

2020 年環境行政の主な課題について

— パリ協定、ポスト愛知目標、ポスト S A I C M —

金子 和裕

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 大気汚染防止法によるアスベスト対策の強化
3. パリ協定の運用開始
4. 生物多様性条約のポスト 2020 生物多様性枠組み
5. 廃プラスチック対策の国内の取組
6. W S S D 2020 年目標・S A I C M の見直し
7. おわりに

1. はじめに

2020 年は東京オリンピック・パラリンピックが開催される記念すべき年になるが、環境分野においても節目の年になる。2020 年 1 月には気候変動問題に対する国際的な枠組みであるパリ協定の運用が開始されたほか、10 月には生物多様性条約に基づく愛知目標の次の目標が締約国会議で採択され、化学物質管理に関する国際的な目標、W S S D 2020 年目標に向けた戦略的アプローチである S A I C M の見直しも行われる見込みである。

本稿ではこうした環境問題への国際的な取組の状況を紹介するとともに、近年、国内外で議論されている廃プラスチック問題について主に国内での取組状況のほか、2020 年の第 201 回国会で内閣提出予定の大気汚染防止法改正案についても言及することとしたい。

2. 大気汚染防止法によるアスベスト対策の強化

(1) これまでの概況

ア アスベストのばく露防止対策の主な経緯

アスベストは、耐熱性、絶縁性、耐薬品性などの特性を有する鉱物であり、建築材料や鉄骨などへの吹付け材、耐熱材などに大量に使用された。しかし、石綿肺や中皮腫、肺がんなどアスベストにばく露したことによる健康被害について国内外で報告があった

ことなどから、アスベストを吸引しやすい環境にある労働者のばく露対策として、特定化学物質等障害予防規則（昭和 47 年労働省令第 39 号）の制定を始め、労働安全衛生法施行令（昭和 47 年政令第 318 号）の改正などが行われた¹。

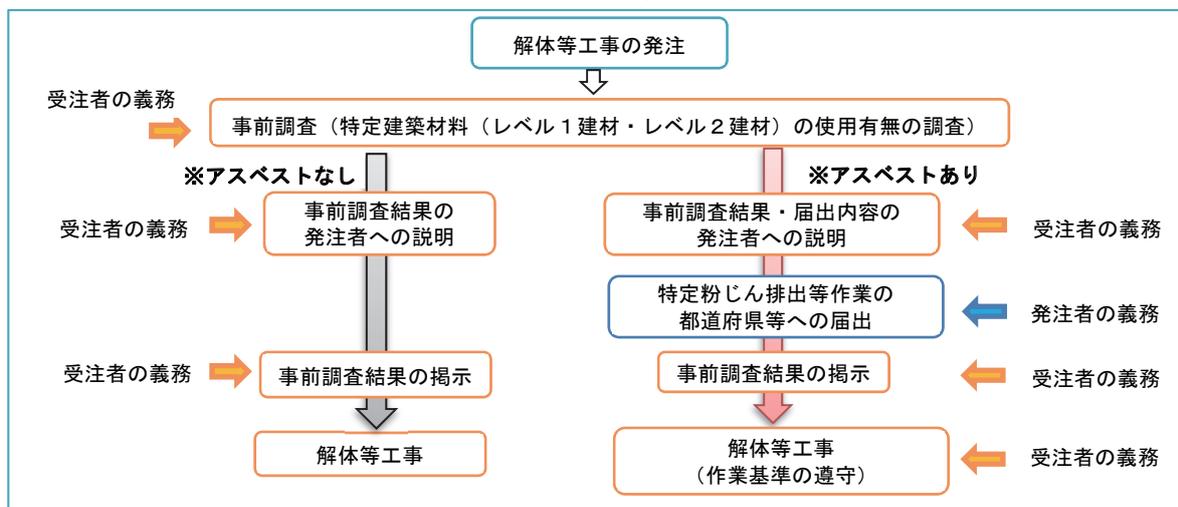
一方、一般環境経由の健康被害のリスクは低いものの、1989 年に大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）が改正され、工場・事業場での作業によりアスベスト（特定粉じん）が発生する施設に対する規制が始まった。その後、1995 年の阪神・淡路大震災において被災建築物の解体などによるアスベストの飛散が問題になったことから、翌 1996 年に同法は改正され、吹付けアスベストを使用した建築物の解体・改造・補修作業の規制が始まった。その後、アスベストを使用した建築物の解体等作業の規制は、2006 年²や 2013 年の法改正などにより強化されてきた³。

イ 大気汚染防止法による規制と 2013 年法改正の概要

（現行法の概要） 建築物や工作物の解体・改造・補修の工事を行う場合、工事の受注者はアスベスト含有建材（特定建築材料）の有無について調査（事前調査）を行い、調査の結果を工事の発注者に説明し、解体等の工事の場所に掲示しなければならない。

調査の結果、特定建築材料が使用されている場合には、発注者は解体等の作業（特定粉じん排出等作業）を都道府県・政令市に届け出なくてはならない。また、受注者は作業基準を遵守して工事を実施しなければならない。

図表 1 現行制度の概要



（出所）環境省資料を基に作成

¹ 例えば、1975 年の特定化学物質等障害予防規則改正によりアスベストの吹付け作業が原則禁止となり、1995 年の労働安全衛生法施行令の改正により青石綿、茶石綿などの製造・輸入・使用等が禁止された。なお、特定化学物質等障害予防規則によるアスベストの規制は、2005 年制定の石綿障害予防規則（平成 17 年厚生労働省令第 21 号）に引き継がれた。

² 2006 年の改正は、一般人にもアスベストによる健康被害が発生しているという、いわゆるクボタショックに対応するため、石綿健康被害救済法の制定とともに行われ、工場プラントなどの工作物が対象に追加された。

³ このほか、アスベスト廃棄物の対策として、廃棄物処理法（「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和 45 年法律第 137 号））の 1991 年改正により特別管理廃棄物制度が創設され、「廃石綿等」が対象となったほか、2006 年の同法改正により、アスベスト廃棄物の熔融・無害化を促進するための無害化処理認定制度（処理業及び処理施設設置の許可不要）が創設されている。

(2013年法改正の概要) 2013年の法改正は、建築物の解体現場周辺等でのモニタリング調査において、アスベストの不適正な取扱い等による飛散事例が散見されたことなどを背景に、①受注者による事前調査及び発注者への説明の義務付け、②特定粉じん排出等作業の届出義務者について受注者から発注者への変更、③都道府県等の立入検査等の対象拡大の措置を主な内容とした。

2013年改正大気汚染防止法は翌年に施行されたが、2016年に総務省から環境省などに対して勧告が行われ⁴、事前調査の適正な実施の確保、レベル3の石綿含有建材の適切な処理の推進⁵などが求められた。また、2013年の法改正に当たっての中央環境審議会の中間答申⁶では、特定粉じん排出等作業中の大気濃度の測定、特定建築材料の除去作業が適切に終了したことの確認などが今後の検討課題とされていた。

(2) 2020年法改正の見込みと主な課題

中央環境審議会の中間答申や総務省の勧告で指摘された課題も踏まえ、2018年に環境大臣から中央環境審議会に対して「今後の石綿飛散防止の在り方」について諮問がなされた。この検討のため、大気・騒音振動部会に石綿飛散防止小委員会が設置され、2020年1月に「今後の石綿飛散防止の在り方について(答申)」が取りまとめられた後、環境大臣へ答申された。大気汚染防止法改正案は2020年3月に国会提出の見込みであり、以下では本答申を基に法改正が見込まれる事項について紹介することとする。

ア 見込まれる法改正の内容

(レベル3建材の規制対象化) 現行制度で対象外であるレベル3建材については、作業基準の遵守、事前調査の実施等を義務付けることとするが、特定粉じん排出等作業の届出対象とすることについては、届出件数が多数に上ると見込まれることから⁷、対象外となることが考えられる。答申では建設リサイクル法⁸に基づく届出や以下の事前調査の報告の義務付けのほか、受注者に飛散防止措置等の作業計画を策定させるなどにより、都道府県等の立入検査を効率的に行い、不適切な作業を確認するとしている。

(事前調査の信頼性の確保) 事前調査の方法はマニュアルにおいて定められており⁹、強制力に一定の限界があることから法令で定めることとする。

また、答申では、事前調査の対象外となっている2006年9月1日以降の建築物等につ

⁴ 総務省「アスベスト対策に関する行政評価・監視－飛散・ばく露防止対策を中心として－結果に基づく勧告」(2016.5.13)

⁵ アスベスト含有建材のうち、飛散性の高いレベル1建材(吹付け材)及びレベル2建材(断熱材や保温材など)は、大気汚染防止法の特定建築材料となっている。一方、天井や壁などに使用される成形板等のレベル3建材は同法の対象外ではあるが、環境省の「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」(2014年)に解体等の作業方法が示されている(なお、レベル区分は建設業労働災害防止協会によるものであり、特定建築材料の定義と直接的な関連性はない)。過去50年間に輸入・生産されたアスベストのうち約8割が建築材料として使用され、その9割がレベル3建材に使用されたと推定されている。

⁶ 中央環境審議会「石綿の飛散防止対策の更なる強化について(中間答申)」(2013.2.20)

⁷ 2017年度の特定制じん排出等作業実施件数は全国で16,334件であり、一方、条例により特定建築材料以外のアスベスト含有建材の除去等作業の届出を義務付けている例では、特定粉じん排出等作業の約5倍から20倍の数であることから、答申では全国的にも同程度の規制対象の増加を想定している。

⁸ 「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」(平成12年法律第104号)

⁹ 環境省「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」(2014年)

いても対象とすべきとしているが¹⁰、書面調査の段階で2006年9月1日以降の建築物等であると確認された場合には、その後の現地調査などは不要が適当としている。

一方、発注者による届出がないままに作業が行われた場合、その経緯が確認できるよう、事前調査を行う受注者に対して調査結果の記録の作成及び保存を義務付けることとする。答申では、受注者の義務違反に対する罰則なども検討すべきとしている。

さらに、事前調査においてアスベスト含有建材の見落としなどがないように、アスベスト含有建材の有無にかかわらず、一定規模以上等の建築物等の解体等工事に関する事前調査の結果について、都道府県等へ報告することを受注者に義務付けることとする¹¹。

(特定建築材料の除去等作業が適切に終了したことの確認) 特定建築材料の取り残しなどについての確認作業はマニュアルに示されているが¹²、強制力に一定の限界がある。よって、都道府県等や発注者が作業結果を確認できるよう、受注者に対して、アスベストの除去等作業や飛散防止措置に関する記録を作成し、工事終了後も一定期間保存することを義務付けるとともに¹³、発注者へ作業結果を報告することも義務付けることとする。なお、答申では確認作業を作業基準に位置付けるべきとされている。

(作業基準違反の場合の直接罰の創設) 現行法では、作業基準に違反した場合には作業基準適合命令等の違反に対する間接罰があるが、作業が短期間で都道府県等が把握するまでに終了しているなどの場合には命令発出の機会が得られないこともありうる。よって、作業基準違反に対する直接罰を創設することとする。また、下請業者にも作業基準の遵守義務を適用することとする。答申では、下請業者も作業基準に違反した場合には適合命令等や直接罰の対象とすべきとしている。

(都道府県等による立入検査の対象拡大) 答申では、解体等工事に係る建築物等や工事現場への立入検査に加えて、事前調査の結果報告や作業に係る記録保存の義務付けの追加に伴い、解体工事等の受注者の事業場への立入検査を追加すべきとしている。

イ 主な課題

大気汚染防止法による規制は、建築物等の解体等の作業によるアスベストの飛散防止を目的としており、飛散性は低いものの、アスベスト含有建材のうち多数を占めるレベル3を規制の対象とすることは大きな前進である。

しかし、レベル3建材に関する特定粉じん排出等作業の届出は不要とすることが見込まれる。レベル1や2の建材の場合、都道府県等は届出により作業の方法を確認し、今回追加される見込みの事前調査の結果の報告を受けて、状況に応じて立入検査等により

¹⁰ 2006年9月1日施行の改正労働安全衛生法施行令により、アスベストの含有率0.1%超のすべての物の製造、輸入、譲渡、提供、新たな使用が禁止された。また、2006年10月1日施行の改正建築基準法では、吹付けアスベストとアスベスト含有吹付けロックウール(含有率が0.1%超)の新たに建築する建築物への使用が禁止になった。

¹¹ 石綿障害予防規則においても、建物等の解体等の作業について事業者による事前調査や労働基準監督署への届出が義務付けられているが、厚生労働省はこれに関して電子システム化を検討している。答申ではこの活用を検討すべきとしている。なお、環境省令和2年度予算にアスベスト飛散防止総合対策費として事前調査結果の電子届出等システムの整備のための費用61百万円が計上されている。

¹² 環境省「建築物の解体等に係る石綿飛散防止対策マニュアル」(2014年)

¹³ 現行では、作業基準において集じん・排気装置の稼働状況に関する記録を作成し、工事終了まで保存することが受注者に義務付けられている。

作業現場を確認することもできるが、レベル3建材については、事前調査の結果や答申にある作業計画をどうかすかということになる。また、従来からの労働安全衛生法や建設リサイクル法に基づく届出情報の共有化も重要になる。

さらに、今回、特定建築材料の除去等作業の結果について発注者への報告が受注者に義務付けられることが見込まれるが、都道府県等へ結果を報告するほうが適切とも考えられる。しかし、答申では、発注者への報告により受注者の作業基準遵守義務などの履行を促進することとし、また、今回義務が追加される項目も踏まえ、都道府県等は立入検査等により石綿飛散の未然防止を図るとともに、作業の記録を確認し必要に応じて指導を行うべきとされている。

事前調査の実施に当たっては、答申では一定の知見を有する者を活用することが重要としているが、解体等工事を行う事業者についても、優良な事業者を育成し、活用していくことも重要であろう。

3. パリ協定の運用開始

(1) これまでの概況

気候変動枠組条約¹⁴に基づくパリ協定は2020年1月から運用が始まった。これは、温室効果ガスの排出について先進国のみならず数値目標付きの削減を義務付けた京都議定書に続く、2020年以降の気候変動対策の国際的枠組みではあるが、京都議定書とは異なり、開発途上国も含めすべての締約国に対して自国の掲げる目標・行動（NDC）の達成に向けて温室効果ガスの排出削減を義務付けるものである。

パリ協定は2016年に発効し、その後は2020年からの運用開始に向けて詳細なルール（実施指針）の策定について交渉が行われるとともに、すでに提出されていた各国のNDCを積み上げてもパリ協定の2℃目標を最小コストで達成できないことから¹⁵、2020年までにNDCの削減目標の更新（野心的な引上げ）を図るための促進的対話などが行われた。

実施指針は、市場メカニズムなどの一部を除き、2018年の気候変動枠組条約第24回締約国会議（COP24）で合意されたが、市場メカニズムや野心的な引上げなどについては、2019年のCOP25に先送りされた。

(2) 主な課題

ア COP25の結果概要

COP25は当初、2019年12月にチリのサンティアゴで開催される予定であったが、約1か月前になってチリ国内の事情から中止を余儀なくされるところを旧宗主国であるスペインのマドリードで議長国はチリのまま開催されることとなった。

開催国が急遽変更になったにもかかわらず、政府関係者、企業や地方政府、NGOな

¹⁴ 「気候変動に関する国際連合枠組条約」

¹⁵ パリ協定の長期目標には2℃目標以外に1.5℃の努力目標があり、1.5℃目標に関するIPCC（気候変動に関する政府間パネル）の特別報告書（2018年）によると、産業革命前からの気温の上昇が1.5℃を大きく超えないためには2050年前後のCO₂排出量が正味ゼロになっていることと予測されている。

どの非国家アクター、報道関係者の参加者数はCOP24よりも増加し、また、会期も過去最長となったが、市場メカニズムなどの合意は2020年のCOP26に先送りとなった。

(市場メカニズム) 市場メカニズムは、他国での温室効果ガス排出の削減分を自国の削減にカウントするものであり、京都議定書においても先進国と開発途上国との間のクリーン開発メカニズム(CDM)などの京都メカニズムが認められていた。

パリ協定の市場メカニズムには、①各国主導型の協力アプローチ、②国連管理型の市場メカニズム、③非市場アプローチがある。①は2か国以上が協力して行うものであり、日本が進めている2国間クレジット制度(JCM)のほか¹⁶、国内排出量取引制度との国際リンク¹⁷が該当する。②はCDMと似たような制度であり、COPの指定機関の監督を受けるが、パリ協定ではダブルカウントの防止と見なせる規定があるなど異なる点もある。③は、市場メカニズムの導入に反対する締約国からの主張によりパリ協定に規定されたが、具体的な枠組みやNDCへの活用は明確になっていない。

COP25で議論になったのは、まず、協力アプローチにおけるダブルカウントの問題である。これは、例えば2国間の取組による排出量の削減分を両国に計上するという二重計上の問題であり¹⁸、すでに実施指針の報告制度の透明性枠組みにおいて、ダブルカウントを回避するという基本ルールが盛り込まれていた。COP25では、この排出量の調整(相当調整)の厳格化(削減国での複数年事業による削減分(クレジット)を事業協力国の単年目標(例えば2030年目標)にどう活用するかなど)が問題となった。

また、この相当調整をパリ協定の規定を考慮して国連管理型の市場メカニズムにも適用するか、さらに京都議定書のCDMによるクレジットを2020年以降も活用できるようにするか、その場合、相当調整はどうするかという問題もあった。

COP25の結果、国連管理型の市場メカニズムへの相当調整の適用、CDMのクレジットの活用についてはブラジルなどの新興国と先進国及び気候変動の影響が大きい島嶼国との間で意見が対立し、2020年11月のCOP26へ先送りとなった¹⁹。協力アプローチでの相当調整や非市場アプローチに関しては、合意のためのテキストがまとめられた。

(野心的な引上げ) NDCについては、COP21での決定によりCOP26の9～12か月前までに再提出することとなっており、COP25ではEUなどが野心的な引上げを各国に要請したが、温室効果ガス排出量の多い開発途上国が強く反対した。これらの開発途上国は2020年以前の先進国の取組の不十分さを主張したことから、既存の合意の範囲内で対策を促す文言がCOP25決定文書に盛り込まれるにとどまり、COP26でNDC再提出の状況について議論される見込みとなった。

¹⁶ 環境省を中心に17か国との間で153件の排出削減プロジェクトを実施してきており、2030年度までの累積で5千万～1億トンの温室効果ガスの削減・吸収が想定されている。

¹⁷ 例えば、欧州の排出量取引制度EU-ETSとスイスの国内排出量制度とのリンクが該当する。

¹⁸ 例えば、B国の協力によりA国で10トンの温室効果ガスを削減できた場合、B国の排出量から10トン差し引いた後、A国においても10トンの削減を達成したとすると、10トンの削減分は二重計上されたことになる。これを回避するためには、A国の排出量に10トンを加算する必要がある。

¹⁹ EUなどはCDMを認めると今後の世界全体の排出削減につながらないことから反対していた。COP25の会期末になり、ブラジルは期限付でCDMを認めることを条件に、ダブルカウントを認めるようにとの主張を取り下げる意向を示した(『毎日新聞』(令元. 12. 16))。

(その他) その他の主な議題として、COP15のコペンハーゲン合意により先進国は長期資金として2020年までに官民合わせて年間1千億ドルを拠出することとなっているが、長期資金の2021年以降の在り方については、COP26で引き続き審議することになった。また、NDCの期間を何年にするかという共通タイムフレームについては、5年、10年などが挙げられているが、これも先送りとなった。一方、気候変動の悪影響に伴うロス&ダメージ(損失と損害)については、従来から先進国は適応策の範囲内と主張してきたが、パリ協定では適応策とは別の規定となっており、開発途上国は追加的な資金支援を主張していた²⁰。COP25では交渉の結果、既存の適応事業の枠組みで実施することとなったが、関連する資金や機関との連携などを通じて支援を強化するといったことも決定された。

イ アメリカのパリ協定脱退とその影響

アメリカのトランプ大統領は、大統領に就任した2017年にパリ協定脱退の方針を表明した。パリ協定は経済成長を鈍化させ、雇用を喪失させるものであり、アメリカ第一主義に反するということがその理由であった。アメリカ政府は、国民にとってより有利な条件が満たされれば、パリ協定に復帰する可能性を引き続き残すとしていたが、2019年11月にはパリ協定の規定に沿って国連に対して正式に脱退を通告した。

一方、アメリカに追随する国はなく、2019年10月の国連気候行動サミットでは65か国・地域が2050年までに温室効果ガス実質排出ゼロを誓うなどといった状況にある。アメリカ国内では“*We Are Still In*”(我々はパリ協定に残る)²¹の取組など、地方政府や企業といった非国家アクターによる気候変動への積極的な取組が活発になっている。

温室効果ガスの排出量が中国に次いで多いアメリカがパリ協定を正式に脱退できるのは、最速で2020年の大統領選の次の日であり、大統領選の行方が注目される。

ウ 日本の気候変動対策

(長期戦略の策定) 日本は2019年6月に「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」を閣議決定し、国連に通報した。日本の長期戦略は最終到達点として脱炭素社会を掲げ、これを野心的に今世紀後半のできるだけ早期に実現することを目指すとともに、2050年までに80%の削減(長期的目標)に大胆に取り組むとした。

一方、国連環境計画(UNEP)は2019年11月に“*Emissions Gap Report 2019*”を公表した。本レポートは、世界の温室効果ガスの現在と将来の排出量を科学的に評価し、これらとパリ協定の目標を最小コストで達成する場合の排出量とを比較したものであり、10回目の公表となる。2030年での排出量の比較のほか²²、2019年版ではG20の特定メ

²⁰ 気候変動対策では緩和策(温室効果ガスの削減や吸収源の対策)と適応策(気候変動の影響による被害の回避・軽減対策)が車の両輪とされている。一方、緩和策や適応策を講じて、海面上昇による被害など気候変動の悪影響に脆弱な開発途上国では大きな損失・損害が発生していることから、パリ協定では損失・損害が規定された。しかし、パリ協定を採択したCOP21の決定では、損失・損害の(先進国の)責任や補償はパリ協定の規定には含まれないとされており、先進国は適応の枠組みで対応すべきと主張している。

²¹ “*We Are Still In*”は、気候変動対策についての企業や自治体、大学などによる連合であり、その規模はアメリカのGDPの68%、人口の65%、温室効果ガス排出量の51%となっている。

²² 2030年での排出量の比較から、2℃目標を達成するためには世界全体で2020年から温室効果ガスを毎年2.7%、1.5℃目標の場合には毎年7.6%削減する必要があるとしている。

ンバーについて、意欲的な行動や目標に沿った野心を引き上げるため（温室効果ガス削減対策をより積極的に取り組むため）の可能な選択肢を提案している。日本に関しては、CO₂排出を抑える技術を施さない新しい石炭火力発電所の停止、既存の発電所の段階的廃止スケジュール及び100%カーボンフリーの電力供給を含む、戦略的なエネルギー計画を策定すること、エネルギー及び建築部門に対して、優先的に現在の炭素価格設定レベルを引き上げることなどとしている²³。

これらの提案から長期戦略をみると、火力発電についてはCCS²⁴などに取り組み、非効率な石炭火力発電のフェードアウト等を進めることにより、火力発電への依存度を可能な限り引き下げるとしているが、ドイツなどのように石炭火力発電の期限付き廃止とまではなっていない²⁵。また、再生可能エネルギーは主力電源化を目指し、水素を再生可能エネルギーと並ぶ脱炭素化した新たなエネルギーの選択肢とするなどとしているが、炭素に価格を付けるカーボンプライシングについては、日本の事情、産業の国際競争力への影響等を踏まえた専門的・技術的な議論が必要との記述にとどまっている²⁶。

（NDCの更新）日本も改めて2020年前半にNDC（2030年度目標）を通報・更新することになる。しかし、2018年度の温室効果ガス排出量（速報値）は2013年度比でマイナス11.8%であり5年連続マイナスとなったが²⁷、2030年度に2013年度比26%削減という中期目標の達成にはさらに10%以上削減する必要がある。一方、現行の目標値は2030年度エネルギーミックスを踏まえたものであり、目標値のみの見直しは困難であろう。

また、この2030年度目標（中期目標）の達成に向けた、地球温暖化対策推進法²⁸に基づく地球温暖化対策計画については閣議決定から3年以上が経過しており、長期戦略の策定やフロン排出抑制法の改正²⁹などを踏まえ、2020年には見直しが行われる見込みである。5年連続して温室効果ガスの排出がマイナスになった要因として電力の低炭素化などが挙げられているが、中期目標の達成についても注視する必要がある。

²³ 公益財団法人地球環境戦略研究機関『排出ギャップ報告書2019（エグゼクティブ・サマリー）（日本語翻訳版）』（2019年12月）を参照した。

²⁴ CCSは発電所などからのCO₂を大気への排出前に回収し、地下貯留する技術であり、ほかにもCCU（CO₂回収・有効利用）の技術などがある。いずれもCO₂の排出削減につながるが、実証段階にある。

²⁵ ドイツは2038年までに褐炭・石炭火力発電所を停止することとしており、褐炭や石炭を産出する4つの州政府に対して構造転換を後押しするための投資などとして計400億ユーロを拠出することとしている。また、最大手の電力会社RWEなどにも43億5千万ユーロを補償する方針である（『日本経済新聞』（令2.1.18））。

²⁶ カーボンプライシングは、企業や国民が温室効果ガスの排出を効率的に進めるための経済的手法であり、炭素税と排出量取引制度の2つがある。日本では2012年から「地球温暖化対策のための税」が導入されているが、直接的な排出削減の効果は小さいとする意見と産業の負担は大きいとする意見がある。一方、世界的には排出量取引制度や炭素税の導入は進んでおり、ドイツ、フランス、アメリカの長期戦略にはカーボンプライシングの必要性や施策が盛り込まれている。

²⁷ 環境省「2018年度（平成30年度）の温室効果ガス排出量（速報値）について」（令和元年11月29日）

²⁸ 「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成10年法律第117号）

²⁹ フロン排出抑制法（「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律」（平成13年法律第64号））により業務用冷凍空調機器の廃棄時のフロン類の回収や破壊に関する規制などを行っているが、回収率が低いことやフロン類の温室効果がCO₂よりも大きいことから、2019年の改正により規制が強化された。なお、フロン類の製造・輸入の規制は、「オゾン層保護のためのウィーン条約」や「特定物質等の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」（昭和63年法律第53号）などにより取組が行われている。

なお、パリ協定ではグローバル・ストックテイク（締約国全体の進捗状況の評価）を5年ごとに行うとしており、1回目の評価は2023年に行われる。これを受けて、次のNDCの通報・更新は2020年の5年後、2025年に行われることになる。

4. 生物多様性条約のポスト2020生物多様性枠組み

(1) これまでの概況

生物多様性条約³⁰は、1992年に「環境と開発に関する国連会議」（UNCED）において気候変動枠組条約とともに採択されたものであり、①生物多様性の保全、②生物多様性の構成要素の持続可能な利用、③遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分の3つを目的としている。2010年に名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）では、「戦略計画2011-2020」が採択された³¹。これは、2010年までに生物多様性の損失速度を顕著に減少させるという2010年目標が達成されなかったことを受けたものであり、「戦略計画2011-2020」の長期目標（ビジョン）として2050年までに「自然と共生する世界」の実現が掲げられ（2050年ビジョン）、また、2020年までに生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動の実施が短期目標（ミッション）として掲げられた。さらに、短期目標の達成に向けた具体的な行動目標として、2020年又は2015年を目標年とした20の個別目標（愛知目標）が設定された。

図表2 愛知目標の概要

<p>戦略目標A. 生物多様性を主流化し、生物多様性の損失の根本原因に対処</p> <p>目標1：生物多様性の価値と行動の認識 目標2：生物多様性の価値を国・地方の戦略及び計画プロセスに統合 目標3：有害な補助金の廃止・改革、正の奨励措置の策定・適用 目標4：持続可能な生産・消費計画の実施</p> <p>戦略目標B. 直接的な圧力の減少、持続可能な利用の促進</p> <p>目標5：森林を含む自然生息地の損失を半減→ゼロへ、劣化・分断を顕著に減少 目標6：水産資源の持続的な漁獲 目標7：農業・養殖業・林業が持続可能に管理 目標8：汚染を有害でない水準へ 目標9：侵略的外来種の制御・根絶 目標10：脆弱な生態系への悪影響の最小化</p>	<p>戦略目標C. 生態系、種及び遺伝子の多様性を守り生物多様性の状況を改善</p> <p>目標11：陸域の17%、海域の10%を保護地域等により保全 目標12：絶滅危惧種の絶滅が防止 目標13：作物・家畜の遺伝子の多様性の維持・損失の最小化</p> <p>戦略目標D. 生物多様性及び生態系サービスからの恩恵の強化</p> <p>目標14：自然の恵みの提供・回復・保全 目標15：劣化した生態系の15%以上の回復を通じ気候変動緩和・適応に貢献 目標16：ABSに関する名古屋議定書の施行・運用</p> <p>戦略目標E. 参加型計画立案、知識管理と能力開発を通じて実施を強化</p> <p>目標17：国家戦略の策定・実施 目標18：伝統的知識の尊重・統合 目標19：関連知識・科学技術の向上 目標20：資金を顕著に増加</p>
--	---

(注) 目標16のABS：遺伝資源の取得の機会及びその利用から生じる利益の公正かつ衡平な配分
(出所) 環境省「次期生物多様性国家戦略研究会」第1回配付資料（令2.1.7）より作成

各締約国は、世界目標である愛知目標の達成に貢献するため、条約に基づき策定される自国の生物多様性戦略の改定等を通じ、生物多様性の保全や持続可能な利用を展開してきた。しかし、2014年のCOP14では、地球規模生物多様性概況第4版（GBO4）³²などを踏まえ、「戦略計画2011-2020」と愛知目標の中間評価が行われたが、愛知目標については現状のまま施策を進めても達成することができず、緊急で効果的な施策の追加が必要であ

³⁰ 「生物の多様性に関する条約」

³¹ このほか、会議の主な成果として、遺伝資源の利用（医薬品、化粧品、農作物の品種開発など）から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書が採択された。

³² GBO4は、各国から提出された国別報告書や生物多様性国家戦略など分析し、「戦略計画2011-2020」や愛知目標の達成状況及び今後の達成見込みについて分析したものである。

るなどとされた。

愛知目標の達成状況の最終的な評価は、2018年末までに提出が要請されていた第6回国別報告書や2020年5月に取りまとめられる予定のGBO5などを踏まえ、同年10月のCOP15（中国・昆明）において行われる予定である。また、COP15では、この評価も踏まえ、次の世界目標などポスト2020生物多様性枠組が採択される見込みである。

（2）主な課題

ア 愛知目標達成の見通し

2020年5月に取りまとめ予定のGBO5は、世界全体の生物多様性の状況については主にIPBES³³の地球規模評価報告書（2019年）、各締約国の実施状況については第6回国別報告書を踏まえて作成され、愛知目標の達成状況以外にも2050年ビジョン達成に向けての必要な行動等が盛り込まれる見込みである。

IPBESの地球規模評価報告書（2019年）では、自然がもたらすもの（生態系サービスとほぼ同義）は世界的に劣化し、自然変化を引き起こす要因は過去50年間に加速しており、現在の愛知目標の進捗状況では生物多様性保全と持続可能な利用に関する国際的な目標は達成できず、2050年ビジョンなどの目標達成に向けては（人口動態や社会文化など、自然の変化を引き起こす間接的要因に働きかける）横断的な社会変革が必要などとされている。一方、日本の達成状況については、日本が2018年12月に条約事務局に提出した第6回国別報告書の評価結果によると、愛知目標に対応する大半の国別目標において、目標に向けて進捗しているが不十分な速度とされている³⁴。

イ ポスト2020生物多様性枠組に向けた課題

ポスト2020生物多様性枠組はすでに公開ワーキンググループなどで議論が行われている。議論のポイントとしては、COP10で採択された2050年ビジョンは長期ビジョンとして引き続き維持する一方、自然との共生状態などを示す2050年ゴールの必要性が指摘されている。また、愛知目標については目標11などを除き表現があいまいであるが、数値目標などわかりやすい目標設定が求められている³⁵。また、愛知目標が達成できない要因として実施側面の脆弱さが指摘されており、資源動員（資金）の不足に加えて、各国の国家戦略や国別報告書などの実施・評価メカニズムの重要性が注視されている。さらに、気候変動枠組条約など他の環境関連の条約との連携強化も主張されている³⁶。

日本は、こうした議論において、愛知目標の下での取組の継続・発展、国家戦略を軸

³³ IPBESは、「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」の略称であり、生物多様性と生態系サービスに関する動向を科学的に評価し、科学と政策のつながりを強化する政府間のプラットフォームとして、2012年に設立された。科学的評価、能力開発、知見生成、政策立案支援の4つの機能を柱としており、生物多様性版のIPCCと呼ばれることもある。

³⁴ 尼子直輝「愛知目標の達成状況とその後」『日本生態学会誌』69巻1号（2019年3月）20頁

³⁵ 日本は、目標11のうち海域10%の保護区に対応するため、2019年の第198回国会において自然環境保全法の改正を行い、沖合海底自然環境保全地域制度を創設した。改正法は2020年4月1日に施行されるが、対象地域としては小笠原方面の沖合域が見込まれている。

³⁶ 報道では愛知目標の次の目標として、陸域・海域の30%以上の保護区化、新たな外来種の侵入を半減、プラスチックなどによる汚染を半減、パリ協定に沿った緩和への貢献などが挙げられている（『東京新聞』（令2.1.19））。

とした施策の推進、科学的知見やSDGs（国連の持続可能な開発目標）の重視といった考え方で議論に臨んでおり、重視する内容としては、SATOYAMA イニシアティブ³⁷の更なる展開、生態系を基盤とした気候変動対策や防災・減災対策、物流に伴って非意図的に侵入する侵略的外来種への国際的対処などがある³⁸。

また、日本では環境省においてポスト2020生物多様性枠組に対応するため、次期生物多様性国家戦略の2021年策定に向けて、次期生物多様性国家戦略検討会を省内に設置し、2020年1月から議論を開始したところである。

5. 廃プラスチック対策の国内の取組

(1) これまでの概況

近年、G7やG20では廃プラスチックなどによる海洋汚染や生態系への影響がしばしば議題となっている。2017年のG20ハンブルク・サミットでは発生抑制、持続可能な廃棄物管理の構築、調査等を盛り込んだ「G20海洋ごみ行動計画」の立ち上げが合意され、2018年のG7シャルルボワ・サミットではプラスチック対策について達成期限付きの数値目標等を含んだ「海洋プラスチック憲章」がカナダ及び欧州各国により承認されている。

一方、日本は、「海洋プラスチック憲章」には署名しなかったが、プラスチックの国内における資源循環を総合的に推進するため、「プラスチック資源循環戦略」を2019年5月に策定した。同戦略では、プラスチック製品の3Rの取組やバイオマスプラスチック³⁹の導入について世界トップレベルとされるマイルストーンが設定されている。また、同月には「海洋プラスチックごみ対策アクションプラン」を策定した。同アクションプランでは、第一に廃棄物処理制度によるプラスチックごみの回収・適正処理の徹底などの対策に取り組み、それでもなお環境中に排出されたプラスチックごみは陸域で回収を行うが、一旦海洋に流出したのも回収に取り組みなどとしている⁴⁰。

さらに、一部の国では解決できないとの考えから、日本が議長国となった2019年6月のG20大阪サミットでは、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「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」が取りまとめられた。

他方、アジアでは廃棄物を資源として輸入し、リサイクルなどを行ってきたが、中国では輸入廃棄物の処理が人の身体健康と生活環境に対して重大な危害をもたらしていることから、2017年12月からは非工業由来の、2018年12月からは工業由来の廃プラスチックなどの輸入が禁止となった。さらに中国の代わりに廃プラスチックを受け入れてきたマ

³⁷ 日本の里地里山のような二次的自然環境地域は、農林水産業などの人間の営みにより維持されてきたが、現在は世界的にもその多くの地域で持続可能な利用形態が失われ、地域の生物多様性に悪影響が生じている。このため、日本はSATOYAMA イニシアティブを立ち上げ、COP10では関係機関にSATOYAMA イニシアティブ国際パートナーシップ（IPSI）への参加を要請等する決定が採択された。

³⁸ 環境省「次期生物多様性国家戦略研究会」第1回配付資料（令2.1.7）による。

³⁹ バイオマスプラスチックは、原料として植物などの再生可能な有機資源を使用したものである。微生物などによって分解する生分解性プラスチックとあわせて、バイオプラスチックとも呼ばれる。

⁴⁰ このほか、海岸漂着物処理推進法（「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」（平成21年法律第82号））が2018年に改正され、漂流ごみや海底ごみが対象に追加されたことなどを受け、2019年には同法の基本方針も変更されている。

レーシア、タイ、ベトナムでも輸入の規制が始まっている。

こうした廃棄物などのうち有害なものの越境移動に関しては、バーゼル条約⁴¹により規制が行われている。2019年のバーゼル条約第14回締約国会議（COP14）において、日本はノルウェーと共同でリサイクルに適さないプラスチックごみを条約の規制対象とする旨の提案を行い、2021年1月1日から対象となるプラスチックの輸出は、条約に従い、相手国の同意が必要となった。

（２）主な課題

ア プラスチック資源循環戦略とレジ袋の有料化義務化

2018年の廃プラスチックの処理状況をみると⁴²、総排出量は891万トンであり、リサイクルなどの有効利用の状況は、マテリアルリサイクルが23%、ケミカルリサイクルが4%、熱回収が56%であり、残りの16%が未利用（単純焼却・埋立て）となっている。これは、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）に定める廃棄物・リサイクル対策の優先順位とは異なっており⁴³、熱回収の割合が大きい状況は気候変動対策からも問題視されている⁴⁴。

こうした状況に対して、プラスチック資源循環戦略ではマイルストーンとして、例えば、2030年までにプラスチック製容器包装の6割をリユース又はリサイクルするよう目指す、2035年までにすべての使用済プラスチックを熱回収も含め100%有効利用するよう目指すなどとされている。これらの数値目標は個別の施策目標を積み上げたものではないとされてはいるが、市町村や廃棄物処理業者などの取組に依存することを考えると、実効性をどのように担保していくのか、道筋をある程度、明確にする必要がある。

一方、同戦略に基づく具体的な施策として、レジ袋の有料化義務化の取組が始まる。レジ袋有料化義務化は2006年の容器包装リサイクル法⁴⁵改正の際にも議論が行われたが、見送られている⁴⁶。今回は同法の判断基準省令改正により導入を図ろうとするものであ

⁴¹ 「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」

⁴² 一般社団法人プラスチック循環利用協会『2018年 プラスチック製品の生産・廃棄・再資源化・処理状況の状況 マテリアルフロー図』（2019年12月）

⁴³ 第一に発生抑制（リデュース）、第二に再使用（リユース）、第三に再生利用（リサイクル）、第四に熱回収、最後に廃棄物として適正処分という優先順位になっている。また、リサイクルにはマテリアルリサイクル（廃プラスチックを粉砕、ペレット化し、原材料にするもの）やケミカルリサイクル（化学的処理などによりガスやコークス代わりなどに利用するもの）がある。熱回収は焼却の際のエネルギーを熱や発電に利用するなどのものであり、具体的にはごみ発電のほか、セメント原・燃料化、RPF（マテリアルリサイクルが困難な古紙と廃プラスチックを原料とした固形燃料）などがある。日本ではサーマルリサイクルとも呼ばれているが、欧州ではエネルギーリカバリーと呼ばれ、廃プラスチックの有効利用として認められていない。

⁴⁴ 循環型社会形成推進法では優先順位の例外も認められている。3Rに適さない廃プラスチックもあるほか、リサイクルの取組が経済的に成り立ちにくいものもあり、これらの場合には廃棄物として単純焼却等を行うよりは、熱回収が適切とも考えられている。また、廃棄物の原燃料としての利用は、廃棄物部門以外でのエネルギー消費を減らし、温室効果ガス削減に寄与するとも言える。

⁴⁵ 「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（平成7年法律第112号）

⁴⁶ 2006年の法改正では、容器包装廃棄物の排出抑制のため、事業者の判断の基準となるべき事項を主務大臣が定める規定（第7条の4）が追加されたが、判断基準省令（「小売業に属する事業を行う者の容器包装の使用の合理化による容器包装廃棄物の排出の抑制の促進に関する判断の基準となるべき事項を定める省令」（平成18年財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省令第1号））において、容器包装の使用合理化の手段の一つとして有料化が規定された。

り、すでに2019年12月27日に省令が改正され、2020年7月1日から施行される。

地方公共団体の中には事業者や住民と協働してレジ袋の有料化などの取組を行っている団体も多くあるが、国による今回の取組は、こうした地方公共団体の取組と異なる部分が多いことが見込まれる。第一に、すでに有料化などに取り組んでいる地方公共団体の場合にはスーパーなど食品や日用品の小売業者を対象とする例が多いが、国の取組は容器包装リサイクル法に基づいて行うものであり、対象となる小売業の種類や数は大きく増える⁴⁷。また、同法は商品の容器包装を対象としており、商品ではない景品などを入れた袋や、サービスの提供に使用されるクリーニングの袋などは対象とならない。よって、小売業者や消費者が混乱しないよう制度の周知が求められる⁴⁸。

また、国の取組は化石資源由来のワンウェイのレジ袋を対象とし、バイオマス素材のものなどを対象外としている。こうした例外が発生抑制の趣旨に反するとの懸念に対し、小泉環境大臣は一定の環境性能が認められるものへの転換を推進するためとしている⁴⁹。

実効性の担保については、容器包装リサイクル法に基づく小売業者への指導や助言が挙げられているが、小売業者の種類や数を考慮すれば、同法の容器包装多量利用事業者の定期報告制度⁵⁰を利用した対策が有効になろう。

図表3 プラスチック製買物袋（レジ袋）有料化の主なポイント

- 対象事業者**：小売業（容器包装リサイクル法の指定容器包装利用事業者）
※販売行為が事業として行われるものではない場合は対象外
- 対象買物袋**：消費者が購入商品を持ち運ぶために用いる、持ち手のついたプラスチック製の買物袋
※改正判断基準省令で対象外となるもの：厚さが50 μ m以上のもの、海洋生分解性プラスチックの配合率100%のもの、バイオマス素材の配合率が25%以上のもの（いずれもその旨表示）
※その他対象外となるもの：景品や賞品などの袋、クリーニングの袋、プラスチック製ではないもの、生鮮食品等を入れる持ち手のないもの、事業者から提供されて消費者が辞退できない場合のもの
- 有料化の在り方**：
 - ①買物袋を提供しないことと引き替えに値引きやポイント付与などを行うことは、有料化に含まれない。
 - ②価格設定は事業者が自ら行うが、買物袋の価格が消費者に明確に提示されないなどの場合、1枚当たりの価格が1円未満になる場合は有料化には当たらない。
- 買物袋の売上げの使途**：事業者が自ら判断するものだが、自主的な情報発信を推奨
- 実効性の確保**：容器包装リサイクル法に基づき、指定容器包装利用事業者は指導・助言の対象、容器包装多量利用事業者は定期報告の義務のほか、勧告・命令、罰則の対象

（出所）「プラスチック製買物袋有料化実施ガイドライン」（第4回中央環境審議会レジ袋有料化検討小委員会、産業構造審議会レジ袋有料化検討ワーキンググループ合同会議（令元.12.25）配付資料）より作成

レジ袋の廃プラスチック全体に占める割合は2～4%程度とされているが⁵¹、プラス

⁴⁷ 国の取組の対象となる指定容器包装利用事業者は、各種商品小売業者、織物・衣服・身の回り品小売業者、飲食料品小売業者、自動車部分品・付属品小売業者など、9業種となっている。

⁴⁸ 環境省は、事業者への周知や国民理解の促進のためレジ袋有料化に向けた理解促進等事業（一部経済産業省連携事業）として、令和元年度補正予算に420百万円、令和2年度予算に80百万円をそれぞれ計上した。

⁴⁹ 第200回国会参議院環境委員会会議録第3号8頁（令元.12.5）

⁵⁰ 容器包装多量利用事業者は、指定容器包装利用事業者（脚注47参照）のうち、前年度に用いた容器包装の量が50トン以上のものである。2018年度では702事業者が定期報告を行っており、その半数以上が飲食料品小売業者となっている（経済産業省「平成30年度定期報告制度集計結果」（平成31年3月））。

⁵¹ 『週刊 循環経済新聞』（令2.1.20）

チックに依存したライフスタイルの変革に向け、大きな一歩となることが期待される。

イ 中国等の輸入規制による影響への対応

廃プラスチックの輸出が困難になったことから⁵²、資源として海外へ売却していた排出事業者は、廃棄物としての国内処理へと切り替えざるを得ない状況が続いており、国内では産業廃棄物処理業者による処理料金の値上げや受入制限、施設での保管量超過といった事例が見られている⁵³。2018年の夏頃はRPFを扱うリサイクル業者への委託も増えたが、2019年の状況は同じサーマルリサイクルでもセメント原料化の伸びが目立ったとされている。また、マテリアルリサイクルとしてプラスチック製品の原料となる再生ペレットに加工し、輸出を模索する業者も増えているとされている⁵⁴。

現在までに廃プラスチックの大規模な不法投棄などは発生してはいない。また、廃プラスチックがバーゼル条約の対象となり、相手国のニーズと同意があれば、輸出の途は残されている。長期的にはバイオマスプラスチックなど代替品の導入拡大により、化石燃料由来の廃プラスチックの量自体が減っていくことも考えられるが、排出事業者は費用が安い方法を、処理業者は利益が見込まれる方法を選択するものと思われる。

輸入規制により滞留した廃プラスチックは、リサイクルのための分別処理ができずに焼却処理となったものも多いとされている⁵⁵。熱回収や輸出への依存という状況から脱却していくことは容易ではないだろう。

6. WSSD2020年目標・SAICMの見直し

(1) これまでの概況

化学物質は、様々な産業活動や日常生活の中で多種多様に利用され、我々の生活に多様な利便を提供している。また、廃棄物の焼却などに伴い非意図的に発生するダイオキシン類もある。一方、アセトアルデヒドの製造過程で副生したメチル水銀化合物が魚を媒体に引き起こした水俣病、ライスオイルの製造過程で混入したPCB等が引き起こしたカネミ油症などに見られるように、人の健康や生態系に悪影響を与えるリスクがある。

こうした化学物質への国際的な取組については、1970年代からOECDやWHOにより国際協力の取組が進められたが、1992年のUNCEDで採択されたアジェンダ21行動計画では、有害化学物質の管理について6分野のロードマップが示され、これに沿って様々な取組が行われてきた。その後、国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチが必要であるとの認識から、2002年に「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)で

⁵² 財務省の貿易統計によれば、日本のプラスチックくずの輸出量は、2016年が約153万トン、2017年が約143万トン、2018年が約101万トン、2019年が約90万トンと減少傾向にある。

⁵³ 環境省は、優良認定処理業者の保管量上限の引上げを行ったほか、都道府県等に対して県外からの廃プラスチックの搬入規制の廃止等、排出事業者責任の徹底、市町村の一般廃棄物処理施設への産業廃棄物に該当する廃プラスチックの積極的受入れの依頼などを行っている(環境省「廃プラスチック類等に係る処理の円滑化等について(通知)」(令元.5.20))。

⁵⁴ 『週刊 循環経済新聞』(令2.1.20)などによる。なお、環境省は平成30年度から「省CO₂型リサイクル等高度化設備導入促進事業」に取り組んでおり、令和2年度予算でも43億円が計上されている。本事業の目的の一つとして、廃プラスチックのマテリアルリサイクルのための選別設備の導入促進がある。

⁵⁵ 『毎日新聞』(令元.7.24)、『朝日新聞』夕刊(令元.8.29)

採択された実施計画において、「化学物質が、人の健康と環境にもたらす著しい悪影響を最小化する方法で使用、生産されることを2020年までに達成する」との化学物質管理の国際的な目標であるWS S D2020年目標が合意された⁵⁶。この目標の達成に向けた国際戦略及び行動計画として、2006年の第1回国際化学物質管理会議（I C C M1）において「国際的な化学物質管理に関する戦略的アプローチ」（S A I C M）が採択され、これを受け、日本では2012年にS A I C M国内実施計画が関係省庁連絡会議において取りまとめられた。

S A I C M国内実施計画では重点的取組事項として、①化学物質審査規制法⁵⁷や農薬取締法（昭和23年法律第82号）などによるリスク評価の推進、②リスク評価の結果に基づくライフサイクル全体のリスク削減（化学物質審査規制法や農薬取締法による適切な規制、化学物質排出把握管理促進法⁵⁸によるP R T R制度（後述）の適切な運用など）、③未解明の問題への対応、④安全・安心の一層の推進、⑤国際協力・国際協調の推進などを掲げている⁵⁹。

（2）主な課題

ア 2020年以降の次期枠組み（ポストS A I C M）の検討

S A I C Mは、農業用及び工業用の化学物質を対象とし、5つの目的（①予防的アプローチ⁶⁰に沿った科学的なリスク評価に基づくリスク削減、②化学物質に関する知識と情報、③各国でのガバナンス、④開発途上国などの能力向上及び技術協力、⑤違法な国際取引の防止）を掲げている。

S A I C Mの特徴として、ボランティアでマルチステークホルダーなどによる枠組みが第一に挙げられる。条約に基づく法的拘束力のある枠組みではなく、より緩やかな枠組みの下で2020年目標を目指し、行政や事業者、労働者、消費者などの関係者の活動を定めたものになっている。これは、有害性が低い化学物質であっても取扱いを間違える（人などへのばく露量大きい）と健康などのリスクが高まるといったリスク管理の問題のほか、化学物質のライフサイクル（製造・輸入から排出・廃棄まで）には、労働環境や家庭環境も含め、様々な主体が関与することなどが背景にあると考えられる。

ポストS A I C Mの検討に関しては、2015年のI C C M4の決議に基づき、2020年10月のI C C M5（ドイツ・ボン）での次期枠組みの採択を目指して、すでに議論が進

⁵⁶ このほかの主な取組としては、有害な化学物質等の輸出に当たっての事前通報・同意手続等を定めたP I C条約（「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約」）、P C B、ダイオキシン類などの物質について国際的協調下での製造・使用の禁止等を定めたP O P s条約（「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」）があり、いずれも2004年に発効している。

⁵⁷ 「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（昭和48年法律第117号）では、人や動植物への長期毒性などの性状に応じて化学物質の製造・輸入・使用が規制されている。

⁵⁸ 「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」（平成11年法律第86号）

⁵⁹ 2015年には関係省庁連絡会議においてS A I C M国内実施計画の進捗状況の点検が行われているが、今後、2020年において国内実施計画の進捗に関する総括が見込まれている。

⁶⁰ 環境影響の発生の仕組みや影響の程度などについて完全な科学的確実性がなくても、深刻な被害をもたらすおそれがある場合には対策を遅らせてはならないとする考え方であり、UNCEDにおいて合意された「環境と開発に関するリオ宣言」第15原則などに規定されている。

められている。現行と同様に、ボランティアでマルチステークホルダーなどによる枠組みを目指して議論が行われており、廃棄物の管理も対象となることが見込まれている⁶¹。

イ 化学物質排出把握管理促進法のP R T R制度・対象物質の見直し

P R T R制度は、人の健康や生態系に有害なおそれのある化学物質について、対象業種の事業所から環境への排出量、廃棄物や下水道を経た事業所外への移動量を事業者が自ら把握することにより⁶²、事業者による化学物質の自主的な管理の改善を促進し、環境の保全上の支障を未然に防止することを目的としており、2008年には対象物質や対象業種が追加された。

その後、第5次環境基本計画（2018年閣議決定）などを踏まえ、中央環境審議会及び産業構造審議会においてP R T R制度全体の検討が行われ、2019年6月に答申が行われた⁶³。翌7月には、答申を踏まえ、対象物質の見直しが中央環境審議会に諮問され、同年12月から厚生労働省及び経済産業省の審議会と合同で審議が始まった。

適切な化学物質のリスク管理のためには、化学物質の情報を関係者間で共有し、連携や意思疎通を図るリスクコミュニケーションが重要となるが、地域ごとの化学物質の排出量などのP R T Rデータは、災害時も含め、行政、事業者、住民の間のリスクコミュニケーションに活用されることが期待されている。

7. おわりに

2019年を振り返ると、巨大な台風により多大な損害が発生したことは記憶に新しい。また、海外ではブラジルやオーストラリアでの森林火災が大きく報道されているが、こうした自然災害は、気候変動に起因する又は気候変動が被害を助長したとの指摘がある⁶⁴。

市場メカニズムの議論は2019年のC O P 25でまとまらなかったが、これは過去の排出削減分や他国での排出削減分を有利に利用し、自国の排出量を確保しようとする一部の締約国の思惑によるものと言える。しかし、市場メカニズムは排出削減分を国の間で移動させるに過ぎず、世界全体から見た場合、実質的な排出削減にはならない⁶⁵。

気候変動枠組条約の目的は、大気中の温室効果ガスの濃度を安定させることであるが、気候変動は産業革命以降の人為的な温室効果ガスの排出に起因するとするI P C Cの報告

⁶¹ 『化学工業日報』（令元. 9. 9、令元. 10. 2）

⁶² 事業所からの排出量等は、都道府県を経由して国により集計され公表される。

⁶³ 「今後の化学物質環境対策の在り方について（答申）」では、①対象化学物質の見直しの考え方のほか、②法律の特別要件施設の点検、③排出データの正確性の向上、④災害に対する既存のP R T R情報の活用及び情報共有、⑤廃棄物に移行する化学物質の情報提供の在り方を内容としている。

⁶⁴ 『読売新聞』（令 2. 1. 19）、『朝日新聞』（令 2. 1. 29）

⁶⁵ 脚注18の例ではB国で10トン削減するが、二重計上の回避のためA国で10トン加算するので、プラスマイナス・ゼロとなる。パリ協定は市場メカニズムの目的の1つとして「世界の排出量における全体的な緩和を達成する」と規定しており、これは世界全体の実質的な削減につながることを確保するためとされている。交渉においては、具体的な方法として削減量の一部を当事者国のNDCに使用しないという方法が検討されている。例えば5トン分だけB国の排出量の削減に使用し、残りの5トンはどちらの国にも使用しないという方法であり、NDCの目標以上に実際の排出量は削減されることになる（WWFジャパン山岸尚之「C O P 25におけるパリ協定のルール作り パリ協定6条を中心に」（<https://www.wwf.or.jp/activities/data/20191125Yamagishi.pdf>）（令 2. 2. 3 最終アクセス））。

が、条約やパリ協定の根幹となっている⁶⁶。しかし、こうした状況は気候変動だけではない。本稿で紹介したアスベストやプラスチック以外にもPCBを始めとしたPOPs系の化学物質、水銀の排出など⁶⁷、過去の人類の活動に起因して生物多様性が失われ、動植物だけではなく結果的に我々の日常生活までにも影響が及んでいる。

日本の長期戦略では脱炭素社会に向けて「環境と成長の好循環」の実現を図るとしているが、緊急事態とまで言われ始めている気候変動の問題に対して⁶⁸、ビジネス主導の長期的なイノベーションを主軸とした取組で対応できるのか考えて行く必要がある。

(かねこ かずひろ)

⁶⁶ IPCC「第5次評価報告書」(2014年)では、20世紀半ば以降の温暖化の主な要因は人間活動の可能性であることが極めて高い(95%以上)などとしている。

⁶⁷ POPs(残留性有機汚染物質)は、電気機器などに使用されていたPCBのほかDDT(農薬)など26物質であり、POPs条約(脚注56参照)に対応して化学物質審査規制法(脚注57参照)などにより規制されているが、規制以前に流通したのものによる汚染が問題となっている。PCBについては、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」(平成13年法律第65号)や廃棄物処理法により処理が進められている。また、水俣病の原因である水銀(メチル水銀化合物)については、「水銀に関する水俣条約」に対応すべく、「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」(平成27年法律第42号)や大気汚染防止法、廃棄物処理法などにより水銀のライフサイクル全体に対する取組が主に規制により進められている。

⁶⁸ 異常気象に伴う水害や干ばつ、水産資源の枯渇などに危機感を抱く国内外の自治体などが「気候非常事態宣言」を表明している(『日本経済新聞』(令元.12.28))。