

講演録

「海洋汚染における船主等の責任と賠償保険の
範囲について」

IMO 事務局 法律渉外部長 バルキン 氏

平成 15 年 3 月

“ Marine Pollution — Who pays and How much ? ”
海洋汚染における船主等の責任と賠償保障の範囲について

講師： IMO(国際海事機関)事務局
バルキン法律渉外部長

司会： 皆様、大変お待たせいたしました。それでは、只今より講演会を開催いたします。本日の講演会は、財団法人日本海運振興会のご協力を得て開催するものです。

それでは、講師の方をご紹介します。本日ご講演いただきますのは、IMO・国際海事機関事務局で法律渉外部長をされておられます、ロザリー・バルキン博士でございます。

皆様ご承知のように、IMO は、海事問題を取り扱う国連の専門機関として、1958年に設立され、現在、世界163カ国が加盟しております。IMO は、海上の安全、海洋汚染の防止等についての法律的問題及び技術的問題を取り扱っており、組織といたしましては、総会、理事会のもと、法律委員会、海上安全委員会、海洋環境保護委員会などの委員会と、その補助機関としての小委員会、および事務局で構成されております。このうち、法律委員会は、1967年のトリーキャニオン号事件を契機に設置されたもので、全加盟国により構成され、海事に関する法律事項全般についての検討を行っております。

バルキン博士は、オーストラリア代表として、同委員会に長年出席され、その間数年副議長を勤められた後、1998年からはIMOに移られ現職につかれておられます。

現在バルキン博士は、海事に関する法律的事項全般に関するIMO事務局の責任者として、年2回ロンドンのIMO本部で開催されるIMO法律委員会の運営等にあたられておられます。

最近ではナホトカ号事件、エリカ号事件、そして昨年発生したプレスティージ号事件に見られるような、タンカー事故による油濁損害に対する民事責任とその補償問題、タンカー以外の船舶についての海洋汚染等の損害に対する民事責任とその補償の問題、さらには、一昨年9月の米国同時多発テロ事件を受け、SUA条約、いわゆるシージャック防止条約の見直しを始めとするテロ対策に資する刑事問題といった諸問題の解決に尽力されておられます。

わが国におきましても、昨年発生した伊豆大島沖のファルヨーロッパ号の事故、日立港のチルソン号の事故等による海洋汚染の問題は、地元の方に深刻な被害を与えることとなり、あらためてこれらの問題の再発防止と損害賠償補償が大きな課題となっているところでございます。

それでは、本日はこのようなことを踏まえながら、「海洋汚染における船主等の責任と賠償補償の問題について」という演題で講演していただきます。

それではバルキン博士、よろしく願いいたします。

バルキン博士： ご親切なご紹介ありがとうございました。本日は、日本に来て、そして皆さんにお話できることを嬉しく思います。ご紹介の中で、法律委員会とIMOの活動についても触れていただきました。本日は、海洋事故において発生した被害の責任補償制度についてお話申し上げます。

この責任補償制度の運営は、IOPC基金の責任でありまして、IOPC基金は、IMOと協力はしているもののIMOそれ自体ではございません。

ただ、条約が採択されるのは、すべてIMOの場においてでありまして、本日は過去に採択された条約と、現在進行中の条約についてお話申し上げます。

今日、石油流出が、港であれ沖合であれ、あるいは公海上であれ、オイルタンカーに関する事故が発生した場合におきましては、殆どの被害者は、金銭的な補償を受けられるということが担保されております。

しかし、前々からこのような状況にあったという事ではありません。1967年、イギリス南部沖でトリーキャニオン号座礁事故が発生するまでは、石油流出、あるいはその他、環境に被害を及ぼすような事故が発生したときにおいて、国際的に適用されるような責任補償制度というのはありませんでした。ですから、もし事故が発生した場合、関係当事者、あるいは関係国政府が損害賠償を訴えることが出来るかという問題については、国際法ではなく、各国の国内法によって規制されておりました。

このように、国際制度が欠如しているということによりまして、いろいろな困難な問題が発生いたしました。

一つは、所管の問題でありまして、どのような場所で裁判を起したらよいか、法律手続きをとったらよいかということでした。法律手続きをとる際においては、被害が発生した場所を所管する国においてとるべきか、それとも旗国においてとるべきか、あるいはもし被害者が居住している国が別の国の場合においては、そちらの居住国においてとるべきか、という問題が浮上していました。さらに、公海上においての事故であった場合は取り扱いが変わるか、ということで、当時、公海は3海里以遠の所でありましたので、かなり確率が高かったわけです。また、たとえ裁判に訴えることが被害者にとって出来たとしても、その他の法的な障害が発生しました。

つまり、殆どの場合、過失責任を証明することが求められ、そうなりますと、船主がただ単にその事故を起こしたということだけではなく、過失によって起こしたということを立てなければならず、その法的要件を満たすことが極めて難しかったのです。

もう一つの障害は、当時、船主に保険の付保が義務付けられていなかったため、保険をかける船主もいれば、そうでない船主もいました。ですから、裁判でたとえ勝訴したとこ

ろで、その賠償が支払われるということは、担保されていなかったのです。

この問題の改善は、トリーキャニオン号の事故がきっかけとなりました。前例にない規模の17万7千トンの原油流出が発生した事故でした。海岸線にもっとも大きな影響を受けたイギリス政府は、事故によって発生した責任および補償の複雑な問題に関する国際条約を制定すべく、IMOの支援を要請いたしました。

イギリスからIMO理事会に提出された外交文書によって明らかにされたところによると、この事故によって浮上してきた法律上の問題は、国際的な問題であって、国際的なアクションでしか対応できないということでした。

その外交文書は、このようにして指摘しておりました。つまりそういった事象に関する当時の国際法は、船、あるいは貨物に対する利害を直接的には持っていない国の領土が、その事故によって環境的に被害を受けた場合、それらの国の利害、国益は念頭においていないのです。

そしてまた、タンカーの大型化によりまして、損害賠償責任に関する問題がいろいろと浮上してきました。そしてひいては、責任の規則がこういった事故において適用されるべきかという議論が持ち上がったのです。

その外交文書は、こういった被害の原因は貨物の種類およびその品質によって左右されるので、そのタンカーの船主あるいは船会社が過失の如何にかかわらず、タンカー事故において発生する汚染の損害についてそれを賠償する責任を負うべきかどうか検討すべきだと指摘しておりました。いずれにしても、何らかの形の保険を強制化するか、あるいは、政府その他の被害者に対して、海洋汚染に対する措置、汚染被害の浄化の費用を回収するような特別な原則を導入すべきか検討する必要があるということが、指摘されました。

IMO理事会は、その際、臨時委員会を設置いたしまして、これが後の法律委員会になるわけでした。そして、この臨時委員会におきまして、これらの問題を取り上げました。

デブリン卿がCMI万国海法会小委員会の議長として行った調査研究をうけて、委員会は、まず1969年の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、そして、その後1971年の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を設定いたしました。

この二つの条約をもって、責任と補償に関する二重のアプローチがとられることになり、汚染損害の責任および補償におきまして、非常に革新的な進歩が遂げられ、そして確立した制度は、その後、長年にわたって有効的に機能して国際社会に貢献してきました。これらの二条約は1992年に採択されました改正議定書によって、かなりの部分とって変わられたのですが、基本的な構造はもともとの条約と同じであります。

さて、CLCとFCの主要な要素についてお話しする前に、初期の段階における議論につい

て少し触れたいと思います。

IMO の法律委員会におきましては、新条約で、どのような損害を網羅すべきかということについて議論を行いました。

当初、デブリン卿は、貨物として輸送される原油およびバンカー油の両方とも条約で網羅すべきであって、それによって、複雑な例外規定などを避けるべきであると主張しました。また、さらに、あらゆる危険度の高い貨物を、この補償・責任体制において、対象とすべきだと指摘しました。しかしながら、あらゆる種類の有害危険物質を対象とするという提案は導入されませんでした。

法律委員会の下に設置された作業部会は、非常に多くの有害危険物質を対象とすることによって、提案されている条約が非常に普遍的になると認識したものの、当時知られていた最も危険度の高い汚染物である油による汚染に限定すべきであるという見解をとりました。その結果、1969年に制定されました CLC は、貨物として搭載された油、あるいは、そういった船舶のバンカー油に限定されました。

しかしながら、他の有害危険物質も条約の対象にするほうが良いという考え方は、その後も消えることなく、議論は続きました。

1977年に、法律委員会は条約を見直そうということを決意いたしました。その結果1984年の外交会議が開催される運びとはなったものの、残念ながら、当外交会議におきましてコンセンサスを得ることができませんでした。今まで法律委員会が開催いたしました外交会議における唯一の失敗例でありまして、これが最初で最後のことであることを願っております。

その後も政治的圧力は続き、一定の期間を経た後、改めてこの事が法律委員会で議論として持ち上がり、1996年に開催された外交会議におきまして、提案された条約は採択されました。

この有害物質および危険物質の海上輸送に関する条約は、通常 HNS 条約と呼ばれておりまして、もともと CLC および FC をベースとして構成されております。また、海上輸送される有害および危険物質の数が非常に多いということを念頭においた上での必要な調整が加えられております。化学物質などを含めまして大体 3,000 種類から 5,000 種類の有害危険物質が海上輸送されていると推定されております。さらには、CLC および FC と違って、HNS 条約は汚染損害に限定することなく、火災および爆発による損害をも対象としております。

先ほど、CLC におきましてはバンカー油も対象とすると申し上げましたが、それは石油タンカーだけに限定されております。

HNS の起草過程におきまして、石油タンカー以外の船舶におけるバンカー油も対象とすべきであるという提案が行われましたが、この提案は、条約を不要に複雑化してしまうという理由で拒絶されておりました。というのは、危険物質が貨物として運ばれているのか、

あるいは、燃料として搭載されているのかによって、いろいろと検討に含める要素が変わってくるということでした。

そこで、妥協案として、HNS条約がまとまった時点で、法律委員会としてはバンカー油を対象とする補償・責任条約について起草するという事で合意しました。その結果、いわゆる「バンカー条約」が2001年の外交会議で採択されました。

これは、バンカー油の流出によって発生した環境損害に対する責任および補償制度を確立させた条約でありまして、CLCがベースとなっております。

しかしながら、採択され、かつ、かなりプレッシャーがかかっているにもかかわらず、HNS条約もバンカー条約もいずれも未だ発効しておりません。

HNS条約が発効するためには、12カ国による批准が必要なのですが、今のところアンゴラとロシアの2カ国しか加盟しておりません。また、バンカー条約のほうは、スペインだけが唯一の締約国です。

これらの条約が発効することを私どもは心から願っておりますけれど、そうなった暁には、海上で発生する有害危険物質の流出によって引き起こされる環境被害のあらゆる被害者が、迅速、十分、かつ効果的な補償を受けるための一連の補完的な条約が出来上がっていることになりましょう。

CLCは、その以前にあった法律制度とそれを区別するいくつもの新たな特徴を持っています。

もっとも重要な違いというのは、バンカー油としてあるいは貨物として石油を搭載しているあるいは輸送しているタンカーが引き起こす石油流出に関して、無過失責任、厳格責任を設立させているということです。つまり、債権者は他者の過失によってその汚染が引き起こされたということを立証する必要がなく、損害が発生したということだけを立証すればよいことになりました。このことによりまして、汚染が発生する度に非常に長くかかり、かつ、予測不可能な法廷での手続きに依存する必要がなくなってくるわけです。

船主の責任が免除されるのは、非常に限定的な、特殊な事例においてのみです。船主がその責任から免除される事例というのは、戦争行為によって引き起こされた損害であるとか、あるいは例外的、不可避的な天災、自然の現象によって引き起こされたということ立証できない限りにおいては、責任を負うこととなります。また、その損害が全面的に、そして悪意を持って第三者が引き起こしたものであることを証明するか、政府、あるいは、灯火その他の航行援助施設を維持する責任を持った当局の過失によって発生したと立証するかになります。

HNS条約およびバンカー条約における免責規定も似たような状況となっております。

ただ、HNS条約の場合は、もう一つ免責事項が規定されておりまして、もし荷主が貨物の危険性あるいは有害性について十分な情報を提供しなかったために、船主が付保をしなかったことを立証することができれば、船主は責任を負うことはありません。この免責規

定は、混載貨物を想定しまして、船主がその中身について十分に知るのが難しいような状況を想定して導入されました。

もう一つの CLC の特徴というのは、船主が付保義務を負うということ、そして条約においてカバーされている責任額を、保険あるいはその他の金銭上の補償によって、十分にカバーする責任を負うということです。そしてこのことによって、債権者が金銭的な保証を受けることが担保されるわけです。

さらに、債権者の権利を補強するため、最初に訴えるのは船主に対してである必要はなく、この条約の下で、債権者は直接保険会社に対して請求することができることになっております。これが實際上、債権者に対する賠償支払いの迅速化につながっております。

このような賠償請求の経路と強制保険は、HNS 条約およびバンカー条約にも盛り込まれております。ただ、バンカー条約の場合は船主の定義を広義にしておきまして、裸用船契約者やその船舶の運航会社なども含めた形での船主という定義になっております。

これは、近代海上輸送業におきましては、非常に複雑な契約関係になっているため、実際の船主はその船の運航から非常に遠いところの立場にいるかも知れない、よって、責任を負う最も適した当事者ではないかもしれないということを前提に、広義の解釈となっております。特に強制保険は、バンカー条約におきまして、船舶の数が多いということが問題になっております。あらゆる規模の船舶がバンカー油を積んでおりますので、HNS 条約の対象となる船舶あるいは石油タンカーと比べると、その数ははるかに多いわけです。ですから、船主による煩雑な手続きの負担を軽減化し、政府および港湾当局が証明書を発行する行政上の手間を削減するために、バンカー条約におきましてはある一定の基準を設けておきまして、その一定の基準以上の船舶は、保険あるいは何らかの金銭的な保証を確保しなくてはならないということが義務付けられております。

その基準を決める際において、法律委員会では、トン数、長さ、そして燃料油積載可能量の3つの選択肢を検討いたしました。

参加国の中には、燃料油積載可能量を基準とすることが適切であると主張する国もあつたのですが、このような統計をとっている当局が非常に少ないということで、最終的には総トン数で決め、1,000 総トン以上の船には、付保義務を課すということにいたしました。

もう一つ、この強制保険の付保が義務付けられた結果、補償体制における新たな特徴として、賠償額に上限を設けるということ、そして、その船舶の規模を基準とした限度額とするという規定が盛り込まれました。1976年の議定書以降 CLC の責任限度額は、その船舶の規模によって累進的に上がるような規定となっております。

このような方法は HNS 条約でもとられておきまして、船主の責任限度額を規定する形となっております。

ところが、バンカー条約のアプローチは異なっておりまして、責任限度額はその国家が、例えば、LLMC 条約のような国際条約に加盟しているか、あるいは、そういった限度を規

定する国内法があるかということに依存しております。

今まで、この3つの条約の基本的な構造と要素についてお話いたしました。

1969年のCLC条約が発効する前から、もうすでに、様々な状況においてこの条約の実施だけでは十分な補償は提供できないということが認識されておりました。

その結果、1971年の油濁補償基金設立条約FCが制定されました。そして、石油タンカーによる油流出の補償の額が増加されたのです。FCは、CLC条約と連動して機能するように設計されておりまして、実際にCLC条約に加盟している国でない限り、FCでの賠償を受けることができません。

基本的にこのFCというのは、第2の補償の資金源を提供するものでありますけども、その出資者は船主ではなくて、基本的に石油流出が海上で発生した場合において、その汚染除去費用については貨物所有者も貢献すべきであるという原則のもとで、加盟国の石油を受け取る受取人が出資、拠出しております。CLC条約において提供される補償が不十分である、あるいは何らかの理由で補償が提供されない場合においては、1971年のFCのもとで補償が支払われる仕組みとなっております。

これは、各加盟国の港湾あるいは受け入れ施設において、年間15万トン以上の油を受け取っている受取人が、事後に拠出する形で資金が集められております。

現在IOPC基金から提供される補償の最高額は、CLC条約の下で船主が拠出する額も含めて1億3,500万SDR、1億7,400万米ドルです。

HNS条約の場合は、2層の補償が一つの条約にまとめられております。その2層目を提供する前提は、船主のみが有害危険物質によって発生する損害の賠償責任を一手に負うのは不公平であるという前提で提供されております。また、實際上、船主からある程度経済的な負担を軽減することも合理的なのです。それには、いくつかの理由があるのですが、特に、不安定な市況におきまして、十分な補償が提供されることを担保する必要があるということです。

このHNS条約の下で提供されております第2層目の損害補償も、FCによって確立されております基金と似ております。

それでは、CLC条約の改訂について少しお話したいと思います。

まず、1984年および1992年の議定書についてお話いたします。

1971年の基金条約FCが発行したのは、1978年10月16日でした。ただ、それ以前から、この制度によって提供される補償では十分ではないという懸念がありました。

その懸念が現実となりまして、同じ年の3月フランス沖におきまして、アモコカディス号の事故が発生しまして、膨大なる損害が及びました。

1984年には、二つの条約の下で提供される補償を増額することを目的とした二つのプロトコールが採択されました。当時は、アメリカも批准して参加するであろうというこ

とが前提となっております、1984年議定書中のいくつかの条項が、アメリカのニーズを満たすべく盛り込まれました。

ところが1989年、および1990年にアメリカ領海内におきまして、複数の石油流出事故が発生して、そのうちの 하나가1989年3月のエクソンバルデス号の事故だったのですが、その事から、アメリカ政府は1990年の石油汚染法を採択いたします。そしてこの国内法は、国際制度と整合性がないものでした。

このことによりまして、国際的な制度におけるアメリカの加盟が排除されたわけです。

問題は、1984年の議定書は、発効するのにアメリカの参加を要件としていたわけです。

欧州におきまして、さらに石油流出が発生して、中でも1991年のヘブン号の事故が非常に深刻だったために、もとの条約について見直すことの必要性が生じてきましたが、そうする事によってさらに地域的な制度が出来ることは避けなければならない、という認識が高まりました。

その結果、1992年議定書が策定されるにいたったのです。

これは1984年議定書と非常に似た内容とはなったものの、発効要件として、アメリカの参加を必要としないような規定に変更されました。発効したのは1996年5月30日です。

各条約の下で提供される損害賠償額を大幅に増加したこと以外にも、いくつかの重要な改訂が行われました。例えば、汚染損害の定義を変更したということ、また、EEZにおける条約の適用を可能としたということです。

現時点におきまして、1992年議定書が、1969年および1971年のCLC条約およびFC体制にとって変わったところです。

技術的には1969年のCLC条約はまだ存在するわけですがけれども、もともとから加盟しておりました103の締約国のほとんどが、すでにそこから脱退して、1992年議定書に加盟しております。

1971年の基金条約FCに関しては、2000年9月に議定書が採択されまして、その中で、一旦加盟国の数が25カ国未満になった場合、あるいは抛出油が1億トン未満になった場合、条約はその時点で消滅するということが合意されました。

この条件が2002年5月24日に満たされて、それ以降、あらゆる事故が1992年の議定書だけでカバーされることになりました。この1992年の議定書に加盟している国の数は、現在85カ国です。

もう一つ、1992年プロトコールに関する改訂についてお話したいと思います。これは、非常に重要な出来事であります。

これはIMOの他の条約、SOLASあるいはMARPOLでは、ずいぶん前から使われておりましたところの暗黙改訂手続きという手法であります。

技術的な点の変更については、このタシット方式の手続きをとることになっております。

1992年議定書に導入された措置の目的は、IMO 法律委員会が合意するところの、責任補償額の増額に関してはあらゆる締約国を含むように拡大するということでした。

この暗黙改訂手続きの導入によりまして、迅速にその改訂をすることができまして、外交会議を開催する必要もなく、また、補償の増額を今までより短期で実施、支払いすることが出来るという利点がありました。

1999年12月、マルタ籍のタンカーエリカ号がブリタニー沖のビスケー湾地域で起きまして、船体が半分に崩壊いたしました。

この事故は、非常に政治的な色彩が濃く、改めて二つの議定書のもとで提供される補償額を増額すべく、暗黙改訂手続きを行おうという呼びかけがかかりました。その改訂に当たりましては、それぞれの条約について1つの決議、計2つの決議という形で導入されまして、発効は今年の11月1日です。その結果、各条約の下で提供される補償額が50%強増額されることとなります。

従いまして、これら条約の下で提供される補償額の総額は、2億300万SDRあるいは、4億600万米ドルということになります。

皆様ご存知のとおり、いくつかの国にとっては、この増額でもまだ補償額としては少な過ぎるわけです。

欧州委員会は、エリカ号事故が発生したのをきっかけに、もう一つ追加的基金の設立の提案をしました。それは1992年のCLC条約およびFC以上の補償額が必要となった場合に資金を提供する基金です。ところが、このCOPEファンドと呼ばれる欧州が提案した基金は、欧州海域においてのみに運用されるということでした。

COPEファンドにおきましては、1992年議定書で回収可能な額を含めて最高10億ユーロまで補償するということが想定されました。

そうなりますと、アメリカにおきまして、OPA90によって提供されております補償と大体同額の補償が確保できることとなります。その追加補償の拠出を行うのは、欧州において石油を受け取っている当事者です。この欧州の提案がIOPC基金総会の注目を集め、かなり非難を集めました。欧州域外の国々は、より高い限度額が設定されたとしても、自分たちはそこから排除されるということで批判されました。

また、このような地域的な制度が導入されるということになると、長年にわたって、国際社会に貢献してきた国際的なCLC条約およびFCの終焉の始まりを意味することが懸念されたのです。

これに関連した懸念としましては、このような地域的なファンドが出来てしまうと、欧州域外の水域で基準の低いタンカーが航行することになるということ懸念する声が上がりました。

そして、もし新たな基金を設立するのであれば、それは、本当の意味で国際的に運営さ

れなくてはならず、欧州だけを対象とすべきではないということが指摘されました。

IOPC 基金総会は、本来行う会期の間に、作業部会を2000年4月に開催して、現存の国際的な補償制度が十分であるかということ、そして、これに改善する余地がないかということを検討することに決めました。

作業部会は補完的な基金設立の勧告を提供いたしました。その基金の目的は1992年CLC、FC 制度で現在提供されている補償以上の部分について、補償を提供すること、そして、海上での石油流出によって発生した汚染損害の第3番目の補償の手法を提供することでありました。

その基金の実施に関しては、議定書の形態をとるが、この議定書は1992年の議定書を変えることなく、補完するものであるということが決定されました。

この議定書草案は、2001年10月の第6回 IOPC 基金総会において承認され、事務局長はIMO の事務総長に対して外交会議の開催の要請をするようにという指示を受けました。

そして、昨年10月の第84回 IMO 法律委員会はその草案を承認いたしました。皆様ご存知かと思いますが、今年の5月に採択に向けての外交会議が開催される予定となっております。

この議定書草案はいろいろな特徴を持っておりますので、その特徴について説明いたします。

まず、強調しなくてはならないのは、この補完基金は任意のものであるということです。この議定書は、1992年条約の加盟当事者にとってはOPEN になりますけれども、それに加盟することを希望しない国は今までと同様に、1992年CLC 条約およびFC 体制の下で補償を受けることになります。

この新たな基金はあくまでも補完的な基金ですので、既存の1992年制度の下では、十分に支払われなかった損害、債権がある場合において、加盟国で発生する汚染損害の債権について提供されるということになります。

実際の補償限度額をどこまで引き上げるかということについては、外交会議において、議論される主要項目の一つとなります。でも、すでに1990年OPA 法と大体同じくらいのレベルにしようと、つまり10億ユーロくらいにしようという声が上がっております。10億ユーロよりも大きく下回る額の責任限度額ということに設定された場合におきましては、欧州が地域的な制度を導入してしまうという危険が残ります。この議定書草案は、それへの加盟国の拠出油を受け取るものが全額拠出することにしております。

そもそも、作業部会において検討されていた提案は、船主および石油受取人双方が、既存の責任共有原則のもとで、増額分について共同負担するという案だったのですが、そこからは変わってきています。

問題は、船主の拠出を求めるということになれば、条約法にかかわる性質の問題が浮上してきて、1992年CLC議定書そのものを正式に改訂しない限りにおいては、無理だということが出てきたのです。そのような方法であるときわめて困難であり、短中期的に達成は不可能であり、1992年のCLC議定書を全面的に撤廃して新たな制度に置き換えなければならないという、正式な手続きが必要になるということでした。ですので、短期的に出来る解決法としては、任意の基金を設立することとし、そうすれば、1992年の議定書に関して正式改訂することなく可能であるということでした。その結果、船主に対して、この任意基金への拠出を求めるということがなくなりました。

このような任意基金を設立して、それによって責任補償額が増額されることによって、しばしば非難を浴びている債権のプロラタ計算という慣行を省くことが出来ます。近年いくつかの事件、事故におきまして、その手法がとられておりまして、たとえば、ナホトカ号の精算に関してもそのような手法がとられており、非難を浴びていたところでした。

ナホトカ号、そのほか近年の事故におきまして、債権者が請求した額が議定書において規定されている責任限度額を超えていたために、1971年および1992年基金の理事会は、慎重にその債権の支払いを行わなくてはならないということで、少なくとも最初の段階におきましては、請求されている補償額の全額ではなく、部分的な額しか支払わない、つまり100%以下しか払わないというような手法をとったのです。

最終的にその手続きが終了するまでには、全面的に請求された補償額が全額支払われることにはなっているのですけれども、遅延が発生するという、または不確定要因が多いということで、プロラタの手続きは加盟国の間でも大きな不満の種となっておりました。

この第3の補償の手段が補完的に導入されるということになりまして、このプロラタという、非常に不人気な手法が必要なくなるということが望まれております。

新たに設立される基金は、別法人として独自の事務局長と総会を持つ形で設立されますけれども、おそらくIOPC基金と非常に緊密に運営されるであろうと予想されております。そのような前提で議定書が起草されております。

たとえば、債権者は、補完基金に対して別個に請求を提出する必要はなく1992年基金に対して行う賠償請求が自動的に補完基金に対する請求にもなります。

そして、回収を迅速に行うために、1992年条約の下で設定されている責任限度額を超える損害であるリスクがある場合において、自動的に補完基金のほうでの支払いを確保するという議定書の条項となっています。

望めば事務局および事務局長は、1992年基金と兼任ということも可能であります。

年間拠出額を計算する目的上、1992年基金の事務局長に対して提出された支払い書類および情報については、補完基金の事務局長にもそれが伝わっているという前提で提出されます。

端的に申し述べると、この新基金の意図は、ミニマリストベースでしか使われないということ、そして1992年基金のメカニズムに依存して、債権の支払い、精算および拠出金の回収が行われるということになります。

前提としましては、新基金から支払いが行われる事例というのはきわめて例外的であって、大災害が発生したときのみであるということであります。また、そのような事例が発生した場合においては、その賠償金については迅速に支払われ、プロラタの必要がないということを保証するということです。

それでは、IOPC 作業部会で行っています、そのほかの議論について触れたいと思います。今までのところ、主に補償額の増加についてお話してきまして、実際にそれが主な論点ではあったのですが、そのほかの分野でも作業を進めております。

この基金制度は四半世紀前から機能しておりまして、その成果からして成功であったといつて正しいといえましょう。

近年におきましては、訴訟の件数も増えているものの、ほとんどの債権請求に関しては、法廷外の和解という形で決着がついておりまして、比較的短期間で解決しています。

たとえばエリカ号の事故におきましては、6千以上の賠償請求が引き起こされました。このうち、3年以内に金額が決定された債権は5,700以上の債権、91%以上でした。うち、4,912の債権に対して3億800万仏フランの総額の支払いが行われています。

このような成功の背景には、基金の方針としまして、迅速に賠償金を支払うということ、そして、出来る限り法廷外の和解で決着をつけるという方針があげられます。

実際、どのような手続きになるかという点、基金からの支払いが必要になるだろうと思われるような事故が発生すると、P&I クラブと協力して、さまざまな債権について、その有効性を捜査、評価いたします。そして、CLC 条約の下での保険では枯渇してしまうということが明らかであると、早期に基金からの支払いを行うという方針であります。

また、基金は、純粋経済損失に対する損害賠償の支払いも、非常に迅速に行っています。こういった賠償は、債権者の財産そのものが石油流出によって直接被害が及んだというわけではなかったとしても、経済的損失を被る場合には対象となっております。たとえば、観光客がその石油流出によって予約を取りやめた、あるいは、そのほかの旅先を選んで被害を被ったホテル、レストラン、旅行代理店、そのほかの中小企業が含まれます。

基金の方針としましては、そういった請求に対しまして賠償金を支払うという方針を立てております。

こういった請求者は、もし、法廷でそのような請求の訴えを起こそうとしていたならば、ほとんどの所管におきまして、より厳格なアプローチがとられておりますので、おそらく賠償を受けることが出来ていなかったでしょう。

このように基金が成功している裏には、この大きな2つの理由があるのですけれども、まだ改善の余地は多々残っています。

2000年に設立されました作業部会は、いろいろなテーマを検討しているのですが、その中でも重要なのが、この国際的な制度の下で対象範囲となる環境損害に関してであります。これは、賠償金支払い過程におきまして意見が分かれる点であります。

1969年CLC条約におきまして、汚染損害の定義は、明示的に環境被害という文言はうたっておりませんでした。汚染損害というのは、船舶からの油の流出または排出による汚染で、その中には防止措置の費用も含まれるという定義でした。その際に、防止措置の定義といたしましては、いずれかのものが汚染損害を防止し、または最小限にするための、事故の発生後にとる相応の措置というふうに定義されていました。

1992年の議定書におきましては、環境の損傷という概念が導入されました。

この定義の下では、利益の損失以外の環境損害に対する補償は、実際にとられた、あるいはとられることになっている復旧のための合理的な措置のための費用に限定されています。復旧措置の合理的費用の定義は特に定められていないのですが、そのような支払いの請求基準は、IOPC補償金請求マニュアルにおいて反映されております。

非常に限定的な適応範囲となっていることで、各国の裁判所が環境被害に対して膨大な保証金を提供することを制約しようという意図が反映されています。

なぜこのような形になっているかという点、このような請求が結局補償のための資金をすべて枯渇してしまうという懸念があるからです。

今までの補償金支払い方針は、請求者が数量化できる経済損失を被った場合においてのみ、そういった補償を支払うということになっております。ですから、その方針にのっとり、環境復旧の措置のための費用というのは、回収可能、あるいは補償可能なのですが、実際に実施されたあるいは、実施されることになっている措置に限定されております。従って、復旧措置が検討されていない被害に対する補償金は、支払われていません。

これに対しては、多くの加盟国が批判的でありまして、様々な国の国内法であれ、環境分野の国際条約であれ、環境損害という定義については、むしろその対象範囲を広げている傾向に反すると非難しています。当該基金も、その重要性を保ちたいのであれば、その方針を変えなくてはならないと主張します。

ところが問題は、環境損害の対象範囲を拡大しようとなりますと、1992年条約を正式に改定する必要が生じてきます。これは非常に難しいので、今のところこの問題に対処するに当たっては、汚染損害の既存の定義の中で対処しようということに決定されています。

従いまして、作業部会はIOPC補償金請求マニュアルにおいて、こういった種類の債権を取り扱う新たな基準を追加することを提案しています。

復旧措置の合理的費用として認められるためには、とられる措置は被害を受けた地域の自然による回復プロセスを抜本的に加速するようなものでなくてはならないという条件です。このような基準を設ければ、あらゆる事例において必ずしもきわめて野心的な復旧措

置が必要であるとは限らない、ということが前提となっています。

つまり、状況によっては、最初の浄化作業が終わった後でも、たとえば、被害を受けた生態系の復旧を促進するために、あるいは侵食を防止するために、あるいは生命の回復を促進するために、措置が特に必要な場合もあるし、状況により、最初のクリーンアップ作業が一旦終了した段階においては、もっとも適切な復旧の形態としては自然に任せることとなるかもしれないということです。

また、もう一つの提案としましては、流出後の環境調査を柔軟に利用することによって、どのような復旧措置が必要であって、実現可能か、そして成功の確率が高いか、ということの評価するにあたって参考にするという提案も出ています。

現方針の下で、IOPC ファンドはこういった調査の費用は、ほとんどの場合支払わないことになっています。

作業部会としましては、こういった調査の費用も対象とするべきで、それは、賠償金の実際の決着に貢献した特定の場合においてのみならず、こういった調査によって有用な知見が得られた、あるいは復権されている復旧プロジェクトに関連するコストが試算されたという結果を出した場合においては、支払い対象とすべきだと提案しています。

こういった調査の価値は、非効果的な復旧措置から発生する補償額の請求の可能性を極小化することにあるということです。その議論を受けて、昨年10月に開催された基金の総会において、こういった変更が承認されまして、マニュアルの変更が期待されております。

基金のもう一つの課題は、平等なる分担です。

そもそも、この国際制度が出来たときの概念は、補償支払いの責任は船主と荷主との間で分担すべきだという考え方でした。その考え方の結果、船主が最初の支払手段である CLC 条約においてその金銭的責任を負い、そして荷主は第2の補償支払い手段である FC において責任を負うという構成になったのです。

ところが追加補完基金の採択が計画されておりますので、主に石油貨物業界の関係者は、現在のバランスの取れた共同負担の枠組みが破綻してしまうという懸念を抱いております。

ところが、当然のことながら P&I クラブ、インターナショナルグループは、この見解には賛同していません。もちろん P&I クラブは、常に責任および補償については共同の負担を続けていくという約束はし続けています。

作業部会の第2回目の会合におきまして、そのコミットメントを示そうとしました。

その際に1990年から1999年の間に発生した360件のタンカーによる流出を分析した小冊子を提出したのです。彼らの行った分析の結論によると、この期間の補償総額に関しては、船主および荷主サイドが平等に分担していたということでした。

この調査によりますと、小さな船舶の1回の事故において、かなり多額の請求がある場合、例えばエリカ号の事故のような場合、船主側が支払う補償負担は、石油の荷主側が提

供する資金に比べて額が低いということでした。

ところが、最終的に船主サイドが支払う額は、荷主サイドが負担する額に匹敵する、あるいはそれ以上になると主張するのです。その理由としまして、小型船舶が引き起こす事故で、多額の請求が発生するような事故というのは頻繁には発生せず、非常に珍しいものであり、それに対して、発生している事故のほとんどは、1992年 CLC 条約の限度額以内で済むものであると主張しています。

しかしながら、提案されている追加基金が設立されることによって、船主および荷主との間の拠出金の負担バランスが歪んでしまうかもしれないという非難が高まっているということ認識して、P&I クラブは以下のような提案をしております。それはつまり、この追加基金を採択する国々においては、小型船舶の責任限度額を自主的に引き上げることです。

P&I クラブは、この自主的な増額によって、補完追加基金が設立されたことによって発生しかねない不均衡を、修復すると主張しています。OCIMF が主導的な役割を果たしている石油業界も、この提案を歓迎してはいるものの、これは暫定的な解決案でしかないと主張しています。石油業界は、より恒久的な解決法を望んでおりまして、しかしながらそうになると、条約法の観点からきわめて難しい手続きを必要とする1992年 CLC 条約の正式改定ということが必要となります。

もちろん、この点についてのディスカッションはこれで終了したわけではありません。ただ、CLC 条約の下での責任についての規定を変更するということになると、きわめて時間のかかる複雑なプロセスとなりましょう。

本日は、作業部会が議論しておりますテーマの一部しかご紹介しておりません。本日お話しした点以外にも、向こう1～2年の間に取り上げられる、非常に重要な論点がいくつもあります。

このあたりでまとめに入ります。

もうすでに指摘しましたとおり、この国際制度は疑うべくもなく成功しています。そもそも1960年代から1970年代はじめにかけて、最初の起草者が提案した基本原則は、国際社会に貢献してきました。

厳格責任という考え方が導入されたことによりまして、大半の請求が法廷外で和解により解決され、迅速に、効果的に、効率的に、そして相対的に費用も少なく決着しております。そして、船主に対して付保を義務化したということと、国際基金を設立したということでもって、一旦、その損害賠償の請求が真正であるという結論に達した場合は、その支払いの度に十分資金が確保されている状態であることを担保しました。

大きな懸念として度々議論が持ち上がっているのは、その補償が十分であるかということとであります。

いくつもの調整が行われておりまして、IMO 法律委員会が採択した2003年11月か

ら発効する増額に加えまして、補償の第3の手段としての基金の設立が提案されていることによりまして、こういったニーズが十分に満たされることを願います。

今後は1992年の議定書で導入された暗黙修正手続きの採択によりまして、補償レベルの修正がより簡単に行われることになると思われます。

そして、最近の補償額の増額によりまして、IOPC ファンドとしましては、もはや全額の補償金支払いを遅らせる、あるいは部分的な支払いしかしないというようなことは、しなくて済むことになりましょう。過去にはこういったことがあって、債権者の不満につながり、また、加盟国からも政治的な圧力がかかっていました。

新たな提案や手続きがうまくいっているかどうかを確認するために、常にモニタリングを行っていく必要があります。総会とそのために設立されました作業部会が、十分この仕事を遂行してくれるものと確信しております。

最後に申し上げますけれども、CLC 条約と FC のもとで設立されている国際制度は、すでに起こった石油流出に関して、誰が払うか、そしていくら払うかということのみを取り上げ、決定するための制度であります。この制度に対する批判として、しばしば基準以下の船舶の航行をなくすような形には機能していないということが言われているのですが、そもそも設立の目的にそのようなことは一度も掲げられていません。ただ、結果として保険料が高くなっていること、あるいは拠出金の額が高くなるということによりまして、船主あるいは船会社は、そのような品質に満たないような船舶を使うことはしなくなることはなるかもしれませんけれども。

従いまして、予見可能な将来までは、タンカーの設計、建造、および安全性については、SOLAS、MARPOL などの条約で対処することが最も適切と考えます。そういった観点から、CLC 条約および FC のような条約は、SOLAS や MARPOL などの制度にとって必要な補完条約とみなされるべきだと考えます。

ご静聴ありがとうございました。

司会： バルキン博士、どうもありがとうございました。以上で講演会を終了させていただきます。と存じます。

ご清聴ありがとうございました。