

国家および広域油濁対応システム構築における国際海事機関（IMO）の役割

Jean-Claude Sainlos
Director, Marine Environment Division
International Maritime Organization

鈴木一夫石油連盟運輸委員会委員長、
箱崎慶一経済産業省資源エネルギー庁資源・燃料部石油精製備蓄課長、
ならびにご来賓の皆様、

おはようございます。

はじめに、2006 年度油流出シンポジウムの主催者である石油連盟に対し、そのご厚意と、私を本日ここにお招きいただき、船舶活動から海洋環境を保護するための国際海事機関の取り組みについてお話しする機会を頂戴いたしましたことに、感謝の意を述べさせていただきたいと存じます。また、当機関事務局長のエフシミアス・ミトロプロス（Mr. Efthimios Mitropoulos）が皆様によろしくと申しておりましたので、それをお伝えしておきます。

本シンポジウムのテーマは、「地域油流出対応体制における戦略の変化」である。

国際海事機関（IMO）は海事問題に関する国連の規制機関であり、海運の安全性の向上と海洋汚染の防止をその世界的な任務とし、国際条約・規定を採択することにより、その任務を遂行する。採択された国際条約・規定は、旗国・寄港国・沿岸国としての管轄権を行使する各国政府によって、導入・施行される。

海上輸送は、特にばら積み貨物輸送にとって最も効率的かつ経済的な方法であり、国際貿易の 90%以上を占めている。今後 20 年間に海上輸送量は 3 倍に増えると予想され、経済発展を追究する上で欠くことのできない重要な要素である。

海上輸送の拡大にともない、船舶に由来する海洋汚染への懸念も高まっている。世界の海洋汚染のほとんどが陸上の事故などに由来し、タンカー事故が年間の海洋への油流出量に占める割合は比較的小さいものの、大事故により隣接地域に深刻な被害をもたらされることがある。狭く閉鎖的な航路でのオイルタンカーが関わる事故は、海洋と沿岸の生態系に影響を与え、貿易の流れを遮断し、関係地域の経済に壊滅的被害を与えることになり、開発途上にある小さな島国の場合にはその影響が特に深刻

である。主な事故例としては、トリー・キャニオン号事故（1969）、アモコ・カディス号事故（1978）、エクソン・バルディズ号事故（1989）、エリカ号事故（1999）、そして最近ではプレステージ号（2002）があげられる。このような油濁を防止し事故発生時の対応を準備するために、不断の努力が必要である。

ロイズ船級協会の統計（「World Casualty Statistics」）によると、船舶の損失は引き続き減少傾向にあり、船舶からの油の流出に関する主要な研究からも同様の傾向が見てとれる。こうした明確な進歩に寄与することが、海運の安全と海洋環境の保護のために IMO が従来より最も注力するところである。技術協力プロジェクトをはじめとする活発なプロモーション活動により、IMO が採択した 40 の国際条約や議定書のほとんどが現在施行されている。最も重要なものでは、締約国数が 120 カ国以上に及び、世界の商船隊総トン数の 93%を超える。他にも 800 以上もの規約、ガイドライン、勧告が IMO を通じて策定されている。

IMO は、特にその海洋環境保護委員会を通じ、まず何よりも海上災害の発生を防止し、万一発生した際はそのマイナスの影響を緩和することを目的とした国際的な規制体制の確立・向上に向け絶え間ない活動を続けている。エリカ号やプレステージ号の事故により、こうした体制の問題点にスポットライトが当てられ、その結果、IMO は迅速に、かつ決意をもって、加盟国が必要と感じていた調整に乗り出さなくてはならなかったのは確かである。

しかし重要なのは、この 2 つの事故への直接的処置として行われた修正を含め、IMO が長年にわたって採択してきた現行あるいは計画中の包括的な一連の対策によって、少なからずともある環境が形成され、その環境下においては、海難事故や、海上での死亡事故、船舶による海洋汚染の全体的な発生件数が減少し続けているという事実を認識することである。

こうした重大な事故の影響が最も明確に見て取れる IMO の対策や対応は、大きく 4 つのカテゴリーに分けられる。第 1 は、船舶自体の設計、建設、設備、および運行に直接関係する防除措置。第 2 に、特別脆弱海域保護の要請に対処するもの。第 3 に、対応と補償に関する事項。第 4 はこれらを含めた IMO の全対策の実施に関するものである。

船舶に由来する油濁防止

最も注目を集めてきたのは第 1 のグループ、特にエリカ号やプレステージ号などのシングルハル（シングル・ハル）タンカーの段階的排除を加速する動きである。シングルハルタンカーの段階的排除構想はかなり以前から存在していたが、1992 年に MARPOL 条約が改正され、1993 年 7 月 6 日以降に引き渡された 5,000DWT 以上のタンカーに対し、ダブルハルあるいは IMO の承認を受けた設計を使用することが義務付けられた。

新造タンカーに適用されていたダブルハル要件はその後、1995年に開始されたプログラムにより、現存船にも拡大適用されることとなった。MARPOL条約では、すべてのタンカーは、一定の船齢に達した場合、改造もしくは使用中止とすることが定められている。この対策は、造船所の設備能力上の理由から、また世界の貿易や産業に対する混乱を抑制するため、数年かけて段階的に導入された。

エリカ号事件後の1999年12月、IMO加盟各国は、シングルハルタンカーの段階的排除を加速するための提案について協議した。その結果、IMOは2001年4月、シングルハルタンカーの段階的排除に関する改定スケジュールを採択、同スケジュールは2003年9月1日に発効した。新たに改正されたMARPOL条約により、シングルハルタンカーの段階的排除について、さらに厳しいスケジュールが定められた。

そして2003年12月、プレステージ号の事故を受けて、MARPOL条約は再度改正され、段階的排除スケジュールはいっそう加速された。この時の最新の修正条項は2005年4月5日に発効した。同時に、重質油（HGO）輸送を行うタンカーからの油濁防止に関する新しい規定により、5,000DWT以上のシングルハルタンカーについては2005年4月5日以降、600DWT以上5,000DWT未満のシングルハルタンカーについては、2008年中で引渡し日と同日を迎えた時点で、重質油の輸送が禁止されることとなった。

改正MARPOL条約付属書Iの13Gにより、カテゴリ1のタンカー（pre-MARPOLタンカー）の排除期限は2007年から2005年に前倒しされた。カテゴリ2および3のタンカー（MARPOLタンカーおよびさらに小型のタンカー）については、2015年から2010年に前倒しされた。

シングルハルタンカーの段階的排除プログラムと連動して、石油タンカーに対するコンディション・アセスメント・スキーム（CAS）が構築された。同スキームはエリカ号沈没後の2001年に採択され、他のIMO条約・規約・勧告の条項による規定を超えるような構造基準は特定しないものの、その要件としては、報告されている船舶の構造状態について、より厳密かつ透明性の高い確認検査の実施と、書類上・調査上の手続きの適正な行使と完了が明記されている。CASの遵守具合については、検査強化プログラム（ESP）の間に中間検査あるいは更新検査と同時に評価が行われるが、プレステージ号事件を受け、その適用範囲はさらに拡大した。

避難所、PSSA

脆弱海域の保護の問題に戻るが、遭難船の避難場所の必要性に関する問題は、エリカ号事件を受けて指摘された項目の一つであった。その結果、2003年11月に、この件に関するIMOガイドラインが採択され、船舶が救援を必要としているものの生命の危険はない場合に使用されることになった。また、

これに関連した総会決議によって、すべての沿岸国は、海上支援サービス（MAS）を導入し、上記のような状況における連絡先および担当組織を設定するよう勧告された。

これらのガイドラインは、援助を必要とする船舶の避難場所確保の要請に効率よく対応できるよう、沿岸諸国がそれらの避難場所を決定しやすいように支援する共通枠組みを提供すると同時に、避難場所を探すうえで援助を必要とする船舶の権利と海岸線を保護する沿岸国の権利のバランスを図ることを目的としている。

海上支援サービスに関するガイドラインの目的は、沿岸国に対し、以下の趣旨にかなうようなサービスの導入を勧告するものである。

1. 船舶が関与する事故が発生した際に、IMO の法的文書によって定められた報告を受ける。
2. その船舶の状況を監視する。
3. 船長と沿岸国との間の連絡窓口となる。
4. 沿岸国が海難救助作業の全段階を監視するという決定を下した場合は、救助作業関係者と沿岸国との間の連絡窓口となる。

船舶活動によって影響を受ける可能性のある特に脆弱な海域の保護を徹底するため、IMO は 11 の特別脆弱海域（PSSA）を指定した。この中には、西ヨーロッパ海域が含まれているが、この海域について IMO は、関連保護対策として、2005 年 7 月 1 日に発効した強制船舶通報システムの確立を支持した。

油濁に係る準備、対応、および協力

エクソン・バルディズ号座礁後の 1990 年、油による汚染に係わる準備、対応、および協力に関する国際条約（OPRC 条約）が採択され、油濁に係る準備と対応が海洋環境保護委員会の定例議題となった。同条約は 1990 年に採択され、1995 年 5 月 13 日に発効した。同条約の主目的は、重大油濁事故に対する準備・対応に際する国際協力と相互支援を促進し、各国が油濁緊急事態に対応するうえで十分な能力を開発・維持するよう奨励することである。

2000 年 3 月、外交会議は OPRC 条約議定書を採択した。OPRC-HNS 議定書は OPRC 条約の原則に従い、危険物質および有害物質（HNS）が関わる事故発生時の国際協力の枠組を定めるメカニズムを確立した。

OPRC 条約および OPRC-HNS 議定書は「規制」ではなく「宣言」的なものとみなすことができるが、実際には条約も議定書も、とりわけ船舶、オフショア設備、海港に対して油濁時の緊急時対応計画ならびに連絡体制の整備を要求するにあたり、当事者国に具体的行動をとるよう義務づけている。

各当事者国は、油濁事故に迅速かつ的確に対応する国家システムを構築するよう求められている。このようなシステムでは最低要件として、緊急時対応計画や油濁事故対応国家機関を整備するとともに、油濁事故に対する準備や対応の責務を負い、支援要請の報告と処理を担当する、実際業務のための中核組織を持つべきである。

各当事者は、単独または二国間もしくは多国間での協力を通じた能力の範囲で、海運業界、石油ないし危険物質および有害物質を扱う業界、港湾当局、および他の関連組織との協力により、以下を確立する。

- 予備的に配置された、最低レベルの油流出対応機材
- 関係人員・組織の訓練および実習プログラム
- 詳細計画とコミュニケーション能力
- 対応を調整するためのメカニズムまたは取り決め

OPRC 条約の採択以降、IMO は、OPRC の施行に関する事柄や、油あるいは危険物質・有害物質 (HNS) の流出の際の対応等を協議するためのフォーラムを開催している。

最近では 2002 年に海洋環境保護委員会が OPRC 作業部会を技術グループに変更することを決定した。同技術グループは委員会の補助機関として、委員会に先立って会合を開く。過去 13 年間に渡り、技術グループはガイドライン、マニュアル、ガイダンス等の文書や、モデルコースを策定してきた。これらはすべて、国家あるいは地域システムの構築やトレーナー養成の際に非常に有益な資料となる。

技術グループは、加盟国、地域協定、業界（石油業界・化学品業界・海運業界）等の協力者のネットワーク内で、経験を共有する機会を提供する。また、OPRC 条約とその議定書の理解と施行のため、各国、特に開発途上国をサポートするという重要な役割を果たす。技術グループは現在、合意されたスケジュールに従い、OPRC-HNS 議定書の早期実施のための作業プランを遂行中である。

OPRC 条約と OPRC-HNS 議定書では、定期的な国際シンポジウムや研究開発フォーラムの開催が推奨されている。

船舶の安全基準は向上しており、事故率も低下してはいるが、エリカ号やプレステージ号のほか、日本におけるナホトカ号やバルト海におけるバルチック・キャリア号など船舶が関与する事故によって、重質油の流出の際に沿岸国が迅速かつ効率的な措置を講じられるよう、さらなる技術の開発・普及が喫緊の課題となった。2002年、IMOはフランスのブレストにおいて、第3回重質油流出対策研究開発フォーラムを開催した。技術的な進歩だけでなく、重質油による油濁対策の運用面、すなわち訓練や器具の効果的な使用法などもフォーラムの焦点となった。

IMOは、OPRC作業部会およびOPRC-OPRC/HNS技術グループが作成した資料を用い、技術協力プログラムおよび業界との協力を通じて、発展途上国による国家能力の開発を支援する。また、地域システムの開発にも深く関わっている。

IMOは長年に渡り、他の組織機構、特にUNEP（国連環境計画）と積極的に協力し、緊急時の海洋汚染に対処するため、地域的な取り決め項目を策定するよう奨励し、支援してきた。こうした地域的な取り決めが、地域的・準地域的な緊急時対応計画の採択や地域総括局の設置によってさらに強化されている地域もある。2002年10月、IMOはUNEPと共同で、海洋汚染事故に協調して対処するための地域的な取り決めに関するフォーラムを開催した。今年の5月にも別のフォーラムが計画されている。

こうした事故の被害者に補償を提供するため国際的合意に基づくメカニズムが確立されたのは、主にIMOの尽力によるものである。事実、最近（2003年5月）採択された「国際油濁補償追加基金」（締約国において将来事故が発生した場合、1件につき補償金として約597百万ポンド、すなわち11億ドル強を提供する）は昨年3月3日に発効し、来週発効後初めての総会がIMO本部で開催される。余談になるが、汚染の被害者（彼らを政治的に代表する人々はもちろんのこと）が適切な補償を受けられるよう、法律に違反した側に対して訴訟を起こすためにできる限りのことをする必要性は誰でも理解できよう。しかし、安全対策、汚染防止対策だけでなく、この補償のメカニズムが導入されれば、意図せずして引き起こされた事故に巻き込まれた不運な人々を法的処罰の対象とする必要はなくなるはずである。

もちろん、こうした対策は適切に導入、施行されなければ、真の効果は得られないという点も忘れてはならない。この点についてIMOは、IMO討論フォーラムで同意した事項を加盟国政府が実行することを期待している。これに関連して、IMOの法的文書の強制施行に関する条約、ならびにIMO加盟国に対する自主監査スキームについて、特に言及しておかねばならない。どちらも、IMO加盟国による義務の適切な履行を補佐するために策定されたものである。余談になるが、これに関連して、拡大ポートステートコントロール体制についても触れておくべきであろう。この体制は、施行の「第二段階」であり、IMOが積極的に推奨・支援しているものでもある。

最後となるが、皆様に非常に重要な点について申し上げたい。IMO が実施するすべての対策は、海運に関する基準設定に向けた国際的取り組みの中で策定されたものであり、このことはその成功にとって非常に重要な位置を占めている。船舶が国から国へ、世界のある地域から別の地域へ、つまりは異なる法体制の間を物理的に移動するという海運の極めて特殊な構造のため、国際的に合意され、普遍的に適用される基準は絶対的な必要条件である。このような理由から、海上に利害関係を持つ世界のすべての国が自ら策定し、採択し、批准した、海上の安全と海洋環境の保護に関する国際条約を遵守することに同意しているのである。

まさにこれが IMO の設立理由に他ならない。IMO が設立された目的は、各国政府が会合し、意見を交換し、国際的な技術基準（いったん批准されれば、その国の法律に基づいて遵守・施行しなければならない）の採択を決定する世界的なフォーラムの場を提供することである。これに替わる方法は、世界の各地域でそれぞれ異なる基準や規則をパッチワークのように適用することだが、この方法は、合法的なビジネスの遂行のため、その主たる資産、すなわち船舶とその貨物を世界中自由に移動させる必要がある国際的業界においては、機能しないことは明らかである。

船舶が関与する海洋汚染事故や大惨事が発生してしまうのは残念なことだが、このことは、海運業が日々成し遂げているトラブルがなくクリーンで、しかも経済効率の高い、文字通り何百万トンマイルという貨物輸送量と、そこからもたらされる多大の利益との対照において見られなくてはならない。

本シンポジウムは、各国政府および業界の代表に、現在の問題や将来の展望に関する見解や経験を交換するためのまたとない機会を提供するものである。汚染対策のための効率的なメカニズムの構築と維持において、また国際的な協力体制と相互補助体制の構築において、政府、業界、および国際組織間のパートナーシップが不可欠である。本シンポジウムを契機として、汚染事故の防止と対応整備が引き続き業界や政府の意思決定者の最優先事項となり、また必要なリソースがこの目的のために投入されることを希望する。
