

外航海運における地域規制の問題

掲載誌・掲載年月：日本海事新聞 201812

日本海事センター 企画研究部

主任研究員 森本 清二郎

【ポイント】

- 近年は環境分野で欧米諸国による地域規制が目立つ
- 地域規制は海運業に悪影響かつ法的問題を引き起こし得る
- 国際基準の統一の実施に向けた共通理解の促進が重要

1. はじめに

外航海運における安全・環境規制は、国際海事機関（IMO）で策定された国際基準を旗国が自国船舶に適用し、ポートステートコントロール（PSC、寄港国検査）で補完する形で統一の実施が図られてきた。一方で、近年は寄港国が入港船舶に独自基準を適用する地域規制の事例が増えている。

今回は、こうした地域規制の事例や背景について概観するとともに、これら地域規制がもたらす影響や問題点、今後の課題について考察する。

2. 地域規制の事例

外航海運の安全・環境規制は、特に 1970 年代以降、IMO で策定した国際基準（SOLAS<海上人命安全>条約や MARPOL<海洋汚染防止>条約など）を基に、旗国または代行機関による船舶検査と証書発給を通じて要件順守を確保するとともに、寄港国に認められた監督権限の下で実施する入港船舶の PSC によって補完する形で統一の実施が図られてきた。

従前は、専ら旗国に規制実施が委ねられてきたが、67 年のトリー・キャニオン号事故の発生や便宜置籍制度によるサブスタンダード船（国際基準に適合していない船舶）の増加を背景に、寄港国の監督権限を認める規定が SOLAS、MARPOL、STCW 条約（船員の訓練・資格証明・当直の基準に関する国際条約）などで導入され、82 年採択の国連海洋法条約（UNCLOS）でも沿岸国と寄港国に一定の管轄権行使を認める規定が導入された。

その後、欧州では PSC を有効に実施するための覚書（パリ MOU）が交わされ、アジアやアフリカなど他地域でも PSC に係る地域協力体制が敷かれている。

このように国際基準の統一の実施が図られる一方で、特に 90 年代以降、寄港国が国際基準に先駆けて、あるいは国際基準とは異なる独自基準を入港船舶に適用する地域規制（表 1 参照）の事例が増えている。

米国では 89 年のエクソン・バルディーズ号事故を受け、90 年 8 月にタンカーの二重船殻（ダブルハル）化を強制する米国油濁法（OPA 90）を施行。その後、92 年 3 月に IMO でダブルハル化を強制する MARPOL 付属書 I 改正案が採択されたが、シングルハルの退出（フェーズアウト）期限や技術要件など OPA 90 との違いが残り、米国は MARPOL 規則からのオプトアウト（適用免除）を選択している。

EU（欧州連合）では 99 年のエリカ号事故を受け、シングルハルのフェーズアウト前倒しを求める声が高まり、IMO での議論の結果、EU の主張を取り入れた MARPOL 付属書 I 改正案が 01 年 4 月に採

択。当該 MARPOL 規則を実施する EU 規則 417/2002 は 02 年 2 月に採択され、いずれも 02 年 9 月に発効した。

一方、02 年のプレスティージ号事故後は、EU でシングルハルのフェーズアウトのさらなる前倒しやシングルハルでの重質油輸送禁止などを求める声が高まり、これらを実施する EU 規則 1726/2003 が国際基準に先行する形で 03 年 10 月に施行。IMO では 03 年 12 月に同様の規則を導入する MARPOL 付属書 I 改正案が採択されたが、発効は 05 年 4 月と EU 規則から 18 カ月遅れる形となった。

SO_x（硫黄酸化物）排出削減では、97 年に指定海域（ECA）とその他の一般海域で異なる規制値を設ける MARPOL 付属書 VI が採択され、08 年に両海域の規制値をそれぞれ段階的に強化する MARPOL 付属書 VI 改正案が採択された。

EU では、これら MARPOL 規則の実施に加え、定期旅客船と港内停泊中の船舶に対する上乗せ規制を導入し、一般海域での 0.5%規制については、適用開始年に関する IMO での決定に関係なく 20 年から排他的経済水域（EEZ）の内側で適用を開始する EU 指令を採択している。

また、中国や台湾などは自国水域内で厳格な規制値を先行的に適用する独自規制を導入し、シンガポールなどは MARPOL 規則で認められるスクラバー（排ガス浄化装置）の排水に係る独自規制を導入している。

このように SO_x 規制では、国際基準の中で特定海域の規制値を差別化する一方、国際基準とは異なる地域規制も導入されている。

バラスト水管理では、04 年にバラスト水管理条約（BWM 条約）が採択されたが、米国では自国水域内を航行する船舶について米国沿岸警備隊（USCG）が型式承認したバラスト水処理装置の搭載を強制する米国バラスト水管理規則（BWDS）を 12 年 6 月に施行。当該規則は、BWM と比べてバラスト水に含まれる水生生物の殺滅度合いなど要件が厳しく設定されている。

船舶の解撤（シップリサイクル）では、09 年にシップリサイクル条約が採択されたが、EU は 13 年 12 月に EU 規則 1257/2013 を施行。当該規則では、EU 籍船の解撤が義務付けられる解撤ヤードに対し、有効な排水システムを備えた非浸透性の床でだけ有害物質を処理する要件を課すなど条約を一部上回る要件が定められている。

温室効果ガス（GHG）関係では、IMO で燃料消費実績報告制度の議論が進められる中、15 年 7 月に EU 規則 2015/757（EU-MRV）が国際基準に先行する形で施行。IMO では 16 年に同制度を導入する MARPOL 付属書 VI 改正案が採択されたが、MARPOL 規則の適用開始は EU 規則より 1 年遅く、さらに報告対象となるデータの項目や取り扱い、検証基準などで違いが残る。

EU は次の段階として経済的手法を導入する構えであり、同手法として域内排出権取引制度（EU-ETS）を海運に適用する可能性がある。

このように、近年は大規模なタンカー事故が減少する中、油濁以外の各種環境規制が導入されており、これら環境分野で欧米諸国を中心に地域規制の事例が多く見られる。また、安全や保安、船員労働など環境以外の分野でも地域規制の事例が見られる。

これら地域規制が導入される背景には油濁事故や汚染物質の排出、水生生物の移動などに伴う自国水域内の汚染防止や生態系保護といった目的があると考えられる一方で、国際基準の策定を主導し、あるいは自国産業の競争優位を確保するために地域規制を導入する場合もあり得るとの指摘がある。

3. 地域規制の問題点

(1) 海運業への影響

地域規制は、条約の批准促進や国際基準の後押しにつながり得るとの評価がある一方、ダブルスタンダードにより不要な負担が強えられるなど、海運業への影響が懸念される。

例えば、プレステージ号事故後にシングルハルのフェーズアウト前倒しを決めた EU 規則について、当時の IMO 事務局長は、国際基準を上回る地域規制の一方的適用は外航海運にとって有害であり、回避されるべきだと指摘している。

バラスト関係では、16年9月に BWM の発効要件が満たされた後、バラスト水処理装置の搭載が必要となったが、16年12月まで米国規則に対応する USCG 承認装置が存在せず、米国寄港船舶の船主にとっては装置選定が困難となる状況が続いた。

その後、USCG 承認取得メーカーは順次増加（18年11月時点で11社）していったが、搭載工事に必要なヤードが不足する事態が懸念され、また、米国規則上、経過措置として認められる代替装置（AMS）を既に搭載した船舶が事後的に装置積み替えを要求されるのではないかと懸念も残る。

EU シップリサイクル規則については、シップリサイクル条約の批准促進や解撤ヤードの改善に寄与するとの評価がある一方で、主要解撤国であるインドなどで一般的なビーチング方式を採用する解撤ヤードが EU の承認を得られない可能性があり、これらヤードを排除した EU 承認ヤードがデファクトスタンダードとなれば、世界的に解撤能力が不足し、円滑な解撤が阻害されるとの懸念がある。

EU-MRV については、MARPOL 規則と異なるデータ項目が含まれる点、過度に複雑な検証方法が要求される点、商売上機微な情報とされる個船のデータを公表するという、IMO の議論で否決された仕組みを導入している点が問題視されている。

また、EU-ETS を海運に適用する案については、多くの船を EU 以外の国の港に迂回させるなど、市場歪曲をもたらすのではないかと懸念がある。

こうした実務的影響に加え、地域規制の先行的導入は実効的な国際基準の策定に向けた IMO での議論そのものに悪影響との指摘もある。

例えば国際海運会議所（ICS）は、IMO での議論が続く中での EU-MRV 施行は、EU の制度を既成事実化させる取組みと受け取られる恐れがあると指摘。また、EU-ETS が海運に適用されれば、IMO での議論が分裂し、中国や他のアジア諸国との貿易紛争を招く恐れがあると指摘する。

IMO 事務局長も、EU-ETS の一方的適用は IMO での議論に深刻な影響を及ぼす恐れがあると指摘している。

日本を含む各国政府と業界団体は、地域規制を国際基準に整合させるべく様々な働き掛けを行っており、影響回避に向けた調整をいかに図るかが重要な課題となっている。

(2) 国際法上の問題

前述のように、地域規制は通常、自国水域内での汚染防止などを目的としたものであるが、中には公海など自国水域外にまで規制の効果が及ぶものもあり、国際法上は、かかる域外適用の適法性が問題となり得る。

UNCLOS によれば、沿岸国は自国水域（領海と EEZ）内での汚染防止などのために一定範囲内で管轄権行使が認められるが、同水域内での外国船舶の設計・構造・配乗・設備（CDEM）に係る規制は、

国際基準を適用する場合にだけ認められる（表 2 参照）。

一方で、入港船舶が自国水域外で行った排出に対する寄港国管轄権の行使については、当該排出が国際基準に違反する場合にだけ認められる（218 条 1 項）。

このため、入港船舶の域外での排出などに対する独自規制は、公海の航行の自由（87 条 1 項）や旗国の排他的管轄権（92 条 1 項）と抵触する可能性がある。EU が EU-ETS を国際航空に適用しようとした際、米国航空業界は公海上での排出への適用は違法と訴えたが、海運においても同様の問題が起こり得る。

他方で、UNCLOS では寄港国による入港要件の設定と違反防止措置を広く認める規定（25 条 2 項・211 条 3 項）が存在することなどを根拠に、近年は寄港国管轄権を広く捉える学説が展開されている。

これら学説によれば、外国船舶の CDEM など「船舶の状態」に係る規制の域外適用は、あくまでも自国港湾内での管轄権行使の結果として生じるものであり、許容される。

一方で、排出などの運航面に係る規制は自国との連関を欠く域外適用は認められないが、もともと寄港国は外国船舶の入港を規制する権限を持つため、入港拒否など執行の態様を限定すれば域外での排出などを含む独自規制は可能とされる。

さらに、入港船舶に域外での排出などの運航情報の報告を求める独自規制も、域外での運航そのものを規制する措置ではないとの理解の下、域内管轄権の行使として許容されると解釈される。

寄港国による独自規制の域外適用を巡っては、権利の乱用や関係国の利益の比較衡量など条約と一般国際法上の原則に照らした評価が必要となり、関連する国家実行や判例などさらなる検証を要するが、欧州では GHG 問題を「人類の共通懸念」と位置づけ、国際公益の観点から GHG 独自規制を擁護する学説もあり、こうした学問的な検討動向も注目する必要があると考えられる。

4. 今後の課題

本稿で見た環境規制に関して言えば、国または地域ごとに自然環境や生態系あるいは問題意識が異なるため、場合によっては独自規制が必要となる状況もあり得ると考えられる。しかし、近年は海運の地域規制が正当な根拠なく導入される傾向があるとの指摘もあり、そうした合理的・科学的な根拠を欠く独自規制や、海運業に不要な負担を強いる規制を回避すべく働き掛けることが重要といえる。

特に GHG などグローバルな問題に対応する上では、実効性の観点からも国際基準の統一の実施が必要となる。また、これまで海運分野のルール・メイキングを担ってきた IMO の信頼性確保、安定的な海上輸送の実現、そして海上貿易の発展という観点からも、国際基準の統一の実施に向けた共通理解の促進が重要と考えられる。

特に IMO での GHG 対策は、EU による地域規制のプレッシャーや原則論を巡る先進国と途上国間の対立など、海運実務や船舶に係る技術的な問題を越えた政治的対立が浮き彫りとなる問題となっており、海運業界の声を政策決定者に届ける取り組みがますます重要になると考えられる。

表1 地域規制の事例

規制内容	地域規制	国際基準
タンカーのダブルハル化	米国 OPA 90(90年8月施行)	改正 MARPOL 付属書 I(92年3月採択、93年7月発効)
シングルハルタンカーのフェーズアウト	EU 規則 1726/2003(03年10月施行)	改正 MARPOL 付属書 I(03年12月採択、05年4月発効)
SOx 排出削減	EU 指令 2005/33/EC(05年8月発効) EU 指令 2012/33/EU(12年12月発効)	MARPOL 付属書 VI(97年9月採択、05年5月発効) 改正 MARPOL 付属書 VI(08年10月採択、10年7月発効)
バラスト水管理	米国 BWDS(12年6月施行)	BWM(04年2月採択、17年9月発効)
シップリサイクル	EU 規則 1257/2013(13年12月施行)	シップリサイクル条約(09年5月採択、未発効)
燃料消費実績報告	EU 規則 2015/757(15年7月施行)	改正 MARPOL 付属書 VI(16年10月採択、18年2月発効)

表2 UNCLOS における沿岸国・寄港国管轄権等に関する規定

港	領海	EEZ	公海
入港要件の設定(211条3項) 入港要件の違反防止措置(25条2項) EEZの外で生じた国際基準に違反する排出 に対する措置(218条1項)	沿岸国による法令の 制定(21条1項)	沿岸国による国際基準 に適合する法令の制定 (211条5項)	航行の自由(87条1項) 旗国の排他的管轄権(92条1項)
領海・EEZでの法令違反に対する措置(220 条1項)	沿岸国による外国船舶の CDEM に係る法令制 定は国際基準を実施する場合のみ(21条2項・ 211条6項)		