

ペール W.シーヴ  
産業および水管理廃棄物水局次長  
ノルウェー環境省

## 北海およびバーレンツ海における油濁対策のための協力協定

### PAJ 油流出シンポジウム 1997

#### 抄録

この報告書では、油濁対策のための北海沿岸諸国間の協力協定である、1969年ボン協定について述べる。さらに、北欧諸国間の同様な合意である1970年コペンハーゲン協定についても示す。最後に、バーレンツ海での油濁対策を扱う、1992年のノルウェーとロシア連邦2国間の協定を示す。これらの協定についてそれぞれ簡単に紹介した後、これらの協定に共通な骨組みに焦点を合わせる。例えば油濁事故に対応する義務や、油濁事故が起こった場合に他の協定国に援助する義務等である。

#### はじめに

1967年イギリス海峡で起こった、トリー・キャニオン号の油濁事故は、人々の関心を大きくし、油濁対策に関して行動を起こすよう、強い政治的要求をもたらすことになった。しかし油濁に対処するための国家的システムを構築することは、組織的、法的、および経済的にも手強い挑戦である。やがて、この分野での国際協力は、大きな油濁事故が起こった場合、よりたくさんの人員と機材を調達できる可能性を考えると、当事国すべてにとってかなり有益なことであることが明らかになった。

ここでは、北海沿岸諸国で取り決められた1969年のボン協定、北欧諸国間の、1970年コペンハーゲン協定、そして、1992年のノルウェー、ロシア連邦の2国間協定を扱う。このうち最初の2協定は、環境保護に関する最初の国際協定が結ばれた時期と一致している。それらは、これまで、そして今も重要さを増し続けている、国際協力、すなわち環境問題に関する国際協力という新しい分野への導入であったと言えるかもしれない。

特に注目したいのは、協定における次のような点である。それぞれの協約を検討、比較することにより、油流出対策に関する国際協力が普通含められるべき基礎的要素の概要が得られる。しかし、さらにそれぞれの協定について、それらがどう機能したか、いいかえれば、どう目的を果たしていったかに基づいて、簡単な評価をも行う。

## II 基礎資料

### 1. ボン協定：

採択：1969年6月9日

締約国（機関）：ベルギー、デンマーク、フランス、オランダ、ノルウェー、イギリス、スウェーデン、ドイツ、欧州委員会

発効：1970年

改正：1983年、油以外の有害物質からの海洋汚染を含める。

事務局：オスロ、パリ両委員会合同の事務局をロンドンに常置する。

特徴：ボン協定の目的は、事故に起因する、油および他の有害物質による海洋環境汚染と、協力して戦うことである。この協定の下で、＜ボン協定対汚染マニュアル＞とよばれる、独自の緊急時対応計画が、特別汚染リポート計画（POL-REP）と一緒に採択されている。ボン協定マニュアルとPOL-REPの主な目的は、大規模油濁事故が起こった場合、広範囲に通知し、浄化作業に関する効率的な国際協力を確保することである。さらにマニュアルには、締約国内それぞれの、緊急事態に提供できるサービスおよび利用可能な装置についての記述も含まれる。

協定を実施するために、独自の作業グループが設定されている（ボン-OTSOPA）。作業グループの年会議では、例えば共同空中査察が討議され、油流出の統計資料が集められ、共同演習が計画され、そして油回収のための新しい方法と技術が検討される。“証拠収集のためのマニュアル”もできている。これは現在すべての締約国の遂行当局により適用されている。

### 2. コペンハーゲン協定：

採択：1971年9月16日

締約国：スウェーデン、デンマーク、アイスランド（1993年より）、フィンランド、およびノルウェー。

発効：1971年

改正：1993年、油以外の有害物質による海洋汚染を含む。

事務局：締約国間で2年ごとのもち回り（現在はノルウェー）

特徴：ボン協定と極めて類似。特別な緊急時対応計画が採択され、毎年演習が組まれている。さらに、緊密な協力と、油流出対策における種々の技術、油処理剤の使用、生物学的修復、機器の開発等に関する情報の交換がある。

### 3. ノルウェー／ロシア協定：

採択：1992年6月16日

署名国：ロシア連邦およびノルウェー

発効：1994年

特徴：他の協定との違いは、2国間協定であることである。特定の事務局は置かない。協定には、バーレンツ海での油汚染に対する共同の緊急時対応計画（以下、「計画」）の採択が含まれている。「計画」では、通報、演習、および他の協議事項に関連する、さらに細かい指示を与えている。＜共同計画グループ＞が、当局間で設立され、さらなる発展と協定および「計画」実施をめざしている。このグループの仕事は、定期的な会合と演習を通じて手続や、通報システム、資源および協力体制を、維持、調和し、より発展させていくことである。このグループに与えられた権限・能力の行使には、ロシア運輸省内の海洋汚染対策局（MSPCA）と、ノルウェー環境省内の汚染対策局が当たる。

### III. 共通の特徴：

これらの協定に共通する特徴がいくつかある。以下にこれらの特徴を述べ、簡潔な評価を与える。

#### 1. 目的：

すべての協定に共通する目的は、大規模な油流出事故が起こった場合に、締約国間での援助体制を保証し、かつ円滑にすることである。この目的のために、協定は、共同の緊急時対応計画の開発や情報交換等における、締約国当局の間での協力を要請している。この共通の目的について最もはっきり述べているのはボン協定で、その前文には『各国の沿岸および利害関係者を保護するためには、油濁対応能力だけでなく、各国間の積極的な協力、相互援助が不可欠であることを各国政府が確信したと』記されている。

## 2. 委託事項：

各締約国は、協定に記された数多くの委託事項を受け入れる。主な委託事項は以下のとおりである。

### a) 国内組織を開発し、維持すること：

締約国は、他国からの援助の上にもみ緊急時対応システムの基礎を置くことはできない。これは自明なことであろう。しかし、同じ目的について、別の協定ではっきりと規定されているものもある。コペンハーゲン協定、第 4 条はこう明記している。<各締約国は、大規模な海洋油濁事故と戦うための緊急時対応システムを組織することに同意する。>(第 4 条 a) ボン協定は、第 4 条に、各締約国は「他締約国に対し、(油)汚染に対する自国の組織について(第 4 条 a) また国際援助のために利用可能となる(油)汚染に対処する自国の方法(第 4 条 c) について、他締約国に知らせることを同意する」、と述べている。ノルウェー/ロシア協定は、さらにこう述べている。「両締約国は、それぞれの能力に応じ、油濁事故の発生あるいはすぐにも起こり得る状態を察知し、敏速に通報することを可能にする、両国のシステムの発展に尽くし、さらに力に応じて、そのような事故による脅威を取り除き、海洋環境、公衆衛生や福祉への悪影響を最小限にするための適正な方法を提供することに同意する。」(第 条)

### b.) 通知 / 通告

事故が起こった場合にそれを知らせることは基本的な要件である。状況について独自の評価をし、援助ができる体制を整えられるよう、他の締約国に適切な情報を伝えることは、数々の意味で重要なことである。これは、実際の状況では当の締約国の利益のみを脅かす事故の場合、他の締約国の利益をも脅かす恐れのある油流出に気づいている場合、両方に関連することである。ボン協定は、第 6 条 3 項において、次のように述べている。「当該締約国は、状況判断、および曲やその他の有害物質に対処するために取ったどのような措置についても、直ちに当局を通じてすべての他締約国に知らせ、また、これらの物質が現場にある限り、観測できる状態に保つこととする。」ボン協定第 5 条の 1 は他の側面についても述べている：「北海地域において、他の締約国の沿岸もしくは利害関係者への重大な脅威となりそうな災害または油その他の有害物質の存在に気づいた場合は、直ちに当局を通じて、該当国に知らせることとする。」コペンハーゲン協定第 4 条の 5 およびノルウェー/ロシア協定の第 IV 条にも、同様の規定がある。

事故が起こった場合のこれらの情報通知義務に加え、他にも、協力体制を強化するため、他国に知らせるべき義務がある。例えば、ボン協定第 4 条 (d) には、「各締約国は、他の締約国に対し、そうした (油) 汚染を回避できそうな新しい方法、およびそれに対処するための新しい方法を伝えることに同意する」と明記されている。

#### c.) 対応 / 援助

明らかに、各締約国は、それぞれの協定に基づいて、自らの領有水域内で起こる油濁事故に対応する義務を有している。このことは、ノルウェー / ロシア協定の第 1 条に明記されている：「その国の責任水域で油濁事故が起こった場合、または責任水域がそのような事故の影響を受けた場合は、その国の当局が現地の対応策を指揮することとする。」この義務について、他の協定には直接の表記はないが、協定に含まれているものと考えべきである。他締約国の援助義務 (以下参照) は、領有水域内で油流出が発生した締約国が、自ら対応策の責任を引き受けた場合に限って見られるべきである

すべての協定の核心は、各国が他のどの締約国からの援助も要請することができることである。それは、そのような要請を受けた国が援助を与える義務である。これに該当するボン協定の条文 (第 7 条) は、これら両方の要素を含んでいる：「海洋または沿岸の汚染あるいは汚染の可能性に対処するために援助を必要としている締約国は、他の締約国からの援助を要請することができる。援助を要請する締約国は、必要とする援助の種類を特定することとする。この条項に基づいて援助を要請された締約国は、最大限の努力をして、特に油以外の有害物質による汚染の場合、力に見合った援助と、利用可能な技術的援助をもたらすこととする。」ボン協定に基づくそのような援助要請は、例えばシーエンプレス号事故の時にフランスとオランダがイギリスを援助した場合に見られる。

コペンハーゲン協定も、同じ権利と義務について第 3 条で規定している。しかし、援助要請に関しては、次のような特記事項を含んでいる。「(援助) 要請は、やはり油の影響を受けるとされる国に対してまず向けられるべきである。」これは、ボン協定とコペンハーゲン協定の特有の相違点に照らして考慮される必要がある。

ボン協定は、同じ水域を共有する国のみが契約を結んでいるか、コペンハーゲン協定はそうではない。コペンハーゲン協定の場合は、もしノルウェーの水域の油流出がスウェーデンに作用する恐れがあり、また、ノルウェーが最初に援助をスウェーデンに要請しなかったならば、例えばフィンランドがノルウェーを援助するのを断ってもよい、という含みをもっている。また、ボン協定の下でもほとんどの場合、要請は、同じように油の影響を受けそうな他の国に向けられる。しかし、他の締約国は、たとえそうでない場合でも、援助

を断ることはできない。この主な利点は、援助のための要請がどこの国に向けられるべきかについての、締約国間の議論を回避できることである。

ノルウェー/ロシア協定は、二国だけの契約なので、これは重要な要件とはならない。その一方、援助に関するより特定の要件を含んでいる。例えば、第 X 条には、「電話による援助要請は、ファクシミリによる電送、テレファックスによって確認されること」とある。協定そのものにそのような条項を設ける理由は、主に両国間に起こるかもしれない言語的問題を想定してのことである。

#### d.) 合同演習

協定を実施し共同の作業を円滑に行うための重要な要素は、合同演習を行う義務である。このことは、ノルウェー/ロシア協定第 XII 条に最もよく明記されている。「両締約国は、”計画” 条項に従って油濁対応演習および会合を定期的を実施することとする。」ボン協定およびコペンハーゲン協定には、この点についての特別要求事項はない。しかし、両協定の下での合同演習が毎年実施され、協力体制をつくる重要な要素となっている。従って、このことは両協定にも一般義務として規定されているものと考えるのが妥当である。

#### e.) 費用の償還

油流出の対応作業は、経済的な意味でも確かに高くつくものである。清掃作業に係わる費用の償還に関連した特定の規則条項が協定に含まれている。このことはボン協定に最も詳しい規定がある。第 9 条の 1 に、どの協定にも明記されていない一般原則は、「各締約国はそれぞれの作業の費用を負担する」ことであると述べている。しかし、続けて、「一締約国からの急な要請を受けて行動がとられた場合は、援助を要請した締約国は、その行動に係わる費用を援助供与国に償還する」（第 9 条の 1a）とある。さらに続けて、「締約国が自ら率先して行動を起こした場合は、その費用を負担するものとする。」と記されている。協定の第 10 条には、費用は「援助供与国の法律および現在の慣例に従って」算出されるものとの規定がある。第 11 条には次のような特記事項がある。「当協定第 9 条の規定は、他からの援助や国内法、国際法の規則に従って、汚染または汚染の脅威と戦うためにとられた行動の費用を、第三者から取り戻そうとする各締約国の権利を侵害するものではない。」そのような権利は、1969 年の油濁災害に対する民間債務に関する国際会議（CLC）および 1971 年の油濁災害補償のための国際基金設立に関する国際会議（基金会議）に従うものである。これらの契約条項はかなり複雑そうに見えるが、実際には、費用に関連して何ら締約国間に問題は生じていない。

同じ考え方が、ノルウェー/ロシア協定にも採用されている。第 XIV 条で、「援助要請国は、対応行動に関連した経費を援助供与国に返済する。その額は、援助供与国により決定されたレートと通貨に従って返済されることとする。」

### 3. 地理的適用範囲

ボン協定およびノルウェー/ロシア協定は、地理的適用範囲に関して明確な制限を設けている。

まず最初に、両協定はある地理的範囲内のみに適用される。ボン協定は、第 2 条で定義されるように北海に適用される。ノルウェー/ロシア協定はいわゆる<責任水域>、すなわち、締約国に関する第 2 条に定義される通り、「各締約国の内水および領海、さらに、締約国が、国際法に則って主権的権利と司法権を有している領海外の海域を含む、バーレンツ海内の水域」に制限される。

さらにまた、各締約国が、油濁事故に対応し、他締約国からの援助を要請する義務に関して第一の責任を有していると考えられる地理的範囲がある。この目的のために、ボン協定は第 6 条において、北海を特定のゾーンに分割している。これらのゾーンは協定の附属書に定義されている。それは、各締約国が、自らのゾーン内で大規模な油流出が起こった場合、上述した義務事項に従って必要なステップを取らなければならない責任である。そのような各国の責任ゾーンに加えて、関係する締約国の間で特別な技術配備を取り決める場合の主体となる、共同責任ゾーンも、同じ目的のためにある。これらの取り決めについては、他の締約国に伝えるものとする。(第 6 条の 4) これらのゾーンは、単にこの協定のためだけに設定されていることが強調されなければならない。

コペンハーゲン協定では、地理的適用範囲について特に制限を設けていない。その主な理由は、上記の通り、締約国が同じ水域を共有していないためである。個々の事故においてどの締約国が主な責任を持つかの同意を得るのに、実際上何ら問題を引き起こすとは考えられない。しかし、ノルウェー、スウェーデン両国は、共有水域を持つオスロフィヨルドの一部の責任に関して特約事項をもっている。

## IV 評価と結論

この報告書において議論されたように、こうした協定の明らかな利点は、大規模油流出事故が起こった場合、他国の資源・サービス等へもアクセスできることである。例えば協力体制を通じて、もし大事故が起こった場合、どんな種類の油回収オイルフェンス、沖合お

および沿岸用オイルフェンス、油回収機、重油回収システム、およびポンプが他の締約国から手に入るかについての情報を、詳細なものにしていくことができる。これにより、油流出回収作業に係わる貴重な時間を節約することができる。同様に重要なことは、合同演習、および共通の問題を議論し情報を交換するための締約国間の定期的な接触である。互いを知り合うことは、共同作業を太いに円滑にするという利点がある。

このように、協定に伴う共同活動や協力体制は、恐らく特定の法規内容そのものより重要である。そして、この結果のため、協定がその目的を果たしていると結論づけることが可能となるだろう。

同時に、この報告書の分析によれば、これら 3 協定はかなりの部分において、共通の特徴をもち、同様の権利と義務を規定しているといえる、これは、ボン協定が主要なモデルとなってコペンハーゲン協定ができたことを考えれば、当然ともいえる。ノルウェー/ロシア協定に関してモデルとなったのは、さらに、ロシア/アメリカ間、およびロシア/カナダ間の同様な協定であった。それらが類似しており、また目的を果たす能力を有するため、他の水域で起こった場合の油流出対策に関しても、国際協定の協議や協力体制を設けるためのモデルになりうると結論づけることができよう。