

油流出と補償制度

Herry Lawford

Chairman

Thomas Miller (Asia Pacific) Ltd.

1. 序文

私は「油流出と補償制度」という題でお話しをするようにとの要請を受けました。この問題は、ごく一般的に見えるかも知れませんが、実はこのなかに国際的石油補償制度の核心に触れる事柄が含まれているのです。歴史を振り返って見ますと、トリー・キャニオン、アモコ・カディス、エクソン・ヴァルデス、そして今日のエリカと言うような重大な石油流出事故を通じて、民事責任条約や基金条約が創設され、発展してきたことが理解されます。

そもそもの始まりとなったのが 1967 年のトリー・キャニオン事故でした。これは汚染事故としては最初のものではありませんでしたが、規模と影響の両面から、当時としては最も重大な石油流出事故でした。同事故により、油の海上輸送から生じる汚染被害が如何に大きなものであるかが理解されるようになりました。また、この事故を通じて、立法府議員も国内法に現実とのギャップと曖昧さがあり、国際レベルでの法規が欠如していることを認識するようになり、究極的には、汚染者となる可能性のある企業に業界が内蔵しているリスクを知らしめるようになりました。

各国政府は IMO (旧 IMCO) に参集し、二つの条約を採択しました。即ち、1969 年の民事責任条約と 1971 年の基金条約です。関係業界も自らのイニシアティブで TOVALOP と CRISTAL という二つの制度を自発的に設置しました。これらは基本的には民事責任条約や基金条約と同様の内容になっています。米国議会は民事責任条約に参加するかどうかを検討するなかで、1970 年に水質改善法 (後に連邦水質汚染管理法と呼ばれるようになった) を同国としては初の汚染防止法として施行しました。民事責任条約は 1975 年に、基金条約は 1978 年にそれぞれ発効しました。

これら二つの条約が発効した直後の 1978 年にアモコ・カディス事故が、さらに 1980 年にタニオ事故が発生し、これによって制度が公正であるかどうか疑問が投げかけられ、これら二つの条約が定める補償限度は大きな石油流出事故の被害には充分でなく、条約加盟国にとってすら役割を果たしていないことが明らかになりました。

そこで、締結間もない条約を修正する必要があるのではないかとの考えが出てきました。当初の条約を改定する作業は 1979 年に始まり、1984 年に IMO 外交会議で 2 つの議定書が採択されることによって完了しました。しかし、これら 1984 年議定書の発効は、米国が批准

するであろうとの楽観論に基づいていました。不幸なことに、1989年のエクソン・ヴァルデス事故が発生すると、米国議会は議定書を批准することなく OPA 90 を公布しました。

1992年にIMOは善後策を協議するために外交会議を再度招集し、1992年議定書に調印しました。1992年議定書は1984年議定書の条項の大部分を継承しましたが、発効条項が修正され、IOPC基金への拠出負担が多くなり過ぎる日本を公正に扱うために負担の上限額が設定されました。

1992年議定書は1996年5月30日に発効しました。1999年12月31日現在、54カ国が新民事責任条約の加盟国となっており（全世界のトン数の79.02%を占める）、そのうち50カ国が新基金条約に加盟しています。69カ国は依然として旧民事責任条約に加盟しており（全世界のトン数の38.65%を占める）、そのうち45カ国は旧基金条約加盟国になっています。

2. 当初の国際油流出補償制度：1969年民事責任条約と1971年基金条約

民事責任条約（CLC）は油汚染に対する船主の責任を規定し、基金条約（FC）は船主による補償を補う目的で加盟国の石油会社からの資金で油流出補償資金を創設します。CLC加盟国だけが基金条約に加盟することができます。これら二つの条約が国際的油流出汚染補償制度の核となっています。

A. 1969年民事責任条約

トリー・キャニオン事故がきっかけとなって成立した1969年民事責任条約は詳細かつ正確な表現を持ったものです。この条約が適用されるためには、汚染による被害が実際に持続性油をバルク荷物として運搬中の船から流れ出た油によって引き起こされたことが条件となります。汚染被害は民事責任条約加盟国の領土または領海で発生したものであることも条件です。条約の適用の範囲を決定するにあたって、タンカーの船籍は関係ありません。さらに、決定的な要素はどこで被害が発生したかであって、どこで事故が発生したかは重要ではありません。事故が公海上で起きても、加盟国の領海で汚染被害が発生すれば条約が適用されることは十分に考えられます。領海内での汚染被害を防止または最小限にするための措置が講じられた場合には、たとえそのような措置が領海外でとられたとしても、それに要した費用は条約の対象となります。しかし、民事責任条約がカバーするのは、油が実際に流出してからとられた防止措置のコストだけです。

a) 責任者

汚染の被害者が責任者を特定するのを容易にするために、民事責任条約では船主に責任を課しています。船主が誰であるかの判定は行政上の証拠に基づいており、船の所有者として登録されている一人または複数の人間、あるいは、登録されていない場合には船を所有する一人または複数の人間となります。

民事責任条約のもとでは、船主は汚染被害に関してのみ責任を負います。しかし、同条約のもとであるか否かに関わらず、船主の従業員またはエージェントに対して汚染被害の補償を請求することはできません。

b) 無過失責任

民事責任条約のもとでの船主の責任は、一般的に「厳格に」解釈され、無過失責任とされています。過失の有無に関わりなく責任が追及されます。つまり、船主の所有する船が持続性油を運搬していて、油が流出し、汚染被害を発生させたという事実だけで責任が課せられるのです。民事責任条約のもとで訴訟を起こす被害者は、当該事故の汚染によって被害を被ったということだけを証明すれば済むのです。無過失責任から逃れるためには、船主は汚染事故の原因が、条約の特定する免責条件の一つであったことを証明しなければなりません。これらの免責条件とは戦争行為、不可抗力、第三者による破壊活動、および政府の過失です。

c) 責任の限度

責任の厳格さとバランスを保つために、船主に過失または事前の知識がなかった場合には、条約では責任を限定する権利を与えています。汚染被害がそのような過失の結果として発生したものでない場合には、船主は自らの責任をトン当たり 133 SDR (特別引出権) または総額 1,400 万 SDR のいずれか低い方に限定することができます。

船主がこのような限定の権利を持っている場合には、汚染が発生し汚染被害への補償が請求された民事責任条約加盟国の管轄裁判所に限定基金を設置しなければなりません。限定基金を設置することにより、船主のその他の資産が保護され、没収の対象となる可能性のあるその他の船に関する義務も免除されます。しかし、このような保護は条約加盟国においてのみ効力を持つものです。タンカーが加盟国と非加盟国の両方で汚染被害を起こした場合には、非加盟国により没収される船主の資産は民事責任条約限定基金の設置によっても保護されません。

d) 強制保険と保険業者への直接請求

民事責任条約のもとでは、2,000 トン以上の持続性油をバルク貨物として運搬する船には条約のもとで責任をカバーする強制保険をかけることが義務づけられています。この保険は伝統的に P&I Clubs が引き受けています。保険がかけてあるとの証明を船が登録されている国の関係当局に提出することにより、船主は民事責任条約証明書の交付を受けます。この書類は、かけられている保険が有効なものであり、条約上の義務を果たしている旨を証明します。保険を引き受けることにより、P&I Clubs は民事責任条約のもとでの汚染被害補償請求を直接受ける立場になります。

e) 司法権の問題

条約のもとでは誰でも提訴することができます。

民事責任条約のもとでは、損害が発生した日から3年以内に訴訟が起こされないと、補償請求権は消滅します。しかし、損害の原因となった事件発生の日から6年を経過すると、一切の訴訟が起こせなくなります。

ある船が幾つかの条約締結国で汚染被害が発生させた場合には、これら全ての国の裁判所が条約のもとでの責任について判断を下す権限を持ちます。しかし、限定基金が設置された国の裁判所だけが資金の分配を決定する権限を持ちます。

B. 1971年基金条約

船からの油流出によって汚染被害が発生した場合には、民事責任条約では船主の責任が追求されますから、油の海上輸送により利益を得るもう一方の当事者である石油業界にも補償の一部を負担させる必要があると考えられるようになりました。その結果、石油業界も拠出する基金を設立するための第二の条約を締結しようということになりました。1971年に油汚染被害補償のための国際基金設立に関する国際条約が締結され、これが1969年民事責任条約を補完することになりました。

基金条約は「船」、「油」、「汚染被害」等に関して民事責任条約と同じ定義を使っていますので、基金条約は1969年民事責任条約と適用範囲は同じになっています。

a) 汚染被害に対する補償

1971年基金条約によって設立されたIOPC基金の第一の目的は、請求額が船主の責任限度を超えた場合、船主が免責になったために（即ち、不可抗力、第三者による破壊行為、政府の過失による）補償金の取得が不可能になった場合、あるいは船主に経済的義務を果す能力がない場合に、補償金を補足することです。

1971年IOPC基金から支出される補償金の額は、1件の事故につき6,000万SDRを超えないことになっています。この金額には1969年民事責任条約のもとで船主が支払った補償金も含まれます。

b) 船主への免責

1969年民事責任条約が採択された時には、同条約が規定している船主の責任は、1957年限定条約と比べて負担が大きすぎると考えられていました。そこで、民事責任条約での責任の一部を油貨物基金が肩代わりすることにより、船主の負担を軽減する必要があると考えられました。具体的には船のトン数1トンにつき100SDRから133SDRの間、または833万3,000SDRから1,400万SDRの間でした。これがIOPC基金の第二の機能となりました。ただし、この機能は1992年基金条約により廃止されました。

IOPC基金が船主への免責義務から逃れるには二つの条件があります。即ち、a) 船主の意図的違法行為があった場合と、b) 船が特定の国際条約に定められて規定を遵守しなかった場合です。

c) IOPC基金への拠出

IOPC基金に拠出するのは、締結国内で暦年に15万トン以上の拠出油（基金による補償を受け取る範疇の石油）を受け取った全ての人です。

d) 船主の限定基金とIOPC基金の配分

IOPC基金と船主の限定基金は請求者に比例配分されます。このことは、理論的には、容認される請求額の合計が確認されるまでは基金は配分されないことを意味します。基金の配分後に汚染被害補償が支払われる場合には、裁判所は請求者のために十分な資金を別途準備します。

請求総額が民事責任条約と基金条約が定める補償総額を超える場合には、請求者に支払われる補償額は比例して削減されます。こうした事態になる危険がある場合には、容認された請求額の一定の割合だけが支払われることで、全ての請求者を平等に処遇することになります。

汚染被害補償金を支払った人は、補償を受けた人が両条約のもとで享受したであろう権利を代位弁済として取得しますが、この代位弁済は国内法で認められていることが条件となります。例えば、政府が清掃業者に支払いを行った場合には、政府は代位弁済によって限定基金と IOPC 基金にアクセスすることができます。しかし、この代位弁済による請求は「適切な」防止措置を講じたかどうかの判断によって決定されます。

3 . 改訂された油汚染補償制度：1992 年民事責任条約と基金条約

ここでは当初の条約との比較において 1992 年の両条約の特性を述べるに止めます。それ以外の部分に関しては、新条約は旧条約をそのままコピーしたものです。

「アモコ・カディス」¹⁾、「タニオ」²⁾、「オリンピック・ブレーバリ」などの事故から当初の条約が直面した問題、即ち、適用範囲が狭くて不明確だったこと、責任と補償の限度が不十分だったこと、責任の経路が不十分だったこと、に直面したことから 1992 年民事責任条約と基金条約の改訂が行われました。一つ一つについてご説明します。

a) 適用範囲に関する改訂

(1) 当初の 1969 年と 1971 年の条約では油が実際に流出した後でとられた防止措置のコストだけをカバーしたのに対して、1992 年条約では流出が起きる以前にとられた「予防措置」のコストもカバーします。この新しい文言によって、政府も船主も危険な状態では汚染を防止しないしは最小限にするための積極的措置を講じることが奨励されます。従って、新条約のもとでは、流出が始まる前に取られた海難救助活動も、汚染被害を防止する目的であるならば、カバーされることとなります。

(2) 旧条約では荷を積んだタンカーからの流出だけをカバーしたのに対して、新条約では荷を積んでいないタンカーからのバンカー・オイルの流出による汚染被害も対象となります。船が実際に油を運搬している時またはそうした運搬のための航海全体に対して、混載船からの流出もカバーされます。

(3) 新条約では、環境破壊の項に「破壊された環境を復元するためのコスト」として請求の回収を制限することで、汚染被害の定義を明確にしています。

(4) 最後に、新条約の地理的適用範囲は、従来の領海から排他的経済水域へと拡大されました。

b) 船主の責任限度と限定権に関する改訂

民事責任条約では、5,000 トン以下の船の責任限度が、従来の限定トン当たり 133 SDR から一律 300 万 SDR に引き上げられました。そして、新民事責任条約のもとでの上限も 1,400 万 SDR から 5,970 万 SDR に変更されています。新基金条約については、最高補償額が 6,000 万 SDR から 1 億 3,500 万 SDR に引き上げられ、これには新民事責任条約のもとでの船主による支払いが含まれます。

こうして責任限度が大幅に上昇する中で、船主に限定権があるかどうかの判断が「船主の実際の過失または関知」から「船主の意図的違法行為」(条約の正確な表現によれば、「彼の個人的行動または怠慢で、かかる損害を発生させる意図を持って行なわれたもの、またはかかる損害がおそらく発生するであろうと知りつつ無謀に行なわれたもの」と改訂されています。この改訂によって 1976 年限定条約の判断基準と一致することになり、船主の限定権が強められ、訴訟が少なくなると思われます。

c) 責任の経路に関する改訂

1992 年民事責任条約では、条約の枠内または枠外で汚染責任から保護される人の範囲が拡大され、船主のエージェントに加えてマネージャー、オペレーター、用船主、海難救助者、清掃業者それにパイロットも含まれるようになりました。但し、意図的違法行為によって被害を発生させた場合は保護が適用されません。従って、汚染責任は限られた経路を通じて船主だけが負担することになります。しかし、船主は、汚染に責任のある相手なら誰に対しても遡求訴訟を起こすことができます。こうした責任経路を作った目的は、条約の枠内外を問わず、責任の限定と油汚染に対する補償を有効かつ現実的なものにすることです。

責任経路が改善されたもう一つの理由は、用船主(たいていの場合、石油会社で IOPC 基金への拠出者)が条約で保護されていないと、IOPC に拠出したうえに、国内法によって民事責任条約の枠外で責任を問われるという、1 回の汚染で 2 度も支払いを行わなければならないかもしれないからです。責任経路条項は、意図的違法行為によって汚染被害が発生した場合を除いて、どのような法制度のもとでも用船主を油汚染責任から保護することになるでしょう。

保険の面から考えると、経路が効率的であればあるほど一定の市場能力のなかでの保険の利用が改善されます。その理由は船主の責任のためには一つの基金だけを留保すればよいことになるからです。

結論として、新条約では特に小型の船の場合に船主の責任が大幅に拡大されたため（具体的には、1,000 トンの船の場合には上限が 13 万 3,000 SDR から 300 万 SDR に上がった）、小規模から中規模の流出では、請求額は船主の限定基金で賄えるために、IOPC 基金を使う必要がなくなるでしょう。過去の経験に基づけば、1992 年民事責任条約と基金条約の最大限度額、即ち 1 億 3,500 万 SDR は大規模な流出事故の大部分をカバーするのに充分だろうと思われま

4 . 結論 - 将来への展望

タンカー

1996 年以来、タンカーについて古い制度と新しい CLC による制度がそれぞれ独立して存在しています。過渡期に比べるとこの条約の適用は明快になりましたが、同時に船主への潜在的責任負担や 1971 基金または 1992 基金に拠出している石油会社の補償負担は以前より重くなっています。

反面、船主側から見れば、汚染が旧 CLC 加盟国と新 CLC 加盟国の二カ国に及んだ場合には、船主は二つの CLC のもとで責任を問われ、二つの有限基金を設定しなければなりません。一方、石油会社の見方からすれば、IOPC 基金が二つも存在することは面倒なことです。IOPC 基金は相互助扶制度ですから、参加者が多いほど個々の拠出金は少なくて済むわけです。二つの基金が別々に存在するということは、参加者と拠出金とを分割しているのと同じです。

このことから、単一の制度を作ることは船主にとっても石油会社にとっても望ましいことだと言えます。損害補償の請求側からすれば、補償額を高く設定した新条約は歓迎するところです。従って、全世界（米国以外）が改訂された新補償制度に加わることが望まれています。

過去 15 年間の進展によって、多くの国々が新しい制度に移行しつつありますが、たいへん残念なことにここ日本で起こったナホトカ号流出事故や、フランス沿岸沖での今年のクリスマスのエリカ号流出事故は、油汚染に対する責任制度が充分であるかについて疑問を投げかけています。

ナホトカ号の流出事故の場合、共同補償請求局には、総額3億1000万ドル（350億円）以上にのぼる、450件以上の損害補償請求が寄せられました。補償請求には、海上災害防止センターと、地方自治体、そして汚染によって発電所が危機にさらされた電力会社によって計画、実施された除去および予防手段の費用が含まれています。また、多くの観光業者から海岸リゾート事業に関する収入損失補償請求のほか、漁業および養殖業者からの補償請求もありました。補償請求が審査され、1971および1992両基金の理事は現在まで、254件の補償請求に対して60%相当の総額約8600万ドル（96億円）の補償金を暫定的に支払いました。現在の為替交換レートでは、審査後に承認された補償額は2億5000万ドルとなります。これは、条約が設定している上限の1億8600万ドル（1億3500万SDR）の補償額を大幅に超えています。

エリカ号の事故の場合、損害額が1992年基金の上限を超えるかどうか明らかではありません。用船主のトタル・フィナ（Total Fina）社は、油除去と清掃費用として7億フランス・フラン（約1億800万ドル）を自発的に負担することを公表しており、トタル・フィナ社とフランス政府は、IOPC基金に対する請求を、他の第三者に対する補償額を減らさない程度に留めることを言明しています。相当額の観光および漁業の損害が予想されますが、補償請求総額が92年基金に基づく補償額、つまり1億3500万SDRを超えるかどうか判断するには時期早尚です。

しかし、これらの2つの事故は、補償制度の限度額が適切かどうかといった点に対して政府に認識を促す油流出事故の例です。

新しい条約は1996年に発効されたばかりですが、その内容の大半が15年前の1984年に最終的なものにされました。その時以来、全般的な通貨インフレーション、清掃費用の増大、汚染問題に対する世間の意識の高まり、これらのすべてが、油流出事故に対するコストの増大を招きました。しかしこの事実にもかかわらず、この制度は非常によく機能し、実際に補償上限額は、ほとんどすべての流出事故の補償に十分なものであることが証明されています。したがって、ナホトカ号およびエリカ号の事故は非常に例外的なものですが、検討中の補償制度の限度額維持の必要性について注目を集めています。

1992年条約は、締約国の4分の1の要求によって、新しい限度を提案することができ、締約国の3分の2が承認すれば導入できると規定しています。条約では、金額の増加に制限がかけられています。すなわち、1992年の限度額に対する年率6%増というものです。これは1993年1月15日から複利ベースで計算され、既存の1992年限度額の3倍を上限としています。この式によって計算された2000年までの増加額は、全体的な限度額を約1億8600万ドルから約2億7900万ドルに増加させることとなります。

エリカ号流出の政治的な側面も、補償制度についてその他の問題を提起しました。上記のように、この事故による財政的負担は、用船主である石油会社のトタル・フィナによる除去および清掃費用の自発的な拠出によってある程度軽減されます。一部のヨーロッパの論者は、用船主がすべての事故において責任を持つべきであり、そのため、用船主の責任に新たな要素を加えるよう、つまり質の劣った船舶を石油会社がチャーターしないようにするため、補償制度を修正すべきだと示唆しています。しかしこの考えには議論の余地があります。第一に、大規模事故は質の劣った船舶を利用した結果として、つねに生じているものではありません（たとえばアモコ・カディズ号は新造船でした）。第二に、すでに石油会社は IOPC 基金を通じて大規模流出事故に際して多額の費用を拠出しています。

それとは逆に、一部の論者は、ナホトカ号およびエリカ号などの事故の場合、船主の拠出額が補償総額のわずかな割合（10%以下）しか占めていないため、石油会社の負担を現在よりも少なくし、船主の負担を増やすべきだと示唆しています。しかし、前段で述べたように、1992 年条約に基づく船主の拠出の大幅な増大によって、1992 CLC 諸国におけるほとんどの事故において、船主が基金にまったく頼ることなく補償金の 100%を提供する結果となっています。このことを考えると、既存の制度ですでに、船舶を持つ者からの拠出と、油を運ぶために船舶をチャーターする者からの拠出との間の適切なバランスが保たれていることが分かります。

タンカー以外の船舶

本文の題名が示すように、タンカーからの流出に関する補償制度は、流出事故そのものを取り組んだ経験から形成され、損害補償請求者に何らかの救済措置を与えています。しかし補償請求者から見れば、タンカーの積み荷によって汚染された海岸や海苔床と、座礁したバラ積み貨物船や衝突して穴の開いたコンテナ船から流出した燃料油によって汚染された海岸や海苔床との間に大きな違いはありません。そのため、環境問題の重要性が高まっている折から、CLC のそれと同様にモデル化された燃料油流出に対処する責任と補償制度に政府が関心を持つことは驚くことではありません

この目的に関する条約の条文は、すでにかなり進んだ草案の段階に達しており、今年 2000 年の間に、IMO 法律委員会が文言の最終化作業に進むでしょう。

提案されている条約の現在のバージョンは、以下のような主な特徴を持っています。

それは、「あらゆる種類」の海上航行船舶に適用されます。汚染被害に関して、CLC 92 のそれに従った定義では、「石油」という言葉は船舶の運航または推進に用いられる石油を指し

ています。「船主」は選ばれた責任当事者で、CLC と同様に補償請求は船主に回されます。しかし、CLC の場合と異なり、「船主」の定義には、登録された所有者、裸用船者、管理者、船舶運航者などが含まれます。そのため、チャネリング（対象を絞ること）は実際には効果的には実行されません。この定義に入る人々は、CLC と同様に限られた抗弁しかできず、厳密に責任があり、その責任は共同および単独です。

これまでの責任条約の制定においては、厳格な責任が一般的に限度の権利によってバランスが保たれていたため、過失のない場合に責任が科される範囲は無限ではなく、何らかの限界があります。現在の燃料油条約草案では、条約が国内および国際制度に基づく責任を制限する船主の権利に影響を与えないことを明確にする文言によって、ある種のバランスをとろうとしています。しかしこのことは、船主が厳格な責任をとることと引き替えに、上限という権利を享受することを保証するものではありません。また国が、法的な上限を設けないでおきながら、燃料油条約を締結することを妨げるものでもありません。最後に、燃料油条約草案は、1976 年の LLMC に対する 1996 年の議定書に基づく制限と同等の額の強制保険に登録船主が加入すること（条約の「船主」の定義に入らない他の当事者には適用されないが）を提案している CLC のモデルに従っています。補償請求者には、保険者に対する直接請求権が与えられます。

燃料油条約が草案どおりの結果になれば、船舶からの油汚染に対する責任および補償の確立された、包括的な国際制度に残された最後のギャップを埋めることとなります。あらゆる種類の船舶に影響を及ぼし、条約によって初めて生み出された汚染責任を付保する強制保険に加入する必要があるため、この条約によってもたらされる変化は広範な影響を持ちます。