

水銀条約に関する公開セミナー

我が国の水銀管理政策の歩みと 水銀条約制定に向けた国際的議論の動向

平成22年12月16日

環境省環境保健部環境安全課長

早水 輝好

(私見も交えながらお話しします)

内 容

1. 我が国の水銀管理政策の歩み
2. 国際的な水銀管理に関する活動の経緯
3. 第1回政府間交渉委員会(INC1)の概要
4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)
5. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組

1. 我が国の水銀管理政策の歩み(年表)

昭和31(1956)年:水俣病公式確認

昭和34(1959)年:旧水質二法施行

昭和40(1965)年:新潟水俣病公式確認

昭和43(1968)年:政府が水俣病の原因が工場排水中のメチル水銀であるとの統一見解を発表

昭和45(1970)年:公害国会:水質汚濁防止法など成立

昭和46(1971)年:水質汚濁に係る環境基準を告示

平成元(1989)年:水質汚濁防止法改正により地下水汚染対策に係る規定を導入(その後順次充実)

平成 3(1991)年:土壌の汚染に係る環境基準を告示

平成 8(1996)年:大気汚染防止法改正により有害大気汚染物質対策の推進に係る規定を導入

平成14(2002)年:土壌汚染対策防止法制定

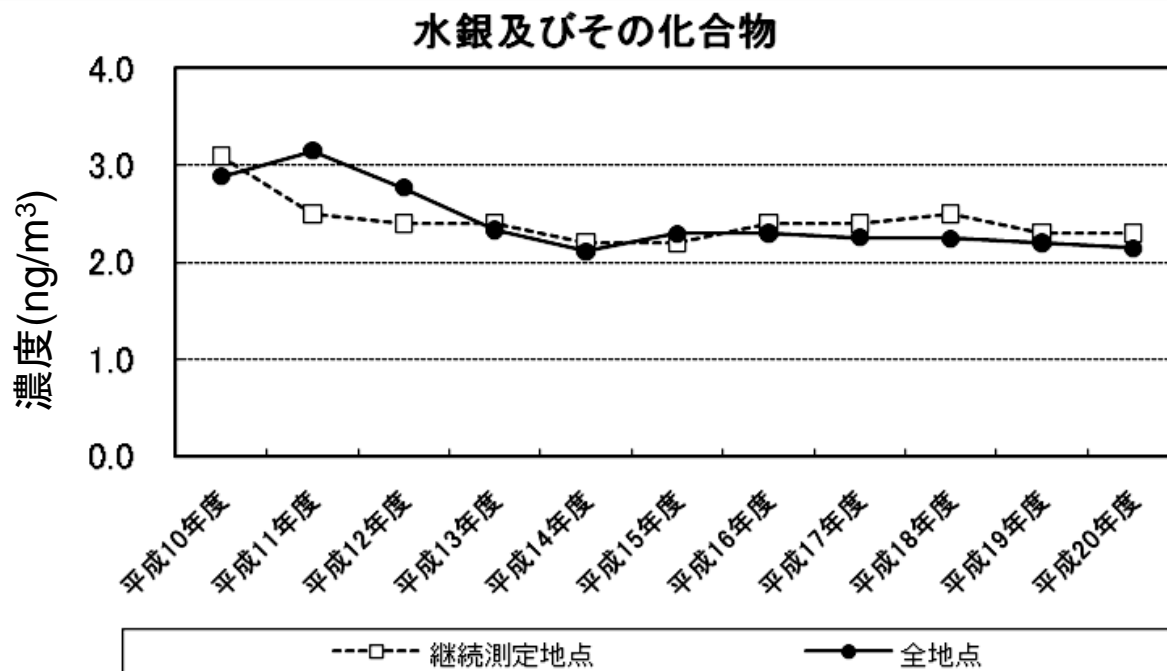
平成15(2003)年:水銀に係る大気環境指針値設定

水銀に関する基準・規制等

種類	概要
環境基準等	<ul style="list-style-type: none"> ・水質(公共用水域、地下水)及び土壌:環境基準(環境基本法) ・大気:健康リスクの低減を図るための指針となる数値(指針値)
環境関連規制	<ul style="list-style-type: none"> ・公共用水域への排出規制(排水基準)、地下浸透規制(検出されないこと)及び浄化命令(浄化基準)(水質汚濁防止法) ・汚染土壌対策(要措置区域等の指定に関する基準)(土壌汚染対策法) ・廃棄物中の水銀が一定濃度以上の場合、特別管理産業廃棄物として厳しく管理(廃棄物処理法)
製品等への使用規制	<ul style="list-style-type: none"> ・化粧品(薬事法)、農薬(農薬取締法)、汚泥肥料(肥料取締法)、家庭用品(有害物質含有家庭用品規制法)、医薬品(薬事法) ・誘導的施策:か性ソーダ・塩素の製造における非水銀法への転換、電池中の水銀量の削減
グリーン調達	<ul style="list-style-type: none"> ・トナーカートリッジ(水銀を含まない)、電子計算機、ディスプレイ、蛍光ランプ(直管型、電球型)(水銀量一定以下)(環境物品等の調達の推進に関する方針)

環境中の水銀の状況

○大気：平成10年度（本格的測定開始）以降、指針値超過地点なし



- ・指針値：年平均値で40ng/m³
- ・全国293地点（平成20年度）、月1回

※バックグラウンド濃度の連続モニタリングも近年実施（沖縄・辺戸岬）

○公共用水域：平成9年度以降、環境基準超過地点なし

○地下水、土壌：一部に環境基準超過地点あり

2. 国際的な水銀管理に関する活動の経緯

○2001年：国連環境計画（UNEP）が地球規模の水銀汚染に係る活動を開始

○2002年：人への影響や汚染実態をまとめた報告書を公表（世界水銀アセスメント）

- 水銀は様々な排出源から様々な形態で環境に排出され、分解されず、全世界を循環。メチル水銀は生物に蓄積しやすい。
- 人への毒性が強く、特に発達途上（胎児、新生児、小児）の神経系に有害。食物連鎖により野生生物へも影響。
- 先進国では使用量が減っているが、途上国では依然利用され、リスクが高い。
- 自然発生源もあるが、人為的排出が大気中の水銀濃度や堆積速度を高めている。
- 世界的な取り組みにより、人為的な排出の削減・根絶が必要。

2. 国際的な水銀管理に関する活動の経緯(続き)

- 2009年2月: 第25回UNEP管理理事会(GC25)における合意
 - ・水銀によるリスク削減のための法的拘束力のある文書(条約)を制定する。
 - ・そのための政府間交渉委員会(INC: Intergovernmental Negotiating Committee)を設置して、2010年に交渉を開始し、2013年までのとりまとめを目指す。
- 政府間交渉委員会(INC)における検討事項(GC25決議で与えられたマンデート)
 - ・水銀供給の削減と環境上適正な保管能力の強化
 - ・製品及び工程中の水銀需要の削減
 - ・水銀の国際貿易の削減
 - ・水銀の大気放出の削減
 - ・水銀含有廃棄物及び汚染サイト回復に関する取組
 - ・途上国への技術・資金支援、普及啓発 等

2. 国際的な水銀管理に関する活動の経緯(続き)

○政府間交渉委員会(INC)の予定(主催:UNEP)

・組織(全INC共通)

- ・議長:フェルナンド・ルグリス氏(ウルグアイ)
- ・ビューロー(議長団):国連各地域から2名ずつ選出(アジア太平洋地域は中国とヨルダン)。書記はスウェーデンが兼務。

・日程

- ・2010年6月 7-11日:第1回INC(スウェーデン・ストックホルム)
- ・2011年1月24-28日:第2回INC(日本・千葉)
(第3回(2011年10月頃):ブルキナファソ、第4回(2012年6月頃):ウルグアイ、第5回(2013年2月頃):スイス及びブラジルが立候補)
- ・2013年2月:第27回UNEP管理理事会に検討結果を報告
- ・2013年後半:外交会議。条約の採択及び署名。

3. 第1回政府間交渉委員会(INC1)の概要

○日時:2010年6月7～11日、スウェーデン・ストックホルム

○参加者

- 120の国・地域及び国際機関、NGO等から約450人が参加
- 我が国からは環境省、外務省、経済産業省、NGO等が参加

○主な結果

- 議長及び議長団(ビューロー)を選出。
- 条約の目的及び内容等(供給・需要・貿易の削減、廃棄物の適正管理、保管、大気排出削減、技術的・財政的支援等)について順次各国から一通りの意見陳述。実質的な討議は次回以降。
- 次回に向けてUNEP事務局が、条約に盛り込まれるべき要素案の提示、議論に必要な様々な情報の整理等を行うことを決定。
- INC2の千葉市開催を決定。INC3以降の開催場所は、外交会議を含め提案のみで、具体的には今後決定。

3. 第1回政府間交渉委員会(INC1)の概要(続き)

○主な国・地域の主張

- EUは総論のみ発言。スイスとともに条約制定には意欲的。
- 米国は積極的。条約の構造、大気排出、財政的支援など様々な項目で独自の考えを主張。
- 中国は慎重。水銀対策の必要性や中国の責任についての認識を示し、国内の取組を紹介しつつも、困難性を詳細に説明。
- インドは自主的取り組みを強調。特に石炭火力発電所に関心。
- アフリカ及び中南米は地域としての見解をとりまとめて主張。水銀削減・代替等の技術支援や新規の資金メカニズムの必要性、人力小規模金採掘(ASGM)対応の重要性などを主張

4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)

- 日程:2011年1月24日(月)~28日(金)(関連会合が22日(土)より開催)
- 規模:約120カ国の代表、国際機関、NGO等から約500人(概ね事務レベル)
- 場所:千葉市・幕張メッセ 国際会議場(22~23日の関連会合はホテルニューオータニ幕張)
- 会議の見通し(会議文書はUNEPホームページに順次掲載)
 - ・INC1の議論を踏まえUNEP事務局が用意する「条約に盛り込まれるべき要素案」の資料、大気への排出に関する報告等をもとに、条約に盛り込む内容についての議論がなされる見込み。
 - ・全体会合の他に少人数のコンタクトグループが設置され、テーマを決めて重点的な議論が行われる見込み。

4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)(続き)

- 関連会合：アジア太平洋地域等の地域会合及び技術的事項を紹介するテクニカルブリーフィング等が23日(日)に開催(アフリカ地域会合のみ22日(土)より開催)。
- その他、日本政府、国際機関、NGO等によるサイドイベント、展示等を実施。
- 会議への出席：事前登録参加者のみ。政府代表団や国際機関関係者に加え、登録されたNGO、オブザーバー、報道関係者も一部の非公開セッションを除いて出席可能(詳細は調整中)。

4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)(続き)

○会議文書(INC.2/3)「水銀に関する法的拘束力のある文書への総合的で適切なアプローチの要素案(Draft elements)」の項目

導入	目的、定義
水銀の供給削減措置	水銀の供給源、環境上適正な保管、締約国・非締約国との水銀又は水銀化合物の国際貿易
水銀の意図的な使用の削減措置	水銀添加製品、水銀が使用されている製造プロセス、人力小規模金採掘(ASGM)
大気、水、土壌への排出削減措置	大気への排出、水及び土壌への排出、水銀廃棄物、汚染サイト
経過措置	使用が許容される例外
資金支援等	資金源及びメカニズム、技術支援、実施委員会
普及啓発、研究等	情報交換、公衆の情報・注意喚起と教育、研究・開発とモニタリング、実施計画、報告、有効性の評価
その他	組織関係、条約の改正、批准・受諾・承認・加入等

4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)(続き)

- 会議文書(INC.2/3)「水銀に関する法的拘束力のある文書への総合的で適切なアプローチの要素案(Draft elements)」: 主な項目のポイント
(記載の考え方についてイタリックで記述した上で、条約条文案に近い形で内容を記載。)
 - ・供給削減: 一次鉱出水銀の輸出禁止、一定期間後の一次鉱出の廃絶等。
 - ・保管: ガイダンスに準拠する方法で管理。
 - ・国際貿易: 輸出通知書の提出及び輸入同意書の受領の後、環境上適正な保管又は認められた用途の場合のみ締約国への輸出を認める等。
 - ・水銀添加製品の使用削減: 附属書の適用除外用途として締約国が登録しない限り、附属書に掲げられた水銀添加製品の製造、流通等を認めない。
 - ・水銀使用製造プロセス: 登録した場合を除き認めない。行動計画を作成。
 - ・人力小規模金採掘(ASGM): 使用削減、可能なら廃絶。締約国間の協力。
 - ・大気への排出: BAT(利用可能な最良の技術)/BEP(環境のための最良の慣行)の適用。年間排出量の多い国は削減目標及び行動計画を設定。
 - ・廃棄物: 適正管理。越境移動についてはバーゼル条約の機関と協力。

4. 第2回政府間交渉委員会(INC2)(続き)

○今後のINCにおいて議論が予想される点

- 供給や需要の削減、貿易の削減、大気への排出削減等の管理手法(どの程度強い義務をかけるのか、自主的な取り組みも認めるのか、例外利用をどの程度見込んでどう位置づけるのか、など。)
- 途上国で社会問題と関係する人力小規模金採掘(ASGM)への水銀利用をどう扱うか。
- 特に途上国で、余剰長期保管や廃棄物管理をどのように行うか。
- 財政的支援は既存の枠組み(GEF等)を活用するのか、新たな多国間基金(MLF)を創設するのか。
- 遵守の仕組みをどのようにするか。技術的・財政的支援と関連づけるのか。
- 条約の目的の書き方、構造(本文+附属書タイプ、本文+議定書タイプ等)。

5. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組

○2010年5月：水俣病犠牲者慰霊式における鳩山総理(当時)の表明

- ・水俣病と同様の健康被害や環境破壊が、世界のいずれの国でも繰り返されることのないよう、国際的な水銀汚染の防止のための条約作りに積極的に貢献していく決意。
- ・来年1月に開催される第2回の交渉会議を我が国で開催。
- ・最終的に条約の採択と署名を行うために2013年頃開催される外交会議についても我が国に招致することにより、「水俣条約」と名付け、水銀汚染の防止への取り組みを世界に誓いたい。

○国際協力の取組

- ・技術普及のためのUNEP水銀パートナーシップ事業のうち廃棄物分野をリード。廃棄物管理の優良事例集を策定中。INC2に提出予定。
- ・アジア太平洋地域のコーディネータとして、地域代表のビューロー(INC副議長：中国、ヨルダン)と協力し、地域の議論をとりまとめ。

5. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組(続き)

○INC1において述べた基本的考え方(抄)

- ・水銀は、その環境への放出源が多様で、汚染が世界的に広がっていることを念頭に置けば、対策の優先度を考慮しつつ、主要な放出源について総合的な対策が必要。そのためには、可能な限り多くの国及び多様な組織の努力と協力によって、水銀の環境への放出を削減することを可能とする枠組みが必要。
- ・我が国は、水俣病を経験し、この問題を契機に公害対策は強化されたが、当初の対策の遅れが被害を拡大し、原因企業は莫大な補償費用を払い続け、政府としても様々な対応を続けている。
- ・水俣病と同様の健康被害や環境破壊が世界のいずれの国でも繰り返されることのないよう、世界各国における水銀汚染対策の強化を進めるべきとの基本的立場に従って、政府間交渉委員会における議論に積極的に貢献していく。
- ・特に、我が国が、水俣病やその後の水銀対策を通じて得た知見や経験、それを踏まえて実施した汚染防止施策、それを支える排出抑制技術及び水銀代替技術について、世界各国と広く共有し、水銀による環境リスクの低減に貢献。
- ・2013年後半に予定される外交会議を我が国に招致し、承認される法的文書を「水俣条約」と名付けたい。また、来年1月のINC2を我が国で開催する予定。

5. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組（続き）

- 事務局が作成する「総合的で適切なアプローチの要素」に関し、事前に提出した日本の見解（抄）（UNEPのホームページに掲載。他に30カ国が提出。）
 - ・条約は、地球規模で水銀の環境放出を削減するために様々な措置をパッケージにした文書として採択すべき。
 - ・水銀の規制措置については、残留性有機汚染物質（POPs）に関するストックホルム条約における対策と同様に、水銀や水銀化合物の供給、需要、貿易を、環境上適正な保管又は処分や代替選択肢がない又は代替に時間を要する用途に係る場合を除いて、制限又は可能な場合には廃絶していくというアプローチを基本的な枠組みとして検討すべき。
 - ・水銀の一次鉱出の削減に関する施策は最も優先すべき。
 - ・塩素アルカリ工業での水銀利用は、代替技術が利用可能であり廃止すべき。
 - ・大気への排出については、各国の取組及び技術水準が様々であることを踏まえ、利用可能な最良の技術（BAT）アプローチをとることが効果的な排出削減に不可欠。集じん装置や脱硫装置といった既存の大気汚染防止対策は、水銀の排出削減にも有効。
- INC2に向けての具体的な対処方針は今後決定。

5. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組（続き）

○我が国の主な課題

- ・現在、国内需要は、非鉄金属精錬副産物や廃蛍光灯等の製品から民間企業等により回収された水銀でまかなわれているが、余剰分が輸出されており、欧米と同様に輸出を原則禁止すべきとの指摘がある。
- ・水銀の回収及び長期保管又は処分の仕組み等（技術、場所、費用負担等）について十分に検討し、併せて輸出問題を検討することが必要。
- ・この他、条約の内容によっては追加的な措置が必要になる可能性があり、今後のINCの議論を踏まえつつ、国内対応について検討していくことが必要。

ご静聴ありがとうございました。

UNEPのURL: <http://www.unep.org/>

- Harmful substances
- Reducing Risk from Mercury
- Negotiations
- INC2