

海洋プラスチック対策（2019年）¹

話し手 小野 洋 氏

◆ 富山県での海洋プラスチック汚染問題との出会い

東日本大震災の後ですから 2012 年ぐらいだと思います。富山県生活環境文化部に外向する機会があり、そこで次長兼 NOWPAP（North West Pacific Action Plan：北西太平洋地域海行動計画）地域活動センターの所長に就任いたしました。そこが海洋プラスチックごみ問題について取り組んでいました。日・中・韓・露という 4 か国で海ごみに取り組んでいて、富山県としてもレジ袋を辞退するという運動を最初に始めていますし、海ごみに大変熱心に取り組んでいましたので、本格的に海洋ごみについて携わったという意味では、富山県に赴任した 2012 年ぐらいからです。

その後に本省に帰ってきて、除染などを担当した後、当時の廃り部（廃棄物・リサイクル対策部）、今でいうと環境再生・資源循環局の企画課長に着任いたしました。その時には海洋プラスチックごみという話を結構耳にするようになっていたと思います。その後に地球環境局の審議官になって G7、G20 も担当するようになりましたので、国内というよりも国際面から海洋プラスチックごみ問題に携わるようになりました。海ごみ自体は昔からありますし、日本も海ごみに悩まされてきた立場ですが、海洋プラスチックごみが国際的な課題となってきたのは比較的新しいのではないかと思います。特に、マイクロプラスチックについては、富山県にいた時に初めて意識し始めました。その頃からマイクロプラスチックは健康や生態系も含めて、普通のマクロのプラスチックごみ以上に大きな問題だという意識が広がってきたのではないかと思います。

当時環境省も水・大気環境局でマイクロプラスチックのモニタリングや海ごみ調査を実施し、廃り部は発生源対策、ごみ対策を担当していましたが、海ごみ問題は、その両方に関係しているところもあり、しっかりした体制が構築できておらず、受け身の対応をとっていたのではないかと思います。それが（2018 年の）G7 から（2019 年の）G20 を契機にガラッと変わってきたというのが、私が記憶する限りでの経緯です。

◆ シャルルボワ・サミットから G20 大阪サミットへ

シャルルボワ・サミットが 2018 年 6 月ですから、カナダから海洋プラスチック憲章（プラ憲章）の話を最初に聞いたのは、その 2、3 か月前だったと思います。環境大臣会合がこの年の 9 月

¹ このインタビューは、2021 年 3 月 12 日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

でしたから、サミットの方が先でした。このサミットの準備プロセスで、先行して調整が進められていましたが、専門の担当官を交えて詰めた調整をする場がない状態でした。

この問題は先進国だけが取り組んでも解決しないということと、プラ憲章そのものがどちらかという生産サイドへの対策に偏った内容だったため、プラを悪者にして、プラの生産そのものがけしからんというように見える内容はいかなるものか、というような議論もありました。シャルルボア・サミットで日本はプラ憲章に署名しませんでした。各国との意思疎通がプロセス上難しく議論が上手くかみ合わなかった部分と、日本からすると少し焦点が違うのではないかという話もあって、結局合意に至らなかったということです。

プラ憲章に合意しなかったということで、マスコミには随分非難されました。この当時は中川（雅治）環境大臣だったのですが、大臣も、環境省としてもしっかり取り組むことを世界に示すべきということで、9月のハリファックスでのG7環境大臣会合の場で、プラ憲章を上回るようなプラスチックの資源循環戦略を日本は作る、ということは何回もおっしゃっていました。だから、プラ憲章そのものには色々な事情で参加しなかったけれども、大臣のイニシアチブで対策はきちんととりますということ強く打ち出し、それを受けて環境再生・資源循環局が審議会を開催して色々な調整を行い、数値目標も含めて、精力的に検討を進めていきました。

それと並行して、海ごみ法（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並びに海洋環境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。通称：海岸漂着物処理推進法。))に基づく基本方針の変更は水・大気環境局で進め、海洋プラスチックごみ対策アクションプランは内閣官房が取りまとめ役になって進めていきました。G20大阪サミットでプラごみを議論するというのは安倍総理が既に表明していましたし、G20の他の国をリードする以上は日本もしっかりしたものを打ち出さなければいけません。ということで、資源循環戦略と海ごみ法の基本方針、アクションプランの3つをG20に向けて策定し、日本国内の体制固めをしました。各省庁との調整については、色々細かいところではもちろん非常に苦労したと思いますが、安倍総理が強い意向を示されていたので、大きな方向性そのものがおかしいということはありません。

産業界へのインパクトについては、ヨーロッパはどちらかというとプラスチックそのものを減らそうというニュアンスが強かったと思います。片や日本の基本コンセプトは、プラスチックそのものが悪というわけではなく、上手に使って環境に悪影響を及ぼさないようにしようというもので、環境と成長の好循環路線を明確にしていました。そのため産業界も日本のコンセプトで協力したいということで、日本のプラスチック業界もアメリカ化学工業協会も協力的でしたし、産業界としては環境と成長の好循環路線というのは非常に親和性があって、協力が得られやすかったと思っています。

◆ G20 大阪サミットの議長国として

G20 のホスト国として、G20 全体について少しお話いたします。日本が G20 をホストするということが決まった当時、私は廃り部にいました。環境省は G7 環境大臣会合のホストは経験したことが何回かありましたが G20 となると大臣の数だけでも 3 倍になるということもあって、体制が本当に大丈夫かという心配もありましたが、環境省は環境大臣会合を開催したいと手を挙げました。経産省がエネルギー大臣会合の開催を提案しておられて、結局エネルギーと環境をくっつけることになりました。これについては、単独でやりたいという気持ちの一方、エネルギーと環境は気候変動と非常に密接に関係があること、また環境省が本当に単独でできるのかということもあったので、歓迎する気持ちと半々でした。そう決まってから、どのような議題にするかを省内で議論し、あるいは G7 ハリファックス環境大臣会合の準備プロセスで G7 の環境担当でよく集まっていたので、各国にどのような議題にしたら良いかという相談を、開催の 1 年以上前の 2018 年 4 月ごろから始めました。

一番の課題だったのが、G20 の議長国としてしっかりした成果をまとめなければいけないということです。当時、米国はトランプ政権でしたので、環境面で何かの成果をまとめるということについては非常に難しい状況でした。特に気候変動については一体どうするのか。エネルギー・環境大臣会合でありながら、気候変動を全く取り上げないというのはどう考えても変ですし、ヨーロッパなどの立場から考えるとそれはとても受け入れられないという話でしたので、かなり悩みました。当時、国内ではパリ協定に基づく長期戦略の策定の議論をしていましたが、そこでは「環境と成長の好循環」というコンセプトをメインに据えることになっていました。そこで、これを国際舞台に持ち出して G20 を通じて世界に広げることにしてはどうか、さらには気候変動への適応と、災害の多い日本の得意な分野でもある強靱なインフラを組み合わせる議題としたらどうか、と考えました。それに、シャルルボワ・サミットの時に安倍総理が G20 で議題にするとおっしゃっていた海洋プラスチックごみ・資源循環を加えた 3 つの議題であれば、何らかの成果が出せるのではないかと考え、アメリカも含めた G7 各国、その他の G20 各国と様々な場で話をしながら議題を固めていきました。

他省庁との連携については、資源エネルギー庁の竹谷（厚）調整官、産業技術環境局の信谷（和



G20 大阪サミットの ID カード
(小野 洋氏 提供)

重) 審議官、環境省は私が担当審議官で、その3審議官が責任的な役割を担っており、かなり上手くいったと思います。もちろんロジ面など、いろいろな問題では、お互いやり方が違うので調整が大変だったのですが、議題設定や大きな方向性などについてはもめたという記憶は全然ないです。

各国との調整についてお話いたしますと、海洋プラスチックごみ対策を検討する場としては、UNEA（国連環境総会）、ASEAN（東南アジア諸国連合）、G20、G7 などがありますが、G7 はプラスチックの流出の数%しか占めないという推計もあるので、これはG20が主戦場になるだろうと思いました。またASEANも多量排出国が多いので考えなければいけない、究極的にはグローバルに考えなければいけないのでUNEAも重要ということ意識していました。時系列的には、2018年9月にG7の環境大臣会合、11月にASEANの首脳会合、翌年の3月にUNEAとなっていましたので、まずASEAN+3（注：ASEAN諸国と日中韓3か国の定期会合）で海洋ごみ協力の行動計画を安倍総理から表明していただいています。その後3月のUNEA4では海洋プラスチックごみの決議を日本とノルウェーとスリランカ共同で出しています。まずASEAN地域への協力や枠組みづくりの先鞭をつけて、UNEAで世界の状況を探って地ならしをした上で、軽井沢のエネルギー転換と地球環境に関するG20閣僚会合に臨むという、この流れで進めました。

アメリカとは、議長国になる前の比較的早い段階から十分意見交換をしていました。アメリカも海洋プラスチックごみについては国民のほとんどが対策を支持しているということで、実は前向きでした。ただ、アメリカでは廃棄物は基本的に州政府に権限が下りていて、連邦政府にほとんど権限がないということで、連邦政府の権限の範囲で合意できるように工夫しました。

中国は、実際に担当官に何回か行ってもらって協議をしながら交渉していきました。結局、最後の軽井沢の閣僚会合の裏で調整をして、最終合意ということになりました。あとは、インドも強力なプラの使用禁止の措置を取っていたので色々な注文が付くかと思っていましたが、非常に協力的でした。全般的に途上国で非常に大きな問題になっている面があるので、途上国も理解は進んでいたと思います。

交渉においてバイ会談は重要で、表の場では国の公式見解を述べ合いつつも、バイ会談を行いながら徐々に合意点を探っていくというのが通例だと思います。今回のG20のプロセスでいうと、国によって、あるいは政権によって色々な考え方や交渉スタイルがありますので、その時々で臨機応変に進めていかなければいけないということです。今回は議長国になったからには成果をまとめるということを最優先にして進めていきました。

◆ G20 大阪サミットの成果とその持続化にむけて

大阪サミットの成果としては、軽井沢での閣僚会合で合意された実施枠組（G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組）を運用するに当たっての長期的なビジョンとなる「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」がまとまりました。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンは、安倍総理のイニシアチブであり、サミットのシェルパプロセスの中で、現駐米大使の富田（浩司）大使を中心に各

国と議論をしていきました。

その時までには、海ごみ関係の世界目標は、SDGsの(169のターゲットの一つである)14の1に定められた「2025年までに significantly reduce (大幅に削減する)」のみで、長期目標がなく、しかも数値的な目標もなかったもので、それを総理イニシアチブで打ち出してG20で合意できたということは成果としてとても大きかったと思います。世界がみんなでそこを目指そうという、北極星のようなものが日本のイニシアチブでできたということです。

また、気候変動では先進国と途上国の責任の差異を巡る対立のために議論が前に進まないことが往々にしてありますが、議論の入り口から途上国と先進国が同じビジョンを持ったわけで、今後国際的フレームワークを作っていく際の重要な出発点となり得ると思います。

国内においても、大阪サミットまでのプラ関係の新聞記事は、最後に必ず、「でも、プラ憲章に日本は参加していません」で終わっていました。しかし、この大阪ブルー・オーシャン・ビジョンに合意した後は、最後は、「日本は大阪ブルー・オーシャン・ビジョンを提唱して合意した」で終わるようになって、ネガティブなトーンからポジティブなトーンになってきたというのは象徴的な出来事であったという気がします。国民のレベルでも、海洋プラスチックごみが気候変動と並ぶ大きな地球環境問題だということが市民権を得るようになったのではないかという気がします。

G20大阪サミットのその後ですけれども、G20やG7で合意しても、それきりになってしまうということも多いので、大阪で合意されたことが言わば死文化することを非常に懸念しました。大阪での合意を持続的なものにしなければいけないということで、日本の議長国の期間があと半年残っていましたので、10月にフォローアップ会合を行い、各国に実施枠組に基づく報告をしてもらいました。さらに、次の議長国のサウジアラビアとの橋渡しも行いました。サウジアラビアのG20でも、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの重要性にしっかりと言及した上で、2回目の各国の報告をしてもらいました。今年(2021年)のG20イタリアサミットでも、せっかく合意したことを継続、実施するのが重要と考えています。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの賛同国は、今(2021年3月時点)は86か国・地域と、G20の20か国から比べると何倍にも拡大しています。さらに最終的には大阪で合意したことをグローバルな枠組みに発展させていきたいという思いがあるものですから、来年(2022年)のUNEA5.2に向けて、議論を進めています。

その一方、ヨーロッパを中心に「グローバル・アグリーメント」を作るべきという動きが出てきています。私の個人的な考えとしては、その最終形が法的拘束力のある条約であるかどうか、というよりも、まず何をやるのかということをしっかり詰めるべきではないかと思っています。何をやるのかが決まれば、それを担保するためには条約が必要なのか、それともそこまで必要ないのかという議論になる。最初から条約と言ってしまうと、そこで構えてしまう国が出てくる可能性があるものですから、そういうアプローチが良いのではと思っています。

国際的な枠組みについて実際にその内容を議論し始めると議論百出で、そんなに簡単にはまとまりません。ただし、今まで積み重ねてきたものもありますし、この分野で日本はしっかりリードを取ってきた実績も生かしながら頑張っていくべきだと思います。全ての国が海ごみは解決す

べき問題であるということについては一致していると思いますので、何らかの良い合意ができるベースは十分にあるのではないかと思います。

◆ 現在の海洋プラスチックごみ対策の評価と課題

今回、「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が成立して、ライフサイクルの上流から下流まで対策を採る、言わば大阪ブルー・オーシャン・ビジョンのコンセプトを体現したものができてきています。ヨーロッパ型とちょっと違った日本型の対応策の枠組みができたのは大きな進歩だろうと思います。また、途上国支援やモニタリングなども着々と進んでいます。

マイクロプラ対策は、今後大きな課題になると思います。大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの達成という観点から見ても、一度環境中に排出されると回収できないので、大きな課題になり得るので注意が必要な問題だと思っています。

◆ 海洋プラスチック汚染対策室設置と日本の環境行政の変化

G20 対応は地球環境局でやっていたのですが、地球環境局は海洋プラスチックごみの色んな知見を集積しているわけではないので、これを持続的に、しかも国内外一体的に進めていくのは、必ずしも地球環境局が適任ではないだろうと思います。海洋汚染という切り口であれば水・大気環境局、資源循環や廃棄物、プラごみという切り口であれば環境再生・資源循環局が窓口になります。ただし、入り口は違うけれども、両局が協力していくという体制が良いだろうということで、新たな体制



小野 洋 氏

になりました。専門の海洋プラスチック汚染対策室を水・大気環境局に設置し、国内の対策と国際的な対応を一体的に、しかも継続的にやっていける体制が立ち上がりました。

日本の環境行政の変化に及ぼした影響について、個人的に思うことを言うと、環境行政の歴史で廃棄物の問題はどちらかというとローカルな話であって、国際的に一致協力してどこまでやるのかということに関しては必ずしも腰は定まっていなかった気がします。これまではそれぞれの国で一生懸命取り組むという話だったのが、海洋プラスチックごみがグローバルな海の汚染の話と認識され、世界で協力して取り組まなければならないということに変わったので、廃棄物やサーキュラーエコノミー（循環経済）についてもグローバルに取り組むというように変化してきているということです。特に欧州を中心にサーキュラーエコノミーを国際標準にしようとする動きなど、その変化は結構大きいと思うのが1つです。あとは、プラスチックの生態系や人間の健康

への影響という話は廃棄物行政では今まではさほど注目されていなかったもので、どのような強度で取り組むのかという共通理解がなかったと思います。しかし、マイクロプラが将来、生態系へ大きな影響を及ぼすのではないかとということも段々分かってきて、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンで明記したようにゼロにしなければいけないという合意になってきたわけです。プラごみ問題や資源循環問題に取り組む上でも1つの明確なゴールができたというのは大きいと思います。

ちょっと気をつけなければならないのは、プラさえなくせば良いという議論は少し違うと思いますし、そこに焦点が当たりすぎているということは若干危惧しています。プラ以外の紙でも有機物であっても、海ごみを出さないようにしなければならない。プラ以外なら良いということではありません。それからもう1つ、やはりごみ処理をきちんと実施するということが非常に重要です。先進国だけで議論しているのであれば、ごみ処理は当たり前として生産の方に焦点が移っていくということは良いと思います。ただし、途上国も同じように考えて、基本的なごみ処理ができていない状態で上流対策をしても駄目です。ごみ処理というのは、海洋汚染だけではなく、衛生問題など色々な環境問題とも関係して非常に重要なので、特に途上国はごみ処理をまずしっかり実施するというのを考えていかなければならないと思います。国の発展段階や状況によっては、どの段階を一番先に取り組むべきか、優先順位は違ってきますので、各国ごとによく考える必要があります。

◆ 環境省職員に向けて 次は G20 大臣会合の単独開催を

軽井沢での閣僚会合では、サブスタンスに加え、エネルギーと環境で合わせて40人規模の大臣を迎えるロジは本当に大変でしたが、環境省を挙げてG20をホストしたということは組織としての大きな経験になりました。次の20年後に今度は環境大臣会合の単独開催をぜひやってほしいと思います。他省と合同開催というのも1つ大きな経験になり、エネ庁や経産省の考え方もより良く理解できるようになり良かったなと思います。ぜひこの経験を生かして、引き続きリーダーシップをとっていただけることを期待しています。

— 了 —

話し手 小野 洋 氏 環境省地球環境局長

1987 年 厚生省入省、2017 年 環境省大臣官房審議官（国際交渉担当）、2019 年 水・大気環境局長、2020 年より現職。

（所属・役職はインタビュー時点のもの。）