

アジアに焦点をあてた IPIECA の最近の活動

Chris Morris

General Secretary, IPIECA

皆さま、おはようございます。最初に、IPIECA（国際石油産業環境保全連盟）及び油流出ワーキンググループの長年の貴重なメンバーである石油連盟に対し、今日こうして皆さまの前でお話しする機会を与えてくださったことにお礼を申し上げます。再び来日することができ、とても嬉しく思っております。

プレゼンテーションの準備をするにあたり、前回の来日時に思いをはせた。2004年当時は、プレステージ号の油流出をめぐる諸問題が話題の的であり、また危険と対応戦略と評判というものが、いかに緊密に結びついているかという点も注目されていた。そのような問題は、今も当時と変わらぬ意味を持ち続けている。ありがたいことに、ITOPFの統計によれば、過去35年間、タンカーからの大規模な油流出事故は世界的に減少傾向にあり、1970年から79年の間は、700トン以上の油流出が平均25件だったのに対し、90年代は平均約8件、2000年代に入ってから平均4件近くまで減っている。増加するエネルギー輸送パターンを満たすために世界中で海上輸送される石油の量が激増したことを考えると、これは本当に元気付けられることである。事実、世界のVLCCの動きを見ると、アジアとの貿易に使われるVLCCが1989年には31隻だったのに対し、2005年には112隻に激増しており、これにはきわめて論理的で納得できる理由があるに違いないと気付く。この地域で特に大きな変化が起きたのである。日本、韓国、そして今や中国も、世界の巨大石油消費国である。実際、海上輸送される石油の量では、日本と中国は米国に次ぐ位置にランクされる。中国経済の急成長により、中国の石油輸入量は2001年の6,000万トンから2005年には1億5,000万トンを超えるまでに増加している。この石油の90%が船舶で輸送される。そして、この地域の心配事は、中国の輸入量の60%がマラッカ海峡を通過するという点である。この石油輸送の激増に加え、中国では自国沿岸の石油輸送も、2億1,000万トンという膨大な量に達している。これほどリスクが増大していることを思えば、アジア、特に東アジアの現状では、油流出事故の件数が減少からほど遠いという事態も驚くにはあたらぬ。実際、700トン以上の油流出事故の件数は変わっていない。そして、海上輸送の交通量は激増している。従って、これまで効果的な地域行動計画の設立に努め、多大な成果を上げたにも拘らず、アジアにおける大規模油流出事故の発生リスクはこれまで

以上に大きく、関係者全員に新たな努力が求められている。

前回 2004 年に報告して以来、IPIECA が懸命な努力を続けてきたことは言うまでもない。このスライドに掲げたのは、過去 3 年間の出版物と主催イベントの一部である。「油流出報告書シリーズ (Oil Spill Report Series)」は既刊 17 冊を数え、英語、フランス語、スペイン語、ロシア語、中国語で出版され、まもなくアラビア語版も出版される予定である。多くが日本語でも出版されている。IPIECA はこの出版活動を応援しており、もちろん、皆様方や IPIECA メンバーに対し、可能な限りの支援を提供する用意がある。この報告書シリーズの多くは IMO (国際海事機関) ならびに ITOPF (国際タンカー船主汚染防止連盟) との緊密な協力を通じて出版したもので、いまでも流出対応に関する主要情報源と見なされていることは疑いの余地のないところである。過去 12 カ月間に、IPIECA は全報告書の要約を作成した。付録の CD からシリーズ全部をダウンロードできる。

今日は、IPIECA の油流出対応活動の大要について —— 地域に焦点を絞って、特にアジア地域における IPIECA とその他の業界の活動について —— 取り上げるよう要請されている。そのような要請は IPIECA の 2007 年の主要目標とも完璧に一致する。すなわち、地域の支援に焦点を合わせ、世界各地のメンバーと協力し、IPIECA が推進する業界のメッセージを、世界の隅々にまで浸透させることである。

このスライドは IPIECA メンバーの地理的な分布を示している。IPIECA はヨーロッパ中心の組織であるが、アジア地域の構成比率も比較的大きい。ところで、世界のこの地域で IPIECA 油流出ワーキンググループ (OSWG) がどのように課題と取り組んでいるかを説明する前に、IPIECA がどのような組織で、どのような活動をしているのかを簡単に紹介しておきたい。IPIECA は、石油業界とガス業界の環境活動と社会活動を推進する世界的な組織である。IPIECA のメンバーは石油と石油精製品の総生産量の約 60% を占め、国営及び国際石油・ガス会社 28 社と 12 団体で構成されている。ロンドンの事務局は小規模で (事務局員 9 名)、問題分野別に恒久的に設置されているワーキンググループを通じ、ここに列挙したようなグローバルの環境及び社会問題に焦点を絞って取り組んでいる。IPIECA の役割の中でも特筆すべき側面として、国連機関との関係が挙げられ、IPIECA は国連でオブザーバー資格を与えられている。IPIECA は UNEP (国連環境計画) 設立直後の 1974 年に設立され、石油業界と国連との接点および連絡窓口の役割も果たしている。

IPIECA の各ワーキンググループの仕事は、問題の経緯に関する情報をメンバーに提供すること、メンバーの見解を表明すること及び良い実務慣行を育てその情報を伝えることにより、環境・社会的な業績の向上を図ることである。そして、これらの目標を伝えるための主な仕組みとしては、スライドに列挙したように、国際ワークショップ・会議、権威ある報告書、国連との連絡、開かれた対話のためのフォーラム、利害関係者の参加がある。

次に、油流出事故の防止・準備・対応に注目すると、スライドの円形部分に示したように、油流出ワーキンググループは IPIECA メンバーと多数のパートナー組織の支援を拠り所とし、それらの組織から知識・専門技術・活動時間の寄与を受けている。スライドに示したように、これには PAJ 等の世界中の業界団体、政府間組織、NGO、研究機関が含まれる。これらの組織から寄せられる貢献が油流出ワーキンググループを大いに強化し、私も常日頃、それらの組織からの多大かつ継続的な貢献を大変ありがたく感じている。

では、このグループの活動の焦点は何か。何年もの間、グループの目標はほぼ一貫しており、それには本質的に 3 本の柱がある。

- 「総合環境影響評価 (Net Environmental Benefit Analysis/NEBA)」というコンセプトを推進すると共に、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」というコンセプトの使用を勧める。これについては後ほど詳しく説明する。
- IMO、ITOPF、国際油濁補償基金 (IOPC Fund) の仲間、および国内の窓口と協力し、国際条約、主として 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、1992 年基金条約を批准するメリットを各国当局に理解させる。

IPIECA は主にグローバル・イニシアティブを通じ、このメッセージを伝えている。これは IMO と IPIECA の共同支援活動であり、各国と地域の代表で構成される 2 つの主要組織を結びつけることにより、世界中に効果的な油流出準備・対応能力を育成し、維持するための努力を続けている。グローバル・イニシアティブのコンセプトと働きの説明として基本となるのは、やはり「地域的な支援活動」と「協力活動」という概念である。これらの概念は OSWG の仕事と不可分な思想である。

グローバル・イニシアティブにおける主要なコミュニケーション手段は、緊急時対応計画策定、センシティブリティマップ作成及び油流出の準備・対応の重要な側面に関する高水準で実用性のあるワークショップとトレーニング・セッションである。これらの活動は IMO と業界が共催し、各国の政府と業界からも国と地域のレベルで支援を受ける。しかし、ここで真の課題となるのは、最初のワークショップや活動が終わった後も勢いを維持することである。これは往々にしてかなりの難題となる。国家緊急時対応計画の訓練と実施に対して直接責任を持つ人々に加え、政府と業界の最高レベルの政策決定者と経営者から、持続的かつ積極的な支援を受けることが絶対に不可欠である。

近年、グローバル・イニシアティブ（GI）は地域アプローチの行動を起こしており、現在、黒海・カスピ海地域、カリブ海、地中海、西アフリカと中央アフリカで活動中である。各グループの仕組みはやや異なり、ほぼ全面的に関連石油会社による独自の資金で運営されるが、どのグループも準備・対応戦略に関する啓発活動と地域の組織的能力の育成が仕事である。これまでに学んだ点として、変化をもたらす、圧力を維持するには、各地域に専任プロジェクト・マネージャーを置き、そのマネージャーが関係各方面の調整を図り、GI の計画に継続性と持続可能性を与えるために不可欠な活動のフォローアップを行うことが不可欠である。

これらを踏まえた上で、アジアではどうなのか。IPIECA は広域のアジア太平洋地域において比較的強力なメンバー基盤を築いている。現に私自身、今後数カ月間に 2 回、この地域を再訪する予定である。3 月にはパースで開催される第 11 回「スピルコン（Spillcon）」に出席する。これはオーストラリア石油協会（AIP）とオーストラリア海洋安全局（AMSA）共催のアジア太平洋地域に関する環境汚染防止・対応会議で、アジア太平洋地域で最も重要な海洋環境保護・準備・対応会議である。そして、4 月には東マレーシアのコタキナバルで、ペトロナスが主催する IPIECA の年次総会が 4 日間にわたり開催される。また、油流出という側面でも、IPIECA とこの地域には強い結びつきがある。この会議の主催者である石油連盟の活動を通じた連携はもちろんのこと、かつての東アジア油濁対応会社で現在はシンガポールに拠点を置く OSRL/EARL とも緊密に協力している。アジアで初の GI ワークショップが 2004 年に北京で開催されたが、それを契機とした関連企業間の情報網の発達を通じ、油流出準備・対応策に関する業界内での協力体制が改善された。2006 年、IPIECA 油流出ワーキンググループはこの地域全体へと焦点を移し、この広く多様な地域において、準備と協力の水準をさらに引き上げる可能性を模索することになった。

ほんの 2 カ月前、中国ハイコウ（海口）市の東アジア海洋会議で、IPIECA、IMO、NOWPAP MERRAC（北西太平洋地域海行動計画／海洋環境緊急準備・対応地域活動センター）、OSRL/EARL の共催により、油流出準備対策に関する地域協力の強化とさらなる促進をめぐる共通の課題と可能性を見いだすためのワークショップが開かれた。このワークショップでは、地域のリスク因子について国際的な油流出の専門家から話を聞き、また国内と地域という両方のレベルで、すでに地域内で進行中の作業に関し、各国の代表が発表を行った。会議の閣僚級会合で承認されたワークショップの報告書では、次のように結論された。「油流出準備・対応・協力のための国内・地域の能力を育成し、維持することを主眼とし、IMO/IPIECA グローバル・イニシアティブ（GI）の精神に則り、海事管理当局と業界団体の間の調整と協力により重きを置くべきである。」

このワークショップで私が学んだのは、変化する航路と新規石油開発（E&P）により、リスク因子が急変する可能性があるという状況で、現在の取り決めを見直し、準備態勢を

強化する継続的な必要性が、東アジアと東南アジアではすでに十分認識されているということである。また、すでに数々の共同作業が進んでいる。次に、NOWPAP と PEMSEA (東アジア海域環境管理パートナーシップ) の地域は、カスピ海・黒海地域とは非常に異なり、それらの地域とは異なるアプローチが必要である。海洋環境緊急事態準備・対応地域活動センター (MERRAC) は北西太平洋地域 (NOWPAP) の海洋・沿岸環境の保護・管理・開発に関する活動を調整する地域センター4カ所の1つである。韓国に設置されたこのセンターは、日本、韓国、中国、ロシア4カ国の政府による動的な連携という特色を持つ。これら4カ国の政府による意欲的な取り組みと、ロンドンのIMO事務局からの惜しみない支援により、1997年の設立からわずか数年で、この地域に関する行動計画がまとまり、2003年に調印され、2006年に修正された。IPIECAは2006年6月、MERRACフォーカルポイント会議に初めて招待されるという栄誉を得たが、今後も協力関係の継続と、将来的には、地域と各国の業界から、さらに高水準の参加と支援を得られるものと期待している。OSRL/EARLはこれまでも、関係の育成に特に焦点を絞った活動を続けており、GIのメッセージを浸透させるために数々の機会を活用してきた(国際会議、各国の緊急時対応計画策定、政府と業界の協力、段階的対応コンセプト)。その努力が実を結び、良好な関係が築かれ、多くの扉が開かれた。いわばIPIECAの旗が振られ、この地域の重要な関係者がIPIECAを認識するに至っている。MERRACは来年、中国で地域演習の実施を計画しており、IPIECAも参加を楽しみにしている。

東南アジア地域では長年、ASEAN(東南アジア諸国連合)加盟国が、アセアン油流出対応行動計画(OSRAP)に基づく油流出事故への対応に向け、アセアン諸国の対応能力を改善するという明確な目標を定めて協力を続けている。

この協定の意図は、一国の能力では及ばない規模の流出に対応できるよう、国の能力を補強することである。その中で、各国の対応能力を超える大規模油流出事故発生時の加盟国および組織間の相互援助に関し、協力計画が策定されている。また、政府間対応チームを通じての国際的な動員に加え、アセアン石油評議会(ASCOPE)という組織を中心に、石油業界関係者の活用も計画されている。ASCOPEでは国営石油会社が一体となり、業界全体を代表して計画策定プロセスに参加する。この協定により、援助を要請する手順が定められた。事故が起きた国の責任機関が、1国以上のアセアン加盟国の責任機関に対して、援助を直接要請することができる。それに対応する国は、可能な限り早急に、どのような援助が可能でどのような援助が不可能かを伝える。

IPIECAはグローバル・イニシアティブのメッセージと油流出準備・対応策の業界基準(best practice)の普及に関してこのフォーラムに深く関与しており、ほんの数週間前にもバンコクで、PTTのASCOPE議長と正式な会合を持ち、IPIECAの活動について説明

した。

しかし言うまでもなく、地域協力の取り決めの有用性は、その土台となる各国の能力によって決まる。もちろん日本でも英国と同様に、関連条約に調印し、条約の要件を適切に実行できるための取り決めが設けられている。タンカーの事故で石油流出災害が発生した場合、素早い対応を可能にし、石油汚染の被害を最小限に抑えるために、石油連盟は日本国内 6 カ所、海外 5 カ所に資機材を備蓄している。石油開発活動と航路が原因で油流出の危険性が高い他の国々でも、飛躍的な進歩が見られる。例えばインドネシアでは最近、国の恒久的な海洋油流出事故緊急対応手続きに関する大統領令が發布されるという喜ばしい進展があった。中国も他の国々と同じく、対応能力強化のための国際的アプローチを採用し、最近、中国海上安全管理局が IMO ならびに IPIECA との間で、グローバル・イニシアティブの目標を中国に広げるといった内容の仮合意書を取り交わした。

このような高いレベルでの宣言には、最終的に準備態勢を決定する低いレベルでの活動を活性化するために、変革と改善の意志を明確にするという意味で、決定的な意義がある。資機材等を利用しやすくすること、連絡先のデータベース作成、対応要員の再訓練、机上演習の実施、国家緊急時対応計画の整備と演習、これらの活動はありきたりに思えるかもしれないが、これらこそ OPRC 条約を真に意味のあるものにする準備活動の構成要素なのである。

東アジア海域ワークショップの勧告を受け入れ、IMO ならびに IPIECA は、今後のいかなる計画も、NOWPAP MERRAC と ASEAN OSRAP だけでなく、国と地域のレベルですでに進行中の作業とプロセスに基づき進めることを決定した。

先に触れたように、スピルコン 2007 直前の 3 月にパースで、油汚染・準備・対応に関する IMO/IPIECA 合同フォローアップ・ワークショップが開催される。このワークショップでは、東南アジア諸国の代表と、この地域で操業する石油・ガス会社および関連団体の代表が一堂に会する。このワークショップは、GI のパートナーを含む国際油流出関係者にとり、効果的な協力と機会を阻む障壁を特定し、この重要な地域を対象を絞った支援を提供するための絶好の機会になる。

私はこの地域ワークショップの成果に期待すると同時に、ここにおられる方々の多くとパースで再会できればと願っている。嬉しいことに、石油連盟の友人たちはすでに出席を予定しているとのことである。今日は、この地域で進行中の世界・地域・国内的活動について考察したことでもあり、スピルコン 2007 についてさらに宣伝させていただきたい。今日の話のテーマとも一致するが、スピルコンには業界、政府、非政府組織から国内・地

域・世界の環境と海運関係の代表が集まり、原因と防止、準備、対応管理、環境問題について議論を戦わせるための場を提供する。今年のテーマは「Global, Regional, Local（世界、地域、各地）」である。

ご静聴に感謝すると同時に、このような重要なシンポジウムに参加させていただけたことに対し、もう一度感謝申し上げたい。