecting the Marine Environment From Land-Based Sources of Pollution: Towards Effective International Cooperation* (Routledge, 2006), p. 82.

条1項は「いずれの国も、国際的に合意される規則及び基準並びに勧告される方式及び手続を考慮して、陸にある発生源（河川、三角江、パイプライン及び排水口を含む。）からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための法令を制定する（傍点筆者）。」と、外部に定められる規則・基準・方式・手続（外部規則等）を考慮して国内法制を設計することを義務付けているのである。つまり、1項は海洋法条約そのものではなく、外部規則等を考慮して国内法を制定することを求め、そしてその上で213条は、そのような国内法を執行することを義務付けている。

海洋法条約が締結された当時、特定の条約がここでの外部規則等に該当すると想定されていたわけではない。しかしながら、その後の環境法の発展を受けて採択された次の二つの条約が、このような規則にあたりと考えられる。第一の条約が、2001年に採択され2004年に発効した、残留性有機汚染物質（POPs）に関するストックホルム条約である。POPsは、強い毒性を持ち、残留・蓄積することで人や環境に悪影響を及ぼし得ることから、国際的な対応が必要として同条約が採択されたのである¹⁷。第二の条約が、2013年に採択され2017年に発効した、水銀に関する水俣条約である。水銀は、日本では水俣病の原因となったことでよく知られるが、人や環境に有害であることから、その産出から廃棄に至るまでのライフサイクル全般を規制するために同条約は採択された¹⁸。これら二つの条約に規定される規則・基準・方式・手続は、外部規則等として207条に組み込むことが可能であろう¹⁹。

外部規則等に依拠する形式は、投棄を規定した210条、船舶起因汚染を規定した211条において、より強い形で確認される。投棄については、海洋法条約1条5項で定義されており、「廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物から故意に処分すること。」とする一方で、「船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物及びこれらのものの設備の通常の運用に付随し又はこれに伴って生ずる廃棄物その他の物を処分すること。」は投棄に含まないとされる。この定義規定はロンドン条約とほぼ同一であるが、この含まない部分については、投棄ではなく船舶起因汚染に含まれることを想定している。これら二つと陸起因汚染とでは、以下の二点において違いがある。第一に、207条は、国内法を制定する際に外部規則等を考慮することを求めていたに過ぎないのに対し、210・211条は、少なくともそのような規則と同等の効果を持つ国内法の制定を求めている点である。そのため、船舶起因汚染や投棄の場合、外部の規則の基準を満たさない国内法は直ちに海洋法条約違反を構成し得るが、陸起因の場合には、「考慮して」いない、とならなければ207条違反を構成するわけではない²⁰。

¹⁷ Peter L. Lallas, "The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants", *The American Journal of International Law*, Vol. 95(3) (2001), p. 692.

¹⁸ Henrik Hallgrim Eriksen and Franz Xaver Perrez, "The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem", *The Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 23(2) (2014), pp. 200 and 203.

¹⁹ 両者が陸起因汚染を規律する条約となり得る可能性を指摘するものとして、James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, (Oxford University Press, 2017), pp. 73-74; Elizabeth Kirk, "Science and the International Regulation of Marine Pollution", in Donald R. Rothwell *et al.* (eds.), *The Oxford Research Handbook on the Law of the Sea* (Oxford University Press, 2015), pp. 526-527.

²⁰ Frank Wacht, "Article 207: Pollution from Land-Based Sources", in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Beck/Hart/Nomos, 2017), pp. 1384-1385; この「考慮して」という表現は、海洋法条約で外部規則等に合わせることを求める最も弱い形式とされている。Myron H. Nordquist,

そして第二に、海洋法条約締結当時、投棄についてはロンドン条約、船舶起因汚染については海洋汚染防止条約(MARPOL)と、それぞれ想定する条約が存在していた点である。前者は、水銀やカドミウムなど、限定列挙された有害廃棄物の投棄を禁止するもので、1972年に採択され、1975年に発効している²¹。船舶からの油の流出による汚染については、油濁防止条約が1954年に採択されていたが、船舶から排出される油以外の物質を包括的に規律するために1973年に採択されたのがMARPOL 73である。同条約の特徴は、附属書Iで油、附属書IIで化学物質など、排出を規律する物質ごとに附属書を設けている点である。この附属書IとIIは条約締約国は加入が義務付けられるが、附属書III-VIへの参加の可否については締約国が裁量を有する。しかし、このMARPOL 73は附属書IIがネックとなり批准が進まなかったことから、1978年に開催された会議で、同条約を修正する形の議定書が採択され、同議定書とMARPOL 73条約は単一の文書(MARPOL73/78)として1983年に発効することとなる²²。

このように、外部の条約を組み込むことで海洋法条約は、既存の枠組みを最大限活かすと同時に、時代の変化に合わせアップデート可能な形となっている。海洋法条約の改正それ自体は、原則としてコンセンサス方式となっており、著しく困難であることに鑑みると²³、このような改正をしない形でのアップデートは重要である。ロンドン条約やMARPOL 73/78及びその附属書などの方が追加修正が容易であるため²⁴、それらの追加修正を通じて、海洋法条約の権利義務を実質的にアップデートしていくというわけである。

3. 海洋プラスチックごみを規律する既存の条約

2章で確認したように、海洋法条約は海洋プラスチックごみ対策を行う上での基礎となることはあっても、直接規律するわけではない。海上でのそのような規律は、MARPOL 73/78並びにロンドン条約及びその議定書に委ねられている。そこで本章では、これら二つの条約体制が海洋プラスチックごみをどのように規制しているかを確認する。

3.1 MARPOL 73/78

MARPOL 73は1973年に採択された時点で五つの附属書が設けられており、そのうちの一つ、附属書Vは船舶からの廃物(garbage)について規制する。伝統的に、船舶で発生したゴミは海洋に捨てる慣行があったが、これを禁止するのが同附属書の趣旨である²⁵。そして、その規則3の1(a)は、あらゆるプラスチックを含んでおり、この事実を鑑みれば、1982年に海洋法条約が採択された時点でプラスチックは汚染物質と認識され、その排出が

et al. (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Vol. IV (1990), p. 132.

²¹ Gi Hoon Hong and Young Joo Lee, "Transitional Measures to Combine Two Global Ocean Dumping Treaties into a Single Treaty", *Marine Policy*, Vol. 55 (2015), p. 48.

²² MARPOL73/78を概説するものとして、富岡仁「海洋汚染防止条約」国際法学会編『国際関係法辞典(第2版)』(三省堂、2005年)139頁。

²³ Rozemarijn J. Roland Holst, *Change in the Law of the Sea: Context, Mechanisms and Practice*, (Brill, 2022), pp. 108-111.

²⁴ *Ibid.*, pp. 153-156.

²⁵ Paul E. Hagen, "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(2) (1990), p. 426.

禁止されていたと言えよう²⁶。上述した様に、あらゆるプラスチックの導入が「海洋環境の汚染」となるかは解釈による部分も残るが、このように廃物を広範に規定する附属書 V は、予防的アプローチを取り入れていると指摘される²⁷。附属書 V が 1988 年に発効したことに鑑みると、海洋法条約が発効した 1994 年段階においては、あらゆるプラスチックを汚染物質とみなす解釈は存在していたとも評価できよう。

プラスチックを含む廃物を船舶から出さないようにするためには、何よりも船員各員の意識が求められる。そこで附属書 V は、1996 年に規則 9 を新たに導入し、プラカード、廃物管理計画及び廃物記録の保持を義務付けた。これらの義務を通じ、船員の義務遵守を徹底するためである²⁸。また、採択されたばかりの附属書 V はプラスチックについての定義を有しておらず、同附属書実施のためのガイドラインに定義は示されたものの、最終的には、2011 年の改正まで定義が法的に与えられることはなかった。そのため、あらゆるプラスチックを規制するとはいえ、その範囲には争いもあり、2000 年には、「毒性又は重金属を含むプラスチック製品の焼却灰」をプラスチックに含むことを明示するなど、細かな改正を加えている²⁹。

附属書 V における最も大きな改正は 2011 年に行われた。同改正は、2005 年に海洋法に関する非公式協議プロセスにおいて海洋ごみの問題が取り上げられた結果、附属書 V の実効性に疑義が呈されたこともあり、国連総会決議により再検討を要請されたことに端を発して為された³⁰。附属書 V はもともと、排出が禁止される廃物を列挙していたが、同改正により、原則としてあらゆる「廃物」の海洋への排出が禁止されることとなった³¹。そのため、規則 1(9)で「廃物」は「全てのプラスチック」を含むとし、また、規則 1(13)で、プラスチックを「1 又は 2 以上の高分子量ポリマーを不可欠な成分として含み、ポリマーの製造又は熱若しくは圧力による完成品の製造のいずれにかにおいて成形される固形物質」と定義した。その上で、廃物に包含される「全てのプラスチック」についてはさらに、「あらゆる形態のプラスチックから構成され、又はこれを含むすべての廃物(合成繊維製のロープ及び漁網、プラスチック製のごみ袋並びにプラスチック製品の焼却炉の灰を含む。)」と規定した。

したがって、MARPOL 73/78 においては、海洋プラスチックごみ問題が世間の注目を集める以前よりプラスチックの規制が十分に行われていたと言えよう。さらに、附属書 V の義務をより正確に遵守することを可能とするために、同附属書実施のためのガイドラインが 2017 年に採択された。同ガイドラインは、その 2.4.5 段落において、包装や使い捨て容器など、多様な形で用いられるプラスチックがすべて規制対象となると明示した。さらに、2.4.6 段落において、プラスチックを含む混合物はプラスチックとして取り扱われるとしている³²。

²⁶ Christopher C. Joyner, "Biodiversity in the Marine Environment: Resource Implications for the Law of the Sea", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 28 (1995), p. 668.

²⁷ Harrison, *supra* note 19, p. 123.

²⁸ 小谷一雄「海洋汚染防止に関連する条約及び法令の動向」『日本造船学会誌』第 805 号 (1996 年) 457-461 頁。

²⁹ IMO doc. MEPC. 89(45) (5 October 2000), Annex, para. 2.

³⁰ *Oceans and the Law of the Sea*, (A/RES/60/30) (29 November 2005), para. 67.

³¹ 中村秀之「MARPOL73/78 による海洋ごみ問題への対応—附属書 V の概要と最近の動向」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022 年) 36 頁参照。

³² *2017 Guidelines for the Implementation of MARPOL Annex V*, IMO doc. MEPC.295(71) (7 July 2017).

3.2 ロンドン条約

投棄について規定したロンドン条約は、投棄が禁止される物質をその附属書 I に限定列挙する形をとっていた。しかしながら、同条約を全面的に改正した議定書（1996 年採択、2006 年発効）は、投棄を原則として禁止し、附属書に挙げられる特定の対象のみ条件を満たした場合にのみ投棄を認めることとした³³。MARPOL 73/78 に比べ、ロンドン条約は締約国数が 87、議定書は 53 とその数が少なく、条約の適用範囲が広範とは言い難い。であるからこそ、ロンドン条約・議定書（以下、ロンドン条約体制）の枠組みを 210 条により海洋法条約に組み込むことは、同体制に参加していないが、海洋法条約に批准している国に対しロンドン条約体制上の義務を課す可能性もあり³⁴、海洋法条約が外部規則等を導入している意義が大きいと言える。

海洋法条約における投棄の定義はロンドン条約を踏襲したものである一方、ロンドン議定書は、これをより明確にしている³⁵。その基本は「廃棄物その他の物」を船舶から故意に処分することである³⁶。ロンドン条約及び議定書は、この「廃棄物その他の物」について、「あらゆる種類、形状又は性状の物質」と定義している。ただし、ロンドン条約は、附属書 I(4)において、海洋の利用を著しく妨げる形で浮遊する持続性プラスチックなどを挙げているにとどまり、プラスチック全般の投棄を禁止しているわけではなかった。これに対しロンドン議定書では、プラスチックは投棄が許容される物質とされていないため、その投棄は原則として禁止されるものの、投棄が許容された物にプラスチックが含まれる可能性は残る。この点、ロンドン条約・議定書科学者グループが 2016 年に発表した報告書によれば³⁷、議定書附属書 I において投棄が許容され得るしゅんせつ物と下水汚泥にプラスチックが含まれる可能性がある³⁸。

この報告書に示されるように、海洋ごみ問題への関心の高まりの中から、2016 年にはまた、ロンドン条約体制の締约会合において、「海洋ごみと戦うための行動を推奨する勧告」が採択された。同勧告は、海洋ごみの発生源の特定や管理、さらなる研究や情報共有を推奨するものに過ぎないが、ロンドン条約体制の枠組みでもこの海洋プラスチックごみ問題への対処が必要と認識されていることを示すものと言えよう³⁹。さらに、2018 年には船舶からの海洋プラスチックごみ問題に対処するための行動計画が IMO の海洋環境保護委員会 (MEPC) において採択された。同行動計画は、MARPOL 73/78 の附属書 V 及びロンドン条約体制が、海洋からのプラスチック排出を削減する上では重要であることを指摘し

³³ 岡松暁子「ロンドン条約・議定書による海洋ごみ問題への対応—遵守グループの役割を中心に」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022 年) 32-33 頁。

³⁴ 実際に義務を課しているか否かは、ロンドン条約・議定書がそれぞれ外部規則等に当たるか否か次第である。この点を検討したものとして、Hong and Lee, *supra* note 21, pp. 50-51 参照。

³⁵ Frank Wacht, "Article 210: Pollution by Dumping", in Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Beck/Hart/Nomos, 2017), p. 1412, footnote 27.

³⁶ Linda Finska, *Confronting the Global Plastics Problem Threatening the Marine Environment – A Framework and Elements of an International Legal Response*, (Phd. Dissertation for UiT The Arctic University of Norway, 2021), p. 90, available at <<https://munin.uit.no/handle/10037/23741>> (as of 16 July 2022).

³⁷ 科学グループについては、Andrew Birchenough and Fredrik Haag, "The London Convention and London Protocol and Their Expanding Mandate", *Ocean Yearbook*, Vol. 34 (2020), p. 261 参照。

³⁸ Office for the London Convention/Protocol and Ocean Affairs, *Review of the Current State of Knowledge regarding Marine Litter in Wastes Dumped at Sea under the London Convention and Protocol: Final Report*, (IMO, 2016), p. 28.

³⁹ IMO doc. LC38/16(18 October 2016), Annex 8, p. 1.

ている⁴⁰。その上で、2025年までに達成すべき成果として、漁船からのプラスチック削減などを掲げ、そのために取るべき措置を列挙している⁴¹。

4. 海洋法におけるプラスチック汚染に関する条約の意義

3章で確認したように、海上でのプラスチック汚染に対する規律は相当程度進展していると言えるが、海洋プラスチックごみの主たる部分は陸起因である。この問題に普遍的に対処するにあたり、現在、UNEAにおいて「プラスチック汚染に関する条約」の締結に向けた動きが進んでいることから、本章ではその足跡を辿ると同時に、条約が締結された際の海洋法における意義を検討する。

4.1 UNEAでの「プラスチック汚染に関する条約」締結に向けた動き

2012年に国連環境計画の意思決定機関として新たに設立されたUNEAでは、2014年に開催されたその第一回会合（UNEA 1）より、「海洋プラスチックごみ（debris）及びマイクロプラスチック」と題する決議を採択するなど⁴²、海洋プラスチックごみ問題を取り扱ってきた。この問題は、その後のUNEAでも継続して扱われていくが、UNEA 2では「海洋プラスチックごみ（litter）とマイクロプラスチック」と決議名に若干の変更が加えられた⁴³。さらにUNEA 3では、「海洋ごみ（litter）とマイクロプラスチック」という表記が使われるのに対し⁴⁴、UNEA 4ではUNEA 2と同様の表記が用いられた⁴⁵。これら表記の違い・揺れに意味があるのかはさておき、これらの決議名から一貫して言えるのは、海洋ごみとマイクロプラスチックの二つの問題がUNEAにおいては密接不可分と認識されているということである⁴⁶。

一連の決議の中で一つの節目となるのが2017年に開催されたUNEA 3において採択された決議である。というのも、同決議により、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（AHEG）の設置が決定されたからである。同会合は、この問題に対処するための障壁を検討すると同時に、法的拘束力のあるガバナンス戦略やアプローチを含む、国際的な対応策を検討する⁴⁷。AHEG 1及び2はUNEA 4までに開催され、その二回の会合の結果報告を受けUNEA 4では、既に各国政府や国際機関が行っている活動等を調べることを含むように、AHEGの任務をさらに拡大した⁴⁸。またUNEA 4では、インドの提案から、従来の海洋プラスチックごみの決議に加え、使い捨てプラスチック製品汚染対策についての決議が採択された⁴⁹。同決議は、使い捨てプラスチックという文脈においてであるが、プラスチックの問題を「汚染」と位置付けている。

⁴⁰ IMO doc. MEPC.310(73)(26 October 2018), para. 1.2.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁴² Marine Plastic Debris and Microplastics, (UNEP/EA.1/Res.6) (2014).

⁴³ Marine Plastic Litter and Microplastics, (UNEP/EA.2/Res.11) (4 August 2016).

⁴⁴ Marine Litter and Microplastics, (UNEP/EA.3/Res.7)(30 January 2018).

⁴⁵ Marine Plastic Litter and Microplastics, (UNEP/EA.4/Res.6) (28 March 2019).

⁴⁶ UNEAでの議論をまとめたものとして、朱夢瑤「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」*OPRI Perspectives*, No.24 (2021) 参照。

⁴⁷ *Supra* note 44, para. 10.

⁴⁸ *Supra* note 45, para. 7.

⁴⁹ Addressing Single-use Plastic Products Pollution, (UNEP/EA.4/Res.9) (28 March 2019).

UNEA 4 後に、AHEG 3 及び 4 が開催され、AHEG 4 後にその全体の成果が議長総括の形で取りまとめられ、UNEA 5 へ報告されることとなった⁵⁰。議長総括では、いかなる既存の国際法文書においても海洋プラスチックごみは主たる規律対象とはされておらず、現在のガバナンス戦略及びアプローチは断片化しており、海洋プラスチックごみ・マイクロプラスチックというグローバル・イシューに適切に対処できていない、と現状を評価する⁵¹。そして、今後とり得る選択肢の一つとして、新たなグローバルな文書を作ることをあげ、そのためには、INC を設置することが必要となり得ることを指摘している。ただし、議長総括においては、あくまでもグローバルな文書を設けることを選択肢として挙げているにすぎず、ここでは、法的拘束力のある条約に限定した提案を行っているわけではない⁵²。

条約化の流れを形成したのは UNEA 5 においてである。2021 年に予定された同会合は、COVID-19 の影響を大きく受け、オンライン上でのスピーチなどを主とする UNEA 5.1 が 2021 年 2 月に開催され、対面での協議や決議の採択は 2022 年 3 月の UNEA 5.2 で行われることとなった。UNEA 5.1 では、EU からプラスチックに関するグローバルな協定の必要性が指摘され、そのための交渉を UNEA 5.2 より開始することが望ましいと述べられた⁵³。さらにドイツは、エクアドル、ガーナと連携して、海洋ごみ及びプラスチック汚染を UNEA 5.2 での優先的政治課題とすると同時に、この問題についてのグローバルな協定策定に向けた次のステップを検討するために、閣僚会合を開催すると発表した⁵⁴。

上述の三か国にベトナムを加えた四か国で、閣僚会合に向けた準備が進められ、2021 年 5 月、6 月と二度にわたる事前会合を経て、9 月 1~2 日に閣僚会合が開催された⁵⁵。閣僚会合では、UNEA 5.2 に向け、ペルー・ルワンダが提案した「プラスチック汚染に関する国際的に法的拘束力のある文書 (International Legally Binding Instrument, ILBI)」についての決議案が紹介された。最終的に採択した閣僚声明においては、グローバルな協定の必要性を強調すると同時に、同協定が予防原則に基づくこと、プラスチックのライフサイクル全体に対処するアプローチが取られるべきであることなど、その内容にも踏み込んでいる⁵⁶。さらに、海洋ごみ及びプラスチック汚染に関する INC 設置を目指すことを確認した⁵⁷。

ペルー・ルワンダ提案は、環境へのプラスチック汚染を防止・削減するために、製造などの上流から廃棄物管理などの下流までプラスチックのライフサイクル全体について具体的に、例えば、製品設計や使用などについても INC において検討をすることを求めている⁵⁸。そのため、同決議案は INC での交渉の幅を制約しかねないという懸念もあり、UNEA

⁵⁰ AHEG の成果を含む、UNEA での議論については、本田悠介「国連環境総会における海洋プラスチックごみに関する新たな条約策定の動き」『環境管理』Vol.58, No.3 (2022 年) 19-23 頁参照。

⁵¹ *Chair's Summary of the Work of the Ad Hoc Open-Ended Expert Group on Marine Litter and Microplastics*, (13 November 2020), para. 4.

⁵² *Ibid.*, para. 22(g).

⁵³ Proceedings of the United Nations Environment Assembly at its Fifth Session, (UNEP/EA.5/25) (24 February 2021), para. 31.

⁵⁴ *Ibid.*, para. 63.

⁵⁵ 閣僚会合の情報については、基本的に以下のウェブサイトより入手可能である。available at <<https://ministerialconferenceonmarinelitter.com/home/>> (as of 16 July 2022).

⁵⁶ Ministerial Statement (2 September 2021), para. 4, available at <https://ministerialconferenceonmarinelitter.com/cm4all/uproc.php/0/Ministerial%20Statement_final.pdf?cdp=a&_id=17ba5ef76c1> (as of 16 July 2022).

⁵⁷ *Ibid.*, para. 7.

⁵⁸ Draft Resolution on an Internationally Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Cover Letter, pp. 1-2 and Draft Resolution Text, para. 2; available at <https://ministerialconferenceonmarinelitter.com/cm4all/uproc.php/0/UNEA5.2%20Global_Agreement_.pdf?cdp=a&_id=17ba640bc3b> (as of 16 July 2022).

5.2に向け日本は、12月6日に、「海洋プラスチック汚染に関する ILBI」の決議案を提案した⁵⁹。プラスチックのライフサイクル全体についての ILBI を想定する点においては、ペルー・ルワンダ提案と日本提案の間に大きな違いはない。ただし、後者はまず、その名称が「海洋」プラスチック汚染、と海洋により焦点をあてている点で、前者と異なる。さらに、製品設計のような上流についての規制は明示せず、むしろ、共通目標を設定した上で、国家が自国の事情に応じて行動計画を策定して実施していく、パリ協定のようなボトムアップ型の部分を強調している⁶⁰。2022年1月末にはインドからも提案がなされたが、同提案は、主として使い捨てプラスチック製品に焦点をあて、研究や情報の共有を自発的にすることを求めるにすぎず、ILBIを意識したものではなかった⁶¹。

これら三つの決議案を踏まえ、2022年2月28日から3月2日に開催された UNEA 5.2 において議論を行った結果、「プラスチック汚染を終わらせる：ILBI に向けて」と題する決議が採択され、ILBI 締結を検討するために INC を設置することが決定した。この決定の背景には、急増するプラスチック汚染が世界規模での深刻な環境問題となり、持続可能な発展に悪影響を与えるとの認識が共有されたことが挙げられる⁶²。INC は 2022 年の後半から動き始め、2024 年末までに終了することを「野心的」と留意しながらも予定している⁶³。同決議は、ILBI の中身についても相当程度踏み込んでいるが、基本的にペルー・ルワンダ提案と日本提案の内容を合わせたものと言える⁶⁴。つまり、プラスチックのライフサイクル全体に焦点をあて、製品設計などへの規制の検討を要求すると同時に、共通目標を設定した上で国別行動計画を促進することも想定している⁶⁵。

4.2 海洋・海洋法における意義

INC 1 は 2022 年 11 月に開催される予定であり、2022 年 7 月段階では、条約規定の詳細な内容は言うまでもなく、そもそも、多くの国が参加し実効性の高い条約が実際に締結されるのかも明らかではない。そのため、現時点において、新たに締結される ILBI (新 ILBI) の意義を論じるのは尚早な部分もある。ただし、プラスチック汚染について規制する条約が現に締結されるとなれば、これは海洋法においては非常に重要な意味を持ち得る。

まず、海洋法条約の枠組みにおいて、陸起因汚染の指標となり得る点が挙げられる。海洋法条約締約国は、同条約 207 及び 213 条に基づき、陸起因汚染を防止するために、国際的に合意される規則を考慮して国内法を制定・執行しなければならない。そのため、新 ILBI が国際的な規則を形成するとみなされるならば、ある国家がそれと著しく乖離する形での

⁵⁹ 山口大臣記者会見録 (令和 3 年 12 月 7 日 (火)) *available at* <<https://www.env.go.jp/annai/kaiken/r3/1207.html>> (as of 16 July 2022).

⁶⁰ Draft Resolution on an International Legally Binding Instrument on Marine Plastic Pollution Proposed by Japan, (6 December 2021), *available at* <[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37625/Draft%20Resolution%20on%20an%20international%20legally%20binding%20instrument%20on%20marine%20plastic%20pollution_Japan.pdf?sequence=1&isAllowed=y¶.2\(b\)](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37625/Draft%20Resolution%20on%20an%20international%20legally%20binding%20instrument%20on%20marine%20plastic%20pollution_Japan.pdf?sequence=1&isAllowed=y¶.2(b))> (as of 16 July 2022).

⁶¹ Draft Resolution on a Framework for Addressing Plastic Pollution, including Single-use Plastic Product Pollution (version of 28 January 2022), UNEP/EA.5/L.22 (27 January 2022), paras. 7-8.

⁶² *End Plastic Pollution: towards an International Legally Binding Instrument*, (UNEP/EA.5/Res.14) (7 March 2022), para. 2 of the Preamble.

⁶³ *Ibid.*, para. 1.

⁶⁴ ただし、インドとしても、自国の主張する、国家それぞれの状況や能力について考慮するという主張が受け入れられた (おそらく、3, 4(c), 15 段落) ということで決議を歓迎している。 *available at* <<https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1802599>> (as of 16 July 2022).

⁶⁵ *Supra* note 62, para.3.

プラスチック規制しかしておらず、それが海洋汚染につながっている場合、当該国家は海洋法条約違反となる可能性がある。この点は、海洋法条約がその第 15 部において紛争解決制度を有し、海洋法条約裁判所が広範な強制管轄権を有することに鑑みれば一層重要である。新 ILBI において義務がどこまで具体的に定められるか、さらにその紛争解決手続きについての見通しは立っていない。しかしながら、新 ILBI の手続きがいかなるものであれ⁶⁶、海洋法条約違反となれば、国際裁判に付される可能性が出てくるのである。

さらに、海洋法における「海洋環境の汚染」の持つ意味合いについてである。MARPOL 73/78 附属書 V が導入された 1973 年の時点において、船舶からのプラスチックの排出が既に汚染とみなされ得たことは上述した通りである。その意味で、「プラスチック汚染」は、当時より「海洋環境の汚染」と観念されていたと言える。プラスチックの排出が「海洋環境の汚染」に該当すること、さらに 194 条があらゆる発生源からの汚染についての規制を義務付けていることに鑑みると、そもそも陸起因のプラスチック排出についても、締約国は規制する義務を海洋法条約上負っていたはずである⁶⁷。しかしながら、実際にそのような認識が共有されてこなかったのは、プラスチック全般が、陸上においても規制すべき汚染物質とは位置付けられてこなかったためであろう。この点、人体への有害物質として陸上で規制される POPs や水銀とは大きく異なるのである。両者を規制する条約は、陸上で人の健康を有害物質から保護することをその主目的として条約が締結され⁶⁸、海洋環境の保全に資するのはあくまでも副次的な効果に過ぎない。しかしながら、UNEA での議論状況を確認する限り、プラスチック汚染を規制する背景に大きくあるのは、海の環境を守る、という共有された認識である⁶⁹。海上での規制は既に行われているが、それだけでは、船員や漁業従事者の意識と実践だけでは、海を守ることはできないが故に、国家は陸上活動の規制の検討を始めたのである。これらの事実を踏まえれば、新 ILBI は、陸上でのプラスチックの排出が「海洋環境の汚染」となり得るという認識を広く共有させ、海洋環境を守るために陸上での活動を規制する初の普遍的な条約となり得るのである⁷⁰。

5. おわりに

その悪影響が科学的に明らかでない以上、便利なプラスチックを過度に敬遠するべきではない。予防原則の考え方が様々な条約で規定されるようになったとはいえ、不確実性を伴うリスクを管理する際、そのリスクや選択可能な措置のコストなどを考慮して対応策を決めることが重要である⁷¹。他方で、海洋のプラスチック汚染を止める、という方向性が

⁶⁶ 海洋法条約 282 条は、紛争当事国が別の制度を用いて紛争を解決することに合意している場合、当該合意が優先され得ることを規定している。そのため、新 ILBI の中身によっては、海洋法条約の紛争解決制度の援用が排除される可能性もあるが、その可能性は低いと考えられる。

⁶⁷ 海洋法条約の汚染防止義務がプラスチック汚染も対象に含むことを指摘するものとして、Bruce S. Manheim Jr., “Annex V of the MARPOL Convention: Will It Stop Marine Plastic Pollution?”, *The Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 1 (1988), p. 84.

⁶⁸ ストックホルム条約と水俣条約の共通点をまとめたものとして、宇治梓紗『環境条約交渉の政治学 - なぜ水俣条約は合意に至ったのか』(有斐閣、2019 年) 122-123 頁。

⁶⁹ *Supra* note 62, para. 4 of the preamble.

⁷⁰ 地域的には、いくつかの地域海環境条約の枠組みの下で陸起因汚染防止のための議定書が締結されている。これらの議定書については、AHEG の報告書(UNEP/AHEG/2018/1/INF/3) (8 May 2018), pp. 44-48, section 2.7.1 がまとめている。

⁷¹ 高村ゆかり「予防原則・予防的アプローチ」西井正弘・鶴田順(編)『国際環境法講義(第 2 版)』(有信堂

国際社会で共有されつつあることもまた確かである。具体的にどこまでプラスチックの規制を行うのか、トップダウンとボトムアップ、両側からの国際的施策が求められよう⁷²。

また、国際法においては、長く「陸は海を支配する」の原則が唱えられてきた。これは、領海であれ大陸棚であれ陸地を基点としており、海に権益を主張するためには陸地に対して領域主権を有さなければならないことを意味する⁷³。海洋法を含む国際法は、伝統的に国家間の権益を調整する側面を有しており、その観点からすれば、海洋を国家間で配分する際に、陸に付随するものと整理することが多くの国家にとって望ましかったが故にこのような原則が確立したと言えよう。しかしながら、いみじくもこの原則を良く知る坂元が指摘するように、「海洋が地球環境を守っており、その意味では、現実世界では、『海が陸を支配する』の原則が機能している⁷⁴」のである。このような事実を鑑みると、海洋環境を守るために陸上での活動を規制することとなる新 ILBI の締結は、国家中心的な考えに根付いて形成されてきた海洋法・国際法秩序に、環境を中心とし海から陸を視る視点を組み込む、あり得べき海洋法、国際法へと向かう一歩になると評価できるかもしれない⁷⁵。

謝辞

本論文は、明治学院大学の鶴田順先生と共同ファシリテータを務める日本海洋政策学会課題研究「海洋ごみ問題に対応・関連する国際法規範の調査・研究」の下での研究成果（とりわけ『環境管理』Vol.58, No.3 所収の論文の内容）を含みます。学会及び研究会の先生方に厚く御礼申し上げます。また、北極域研究加速プロジェクト（JPMXD1420318865）及びクリタ水・環境科学振興財団の研究助成（14E015）による研究成果の一部も含みます。

高文社、2022年）42-43頁。

⁷² プラスチックを規制する条約についての研究は、UENA において INC が設置される前より行われている。例えば、Karen Raubenheimer, Alistair McIlgorm, Nilüfer Oral, “Towards an Improved International Framework to Govern the Life Cycle of Plastics”, *The Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 27 (2018), pp. 210-221; Elizabeth A. Kirk, “The Montreal Protocol or the Paris Agreement as a Model for a Plastics Treaty?”, *AJIL Unbound*, Vol. 114 (2020), pp. 212-216. doi:10.1017/aju.2020.39 Nils Simon et al, “A binding global agreement to address the life cycle of plastics”, *Science*, Vol. 373, Issue 6550 (2021), p. 46.

⁷³ 同原則については、例えば Bing Bing Jia, “The Principle of the Domination of the Land over the Sea: A Historical Perspective on the Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 57 (2014), pp. 63-95 参照。

⁷⁴ 坂元茂樹「海が陸を支配する」『人と海洋の共生をめざして：150人のオピニオン IX』（2019年）v頁。

⁷⁵ 筆者はこれまでも、この海から陸を視る視点が重要であることを指摘してきたが、新 ILBI はまさにそのような視点に根差すものとなり得るのである。環境ではなく人間を中心としてではあるが、このように海から陸を視る視点が重要であることを指摘するものとして、瀬田真『海洋ガバナンスの国際法：普遍的管轄権を手掛かりとして』（三省堂、2016年）223-224頁。