

# 海洋政策研究

特別号 2012年

海洋政策研究財団

***Ocean Policy Studies***

Special Issue (December 2012)

Ocean Policy Research Foundation  
Toranomom 35 Mori Bldg.,  
3-4-10, Toranomom, Minato-Ku, Tokyo 105-0001 Japan  
Phone: +81-3-5404-6828  
Facsimile: +81-3-5404-6800  
E-mail: [info@sof.or.jp](mailto:info@sof.or.jp)  
URL: <http://www.sof.or.jp>

Copyright

Ocean Policy Research Foundation

All rights reserved

No part of this publication may be used or reproduced in any manner whatever without written permission except in the case of brief quotations embodied in critical articles and reviews.

ISSN 1880-0017

---

## EDITORIAL BOARD

### Editor

Yoshio Kon                      President, Ocean Policy Research Foundation

### Editorial Advisory Board

Chua Thia-Eng                  Chairman,  
Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia

Hiromitsu Kitagawa          Former Professor, Hokkaido University

Tadao Kuribayashi          Emeritus Professor, Keio University

Osamu Matsuda                Emeritus Professor, Hiroshima University

Kunio Miyashita              Emeritus Professor, Kobe University

Takeshi Nakazawa          Secretary, International Association of Maritime Universities

Hajime Yamaguchi          Professor, the University of Tokyo



目次

特別号 2012年12月

## 海洋政策研究

### 避難船舶の避難港への受け入れに関する総合的研究 Places of Refuge : Legal and Political Challenges

序文			1
はじめに —問題の所在—			
	東京大学大学院総合文化研究科	西村 弓	3
第1章 船長と避難地			
	日本船長協会	赤塚 宏一	5
第2章 国際法からみた避難水域問題			
	東京大学大学院総合文化研究科	西村 弓	9
第3章 避難水域に係る補償問題について			
	東京大学公共政策大学院	長谷 知治	19
第4章 船舶の避難水域をめぐる各国の動向			
	立教大学法学部	許 淑娟	27
第5章 英国 SOSREP 制度について			
	海上保安大学校	山地 哲也	39
むすびに代えて —日本への示唆と今後の課題—			
	東京大学大学院総合文化研究科	西村 弓	55
添付資料			61



## 序 文

海洋問題は、環境、気象、資源、漁獲、エネルギー、航海、安全保障など幅広く存在し、かつこれらが互いに関係を持ち、相互に作用し合っています。これら海洋問題を解決するためには、総合的、統合的かつ国際的な取り組みのもと、海洋の総合的管理と持続可能な開発のための政策を推進する必要が有るところです。

海洋政策研究財団では、平成22年度から23年度にかけて、海洋の様々な問題の解決に資するため、海洋の問題の中から至近の問題として、避難が必要な遭難船舶の避難港への受け入れに関する問題を取り上げ、同問題の解決に必要な様々な視点から調査研究を実施し取りまとめました。

本報告書を取りまとめるに当たり、日本海洋政策学会研究グループとオブザーバーとしてご協力いただきました方々に深くお礼申し上げます。

海洋政策研究財団  
理事長 今 義男





## はじめに 一問題の所在一

西村 弓 (東京大学)

船舶に対する避難港 (port of refuge)・避難水域 (place of refuge) の提供枠組みについては、EU や国際海事機関 (IMO)、万国海法会 (CMI) 等のフォーラムにおいて議論が始められつつあるが、多数のアクターの利害が複雑に関係する側面をもつこともあり、確固とした指針の導出には至っていない。他方で、ひとたび汚染の危険性を孕む事態が起きれば、避難港・避難水域への要支援船舶の受け入れ問題は緊急の対応を要し、あるべき枠組みについて事前に整理しておくことが是非とも必要である。そこで、本研究グループは、避難港・避難水域への船舶受け入れ問題を考えるにあたって、どのような要素を考慮に入れなければならないかを洗い出し、法的小よび政策的観点からそれらを整理することを試みることにした。

### 1. 研究の背景と目的

構造上の欠陥、老朽化あるいは衝突・座礁などによって船体に何らかの問題を生じ航行継続が危険となった船舶 (以下、「要支援船舶」) は、修理や積荷の積替えを行うために、風や波などの自然条件が安定した水域 (避難港もしくは避難水域。以下では、まとめて「避難水域」と称する) に停泊することを必要とする。避難水域で修理や積替えを実施したいという要支援船舶からの要請があった場合、しかしながら沿岸国は当該船舶が放置された

場合の処理の問題、周辺海域の汚染、爆発などの起こり得る事態に対する危惧からこれら船舶の近海への接近を拒否することが多い。

たとえば、2001 年 1 月には、ルーマニアからナイジェリアへ向けて航海中のキプロス船籍のタンカー Castor 号 (31,068 dwt、船齢 23 年) が、モロッコ沖 16 カイリの地中海で船体に亀裂を生じた。モロッコ、ジブラルタル両国が自国の管轄下の水域への同号の入域を禁止したため、同号は、破損が拡大する前に積荷の油を他の船舶に積替えるためには安定海域での作業が必要であるとして、スペイン領海に入ることを求めた。しかし、スペインは救助隊を送り同号の乗員を救出したものの、自国沿岸 30 カイリ以内での積替えは拒否するとの回答を示した。他に、アルジェリア、マルタ、ギリシアも Castor 号の領海への進入を拒否している。事故から 35 日後、Castor 号は公海上で積荷の積替えに成功し油流出の被害は生じなかったものの、安定海域に入れなかったため、海洋汚染や船体及び積荷の損失が生じる危険は高まり、積替えには多額の費用を要することになった。

また、2002 年 11 月には、ロシア企業が運航するバハマ船籍のタンカー Prestige 号 (81,589 dwt、船齢 26 年) が、ロシアからシンガポールに向けて油を輸送中、スペイン沖で船体に亀裂を生じた。事故処理にあたったサルベージ会社は、同船をスペインに向け曳

<sup>1)</sup> 研究グループのメンバーは次の通り。赤塚宏一 (日本船長協会副会長)、奥脇直也 (明治大学法科大学院教授)、長谷知治 (東京大学公共政策大学院客員研究員)、許淑娟 (立教大学法学部准教授)、山地哲也 (海上保安大学教授)、西村弓 (東京大学大学院総合文化研究科准教授)。

航し、沿岸4カイリの地点で事故処理を容易にする目的で入港許可を申請した。しかしながら、スペイン政府は、同船を事故現場である外洋へ曳航するようにと回答し、60カイリ以内での積替えも拒否した。その結果、同船は事故発生から6日後にスペイン沖約270kmの海域で水深約3.5kmの海底に沈む事態となった。沈没に伴って4万トンと推定される油が流出し、スペイン、フランス、ポルトガルの沿岸に甚大な被害をもたらした。以上の2つは国際的に大きな注目を集めた事例だが、他にも要支援船舶が沿岸国から避難を拒絶された事例は数多く存在する。

これらの事故による油濁汚染は、ひとつには老朽化したタンカーの使用が原因となっており、この点については、構造規制強化というかたちでの対応が一応なされつつある。他方で、荒天や船体の不具合などによって事故に瀕した船舶が、一時的避難や修理を実施するために避難水域への入域を求めた場合に、沿岸国がこれらの要支援船舶の自国沿岸への接近を拒否したために、実際に事故が発生するに至り、あるいは損害が拡大するという側面もある。この後者の問題にどのように対処すべきかについては、IMO指針等は示されているものの、国際的にも未だ不明確な状態にあり、日本においても避難水域問題に関する施策は充分には整備されていない。

このような状況に鑑みて、本研究では、沿岸国の避難港・避難水域提供拒否権限、拒否に起因する汚染に対する責任の有無といった法的問題に加え、諸外国におけるこの問題への対応を調査したうえで、補償・保険制度、あるべき意思決定メカニズム等も視野に入れて、要支援船舶に対する避難港・避難水域の提供をめぐる規制のあり方を総合的に検討することを目指す。

## 2. 報告書の構成

上記の目的を達成するため、本研究グループは5回にわたって研究会合を開催し、討論を行ったうえで、本報告書をまとめた。

問題の分析を正確に進めるにあたっては、船舶が危難に直面した際にどのような考慮要因に直面するのか、いかなる関係者がどのような枠組みで行動するのかといった実務上の慣行等を前提的に理解しておく必要がある。こうした要請から、**第1章「船長と避難地」**では、日本船長協会の赤塚宏一副会長が、実務上の観点からみた避難水域指針の必要性を論じた。

続いて、避難の諾否やその結果生ずる責任について、現行国際法上（**第2章「国際法からみた避難水域問題」**（西村弓））および各種条約・日本法上（**第3章「避難水域に係る補償問題について」**（長谷知治））は、どのように理解されるのかを整理した。結論を先取りしていえば、避難水域問題に関する国際法上の規律は未発達であり、現行国際法から日本が採るべき施策が直接的に導かれるものではないことが理解された。

そこで、続いて、各国は実際に避難水域問題に対してどのような施策を採っているのか、主要各国の政策動向を調査した（**第4章「船舶の避難水域をめぐる各国の動向」**（許淑娟））。その結果、浮かび上がったいくつかの検討課題のうち、判断プロセスについては特徴的な対応をとっている英国の制度をより詳細に検討した（**第5章「英国 SOSREP 制度について」**（山地哲也））。

以上の検討を受け、終章では「**日本への示唆と今後の検討課題**」（西村弓）をまとめた。なお、IMO指針等の主要な文書については、添付資料に原文を別添した。

## 第1章 船長と避難地

赤塚宏一（日本船長協会）

And in the shadow of Your wings I will make  
my refuge, until these calamities have passed by.  
(Psalms 57:1 Old Testament)

避難水域については、1999年12月のタンカーERIKA号事故、2000年12月のタンカーCASTOR号事案等を踏まえ、IMOにおいてその対応策が検討され、2003年12月の第23回IMO総会において任意的指針ではあるものの、「船舶の避難場所に関するガイドライン」が策定されるに至った。その間、2002年11月にはタンカーPRESTIGE号事故も発生し、避難場所について更なる課題が生じた。

この避難場所に係る問題は新しいものではない。従来から船舶運航に係る事故やトラブル、いわゆる海難事故に際し、人命及び船舶の安全、貨物の保全、海洋環境保全等の観点から、海事関係者はもとより、沿岸国にとっては降って湧いたような災難であり厄介な問題として潜在しているものである。船長経験者として、避難場所に関連し、船舶運航上直面するであろう事案について simulate してみたい。

折からの急激に発達した低気圧の影響で、風速はすでに30メートルを超え、左舷斜め前方より、強風とうねりを受ける。載貨重量3万トンのタンカーはこの強風と波浪に耐え切れず、ローリングが始まった。夜になると風向も変わり、船首真っ向から吹き付ける。烈風は分秒ごとにその勢いを増し、秒速40メート

ルから45メートルに達し、密閉された船室内にも引き裂くような悲鳴を上げて吹き込んでくる。船は狂瀾に翻弄され、3万トンのタンカーとはいえども山のような波頭に乗るたびに鈍い衝撃と共に身震いする。原油を満載したタンカーの乾舷は低い。間断なく襲う海水の塊と風魔は甲板上の一切の物を奪わんと猛り狂っている。そして波しぶきは真っ白く船体を包み込む。

ブリッジでは船長と当直航海士が前面の窓枠にしがみつき、各種の航海計器やレーダー、風向風速計へと目を走らせ、また少しでも船体への衝撃を避けようと小刻みに針路を変え、船速を調整し、まんじりともせずひたすら風の、そして波浪の静まるのを祈る。

夜明けとともにさすがの低気圧も移動したのか、バロメーターの針も少し上がり、風も心持ち風いできた。しかし巨大な波浪はすぐには治まらず船体は軋み時折不気味な悲鳴を上げる。その異様な鳴動は船長を例えようもなく不安にさせる。

長い一日もやっと終わりに近づき、デッキに人を送り出せるようになり、航海士と甲板部員が総出で船体の点検に当たる。船長の不安は現実のものとなり、デッキ上に20メートルに及ぶ船体の亀裂が発見された。未だ原油の漏洩は認められないが、亀裂は構造部材に達しており、放置すれば船体折損の危険性すら予想される。多くの乗組員がいた昔の船ならいざ知らず、火気厳禁のタンカーでしかも

わずか 20 名程度の乗組員では応急修理することなど不可能である。今や船員法という船舶に急迫した危険があることは明白である。船長は法にのっとり人命の救助並びに船舶及び積荷の救助に必要な手段を尽くさなければならない。

船長は具体的にどうするのか。本船の置かれた状況を迅速にかつ正確に把握するのが第一である。そして、次は船舶所有者（あるいは用船者）への報告／連絡である。本船の位置、損傷の詳しい状況、緊急性そしてその時点での援助の要否などの最低限の情報を連絡しなければならない。それに引続き代理店を通して、あるいは直接最寄りの沿岸国／寄港国の管轄官庁への連絡である。この場合特に援助の要否が重要である。

連絡を受けた船舶所有者はどうするのか。直ちに社内の海難対応チームを招集し、かねてからの海難緊急対応計画に基づき、船体保険者と PI 保険（船主責任保険）への通知、積荷の荷主への通知、内外の関係官庁への報告、そして必要時の救助業者の選択の打合せ、さらに忘れてはならないのが船体検査を実施する船級協会への連絡である。これは船体損傷による本船の堪航性の推定に必要な情報を与えてくれるもっとも重要な機関である。顧問弁護士への一報も後の事故処理を考えれば当然すべきことである。

また、船舶所有者は広報担当を一元化し、社内外関係者への連絡、マスコミへの連絡、さらに乗組員の家族などへの連絡も行うであろう。

船長の最大の関心事はまずもって乗組員の安全確保である。このため船内の救命設備・救命器具をいつでも使用可能に出来るよう準備をする。それについて船長が心することは

本船の安全、積荷の保全、そして海洋環境・沿岸環境の保護であることには疑いない。

デッキ上の 20 メートルに及ぶ船体の亀裂は甚大な損傷である。船体が二つに折損し、沈没する可能性は十分にある。しかし幸いにも気象海象は治まりつつあり、また最も近い港ないし泊地までは約 50 海里 (92.6km) である。スピードを落とし、慎重な操船を行っても 7~8 時間で到着可能である。船級協会との協議でも現在の損傷状況や本船の状態、気象海象であれば、なんとか航海を継続できるとの心証を得た。船長は港湾当局に対して正式な入港許可を要請する。出来れば着岸、ないしは風波浪の影響の最も少ない泊地への錨泊の許可である。

しかし、要請を受けた港湾当局にとって、ことは簡単ではない。入港を許可する前に協議し、説明し理解を得る機関・利害関係者があまりにも多いのだ。ある国の例をとると、こうした場合の主管庁は運輸省の海上安全局である。コースト・ガード、海洋・漁業省、そして環境省が主だった関係官庁である。IMO の総会決議 949 号及び 950 号に基づき国としての非常時対応計画を策定し実施している、あくまで諸官庁の協議と協力がベースで一官庁の一存で決まるシステムではない。国家に加え、当然のことながら、州政府、地方自治体、港湾当局あるいは場所によっては住民グループも協議に加わる。

積荷の原油は危険物である。漏洩し、引火し、炎上爆発の危険性もある。また大量に流出した原油は沿岸を汚染し、沿岸の住民や多数の野生動植物に計り知れない影響を与える。さらに付着した原油の除去がいかに困難かはタンカーの乗船経験者なら誰でも知っている。このような危険性と海洋環境破壊の可能性を内包したタンカーを巡っては、いうまでもなく多くの環境保護団体や市民生活に関わる

NPO なども声高に意見を述べることでありう。

しかし、損傷した本船上にある船長にとっては、1 分たりとも無駄にできない、あたかも命を刻むような時間なのである。風浪はやや治まったとはいえ、荒天であることには変わらない。絶え間ない動揺と時折船体を揺るがす衝撃、船体の亀裂はその間も着実に進行するであろう。なるべく船体に衝撃を与えないように風向を見定め、波浪を極力避け、かつ最短距離を走るのは船長の技量と長時間の緊張に耐える強い意志である。今や乗組員と本船の安全と海洋環境保護は時間との勝負ともいえる。一刻を争う事態であり、「時は金なり」ではなく「時は命なり」である。救助の成否は作業の迅速性が大きく影響することはいうまでもない。

このようなシミュレーションは絵空事ではない。海難事故は常に発生している。国際救助者連盟加盟会社の出動回数は年間 200 件にもものぼるといふ。また地球温暖化に伴う異常気象の発生は最近特に顕著であり、温暖化と異常海象との関連は明確ではないが外洋における巨大波の発生も多く報告されている。日本の波浪階級表では 14 メートル以上を「異常な状態」としているが、欧州宇宙機関が衛星画像を用いた研究では、地球全体で見ると外洋では 30 メートル級の巨大波の発生はそれほど珍しいものではないと報告している。大型タンカーや大型コンテナ船が年間平均 10 隻はこの巨大波による被害にあっていると報告されている。

このような事態で船長が欲するのは管轄官庁の本船の避難地に関する迅速、適切かつ明確な指示である。それによって本船としてすべき作業・準備を行わねばならない。また荒天

遭遇以来、殆ど休息を取れなかった自身をも含めて乗組員に適切な休息を与え、来るべき事態に備えねばならない。

沿岸国・寄港国関係者の協議は長引き、合意は容易に得られないであろうことは想像に難くないが、人命の安全はもちろんのこと大規模な海洋汚染という時限爆弾を抱えたような本船の切迫した事情を理解してもらわなければならない。船長としては、国際慣習法上、海難に遭遇した船舶は避難水域に入る権利があると信じるが、一方沿岸国が自国の海洋環境や市民生活の保護など守るべき利益と権利に照らして、その軽重を量る、すなわち双方に背反する権利があることを認めるにはやぶさかではない。

避難地を提供することは、善意の沿岸国に多大なるリスクをもたらすことになるが、これはエネルギー、資源、生活物資を輸送し社会のライフラインを支えるインフラとして、社会が負担しなければならないリスクとして受忍出来ないことなのであろうか。

船長として切に望むのは、遭難船舶に対する陸上からの支援に於いて、迅速かつ個々のケースにおけるもっとも効果的な意思決定のための統一された指揮系統と権限の確立である。

避難水域の問題はこの報告書において各方面から詳しく論じられるが、容易に結論の得られる問題でないことは自明である。しかし船長としては切迫した危険に対処しなければならない。

船長の立場としては、この報告書の第 5 章で詳細に検討される英国の SOSREP 制度 (Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention: 閣僚権限代行) が海難対応における指揮統制に関するもっとも効果的な制度と思われる。この

SOSREP 制度の導入が各国・各地域にて検討されることを強く望むものである。

実際に海難救助にあたる国際救助者連盟もこの SOSREP 制度を「今日までに考案されたもっとも成功したシステムとみなしている。この SOSREP の取り組みは、難局に立ち向かう局面で統制され時機を得た判断を行うことを奨励する上で非常に効果的である。」としている。(KAIUN 2008 11 No.974 P.15)

この SOSREP 制度は欧州委員会にても審議され、その過程は第5章に詳しいが、英国型の SOSREP の導入には至っていない。しかし本年(2012年)7月14日に大西洋上で起きたコンテナ船 MSC Flaminia 号の爆発事故<sup>注)</sup>では、事故発生後1ヶ月以上経ってからやっと船籍国であるドイツが避難水域を提供することを決めた。この過程で明確な指揮命令系統を持ち安全の確保と迅速な決定を行うことの出来る欧州版 SOSREP 制度の創設を求める声も上がっている。

船長としての悪夢は PRESTIGE 号海難の再現である。2002年11月スペイン沖を航行中のタンカー・PRESTIGE 号は荒天に遭遇し、遭難信号を発しスペインに対して避難のための緊急入域を求めた。しかしスペイン当局はこれを拒絶し、本船に対して沿岸を離れ、沖に向かうよう命令した。本船はその後荒天の中、船体は二つに折れ、沈没した。積み荷の重油は流出しスペイン沿岸を汚染し、甚大な被害を与えた。沈みゆく本船に最後まで踏み止まって救助活動に協力した英雄的ともいえる船長はスペイン当局により、「環境を破壊した罪」でスペインの重罪犯収容所で拘留刑に処せられた。これはスペインという国家による船長に対するなんとも非道な仕打ちであろう。

問題を抱えた船舶を自国沿岸からとにかく追い出すというあまりにも単純なそして子供染みた無責任な対応が結果的に自国沿岸の大規模な海洋汚染を招いたのである。

注) MSC Flaminia 号

2001年に建造されたドイツの6750個積(20フィート換算)のコンテナ船。大西洋上にて積荷のコンテナが爆発し火災を引き起こした。乗組員2名が死亡したが、その他の乗組員及び便乗者は救出された。2012年8月30日現在、本船はタグボートに曳航され英仏海峡に向かっている。

## 第2章 国際法からみた避難水域問題

西村 弓 (東京大学)

### 1. はじめに

構造上の欠陥、老朽化あるいは衝突、座礁などによって船体に何らかの問題を生じ航行継続が危険となった要支援船舶は、修理や積荷の積替えを行うために風や波などの自然条件が安定した水域に停泊することを必要とする。こうした作業を実施するには比較的沿岸に近い水域が適切となるが、必ずしも港内に入る必要はなく、多くの場合は荒天や波を避けられる入り江や湾に停泊することによって対応が可能である。近年議論となっているのが、要支援船舶に対して避難水域 (place of refuge) をいかなる条件で提供するかであって、必ずしも避難港 (port of refuge) の提供が問題となるわけではないのはこのためである。

しかしながら、避難水域で修理や積替えを実施したいという要支援船舶からの要請があった場合、これら船舶が放置された場合の処理の問題、周辺海域の汚染、爆発などの起こり得る事態に対する危惧から、沿岸国が船舶の近海への接近を拒否する事例は数多く存在する<sup>1</sup>。避難水域のこうした提供拒否は場合によっては要支援船舶のさらなる破損、積荷の流失に帰結し、拒否を決定した沿岸国自身や近隣諸国への損害をもたらす危険性を孕む。スペイン、フランス、ポルトガル沿岸に甚大な被害をもたらした 2002 年のタンカー Prestige 号の事故はつとに有名である。

これらの事例では、仮に沿岸国が避難を認め、早い段階で修理や積替えが実施されていればよりコストをかけずに処理ができたので

はないかとして、沿岸国による避難拒否に対して批判が寄せられた<sup>2</sup>。避難水域の提供は一定の場合には法的義務なのか。いかなる場合に避難を認める必要があるのか、その判断は誰が行うのか。避難水域の提供あるいは拒否に伴う責任の配分はどう理解すればよいのだろうか。

本章では、まず事故対処の枠組み全体の中で避難水域が占める位置づけを確認したうえで、避難水域の提供義務の有無および提供あるいは拒否に伴う責任について、国際法上の観点から考察を行うことにする。

### 2. 要支援船舶対処の枠組み

要支援船舶への対応については、事故の程度や対処可能性、船舶が所在する海域、保護すべき利益等に応じて、想定される文脈、したがって適用される規範が異なる点に注意する必要がある。

#### (1) 緊急入域

要支援船舶への対処に関して、古くから議論されてきたのは、外国船が荒天・事故等により乗船者に急迫した危険があることを立証した場合、近隣沿岸国の港内への避難を認められるという緊急入域の制度である。

通商航海条約等を締結して開港を指定する慣行からも窺われるように、内水への外国船のアクセスの可否については沿岸国が主権的に決定することができ、外国船舶の無害通航権を認める必要もない。外国船に対して一般

に開港され使用実績のある国際海港については、船舶の国籍を基準として不当な差別をしてはならないという規制はかかるものの、この場合であっても入港条件を一律に課すことは可能であるし、実際に多くの国が種々の入港条件を定めている<sup>3</sup>。このように港へのアクセスは外国船舶に認められる権利ではないが、その例外として外国船舶の入港が慣習法上認められてきたのが遭難（distress）の場合であり、現在では遭難船の緊急入域は国際慣習法として成立しているとされる<sup>4</sup>。入域に伴う沿岸国国内法令違反は、急迫の危険を逃れるための遭難と位置づけられる限りにおいて違法性を阻却され、緊急入域にあれば入港条件等に反して内水への避難を行っても沿岸国の法令違反を問われることはない。

ただし、遭難に基づく違法性阻却が認められるためには、船舶上の人命に対する危険が存在する必要があるとされる<sup>5</sup>。人命のみならず、船体や積荷等の保護のために緊急入域を認める拡張解釈を行うことは、とりわけ入域によって環境汚染のリスクが高まる可能性があるケースでは危険であることが指摘されている<sup>6</sup>。したがって、港その他の内水への入域については、船舶上の人命に対する急迫した危険の立証を条件に認められることになるが、急迫性が証明されない場合や積荷等への損害のみが危惧される場合には沿岸国は要支援船舶の入域を拒否しうることとなる。

### (2) 避難水域の提供

これに対して、近年議論されている避難水域の提供は、第1に、要支援船舶が港をはじめとする内水のみならず、領海（や場合によってはEEZ）内における避難を要請する場合にこれにどう対処すべきかという問題が中心となる。船体の修理や積荷の積替えを行うためには、自然条件が安定した比較的沿岸に近い水域における停泊が適切とされるが、必ず

しも港内に入る必要はなく、多くの場合は荒天や波を避けられる入り江や湾に停泊することによって対応が可能だからである。

また、第2に、船上の人命の安全はとりあえず確保したうえで、船体および積荷をいかに安全な状態にし、海洋汚染を防止するかが焦点となっている。Castor号事件に際して同号の自国領海への入域を拒否したスペインは、「海上での捜索及び救助に関する国際条約（SAR条約）」で求められる人命救助義務を越えて、船舶や積荷の保護という経済的理由によって沿岸の安全、財産、環境といった法益を危険にさらすことはできないと主張していた。スペインへの批判もまた、船上の人命保護に関してではなく、避難水域の提供を拒否したことによって、船舶や積荷ひいては海洋環境を危険にさらした点に根拠づけられていた。

このように、避難水域の提供は、対象海域及び対処すべき事態の双方において、伝統的な緊急入域とは文脈が異なる点を有することに注意する必要がある。

## 3. 避難水域の提供義務

では、上述のように理解される避難水域の提供について、国際法上はどのように捉えられるのだろうか。提供は沿岸国の義務なのだろうか。この点を考察する前提として、各国や国際機関の理解を整理する必要がある。主要国の国家実行については第4章の許論文で詳しく検討するため、ここでは国際組織や地域的機関、関係団体等が避難水域問題に関する規範をどのように認識しているのかを押さえたうえで、水域提供義務の有無について検討しよう。

### (1) 避難水域に関する諸指針

#### (a) IMO 指針

要支援船舶に対していかなる場合に避難水



域の提供が求められるかについては、IMO の海上安全委員会を中心として議論が重ねられ、2003 年総会において、総会決議 A23/Res.949 「要支援船舶に対する避難水域に関する指針 (Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance) (以下、IMO 指針)」が採択された<sup>7</sup>。

この指針は、総則、避難水域を求める船長及びサルベージ要員がとるべき行為に関する指針、沿岸国に期待される行為に関する指針の3部で構成される。対象とする事態は、船舶が何らかの援助を必要とするものの、船上の人命救助が必要となる遭難には当たらない場合、もしくはすでに船上の人員が救出された場合とされる。沿岸国に避難水域提供義務を課すものではないが、合理的に可能な場合には提供が望ましいとして、受入れ可否を決定するにあたって採るべき手法や考慮すべき諸要素(船舶の航行可能性、積荷の性質、避難水域までの距離、保険加入の有無及び保険限度額、金銭的保証の有無、船長およびサルベージ要員の意味、周辺環境や社会経済に対するリスク評価等)を例示している。

IMO の総会決議はそもそも形式的にも法的拘束力を有せず、またこの IMO 指針の内容も法的な権利義務の同定を目的としていない。上記のような判断手法や考慮要因を列挙することによって、各国が要支援船舶の受入れの可否を決定するに際して合理的な判断が確保されることを狙ったものと言える。

### (b) 地域機関

欧州連合 (EU) は、2009 年に「船舶通航の監視および情報交換システム構築に関する EU 指令 (以下、EU 船舶通航監視指令) (Directive 2009/17/EC) を採択した<sup>8</sup>。同指令は、2002 年の旧指令を改正したものであり、加盟国に対して避難水域に関する計画策定を求める。具体的には、船舶の避難水域への収

容の可否について独立した決定を行う当局を指定すること、自国沿岸に関する関連情報を収集すること、避難水域提供の諾否を判断するための評価手続を整備すること、財政的保証や責任について整理することを求めている。

この指令も、避難水域の提供自体を沿岸国に義務づけることは行わず、水域提供の諾否判断の手続を整備すること、およびその判断に必要な情報を予め収集・整理することを中心的課題とする点において、IMO 指針と同様の考えに則っている。手続や必要情報の整備を通して、合理的な判断を行いうる環境を整えることを加盟国に要求する趣旨である。もっとも、拘束力を持たない IMO 指針とは異なり、手続や情報の整備は法的義務として加盟国に課されている点には注意が必要である。

同様に、バルト海沿岸 9 カ国および EU が加盟するヘルシンキ条約下で設立されたバルト海海洋環境保護委員会は、2001 年に船舶起因汚染防止に関する同条約の附属書 IV (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Annex IV: Prevention of pollution from ships) を改正して (HELCOM Recommendation 22E/5)、加盟国に避難水域に関する計画を策定し、各国の計画を加盟国間で交換することを義務づけている<sup>9</sup>。

### (c) 学術団体

万国海法会 (CMI) は、2001 年から避難水域問題を討議する作業部会を設置して検討を続け、2008 年に「避難水域草案 (Draft Instrument on Places of Refuge) (以下、CMI 草案)」を採択した<sup>10</sup>。

この草案は、要支援船舶に対する避難水域提供について、例外的な場合を除き原則的に沿岸国の義務と位置づける構成を採った点で画期的である (3 条 (a))。例外をどう起草するかについては細部について合意が得られず、

3つの選択肢が示されているが、その実質的内容は、①避難水域を提供することが要支援船舶の受け入れを拒否する場合に比べてより大きな危険をもたらすか、②保険その他の金銭的保証によって損害時の補償を期待しうるか、を2つの要素とする。また、合理的な判断に基づいて要支援船舶の受け入れを行った沿岸国は、その結果、当該船舶あるいは他国に損害が生じたとしても、これに対して責任を負わないこと(4条)、反対に合理的理由なく避難を拒否した沿岸国は、これによって要支援船舶や他国に生じた損害につき賠償責任を負うこと(5条)が定められた。

このように、CMI草案は、拒否しうる例外的場合はあるにせよ避難水域提供の法的義務を定めた点、提供の諾否に伴う責任の所在を定めた点において、IMO指針やEU指令等に比べて踏み込んだ内容となっている。もっともそれだけに反対論も少なくなく、CMI総会で賛成16票、反対10票、棄権2票という得票で可決されたという事実にも照らしても、草案がCMI内部においても圧倒的支持を得ていたわけではないことがうかがわれる。CMIは、採択した草案を条約作成の参考資料としてIMO法律委員会に送付したが、法律委員会は、新たな条約の作成は不要であるとの判断を下している。

### (2) 避難水域提供義務

以上のように、実際に加盟国に向けられた規範として採択されたIMO指針やEU等の関連決議をみる限り、要支援船舶の避難水域への受け入れ義務は沿岸国に課されておらず、各国には受け入れの諾否に関する政策決定の手続・基準の明確化が求められるにとどまっている。唯一、CMI草案は、沿岸国の受け入れ義務を定めているが、例外規定を有しており、またそもそも学術団体による決議であり実定法ではない。

避難水域提供を決定する権限官庁を定め、あるいは決定にあたっての考慮要素を列挙するという作業は、これら水域への外国船の避難を許可する権限を沿岸国が有することを前提としており、IMOや地域機関が避難水域の提供は沿岸国の自由であると理解していることが窺われる。いかなる根拠によってこうした判断がなされるのであろうか。この点を考察するにあたっては、海域や危険の状態に即して分類して考察する必要がある。

#### (a) 内水

緊急入域に該当する場合を除き、港を含む内水への外国船舶の受け入れが沿岸国の裁量事項であることは前述の通りである。

#### (b) 領海

領海内への避難についても、沿岸国は法的には拒否しうると考えられる。外国船舶は領海内において無害通航権を有するが、停船あるいは投錨のうえ船体の修理を行い、他船に積荷を積みかえる行為はそもそも「通航」に当たらないため、無害通航権との関係においても避難水域の提供は拒否可能である(海洋法条約18条1項)。

むろん、「停船及び投びょうは、…不可抗力若しくは遭難により必要とされる場合…に限り、通航に含まれ」(同2項)、また、一般国際法上も遭難を避けるための行為は違法性を阻却されるため、要支援船舶が人命の安全に関わる急迫した危険の中に置かれている場合には、保護されなければならないことは言うまでもない。しかし、避難水域の提供がとりわけ問題とされるのは、船上の人命の安全は確保したうえで、船体や積荷の保護と海洋環境の保全をどのように図るのかという局面においてであることは前述の通りである。不可抗力や遭難に至らない危険に際して停船や投錨を行う場合には、通航に当たらず通航権は

認められないことになる。このような場合には、沿岸国は自国領海に対する主権の効果として、当該船舶に対していかなる措置をも執ることが可能となるとされる<sup>11</sup>。

### (c) EEZ

多くの場合、避難水域は海象条件や設備の観点から沿岸付近の内水または領海内に求められる。しかしながら、たとえばスペインは、Castor 号について沿岸から 30 カイリ以内、Prestige 号については 60 カイリ以内での積荷の積替えを拒否し、自国 EEZ (の一部) が避難水域として使用されることについても否定している。スペインのこうした対応は国際法上、正当化されるのだろうか。

EEZ における通航は基本的に自由であって、沿岸国が外国船舶に対して規制を行うことができるのは、資源の保存管理や環境保護等に関して特定された管轄権を行使する場合に限定される。後者について、海洋法条約 220 条 6 項は、「著しい損害をもたらす又はもたらすおそれのある排出が生じたとの明白かつ客観的な証拠」の存在を沿岸国による執行の要件としており、排出を生じていない段階の要支援船舶に対しては、海洋環境保護のための執行措置の一環として退去を命ずることはできないことになる。

ただし、EEZ 内で発生する緊急の危険に対しては、別途介入権で対応することが予定されており、介入権の行使態様の 1 つとして EEZ からの退去命令が含まれるとすれば避難拒否は介入権に根拠づけられることになる。海洋法条約 221 条によれば、「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難又はこれに関連する行為の結果としての汚染又はそのおそれから自国の沿岸又は関係利益…を保護するため実際に被った又は被るおそれのある損害に比例する措置」を領海を越えて執ることが沿岸国には認められる。介入権

は、Torrey Canyon 号事件を契機に作成された「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)」によって導入されたことからみても、典型的には急迫した危険を除去するために沿岸国が外国船に対して強制的な措置を執ることを想定している。強制的介入が認められるのであれば、退去命令も可能であると解するか、汚染の防止に繋がらない点で退去命令は介入措置の正当化とは基盤を異にし、介入措置の 1 つとしては位置づけられないと評価するかが問題となろう。

### (d) 小括

以上のように、現行国際法上、沿岸国は港を含む内水や領海への要支援船舶の避難については、人命が関わらない場合は基本的に拒否しようと考えられる。他方、排出が生じていない段階での EEZ における避難については、原則として沿岸国の規制権限は及ばず、例外的に介入権行使として正当化されうるか否かが問題となる。

IMO 指針その他は、しばしば要支援船舶を沿岸国が「自国の管轄下の水域」に受け入れるという表現を用いており、本来は法的性質が異なる海域を区別せずに議論する傾向がある。もっとも、多くの場合、港あるいは比較的沿岸に近い領海内の入り江等が、海象等の自然条件や設備面の観点から望ましい避難水域として想定される。一連の指針は、これらの海域への避難を念頭に置き、原則として避難水域への受け入れ義務は存在しないことを前提としつつも、なお一定の条件のもとでは政策的に避難を認めることが望ましいという考え方に立って、避難の諾否決定に関わる沿岸国の裁量権行使に際してその合理性の確保を目指す作業として位置づけられる。

#### 4. 避難水域提供の諾否と責任

避難水域提供に消極的な国家が多いのは、提供の結果として、難船処理等の負担、沿岸環境への悪影響、漁業・観光資源への損害といった経済的損失が生じることを危惧するからである。EU 指令作成にあたって、避難を認めた場合に生じる損害の補償、避難を求める船舶に付保を要求することが今後の課題とされていたこと、CMI 草案においてもこれら2つの要素が例外的避難拒否事由とされていたことからこのことは窺われる。

仮に避難を認めた結果、沿岸国に損害が生じた場合、これを補償する枠組みにはいかなるものがあるだろうか。また、逆に避難水域の提供を拒否した結果、他国に損害が生じた場合の責任の配分はどう理解すればよいのだろうか。民事責任条約をはじめとする各種条約の適用可能性・限界については次章の長谷論文が詳しく検討するので、ここでは、これら条約以外の一般国際法上のコスト配分および責任について整理する。

##### (1) 沿岸国に生ずる損害の補償

###### (a) 入港条件

入港前に高額を保証金を支払うことを条件に避難を認めるというかたちで独自の保証を確保する国もある。避難水域提供に関する諸国の実行については詳しくは第4章で検討するが、たとえば、シンガポールは、遭難船の入港条件として最低1千万米ドルの保証を要求し、また、ギリシアは領海に入域するあらゆる船舶に難破処理のための保険を強制する法律を制定している<sup>12</sup>。しかし、これらの国内法令は入港条件のかたちをとるため、入港をせずに内水、領海内の海域に避難する船舶については金銭的保証を確保することができないという限界を有している。

###### (b) 旗国の責任

避難水域提供によって損害を被った沿岸国は、要支援船舶の旗国の責任を問うことができるだろうか。海洋汚染一般に関する責任を定める海洋法条約235条の起草作業においては、国の責任原則を規定しようとした提案に対して民事責任制度で対応すれば十分であるとして批判論も根強く、235条1項は「いずれの国も、海洋環境の保護及び保全に関する自国の国際的義務を履行するものとし、国際法に基づいて責任を負う」という一般的な規定ぶりにとどめられた。こうした経緯に照らすと、汚染が生じたという事実そのものから旗国の責任を問うことはできず、海洋環境保護に関して何らかの特定された義務の違反がある場合にのみ国家の責任が問われると解することが合理的である<sup>13</sup>。

この点については、すべての国は「海洋環境を保護し及び保全する義務を有」する（海洋法条約192条）ことを前提として、とりわけ旗国は、海洋環境保護のための法令制定義務（同211条2項）、および当該法令の執行義務（同217条）を負っている。また、海洋法条約94条は、自国を旗国とする船舶に対し有効に管轄権を行使し規制を行うことを締約国に義務づけ、船舶の構造や設備、乗員の質について国際的基準を確保することを求めている。これらの義務は旗国に自国船から一切の損害を発生させないことを求めるものではないが、義務不履行の事実は、自国の管轄下の活動から海洋汚染が生じることを防止するための注意義務を尽くしていたか否かを判断する際の1つの考慮要素となる可能性がある。要支援船舶が仮にこれらの基準を充足していないことを原因として汚染を生じた場合には、相当の注意義務違反に基づいて旗国の責任を追及する余地が残ると指摘されるところである<sup>14</sup>。

## (2) 避難水域提供拒否に起因する責任

逆に避難水域の提供を拒否した結果、汚染が発生、拡大し他国に損害を与えた場合、拒否を行った沿岸国は何らかの責任を負うか。この問題に対処するための条約は存在せず、現状では一般国際法上の原則に照らして判断するほかない。

領海内の避難水域への受入れを拒否した結果、要支援船舶が自国の EEZ や公海で汚染を引き起こし、他国に損害を与えた場合の責任がどう理解されるかについては、受入れ拒否という行為が EEZ 上の外国船舶に対して執られることから、EEZ における海洋環境保護に関する沿岸国管轄権の性質に依存する。この点につき、海洋法条約 56 条 1 項(b)が、EEZ における環境保護に関する沿岸国の権能を、資源に対する主権的権利と区別して「管轄権」とするのは、主権的権利のようにそれ自身が根拠となって沿岸国の具体的権限を生じることではなく、沿岸国が行使しうる権限の範囲は関係規定によって特定されることを意味する。

そこで海洋環境保護に関する条約第 12 部をみると、第 1 に、そもそも 192 条は「いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する」として、海洋環境保護のための一般的義務を各国に課している。第 2 に、211 条 5 項は、権限ある国際機関を通じて設定される国際的基準に合致しこれを実施する法令を定めることを沿岸国に認めている。すなわち、環境保護に関する沿岸国の立法管轄権を国際的基準のもとに制約している。第 3 に、211 条 5 項が 6 節を執行する目的での立法を認めるという規定ぶりをとっていることから、沿岸国による管轄権行使は国際的基準を実施するための国際的管轄権の分担実施として位置づけられる。海洋環境の保全に関して沿岸国が EEZ において有する管轄権は、自国の利益の充足のためだけに行使することが想定されているのではなく、一般利益を実現す

るための権限分担としての性格を有するのである。以上を前提とすれば、汚染の発生が合理的に予見される場合に船舶の避難を拒否するなど EEZ 内で一定の環境保護を実施するための相当の注意義務に違反したことが認定できれば、沿岸国の責任が追及される可能性もあると考えられよう<sup>15</sup>。

他方、すでに領海内に所在する要支援船舶に対して退去を命じ、その過程で汚染が発生し、他国に損害を及ぼした場合はどうか。国家は、領海を含む自国領域内で生じる活動について、相当の注意をもって管理する責任を負っており、この注意義務を欠いた結果として他国に損害を与えた場合には責任を負うことになる。外国船舶は旗国の管轄下にあることから、沿岸国が実際に管理を及ぼす立場にないことが問題を複雑化するものの、海洋法条約 21 条で沿岸国は領海において環境保護のための立法管轄権を与えられており、沿岸国は同条を根拠に一定の規制を及ぼしうするため、対処の態様によっては注意義務違反を問う余地は残されるだろう<sup>16</sup>。

## 5. おわりに

要支援船舶に対する避難水域の提供が求められるか否かについては、避難が要請される海域、問題となる事態の性質ごとに分類して検討する必要があるが、現行国際法上は、避難水域として適切とされる内水や領海については、沿岸国は要支援船舶を受け入れる義務を負わない。他方で、受け入れ拒否によって汚染が発生し、拒否国も含めて周辺国に汚染が拡大する事態は避けなければならない。IMO 指針等が試みるように、汚染発生とその防止の可能性について合理的な判断を下して対処しうる環境作りを急ぐ必要がある。その際には、避難水域への受け入れ諾否に伴っていかなる責任が沿岸国に生ずるか、仮に要支援船舶が損害を発生させた場合にその補償

をどのように確保しうるのかが1つの鍵となる。その他、どのような考慮要因、基準、手続を準備すべきかについては、次章以下で各種条約体制や各国の実行を参照しつつ、さらに分析することとする。

国際法上の問題として残された課題としては、第1に、避難水域を提供した場合、当該要支援船舶に対して沿岸国がいかなる管轄権を有するかが挙げられる。避難水域を提供した沿岸国は、具体的な修理や積替えの実施やその方法を指定し、要支援船舶に対処するための管轄権を認められるのか。認められるとすれば、沿岸国による要支援船舶に対する実質的コントロールは損害が生じた場合の責任配分にどう影響するのだろうか。

第2に避難が認められるべき場合、および法的には避難を拒否しうるものの避難を認めることが望ましいケースで、避難先として複数国の水域が考えられる場合にいずれに避難をするかをいかに決定すべきか、そうした事案で損害が生じた場合にはいずれの沿岸国の責任を認めるべきかという問題が挙げられる。他国水域への避難が想定し得る場合には自国管轄下水域への避難を拒絶する国家が多いからである。国際海上保険連合（International Union of Marine Insurance）が、地域的機関において専門家委員会を構成し、事案ごとに適切な避難先を勧告する仕組みをつくることを提唱するのここうした文脈においてである<sup>17</sup>。ヘルシンキ条約加盟国間で各国が指定した避難水域の情報を共有し、かつ域外で事故が発生した場合にも要請に応じて当該情報を提供することに合意したのは、こうした方向に向けた協力の第一歩と評価されよう。

<sup>1</sup> たとえば、1978年、破損したタンカーAndros Patria号の領海への立入りをスペイン、ポルトガル、フランス、イギリスが拒否し、5万トンの油が流出した。

1979年には、トリニダード・トバゴが衝突したタンカーAtlantis Empress号を沖へ曳航するよう命じ、300カイリ沖で積荷の27万トンの油ごと沈没した。その他、避難水域の提供拒否事例に関する各国へのアンケートは、以下を参照。“Report of the CMI to the IMO: Places of Refuge,” *CMI Yearbook 2002* (2002), pp.117-146.

<sup>2</sup> 専門家は、推定4万トンの油流出をもたらしたPrestige号事故において、仮にスペインが避難を認めていれば1000-3000トン程度の流出で処理が可能であったと試算している。European Parliament, Committee on Regional Policy, Transport and Tourism, *Draft Report on Improving Safety at Sea in Response to the Prestige Accident* (23 June 2003), PE 314.784/1-150.

<sup>3</sup> R.-J. Dupuy and D. Vignes, *A Handbook on the New Law of the Sea* (1991), p.941; D.P. O’Connell, *The International Law of the Sea, vol.2* (1984), p.848.

<sup>4</sup> 海上保安庁警備救難部『緊急入域ハンドブック（改訂版）』（1987年）、1-6頁；P.C. Jessup, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction* (1927), p.207.

<sup>5</sup> “Commentary to Article 24: Distress,” J. Crawford, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (2002), p.176.

<sup>6</sup> R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3<sup>rd</sup> ed. (1999), p.63.

<sup>7</sup> 具体的な規定については、添付資料 pp.2-15を参照のこと。下記ウェブページにも掲載。  
[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data\\_id=9042&filename=949.pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=9042&filename=949.pdf).

<sup>8</sup> Directive 2009/17/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2002/59/EC Establishing a Community Vessel Traffic Monitoring and Information System, *Official Journal of European Union*, L131/101, 28 May 2009. 避難水域に関する条文については添付資料 pp.22-24 参照。

<sup>9</sup> Regulation 12: Places of Refuge

The Contracting Parties:

(a) shall, following-up the work of EC and IMO, draw up plans to accommodate, in the waters under their jurisdiction, ships in distress in order to ensure that ships in distress may immediately go to a place of refuge subject to authorisation by the competent authority; and

(b) shall exchange details on plans for accommodating ships in distress.

なお、この規則は「遭難」船舶に対する避難水域の提供という規定ぶりとなっているが、策定過程においてはCastor号事故やIMO指針作成作業等に見られる避難水域提供問題を含めて議論しており、伝統的な緊急入域との区別が曖昧である。同じことはEC指令にも当てはまる。

- <sup>10</sup> 条文は添付資料 pp.27-32 参照。起草過程等については、“Places of Refuge,” *CMI Yearbook 2009* (2009), pp.158-229 参照。
- <sup>11</sup> Churchill and Lowe, *supra* note 6, p.353.
- <sup>12</sup> “Places of Refuge,” submitted by International Union of Marine Insurance, *IMO Doc. MSC 77/8/2* (14 February 2003), paras.12-13.
- <sup>13</sup> 葉師寺公夫「越境損害と国家の国際適法行為責任」『国際法外交雑誌』93 卷 3・4 合併号 (1994 年)、88 頁。
- <sup>14</sup> B. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment* (1988), pp.244-245.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, pp.241-244, 247-248.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, pp.213-214.
- <sup>17</sup> “Places of Refuge,” *supra* note 12, para.14.





## 第3章 避難水域に係る補償問題について

長谷知治（東京大学公共政策大学院）

### 1. 問題の所在：避難と責任と補償の関係

避難港・水域に係る論点の一つとして、避難港・水域と責任及び補償の関係については、大きく2つの観点が考えられる。まず第一に、避難を認めた結果、汚染を生じた場合に、①民事責任条約（Civil Liability Convention（CLC））や基金条約といった国際法のレジーム、国内法に基づく入港条件等、汚染を払拭するための仕組みは現行のもので十分かどうか、十分でないとするれば、どのような改善策がありうるか。②旗国に対して責任を求めうる可能性があるか、③第三者損害について、避難を認めた沿岸国が責任を問われる可能性があるかという問題である。第二に、避難を拒否した結果、汚染を生じた場合には、④CLC上の補償責任は免責されるのか。⑤この場合、入港を拒否した国が第三者への損害について何らかの責任を負うのか。負うとするればどのような条件によるのか、またこれらのうち責任を負う場合にあっては補償が可能であるのかという問題である。これら全てに対応するわけではないが、念頭に置きながら検討を進めたい。

### 2. 避難を諾否する主体に係る規定：日本の法制度について

#### (1) 避難港に係る規定

まず、日本において、遭難船舶に対し避難を認める、または拒否するというのは誰の権

限であるのか、すなわち誰が責任を負うのかについて考察する。避難港に係る規定を見ると、港湾法と港則法施行規則に規定されており、港湾法第2条第9項においては、「避難港とは、暴風雨に際し小型船舶が避難のために泊することを主たる目的とし、通常貨物の積卸又は旅客の乗降の用に供せられない港湾で、政令で定めるものをいう」と定義している。選定基準は、小型船舶の海上の難所であり、航路が重要な輸送経路上に当たり、安全に避難しうる港湾の航海距離が50浬（小型船舶の航行時間を7から10時間）を超えて、かつ、適当な泊地を有し、小型船舶が即座に入港しうる場所とされた。宗谷、えりも、下回等35港で都道府県の管理が29港、市町村の管理が6港となっている<sup>1</sup>。また、港則法施行規則第1条第5項においては、「避難その他船舶の事故等によるやむを得ない事情に係る特定港への入港又は特定港からの出港をしようとするときは、第1項から第3項までの届出に代えて、その旨を港長に届け出てもよい。」とする。本規定は、港則法第4条に定めるきつ水の深い船舶が出入できる港又は外国船舶が常時出入する港である特定港に係る届出事項の例外を定めているに過ぎない。

#### (2) 港湾法

(1)のほか、避難港・水域に関連する規定を概観する。まず、港湾法においては、第2条第1項第5号において、水域施設とは航路、泊地及び船だまりと定義し、第12条第4号の

2及び準用される第34条において、水域施設の使用に関し必要な規制を行うこととされている。また実態として、日本の港湾は、港湾法第33条により、港務局を設立しない港湾について、単独で港湾管理者となり、又は港湾管理者として地方自治法第284条第2項若しくは第3項の地方公共団体を設立することができることとされ、新居浜港を除けば地方自治体管理となっている。条例における避難港関連の規定として、例えば東京都の港湾管理条例第22条を見ると、使用の規制として、「知事は、次に掲げる場合において、港湾施設の管理上著しい支障が生じると認められるときは、港湾施設を使用させないことができる。」としており、次に掲げる場合として「①港湾施設を使用しようとする者に係る船舶（以下「船舶」という。）が、港湾施設を損傷し、又は汚損し、その他管理上支障を来すおそれがある船舶として規則で定めるものに該当する場合」、「②船舶の所有者等（船舶の所有者等の責任の制限に関する法律（昭和五十年法律第九十四号）第二条第一項第二号に規定する船舶所有者等に該当する者をいう。）が、当該船舶の事故に基づく損害賠償その他の請求に対する義務を履行しないおそれがある者として規則で定めるものに該当する場合」としている。また、「知事は、船舶の入港により、都民の生命、身体又は財産その他都民生活の安全が害されるおそれが強く、これを防止するために他に適当な手段がないと認められる場合は、港湾を利用させないことができる。」としている。

#### (3) 港則法

次に港則法においては、第5条において、「特定港内に停泊する船舶は、国土交通省令の定めるところにより、各々そのトン数又は積載物の種類に従い、当該特定港内の一定の区域内に停泊しなければならない、国土交通省

令の定める船舶は、国土交通省令の定める特定港内に停泊しようとするときは、港長からびょう地の指定を受けなければならない。」としている。

#### (4) 領海等における外国船舶の航行に関する法律

これらのほか、領海及び内水については、平成20年に公布・施行された領海等における外国船舶の航行に関する法律第4条において、外国船舶の船長等は、領海等において停留等を伴う航行をさせてはならないが、海難その他の危難を避ける場合等やむを得ない理由がある場合は、この限りでないとして規定するとともに、第5条において、外国船舶の船長等に対し、領海等において当該外国船舶に停留等をさせる必要があるときは、外国船舶の名称、船籍港、停留等又は通過航行をさせようとする理由等を最寄りの海上保安庁の事務所に事前通報させる義務を課している。

#### (5) 船舶油濁損害賠償保障法

船舶油濁損害賠償保障法においては、第39条の4において、100総トン以上の船舶は船主責任制限法の限度額までの保険を付保していなければ、本邦内の港及び瀬戸内海等の海域に入港・入域をし、本邦内の港から出港・出域をし、又は本邦内の係留施設を使用してはならないとしている。

#### (6) その他

以上は、避難港・水域に係る船舶に対する規制であるが、このほか国の判断としては、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律では、その第39条第3項において、大量の特定油の排出があったときは、最終防除措置義務者たる船舶所有者は、直ちに排出特定油の防除のための必要な措置を講じなければならないことになっているが、これらの者が必要

な措置を講じていないと認められるときは、海上保安庁長官は、これらの者に対し、同項の規定により講ずべき措置を講ずるよう命ずることができる。また、海上保安庁法第18条第1項において、海上保安官は天災事変、海難等危険な事態がある場合であって、人の生命若しくは身体に危険が及び財産に重大な損害が及ぶおそれがあり、かつ急を要するときは、他の法令に定めのあるもののほか、次に掲げる措置を命じることができるとして、同項第2号に航路を変更させ、又は船舶を指定する場所に移動させることと規定しており、海上保安庁が主体的に関与することにより避難水域への収容も考えられる<sup>2)</sup>。

以上のとおり、国または地方が、国内法や条例に基づき入港時またはびょう地の指定等の際に、避難港・水域の避難を認めるか、それとも拒否するかという判断がありうる。

### 3. 沿岸国に生ずる損害に対する補償

#### (1) 汚染損害に対する補償制度の現状

避難港・水域提供によって油濁損害等を生じた場合には、1997年に日本海沖で発生したナホトカ号事故が漁業関係者、観光業者、電力会社、国、地方自治体等に対して約261億円と莫大な損害を発生させたように、清掃費用、汚染防止費用、汚染軽減費用のほか、所有物に対する損害、漁業・海洋養殖及び魚加工業や観光業に対する損害、これら純経済的損害を防止するために採られた費用、環境損害といったといった経済的損失が生じる。

避難港・水域の提供による損害について、船主責任制限条約による責任制限を除いて、現在の汚染損害に関する民事責任に関連する条約の現状については、別添の表及びグラフ(24-25 ページ)のとおりであり、油タンカーによる汚染損害、船舶のバンカー油による汚染損害、危険物質及び有害物質による損害、海難残骸物の除去費用等に係る損害について

は国際的枠組みが存在している。このほか、油タンカーによる汚染損害については、石油会社等の拠出金による基金条約及び追加基金条約による補償、危険物質及び有害物質についてはHNS基金条約(未発効)による補償が存在し、船主責任を超える損害について一定限度額まではカバーされることとなる。しかし、上記民事責任条約の対象外となる損害やバンカー油による汚染損害等において船主責任の限度額を超える損害が発生した場合などこれらの条約の対象外となる損害が発生する恐れがあることや、避難を認めた結果、汚染を生じた場合に、旗国や避難を認めた沿岸国に係る責任等上記1に挙げた論点については、これらの条約においても明らかではない。

#### (2) IMO プロセスにおける検討経過

避難港・水域に係る補償については、IMOの避難地に関するガイドライン1.17において、「船舶の避難地への収容の承認または拒否に係る決定により生じた損害の責任および補償の問題について規定するものではない。」とされているように、統一的なガイドラインも存在していない。このため、IMO法律委員会においては、2003年5月より避難港・水域に係る問題について検討を始めるとともに、万国海法会(CMI)に協力を依頼し、CMIを中心に検討が行われた。検討の過程においては、CMIは、避難地への入域が許可または拒否された場合の賠償責任と補償の問題について、質問書を各国海法会に送付している。それによれば、「避難地への入域を国が許可した場合に、その入域の直接的な結果として、油濁事故などが発生した場合、国は、その損害について賠償責任を負うか」という質問については、「国は賠償責任を負わない」ことで各国は一致している。また、「入域を国が拒否した場合にその損害について賠償責任を負うか」については、大多数の国が国は賠償責任を負わ

ないとし、多くの回答は「国の入域拒否と損害との間に因果関係が十分にある場合、拒否したことについて国に過失があれば、国が責任を負うことは、あり得る」としている。

最終的には、2005年4月の第90回IMO法律委員会において一応の結論に達し、日本を含む大多数の国は、新条約を作ると、現行の諸条約との間にコンフリクトが生じる可能性があり、現行条約にギャップがあるとしても、当面は現行の諸条約を発効させることが望ましいとして、当面は新条約は不要とされた<sup>4</sup>。

その後もCMIは独自の検討を行い、「①沿岸国は原則として、支援を要する船舶が避難地を求めた場合、これを許可しなければならないが、沿岸国は、金銭保証が提供されない場合、これを理由に入港を拒否できるとし、②沿岸国は、避難地の申請を合理的に許可した場合、船貨、第三者等に損害が発生しても、責任を負わない。③沿岸国は、避難地の申請を拒否した場合、船主、ほかの国および第三者が当該拒否の結果、損害を被ったことを立証した場合には、この損害について賠償責任を負う。ただし、沿岸国が拒否は合理的であったことを立証した場合を除く。④沿岸国は、避難地への入域を許可する条件として保険者、銀行などの保証状を要求することができる。ただし、その金額は船主責任制限条約の限度額を超えない。」といった提案を行った。しかし、2009年3月の第95回IMO法律委員会においても、沿岸国の主権等に抵触するとして支持は皆無であり、当面条約は不要とされた<sup>5</sup>。

#### 4. 検討：責任を中心に

責任については、92年CLC、バンカー条約等において、戦争、内乱又は暴動、異常な天災地変、専ら当該タンカー所有者及びその使用する者以外の者の悪意、専ら国又は公共団体の航路標識又は交通整理のための信号施設の管理の瑕疵により損害が発生した場合以

外は、船舶所有者はその損害を賠償する責任を有する。

また、責任制限却事由として、損害が自己の故意により、又は損害発生のおそれがあることを認識しながらした自己の無謀な行為によって生じた場合（committed with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result）、責任制限ができないとし、船舶所有者等が責任制限できない場合を限定している。

これは1974年海上旅客手荷物運送条約等に倣ったものであり、69年CLC等における従来の過失概念である故意又は過失（actual fault or privity of the owner）という概念を放棄したものである。これは、actual fault or privity of the ownerの概念が各国の裁判所で判断に幅があり、訴訟の長期化の一因となっていたこと、また責任制限制度については責任保険制度と組み合わせつつ責任限度額を引き上げることが実質的には望ましく、責任制限の申し立てがたやすく排斥される事態は出来る限り避けることが望ましいが、損害発生に対する注意義務の程度は高くなっており過失が認定されやすくなっているという背景があった。

なお、損害発生のおそれがあることを認識しながらした無謀な行為と言えるためには、損害発生 of 蓋然性の認識が必要であり、次にその認識の下では通常到底行うとは考えられない思慮に欠けた行為を行ったことが必要であると考えられ、重過失の相当部分も阻却事由にあたるものと考えられる<sup>6</sup>。

無論チャネリングの問題として、CLC上、船舶所有者が運航者、運航補助者、その他関係する者に求償することを妨げるものではない。他方、第一に2012年9月3日現在、92年CLCへと改正される前の69年CLCの締約国としては、チリ、インドネシア、クウェ

イト等 36 か国にのぼり、これらの国に登録を行っている船舶所有者については、責任は故意又は過失のままであること、また、第二に 92 年 CLC 等の対象外となる損害も存在し、これらは保険締結義務もないまま、損害が自己の故意により、又は損害発生のおそれがあることを認識しながらした自己の無謀な行為によって生じた場合以外は責任も制限されることとなる。これらに鑑みると、当該船舶に対する直接の支配権を有していない沿岸国に対して責任を負わせるのは酷であり、汚染の発生が合理的に予見される場合に船舶の避難を拒否するなど EEZ 内で一定の環境保護を実施するための相当の注意義務に違反したことが認定できない限りにおいては、注意義務違反を問えないものと考えられる。

また、旗国に対して責任を求めうる可能性についても、事故船舶の旗国が当該船舶の構造や設備、乗員の質について国際的基準を確保の確認を行った場合、注意義務を尽くしていたか否かを旗国の責任を追及する可能性はあるものの、責任主義としては上記と同趣旨であり、相当の注意義務に違反したことが認定できない限りにおいては、注意義務違反を問えないと考えられる。なお、プレステージ号事故では、アメリカの船級協会 ABS に対する訴訟は提起されているが、旗国であるバハマに対する訴訟は提起されていない。

## 5. 関連するその他の問題

以上のほか、避難港・水域と責任・補償に関わる論点として、傭船契約に関して港の指定に係る問題がある。すなわち、傭船者と船主との関係においては、傭船者は船主に対して安全な港を指定し、船舶を保全する必要がある<sup>8</sup>。また、避難港に係る費用については、日本海運集会所定期傭船契約書<sup>9</sup>第 14 条では、「船体・汽機・汽罐の掃除または破損、衝突、座洲、座礁、火災、検査、入渠、修繕・・・・

その他本船の事故による時間の損失に対しては、本船が現状に復し、再び業務に着くまでに費やした時間及び前記事由により生じた離路及び航海距離の延長に費やした時間に対する傭船料及び燃料並びに罐水は船主の負担とする。貨客に関する出来事のため本船が避難又は寄港した場合、その間はオフハイヤーとしない。」としているように傭船料を払い続けるのか否かの問題に関わってくる<sup>10</sup>。また、共同海損<sup>11</sup>として、ヨーク・アントワープ規則<sup>12</sup>において、第 X 条 (a) が「事故、犠牲またはその他の異常な事情の結果、船舶が共同の安全のためにやむなく避難港もしくは避難地に入り、または船積み港もしくは船積み地に戻るときは、その港または地に入る費用は共同海損として認容する。」としているように、避難港・水域に係る費用は一定の条件のもとに共同海損費用として認められる。今後はこうした本船に係る諸費用に係る問題についても避難港・水域に係る論点の一つとして検討を行っていく必要がある。

1 日本港湾協会『日本港湾史』成山堂書店 (2007 年)、274-277 頁。

2 山地哲也「船舶の避難場所に関する動向」『海上保安大学校研究報告』第 51 巻第 2 号 (2008 年度)、159-160 頁。

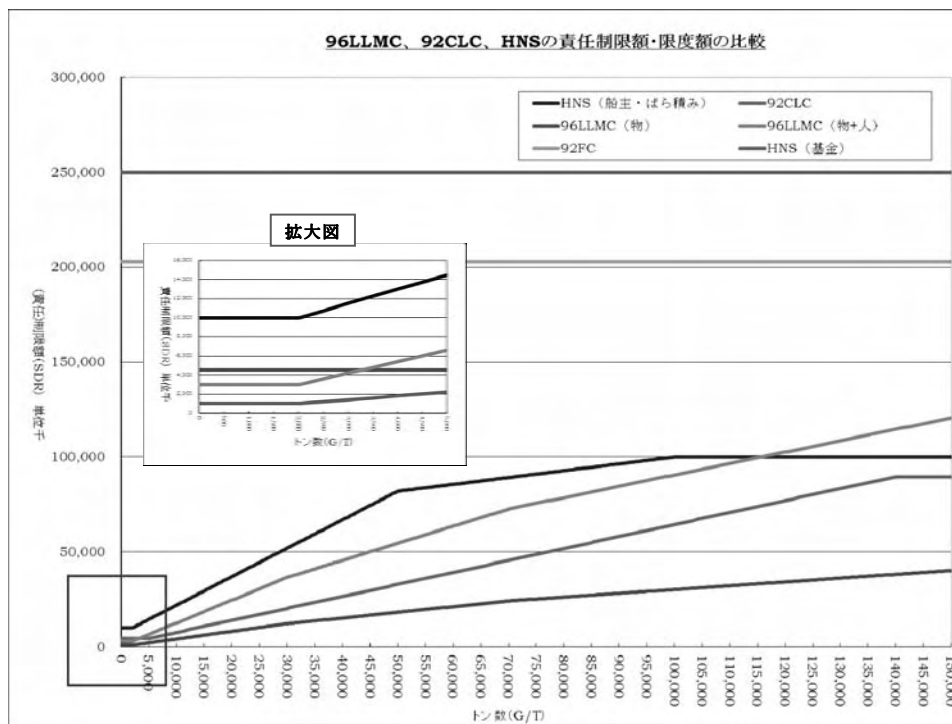
3 IOPC Fund 1992 “Claims Manual December 2008 edition”, (2008)

4 井口俊明「遭難船舶への避難地の提供」『海運』935 号 (2005 年)、28-31 頁；井口俊明「避難地 (Places of Refuge) の問題 (万国海法会バンクーバー国際会議報告)」『海法会誌』48 巻 (2004 年)、101 頁-136 頁。

5 井口俊明「海難船舶への避難地の提供に関する国際的動向」『海運』983 号 (2009 年)、12-17 頁；井口俊明「避難地 (Places of Refuge) の問題 万国海法会アテネ国際会議 (二〇〇八年) 報告」『海法会誌』第 52 巻 (2008 年)、37-68 頁。

6 寺田逸郎「海事債権責任制限条約への加入と船主責任制限法の改正」『海法会誌』26 巻 (1982 年)、21-22 頁。

- 7 なお、避難水域での受け入れを拒否の判断に関与した公務員の責任については、Corcubionの刑事裁判所は責任を問わないと言い渡したが、La Corunaの控訴裁判所は2010年5月民事及び刑事手続きで裁かれるべきとしている。(IOPC Fund “Annual Report 2010” pp12-19.)
- 8 東日本大震災時においては、放射能物質に汚染されている可能性のある港への寄港が問題となったが、寄港拒否するためには客観的かつ合理的な判断に基づかなければならない。船員に対する配慮もあり得よう。(William A. Howard「東日本大震災による海事諸事情の法的解釈について」『海事交通研究』60集(2011年)、12頁。)
- 9 社団法人日本海運集会所が制定した和文定期備船契約書式。1927年制定後数回改訂され、1998年版が最新。実務上使用されている書式としては、バルカーに関しては、ニューヨークプロデュースフォームが70%以上、タンカーに関しては、シェルタイムフォームが過半数を占めている。本定期備船契約書が使用されることもある。(松井孝之「定期備船契約の法的性質論の現状と課題」(2007年)  
[http://www.marinelaw.jp/download/resume\\_071008.pdf](http://www.marinelaw.jp/download/resume_071008.pdf)  
 (2012年9月アクセス))
- 10 谷本裕範他『新・備船契約の実務的解説』成山堂書店(2008年)、194-196頁。
- 11 古来から、共同危険団体の安全を確保するために生じた犠牲損害や費用は、航海終了の時に残存する財産の所有者が、残有財産の価額に応じて分担するという世界的な海の慣習法(東京海上火災保険株式会社海損部『共同海損の理論と実務』有斐閣(1995年)、1-2頁)
- 12 共同海損に関する世界的に統一された規則。国際条約ではなく、船荷証券・用船契約書等の中で、共同海損の精算規則として記載されることによって当事者間で採用される(同上書、4頁)。



(出典) 既存制度を基に筆者作成

民事責任関係条約の比較

対象船舶	バンカー条約	92年 CLC	(参考) 船舶油除法 (一般船舶の油濁損害に係る責任関係のみ)
対象物	全ての船舶 潤滑油を含み、船舶の運航・推進に使用される炭化水素系 鉱物油、残渣油	油タンカー 原油、重油、重ディーゼル油、潤滑油等の持続性炭化水 素系鉱物油	タンカー以外の一般船舶 船舶の運航のための燃料として用いられる油
対象事故	締約国の領域及びEEZ	同左	日本国の領域及びEEZ
対象汚染損害	油濁汚染損失・損害、汚染損害防止軽減費用、逸失利益、 環境回復費用	同左	油濁汚染損害、汚染損害防止軽減費用
責任主体	船舶所有者、運搬船者、船舶管理人、運搬者の連帯責任	船舶所有者(船舶所有者から第三者に対する求償可)	船舶所有者、船舶賃借人の連帯責任
免責事由	戦争、天変地災、第三者の悪意、航路施設等の不備	同左	同左
責任原則	海事債権条約等の適用ある条約、若しくは船主責任制限に 関する国内法	同左	同左
責任限度額	国際総トン数 1000トン以上	SDR	船主責任制限法
強制保険対象船舶	国際総トン数 1000トン以上	2000トン以上のばら積み油を運送する船舶	国際航海に従事して本邦内の港に出入港する船舶で、国際総トン数 100トン以上のもの。船籍を問わない。
付保義務者	船舶所有者	明示無	明示無
付保金額	上記責任限度額の金額	同左	同左
保険契約証明書	バンカー条約証書	CLC 証書	国土交通省発行の保障契約証明書、国土交通省大臣により指定され た国際 P&I Group 等の保険を付保している場合は本船上に Certificate of 可 不可 不可
発効日	2008年11月21日	1996年5月30日	2005年3月1日
批准国数	58	124	—

対象船舶	HNS 条約	海難残骸除去(ナイロビ)条約
対象物	全ての船舶 危険物質及び有害物質	同左 海難残骸物
対象事故	締約国の領域及びEEZ	EEZ、但し事務局長に通告を行った場合、領域も適用可
対象損害	損害(身体・財産、環境回復費用)及び損害防止軽減費用	海難残骸物の位置決定、標示、除去費用
責任主体	船舶所有者	同左
責任原則	厳格責任	同左
免責事由	戦争、敵対行為、第三者の悪意、航路施設等の不備、荷送 人等による危険物質等の情報提供不備	戦争、敵対行為、第三者の悪意、航路施設等の不備
責任限度額	おおむね船型に比例する形で増加。最大 100 百万 SDR (ば ら積み)、115 百万 SDR (細包)	海事債権条約等の適用ある条約、若しくは船主責任制限 に関する国内法
強制保険対象船舶	全ての船舶	国際総トン数 300トン以上
付保義務者	船舶所有者	船舶所有者
付保金額	上記責任限度額	同左
保険契約証明書	HNS 条約証書	ナイロビ条約証書
発効日	可	可
批准国数	14(96 議定書)、0(2010 議定書)	—

出典：藤沢一郎「バンカー条約の発効に際して」『海運』第 974 号、37-41 頁、2008 年 11 月、日本海事センター編『船舶油濁損害賠償関係法令・条約集』2011 年 6 月





## 第4章 船舶の避難水域をめぐる各国の動向

許 淑娟 (立教大学)

### 1. はじめに

「船舶の避難水域」とは、海難に遭遇した船舶がさらなる汚染発生の防止のために、応急措置を行うため立ち寄る、海難事件現場から最寄りの港湾あるいは適当な水域のことをいう<sup>1</sup>。避難水域は、国際海運においては一つの「問題」として取り扱われる。自国の沖合で海難事故に遭った船舶に対して、沿岸国がどのような対応をするのかという「問題」であり、さらには、避難港・避難水域を提供する制度の確立という「負担」を沿岸国に迫ることになり、やはり「問題」となるためである<sup>2</sup>。本論文では詳細を割愛するが、国際法上、避難水域を提供する沿岸国の義務は見出せず、また、沿岸国が当該船舶を自国水域から退去させたとしても、やはり国際法違反とは言い難い<sup>3</sup>。すなわち、国際法上の枠組からは、自国沖合で海難事故に遭遇した船舶に対して沿岸国がどのような対応を取るかは沿岸国の裁量に委ねられる。他方で、国際海運という産業の特性上、国際基準にしたがって全世界で一律に規制されることが望ましいという見解も主張される<sup>4</sup>。この両者の対立点に避難水域が位置するため、「問題」とされることになる。

避難水域に対する国際的な対応への要請は、Castor号事件(2000年)やPrestige号事件(2002年)を契機に高まった。この2つの事件において、海上で破損したタンカーに対して、沿岸国が避難港あるいは避難水域の提供を拒否し、結局のところ、大規模な油濁事故が発生し、拒否した沿岸国も含め、周辺海域に大き

な被害をもたらした。油濁事故の防止における避難水域提供の問題が焦点を浴びることになったのである。この2つの事件およびErika号事件(1999年)を背景に、国際海事機関(IMO)は避難水域に関するガイドラインを2003年12月に採択するに至った。また、EUも、IMOの作業に呼応しつつ、独自にEU水域に入る船舶に対する基準を整備する作業を始め、いわゆるErikaパッケージI, II & IIIとして知られる一連の措置を採択している<sup>5</sup>。本論文の目的は各国が避難水域に対してどのような対応を取っているかを概観することであるが、まず各国の避難水域に対する対応の参照点として用いられている国際的な取組であるIMOのガイドラインについて説明をする。

### 2. 国際的な取組：IMO「避難水域」ガイドライン

自国の裁量を確保したい沿岸国と避難水域の提供を義務付けたい海運業界の利害対立のなか、IMOガイドライン(「援助を必要とする船舶の避難水域に関するガイドライン」(Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance) A.949 (23))は採択された。同ガイドラインは非拘束的なものではなく「援助を必要とする船舶からの避難水域要請について決定・対応する際に、本ガイドラインを考慮に入れることを諸政府に請う(invites Governments to take these Guidelines into account when determining and responding to

requests for places of refuge from ships in need of assistance)」にとどまっている<sup>6</sup>。さらに、「沿岸国が〔避難水域を〕提供する義務は存在しない」として、何らかの法的義務を沿岸国に課すことを明確に否定している。しかしながら、沿岸国は、すべての要素を考慮して、避難水域を提供するか否かをガイドラインの示す手続・手法で判断すべきともする（“the coastal States should ...give shelter whenever reasonably possible”）<sup>7</sup>。ガイドラインでは、船長および救助人が行うべき行動、ならびに、沿岸国に期待される行動がリスト化されている。具体的には船長あるいは救助人が沿岸国に提供すべき情報の内容が2条および付属書IIで示されている。

他方、沿岸国は、避難水域の候補における不測事態対応計画（contingency plan）の策定や、潜在的に避難水域になりうる水域の適切性を検討することが求められており、その検討に使われるべき要素が付属書IIには列挙されている。もっとも、同ガイドラインにおいては、避難水域の候補を公表することを求めているわけではない。ガイドライン策定の際に、事前の避難水域の指定について議論がなされたが、最終的には、避難水域を求める要請はそれぞれ個別具体的であることから、ケースバイケースに対応せざるを得ず、事前に指定するに及ばないという見解が大勢となったためである<sup>8</sup>。

いずれにせよ、避難水域提供の要請を受けた沿岸国は、要請を受けるか否かを必ず考慮することが求められる。本ガイドライン3.9項では、その際に考慮すべき要素を列挙している。この列挙は網羅的なものではないが、船舶の現況や見通し、積荷の種類・状況、船長・乗組員・救助人の乗船の有無、救助契約、避難水域への距離、保険の有無、旗国の要請などが考慮すべきものとして挙げられている<sup>9</sup>。

沿岸国は、可能な場合には、リスクアセスメントのために、調査チームを乗船させ調査させることも勧奨されている<sup>10</sup>。また、海上に船舶をとどめておいた場合のリスク、汚染のリスク、避難水域が港湾であった場合のその混乱、避難水域およびその周辺の人命に対するリスクにあわせて、避難水域提供を拒否した帰結という対立する点を考慮に入れることが求められており、船舶や積荷の保全是最後に検討するものとされる。これらの評価・分析を経たのちに、沿岸国は要請を許諾するか、拒否するか、また、どのような条件を課すかを決定することになる。なお、同ガイドライン3.14項によれば、入港時の条件として、必要となるあらゆる費用の信用保証を船舶に要求することが認められている<sup>11</sup>。

なお、こうした基本的な立場に加えて、同ガイドラインでは、沿岸国がなすべきこととして、海事支援サービス（MAS: Marine Assistance Services）の設立（3.3）<sup>12</sup>、海事当局による事態に対する客観的な分析・評価<sup>13</sup>、海事当局と別の政府機関との間の情報共有・伝達手段の確立<sup>14</sup>を挙げている。ただし、これらの沿岸国が取るべき措置もまた、法的拘束力をもつものとして規定されていない（法的拘束力を示す“shall”ではなく、“should”として勧奨されているにとどまる）。

こうしたIMOガイドラインは、法的拘束力のない「ガイドライン」にすぎないとしても、次に述べるようなメリットが見出せる<sup>15</sup>。第1に、すべての関係者が利用可能となるリスクのセットリストが準備されたことになる。これは、各国が不測事態対応計画を策定する際の出発点としての意義も有する。第2に、このガイドラインが適切に用いられるならば、避難水域提供に対する専門家による検討を経ることなしに、避難水域の提供が拒否されるという事態は避けられることになる。本ガイドラインでは避難水域提供を沿岸国に義務付

けるには及ばなかったが、こうしたガイドラインが整備されたことによって、避難水域提供を合理的な正当化理由なしに拒否することは困難という雰囲気も同時に醸成されたと考えられる<sup>16</sup>。

しかしながら、依然として、本ガイドラインの適切な履行は、沿岸国の善意 (good will) に委ねられているのも事実である<sup>17</sup>。ガイドラインの示す手続および手法で分析評価して得られた判断であれば、たとえ避難水域を提供しなくても、その判断はガイドラインに沿った判断と評価されるのであり、避難水域を提供する義務が課せられていないだけにとどまらず、分析評価プロセスや意思決定プロセスがガイドラインに従っていたかについても、やはり、沿岸国の善意に委ねるほかない。

さらに、後述する EU の指令とは異なり、IMO ガイドラインでは、誰が決定を行うべきかについてなんらの言及がなされていない。英国の SOSREP 制度にみるように、独立した当局による判断でなければ、リスクの評価において、合理的とは言えない政治的な圧力といった要因が避難水域提供をめぐる決定に関与する可能性は否定できない。

また、旗国の義務についての言及もなされていない。船舶に対する一義的な管轄権は旗国にある以上、沿岸国や船長、救済人のみならず、旗国が果たすべき役割の整理も行われるべきだったと指摘できる。旗国の義務以外にも、責任および保証の問題を同ガイドラインは扱っていない。避難水域を提供するという決定を行うに際して、費用負担の問題は極めて重要であるにもかかわらず、一定の指針を示すことはできなかった<sup>18</sup>。

### 3. 各国および地域的な取組

以上みたように、IMO ガイドラインは避難水域提供を検討するための手法・手続のスタンダードセッティングを行った重要な文書で

あるが、法的拘束力を欠き、避難水域提供について IMO ガイドラインが意図するように客観的かつ合理的に意思決定されるかは、実際に避難水域を要請される沿岸国各国の対応に委ねられている。それゆえに、避難水域をめぐる各国の動向が重要となる。以下で各国の避難水域に対する取組を概観するが、そのいずれもが、IMO ガイドラインを何らかの形で参照して構築された枠組であり、各国が定める考慮すべき要因や手続などはかなりの部分で似通っている。したがって、本稿では、各国の枠組の細部まで紹介するというよりも、IMO ガイドラインとの異同を意識しながら、同ガイドライン策定時に、主要な論点とされた①避難水域の提供について判断する当局、ならびに、②避難水域の候補に着目しながら、その関連立法や手続きについて概観することとしたい。

なお、避難水域をめぐる各国の動向として、最も特徴的であるのは英国の SOSREP 制度であるが、英国の制度については本特集の山地論文に委ねることとし<sup>19</sup>、本稿では、それ以外のいくつかの国家および EU の取組を概観する。

#### オーストラリア

オーストラリアにおける海洋管轄権は、憲法上は、低潮線以遠の海域について、コモンウェルスに配分されているが、実際には、コモンウェルスと州当局の取決 (Offshore Constitutional Settlement, 1979) によって、基本的には、内水および3海里までの領海は州政府の管轄となり、それ以遠についてコモンウェルスが管轄をもつとされている。

避難水域および海洋汚染に関連するコモンウェルスの立法としては、1983年の Protection of the Sea (Prevention of Pollution from Ships) Act が基本法となるが、避難水域について直接の言及はなされていない。介入権条約の国

内立法である Protection of the Sea (Powers of Intervention) Act (Intervention Act) があり、同条約に該当する事案においては、公海および領海、内水での船舶の移動に関する権限をコモンウェルスに与えている。

Intervention Act によれば、避難水域の提供の当局はコモンウェルスということになるが、これは Offshore Settlement と矛盾するとも考えられ、問題視されていた。そこで、油濁汚染全般に関して、オーストラリアは National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and Other Noxious and Hazardous Substances 1973 という、いわゆる National Plan を策定し、コモンウェルス政府と州政府間の権限および責任の配分、管轄権の調整を行った。この National Plan の 1993 年および 2000 年の改訂の際に、避難水域や緊急救助の際の管轄権について議論がなされた。さらに、IMO ガイドラインの策定も受けて、2008 年に、Inter-Governmental Agreement on the National Maritime Emergency Response Agreement (Inter-Governmental Agreement) がコモンウェルス政府と州政府の間で締結され、州政府が管轄する水域に位置する避難水域への受け入れについての手続が整えられた。この政府間協定によって、コモンウェルスは港の外での海難、SOLAS サイズより大きい船舶の避難水域要請に対して権限をもつとされた。さらに、本協定では、MERCOCOM (Marine Emergency Response Commander: 海上緊急事案対応官) という制度を設立した。MERCOCOM は、海難時にコモンウェルスを代表して調整の責任および意思決定をおこなう個人である。コモンウェルスの権限および責任を代表する個人が MERCOCOM であるが、重大な汚染を防止するために、必要に応じて、州の権限内にあたる事項に対しても、統制を及ぼす権利を留保する<sup>20</sup>。

各州においても、港湾内や SOLAS サイズ

以下の船舶の移動について権限を州政府に付与する立法がなされている。New South Wales 州、Victoria 州、South Australia 州では、関連する長官あるいは官公吏に船舶を監督する一般的な権限を付与する形の立法が存在する。

Queensland 州および Northern Territory では、状況や水域をより特定した形で、官公吏に船舶を指揮する権限を与えている。Tasmania 州および Western Australia の立法では、特別に船舶を指揮する権限は与えられていないが、全体の文言からそのような権限が導き出されている<sup>21</sup>。

こうした立法によって与えられた権限がどのように運用されるかについては行政レベルで種々の協定が存在する。上述した通り、Intergovernmental Agreement に基づき、各州とコモンウェルスは National Plan を締結している。この National Plan では避難水域に関して言及はなされていないのであるが、1993 年の改定作業において、避難水域についての議論がなされ、一定の結論が出されている。それは、事前に避難水域となり得る水域を指定しておく必要があるか、あるいは、ケースバイケースによる指定が望ましいかという議論である。結局のところ、ケースバイケースによる検討が選択され、National Plan には避難水域に関する事項は掲載されなかった<sup>22</sup>。

他方で、2003 年に、National Maritime Places of Refuge Risk Assessment Guidelines (National Guidelines) が策定され、すべての海洋当局がこの National Guidelines を用いることとされた。しかしながら、海難事故の個別具体性に鑑み、National Guidelines の使用は任意的なものとしてされている。さらに、National Guidelines では、州が個別に避難水域ガイドラインを策定している場合は、それらが優先して用いられるべきであるとしている。実のところ、Queensland 州、New South Wales 州、Western Australia 州では 1990 年代より既に避難水域

ガイドラインを策定しており、それらのガイドラインにおいては、避難水域の提供が推奨されており、また、避難水域の要請を評価するための評価基準がリスト化された。

したがって、National Guidelines では、コモンウェルスにおける避難水域提供の検討の場合およびコモンウェルスと州間の調整に焦点があてられている。3 海里以内における避難水域の申請については州が許可を与え、それ以外ではコモンウェルスの権限に服すとして、具体的には AMSA (Australian Maritime Safety Authority: オーストラリア海上安全局) が当局となり、避難水域の提供を検討する。なお、グレートバリアリーフ国立公園はコモンウェルスの管轄下の水域ではあるが、AMSA は Marine Safety Queensland および Great Barrier Reef Marine Park Authority と協議のもと対応することになっている。すでに論じたように、MERCOP は、必要に応じて、州の水域あるいはコモンウェルスの水域のいずれにおいても、避難水域の要請に対して許可を与えることができるとされる。

National Plan は、付属書 B において避難水域要請検討について必要な情報がリスト化され、付属書 C ではリスク要因がリスト化され、迅速かつ網羅的な検討を可能にしている。

具体的な意思決定プロセスであるが、National Guidelines の特徴としては、できるだけ、海上での救難を優先させ、避難水域の提供は最後の手段とされている<sup>23</sup>。しかしながら、この判断においては、避難水域の要請を拒否した場合の帰結を必ず検討すべきとしている<sup>24</sup>。意思決定の当局については、既に紹介した立法にしたがい海域ごとに州とコモンウェルスに分けられるのであるが、決定の際には、必ず他のステークホルダーと協議することが求められている<sup>25</sup>。

## カナダ

カナダも、オーストラリア同様に連邦国家であるが、原則として、海洋、海底および海底鉱物資源は連邦の管轄に属する<sup>26</sup>。海洋汚染、さらに、避難水域の要請を検討することについても、カナダ政府に排他的な管轄が認められている<sup>27</sup>。

避難水域に関しては、カナダ交通省が主導して、National Places of Refuge Contingency Plan 2007 (TP 14707 E) (PORCP) が策定された。これは、IMO ガイドラインに形式も内容も倣ったものといえる。カナダの連邦立法 (Canada Shipping Act 2001) によれば、一般的に、カナダ領海および EEZ において、船舶に指示を出すのは、カナダ交通省 (および交通大臣によって任命された Pollution Prevention Officers) ならびに漁業海洋省に権限が委ねられている。さらに、港湾地区においては、港湾管理委員会が指定した者も船舶の指示の権限を有する (Canada Marine Act 1998)。PORCP では、この三者の管轄権について、PORCP で定められた手順に従って合意すべくあらゆる努力を行うことを当局に求めるにとどまっている<sup>28</sup>。

このような調整の下でなされた決定の責任については、Regional Director TC Marine Services によって担われるとされているが、カナダ交通省 Crisis Management Structure および Crisis Management Team の承認を得る必要があるとされている。さらに、必要に応じて、港湾管理委員会、州政府、沿岸警備隊の承認も得ることが求められており<sup>29</sup>、最終的な決定をカナダ交通省の Regional Director が行うには、多岐にわたる関係者との高度な協調が必要とされる。関係当局の承認という条件に鑑みて、IMO ガイドラインよりも詳細な PORCP があるにもかかわらず、権限ある機関が明確ではないことが指摘される<sup>30</sup>。

PORCP では、IMO ガイドラインを踏襲す

るにとどまらず、さらにリスクマネジメントの原則を示すとともに、単なるリスク要因リストの提示ではなくそれを段階毎に整理することまで行っている。これらは、複雑な管轄権配分のなかで、IMO ガイドラインがめざす迅速かつ明確な対応を実現させるために、関係当局すべてに配慮したうえでの意思決定プロセスの詳細化・明確化を図ったものといえる。しかしながら、こうした諸原則や段階毎の検討要因の提示は、海難時における避難水域要請で求められる迅速性・柔軟性を阻害し得ることが懸念される<sup>31</sup>。

#### 米国

避難水域提供に関する米国の立法は多岐に涉っている。連邦法として、まず油濁汚染一般に関する立法として、Federal Water Pollution Control Act (いわゆる Clean Water Act)、Act to Prevent Pollution from Ships、Oil Pollution Act が挙げられる。さらに、船舶の移動に関する立法を挙げると、Intervention on the High Seas Act や Ports and Waterways Safety Act of 1972 も含まれることになる。さらに、州政府も油濁汚染に関する権限を有しており<sup>32</sup>、多くの州が連邦の Oil Pollution Act より厳格な立法をおこなっている<sup>33</sup>。

連邦制度に伴う複雑な規制の重層性に鑑みて、米国もカナダ同様に、National Contingency Plan を策定して、油濁に対する連邦政府の対応システムを構築している。これによれば、米国では、海難事故に対して、国家対応システム (National Response System) と呼ばれる連邦・州・地方の三層プロセスを準備している。この国家対応システムにおいては、上位に国家対応チーム (National Response Team) (環境保全長が議長をつとめ、副議長は沿岸警備隊から選出される) が招集され、Federal On-Scene Co-ordinator (FOSC) が調整にあたることになる。内水における FOSC は環境保

全庁 (Environmental Protection Agency) から任命され、沿岸においては、沿岸警備隊が FOSC を任命する。FOSC は、汚染の脅威を取り除くためのすべての権限が付与されている。他方、入港許可は、Captain of the Port (COTP) が、船舶の状況を確定して、判断を下す。さらに、海難事故・汚濁事故に関わるオフィサーとしては、Federal Maritime Security Co-ordinator が、港湾のセキュリティを管理し、Officer in Charge および Marine Inspection が船舶の安全基準を検査する。これらのオフィサーによるコンセンサスによる決定が基本であるが、緊急時には沿岸警備隊に判断が委ねられる。

避難水域に関しては、地域を単位としたガイドラインも策定されているが<sup>34</sup>、連邦レベルでは、NRT Guideline for Places of Refuge Decision-Making が 2007 年に作成された。これは、IMO ガイドラインを強化したものと位置づけられている<sup>35</sup>。このガイドラインによれば、海難事故において、まず米国沿岸警備隊の Captains of the Port が避難水域の提供が必要かどうか、また、どの避難水域を提供するかを決定するとされている。また、事前に避難水域の候補をリスト化すること<sup>36</sup>、さらに事故時の避難水域の実際の選定においては、ステークホルダーからのインプットが義務付けられており、避難水域を要請されたとしても、海にとどめることや、航行の継続、沖合への移動、深海への沈没、意図的な座礁などをオプションとして考えることとされている<sup>37</sup>。

この NRT ガイドラインと並んで重要なのが United States Coast Guard Places of Refuge Policy とよばれるポリシーペーパーである。このペーパーには、避難水域チェックリスト、避難水域リスクアセスメント手引き、避難水域事態における当局・責任・役割リストが添付されており、米国沿岸警備隊による避難水

域ガイドラインと呼ぶものである。USCG Policy も NRT ガイドライン同様に、事前の避難水域候補地の特定を求め、COTP によって判断を下すことを前提としており、NRT ガイドライン（さらには IMO ガイドライン）と共通したリスク要因のリストを有している。しかしながら、異なる点も多く見出せる。それは NRT ガイドラインが National Contingency Plan の一部であり、National Response Team が環境保全庁という必ずしも海洋に特化しているわけではない機関によって組織されているのに対して、USCG Policy は沿岸警備隊という海上を拠点とする機関によるものである。すなわち、USCG Policy では、人命および財産の救助が他のあらゆる考慮よりも優先されている。

米国の避難水域に対するアプローチも、複雑な法関係や連邦制度を背景に、手順のさらなる詳細化・明確化を図るものとして位置づけられるが、この試みも、カナダ同様に、避難水域に関する意思決定の硬直化をもたらし、多種多様な海難への対応の柔軟性を削ぐという指摘が可能である。そのうえ、NRT Guidelines と USCG Policy という二つの異なるガイドラインが存在していることからもうかがえるように、関係当局間の調整はきわめて複雑であり、避難水域提供への適切な対応を困難にしている。

## EU および EU 加盟国

欧州連合では、Erika パッケージ I および II において、船舶交通の監視や情報システムの構築を定め、それらを法制化している。避難水域については、Erika パッケージ II となる 2009 年 5 月 28 日に出された EU 船舶通航監視指令 (Directive 2009/17/EC) で、明示的に取り上げられている。この指令によれば、EU 加盟国に対応計画の樹立ならびに規則の制定を求めている<sup>38</sup>。ポイントとしては、以下の 4

点を加盟国に求めた。第 1 に、状況进行评估して、船舶の避難水域への収容の可否について独立した決定を行う当局を指定すること。第 2 に、自国の沿岸地域についての詳細な情報を収集すること。第 3 に、評価手続の整備として、定められた手続にしたがって避難水域の提供是非を判断すること。第 4 に、財政的保証および責任の手続の整備。ただし、保険引受証の不在は手続を行う義務を免除しないとしている。この条文に基づいて加盟国がとった措置は、2010 年 11 月 30 日まで欧州委員会に報告することが求められている<sup>39</sup>。

これらは、IMO のガイドラインとも整合的であり<sup>40</sup>、法的拘束力を有さない IMO ガイドラインの内容が、EU 指令を通じて、各国の国内法において実現される途を開いたとも評価できる。さらに、EU 指令は、IMO ガイドラインよりもさらに踏み込んだ内容を定めている。独立した決定を行う当局を指定することや財政的保証および責任の整備は、IMO ガイドラインでは、議論はあったものの、文言に取り入れられなかった論点である。前者については、プレスティージュ号事件以降、英国の SOSREP 制度と同様の制度が各国に必要であるという問題意識が共有されたことを反映している。後者については、沿岸国が保険証書を求めることは認められるものの、保険証書の不在を理由に、避難水域提供要請の考慮が遅延したり、避難水域提供を拒否することは正当化されない。また、EU 指令で挙げられた避難水域提供におけるリスク要因は、IMO ガイドラインとは異なり、人命や環境の保護に限定されており、船舶に対するリスクは挙げられていない<sup>41</sup>。

ここでいくつかの EU 加盟国（ベルギー、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、スペイン）が、EU 指令を受けて、どのような対応を示しているかを簡単に示す<sup>42</sup>。なお、ヨーロッパの地域的な取り組みとして北海を対象とす

るボン協定 (Bonn Agreement for Co-operation in Dealing with Pollution of the North Sea) と、バルト海を対象とする HELCOM 協定 (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area) が挙げられるが、それぞれ単独の論考に値する題材であり、本稿ではその紹介は割愛する。このいずれも IMO ガイドラインを出発点として、対象海域における避難水域提供要請について、沿岸諸国の協力調整を促す枠組を構築している。

### 1) ベルギー

ベルギーは、連邦国家であることから、海洋に関する管轄権が州政府と連邦政府に配分されている。基本的には、港湾管理、救難等は州政府の管轄であり、船舶の入港許可権限も、港長に与えられている<sup>43</sup>。しかし、ベルギー海域において汚染が生じる恐れのある際には、Marine Environment Protection Act に従って、連邦に、遭難船舶を避難港に義務的に入港させる権限が付与されている (すなわち遭難船舶が入港する権利があるわけではない)。理論的には、連邦が避難港への入港を命じながら、港長がその入港を拒否するということが考えられるが、実際には、Flemish Maritime Rescue and Co-ordination Centre がリーダーシップを取り、スムーズな協力連携がなされている。なお、EU 指令で示された避難水域の候補地であるが、Belgian North Sea Contingency Plan 第7章において、そのリストが公開されている。

こうしたベルギーの対応枠組については、第1に、権限当局が明確に指定されていないという点、第2に、執行主体である沿岸警備隊も連邦と州とで分かれており、その連携が明確ではない点が指摘されている。ベルギーは、上述の EU 指令をどのように履行するのかについては今までのところ未提出である。

### 2) デンマーク

デンマークでは、海洋に関する管轄権は、通常の場合、地方政府に配分されている。しかしながら、海洋汚染が深刻な場合などには、その対策について、防衛大臣が指揮を執る。デンマークには、沿岸警備隊がないため、実際のオペレーションは海軍によって行われる。それゆえ、現地の指揮は、海軍総司令官 (SOK) が担う。避難水域の候補については、環境大臣が防衛省・経産省との協議を踏まえて事前に指定しており、それは公表されている。14の港および水域が高リスクの汚染のために指定 (9が港、残りが停泊地) され、8の停泊地が低リスク汚染のために指定されている。なお、デンマークについては、深刻な海難事故を避けるための環境整備が、避難水域の提供以外にも進められている。とくに、バルチック海が PSSA (Particularly Sensitive Sea Area: 特別脆弱海域) の指定を受けており、船舶強制通報など海上支援サービスも提供している。その一環として、海軍総司令官の元、Maritime Rescue Coordination Centre が船舶の通航監視を行っている。デンマークについては、沿岸警備隊を持たないことから、実際的な海難時には、民間のサルベージ会社に業務を委ねるほかなく、その実効的な取決が今後、必要とされる点が指摘されている<sup>44</sup>。

### 3) ドイツ

連邦国家であるドイツは、通常では、12海里までの領海をラント政府が管轄し、領海以遠については連邦政府が管轄する。ただし、通航については連邦政府権限とされている。海難の際には、連邦と州が合同で対応に当たることになるが、そのための機関として、Harvariekommando (Central Command for Maritime Emergency-CCME) が連邦と州の合同機関として2003年に設立された<sup>45</sup>。CCMEが避難水域に関する権限をもつことは、避難



港の枠組協定（連邦交通大臣と沿岸の州政府間で締結されたもの）で確認されている。避難水域の提供に関しては、州政府等関係者とのコンセンサスを求める必要はあるが、最終権限は CCME がもつ。なお、緊急時を脱した後は、地方行政府が権限を有する。また、通常の保険で賄われないコストについては、連邦政府と州政府で折半するというスキームが構築されている。避難水域の提供については、National Guideline が策定されており、情報収集、評価、リスクの比較評価、避難水域選定、コンセンサスによる合議、避難水域配分について、手続や判断の際に考慮される事項が記されている。そこでは、避難水域の選定はケースバイケースで行うとされており、事前に避難水域の候補がリストアップされて公表されてはいない。

#### 4) ノルウェイ

ノルウェイでは、EU 指令に先駆けて、2004 年に避難水域に関する手続とガイドラインが採択されている。漁業沿岸省が、IMO ガイドラインを受けて、Coastal Directorate にガイドライン策定を要請したことが契機とされる。Emergency Response Plan では 69 の避難水域を指定、62 の座礁地 (groundings) を指定して、公表されているが、実際の避難水域の要請時に、どの避難水域を選定するかは、ケースバイケースで選定することとされている<sup>46</sup>。

#### 5) スペイン

スペインの港湾は、公港 (Public Ports) と州港 (State Ports) の二つに分けられていて、主要な港は公港とされている。港の中においては、港湾管理委員会が港湾管理の責を負うのであるが、領海および EEZ においては海洋行政当局が最終責任を負うことになっている。こうした管轄権の重複が 2002 年のプレステイージ号事件の遠因になったとされており、

2004 年に出された勅令によって、最終決定権限者は General Director of the Spanish Merchant Navy であることが明確化された。この勅令では、避難水域をめぐる手続を Merchant Navy に策定することを義務付けており、客観的基準や避難水域要請に対する対処のルール作成を求めた。この勅令の特徴としては、第 1 に、避難水域提供は必ずしも義務でないこと、第 2 に、各々の避難水域提供要請はケースバイケースで判断し、その最終決定者を General Director of the Spanish Merchant Navy とすること、第 3 に、避難水域を提供せず、船舶を海にとどまらせることの帰結について必ず考慮することが挙げられる。なお、入域船舶は責任限定を放棄し、課金を受けるということが定められており、MAS の設置も命じられている。

#### 4. おわりに

以上、各国の動向を簡単ながら概観してきた。IMO のガイドラインおよび EU 指令に照らして、各国の議論やガイドラインを検討する限り、以下の点が主に検討の中心となっていることが明らかになった。第 1 に、避難水域を提供する、あるいは、拒否するという判断の性質はいかなるものか、という点である。第 2 に、避難水域提供是非の決定の責任は誰が取るべきなのかを挙げられ、第 3 に、コスト負担の在り方にまで議論が及ぶこともある。

第 1 の、避難水域を提供するか否かという判断は、一般に以下の要素が含まれる。概ね、時系列に並べるならば、海難船舶の避難水域提供要請を受けて、①情報収集（海洋支援サービス）／②災害評価／③リスク評価（海に残すか、避難水域を提供するか）／④避難水域選定／⑤避難水域提供／⑥船舶・積荷の最終的処理／⑦（損害が発生した場合）補償・賠償問題という流れになる。オーストラリアやカナダ、米国のガイドラインは、これらの

各ステージ毎に考慮すべき主体、考慮すべき事項について明記している。これらのガイドラインを見る限り、避難水域提供をめぐる判断を、政治的・法的判断として捉えるのではなく、技術的判断として捉えようとする傾向が見出せる。基本的には避難水域の提供を前提に、技術的に最も適切な方法を決定することが想定されている。技術的かつマニュアルに沿った判断を迅速に行うために、ガイドラインや手続、避難水域候補の事前の策定の必要性がIMOガイドラインやEU指令で論じられることになり、実際にも、多くの国が詳細なガイドラインを策定した。

しかし、こうした事前の手続、あるいは、ガイドラインの策定は、海難というものが極めて個別的な事象であることに鑑みれば、事前の策定が柔軟性を削ぐことも考えられ、どこまで機械的に判断できるマニュアルを作りこむのかというのは検討課題となる。

第2に、避難水域提供是非の判断の責任は誰がとるべきか、という点である。EU委員会は、避難水域提供是非の判断は「独立した」機関で行われることを推奨している。これは、政治的な制約や法的制約に囚われて、技術的に最善の選択が妨げられることを恐れてのことである。機関の独立性の効果については、フランスにおいては、Institute Francais de la MerがSOSREPタイプの意思決定に反対を表明したことも注目されるだろう。その反対によれば、迅速かつ実効的であることが重要であって、「独立」である必要はないという<sup>47</sup>。判断の独立性の担保という課題に関連して、技術的な判断の際に、地域住民などステークホルダーとの調整をどの程度取り入れるのかも、課題となる。避難水域提供によって沿岸に被害が生じる場合が考えられる以上、ステークホルダーとの調整が十分に行われることが望ましく、責任ある決定につながるようになるだろう。しかし、この調整段階を海難発

生から受入決定までの間にさしはさむことは、一刻を争う決定において、その迅速さとトレードオフの関係に立つ。

第3に、コスト負担の在り方である。コストを負担する主体として、沿岸国、旗国、船主、荷主などが考えられる。スペインは、入域条件としての責任制限放棄を要求している。国際基金でカバーされる部分との組み合わせで総合的に考える必要がある<sup>48</sup>。

沿岸国に避難水域提供を促す手段が模索されるのであるが、国際法上は、遭難はともかく、避難水域提供義務は見出せないのが現状である<sup>49</sup>。そこで、たとえば新たな条約を策定して義務付けられることが考えられるが、すでにIMOおよびEUで、法的義務化を断念し、ガイドラインに留まっていることに鑑みれば、この選択肢は現実的ではない<sup>50</sup>。次に考えられるのは、避難水域を提供する場合のリスクを軽減する手法を開発するという選択肢である。入域の際に、責任制限放棄に加えて、保険保証状の要求が可能であれば、国際基金の存在も考慮に入れ、避難水域の提供へのハードルは下がるのではないかと考えられる。しかしながら、金銭賠償では取り戻せない損害に対するリスクを減じることはできない。また、金銭賠償で取り戻せない損害とも関わるが、避難水域提供を促進するに際して、ステークホルダーをどのように特定するかということも検討すべき点となる。

このような各国の動向に照らして日本の状況を見た場合、日本の海洋汚染防止法制では避難水域の問題について特に規定を持ち合わせていない<sup>51</sup>。早急に法制度の整備が必要とされる。各国の例から想定される検討課題は、以下のとおりである。

- 迅速かつ効果的な意思決定のために、統一された指揮システムの必要性（単一の者であるか、一定の機関にゆだねるか）
- ステークホルダーとの協議を通じて、避

難水域の候補やシナリオを事前に策定する必要性

- リスクの判断基準の列挙
- リスクアセスメントの技術的かつ客観的な手順および基準
- 港および停泊地のランク付け（リスク、地形、交通）

特に、避難水域の候補として具体的な海域の、地形・潮流や、救援に必要な資材の配備状況、石油タンク等について検討することは必須であるが、相当の地元からの反対が見込まれる。

さらに、補償・賠償・責任のスキーム策定（国内・国際）も求められよう。それと並行して、既存の各種条約や基金への各国の広範な参加を促すことも必要とされる。また、東アジア諸国は、原油輸送について日本と利害を共にすると同時に、油濁汚染に対するリスクも共有する。さらに、マラッカ・シンガポール海峡沿岸国、原油提供国であるロシアも交えて、避難水域に関する国際的な行動をとる必要があると指摘される<sup>52</sup>。

<sup>1</sup> 後述の IMO ガイドラインでは「避難水域」を次のように定義する。“Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment.” IMO Assembly, 23<sup>rd</sup> Session, Resolution A 949 (23), *Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance* adopted on 5 December 2003 (hereinafter *IMO Guidelines*), Article 1.18. また、「援助を必要とする船舶」は次のように定義される。“Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.” *Ibid.*, Art. 1.18.

<sup>2</sup> 合田浩之「避難港の研究」『港湾経済研究』48号、77頁；井口俊明「避難地（Places of Refuge）の問題」『海法雑誌』52号（2008年）、37頁。

<sup>3</sup> とりわけ、Prestige号のように、ヘリコプター等によって船員が救助された後には（「遭難」と扱うことができません）、船舶および積荷そのものの保護を理由に避難水域を提供すべき義務は、国際法上、そ

の根拠を見出すことは困難とされる。詳しくは、本誌第2章西村論文参照のこと。See e.g., Chircop, “Law of the Sea and International Environmental Law Considerations for Places of Refuge for Ships in Need of Assistance” in Chircop and Linden eds., *Places of Refuge for Ships* (2006).

<sup>4</sup> Speech given by Mr. W.A. O’Neil, Secretary-General of IMO at the Conference on Safety in Maritime Transport, 17-18 September 2001

<[http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic\\_id=82&doc\\_id=1426](http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=82&doc_id=1426)>.

<sup>5</sup> Aleka mandaraka Sheppard, “Maritime Safety (EU-IMO Legislation) : Recent Developments,” 12 *Journal of International Maritime Law* (2006) 262.

<sup>6</sup> IMO, *Resolution* (A. 949 (23)), para. 2.

<sup>7</sup> *IMO Guidelines*, Art. 3.12.

<sup>8</sup> MSC, 77<sup>th</sup> Session, *Report of Maritime Safety Committee on its Seventy-seventh Session MSC 77/26* (10 June 2003), para. 8.10.4; Legal Committee, 84<sup>th</sup> Session, *Report of the Legal Committee on the Work of its Eighty-Fourth Session LEG 84/14* (7 May 2002), para. 90. なお、後述するが、EU では避難水域をあらかじめ指定しそれを公表することを各加盟国に求めている。

<sup>9</sup> *IMO Guidelines*, Art. 3.9.

<sup>10</sup> *IMO Guidelines*, Art. 3.10.

<sup>11</sup> 費用の中には、水先案内や曳航にかかる費用、安全確保のためのもののみならず、入港税およびその他費用が列挙されている。*IMO Guidelines*, Art. 3.14. 「遭難」に該当する船舶の場合、少なくとも18世紀以降、入港税および積荷に対する関税を支払う義務がなかったとする国家実行と、本ガイドラインにおける信用保証に関する指針は、慎重に検討される必要がある。

<sup>12</sup> *Ibid.*, para. 3.3. これを受けて、船舶の航行をモニタリングする MAS ガイドラインも採択された (A. 250 (23))。

<sup>13</sup> *Ibid.*, para. 3.5.

<sup>14</sup> *Ibid.*, para. 3.6.

<sup>15</sup> Aldo Chircop, “Living with Ships in Distress—A new IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge,” 3 *World Maritime University Journal of Maritime Affairs* (2004) 31.

<sup>16</sup> Dionne Maddern and Stephen Knight, “Refuge for Ships in Distress: International Developments and the Australian Position” 17 *Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal* (2003) 101.

<sup>17</sup> Anthony Morrison, *Places of Refuge for Ships in Distress: Problems and Methods of Resolution* (2012), 164.

<sup>18</sup> *Ibid.*, at 165; Chircop, *supra* note 15, at 47-48.

<sup>19</sup> IMO ガイドラインとの関係でいえば、英国は同ガイドラインをそのまま適用している。Chircop & Linden (Eds.), *Places of Refuge for Ships* (2006) (*supra* note 3), 439.

<sup>20</sup> Protection of the Sea Act 1981 に基づいて、コモンウェルスは、港湾当局あるいは州政府の意思に反して、

- 要支援船舶を避難地に移す権限を有する。
- <sup>21</sup> 各州の立法について、詳しくは Morrison, *supra* note 17, at 201 以下を参照のこと。
- <sup>22</sup> Chircop & Linden eds., *supra* note 3, at 380-381.
- <sup>23</sup> *Guidelines*, para. 3.1.3.
- <sup>24</sup> *Ibid.*, para. 3.3 & Appendix D.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, para. 3.2.5.
- <sup>26</sup> 例外として、カナダ連邦加入以前より州のものとしていた水域、ならびに、Ocean Act of 1996 によって州政府に付与された水域がある。
- <sup>27</sup> L Alan Willis, “The Crown Zellerbach Case on Marine Pollution: National and International Dimensions,” 26 *Canadian Yearbook of International Law* (1988) 235, 248.
- <sup>28</sup> *PORCP*, at 7.
- <sup>29</sup> *Ibid.*
- <sup>30</sup> Philip John et als, “Places of Refuge for Ships In Need of Assistance in Canada” available at <http://www.unb.ca/transpo/documents/PlacesofRefuge.pdf>.
- <sup>31</sup> Morrison, *supra* note 17, at 230-233.
- <sup>32</sup> Craig Allen, “Federalism in the Era of International Standards,” 29 *Journal of Maritime Law and Commerce* (1998) 565.
- <sup>33</sup> 17 の州が油濁処理に関して無限責任を負わせる立法を行い、6 つの州も Oil Pollution Act が求める座石的責任より過重な立法を行っている。Morrison, *supra* note 17, at 241; Dagmar Etkin, A Worldwide Review of Marine Oil Spill Fines and Penalties, available at <[www.environmental-research.com](http://www.environmental-research.com)>.
- <sup>34</sup> Alaska Guidelines や、Federal Region XI (California/Arizona/Nevada) Guidelines がそれぞれ 2004 年、2008 年に作成されている。National Guidelines は Alaska Guidelines に基本的に準拠している。
- <sup>35</sup> Morrison, *supra* note 17, at 246.
- <sup>36</sup> 避難地の認定について、人命、脆弱な自然資源・文化資源、歴史遺産、国防、セキュリティ、経済的考慮、インフラ、航行への影響を考慮に入れることがガイドラインに記されている。
- <sup>37</sup> The National Response Team, “Guidelines for Places of Refuge Decision-Making,” *Overview*, July 26, 2007, 8.
- <sup>38</sup> Directive 2009/17/EC, Article 20a.
- <sup>39</sup> 2011 年 6 月 16 日に、欧州委員会は、通知を行っていない国家（エストニア、ハンガリー、オーストリア、ポルトガル、フィンランド）、ならびに、一部のみ履行をおこなった国家（ベルギー、フランス、ポーランド、英国）に対して、履行を要請している。
- <sup>40</sup> *Ibid.*, article 20a 2.
- <sup>41</sup> この点について、EU 指令の冒頭 (introductory recital) において、IMO ガイドラインと整合的であることが示されており、このことから IMO ガイドラインで示された要因も検討に含めると解せるとい議論も示されている。Eric van Hooydonk, *Places of Refuge—International Law and the CMI Draft Convention* (Lloyds List, 2010), 106-107.
- <sup>42</sup> EU 加盟国の対応の記述については、Chircop & Linden, *supra* note 3 の第 15, 17, 18 章に依拠した。
- <sup>43</sup> 連邦政府の管轄としては、商法、船舶登録、船舶安全管理、海洋汚染等が含まれる。
- <sup>44</sup> Danish Ministry of the Environment, “Designated Places of Refuge for Ships”, *Advance Designation of Places of Refuge*, January 2004, 2.
- <sup>45</sup> ただし、合同の沿岸警備隊を設立するには至っていない。
- <sup>46</sup> Kystverkets Hovedkontor, “Summary of Places of Refuge and Grounding”, *The Norwegian Coastal Administration Department of Emergency Response*, 1.
- <sup>47</sup> Andreas A Constantinou, “Places of Refuge—a Myth or a Reality” available at <http://www.martrans.org:8093/symposium/papers/Track%20A/A42%20constantinou.pdf>.
- <sup>48</sup> 本誌第 3 章長谷論文参照。
- <sup>49</sup> Contra 万国海法会作業部会提案。井口俊明「前掲論文（注 2）」、37 頁。
- <sup>50</sup> 判断の合理性を担保するという意味での国際法上の国家の義務（利益較量、善管義務）を想定するという考え方も提示されている。特に、海洋法条約 18 条 2 項の例外援用と利益較量の問題（Atticun Unity, Toredon 号事件、Long Lin 事件）として論じられる。Van Hooydonk, E., “The Obligation to Offer a Place of Refuge”, *Lloyd’s Maritime and Commercial Law Quarterly*, Part 3 (August) 2004, pp 347-374; Van Hooydonk, E., “Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports”, in M. Huybrechts, E. Van Hooydonk, and C. Dieryck (Eds.), *Marine Insurance at the Turn of the Millennium* Vol.2, pp 117-136. ;Stares, J., “EU Doubters Warned of ‘Black Tide Shame’” in *Lloyd’s List*, 20 April 2007; Stares, J., “P&I Clubs Slam EC’s Directive on Civil Liability” in *Lloyd’s List*, 28 March 2007; Stares, J., “Europe Identifies Places of Refuge for Ships” in *Lloyd’s List*, 11 April 2007. Ringbom, H., “You are Welcome, but... - Places of Refuge and Environmental Liability and Compensation, with Particular Reference to the EU”, in *Scandinavian Institute of Maritime Law Yearbook* 2004, pp 137-182.
- <sup>51</sup> 1990 年の油汚染に係る準備、対応及び協力に関する国際条約、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律、災害対策基本法。
- <sup>52</sup> 合田浩之「前掲論文（注 2）」、85 頁。

## 第5章 英国 SOSREP 制度について

山地哲也 (海上保安大学校)

### 1. はじめに

英国では、1999年、船舶の避難場所への船体収容の是非を含む、海上災害事案に係るサルベージ活動に対する国家介入権限については、政治的影響力から独立し、専門的知識・経験を有する一人の者を SOSREP (Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention : 閣僚権限代行) として任命し、SOSREP が法的権限を有する閣僚に代わり、介入権限を行使する制度を確立した。本稿ではその SOSREP の創設、特徴、対応事例、及び、これらを踏まえた SOSREP に対する評価について検討を試みる。

### 2. SOSREP 制度の創設及びその特徴

SOSREP は、英国で発生したタンカー Sea Empress 号事故対応を検証したドナルドソン卿報告書を踏まえ、導入されたものである。以下、同事故の概要、ドナルドソン卿による勧告にみられる SOSREP の特徴を記す。

#### (1) タンカー Sea Empress 号事故

1996年2月15日(木)20時07分、130,018トンの北海原油を積載したリベリア国籍の大型タンカー Sea Empress 号(以下、「S号」という)が英国南西部のミルフォードヘブン港外で座礁した。座礁後直ちにサルベージ作業が開始されたが、荒天に災いされ、サルベージ作業は難航し、漂流・座礁を繰り返した。2月21日(水)24時00分によろやく本船を港内の棧橋に着棧させ、船内に残った原油を陸

揚げすることができた。

最初の座礁で約2,500トンの原油が、さらにその後のサルベージ作業の間に69,300トンの原油が流出し、国立公園内を含む約200kmの海岸線が汚染され、自然環境に深刻な打撃を与えた。英国内のタンカー事故としては、1967年の Torrey Canyon 号座礁事故(119,000トン流出)、1993年の Braer 号座礁事故(85,000トン流出)に次ぐ規模であった。

最初の座礁原因は、パイロットの過ちにある。救助作業に長時間を要した原因は、悪天候であったこと、タグボートが不十分であったこと、付近の潮流の理解が十分でなかったことにある。また、サルベージ対処の数々の失敗の連続の内に、大量の原油が流出して、大災害を起こしたものである<sup>1)</sup>。

この S 号事故対応では、関係政府機関がそれぞれの観点から事故に関与し、職員を船舶上に派遣することとなり、相互のコミュニケーションに混乱を生じたと言われている<sup>2)</sup>。

#### (2) ドナルドソン卿報告書

S 号事故の原因の詳細については、1997年3月27日に英国海難事故調査局(MAIB : Marine Accident Investigation Branch)が事故報告書を作成している<sup>3)</sup>。その後、1997年7月16日、環境運輸地域省(当時:筆者注)<sup>4)</sup> Deputy Prime Minister & Secretary, the Rt Hon John Prescott MP は、S 号事故への対応等について検証し、その改善方策を図るため、ドナルドソン卿<sup>5)</sup>を任命し、同卿は、1998年11月20

日、Lord Donaldson's Review of Salvage and Intervention and their Command and Control と題する報告書（以下、「D 報告書」という）を作成、提出した<sup>6)</sup>。

同卿の考え方によれば、海上災害事案に際して必要となるのは、英国政府を代表し、最も重要な公共の利益を考慮し、また、必要とされる場合にはあらゆる関係者の利益に優先する意思決定を行い、これを実行することを可能とする「単一の指示 (a single voice)」であるとしている<sup>7)</sup>。

D 報告書は、全体で 6 章の本文及び 6 部の付録で構成される。本文中、26 項目の勧告等がなされ、SOSREP 関連事項として、SOSREP 制度創設、国家緊急時計画への SOSREP による権限行使の明記、沖合施設事故に関連するサルベージオペレーションへの SOSREP 制度の適用等について勧告が行われたほか、事案対応時の宿泊施設の確保、報道機関に対する情報提供、通信手段の確保等についても幅広く勧告として記述している。この中で、国家の介入権限について、ドナルドソン卿は「(法的権限を有する：筆者注) 閣僚がサルベージオペレーションに関する決定に関わることは実際的ではなく、サルベージオペレーションが進行している間においては、閣僚は、作業コントロールを閣僚が任命した特別の訓練を受けた代行者に行わせるのが適当である」旨の勧告等を行った。本勧告等を受け、英国ではサルベージオペレーションに対する国家介入措置について、閣僚権限代行者 (SOSREP : Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention) を任命し、以後、英国の環境に対する重大な汚染の脅威が存在する場合において、必要と判断されるときには、SOSREP が閣僚権限代行者として、サルベージオペレーションに対する国家の介入権限を行使している。D 報告書中、SOSREP に関連する勧告は次のとおりである。

#### ① SOSREP 制度創設に関する勧告

##### 1) 閣僚がサルベージオペレーションに関する決定に関わることは実際的ではない。

これは、海洋汚染を引き起こし、また、引き起こすおそれのある事故は多く、またその初期状況及び状況進展の速度も様々であり、閣僚がサルベージオペレーションに関する決定に関わることは現実的ではないということを前提とする。重大な状況を惹起し、または、その可能性のある事故の場合には、閣僚に対しては、議会に対する説明責任等を踏まえ、事故への対応状況について報告がなされることが必要なのであって、サルベージオペレーションが進行している間においては、閣僚は一步脇に立ち、作業コントロールを閣僚が任命した特別の訓練を受けた代行者に行わせるのが適当との趣旨である。

##### 2) 閣僚権限代行として SOSREP を置く。

これは、右 1) を受け、英国の環境に重大な汚染の脅威が存在する場合のあらゆるサルベージオペレーションに対する最終的なコントロールは、最も重要な公共の利益を代表する閣僚権限代行 (SOSREP : Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention) によって行使されるべきとの趣旨である。この閣僚権限代行は、右英文標記の単語の頭文字をとり、SOSREP と呼称する。ここで SOSREP は、公共の利益に必要とされる限度において執られるあらゆる介入権限を行使する権能を付与される閣僚の権限代行者を意味するものである。

##### 3) SOSREP は英国海上保安庁<sup>8)</sup> 長官 (Chief Executive of the Maritime Coastguard Agency) とすべきではない。

ここでは、海上保安庁長官の任務を同庁の全般的、継続的な管理であるとし、上部機関である閣僚に対し、海上事案災害への

対応状況及び以後の対応計画について情報を提供することであることを明確にしている。

4) 閣僚及び英国海上保安庁長官は事案対応の際、SOSREP によって執られる決定に干渉してはならない。

SOSREP によるオペレーションが進行している間は、閣僚及び長官は SOSREP を支持するか、または、罷免するか (either back SOSREP or sack him) のみにおいて影響を及ぼすことができるとし、この点において、SOSREP と閣僚及び英国海上保安庁長官との間でその立場、任務の関係の明確化を求めている。

5) SOSREP にはカリスマ性を有した人格を必要とする。

SOSREP に任命される者については、重大事故発生の際、閣僚権限代行として負うことが予定される責任の重要性を反映する資質を要求している。これは、事案発生時には、SOSREP は、高度の知識・経験を有するプロフェッショナルサルバー、船舶所有者、地域事情に精通する港長等に対応することとなり、さらには、環境保護団体や地元当局の圧力に直面することを前提とする。これらの関係者が一般的には事案解決に向けた共通の意図を有することは当然であるとしても、これらを達成する方策は各自の優先順位に応じ、それぞれが異なる見識に従う可能性が高く、このため、SOSREP は、関係者間の対立意見を聴取し、これらを踏まえ、介入権限の行使等、自身の決断を下さなければならず、これを「カリスマ性を有した人格」が必要である旨、表現している。

6) 英国海上保安庁は、直ちに SOSREP の資質を備える者を採用するよう努めるべきである。

英国海上保安庁長官は資質を有する者の

業務遂行に資するよう、その地位に応じた柔軟な報酬を提供できるようにすべき旨主張し、また、SOSREP 創設及び必要な訓練・研修に係る予算を計上するよう求めている。

②国家緊急時計画への SOSREP による権限行使等の明記

1) 国家緊急時計画には、SOSREP が重大な汚染の脅威を含むサルベージオペレーションにおける意思決定過程において決定的意見を有することを明確化すべきである。

海上災害事案への対応に関する国家緊急時計画 (National Contingency Plan) は、1995 年英国商船法、OPRC 条約 (1990 年の油汚染に対する準備、対応及び協力に関する国際条約) (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990) に基づき、締約国としての英国の義務を履行するために策定されており、本計画において環境運輸地域省または貿易産業省の閣僚権限を代行する SOSREP の活動について明確化することを求めている。

2) 国家緊急時計画では、SOSREP が何ら積極的な措置を執らない場合においても、閣僚権限代行者として、提案された計画を暗黙に採用・承認することについても明らかにすべきである。

これは、SOSREP にはすべての段階において「無視する」(ignore) という選択肢はなく、「何ら行動せず」とはサルバーや港長のサルベージオペレーションに関する提案に対し、採用・承認する、あるいは、暗黙的に明確な同意を含む (tacitly involve positive approval) ことを意味している。別の言い方をすれば、SOSREP が指示を発しないということは、SOSREP は提示された行動を採用・承認しているということである。

3) 国家緊急時計画は、SOSREP のコントロールの下で実施されるサルベージオペレーションと防除オペレーション (clean-up operations) とは別の管理責任下により実施されることを明確にすべきである。

これは、大規模海洋汚染事案については、その対処を次の4つに区分することを前提とするものである。

- a) サルベージについては、SOSREP のコントロールの下で実施
- b) 搜索救助 (Search and Rescue) については、英国海上保安庁海上運用部長 (Director of Marine Operations) 及びコーストガード局長 (Chief Coastguard) に報告しつつ、HM Coastguard の下で実施
- c) 海上の防除作業 (Clean-up at sea) については、英国海上保安庁海上運用部長及びコーストガード局長の下で実施
- d) 海岸域の防除作業 (Clean-up of the shoreline) については、英国海上保安庁の助言を踏まえ、地域当局のリーダーシップの下に実施

サルベージは SOSREP の指示のもとで実施され、搜索救助、海上及び海岸域の防除作業は SOSREP の任務の範囲外とし、その任務を区分するものである。

4) 国家緊急時計画は、SOSREP の活動を支援するサルベージコントロールユニット (SCU : Salvage Control Unit) の設置を記述すべきである。

船舶事故に関連し大規模なサルベージオペレーションを実施する場合には、SOSREP の支援ユニットとして SCU の設置を求めるものである。このユニットは、迅速な意思決定のために可能な限り小規模単位とすることが望ましく、このため、SOSREP、サルベージマネージャー、船舶所有者・積荷及び責任保険者代表、英国海上保安庁の代表 (海上現場対応専門家)、環

境連絡要員、サルベージアドバイザー、また、必要とされる場合には港長に限定し、構成すべきことを述べている。

③沖合施設事故に関連するサルベージ対応への SOSREP 制度の適用

1) 貿易産業大臣には、沖合施設事故に関するサルベージオペレーションに対する権限等が付与される必要がある。

D 報告書作成時点において、沖合施設に関する法規制は貿易産業大臣の所掌である。一方、船舶、海上輸送については、環境運輸地域大臣の責務である。これは、油・ガス関連産業と海上運輸産業とは構造的な面において、また、個々の活動面においてその性格が異なるからである。しかしながら、重大な海洋汚染の脅威が発生する場合には、想定される問題は同じである。実際、沖合施設の中には船舶として分類される可能性を有するものもあり、また、船舶 (タンカーであるか否かを問わず) と沖合施設の衝突のリスクもある。このため、両省の責任分担については何らの変更を要しないが、貿易産業大臣には沖合施設事故に関するサルベージオペレーションについて、1995 年英国商船法に基づき環境運輸地域大臣に付与された権限及び責務と同様の権限等が付与される必要があるという趣旨である。

2) SOSREP は 1 名とすべきである。

船舶と沖合施設に関係する事故の際、環境運輸地域大臣、貿易産業大臣がそれぞれの SOSREP を任命し、サルベージオペレーションに関与するのであれば、現場において混乱が予想される。このため、貿易産業大臣は、環境運輸地域大臣が任命した SOSREP を貿易産業大臣の代行者としても任命し、自身の介入権限を行使する必要がある場合には、1 名の SOSREP により閣僚



の介入権限が行使されることが必要との趣旨である。

### 3. SOSREP の権限行使に係る法的根拠 - 1995 年英国商船法 -

SOSREP による介入権限は、あくまでも閣僚（船舶事故に関連する事項については運輸大臣、沖合施設事故に関連する事項についてはエネルギー・気候変動大臣（D 報告書作成時はそれぞれ、環境運輸地域大臣及び貿易産業大臣：筆者注）の法令上の権限を代行するものである。このため、関係規定の主語は閣僚（the Secretary of State）であり、法文上はあくまでも閣僚が行使する権限であるが、D 報告書の勧告を受け SOSREP が創設されたことにより、実際には、SOSREP が閣僚に代わり指示の発出等の権限を行使することとなる。ここでは、その権限行使の法的根拠となる代表的な英国法令として、船舶事故に関連する介入権限について 1995 年英国商船法（the Merchant Shipping Act 1995）を記す<sup>9)</sup>。

- (1) 英国商船法は、船舶の登録、船長及び船員に係る労働条件・資格訓練、船舶の安全性、漁船、海洋汚染防止、船舶所有者の責任、航路標識、海難救助、船舶検査、事故調査、法的手続き等について規定する法律である。その条文も全体で 310 条以上及び附則で構成されており、英国の海事関係事項の広範を対象とするものとなっている。現在の英国商船法は 1995 年英国商船法であるが、同年制定以降も数次の改正が図られている。
- (2) D 報告書作成時点（1998 年 11 月）では、英国商船法は 1995 年英国商船法（1997 年商船及び海上セキュリティ法により改正）（the Merchant Shipping Act 1995 (amended by the Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997)）であり、船舶事故に

関連するサルベージオペレーションに対する閣僚の介入権限は、「船舶の移動要求に関する権限」（Power to require ships to be moved）としてセクション 100C から 100E に、また、「船舶事故」（Shipping casualties）としてセクション 137 から 141 に関係規定が置かれていた。

- (3) その後、2003 年海上安全法（the Marine Safety Act 2003）により、1995 年英国商船法（1997 年商船及び海上セキュリティ法により改正）の改正が行われている<sup>10)</sup>。この改正は、D 報告書の勧告を踏まえ、サルベージオペレーションの際、河岸所有者、岸壁・埠頭・防波堤管理者に対し、これら施設を利用可能とするよう、閣僚が指示を発することのできる権限を付加するとともに、1995 年英国商船法（1997 年商船及び海上セキュリティ法により改正）中、閣僚の介入権限等について規定していたセクション 100C から 100E 規定及びセクション 137 から 141 規定について、所要の改廃措置を行い、1995 年英国商船法（2003 年海上安全法による改正）附則 3A に「安全に関する指示」（Schedule 3A “Safety Directions”）として関連規定を整理したものととなっている。
- (4) SOSREP の介入権限に係る規定について、1995 年英国商船法（2003 年海上安全法による改正）附則 3A 「安全に関する指示」（Schedule 3A “Safety Directions”）のうち代表的なものを記載する。
  - ① パラグラフ 1 「事故後の指示（船舶をコントロールする者に対する指示）」
    - (1) 閣僚（the Secretary of State）の意見において次の事項に相当すると判断する場合は、閣僚は本パラグラフに基づき指示を発することができる。

- (a) 事故が船舶に対し、または、船舶内で発生。(b) 事故が安全に対する危険または有害物質による汚染の危険を惹起。及び、(c) その危険を除去または軽減するために指示が必要。
- (2) 指示は、次の者に対して発することができる。
- (a) 船舶所有者。(b) 船舶の占有者。  
(c) 船長。(d) 船舶のパイロット。(e) 船舶を占有するサルバー。(f) 船舶を占有するサルバーの従業員または代理人、及び、サルベージ活動に責任を有する者。または、(g) 港湾当局によって規定または管理される水域に船舶が位置する、または、移動を指示された場合にあっては、港湾当局または港長。
- (3) 指示はその指示を受ける者に対し、次の事項に関し、行為をとる、または、行為を控えることを求めることができる。
- (a) 船舶。(b) 船舶にある、または、あった物。(c) 船舶の一部を形成する、または、形成した物。(d) 船舶によって曳かれている、または、曳かれていた物。  
(e) 船舶上の者。
- (4) 特に、指示は人に対し次の事項を要求することができる。
- (a) 船舶またはその他の物の移動または移動しないこと。(b) 船舶またはその他の物の、特定場所への、もしくは、特定場所からの、または、特定航路上の、移動もしくは移動しないこと。(c) 貨物の荷下ろしを行う、または、行わないこと。(d) 物質の荷下ろし、または、排出を行う、または、行わないこと。(e) 特定のサルベージ活動を実施する、または、実施しないこと。(e) 人を下船させる、または、乗船させること。

② パラグラフ 2 事故後の指示 (Direction) : 陸上施設をコントロールする者に対する指示

- (1) 閣僚 (the Secretary of State) の意見において次の事項に相当すると判断する場合は、閣僚は本パラグラフに基づき指示を発することができる。

(a) 事故が船舶に対し、または、船舶内で発生。(b) 事故が安全に対する危険または有害物質による汚染の危険を惹起。及び、(c) その危険を除去または軽減するために指示が必要。

- (2) 指示は、沿岸の土地または建物について責任を有する者に対して発することができる。

- (3) 本パラグラフについて次のとおり定める。

(a) ある者がその土地または建物の使用について全部または一部をコントロールすることができる場合には、その者は土地または建物について責任を有する者となる。(b) 「沿岸」とは、一般に航海可能な英国水域に隣接または接近可能であることを意味する。

- (4) 指示は、指示を受ける者に対し、船舶または船舶にある、もしくは、船舶にあったあらゆる者もしくは物に対し、立ち入りまたは便宜を認めるよう求めることができる。

- (5) 特に、指示は人に対し次の事項を要求することができる。

(a) 人の上陸を許可すること。(b) 修理または他の作業実施のために施設を使用可能とすること。(c) 貨物または他の物の陸揚げ、保管および処分のために施設を使用可能とすること。

- (6) 本パラグラフに基づく指示は次の事項に従わなければならない。

(a) 書面で実施すること。または、

(b) 書面で実施することが不適当な場合には、可及的速やかに書面で実施すること。

③ パラグラフ 3 その他の指示

(1) 閣僚 (the Secretary of State) の意見において次の事項に相当すると判断する場合は、閣僚は本パラグラフに基づき船舶に係る指示を発することができる。

(a) 船舶または他の船舶の安全を確保する必要があること。(b) 人命または財産の安全を確保する必要があること。

(c) 汚染を防止または軽減すること。

(2) 指示は、次の者に対して発することができる。

(a) 船舶所有者。(b) 船舶の占有者。(c) 船長。

(3) 指示は、その指示を受ける者に対し次の事項を要求することができる。

(a) 船舶が英国水域内の特定の場所から移動または移動しないこと。(b) 船舶が英国水域内の特定の場所へ移動または移動しないこと。(c) 船舶が英国水域内の特定の航路上を移動または移動しないこと。(d) 船舶が英国水域内から除去されること。

④ パラグラフ 4 指示に代わる措置

(1) 本パラグラフは、閣僚 (the Secretary of State) が次のとおり判断する場合に適用する。

(a) 閣僚に対し本附則に基づく指示を発する権限を付与する環境にある。しかし、(b) 指示を発することでは十分な効果が期待できない。

(2) 本パラグラフはまた、次の場合に適用する。

(a) 本附則に基づき、閣僚が指示を発した。しかし、(b) 閣僚の意見におい

て、発した指示では十分な効果を期待できない。

(3) 閣僚は、指示が発せられた場合に達成される目的のため必要または有益と思料される措置を執ることができる。

(4) 特に、閣僚は次の措置を執ることができる。

(a) 人に土地への立ち入り、または、施設の使用を認めること。(b) 閣僚が人に対し指示により行動することを求めることができる事項について、実施する、または、人に実施することを認めること。

(c) 人に船舶のコントロールの実施を認めること。(d) 船舶の沈没または破壊のための手続きを行い、または、手続きを行うことを認めること。

4. SOSREP 対応事例 - MSC Napoli 号事故 -

D 報告書を踏まえ、1999年10月、Mr. Robin Middleton が初代 SOSREP として、また、2008年1月には第二代として Mr. Hugh Shaw が SOSREP に就任している。Mr. Middleton は在任中、672 件の事故に関与し、62 件の指示を発している。Mr. Shaw は 2008 年の就任から 2010 年までの間、305 件の事故に関与、30 件の指示を出している<sup>11)</sup>。2007 年 1 月に英仏海峡で発生したコンテナ船 MSC Napoli 号事故は最も複雑で解決までに 900 日以上を要する事案であったが、SOSREP 対応の成功事例として高く評価されているものであり、本件の事故概要及び SOSREP 対応等について紹介する。

(1) コンテナ船 MSC Napoli 号 (船種: コンテナ船 (4,688TEU)、船籍: 英国、総トン数: 53,409 トン) (以下、「M 号」という) は、2007 年 1 月 18 日、ベルギーからポルトガルに向けコンテナ約 2,300 個を積載し、英国南西部 The Lizard 南約 40 マイル沖を航行中、波高 12m、秒速 36m の風という

悪天候の中で機関室及び居住区前方の船体両側面に亀裂を生じ、機関室の浸水、船体が傾斜する事故が発生した。船長は乗組員総員に対し退船するよう指示を発し、乗組員は全員、英国海軍所属ヘリコプターで救助され、海難救助契約についてはオランダ Smit Salvage BV がロイズ海難救助契約標準書式 (LOF2000) により締結した。

- (2) 事故は英国及びフランスの間にある英国海峡で発生したため、両国間で締結している Anglo-French Contingency Plan (英仏緊急時計画、通称 Mancheplan)<sup>12)</sup> に従って対応し、SOSREP とフランス海上安全当局により M 号の現場評価を実施した。M 号事故については、発生位置は英国海峡のフランス側であり、Mancheplan に基づき、原則的にはフランス海上安全当局が対応を主導する立場にあったが、SOSREP とフランス当局による評価の結果、フランス沿岸水域には事故発生位置から 200 マイルの範囲内に M 号を収容し、積載貨物 (コンテナ約 2,300 個のうち 159 個、約 1,700 トンは産業用または農業用の危険物質を積載) 及び燃料油などの移送を行うための船舶の避難場所となり得る適当な水域は存在しなかった。このため英国南部沿岸海域の避難場所に M 号の船体を曳航し、貨物 (コンテナ)、燃料油などの移送を行うことが環境に対する影響が最も少ないとの方針の下、英国側の SOSREP が主導的役割を果たすこととなった。
- (3) SOSREP は、当初、船舶の避難場所として英国南部沿岸水域の Portland Harbour に M 号を曳航することを計画し、事故翌日の 1 月 19 日、M 号の曳航作業を開始した。1 月 20 日早朝、船体両側面の亀裂がさらに進行し、船尾が水中に没し始めたため、M 号の Portland Harbour への曳航を断念、中止した。また、船体折損の可能性が生じ

てきたため、船体の折損を防止し、船体を一体のままの状態に保つことを最優先事項として作業を進めることとした。SOSREP は、サルベージ作業を成功させるための唯一の実行可能な選択肢は、船体を浅所海域に座礁させることであると判断し、北西、西及び南西方向の風を遮断することのできる Lyme Bay の平穏海域に M 号を擱座させることを決定、実行した。

- (4) 擱座後、M 号に残存する燃料油 (2,600 トン) などの抜き取り、コンテナの移送作業が行われた。2007 年 3 月中旬、油の抜き取り作業はほぼ完全に終了し、その後もコンテナの移送・回収作業が継続して行われた。擱座の際、M 号から少量の燃料油が、また、空気抜き管から約 10 トンの油が流出したものの、SOSREP による M 号船体の英国沿岸向け曳航作業、状況悪化に伴う避難場所としての Lyme Bay への擱座判断、また、これに引き続く燃料油などの抜き取り作業を実施することにより、広範囲にわたる重大な環境被害の可能性を回避した。船体は 2009 年 7 月、完全に撤去された。
- (5) SOSREP は M 号の Lyme Bay への擱座判断に際し、環境団体との間で調整を実施した。M 号の擱座位置である Lyme Bay は欧州でも有数の環境保護海域であり、地質的に、また、海洋生物 (桃色ウミウチワ、杯状サンゴ) の個体密度の観点からも国際的に認識が高い海域であり、また、Lyme Bay を囲むドーセット及び東デヴォン海岸は、2001 年に Jurassic Coast として世界遺産に登録されている。このため、M 号事故対応において環境団体は、擱座を避けるべきとの意向を示した<sup>13)</sup>。SOSREP は M 号船体折損の可能性が急迫していること、積荷及び燃料油の取り出し等のサルベージ活動を行うために避難場所への入域を最優先す

るとの観点から、環境団体の意向を助言として認識しつつも、最終的には環境への被害を極小化するために、一方的に擱座に関する判断を下したことが認められる<sup>14)</sup>。

- (6) 運輸省閣外大臣 (The Minister of State, Department for Transport) Dr. Stephen Ladyman は 2007 年 2 月 1 日及び 28 日の両日、英国議会下院 (The United Kingdom Parliament, House of Commons) において、M 号事故対応について答弁を行っている。大臣は、MSC Napoli 号事故に係るサルベージ作業に対しては直接的には権限を行使せず、閣僚権限代行者たる SOSREP の活動の報告を受け、議会に対し状況を報告することにより、大臣の説明責任を果たしている。これは、D 報告書に記述された勧告を実践しているものであり、M 号事故への SOSREP の対応に関連して、大臣が SOSREP を罷免 (sack him) することなく、SOSREP の活動を支持 (back him) することにおいてのみ影響力を行使し、結果として M 号事故への SOSREP の対応について、肯定的な評価を行っている。

## 5. 欧州連合における政治的影響力から独立した当局の導入に係る審議

欧州連合 (EU : European Union) においては、2005 年 11 月以降、船舶の避難場所への船体収容に係る判断権者について、「政治的影響力から独立した当局」を指令 (Directive)<sup>15)</sup> の規定中に導入することの是非について審議を行った。この審議は、SOSREP 制度の特徴である「政治的影響力からの独立性」に係る評価に相当するものであり、以下、その審議過程を概説する。

- (1) 指令における船舶の避難場所に関する従来規定  
EU においては船舶の避難場所に係る枠組

みとして「船舶通航監視及び情報システムに関する指令」(以下、「船舶通航監視指令」という) (Directive 2002/59/EC)<sup>16)</sup> に規定を設けていた。これは、1999 年 12 月に発生したタンカー Erika 号の重油流出事故に関連して、「船体が折損する前に、本船の船長がフランスの港に対して避難するべく許可を求めたが拒否された」<sup>17)</sup> ことを踏まえ、避難場所について規定する必要性から指令の一規定として提案され、2002 年 6 月に採択されたものである。同指令第 20 条で次の条文を設けている。

### 第 20 条 (避難場所)

加盟国は、関係機関と協議のうえ、IMO ガイドラインを考慮し、困難な状況にある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。本計画は、困難な状況にある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、運用及び環境を考慮した必要な調整及び手続を含むものでなければならない。

(中略)

加盟国は、欧州委員会に対し 2004 年 2 月 5 日までに、前パラグラフに関する措置を報告しなければならない。

本規定は加盟国において船舶の避難場所に係る計画を予め策定し、これを欧州委員会に報告することを求めるものである。避難場所への船体収容に係る判断を行う主体については「権限ある当局」(competent authority) とするのみであり、当局の独立性の有無等に係るその性格については各加盟国の判断に委ねられている。

- (2) Prestige 号事故後の EU の指令改正審議  
EU における避難場所の枠組みについて規定する船舶通航監視指令が採択された 2002

年6月から5ヶ月後の同年11月、スペイン北西部ガルシア沖においてタンカーPrestige号（以下、「P号」という）事故が発生した。P号の船体に損傷を認め、救助関係者はスペイン当局に対し、避難及び積荷油（重質燃料油77,000トン）の移送のために船体をスペイン沿岸域の避難場所への収容を認めるよう要請したが、同国当局はこれを拒否し、逆に沖合に曳航する旨指示した。その後、気象条件が悪化し、船体が2つに折損、積荷油の大部分が船体から流出し、結果的にスペイン、フランス、ポルトガル沿岸に大規模な油汚染をもたらした。

このP号事故対応への教訓を踏まえ、2005年11月23日、欧州委員会は、事故船舶の避難場所への収容強化策を掲げ、収容に係る判断については、政治的影響力から独立するシステムの導入を内容とする船舶通航監視指令の改正を提案し、その後、共同決定手続き<sup>18)</sup>に基づき、閣僚理事会、欧州議会等での審議が行われた。

#### ① 欧州委員会による改正指令案

欧州委員会は、「独立した権限ある当局」を導入するため、船舶通航監視指令第20条（前記（1））に対し次の改正案を提案した<sup>19)</sup>。

#### 第20条（困難な状況にある船舶の避難場所への収容）

1. 加盟国は、第20a条に規定する計画に基づき実施する状況評価の結果に従い、困難な状況にある船舶について、その状況によって生じる脅威を制限することが可能な避難場所への収容を認めるよう確保しなければならない。
2. 困難な状況にある船舶の避難場所への収容に関しては、事前の状況評価及び加盟国によって指定される独立した権限ある当局（independent competent

authority）の判断に従うものとする。

#### 3. （略）

#### ② 採択規定

約3年半の審議を経て、2009年4月、EUは次の規定を採択した<sup>20)</sup>。

#### 第20条（要支援船舶の収容に関する権限ある当局）

1. 加盟国は、オペレーションに際し、要支援船舶の収容に係る自らの考えに基づき独立した決定を行う（to take independent decisions）ために、必要な専門性及び権限を有する一つあるいは複数の権限ある当局（competent authorities）を指定しなければならない。
2. 及び3. （略）

採択規定においては、欧州委員会が提案した「独立した権限ある当局（independent competent authority）」の導入については見送り、代案として「独立した決定を行うために」、「専門性及び権限を有する当局を導入」としている。

#### ③ 各規定比較

船舶の避難場所へ船体を収容することの是非を判断する主体について、従来規定、欧州委員会改正規定案及び採択規定を再掲し、比較すると次のとおりである。

#### 1) 従来規定

##### 第20条（避難場所）

避難場所に関する計画は、困難な状況にある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、運用及び環境を考慮した必要な調整及び手続を

含むものでなければならない。

## 2) 欧州委員会改正規定案

第 20 条 (困難な状況にある船舶の避難場所への収容)

2. 困難な状況にある船舶の避難場所への収容に関しては、事前の状況評価及び加盟国によって指定される独立した権限ある当局 (independent competent authority) の判断に従うものとする。

## 3) 改正船舶通航監視指令規定

第 20 条 (要支援船舶の収容に関する権限ある当局)

1. 加盟国は、オペレーションに際し、要支援船舶の収容に係る自らの考えに基づき独立した決定を行うために (to take independent decisions)、必要な専門性及び権限を有する一つあるいは複数の権限ある当局 (one or more competent authorities) を指定しなければならない。

Erika 号事故後に採択された従来規定では、船舶の避難場所への船体の収容の判断については「権限ある当局」(competent authority) の許可に従うことのみを規定し、当局の性格については規定せず、各加盟国の判断によることとしていた。これに対し欧州委員会提案では、P 号事故を踏まえ、指令により「独立した権限ある当局」(independent competent authority) を各加盟国内に設置することを義務づけ、船舶の避難場所への収容については政治的影響力から独立した当局がこれを判断することを提案した。しかしながら、共同決定手続による審議においては、「権限ある当局」(competent authority) の組織的性格、即ち独立性について言及することを避け、その代案として、決定そのものの性格を独立したものとして、「独立した決定を行うために」(to take independent decisions)、「権限を有する一つあるいは複数の権限ある当局 (one or more

competent authorities) を指定する」旨の規定を採択した。結果として、当局の性格について直接言及、形容することを避けた規定となり、欧州委員会の改正提案よりもそのトーンが弱くなったと考えられる。

## 6. 考察

以上の記述を踏まえ、SOSREP 制度の特徴である「政治的影響力からの独立性」に焦点を当て、考察を行うこととする。

(1) P 号事故後、2005 年 11 月、EU において欧州委員会が提案した「独立した権限ある当局」の独立性とは、英国において採用している SOSREP をモデルとするものと考えられる。船舶の避難場所への船体収容の判断に際して生じられ、判断の遅延等をもたらす可能性のある政治的混乱又はその圧力を回避することを目的として、『政治的影響力から独立した』権限ある当局の導入を試みたものである。指令の改正提案の審議において、EU は最終的にこの「政治的影響力から独立した当局」の導入を見送ることとなった。この EU の審議過程こそが、SOSREP 制度の特徴である「政治的影響力から独立性」に対する共通した評価を表しているものと考えられる。

(2) EU の審議において「政治的影響力から独立した当局」(independent competent authority) の採用に対し、閣僚理事会は、「権限ある当局」の独立性の有無等については「加盟国内の行政及び組織を十分に考慮しつつ、加盟国自身が柔軟にこれを組織すべき」旨主張<sup>21)</sup>、「独立した権限ある当局」に係る欧州委員会の提案を不支持とし、各加盟国において権限ある当局が判断するとの見解を示した。これは、油濁損害を発生させる可能性のある船舶の避難場所への収容の是非は、加盟国の政治的問題を含みうることを前提に、指令により加盟国に対

し独立した権限ある当局の設置を義務づけ、船舶の避難場所への収容を原則として、この当局により政治的影響力から独立して判断させることは各加盟国の政治、又は、行政体制に対する介入であるとして、これを回避し、不支持とすることが閣僚理事会の認識であると考えられる。これは、各加盟国の利益を代表する場としての閣僚理事会の特徴を体現するものである<sup>22)</sup>。なお、閣僚理事会の見解に対し、欧州委員会は、この独立性は最適な判断を適時に、かつ、地元の政治的圧力を受けない状況で行うことを確保するためには不可欠であるとする旨反論を行っている<sup>23)</sup>。

- (3) タンカー事故等の海上災害事案が発生した際、大規模油濁損害を防止し、極小化するためには、船体を避難場所に収容することが有効であろうが、これを優先するためには、政治的影響力を排除し、迅速な意思決定を行うために権限ある当局の独立性の確保を必要とする。特に欧州水域においては、一国の対応の遅れが近隣沿岸国においても大規模油濁損害を惹起する可能性があるだけに、独立した当局による判断、介入は一つの理想的な制度であろう。しかしながら「独立した権限ある当局」について指令の法形式を以て各加盟国に義務を課することは、同時に各国の政治・行政体制に介入することも意味するのである。このため、EU においては最終的には、この「独立した権限ある当局」については見送り、代案として「独立した決定を行うために」、「権限を有する権限ある当局」の導入に至ったものとする。
- (4) 他国の例としてオーストラリアは、オーストラリア海上安全局 (AMSA : Australian maritime Safety Authority) において海上緊急事案対応指揮官 (MERCOCOM : Maritime Emergency Response Commander) を任命し

ている。国家海上緊急対応協定 (NMERA : National Maritime Emergency Response Arrangement) 中、MERCOCOM は、「海難対応の管理について責任を有する国家的意思決定者であり、港湾に対し曳航船舶を抛出するよう指示を発し、重大な汚染のリスクを提示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有し、AMSA によって任命される者を言う」旨の定義がなされている<sup>24)</sup>。これは英国 SOSREP に倣って導入したものであるが、この MERCOCOM は、SOSREP とは異なり、政治的に独立してその権限を行使する制度ではない。

- (5) IMO においては、タンカー-Erika 号事故等を踏まえ、第 23 回 IMO 総会 (2003 年 12 月開催) において、「船舶の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 : Resolution A.949 (23)) (以下、「IMO ガイドライン」という) を採択している。この IMO ガイドラインは、過去のタンカー事故を踏まえ、避難場所の必要性及び有効性を認識し、これに係る枠組み策定の機運が高まったことを契機として任意の指針として作成された。IMO ガイドライン中、「【1.7】船舶の避難場所への船体の入域の承認はケースバイケースによる政治的判断によることとなろう。この場合、避難場所への収容による環境側面及び損傷を受けた船舶に対する有効性、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ろう」、「【1.10】船舶の避難場所の利用に当たっては、地域の反対及び政治的決断に直面する可能性がある」旨の記述があり、船舶の避難場所に係る運用においては政治的問題に



発展する可能性があることを認めている。しかしながら、船体の収容に関する判断について、「政治的影響力から独立して収容判断を行う」等の具体的な言及はなされていない。IMO ガイドラインを一つの国際スタンダードとして捉えるのであれば、世界的に見ても、「政治的影響力から独立した当局」の導入を制度化、又は、推奨する状況にはなく、SOSREP の特徴であるこの「政治的影響力からの独立」は過去、幾度の大規模海上災害事案を経験した英国であるがゆえに導入された非常にユニークな制度として評価されるのであろう。

## 7. おわりに

初代 SOSREP (Mr. Robin Middleton) は EU において船舶通航監視指令の避難場所に関する改正規定が審議されている時期に、「政治的に独立した SOSREP 制度は非常に有効である。英国は大規模海上油濁事案を経験したからこそ、この制度を導入した。自分自身は在任中、政治的要素に影響されない中で常に何が最善かと考え、必要な権限行使を行った。コンテナ船 M 号の避難場所への収容はこの最たる例である。しかしながら、指令を以て EU の各国にこのシステムを導入し、避難場所への収容について判断させることは各国の政治家が国内への介入としてこれを好まないだろう」と述べている<sup>25)</sup>。これまで述べた SOSREP 制度の意義と課題をまさに象徴している言葉である。コンテナ船 M 号事故対応に代表されるように、政治的影響力から独立してその権限を行使する SOSREP 制度は非常に有効なシステムとして評価がなされるのであろうが、同時に、SOSREP に類似する制度の導入を検討し、SOSREP を理想の制度として追及することは、政治サイドの決断、英断を要すると考えられる。大規模事案に対応した後の検証過程を経ることによってのみ、政治サイドが

自らその影響力を行使することの是非を熟考することの帰結の一つとして、政治的影響力から独立した制度の誕生となると考える。

日本経済新聞は 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を踏まえ、「日本を立て直す」とのテーマで順次、各界有識者のインタビュー記事を掲載した。同年 4 月 2 日は、元ニューヨーク市長のジュリアーニ氏に対するインタビューであった。同氏は、2001 年 9 月 11 日に発生した米国同時多発テロの際のニューヨーク市長であり、「危機管理で大切なのは何か」の問いに対し、「指揮と制御である」、「指揮で大事なのはワンボイス（命令を出す人を一人に絞ること）である」、「一人が無理な場合でもワンセントラルボイスにする」旨回答している。現 SOSREP の Mr. Hugh Shaw はドナルドソン卿が作成した D 報告書の SOSREP 設置に係る勧告の趣旨を「単一の指示 (a single voice)」と表現している（前記 2 (2)）。このため、ワンボイスシステムは、英国の環境に重大な汚染の脅威が存在する場合において、サルベージオペレーションに対する最終的なコントロールとして閣僚権限を代行する SOSREP 制度と共通の意味合いを有すると考える。ジュリアーニ氏も同時多発テロという未曾有の事件を体験し、これに対応した当事者であるが故に、危機管理事案に対するワンボイスの意義及びその重要性を主張するのであろう。

SOSREP の特徴とする「政治的影響力から独立」する制度は、契機となる何らかの事件、事案の影響が相当程度を大きく超過する時点においてのみ、制度創設に向けた社会的位置エネルギーが高まるものとする。英国においては、Sea Empress 号事故をはじめとする幾度のタンカー事故による大規模海上災害事案がそうであるし、また、未曾有の事案である米国同時多発テロへの対応がジュリアーニ氏をしてワンボイスの必要性を語らせている。

災害等の危機管理事案は新たな制度創設に係る検討を待ってくれるものではない。既存制度、検討の先行事例を含め、平時から地道に研究は継続することが肝要と考える。

- 1) 浦環ほか,1999,『大型タンカーの海難救助論』成山堂
- 2) 参考として、Richard Shaw, 2003, Designation of Places of Refuge and Mechanism of Decision making, CMIYEARBOOK 2003, 448  
Available at :  
<http://www.comitemaritime.org/Yearbooks/0,2714,1143,2,00.html> (2012.1.12)
- 3) MAIB, 1999, Report of the Chief Inspector of Marine Accidents into the grounding and subsequent salvage of the tanker SEA EMPRESS at Milford Haven between 15 and 21 February 1996, The Stationary Office  
MAIB は、1994 年英国商船規則に従い将来の事故防止及び海上における人命の安全確保のため、事故の状況及びその原因を調査することとしている。MAIB 報告書の日本語訳版については、浦環ほか 1999、前掲脚注 1 参照
- 4) 英国における運輸行政所管省庁は、S 号事故当時は環境運輸地域省であったが、2001 年に運輸地方政府地域省、2002 年運輸省となった。  
明渡将, 2005, 「英国の政治・行政制度と政治任用者(四)」, 『自治研究』, 第 81 巻第 4 号, 107-109
- 5) ドナルドソン卿は、1993 年 1 月英国北部シェットランド諸島で座礁したタンカー Braer 号事故に係る報告書も作成している。
- 6) Available at :  
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/shippingports/shipping/elc/commandandcontrol> (2012.1.5)
- 7) Hugh Shaw, 2011, Dearing with maritime emergencies in the UK – the role of the SOSREP, Annual Review 2010-2011, International Federation of Shipmasters' Associations, 35  
Mr. Hugh Shaw は第二代の SOSREP である (2008 年 1 月就任)。
- 8) 英国海上保安庁 (MCA : the Maritime Coastguard Agency) は英国運輸省の実施庁 (the Executive Agency) である。1998 年 4 月、従来のコーストガード (the Coastguard Agency : Her Majesty Coastguard and the Marine Pollution Control Unit) と海洋安全庁 (the Marine Safety Agency) が統合され、現在の英国海上保安庁が発足した。
- 9) 沖合施設事故に関連する介入権限については 1999 年汚染防止管理法 (the Pollution Prevention and

Control Act 1999) 及び 2002 年沖合施設規則 (緊急汚染コントロール) (Offshore Installation (Emergency pollution Control) Regulations 2002) に関連規定を置く。

- 10) Available at:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/16/contents>  
(2012.8.21)
- 11) 英国海上保安庁ホームページの「Download information on the role of SOSREP」記事から要約引用  
Available at :  
[http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops\\_cp\\_environmental-counter-pollution\\_and\\_response/mcga-dops\\_cp\\_sosrep\\_role.htm](http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response/mcga-dops_cp_sosrep_role.htm)  
(2012.1.12)
- 12) 英仏緊急時計画は、1978 年 5 月 18 日に署名・締結された。この計画は、大規模な捜索救難事案、海洋汚染事案に対し英仏両国間の協力対応等について規定している。
- 13) 環境団体の批判的評価には次のようなものがある。
  - ①船体から流出した油によって環境に敏感な沿岸域に深刻なリスクを惹起している。擱座によって沿岸域への重大な損害の発生する可能性が限定されると言っても、これは予想困難である (2007.1.22 付け、Environment News Service)。
  - ②MSC Napoli 号の擱座に際し、環境団体には考慮する猶予は与えられなかった。影の内閣で環境大臣を務める Mr. Greg Barker は、世界遺産である沿岸域に長期にわたり汚染損害が残ることを懸念するとともに、脆弱なジュラ紀海岸 (the Jurassic Coast) に重大な環境リスクが生じることを表明した (2007.1.27 付け、Guardian)。
  - ③事態は非常に急速に展開したため、環境団体には実質的に MSC Napoli 号の Lyme Bay への擱座について考慮する時間はなかった (2007.1.27 付け、Guardian)。
  - ④SOSREP は環境団体に対し、MSC Napoli 号の Lyme Bay 内への擱座について連絡し、どの位置が最適かを照会してきた。これに対し、環境団体関係者は「座礁海域とされる Lyme Bay は環境にとって非常に重要な海域である。Lyme Bay に擱座させる海域はない」旨回答した。しかしながら、30 分後、再び SOSREP に連絡した時、既に MSC Napoli 号の擱座措置が執られていた (2007.1.27 付け、Guardian)。
- 14) SOSREP の基本姿勢は次のとおりである。
  - ①環境に対し最もリスクの少ない選択肢は、MSC Napoli 号を英国沿岸水域に引き入れることである (2007.1.27 付け、Guardian)。
  - ②MSC Napoli 号擱座に際し、Lyme Bay の環境敏感性は十分考慮している。汚染物質の流出の影響を極小化し、船体及び貨物を撤去・移送するサルベージ活動が可能となるよう、擱座位置を決定した。環境団体や地元当局には周知し、関係者全員が汚

- 染を最小化するために協力するものと認識している(2007.1.22 付け、Environment News Service)。
- ③MSC Napoli 号を Lyme Bay に擱座させる以外の選択肢はない。水深の深い海域に MSC Napoli 号を残すことは許容されず、そこで船体が折損することになれば、貨物及び燃料油などが大量に流出し、重大な環境被害が発生する。MSC Napoli 号を擱座させなかった場合、船体は折損する。擱座は正しい判断である(2007.1.22 付け、Guardian)。
- 15) 指令 (Directive) は、「達成すべき結果について名宛人たるすべての加盟国を拘束するが、形式及び手段についての権限は国内機関に委ねる (A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods.)」法形式をいう (EC 条約第 249 条 3 パラグラフ)。
- 16) Available at  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:208:0010:0027:EN:PDF> (2009.1.5)
- 17) 井口俊明, 2006, 「避難地 (Places of Refuge) の問題」『海法会誌』, 勁草書房, 復刊第 50 号 (通巻第 79 号), 7
- 18) EU の意思決定手続の一つ。閣僚理事会及び欧州議会が同等の権限を有するもので、最終決定までに、閣僚理事会及び欧州議会で、それぞれ第二読会 (審議) まで行われる。第二読会後に閣僚理事会が提案する「共通の立場」(修正案) に欧州議会が合意できない場合、「調停委員会」が設置され、共同案を検討することとなるが、共同案作成に至らない場合等には法案は廃案となる。
- 19) COM (2005) 589final, 16  
 Available at  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0589:FIN:EN:PDF> (2012.1.12)
- 20) 共同決定手続きの最終段階である調停委員会での採択となった。
- 21) 閣僚理事会資料 (5719/3/08 REV3 ADD1) , 5  
 Available at  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05719-re03ad01.en08.pdf> (2012.1.10)
- 22) John McCormick, 2002, UNDERSTANDING THE EUROPEAN UNION, palgrave, 99.
- 23) COM (2008) 310final.  
 Available at  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0310:FIN:EN:PDF> (2012.1.10)
- 24) 国家海上緊急対応協定は、次の WEB サイトから” Intergovernmental Agreement (IGA) on the National Maritime Emergency Response Arrangements (NEMERA) ”で参照。  
 Available at :  
[http://www.amsa.gov.au/Marine\\_Environment\\_Protection/National\\_Maritime\\_Emergency\\_Response\\_Arrangements/](http://www.amsa.gov.au/Marine_Environment_Protection/National_Maritime_Emergency_Response_Arrangements/) (2012.1.10)
- 25) 石油連盟主催「油流出に関する国際シンポジウム」(2008.2.21-22) における前 SOSREP (Mr. Robin Middleton) による講演



## むすびに代えて 一日本への示唆と今後の課題一

西村 弓 (東京大学)

以上から、①現行国際法上は、人命に危険がある場合を除いて、沿岸国は要支援船舶が自国の内水・領海を避難水域として利用することを拒否しうることを、②しかしながら、避難水域での対処によって船体・積荷・海洋環境への損害を防止しうるのであれば、水域提供が望ましく、各種の国際指針は沿岸国に避難水域提供諾否に関する合理的な決定手法・基準の整備を求めていること、③こうした合理的な決定手法・基準の確立のために、すでに国内施策を採っている国もあり、それらの実行からは考慮すべきいくつかの要素が浮かび上がること、が導かれた。

本章では、むすびに代えて、これらの諸要素を再確認したうえで、日本の施策への示唆についてまとめることとする。

### 1. 各国の実行にみられる諸要素

避難水域に関連する国内的対応をなしている各国の例からは、以下のような点が焦点として浮かび上がってきた。

#### (1) ガイドラインの策定

要支援船舶に対する避難水域の提供にあたっては、①事故状況に関する情報収集、②災害評価、③提供諾否がもたらすリスク評価に基づいた避難水域提供諾否の判断、④具体的な避難水域の選定、⑤避難水域提供（当該水域までの曳航等の確保）、⑥船体・積荷の最終的処理、⑦発生した損害の補償・賠償問題の処理、といった一連の判断・対応が必要とな

るが、とりわけ①～⑤の実施は往々にして緊急を要する。ひとたび事故が発生した場合に迅速に政策的決定を下す前提として、技術的判断の基礎をいかに確保するかが重要となる。このためには、事前に事故のシナリオを想定し、種々の評価・判断についてのガイドラインを策定しておくことが有用と考えられる。

こうした観点から、要支援船舶が発生した場合にとるべき対応について、予めガイドラインを策定する国家も多い。もっとも、事故や損傷、その結果として想定される被害は、積荷の種類や気象・海象条件等に応じて多様であることから、事前のガイドライン策定が対応の柔軟性を削ぐ危険性も存在し、指針策定にあたっては一定程度のフレキシビリティ確保に配慮することも必要と考えられる。

#### (2) 避難水域のリスト化

要支援船舶の修理や積荷の積替えを実施するために地理的条件が適した水域を、予め避難水域としてリスト化する国家が存在する。これらの国家の中には当該リストを公開する場合と非公開としている場合の双方がある。対して、事前にリスト化は行わず、ケースバイケースで判断を行う国家も存在する。後者の方式を採る場合には、具体的な事案に際して迅速な意思決定の仕組みを確保することがより一層必要となると考えられる。

#### (3) 決定権者・判断プロセス

要支援船舶への対処が多くなる場合緊急を要

することに照らせば、事故対処の決定権限者および意思決定プロセスをどのように定めるべきかが実務上は大きな問題となる。決定権限を独立した機関に与える必要はあるのか、事故への対処に際して、中央政府と地方自治体の間の権限配分や相互の調整に関する枠組みをどのように設定すべきか、迅速な判断の必要性との関係において、種々の利害関係者との調整はどの段階で行うのか、といった点である。

この点については、一方では、英国における SOSREP 制度が集権的な決定の仕組みで対応するが、同様の仕組みの導入が EU レベルでは合意をみなかったように、各国の国内体制とも関連して問題となる。

#### (4) コスト分担

避難を拒否もしくは認容した結果、損害が生じた場合に、沿岸国・旗国・船主・荷主等の中でコストの負担をいかに分担すべきかが問題となる。たとえば、避難を認めた結果、汚染を生じた場合には、汚染を払拭するための仕組みは現行のもので十分か、十分でないとするばどのような改善策がありうるか、旗国に対して責任を求めうる可能性があるか、第三者損害について避難を認めた沿岸国が責任を問われる可能性があるか等が問題となる。

避難水域提供に消極的な国家が多いのは、提供の結果として、要支援船舶処理等の負担、沿岸環境への悪影響、漁業・観光資源への損害といった経済的損失が生じることを危惧するからである。いかなる負担を負うかが予め明らかでない場合には、沿岸国が避難水域提供を躊躇することは容易に想像される。この点については、現行条約体制がどこまで避難水域提供にかかる損害をカバーしうるかを前提的に確認する必要がある。加えて、保険保証状の要求、入域条件としての責任制限放棄のあり方、国際基金の整備などの検討が必要と

なろう。金銭賠償によっては救済しえない損害が発生する危険性にどう対処すべきかという問題、リスクとコストを計算するうえで利害関係者をいかに特定すべきかという問題についても検討する必要がある。

さらに、避難水域を提供した場合、要支援船舶に対して沿岸国がいかなる管轄権を有するかも問題となる。避難水域を提供した沿岸国は、具体的な修理や積替えの実施やその方法を指定し、要支援船舶に対処するための管轄権を認められるのか。認められるとすれば、沿岸国による要支援船舶に対する実質的コントロールは損害が生じた場合の責任配分はどう影響するのかという点である。

## 2. 日本への示唆と今後の検討課題

以上の他国の経験は日本にどのような示唆を与えるだろうか。避難水域問題に関する日本の施策は十分に整備されているだろうか。現行法制度を簡単に概観したのち、今後の検討課題についてまとめよう。

### (1) 現行法制度

日本の現行法制度上、避難水域問題はどのように扱われているだろうか。

第1に、港湾法が避難港制度を設けているが、これは小型船舶の避難を想定したものである(2条9項)。指定された35港は水深4~5mであり、タンカーや大型貨物船等の避難には対応していない。

これに対して、第2に、港則法上、全国で86港指定されている「吃水の深い船舶が出入できる港又は外国船舶が常時出入する港(特定港)」への入出港に際しては、港長に届出を提出しなければならず、また錨地については港長の指定を受ける。上記の小型船舶に対する港湾法の規定とは異なって、避難港という視点からの規律ではないが、仮に要支援船舶から特定港への避難が求められる場合には、

実質的には港長の判断で対応することになる。しかしながら、特定港の港長は、海上保安長官が海上保安官の中から任命する（海上保安庁法21条）ことから具体的事案に際しては港長間における調整が行われることはあるだろうが、制度的にはそれぞれの港ごとの対処という仕組みになっており、国レベルでより適切な避難港の指定を行う手続は必ずしも確保されていない。また、要支援船舶が特定港への入港を行わずに領海内の浅瀬や港以外の湾、入り江等を避難水域とする場合には、本制度の対象外となる。

第3に、入港を伴わない避難に関連する対応としては、「1990年の油汚染に係る準備、対応及び協力に関する国際条約（OPRC条約）」を受け、1997年に「油汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画」が閣議決定された。その後、「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）」が締結されたことを受け、同計画は廃止され、新たに「油等汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画（以下、「国家的緊急時計画」）」が2006年に閣議決定されている。

この計画によれば、油等汚染事件への対応を総合的かつ効果的に実施するため、関係行政機関は、関係専門家、防除資機材、各海域の自然的・社会的・経済的特徴（水質、底質、漁場、養殖場、工業用水等の取水口、海水浴場、さんご礁、藻場、干潟、鳥類の渡来・繁殖地、史跡等）に関する情報を収集・整理し、適宜最新のものとして維持するとともに、関係行政機関で構成する「油等汚染事件に対する準備及び対応に関する関係省庁連絡会議」等の場を通じて相互に交換することとされる（同計画第2章第1節）。また、関係行政機関、地方公共団体等は、油等汚染事件への対応について必要な対策を適切に実施するため、

それぞれの機関の対応体制及び機関相互の協力体制の整備を図るものとされる（同2節）。具体的な事件に際しては、災害の規模に応じて、官邸危機管理センターにおける緊急参集チームの参集および官邸対策室の設置、警戒本部（本部長＝海上保安庁長官）および連絡調整本部の設置（本部長＝現地の管区海上保安本部長）、災害対策基本法に基づく非常災害対策本部（本部長＝原則として国土交通大臣）および非常災害現地対策本部（本部長＝原則として国土交通副大臣）の設置等がなされる（同5節）。

国家的緊急時計画によれば、船長は、船舶から海洋への大量の油等の排出があった場合および排出のおそれのある場合には、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（海防法）」に基づき、直ちに最寄りの海上保安部署等に通報することとされているから（第2章3節）、油排出前の段階も念頭には置かれている。しかしながら、同計画に示される具体的な対策は専ら排出された油等をどのように除去するかに関するものが中心であり、要支援船舶から避難水域の要請がなされる事態を具体的に想定した規定は存在しない。海防法も、油等の排出規制を船舶に義務づける他は、油等が流出して海洋汚染をもたらした場合への対応を専ら想定しており、汚染のリスクがあるという段階にとどまる要支援船舶への対応については具体的な規定を置いていない<sup>2</sup>。

以上のように、日本の現行法においては、特定港への受け入れや現に油等の流出を生じている事故船舶に対する防除体制は整えられている。しかしながら、未だ汚染を生じていない段階の要支援船舶から、特定港以外の内水や領海等を避難水域として船体の修理や積荷の積替え等を行いたいという要請があった場合を想定して、避難水域の提供に関して具

体的な枠組みを設定する制度は整備されていないのが現状である。

## (2) 求められる施策と検討課題

それでは、いかなる対策が求められるだろうか。他国の経験に照らせば、以下のような諸点について今後検討を行い、これらを実施するための施策の立案が求められると考えられる。

### (a) リスク・アセスメントの技術的な手順および基準の確立

要支援船舶に対していかなる対応を執るべきかの決定は、何よりも予想されるリスクの内容、これがもたらしうる損害の種類・規模に関する適切な評価のうえになされなければ実質的な意義を持たない。このために、リスク・アセスメントに関する技術的な手順および基準を事前に整備する必要がある。原油等潜在的に危険な物質を積んだ船舶の運航ルート、季節毎の気象・海象条件等に応じて、発生しうる事故およびその後の汚染の封じ込めあるいは拡大の可能性についてのシミュレーションを行い、そのデータを要支援船舶の発生時に直ちに利用できるような状態に維持しておくことも有用と考えられる。

以上の対応は、あくまでも発生しうる事故に応じたリスクの技術的評価にとどまるという点で客観的に行われうるし、多様なステークスホルダー間での利害衝突も生じにくい。必要性和実現可能性の双方が比較的高い施策であるため、早急に対応することが望まれる。

### (b) 港およびその他の停泊地のランク付け

その結果を公表するか否かは別として、気象・海象、地形等の自然条件、環境上脆弱な場所の特定、対応に要する装備・施設へのアクセスのし易さ等の種々の要素に照らして、港や停泊地のランク付けを行っておくことも

有用である。

このうち、環境上脆弱な海域については、すでに環境省が国家的緊急時計画の円滑な推進を図るため、汚染事件発生時に環境保全の観点から迅速、的確に対応する上で必要とされる情報を「脆弱沿岸海域図」として整理している<sup>3</sup>。この整理は、流出油の漂着のし易さ・残留性・除去のし易さ、海岸に生息する生物に対する影響、海岸の利用や産業に与える影響等の観点から海岸の油汚染に対する脆弱性を評価して作成したものとされる。

環境の脆弱性以外の気象・海象条件や地理的要素も加味して、避難に適した海域を選定し、ランク付けをしておくことは、迅速な判断を要する要支援船舶への対応に際して有用と考えられる。具体的な海域の最終的選定にあたっては、地域住民や漁業者・観光業者といった関係者の利害が対立することが考えられるが、まずは自然条件、環境上の特質、設備といった客観的要素に照らして一定のリストアップをしておくことが選択肢の枠付けの機能を果たすことが期待される。

### (c) 損害責任の所在の明確化およびコストの分担のあり方についての検討

避難水域提供に消極的な国家が多いのは、提供の結果として、要支援船舶処理等の負担、沿岸環境への悪影響、漁業・観光資源への損害といった経済的損失が生じることを危惧するからであることは容易に想像がつく。避難水域の提供に伴って損害が生じた場合に、これについて自国のみの負担とならず、合理的な補償がなされることについて予め信頼できれば、提供の可否の判断にも影響がありうるだろう。

避難水域として入港を求める船舶に対しては、入港条件として付保その他の金銭的保証の提示義務を課し、あるいは船主責任制限の放棄を要求するといった対応をとることが考



えられる。しかしながら、上海からペトロパ  
ブロフスクへ向けて航行中に、隠岐島沖で座  
礁し重油を流出させたナホトカ号事故の例を  
想起するまでもなく、日本付近を航行する要  
支援船舶がすべて日本への寄港を予定してい  
るわけでも、避難のために必ず入港が必要と  
なるわけでもない。入港を伴わない避難船舶  
についても、内水や領海における修理や積荷  
の積替えを認める条件として、金銭的保証を  
求めることが考えられる。

もともと、一国が船舶の航行に対して過度  
な条件を課すことは当該国の円滑な海運を阻  
害しかねず、また、EEZにおける排出が沿岸  
に損害をもたらすような場合については国際  
的基準に合致した規制しかなしえないため、  
日本一国のみで執りうる措置には自ずから限  
界がある。さらには、日本の内水、領海にお  
ける避難にあたって発生しうる損害の補償を  
確保しておくことの重要性はもちろんである  
が、適切な場合には周辺他国への避難が円滑  
に行われるようにするためにも、国際的ルー  
ルの整備には積極的に関わる事が望まれる。

具体的には、「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（CLC 条約）」や  
「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（基金条約）」、「バン  
カー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」等の既存条約の締約国の範  
囲を拡大し、未だ発効していない「危険物質  
及び有害物質の海上運送に関連する損害に対  
する責任及び賠償に関する国際条約（HNS 条  
約）」の発効を目指すために働きかけを行うこ  
とが考えられる。さらには、これら各種条約  
によって、避難水域提供に伴って発生するこ  
とが想定される損害がどの程度カバーされる  
かを改めて検討し、水域提供を躊躇させるほ  
どの不足が認められる場合には、新たな基金  
条約を作成することなどが考えられよう。そ  
の際には、当該条約によってカバーされる損

害の範囲をどのように設定するか（間接損害  
をどこまで含めるか）や、船主の免責を肯定  
するかといった点が問題となる。

#### (d) 迅速かつ効果的な意思決定の確保

要支援船舶が発生した場合には、迅速な判  
断が不可欠となる。諸国の実行や EU での検  
討においては避難水域提供の諾否を決定する  
手続をどのように構築するかが 1 つの焦点と  
なっていた。英国の SOSREP 制度は、1 人の  
海事専門家に決定権限を集中することを通し  
て、総合的にみた損害の最小化という観点に  
立った技術的判断を優先して事故対応に効果  
を上げていることが評価されている。SOSREP  
制度の強みは、総合的にみて英国への損害を  
最小化するという政策目的が明確であること、  
当該目的を達成するための具体的手段につき、  
各種利害団体や関係省庁から独立した専門  
家が決定する権限を専有していることにある。

もともと、客観的にみた損害のネットでの  
最小化を目指す場合には、特定の利害関係者  
に損害が集中することもあり得、漁業関係者、  
観光業関係者、環境保護団体、付近住民とい  
った実際の個々のステークスホルダーからみ  
れば必ずしも最前の目標として合意できるも  
のではない。SOSREP 同様の制度の導入が EU  
レベルでは合意に達しなかったことも、権限  
集中の難しさを示しており、日本において  
SOSREP 同様の仕組みを直ちに導入すること  
は、既存の諸制度との整合性からみても非現  
実的であろう。

日本の現状を振り返れば、特定港への避難  
については港長の判断に委ねられ、付近より  
適切な避難水域は存在しないか等の広い見  
地に立った判断を確保する制度が存在しない。  
他方、国家的緊急時計画では、平素から関係  
省庁連絡会議を通じて情報共有を行うとともに、  
具体的な事件に際しては、災害の規模に

応じて、緊急参集チーム、官邸対策室、警戒本部、非常災害対策本部といった合議体を通じた対応を想定しているが、同計画が専ら汚染が生じた後の対応を中心に念頭に置いていることは前述の通りである。意思決定手続の問題は、一方では多様な関係利害をどこまで調整し、他方で迅速な判断をどのように確保するかという相反する要請を孕む。要支援船舶から避難水域への避難の要請がなされた段階で、どのような主体が諾否の決定を下すべきかについては、既存の仕組みとの接合も考慮しつつ検討する必要があるといえよう。

#### (e) 周辺諸国との役割分担に関する検討

とりわけ日本海側で要支援船舶が発生したような場合には、周辺諸国との役割分担をどうするかという問題が浮上する。この点に関連して、UNEP（国連環境計画）の提唱で行われている地域海に係る環境保全行動計画の1つとして、日本海及び黄海を対象として、1994年に日本、韓国、中国及びロシアの4ヶ国によって、NOWPAP（Northwest Pacific Action Plan）と呼ばれる行動計画が採択されている点は注目に値する。2004年には、この枠組みのもとで、海洋汚染緊急時の対応計画に関するMOU（Memorandum of Understanding on Regional Co-operation Regarding Preparedness and Response to Oil Spills in the Marine Environment of the Northwest Pacific Region）が締結され、合同研修・訓練、油汚染監視と漂流予測、計画の枠組みの中での援助要請、共同オペレーション、報告及び通信、後方支援（通関、入管手続等）等に関する沿岸国の協力の枠組みが定められた<sup>4</sup>。2009年には、特定油以外の油および有害液体物質（HNS）についても同計画を適用することが決定されている<sup>5</sup>。

この枠組みは、参加国の利害が関連する海域での事故について、各国の国家的緊急時計画を調整するものであるから、日本の国家的緊急時計画にもみられたように、専ら油等の流出事故が発生した場合を念頭において防除についての国家間協力を定めている。汚染の発生には至っていない要支援船舶から避難水域の要請がなされた段階で、いずれの国家における避難が適切かを協議・調整する仕組みとしても機能するように運用されることが望まれる。

以上のように、国内的にも国際的にも避難水域問題については未だ不明確な点があり、日本は要支援船舶から避難が要請される段階での対応を特定した準備は充分になされているとは言いがたい。今後は、技術的に進めることが可能なリスク・アセスメントの手順確立と避難に適した水域のリストアップをまずは優先的に行い、他方で法的レベルでは補償と責任の問題を明確化するとともに、望ましい政策判断のあり方を検討する必要があると言える。

<sup>1</sup> より詳しくは、第3章長谷論文参照。

<sup>2</sup> 合田浩之「避難港の研究」『港湾経済研究』48号（2010年）、84頁。

<sup>3</sup> [http://www.env.go.jp/water/esi/esi\\_title.html](http://www.env.go.jp/water/esi/esi_title.html).

<sup>4</sup> MOUの原文については、添付資料 pp.33-36 参照。

<sup>5</sup> 詳しくは、<http://merrac.nowpap.org/plan/connector/1/data/plan/basic/Glist/1/> を参照。

避難船舶の避難港への受け入れに関する総合的研究  
添付資料

—目次—

1. IMO 指針	62
Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance	
2. EU 指令	76
Directive 2009/17/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 Amending Directive 2002/59/EC Establishing a Community Vessel Traffic Monitoring and Information System	
3. CMI 草案	87
Draft Instrument on Places of Refuge	
4. NOWPAP MOU	93
Memorandum of Understanding (MOU) on Regional Co-operation regarding Preparedness and Response to Oil Spills in the Marine Environment of the Northwest Pacific Region	

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION



IMO

*E*

ASSEMBLY  
23rd session  
Agenda item 17

A 23/Res.949  
5 March 2004  
Original: ENGLISH

**Resolution A.949(23)**

**Adopted on 5 December 2003  
(Agenda item 17)**

**GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS  
IN NEED OF ASSISTANCE**

THE ASSEMBLY,

RECALLING Article 15(j) of the Convention on the International Maritime Organization concerning the functions of the Assembly in relation to regulations and guidelines concerning maritime safety and the prevention and control of marine pollution from ships,

RECALLING ALSO the obligations and procedures for the master to come to the assistance of persons in distress at sea, established by regulation V/33 of the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, as amended,

RECALLING FURTHER that the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, as amended, establishes a comprehensive system for the rescue of persons in distress at sea which does not address the issue of ships in need of assistance,

CONSCIOUS OF THE POSSIBILITY that ships at sea may find themselves in need of assistance relating to the safety of life and the protection of the marine environment,

RECOGNIZING the importance of and need for providing guidance for the masters and/or salvors of ships in need of assistance,

RECOGNIZING ALSO the need to balance both the prerogative of a ship in need of assistance to seek a place of refuge and the prerogative of a coastal State to protect its coastline,

RECOGNIZING FURTHER that the provision of a common framework to assist coastal States to determine places of refuge for ships in need of assistance and respond effectively to requests for such places of refuge would materially enhance maritime safety and the protection of the marine environment,

HAVING CONSIDERED the recommendations made by the Maritime Safety Committee at its seventy-sixth and seventy-seventh sessions, by the Marine Environment Protection Committee at its forty-eighth session, by the Legal Committee at its eighty-seventh session and by the Sub-Committee on Safety of Navigation at its forty-ninth session,

For reasons of economy, this document is printed in a limited number. Delegates are kindly asked to bring their copies to meetings and not to request additional copies.

I:\ASSEMBLY\23\RES\949.doc

A 23/Res.949

- 2 -

1. ADOPTS the Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance, the text of which is set out in the annex to the present resolution;
2. INVITES Governments to take these Guidelines into account when determining and responding to requests for places of refuge from ships in need of assistance;
3. REQUESTS the Maritime Safety Committee, the Marine Environment Protection Committee and the Legal Committee to keep the annexed Guidelines under review and amend them as appropriate;
4. REQUESTS the Legal Committee to consider, as a matter of priority, the said Guidelines from its own perspective, including the provision of financial security to cover coastal State expenses and/or compensation issues, and to take action as it may deem appropriate.

ANNEX

**GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS  
IN NEED OF ASSISTANCE**

**Table of Contents**

<b>1</b>	<b>General</b>
1.1 to 1.7	Introduction
1.8 to 1.11	Background
1.12 to 1.17	Purpose of the guidelines
1.18 to 20	Definitions
<b>2</b>	<b>Guidelines for action required of masters and or salvors in need of places of refuge</b>
2.1	Appraisal of the situation
2.2	Identification of hazards and assessment of associated risks
2.3	Identification of required actions
2.4	Contacting the authority of the coastal State
2.5 to 2.6	Establishment of responsibilities and communications with all parties involved
2.7 to 2.8	Response actions
2.9	Reporting procedures
<b>3</b>	<b>Guidelines for actions expected of coastal States</b>
3.4 to 3.8	Assessment of places of refuge
3.9	Event-specific assessment
3.10 to 3.11	Expert analysis
3.12 to 3.14	Decision-making process for the use of a place of refuge
Appendix 1	Applicable international conventions
Appendix 2	Guidelines for the evaluation of risks associated with the provision of places of refuge

## **1 General**

### **Introduction**

#### *Objectives of providing a place of refuge*

1.1 Where the safety of life is involved, the provisions of the SAR Convention should be followed. Where a ship is in need of assistance but safety of life is not involved, these guidelines should be followed.

1.2 The issue of “places of refuge” is not a purely theoretical or doctrinal debate but the solution to a practical problem: What to do when a ship finds itself in serious difficulty or in need of assistance without, however, presenting a risk to the safety of life of persons involved. Should the ship be brought into shelter near the coast or into a port or, conversely, should it be taken out to sea?

1.3 When a ship has suffered an incident, the best way of preventing damage or pollution from its progressive deterioration would be to lighten its cargo and bunkers; and to repair the damage. Such an operation is best carried out in a place of refuge.

1.4 However, to bring such a ship into a place of refuge near a coast may endanger the coastal State, both economically and from the environmental point of view, and local authorities and populations may strongly object to the operation.

1.5 While coastal States may be reluctant to accept damaged or disabled ships into their area of responsibility due primarily to the potential for environmental damage, in fact it is rarely possible to deal satisfactorily and effectively with a marine casualty in open sea conditions.

1.6 In some circumstances, the longer a damaged ship is forced to remain at the mercy of the elements in the open sea, the greater the risk of the vessel’s condition deteriorating or the sea, weather or environmental situation changing and thereby becoming a greater potential hazard.

1.7 Therefore, granting access to a place of refuge could involve a political decision which can only be taken on a case-by-case basis with due consideration given to the balance between the advantage for the affected ship and the environment resulting from bringing the ship into a place of refuge and the risk to the environment resulting from that ship being near the coast.

### **Background**

1.8 There are circumstances under which it may be desirable to carry out a cargo transfer operation or other operations to prevent or minimize damage or pollution. For this purpose, it will usually be advantageous to take the ship to a place of refuge.

1.9 Taking such a ship to a place of refuge would also have the advantage of limiting the extent of coastline threatened by damage or pollution, but the specific area chosen may be more severely threatened. Consideration must also be given to the possibility of taking the affected ship to a port or terminal where the transfer or repair work could be done relatively easily. For this reason the decision on the choice and use of a place of refuge will have to be carefully considered.

1.10 The use of places of refuge could encounter local opposition and involve political decisions. The coastal States should recognize that a properly argued technical case, based on a clear description of the state of the casualty, would be of great value in any negotiations which may take place.

1.11 At the international level, the Conventions listed in Appendix 1, as may be amended, constitute, *inter alia*, the legal context within which coastal States and ships act in the envisaged circumstances.

#### **Purpose of the Guidelines**

1.12 The purpose of these Guidelines is to provide Member Governments, shipmasters, companies<sup>1</sup> (particularly in connection with the ISM Code and procedures arising therefrom), and salvors with a framework enabling them to respond effectively and in such a way that, in any given situation, the efforts of the shipmaster and shipping company concerned and the efforts of the government authorities involved are complementary. In particular, an attempt has been made to arrive at a common framework for assessing the situation of ships in need of assistance.

1.13 **These Guidelines do not address the issue of operations for the rescue of persons at sea**, inasmuch as the practical difficulties that have given rise to the examination of the issue of places of refuge relate to problems other than those of rescue. Two situations can arise:

- the ship, according to the master's assessment, is in need of assistance but not in a distress situation (about to sink, fire developing, etc.) that requires the evacuation of those on board; or
- those on board have already been rescued, with the possible exception of those who have stayed on board or have been placed on board in an attempt to deal with the situation of the ship.

1.14 **If, however, in an evolving situation, the persons on board find themselves in distress, the rules applicable to rescue operations under the SAR Convention, the IAMSAR Manual and documents arising therefrom have priority over the present Guidelines (and procedures arising herefrom).**

1.15 In any case the competent MRCC should be informed about any situation which may develop into a SAR incident.

1.16 Even though a "rescue" operation, as defined in the International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) is not the case, the safety of persons must nevertheless be constantly borne in mind in the application of these Guidelines, particularly in two respects:

- if the ship poses a risk (explosion, serious pollution, etc.) to the life of persons in the vicinity (crews of salvage vessels, port workers, inhabitants of the coastal area, etc.);
- if persons voluntarily stay (master, etc.) or go (fire-fighters and other experts, personnel of marine salvage or towage companies, etc.) on board to attempt to overcome the difficulties experienced by the ship.

---

<sup>1</sup> As defined in the ISM Code.



1.17 These Guidelines do not address the issue of liability and compensation for damage resulting from a decision to grant or deny a ship a place of refuge.

### **Definitions**

1.18 **Ship in need of assistance** means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.

1.19 **Place of refuge** means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment.

1.20 **MAS** means a maritime assistance service, as defined in resolution A.950(23), responsible for receiving reports in the event of incidents and serving as the point of contact between the shipmaster and the authorities of the coastal State in the event of an incident.

## **2 GUIDELINES FOR ACTION REQUIRED OF MASTERS AND/OR SALVORS OF SHIPS IN NEED OF A PLACE OF REFUGE**

### **Appraisal of the situation**

2.1 The master should, where necessary with the assistance of the company and/or the salvor, identify the reasons for his/her ship's need of assistance. (Refer to paragraph 1 of Appendix 2.)

### **Identification of hazards and assessment of associated risks**

2.2 Having made the appraisal referred to in paragraph 2.1 above, the master, where necessary with the assistance of the company and/or the salvor, should estimate the consequences of the potential casualty, in the following hypothetical situations, taking into account both the casualty assessment factors in their possession and also the cargo and bunkers on board:

- if the ship remains in the same position;
- if the ship continues on its voyage;
- if the ship reaches a place of refuge; or
- if the ship is taken out to sea.

### **Identification of the required actions**

2.3 The master and/or the salvor should identify the assistance they require from the coastal State in order to overcome the inherent danger of the situation. (Refer to paragraph 3 of Appendix 2.)

### **Contacting the authority of the coastal State**

2.4 The master and/or the salvor should make contact with the coastal State in order to transmit to it the particulars referred to in paragraphs 2.1 to 2.3 above. They must in any case transmit to the coastal State the particulars required under the international conventions in force. Such contact should be made through the coastal State's Maritime Assistance Service (MAS), as referred to in resolution A.950(23).

**Establishment of responsibilities and communications with all parties involved**

2.5 The master and/or the salvor should notify the MAS of the actions that are intended to be taken and within what period of time.

2.6 The MAS should notify the master and/or the salvor of the facilities that it can make available with a view to assistance or admittance of the ship to a place of refuge, if required.

**Response actions**

2.7 Subject, where necessary, to the coastal State's prior consent, the shipmaster and the shipping company concerned should take any necessary response actions, such as signing a salvage or towage agreement or the provision of any other service for the purpose of dealing with the ship's situation.

2.8 The master, the company and, where applicable, the salvor of the ship should comply with the practical requirements resulting from the coastal State's decision-making process referred to in paragraphs 3.12 to 3.14.

**Reporting procedures**

2.9 The reporting procedures should be in accordance with the procedures laid down in the safety management system of the ship concerned under the ISM Code or resolution A.852(20) on Guidelines for a structure of an integrated system of contingency planning for shipboard emergencies, as appropriate.

**3 GUIDELINES FOR ACTIONS EXPECTED OF COASTAL STATES**

3.1 Under international law, a coastal State may require the ship's master or company to take appropriate action within a prescribed time limit with a view to halting a threat of danger. In cases of failure or urgency, the coastal State can exercise its authority in taking responsive action appropriate to the threat.

3.2 It is therefore important that coastal States establish procedures to address these issues, even if no established damage and/or pollution has occurred.

3.3 Coastal States should, in particular, establish a Maritime Assistance Service (MAS).<sup>2</sup>

**Assessment of places of refuge*****Generic assessment and preparatory measures***

3.4 It is recommended that coastal States endeavour to establish procedures consistent with these Guidelines by which to receive and act on requests for assistance with a view to authorizing, where appropriate, the use of a suitable place of refuge.

3.5 The maritime authorities (and, where necessary, the port authorities) should, for each place of refuge, make an objective analysis of the advantages and disadvantages of allowing a ship in need of assistance to proceed to a place of refuge, taking into consideration the analysis factors listed in paragraph 2 of Appendix 2.

---

<sup>2</sup> Unless neighbouring States make the necessary arrangements to establish a joint service.

3.6 The aforementioned analysis, which should take the form of contingency plans, is to be in preparation for the analysis provided for below when an incident occurs.

3.7 The maritime authorities, port authorities, authorities responsible for shoreside safety and generally all governmental authorities concerned should ensure that an appropriate system for information-sharing exists and should establish communications and alert procedures (identification of contact persons, telephone numbers, etc.), as appropriate.

3.8 The aforementioned authorities should plan the modalities for a joint assessment of the situation.

### **Event-specific assessment**

#### *Analysis factors*

3.9 This analysis should include the following points:

- seaworthiness of the ship concerned, in particular buoyancy, stability, availability of means of propulsion and power generation, docking ability, etc.;
- nature and condition of cargo, stores, bunkers, in particular hazardous goods;
- distance and estimated transit time to a place of refuge;
- whether the master is still on board;
- the number of other crew and/or salvors and other persons on board and an assessment of human factors, including fatigue;
- the legal authority of the country concerned to require action of the ship in need of assistance;
- whether the ship concerned is insured or not insured;
- if the ship is insured, identification of the insurer, and the limits of liability available;
- agreement by the master and company of the ship to the proposals of the coastal State/salvor to proceed or be brought to a place of refuge;
- provisions of the financial security required;
- commercial salvage contracts already concluded by the master or company of the ship;
- information on the intention of the master and/or salvor;
- designation of a representative of the company at the coastal State concerned;
- risk evaluation factors identified in Appendix 2; and
- any measures already taken.

**Expert analysis**

3.10 An inspection team designated by the coastal State should board the ship, when appropriate and if time allows, for the purpose of gathering evaluation data. The team should be composed of persons with expertise appropriate to the situation.

3.11 The analysis should include a comparison between the risks involved if the ship remains at sea and the risks that it would pose to the place of refuge and its environment. Such comparison should cover each of the following points:

- safeguarding of human life at sea;
- safety of persons at the place of refuge and its industrial and urban environment (risk of fire or explosion, toxic risk, etc.);
- risk of pollution;
- if the place of refuge is a port, risk of disruption to the port's operation (channels, docks, equipment, other installations);
- evaluation of the consequences if a request for place of refuge is refused, including the possible effect on neighbouring States; and
- due regard should be given, when drawing the analysis, to the preservation of the hull, machinery and cargo of the ship in need of assistance.

After the final analysis has been completed, the maritime authority should ensure that the other authorities concerned are appropriately informed.

**Decision-making process for the use of a place of refuge**

3.12 When permission to access a place of refuge is requested, there is no obligation for the coastal State to grant it, but the coastal State should weigh all the factors and risks in a balanced manner and give shelter whenever reasonably possible.

3.13 In the light of the outcome of the assessment provided for above, the coastal State should decide to allow or refuse admittance, coupled, where necessary, with practical requirements.

3.14 The action of the coastal State does not prevent the company or its representative from being called upon to take steps with a view to arranging for the ship in need of assistance to proceed to a place of refuge. As a general rule, if the place of refuge is a port, a security in favour of the port will be required to guarantee payment of all expenses which may be incurred in connection with its operations, such as: measures to safeguard the operation, port dues, pilotage, towage, mooring operations, miscellaneous expenses, etc.

## APPENDIX 1

## APPLICABLE INTERNATIONAL CONVENTIONS

At the international level, the following Conventions and Protocols are in force and constitute, *inter alia*, the legal context within which coastal States and ships act in the envisaged circumstances<sup>3</sup>:

- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), in particular article 221 thereof;<sup>4</sup>
- International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (the Intervention Convention), 1969, as amended;
- Protocol relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by substances other than Oil, 1973;
- International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 1974), as amended, in particular chapter V thereof;
- International Convention on Salvage, 1989 (the Salvage Convention);<sup>5</sup>
- International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 (the OPRC Convention);
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78);
- International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 (SAR 1979), as amended.
- Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972

<sup>3</sup> It is noted that there is at present no international requirement for a State to provide a place of refuge for vessels in need of assistance.

<sup>4</sup> "1. Nothing in this Part shall prejudice the right of States, pursuant to international law, both customary and conventional, to take and enforce measures beyond the territorial sea proportionate to the actual or threatened damage to protect their coastline or related interests, including fishing, from pollution or threat of pollution following upon a maritime casualty or acts relating to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences

2. For the purposes of this article, "maritime casualty" means a collision of vessels, stranding or other incident of navigation, or other occurrence on board a vessel or external to it resulting in material damage or imminent threat of material damage to a vessel or cargo."

<sup>5</sup> Parties to the International Convention on Salvage, 1989 (Salvage 1989), are obliged under article 11 of the Convention when considering a request for a place of refuge, to take into account the need for co-operation between salvors, other interested parties and public authorities to ensure the efficient and successful performance of salvage operations. Article 11 of the Salvage Convention states:

"A State Party shall, whenever regulating or deciding upon matters relating to salvage operations such as admittance to ports of vessels in distress or the provision of facilities to salvors, take into account the need for co-operation between salvors, other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purpose of saving life or property in danger as well as preventing damage to the environment in general."

- Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, 1971
- Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), 1976
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1969
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1992
- International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), 1992.

APPENDIX 2

**GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF RISKS ASSOCIATED  
WITH THE PROVISION OF PLACES OF REFUGE**

When conducting the analysis described in paragraphs 3.4 to 3.8, in addition to the factors described in paragraph 3.9, the following should be considered.

**1 Identification of events, such as:**

- fire
- explosion
- damage to the ship, including mechanical and/or structural failure
- collision
- pollution
- impaired vessel stability
- grounding.

**2 Assessment of risks related to the identified event taking into account:**

.1 Environmental and social factors, such as:

- safety of those on board
- threat to public safety
  - What is the nearest distance to populated areas?
- pollution caused by the ship
- designated environmental areas
  - Are the place of refuge and its approaches located in sensitive areas such as areas of high ecological value which might be affected by possible pollution?
  - Is there, on environmental grounds, a better choice of place of refuge close by?
- sensitive habitats and species
- fisheries
  - Are there any offshore and fishing or shellfishing activities in the transit area or in the approaches to the place of refuge or vicinity which can be endangered by the incoming ship in need of assistance?
- economic/industrial facilities
  - What is the nearest distance to industrial areas?
- amenity resources and tourism
- facilities available
  - Are there any specialist vessels and aircraft and other necessary means for carrying out the required operations or for providing necessary assistance?
  - Are there transfer facilities, such as pumps, hoses, barges, pontoons?
  - Are there reception facilities for harmful and dangerous cargoes?
  - Are there repair facilities, such as dockyards, workshops, cranes?

.2 Natural conditions, such as:

- Prevailing winds in the area.
- Is the place of refuge safely guarded against heavy winds and rough seas?

Tides and tidal currents.

- weather and sea conditions  
Local meteorological statistics and number of days of inoperability or inaccessibility of the place of refuge.
  - bathymetry  
Minimum and maximum water depths in the place of refuge and its approaches.  
The maximum draught of the ship to be admitted. Information on the condition of the bottom, i.e., hard, soft, sandy, regarding the possibility to ground a problem vessel in the haven or its approaches.
  - seasonal effects including ice
  - navigational characteristics  
In the case of a non-sheltered place of refuge, can salvage and lightering operations be safely conducted?  
Is there sufficient space to manoeuvre the ship, even without propulsion?  
What are the dimensional restrictions of the ship, such as length, width and draught?  
Risk of stranding the ship, which may obstruct channels, approaches or vessel navigation.  
Description of anchorage and mooring facilities in the place of refuge.
  - operational conditions, particularly in the case of a port  
Is pilotage compulsory and are pilots available?  
Are tugs available? State their number and horsepower.  
Are there any restrictions? If so, whether the ship will be allowed in the place of refuge, e.g. escape of poisonous gases, danger of explosion, etc.  
Is a bank guarantee or other financial security acceptable to the coastal State imposed on the ship before admission is granted into the place of refuge?
- .3 Contingency planning, such as:
- competent MAS
  - roles and responsibilities of authorities and responders  
Fire fighting capability
  - response equipment needs and availability
  - response techniques  
Is there a possibility of containing any pollution within a compact area?
  - international co-operation  
Is there a disaster relief plan in the area?
  - evacuation facilities
- .4 Foreseeable consequences (including in the media) of the different scenarios envisaged with regard to safety of persons and pollution, fire, toxic and explosion risks.



A 23/Res.949

- 14 -

**3 Emergency response and follow-up action, such as:**

- lightering
  - pollution combating
  - towage
  - stowage
  - salvage
  - storage.
-

**DIRECTIVE 2009/17/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**  
**of 23 April 2009**  
**amending Directive 2002/59/EC establishing a Community vessel traffic monitoring and information system**  
**(Text with EEA relevance)**

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 80(2) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee <sup>(1)</sup>,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions <sup>(2)</sup>,

Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty <sup>(3)</sup>, in the light of the joint text approved by the Conciliation Committee on 3 February 2009,

Whereas:

(1) With the adoption of Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council <sup>(4)</sup>, the European Union reinforced its capacity for preventing situations posing a threat to the safety of human life at sea and to the protection of the marine environment.

(2) Since this Directive concerns the amendment of Directive 2002/59/EC, most of the obligations it contains will not be applicable to Member States without sea shores and sea ports. Consequently, the only obligations which will be applicable to Austria, the Czech Republic, Hungary, Luxembourg or Slovakia are those obligations concerning ships flying the flag of those Member States, without prejudice to Member States' duty of cooperation to ensure continuity between maritime and other modal traffic management services, in particular river information services.

<sup>(1)</sup> OJ C 318, 23.12.2006, p. 195.

<sup>(2)</sup> OJ C 229, 22.9.2006, p. 38.

<sup>(3)</sup> Opinion of the European Parliament of 25 April 2007 (OJ C 74 E, 20.3.2008, p. 533), Council Common Position of 6 June 2008 (OJ C 184 E, 22.7.2008, p. 1), Position of the European Parliament of 24 September 2008 (not yet published in the Official Journal), Council Decision of 26 February 2009 and Legislative Resolution of the European Parliament of 11 March 2009 (not yet published in the Official Journal).

<sup>(4)</sup> OJ L 208, 5.8.2002, p. 10.

(3) Under this Directive Member States that are coastal States should be able to exchange information, which they gather in the course of maritime traffic monitoring missions, which they carry out in their areas of competence. The Community maritime information exchange system 'SafeSeaNet', developed by the Commission in agreement with the Member States, comprises, on the one hand, a data exchange network and, on the other hand, a standardisation of the main information available on ships and their cargo (advance notice and reporting). It thus makes it possible to locate at source and communicate to any authority accurate and up-to-date information on ships in European waters, their movements and their dangerous or polluting cargoes, as well as marine incidents.

(4) Accordingly, in order to guarantee operational use of the information gathered in this way, it is essential that the infrastructure necessary for the data collection and exchange referred to in this Directive and implemented by the national administrations be integrated into the SafeSeaNet.

(5) Of the information notified and exchanged pursuant to Directive 2002/59/EC, that concerning the precise characteristics of dangerous or polluting goods carried by sea is particularly important. Accordingly, and in the light of recent maritime accidents, coastal authorities should be allowed easier access to the characteristics of the hydrocarbons being carried by sea, an essential factor in choosing the most suitable control techniques, and, in an emergency, provided with a direct link with those operators who have the best knowledge of the goods being carried.

(6) The automatic ship identification systems (AIS – Automatic Identification System) referred to in the International Convention for the Safety of Life at Sea of 1 November 1974 make it possible not only to improve the possibilities of monitoring these ships but above all to make them safer in close navigation situations. AIS have accordingly been integrated into the enacting terms of Directive 2002/59/EC. Considering the large number of collisions involving fishing vessels that have clearly not been seen by merchant ships or which have not seen the merchant ships around them, extension of that measure to include fishing vessels with a length of more than 15 metres is very much to be desired. In the framework of the European Fisheries Fund, financial assistance may be provided for the fitting on board of fishing vessels of safety equipment such as AIS. The International Maritime Organisation (IMO) has

- recognised that the publication for commercial purposes on the internet or elsewhere of AIS data transmitted by ships could be detrimental to the safety and security of ships and port facilities and has urged its member governments, subject to the provisions of their national laws, to discourage those who make AIS data available to others for publication on the internet or elsewhere from doing so. In addition, the confidentiality of information sent to Member States pursuant to this Directive should be ensured, and the Member States should use that information in compliance with this Directive.
- (7) The obligation to fit AIS should be understood also to require that AIS be maintained in operation at all times except where international rules or standards provide for the protection of navigational information.
- (8) A Member State which so requests should be entitled to seek information from another Member State regarding a ship and dangerous or polluting goods carried by it. This information should be available through SafeSeaNet and should only be requested for reasons of maritime safety or security or the protection of the marine environment. It is therefore essential that the Commission investigate possible network and information security problems.
- (9) Directive 2002/59/EC provides that Member States are to adopt special measures in respect of ships posing a potential hazard due to their behaviour or condition. It therefore seems desirable to add to the list of these ships those which do not have satisfactory insurance cover or financial guarantees or which have been reported by pilots or port authorities as having apparent anomalies which may prejudice their safe navigation or create a risk for the environment.
- (10) In accordance with Directive 2002/59/EC, it seems necessary, in relation to the risks posed by exceptionally bad weather, to take into account the potential danger to shipping from ice formation. Therefore, where a competent authority designated by a Member State considers, on the basis of an ice forecast provided by a qualified meteorological information service, that the sailing conditions are creating a serious threat to the safety of human life or a serious threat of pollution, it should so inform the masters of the ships present in its area of competence or intending to enter or leave the port or ports in the area concerned. The authority concerned should be able to take any appropriate steps to ensure the safety of human life at sea and to protect the environment. Member States should also have the possibility of verifying that the necessary documentation on board provides evidence that the ship complies with strength and power requirements commensurate with the ice situation in the area concerned.
- (11) Directive 2002/59/EC provides that Member States are to draw up plans to accommodate, if the situation so requires, ships in distress in their ports or in any other protected place in the best possible conditions, in order to limit the consequences of accidents at sea. However, taking into account the Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance annexed to Resolution A.949(23) of the International Maritime Organisation of 13 December 2003 (IMO Resolution A.949(23)), which were adopted subsequently to Directive 2002/59/EC and refer to ships in need of assistance, rather than to ships in distress, that Directive should be amended accordingly. This Directive does not affect the rules applicable to rescue operations such as those laid down by the International Convention on Maritime Search and Rescue, where the safety of human life is at stake.
- (12) To make provision for ships in need of assistance as referred to in IMO Resolution A.949(23), one or more competent authorities should be designated to take decisions with a view to minimising risks to maritime safety, the safety of human life and the environment.
- (13) On the basis of IMO Resolution A.949(23) and following the work carried out jointly by the Commission, the European Maritime Safety Agency (the Agency) and the Member States, it is necessary to lay down the basic provisions that plans for accommodating ships in need of assistance should contain in order to ensure a harmonised and effective implementation of this measure and clarify the scope of obligations incumbent on the Member States.
- (14) IMO Resolution A.949(23) is to form the basis of any plans prepared by Member States in order to respond effectively to threats posed by ships in need of assistance. However, when assessing the risks associated with such threats, Member States may, in view of their special circumstances, take into consideration other factors, such as the use of sea water for the production of potable water as well as the generation of electricity.

- (15) Seafarers are recognised as a special category of worker and, given the global nature of the shipping industry and the different jurisdictions that they may be brought into contact with, need special protection, especially in relation to contacts with public authorities. In the interests of increased maritime safety, seafarers should be able to rely on fair treatment in the event of a maritime accident. Their human rights and dignity should be preserved at all times and all safety investigations should be conducted in a fair and expeditious manner. To that end, Member States should, in accordance with their national legislation, further take into account the relevant provisions of the IMO guidelines on the fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident.
- (16) When a ship is in need of assistance, a decision may have to be taken as regards the accommodation of that ship in a place of refuge. This is particularly important in the event of a situation that could give rise to the loss of a vessel or an environmental or navigational hazard. In such a case, it is necessary to be able to call on an authority in a Member State, depending on the internal structure of that Member State, having the required expertise and the power to take independent decisions as regards the accommodation of a ship in a place of refuge. It is also important that the decision is taken after a preliminary evaluation of the situation on the basis of the information contained in the relevant plan for accommodation of ships in a place of refuge. It is desirable that the competent authorities should be permanent in nature.
- (17) Plans for accommodating ships in need of assistance should describe precisely the decision-making chain with regard to alerting and dealing with the situation in question. The authorities concerned and their remits should be clearly described, as should the means of communication between the parties involved. The applicable procedures should ensure that an appropriate decision can be taken quickly on the basis of specific maritime expertise and adequate information available to the competent authority.
- (18) Ports which accommodate a ship should be able to rely on prompt compensation in respect of costs and any damage arising from the operation. To that end, it is important that the relevant international conventions be applied. Member States should endeavour to put in place a legal framework under which they could, in exceptional circumstances and in accordance with Community law, compensate a port or other entity for costs and economic loss suffered as a result of accommodating a ship. Moreover, the Commission should examine existing mechanisms within Member States for the compensation of potential economic loss suffered by a port or a body and should, on the basis of this examination, put forward and evaluate different policy options.
- (19) When drawing up the plans, Member States should gather information on potential places of refuge on the coast so as to allow the competent authority, in the event of an accident or incident at sea, to identify clearly and quickly the most suitable areas for accommodating ships in need of assistance. This relevant information should contain a description of certain characteristics of the sites under consideration and the equipment and installations available to make it easier to accommodate ships in need of assistance or deal with the consequences of an accident or pollution.
- (20) It is important for the list of competent authorities responsible for deciding whether to accommodate a ship in a place of refuge, and the list of authorities responsible for receiving and handling alerts, to be published appropriately. It may also prove useful for the parties involved in a maritime assistance operation, including assistance and towing companies, and the authorities of neighbouring Member States likely to be affected by an emergency at sea, to have access to relevant information.
- (21) The absence of financial insurance does not exonerate a Member State from its obligation to perform a preliminary assessment and to decide on the acceptance of the ship in a place of refuge. Though the competent authorities may verify whether the ship is covered by insurance or some other effective form of financial security permitting appropriate compensation for costs and damages associated with its accommodation in a place of refuge, the act of requesting this information must not delay the rescue operation.
- (22) The specific function of the vessel traffic monitoring and ship's routing measures is to allow Member States to obtain a true knowledge of the ships using the waters under their jurisdiction and thus enable them to take more effective action against potential risks if necessary. Sharing the information gathered helps to improve its quality and makes it easier to process.
- (23) In accordance with Directive 2002/59/EC, Member States and the Commission have made substantial progress towards harmonising electronic data exchange, in particular as regards the transport of dangerous or polluting goods. SafeSeaNet, in development since 2002, should now be established as the reference network at Community level. SafeSeaNet should aim at reducing administrative burdens and costs for industry and the Member States. It should also aim at facilitating the uniform implementation, where appropriate, of international reporting and notification rules.

- (24) The progress made in the new technologies and in particular in their space applications, such as beacon-based ship monitoring systems, imaging systems or Global Navigation Satellite System (GNSS), now makes it possible to extend traffic monitoring further offshore and thereby to ensure better coverage of European waters, including by Long Range Identification and Tracking (LRIT) systems. There will have to be full co-operation within the Community on this work if these tools are to become an integral part of the vessel traffic monitoring and information system established by Directive 2002/59/EC.
- (25) In order to enable cost savings and avoid unnecessary fitting of equipment on board ships sailing in maritime areas within the coverage of AIS fixed-based stations, Member States and the Commission should cooperate to determine the requirements concerning the fitting of equipment for transmitting LRIT information and should submit to the IMO any appropriate measures.
- (26) Publication of AIS and LRIT data transmitted by ships should not create a risk to safety, security or the protection of the environment.
- (27) In order to guarantee the best possible harmonised use at Community level of information gathered under Directive 2002/59/EC concerning maritime safety, the Commission should be able, if necessary, to process and use that information and disseminate it to the authorities designated by the Member States.
- (28) In this context, the development of the 'Equasis' system has shown how important it is to encourage a 'safe seas' culture, especially in maritime transport operators. The Commission should be able to contribute to the dissemination, particularly via this system, of any information relating to maritime safety.
- (29) Regulation (EC) No 2099/2002 of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 establishing a Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships (COSS) <sup>(1)</sup> centralises the tasks of the committees set up under the relevant Community legislation on maritime safety, prevention of pollution from ships and protection of living and working conditions on board. The existing committee should therefore be replaced by the COSS.
- (30) Amendments to the international instruments referred to should also be taken into account.
- (31) The measures necessary for the implementation of this Directive should be adopted in accordance with Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred to the Commission <sup>(2)</sup>.
- (32) In particular, the Commission should be empowered to amend Directive 2002/59/EC in order to apply subsequent amendments to the international conventions, protocols, codes and resolutions related thereto. Since those measures are of general scope and are designed to amend non-essential elements of that Directive, *inter alia* by supplementing it with new non-essential elements, they must be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny provided for in Article 5a of Decision 1999/468/EC.
- (33) In accordance with Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency <sup>(3)</sup>, the Agency provides the Commission and Member States with the necessary support in implementing Directive 2002/59/EC.
- (34) In accordance with point 34 of the Interinstitutional Agreement on better law-making <sup>(4)</sup>, Member States are encouraged to draw up, for themselves and in the interests of the Community, their own tables illustrating, as far as possible, the correlation between this Directive and the transposition measures, and to make them public.
- (35) Directive 2002/59/EC should therefore be amended accordingly,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

#### Article 1

#### Amendments

Directive 2002/59/EC is hereby amended as follows:

1. Article 2(2) shall be amended as follows:

(a) the introductory wording shall be replaced by the following:

'Unless otherwise provided, this Directive shall not apply to:'

<sup>(2)</sup> OJ L 184, 17.7.1999, p. 23.

<sup>(3)</sup> OJ L 208, 5.8.2002, p. 1.

<sup>(4)</sup> OJ C 321, 31.12.2003, p. 1.

<sup>(1)</sup> OJ L 324, 29.11.2002, p. 1.

(b) point (c) shall be replaced by the following:

'(c) bunkers on ships below 1 000 gross tonnage and ships' stores and equipment for use on board all ships.;

2. Article 3 shall be amended as follows:

(a) point (a) shall be amended as follows:

(i) the introductory wording shall be replaced by the following:

'Relevant international instruments' means the following instruments, in their up-to-date version.:

(ii) the following indents shall be added:

— "IMO Resolution A.917(22)" means International Maritime Organisation Resolution 917(22) entitled "Guidelines for the onboard use of AIS", as amended by IMO Resolution A.956(23);

— "IMO Resolution A.949(23)" means International Maritime Organisation Resolution 949(23) entitled "Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance";

— "IMO Resolution A.950(23)" means International Maritime Organisation Resolution 950(23) entitled "Maritime assistance services (MAS)";

— "IMO guidelines on the fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident" means the guidelines as annexed to resolution LEG. 3(91) of the IMO Legal Committee of 27 April 2006 and as approved by the Governing Body of the ILO in its 296th session of 12 to 16 June 2006.;

(b) point (k) shall be replaced by the following:

'(k) "competent authorities" means the authorities and organisations designated by Member States to perform functions under this Directive.;

(c) the following points shall be added:

'(s) "SafeSeaNet" means the Community maritime information exchange system developed by the Commission in cooperation with the Member States to ensure the implementation of Community legislation;

(t) "scheduled service" means a series of ship crossings operated so as to serve traffic between the same two or more ports, either according to a published timetable or with crossings so regular or frequent that they constitute a recognisable systematic series;

(u) "fishing vessel" means any vessel equipped for commercial exploitation of living aquatic resources;

(v) "ship in need of assistance" means, without prejudice to the provisions of the SAR Convention concerning the rescue of persons, a ship in a situation that could give rise to its loss or an environmental or navigational hazard;

(w) "LRIT" means a system for the long-range identification and tracking of ships in accordance with SOLAS regulation V/19-1.;

3. the following Articles shall be inserted:

*Article 6a*

**Use of automatic identification systems (AIS) by fishing vessels**

Any fishing vessel with an overall length of more than 15 metres and flying the flag of a Member State and registered in the Community, or operating in the internal waters or territorial sea of a Member State, or landing its catch in the port of a Member State shall, in accordance with the timetable set out in Annex II, part I(3), be fitted with an AIS (Class A) which meets the performance standards drawn up by the IMO.

Fishing vessels equipped with AIS shall maintain it in operation at all times. In exceptional circumstances, AIS may be switched off where the master considers this necessary in the interest of the safety or security of his vessel.

*Article 6b*

**Use of systems for the long-range identification and tracking of ships (LRIT)**

1. Ships to which SOLAS regulation V/19-1 and the performance standards and functional requirements adopted by the IMO apply shall carry LRIT equipment complying with that regulation, when calling at a port of a Member State.

Member States and the Commission shall cooperate to determine the requirements concerning the fitting of equipment for transmitting LRIT information on board ships sailing in waters within the coverage of AIS fixed-based stations of Member States, and shall submit to the IMO any appropriate measures.

2. The Commission shall cooperate with Member States to establish an LRIT European Data Centre in charge of processing long-range identification and tracking information.;

4. Article 12 shall be replaced by the following:

'Article 12

**Information requirements concerning the transport of dangerous goods**

1. No dangerous or polluting goods shall be offered for carriage or taken on board any ship, irrespective of its size, in the port of a Member State unless a declaration has been delivered to the master or operator before the goods are taken on board containing the following information:

- (a) the information listed in Annex I(2);
- (b) for the substances referred to in Annex I to the MARPOL Convention, the safety data sheet detailing the physico-chemical characteristics of the products, including, where applicable, their viscosity expressed in cSt at 50 °C and their density at 15 °C and the other data contained in the safety data sheet in accordance with IMO Resolution MSC.150(77);
- (c) the emergency numbers of the shipper or any other person or body in possession of information on the physico-chemical characteristics of the products and on the action to be taken in an emergency.

2. Vessels coming from a port outside the Community and calling at a port of a Member State which have dangerous or polluting goods on board shall be in possession of a declaration, as provided for by the shipper, containing the information required under paragraph 1(a), (b) and (c).

3. It shall be the duty and responsibility of the shipper to deliver to the master or operator such a declaration, and to ensure that the shipment offered for carriage is indeed the one declared in accordance with paragraph 1.;

5. in the second paragraph of Article 14, point (c) shall be replaced by the following:

'(c) upon request, through SafeSeaNet, and if needed for the purpose of maritime safety or security or the protection of the maritime environment, Member States shall be able to send information on the ship and the dangerous or polluting goods on board to the national and local

competent authorities of another Member State without delay.;

6. Article 15 shall be replaced by the following:

'Article 15

**Exemptions**

1. Member States may exempt scheduled services performed between ports located on their territory from the requirements of Articles 4 and 13 provided the following conditions are met:

- (a) the company operating those scheduled services keeps and updates a list of the ships concerned and sends that list to the competent authority concerned;
- (b) for each voyage performed, the information listed in Parts 1 or 3, as appropriate, of Annex I is kept available for the competent authority upon request. The company shall establish an internal system to ensure that, upon request 24 hours a day and without delay, such information can be sent to the competent authority electronically, in accordance with Article 4(1) or Article 13(4), as appropriate;
- (c) any deviations from the estimated time of arrival at the port of destination or pilot station of three hours or more are notified to the port of arrival or to the competent authority in accordance with Article 4 or Article 13, as appropriate;
- (d) exemptions are only granted to individual vessels as regards a specific service.

For the purposes of the first subparagraph, the service shall not be regarded as a scheduled service unless it is intended to be operated for a minimum of one month.

Exemptions from the requirements of Articles 4 and 13 shall be limited to voyages of a scheduled duration of up to 12 hours.

2. When an international scheduled service is operated between two or more States, of which at least one is a Member State, any of the Member States involved may request the other Member States to grant an exemption for that service. All Member States involved, including the coastal States concerned, shall collaborate in granting an exemption to the service concerned in accordance with the conditions set out in paragraph 1.

3. Member States shall periodically check that the conditions set out in paragraphs 1 and 2 are being met. Where at least one of these conditions is no longer being met, Member States shall immediately withdraw the benefit of the exemption from the company concerned.
4. Member States shall communicate to the Commission a list of companies and ships to which an exemption has been granted under this Article, as well as any updates to that list.;
7. the following points shall be added to Article 16(1):
- (d) ships which have failed to notify, or do not have, insurance certificates or financial guarantees pursuant to any Community legislation and international rules;
- (e) ships which have been reported by pilots or port authorities as having apparent anomalies which may prejudice their safe navigation or create a risk for the environment.;
8. the following Article shall be inserted:
- Article 18a*
- Measures in the event of risks posed by the presence of ice**
1. Where the competent authorities consider, in view of ice conditions, that there is a serious threat to the safety of human life at sea or to the protection of their shipping areas or coastal zones, or of the shipping areas or coastal zones of other States:
- (a) they shall supply the master of a ship which is in their area of competence, or intends to enter or leave one of their ports, with appropriate information on the ice conditions, the recommended routes and the icebreaking services in their area of competence;
- (b) they may, without prejudice to the duty of assistance to ships in need of assistance and other obligations flowing from relevant international rules, request that a ship which is in the area concerned and intends to enter or leave a port or terminal or to leave an anchorage area document that it satisfies the strength and power requirements commensurate with the ice situation in the area concerned.
2. The measures taken pursuant to paragraph 1 shall be based, as regards the data concerning the ice conditions, upon ice and weather forecasts provided by a qualified meteorological information service recognised by the Member State.;
9. Article 19 shall be amended as follows:
- (a) the following subparagraph shall be added to paragraph 2:
- 'To this end they shall communicate to the competent national authorities, on request, the information referred to in Article 12.;
- (b) the following paragraph shall be added:
- '4. In accordance with their national law, Member States shall take into account the relevant provisions of the IMO guidelines on the fair treatment of seafarers in the event of a maritime accident in the waters under their jurisdiction.;
10. Article 20 shall be replaced by the following:
- Article 20*
- Competent authority for the accommodation of ships in need of assistance**
1. Member States shall designate one or more competent authorities which have the required expertise and the power, at the time of the operation, to take independent decisions on their own initiative concerning the accommodation of ships in need of assistance.
2. The authority or authorities referred to in paragraph 1 may, as appropriate and in particular in the event of a threat to maritime safety and protection of the environment, take any of the measures included in the list set out in Annex IV, which is non-exhaustive.
3. The authority or authorities referred to in paragraph 1 shall meet regularly to exchange expertise and improve measures taken pursuant to this Article. They may meet at any time on account of specific circumstances.;



11. the following Articles shall be inserted:

*Article 20a*

**Plans for the accommodation of ships in need of assistance**

1. Member States shall draw up plans for the accommodation of ships in order to respond to threats presented by ships in need of assistance in the waters under their jurisdiction, including, where applicable, threats to human life and the environment. The authority or authorities referred to in Article 20(1) shall participate in drawing up and carrying out those plans.

2. The plans referred to in paragraph 1 shall be prepared after consultation of the parties concerned, on the basis of IMO Resolutions A.949(23) and A.950(23), and shall contain at least the following:

- (a) the identity of the authority or authorities responsible for receiving and handling alerts;
- (b) the identity of the competent authority for assessing the situation and taking a decision on acceptance or refusal of a ship in need of assistance in the place of refuge selected;
- (c) information on the coastline of Member States and all elements facilitating a prior assessment and rapid decision regarding the place of refuge for a ship, including a description of environmental, economic and social factors and natural conditions;
- (d) the assessment procedures for acceptance or refusal of a ship in need of assistance in a place of refuge;
- (e) the resources and installations suitable for assistance, rescue and combating pollution;
- (f) procedures for international coordination and decision-making;
- (g) the financial guarantee and liability procedures in place for ships accommodated in a place of refuge.

3. Member States shall publish the name and contact address of the authority or authorities referred to in

Article 20(1) and of the authorities appointed for receiving and handling alerts.

Member States shall communicate on request the relevant information concerning plans to neighbouring Member States.

In implementing the procedures provided for in the plans for accommodating ships in need of assistance, Member States shall ensure that relevant information is made available to the parties involved in the operations.

If requested by Member States, those receiving information in accordance with the second and third subparagraphs shall be bound by an obligation of confidentiality.

4. Member States shall inform the Commission by 30 November 2010 of the measures taken in application of this Article.

*Article 20b*

**Decision on the accommodation of ships**

The authority or authorities referred to in Article 20(1) shall decide on the acceptance of a ship in a place of refuge following a prior assessment of the situation carried out on the basis of the plans referred to in Article 20a. The authority or authorities shall ensure that ships are admitted to a place of refuge if they consider such an accommodation the best course of action for the purposes of the protection of human life or the environment.

*Article 20c*

**Financial security and compensation**

1. The absence of an insurance certificate within the meaning of Article 6 of Directive 2009/20/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the insurance of shipowners for maritime claims (\*) shall not exonerate a Member State from the preliminary assessment and decision referred to in Article 20b, and shall not in itself be considered sufficient reason for a Member State to refuse to accommodate a ship in a place of refuge.

2. Without prejudice to paragraph 1, when accommodating a ship in a place of refuge, a Member State may request the ship's operator, agent or master to present a insurance certificate within the meaning of Article 6 of Directive 2009/20/EC. The act of requesting the certificate shall not lead to a delay in accommodating the ship.

*Article 20d***Examination by the Commission**

The Commission shall examine existing mechanisms within Member States for the compensation of potential economic loss suffered by a port or a body as a result of a decision taken pursuant to Article 20(1). It shall, on the basis of that examination, put forward and evaluate different policy options. By 31 December 2011, the Commission shall report to the European Parliament and to the Council on the results of the examination.

(\*) OJ L 131, 28.5.2009, p. 128;

12. the following Article shall be inserted:

*'Article 22a***SafeSeaNet**

1. Member States shall establish maritime information management systems, at national or local level, to process the information referred to in this Directive.

2. The systems set up pursuant to paragraph 1 shall allow the information gathered to be used operationally and shall satisfy, in particular, the conditions laid down in Article 14.

3. To guarantee an effective exchange of the information referred to in this Directive, Member States shall ensure that national or local systems set up to gather, process and preserve that information can be interconnected with SafeSeaNet. The Commission shall ensure that SafeSeaNet is operational on a 24 hour-a-day basis. The description and principles of SafeSeaNet are laid down in Annex III.

4. Without prejudice to paragraph 3, where operating under intra-Community agreements or in the framework of cross-border interregional or transnational projects within the Community, Member States shall ensure that information systems or networks comply with the requirements of this Directive and are compatible with and connected to SafeSeaNet.;

13. Article 23 shall be amended as follows:

(a) point (c) shall be replaced by the following:

'(c) extending the cover of the Community vessel traffic monitoring and information system, and/or updating it, with a view to enhanced identification

and monitoring of ships, taking into account developments in information and communication technologies. To this end, Member States and the Commission shall work together to put in place, where necessary, mandatory reporting systems, mandatory maritime traffic services and appropriate ship's routing systems, with a view to submitting them to the IMO for approval. They shall also collaborate, within the regional or international bodies concerned, on developing long-range identification and tracking systems.;

(b) the following point shall be added:

'(e) ensuring the interconnection and interoperability of the national systems used for managing the information referred to in Annex I, and developing and updating SafeSeaNet.;

14. the following Article shall be inserted:

*'Article 23a***Processing and management of maritime safety information**

1. The Commission shall ensure, where necessary, the processing, use and dissemination to the authorities designated by the Member States, of the information gathered under this Directive.

2. Where appropriate, the Commission shall contribute to the development and operation of systems for collecting and disseminating data relating to maritime safety, in particular through the "Equasis" system or any other equivalent public system.;

15. Article 24 shall be replaced by the following:

*'Article 24***Confidentiality of information**

1. Member States shall, in accordance with Community or national legislation, take the necessary measures to ensure the confidentiality of information sent to them pursuant to this Directive, and shall only use such information in compliance with this Directive.

2. The Commission shall investigate possible network and information security problems and propose appropriate amendments to Annex III for improving the security of the network.;

16. Articles 27 and 28 shall be replaced by the following:

*Article 27*

**Amendments**

1. References to Community and IMO instruments in this Directive, the definitions set out in Article 3 hereof and the Annexes hereto may be amended to bring them into line with provisions of Community or international law which have been adopted or amended or which have entered into force, in so far as such amendments do not broaden the scope of this Directive.

Those measures, designed to amend non-essential elements of this Directive, shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 28(2).

2. Annexes I, III and IV may be amended in the light of experience gained with this Directive, in so far as such amendments do not broaden its scope.

Those measures, designed to amend non-essential elements of this Directive, shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 28(2).

*Article 28*

**Committee procedure**

1. The Commission shall be assisted by the Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships (COSS) established by Regulation (EC) No 2099/2002 of the European Parliament and of the Council (\*).

2. Where reference is made to this paragraph, Article 5a(1) to (4) and Article 7 of Decision 1999/468/EC shall apply, having regard to the provisions of Article 8 thereof.

(\*) OJ L 324, 29.11.2002, p. 1.;

17. in Part 4 of Annex I, indent X shall be replaced by the following:

— X. Miscellaneous:

- characteristics and estimated quantity of bunker fuel, for ships of more than 1 000 gross tonnage,

— navigational status';

18. the following point shall be added to Part I of Annex II:

**3. Fishing vessels**

Fishing vessels with a length of more than 15 metres overall are subject to the carrying requirement laid down in Article 6a according to the following timetable:

- fishing vessels of overall length 24 metres and upwards but less than 45 metres: not later than 31 May 2012,
- fishing vessels of overall length 18 metres and upwards but less than 24 metres: not later than 31 May 2013,
- fishing vessels of overall length exceeding 15 metres but less than 18 metres: not later than 31 May 2014.

New built fishing vessels of overall length exceeding 15 metres are subject to the carrying requirement laid down in Article 6a as from 30 November 2010.;

19. Annex III shall be replaced by the text appearing in the Annex to this Directive.

*Article 2*

**Transposition**

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 30 November 2010. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those measures.

When Member States adopt those measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

*Article 3*

**Entry into force**

This Directive shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 4*

**Addressees**

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Strasbourg, 23 April 2009.

*For the European Parliament*  
*The President*  
H.-G. PÖTTERING

*For the Council*  
*The President*  
P. NEČAS

---

## ANNEXURE 1

## DRAFT INSTRUMENT ON PLACES OF REFUGE

## TABLE OF CONTENTS

Preamble

1. Definitions
2. Object and purpose
3. Legal obligation to grant access to a place of refuge
4. Immunity from liability where access is granted reasonably
5. Liability to another State, a third party, the ship owner or salvor where refusal of access is unreasonable
6. Reasonable conduct
7. Guarantees
8. Plans to accommodate ships seeking assistance
9. Identification of competent authority

## PREAMBLE

## THE STATES PARTIES TO THE PRESENT INSTRUMENT

CONSIDERING that the availability of places of refuge to ships in need of assistance significantly contributes to the minimization of hazards to navigation, human life, ships, cargoes and the marine environment and to the efficiency of salvage operations,

RECOGNISING that the legal framework for the efficient management of situations involving ships in need of assistance and requiring a place of refuge should take into account the interests of all concerned parties,

CONSCIOUS of the fact that existing international conventions do not establish a comprehensive framework for legal liability arising out of circumstances in which a ship in need of assistance seeks a place of refuge and is refused, or is accepted, and damage ensues,

NOTING that the principle of customary international law that there is an absolute entitlement of a ship in need of assistance to a place of refuge has in recent times been questioned,

BEARING IN MIND the Guidelines on Places of Refuge for ships in need of assistance, adopted by IMO Resolution A949(23) and the IMO Guidelines on the control of ships in an emergency (adopted as IMO Circular MSC.1/Circ.1251),

MINDFUL OF THE NEED for an Instrument which seeks to establish a framework of legal obligations concerning the granting or refusing of access to a place of refuge to a ship in need of assistance,

---

*Submission of Report and Instrument to IMO, by Richard Shaw*

---

INTENDING that this Instrument shall govern the actions of States, competent authorities, shipowners, salvors and others involved, where a ship seeks assistance; encourage adherence to international Conventions relating to the preservation of human life, property and the environment, and balance those interests in a fair and reasonable way; and shall be construed accordingly,

HAVE AGREED as follows:

1. Definitions

For the purposes of this Instrument:

- (a) “ship” means a vessel of any type whatsoever and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and floating platforms.
- (b) “ship in need of assistance” means a ship in circumstances that could give rise to loss of the ship or its cargo or to an environmental or navigational hazard.
- (c) “place of refuge” means a place where action can be taken in order to stabilise the condition of a ship in need of assistance, to minimize the hazards to navigation, or to protect human life, ships, cargoes or the environment.
- (d) “competent authority” means a State and any organisations or persons which have the power to permit or refuse entry of a ship in need of assistance to a place of refuge.
- (e) “assessment” means an objective analysis in relation to a ship in need of assistance requiring a place of refuge carried out in accordance with any applicable IMO guidelines or any other applicable regional agreements or standards.
- (f) “ship owner” includes the registered owner or any other organization or person such as the manager or the bareboat charterer who has assumed the responsibility for operation of the ship from the owner of the ship and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over all duties and responsibilities established under the International Safety Management Code, as amended.
- (g) “registered owner” means the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship; however, in the case of a ship owned by a State and operated by a company, which in that State is registered as the operator of the ship, “registered owner” shall mean such company.

2. Object and purpose

The object and purpose of this Instrument is to establish:

- (a) a legal framework for the efficient management of situations involving

---

*Places of Refuge*

---

- ships in need of assistance requiring a place of refuge and
- (b) the responsibilities and obligations concerning the granting or refusing of access to a place of refuge.
3. Legal obligation to grant access to a place of refuge
- (a) Except as provided in Article 3 (b) any competent authority shall permit access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested.

**OPTION 1**

- [(b) The competent authority may deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested, following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused.
- (c) The competent authority shall not deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security.]

**OPTION 2**

- [(b) Notwithstanding Article 3 (a) a competent authority may, on reasonable grounds, deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested, following an assessment and having regard to the following factors:
  - (i) the issue of whether the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused, and
  - (ii) the existence or availability of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security but the absence of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security, as referred to in Article 7, shall not relieve the competent authority from the obligation to carry out the assessment, and is not itself sufficient reason for a competent authority to refuse to grant access to a place of refuge by a ship in distress, and the requesting of such certificate, or letter of guarantee or other financial security shall not lead to a delay in accommodating a ship in need of assistance.]

**OPTION 3**

- [(b) Notwithstanding Article 3 (a) the competent authority may deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested :
  - (i) following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely

---

*Submission of Report and Instrument to IMO, by Richard Shaw*

---

- to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused or
- (ii) on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, or a letter of guarantee or other financial security in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified in its assessment, but limited in accordance with Article 7.]
- (d) If access is denied the competent authority shall use its best endeavours to identify a practical or lower risk alternative to granting access.
- (e) The obligations imposed by this Article shall not prevent the competent authority from making any claim for salvage to which it may be entitled.

4. Immunity from liability where access is granted reasonably

Subject to the terms of this Instrument, if a competent authority reasonably grants access to a place of refuge to a ship in need of assistance and loss or damage is caused to the ship, its cargo or other third parties or their property, the competent authority shall have no liability arising from its decision to grant access.

5. Liability to another State, a third party, the ship owner or salvor where refusal of access is unreasonable

If a competent authority refuses to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance and another State, the ship owner, the salvor, the cargo owner or any other party prove that it or they suffered loss or damage (including, in so far as the salvor is concerned, but not limited to, the salvors inability to complete the salvage operations) by reason of such refusal such competent authority shall be liable to compensate the other State, ship owner, salvor, cargo owner, or any other party, for the loss or damage occasioned to it or them, unless such competent authority is able to establish that it acted reasonably in refusing access pursuant to Article 3(b).

6. Reasonable conduct

For the purposes of ascertaining under Articles 3, 4 and 5 of this Instrument whether a State or competent authority has acted reasonably courts shall take into account all the circumstances which were known (or ought to have been known) to the competent authority at the relevant time, having regard, inter alia, to the assessment by the competent authority.

7. Guarantees

**OPTION 1**

- [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a



*Places of Refuge*

member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to the following paragraph of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention.

- (b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]

**OPTION 2**

- [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to paragraph (c) of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention.
- (b) In cases where claims described in Article 2 paragraphs 1 (d) or (e) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims are not subject to limitation the reasonable amount shall be calculated in accordance with Article 7 (a), with the addition of such amount as is likely in total to compensate the competent authority in respect of such liabilities.
- (c) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from

---

*Submission of Report and Instrument to IMO, by Richard Shaw*

---

requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]

**OPTION 3**

- [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment.
- (b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any applicable International Convention other than this Instrument.]

**8. Plans to accommodate ships in need of assistance**

States shall draw up plans to accommodate ships in need of assistance in appropriate places under their jurisdiction around their coasts and such plans shall contain the necessary arrangements and procedures to take into account operational and environmental constraints to ensure that ships in need of assistance may immediately go to a place of refuge, subject to authorisation by the competent authority, granted in accordance with Article 3. Such plans shall also contain arrangements for the provision of adequate means and facilities for assistance, salvage and pollution response.

**9. Identification of competent authority**

States shall designate the competent authority to whom a request from a ship in need of assistance for admission to a place of refuge appropriate to the size and condition of the ship in question should be made, and use all practicable means, including the good offices of States and organisations, to inform mariners of the identity and contact details of such competent authority.

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU) ON  
REGIONAL CO-OPERATION REGARDING PREPAREDNESS AND  
RESPONSE TO OIL SPILLS IN THE MARINE ENVIRONMENT  
OF THE NORTHWEST PACIFIC REGION**

The People's Republic of China, Japan, the Republic of Korea and the Russian Federation, hereinafter referred to as the NOWPAP Members:

**RECOGNISING** the serious threat posed to the marine environment by oil pollution incidents involving ships, offshore units, sea ports and oil handling facilities;

**MINDFUL THAT**, in the event of an oil pollution incident, prompt and effective action is essential in order to minimise the damage which may result from such an incident;

**RECOGNISING ALSO** the importance of mutual assistance and international co-operation through the exchange of information such as national contingency plans, reports on significant incidents and relevant research and development;

**BEARING IN MIND** the relevant provisions of the International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 (OPRC Convention) related to the promotion of bilateral or multilateral agreements for preparedness for and response to pollution incidents;

**TAKING ACCOUNT** of the "polluter pays" principle as a general principle reflected in the OPRC Convention;

**TAKING ACCOUNT ALSO** of the importance of international instruments on liability and compensation for oil pollution damage;

**TAKING ACCOUNT FURTHER** of the Action Plan for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region (NOWPAP) adopted at the First Intergovernmental Meeting

(Seoul, 14 September 1994), which agreed, *inter alia*, to maintain and promote regional co-operation in marine oil pollution preparedness and response;

**BEING AWARE** of the need to promote regional co-operation and to enhance existing national, and regional capabilities concerning preparedness and response to marine oil pollution incidents;

**RECOGNISING FURTHER** that regional oil pollution contingency plans specifying in advance operational procedures and administrative and financial conditions related to co-operation in cases of emergency, are necessary for a prompt and efficient response to marine oil pollution at regional level;

**ACKNOWLEDGING** the positive role played by the Marine Environmental Emergency Preparedness and Response Regional Activity Centre (MERRAC) and the support of the International Maritime Organization (IMO) and of the United Nations Environment Programme (UNEP) in promoting regional co-operation in preparedness for and response to marine oil pollution incidents in the NOWPAP region;

**HAVE REACHED THE FOLLOWING UNDERSTANDING:**

**ARTICLE 1**

The NOWPAP Members decide, in accordance with the OPRC Convention and with their respective laws, and subject to their capabilities and availability of resources, to use the NOWPAP Regional Oil Spill Contingency Plan (annexed to this MOU, hereinafter referred to as “the Plan”) as a guideline for regional co-operation on major marine oil pollution emergencies and promote its implementation.

## ARTICLE 2

(1) In cases of major oil pollution incidents, the NOWPAP Members decide to co-operate, in taking individually and jointly, necessary response measures according to the Plan.

(2) Any NOWPAP Member requiring assistance to deal with a marine oil pollution incident may call for assistance from other Members. The NOWPAP Members so requested should use their best endeavours to render the assistance, in accordance with Article 1.

(3) Nothing in this Memorandum of Understanding should inhibit the NOWPAP Members from calling for assistance from outside the region if they judge it necessary.

(4) Each NOWPAP Member should consider how best to facilitate the prompt movement between the Members of personnel, equipment and other means to respond to oil spills.

## ARTICLE 3

(1) The NOWPAP Members, according to the Plan, should exchange information specified in the Plan, directly or through MERRAC.

(2) Each NOWPAP Member should provide MERRAC with up-to-date information which is relevant to the purpose of this Plan, and MERRAC should keep the Members informed accordingly and on a regular basis.

**ARTICLE 4**

- (1) This Memorandum of Understanding is without prejudice to rights and obligations under any international instrument.
- (2) This Memorandum of Understanding will come into effect for a NOWPAP Member on the date of its signature.
- (3) This Memorandum of Understanding is open for signatures by all NOWPAP Members.
- (4) This Memorandum of Understanding should be amended by mutual consent, at any time, upon the request of any NOWPAP Member, which have signed the MOU.
- (5) Any NOWPAP Member may withdraw from this Memorandum of Understanding by giving four months written notice to the other Members directly and through MERRAC. The NOWPAP Members should consult to determine how the outstanding matters should be dealt with.

**ARTICLE 5**

Any dispute in the interpretation or application of this Memorandum of Understanding will be resolved by consultations between the NOWPAP Members.

The foregoing represents the understanding reached between the NOWPAP Members.

This Memorandum of Understanding and the Plan do not create among NOWPAP Members any legally binding obligations.

海洋政策研究 特別号

2012年12月発行

発行 海洋政策研究財団（財団法人シップ・アンド・オーシャン財団）

〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-4-10 虎ノ門35森ビル  
TEL 03-5404-6828 FAX 03-5404-6800

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。

ISSN 1880-0017

本書は、ポートルースの交付金による日本財団の助成を受けて海洋政策研究財団が発行したものです。

# Ocean Policy Studies

Special Issue 2012

## 避難船舶の避難港への受け入れに関する総合的研究 Places of Refuge : Legal and Political Challenges

序文 .....	1
はじめに ―問題の所在― 東京大学大学院総合文化研究科 西村 弓 .....	3
第1章 船長と避難地 日本船長協会 赤塚 宏一 .....	5
第2章 国際法からみた避難水域問題 東京大学大学院総合文化研究科 西村 弓 .....	9
第3章 避難水域に係る補償問題について 東京大学公共政策大学院 長谷 知治 .....	19
第4章 船舶の避難水域をめぐる各国の動向 立教大学法学部 許 淑娟 .....	27
第5章 英国SOSREP制度について 海上保安大学校 山地 哲也 .....	39
むすびに代えて ―日本への示唆と今後の課題― 東京大学大学院総合文化研究科 西村 弓 .....	55
添付資料 .....	61