

油濁対策における官民協力の重要性

M. L. ステーシー（国際油濁コンサルタント）

はじめに

英国海軍に38年間奉職後、英国貿易・運輸省に9年、さらにその後6年間の国際油流出対策独立コンサルタントとしての私の経歴から得られた経験は、油流出対策の問題、特に決定的に重要である政府と石油業界の協力の役に立つと考えられる。

これまで私が指揮したどの作戦においても、それが海戦であろうと、また海岸における流出油との戦いであろうと、成功のための最大の要因を一つあげるならば、それは常に人的要因である。つまり相互信頼、協力および問題に対する共通の理解が必須である。こうした人間関係を確立するために私が行ってきたことは、複雑な課題を幾つかの基本問題に還元し、それらを解決するために、基本法則を当てはめることである。海軍では、これらの原則は「戦いの原則」として知られ、これについては、後ほどとりあげる。流出油対策に関連して先ず考えるべき点をあげると、つぎのようである。

- (1) 汝の敵を知れ - 問題の細部まで十分に理解し、その知識を有効に活用する。知識を過大評価しないように注意する。
- (2) 努力の経済性 - 最小の資源と合理的な費用で作戦を展開し、副次作用殊に周囲環境への影響を抑える。
- (3) 集 中 - 最も適切な資源を素早く問題点に集中する能力。
- (4) 相互援助 - 正式な協定あるいは近隣のよしみに基づいて、適切な経験知識および資源を提供して相互に援助する。

政府および石油業界の役割

政府および業界双方の役割を最も一般的な形で定義すると、次のように表される。

(1) 政 府

政府の基本的役割は、国家が選挙民の希望に沿って運営されることを保証し、社会を好ましくない行動、搾取および個人的危険から護るために法を制定し、そして豊かな生活を保証することである。環境問題については、政府は国の良心であり、環境が侵される危険を最小限に抑制する責任を担う。私見を述べると、政府は、石油産業の個々の技術について必要以上に関与すべきではなく、技術的な助言やノウハウについてはむしろ業界を信頼すべきである。さらに、政府は、種々の障壁や複雑な手続き最小限に止める努力をすべきである。これらは、流出油の緊急対策に極めて重要な要素である自由な討論と時期を得た決定を妨げることが多いからである。

(2) 石油業界

石油業界の責任は、彼等の製品を商業的に有効に経済的にそして安価に開発、経営、販売することである。そのためには、当然国際的および国内の関連規制を遵守せねばならない。さらに概して業界は、設備、人員、および環境の危険を最小限に止めるために、自主的なガイドラインを補足し一層高度な基準を作成している。石油産業は、高度の社会的認識をもち、その維持に熱心でもある。

油流出事故責任の考え方

責任を定義する場合の出発点は、予防が最善かつコスト安であることである。造船基準の改正、安全な航海、要員の資格および危険貨物の安全操作の確立は、概して政府の管轄であり、国際的には、国連海事局 - 国際海事機構 (IMO) が関与する。この組織は海上安全および事故対策の点では、著しい進歩を遂げたが、厳粛な事実として、多くの事故が依然として人間のエラーに由来する。従って、予防措置によって事故の確率が如何に下がっても、依然として事故が生ずる現実には避けられない。147 を越える海洋国政府代表からなる IMO は、小委員会に石油業界から代表を招き、また業界関連組織の会合にオブザーバーとして出席させるなどの種々の便宜を図ってきた。私は、このことは大変重要で、今後も継続し、さらに盛んになることを望む。

流出油による損害と環境汚染の責任の所在に関する問題については、色々なシナリオと解決が考えられる。しかし、基本的な責任は、汚染の当事者が自ら流出した油を清掃し、あるいは対価を払って第三者に処置を依頼することが原則である。

会社や業界の資機材が得られないか、他国の環境に脅威を与える可能性のある公海で船舶が事故を起した場合、油処理剤の使用であれ、機械的な油回収機材の動員であれ、迅速な対応を実行するために、タンカー船主や世界規模の保険会社に、油濁防除資機材の速やかな展開を保証させることは、非現実的であると英国 (UK) 政府および他の多くの国の政府は考えている。従って、これらの政府が、国有または契約ベースの資機材等を用いて、自ら応急の対応措置を講じ、事後に費用返済を求める。当該国が CLC 条約および FC 条約の締結国であれば、こうした政府の関与も容易となり、それによって、戦争などの不可抗力以外の事故の結果生じた、如何なる国のタンカーであっても、その積み荷である流出油の清掃に要した合理的な費用返済のための厳密な債務が保証される。

この補償協定に参加していないが、90 年米国連邦油濁法に基づいて最近設定された新しい対応方式をもつ米国内における取り決めについては後述する。

対応体制

政府と業界の間の信頼と共通認識が成功の鍵であることが、これまでの説明で明らかになったと思われるので、そうした協力の枠組みとなる現在定義されている対応能力における次のような段階についてさらに詳細に考察する。

(1) 段階 1

設備の誤作動あるいは作業員の操作ミスで生じた油流出に対応して、資機材および要員を直ちに動員できる対策である。積出し基地および港湾では、対応は企業で行われ、前述の如く、政府が関与するのは海上に限られる。沖合作業は、企業の手による。

(2) 段階 2

この対策は、比較的大規模の油流出に適用され、企業は、全ての機械を契約者または協力者の支援資機材とともに流出現場近くに集中して対応する。

(3) 段階 3

国際的な関わりをもつ大規模な油流出に対する対策で、企業は備蓄された資機材を用い全力をあげて対応し、一方政府は制定された地域的および相互支援協定を発動し、おそらく全般的対応の責任をとるであろう。

資 機 材

特定の資機材の確認を行なう前に、私が政府の隠れた資源と定義するものを明確にするのが有益であろう。それらのごく一部をあげると、立法権、議会との接触、政府間および国際協定、連絡、マスコミとの接触および環境への配慮と保護に関する国家責任などである。これらの諸要素が対応が成功するためには如何に重要で、相互に関連しているか、また、それらが業界およびその他関係者によって如何に明確に理解されるべきであるかは、しばしば見過ごされている。

政府が所有する資機材は、国によって異なる。ある国では、英国と同様に、相当な即時海上対応能力、さらにそれぞれの国の特殊な状況に応じて特化した資機材を保有する。

しかし、主要機材は業界から提供されることが多い。石油会社の活動のいずれの事業所、即ち集油プラットフォーム、パイプライン、ターミナル、製油所、あるいは沖合出荷設備のどれも、現場段階 1 の対応能力を用意する必要がある。また大手石油会社の国内操業にあっては、さらに大規模な要求に対処するための他の資機材の整備を行なっている。また、彼等の資機材、人員等の対応能力を増大するために、他の石油会社との相互援助協定を締結している場合が多くみられる。大手石油会社は、広範囲な規模で、英国サザンプトンの Oil Spill Response Ltd. (OSRL)、シンガポールの East Asia Response Ltd. (EARL) および米国フロリダ州の Clean Caribbean Co-operative (CCC) などの国際的協力組織に参加すると考えられる。これらの協力組織は、空輸によって大量の機材を配置することができ、また時として、最も望まれる作業要員をも提供する。

これらの調達された大規模な資機材・組織は強力な能力を発揮するが、活動において成功を保証するのは、調達されたものそれ自体よりもむしろ当該国の国家対応計画に含まれる準備と緊急時の計画であり、それらを通じて対応を有効に強化統合する協定が作成される例がしばしば経験的に示される。そのことは認識すべき重要な事柄である。国家油流出緊急時対応計画のこうした観点が特に重要であり、それは、通関、入国管理、機材の互換性、宿舎・食料の供給、医療、法と秩序を含む極めて広い範囲を包含する。これらの計画は、準備に政府と業界の双方が参加して初めて有効に展開することが可能になる。

政府と業界の関係

油濁問題では、我々は共通の敵と戦っており、連合し互いに助け合う以外に方法がないことは、私の長い経験を通じて疑問の余地がない。問題は、一度発生すれば、自己増殖的悪化が加わらなくても、十分に困難であり、私は、政府と業界間の「我々対彼等」といった対立を認めることを拒否する。従って、私は、常に両者が環境保全運動およびマスコミを含む全ての関連機関を激励し、全面的に参画させることを勧める。私の観るところでは、業界は、企業が自然な適切な商業的競争を損なうことなく相互に協力する段階まで発展し、一方、政府は改善しつつもなお不満が残る状態にある。これらの国内における調整以外にも、地域的および国際的相互援助協定に政府および業界が参加する好ましい展開が認められ、また業界の種々の資機材備蓄に対する熱意は歓迎すべきである。これらの発展の多くは、OPRC 条約に最近正式にとりあげられ、本年 5 月に発効するが、これに関しては後述する。

石油業界の協会・組織

種々の適切に設立された石油産業の国際組織が、業界および政府の戦略設定に対して焦点を提供しており、また流出油に関しては国際石油産業環境保全連盟（IPIECA）の流出油作業グループが活動の中心である。IPIECA は石油産業に関連する地球的環境問題に対して特別な責任を負う。この連盟は、国連環境計画（UNEP）の設立に続いて 1979 年に創設され、UNEP に対して石油業界からの重要な情報を提供している。

流出油作業グループは、国際石油産業海事フォーラム（OCMIF）、国際石油産業開発生産フォーラム（E&P フォーラム）および国際タンカー船主油濁連盟（ITOPF）からの代表を含めて、業界の主な活動の全てをカバーする広範な会員からなる。IPIECA は、最近 OPRC 条約を背景として IMO と密接に協力し、世界各地を巡って一連の 7 つのセミナーを完了した（最終セミナーは昨年 11 月に香港にて開催）。特に油流出緊急時対応計画の重要分野における政府と石油業界の関係の発展に努めた。

油汚染に対する準備・対応および協力に関する国際条約

今年の 5 月に発効する OPRC 条約によって、これまでに議論してきた大部分が実現される。その主要な目的は、国家が、油汚染事故に対して速やかかつ有効に対応するために効果的な計画を持つこと、また自国籍船が有効な緊急時対応計画を持つこと、および確立された国際事故報告システムを備えることを保証する点にある。就中、重要なのは、国際的対応の協力および共同の技術および研究開発計画の推進である。

政府と業界の協力については、条約の前文で特に強調され、「油汚染事故との戦いに対する有効な準備の重要性および石油業界と海運業界がこの点において担う役割」の言葉で表現されている。

英国における経験

協力に関するこれらの原則を例示するのに、私が Marine Pollution Control Unit (MPCU) を担当した当時の英国における組織を概観するのが有用と考えられる。この組織は現在でも殆ど同じままである。私は、英国でのやり方は、必ずしも他国においては全く同様に適用されることはないであろうことを理解しながら、話を進めたい。しかし、私は、私共がとってきた原則は我々全てに適用され、この点、他人の経験から学ぶことも役に立つであろうと信ずるものである。

私が 1979 年に英国政府の油濁対応能力を確立する命令を受けて任務に着いた当時、私は、15 人の多専門分野の小さな組織を編成した。このグループは国の保有すべき資機材と維持また国の流出油対応活動を担当する責任を担って政府内で働くものであった。その期間を通じて、私は業界から常任の高級アドバイザーを招いた。彼は、一週間に丸一日私と共に過ごし、絶えず共同で仕事をした。アドバイザーの任期は 2 年間で、大手石油会社から順次招聘するものとした。それによって、私は、計画策定の過程で、業界の専門家と絶えず接触することができ、また流出油対応の期間に、種々の問題を解く鍵が与えられた。このアドバイザーは、疑いなく私のスタッフの中で一段と有用なメンバーの一人であり、彼のおかげで、私は業界で何が起きているかを絶えず知ることができ、また政府と業界の間の重要な繋がりが得られた。業界では、この任務を名誉ある仕事と見做して、積極的な参画を表明してくれたことで、私は一層勇気づけられた。

英国は、前述の理由で、航空機と船舶による油処理剤の散布を主とし、さらに限られた範囲の機械的回収機材を補足して、充実した能力を海上対策とした。これらの計画は全て業界と充分相談の上で進められ、国家の全対応能力として不必要な重複あるいは欠陥がないことが確かめられた。例えば、一つの特に重要な分野が確認された。- それは、サルベージ会社の重要な仕事である破損したタンカーから緊急な油抜き取り作業のための、積み荷の移送のための装置の調達の問題であった。世界各地で操業しているサルベージ会社が往々にして英国内海域で我々の要求に間に合うようなタイミングでこの装置の調達・利用ができないことが判ったのである。そこで、政府は、直ちに配置できる状態にある適当な装置を 2 セット用意した。これは、サベージ協会と十分に相談し、同意を得て行われた。この競争の厳しい事業において、彼等はそうした均衡の変化には極めて敏感なためである。

流出油の挙動として往々にしてみられるように、流出油が沿海に達し沿岸に近づいた場合、英国においてはその油の清掃は地方沿岸当局の管轄である。それぞれの州または沿岸国において、地方政府は清掃を担当し、大規模な流出に際しては、専門的設備を提供する中央政府によって活動は補強される。さらに各州または州グループにおいて、その他区の手石油会社は地方当局との密接な協力の下に計画と作業を進めるとともに、有効な連絡係の責任を担う指名された業界コーディネーターとして職員を選任する。大規模流出油によって課せられる海岸清掃作業において、中央政府は、通常沿岸に設立され地方当局と関係石油会社により運営される合同作業センターでの調整役の役割を引き受ける。この方式はしばしば活用され、うまく機能している。

これらの恒久的に確立された関係に加えて、政府が主催する年一度の定期会合が開かれ、これには石油会社、沖合作業会社、沿岸警備隊、港湾および地方当局、マスコミおよび環境庁を含む全ての参加組織および関係機関の代表が招待される。この日のために毎年 40 人以上の

人々が参集し、そこで、政府はその方針および問題点を説明し、石油業界は現行対策の改正点を示し、また他の人達は参加し聴講する。私の考えでは、こうした意見交換に時を過ごす間に、全員が、たとえ面倒を起す可能性のある人をも含めて、意思決定の過程の一端を担っている感じをもつようになる。こうした時間は非常に価値があり、事件が発生した場合に大いに作業の進捗を助ける。

北欧はタンカーの往来が極めて盛んであり、それに積出し基地と製油所ばかりでなく、さらに北海における大規模な海底油田の操業が加わって、海上交通の密度が高い。それ故、事故の危険が高く、また起こりうる大規模な海上油流出および関連する第三段階対応の大半が要求する人員・資機材は、如何なる石油会社または政府も備蓄として常識的に保有する程度を遥かに越えるので、相互支援または近隣の誼みの考え方は日常茶飯事となる。北欧9ヵ国はボン協定に参加し、「最大限の努力を尽くす」べく相互支援を約し、またさらに特化した協定として、英仏海峡における「Manchplan」および北海における「Norbritplan」が存在する。

最後に演習である。如何なる政府または業界の計画あるいは協定関係も着実に容赦ない演習なしでは有効でない。従って教訓が学習され、計画が改善される。英国では、多くの演習が全ての階層で、そして常に共同で実施される。繰り返し強調するが、対応活動の成功は、備蓄された資機材の量にのみに存在するのではなく、緊急対応計画で準備され表されるように、団結して働く人々のやる気の中にある。維持、発展しなければならない重要なものは、政府、業界内の人々の絶えざる改善の行動である。

結 論

結論として、私の論文にある多くの点を挙げるつもりはないが、我々の海洋環境保全は誰もが第一に考慮すべき点であることを繰り返し強調したい。操作上の事故から生ずる小規模な油流出は、一般に環境に大きな影響を及ぼすことなく食い止められ、有効に清掃できるが、最大級の対応が求められるのは、タンカーの事故および採油プラットフォームからの噴出による起こりうる大規模な油流出である。

そうした大規模な不測の事態に備えて備蓄される資機材の供給は、一つの政府または石油会社にとって常識的あるいは経済的合理性を遥かに越えた規模になり、従って合理的な解決は、国家間の国際相互援助組織に求めざるをえない。その中で、油濁との戦いに勝利し、海洋環境を経済的にも合理的な限度内で将来のために保全するのに最善を尽くすという総体的目的をもって、政府および石油業界が密接に連携して働き、緊急対策に対する努力を分かち合うことが肝要である。