序文

昭和31年、熊本県水俣湾周辺において化学工場から排出されたメチル水銀化合物に汚染された魚介類を経口摂取することによって起きた中毒性の神経系疾患である水俣病が公式に確認され、昭和40年には新潟県の阿賀野川流域においても公式に確認された。水俣病は、環境汚染により引き起こされた健康被害と自然環境破壊の広がりと深刻さにおいて我が国の歴史上類例がない公害であり、地域社会全体にも長期にわたり大きな負の遺産を残すものであった。水俣病の被害の深刻化を防止できなかった背景には、我が国が正に戦後の復興から高度経済成長期に入ろうとしていた時期の、経済成長を優先し人の健康と環境への配慮を欠いた原因企業や国等の行動があったとの指摘を受け止める必要がある。その後、昭和45年のいわゆる公害国会において公害対策関係の14本の法律が制定又は改正されたことをはじめとし、国、地方公共団体、産業界、市民団体及び住民といった様々な主体が関与して環境保全対策が順次強化されてきた。我が国は、水俣病の教訓を後世に語り継ぐとともに、世界のいかなる地域においてもこのような悲惨な公害健康被害が二度と繰り返されないようにあらゆる努力を払わなければならない。

国際的には今もなお水銀による地球規模の環境汚染や健康被害が懸念されている状況は変わっておらず、むしろその懸念は高まりつつある。国連環境計画（ＵＮＥＰ）は平成14年、「世界水銀アセスメント」を公表し、水銀の環境中濃度が産業革命以降に世界的規模で急激に増加していること、様々な人為発生源から環境中に排出され、分解されることなく地球規模で循環・蓄積し続けること、毒性が強く、メチル水銀は特にヒトの発達途上（胎児、新生児及び小児）の神経系に有害であること、世界的な取組により水銀の人為的な排出の削減が必要であること等を指摘した。このような中で、国連環境計画（ＵＮＥＰ）の主導の下で水銀による地球規模の環境汚染と健康被害を防止するための取組を強化することが検討され、平成21年の国連環境計画管理理事会決定を経て、具体的な条約交渉が開始されることとなった。平成25年10月には、我が国が議長国を務め熊本県熊本市及び水俣市において開催された外交会議において、水銀に関する水俣条約（以下「条約」という。）が全会一致で採択され、我が国を含む92の国と地域が条約に署名した。条約は、水俣病の重要な教訓も踏まえ、水銀及びその化合物（以下「水銀等」という。）の人為的な排出及び放出から人の健康及び環境を保護することを目的とし、水銀の採掘から貿易、使用、排出、放出、廃棄等に至るライフサイクル全体を包括的に規制するものである。

我が国では、水俣病の教訓を踏まえたこれまでの環境保全対策の結果、環境中への水銀の排出のみならず、製品や製造工程などにおける水銀等の使用の削減等が進んでおり、昭和39年のピーク時に年間約2,500トン使用されていた水銀は、近年では年間数トン程度となっている。

その一方で、水俣病を経験した我が国には、世界をリードし、グローバルな「マーキュリー・ミニマム」の環境を実現するため更に水銀対策を推進していく役割があることから、条約の的確かつ円滑な実施を確保するのみならず、条約において規定される措置を上回る措置も含む水銀による環境の汚染の防止に関する法律（平成27年法律第42号。以下「法」という。）等が第189回国会（平成27年通常国会）において可決・成立し、平成27年６月に公布された。具体的には、法は、国際的に協力して水銀による環境の汚染を防止するとともに、条約の的確かつ円滑な実施を確保することを目的として、条約において規定されている事項に関する措置のみならず、水銀を使用する製品の製造規制の対象の拡大、水銀を使用する製品の分別排出及び回収に係る責務の創設などの我が国独自の追加的な措置も講ずることとしている。また、条約の実施のため、法のほか、外国為替及び外国貿易法（昭和24年法律第228号。以下「外為法」という。）、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）等の法令が平成27年内に整備された。こうした措置も踏まえ、我が国は平成28年２月２日に条約を受諾した。

水銀等による環境の汚染の防止に関する計画（以下「計画」という。）は、法第３条第１項の規定に基づき、水銀等による環境の汚染の防止に関する対策を総合的かつ計画的に推進し、あわせて条約の的確かつ円滑な実施を確保するため、同条第２項各号に掲げる事項を定めるものであり、条約第20条の規定に基づき作成する実施計画に相当する。計画の実施状況の点検は、第１回締約国会議で決定される条約の実施状況報告の間隔に合わせ、当該報告の前に、水銀に関する水俣条約関係府省庁連絡会議（平成28年１月関係府省庁決定。以下「関係府省庁連絡会議」という。）において行うこととする。計画の点検結果については、中央環境審議会環境保健部会水銀に関する水俣条約対応検討小委員会及び産業構造審議会製造産業分科会化学物質政策小委員会制度構築ワーキンググループの合同会合に報告する。また、関係府省庁連絡会議は、計画の点検結果及び締約国会議が作成する手引等を勘案して、条約やその国内における実施に係る法令が改正された場合など、必要に応じて、この計画について見直しを行う。

第一　水銀等による環境の汚染を防止するための基本的事項～「マーキュリー・ミニマム」の環境の実現に向けた国内法令による措置～

水俣病を経験した我が国においては、グローバルな「マーキュリー・ミニマム」の環境の実現に向けて世界をリードするため、条約に規定される措置のみならず、それを上回る措置もあわせて講じていく。

これらの措置等を我が国において実施するための法令は多岐にわたっている。

具体的には、水銀の採掘に関する措置（条約第３条（水銀の供給源及び貿易）関連）は法及び鉱業法（昭和25年法律第289号）により、水銀の輸出入に関する措置（同）は外為法により、水銀添加製品の製造、輸出入に関する措置（条約第４条（水銀添加製品）関連）は法及び外為法により、歯科用アマルガムに関する措置（同）は歯科口腔保健の推進に関する法律（平成23年法律第95号）、健康保険法（大正11年法律第70号）、国民健康保険法（昭和33年法律第192号）、国家公務員共済組合法（昭和33年法律第128号。他の法律において準用し、又は例による場合を含む。）、地方公務員等共済組合法（昭和37年法律第152号）及び高齢者の医療の確保に関する法律（昭和57年法律第80号）により、製造工程における水銀等の使用及び水銀等を使用する方法による金の採取（零細及び小規模な金の採掘を含む。）に関する措置（条約第５条（水銀又は水銀化合物を使用する製造工程）及び条約第７条（零細及び小規模な金の採掘）関連）は法により、排出に関する措置（条約第８条（排出）関連）は大気汚染防止法により、放出に関する措置（条約第９条（放出）関連）は水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）により、水銀廃棄物以外の水銀等の環境上適正な暫定的保管に関する措置（条約第10条（水銀廃棄物以外の水銀の環境上適正な暫定的保管）関連）は法により、水銀廃棄物に関する措置（条約第11条（水銀廃棄物）関連）は廃棄物処理法、特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（平成４年法律第108号）、法及び鉱山保安法（昭和24年法律第70号）により、汚染された場所に関する措置（条約第12条（汚染された場所）関連）は土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）、水質汚濁防止法及び鉱山保安法により、それぞれ実施される。これらの各措置の主な内容等を以下に示す。

１　水銀の採掘に関する措置

（法制定時の状況）

昭和49年以降、水銀採掘は行われていない。

（マーキュリー・ミニマムの環境の実現に向けて）

試掘も含め、水銀採掘が行われないことを確保する。

（具体的措置）

法により、新規の水銀の一次採掘を禁止することに伴い、鉱業法に基づく鉱業権の付与対象から水銀鉱を除くことで、国内では試掘を含め水銀の採掘を、条約が日本国について効力を生ずる日（以下「条約発効日」という。）から禁止する。