

私の政策提言

海洋プラスチックごみ規制への提言－国際的観点からみた漁業ごみ規制の必要性－

後藤裕希

目次

| | |
|------|--------------------|
| 序章 | はじめに |
| 第一章 | 国際社会からみた漁業ごみ規制の必要性 |
| 第二章 | 国内規制の提言 |
| 終章 | おわりに |
| 参考文献 | |

序章 はじめに

海洋に排出されたごみ（以下、海洋ごみ）による、環境破壊や、生態系への悪影響が世界的に深刻な問題となっている。さらに近年、それらのうち、難分解性プラスチック類が紫外線劣化又は摩耗等により細片化し、5mm以下のマイクロプラスチックと呼ばれる粒子状のごみが、誤飲した魚類等を介した食物連鎖によって人間の健康にも影響を与える可能性も指摘されている¹。

現在、世界中でプラスチックの生産は毎年5%増の勢いで増加し、2050年には魚の全生物量より海洋プラスチックごみの量が上回ると予想されている²。かかる現状で、各国はプラスチック削減へ積極的に動き出し、2015年のG7や2017年のG20では、海洋ごみ削減に向けて努力することが合意され、2017年には国連環境計画はマイクロプラスチックに関する運動も開始した³。また、民間でもプラスチック削減に着手し、マクドナルドやスターバックス、国内外食企業すかいらーく等は使い捨てプラスチック製ストローの使用停止を宣言した⁴。

上述の世界的動向のなか、2018年6月に開催されたG7では、自国でのプラスチック規制強化を推進する「海洋プラスチック憲章」が採択されたが、日本とアメリカは署名を見送り、批難された⁵。これに対し、日本は「国内法の整備、産業界への影響調査が不十分であるため署名を見送った」としたが、他方、アメリカはプラスチック憲章の末尾に「アメリカは、健全な海洋及び海岸のコミュニケーションの保護を強く支持する」と記載した⁶。このことからすると、海洋ごみに対し消極的なのは日本のみと解される可能性があるため、日本は早急に国内法の整備を行い、世界に向けて環境保全対策への積極性を示す必要があるだろう。

かくの如き状態で、2018年6月19日に閣議決定された第四次循環型社会形成推進計画でプラスチックごみの再利用が強調され、同月22日には「改正海岸漂着物処理推進法」が公布され、自治体による海岸でのごみ収集・処理方法がより厳密に定められた⁷。このように、

政府は急速にプラスチックごみ削減に着手したが、そこには大きな不備が存在する。それは、陸上起因ごみの流出削減ばかりが強調され、海上起因ごみにはほとんど留意されていないことである。

海上起因ごみで最大の問題は、漁業等から発生するごみ（以下、漁業ごみ）と推察される。漁業ごみの量は、海洋ごみの約 10%と推定されているが⁸、海を漂うゴーストネットとよばれる漁網等が海洋生物に絡まり、魚のみならず、ウミガメやアシカ、クジラ等の大型海洋生物を死亡させる例が多々報告されている⁹。また、ハワイと西海岸の間に海洋ごみが集約する水域として知られる、いわゆる「太平洋ごみベルト」では、約 46%が漁業ごみであり、そのうち 3 割が日本由来という報告もある¹⁰。このような現状に鑑みると、マイクロプラスチックのみでなく、様々な生物に直接被害を与える漁業ごみについて、早急に規制が望まれよう。

そこで、本稿では、国際的動向からみた海上起因ごみ防止の必要性と、そのための国内法の具体的政策を提言する。

第一章 国際社会からみた漁業ごみ規制の必要性

現在、制度上、流失した大型漁網の報告義務のみに留まっていることもあり¹¹、漁業ごみの把握は不十分であることが判明した。漁業ごみ規制が稀薄であるという意見も考えられるが、一方、この政策方針は日本の努力の表れであり、国際社会からの批判対象とはならない、と考えることもできる。しかし、後述するように、海洋ごみへの関心が高まる国際情勢のなか、現状の規制では不十分であると批難される可能性がある。そこで、本章では日本が加盟している国連海洋法条約（以下、海洋法条約）の最近の動向を中心に、国際社会の動向を分析し、現在の日本の政策は「説明責任」を果たしているのかを述べる。

主に漁業ごみが発生する水域は、沿岸国が生物資源に関し、ほぼ独占的に開発できる排他的経済水域（以下、EEZ）とみられている。とはいえ、漁業ごみは生物資源とは無関係であり、そこは公海と同様に国内法ではごみ規制は行えず、漁業者は漁業ごみに関し留意しなくとも批難の対象にはならないという認識が生じやすい。しかし、上述したように、ごみは生態系へ多大な影響を及ぼし、漁業へ損害を及ぼす可能性が高く、人体への影響も懸念される。また、海洋法条約では EEZ において、生物資源開発の権利を認める一方で、その保全義務も課している¹²。したがって、漁業の観点だけでなく、漁業ごみの観点からも EEZ は公海ではなく、沿岸国の管理下にある水域と位置づけられるのではないだろうか。

ところで、最近では公海における生物多様性保全に注目が集まっている。伝統的に公海では、全ての国家に対し漁業の自由が認められていたが、人口増加や科学技術発展に伴う濫獲により、生態系の破壊が多く報告されるようになり、国連では公海の生物多様性保全について議論が交わされ、2020 年に向けて新協定の作成が期されている状況である¹³。

日本の EEZ で流出した漁具が公海に流される可能性は充分にあり、これは EEZ での操業が公海の生物多様性に害を及ぼしうることを示唆している。EEZ の 200 海里は人為的に線引

きした法的枠組みであり、海洋環境について考える際、その枠組みを超えた「包括的な海洋」として扱う必要がある。端的にいえば、沿岸から 200 海里 (EEZ) と 201 海里 (公海) での環境規制の差が大きい場合、201 海里での規制の効力が削がれることになる。この観点に立てば、公海での国際的な規制が EEZ 沿岸国の操業体制に影響を及ぼしうると考えることもできる。すなわち、従来の海洋法秩序の枠組みでは、EEZ は自国の権利行使ができる水域のため、その権利を行使しないという事態もありえた。しかし、現在では海洋環境の分野においては、公海という国家の権利が及ばない「外側水域」から、EEZ という国家の支配力が及ぶ「内側水域」に影響を及ぼす可能性があるからこそ、海洋環境保護の分野では義務的側面を強く認識する必要が出てくると考えられる。

海洋環境問題としてプラスチックごみが国際社会の課題となりつつあるなか、海洋法条約締約国である日本は、後述するような EEZ での漁具規制を推進することが望ましい。また、こうした積極的姿勢を海洋立国である日本が示せば、第 3 次海洋基本計画に記されているように、海洋環境の法秩序形成を率先することができよう¹⁴。

第二章 国内規制の提言

現在、プラスチック類の海洋投棄は、国際海事機関によるマルポール条約 (1973 年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する 1978 年の議定書) の附属書 V と、ロンドン条約 (1972 年の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) で定められており、2 つの条約の締約国である日本は海洋汚染防止法 (海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律) にこれらを取り入れている。しかし、同法では「故意の、意図的な」プラスチック類の廃棄を禁止しているのみで (10 条 2 項)、漁具の素材等は規制されていない。もっとも、操業中の漁具破損はやむをえず、偶発的行為の規制は不可能である。そこで、漁具破損を見越した上で 2 つの政策方途が考えられる。

1 つ目は漁具製造企業の CSR (Corporate Social Responsibility: 企業社会責任) を促すものである。世界的に海洋プラスチックごみ問題に注目が集まるなか、持続可能な漁業を目指すことが企業の大きな指針となり、漁具を生分解可能素材にすることで、社会への説明責任が果たされるだろう。また、ESG (Environment, Social, Governance) 投資の急成長は、企業の環境配慮指針を大きく後押しすると期待される。

しかし、生分解素材は開発段階途上であり、既存プラスチック類に比して高価格で耐久性が低い傾向にあるため¹⁵、政府による補助金等の企業活動支援が望まれる。これらの環境に資する補助金は、世界貿易機関の交渉の際は削減対象外とされ、是認されている¹⁶。すなわち、国際的にこれらの補助金は妥当なものとして認められ、日本政府の国際社会に対する説明責任を果たせる一要因になると考えられる。

実際に、環境省は紙ストロー製造企業への補助のため、2019 年度予算の概算要求に 50 億円を計上する予定とした¹⁷。この予算申請に対する認可額の規模で、日本政府の海洋ごみへの姿勢が評価されるであろう。また、紙ストローのみではなく、これを機として様々な製

品、そして、海上起因ごみの主要因である漁網にまで補助金を出すことが望まれる。

2つ目は漁業者からの海洋ごみ買い取り制度である。韓国では、沿岸で発生する海洋ごみの約3分の2が漁業ごみという報告もあり、問題解決のために釜山周辺で制度を導入したところ、2009年から2012年にかけて、約3万トンの買い取り実績があったという¹⁸。制度実施以前は、網に混入したごみを再投棄する漁業者が多数おり、行政による再回収が必要であったが、制度実施後は漁業の副産物として海洋ごみが扱われ、漁業者の自主的な回収が増加し、行政の回収費用が抑えられている。また、制度実施を機として、漁業者の海洋ごみへの意識変化が期待され、自主的なごみ排出抑制が見込まれる。

また、漁業者が引き揚げたごみを再投棄する背景には、港でごみを下ろす際の料金徴収が、回収意欲を削ぐことが考えられる。そのため、日本は自国漁船からのごみ買い取り制度に加え、世界の海洋ごみ問題に貢献するためにも、他国漁船からのごみ回収費用を無償化することが望ましい。しかし、全ての漁船からごみを回収した場合、処理費用が膨大になり、また、大西洋やインド洋など日本から離れた海域のごみも負担することになり、国内の理解をえがたい。したがって、中国や韓国、インドネシア等の東アジア周辺諸国の漁船が引き揚げたごみ回収を、相互に無償で行う協定を結ぶことを提案する。

海洋ごみの約半数は東アジア諸国が排出していると推察されるため、相応の責任を負う必要があるが、日本のみが回収努力をしても効果は少ない。そのため、東アジア全体で削減努力をする必要があり、東アジアの先進国として日本は率先して、多数国間協定を結ぶことにより、世界の海洋ごみ削減に貢献できるだろう。

終章 おわりに

世界的に海洋ごみへの関心が高まる現況で、日本は海洋ごみ削減に向けた舵取りを行っているが、その方針は陸上起因のごみが強調され、海上起因のごみ対策は不十分であることがわかった。とはいえ、海上起因ごみで特に問題視されるのは、いわゆる「ゴーストネット」と呼称される漁業ごみであり、海洋生物に対する直接的な被害の報告も多々あり、迅速な対応が必要であろう。

また、国際法の動向も公海における生物多様性保全に向けて新協定作成へ動き出しており、それに附随して、公海における生態系に影響を与えうる EEZ での行為に、一定の基準が設けられる可能性がある。また、EEZ は陸土とは異なり、国家の強い支配力が及ぶ水域ではなく、国際社会全体の利益促進の義務を諸国が負っている側面もあり、その観点からみれば、陸上起因ごみより一層厳しい基準が望まれよう。

以上より、早急な漁業ごみ規制が必要であることが判明した。しかし、漁網の生産量・廃棄量は定かではなく、まして操業中に発生する偶発的なごみの量は不明であり、漁業ごみ削減目標量の決定は難しい。したがって、漁業ごみの正確な量の監視と同時に、できる限りの漁業ごみ削減への努力が望まれよう。具体的には、官民一体となった政策が必要であり、生分解可能な漁網への補助金、漁業ごみ買い取り事業などがあげられる。また、漁

業者をはじめとした個人の意識改革が重要であり、政府は漁業ごみへの理解を深めるための周知化を行い、マイクロプラスチックの人的影響も含め、海洋ごみの影響を可視化する必要がある。

しかし、日本のみ漁業ごみ規制の厳格化を行っても、東アジア諸国が規制をしなければ、効果が期待できない。したがって、日本は東アジアの先進国として、多数国間協定を率先して締結し、途上国には補助金等の支援を行い、地域全体として海洋ごみ問題に取り組む気運を作り出す必要がある。

(4953 文字：注除く)

¹ 山下麗・田中厚資・高田秀重 (2016 年)、「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 巻、51-68 頁、Holger M. Koch & Antonia M. Calafat (2009), *Human Body Burdens of Chemicals Used in Plastic Manufacture*, 364 PHILOS. TRANS. R. SOC. LOND. B, BIOL. SCI., 2063-2078; Tamara S. Galloway (2015), *Micro- and Nano-Plastics and Human Health*, in Melanie Bergmann, Lars Gutow & Michael Klages eds. MARINE ANTHROPOGENIC LITTER, Springer, 347-370.

² Anthony L. Andrady & Mike A. Neal (2009), *Applications and Societal Benefits of Plastics*, 364 PHILOS. TRANS. R. SOC. LOND. B, BIOL. SCI., 1977-1984; World Economic Forum (2016), THE NEW PLASTICS ECONOMY RETHINKING THE FUTURE OF PLASTICS.

³ 環境省 (2018 年 3 月 7 日)、「海洋ごみに関する国際動向について」、https://www.env.go.jp/water/marine_litter/conf/c02-12/mat05.pdf、(2018/8/8 閲覧)、笹川平和財団海洋政策研究所編 (2018 年)、『海洋白書 2018—海洋をめぐる世界と日本の取り組み』、成山堂書店。

⁴ CNBC (JULY 17, 2018), “McDonald’s and Starbucks team up to develop a more sustainable cup”, <https://www.cnbc.com/2018/07/17/mcdonalds-and-starbucks-team-up-to-develop-a-more-sustainable-cup.html>、(2018/8/8 閲覧)、東京新聞 (2018 年 8 月 17 日朝刊記事)、「プラ製ストロー廃止へ」。

⁵ 毎日新聞 (2018 年 6 月 18 日朝刊)、「海のプラスチックごみ 危機感持って対策促進を」、朝日新聞 DIGITAL (2018 年 6 月 20 日記事)、「(社説) 海のプラごみ 汚名返上の取り組みを」、<https://www.asahi.com/articles/DA3S13547529.html>、(2018/8/13 閲覧)。

⁶ 環境省、「中川大臣記者会見録 (2018 年 6 月 12 日 (火) 9:46~10:03 於：環境省第 1 会議室)」、<https://www.env.go.jp/annai/kaiken/h30/0612.html>、(2018/8/12 閲覧)、G7 2018 OFFICIAL DOC., “Charlevoix Blueprint for Healthy Oceans, Seas and Resilient Coastal Communities”, <https://g7.gc.ca/en/official-documents/charlevoix-blueprint-healthy-oceans-seas-resilient-coastal-communities/#a1>、(2018/8/15 閲覧)。

⁷ 環境省 (2018 年 6 月 19 日閣議決定)、「第四次循環型社会形成推進基本計画」、http://www.env.go.jp/recycle/circul/keikaku/keikaku_4.pdf、(2018/8/9 閲覧)、衆議院、「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案」、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19601034.htm、(2018/8/9 閲覧)。

⁸ Sarah C. Gall & Richard C. Thompson (2015), *The Impact of Debris on Marine Life*, 92 MAR.

POLLUT. BULL., 170-179; 岡野多門ほか (2010 年)、「難分解性海浜堆積漂着ごみの性質と分類」、廃棄物資源循環学会論文誌 21 巻 2 号、94-105 頁。

⁹ Chris Wilcox et al. (2013), *Understanding the sources and effects of abandoned, lost, and discarded fishing gear on marine turtles in northern Australia*, 29 (1) CONSERV. BIOL., 198-206; Jooke Robbins & David Mattila (2004), *Estimating Humpback Whale (Megaptera Novaeangliae) Entanglement Rates on the Basis of Scar Evidence*, The Northeast Fisheries Science Center Submitted by The Center for Coastal Studies, 1-16; Brad Page et al. (2004), *Entanglement of Australian sea lions and New Zealand fur seals in lost fishing gear and other marine debris before and after Government and industry attempts to reduce problem*, 49 (1-2) MAR. POLLUT. BULL., 33-42.

¹⁰ L. Lebreton et al. (2018), *Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is Rapidly Accumulating Plastic*, 8 SCI. REP., <https://www.nature.com/articles/s41598-018-22939-w>, (2018/8/20 閲覧); 東京新聞 (2018 年 9 月 3 日朝刊)、「北太平洋にプラごみ地帯 8 万トン集積 3 割日本から」。

¹¹ 農林水産省流出漁具環境影響検討会 (2012 年 8 月)、「報告を義務づける流出漁具の対象について」、<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000094954>, (2018/8/20 閲覧)。

¹² 小寺彰 (2004 年)、『パラダイム国際法』、有斐閣、兼原敦子 (1998 年)、「海洋環境保護に関する関係法令とその執行—船舶起因の海洋汚染を中心として」、新海洋法の展開と海上保安 2 号、104-120 頁、René J. Dupuy & Daniel Vignes (1991), A HANDBOOK OF THE NEW LAW OF THE SEA Vol.1, martinus Nijhoff.

¹³ Cymie R. Payne (2018), *Introduction to the Symposium on Governing High Seas Biodiversity*, 112 AM. J. INT'L L., 118-122; 加々美康彦 (2018 年)、「国家管轄権外区域の海洋保護区」国際法外交雑誌 117 巻 1 号、49-79 頁。

¹⁴ 内閣府 (2018 年 5 月 15 日)、「第 3 次海洋基本計画」、<http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>, (2018/8/18 閲覧)。

¹⁵ 兼廣春之・関口俊允 (2010 年)、「プラスチックによる海洋汚染—生分解性プラスチックの利用」、日本家政学会誌 61 巻 6 号、381-385 頁、環境省 (2016 年 1 月 14 日)、「生分解性プラスチックの現状と課題」、http://www.env.go.jp/water/marine_litter/09_MOMOCHI.pdf, (2018/8/29 閲覧)。

¹⁶ 農林水産省大臣官房国際部 (2016 年 5 月)、「WTO 交渉について」、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/pdf/160530_wto.pdf, (2018/8/20 閲覧)。

¹⁷ 毎日新聞 (2018 年 8 月 27 日記事)、「生分解プラ開発、国推進 代替品促しゴミ減 環境省 50 億円要求」、朝日新聞 (2018 年 8 月 25 日朝刊)、「レジ袋やストロー、脱プラ補助 環境省が制度創設へ」。

¹⁸ 金鍾恵 (2005 年)、「海洋ゴミ問題への効果的な取り組み—韓国の海洋ゴミ買い取り制度に関して」、Ocean Newsletter 114、https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/backnumber/2005/114_3.html, (2018/8/25 閲覧)。