

船舶の避難場所に関する研究—オーストラリア避難
場所ガイダンスの検討—

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-03-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山地, 哲也, YAMAJI, Tetsuya メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000028

Copyright © JAPAN COAST GUARD ACADEMY
2021

【研究ノート】

船舶の避難場所に関する研究 — オーストラリア避難場所ガイダンスの検討 —

Study on Issues relating to Places of Refuge for Ships:
Consideration of National Maritime Places of Refuge Risk
Assessment Guidance

山 地 哲 也

【研究ノート】

船舶の避難場所に関する研究
—オーストラリア避難場所ガイダンスの検討—

Study on Issues relating to Places of Refuge for Ships:
Consideration of National Maritime Places of Refuge Risk
Assessment Guidance

山地 哲也
Tetsuya YAMAJI

1 はじめに

タンカー等の船体に損傷が生じ、積荷油、燃料油等が流出する、又は、流出する可能性があるような事故に対応するための主要方策は、早期に船体を沿岸の平穏海域に移動・収容し、この海域で積荷である油及び燃料油を他船等に移送し、大規模油濁損害等を防止することである。この船体を収容し所要のオペレーションを行う水域、場所のことを「船舶の避難場所」(Place of Refuge)と称している。

避難場所を巡っては、国際レベルでは国際連合の海事専門機関である国際海事機関(IMO: International Maritime Organization)がタンカーErika号事故(1999年12月、フランスビスケー湾)及びタンカーCastor号事故(2000年12月、地中海モロッコ沖)を踏まえ、2003年12月にIMO総会決議A.949(23)「要支援船舶に対する避難場所に関するガイドライン(Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance)」(IMO ガイドライン)及びIMO総会決議A.950(23)「海事支援サービス(MAS: Maritime Assistance Services)」(MAS ガイドライン)を採択している¹⁾。

地域レベルでも避難場所に関する法令、ガイドラインを作成し、対応の枠組みを確立しようとする動きがある。欧州連合(EU: European

Union)は、タンカーErika号事故を踏まえ2002年6月に策定した「船舶通航監視及び情報システムに関する指令」(船舶通航監視指令、Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system and repealing Council Directive 93/75/EEC)の中に避難場所に関する規定を設け²⁾、その後発生したタンカーPrestige号事故(2002年11月、大西洋スペイン沖)を踏まえ、2009年4月、同指令を改正している^{3)・4)}。また、2015年11月にはEUは「EUの避難場所に関する運用ガイドライン(Places of Refuge EU Operational Guidelines)」(EUガイドライン)を策定した^{5)・6)}。これらEUの地域レベルでの枠組みは避難場所の要請についてEU加盟国及びEU加盟国間の調整方策等を規定しており、要支援船舶の状況評価を経て必要とされる場合には船体の避難場所への収容を促進するものとなる。

国レベルでは、オーストラリアは2003年5月23日に「船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイドライン」(National Maritime Place of Refuge Risk Assessment Guidelines)を策定した⁷⁾。このガイドラインについては策定後も数次の改正が行われ、現在は2015年11月に改正されたものが最新版であり、またその文書名も「船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイダンス」(National Maritime Places of Refuge Risk Assessment Guidance)に改められている。このオーストラリアの対応もEUと同様に、避難場所に係る取組みの先行事例として認められるものである。このため、本稿では今後の避難場所に係る研究に資するよう、このオーストラリアのガイダンスの仮訳を行うとともに、主要事項の解説を行うこととする。

2 船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイダンス

オーストラリアの「船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイダンス」(ガイダンス)は、海上における緊急状態に適切に対応することが困難であり、事故船舶の避難場所へのアクセスを必要とする場合におい

て避難場所を特定するために、オーストラリア海事当局、船長及び海事産業を支援することを目的とするものである。これは、連邦政府／州／北部準州の当局が内水、領海、又は、オーストラリアの排他的経済水域における避難場所に関する要請を検討することを必要とするような海上事故を対象としている。

ガイドンスは、オーストラリアにおいて既に実施されている調整に代わるものではなく、また、優先することものではない。しかしながら、連邦政府／州／北部準州の海事当局によってとられている現行の措置や手続きを補完するものである。このため、避難場所に関する要請を検討するに際し、共通の国家的なアプローチに係る包括的な基本事項を規定する⁸⁾。

以下、ガイドンス最新版(2015年11月版)の仮訳を行い、下線を付した事項について四角囲み内で解説を行う⁹⁾。

目次

1 はじめに

1.1 目的

1.2 適用

1.3 定義

1.4 内水、港、沿岸水域、連邦水域

1.5 船舶が避難場所を要請する可能性のある状況

1.6 避難場所提供の理由

2 避難場所の要請

2.1 避難場所の要請に係るプロセス

2.2 避難場所を評価し、承認する当局

2.3 Maritime Emergency Response Commander(MERCOM)

2.4 州及び北部準州政府

2.5 避難場所を承認する決定

2.6 意思決定プロセス

2.7 避難場所の要請を拒否することによる影響

3 マネージメントに関する課題

3.1 管轄間の引継プロセス

4 避難場所への船舶の移動を指示する場合の連邦政府及び州／北部準州の介入権限

4.1 背景

4.2 公海措置条約及び1981年の海洋保護(介入権限)法に基づき適用される措置

4.3 責任及び補償

4.4 賠償(indemnity)及び協定文書

5 改正手続き

6 Appendix

Appendix A 避難場所要請に関する初期に提供する情報のリスト

Appendix B 避難場所に関するリスクアセスメントガイドライン

Appendix C 連邦政府／州／北部準州の介入権限法令に基づき発出される指示書の様式

Appendix D 避難場所アセスメントに関する指針

Appendix E 連邦政府／州／北部準州機関の間の事故船舶又は避難場所要請に関する調整の移行及び受諾に係る様式

Appendix F 避難場所への入域を求める船舶に関する P&I クラブによる文書様式

1. はじめに

事故船舶(vessels in distress)又は要支援船舶(vessels in need of assistance)に対応する場合には、事案の進行を防止し、事故の状況を安定させ、修理又はサルベージオペレーションを効果的に実施するために、これらの措置をとることが可能な場所に船舶を収容する必要がある。事故船舶又は要支援船舶に係るオーストラリアの対応は、基本的には海上における人命の安全のための国際条約(International Convention for the Safety of Life at Sea、SOLAS 条約)、国連海洋法条約(United Nations Convention on Law of the

Sea、UNCLOS)、海上における捜索救助に関する国際条約 International Convention on Maritime Search and Rescue、SAR 条約)、サルベージ条約(International Convention on Salvage)及び IMO で採択する決議文書を踏まえて実施される。オーストラリアは、港への船舶の入域を規制し、汚染から沿岸域及び海洋資源を保護する権利を維持すると同時に、状況が許容される場合には船舶に対し避難場所を提供する義務を有する。このため、避難場所の提供の是非については、事故船舶又は要支援船舶に係るオーストラリアの義務と船舶を収容することによって生じる影響に対する国家的な利益を比較考量した上で初めて判断される。本ガイドンスは、IMO 総会決議 A.949(23)「要支援船舶に対する避難場所に関するガイドライン」(IMO ガイドライン)を補完するものである。本ガイドンスは、海上セキュリティと海上安全に係る責任について明確な区別を行うとの前提で作成されている。

解説1：IMO ガイドラインについて

タンカー-ERIKA 号事故(1999 年 12 月)、タンカー-CASTOR 号事故(2000 年 12 月)を踏まえ、IMO においては 2001 年 5 月以降、避難場所に関する検討を行う機運が高まり、海上安全委員会(MSC: Maritime Safety Committee)、法律委員会(LEG: Legal Committee)、航行安全小委員会(NAV: Sub-Committee on Safety of Navigation)等での審議を経て、第 23 回 IMO 総会(2003 年 11 月～12 月開催)において避難場所に関する文書として IMO ガイドラインを採択した。関係委員会等での審議において、要支援船舶を沿岸国の避難場所へ収容する義務又は原則が設定されるには至らず、IMO ガイドラインは任意的性格を有する文書として採択されている。このため、この IMO ガイドラインは条約とは異なり、法的拘束力を有するものではなく、加盟国等が従うかどうか、また、どの程度従うかは任意である。船体の避難場所への収容について要請が行われた際には、IMO ガイドラインは避難場所への船体収容に関する義務又は原則の存在を前提としない立場をとり、本ガイドラインを踏まえ状況等を評価し、その収容の是非については沿岸国の当局が合理的に判断することが期待される¹⁰⁾。

IMO ガイドラインは、決議文、第 1 章(総論)、第 2 章(避難場所を必要とする場合において船長及び／又はサルバーに要求される行動に関するガイドライン)、第 3 章(沿岸国に期待される行動に関するガイドライン)、Appendix-1(適用可能な国際条約)、Appendix-2(避難場所の提供に関連するリスク評価に係るガイドライン)で構成される。特にパラグラフ 3.12 は「沿岸国は、船舶の避難場所への収容の承認が要請された場合にはこれを認める義務は生じないが、公平な見地ですべての要素及びリスクを考量し、合理的に可能と判断される場合には避難場所を与えるべきである」旨規定しており、IMO における避難場所に関する審議の結果を象徴する規定である。これは、IMO ガイドラインは条約のように法的拘束力を持たず、任意的性格を有するものであり、船体の避難場所への収容について要請が行われた際には、避難場所への収容に関する義務又は原則の存在を前提としない立場をとり、本ガイドラインを踏まえ状況等を評価し、その収容の是非については沿岸国の当局が

合理的に判断することを期待するものであり、IMO ガイドラインの任意的指針としての限界を表している¹¹⁾。

IMO ガイドラインが採択された後、数回の関係委員会において万国海法会(CMI : Comité Maritime International)、国際海運会議所(ICS : International Chamber of Shipping)等の団体から避難場所に関する法的拘束力を有する国際文書検討の提案、追加的事項の審議の提案が行われたものの、避難場所についてはIMO ガイドラインを踏まえ対応するとの方向性が確認されている¹²⁾。

その後、2018 年 12 月 3 日～7 日に開催された IMO 第 100 回海上安全委員会(MSC : Maritime Safety Committee)において、EU 加盟国及び海事関係団体は、IMO ガイドラインの最新化を求める提案を提出している¹³⁾⁻¹⁴⁾。本提案を踏まえ IMO においては以後、海上安全委員会の下部小委員会である航行安全・無線通信・捜索救助に関する小委員会(NCSR : Sub-Committee on Navigation, Communications and Search and Rescue)の下で IMO ガイドラインの最新化に係る審議を行うこととされた¹⁵⁾。これを受け EU 加盟国及び海事関係団体は 2020 年 1 月 15 日～24 日に開催された第 7 回 NCSR に対し、IMO ガイドラインの規定に係る修正提案を行っている¹⁶⁾。第 7 回 NCSR はコレスポnden スグループ(Correspondence Group)を設置し¹⁷⁾、修正提案について検討し、その結果を 2021 年 4 月 19 日～23 日に開催された第 8 回 NCSR に関する小委員会に報告し¹⁸⁾、引き続き検討を行う予定である。IMO ガイドラインの修正提案は、IMO ガイドラインの規定について具体的に改正を求めるものである。これらは、EU における船舶の避難場所に係る事故対応の経験、要支援船舶に対する避難場所収容に係る規定を有する船舶通航監視指令の採択、EU ガイドラインの作成及びその運用を踏まえたものである¹⁹⁾。

1.1 目的

1.1.1 本ガイダンスは、連邦政府、州／北部準州に対し、避難場所の決定及び船舶収容に係る意思決定プロセスを共有、促進する指針を提供することを目的とする。本ガイダンスは、次の事項を確認する。

- ・ 避難場所の必要性
- ・ 事故対応の際、すべての関係者間の十分かつタイムリーな調整
- ・ 意思決定に関連するすべてのリスクを特定し、実行可能な場合にはそのリスクの解消
- ・ 避難場所の特定に際し調和し、矛盾のないプロセスの確保

1.2 適用

1.2.1 本ガイダンスは、オーストラリアの内水、領海、排他的経済水域、又は適当な場合には公海上にある船舶による避難場所に関する要請に適用する。

1.2.2 オーストラリア海軍は国内又は海外の軍艦に係る海上事故及び／又は避難場所要請に係るオーストラリアの対応を決定

する責任を有している。このため、これらの軍艦の避難場所の要請は、国防省及び／又は外交貿易省を通じて実施される。

1.2.3 本ガイダンスは、州及び北部準州の既存のガイドラインを補完し、これらガイドラインと合わせて適用される。

1.2.4 本ガイダンスは、常に国際法、また特に IMO ガイドライン中の Appendix-2、パラグラフ 2 に従い、要支援船舶の利益とオーストラリアの国家利益間のバランスを考慮し、関連法令に規定する原則に従って適用される。

1.2.5 本ガイダンスの特徴は次の通りである。

- ・ 任意である。
- ・ 発生する可能性のある様々な状況を考慮する柔軟性を有する。
- ・ ケースバイケースの分析及び適用を前提とする。
- ・ 次のセクションで定義する用語を用いる。

解説 2：避難場所要請に係るケースバイケースの対応について

避難場所への要支援船舶の収容の判断については収容を義務又は原則とするものではない。任意を基本原則としてケースバイケースで対応する旨を記載するものとして次のような文書がある。

(1) IMO ガイドライン

解説 1 において記載したように、IMO ガイドラインは条約のように法的拘束力を持たず、任意的性格を有するものであり、船体の避難場所への収容について要請が行われた際には、避難場所への収容に関する義務又は原則の存在を前提としない立場をとり、IMO ガイドラインを踏まえ状況等を評価し、その収容の是非については沿岸国の当局が合理的に判断することを期待する。任意的性格を具体化し、ケースバイケースの対応を表すものとして IMO ガイドラインは次の規定を設けている(末尾数字は IMO ガイドラインのパラグラフ番号)。

- ① 船舶が事故に遭遇した際、進行する状況から損害又は汚染を防止する最善の方策は、その積荷及び燃料油を軽減し、損傷を補修することであろう。このようなオペレーションは避難場所において実施するのが最適である(1.3)。
- ② しかしながら、沿岸域付近にこのような船舶を入域させることは、沿岸国に対し経済及び環境の観点から危険を及ぼすこととなり、地方当局及び住民はこのオペレーションに対し強く反対する可能性がある(1.4)。
- ③ 沿岸諸国は損傷を受け、能力を減じた船舶を環境被害に対する潜在的危険性故に、その責任領域に受け入れることについて消極的であるが、実際には外洋の条件下で海上事故に十分かつ効果的に対応する可能性はほとんどない(1.5)。
- ④ ある場合においては、損傷を受けた船舶を外洋の荒天下に長時間留めることにより、船舶の条件を悪化させるリスクが増大し、海象、気象、環境条件が変化し、潜在的危険性が増加することになる(1.6)。
- ⑤ このため、避難場所への入域の承認はケースバイケースにより政治的判断を伴うことになる。この場合、避難場所への収容により影響を受ける船舶及び環境に対する

有効性、並びに、沿岸域付近に入域した船舶から生じる環境に対するリスク間のバランスを十分考慮することになる(1.7)。

(2) EU

① 船舶通航監視指令

EU の船舶通航監視指令の避難場所に関する規定と IMO ガイドラインの関係について、改正船舶通航監視指令第4条の規定を置き、EU 加盟国が任意的性格を有する IMO ガイドラインに基づき船舶収容に関する計画を策定することを求めている。

第20条a(要支援船舶収容に関する計画)

1. 加盟国は、自国の管轄水域にある要支援船舶によってもたらされる脅威(適用可能な場合、人命及び環境に対するものを含む)に対応するために、船舶収容に関する計画を策定しなければならない。第20条パラグラフ1に規定する当局は、本計画の策定及び実施に参画しなければならない。

2. パラグラフ1に規定する計画は、IMO総会決議A.949(23)[IMOガイドライン]及びA.950(23)[MASガイドライン]に基づき、関係機関と調整を踏まえ、策定されなければならない。

[以下略]

また、船舶通航監視指令は、改正指令採択時の理由書(Recital)において「IMO ガイドライン[中略]に基づき(On the basis of IMO Resolution A.949(23))、調和した、かつ、効果的な措置の実行を確保する」旨規定している²⁰⁾。これにより EU は、改正船舶通航監視指令により要支援船舶の避難場所への収容について任意的性格を有する IMO ガイドラインを踏まえケースバイケースで対応する方向性を確認している²¹⁾。

② EU ガイドライン

EU ガイドラインはその性格について「強制的性格を有するものではないものの、船舶通航監視指令の基本的規定のより一層の調和した適用を意図しており、新たな法的義務を意味するものではなく、また、現行の法的義務に代わるものではない」²²⁾と規定する。これは避難場所への要支援船舶の収容について IMO ガイドラインと同様に義務又は原則とするものではないとの方向性を維持しつつ、複数の加盟国が関与する可能性のある事案を前提として改正船舶通航監視指令に基づき、各加盟国が調和した対応をとることを求めている²³⁾。EU ガイドラインは、IMO ガイドライン及び船舶通航監視指令と同様、ケースバイケースで対応する方向性を示している。

(3) 地域海計画

世界の半閉鎖海域等の海洋環境を保護するために地域海計画(Regional Seas Programme)が策定されている。欧州周辺海域の地域海計画であるボン協定(北海)、地中海行動計画(地中海)及びヘルシンキ委員会(バルト海)は、次のようにそれぞれの関連文書の中に IMO の枠組み、又は、任意的性格を有する IMO ガイドラインを適用する形で避難場所に関する規定を導入している²⁴⁾。

① ボン協定²⁵⁾

ボン協定は、汚染対応のオペレーションのマニュアルとしてボン協定汚染対応マニュアル(Bonn Agreement Counter Pollution Manual)を作成し、このマニュアル中の第27章で避難場所に関係する規定を設けている。この章の規定については、その多くのものが IMO ガイドラインの規定を引用し、ボン協定の対象海域である北海においては、避難場所に関し IMO ガイドラインに従って対応する方向性が認められる²⁶⁾。避難場所に係るケースバイケース対応についてボン協定汚染対応マニュアルパラグラフ 27.1.4 は次の通り規定する。このパラグラフ 27.1.4 は IMO ガイドラインパラグラフ 1.7 及び 1.10 を引用する。

パラグラフ 27.1.4

ボン協定加盟国は、避難場所の指定及びその利用に際しては地元の反対に直面し、政治的な決定が関係する場合があり得ることを認識する。このため、避難場所への入域の承認は政治的判断を伴うことになろう。このような決定は、次の事項に係るバラ

ンスを十分考慮し、ケースバイケースにより行われる。

- a. 避難場所への収容により影響を受ける船舶及び環境に対する有効性
- b. 沿岸域付近に入域した船舶から生じる環境に対するリスク

② 地中海行動計画

地中海行動計画は、避難場所に係る具体的対応方策について「要支援船舶の避難場所への入域承認のための意思決定に関するガイドライン」(Guidelines on the Decision-Making Process for Granting Access to a Place of Refuge for Ships in Need of Assistance) (地中海行動計画ガイドライン)を策定している。これは、ボン協定とは異なり個々のIMOガイドラインの規定を引用するものではないが、IMOガイドラインの規定と同趣旨の規定を設け、要支援船舶への対応については船舶の利益及び国家の利益のバランス、ケースバイケースによる意思決定、船体が海上に留まる場合に船舶によってもたらされる危険性と沿岸域又は内水の避難場所へ収容された場合に船舶がもたらす危険性の比較等、IMOガイドラインによる要支援船舶への対応と同一であり、また、文言についてもIMOガイドラインと同様のものを使用している²⁷⁾。避難場所に係るケースバイケース対応について地中海行動計画ガイドラインパラグラフ10及びパラグラフ33は次の通り規定する。

パラグラフ10

地中海行動計画ガイドラインは、分析及び意思決定においてケースバイケースで対応することを提案する。

パラグラフ33

地中海行動計画ガイドラインは、避難場所を事前に指定するのではなく、ケースバイケースで適当な避難場所を決定することを提案する。これは、避難場所は固定した場所ではなく、常に要支援船舶の種類及び海難の状況に至った事故の種類、気象・海象条件、避難場所に特定の船舶を収容した場合に起こる得る結果に応じて決定することを前提とする。ある事故において完全に適当ではないある避難場所は、他の事故においては理想的な避難場所にもなり得る。

③ ヘルシンキ委員会

ヘルシンキ委員会は、政府間協力を通じたバルト海におけるすべての汚染源に係る海洋環境保護を目的とする「バルト海域の海洋環境保護に関する条約」(ヘルシンキ条約)付属書IV(船舶からの汚染の防止)において避難場所に係る対応の基本的方針を次の通り定めている²⁸⁾。避難場所についてケースバイケース対応する旨の規定はないものの、「IMOの枠組みの下」、「IMOで採択されたルールを効果的にかつ協調」、「IMOの検討結果を踏まえ」の文言を用いていることから、IMOガイドラインを踏まえ、ケースバイケースの対応を基本としていと考えられる。

規則1: 協力

加盟国は、以下の事項に従い、船舶起因汚染によるバルト海域の保護について協力しなければならない。

- a) 本条約[中略]の基本原則及び義務に基づき、特に国際ルールの策定の促進についてIMOの枠組みの下で行うこと
- b) IMOで採択されたルールを効果的にかつ協調して実施すること

規則13: 避難場所

加盟国は、

- a) 欧州共同体及びIMOの検討結果を踏まえ、海難船舶が権限ある当局(competent authority)の許可に従い、早期に避難場所へ入域できることを確保するよう、海難船舶をその管轄下にある水域に収容するための計画を立案しなければならない。
- b) 海難船舶の収容に関する計画の内容を相互に交換しなければならない。

(4) カナダ緊急時計画

カナダにおいては2007年7月3日、船体の避難場所への収容を要する事案に効果的、統一的に対応するための方針、方策を表す文書として「船舶の避難場所に関する国家的緊急時計画」(National Places of Refuge Contingency Plan)(カナダ緊急時計画)を策定してい

る^{29)・30)}。

- ① カナダ緊急時計画は避難場所への船体収容に係る意思決定について次の通り規定する。
 - a) 意思決定プロセスにおいてリスクアセスメントチームを活用することにより、関係当局、専門家及びアドバイザーが関与することとなり、協同して状況評価及び複数の選択肢に係るリスクの比較考量が実行可能となる。
 - b) 意思決定プロセスは、ケースバイケースによるアセスメントを可能とし、全てのレベルの複雑性及びリスク状態にある事故に適合するよう、柔軟性を備えることを意図する。
 - c) 海上における状況は急速に悪化する可能性があることから、可及的速やかに決定し、事態が十分に解消されるまで緊密に状況の監視を実施する。
 - d) 意思決定プロセスは、避難場所への入域の諾否を決定するものである。入域を許可する場合には、最適な避難場所が特定され、適切なリスクコントロール方策を実施する。リスクが非常に大きく、避難場所への入域を許可しない場合には、オペレーションに関する勧告と共に、沖合の船舶に対する支援方策について決定する。
 - e) リスクアセスメントチーム及び全ての関係者は、1つの選択肢が全ての者に許容される可能性はないこと、及び、全ての必要とされる情報が利用可能であるわけではなく、完全に信頼性があるのではないことに十分留意し、最適なオペレーションの決定に向け行動する。
- ② カナダ緊急時計画は IMO ガイドライン、船舶通航監視指令、EU ガイドライン、欧州周辺海域で策定された地域海計画(ボン協定、地中海行動計画、ヘルシンキ委員会)と同様、避難場所への船体の収容に関する義務又は原則を前提とするものではない。事案の状況に係る情報を収集し、リスクアセスメントチームがリスクシナリオをもとにリスクレベルを推定するなど専門の見地から関係要素の比較考量を行い、ケースバイケースで収容の是非を判断する枠組みを策定している。

1.3 定義

- 1.3.1 AMSA(Australia Maritime Safety Authority) : 1990 年のオーストラリア海上安全局法により設置されたオーストラリア海上安全局を意味する。
- 1.3.2 沿岸水域 : 州又は北部準州に関連する水域であり、オーストラリアの基線から 3 マイルまでの領海及び基線から陸岸に向けた水域を意味する。
- 1.3.3 連邦水域 : 沿岸水域の海側の境界から排他的経済水域の端までの水域を意味する。
- 1.3.4 コントロール機関(Control agency) : 海洋環境緊急事案に対応する活動を管理することを目的として法令、行政協定又は関係する緊急時計画により指定される機関を意味する。
- 1.3.5 排他的経済水域 : 領海に接続する水域であって、国連海洋法条約に定める特別の法制度に従うものを意味する。この法制度の

下において、沿岸国の権利及び管轄権並びにその他の国の権利及び自由は、国連海洋法条約の関連規定によって規律される。

1.3.6 不可抗力：嵐及びサイクロンのように合理的な人間のコントロールを超える力又は事案を意味する。

1.3.7 事故：次のような事案、事件又は一連の状況を意味する。

- ・ 一定の空間的範囲を有する。
- ・ 一定の期間を有する。
- ・ 人的介入を必要とする。
- ・ 一定の完了条件を有する。
- ・ 事案の解決に資する方法、手段及び措置を管理、調整するために任命される事故管理官(Incident Controller)のコントロールの下にある。

1.3.8 事故管理官：事故に係るすべてのコントロール措置を管理する責務を有する者を意味する。MERCOT(Maritime Emergency Response Commander)が対応するような重大事故については、特別の危険性又は影響に対応するための多分野から構成する事故マネジメントチームを編成する可能性がある。このような状況においては、オーストラレーシアン相互事故マネジメントシステム(AHIMS : Australasian Interservice Incident Management System)の原則に従い、それぞれの危険性又は影響に対応する事故管理官を任命する。

1.3.9 内水：領海基線の陸地側に位置する州の水域を意味する。

1.3.10 海上事故対応官(MCO : Marine Casualty Officer)：海上事故への対応を行う場合に MERCOT 及び／又は州／北部準州の事故管理官に情報を提供し、支援するために必要とされる技能及び経験を有する AMSA の職員を意味する。海上事故対応官は、多くの場合において要支援船舶の船上において業務を実施し、事故対応を管理する者に対し、必要な措置を提案し、船長又はサルバールによって実施される措置について連絡する。

1.3.11 海洋汚染：海洋環境、沿岸域、動物、他の資源に脅威を惹起

し、又は、惹起する可能性があり、緊急的な措置又は迅速な対応を必要とする油又は危険有害物質(HNS : Hazardous and Noxious Substances)の排出、放出を生じ、又は、生じる可能性のある火災、爆発を含む事故を意味する。国家計画に基づき、海洋汚染は基本的には沿岸域の油及び化学物質施設、海上輸送活動及び／又は沖合石油施設のオペレーションから生じる事態を言う。

1.3.12 海上事故(Maritime casualty) : 船舶、貨物又は乗船者に対する有形的損害又は切迫した有形的損害の脅威が生じる船舶の衝突、座礁、航海に係る事故、又は、船舶上若しくは船舶外のその他の事故を意味する。

1.3.13 MERCOM : AMSA 局長(Chief Executive Officer)によって任命され、1981 年のオーストラリア海洋保護(介入権限)法に基づき広範な法的権限を付与される者を意味する。MERCOM は、重大な汚染のリスクが存在し、又は、存在する可能性がある場合において損害の防止、軽減及び／又は除去に係る措置を通じ、海上事故に係る緊急的な介入をコントロールする責任を有する。MERCOM は、協定により基本的には州／北部準州の沿岸水域及び港の境界を越えて発生する海上事故に係るマネージメントの責任を有する。MERCOM は、国家的利益に寄与すると考える場合には、州／北部準州の沿岸水域内で発生する事故事案においても必要な措置をとる権限を有している。

解説 3 : MERCOM(Maritime Emergency Response Commander)について

- (1) MERCOM は、AMSA によって任命され、重大な汚染のリスクを惹起する海難船舶について、避難場所を指定する権限を含む、重大な汚染のリスクを防止し、軽減し、又は、除去するために必要とされる措置を実施するための介入権限を行使する立場にある者である。避難場所への収容等、迅速な判断を要する事案に対し、国家的な判断を行う一つのモデルとなり得る^{31)・32)}。
- (2) 2003 年 5 月 23 日に策定された初版の「船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイドライン」には、MERCOM に関する規定は盛り込まれていない。その後 2004 年 6 月のオーストラリア「下院運輸・地域常任委員会(House of Representatives, Standing Committee on Transport and Regional Services)」によるオーストラリア水域海上サルベージに関する調査」報告書・勧告、及び、これを受け 2008 年 2 月 29 日に採択された

「国家海上緊急対応協定」を踏まえ、2009年5月22日のオーストラリア運輸評議会(ATC: Australian Transport Council)で船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイドラインの修正案が採択され、同ガイドラインにMERCOTMに関する規定が追加された³³⁾。

① オーストラリア下院運輸・地域常任委員会報告書・勧告³⁴⁾

2004年6月、オーストラリア下院運輸・地域常任委員会は、オーストラリア水域における海上サルベージに関する調査(Ship salvage, Inquiry into Maritime Salvage in Australian Waters)を実施した。この委員会の報告書においてサルベージ曳航船舶の戦略的配置の評価、サルベージ能力を支援するために必要となる財源、サルベージ基準の維持、国家サルベージ計画の策定、及び、サルベージに関連する研修について勧告を行った。この中で、勧告6及び勧告8においてMERCOTM及び避難場所に関係すると考えられる記述がなされている(末尾数字は報告書のパラグラフ番号)。

1) 勧告6

本委員会は、AMSAにおいて州政府、産業界及びその他の関係団体と協議のうえ、緊急対応／救助作業に関連する国家計画を策定することを勧告する。この計画には、次の事項について考慮すべきである。

- ・ 緊急事態において多くの関係団体との間で個別の調整をする必要性を避けるために、救助者は、一人の権限ある人物／単一の当局と調整する能力を有すること(4.27)。

2) 勧告8

本委員会は、避難場所として利用すべき場所を決定するに際し、最終判断を行う者は海事に関する十分なレベル経験、海上安全問題及び適切な海上運輸行政当局に関する理解を有していなければならないことを勧告する(5.31)。

② 国家海上緊急対応協定³⁵⁾

オーストラリア下院運輸・地域常任委員会による「オーストラリア水域における海上サルベージに関する調査」報告(上記①)への対応として、2005年11月18日、オーストラリア運輸評議会(Australian Transport Council)は、国家的な緊急対応協定の策定を承認した。その後、オーストラリア政府、並びに、ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州、クイーンズランド州、西オーストラリア州、南オーストラリア州、タスマニア州及び北部準州政府が2008年2月29日、関係政府として署名し、国家海上緊急対応協定(NMERA: National Maritime Emergency Response Arrangement)を採択した。

NMERAについては港湾当局、海運関係者及びその他の関係者の支持を得ると共に、連邦政府、州及び北部準州政府は重大な汚染を引き起こす可能性のある船舶事故に対応するために、国家的な対応については単一の者に委ねる必要性を認識した。

NMERAは、現実的、又は、潜在的な船舶起因汚染から海洋環境を保護すること目的としており、オーストラリア周辺における緊急曳航能力レベルの維持、及び、海難への対応を調整するための単一の意味決定者の任命等を図るものである。これを踏まえ、AMSAは、連邦水域における海難を原因とする重大な汚染について高度なリスクが存在する場合に緊急対応行動を調整・管理する国家的意味決定者をMERCOTMとして任命した。

MERCOTMは、連邦水域における船舶事故対応の管理について責任を有し、重大な汚染のリスクを防止し、軽減し、又は、除去するために必要と見られる措置をとるための介入権限を保有している。これには、危険な状態にある船舶について緊急支援を行うために、港湾に対し曳航船舶を抛出するよう指示し、また、重大な汚染のリスクを有する緊急状態にある船舶に対し、避難場所を指定する権限を含んでいる。また、MERCOTMは、海難に対応することの是非及びその方法を決定するに際し、それぞれの実際の事故の状況が示すこととなるすべての関連する法的、実際の、環境上、社会経済的及び運用上の問題を考慮するよう努めることとなる。

州及び北部準州政府は、それぞれの管轄域において、適用可能な範囲で比較的軽度の汚染又は他の環境損害に対するための権限を保有し、独立して権限を行使することが可能である。しかしながら、MERCOTMの見解において、問題となる脅威に十分対応するた

めに介入権限を必要と判断する場合には、MERCOTM はこれに介入し、その介入権限を行使することになる。MERCOTM の指示は、これに矛盾する他の指示に対して優越するものである。

1.3.14 国家計画(National Plan)支援文書：海洋環境緊急事案の標準的な対応を確保するために海洋環境緊急事案国家計画委員会(Committees of the National Plan for Maritime Environmental Emergencies)によって策定し、合意された文書の意味する。

1.3.15 避難場所(Place of refuge)：要支援船舶が当該船舶についてその状況を安定させ、航海上の危険性を軽減し、人命及び環境を保護することを可能とする行動をとることができる場所を意味する。

1.3.16 港湾当局：州又は北部準州の機関、州の法人又は民間企業を意味する。

1.3.17 港：船舶の移動、荷役、整備又は補給に関連する全面的又は部分的利用を目的とする水域又は陸域及び水域から構成する場所(陸域又は水域に所在する建物又は施設を含む)を意味する。

1.3.18 船舶：水上を推進又は移動し、航行の用に供する船舶類を意味する。

1.4 内水、港湾水域、沿岸水域、連邦水図

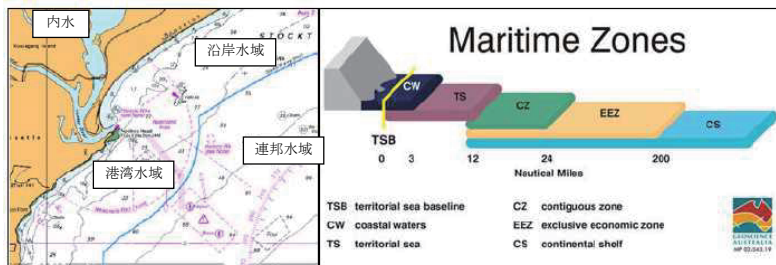


Figure 1：内水、港湾水域、沿岸水域、連邦水域(左図)／海域区分(右図)

(出典：ガイダンス, p.4)³⁶⁾

1.5 船舶が避難場所を要請する可能性のある状況

1.5.1 避難場所への入域の要請は船長の裁量により、次の状況を惹起する海上事故、不可抗力又は他の運用上の状況等の下で行われる可能性がある。

- ・ 船舶の安全性に対するリスク、又は、乗組員及び／又は乗客のリスク
- ・ 海洋環境又は他の財産に対する脅威

1.6 避難場所提供の理由

1.6.1 避難場所の提供は次の事項を保護することにある。

- ・ 船舶の乗組員、乗客及びサルバーの安全
- ・ 事故船舶の付近にある人命の安全及び健康
- ・ 生態的、文化的資源及び海洋、沿岸、陸上環境
- ・ 船舶及び貨物の安全
- ・ 沿岸域及び港湾内の取り扱いに注意を要する施設を含む経済的、社会経済的基盤

1.6.2 しかしながら、国が事故船舶に対し避難場所を提供する国際的な必要性は存在しない。このため、避難場所に係る要請を検討する場合には、他の多くの海事行政と同様、オーストラリアは次に掲げる様々な競合する要素について比較考量する必要がある。

- a) 事故船舶が人命救助、事故状況の克服、修理の実施のために避難場所を求める伝統的な権利。真の必要性が存在する場合には、軍艦を含むあらゆる船舶はこの権利を適用することが可能である。この権利は、その目的(保護水域の確保、必要な修理の実施等による事故状況の克服)により制限を受ける。
- b) 事故船舶に対し支援を提供するオーストラリアの義務(SOLAS 条約第 V 章及び SAR 条約第 2 章参照)
- c) 国連海洋法条約第 2 条及び第 25 条(2)を踏まえ、入港について拒否し、規制し、及び、条件を課すオーストラリアの権利
- d) 汚染及び汚染の脅威から沿岸線及び海洋資源を保護するオーストラリアの権利(国連海洋法条約第 194 条、195 条、198 条、

199 条、211 条、221 条及び 225 条参照)

2. 避難場所の要請

2.1 避難場所の要請に係るプロセス

2.1.1 避難場所への入域に係る要請は、船長、船舶に責任を有する者、船舶代理店、船舶所有者、運航者、又は、指名されたサルバ一から発出される可能性がある。時に避難場所の要請は関係する州又は北部準州の機関、港湾当局又は港長のような他の関係者から発出されることがある。

2.1.2 すべての避難場所の要請は、可能な限り AMSA の合同救助調整本部(JRCC(Joint Rescue Co-ordination Centre) Australia)を通じて実施することが望ましい。

解説 4：救助調整本部と海事支援サービス(MAS：Maritime Assistance Services)の関係について

- (1) 避難場所に係るコンタクトポイントとして IMO ガイドラインでは MAS を「事故報告を受信し、事故発生について船長と沿岸国当局間の連絡ポイントとしての業務を実施する責任を有するサービスを意味する」と定義する³⁷⁾。2003 年 11 月～12 月に開催された第 23 回 IMO 総会では IMO ガイドラインと同時に避難場所に関連する文書として IMO 総会決議 A.950(23)「MAS ガイドライン」を採択している。
- (2) MAS ガイドラインは、決議文、付属書-1、付属書-2 及び Appendix で構成される。付属書-1 は船舶に関連する事故が発生した際の報告に関する IMO 関係規則について規定し、付属書-2 は MAS の設置、情報公開、責務、運用、通信について必要事項を規定し、また、Appendix として各国の MAS に対する連絡方法等の IMO 通報様式が添付されている。沿岸国は要支援船舶と関係当局間の連絡ポイントとして MAS を設定することが求められている。MAS は要支援船舶の避難場所への収容の是非を判断する当局ではなく、要支援船舶と沿岸国の関係機関との間の情報交換の連絡ポイントとして機能する。要支援船舶に関する事項は、この MAS を通じ関係機関に伝達される³⁸⁾。
- (3) MAS ガイドラインの主要規定は次の通りである(末尾数字は MAS ガイドラインのパラグラフ番号)。
 - ① MAS の設置は、新たな機関の設置を必要とするべきものではない。本ガイドラインの規定する限りにおいて、海事支援サービスの機能は、締約国政府の裁量により、現存する組織に付与することが可能である。これは、救助調整本部(MRCC：Maritime Rescue Co-ordination Centre)が望ましいが、これに代えて港長、コーストガード運用指令センター又は他の機関であってもよいであろう(1.1)。
 - ② MAS 機能を MRCC に付与することは、実行的観点から有効かつ効果的である。この場合、MRCC 要員に対し、船舶が海難状態にある状況と船舶が困難な状態にあるものの SAR 条約に規定する海難ではなく同条約に係る手続きを執ることを要しない状況の判別について、研修訓練を行うことが必要である。MRCC の基本的業務は、捜索救助に係る調整であることを今一度認識すべきである。これに対し、MAS は、本総会決議により、船舶の状況に係る情報の送受信及び監視のみに責任を有するものである(1.2)。
 - ③ 本総会決議はすべての沿岸国に対し MAS を設置することを勧告しており、これは

近隣諸国が共同の海事支援サービスを運用することについて適切な協定を結び、所要の資源を共有することを妨げるものではない(1.3)。

- ④ 沿岸国政府は、本ガイドライン付録に記載する様式に従い、IMO に対し、MAS の概要(連絡先、呼び出し符号等)を通報することが求められる(2.1)。
- ⑤ IMO 事務局は、定期的に収集した MAS の概要を回章として公表する(2.2)。
- (4) MAS ガイドラインは沿岸国に対し MAS を設定し、MAS を設定した国は IMO に MAS の名称、連絡先を通報することを求めている。IMO は通報を受けた MAS をリスト化し、IMO の回章(Circular)により各国に周知を行っている³⁹⁾。2021 年 10 月時点の IMO の回章の最新版は MSC.5/Circ.13/Rev.3(14 July 2016)である。本回章中、オーストラリアは次の通り AMSA 管轄下の救助調整本部を MAS として指定している。

RCC Australia
 Telephone: +61 2 62 30 68 11
 Fax: +61 2 62 30 68 68
 Telex: +71 62349 MRCCAUS
 Inmarsat C: Nil
 MMSI: 005030001 HF DSC ONLY
 Email: rccaus@amsa.gov.au
 AFTN: YSARYCYX
 Watch on
 VHF channels: Nil
 Postal address: RCC Australia, Australian Maritime Safety Authority (AMSA)
 GPO Box 2181, Canberra ACT 2601, Australia

- (5) ガイドンスパラグラフ 2.1.2 は、オーストラリアの指定した MAS としての救助調整本部を通じ、要支援船舶とオーストラリアの関係当局間で避難場所要請に係る情報の交換を行うべきことを表している。

2.1.3 避難場所の要請を行う場合には、関係当局が実施するアセスメントを支援するために、可能な限り多くの関連情報を記載する。初期の提供情報のリストを Appendix A[本稿では略]に記載する。

2.2 避難場所を評価し、承認する当局

2.2.1 州若しくは北部準州の政府機関、又は、AMSA は船舶からの避難場所の要請を評価し、承認する権限を有する。

2.2.2 内水又は特定の州若しくは北部準州の沿岸水域内に位置する船舶に係る避難場所の要請は、それぞれの州又は北部準州の政府機関によって評価が行われる。

2.2.3 連邦水域、外部準州(external territories)の水域、EEZ を越える水域、一定の場合には公海を含む他の水域に位置する船舶に係る避難場所の要請は、AMSA による検討が行われる。このような要請の検討に際しては、Great Barrier Reef Marine Park 内の要請については Great Barrier Reef Marine Park Authority

を含む、関連機関との協議を実施する。

2.3 MERCOM (Maritime Emergency Response Commander)

2.3.1 上記にかかわらず 1981 年の海洋保護(介入権限)法に基づき、MERCOM は、州又は北部準州に接する内水又は沿岸水域での避難場所要請の評価を含む、汚染の結果を伴う、又は、伴う可能性のある海上事故に関連し、必要と考えられる措置をとる権限を有する。

2.3.2 避難場所の指定について検討を行う場合、MERCOM は、関連する州及び北部準州の政府及びその他の関係者の合理的な視点及び既定の事項の観点から検討を行わなければならない。これらの関係者は、MERCOM の決定によって影響を受ける可能性のある経済、環境、コミュニティ及び社会的利益に関係する。避難場所要請に係る MERCOM の決定は、すべての関係者に対し迅速に通知され、文書化される。

2.4 州及び北部準州政府

2.4.1 州及び北部準州の政府は、事故の結果として避難場所の要請を必要とするような汚染又はその他の環境損害の脅威に対応するために必要な権限を保有し、必要に応じてこれらの権限を行使することができる。しかしながら、MERCOM がその脅威に対応するために措置をとることが必要と判断する場合には、MERCOM は介入権限を行使することができる。

2.5 避難場所を承認する決定

2.5.1 すべての避難場所の要請はケースバイケースを基本として評価を実施する。

2.5.2 避難場所の要請を評価する際には、次の事項について検討を実施する。

- ・ 船舶が同じ場所に留まる。
- ・ 船舶が航海を継続する。
- ・ 船舶が沿岸から沖合に向け移動する。
- ・ 船舶を意図的に沈没、又は、破壊する。

- ・ 船舶が指定された場所に移動する、又は、移動させられる。

2.5.3 1981 年の海洋保護(介入権限)法を踏まえ、船舶の意図的な沈没又は破壊の措置は、関係する連邦政府閣僚の同意がある場合のみ実行可能である。

2.5.4 リスクアセスメントは、避難場所の要請に対し最適な対応及び結果を決定することを支援するものであり、要請を評価する機関によって実施する。リスクアセスメントのモデルを Appendix B[本稿では略]に記載する。

2.5.5 避難場所の要請を評価する際には、関連する連邦政府又は州／北部準州の機関は、影響を受け、又は、受ける可能性のあるエリアに対し責任を有する政府機関、また、技術的専門性を有する他の団体や個人と協議を行う。Great Barrier Reef Marine Park Authority は、Great Barrier Reef Marine Park の生態系、文化及び遺産的価値に係る重要な知識を有しており、Great Barrier Reef Marine Park における避難場所要請の検討を行う際には Great Barrier Reef Marine Park Authority と協議を実施する。

2.5.6 アセスメントのプロセスの一部として、最終決定及び関係者への通知を実施する前に船体検査を実施することがある。船上の状況、又は、船長又はサルバーによって提案され、又は、実施される措置及び手順について MERCOM 及び／又は州／北部準州の事故管理官(Incident Controller)にアドバイスを行うために、AMSA の海上事故対応官(MCO : Marine Casualty Officer)が船体検査のために乗船する。

2.6 意思決定プロセス[ガイダンスでは意思決定プロセスのフローチャートを記載するが本稿では略]

2.6.1 避難場所要請の評価を行う機関は、すべての関係者と協議を行う。法令上決定を行う機関、港湾当局及び影響を受け、又は、影響を受ける可能性のあるエリアについて責任を有するその他の機関が関係者となり得る。

2.6.2 避難場所の承認の決定は、アセスメントを実施した後、

MERCOM 又は州／北部準州の指定された職員によって行われる。

2.6.3 避難場所の承認又は拒否に係る決定が行われた場合には、その決定は合同救助調整本部(JRCC(Joint Rescue Co-ordination Centre) Australia)を通じ速やかに船舶、要請を行った者及び MERCOM に通知される。

2.6.4 上記のアセスメントプロセスにかかわらず、AMSA を代表し MERCOM は、1981 年の海洋保護(介入権限)法に基づき、特定の場所を避難場所とする旨指示する権限を有する。これには、船舶に対し特定の港又は場所に入域するよう指示する、又は、港湾当局、州／北部準州の機関、若しくは、人に対し、避難場所の利用について容認するよう指示する権限を含む。

2.7 避難場所の要請を拒否することによる影響

2.7.1 オーストラリアは比較的孤立した地理的条件の下にあり、避難場所を要請する船舶に対し、支援を提供することのできる近隣国がほとんど存在しない。その結果として、避難場所要請を評価する場合には、関係する連邦政府又は州／北部準州の機関は、避難場所の要請を提出する船舶には適用可能な他の選択肢がほとんどないという事実を認識する必要がある。

2.7.2 避難場所に係る要請を拒否する場合には、AMSA 又は州／北部準州の当局は、事故船舶に対する支援を行うために、オーストラリアの国際的な義務を踏まえ、代替的な調整について検討を行う必要がある。

3. マネージメントに関する課題

3.1 管轄機関間の引継プロセス

3.1.1 海上事故及び／又は避難場所要請に対応する際、事故に係る調整を他の管轄機関に移行する必要がある場合がある。これは、管轄機関間での事故船舶の移動及び／又は他の管轄機関での避難場所要請の承認の後に調整の移行を決定することによって生じるものである。

解説 5 : 避難場所要請に対する調整の引継について

要支援船舶の避難場所に関する要請が行われた場合、最寄りの沿岸域に所在する避難場所への船体の収容が困難と判断され、他の沿岸域の避難場所への船体収容の可能性を検討する可能性があり、これが引継の問題となる。ガイダンスにおいては、オーストラリア国内の異なる管轄機関間の避難場所要請、事故に係る調整の移管を前提とするものである。EU ガイドライン、欧州水域の地域海計画は加盟国間の避難場所の要請、対応に係る引継について次の通り記載している。

(1) EU ガイドライン

- ① 従来、欧州周辺海域において発生した避難場所に関係する事案は、沿岸域を航行中の船舶に係わる事故を契機とするものであり、特定の沿岸国に対し避難場所への収容を求めるものであった。これに対し 2012 年 7 月に発生したコンテナ船 MSC Flaminia 号事故においては、米国から欧州に向け航行中、大西洋の中央部において火災、爆発事故が発生し、その後避難場所への収容を求めることとなった。これは大洋上で発生した事故であり、従来の事案のように避難場所収容要請の対象となる特定の沿岸国が存在するものではなかった⁴⁰⁾。
- ② また、改正船舶通航監視指令は第 20 条 a パラグラフ 1 で加盟国に対し「自国の管轄水域にある要支援船舶によってもたらされる脅威に対応するために、船舶収容に関する計画」を策定することが義務づけられているが、これは各国の管轄水域内で発生する事案を対象とするものであり、特定の沿岸国以外の加盟国が関与し、あるいは、加盟国の管轄水域以外の水域で発生する事故についてはこれを対象とする指針などはなかった⁴¹⁾。
- ③ このためコンテナ船 MSC Flaminia 号事故を契機として策定された EU ガイドラインの冒頭で EU ガイドラインの目的について、「多くの場合において避難場所の要請に発展する状況は、一つの加盟国のみが関与し、同国によりその管轄下において対応が行われるであろう。しかしながら、一国の下にある状況が近隣の加盟国や事故発生位置の周辺の加盟国が関与する状況に変化する事案も想定される。EU ガイドラインは、[改正船舶通航監視指令第 20 条 a により加盟国が策定する]国の計画を補完し、一国以上の国が関与する可能性があり、又は、事故が加盟国の管轄水域外で発生した場合に適用する」⁴²⁾旨規定している⁴³⁾。
- ④ EU ガイドラインは「事故対応の調整責任は、船上の状況の進展、又は、関係国間(言い換えれば避難場所の提供が可能な国)で合意された協定により、移管される可能性がある。他の沿岸国への調整の移管は、調整を引き継ぐ国から事案に係る当初の責任を有していた国に正式の通知を行うことにより完了する」⁴⁴⁾とし、一つの加盟国から他の加盟国への調整責任の移行について規定し⁴⁵⁾、EU ガイドライン中の Appendix F に「加盟国間引継様式」を定めている。

(2) 地域海計画

地域海計画は、それぞれの対象海域の海洋環境保護に係る加盟国間の協力枠組みを設定することとする。船舶の避難場所への収容に係る加盟国間の協力については、欧州水域の地域海計画のうち地中海行動計画及びヘルシンキ委員会が関係規定を設けている。

① 地中海行動計画

地中海行動計画は、避難場所への入域要請を伴う事故への対応においては近隣国に調整を引き継がなければならない可能性があることを前提とし、地中海行動計画ガイドラインに次の通り関連規定を設けている(末尾数字は地中海行動計画ガイドラインのパラグラフ番号)。

- 1) 避難場所への入域要請を伴う事故への対応においては、近隣国に調整を引き継がなければならない可能性もあり得る(47)。

2) このような場合には、他の近隣国に対し通信及び調整を引き継ぐ方策について、明確な手続きを策定しておく必要がある。一般的には、近隣国には常に海事支援サービス(MAS: Maritime Assistance Services)を通じ、船舶が支援を必要とする状況にあり、避難場所の入域要請を行っている事実について、注意喚起がなされるべきである。状況が更に進展した場合には、その領域内に事故船舶が入域する可能性があり、関係国のMASには事故船舶がその領海又は排他的経済水域に入域する可能性について早期に注意喚起がなされるべきである(48)。

② ヘルシンキ委員会

1) バルト海域における避難場所に関する相互計画(Mutual Plan for Places of Refuge in the Baltic Sea Area)⁴⁶⁾⁻⁴⁷⁾

2010年5月20日、ヘルシンキ委員会はヘルシンキ委員会勧告31E/5を採択し、バルト海域における避難場所に関する相互計画(Mutual Plan for Places of Refuge in the Baltic Sea Area)を導入した。本勧告では避難場所に関する相互計画の基本原則を次の通り規定する⁴⁸⁾。

- ・ ヘルシンキ委員会は、当初支援を必要とする状況が発生した1つの国よりも他の国において船舶に避難場所を提供することを承認することが船舶及び環境の双方にとって一層安全であるような特定の状態が存在し得ることを認識する。
- ・ ヘルシンキ委員会は、船舶及び環境に対する過度の危険性を回避するために要支援船舶に対し避難場所を提供する際には、加盟国が協力するよう勧告する。
- ・ ヘルシンキ委員会は、1つの加盟国(要請国)の要請に基づき、要支援船舶に関連する事故が近隣の加盟国の対応水域外で発生したものであっても、近隣の加盟国が被要請国としてその水域内への要支援船舶の収容を検討するよう勧告する。このような要請は、船舶、沿岸及び船舶交通の安全性を確保し、汚染を防止又は限定するために、自国のエリア内に適当な避難場所がなく、近隣国に保護場所を認めることが唯一の解決策であるという結論に至る前に、国内での選択肢が十分に検討された場合のみ、加盟国によって提出されるべきである。
- ・ 金銭的考慮事項、商業的理由又は対応資機材の不足は、加盟国から近隣国に避難場所を要請する十分な理由とはみなされるべきではない。
- ・ 要請国が被要請国に連絡する場合には、自国エリア内に船体を収容できない理由に関するすべての情報を提供すべきである。
- ・ 被要請国が避難場所を提供する立場にない場合、この決定に係る基本的な理由は要請国に通知されるべきである。
- ・ ヘルシンキ委員会は、加盟国が地域的な協力を可能とするために、指定した避難場所に関する位置などの情報を交換するよう勧告する。

3.1.2 管轄機関間での海上事故への対応又は避難場所要請の調整の移行及び受諾を明確化するために、公式な引継プロセスを定める必要がある。調整の移行及び受諾は Appendix E[本稿では略]に記載する様式を利用する。

3.1.3 海上事故への対応及び／又は避難場所要請の調整が想定される場合には、2 つ責務(Accountability 及び Responsibility)を考慮する。

- ・ 海上事故への対応又は避難場所要請に対する全般的な調整に係る責務を Accountability とする。Accountability はコントロー

ルを他の機関に引き継ぎ、受諾されるまでは、コントロール機関が保持する。これは状況に応じ、州／北部準州の機関、港湾当局、港長又は AMSA が事故対応の間のコントロール機関となり得ることを意味する。

- ・ 海上事故又は避難場所要請に係る一定の活動に対する責務を Responsibility とする。Responsibility は他の機関に移譲することが可能である。この場合には、当該活動の適切な実施に対する Responsibility は、移譲を受けた機関が保持する。しかしながら、海上事故への対応又は避難場所要請に対する全般的な責務としての Accountability は、コントロールを行う機関がそのまま保持する。これは、一例として、州／北部準州の機関が海上事故への対応又は避難場所要請に係る全般的責務としての Accountability を有するが、これらの機関が AMSA に対し特定の活動(一例：保険者との連絡)を実施することを要請することにより、この活動に係る Responsibility は AMSA に移譲されることを意味する。この場合であっても、海上事故への対応又は避難場所要請に係る全般的責務としての Accountability は州／北部準州が保有した状態を維持する。

3.1.4 公式の引継が完了した時点においてコントロールの引継を受ける機関は、海上事故及び／又は避難場所要請の対応に係る Accountability 及び Responsibility を保有する。

4. 避難場所への船舶の移動を指示する場合の連邦政府及び州／北部準州の介入権限

4.1 背景

4.1.1 汚染を発生している、又は、発生させる可能性のある船舶の運航者がその状況を改善する最善の方策を講じる能力に欠け、又は対応をとることができない場合において、関係機関及び事故管理官を支援するために、介入権限が行使される。運航者及びその雇用者が事故対応又はサルベージ作業について適切な措置を講じ、適切に実施している場合には、介入権限が行使されることは

想定していない。

- 4.1.2 オーストラリアは、1984 年に「1969 年の油による汚染を伴う事故の場合における公海上の措置に関する国際条約」(公海措置条約)(International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969)、「1973 年の油以外の物質による海洋汚染の場合における公海上の措置に関する議定書」(Protocol to the International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by Substances other than Oil, 1973)の効力を生じている。
- 4.1.3 1981 年の海洋保護(介入権限)法及び関係法令は、オーストラリアの国際的義務の履行を確保するものであり、オーストラリアに対する汚染及び汚染のリスクから排他的経済水域及び領海の利益を保護するための権限を規定する。
- 4.1.4 オーストラリアの多くの州(New South Wales, Victoria, Tasmania, Queensland and South Australia)は、その内水及び沿岸水域(例：港湾)において介入権限に対応する特別の法令を有している。しかしながら、1981 年の海洋保護(介入権限)法に基づき、MERCOM は国家的利益を保護するために必要と判断する場合には、これら水域において介入措置を講ずることができる。
- 4.1.5 連邦政府又は州／北部準州の介入権限に基づき発出される指示書の様式を Appendix C[本稿では略]に示す。
- 4.2 公海措置条約及び 1981 年の海洋保護(介入権限)法に基づき実施される措置
- 4.2.1 汚染のようにオーストラリアに対し著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測される海上事故であることを前提として、オーストラリアはその沿岸又は関係利益に対する重大かつ急迫した危険を防止、軽減又は除去するために公海上において必要と考えられる措置をとることが可能である。
- 4.2.2 オーストラリアは、有害な結果をもたらすことが合理的に予

測される海上事故に関連する行為の結果(例：サルベージオペレーションの失敗)として汚染の脅威がある場合に、介入権限を行使することができる。

4.2.3 1981年の海洋保護(介入権限)法セクション10が適用される場合には、MERCOTMは海上事故の有無にかかわらず、油又は有害物質が流出し、又は、流出する可能性のある場合において介入することができる。セクション10は様々な状況において適用されるものであり、AMSAによる指針が策定され、適用事案に係る理解を促進することが必要である。

4.2.4 事故が発生し、州／北部準州の法令に介入権限が規定されている場合、まず初めにその法令の適用可能性について検討が行われる。

4.2.5 連邦政府と関係する州／北部準州の機関、船長又はサルバーの間で合意に至らない場合には、1981年の海洋保護(介入権限)法セクション5(州／北部準州の法令に基づく指示に対し1981年の海洋保護(介入権限)法が優先適用される旨規定)が適用され、MERCOTMが最終的な決定を行う。

4.2.6 1981年の海洋保護(介入権限)法は、措置をとることが必要である場合には、トン数にかかわらずすべての船舶に対しMERCOTMが介入することを認容する。

4.2.7 介入権限を行使する場合には、船舶、積荷に関しあらゆる事を行うことを求め、あらゆる事を行うことを禁止し、また、前記の一般性を制限することなく、次の事項について求め、及び／又は、禁止することができる。

- a) 船舶の全部又は一部の移動、一定の場所への移動、又は、一定の場所からの移動
- b) 船舶からの貨物の移動
- c) 海上事故に関連し、船舶の一部、又は、船舶の貨物に関連しサルベージ措置をとること
- d) 船舶の全部、又は、一部についての沈没、又は、破壊

- e) 船舶の貨物の沈没、破壊、又は、海上への投棄
- f) 船舶の全部、又は、一部のコントロールの引継
- g) 船舶の貨物の荷揚げ、受取り、対応、貯蔵、又は、処分に関連する目的のための船舶の利用
- h) 修理、嚮導、曳航、着岸、又は、安全確保を目的とする他の船舶の利用
- i) 船舶の貨物の荷揚げ、受取り、対応、貯蔵、又は、処分が促進される場合に、一定の場所からの他の船舶の移動

4.3 責任及び補償

4.3.1 連邦政府及び州／北部準州の地理的範囲に関連する法令の規定は、避難場所要請に関係する汚染損害に係る責任の決定に適用される。その法令はまた、IMO において策定された様々な責任補償関係条約についても効果を有する。

4.4 賠償(Indemnity)又は保証文書

4.4.1 意思決定者は避難場所要請の承認に関係して発生する可能性のある費用、責任及び補償に対応するため、賠償及び保証文書を適用する権限を有する。これらの費用には、海上での汚染対応措置・装備の展開、また、行政上、環境上、社会経済的及び文化的な費用、さらに港湾が避難場所として利用され場合の港湾内でのオペレーションに要する費用及び責任を包含する。このような対応方策には、関係する連邦政府又は州／北部準州の機関及び船長、船舶所有者又は保険者の間での直接的な協議を必要とする。賠償及び保証文書には金銭的証書又は保証金を付加する場合もある。避難場所の要請を踏まえ、事故船舶の港湾内への入域を承認する前に船舶所有者から賠償又は協定文書を求める場合には、関係当局は賠償又は保証文書が責任制限関係条約に基づく責任制限に従うかどうかについて検討する。P&I(Protection and Indemnity)クラブによる保証文書の様式は、Appendix F[本稿では略]に例示する。

4.4.2 事故船舶の入域を承認する前に賠償を求める港湾は、次の事

項について検討を行う。

- ・ 「油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)及び「油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約」(International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage)に基づく厳格責任及び補償金額が油タンカーによる汚染損害を対象とする賠償金額に見合うどうか。
- ・ 船体／貨物の撤去に要する費用は責任制限の対象とはならず、これらが協議による賠償に該当するかどうか。
- ・ オーストラリアが締約国である「海事債権についての責任の制限に関する条約」(Convention on Limitation of Liability for maritime Claim)はオーストラリアの法令により国内法化されており、適用される責任制限について考慮する。
- ・ 事故船舶の避難場所への入域を承認する前に賠償を求める港湾は、Appendix F[本稿では略]の記載事項に関連する担保の取得について検討を行う。

4.4.3 避難場所への入域は賠償に係る文書がない場合でも承認することが可能である。

5. 改正手続き

5.1 本ガイダンスは、修正事項を National Plan Strategic Coordination Committee に諮問した後、原則として 5 年ごとに Marine Pollution Prevention Technical Group により見直しを実施する。

6. 附録

Appendix A 避難場所要請に関する初期に提供する情報のリスト

Appendix B 避難場所に関するリスクアセスメントガイドライン

Appendix C 連邦政府／州／北部準州の介入権限法令に基づき発出される指示書の様式

Appendix D 避難場所アセスメントに関する指針

Appendix E 連邦政府／州／北部準州機関の間の事故船舶又は避難場所要請に関する調整の移行及び受諾に係る様式

Appendix F 避難場所への入域を求める船舶に関する P&I クラブによる文書様式

3 おわりに

本稿においては、2015 年 11 月に改正された「船舶の避難場所に係るリスク評価のためのガイダンス」の仮訳を行うとともに、同ガイダンスで言及する IMO ガイドライン、避難場所要請に係るケースバイケースの対応、MERCOT(Maritime Emergency Response Commander)、救助調整本部と海事支援サービス(MAS: Maritime Assistance Services)の関係、避難場所要請に対する調整の引継について解説を付記した。全世界の海上において船舶による海上輸送活動が行われており、事故発生時に船体の収容を求められる可能性のある避難場所の問題に係る検討は喫緊の課題とも言える。EU ガイドライン、カナダ緊急時計画、並びに、欧州水域の地域海計画として導入されているボン協定(北海)、地中海行動計画(地中海)及びヘルシンキ委員会(バルト海)に加え、本稿で検討を行ったオーストラリアのガイダンスについても先行事例として認識し、我が国を含む国々において避難場所問題を検討する際の有益なモデルとなるものと考え。引き続き関連分野においても調査を継続することとする。

1 IMO ガイドラインについては、次の文献を参照

山地哲也,「船舶の避難場所に関する研究—IMO ガイドラインの評価と日本の対応—」, 神戸大学大学院海事科学研究科博士論文, 2015, 10-27。

2 Available at:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:208:0010:0027:EN:PDF> (6 October 2021)

3 Official Journal of the European Union (28 May 2009), L 131, 101-113

4 EU における対応については山地(2015), *supra* note 1, 44-68 参照。

5 EU ガイドラインの最新版は Version 5 であり、欧州海上保安庁(EMSA: European Maritime Safety Agency)の以下のホームページを参照。

Available at: <http://www.emsa.europa.eu/we-do/safety/places-of-refuge.html> (6 October 2021)

6 EU ガイドラインについては、次の文献を参照

山地哲也, 「船舶の避難場所に関する研究—EU ガイドラインの検討—」, 『海上保安大学校研究報告(法文学系)』, 第 62 巻第 1 号, 海上保安大学校, 2017, 145-170。

7 山地哲也, 「オーストラリア MERCOM 制度に関する研究」, 『海上保安大学校研究報告(法文学系)』, 第 55 巻第 2 号, 海上保安大学校, 2011, 59-88。

8 *Ibid.*, 60-61.

9 ガイドランス原文は以下を参照。

Available at:

<https://www.amsa.gov.au/marine-environment/national-plan-maritime-environmental-emergencies/np-gui-018-national-plan> (22 Sep 2021)

10 山地(2015), *supra* note 1, 10。

11 *Ibid.*, 15.

12 *Ibid.*, 10.

13 MSC 100/17/1, WORK PROGRAMME, Proposal for a new output for a revision of resolution A.949(23) on Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance, 3 August 2018.

14 山地哲也, 「船舶の避難場所に関する研究—IMO ガイドライン修正提案の検討—」, 『海上保安大学校研究報告(法文学系)』, 第 64 巻第 1 号, 海上保安大学校, 2019, 65-91。

15 MSC 100/20, REPORT OF THE MARITIME SAFETY COMMITTEE ON ITS ONE HUNDREDTH SESSION, 10 January 2019, Paragraph 17.1.

16 NCSR7/13, REVISION OF THE GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS IN NEED OF ASSISTANCE (RESOLUTION A.949(23)), Preliminary draft text of the revised Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance (resolution A.949(23)), 15 October 2019.

17 コレスポネンシスグループはメール等を用いて検討を実施する。このコレスポネンシスグループのコーディネーターは、英国閣僚権限代行(SOSREP: Secretary Of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention)の Stephan Henning が務める。SOSREP については、山地哲也(2015), *supra* note 1, 28-43 を参照。

18 NCSR7/23, REPORT TO THE MARITIME SAFETY COMMITTEE, 17 February 2020, Section 13.

19 山地哲也, 「船舶の避難場所に関する研究—IMO ガイドライン修正提案の検討(2)—」, 『海上保安大学校研究報告(法文学系)』, 第 65 巻第 1 号, 海上保安大学校, 2020, 31-32。

20 改正船舶通航監視指令 Recital パラグラフ(13)。

Available at:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.131.01.0101.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2009%3A131%3AFULL (2 november 2021)

21 山地(2015), *supra* note 1, 63。

22 EU ガイドライン, *supra* note 5, 「背景」(Background)参照。

23 山地(2017), *supra* note 6, 160。

24 山地(2015), *supra* note 1, 69。

25 *Ibid.*, 71.

26 *Ibid.*, 77.

27 山地(2015), *supra* note 1, 77-78。

28 *Ibid.*, 75.

29 山地哲也,「船舶の避難場所に関する研究—カナダ緊急時計画の検討—」,『海上保安大学校研究報告(法文学系)』,第63巻第2号,海上保安大学校,2019,136,156-161を要約引用。

30 カナダ緊急時計画は以下を参照。

Available at:

<https://tc.canada.ca/en/marine-transportation/marine-safety/national-places-refuge-contingency-plan-porep-tp-14707-e> (11 October 2021)

31 山地(2011), *supra* note 7, 87-88。

32 MERCOMは英国のSOSREP(Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention: 閣僚権限代行)に類似するものの、SOSREPとは異なり政治的に独立した地位にある制度ではない。SOSREPについては、次の文献を参照。

山地(2015), *supra* note 1, 28-43。

33 山地(2011), *supra* note 7, 61。

34 *Ibid.*, 77-82。

35 *Ibid.*, 82-83。

36 ガイダンス中のFigure 1には説明文の記載はなく、図のみを転記した。なお、印刷読み取り困難な箇所を日本語で表記している。

37 IMO ガイドラインパラグラフ 1.20。

38 山地哲也,「船舶の避難場所に関する研究—コンタクトポイントの検討—」,『海上保安大学校研究報告(法文学系)』,第65巻第2号,海上保安大学校,2021,54-55。

39 *Ibid.*, 62-63。

40 山地(2017), *supra* note 6, 158-159。

41 *Ibid.*, (EU ガイドライン検討), 159。

42 EU ガイドライン, *supra* note 5, 「状況」(Context)参照。

43 山地(2017), *supra* note 6, 159。

44 EU ガイドライン, *supra* note 5, パラグラフ 3.4。

45 山地(2017), *supra* note 6, 165-166。

46 HELCOM Homepage, Recommendation 31E/5。

Available at: <http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2031E-5.pdf> (15 October 2021)

47 ヘルシンキ委員会は、バルト海域における避難場所に関する相互計画のほか、ヘルシンキ委員会海洋汚染対応協力マニュアルに他国への避難場所の要請及びこれに係る対応の規定を設けている。本マニュアルについては、以下のWebを参照。

Available at:

<https://helcom.fi/action-areas/response-to-spills/manuals-and-guidelines/> (1 November 2021)

48 山地(2015), *supra* note 1, 75-76。