

水銀条約に関する公開セミナー
～ 条約制定に向けた国際交渉の状況と関連動向 ～

水銀条約制定に向けた国際的議論の動向

平成24年1月27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. 国際的な化学物質対策
2. 国際的な水銀管理に関する活動の経緯
3. 第2回政府間交渉委員会 (INC2) の概要
4. INC3で示された条約案文の主な内容
5. アジア太平洋地域会合の概要
6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果
7. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組

1. 国際的な化学物質対策

1992年 環境と開発に関する国連会議(地球(リオ)サミット)

- ・アジェンダ21を採択。その第19章「有害かつ危険な製品の不法な国際取引の防止を含む化学物質の環境上適正な管理」において、国際的な化学物質対策として必要な取組等を提示。

2002年 持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルグサミット(WSSD))

- ・実施計画を採択。その中で、「2020年までに化学物質が健康や環境への著しい影響を最小とする方法で生産・使用されるようにする」という「WSSD2020年目標」を提示。

2006年 第1回国際化学物質管理会議(ICCM1)

- ・WSSD2020年目標の達成のための方途として、「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ(SAICM)」を採択。

1. 国際的な化学物質対策(続き)

化学物質・廃棄物に関する条約

- ・「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」(1989年採択、1992年発効)
 - 有害廃棄物の越境移動等に伴う環境汚染を防止するため、国際的な規制等の枠組み及び手法等を規定。
- ・「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(PIC条約)」(1998年採択、2004年発効)
 - 対象とされた有害化学物質(及び駆除剤)の国際貿易に際し、事前通報や意思確認等を義務付け。
- ・「残留性有機汚染物質(POPs)に関するストックホルム条約」(2001年採択、2004年発効)
 - PCB・DDTなどのPOPsによる地球規模の環境汚染を防止するため、製造・使用の禁止・制限、排出の削減等を規定。

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)(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。

・関連する会議の日程

- ・2010年6月 7-11日:INC1(スウェーデン、ストックホルム)
- ・2011年1月24-28日:INC2(日本、千葉)
- (・2011年9月26-28日:アジア太平洋地域会合(日本、神戸))
- ・2011年10月31日-11月4日:INC3(ケニア、ナイロビ)
- ・2012年6月:INC4(ウルグアイ、プンタ・デル・エステ)
- ・2013年初め:INC5(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(日本):条約の採択及び署名。

3. 第2回政府間交渉委員会 (INC2) の概要

日程：2011年1月24日(月)～28日(金)(地域会合等の関連会合が22日(土)より開催)

規模：約130カ国の代表、国際機関、NGO等から約600人(概ね事務レベル)

場所：千葉市・幕張メッセ 国際会議場

INC1で示された各国の見解を踏まえて、UNEP事務局が用意した「条約に盛り込まれるべき要素案(Draft elements)」(条約骨子案)等をもとに、条約に盛り込む内容を議論。

全体会合の他に、3分野について少人数の作業グループ(コンタクトグループ)が設置され、個別のテーマに沿った議論も実施。

人力小規模金採掘(ASGM)、環境上適正な保管、水銀廃棄物及び汚染サイト、大気への排出と水及び土壌への放出

3. 第2回政府間交渉委員会(INC2) (続き)



(上) 会議の様子

(右上) 開会式における水俣病語り部さんの講話

(右下) 近藤環境副大臣(当時)による開会挨拶

3. 第2回政府間交渉委員会 (INC2) (続き)

会議の主な成果

2011年10月末に開催の第3回会合に向けて、UNEP事務局が条約の案文を作成することが合意された。(第3回は10月31日～11月4日にケニア・ナイロビで開催)

各国からの幅広い支持のもと、条約の採択・署名のために2013年後半に予定される外交会議の我が国開催が了承された。

4. INC3で示された条約案文の主な内容

UNEP事務局がINC3に向けて作成した「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条文案(Draft text)」の主な項目

A. 前文	
B. 序論	目的、定義
C. 供給	水銀の供給源
D. 水銀の国際貿易	締約国・非締約国との水銀又は水銀化合物の国際貿易
E. 製品とプロセス	水銀添加製品、水銀が使用されている製造プロセス、使用が許容される例外
F. 人力小規模金採掘	人力小規模金採掘(ASGM)
G. 放出および排出	大気への排出、水及び土壌への放出
H. 廃棄物等	環境上適正な保管、水銀廃棄物、汚染サイト
I. 資金支援等	資金源及びメカニズム、技術支援、実施委員会
J. 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、健康的側面、実施計画、報告、有効性の評価

4. INC3で示された条約案文の主な内容(続き)

水銀の供給源

[案1]: 鉱山から新規に採掘(「一次鉱出」)された水銀の輸出を認めない。一定期間後に一次鉱出を廃絶する。一次鉱出の新規開始を認めない。

[案2]: 既存の鉱山からの一次鉱出された水銀の輸出は認める。一次鉱出は経済的に可能ならば禁止。諸対策の実施は資金・技術支援を条件とする。

(注) 条約案文について

- ・ 条約案文には、INC2で示された骨子案に基づく案と、各国の提案を踏まえた案を並記。赤文字は主として先進国による提案、青文字は主として新興国・途上国の提案。
- ・ 各提案の中でも、両論併記や詳細未定とされている部分は、ブラケット [] の中に入れて記載。

4. INC3で示された条約案文の主な内容(続き)

国際貿易

締約国間の貿易:

環境上適正な保管[・処分]又は

認められた用途(輸入国から輸出国への受入証明が必要)

の場合のみ認める。[輸出国が事前に輸出通知書を提出し、輸入国から輸入同意書を受領した後で、輸出を認める。]

非締約国との貿易:

・環境上適正な保管・処分の場合のみ認める。

・[代案]

認められた用途についても、締約国に非締約国からの輸入を認める、非締約国が国内で水銀対策を講じているとの証明書を発行すれば、締約国に非締約国への輸出を認める、等。

4. INC3で示された条約案文の主な内容(続き)

水銀添加製品、製造プロセス

[案1] : 水銀添加製品(電池、計測機器、スイッチ、ランプ、歯科用アマルガム等)の製造・流通・販売及び 塩素アルカリ生産等の製造プロセスでの水銀使用を認めない(適用除外を除く)。(禁止リスト=ポジティブリスト方式)

[案2] : 適用除外用途以外の全ての水銀添加製品の製造・流通・販売及び適用除外されない全てのプロセスへの水銀を認めない。(例外リスト=ネガティブリスト方式)

[案3] : 代替可能性に応じて、製品及びプロセスを 禁止、段階的廃止、 必須用途に分類し、漸次的に への移行を進める。(ハイブリッド方式)

[案4] 水銀添加製品中の水銀含有量を制限。社会的・経済的状況を考慮。

4. INC3で示された条約案文の主な内容(続き)

人力小規模金採掘(ASGM)

締約国間で協力し、水銀使用を削減(可能なら廃絶)。ASGMに係る水銀の貿易を認めない。

(対策の内容及び強さについて複数案を提示)

大気、水及び土壌への排出

石炭火力発電、廃棄物処理、製品製造施設、ASGM等の発生源分野からの排出の削減(可能なら廃絶)。大気のみならず、水及び土壌への排出も削減。

締約国会議(COP)が策定するガイドラインにより、BAT/BEP(利用可能な最良の技術/環境のための最良の慣行)を適用。

[大気への年間排出量の多い国(10トン以上)は削減目標を設定し、行動計画を策定。]

4. INC3で示された条約案文の主な内容(続き)

環境上適正な保管、水銀廃棄物、汚染サイト

COPで採択されるガイダンスにより、余剰水銀を管理。

水銀廃棄物については、「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」と協力し、環境上適正に管理・処分。

汚染サイトについては、COPが策定するBAT/BEPガイダンスにより、環境上適正な方法で回復[管理]。

資金及び技術・実施支援

途上国及び移行経済国の条約遵守を支援するため、(新たな) 資金的及び技術的協力を提供するメカニズムを設置。

対策実施で生じる全コストは、同メカニズムがカバー。

5. アジア太平洋地域会合の概要

目的：INC3に向けた準備（予備的な検討）

日程：2011年9月26日(月)～28日(水)
(テクニカル・ブリーフィング等の関連会合が25日(日)に開催)

規模：26カ国の代表、国際機関、NGO等から約100人

場所：神戸市・神戸国際会議場

コーディネーター：日本（環境省環境安全課長が議事進行）

UNEP事務局が作成した条約の条文案（Draft text）の各条項について、事務局及びINC議長から内容等を説明後、意見交換。

全体会合の他に、2分野について少人数会合 が開催され、個別のテーマに沿った議論も実施。

水銀添加製品・製造プロセス、 環境（大気・水・土壌）への排出
各国でさらに条文案の内容について検討することを奨励。

5. アジア太平洋地域会合の概要



(上) 会議の様子

(右上) テクニカルブリーフィングの様子

(右下) 各国からの参加者

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) (概要)

日程: 2011年10月31日(月) ~ 11月4日(金) (地域会合等の関連会合が29日(土)より開催)

規模: 約130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: ケニア・ナイロビ

UNEP事務局作成の条文案について、各条項を順次議論。合意された条項(事務的な手続に関する条文等)から逐次、法律専門家グループ(リーガル・グループ)で法的な検討を開始。

全体会合の他に、対策の内容に関連する条文のうち、以下の6分野については、議長の指示でコンタクト・グループを設置、個別のテーマに沿って議論。

ASGM、水銀添加製品及び水銀が使用される製造プロセス、大気への排出並びに水及び土壌への放出、保管、廃棄物及び汚染サイト、資金及び技術・実施支援、普及啓発、研究及びモニタリング、情報の伝達

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (総論)

< 議論の概要 >

「人力小規模金採掘 (ASGM)」、「保管、廃棄物及び汚染サイト」及び「普及啓発、研究及びモニタリング、情報の伝達」の一部
→ 論点整理が進み、修正条文案がコンタクトグループで合意。

「水銀添加製品及び製造プロセス」
→ 規制対象とする製品・プロセスの選定方法、分類方法等について論点整理。

「大気、水及び土壌への排出」(主として大気)及び「資金及び技術・実施支援」
→ 排出削減、資金支援の方法について意見が対立。

「水銀の供給源」(鉱山からの採掘等)及び「国際貿易」
→ 製品及び製造プロセスの議論を踏まえて今後交渉を行うこととされ、今回は具体的な議論は行われず。
(「前文」、「目的」も次回以降議論)

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (各論)

人力小規模金採掘 (ASGM)

コンタクトグループにおいて論点整理が進み、修正条文案を作成。

→ UNEP事務局がINC4 (本年6月)までに作成する条文案の修正案に反映。

コンタクトグループで合意された修正案の概要

- ・ ASGMへの水銀使用やそれに伴う水銀の環境中への排出を削減、可能なら廃絶。
- ・ 締約国は、国内でのASGMの状況を条約事務局に報告。一定以上のASGM実施が認められた締約国は、国家行動計画を作成、条約事務局に提出。
- ・ 締約国間や国際機関等との協力により、ASGMへの水銀使用の削減措置 (転用予防戦略の策定、教育等) を実施。

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (各論)

保管、廃棄物及び汚染サイト

コンタクトグループにおいて論点整理が進み、修正条文案を作成。
→ UNEP事務局がINC4(本年6月)までに作成する条文案の修正案に反映。

コンタクトグループで合意された修正案の概要

- ・保管: バーゼル条約下のガイドライン等を考慮しつつ、COPでガイダンスを[検討][採択]し、廃棄物水銀以外の水銀を管理。
- ・水銀廃棄物: バーゼル条約を考慮しつつ、環境上適正に管理。本条約及びバーゼル条約で定める環境上適正な処分を目的とする場合を除き、越境移動を行わない。
- ・汚染サイト: 各国が汚染サイト特定のための戦略策定に努力。COPで汚染サイト管理の原則に関するガイダンスを[採択][作成]し、環境上適正な方法でリスク削減に取り組む。

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (各論)

水銀添加製品、製造プロセス

どの規制方法(案)を採用するかではなく、条約上の規制対象とする製品・プロセスのリストから議論を開始。製品・プロセスの選定方法や分類方法等について論点を整理。

水銀添加製品を使用する完成品については、「水銀添加製品」の定義から外すべきとの意見が大勢。

具体的な規制方法、対象とする製品・製造プロセスのリスト化の方法、適用猶予措置の考え方等については、産業界の協力を得て情報を整理しつつ、さらに議論が必要。

→ INC4までに、交渉促進のため、水銀添加製品や製造プロセスを段階的に廃絶するために実施しうる移行措置に関する情報をまとめた文書を、UNEP事務局が作成することとなった。

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (各論)

大気、水及び土壌への排出

(主として大気について)削減を拘束力のある義務とするか(先進国)、自主的な取組とするか(新興国等)で意見が分かれた。年間の大気排出量が多い国への削減目標の設置等の追加義務づけについては、新興国が反対。また、多くの途上国が、排出削減には資金援助を前提とすることの必要性を主張。

→ INC4に向けて、条約に含まれうる取り組み方法(大気、水及び土壌への排出を削減/管理するために締約国が実施する措置等)に関する文書を、UNEP事務局の支援の下で、コンタクトグループの共同議長(英国及びインドネシア)が作成することとなった。

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (各論)

資金及び技術・実施支援

既存の資金支援の枠組みを活用するか(先進国)、モントリオール議定書のケースのように、水銀条約のために新たに独立した基金を設置するか(新興国・途上国)で意見が分かれた。

- 12月末までに、各国は資金及び技術支援についての見解を提出。(我が国も提出済。)
- 交渉促進のための資金及び技術・実施支援に関する専門家会合(各地域の代表等が参加)を開催(我が国も参加予定)。
- INC3での議論、各国から提出された見解及び専門家会合の結果を踏まえ、INC4に向けて、コンタクトグループの共同議長(スウェーデン及びエジプト)が資金・技術支援の規定に関する提案を作成することとなった。

6. 第3回政府間交渉委員会 (INC3) の結果 (まとめ)

< 今後の予定 >

INC4 : 2012年6月最終週 (日程は調整中) に、プンタ・デル・エステ (ウルグアイ) で開催予定 (テクニカル・ブリーフィングや地域会合も開催の予定)。

INC4に向けた主な作業等

- ・INC3の議論等を踏まえ、INC4に向けて、UNEP事務局が条文の修正案を作成。
- ・「水銀添加製品・製造プロセス」及び「大気、水及び土壌への排出」については、事務局等が交渉促進のための技術的文書を作成。
- ・資金支援等に関しては、各国から文書で見解を提出。また、各地域の代表等が参加する専門家会合を開催。これらを踏まえ、資金・技術支援の規定に関する提案を作成。

7. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組

我が国の基本的スタンス

- ・水俣病経験国として、条約制定に積極的に貢献。条約の採択・署名のために2013年後半に開催予定の外交会議を招致し、「水俣条約」と名付けたい。

(2010年5月・水俣病犠牲者慰霊式で鳩山総理(当時)が表明)

- ・世界各国において水銀対策の強化を進めるべき
- ・途上国を含め、できる限り多くの国が参加可能な国際的な枠組みの構築を目指す。
- ・製品・生産プロセス中の水銀使用や貿易を制限し、可能な場合は廃絶。
- ・利用可能な最良の技術及び環境のための最良の慣行(BAT/BEP*)により環境への排出を削減

7. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組(続き)

我が国のこれまでの取組

水俣病の教訓と水銀対策に関する知見を世界で共有。

- ・冊子「水俣病の教訓と日本の水銀対策」を作成し、国連公用6カ国語へ翻訳・配布(これまでに、英・仏・中国・アラビア語版を作成済)
- ・アジア太平洋地域会合のテクニカル・ブリーフィング等において、我が国の対策技術を紹介

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のゼロドラフトを作成
- ・国内外の専門家のリソースパーソンリストを作成
- ・バーゼル条約の下で、水銀廃棄物管理の技術ガイドラインの策定もリード

アジア太平洋地域コーディネーターとして、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活性化。

7. 我が国の条約交渉に向けた対応・取組(続き)

我が国の今後の取組

- ・INC4に向けて、条文に盛り込むべき内容を十分に検討。
- ・水銀の回収、長期保管、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、併せて輸出問題も検討。
- ・その他、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ることから、今後のINCの議論を踏まえつつ、国内対応について検討。
- ・引き続き、水俣病の教訓と水銀対策に関する知見を発信。
- ・外交会議(平成25年開催予定)の準備のための検討。

ご清聴ありがとうございました。

(参考)

環境省ホームページ

水銀等の有害金属に関する国際的な取組

<http://www.env.go.jp/chemi/tmms/index.html>

国連環境計画 水銀条約交渉についてのウェブサイト

<http://www.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/Negotiations/tabid/3320/Default.aspx>