

平成18年11月17日

提 言

～HNS国内体制整備検討委員会～

平成17年10月27日、「HNS汚染事故への準備及び対応に関する調査研究委員会」は、「2000年の危険物質及び有害物質による汚染事件に係る準備、対応及び協力に関する議定書(OPRC-HNS議定書)」の締結に資するため、HNS汚染事故に対する我が国の防災体制の現状及び課題、対策等について検討を行い、国家的体制の整備、海上保安庁の体制強化等を内容とする提言をまとめた。平成18年6月14日には、当該提言に基づき立案された「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律(平成18年法律第68号)」(以下「改正海洋汚染防止法」という。)が公布されるに至った。

本委員会は昨年の委員会を引き継ぎ、改正海洋汚染防止法において新たに義務付けられることとなった「有害液体物質」及び「特定油以外の油」の防除のために必要な資材及び機械器具、防除に関する必要な知識を有する要員の具体的内容等を中心に、我が国が整備すべき体制について検討を行った。

有害液体物質や特定油以外の油は、その種類が多く、その性状も物質によって異なること、物質によっては引火性や反応性あるいは毒性を有するものがあり、また、その対応にあたってはそれらが複合した危険性についても十分配慮し、国内体制を整える必要があること、これらの物質への対応体制の確立のために立案された改正海洋汚染防止法は国会審議において全会一致で可決成立したことを基本認識として、以下の提言を行うものである。

提言1:国内対応体制の早期整備

OPRC-HNS議定書は、本年6月14日のポルトガルの加入により、その発効要件を満たしたことから、平成19年6月14日に発効することとなった。

我が国は、先進海運国として、また、その経済及び国民生活を諸外国との間における多種・大量のHNSの海上輸送に依存している国として、その国際的地位に相応しい責務を果たすべく、速やかに国内対応体制を整備することが望まれる。

提言2:船舶所有者が準備すべき有害液体物質の防除のための資材等

改正海洋汚染防止法第39条の5では、「特定油以外の油又は有害液体物質を輸送する国土交通省令で定める船舶の船舶所有者は、当該船舶が常時航行する海域で地形、潮流その他の自然的条件からみて特定油以外の油又は有害液体物質の排出があったならば海洋が著しく汚染されるおそれがある海域として国土交通省令で定める海域を、当該船舶に貨物として特定油以外の油又は有害液体物質を積載して航行させるときは、国土交通省令で定めるところにより、当該船舶の所在する場所へ速やかに到達することができる場所その他の国土交通省令で定める場所

に、排出油等の防除のために必要な資材を備え付け、機械器具を配備し、及び排出油等の防除に関し必要な知識を有する要員を確保しておかなければならない。」とされている。

対象となる船舶や備え付けるべき資材等の内容等については、国土交通省令に委任されているところであるが、立案にあたっては、以下に掲げる内容とすることが望まれる。

1. 対象となる船舶

特定油以外の油や有害液体物質は、特定油を輸送するタンカーと同様に、一般的に専用の船舶で輸送されており、また、特定油を輸送するタンカーに係る規制は、事故の発生状況、海洋汚染の状況等から総トン数150トン以上のタンカーを対象としている。

これらのことから、改正海洋汚染防止法第39条の5の対象となる特定油以外の油や有害液体物質を輸送する船舶についても、総トン数150トン以上とすることが適当である。

2. 対象となる海域

対象となる海域については、改正海洋汚染防止法第39条の5において「地形、潮流その他の自然的条件からみて油又は有害液体物質の排出があったならば海洋が著しく汚染されるおそれがある海域」とされている。

このような海域とは、船舶交通が輻輳し事故の発生する蓋然性が高く、また、臨海部に都市機能が集中し、かつ、閉鎖性海域であり、事故が発生した場合に著しい影響が生ずる可能性が高いなどの理由から、東京湾、伊勢湾(三河湾を含む。)及び瀬戸内海とすることが適当である。

なお、それぞれの海域の範囲については、各種法令において使用されている

- 東京湾:千葉県洲崎灯台から神奈川県剣崎灯台まで引いた線及び陸岸により囲まれた海域
- 伊勢湾:愛知県田原市大山三角点から三重県大王崎灯台まで引いた線及び陸岸により囲まれた海域
- 瀬戸内海:和歌山県紀伊日ノ御崎灯台から徳島県蒲生田岬灯台まで引いた線、山口県網代鼻から福岡県八幡岬まで引いた線、愛媛県佐田岬灯台から大分県関崎灯台まで引いた線及び陸岸により囲まれた海域

とすることが適当である。

3. 資材等を備付け等する場所

有害液体物質や特定油以外の油は、引火性や毒性を有するものがあり、その排出があった場合、引火性ガス等の発生により、外部から事故船舶への接近は危険を伴う場合が多い。したがって、事故船舶に資材及び機械器具が備え付け又は配備されていたとしても、それらを有効に使用できない場合が多いと考えられる。

このため、防除のための資材及び機械器具や防除に関し必要な知識を有する要員については、重油などの特定油の場合とは異なり、事故船舶の外部から調達等することを基本とすることが適当であり、このことは、改正海洋汚染防止法第39条の5においても「当該船舶の所在する場所へ速やかに到達することができる場所」を例示し、その立法趣旨が明らかにされているところであ

る。

したがって、資材等を備付け・配備し、また、要員を確保する場所については、原則として、2時間以内(やむを得ない場合は3時間以内)に事故船舶の所在する場所へ到達できる場所とすることが適当である。

4. 必要となる資材及び機械器具

有害液体物質や特定油以外の油は、その種類が多く、その性状や挙動も物質によって異なる。したがって、これらの物質が排出された場合の防除は、物質の危険性について十分に認識した上で、その性状及び挙動を把握し、さらに海・気象、現場海域及び周辺地域の状況等に応じ、最も有効かつ適切な方法で実施される必要があり、防除のための資材及び機械器具についても、状況に応じた方法を講じるために必要な種類のものが必要な数量だけ確保されていることが望ましい。

また、特に有害液体物質については、新たに開発された物質が環境大臣の査定を受けることによって分類される仕組みとなっており、また、輸送方法も、パーセルタンカーによって、様々な物質が同時に輸送されることもあることなどから、個々の物質ごとに必要となる資材及び機械器具を検討することは現実的ではない。なお、有害液体物質の中には、食品の原料となる物質など人体にとっては無害であると考えられるものもあるが、そのような物質であっても、その排出によって海洋を汚染するとの国際的な評価が得られていることから、所要の措置を講ずる必要がある。

こうしたことから、防除のための資材及び機械器具は、有害液体物質や特定油以外の油の基本的な挙動特性に注目し、蒸発するもの、海面を浮遊するもの、海中を漂流するもの、海水に溶解するもの、海底に沈降するものに分け、それぞれに必要な資材等について義務付けを行うことが適当であり、それぞれの特性に応じ、以下の内容とすることが望まれる。

- 蒸発するもの
オイルフェンス、ゲル化剤、サンプリング資材、放水能力を有する船舶
- 海面を浮遊するもの
オイルフェンス、サンプリング資材、回収資材、回収装置
- 海中を漂流するもの
拡散防止資材(シルトフェンス等)、サンプリング資材
- 海水に溶解するもの
拡散防止資材(シルトフェンス等)、サンプリング資材
- 海底に沈降するもの
拡散防止資材(シルトフェンス等)、サンプリング資材、水中ポンプ、浚渫装置

これらの資材等の準備とともに、引火性や毒性を有する場合には、追加的に、

- 引火性ガス等の影響範囲を把握するための検知器
- 作業員の安全を確保するための防護衣・保護具

- 引火性ガス等の発生を抑制するためのゲル化剤
- 放水能力を有する船舶

を準備しておくことが望まれる。

なお、準備すべき数量については、国が一律に定めるのではなく、船舶所有者がその判断において必要な数量を確保し、国は、例えば、準備状況についての報告を受けるなどして、事後的にその状況を確認する方法が適当である。

5. 確保すべき要員に求められる能力等

「防除に関し必要な知識を有する要員」に求められる知識としては、

- 海事用語、船の構造等の海事知識及び安全に関する知識を有すること
- 有害液体物質等に関する知識を有し、適切かつ合理的な防除作業が実施し得ること
- 労働安全衛生について十分な知識を有すること

が必要であると考えられ、以下の公的資格を有していることや講習を修了していることが望まれる。

- 4級海技士(航海)又は4級海技士(機関)以上の免状を授有していること
- 船員法に定める「甲種危険物等取扱責任者」に係る講習を修了していること
- 海洋汚染防止法に定める「有害液体汚染防止管理者」に係る講習を修了していること

提言3: 陸上施設等における資材等の準備

有害液体物質や特定油以外の油が排出された場合の防除措置等の実施については、船舶からの排出であるか、陸上施設からの排出であるかを問わず、また、海域の別にかかわらず、全国一律に義務が課せられている。

一方、資材及び機械器具の準備については一定の船舶のみを対象に、また、海域の特性から、より迅速な対応が求められる海域に限り、法的義務が課せられたところである。しかしながら、法的義務が課せられていない陸上施設やその他の海域を航行する船舶が、全く資材等を準備しなかった場合、防除措置等の義務規定は到底履行できないものと思われる。

したがって、法的義務が課せられていない陸上施設やその他の海域を航行する船舶においても、その設置者や船舶所有者は、防除措置等の義務を適確に履行し得るよう検討を行い、必要に応じ新たな資材等を準備するなどの対応が望まれるところである。なお、これらの資材等については、提言2で述べた内容を参考とし、取り扱う有害液体物質又は特定油以外の油の種類、業種、施設周辺の状況等を勘案した上で、所要のものを準備することが望まれる。また、当該資材等及び既存資材等を活用した有効かつ適切な防除措置等について、あらかじめ所要の計画を定めておくなどの対応も望まれる。

提言4: 専門的能力を有する防災機関の活用

提言2及び3で述べた内容は、有害液体物質や特定油以外の油の排出に備え必要なものであるが、これらを個々の船舶所有者や陸上施設等の管理者が準備するには、経済的負担も大きく、

また、短期間での要員養成も困難と考えられる。一方、改正海洋汚染防止法においては、これまでの特定油の場合と同様、有害液体物質や特定油以外の油の防除措置の実施やそのために必要な資材の備付け及び機械器具の配備、並びに要員の確保に関し、第三者に委託することについて特段の制限を設けていない。

したがって、必要な資材等や要員を準備し、有害液体物質又は特定油以外の油に対する防除措置能力を有すると認められる第三者機関を有効に活用することが望まれる。

なお、独立行政法人海上災害防止センターは、海洋汚染防止法の規定に基づき、船舶所有者等の委託に基づく防除措置の実施や防除に必要な資材等の船舶所有者等への供与を業務としており、提言2で述べた内容を満たす体制の整備に努め、船舶所有者等からの委託に適切に応えることができるようにすることが期待される。

提言5: 排出された物質の特定等

有害液体物質や特定油以外の油による事故の際、より迅速かつ効果的に対処し、乗組員、航行船舶及び付近住民の安全性を確保するためには、排出された物質が何であるかを速やかに特定することが不可欠である。しかしながら、船長等船舶乗組員が製品名や通称しか把握しておらず、事後の対応に支障を来している事例や、船長等船舶乗組員が避難のため退船し連絡が取れないなどの事例も見受けられる。

このため、船舶所有者のみならず、荷送人及び荷受人の協力の下、海上保安庁等関係機関や防除作業実施者が速やかに排出された物質の特性等を把握し得る仕組みを構築することが望まれる。

また、有害液体物質や特定油以外の油は、その種類が多く、その性状や防除手法も物質によって異なることから、これらに関し知見を有する製造業者等は、船舶からの排出であるか、陸上施設からの排出であるかを問わず、防除に関してその知見が必要とされる場合には、積極的に協力することが望まれる。

提言6: 特定油の防除のための資材の見直し

特定油の防除のための資材については、海洋汚染防止法の施行規則において、細かく数量が定められているところであるが、例えば、回収資材については、一定の回収能力を有することが求められているのみで、より高性能な資材を備える場合等に、それらが数量に反映されないなどの問題がある。

提言2で述べたように、特定油の防除のための資材についても、その準備すべき数量については、国が一律に定めるのではなく、船舶所有者等がその判断において必要な数量を確保し、国は、例えば、船舶の総トン数に応じ、想定される排出量の一定割合の特定油を処理するために必要な数量等といった条件を設定するにとどめ、準備状況についての報告を受けるなどして、事後的にその状況を確認する方法が適当である。

提言7: 資材等の準備状況の確実な把握

提言2及び提言6では、有害液体物質や油の防除に必要な資材及び機械器具の準備すべき数量については、船舶所有者等がその判断において必要な数量を確保すべきであるとし、また、提言4では、第三者機関の有効活用を図るべきとし、船舶所有者等の裁量の幅を拡大するよう求めたところである。さらに、提言3では、法的義務が課せられていない陸上施設やその他の海域を航行する船舶が、必要に応じ新たな資材等を自主的に又は共同して確保する場合にあっても、法定義務者が確保すべき資材等の内容を参考とし、これに準じた確保が望ましいとした。

今後、特定油以外の油や有害液体物質の防除措置等のため準備される資材等は、自主的なものを含め、その種類・数量等が確実に増えていくことが容易に予想できる。一方、我が国の防除能力を正確に把握するためには、これら資材等の準備状況を把握しておくことも重要である。

したがって、国は、船舶所有者や陸上施設の設置者による資材等の準備状況を確実に把握しておくことが望まれる。

提言8:引き続き国内体制整備の検討の必要性

油や有害液体物質の防除に関する原因者への義務付けについては、国際的なスタンダードと呼べるものはなく、各国がその実情に応じ、様々な仕組みを設けている。我が国においては、船舶所有者等原因者に、防除措置の実施やそのために必要な資材及び機械器具の準備の義務付けを行っているところである。

しかし、米国では、米国水域を航行する船舶及び汚染を引き起こす可能性のある陸上施設に対して、汚染事故が発生した場合の防除計画を定めることを義務付けるとともに、当該防除計画に防除措置を委託する専門機関(事前に防除契約を締結した専門能力を有する第三者)を明記することが定められている。

このような諸外国の事例も参考としつつ、海洋汚染事故に、より効果的・効率的に対処するための国内体制の整備等について、引き続き検討することが望まれる。

以上