

NATUNA SEA 号事故 - 費用問題の後始末と問題点

Ian Ferguson

Director

Bilbrough & Co. Ltd. (London P & I Club)

はじめに

油流出事故は、大小を問わず将来も起るであろうこと、及び明確にいつどこで起るのか、天候や海況、油の性質など我々には制御できない面があることを我々のすべてが認識している。しかしながら、我々に制御できることは制御しなければならないし、少なくとも我々には、過去の流出事故が教える教訓を学んで過去に犯したかもしれない失敗を繰り返さないようにすることを確実に行う責任がある。同様に、流出対応としてうまくいった事柄を忘れないようにして、その価値ある情報を確実に発展させて行かなければならない。

今日の私の演題は NATUNA SEA 号の事故であり、何が起きたかを要約して興味深い側面を強調することとする。私はまた、この事故が P&I クラブと業界全般に提起する問題、及びこの事故から学んだであろう教訓を明らかにするつもりである。私は今回の対応は比較的効率が良かったと考えている。最初に、保険者であるロンドン P&I クラブについて述べることとする。

保険者 ロンドン P&I クラブ及び国際 P&I クラブグループ

NATUNA SEA 号の P&I 保険者はロンドン船主相互保険組合（ロンドン P&I クラブ）である。ロンドン P&I クラブは日本 P&I クラブと同様、P&I クラブの国際グループのメンバーであり、多くの国際グループクラブがそうであるように長い歴史、正確に言えば約 135 年の歴史を持っている。ロンドンクラブは現在のところ約 3,000 万 GT または約 1,000 隻の保険を引き受けている。

ロンドンクラブのメンバーの約 34% が極東で運営されている。このクラブは世界の平均に比べ、若い船舶を有している。ロンドンクラブに加入している船舶の平均サイズは他のクラブよりかなり大きくほぼ 3 万 GT であり、したがってそれ程驚くことではないが、加入トン数の 45% がバラ積貨物船、35% がタンカーである。

P&I 保険は積層構造になっている。国際 P&I クラブグループのメンバーである P&I クラブはすべての保険責任に対し先ず 500 万米ドルを個別に保証し、次に 2,500 万米ドルを共同で保証し、更に汚染責任の場合は 10 億米ドルの限度額まで共同で再保証している。油汚染以外の保険責任（例えば、積荷責任、死亡及び傷害、固定物及び浮遊物に対する損傷、難破船の撤去）に対する保証限度額は現在のところ約 45 億米ドルである。

NATUNA SEA 号事故

タンカー-NATUNA SEA 号（1980 年建造、51,095GT/82,169DWT）は、70,190 M T のナイルブレンド原油を積んで北スーダンの Marsa Bashayer を出航し中国の錦州に向かっていたが、2000 年 10 月 3 日 6 時 20 分、シンガポール・インドネシア間の東向け通航分離計画航路の南端から南方約 320 メートルのインドネシア領にあるバツーベルハンティ岩礁に座礁した。この座礁で特に興味を引くのは、現場が NATUNA SEA 号の支配人の事務所から約 6 海里の地点だったという事実である。

座礁の直接的影響は積荷タンク 1C、2C、3C、1S、3S が破断し、概ね 7,000 トンの積荷が海上に流出したことである。

このシンポジウムでは、1999 年 11 月の ERIKA 号事故以来、大規模な流出事故はなかったものの中小規模の事故は何件かあり、それによって被害を受けた国々が油流出に対する対応措置に取り組むようになったことが取り上げられている。更に、ITOPF（国際タンカー船主汚染防止連盟）の専務理事であるイアン・ホワイト博士は、昨年このシンポジウムでの発表の初めに、今では大規模なタンカー流出事故は極めて稀な出来事である、と述べている。

それでは、今回の油流出はどれ位の規模であったのか？ ある程度は、流出規模が大きければ大きい程、保険者にとっては大きな問題になるので、この質問は意味がある。もちろん、流出規模がすべてでもないし、また必ずしも大きな問題でもない。非常に大規模な流出事故の中には比較的少ない費用で済んだものもあるが、逆に小規模な流出で莫大な費用がかかったものもある！

表 A は ITOPF の過去の流出統計からとったものである。この表には 19 件の最大規模の流出事故と EXXON VALDEZ 号事故（実際は 34 番目位の規模）を付け加えて挙げてある。

第一に、この表は、海運業界が世界中で起った自らの油汚染事故をきちんと開示してきたことを示している。この事実は、「すべての沿岸国は事故に対する準備、対応、協力に関する問題に真剣に取り組まなければならない」という PAJ 及び ITOPF の主張を当然支持するものである。

第二に、この表によれば、NATUNA SEA 号の流出量 7,000 トンは確かに「上位 20 位」に入っていない。事実、ITOPF に尋ねたところ、1967 年（この年、イギリスのシリー諸島沖で TORREY CANYON 号が座礁）以降の記録によれば NATUNA SEA 号の流出量は 135 番目である。

AMOCO CADIZ 号（4 番目）と KATINA P 号（16 番目）はロンドンクラブに加入しており、前者はロンドンクラブにとって実戦の初経験となった！

表 B はロンドン P&I クラブが扱った個々の事例を示している。幸いなことに、1978 年の AMOCO CADIZ 号事故以降はそれ程多くの深刻な流出事故に関することはなく、NATUNA SEA 号の流出が最も小規模であることが分かる。

それ故、純流出量で見ると、NATUNA SEA 号の事故は「比較的大きくない」流出では

あったが、それにもかかわらず全関係者にとって難しい流出事故であった。

油流出における P&I クラブの機能

P&I クラブの主たる機能は、保険責任を負ったメンバーに補償することであり、一言で言えば支払いを行うことである。それ故、当然のことであるが、支払い額がどこから見ても理に適っていて、必要以上に膨らんでいないことを願っている。

従って、もっと重大な油流出が発生した場合、P&I クラブが最初に直面する問題は、対応について、コントロールとまではいなくても(稀にはそのような場合もあるが)、注意深く監視することである。多くの場合、これは政府当局が行う対応を監視することを意味する。これは一般的には、P&I クラブの代理人(この場合、Spica Services(S) Pte Ltd) サーベヤー、場合によっては依頼を受けた弁護士等の協力によって達成される。

然しながら、「最初の電話連絡」は ITOPF に対して(ITOPF からでない場合)行われ、ITOPF の経験豊かなチームの一つまたはそれ以上を直ちに流出現場に派遣するよう要請することが多い。

今回の場合も例外ではなく、ITOPF は、影響を受けた海域の上空を飛行することにより汚染事故の実態と範囲を評価するという貴重な役割を通常通り行い、次いで、対応をコントロールする関係者及び P&I クラブに対して助言(400 回以上の流出事故に出動した ITOPF の経験から引き出された)を与えた。

大規模油流出が稀な出来事であるならば、それがタンカーの支配人の事務所から見えるところで起るということはなおさら稀なことである。Tanker Pacific Management (Singapore) Pte Ltd(以下「TP 社」という)の住所がテマセック通りであったという事実がこの事故の対応において重要な要因になっていることが分るが、多分そのためにこの事故は他のすべての流出事故とは実質的に異なるものになっている。

NATUNA SEA 号の場合、TP 社は社長以下全職員が「現場」に出て、請負業者及び資機材の動員から実際に手を汚す仕事まで対応に深く関わった。同時に、彼等はまた、同社指定のサルベージ会社 SMIT の援助により、より当然な優先事項すなわち船員の健康、船体、積荷に対する配慮も忘れなかった。

この事故の時にシンガポールで PAJ 訓練に参加していて、熱心に清掃作業に加わった全ての方々にも感謝したい!

我々は、MPA が演じた重要な役割も十分に認めなければならない。MPA は、TP 社と一体となって活動し、また過去の事故(直近では、EVOIKOS 号の流出)によりマラッカ海峡等での油流出対応に大きな実績を持ち、経験、資源と地理に関する知識、作業能力、想像力、臨機応変の対応の面で同社との優れた協力体制を築き上げた。

TP 社は、船体と積荷の引揚げ作業について SMIT International Singapore (Pte) Ltd と LOF2000 に関する契約を結び、また当初は、SMIT が、汚染対応作業について Briggs Marine Environmental Services(流出対応マネージャーとして)及び SEMCO/SOSRC(対

応組織として)と下請契約を締結した。SMIT は最初に、破損したタンク及び無傷のタンクから大部分の船荷を引き揚げた後、10月12日午前9時20分に船体を再浮上させることに成功した。大きな成果であった。引き揚げられた積荷は別の船に積み替えられて、無事に中国の目的地へ運ばれた。

然しながら、座礁から24時間も経たないうちに、この事故の汚染状況が深刻になっていること、及び油はその時点までに船からかなりの距離まで達して油の拡散を抑えるためのLOF契約の責任範囲内には留まっていないことがSMITに明らかになった。

そこで、急遽TP社とSMITとの間で、10月4日24時から、船主がSMITとBriggs Marine Environmental Services及びSEMCO/SOSRCとの間の下請け契約を引き継ぐことが同意され、また一方でロンドンP&IクラブはEARL/OSRLと追加契約を結んだ。EARLとOSRLは、特殊な油汚染対応船、汎用ポート、オイルフェンス、機材(非常に有用な油回収機Sea Wolfを含む)及び要員を提供して油流出対応を行う組織である。

MPAは、多数の船からの油処理剤散布に加え、EARLに対してC-130固定翼機による油処理剤の空中散布を要請した。しかし、比較的高流動点(33℃)であることと周囲温度との関係で、海上流出直後から油処理剤がナイルブレンド原油には効果がない、というITOPFとAEAテクノロジー(油処理剤の油に対する効果を評価する専門的な経験をもつイギリスの化学コンサルタント)の助言を入れて空中散布は取りやめとなり、油処理剤の使用は最小限に抑えられた。

風と潮に運ばれて、油は急速に広がり、多くの油膜になって散らばり、シンガポール、インドネシア、マレーシアの海域にさまざまな程度で影響を与えた。主として10月3日から15日迄に、多くの船舶と要員が海面にある多量の油の防除にあたった。この高粘度油の海上対応に使用する最も適切な資機材を見つけることは対応作業を指揮する人々にとって難しい問題であったが、油そのものの性状(全くひどい代物である!)から考えて、包囲・回収法を採用すべきであると早々に決定された。

海上では、注意深く監視して、ポート、オイルフェンス、油回収機を正確に展開しようとするものであるが、特にこの油の場合には、かなりの量のごみがSea Wolfに混入した。更に、バンポートとクレーンバージから操作する旧式だが改良されたクラブ装置が有力な道具であることが分ったことから見て、実用主義と想像力も推進力となっている。これには、戦略的な海域にオイルフェンスを展張して、油が影響を受けやすい海域に到達しないようにすること及びプラスチックシートで魚の生簀を保護することも含まれる。

シンガポールでPAJの資機材を保管しているSOSRCの十分なサービスを通じて、PAJが250メートルオイルフェンス4本、油回収機、その他の資機材を迅速に効率よく実務的に提供して下さったことについて、ここでPAJに対して我々とTP社の格別の謝意を表明したい。資機材はTP社の要請から11時間以内に提供されたと、同社から聞いている。この要請は午前1時に出されたため、連絡、合意、契約の実行、SOSRC構内からの搬出を11時間以内に行ったことは非常に賞賛に値することと思う。

セントーサ、セントジョーンズや周囲の島々を含め、シンガポールのセンシティブな地域、特に保養海岸が影響を受けた。シンガポールの対応は、大部分が固化した油を海岸から除去することに集中したが、油の高粘性のため、実際の作業は初見で考えた程困難なものにはならなかった。粘度が高いので油は砂の上に留まり、砂中に沈まなかったのである。従って、比較的容易に取り除くことができた。TP社の地元スタッフ及び（これは想像力と創意工夫のすばらしい手本である）トルコの整備工から成る同社の小部隊に、TP社に雇われた総合請負業者が加わって初期防除を行った。このトルコの整備工は特別に召集されたのだが、極めて勤勉で忠実に命令を実行した。それ以後、請負業者はロンドン P&I クラブの代理人、指定のサーベヤー、MPA（引き続いて対応作業を監督した）の指揮下で作業を行った。

インドネシア地域については、TP社が汚染対応作業を指揮・調整した。この仕事には、一時的に生計が立ち行かなくなり、その結果漁の代わりに防除作業によって報酬を得ることができる漁民も何人が直接雇用された。合計約 500 人のインドネシア人が、TP社に雇われた下請業者が提供した資機材を使ってインドネシア沿岸の防除の仕事を得た。インドネシアの防除作業は非常に首尾よく進んだにもかかわらず、TP社は Lengkhana 島で約 25,000 袋または 300 トンの回収油とごみを除去するのに一層苦勞しなければならなかった。油とごみは集められて焼却処分のために船で運び出された。その後、TP社は見事な水準にまで環境を回復させた。

マレーシアについては、10月12日に油がマレーシアに漂着し、沖合の5つの島と共に、シンガポールの東にあるジョホールの南東部の沿岸 20 kmに影響を与えた。マレーシアにおける防除作業は環境省（DOE）により組織され、地元行政職員の監督下に、最初は大部分が漁民であるボランティアにより、次いでDOEが雇った請負業者によって実施された。ITOPFが、ロンドン P&I クラブの代理人に依頼された地元のサーベヤーと共に、陸上作業を監視した。防除作業は11月20日に無事終了した。

保険者が直面する問題

財務の開示

シンガポールもインドネシアも 1992 年の汚染損害の民事責任に関する国際条約（92 責任条約）に加盟しているため、責任範囲は比較的単純である。

92 責任条約の下では、船舶の責任限度額は約 2,900 万米ドルである。防除費用及び汚染損害 / 第三者の請求額の合計金額は最終的にこの数字に近いものにはないことが予想されるが、万一、防除費用と汚染損害額が 2,900 万米ドルを超える場合には、船主はシンガポールもしくはインドネシアのいずれかで限定基金を設定する権利が与えられ、またこれらの国における全ての請求者はこの基金に対して請求を立証しなければならず、一方、船主も汚染損害を防止または最小限に止めるために負担した金額の限度まで基金から借り

入れる権利が与えられる。

その結果、92 基金条約が適用される可能性は一層低くなるが、補完のためにシンガポールは 92 基金条約に加盟しているが、インドネシアは加盟していない。したがって、シンガポールの請求者は 92 基金条約の限度額である 1 億 7,500 万米ドルまで理論的には受け取ることができるが、一方、これに不満なインドネシアの請求者は 92 責任条約の下で船主責任を制限する権利に異議を申し立てる必要がある。92 責任条約のもとで船主責任を制限する権利は下記の状況においてのみ拒否されるが、ここでは該当する事例が見当たらないので、CLC のもとでの船主責任制限の権利に関する問題は、実際に必要になったとしてもあり得ない。拒否されるのは、汚染損害が個人的行為もしくは怠慢によって生じたこと、当該損害を起す意図で或いは無謀に行ったこと、当該損害が恐らく起るであろうということを知りながら行ったことが立証された場合である。

マレーシアに対する流出の影響は比較的大きくなかったが、再度補完すれば、ここで適用されるのは 1969 責任条約であり、それに基づいて船主は必要ならば別に約 800 万米ドルまでにその責任を制限する権利が与えられるということである。

世評及び請求の迅速な決着

国際 P&I クラブグループは、請求を迅速に決着させるという個々の P&I クラブの公約と能力を誇りにしている。しかし、P&I クラブには、請求が適切に支持され正当化されることを保証する義務がある。これに関して、彼等は常に 92 責任及び基金条約の実施を支える二つの基本原則を考慮している。

第一は、昨年イアン・ホワイト博士が強調した原則で、対応措置が技術的に正当化され、「妥当性」というテストを満たすものでなければならないということである。第二は、損失と損害に対する請求は、それが受け入れられるためには、「汚染損害」の定義に適用可能なものでなければならないという原則である。92 責任条約は「汚染損害」を次のように定義している。

「(a) 船舶からの油の漏出または排出による汚染によって船外で生じた損失または損害。このような漏出または排出がどこで起った場合であっても、逸失利益以外の環境悪化に対する補償は、実際に行われたまたは行われるべき適正な復旧措置の費用に限定されなければならない；

(b) 予防措置の費用及び予防措置によって生じた損失または損害」

NUTUNA SEA 号の場合に発生した請求は、通常通り、本質的に二つの範疇に分けられる：一つは、船主の TP 社、MPA、マレーシア D O E が負担した油汚染防除費用であり、もう一つは、流出の結果、損失・損害を被ったと主張する人々、例えば、漁ができなくなったり、船、魚網、機材が油によって損害を被った漁師によってシンガポール、マレーシア、インドネシアにおいて提出された第三者損害請求である。

TP 社と P&I クラブが前述の請負業者との契約の下で直接負担した防除費用は精算された。MPA の請求については、流出から少なくとも一年以内に MPA と合意に達することを希望していたが、MPA、ロンドン P&I クラブ、ITOPF、IOPC 基金との間で議論が続いている。しかし、我々の議論は理に適った建設的なものであり、問題は間もなく解決されるであろうと確信している。

シンガポールとマレーシアの第三者請求は重大なものではなく殆ど解決したが、インドネシアの第三者請求は未だ解決に至らず、かなりの額である。どのような請求が提出されようと、同様に理に適い且つ建設的に検討されるよう努力していくという以外に現時点では当該請求についてこれ以上述べることは適当でないであろう。条約を支えている前述の二つの原則を両者が十分理解し尊重するならば、これらの請求はそれ程決着が難しい問題ではないはずである。

コントロールと効率

前述の NATUNA SEA 号事故の報告から明らかなように、TP 社が MPA との緊密且つ良好な協力において開始した対応は大部分成功を収めたと考えられる。しかし敢えて言えば、他のすべての流出対応と同様に、今回の対応は完璧なものではなかった。

私の注意を引いた問題は、対応資源展開の調整及び/または流出対応マネージャーと対応請負業者に対する指示の発令についてである。事故が起った後、思慮深くあることは至って簡単である。分かりやすく言うと、もっと大規模な油流出事故が発生した場合に、調整及び唯一つの優れた管理構造がないと、作業の重複、不必要な費用、遅れ、効率の悪い対応に繋がることになるだろう。今回の場合に限って言えば、実質的に2つの流出対応管理チームが存在したこと、及び TP 社と MPA の間で、誰が流出対応管理チームで誰が対応作業請負業者であるべきか及び/または誰が彼等に明確な権限を与えるべきか、について初めに合意できなかったことによってこのような状況になったと言われている。同様に、プロの流出対応マネージャーとしての地位を保つには、彼等に頼って流出対応を行おうとする人々に対して高度の信頼感を植え付けることができなければならないし、またノウハウ、経験、決断力の欠如を感じさせることは問題を起しかねない。

頭に血が上っている時は、全面的に集中したり、明晰な判断をすることは容易でなく、そこから逃げ出そうとしたりまた「何かをする」という本能が、その邪魔をしようとするのは当然である。船の支配人と MPA とのこの特別なコンビにとって「次回」がないことを強く望むが、万一あった場合には、今回の事故においてロンドン P&I クラブは勿論のこと両当事者が得た経験が役に立って、もっと円滑な対応がとれるようになるであろう。

結 論

ここで幾つかの結論を引き出して見たい。

私は NATUNA SEA 号の事故について報告し、また流出が同船の支配人の「戸口」で発生し、したがって事故船の支配人が MPA と協力して直接対応に関するという極めて稀なケースとなったという事実のために、この事故は非常に珍しい事例と見ることができることを説明した。

私は保険者が直面する主要な問題についてもいくつか述べた。然しながら、我々の目的は、この事故から学ぶべき教訓を先ず確認し、誤りを繰り返さないようにして将来における不必要な損失、損害、費用を避けることができるようにすることである。我々は間違いを起すことがあるが、繰り返してはならない。我々はまた、正しく理解したことを書き留めておかなければならない。ここに幾つかの考えを示す。

学んだ教訓

1．費用に関する合意

私の経験では、何千バレルもの油が海上に流出した瞬間は流出対応マネージャーと対応請負業者との間で料金や契約について交渉するには多分最悪の時である。敢えて言えば、その時船主と P&I クラブはお手上げの状態である。世界は莫大な数のプレーヤーがいる広大な場所であるかもしれないが、特に高リスク海域では、一方で船主と P&I クラブの間、他方で政府当局、流出対応マネージャーと請負業者との間でどの程度の事前合意ができるかを調査しなければならない。マラッカ海峡は当然そのような高リスク海域であり、MPA と地方の請負業者は、我々及び/または ITOPF 及び/または IOPC 基金との話し合いに従うかどうかは別にして、業界で広く使われている料金と比較して彼等の料金を見直す用意があるものと思いたい。これに関して、SCOPIC の作業請負料金について ISU、P&I クラブ、損害保険会社が合意に達していることは、業界全般のためになる有用な協力の一例として役に立つであろう。油流出対応作業終了後に料率・料金に関して繰り返される果てしない言い争いを回避するか、あるいは少なくとも最小限に止めることができれば非常に助かるであろう。

2．今回の対応管理

如何なる流出状況においても、最も効率的な対応を調整するためには、明確な指揮系統を確実に整備することが不可欠である。分りきったことではあるが、緊急事態に政治的圧力が絡むとこの原則が厳しく試されることになる。前述したように、NATUNA SEA 号の対応では恐らく、このような圧力を受けた結果、完全に明確な指揮系統でなかったために時々調整が不足したものと思われる。

3．油処理剤

油処理剤について我々が MPA と意見が合わなかったことを認めるべきかもしれない。油処理剤を使うべきか否かは困難な問題となることが多いが、NATUNA SEA 号のケースは、その問題が早い段階で提起され、油処理剤の散布を続行しないという正しい決定がなされた好例であると思う。時間は常に最重要であり、流出油に関する十分な関連情報がないうちで油処理剤の使用が正当化される場合があるが、できるだけ早期の段階で油処理剤の有用性を評価しなければならない。

4．漂流モデルの限界

流出対応に関し、漂流モデルに頼り過ぎると効果が上がらないことがある。実際には、これは不正確な科学であり、得られた「情報」は予想される海上の油の漂流方向を示すものであって対応措置決定の絶対的な根拠にはならないものであるという、その限界を認識すべきである。NATUNA SEA 号事故では、モデルによる予測に少々頼りすぎたため、資機材の使用について誤った指示が出されたようにも考えられる。

5．対応機資材の事前配備

PAJ のこの問題に取り組む努力は歓迎され広く認められているが、世界的には多分防除資機材が未だ充分でない状態にある。今回の場合、幸いなことに、油流出対応資機材の不足はなかったが、オープンバージ、クレーンバージ等の基本的な産業機材の不足があり、それが遅れの原因になったように思われる。私の理解では、Evoikos 号の流出対応でもこのような問題があった。我々はその教訓を忘れたのか？ この分野における PAJ の価値あるイニシアティブが他の人々にも引き継がれるだろうか、特に危険性の高い海域においては？

6．補償請求は基本原則に従わなければならない

この意見は本来不必要なものでなければならないが、各国による 92 責任条約及び 92 基金条約を採択するだけでは十分でない。つまり、請求者の代理人も、官民を問わず、条約の原則を理解し尊重しなければならない。NATUNA SEA 号事故の補償請求が未だ最終決着していないことを考えると、細部に触れるには制約があり、以下の範囲に止めておく。即ち補償請求は提出されたけれども、対応措置の技術的正当性（妥当性）及び条約の「汚染損害」に関する定義との整合性の 2 要件に対する理解が不十分であることが明らかになったことである。更に、92 責任条約が正当な対応措置及び汚染損害の定義の拠りどころにしている安全という観点からすれば、NATUNA SEA 号が再浮上後 69 日間インドネシアに留め置かれなければならないことは非常に残念なことである。

7. 情報公開の重要性

個人的な意見では、TP 社と MPA はこれを確実に実行した。即ち、この事故の事実を知ろうとする報道機関と一般大衆の正当な関心に対する取り扱いについてである。定期的且つ有益な新聞発表を行い、それによって、何が起ったのか、状況回復のために何が行われているのかを知ろうとするシンガポール国民等の関心に答えたという点で、両者は賞賛されて良いと思われる。もしこの正当な必要性を満たしていなければ、当然の結果として報道機関はあれこれ推測してセンセーショナルな報道をするであろう。そのような状況は極めて無益なことであり、回避しなければならない。

次の油流出が起るのは時間の問題に過ぎない。我々は、今後の事故に備えて過去の経験から学ぶ必要がある。毎年このシンポジウムを開催され、そのための貴重な機会を我々に提供して下さい。日本の石油連盟に謝意を表したい。