

## 環境中の重金属対策に関する国際的な動きについて (国連環境計画 (UNEP) 重金属プログラム)

国連環境計画 (UNEP) では、2001 年より、地球規模での水銀汚染に関連する活動 (UNEP 水銀プログラム) を開始し、2005 年からは、鉛及びカドミウムも対象に加えている (UNEP 重金属プログラム)。(参考 1 参照)

2007 年 2 月、ナイロビで開催された第 24 回 UNEP 管理理事会では、水銀の世界的な需給と貿易に関する報告書、鉛及びカドミウムによる地球規模での汚染に関する報告書等が提出され、これらを踏まえて議論が行われた。議論の結果、水銀対策のための条約制定の可能性も含め、対策強化の選択肢を検討するための作業グループの設置等の決議が採択された。(参考 2 参照)

この決議を受け、水銀パートナーシッププログラム(参考 3 参照)推進のための枠組みづくり、作業グループ会合の開催に向けた準備作業が始まった。

### 1. 作業グループ会合

#### (1) 作業グループ会合の概要

作業グループでは、以下の事項について議論される。

- 事務局長が提出する報告その他の関連情報の検討
- 大気への水銀排出の低減、水銀含有廃棄物の管理、製品及び製造プロセスにおける水銀使用の削減などの個々の優先分野について、以下の項目の検証
  - i) 現存の対策手段及び戦略の範囲
  - ii) ボランタリーなアプローチと法的拘束力のあるアプローチの実現可能性及び有効性
  - iii) 実施のための選択肢
  - iv) 対策手段及び戦略の費用及び便益
- それぞれの対策手段及び戦略について、以下の考慮すべき点についての検証。
  - i) 先進国、開発途上国及び移行経済国のそれぞれの対処能力
  - ii) 対処能力向上、技術支援及び技術移転の必要性、並びに適切な財源。

第 1 回会合の結果は、2008 年 2 月の UNEP 管理理事会特別会合に報告される。その後、第 2 回会合において上記に関する結論を得て、2009 年 2 月の第 25 回 UNEP 管理理事会に報告される。

#### (2) 第 1 回作業グループ会合の主要議題

第 1 回作業グループでは、以下の事項について主に議論される。

##### ① 議長選出、会議規則、コンタクトグループ等の諸手続き

議長、副議長及びラポラトゥールを含め、5 地域の代表がビューローとなる予定。

## ② 自主的な取組み及び新規または既存の国際的な法的拘束力のある文書 (instruments) のレビューと評価

各国政府及び NGO 等から、各国における水銀の使用状況やマテリアルフロー、規制の状況等に関してさまざまな情報が事前に提供されている(本検討会の資料3が我が国からのインプット情報)。また、「水銀排出によるリスクを削減する地球規模の課題に対処するため取りうる選択肢に関する分析」(以下、「分析報告書」という。参考4にサマリー仮訳を添付する。)として、UNEP 化学物質プログラムから委託を受けた国際環境法センターが、自主的な取組み及び既存・新規の条約等国際約束と水銀管理との関係のオプションを整理している。

今次会合においては、これらの文書をもとに、各国が条約等も視野に置いた今後の水銀管理のあり方についての検討を正式に開始することとなる。なお、今後の議論は、整理されたオプションに限定されるものではなく、他のオプションも検討可能とされている。

### 【分析報告書の主な論点】

#### i) 自主的な取組み及び新規または既存の国際的な法的拘束力のある文書の、それぞれの実現可能性と有効性に関する一般情報及び考慮すべき事項

分析報告書は、自主的取組みと法的拘束力のある文書の違いに関する一般的事項として、合意のしやすさ、施行・遵守の堅実さ、援助の得られやすさ等を挙げている。

また、そのアプローチの採択に関する判定基準として、実施可能性(必要性、コスト、技術の有無、法的観点からのフィージビリティ)、有効性(適用範囲、各国の義務の明瞭さ、達成可能性、各国の参加、透明性等)を挙げている。

#### ii) 自主的取組みの強化及び新規・既存の国際法的制度の実施のために取りうる選択肢

### ◎ 自主的取組みの強化

以下の内容が例示されている。

- ハイレベル水銀宣言と実施のための計画策定
- 各国における水銀に関する行動規範
- パートナーシップを含む技術移転や支援を通じての国際活動
- 地球環境ラベル及び証書の発行

### ◎国際的な法的文書の既存の条項のもとで取りうる選択肢

既存の法的文書の条項を用いて実施できる、あるいはその法的文書のもとで対象の追加に関する条項を用いることによって実施できる選択肢が例示されている。他方、いずれの選択肢も、UNEP 管理理事会が示した、水銀に関する7つの地球規模の優先事項の全てを包括的に網羅しておらず、この意味で、むしろ、地球規模の水銀対策全体の個々の構成要因とすることが可能なもの、という認識が述べられている。

以下の内容が例示されている。

- バーゼル条約に基づく水銀廃棄物の取り扱い

- ロッテルダム条約に基づく水銀の国際貿易
- スtockホルム POPs 条約に基づくメチル水銀
- オーフス条約のキエフ PRTR 議定書に基づく「知る権利」
- 国連気候変動枠組条約との潜在的な相乗作用

◎ 既存の国際法制度を修正するために取りうる選択肢

既存の国際的な法的文書の修正に関する選択肢として、以下が例示されている。

- スtockホルム条約の適用範囲の拡大
- 欧州長距離越境大気汚染条約（LRTAP）とその重金属類に関する議定書の地球規模での参加：ただし、これまでに事例なし。

◎ 新たな国際法制度のために取りうる選択肢

既存条約の新規の議定書の制定及び自立した（self-standing）条約に関する選択肢として、以下が例示されている。

- スtockホルム条約の水銀議定書
- 新規の「水銀条約」

### ③ UNEP 水銀プログラムの報告

UNEP 事務局長は、UNEP 水銀プログラムの実施状況について報告を作成することとされており、今次作業グループ会合においても、現時点での実施状況に関する報告がなされる予定である。

【具体的な報告内容】

- バーゼル条約における水銀廃棄物に関する技術ガイドライン案
- 意識向上のための施策案
- 水銀の環境運命、移流、使用及び排出インベントリの作成

## 2. パートナーシップ会合

現在進行中のパートナーシッププログラムは、以下の5分野において実施されている。

- ① 塩素アルカリ分野における水銀削減
- ② 製品中の水銀削減
- ③ 人力・小規模金採掘における水銀管理
- ④ 石炭燃焼における水銀管理
- ⑤ 水銀の大気中移動・運命研究

それぞれのプログラムごとに、電話会議及び実際の会議が開催され、研究の進展状況等の報告、報告書の作成方針、技術支援のための具体的方策等が検討されてきている。

我が国が参加しているプログラムのひとつである⑤水銀の大気中移動・運命研究パートナーシップについては、2007年10月11-12日にワシントンで会合が開催される予定である。

また、全プログラムを総合的に俯瞰するため、2008年1月下旬にパートナーシッ

プ会合がジュネーブで開催される予定である。

### 3. 鉛及びカドミウムについて

UNEP が第 24 回管理理事会に提出した鉛及びカドミウムに関する報告書についても、以下に掲げるようなデータの不足している事項に関する追加情報を提出することが求められている。

- 曝露評価、使用・排出インベントリ（特に途上国における結果）
- 南半球におけるモデル計算
- 人為発生源及び自然発生源の寄与
- 様々な媒体における濃度
- 事故的な流出に関するデータ
- 大型移動性海棲哺乳類における濃度
- 特に途上国において廃棄されている量
- 飲料水汚染の状況
- 製品中の世界的なフロー
- 鉛にあっては、健康影響の量・反応関係
- カドミウムにあっては、廃棄物中のカドミウムへの寄与因子、曝露及び有害性に関するいくつかの側面

我が国の情報については、環境中濃度レベル等既存の情報に関して取りまとめ中であり、作成し次第、UNEP に提出する予定である。

### (参考 1) 国連環境計画 (UNEP) 重金属プログラムの経緯

国連環境計画 (UNEP) では、以下のとおり、2001 年より、地球規模での水銀汚染に関連する活動 (UNEP 水銀プログラム) を開始し、2005 年からは、鉛及びカドミウムも対象に加えている (UNEP 重金属プログラム)。

2001 年 2 月 第 21 回管理理事会において、世界水銀アセスメントを実施することを決定

2002 年 12 月 世界水銀アセスメント公表

2003 年 2 月 第 22 回管理理事会において、世界水銀アセスメントをレビューし、この報告書の主要な成果に基づいて、以下の結論及び決議がなされた。

- 人の健康や環境に対するリスクを低減するためのさらなる国際的な対策を正当化するに足るような、水銀による重大な地球規模の悪影響の証拠がある。
- 国内、地域及び地球規模での、緊急対応と長期対策を、可能な限り早期に着手すべきである。
- 管理理事会は、すべての国に対し、これらの目標を定めるとともに、必要に応じて、曝露を被った人々や生態系の特定や人為的な水銀の放出を減少させるという観点から国内対策を講じるよう要請する。
- UNEP に対しては、水銀汚染に関する対応策を取ろうとする国への技術的な支援及びキャパシティビルディングを開始するよう求める。
- UNEP は、この要請に応え、UNEP Chemicals のなかに水銀プログラムを設立。

2005 年 2 月 第 23 回管理理事会において、人の健康や環境へ影響を与える水銀放出の減少に関する各国の進捗状況に基づいて、引き続き水銀による重大な地球規模の悪影響への追加的対策 (例えば、法的拘束力のある文書の作成やその他の方法) について議論が行われ、化学物質管理に関する包括的決議を採択。その中で、重金属プログラムについては、以下の決議がなされている。

- UNEP に対し、第 24 回管理理事会までに地球全体での水銀の供給量・貿易量・需要量に関する報告を作成することを求める。
- 環境中に放出された水銀による人の健康や環境へのリスクを低減するための一つのアプローチとして、国家とその他のステークホルダーの間でのパートナーシップを進めるべきである。各国政府、民間部門及び国際機関において講じる、製品や生産過程での水銀によって地球規模で引き起こされる人の健康や環境に対するリスクの低減のための緊急対策を促進すべきである。各国政府に対し、可能な限り早期に優先的なパートナーシップ分野を定めるよう求める。
- UNEP に対して特に環境中の長距離輸送に注目して鉛とカドミウムに関する科学的情報をレビューするよう要請する。
- 第 24 回管理理事会においては、法的拘束力のある文書、パートナーシップ及びその他の対策の可能性を含めた最大限採り得るオプションを考慮に入れた更なる対策の必要性について、進捗状況と評価を再度議論する。

2006 年 9 月 鉛・カドミウム作業グループ第 1 回会合を開催。

- 我が国からは、貴田晶子 国立環境研究所循環型社会・廃棄物研究センター廃棄物試験評価研究室長が委員として出席。

## (参考 2) 第 24 回国連環境計画管理理事会決議

2007 年 2 月、ナイロビで開催された第 24 回 UNEP 管理理事会では、水銀の世界的な需給と貿易に関する報告書、鉛及びカドミウムによる地球規模での汚染に関する報告書等が提出され、これらを踏まえて議論が行われた。議論の結果、水銀対策のための条約制定の可能性も含め、対策強化の選択肢を検討するための作業グループの設置等の決議が採択された。

決議の概要は以下の通り。

- 地球規模での水銀汚染防止のための現状の取組は不十分であり、さらなる国際的な手段が必要であることを認識。
- 水銀対策の優先分野として、以下を列挙。
  - 人為的な大気への水銀排出の削減
  - 水銀を含む廃棄物の処理対策
  - 製品及び生産プロセスへの水銀需要の削減
  - 水銀の一次生産の削減の検討を含む水銀供給の削減
  - 環境影響の少ない水銀の長期保管
  - 汚染された場所の修復
  - 知識の増進
- 水銀の大気への排出及び局地的な水銀汚染に関する報告書作成作業を開始。
- パートナーシッププログラムの推進のため、目標、計画、ガイドライン等の枠組みを検討。金採掘やアルカリ工業等のパートナーシップ分野に加え、塩化ビニル製造、非鉄金属・セメント製造及び廃棄物焼却に関するパートナーシップを開始。
- 水銀対策のための条約の策定、ボランティアな取組の推進の双方のオプションについて検討するための作業グループを設立。会合を 2 回開催し、次回管理理事会会合（平成 21 年 2 月）に、各分野における法的手段・ボランティアな手段の効果等を取りまとめた報告書を提出。
- 鉛及びカドミウムに関し、知識のギャップを埋め、既存のリスク管理の取組をとりまとめる作業を継続。

### (参考3) 水銀パートナーシッププログラム

#### (1) 各分野のパートナーシッププログラムの現状

現在、以下の5つの分野において、パートナーシッププログラムが進められている。

##### ① 塩素アルカリ分野における水銀削減

参加国・機関：カナダ、ノルウェー、メキシコ、米国、UNEP、世界銀行、北米環境協力委員会、その他企業、業界団体等

活動概要：

- メキシコにおけるワークショップの開催及び技術指導
- インドにおける技術指導
- ロシアにおけるワークショップの開催及び技術指導
- 水銀使用に関する UNEP への報告

##### ② 製品中の水銀削減

参加国・機関：ブルキナファソ、カナダ、中国、メキシコ、フィリピン、米国、UNEP、UNITAR、北米環境協力委員会、その他関係団体

活動概要：

- ブルキナファソにおける削減計画作成
- チリ、パナマ、エクアドルにおける製品・排出インベントリ作成
- アルゼンチン、中国及びメキシコにおける病院の水銀廃絶プログラム
- 南北アメリカワークショップ（2006年2月、メリダ（メキシコ））
- 東南アジアワークショップ（2007年5月、バンコク）

##### ③ 人力・小規模金採掘における水銀管理

参加国・機関：ブルキナファソ、セネガル、タンザニア、米国、UNEP、UNIDO、世界銀行、その他研究機関、企業等

活動概要：

- ブラジル、セネガル、タンザニアにおける水銀測定及び技術指導
- ウェブサイトの作成

##### ④ 石炭燃焼における水銀管理

参加国・機関：カナダ、日本、タンザニア、米国、UNEP、北米環境協力委員会、その他企業等

活動概要：

- 中国におけるワークショップの開催（2005年、北京）及び排出インベントリの整備等
- インドにおける技術指導（電気集塵機、水銀モニタリング）
- ロシア及びウクライナにおけるスクラバー及び電気集塵機に関する技術指導
- 南アフリカと米国の共同研究
- アジア太平洋地域におけるパートナーシップの構築

##### ⑤ 水銀の大気中移動・運命研究

参加国：カナダ、イタリア、日本、南アフリカ、米国、UNEP

活動概要：

- プロジェクト会合を2006年8月及び2007年1月開催。
- イタリアと中国による蘇州市におけるモニタリング
- 南アフリカにおける共同研究
- 遠隔地における大気バックグラウンドモニタリング（我が国は沖縄本島にてモニタリングを実施）

- 長距離移動予測モデルに関する研究（国立環境研究所が参加）
- 第3回プロジェクト会合を10月11-12日、ワシントンDCで開催予定。
- UNEP水銀作業グループ会合に向けた水銀排出量に関するレポートに協力。
- 2008年5～6月にイタリアで国際ワークショップを開催。

※ このほか、UNEPにおいて、水銀排出インベントリ・ツールキットをアジア5カ国（カンボジア、パキスタン、フィリピン、シリア、イエメン）で試行的に使用するプロジェクトを進めており、他の国も招いたワークショップを開催する構想がある。

## （2）水銀パートナーシッププログラムに関する非公式会合

第24回UNEP管理理事会において、パートナー会合を開催するなど、パートナーシッププログラムの全体的な枠組みを整備し、活動の充実を図ることとされたことを受け、パートナー会合に向けた予備的な議論を行うため、平成19年6月25・26日、ジュネーブにおいて非公式会合が開催された。

会合では、今後のパートナーシッププログラム推進の方針として、以下が示された。

- パートナーシッププログラム全体の推進のための調整グループを作る。
- 各パートナーシップにおいて、目標、実施計画、実行の仕組みを明確化する。当面、石炭燃焼、塩素アルカリ製造及び製品中の水銀については米国が、環境中運命・移動についてはイタリアが、金採掘についてはUNIDOが、それぞれリードする。米国リードの3分野については、他国によるリードを検討。（我が国に対し、製品中の水銀に関するパートナーシップをリードしないかとの働きかけあり。）今後、新たな参加を募るとともに、それぞれのグループ内でのメールのやり取り等を行う。
- 以下の新たな分野に関するパートナーシップを検討するため、事務局が議論開始のためのペーパーを作成する。
  - 塩ビモノマー製造
  - 非鉄金属製造
  - セメント製造
  - 廃棄物焼却
  - 水銀供給
  - 水銀の長期保管



(参考4)

**Analysis of Possible Options to Address the Global Challenges to Reduce Risks from Releases of Mercury**

水銀排出によるリスクを削減する地球規模の課題に対処するため

取りうる選択肢に関する分析

和訳（仮訳）

国連環境計画 化学物質プログラム委託調査

国際環境法センター(CIEL)

グレン ワイザー

要 約

## 1. 序文

決議 24/3 IV により、国連環境計画 (UNEP) 管理理事会は特別作業グループ (OEWG) を設立した。このグループは、水銀がもたらす地球規模の課題に取り組むため、自主的取組みの強化及び新規・既存の国際法的制度に関して、取りうる選択肢のレビュー及び評価を行う。本検討報告書は、特別作業グループ (OEWG) がその調査を行うにあたっての補助的な情報を提供するものである。

本検討報告書は、第1部である序文の他、3部の独立した項目により構成されている。地球環境と持続的開発という双方の課題を対処する取組みとしては、各国の自主性に任せたものと法的に拘束されたものの2つが考えられるが、第2部ではそれぞれの実現可能性と有効性に関する一般情報及び考慮すべき事項について述べる。この第2部では、水銀問題に対して国際的に取りうる選択肢の実現可能性と有効性を判断する上で、特別作業グループ (OEWG) が採択する可能性のある判定基準についても記述する。本検討報告書の核心部である第3部では、水銀に対する長期的な国際措置を進めていく上で探求すべき内容をまとめ、自主的取組みの強化及び新規・既存の国際法的制度の実施のために取りうる選択肢の同定と検討を行う。第4部では、決議 24/3 IV において管理理事会が定義した“水銀に関する7つの地球規模の優先事項”の各項目の実現に一步でも近づくための、戦略目標とそれに対する可能な対応措置を一連の表にまとめる。

## 2. 自主性に任せた取組み及び法的拘束力のある取組みの実現可能性と有効性

### 2.1 考慮すべき一般的事項

ある特定の国際環境問題に対して取り組む際に、各自の自主性に任せた取組みあるいは法的拘束力のある取組みのいずれを優先させるかには、多数の考慮すべき事柄がある。各国は、自国が取りうる選択肢を法的拘束力のある約束事によって制限したくないという理由から、各国の自主性に任せる手法を好む傾向がある。各国の自主性に任せた場合の政治的約束には、より壮大な実験、改変、柔軟性を考慮に入れることが許される。これは公式な改正手順を踏む必要がある法的拘束力のある国際約束の場合と

比較し、変更が容易なためである。変化する科学的知見やその他の要因に照らし合わせて柔軟性をもった国際環境合意を結ぶために、これまで様々な方法が取られてきた。各国は、現在の危険性の深刻さやその法律を遵守するためのコストが不確定であれば、法的義務を締結することに慎重である。政治制度について交渉する際、各国はその義務がどれだけ熱望されているかということとその施行可能性との釣り合いを慎重に考慮する。

いくつかの要因により、法的拘束力のある国際約束は各国の自主性に任せたもの比べて、施行及び遵守がより確実になされる傾向がある。国際社会が法律拘束力のある制度を意義あるコミットメントをもって結論付ければ、取り組まれている問題は深刻なものであり、その約束事は信用に足るものであるという明確な見解となる。一方、各国の自主性に任せた政治的声明の場合、このようなメッセージはあまり明確には伝わらない。ある国で法的義務に違反していることがある、すなわち非合法的な行為が行われているという申し立ては、その国が自主性に任せられた政治的約束の履行を行わなかったという本質的には同一の申し立てよりも、より大きな衝撃を与える傾向にある。法的拘束力のある国際約束は“法規”とみなされるため、各国の自主性に任せた政治的約束の場合と比べて、国によるその履行状況は長期にわたりあまり変化しないだろう。ある国が法的拘束力のある国際約束を国内で批准・採択する場合も同様の傾向がある。また国際レベルにおいても、法的拘束力のある制度の場合、そのより高度な性質と利害関係のため、全ての関連国、国際機関（IGOs）、市民社会組織、民間企業がその制度の発展のために加担したりあるいは遵守したりする場合も、同様の状況である。また、法的拘束力のある制度の方が、国際環境問題を対処する上で通常必要とされる継続的な国際組織による援助を受けやすい。

多国間協定を交渉しまとめ上げるためのコストは、その問題の複雑さ、及びその交渉がどの程度広範囲の参加が得られるかによって決まってくる。一般的に、その情報源・性質・危険性や国際措置の必要性の深刻さに関して確実性の高い合意や、新規あるいは複雑な施行・遵守メカニズムがあまり必要でないような合意を交渉する際には、時間と資金があまりかからない。各国の自主性に任せた取組みの場合、その実施・遵守の全体としての期待はそもそも低いため、その実施にかかる個々の国のコストも低い。ところが、法的拘束力のある取組みでは、より効果的に“タダ乗り”を防ぐ経済的な“競争条件の平等化”をもたらし、革新を刺激し、代替手順や技術への地球規模の急速な移行を助成する。ある合意が各国の自主性に任せたものであろうと法的拘束力のあるものであろうと、その有効性は発展途上国がその合意を施行できるよう援助するための経済的・技術的支援の有り無しに大きく左右される。

## 2.2 国際的取組みを評価するための判定基準

本検討報告書では、第3部において検討する各国の自主性に任せた取組み及び法的拘束力のある取組みの潜在的な実現可能性と有効性を評価する際に、特別作業グループ（OEWG）が使用する可能性のある判定基準を確認する。

### 実現可能性の判定基準

国際的取組みの実現可能性は、基本的に、各国内、地域及び国際的な政策ダイナミクスを反映した政策検討によって決まる。これら考慮すべき政治的な事由には、以下に挙げるような要因が絡んでいる。

- ・脅威に関する知識の状況
- ・地球規模の行動の必要性
- ・コスト
- ・より低汚染かつ代替可能な技術の有無
- ・法律的観点からの実現可能性

### 有効性の判定基準

国際レジームの有効性は、その目標の達成に成功するかどうかで判定される。管理理事会の決議 24/3 IV で明確に表現されている目標は、水銀汚染による人体の健康及び環境に対するリスクの軽減である。特別作業グループ (OEWG) が潜在的な有効性を評価する際に考慮する可能性のある判定基準は以下のようなものを含む。

- ・コミットメントが野心的か
- ・適用される範囲
- ・その義務の明瞭さと正確さ
- ・その義務が達成されうるものであるか
- ・各国やその他利害関係者の参加
- ・遵守
- ・透明性
- ・経済的、技術的支援
- ・環境の変化への応答性
- ・時機を得ているか

### 3. 自主的取組みの強化及び新規・既存の国際法的制度の実施のために取りうる選択肢

本検討報告書の核心部分である第3部では、水銀に対するさらなる長期的な国際措置を展開する際の、各国の自主性に任せた取組み及び法的拘束力のある取組みの実施のために取りうる選択肢の同定と検討を行う。特に、化学物質や廃棄物に関する多国間環境協定及び覚書のような、これまでの国際的な実践の場で見られた関連例や類似例を挙げながら、それぞれの選択肢の背景などの情報について記述する。次に、その選択肢が水銀に関する地球規模の優先事項に対して、どのように役立つのかについての論点を簡単に示す。これに引き続き、途上国への技術的・経済的支援、その選択肢が持ちうる化学物質や廃棄物に関する他の合意や取組みとの関連性、国際レベルでその選択肢を制定・施行していく上で必要になるであろう資源等に関して考慮すべき事項の確認を行う。そして最後に、各選択肢を実行に移す上で必要となる手順のいくつかについてのまとめを行う。既存の条約のもとで発展、採択される選択肢は、UNEP 管理理事会ではなく、その協定の締約国会議で決定されるということを心に留めて置くことが重要である。

各国の自主性に任せた制度や取組み、及び法的拘束力のある制度や取組みは、しばしば連携したり、あるいは複数を組み合わせることで採択されたり実施されたりする。第3部で検討される選択肢の多くは、もしそれが実施されたならば、水銀に関する地球規模の優先事項の中で、他の事項にも取り組むものであったり、同じ事項であっても他の面にも取り組むものであったり、同じ事項でも異なる程度に取り組むものであったり

する。それゆえ、一つの選択肢が水銀に関する地球規模の優先事項の全てに対して包括的に取り組む可能性がないのであれば、その選択肢をいくつかの他の選択肢と併せて実行することを考慮すべきであり、あるいはそうすることが賢明なのかもしれない。

### 3.1 自主的取組みの強化のために取りうる選択肢

決議 24/3 IV が水銀漏出による危険性の軽減という地球規模の課題に取り組むためのいっそうの努力を課すものであるため、この取組みは、地球規模・国内・地域・局的レベルで実施されるものであり、パートナーシップ活動も必要であることを認識しつつ、本項では地球規模で取りうる自主的取組みのための選択肢に注目する。パートナーシップに関しては、決議 24/3 IV 段落 27 にて管理理事会が要求した「国際水銀協調計画」のための包括的な枠組みを形成するパートナーや他の利害関係者が必要であるという結論や推薦を、この分析報告書の前提とすることは避けた。本分析報告書は、官民パートナーシップや UNEP 水銀パートナーシップ計画を、水銀問題に取り組むための技術移転や援助に向けての戦略的取組みの重要な構成要素であると認識する。加えて本分析は、各国の自主性に任せたものであれ、法的拘束力のあるものであれ、水銀問題に対処するためのいかなる地球規模の取組みにおいてもパートナーシップが貴重な実施手段であることを述べておく。自主的取組みの強化のために取りうる選択肢としては以下に挙げるようなものがある。

#### 3.1.1 ハイレベル水銀宣言と実施計画

地球規模のハイレベル水銀宣言と実施のための計画は、各国政府及び市民社会における水銀に関する課題に対する自覚を高め、これらの課題に取り組むという政治的意思を強くし、利害関係者たちが、水銀問題に対して調和のとれた包括的な努力をするよう促進する手段と手順を確立する。この宣言と実施計画は、「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ (SAICM)」の核心部分をなす 3 つの文章、あるいは「すべてのタイプの森林に関する法的拘束力を伴わない文書」などの他の書類を原型として作られている。この宣言と実施計画の施行は、SAICM、UNEP 水銀プログラム、あるいは UNEP の他の計画の一部として実施されるだろう。

#### 3.1.2 水銀に関する行動規範

各国政府は、多くの地球規模の水銀に関する優先事項に取り組むための推奨実践方法を確定するために、法的拘束性のない行動規範を構築することも可能であろう。水銀行動規範は、国内法制度の範囲内で計画され、また関連の国内法制度がない場合においても、企業活動の基準となりうるだろう。あるいは、民間企業は、各国政府による活動と連携して、水銀に関連した産業主導型の行動規範を自主的に広く発展させ実施することができる。こうすることで、これらの規範は、大部分の、さらに全ての人為的な水銀発生源をカバーすることができるようになる。

#### 3.1.3 パートナーシップを含む技術移転や支援を通じての国際活動

水銀問題に取り組むための技術移転や支援に向けての戦略的取組みは、特定のニーズ、利用可能な資源、ギャップ等を確認するのに役立ち、また戦略的取組みの有効性を増すため、支援の提供を調整したり優先順位を決めたりすることにも役立つだろう。このような取組みは、UNEP 水銀パートナーシッププログラムを強化するために現行努力している官民パートナーシップ、「技術支援とキャパシティビルディングに関するバリ戦略計画」の特に水銀に関する部分の実施の強化、UNEP・国連開発計画 (UNDP)・地球環境ファシリティ (GEF) の間の水銀に関する戦略的パートナーシッ

プ、次の GEF 補充期間（GEF-5）における水銀に関連した技術移転及び支援計画への GEF 支援の強化、などによることが考えられる。

### 3.1.4 地球環境ラベル及び証書

各国政府、国際機関（IGOs）、非政府組織（NGOs）、及び民間部門は、製品や製造手順における水銀の生産・使用・排出を防ぐため、環境ラベルや証書の使用の確立や拡大にむけて協力することができる。

## 3.2 国際的な法的文書の既存の条項のもとで取りうる選択肢

この項では、既存の法的文書の条項を用いて実施できる、あるいはその法的文書のもとで対象の追加に関する条項を用いることによって実施できる選択肢について同定及び検討する。これら全ての選択肢は、それぞれの条約に制定されている既存の手続き及びメカニズムを利用するため、その条約には規定されていない新たな国際文書及びプロセスの制定は必要としない。しかしながら、これらの選択肢はいずれも、決議 24/3 IV において確認されている水銀に関する 7 つの地球規模の優先事項の全てを包括的に網羅していない。むしろ、地球規模の水銀対策全体の個々の構成要因とすることが可能なものであろう。選択肢としては以下に挙げるようなものがある。

### 3.2.1 バーゼル条約に基づく水銀廃棄物

UNEP 化学物質プログラム及びバーゼル条約事務局は、水銀廃棄物に関する技術ガイドラインを準備と、複数の国における境面から見て健全な水銀廃棄物の取り扱いに関するパイロットプロジェクトの実施、という作業計画を実施している。各国政府は、途上国によるガイドライン実施を支援するため十分な技術的・経済的支援を行い、全ての国がガイドラインの国内実施に必要な資金を供与することを確実にすることにより、技術ガイドラインの潜在的な有効性をより強化することが可能である。

### 3.2.2 ロッテルダム条約に基づく水銀の国際貿易

ロッテルダム条約締約国は、水銀のあらゆる使用を条約対象に加える段階を経ることが可能かもしれない、そうすれば、水銀及び水銀を含む製品の国際貿易が条約による事前通報・同意手続の対象となる。産業あるいは他の目的による水銀の使用を事前通報・同意手続きリストに加えることにより、“水銀に関する地球規模の優先事項”の特に国際取引に関する部分、すなわち製品や製造過程に関連した水銀の需要の地球規模での減少、及び、範囲は限られるが、水銀の供給の地球規模での減少という 2 つの事項を実現していく上で、徐々にではあるが、プラスの効果を与えることができるだろう。

### 3.2.3 スtockホルム POPs 条約に基づくメチル水銀

ストックホルム条約締約国は、条約附属書 C において非意図的に放出される POPs としてメチル水銀を掲載することに同意した。同条約第 5 条及び残留性有機汚染物質評価委員会（POPRC）が着手している審議に基づいて、メチル水銀の非意図的放出についてのみ（元素状水銀やその他の化合物の状態での漏出は対象ではない）附属書 C に掲載されることになった。そのような放出は土地利用変化、廃棄物埋立、農地への下水汚泥の利用などが原因となる。

### 3.2.4 オーフス条約のキエフ PRTR 議定書に基づく「知る権利」

環境に関する情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセス条約（オーフス条約）の議定書である「汚染排出・移転登録に関するキエフ議定書（PRTR

議定書)」は、市民が水銀やその他の汚染物質の産業排出源からの排出についての知る権利を保証する法的拘束力のある手段となるかもしれない。オース条約及び PRTR 議定書は国連欧州経済委員会 (UNECE) によって制定・履行されているが、両方とも国連加盟国の加入は自由である。国連欧州経済委員会 (UNECE) 地域外の国は、PRTR 議定書に加盟することで、国民の水銀汚染に対する監視、対応、そして防止能力を強化することができるかもしれない。

### 3.2.5 国連気候変動枠組条約との潜在的な相乗作用

各国政府は、次の 10 年及びそれ以降における気候変化の問題にどのように取り組むか、また水銀による危険性をどのように削減するか、について、並行して同時期に検討しており、各国は、温室効果ガス (GHG) の緩和や他の相乗作用を通じて、水銀を削減する“コーベネフィット”を探求、達成することによって、これら両方の目標に貢献することを望むかもしれない。この領域の最大の可能性は、GHG の削減方策が石炭使用の減少をもたらし、同時に水銀の大気中への排出を削減することになるという事実である。

## 3.3 既存の国際法制度を修正するために取りうる選択肢

この項では、既存の国際的な法的文書を修正するために取りうる選択肢の同定と検討を行う。これら選択肢は、全般的な新規の法的文書を制定を必要とすることなく、水銀がもたらす地球規模の課題に対して包括的に取り組めるようにするものである。選択肢としては以下に挙げるようなものがある。

### 3.3.1 スtockホルム条約の適用範囲の拡大

ストックホルム条約の適用範囲を拡大し水銀を含むように修正することによって、既存の手順、手段、ストックホルム条約に基づく経済的手段などの制度を利用しながら“水銀に関する地球規模の優先事項”の一部あるいは全てに取り組むことは可能であろう。しかしながら、ストックホルム条約の修正にあたって用いる唯一の政治的アプローチは、おそらく第 21 条の項に記されており、4分の3以上の締約国がその条約の改正版によって拘束され、残りの締約国は修正前の条約によって拘束されるという“分割制度”という結果をもたらす。2つの有効な条約が存在することは、両者の有効性を減少させることになるだろう。

### 3.3.2 欧州長距離越境大気汚染条約 (LRTAP) とその重金属類に関する議定書の地球規模での参加

長距離越境大気汚染 (LRTAP) 条約とその重金属類に関する議定書を、UNECE 国以外への参加に向けてオープンにすることで、水銀の主要な人為的放出源に対処する法的拘束力のある地球規模の制度を牽引することが潜在的には可能かもしれない。この検討にあたっては、LRTAP 締約国は“分割制度”をどのように避けるべきか、という問題に取り組んできている。“分割制度”の問題を回避しつつ、非 UNECE 国へ UNECE 加盟資格をオープンにするために修正された他の UNECE 条約のこれまでの記録は、あまり芳しいものではない。つまり、これら修正条約の中で有効となったもの、あるいは LRTAP 締結国からの広い支援を得たものは皆無であった。これら地球規模の参加を募るために常にオープンな UNECE 制度にも、これまで UNECE 非メンバー国が参加したことは全く無かった。

### 3.4 新たな国際法制度のために取りうる選択肢

この項では、水銀による地球規模の課題に取り組むために用いることができる既存の条約や新規に制定される独立した条約への議定書を含め、新たな制度を制定するために取りうる選択肢の同定と検討を行う。

#### 3.4.1 スtockホルム条約の水銀議定書

ストックホルム条約に独立した議定書を新たに制定、採択することによって、あらゆる水銀種をカバーするために条約を改正することによって生じる好ましくない状況を回避しつつ、包括的に水銀問題に取り組むことが可能な法制度につなげることができる。ストックホルム水銀議定書の主な利点は、その議定書がストックホルム条約のもとに、すでに存在する多数の制度、手順、手段を利用しそれらを纏め上げられるという点にあるだろう。

水銀議定書に関する交渉は、ストックホルム条約締約国会議が別途決定しない限りにおいては、UNEP 管理理事会ではなく、この条約の権限のもとで行われる。代替のアプローチを採択する COP が存在しない場合は、会合や意思決定（現時点では、総意による意思決定規則も含む）を行う手順について、条約が定める通常規則に準拠する COP が、水銀議定書の検討とその後の採択を行う。

#### 3.4.2 自立的な、水銀条約

水銀議定書という選択肢のように独立した自立的な水銀条約には、各国政府間の合意と同様に、広い（あるいは狭い）適用範囲や、深い（あるいは浅い）コミットメントを有するかもしれない。独立した条約が議定書という選択肢と相違する主な点は、交渉がストックホルム条約ではなく、むしろ UNEP 管理理事会の手順のもとで着手されること、既存の協定による手段や制度を利用する機会がより少なくなる傾向にあること、それゆえその条約を支援するのに必要なコストがより高くなるということが考えられる。しかしながら、その条約の国内担保のためのコストは高いとしても、ストックホルム条約の議定書という選択肢のもとでかかるコストとの間に、特に大きな違いは見られないだろう。自立的な水銀条約では、“枠組あるいは議定書式アプローチ”か“管理対策式アプローチ”の2つの基礎的な取組み方法のうち、いずれか一方を採択するだろう。各国は、水銀問題のみ対処するのか、あるいは水銀及び他の残留性無機汚染物質の問題を同時に対処するのか、いずれかの取組みを設計することができる。

## 4. 対応措置と戦略

第4部では、水銀に関する7つの地球規模の優先事項の実現のための、利用可能な対応措置と戦略を同定する。これらの情報を7つの表（各々の優先事項につき1つの表）に示す。各表には、そこで取り上げられている優先事項の実現に関連した2つ以上の戦略的目標と、さらにそれぞれの戦略的目標を実現していく上で役立つと考えられるいくつかの対応措置を挙げている。本表は、利害関係者が水銀問題のある特定の側面について取り組むために取りうる行動に関して、特別作業グループ（OEWG）が簡単に利用することができるように使いやすい編集にしたものである。特別作業グループ（OEWG）メンバーは、本分析報告書の第3部にて検討した各国の自主性に任せる取組み、及び法的拘束力のある取組みの実現可能性と有効性を調査する際に、これら情報を考慮する可能性がある。