

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1341 (2026. 2.19)

プラスチック条約交渉

—交渉の経緯と対立の構図—

はじめに

I プラスチック汚染の現況

1 プラスチックの生産量と環境
への流出量

2 プラスチック汚染への対応策

II プラスチック関連の既存の条約

III 条約交渉開始までの経緯

1 第1回～第4回国連環境総会
(2014～2020年)

2 G7/G20における議論

3 第5回国連環境総会(2021～
2022年)

IV 条約交渉の動向

1 交渉経緯の概要と対立の構図

2 2024年12月1日の議長案

3 INC-5.1及びINC-5.2の決裂

おわりに

キーワード：プラスチック汚染、マイクロプラスチック、海洋ごみ、資源循環
(サーキュラーエコノミー)、リサイクル

- 2010年代に入ってから、海洋に流出したプラスチックによる汚染が注目されるようになった。特に、大きさが5mm以下のマイクロプラスチックは、海洋生物や人間の体内に取り込まれ、健康に悪影響を及ぼす可能性がある。
- この問題に対処するため、国連環境総会は、プラスチックのライフサイクル全体にわたる対応をとるための条約（法的拘束力を有する国際文書）を策定するための交渉を開始すると2022年3月に決議した。
- この交渉は2022年11月に開始されたが、厳しい規制を支持する先進国や島嶼国などと、それに反対する産油国やロシア、中国、インドなどの見解が激しく対立し、交渉は決裂を繰り返している。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

農林環境課長 福田 肇

第1341号

はじめに

プラスチックは、安価で軽量、耐久性に優れ加工も容易な素材で、食品の包装や容器、ペットボトル、各種日用品、玩具、梱包材、自動車・船舶・航空機、電気製品、医療器具、合成繊維、建築部材など、非常に多様な用途に用いられている¹。現代社会にとってプラスチックは必要不可欠な存在と言っても過言ではない。一方、使用量が爆発的に拡大したこともあり、近年になってプラスチックの流出が環境や人間の健康に及ぼす悪影響が懸念されるようになった。このため、2022年に国連環境総会²は、プラスチックによる汚染を根絶するための条約交渉の開始を決定し、2024年末までの交渉妥結を目指して掲げた。しかし、交渉の場で明らかとなつたのは、汚染対策を重視する欧州諸国や島嶼（しょ）国と、強い規制が経済活動に与える打撃を危惧する産油国や中国、インドなどの間の見解の隔たりであった。結局、2024年末の会議は決裂し、2025年8月の交渉でも合意は形成できなかつた。

以下では、プラスチック汚染の現況とプラスチックに関わる既存の条約を概観した上で、プラスチック条約交渉の経緯を解説する。

I プラスチック汚染の現況

1 プラスチックの生産量と環境への流出量

プラスチックの主な原料は石油である。原油から精製されるナフサを加熱・分解してエチレンやプロピレンが作られ、更にそれらを化学的に結合させることでポリエチレンやポリプロピレンといったプラスチック・ポリマーが製造される。ポリマーは輸送や加工がしやすいよう数ミリ程度の粒状のプラスチック・ペレットに成形され、このペレットを加工することで各種のプラスチック製品が生み出される³。ポリマーは、石油からだけでなく、使用済みプラスチックからも作られ、前者は1次プラスチック・ポリマー、後者は再生ポリマーと呼ばれる。また、プラスチック製品の製造過程では、各種の化学物質が可塑剤、難燃剤、熱・光安定剤、着色剤などとして添加される。国連環境計画（UNEP）の報告書によれば、添加剤として使用される化学物質の種類は1.3万以上にも上り、そのうち少なくとも3,200種類が人間の健康や環境に悪影響を及ぼす可能性があるとされる⁴。

プラスチックは物理的・化学的に劣化しにくく、数十年、数百年にわたって環境中に廃棄物として残留する可能性がある。既に1970年代には河川や海洋へのプラスチック流出が懸念されるようになっていたが、2010年代に入ってプラスチック汚染に関する研究が蓄積され世界的

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2026年1月30日である。

¹ プラスチックの種類と主な用途については、次を参照。日本プラスチック工業連盟「暮らしの中のいろいろなプラスチック」2015.3. <https://www.jpif.gr.jp/learn/pamphlet/doc/pamphlet_plastic-in-life.pdf>

² 2012年の国連持続可能な開発会議において創設が決定された会議で、環境問題を扱う国連機関である国連環境計画（UNEP）の最高意思決定機関と位置付けられている。United Nations Environment Programme (UNEP), “About the United Nations Environment Assembly.” <<https://www.unep.org/environmentassembly/about-united-nations-environment-assembly>>

³ プラスチック循環利用協会『プラスチックリサイクルの基礎知識 2025』2025, p.12. <<https://www.pwmi.or.jp/pdf/pafl.pdf>>; 保坂直紀『海洋プラスチック—永遠のごみの行方—』KADOKAWA, 2020, pp.110-111.

⁴ United Nations Environment Programme (UNEP), *Chemicals in Plastics: A Summary and Key Findings*, 2023, pp.7-12. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/42505/Chemicals-in-plastics_Summary.pdf>

な関心を集めるようになった⁵。プラスチック汚染との関連で取り上げられることが多いのが、マイクロプラスチックである。マイクロプラスチックとは、一般に大きさが 5mm 以下のプラスチックを指す。一部のペレットや、洗顔料・化粧品などに添加される極めて微細なマイクロビーズなど、意図的に製造されたものは 1 次マイクロプラスチック、プラスチック製品が損耗・破碎などにより 5mm 以下となったものは 2 次マイクロプラスチックと呼ばれる⁶。マイクロプラスチックは生物の体内に取り込まれやすく、回収も容易ではない。

プラスチックの生産が本格化したのは 1950 年頃である。経済協力開発機構（OECD）の推計によれば、1950 年に 200 万トンであったプラスチックの生産量は、2019 年には 230 倍の 4 億 6000 万トンへと増加した。プラスチック規制が現状維持にとどまれば、2060 年の生産量は 12 億 3100 万トンとなり、廃棄量も 2019 年の 3 億 5300 万トンが 2060 年には 10 億 1400 万トンに増大する⁷。また、世界経済フォーラムの 2016 年の報告書によれば、世界の石油消費量の約 6% がプラスチック生産に費やされており、これは航空部門の消費量に匹敵する⁸。

環境に流出するプラスチックは 2019 年で 2200 万トンに上り、うち 12% がマイクロプラスチックに分類される。マイクロプラスチックの主な発生源は、タイヤや路面標示の摩耗、ペレットの流出事故、合成繊維の洗濯である⁹。プラスチックの廃棄量が多い国は、順に中国、米国、インド、ブラジル、メキシコ、日本など人口・経済規模の大きな国であるが、環境流出の主因である適切に処理されない廃棄の量で見ると上位は順に中国、インド、ロシア、ブラジル、イラン、メキシコ、ベトナムとなり、ごみ処理設備が整備されている先進国の多くは下位に位置する¹⁰。世界の総廃棄量の約 4 割が適切に処理されていないとの推計も存在する¹¹。

環境に流出したプラスチックの多くは、河川を経由して海洋に蓄積される。UNEP の推定では、2016 年に海洋に流出したプラスチックは 900 万～1400 万トン、海洋に蓄積されているプラスチックの総量は約 7500 万～1 億 9900 万トンである¹²。海洋中のプラスチックは、生物に絡まつたり、誤飲・誤食されたりすることにより、多様な生物に致死的な害を及ぼす¹³。また、プラスチック製品に元から有害な化学物質が添加されている場合があることに加え、PCB（ポリ塩化ビフェニル）等の海水中の有害物質がプラスチックに吸着する場合もあり、これらがマイクロプラスチックになると生物の体内に取り込まれてしまう。ただし、マイクロプラスチックや有害化学物質が生物濃縮されるのか、生物にどのような影響を及ぼすのかについては、科学

⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, 2022, p.17. <<https://doi.org/10.1787/de747aeef-en>>

⁶ 日本学術会議健康・生活科学委員会・環境学委員会合同環境リスク分科会「提言 マイクロプラスチックによる水環境汚染の生態・健康影響研究の必要性とプラスチックのガバナンス」2020.4.7, pp.1-2. <<https://www.scj.go.jp/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t288-1.pdf>>; 五十嵐敏郎「マイクロプラスチックの実態と解決案」『マテリアルライフ学会誌』31(1), 2019.3, p.2.

⁷ OECD, *Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060*, 2022, pp.22, 26, 29. <<https://doi.org/10.1787/aaledf33-en>>

⁸ World Economic Forum, *The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics*, 2016, p.7. <https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf>

⁹ OECD, *op.cit.(5)*, p.21; Pew Charitable Trusts and SYSTEMIQ, *Breaking the Plastic Wave: A Comprehensive Assessment of Pathways towards Stopping Ocean Plastic Pollution*, 2020, p.90. <<https://www.systemiq.earth/breakingtheplasticwave/>>

¹⁰ EA for Impact, *Plastic Overshoot Day 2025 Report*, 2025, pp.20-21. <https://plasticovershoot.earth/wp-content/uploads/2025/09/EA_POD_report_2025_HD.pdf>

¹¹ Pew Charitable Trusts and SYSTEMIQ, *op.cit.(9)*, pp.25-26.

¹² UNEP, *From Pollution to Solution: A Global Assessment of Marine Litter and Plastic Pollution*, 2021, p.14. <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36963/POLSOL.pdf>>

¹³ *ibid.*, pp.22-23; Pew Charitable Trusts and SYSTEMIQ, *op.cit.(9)*, pp.27-28.

的知見が蓄積されておらず不明な点が多い¹⁴。人間も、マイクロプラスチックを取り込んだ生物や飲料水中・空気中のマイクロプラスチックを摂取しているが、健康への影響は定かではない¹⁵。

2 プラスチック汚染への対応策

プラスチックの利便性を考慮すれば、その全面的な禁止は実現可能性に乏しい。また、途上国の経済発展に伴いプラスチックの使用量が増大することは、ほぼ不可避である。そのため、先進国など一部の国による取組や、適切な処理・廃棄に的を絞った対策では、プラスチック汚染を止めることはできず、全ての国がプラスチックのライフサイクル全般にわたる取組を行うことが必要と指摘されることが多い¹⁶。

プラスチックのライフサイクルとは、原料調達・抽出（原油採取など）から、化学処理（原油精製、ポリマー生産など）、製品の生産・使用、廃棄までを指す¹⁷。ライフサイクルの上流における最も効果的な取組は、プラスチック生産量の削減である。しかし、それは石油消費量の減少を意味するため、産油国に経済的損失を与える可能性がある。また、安価に大量のプラスチックを入手することも難しくなるかもしれない。後述の条約交渉でも、この点が最大の論点となっている。他方、トウモロコシやサトウキビ等を原料とするバイオマス・プラスチックや、環境中で分解される生分解性プラスチックの利用拡大も、汚染防止に効果的である¹⁸。

同様に重要なのが、ライフサイクル下流の処理・廃棄と、資源を下流から上流へと循環させるリサイクルである。まず、適切な処理・廃棄を可能とするためのインフラが整備されていない途上国の現状を変える必要がある。その上で、再生利用されるプラスチックの量を増やし、新しいプラスチックの発生を抑制しなければならない。OECDの推計によれば、2019年に廃棄されたプラスチックのうちリサイクルされているのは僅か9%のみで、19%は焼却、50%は埋立、22%は環境への流出であった¹⁹。また、2019年のプラスチック生産量の93%は化石燃料（石油や天然ガスなど）から作られたもので、リサイクルによる再生プラスチックは6%、バイオマス・プラスチックは0.6%にすぎなかった²⁰。

なお、日本では廃棄プラスチック焼却時の熱エネルギーを発電等に利用することもサーマル・リサイクルとしてリサイクルの1つに位置付けられているが、焼却してしまうと資源を再活用することはできず、資源循環の輪が絶たれてしまう。また、焼却にはCO₂の排出が伴うといった問題もある。そのため、欧州等では、サーマル・リサイクルは熱回収と呼ばれ、リサイクルとは別カテゴリーに分類されている。リサイクルとして扱われるには、廃棄プラスチックを新

¹⁴ UNEP, *op.cit.*(12), pp.23-26; 磯辺篤彦『海洋プラスチックごみ問題の真実—マイクロプラスチックの実態と未来予測—』化学同人, 2020, pp.58-67, 112-119; 長谷川一幸・木村悠二「海洋マイクロプラスチック汚染問題の現状」『海洋生物環境研究所研究報告』27号, 2022.3, p15; 日本学術会議 前掲注(6), pp.3-9.

¹⁵ UNEP, *ibid.*, pp.32-37; World Health Organization, *Microplastics in Drinking-Water*, 2019. <<https://www.who.int/publications/i/item/9789241516198>>

¹⁶ OECD, *Policy Scenarios for Eliminating Plastic Pollution by 2040, 2024*, pp.24-35; Pew Charitable Trusts and SYSTEMIQ, *op.cit.*(9), pp.30-36.

¹⁷ Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, *Global Governance of Plastics and Associated Chemicals*, March 2023, p.40. <<https://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/Chemicalsinplastics/tabid/8335/Default.aspx>>

¹⁸ 鈴木良典「海洋プラスチック汚染の現状と対策」『レファレンス』829号, 2020.2, pp.15-16. <<https://doi.org/10.11501/11451656>>

¹⁹ OECD, *op.cit.*(5), p.19.

²⁰ OECD, *Climate Change and Plastics Pollution: Synergies between Two Crucial Environmental Challenges*, 2023, p.7. <<https://doi.org/10.1787/5e0bfe87-en>>

たな製品の原料等に変えるマテリアル・リサイクル及びケミカル・リサイクルのみである²¹。

II プラスチック関連の既存の条約

プラスチック規制に特化した条約はまだ存在しないが、プラスチックにも一定の規制が及ぶ条約は存在する。まず、国連海洋法条約は、第194条において、海洋環境の汚染を防止・軽減・規制する一般的な義務を締約国に課している²²。ただし、具体的な物質名などは明記されていない。次に、バーゼル条約は、有害廃棄物の国境を越える移動を規制している。当初から、特定の有害物質に汚染されたプラスチックも規制対象であったが、2019年の附属書改正により、汚染されたプラスチックの輸出には相手国の同意が必要となることが明記された²³。

船舶を発生源とする環境汚染の防止を目的とするマルポール条約も、2011年の改正によりプラスチックを対象とすることが明記された。同条約の附属書Vは、「合成繊維製のロープ及び漁網、プラスチック製のごみ袋等のすべてのプラスチック類の海洋への投入による処分」を明示的に禁止している²⁴。また、廃棄物の海洋投棄を規制するロンドン議定書も、原則としてあらゆる廃棄物の投棄を禁止している²⁵。

このように、既存の条約は、プラスチックの廃棄段階について、それも特定の状況下においてのみ、一定の規制を課すものである。こうした措置ではプラスチック汚染に対処することが難しいため、生産段階なども含むプラスチックのライフサイクル全体を対象とする新たな条約が求められるようになった。

III 条約交渉開始までの経緯

1 第1回～第4回国連環境総会（2014～2020年）

2014年6月の第1回国連環境総会では、ノルウェーが提出した決議案「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック」が採択された。この決議は、海洋中のマイクロプラスチックが生物多様性、海洋生態系、人間の健康に悪影響を及ぼす可能性に言及し、「プラスチック及びマイクロプラスチックの資源効率の高い利用及び適切な管理を促進するよう政府及び民間セク

²¹ 笹尾俊明『循環経済入門—廃棄物から考える新しい経済—』岩波書店、2023、p.121。日本では、2024年のプラスチックのリサイクル率は88.9%であるが、サーマル・リサイクルを除くと22.3%に低下する（プラスチック循環利用協会『2024年プラスチック製品の生産・廃棄・再資源化・処理処分の状況—マテリアルフロー図—』2025.12, pp.8-9.<<https://www.pwmi.or.jp/pdf/panf2.pdf>>）。欧州でも状況はほぼ同様で、2022年のリサイクル率は26.9%である（Plastics Europe, *Circular Economy for Plastics: A European Analysis*, March 2024, pp.20-21. <<https://plasticseurope.org/knowledge-hub/the-circular-economy-for-plastics-a-european-analysis-2024/>>）。

²² 正式名称は「海洋法に関する国際連合条約」（平成8年条約第6号）。

²³ 条約の正式名称は、「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」（平成5年条約第7号）。改正の詳細は、次を参照。根津正志「バーゼル条約第14回締約国会議（COP14）における附属書改正等の概要」『環境管理』55(8), 2019.8, pp.50-53; 大野慶「バーゼル条約等におけるプラスチック対策の国際展開」『廃棄物資源循環学会誌』30(2), 2019, pp.98-105.

²⁴ 条約の正式名称は、「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」（昭和58年条約第3号）。改正の詳細は、次を参照。古畑真美「プラスチック汚染への国際法政策的対応と課題—北極域への示唆—」『廃棄物資源循環学会誌』34(1), 2023, p.4; 濱田真「海洋プラスチックごみに対する国際法規範の展開—海上での規制から陸の規制へ—」『海事交通研究』71号, 2022, p.44; 中村秀之「MARPOL73/78による海洋ごみ問題への対応—附属書Vの概要と最近の動向—」『環境管理』58(3), 2022.3, pp.35-38.

²⁵ 条約の正式名称は、「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の1996年の議定書」（平成19年条約第13号）。

ターに奨励」するものであった。また、プラスチック汚染の影響についてはまだ不明な点も多いことを踏まえ、予防原則の重要性も確認された。決議は、予防原則を初めて確認した国際文書である1992年の環境と開発に関するリオ宣言の言葉を引いて、「深刻又は不可逆的な損害を及ぼすおそれのある場合には、完全な科学的確実性がないことを理由として環境悪化防止のための費用対効果の高い措置を先送りすべきではない」と述べている²⁶。

2015年9月には、国連持続可能な開発サミットが開催され、持続可能な開発目標（SDGs）が採択された。プラスチック汚染に関連する目標としては、2025年までのあらゆる種類の海洋汚染の防止と大幅削減（目標14.1）、2020年までの化学物質・廃棄物の大気・水・土壤への放出の大幅削減（目標12.4）、発生防止・削減・リサイクル・再使用による2030年までの廃棄物の大幅削減（目標12.5）などがある²⁷。これらの目標は、2016年5月の第2回国連環境総会で採択された海洋プラスチック関連決議の序文でも再確認された。また、この決議には、廃棄物管理の能力構築を目的とする途上国への資金援助の検討や、パーソナルケア製品や工業用研磨剤などの製品への1次マイクロプラスチックの使用の段階的廃止と無害な代替物質への置換えの推奨なども盛り込まれた²⁸。

2017年12月の第3回国連環境総会では、「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチックに対処する上での障害とオプションを検討する」専門家グループの設置が決定された。検討事項には、法的拘束力を有するアプローチ（条約等）というオプションも含まれる²⁹。専門家グループの検討結果は2019年3月の第4回国連環境総会に報告される予定であったが、議論を継続し第5回国連環境総会に報告することとなった³⁰。また、第4回国連環境総会では、新たに使い捨てプラスチックに関する決議が採択され、代替品開発の促進や資源効率のよい製品設計・生産・使用などを各国に促した³¹。

この頃には、先進国から大量の廃棄プラスチックを輸入し処理していた中国や東南アジア諸国が一斉に輸入規制に踏み切ったことも注目を集めた。まず、2017年に約700万トンの廃棄プラスチックを受け入れていた中国が、同年末に輸入規制を強化し、2018年には輸入を完全に禁止した。この措置により、日本から中国への輸出量も、2014年の約95万トンが2018年には約5万トンにまで減少した³²。中国に代わって廃棄プラスチックを受け入れるようになったのが東南アジア諸国であったが、輸入量の急増に対処できず、タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム、マレーシア等も相次いで輸入を規制・禁止した³³。

国連環境総会の専門家グループは、2018年から2020年にかけて4回の会合を行い、2020年11月に議長総括文書を作成している。会合では、条約交渉の開始を勧告すべきとの意見も多かつ

²⁶ UN Doc. UNEP/EA.1/10, "Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at Its First Session," 2 September 2014, pp.36-37, 64.

²⁷ UN Doc. A/RES/70/1, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," 21 October 2015, pp.22-23.

²⁸ UN Doc. UNEP/EA.2/Res.11, "Marine Plastic Litter and Microplastics," 4 August 2016, paras.7, 17.

²⁹ UN Doc. UNEP/EA.3/Res.7, "Marine litter and microplastics," 30 January 2018, para.10.

³⁰ UN Doc. UNEP/EA.4/Res.6, "Marine Plastic Litter and Microplastics," 28 March 2019, para.7.

³¹ UN Doc. UNEP/EA.4/Res.9, "Addressing Single-Use Plastic Products Pollution," 28 March 2019, paras.4, 5.

³² 「廃プラ、先進国に滞留 中国が輸入禁止 周辺国も反発」『日本経済新聞』2019.9.22.

³³ 遠藤真弘「廃プラスチックの輸出入をめぐる状況」『レファレンス』829号, 2020.2, pp.63-64. <<https://doi.org/10.1501/11451658>>; 柏瀬あすか「廃プラスチック貿易の規制動向とバーゼル条約」『化学物質管理』5(10), 2021.5, pp.41-42, 45-46.

たが、具体的行動の提案は権限外として反対する声も存在した³⁴。その結果、文書は各種のオプションを優劣は付けずに列記するものとなった。ただし、提示されたオプションの中には法的な国際合意の新設が含まれ、そこでは、プラスチックに関する世界及び国別の削減目標、製品設計の基準、回避可能なプラスチック製品の段階的廃止、国・地域別の行動計画の策定促進、科学的知見の共有などを扱うべきであるとされた³⁵。

2 G7/G20における議論

国連環境総会と歩調を合わせる形で、G7 及び G20 でもプラスチック汚染に関する議論が進展した。2015年6月のG7エルマウ・サミットでは、前年の第1回国連環境総会での議論を踏まえ、G7として初めてプラスチック問題が取り上げられた。首脳宣言は、「海洋環境の保護」の項で「海洋ごみ、特にプラスチックごみが世界的課題をもたらしていることを認識する」と述べ、附属書に「海洋ごみ問題に対処するためのG7行動計画」を盛り込んだ。行動計画は、廃棄物の適切な管理・発生抑制やリサイクルの促進のみならず、マイクロビーズの自発的な段階的廃止や途上国に対する経済的支援にも踏み込んでいる³⁶。

G20には、適切に処理されていないプラスチックの主要排出国である中国、インド、ロシア、ブラジル、メキシコや産油国のサウジアラビアも含まれる。これらの国は、条約交渉では厳しい規制に消極的な姿勢を示し欧州諸国と対立することになるが、G20の場ではこうした光景は余り見られなかった（もっともG20の合意に法的拘束力はない）。2017年7月のG20ハノーバー・サミットは、初めて海洋ごみ問題を本格的に取り上げ、「海洋ごみG20行動計画」を採択した。この計画は、廃棄プラスチックの主要な発生源として、廃棄物管理の欠陥だけでなく「持続不可能な生産・消費パターン」を挙げ、「確実な科学的証拠の不在が不作為の言い訳として受け入れられることはもはやない」と宣言する。その上で、廃棄プラスチックの削減・再使用・リサイクル（Reduce, Reuse, Recycle: 3R）を促進し、マイクロビーズ及び使い捨てプラスチック袋の使用の大幅削減を目指すとしている³⁷。

2018年6月のG7シャルルボワ・サミットでは、「シャルルボワ・ブループリント」と「海洋プラスチック憲章」が策定された。ブループリントは、生態系、地球温暖化の影響、漁業資源など海洋に関する広範な問題を扱ったもので、プラスチックについては過去のG7によるコミットメントを再確認するのみであった³⁸。一方、憲章には、2030年までに全てのプラスチックを再使用・リサイクル（それらが不可能な場合にはエネルギー等で回収）できるようにする、2030年までにプラスチック製品におけるリサイクル素材の使用を少なくとも50%増加させるといった数値目標も盛り込まれた。ブループリントは7か国全てにより承認されたが、日本と米国は憲章を承認しなかった。日本政府は、憲章の「目指す方向性は共有するものの……国民生活や国民経済への影響を慎重に検討し、精査する必要があるため」参加を見送ったと説明し

³⁴ UN Doc. UNEP/AHEG/4/7, "Report on the Work of the Ad Hoc Open-Ended Expert Group on Marine Litter and Microplastics at Its Fourth Meeting," 18 November 2020, Annex para.23.

³⁵ *ibid.*, Annex para.22.

³⁶ "Leaders' Declaration, G7 Summit," 7-8 June 2015, p.14. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000084020.pdf>>; "Annex to the Leaders' Declaration G7 Summit," 7-8 June 2015, pp.8-9. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000084023.pdf>>

³⁷ "G20 Action Plan on Marine Litter," July 2017, pp.1, 3. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000272290.pdf>>

³⁸ "Charlevoix Blueprint for Healthy Oceans, Seas and Resilient Coastal Communities," June 2018, pp.4-6. <<https://www.mofa.go.jp/files/000373849.pdf>>; "Ocean Plastics Charter," June 2018. <<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/ocean-plastics-charter.html>>

ている³⁹。

この日本政府の姿勢は批判も受けたが、2019年6月のG20大阪サミットでは、議論を主導し「G20大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を首脳宣言に盛り込んだ。このビジョンは、「改善された廃棄物管理と革新的解決法」を含む「包括的なライフサイクル・アプローチ」を通じて海洋プラスチックごみの追加的発生を2050年までにゼロにするとの目標を掲げている⁴⁰。また、同時に「G20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」も策定された。実施枠組は「G20海洋ごみ行動計画」に沿った具体的行動を促進するものとの位置づけで、各国の取組に関する情報共有、技術的な能力開発への協力等の国際協力、産業界との連携、科学的知見の共有などを奨励している⁴¹。なお、2050年までにゼロとの目標は、G7の枠組みでは、条約交渉開始後の2023年5月に開催されたG7広島サミットにおいて、2040年までに前倒しすることが合意された⁴²。

3 第5回国連環境総会（2021～2022年）

新型コロナウイルス感染症の流行を受け、第5回国連環境総会は2021年2月にまずオンラインで開催し、本格的な議論を2022年2～3月の対面式の再開会合で行うこととなった。オンライン会合では、ドイツ、エクアドル、ガーナの3か国が、海洋ごみとプラスチック汚染に関する新たな国際合意に向けて、2021年第3四半期末に閣僚会合を開催すると表明した⁴³。また、同年7月のG20環境大臣会合では、「新たな世界的合意」に向けた「決定的な一步を踏み出すことを目指して」国連環境総会での議論に「全目的に関与する」ことが確認された⁴⁴。

2021年9月に行われた閣僚会合では、「野心的目標を伴った新たな国際合意を実現するため、第5回国連環境総会再開会合において海洋ごみとプラスチック汚染に関する政府間交渉委員会を創設する」ための行動が必要と表明する閣僚声明が発表された。この声明は、予防原則に基づき、新しく生産されるプラスチックの削減を含む「プラスチックのライフサイクル全体」を通じた措置に関する合意を形成すべきとしている⁴⁵。欧州諸国や日韓豪加NZを含む76か国が閣僚声明に賛同したが、米中露印や産油国はこれに加わらなかった⁴⁶。

閣僚会合では、政府間交渉委員会を設置するための国連環境総会決議案も検討された。この決議案はペルーとルワンダにより提出されることになるが、プラスチックの生産段階や製品設

³⁹ 「衆議院議員初鹿明博君提出海洋プラスチック憲章に関する質問に対する答弁書」（平成30年6月22日内閣衆質196第386号）。なお、中川雅治環境相（当時）は産業界と調整する時間が足りなかつたとも述べており、日本プラスチック工業連盟は、サーマル・リサイクルがリサイクルとしてみなされるか不明であるため数値目標には同意できなかつたと説明している。環境省「中川大臣記者会見録」2018.6.12. <<https://www.env.go.jp/annai/kaiken/h30/0612.html>>；「プラスチックごみの海洋汚染 危機感ない日本政府」『毎日新聞』2018.7.17.

⁴⁰ “G20 Osaka Leaders’ Declaration,” June 28-29, 2019, para.39. <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html>

⁴¹ “G20 Implementation Framework for Actions on Marine Plastic Litter,” June 29, 2019. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/pdf/documents/en/annex_14.pdf>

⁴² “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” May 20, 2023, para.23. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/hiroshima23/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf>

⁴³ UN Doc. UNEP/EA.5/25, “Proceedings of the United Nations Environment Assembly at Its Fifth Session,” 24 February 2021, para.63.

⁴⁴ “G20 Environment Communiqué Final,” July 2021, para.16. <<https://www.env.go.jp/content/900517780.pdf>>

⁴⁵ Ministerial Conference on Marine Litter and Plastic Pollution, “Ministerial Statement,” September 2, 2021, paras.4, 5, 7. <https://conferencemarinelitterplasticpollution.org/cm4all/uproc.php/0/Ministerial%20Statement_final.pdf>

⁴⁶ Ministerial Conference on Marine Litter and Plastic Pollution, “Endorsements 2021.” <<https://conferencemarinelitterplasticpollution.org/Conference-2021/Endorsements-2021/>>

計に対処すると明記するなど、目標水準の高いものであった⁴⁷。日本政府は閣僚声明に賛同したもの、目標が高すぎると多くの国の同意が得られないと考え、具体的な対策の在り方は各国に委ねる選択肢も含まれる決議案を国連環境総会に提出した⁴⁸。2022年2~3月の再開会合で実際に採択された決議「プラスチック汚染を終わらせる 法的拘束力を有する国際文書に向けて」は、両案の要素を取り入れたものである。決議はまず、「プラスチックのライフサイクル全体に対応する包括的アプローチに基づく」法的拘束力を有する国際文書を策定するため、「2024年末までに作業を完了させるという野心を持ち……政府間交渉委員会を招集する」ことを決定した。さらに、国際文書には、「特に製品設計及び環境上適切な廃棄物管理を通じたプラスチックの持続可能な生産と消費の促進」や、各国が自ら定める国別の行動計画の策定、国際的な技術支援・移転と資金援助などに関する規定を盛り込むものとされた⁴⁹。

IV 条約交渉の動向

1 交渉経緯の概要と対立の構図

プラスチック条約を策定するための政府間交渉委員会（Intergovernmental Negotiating Committee: INC）は、第1回会合（INC-1）が2022年11月28日～12月2日にウルグアイのパンタ・デル・エステで、INC-2が2023年5月29日～6月2日にフランスのパリで、INC-3が2023年11月13～19日にケニアのナイロビで、INC-4が2024年4月23～29日にカナダのオタワで開催された。各会合では各国が見解を表明し、それらをまとめた文書が作成されている。この段階の文書は条約案というよりも、各国の多様な見解を列記したものであった（後述）。

交渉妥結を目指して韓国の釜山で2024年11月25日～12月1日に開催されたINC-5.1では、議長の私案という形で初めて条文形式に整理された文書が示された。しかし、合意を形成することはできず、2024年末までの作業完了という目標は達成できなかった。2025年8月5～14日にはスイスのジュネーブでINC-5.2が開催されたが、ここでも各国の見解が対立し、議論は次回以降の会合に持ち越された。

交渉の主な焦点は、①1次プラスチック・ポリマーの生産を制限するか、②悪影響の懸念される化学物質を含むプラスチックや使い捨てプラスチックを規制するか、③先進国から途上国への資金援助のための新たな基金を設立するかの3つである⁵⁰。規制推進派は、環境問題に意欲的な欧州諸国や、海洋ごみの被害を受けやすい島嶼国、廃棄物処理設備が未整備でプラスチック問題への対応能力に不安のあるアフリカ諸国などである。一方、中東の産油国、中国、インド、ロシアなどは、プラスチックの生産などの規制には反対している⁵¹。

規制推進派は、条約交渉が始まる直前の2022年8月に、2040年までのプラスチック汚染根

⁴⁷ “Draft Resolution on an Internationally Legally Binding Instrument on Plastic Pollution,” p.5. <https://conferencemari nelitterplasticpollution.org/cm4all/uproc.php/0/UNEA5.2%20Global_Agreement_.pdf?cdp=a&_=17ba640bc3b>

⁴⁸ 環境省「山口大臣記者会見録」2021.12.7. <<https://www.env.go.jp/annai/kaiken/r3/1207.html>>; 赤堀毅「プラスチック汚染対策—条約化めざす日本の取組—」『外交』76号, 2022.11/12, p.119.

⁴⁹ UN Doc. UNEP/EA.5/Res.14, “End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument,” 7 March 2022, paras.1, 3.

⁵⁰ 環境省「プラスチック汚染に関する法的拘束力のある国際文書（条約）の策定に向けた第3回政府間交渉委員会の結果概要」2023.11.21. <https://www.env.go.jp/press/press_02425.html>

⁵¹ 中村健太郎「INC-5の開催結果とプラスチック汚染防止条約交渉の動向」『環境管理』61(2), 2025.2, p.6; 粟生木千佳ほか「プラスチック汚染に関する政府間交渉委員会（INC）—これまでの議論と今後の展望—」『IGES Briefing note』2024.7, p.6. <<https://www.iges.or.jp/jp/pub/inc4discussion/ja>>

絶を目指す国家による高野心連合（High Ambition Coalition: HAC）を結成した。この動きを主導したのはルワンダとノルウェーで、英独仏、スイス、フィンランド、スウェーデン、韓国、ペルー、チリなど18か国がこれに加わった。日本も2023年5月にHAC参加を表明するなど、参加国は徐々に拡大し、2026年1月時点では75か国となっている⁵²。HACは、INC-2に際しての閣僚声明において、1次プラスチック・ポリマーの生産・消費の抑制・削減、不必要的プラスチックや懸念される化学物質を含むプラスチックの規制・根絶、マイクロプラスチックを含むプラスチックの環境への放出の根絶、意図的に製品に添加されたマイクロプラスチックやプラスチック・ペレットの放出への対処などに関する法的拘束力のある条項を求めており⁵³。ただし、HACも一枚岩ではなく、日本などは、合意形成を優先し、強い規制を世界一律に課すよりも、各国の事情に応じた取組を可能とする枠組みを支持している⁵⁴。

一方、サウジアラビア、クウェート、イラク、イラン、ロシア、カザフスタンなどは、条約交渉で同志グループ（Like-Minded Group）を自称し、厳しい規制、特に生産段階の規制に反対している。多くは産油国で、背景には石油の需要低下への懸念が存在する。サウジアラビアやクウェートなどの湾岸協力理事会諸国は、INC-3において、人間の生活や貿易、経済成長に対するプラスチックの貢献を強調し、経済的・社会的な悪影響を及ぼす措置は回避すべきだと訴えた⁵⁵。また、プラスチックの大消費国・廃棄国で厳しい規制への対応が負担となり得るインドや中国も、同志グループの声明に名を連ねるときがある⁵⁶。例えば、インドはINC-5.2において、汚染対策は各国の状況に応じて実施すべきものであり、1次プラスチック・ポリマーの生産規制や特定のプラスチックの段階的廃止期限の設定には反対すると表明している⁵⁷。

資金援助をめぐっては、途上国がプラスチック問題に特化した基金の新設を求める一方で、それに難色を示す先進国も存在する。ただし、先進国も資金援助自体に反対しているわけではなく、地球環境ファシリティ（GEF）信託基金などの既存基金の活用を主張している⁵⁸。ここで重要な原則が「共通だが差異ある責任」（Common But Differentiated Responsibilities）である。現在の環境汚染の多くは経済発展で先行した先進国が生み出したものであり、先進国と同等の義務や規制を後発国に課せば発展が阻害されるおそれがある。そのため、1992年のリオ宣言は、「諸国は共通だが差異ある責任を有し、先進国は持続可能な発展の国際的追求において

⁵² 環境省「プラスチック汚染対策の条約策定交渉に関する高野心連合への我が国の参加」2023.5.26. <https://www.env.go.jp/press/press_01684.html>; High Ambition Coalition to End Plastic Pollution, “Press Release: Countries Aim to End Plastic Pollution by 2040,” 22 August 2022. <<https://hactoendplasticpollution.org/press-release-countries-aim-to-end-plastic-pollution-by-2040/>>

⁵³ High Ambition Coalition to End Plastic Pollution, “High Ambition Coalition Joint Ministerial Statement INC-2,” 26 May 2023. <<https://hactoendplasticpollution.org/high-ambition-coalition-joint-ministerial-statement-inc-2/>>

⁵⁴ 環境省 前掲注(50)

⁵⁵ UN Doc. UNEP/PP/INC.3/5, “Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment, on the Work of Its Third Session,” 1 December 2023, para.50.

⁵⁶ Daniel Bodansky, “The UNEP Plastics Negotiations: Is There a Will and a Way?” *EJIL:Talk!*: Blog of the European Journal of International Law, October 8, 2025. <<https://www.ejiltalk.org/the-unep-plastics-negotiations-is-there-a-will-and-a-way/>>; Tosca Ballerini, “Global Plastics Treaty, Inc-5.2 Ends Without Agreement and Amid Controversy,” *Renewable Matter*, 15 August 2025. <<https://www.renewablematter.eu/en/global-plastics-treaty-inc-5-2-ends-without-agreement>>

⁵⁷ India, “National Statement, India, Plenary, Inc 5.2,” 8 September 2025. <https://resolutions.unep.org/increas/uploads/india-national_statement-plenary-saturday-09082025_0.pdf>

⁵⁸ 中村 前掲注(51), p.9. 地球環境ファシリティ（Global Environment Facility: GEF）信託基金とは、環境関連の6条約（気候変動枠組条約や生物多様性条約等）に基づく取組について、途上国等に対する無償資金協力等を行うための基金。外務省「地球環境ファシリティ」2024.3.18. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kikan/gbl_env.html>

責任を負うことを認識する」と述べている⁵⁹。この原則はプラスチック条約交渉でも確認されており、先進国が途上国に資金・技術面で支援を行うこと自体に異論は存在しない。しかし、この原則は、途上国に対する環境保全上の義務を弱める論拠として用いられることがある。

プラスチック条約交渉には、企業や環境保護団体も積極的に関与している。例えば、INC-5.2には、化石燃料・化学産業のロビイストが少なくとも234人参加するのみならず、規制強化に消極的なエジプト、カザフスタン、中国、イランの政府代表団にロビイストが加わっていた。これに対して、環境保護団体のグリーンピースは、ロビイストを交渉から排除するよう抗議運動を行っている⁶⁰。もっとも、企業の姿勢は多様である。環境保護団体の呼び掛けに応じて、3M、コカ・コーラ、ペプシ、ネスレ、ロレアルなどの大企業を含む80以上の団体は2022年9月に国際プラスチック条約企業連合を結成した。この連合は、プラスチックの生産と使用の削減や使い捨てプラスチックからの脱却などを求めて各国政府に働き掛けている。多国籍企業からすると、国により規制が異なると対応に経済的コストがかかるため、世界共通のルールと公平な競争条件を創設するよう求めているのである⁶¹。

2 2024年12月1日の議長案

交渉は当初から紛糾し、具体的な議論に入る前に、まず議事規則でつまずいた。議事規則案は実質事項の採択について、原則はコンセンサスとしつつ、どうしてもコンセンサスが形成されない場合には3分の2の賛成で可としていた。しかし、サウジアラビアやロシア、中国などはこれに異を唱え、コンセンサス以外の合意形成は認められないと主張した。この対立はINC-5.2になっても解消できず、規則は現在に至るまで「暫定適用」の位置付けである⁶²。

INC-1の終了後、各国の見解を基に条約の「潜在的オプション」をまとめた文書が作成された⁶³。この文書は、項目ごとに対立する見解を並列的に並べただけのものであるが、逐次アップデートされ、これをベースに条約交渉が行われた。しかし、多様な見解を平等に取り込んでいたため、INC-4の後に作成された文書「条文案のコンピレーション」は、全73ページにまで膨れ上がった⁶⁴。この状況を整理するため、INC議長を務めるエクアドルのルイス・バヤス・バルディビエソ（Luis Vayas Valdivieso）大使は、2024年10月30日に条文形式の議長案を作成した⁶⁵。議長案は隨時アップデートされ、INC-5.1会期中の同年12月1日に「議長テキスト」が公表された。その主な条項は、次ページの表のとおりである。12月1日の議長案でも、多く

⁵⁹ “Rio Declaration on Environment and Development,” June 1992, principle 7.

⁶⁰ Center for International Environmental Law, “Fossil Fuel and Petrochemical Lobbyists Overrun Plastics Treaty Negotiations,” August 7, 2025. <<https://www.ciel.org/news/inc-5-2-lobbyist-analysis/>>; Greenpeace International, “Greenpeace Activists Paint Geneva Streets Black to Call out Big Oil’s Chokehold on Global Plastic Treaty Talks, Demand Un Kicks out Fossil Fuel Lobbyists,” 7 Aug 2025. <<https://www.greenpeace.org/international/press-release/77716/greenpeace-activists-paint-geneva-streets-black-to-call-out-big-oils-chokehold-on-global-plastic-treaty-talks-demand-un-kicks-out-fossil-fuel-lobbyists/>>

⁶¹ Business Coalition for a Global Plastics Treaty, “Our Vision.” <<https://www.businessforplastics treaty.org/vision-statement#vision>>; 「プラ条約、官民で探る難路脱出」『日経ヴェリタス』2024.12.22. 同連合には、日本企業10社（キリンホールディングス、ユニ・チャーム、ユニリーバ、ロッテなど）も2023年11月に加わっている。

⁶² UN Doc. UNEP/PP/INC.2/5, “Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment, on the Work of Its Second Session,” 7 July 2023, paras.36-63; 「プラごみ条約、秋までに草案 削減、各国隔たり 政府間交渉」『朝日新聞』2023.6.4.

⁶³ UN Doc. UNEP/PP/INC.2/4, “Potential Options for Elements towards an International Legally Binding Instrument, Based on a Comprehensive Approach that Addresses the Full Life Cycle of Plastics as Called for by United Nations Environment Assembly Resolution 5/14,” 13 April 2023.

⁶⁴ UN Doc. UNEP/PP/INC.5/4, “Compilation of Draft Text of the International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment,” 9 July 2024.

⁶⁵ “Non-paper 3 of the Chair of the Committee,” 30 October 2024. <<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/46483>>

の条項で各国の異なる見解を反映した選択肢が示されている⁶⁶。

表 2024年12月1日の議長案の主要条項

第1条 目的	条約の目的は、人間の健康と環境をプラスチック汚染から保護すること。ここに、プラスチックのライフサイクル全般に対処する包括的アプローチに基づきという文言を挿入するか否かの選択肢が示されている。
第1条の2 原則とアプローチ	主に1992年のリオ宣言に基づき、共通だが差異ある責任、持続可能な発展、自国の資源を開発する主権的権利、特に途上国の経済発展の権利、予防原則、汚染者負担の原則などを確認。ただし、条項削除（ゼロ・オプション）の選択肢も示す。
第3条 プラスチック製品	規制対象となるプラスチックの範囲や基準（使い捨て・短寿命、再利用・リサイクルできない、人体や環境に悪影響を及ぼす、有害な化学物質を含む、意図的にマイクロプラスチックが添加されている等）、規制の態様（生産や輸出入の削減・禁止、規制の開始時期）について、多様な選択肢を列挙。
第4条 免除	段階的廃止が決まった特定のプラスチックについて、締約国は、事務局に理由等を記した書面を通知することにより、最大5年間（締約国会議で認められた場合は最大10年間）、段階的廃止義務の免除を受けることができる。
第5条 プラスチック製品の設計	再利用・リサイクルの拡大、耐久性の向上、安全な添加剤の使用促進、環境に悪影響を及ぼさない廃棄の確保、マイクロプラスチックを含むプラスチックの環境への放出の極小化のため、製品の設計を改善する。代替品の研究・開発を行う。
第6条 供給(又は持続可能な生産)	第1回締約国会議において、プラスチック（又は1次プラスチック・ポリマー）の生産（又は生産と消費）の削減（又は持続可能なレベルでの管理）に関するグローバルな目標を採択する。各締約国は目標達成のためにライフサイクル全体にわたる措置を講じ、とった措置に関する統計的データを報告する。締約国会議は、5年ごとにグローバルな目標を更新する。ただし、条項削除（ゼロ・オプション）の選択肢も示す。
第7条 放出・流出	締約国は、マイクロプラスチックを含むプラスチック、プラスチックのペレット・粉末の環境への放出・流出、紛失・廃棄された漁具などに起因する漁業活動によるプラスチック汚染を防止・削減・根絶するために措置をとる。
第8条 プラスチック廃棄物の管理	各国の状況と能力に応じて、プラスチック廃棄物について次のことを行う。安全な収集・輸送・保管・処分のための適切なシステムとインフラの整備。収集率とリサイクル率の向上に向けた目標の設定。ポイ捨て防止・屋外投棄・野焼き・海洋投棄の禁止。プラスチック製漁具の放棄・紛失・廃棄の防止・削減。国境を越えた移動の管理、先進国から途上国への輸出禁止。（製品の生産者に廃棄やリサイクルの義務を課す）拡大生産者責任アプローチを確立し促進するための措置をとることを推奨。
第9条 既存のプラスチック汚染	各国の状況と能力に応じて、自国の管轄下の領域における既存のプラスチック汚染について、特定、評価、監視、除去などを行う。
第10条 公正な移行	条約の実施に際しては、発展上の優先事項、ニーズ、課題を含む各国の状況と能力を考慮し、公正な移行を促進すべき。その際には、プラスチック産業の労働者、廃棄物収集者、小規模漁業者、中小企業、先住民・地域コミュニティ・女性・子供など移行の影響を不均衡に被るコミュニティ・集団に配慮する。
第11条 資金メカニズム	条約実施に必要な資金に係る国際的な協力に関する条項。先進国・途上国・小島嶼国など支援の送り手と受け手を明記するか、支援義務についてどの程度の強さの文言を用いるか、プラスチック汚染に特化した新しい多国間基金を設けるか、それとも地球環境ファシリティ（GEF）信託基金など既存の基金を活用するかなどについて、各国の主張を列記。
第12条 能力開発、技術支援・移転	先進国は途上国に対して、能力構築支援、技術支援、技術移転を行う。
第14条 国別計画	各締約国は、それぞれの国の状況を考慮しつつ、条約実施のためにとる行動・措置を含む計画を策定し、条約発効からX年以内に締約国会議に提出する。計画策定を義務付けるか否かの選択肢が示されている。

（出典）UN Doc. UNEP/PP/INC.5/8, “Draft Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment, on the Work of the First Part of Its Fifth Session,” 10 February 2025, Annex, Chair’s Text を基に筆者作成。

⁶⁶ UN Doc. UNEP/PP/INC.5/8, “Draft Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment, on the Work of the First Part of Its Fifth Session,” 10 February 2025, Annex, Chair’s Text.

3 INC-5.1 及び INC-5.2 の決裂

2024年末の交渉妥結を目指して開催されたINC-5.1では、まず議長案の扱いが問題となった。多くの国は議長案をベースに議論することに賛同したが、規制に消極的な産油国などは、自国の見解が数多く含まれている「条文案のコンピレーション」を優先すべきと主張した。最終的には双方を議論のベースとすることが合意されたものの⁶⁷、会議は冒頭から波乱含みであった。開幕時の声明で、サウジアラビアはアラブ諸国を代表して、「産業界に過度の負担を強いたり、途上国が直面する経済的課題を無視したりする提案は一切拒否する」と宣言し、共通だが差異ある責任の原則に基づき先進国が途上国に資金・技術支援を提供することが重要だと訴えた⁶⁸。

見解の対立が最も激しかったのは、議長案の第3条「プラスチック製品」、第6条「供給」、第11条「資金メカニズム」である。第3条に関しては、特に化学物質の扱いが焦点となり、中東の産油国やロシアは、この問題は化学物質を対象とする他の条約で対応すべきであり、プラスチック条約には含めるべきでないと主張した⁶⁹。第6条については、前述のとおり規制消極派が生産規制に反対し、中東の産油国や中露印は第6条全体の削除を求めた⁷⁰。これらの国々は、INC設置を決定した国連環境総会決議の目的はプラスチック汚染を終わらせる事であり、環境対策の名の下で貿易や商業活動を制限すべきではないと主張した。これに対して規制推進派は、決議がライフサイクル全体にわたる取組を求めていた点を強調した⁷¹。第11条に関する対立の構図も前述のとおりで、プラスチック問題に特化した基金の創設をめぐって途上国と先進国の見解が分かれた。このほか、産油国は、第8条の廃棄物管理の義務化や第14条の義務的な国別計画の策定にも反対した⁷²。

こうした対立は会期末まで解消されず、結局、会議は決裂した。最終日の会合で、INC-5.2を開催し議長案に基づく議論を継続することが合意されたが、少なからぬ国が議長案はバランスに欠けるとの不満を表明した⁷³。また、会議閉幕時の声明でも、オマーンは、使い捨てプラスチックや化学物質に関連する第3条の規定や第6条全ての削除を求めた⁷⁴。

INC-5.1から8か月後の2025年8月に開催されたINC-5.2でも、前回と同様の議論が繰り返された。議長は、おそらくコンセンサス形成を優先し、規制消極派に大きく歩み寄った新たな議長案を同月13日に示した。例えば、条約の目的からプラスチックのライフサイクル全般という文言が消え、懸念される化学物質を含むプラスチックが規制対象から除外された。さらに、第6条全体が削除され、マイクロプラスチックやプラスチック・ペレットの放出・流出への言及もなくなっていた⁷⁵。この案に対して、規制推進派の多くは、プラスチック汚染を終わらせるという国連環境総会決議の目的の実現に必要な最低限の水準に達しておらず、交渉のベースと

⁶⁷ *ibid.*, paras.24-26, 30-32.

⁶⁸ Saudi Arabia, “Opening Statement of the Arab Group, Fifth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee to End Plastic Pollution,” 25 November 2024. <https://resolutions.unep.org/increc/uploads/opening_statement_-_arab_group_2.pdf>

⁶⁹ 中村 前掲注(51), p.8; 水・大気環境局海洋環境課プラスチック汚染国際交渉チーム「プラスチック条約 INC5 結果」2025.2, pp.19-21. <https://jprsi.go.jp/files/activity/r6_seminar5_report_05.pdf>

⁷⁰ 中村 同上, p.8.

⁷¹ Kuwait, “Statement for the Plenary,” 1 December 2024. <https://resolutions.unep.org/increc/uploads/speech_plenary_1-12-2024_1.pdf>; UN Doc. UNEP/PP/INC.5/8, *op.cit.*(66), paras.49, 76.

⁷² 水・大気環境局海洋環境課プラスチック汚染国際交渉チーム 前掲注(69), pp.24-25.

⁷³ UN Doc. UNEP/PP/INC.5/8, *op.cit.*(66), para.86.

⁷⁴ Oman, “Closing Statement,” 2 December 2024. <https://resolutions.unep.org/increc/uploads/oman_statement_in_the_closing_plenary_inc5.pdf>

⁷⁵ “Chair’s Draft Text Proposal,” 13 August 2025. <https://resolutions.unep.org/increc/uploads/chairs_draft_text_proposal_13_august_2025_14.48.pdf>

して受け入れることはできないと強く反発した⁷⁶。例えば、パナマは13日の会合で、議長案により「我々、そしてここにいる多数の国のレッドラインが、越えられただけでなく、踏みにじられ、唾を吐きかけられ、燃やされてしまった」と激しい言葉で非難した⁷⁷。

会議最終日の8月14日の会議は、休会を挟みつつ翌日の午前9時まで続いた。深夜1時前に示された議長案の再改訂版では、13日の案から消された文言の多くが復活した⁷⁸。しかしながら、議論は振り出しに戻っただけで、会合では多くの国が草案への不満を表明し、一部の国からは合意を望まない少数の国が交渉を阻害しているとの声も上がった⁷⁹。前回同様、INC-5.2も決裂に終わり、交渉は次回以降の会合に持ち越されることとなった。

おわりに

プラスチックは、もはや人間の生活にとってなくてはならない存在である。プラスチックが人間にもたらす利便性は、極めて大きい。一方で、プラスチック汚染は、生態系を破壊し、人間の健康にも害を及ぼす可能性がある。プラスチックの全面禁止は現実的ではないため、不適切な廃棄による環境への流出を防ぐとともに、リサイクル等により資源を循環させてプラスチックの総量増加を抑える取組が必要である。

しかし、プラスチックは各国の商業活動や経済発展に深く関わっている上、プラスチックから得る利益は国により異なるため、多くの国が単一の規制に合意することは容易ではない。環境問題に敏感な国は独自の取組を進めているものの⁸⁰、気候変動などと同様、国境を越えた影響を及ぼす世界的な課題に対処するには、多国間の対処枠組みもある方が当然望ましい。各国ごとに異なる規制・制度は、多国籍企業の活動や貿易を阻害する要因ともなり得る。先進国、途上国、産油国、島嶼国、プラスチック大量消費国など、多様な立場の国の利害を調整し、環境上も意味のある合意を形成するという困難な作業が完了するのか、今後の進展が注目される。

⁷⁶ UN Doc. UNEP/PP/INC.5/9, “Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment, on the Work of Its Resumed Fifth Session,” 10 September 2025, paras.78-79.

⁷⁷ Republic of Panama, “Plenary Statement 3,” 13 August 2025. <https://resolutions.unep.org/incre/uploads/250813_plenary_statement_-_panama.pdf>

⁷⁸ “Chair’s Revised Text Proposal,” 15 August 2025. <https://resolutions.unep.org/incre/uploads/chairs_revised_draft_text_proposal_-_15.08.25_at_00.482.pdf>

⁷⁹ UN Doc. UNEP/PP/INC.5/9, *op.cit.*(76), para.90, 94. 会議の様子については、例えば次の報道も参照。「プラ条約交渉 難航 国連環境計画、生産量規制など溝」『日本経済新聞』2025.8.15; 「プラ条約、合意できず 国連環境計画 2度目の先送りに」『日本経済新聞』2025.8.16.

⁸⁰ 日本も、プラスチック問題に関する独自の取組を進めている。平成30(2018)年には、海岸漂着物処理推進法(「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」平成21年法律第82号)が改正され、マイクロプラスチックの海域への流出を抑制するよう事業者に求める規定が盛り込まれた。また、令和元(2019)年には、「海洋プラスチックごみ対策アクションプラン」と「プラスチック資源循環戦略」が策定され、令和3(2021)年にはプラスチック資源循環促進法(「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」令和3年法律第60号)が制定された。これらについては、例えば次を参照。宮崎一騎「海洋等におけるプラスチック汚染問題の現状と対策」『浄化槽』567号, 2023.7, pp.12-19; 鶴田順「海のプラスチックごみ問題—プラスチック汚染条約策定の動き、日本の対応—』『国際法学会エキスパート・コメント』No.2025-4, pp.10-13. <https://jsil.jp/wp-content/uploads/2025/04/expert2025_4.pdf>