

国際海事機関(IMO):その歴史と役割・機能(前編)

掲載誌・掲載年月:日本海事新聞 202502

日本海事センター 企画研究部

上席研究員 野村 撰雄

専門調査員 北島 佑樹

1. はじめに

海事関係者の間で交わされる会話では、国際海事機関(IMO)の名前がしばしば登場する。すなわち、「IMO の条約でこのように定められています。」「目下 IMO ではこのような議論になっています。」などである。このことは、日本の海事関係者が IMO の動向に示される国際的な海事社会の課題と対応に常に目を配り、ときに主導していることの証左であり、同時に、IMO を当然の存在として捉えていることが見える。

ところで、先に米国第 47 代大統領に就任したドナルド・トランプ氏は、早々に世界保健機関(WHO)やパリ協定からの脱退を表明した。米国の単独行動主義的な言動も孤立主義的なそれも、歴史を振り返れば目新しいことではないが、かつて同国第 28 代大統領ウッドロウ・ウィルソン氏が史上初の本格的な国際機関たる国際連盟の設立を通して確立せしめた多国間主義が危ぶまれる時代に突入したことを我々は思い知らされた。

この機会に、世界の国々が共通の基準に従って共同で意思決定をし、共同行動をとることを旨とする多国間主義の価値について改めて思索にふけりつつ、そこに拠って立つ IMO について、改めてその歴史をたどり、その役割や機能を見通してみる。

2. IMO の歴史(表参照)

(1) 海運に関する国際的合意の機運

19 世紀後半、世界では帝国主義が台頭し、1869 年にスエズ運河が開通するなどして世界の貿易や交通が発達して国際的な繋がりが強まると、国際的に規格を統一するため国際電気通信連合(ITU、本部ジュネーヴ。1865 年に「万国電信連合」としてパリで設立。)や万国郵便連合(UPU、本部ベルン。1874 年設立。)などの国際機関が設立された。海運に関しては、海上安全に関する規則(スバルテル岬灯台の管理と維持に関する条約。1865 年採択)や海商法規則(1890 年ヨーク・アントワープ・ルールなど。)が国際的な合意を得たものの、国際機関の設立については 1889 年に米国ワシントン DC で開催された「国際海事会議」で設立提案が否決された。国際機関によって海運業界の活動が制約され、商業的利益が損なわれうると当時の海運国が懸念したためである。

このような状況を打ち破ったのは 1912 年のタイタニック号沈没事故であった。同事故は約 2,200 名の乗客・乗員のうち約 1,500 名が死亡する海運史上有数の大惨事であり、日本では「船舶ノ構造及人命救助設備ガ一般的ニ不完全ナルコト暴露セラルル」と評された(昭和 10 年 3 月 13 日枢

密院会議筆記)。同事故によって、それまで各国が独自に定めていた船舶の安全基準を国際的に統一する必要性が国際社会で認識され、1914年に海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)が作成された。同条約は、直後に勃発した第一次世界大戦のために未発効に終わったが、その後、技術的進歩を盛り込んで1929年に改正条約が採択された(1933年発効)。また、1914年時点では議論が先送りされた満載喫水線に関する規則が1930年に満載喫水船条約(LL条約)として採択された(1933年発効)。

(2) 政府間海事協議機関(IMCO)の誕生

第二次世界大戦の戦中・戦後、連合国は膨大な軍需物資・復興物資を海上輸送する必要に迫られた。そこで米国・英国は、1942年に二国間で海運の調整を図る委員会(CSAB)を立ち上げ、次いで1944年に他の連合国との調整を図るために連合海事局(UMA)を設置した。多数国間組織であるUMAは、ワシントンとロンドンの米英陸軍当局に置かれた執行部門から、各連合国が徴用・傭船した船舶の航路・貨物・運航・運賃・傭船料などを一元的に統制した。また、1945年に国際連合(国連)が設立されると、翌年、UMAは平時移行のために連合海事協議会(UMCC)に期限付きで改組された。それと同じくして、当時の臨時運輸通信委員会(TTCC)は1946年5月、国連・経済社会理事会に対し、他の輸送形態と同様に常設の国際機関を置いて、各種事項について定期的に協議することが望ましいとして政府間海事協議機関(IMCO:イムコ)の設立を提案した。

これを受けてUMCCは、1946年10月にIMCOを設立する条約案を作成した。各国はIMCO設立提案を踏まえ、IMCOの設立まで活動する暫定海事協議会(PMCC)を1947年に設置するとともに、1948年には、ジュネーブに英国や米国に加え、ラテンアメリカ諸国や欧州諸国、英国の旧植民地であるインドやパキスタン、エジプト、オーストラリアなど36か国が集まって国連海事会議を開催してIMCO設立条約を採択した。以上の経緯から、IMOの起源は連合国が設置した戦時国際組織であるUMAにあるとも言われる。

IMCO設立条約への加盟は、カナダ、米国、英国、オランダ以外の海運国ではなかなか進まず、その発効要件(少なくとも21か国が締約国となること。そのうち7か国はそれぞれ100万トンを超える登録船舶を有していること。)は、日本が1958年に加盟したことにより満たされ、同条約は発効した。採択から発効まで10年を要したのは、同条約がIMCOの目的として技術的事項に関する政府間の協力(1条(a))のみならず、差別的措置及び不必要な制限の除去の奨励(同(b))、さらに、「不公正な制限的慣行に関する事項の審議」(同(c))を含んでいたため、戦時中の海運統制など海運業界の利益を損なうことが繰り返されうるという警戒を招いたことにあるとされる。

この警戒感は、IMCO設立の提案当初から見られた。例えば、当時TTCCの委員であったレイフ・ホーグ氏(ノルウェーの海運会社創業者)は、海運業界は航空業界などとは異なり完全に民間産業なのであるから、戦中戦後に必要とされた国際的な船舶統制や管理は平時には不要であるとしてIMCO設立条約に反対を表明した。また、ノルウェーをはじめとする北欧諸国は、同条約の加盟に際して、IMCOにおいて海運業界に不利に働く可能性のある内容が検討された場合には脱

退すると表明した。ただ、実際に設立された IMCO では、理事会や当時唯一の委員会であった海上安全委員会 (MSC) の議席が海運国に偏った配分となったため、海運国の思惑が強く反映されたため、警戒されたような議論は IMCO では取り扱われなかった。

ちなみに IMCO 設立について日本国内では、日本が IMCO の理事会や海上安全委員会の構成国に選出されることは「ほぼ確実」であり、占領下で IMCO 設立条約の採択会議には参加できなかったものの、設立のタイミングで IMCO に参加することで「十分に日本の利益を擁護できる」と受け止められた (第 28 回国会参議院外務委員会議録第 2 号、昭和 33 年 2 月 11 日)。米国では、「我々は多くの基準を国民に求めているので、他の国々にも我々の基準にある程度近づかせ、平等な立場に立ちたい」(上院議会記録、1950 年 6 月 27 日)として、IMCO 加盟によってもたらされる利益が当時の分担金である 4,000 米ドル (現在の貨幣価値で約 50,000 米ドル) をはるかに上回るとの主張が国内で受け容れられた。

(3) IMCO の活動と国連

IMCO は独立した国際機関として設立されたが、設立翌年 (1959 年) に国連と協定を結び、国連憲章にいう「専門機関」(同憲章 57 条) となり、国連との協議や勧告を踏まえ、その活動が国連の経済社会理事会によって調整される立場となった (同憲章 58 条、63 条)。IMCO が海運国の加盟を得るために「技術的」かつ「勧告的」性格を堅持していた一方、国連では、植民地国の独立によって、海運同盟によるカルテルなどで自国の貿易及び商船隊が不利な扱いを受けていることに不満を覚える途上国が議席を増やしていった。そして国連は、1964 年に総会の補助機関として国際連合貿易開発会議 (UNCTAD) を設立すると、商船に関する利害の検討が IMCO から UNCTAD の海運委員会に移された。

UNCTAD は 1969 年に国際海運立法作業部会を設置し、海運同盟の独占を弱めるため、1974 年に定期船同盟憲章条約を採択し (1983 年発効)、1978 年には既存のヘーグ・ルールやヘーグ・ヴィスビー・ルールよりも荷主に有利な国連海上物品運送条約 (いわゆるハンブルク・ルール、1992 年発効) を採択した。海運国が商業的利益を維持するために IMCO の任務から取引慣行にかかる議論を排除した結果、海運国が少数派となる UNCTAD でそれが取り扱われ、UNCTAD での議論が高まるほどに IMCO は存在感を失っていった。

1960 年 SOLAS 及び 1960 年衝突規則の採択 (ともに 1965 年発効) にはこぎつけたものの、存亡すら危ぶまれた IMCO が再び国際社会での存在感を取り戻したきっかけは、1967 年 3 月 8 日に発生したトリーキャニオン号 (リベリア籍) の座礁事故であった。IMCO は、流出油によって甚大な被害を受けたイギリス・フランス両政府に促されて、同年に法律委員会を新設した。同委員会では、航路・船舶検査・SOLAS・ビルジ等の排出規制や船員資格の問題に加えて、新たに沿岸国が領海外で他国籍船による油濁事故の際に取りうる措置 (介入権) といった海洋法上の問題や、強制保険などの油濁事故による第三者賠償・補償スキームといった海事私法に関わる問題についても検討することとした。これは、今の油濁民事責任条約 (CLC) (1969 年採択、1975 年発効) や油濁基金条約 (FC) (1971 年採択、1978 年発効) に結びついただけでなく、それまで主に万国海法

会(CMI)が担っていた海事法の問題に IMCO が関与するという画期的な出来事であった。その後「船客とその手荷物に関するアテネ条約」(1974年採択、1987年発効)や海事債権責任制限条約(76LLMC。1971年採択、1986年発効)等、現代の国際海運において極めて重要な規則が次々に IMCO で採択された。

(4)IMCO の改称:IMO の誕生

サー・コリン・ゴード(1968年～1973年 IMCO 第4代事務局長)は、後にこのトリーキャニオン号座礁事故が IMCO にとって僥倖であったと述べたとされるように、IMCO は、国際社会で息を吹き返したものの、まだその存在が十分に大きいとは言えなかった。1973年に国連で検討が始められた海洋法条約(1982年採択、1994年発効)の条約案には、基準などを策定するための「権限のある国際機関」という文言を含んでいたが、これが IMCO を指すとは多くの国が理解しなかったほどである。

当時 IMCO は特に途上国にほとんど知られておらず、また、IMCO という名称に含まれている「政府間」や「協議」という単語が「権限のある国際機関」という印象と乖離していると考えられたことから、1975年に国際海事機関(IMO)に名称を変更する条約案が採択された(1982年発効)。ちなみに西ドイツ代表団の記録によると、IMO が「イモ」と発音されることを懸念して一時反対したが、当時の IMCO 事務局長が「アイエムオー」と呼ぶと確約したことを受けて、賛成に転じた国もあったという。

IMO の初代事務局長には、IMCO 初の途上国(インド)出身の事務局長であった C. P. スリバスタバ(任期 1974年～1989年)が就任した。IMO は、名称の変更に併せて内部構成も改変し、委員会の議席配分など「民主化」を図った。そして IMO は、次第に発展途上国の加盟を得て、名実ともに世界的な「国際機関」となり始めるが、新たな問題にも直面することになる。(後編に続く。)

表:IMCO 及び IMO 関連年表

1944年	連合国が連合海事局(UMA)を設置
1946年	UMA を UMCC に改組。TTCC が IMCO の設立を国連・経済社会理事会に提案
1947年	PMCC 設置(～1958年)
1948年	IMCO 設立条約が採択
1950年	米国が IMCO 設立条約を批准
1958年	日本及びエジプトが IMCO 設立条約を批准。同条約が発効し、IMCO が設立
1959年	IMCO と国連が連携協定を結び、IMCO が国連の「専門機関」となる
1960年	1960年 SOLAS 及び 1960年衝突規則採択(ともに 1965年発効)
1964年	UNCTAD 設立
1965年	UNCTAD 海運委員会設置、商船に関する検討が UNCTAD へ移管
1967年	トリーキャニオン号事件(3月)、法律委員会設置(5月)
1969年	民事責任条約(69 CLC)が採択

1973年 海洋環境保護委員会 (MEPC) を設置
1975年 機関の名称を IMO に変更する条約改正を採択
1982年 条約改正が発効、名称を IMO に変更(5月)。パリ MOU 発効(7月)。



(左から日本国在英大使館岩城書記官、同仲澤参事官、日本海事センター宿利会長、IMO ドミ
ングス事務局長、日本海事センター野村上席研究員。2024年9月16日撮影。)