

条約上の強制保険制度とその課題

日本海事新聞 20220224
日本海事センター 企画研究部
主任研究員 中村 秀之
専門調査員 北島 佑樹

ポイント

- 1 船主責任保険(P&I 保険)加入を義務化する条約が増加
- 2 賠償資力を担保し、被害者の直接請求を認める
- 3 保険であることによる問題や、保険だけでは解決できない問題も

1. はじめに

船主責任保険（P&I 保険）は船主や傭船者と P&I クラブと呼ばれる保険会社の間での契約に基づく民間の損害賠償責任保険であるが、保険加入を義務化する規定を取り入れた国際条約が 2000 年代以降増加した結果、船主や傭船者の損害を補にとどまらず、被害者救済というある種「公的」な役割も担いつつある。本稿では、このような強制保険制度と呼ばれる国際条約上の制度の見取り図を示したうえで課題を検討したい。

2. 強制保険制度の起源と関連条約

強制保険制度を初めて取り入れた海事関連の国際条約は、1969 年に採択された「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」（69CLC と呼ばれる）である。69CLC ではタンカー事故についての油濁賠償基金（後の IOPC 基金）の設立が決議されたほか、船舶所有者（船主）が過失の有無にかかわらず賠償責任を負う「厳格責任」、船主以外は損害賠償責任を負わない「責任集中」といった新たな規則が定められ、強制保険制度もそれらの新たな規則の一環として導入された。強制保険制度は、一杯船主など小規模な船主が事故によって倒産あるいは賠償不能となった場合に備える目的で導入されたと説明される。

その後、69CLC を改正した 1992 年民事責任条約（92CLC）や「燃料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」（バンカー条約）、「難破物の除去に関するナイロビ国際条約」（ナイロビ条約）、「2006 年の海上の労働に関する条約」（MLC、船員に対する責任）や「1974 年の旅客とその手荷物の海上運送に関するアテネ条約の 2002 年議定書」などが強制保険制度を備えている。また、将来的に発効の可能性のある「2010 年の危険物質及び有害物質の海上輸送に関連する損害についての責任並びに損害賠償及び補償に関する国際条約」（HNS 条約）にも同種の規定が盛り込まれている。

3. 制度の内容

強制責任制度の主な内容は（１）賠償資力の確保であるが、本稿では制度実現のために重要な（２）保険会社に対する直接請求についても説明する。

（１）賠償資力の担保

船舶の損害賠償には総トン数に応じた上限額（責任限度額）が設定されており、船主は責任限度額以上の金銭的保証を準備する必要がある。P&Iクラブによる保証が多く用いられるため、本稿では保険による保証を前提に説明を行う。船主は旗国の当局に保険会社が発行した保険契約の証明書（ブルーカードと呼ばれる）を提出して条約証書の発給を受ける。条約上、保険加入義務を負うのは登録船主であるが、判例や法制度によっては傭船者なども様々な形で責任を追及される。例えば、バンカー条約や米国の1990年油濁法（OPA90）では裸傭船者や運航者も責任を負うと定めているし、欧州では92CLCの対象となるタンカーであっても、極めて例外的な場合には船主への責任集中が否定され、荷主が損害賠償責任を負う可能性があるとした判例がある（エリカ号事件）。従って、航海関係者は契約によって船主や裸傭船者に保険加入を求めることに加え、P&I保険への共同加入や、傭船者P&I保険や抵当権者保険などの別途手配を検討することが必要との指摘もある。

（２）保険会社に対する直接請求

この規定は保険契約上のトラブルや船会社の倒産などによって被害者救済が妨げられることを防止する規定である。P&I保険は本来船会社が賠償金を支払ったことで被った損失についての保険であって、被害者に直接賠償するための保険ではない。従って、保険会社は保険契約に基づいて船会社に対してん補を拒むことができるし、保険契約上支払い対象とされていない損害や費用についてはそもそもてん補する義務を負わない。保険契約に基づくてん補拒否の例としては船会社が保険料を払わないケースや船の状態不良から保険カバーが制限されていたケースが、支払い対象とされていない損害の例としては船会社の故意によるものが挙げられる。さらに、船主が倒産した場合、国内法の規定によっては支払われた保険金が船主の財産として扱われて全債権者間での分配対象となり、被害者への賠償が大きく減額されるおそれがある。このような状況を踏まえ、条約は船会社と保険会社との契約上のトラブルや船主の倒産手続に被害者が巻き込まれることを防ぐために保険会社への直接賠償を認めるほか、保険会社の抗弁事由（被害者への保険金支払いを拒絶できる事由）を船主が援用できる各種抗弁、責任制限、船主の故意（悪意）による損害に限定している。

4. 制度の実施方法

以上みたような強制保険制度は（１）公法的な規制、（２）契約条項、（３）保険自体の有用性を基盤として実施されている。

（１）公法的な規制

条約はまず旗国に対し、保険加入義務に違反した自国船舶の運航を禁じる義務を課している。他の締約国は自国の港に寄港する他国の民間船舶が保険に加入していない場合、国内法を適用して保険加入を確保する（出航禁止など）義務を負う。実際には寄港を事前に拒否することも多い。

(2) 契約条項による実施

融資契約や傭船契約の条項においては、金融機関や傭船者が国際 P&I グループ(The International Group of P&I Clubs、IG と呼ばれる)に加盟している P&I クラブ (IG クラブ) や IG クラブと個別に提携している保険会社 (提携保険会社) の保険への加入を船主などに義務づけることが多いとされる。IG クラブは保険金支払額が一定額以上となった場合に超過分を分担するほか、巨額の共同再保険プログラムを手配しており (2022 年度は油濁につき約 10 億 US\$、船骸撤去などにつき約 89.4 億 US\$)、IG クラブや提携保険会社を通じた IG 共同再保険への加入船舶は全世界の商船の 90%以上 (船腹量ベース) に上る。実際、日本の船会社のほぼ全ての商船が IG クラブや提携保険会社の P&I 保険に加入しているとされる。

(3) 保険自体の有用性

保険会社はコレスポンデントと呼ばれる現地の事故対応業者、各国の海事弁護士を起用して対応に当たるため、船会社は保険加入により事故対応をある程度任せることができる。また、地域によっても異なるが、IG クラブが事故時に本船出港確保のために差し入れる保証状 (LOU) は IG 共同再保険を背景として大きな信用力を持つことが多いため、船主は現金の供託といった負担の大きな担保の差入れや所有船のアレストを避けることができる。

5. 課題

以上のように、強制保険制度は比較的有効な制度といえるが、課題もある。本稿では、(1)保険であることに起因する課題と、(2)保険だけでは解決できない課題に分け、近年問題となっている「Non-IG クラブ問題」と「船の遺棄」を例に説明する。

(1) 保険に内在する原理と「Non-IG クラブ問題」

P&I クラブは船会社の相互扶助組織という性格を有しているため、モラルハザードの防止の観点から船舶管理の質の悪い船会社に対して加入拒否や保険料の大幅値上げを通じた実質的な追い出しを図ることがある。船舶管理の質が劣悪な場合には責任制限が認められなくなることもあるため、引受リスク管理のためにも不可欠な措置である。一方で、劣悪な船舶管理を行う船会社が IG クラブや提携保険会社ではない保険会社に集中することが懸念される。このような船会社や保険会社の実態は不透明であるが、IOPC 基金によれば、このような保険会社によって、①条約証書と実際の保険契約とのずれ、②不当なてん補拒否、③保険会社の倒産といった問題が発生しており、「Non-IG クラブ問題」と呼ばれている (Non-IG クラブでも再保険手配などを通じてこれらの点に適切に対処している保険会社も多いため、厳密には不正確な呼称である)。①は、IG クラブや提携保険会社が共同再保険との整合性の観点から保険契約の主要内容やブルーカードの記載内容を統一しているのに対し、Non-IG クラブでは保険契約の内容やブルーカードの記載内容にばらつきがある場合や、そもそも実際の保険契約とブルーカードの

記載内容に齟齬がある場合があり、時として十分な保険に加入していないにもかかわらず条約証書が発給されることがあるという問題である（表中の Alfa 1 の事例）。②は、保険契約上の保険会社の義務と条約上の保険会社の義務に相違があることを Non-IG の保険会社が十分に理解していないことがあるという問題である。上述した保険料未払いや船の状態不良によるてん補制限など条約で認められていない保険契約上の抗弁事由に基づいててん補を拒んだり、条約上保険会社に求められる費用の立替払いや被害者への直接支払いを拒んだりすることがある（表中の Nesa R3 の事例）。③は、Non-IG の保険会社は再保険を適切に手配していない場合があるため、支払い能力を超えた事故が起きた場合に保険金を支払わないまま倒産することがあるという問題である。被害者の救済が損なわれるほか、タンカーでは IOPC 基金が実質的に負担を肩代わりすることになり、今後 Non-IG クラブ加入船の事故が増加した場合、様々な当事者の負担によって成り立っているタンカーの損害補償制度の仕組みを崩す可能性がある。このような問題を踏まえ、日本などは P&I 保険者のリストを作成し、リストに掲載されていない保険会社に加入している船舶の寄港を認めない方針を採っている。IMO でもこの問題への対応を検討し始めているが、IMO 自身が保険会社の財務状況や保険契約の内容などを継続的に確認することはできないだろう。IG の各保険会社は、モラルハザードの抑止や船舶管理の質の向上に取り組んできてはいるものの、カバー内容や保険金の上限額は再保険市場の動向などにも左右されることもあり、被害者救済という「公的」な役割を負わせることには一定の限界があるといえるであろう。

(2) 保険だけでは解決できない問題

第二に、そもそも保険によって賠償資力を確保するだけでは解決しない問題がある。本稿では IMO 等で主に議論されている船主による船・船員の遺棄について紹介する。「遺棄」は傷病船員の下船なども含む概念であるが、ここでは船主が本船との連絡を一方向的に絶つことを指す。多くの場合船主の財政破綻によって生じ、船員は食料や飲料水、発電用燃料の補給、賃金の支払を受けられないまま劣化していく船の場合によっては年単位で取り残される。船員は船主の許可なく下船した場合に未払い賃金の支払いが受けられなくなることやその後の雇用に支障が出ることを恐れ、下船を躊躇することもある。このような悲惨な事態が頻発したため、MLC は 2014 年改正で保険会社に対し、船主が船を遺棄した場合には船員の送還費用をてん補し、未払い賃金の立替払いを行う義務を課した。しかし、近年の様々な遺棄事案は保険会社がこれらの費用を負担するだけでは問題が解決しないことを示している。まず、船員が下船に同意したとしても、寄港国や沿岸国が下船に同意しないことも多い。これらの国からすれば、船員が下船すれば維持管理されていない無人の船舶が自国の港や沿岸に碇泊し続けることになり、安全上大きな問題を抱える。そのため、当局は交代船員が乗船することを要求することがある(表中の AMAN の事例)。他方、保険会社が交代の船員を手配することは容易ではない。遺棄は多くの場合船主の財政破綻によって生じており、貨物や船体についての先取特権者や抵当権者といった権利関係者が対立していることも多い。そのため、保険会社はまず倒産手続中に交代船員を派遣して船の管理費用を捻出することについて管財人等を説得する必要がある。加えて、保険会社は自ら交代船員の派遣手配をすることを迫られることもあるが、保険会社は一般に船級が維持されているかすら定かではない極めて劣悪な状態の船に配乗できるような人員を手配するノウハウを持たない。さらに、船員下船までの間の食料や燃料などの費用を立替払いすることを迫られ、長期化に伴って負担は高額化することもある（表中の ARYBBAS および PTOLEMEOS の事例）。実際には、保険会社のみならず旗国、国際機関や国際運輸労連（ITF）、現地の NGO が船員を支援しつつ、当局や利害関係者にねばり強く働きかけや手配を行って事態に対処することになる。このように MLC の目的である遺棄の解決には、保険会社が

単に送還費用に関する保険金を支払い、賃金を立て替えたりすることは不可欠な要素でありながらもそれだけでは不十分なのである。

保険をめぐる課題を示した近年のケース			
Alfa 1 (2012年発生)	Nesa R3 (2013年発生)	AMAN (2017年～2021年)	ARYBBASおよびPTOLEMEOS(2019年～2020年)
Non-IGクラブ問題 (貨物船の沈没により貨物の重油が流出)	Non-IGクラブ問題 (貨物船の沈没により貨物のビチューメンが流出)	船員・船舶の遺棄 (沿岸国による下船の拒否)	船員・船舶の遺棄 (複数船舶の遺棄)
保険金額が責任制限額に満たなかった上、重油などの運送中の事故をカバーの対象外とする保険契約であったにもかかわらず、保険会社がCLCのブルーカードを発行していた。その後保険会社は倒産手続きに入った。	貨物がイラン積みであったことから、保険会社が保険契約の対象外であるとして補償を拒否した。	寄港国裁判所から遺棄船舶の「管理人」に指定された船員が、4年もの間食料調達のため船から岸まで泳いで食料を調達する生活を余儀なくされた。ITFのスタッフが「身代わり」となることで下船が認められた。	船主の財政破綻により二つの船舶および乗船していた17人の船員が同時に遺棄された。保険会社(IGクラブ)は保険契約期間終了後も食料や医療などの支援を続け、最終的に260万ドル以上の費用を負担した。
出典: Alfa 1について、IOPC文書(IOPC/NOV21/3/7)、NESA R3について、IOPC文書(IOPC/NOV21/3/8) AMANについて、ITF(https://www.itfseafarers.org/en)の2021年4月22日付プレスリリース ARYBBASおよびPTOLEMEOSについて、IMO・ILOのデータベース(https://www.ilo.org/dyn/seafarers/seafarersBrowse.Home?p_lang=en) (各webサイトの最終アクセス日は2022年2月15日)			

6. おわりに

本稿で見たように、強制保険制度は極めて有効に機能している制度であるが、どのように利害関係者の公平な負担を維持するか、保険がどのような役割を果たすべきかという点については議論が続いており、引き続き注目する必要がある。