

海洋汚染損害に対する責任及び補償等に係る国際ルール

— バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の概要 —

上谷田 卓

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 海洋汚染損害の防止義務と責任
 - (1) 海洋汚染損害への対応に係る国際的枠組み
 - (2) 海洋汚染損害に対する責任と補償
3. バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の概要
 - (1) 成立背景・経緯
 - (2) 国会提出の背景
 - (3) 主な内容と国内実施法との比較
4. おわりに

1. はじめに

2019年2月22日、第198回国会（常会）において、「2001年の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（燃料油汚染損害の民事責任条約）」及び「2007年の難破物の除去に関するナイロビ国際条約（難破物除去ナイロビ条約）」の承認案件が提出された。いずれの条約も「国際海事機関（IMO）」¹の下で作成された船舶の海難事故に伴う海洋汚染損害に対する責任及び被害者補償（賠償等の支払確保）等について定めた多数国間の国際約束である。

具体的には、燃料油汚染損害の民事責任条約（以下「バンカー条約」という。）は、船舶からの燃料油（いわゆる「バンカー油」）の流出等により生ずる汚染損害について、適正、迅速かつ効果的な賠償の支払を確保することを目的として2001年3月に採択された条約である。一方、難破物除去ナイロビ条約は、難破物が船舶の航行又は海洋環境への危険を

¹ IMOは、船舶の安全及び船舶からの海洋汚染損害の防止等の海事問題に関する国際協力を促進するための国際連合の専門機関であり、2019年3月1日現在、日本を含む174か国が加盟している。

生じさせるような場合における難破物の迅速かつ効果的な除去及び除去費用の支払を確保することを目的として2007年5月に採択された条約である。バンカー条約は2008年11月21日に、難破物除去ナイロビ条約は2015年4月14日に、それぞれ発効した。

主要な貿易航路である日本周辺海域においては、従来から船舶の海難事故が多発している。こうした状況を受け、日本は、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の発効に先立ち、2004年に「船舶油濁損害賠償保障法」（以下「油濁賠償法」という。）²を改正すること等により、それぞれの条約の内容の一部を先行的に実施してきた。しかし、船舶の大型化に伴い、船舶からの燃料油の流出等による海洋汚染損害や放置座礁船等の難破物の除去費用の負担等に係る損害のリスクは高まっている。また、現行の国内法令の下では、海洋汚染損害の被害者に対する十分な補償や難破物除去等に要した費用の回収等が確保できない事案が発生するようになってきている。このような事情を踏まえ、日本国内において、より実効的な燃料油汚染対策及び放置難破物対策の実施の確保に向けた更なる制度整備が急務となっていた。

以上を踏まえ、本稿では、海洋汚染損害への対応に係る国際的枠組みや民事損害補償制度の展開等について概説した上で、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の成立経緯、主な内容、国内実施法との比較等について紹介する。

2. 海洋汚染損害の防止義務と責任

（1）海洋汚染損害への対応に係る国際的枠組み

海洋に関する包括的な国際法秩序を規律した「国連海洋法条約」³は、海洋環境を保護する国の義務及び責任について、いずれの国も海洋環境を保護・保全する義務を有し、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止、軽減及び規制するため、実行可能な最善の手段を用いて必要な措置をとらなければならないと定めている（第192条及び第194条1）。その上で、いずれの国も海洋環境の保護及び保全に関する国際的義務の履行について国際法に基づき責任を負う旨規定している（第235条1）。

しかし、国連海洋法条約の規定は一般的な内容を定めているに留まることから、IMOは、海洋環境保護に関する義務、責任、補償等に係る国際ルールを海洋の汚染源⁴に応じて個別に策定してきた。このうち、船舶の衝突、座礁、転覆等に起因する海洋汚染損害への対応に係る国際ルールについては、①排出等の禁止・予防、②排出等された場合の適切な防除、③排出等を発生させた船主等の責任及び被害者に対する補償等の大きく3つの分野において構築・整備されてきた（図表1を参照）。

日本は責任ある海洋国家として、海洋秩序の安定・維持に貢献するとともに、国益に資する海洋権益を確保する観点から、関連条約の採択・締結を積極的に推進し、その内容を油濁賠償法等において措置している。

² 昭和50年法律第95号。最終改正は2018年5月。

³ 正式名称は「海洋法に関する国際連合条約」。2019年3月1日現在、167か国と欧州連合（EU）が締結している。

⁴ 国連海洋法条約は海洋の汚染源を①陸起因（第207条）、②海底活動起因（第208条）、③深海底活動起因（第209条）、④投棄起因（第210条）、⑤船舶起因（第211条）、⑥大気汚染起因（第212条）に区分している。

図表1 海洋汚染損害に係る国際的枠組みと国内実施法との関係

対応 原因	①排出等の 禁止・予防		②排出等 の防除		③船主等の責任及び被害者に対する補償等					
	海洋汚染防止法等		船主責任制限法		船主等の 責任制限	責任原則	船主等への保険加入義務付け		直接請求 権等	国際基金
							外航船	内航船		
タンカー油 (原油等)	MARPOL 条約 ※1		OPRC 条約 ※2		LLMC 条約 ※4	CLC条約 ※5		FC条約、 SF議定書 ※6、7		
燃料油						パンカー条約 (3.(3)で後述)				
難破物 (座礁船等)						難破物除去ナイロビ条約 (3.(3)で後述)				
有害危険物質 (化学物質等)						HNS条約 ※8				
	OPRC -HNS 議定書 ※3									

(備考) 海洋汚染損害に係る国際的枠組みの概要

※1 MARPOL条約(海洋汚染防止条約)1983年10月発効、日本締結済み

船舶の航行に起因する環境汚染(油、有害液体物質、危険物、汚水、廃棄物及び排ガス等)を防止するため、規制物質等の投棄・排出の禁止、構造設備等に関する基準を規律するとともに、各国主管庁等による定期的な検査の実施、証書の発給、寄港国による監督(ポートステートコントロール)等について定めている。

※2 OPRC条約(油汚染準備対応協力国際条約)1995年5月発効、日本締結済み

油汚染事件に関し、船舶及び港湾施設に対する対応マニュアルの備え付け、沿岸国による準備及び対応に関する国内体制の確立、締約国間での技術協力等について定めている。

※3 OPRC-HNS議定書(危険・有害物質汚染事件に関する議定書)2007年6月発効、日本締結済み

油以外の有害危険物質(HNS)(化学物質、液化天然ガス(LNG)等)等による汚染・損害に関し、船舶及び港湾施設に対する対応マニュアルの備え付け、沿岸国による準備及び対応に関する国内体制の確立、締約国間での技術協力等について定めている。

※4 LLMC条約(海事債権責任制限条約)1996年改正が2004年5月発効、日本締結済み

海難事故に係る船舶所有者の責任を船舶のトン数に応じた一定限度に制限すること等について定めている。

※5 CLC条約(油汚染損害の民事責任条約)1992年改正が1996年5月発効、日本締結済み

タンカーによる油汚染事件に関し、船舶所有者に厳格責任を課すとともに、その責任額を一定限度に制限すること及び保険加入の義務化等について定めている。

※6 FC条約(1992年基金条約)1996年5月発効、日本締結済み

タンカーによる油汚染事件に関し、船舶所有者による補償が十分でない場合における補完的に被害者への補償を行う基金(油受取者の拠出金を原資とする。)の設立を定めている。

※7 SF議定書(2003年追加基金議定書)2005年3月発効、日本締結済み

タンカーによる油汚染事件に関し、船舶所有者による補償及びFC条約の基金による補償が十分でない場合における追加的に被害者への補償を行う基金(油受取者の拠出金を原資とする。)の設立を定めている。

※8 HNS条約(危険物質等に関する民事責任条約)2019年3月現在未発効、日本未締結

船舶による海上輸送中のHNSにより発生した損害について、船舶所有者の厳格責任及び責任制限、船舶所有者の保険加入の義務化、HNS貨物の受取人等が拠出する国際基金による補償等を定めている。

(出所) 外務省資料及び国土交通省資料を基に著者作成

(2) 海洋汚染損害に対する責任と補償

ア 海洋汚染損害に対する責任と限界

船舶の海難事故に伴う海洋汚染損害は環境及び経済に対して莫大な被害を発生させる。海洋汚染損害の被害者に対する補償、難破物の除去等に係る責任には、船舶の所有者である船主等に対する「民事責任」と船舶の登録国等に対する「国家責任」の両者が含まれ得るものの、いずれの責任の追及にも一定の限界が存在すると認識されている。すなわち、民事責任については、①損害の発生について故意又は過失がある場合にのみ責任を負う「過失責任」であるため、責任の範囲が限られる場合があり得ること、②個々の損害発生者の賠償能力に限界があること等が指摘されている⁵。一方、国家責任については、①国際法上の義務違反ではない適法な海洋活動から生じた損害（例：荒天による船舶事故）に係る違反については国家責任の立証が難しい⁶、②個人ではなく国家がその裁量に基づき行使する権利であるため、国益や外交関係を考慮し補償を要求しない場合があり得る、③開発途上国が加害国である場合に汚染損害行為に対する管理能力や賠償の支払能力に欠ける可能性がある等といった困難が伴うとの指摘がなされている⁷。

IMOは、民事責任及び国家責任の限界を一定程度克服するとともに、被害者補償等の拡充を目指し、海洋汚染損害の責任を船主等に負わせつつ、船主等に保険等への加入を義務付けるとともに、国際基金を設立して十分な被害者補償等を担保する「民事損害補償制度」を国際約束の策定を通じて整備・強化してきた。

イ 海洋汚染損害に対する民事損害補償制度の展開

民事損害補償制度に係る国際的な制度は、1967年3月に英仏海峡で発生した「トリー・キャニオン号」事故⁸が莫大な被害をもたらしたことが契機となり、制度整備が急速に進むことになった。とりわけ、原油等を貨物として輸送する「タンカー」の海難事故に伴う油濁損害は環境及び経済に対して莫大な被害を発生させることから、IMOは、タンカーの船主等に対する賠償責任を強化するとともに、荷主である石油輸入業者の拠出金に基づく「国際油濁補償基金」を設立し、当該基金から被害者への補償等を上乗せで行う仕組みとして、油汚染損害の民事責任条約（CLC条約）や1992年基金条約（FC条約）等を策定してきた。これらは大規模タンカー海難事故の発生の都度に内容が見直され⁹、船主等の責任範囲の拡大・明確化、被害者への賠償額の上限引上げ、追加基金の設

⁵ 吉村良一「環境損害の賠償－環境保護における公私協働の側面－」『立命館法学』2010年5・6号（333・334号）3229～3262頁、児矢野マリ「国際環境法」柳原正治ほか編著『プラクティス国際法講義』（信山社、2010年）335～337頁

⁶ 既述のとおり、私人による国際法益の侵害行為は「過失責任」とされ、原則として国家には転嫁されない。国家責任は国家が私人による違反行為の防止・排除のために必要な「相当の注意」を怠った場合等に発生する。この点、国際司法裁判所（ICJ）は多数の事案（例：2010年のウルグアイ川パルプ工場事件）において、私人の行為に対する国の「相当注意義務」の必要性を認めつつ、その水準を事案ごとに判断している。

⁷ 西井正弘「地球環境条約の形成と発展」西井正弘編著『地球環境条約』（有斐閣、2005年）7頁、児矢野マリ「国際環境法」柳原正治ほか『プラクティス国際法講義』（信山社、2010年）331～332頁

⁸ リベリア船籍のタンカー「トリー・キャニオン号」が英仏間の海上で座礁し原油約6万トンが流出したことにより、英仏両国の海岸を汚染するなど、環境面・経済面において甚大な被害を与えた海難事故。

⁹ 例えば、1997年1月に日本海の島根県沖で座礁した「ナホトカ号」事故（損害総額（推定）約261億円）、1999年12月に仏西部のブリュターニュ沖で座礁した「エリカ号」事故（損害総額（推定）約240億円）、2002年11月にスペイン北西部ガルシア地方沖で座礁した「プレスティージ号」事故（損害総額（推定）約1,200

立等を通じて機能の強化が図られてきた¹⁰。

被害者の救済方法として民事責任の強化を重視する傾向は 1990 年代以降顕著となり、タンカーによる油濁損害に対応する枠組みに加え、①タンカー以外の一般船舶からの燃料油流出等による油濁損害に対応する枠組みとしてバンカー条約が、②放置座礁船等の難破物の除去に係る損害に対応する枠組みとして難破物除去ナイロビ条約が、③油以外の有害危険物質（例：化学物質、液化天然ガス）による海洋汚染損害に対応する枠組みとして危険物質等に関する民事責任条約（HNS 条約）がそれぞれ整備されてきた¹¹。

3. バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の概要

(1) 成立背景・経緯

ア バンカー条約の成立背景・経緯

原油等を輸送する「タンカー」の事故の場合と同様に、タンカー以外の「一般船舶」の事故に伴う燃料油流出等による油濁損害も、周辺海域における海洋環境の汚染、沿岸部における環境及び経済の両面で汚染損害を発生させ得る。一般船舶による油濁損害に対する被害者補償に係る国際ルールの必要性も早くから認識されていたが、タンカーによる油濁損害に対する被害者補償の拡充に向けた議論が優先された結果、取組が進まない状況にあった。しかし、一般船舶の大型化に伴い、一般船舶からの燃料油の流出等による環境及び経済への損害リスクに対する懸念が高まり、国際ルールを早期に策定する必要性が認識されるようになった¹²。

このような事情を踏まえ、IMO の法律委員会は 1996 年 10 月、燃料油による汚染損害についての責任原則及び賠償に係る条約の策定に向けた議論を開始し、2001 年 3 月に IMO が主催した国際会議（ロンドン）において、バンカー条約が採択された。同条約は、発効要件である 18 か国の国内手続の完了を受け、2008 年 11 月 21 日に発効した（2019 年 3 月 1 日現在、92 か国が締結）。

イ 難破物除去ナイロビ条約の成立背景・経緯

船舶の衝突、座礁、転覆等の海難事故に起因し、当該船舶の船体、部品、貨物等が放置され難破物となった場合、これらの難破物が船舶の航行の安全及び海洋環境に悪影響を及ぼすおそれがある。1960 年代後半以降の大型タンカーの海上事故の問題の深刻化に伴い、放置難破物の危険性も認識されていたが、タンカーによる油濁損害など他の汚染損害への対応に係る条約作成が優先されたこと等を背景に、取組の進捗が遅れていた。

億円) など、当時の関連条約が定めていた補償限度額を上回る大規模のタンカー事故。

¹⁰ 葉師寺公夫「国連海洋法条約と海洋環境保護－越境海洋汚染損害への対応－」『国際問題』No. 617 (2012. 12) 34～36 頁

¹¹ ただし、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約には、国際基金等の追加的補償システムは構築されていない。したがって、一般船舶油濁損害や難破物除去損害について船主等に要求される責任限度額を超える損害（3. (3) で後述）に対しては、被害者等への十分な補償が確保されない事態が生じる可能性が指摘されている（小林寛「バンカー条約の発効と一般船舶による油濁損害の補償制度についての考察」『海事法研究会誌』No. 202 (2009. 2) 26～37 頁）。なお、これまでも IMO において基金等の創設に向けた議論は行われてきたが、財源の問題等を背景に議論が進まない状況にあるとされる。

¹² 井口俊明「「2001 年バンカー油による汚染損害の賠償に関する条約」について」『海事法研究会誌』No. 176 (2003. 10) 2～29 頁

このような状況の下、難破物を除去する責任は船舶所有者である船主等が有するものの、難破物の除去には莫大な費用が発生するため、船舶の所有者が費用を負担することができず難破物が海上に放置される事態が生じていた。その結果、船舶の安全な航行を確保するために沿岸国が自発的に放置難破物を除去した場合に、沿岸国による当該難破物の除去権限の有無が問題とされ、難破物の除去費用の回収が困難となる事案が発生するようになり¹³、難破物の除去についての責任原則、難破物を除去する沿岸国の権限、難破物の除去費用の負担等に係る国際ルールを早期に策定する必要性が認識されるようになった¹⁴。

このような事情を踏まえ、1972年以降、IMO及びその前身である政府間海事協議機関（IMCO）において条約の策定に向けた議論が断続的に行われ、2007年5月にIMOが主催した国際会議（ケニア・ナイロビ）において難破物除去ナイロビ条約が採択された。同条約は、発効要件である10か国の国内手続の完了を受け、2015年4月14日に発効した（2019年3月1日現在、42か国が締結）。

（2）国会提出の背景

主要な貿易航路である日本周辺海域においては、従来から船舶の海難事故が多発しており、油濁損害や難破物による損害発生リスクが高い状況にあった（図表2を参照）。こうした状況を受け、日本はバンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の発効に先立ち、2004年に油濁賠償法等を改正してそれぞれの条約の内容の一部を先行的に措置し、2005年3月1日以降、一定の船舶所有者に損害（燃料油による汚染、座礁船等の撤去費）を賠償するための保険等への加入を義務付けるなど、燃料油汚染対策及び放置難破物対策を実施してきた（詳細は3.（3）で後述）。

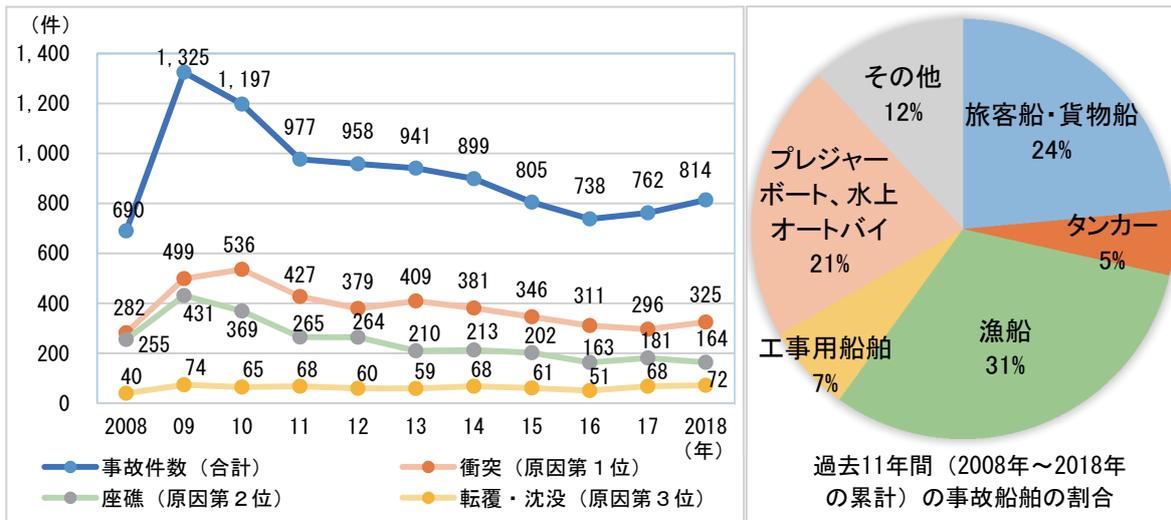
しかし、近年、現行の国内法令の下では、船舶所有者が有効な保険等を維持していたとしても、事故船舶の所有者及び保険者が国外に所在する場合において、保険者が船舶所有者との契約に基づく免責事項を根拠に損害賠償の支払を拒む、失踪により船舶所有者と連絡がとれない等の理由により、被害者への十分な賠償や難破物の除去に要した費用の回収が確保できない事案が発生するようになっていた（図表3を参照）。

このような事情を踏まえ、日本政府は、より実効的な燃料油汚染対策及び難破物対策の実施を確保する観点から、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の締結を目指し、2019年2月22日、両条約の承認案件を第198回国会（常会）に提出した。併せて、両条約の実施のため、2019年3月8日、「船舶油濁損害賠償保障法の一部を改正する法律案（油濁賠償法改正案）」が国会に提出されている。

¹³ 例えば、1984年8月に仏ベルギー間の海峡で沈没した「モントルイス号」事故。当該事案では、ベルギー政府が領域外において難破物を除去したことについて、同国政府に難破物を除去する管轄権があったのかが明らかでなかったことから、難破物の除去のために要した費用の回収が困難となったとされる。

¹⁴ 井口俊明「海難残骸物の除去に関する2007年ナイロビ条約の採択（上）」『海運』No. 959（2007.8）12～15頁

図表2 日本周辺海域における船舶事故の概況（原因別・船舶別）



(出所) 運輸安全委員会ウェブサイトを基に著者作成

図表3 被害者への賠償、難破物の除去費用の回収等が確保されなかった主な事例

- 青森県深浦沖における座礁及び燃料油汚染事故（カンボジア籍一般貨物船アンファン号（1,996トン）、2013年3月1日）
船主が燃料油流出による汚染損害の拡大防止に向けた措置をすぐに講じなかったとして、保険会社が免責を主張。保険金が支払われなかった結果、船舶所有者による処理ができずに放置された。青森県の負担で油膜の防除措置と座礁船の撤去を実施した（約3.3億円の費用を要した）。
- 兵庫県淡路近海における座礁事故（タイ籍クレーン台船ネプチューン号（1,370トン）、2016年5月3日）
出国前の保険会社による検査の際に指摘された事項の修理が未実施であったとして、保険会社が免責を主張。保険金が支払われなかった結果、船舶所有者による処理ができずに放置された。兵庫県の負担で座礁船の撤去を実施した（約1.8億円の費用を要した）。
- 沖縄県伊良部島沖における座礁事故（モンゴル籍油タンカーTJ88号（約100トン）、2013年1月14日）
荒天により座礁したが、座礁船舶の撤去がなされず、そのまま放置されている状況にある。
- 島根県隠岐諸島沖における座礁事故（中国籍漁船JINHA1805号（255トン）、2014年12月18日）
荒天により座礁したが、座礁船舶の撤去がなされず、そのまま放置され、船体が水面下に没している状況にある。

(出所) 外務省資料及び国土交通省資料を基に著者作成

(3) 主な内容と国内実施法との比較

ア バンカー条約の主な内容と国内実施法との比較

バンカー条約は、船舶¹⁵からの燃料油¹⁶の流出又は排出による汚染損害に関し¹⁷、適正で迅速かつ効果的な賠償の支払を確保するため、主に以下の2つの内容を規律している。

第一に、燃料油による汚染損害についての船舶所有者¹⁸の「無過失責任」を定めている

¹⁵ 船舶とは、全ての型式の海上航行船舶及び海上用舟艇をいう（第1条1）。

¹⁶ 燃料油とは、船舶の運航又は推進に使用するなどしている炭化水素の鉱物油（潤滑油を含む）等をいう（第1条5）。

¹⁷ 締約国の領域（領海を含む）及び排他的経済水域等において生ずる汚染損害並びに当該汚染損害を防止し、又は最小限にするための防止措置について適用する（第2条）。ただし、条約の重複適用を回避する観点から、CLC条約が定義する汚染損害については適用しないこととしている（第4条1）。

¹⁸ 船舶所有者とは、船舶の所有者（国に船舶の所有者として登録されている者等の「登録所有者」を含む）、管理人及び運航者並びに裸備船者をいう（第1条3及び4）。

ことである（第3条1）。これにより、船舶所有者は一定の場合（戦争等）を除く海難事故に伴い発生した汚染損害の責任を負い、汚染損害に対する賠償責任が発生することとなる。ただし、船舶所有者等には、「1976年海事債権責任制限条約（改正を含む）」（いわゆる「LLMC条約」）等の適用可能な国内の又は国際的な制度に基づき責任を制限する権利が認められている（第6条）。これらの点に関して、現行の油濁賠償法及び油濁賠償法改正案においても、一般船舶等による油濁損害について船舶所有者等の無過失責任及び船主責任制限法¹⁹に基づく責任制限等が定められている（図表4を参照）。

第二に、①総トン数が1,000トンを超える船舶の登録所有者に対してLLMC条約等の国内の又は国際的な制度に基づく責任限度額に等しい額を担保する「保険その他の金銭上の保証（銀行又はこれに類する金融機関の保証等）」（以下「保険等保証」という。）の維持等を（第7条1等）、②締約国に対して保険等保証の証明書が発給及び入出港船舶についての保険等保証の効力の確保、証明書が発給されていない自国を旗国とする船舶の運航禁止等（同条2、11、12等）をそれぞれ義務付け、賠償責任を担保していることである。その上で、汚染損害の被害者による①金銭上の保証を提供する保険者等への賠償額支払の直接請求（同条10）及び②国内裁判所への船舶所有者又は保険者等に対する賠償の提訴（第9条）の許容に加え、③締約国間の国内裁判所が下す判決の承認及び執行力の付与（第10条）を規定するなど、賠償額支払の履行を制度的に担保する仕組みも備えている。

これらの点に関して油濁賠償法は、一般船舶による油濁損害について、総トン数100トン以上の国際航海に従事する「外航船」の所有者に船主責任制限法に基づく責任限度額に等しい額の「船主責任保険（PI保険）」²⁰等加入を義務付けるなど、船舶の総トン数の見地からバンカー条約よりも厳しい条件を課す一方、領海内で活動する「内航船」の所有者にPI保険等への加入を義務付けず、また、保険者等に対する賠償額支払の直接請求権、外国の裁判所の判決の承認及び執行力の付与等も定めていなかった。このため、油濁賠償法改正案では既に義務化されている総トン数100トン以上の外航船に加え、総トン数が1,000トンを超える一般船舶（内航船）等の所有者に船主責任制限法に基づく責任限度額（図表5を参照）に等しい額のPI保険等加入を義務付けるとともに²¹、一般船舶による油濁損害についての保険者等に対する直接請求権、外国（バンカー条約締約国）の裁判所の判決の承認及び執行力の付与等の規定を新たに設けることとしている。

イ 難破物除去ナイロビ条約の主な内容と国内実施法との比較

難破物除去ナイロビ条約は、船舶²²の海難事故により生じた難破物²³の迅速かつ効果的

¹⁹ 正式名称は「船舶の所有者等の責任の制限に関する法律」（平成30年5月最終改正）。

²⁰ 船舶の海難事故が起きた場合に船舶所有者等が負う損害賠償費用など、船舶の運航によって生じる様々なリスクをカバーする保険であり、日本においては保険会社等により提供されている。

²¹ 日本では、内航船の責任限度額以上のPI保険等加入率が7割程度（2000年）であったとの実態に鑑み、内航船に保険等加入を義務付けていなかった。しかし、近年、内航船の責任限度額以上のPI保険加入率が9割以上（2017年）に上昇してきたこと等を踏まえ、一定の内航船に保険等加入を義務付けることとしている。

²² 船舶とは、全ての型式の海上航行船舶をいい、水中翼船、エアクッション船、潜水船、浮遊機器及び浮体式プラットフォームを含む（第1条2）。

²³ 難破物には、座礁等した船舶に加え、当該船舶から分離した船体の一部や貨物等も含まれる（第1条4）。

な除去及び除去費用等の支払を確保するため、主に以下の3つの内容を規律している。

第一に、締約国に条約水域（締約国の排他的経済水域）²⁴において危険をもたらす難破物の除去のための権限を認めていることである（第1条1及び第2条1）²⁵。その上で、①自国を旗国とする船舶の船長等に対する難破物をもたらした海難に関与した場合における被影響国（難破物が自国の条約水域に存在する国）への報告の義務付け（第5条）、②被影響国が自国の条約水域に存在する難破物が危険をもたらすと決定する場合における被影響国による当該難破物の標示のための合理的な措置の確保（第8条）、③難破物の除去を円滑にするための船舶の登録国等との協議及び登録所有者による難破物の除去義務・手続（第9条）等といった具体的な措置を規定している。これらの点に関して日本は、海洋汚染防止法等の他の国内実施法において、難破物の除去のための権限や具体的措置を規定していることから²⁶、油濁賠償法及び油濁賠償法改正案には、難破物を除去するための権限等に係る規定は定められていない。

第二に、船舶の登録所有者（船舶の所有者として登録されている者等）に難破物の除去義務に加えて、難破物の除去に係る費用についての「無過失責任」を定めていることである（第9条2及び第10条1）。これにより、登録所有者は一定の場合（戦争等）を除く海難事故に伴い発生した難破物の除去及び除去費用についての責任を負うこととなる。ただし、登録所有者にはLLMC条約等の適用可能な国内の又は国際的な制度に基づき責任を制限する権利が認められている（第10条2）²⁷。これらの点に関して油濁賠償法は、難破物除去損害についての責任等に関する規定を定めていない。このため、油濁賠償法改正案は、一般船舶等の所有者の難破物除去損害の無過失責任及び船主責任制限法に基づく責任制限に係る規定を新たに盛り込むこととしている（図表4を参照）。

第三に、①総トン数が300トンを超える船舶の登録所有者に対してLLMC条約等の国内の又は国際的な制度に基づく責任限度額に等しい額を担保する保険等保証の維持等を（第12条1等）、②締約国に対して保険等保証の証明書の発給及び入出港船舶についての保険等保証の効力の確保、証明書が発給されていない自国を旗国とする船舶の運航禁止等（同条2、11、12等）をそれぞれ義務付けるとともに、③被影響国による金銭上の保証を提供する保険者等に対する除去費用支払の直接請求権（同条10）など、賠償責任を担保する仕組みを備えている²⁸。

²⁴ 条約水域は、締約国が選択する場合には、自国の領域（領海を含む）内に存在する難破物に拡大（いわゆる「オプトイン」）することができる旨規定されており（第3条2）、2019年3月1日現在、締約国のうち19か国がオプトインを選択している（日本もオプトインを選択予定）。各国に自国の管轄権が当然に認められる領海については領域主権との関係上問題が生じる可能性があるため、選択的条約水域とされたとされる。

²⁵ 排他的経済水域内に存在する難破物の除去等の措置について適用されるが（第3条1）、条約の重複適用を回避する観点から、CLC条約等に基づいてとられる措置については適用しないこととしている（第4条1）。

²⁶ 難破物を除去する権限等を規定する国内法としては、海洋汚染防止法（平成29年6月最終改正）、港湾法（平成29年6月最終改正）、海上交通安全法（平成28年5月最終改正）など複数の法律が制定されている。しかし、それぞれの法律で難破物を除去するための条件、責任主体、責任内容等が異なるため、難破物の除去についての責任の主体・範囲が不明確との問題点が指摘されている（小林寛「海難残骸物の除去（船骸撤去）に関する法制度—ナイロビ条約との比較考察を中心に—」『海事法研究会誌』No.222（2014.2）18～34頁）。

²⁷ 条約の重複適用を回避する観点から、難破物の除去等に要した費用についての責任が、CLC条約、バンカー条約等と抵触する場合には、当該費用についての責任を免責する旨規定している（第11条1）。

²⁸ ただし、難破物の除去費用支払に係る締約国裁判所の判決の承認及び執行力の付与については定めていない。

これらの点に関して油濁賠償法は、難破物除去に係る損害について、総トン数 100 トン以上の外航船の所有者に船主責任制限法に基づく責任限度額に等しい額の P I 保険等への加入を義務付けるなど、船舶の総トン数の見地から難破物除去ナイロビ条約よりも厳しい条件を課していた。しかし、一般船舶油濁損害の場合と同様に、内航船の所有者には P I 保険等への加入を義務付けず、また、保険者等に対する賠償額支払の直接請求権等も規定していなかった。このため、油濁賠償法改正案では、既に義務化されている総トン数 100 トン以上の外航船に加え、総トン数 300 トン以上の一般船舶（内航船）等の所有者に船主責任制限法に基づく責任限度額（図表 5 を参照）に等しい額の P I 保険等への加入を義務付けるとともに、難破物除去に係る損害についての保険者等に対する直接請求権等の規定を新たに設けることとしている。

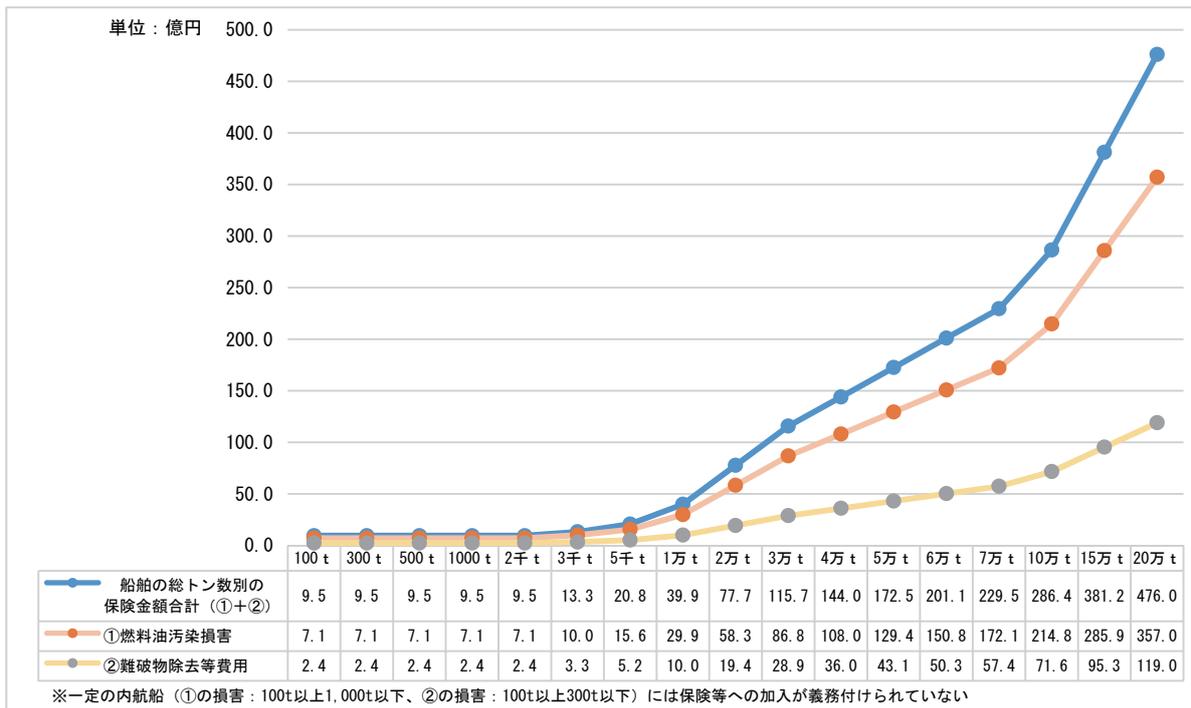
図表 4 バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約と国内実施法との比較

	バンカー条約	難破物除去 ナイロビ条約	船舶油濁損害 賠償保障法（※） （油濁賠償法）	船舶油濁損害賠償保障法の 一部を改正する法律案（※） （油濁賠償法改正案）
適用 対象	船舶からの燃料油流出 による汚染損害 （C L C 条約に定める 汚染損害（タンカー油 濁損害）を除く）	座礁船等の難破物除去 に係る措置・費用 （C L C 条約など他の 条約で対応されるもの を除く）	タンカー積載油の流出又は 一般船舶からの燃料油流出 による油濁損害 （難破物除去に係る損害に ついては規定なし）	船舶油濁等損害 （タンカー積載原油等の流出による油濁損害及び一 般船舶等からの燃料油流出による油濁損害に加え、 難破物除去に係る損害を規定）
適用 水域	排他的経済水域（E E Z）及び領海	E E Z 及び領海（領海 への適用は選択制）	E E Z 及び領海	同左
責任 当事者	船舶の所有者（登録所 有者を含む）、管理 人、運航者、裸備船者	船舶の登録所有者	一般船舶の所有者（登録所 有者を含む）、船舶賃借人	同左
責任の 性質	船舶所有者の 無過失責任	登録所有者の 無過失責任	一般船舶の所有者等による 油濁損害についての無過失 責任（難破物除去損害につ いては規定なし）	一般船舶等の所有者（船舶の管理人、運航者を含 む）による油濁損害についての無過失責任に加え、 難破物除去損害についての無過失責任を規定
責任 制限	船舶所有者等に L L M C 条約等の国内の又は 国際的な制度に基づく 責任制限を許容	登録所有者等に L L M C 条約等の国内の又は 国際的な制度に基づく 責任制限を許容	一般船舶の所有者等に油濁 損害の責任について船主責 任制限法に基づく責任制限 を許容（難破物除去損害に ついては規定なし）	一般船舶等の所有者等による油濁損害に係る責任制 限に加え、難破物除去損害について船主責任制限法 に基づく責任制限を許容
強制 保険	・総トン数が1,000 トンを超える船舶 （外航船・内航船 を問わず）の登録 所有者に L L M C 条約等の国内の又は 国際的な制度に 基づく責任限度額 に等しい額の保険 等保証の維持を義務 付け ・無保険船舶の運航 禁止	・総トン数が300ト ンを超える船舶 （外航船・内航船 を問わず）の登録 所有者に L L M C 条約等の国内 の又は国際的な 制度に基づく責 任限度額に等し い額の保険等保 証の維持を義務 付け ・無保険船舶の運 航禁止	【一般船舶油濁損害】 ・総トン数100トン以上の 一般船舶（外航船）の 所有者に船主責任制 限法に定める責任限度額 に等しい額の保険等 （ただし、難破物除去 に係る損害を補填する ものを含む）加入を義務 付け ・無保険外航船の入出港禁 止	【一般船舶等油濁損害】 ・①総トン数が1,000ト ンを超える一般船舶等 （外航船・内航船問 わず）の所有者、②総ト ン数100トン以上1,000 トン以下の一般船舶 （外航船）の所有者に 船主責任制限法に基づ く責任限度額に等しい 額の P I 保険等加入を 義務付け ・無保険船舶について、 ①の船舶は航海禁止、 及び②の船舶は国際航 海禁止
保険者等 への直接 請求	保険者等への 直接請求権を許容	保険者等への 直接請求権を許容	タンカー油濁損害について のみ保険者等への直接請求 権を許容	タンカー油濁損害に加え、一般船舶等油濁損害及び 難破物除去損害について保険者等への直接請求権を 許容
外国裁判 所の判決 の効力	締約国の裁判所の判決 の承認及び執行力の 付与を規定	紛争解決手続のみ 規定	タンカー油濁損害について のみ外国（C L C 条約締約 国）の裁判所の判決の承認 及び執行力の付与を規定	タンカー油濁損害に加え、一般船舶等油濁損害につ いて外国（バンカー条約締約国）の裁判所の判決の 承認及び執行力の付与を規定。難破物除去損害につ いては、国内裁判所への提訴を認める旨のみを規定

※油濁賠償法及び油濁賠償法改正案は、適用対象にタンカー積載原油等の流出による油濁損害を含み、タンカー所有者の責任、強制保険等に係る規定を詳細に定めている。しかし、この表では紙幅の関係上、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約が主対象とする一般船舶による油濁損害及び難破物除去損害に係る規定を中心に記載し、タンカー及びタンカー油濁損害に係る規定は必要な限度での記載に留める。

（出所）外務省資料、国土交通省資料等を基に著作作成

図表5 船主責任制限法が要求する保険金額例（責任限度額）



（出所）国土交通省資料に基づき著者作成

4. おわりに

これまで日本は、船舶の海難事故に起因する海洋汚染損害に対する国際的な民事損害補償制度の維持・発展に積極的に貢献してきた。タンカーによる油濁損害に係る被害者補償等の強化に向けた重要な役割に加え、一般船舶からの燃料油流出による汚染損害や海上に放置された難破物への対応についても、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の発効に先立ち、油濁賠償法等により両条約の主要な内容を先行的に実施するなど、責任ある海洋国家としての姿勢を示してきた。日本がこれらの条約に加わることにより、国際社会における被害者補償等の充実に向けた取組に加え、各国における海洋環境保護の強化に向けた取組も促すことにつながることを期待される。

しかし、バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約には、基金等の追加的補償システムが存在しないため、各条約又は船主責任制限法が要求する責任限度額を超える汚染損害に対しては、十分な被害者補償等が確保されないといった事案も見られている²⁹。こうした両条約及び国内実施法の限界も踏まえつつ、日本国内はもちろん、国際社会における対策・補償等の実効性確保に向けた議論を深めていく必要がある。

（かみたにだ すぐる）

²⁹ 2008年3月5日に発生した兵庫県の明石海峡沖における船舶衝突事故では、海上航行中の3隻の船舶が衝突した結果、ベリーズ籍一般貨物船ゴールドリーダー号（1,466トン）が沈没して当該船舶から燃料油が流出したことにより、40億円超の漁業被害が発生した。しかし、この事案では、油濁賠償法による約1.7億円（当時の責任限度額）や漁業共済による約5億円等の補償しか確保されなかったとされる。