

IPIECA の油流出対応における課題と取組み

Chris Morris

General Secretary, IPIECA

[Slide 1] 皆様お早うございます。本日、皆様にお話しする機会を与えてくださった石油連盟にお礼を申し上げます。また、今朝は、空港からこの演台まで記録的スピードで私を運ぶという素晴らしいアレンジメントにも感謝しています。ほんの数時間前まで東京の空を飛んでいたと思うと、厳粛な気分になります。

[Slide 2] 我々が生活を営んでいるスピードは、本日の私の講演テーマと密接に関係しています。というのは、より密なコミュニケーションを行い、人的及び物的資源をより効率的に必要な場所に運ぶことがノルマになっていますが、それに伴って真の情報や偽の情報も拡大しているからであり、「真実がズボンを履いている間に嘘は地球を半周する」という言葉も良く聞かれます。これはまさに、業界としての名声を守るにはより一層の努力が必要であることを意味するものですが、これについて私の考えを述べたいと思います。

最初に、国際石油産業環境保全連盟（IPIECA）についてあまりなじみのない方のために、活動内容を紹介します **[Slide 3]**。IPIECA には石油及びガスの国内企業、多国籍企業、業界団体が所属し、IPIECA メンバーによる石油生産量は、総生産量の約 60%を占めています。IPIECA ロンドン事務局は総勢 8 名と小規模ですが、ここに列記してあるような地球環境問題、社会問題に取り組んでいます。メンバーで構成する作業グループを設置してこのような取り組みを進めています。会場にも IPIECA のオイルスピルワーキンググループ（OSWG）に出席した方が多数おられます。

[Slide 4] ご承知の通り、IPIECA には、世界中の石油業界及び様々な関連団体を代表する方々が加盟しています。日本の石油連盟、米国の API、オーストラリアの AIP、南アフリカの SAPIA です。この円形は、OSWG に貢献している各組織のロゴを示しています。これは、IPIECA が国際的な組織であることと、OSWG に幅広い専門分野の知識と経験が集まっていることを示しています。

OSWG はどのような活動に焦点をあてているのでしょうか **[Slide 5]**。OSWG のメッセージはここ数年間、一貫しており、基本的には次の 3 点からなります。

☞ 総合環境影響評価（NEBA）のコンセプトを推進しつつ、世界の沿岸地域における持続性のある緊急時対応計画策定を推進する。

☞ 「段階的対応」のコンセプトの活用を奨励する。これについては、後で詳しく考察します。

☞ 国際海事機関(IMO)、国際タンカー船主汚染防止連盟(ITPF) 国際油濁補償基金(IOPC FUND)、及び国内の窓口と協力し、各国政府による、OPRC 条約（油による汚染に係

る準備、対応及び協力に関する国際条約)、1992年民事責任条約及び1992年基金条約を中心とする国際条約批准の意義の理解を支援する。

我々は、グローバル・イニシアティブ (IPIECA と IMO の共同プログラムで、主要国際グループを結集して、効果的な計画策定と協力を推進する) を通じて、このメッセージを伝えています。これらの活動はどれも、IPIECA が出している報告書シリーズや、世界各地で開催する会議やワークショップでのネットワーク作りによってサポートされています。

[Slide 6] IMO や ITOPIF 等の組織との協力は、90年代半ばに、世界各地における一連のセミナーの開催から始まりました。このセミナーにより、業界と政府が協力して、大規模油流出のシナリオを想定し、またどうすれば効果的な緊急時対応計画策定ができるかを各地で効果的に説明できるようになりました。このようなイニシアティブの集大成として、“Working Together”(ビデオ及びCD)が製作され、メッセージ伝達に広く活用されています。

本日の講演に戻りますと、今年のシンポジウムには素晴らしい講演者が勢揃いしておられ、主催者にお祝い申し上げます。今回は何名かの方が油処理剤の講演をされますが、昨年のシンポジウムに出席された方は、エクソンモービル社の Bill Lerch 氏が油処理剤の使用についていくつかの重要な指摘をされたことを覚えておられると思います。IPIECA の観点では、総合環境影響評価 (NEBA) を使用するという事は、油流出に対してはあらゆる選択肢の使用を常に検討しなければならないことを意味します。もちろん、必要に応じた油処理剤の使用も含まれます [Slide 7]。確かに、沿岸地域での油処理剤の使用許可については慎重を期さなければなりません、許可に必要な試験方法は、“実際の条件”での油処理剤の使用を反映したものでなければなりません。

私自身も、テキサコ社の危機対策責任者として、油処理剤の効力について個人的な体験をしました。かのシー・エンプレス号事故に遭遇したのですが [Slide 8]、この事故で、英国ウェールズのミルフォードヘイブン沖に約 72,500 トンの原油が流出しました。一部が海岸に打ち上げられましたが、油処理剤の使用によって、この事故が大災害になることを防ぐことができました。特に日本にとって関心と関連があるのは、油処理剤の使用で海中養殖が再開できるまでの期間が短縮され、損害賠償請求額の削減に著しい効果があったことです。この油流出は2月に発生したのですが、2カ月後の4月のイースターの時期には海岸が利用できるようになりました。この事実は、油処理剤の威力を物語っています。

本日お話ししなければならないことの大半は、油が水中へ流出した後の活動や事象に関するものですが、現在、流出防止の分野が注目を集めていることをうれしく思います。

対応現場では警戒をゆるめてはなりません、IPIECA では、今後も、流出防止をはじめとする予防措置に注目しなければならないと考えています。このシンポジウムのテーマは「プレステージ号事故以後の油流出対応における新しい局面」ですが、IPIECA にとってもまさにふさわしいテーマです。というのも、IPIECA は、最近開かれた理事会での話

し合いをふまえ、業界としてプレステージ事故の再発を防止するあらゆる手だてを尽くすこと及び業界の名声を守るために最大限の努力をすることを目指して、OCIMF、ITOPF 及び OGP 等の様々な業界事務局とのクロス・コミュニケーションを強化する活動に着手したからです。ロンドンの IMO で最近開かれたワークショップで、IMO の技術協力部ディレクターである David T. Edward 氏は、業界に対し、IMO との共同出資による共同事業を提案しました。現在、我々は、IMO やその他関係組織（例えば、上記の事務局及び INTERTANKO、ICS、P&I Club）と協力して、市民や規制機関に対する責任を明確にする文書の作成を進めています。

次に移る前に、IPIECA 報告書シリーズの宣伝をさせていただきたいのですが、この中には、油処理剤と NEBA に関するものもあります。この報告書 [Slide 9] は、すべて、フランス語、スペイン語、ロシア語に翻訳され、石油連盟によって日本語に翻訳されたものもあります。IPIECA はこのような翻訳を奨励し、できる限りの支援をしたいと考えています。各国の言葉に翻訳されて読みやすくなった報告書シリーズは、特定の問題について各国の規制機関に働きかける場合に非常に役立つと考えています。

2004 年にも IPIECA から油流出に関する新たな報告書が何冊か出るようになっていすので、この講演の中で取り上げたいと思います。

[Slide 10] この機会を借りて、油流出事故への対応では何が重要なのか、最終的には、リスク、対応戦略、業界の名声がいかに密接に関連し合っているかについて述べたいと思います。

適切な緊急時対応計画が策定されている国や企業は、そうでない国や企業に比べて、油流出という緊急事態に対処する準備が整備されていると広く受け止められています。緊急時対応計画策定には、次のような利点があります。

[Slide 11]

- 適切な対応戦略を使用・展開することにより、効果的、効率的な事故対応ができるため、生態系、経済及びアメニティへの被害を軽減し、それに伴う補償請求を削減できる。
- 業界 / 政府の環境上の優先事項が明確に再確認できる。
- 業界の環境保護への積極的取り組みについて、市民とメディアの理解が深まる。

中でも、計画策定により、適切な対応資源を本当に必要な場所へ最短時間で動員することが可能になります。そうは云っても、ここにおられる大半の方々は、油流出に対する効果的な対応は資機材だけで足りるものではないことを理解しておられると思います。

倉庫にはたくさんの資機材が保管されていたのに、それを適切かつ効果的に展開するための対応資源や計画が充分でなかったという事例を挙げることができます。同様に、万全の準備をすることはできるが、最善の努力をしても、油が海岸にやって来る場合があるこ

とも我々は知っています。いったん事故が起きてしまうと、人々や規制機関の目には、我々が対応に注いだ努力が全く意味がないように写ります。

このためにも、関係者に常に情報を提供するためだけでなく、事故のあらゆる段階で我々の名声を守るために、コミュニケーションがきちんと行われていることを確認する必要があります。事実、油流出対応の実施者である我々が、名声を脅かすリスクを、環境、ビジネス、コマーシャル・リスクと同じレベルのリスクとして捉えられなければ、我々の対応戦略は完全なものとはいえません。

我々が緊急時対応計画を策定する場合（IPIECAの緊急時対応計画に関する報告書も日本語に翻訳されていることをうれしく思います）[Slide 12]、企業として、以下を確実に実施する必要があります[Slide 13]

- リスクに基いた方法を採用し、最も確かで、最も起りそうなケースのシナリオを特定すること。
- 採用した緊急時対応計画は、企業、国、地域のいずれの計画であっても、「段階的対応」の考え方に基いていること。
- 関係者や影響を受けたコミュニティとのコミュニケーション及び名声の確保のための適切な措置を講じていること。
- 緊急時対応計画を、国家機関や他業界のパートナーなど、リスクを共有し対応に参加する関係者の計画と統合できるものであること。

中でも政府機関は、現地に合った法的対応によって最善の油流出対応を促進すること、及び流出発生後には、流出による被害を受けた当事者が包括的な取り決めに基いて補償請求を行えること、を保証することにより、リスク削減に重要な役割を果たします。

したがって、過去に海難事故の歴史がありながら、すべての基本である OPRC 条約をいまだに批准していない国があることを非常に憂慮しています。

[Slide 14]

1980年代後半の油濁に対する世界的関心の高まりに呼応して、IMOの海洋環境保護委員会は、既存の地域的枠組みの中で得られた経験を参考にして、大規模な油濁事故に対応するための国際協力の枠組みを提供するために OPRC 条約を作成しました。

同様に、1992年民事責任条約及び1992年基金条約の両方又は一方を批准している国であれば、油流出の被害者は経済支援を受けることができますが、まだ批准していない国が多くあります。小国が、油の受入者に費用負担を求める基金条約の批准をためらう理由を、過去にはある程度は理解できましたが、大きな利点をもたらす1992CLC（批准にとまなう費用負担はない）が批准されていない理由は理解できません。残念ながら、1992年CLC条約だけでも批准しないと、迅速な浄化作業への支払い及び漁民等の被害者への補償のための資金が得られないおそれがあり、大規模流出が発生した場合、すべての関係者に深刻な事態がもたらされることがあります。

資金に関する最近の改正により、批准は更に魅力あるものになりました。このシンポジウムでも国際油濁補償基金からの発表がありますので、新しい取り決めの詳細が明らかになるものと期待しています。

これについて、ITOPF と IPIECA が補償に関する指針[Slide 15]を改訂したことをお伝えします。関心のある方のために、見本を用意しています。

多くの国がこれらの条約を批准していますが、我々が影響を与えることのできる各国政府に対し、条約批准の利益を納得させること、及びこのシステムが、最終的に財政上の利益と保護をもたらすという事実とを働きかける努力を強化する必要があります。もちろん、日本や英国等は、これらの条約を批准していますが、特に、油流出対応の資機材や訓練という形で、両国から二国間援助を受けている国については、我々の力を過小評価せずに条約批准を勧めるべきであると思います。

これらの条約の批准の必要性を関係当局に説明するためには、それがどんなに遠くても、足を運ぶ責任を負っています。油流出に関するこのような援助協定や補償協定が適用されるのは、IMO が調停した場合だけに限定されるわけではありません。ボン協定のような地区や地域の合意は、非常に有効に機能し、シー・エンプレス号事故では、我々が求めた国際的な支援が速やかに得られ、大きな成果をあげたことを、私自身も直接体験しています。

IPIECA の核になっている信念の一つは、油流出事故の管理に対するリスクに基いたアプローチから生まれたものであり、それが長年にわたり、「段階的対応」の考え方を強く支えてきたことは最初に説明しました [Slide 16]。「段階的対応」の考え方は、油流出対応資源の不必要かつ不適切な分散を防ぐものです。特に、段階的対応法では、適切かつ費用効果のある方法で、いかなる流出リスクにも柔軟に対応しなければなりません。しかし、現在の流出事故を 20 年前の事故と比べてみると、化学物質の流出事故の割合が非常に増加しているという新たな局面が現れています。[Slide 17]

従来油流出対応体制は、海洋環境への化学物質の流出を想定していません。海洋における化学物質による緊急事態は、油流出とは異なります。というのは、非常に多種多様な化学物質が輸送されていて、結果が予測できないこと、及び機上遠隔探知システムでは、海上に浮遊している化学物質を（存在しているとしても）発見するに十分な信頼をおけないことによります。海上の化学物質の漂流・分散モデルはありますが、実際の事故の場合に、意思決定者を支援するのに使用するには、まだ十分な信頼性がないというのが大方の見解です。

海洋における化学物質の流出は、自然環境と対応者の両方に深刻な危険をもたらすおそれがあります。油流出よりはるかに深刻な結果になるかもしれません。これについては、HNS 条約や OPRC 条約の HNS 議定書の作成において IMO が指摘していますが、この両者への認識は低く、現時点では、どちらも発効していません。しかし、この状況が変化することを願っております。皆さまもご承知の通り、昨年末、英国で、HNS 条約の国内

での実施に関する正式な諮問文書が発表されました。この諮問が成功し、議会で承認されれば、2004 年中には HNS 条約を批准することになります。

諮問文書は、2 段階の諮問プロセスの第一段階を開始するもので、つい最近発表された文書では、英国が HNS 条約を速やかに批准し、条約を実施するための規則を法制化するよう提案しています。これはオタワで合意され、IMO 法律委員会で支持された「モデル」に従うものです。第二段階は今年前半の実施が予定され、具体的な条約義務を満たすための国内規則案及び英国の報告システム案に焦点を絞る予定です。これは前向きな動きですが、ほとんどの国では、先進国を含めて、海洋における化学物質対応能力の確立が殆んど進んでいません。知識ベースの調整が不十分であったり、対応者が利用できるように科学理論を実務アドバイスに書き換えた、一般に認められ信頼に足る出版物が出ないようであれば、状況はよくなりません。

このため、IPIECA は、IMO や CEFIC、ITOPF 等の関係機関と協力し、IMO 技術協力部のパートナーシップ・イニシャティブの下に、海洋における化学物質流出に関する指針の作成作業を進めています。これは長期プロジェクトですが、2005 年までには中間結果を出したいと考えています。

ここまで、リスク (Risk) 対応 (Response) 及び批准 (Ratification) という、油流出対応策にとって重要と思われる“R”を紹介してきましたが、他にも考慮すべき“R”をいくつか紹介したいと思います。

[Slide 18]

まず、抑制 (Restrain) です。このシンポジウムでは、プレステージ号事故の教訓を取り上げていますが、ヨーロッパにおける最近の考え方や法律を大きく動かしているのが、プレステージ号の事故、そしてもちろんその前のエリカ号事故です。しかし、私が指摘したいもうひとつのポイントは、プレステージ号の事故で明らかになった現象で、政治的介入が効果的対応を妨げたという事実です。資機材や要員の動員を制約するような国家間の問題についてお話しするつもりはありませんが、この十年間にこれらの注目を浴びる事例をいくつも見てきました。ここでは、様々な形で、我々が我々自身の成功の被害者になったという事実を紹介したいと思います。

我々は、長年、発言力のあるコミュニティや NGO のロビー活動による強い支援を受けて、油流出問題及び国家的な総合災害管理と計画策定の重要性に取り組み、政治的関心を集めるまでに高めてきました。こうなると、訓練、経験、専門技術ではなく、短期的な政治的便宜主義に基づき決定がなされるようになります。このことから得られる教訓があるとするれば、「より高い地位にある」関係者を我々のネットワークに組み入れる必要があるということ、つまり、指揮系統を上下から教育することが必要だということです。

[Slide 19]

次に、責任 (Responsibility) です。我々は、緊急時対応計画及び油流出対応ネットワークを準備しておくだけでなく、それを統合し、調整し、他からのサポートが得られるよ

うにする責任があります。我々の計画は、海上の油や海岸に打ち上げられた油の対応のみならず、必ずしも「我々の業務」とは考えられないような油流出対応の別の面も対象にしなければなりません。油で汚染された野生生物への緊急時対応計画策定の必要性がその一例です。

もちろん、我々が油で汚染された野生生物の専門家であるというつもりはありませんが、それに関わる人々を支援することも我々の任務であるのは確かだと申し上げます。それは、我々の対応のあらゆる側面を周囲の重要な関係者と統合することの一部です。油で汚染された野生生物について設定されているシステムや基準を見ますと、細分化された野生生物対応者のコミュニティ内で、姿勢や意見に相違があることが分かりました。

ここでも、化学物質流出の対応例と同様に、使用できる知識が調整されておらず、対応者が広く利用できるような、活動に関する信頼に足る文書がないのが現状です。また、IPIECA は、分断された力を先導するというユニークな能力を持っていて、他の石油業界のメンバーと共に、油で汚染された野生生物の緊急時対応計画策定に参加する専門家を結集するプロジェクトを主催しています。これには、中心メンバーとして、Sea Alarm Foundation, 国際動物福祉基金及び、国際鳥類救助センター等が参加します。この会合の成果も IPIECA 報告書シリーズとして出版を予定しています。

[Slide 20]

もうひとつの R は、合理性 (Reasonableness) です。

「合理的」な対応が何を意味するのか、また IPIECA にとってはどうかについて、我々は皆ガイドラインを持っており、NEBA の原則を適用することが合理的であると考えています。しかし、何を以て合理的であるとするかは誰が判断するのでしょうか。規制機関であれ、大衆であれ、人を信頼していればこそ、何が合理的であるかというその人の主張は受け入れやすく、またその人の主張を信頼するのです。ここで、今日の講演における最後の R が登場します。というのも、私の考えでは、この信頼を確立することが、高い名声 (Reputation) を築き上げているからです。

[Slide 21]

名声 (Reputation) 。名声は「作ることができるもの」又は「操作できるもの」という認識が高まる傾向があります。我々の広報担当者が、時たま起こり得るごく僅かの望ましくない悪いことと対立するものとして、我々が行う多くのよいことを強調することができるのは確かですが、真の名声は何かの代償としてしか得られないもので、また獲得には長い年月がかかりますが、壊れるにはごく短時間しかからないという特質を持つものの一つであることも確かです。

[Slide 22]

本日の講演では、危険(Risk)から名声 (Reputation)までの様々なテーマを取り上げました。最後の 30 分間から除外してほしいスライドがあるとするれば、これがそうです。我々のすべての戦略は、第一にリスクに基いたものであるべきで、そこでは、「出費に見合う

だけの価値」が得られる、油流出対応用語で言えば、使う対応資源に見合うだけの防護が得られる、ということですが、そのためには、次のことが必要になります。

[Slide 23]

- ㊦適切な条約の批准を促進する。
- ㊦対応戦略は、総合的で、社会的責任を果たし、費用効果が高く、科学的根拠に基づき、防御可能で合理的なものである。
- ㊦国家緊急事態において抑制力を発揮できるように、油流出対応の専門家としての能力について政府の信頼が得られるような関係築き、最後に、
- ㊦我々の名声を維持または強化する。

これについては皆様にも考えていただきたいと思います。最後にもう一度、講演の機会をいただきました石油連盟に感謝を申し上げますとともに、今日からの 2 日間に有意義なディスカッションが行われることを希望します。