

燃料油条約と難破物除去条約の国内法制化

— 船舶油濁損害賠償保障法の一部改正 —

蓮沼 奏太

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 本改正案提出に至る経緯
 - (1) 油濁損害賠償保障制度の経緯
 - (2) 燃料油条約及び難破物除去条約の採択
 - (3) 我が国のこれまでの対応と本改正案の提出
3. 本改正案の概要
 - (1) 保障契約の締結義務範囲の拡大
 - (2) 保険者等に対する直接請求
 - (3) 外国判決の効力
 - (4) 保障契約証明書の交付、報告の徴収等
4. おわりに

1. はじめに

船舶の海難事故は、ひとたび発生すると、仮に施設への衝突がなくても、燃料油などが流出すれば海洋汚染が生じ、漁業を始めとして大きな被害をもたらす。また、船舶所有者が座礁した船舶を撤去せず放置した場合には、地方自治体が撤去せざるを得なくなる。燃料油などによる汚染損害や船舶の撤去費用の負担が生じた場合、これらの賠償は船舶所有者において適切になされるべきであるが、近年、船舶所有者が現行法で義務付けられている保障契約を締結していたにもかかわらず、同保障契約違反により保険会社から保険金が支払われない事案が発生している。このような事案では、被害者への賠償がなされないままとなってしまったため、被害者保護の更なる対策が求められている。

こうした背景を踏まえ、政府は、国内外の保険会社に対して法的に実効性が担保された直接請求を被害者が行えるよう「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」(以下「燃料油条約」¹という。)及び「2007年の難破物の除去に関するナイロビ国際条約」(以下「難破物除去条約」²という。)を締結するため、その国内法上の措置として平成31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」(以下「本改正案」という。)を国会に提出した。なお、燃料油条約及び難破物除去条約についても同年2月22日に承認を求める件が国会に提出されている³。

本稿では、本改正案について、その提出に至る経緯と概要を中心に紹介することとした。

2. 本改正案提出に至る経緯

(1) 油濁損害賠償保障制度の経緯

油濁損害賠償保障制度については、タンカーの座礁に伴う原油等の流出により深刻な海洋汚染をもたらした油濁事故を契機として、タンカーに係る油濁損害を対象に国際的な賠償・補償体制の検討が進められた。その結果、国際海事機関(IMO。当時の名称は政府間海事協議機関(IMCO)。以下単に「IMO」という。)⁴の下で、事故の原因者である船主に損害賠償責任を負わせる「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」(1969年民事責任条約)と、荷主である石油会社等の拠出に係る国際油濁補償基金を設立し、同基金から被害者に対する補償を上乗せする「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」(1971年基金条約)の二つの条約が相次いで採択された。これを受け我が国においても、両条約の内容に沿った国内法として、1975(昭和50)年に油濁損害賠償保障法(題名改正前)が制定された。

その後、年月の経過による物価上昇等を踏まえ、①1992年、責任限度額の引上げや適用範囲の拡大を内容とした両条約改正(1992年民事責任条約⁵及び1992年基金条約⁶)が採択された。しかし、この改正以降も1997年のナホトカ号事故⁷を始めとして、巨大タンカー事故が相次いだことから、②2000年に、IMOにおいて1992年民事責任条約及び1992年基金条約における責任限度額・補償限度額を更に引き上げることが決定された。また、③2003年には、1992年基金条約の基金による補償が十分でない場合に補償を行う追加的な国際基金の設立等について定める追加基金議定書⁸が採択され、タンカーに係る現在の国際的な賠償・補償体制が構築された。日本においてもこれらの条約改正等に対応するため、1994(平成6)年(①関係)、2003(平成15)年(②関係)及び2004(平成16)年(③関係)に法改正がなされ、現行の「船舶油濁損害賠償保障法」(以下「油賠法」という。)が

¹ 「バンカー条約」又は「燃料油汚染損害の民事責任条約」とも呼ばれている。

² 「難破物除去ナイロビ条約」とも呼ばれている。

³ 燃料油条約及び難破物除去条約の背景や概要については上谷田卓「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」『立法と調査』No.411(平31.4)参照。

⁴ IMO(International Maritime Organization)は、海上の安全、船舶からの海洋汚染防止等、海事分野の諸問題についての政府間の協力を推進するために1958年に設立された国連の専門機関である。

⁵ 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を改正する1992年の議定書

⁶ 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改正する1992年の議定書

⁷ 日本海の島根県沖でロシア船籍のタンカー「ナホトカ」号が座礁し、補償額が約261億円に上った事故。

⁸ 1992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の2003年の議定書

定められている。

(2) 燃料油条約及び難破物除去条約の採択

一方、タンカー以外の船舶からの燃料油（バンカー油）の流出による油濁損害の賠償については、特別な国際条約体制がなかったが、一般船舶の大型化に伴い、大規模汚染のリスクが高まっていることから、新たな対策が求められ、1996年からIMOにおいて実質的な審議が開始された。そして、2001年3月にロンドンで開かれたIMO主催の国際会議において、燃料油条約が採択された。

また、1970年代からIMOでは、難破物⁹の除去に係る国際的な枠組みの構築に向けた議論が行われていた。しかし、他の条約などの審議・作成が先に進められたことなど様々な事情から条約の採択に至らず¹⁰、1996年に条約案の交渉が開始され、結果として2007年5月にケニアのナイロビで開かれたIMO主催の国際会議において、難破物除去条約が採択された。

両条約の概要は図表1に示すとおりである。

図表1 燃料油条約及び難破物除去条約の概要

燃料油条約（2015年4月発効）	難破物除去条約（2008年11月発効）
①燃料油による汚染損害についての船舶所有者の無過失責任	①条約の適用水域（注）において危険をもたらす難破物の除去のための措置
②締約国の船舶の登録所有者による保険等保証の維持、締約国による証明書の発給及び出入港船舶についての保険等保証の効力の確保、保険者等に対する賠償額の支払の直接請求等	②難破物の除去に関係する費用についての船舶の登録所有者の無過失責任
③締約国の裁判所が下す判決の承認及び執行力の付与（外国判決の相互承認）	③締約国の船舶の登録所有者による保険等保証の維持、締約国による証明書の発給及び出入港船舶についての保険等保証の効力の確保、保険者等に対する費用の支払の直接請求等
締約国数：92か国（2019年3月1日現在）	締約国数：42か国（2019年3月1日現在）

（注）締約国の排他的経済水域。締約国がIMOの事務局長に対して通告を行った場合には、当該締約国の領海を含む領域にまで適用水域を拡大できると定められている。

（出所）外務省資料を基に筆者作成

(3) 我が国のこれまでの対応と本改正案の提出

ア 平成16年の油賠法改正

燃料油条約と難破物除去条約について、日本はいずれについても締結していないものの、難破物に関しては、平成14年12月に北朝鮮籍の貨物船が茨城県日立港で座礁した

⁹ 本改正案では、海難により生じた①沈没し、若しくは乗り揚げた船舶又はその一部②海上において船舶から失われた物で、沈没し、乗り揚げ又は漂流しているもの③沈没又は乗揚げのおそれがある船舶（必要な救助が行われていないものに限る。）のいずれかに該当するものと定義付けている（第2条第8号）。

¹⁰ 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』（2007.8）12～15頁

事故において、船舶所有者等が責任ある対応を行わず、地方自治体が実施した油防除や船体撤去の費用を回収できないことが大きな問題となった。その背景には、船舶所有者等が油濁損害や船体撤去等の費用に対応した保険に加入していないことや、船舶所有者等が海外に所在するために責任追及が困難であることが挙げられており¹¹、この問題への対応策として、前述した平成 16 年の油賠法の改正において独自の措置が盛り込まれた。具体的には、タンカー以外の一般船舶のうち、総トン数 100 トン以上の外航船舶（国際航海¹²に従事する一般船舶をいう。以下同じ。）について、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¹³への加入を義務付けるとともに、保険に加入していない船舶について、入港禁止、保障契約締結命令、航行停止命令、罰則等による対処などの入港規制等を行うこととされた。なお、一般船舶も対象とすることから、題名も「船舶油濁損害賠償保障法」に改められた。

イ 近年発生した事案等

しかし、近年発生した海難事故のうち、平成 25 年 3 月に生じたカンボジア籍の貨物船による青森県深浦沖における座礁及び燃料油汚染事故では、船舶所有者の損害拡大防止義務違反により、保険会社が保険契約違反として免責を主張し保険金が支払われず、船舶所有者が船舶を放置した結果、県の負担で油膜の防除措置及び座礁船の撤去が実施された。また、28 年 5 月に生じたタイ籍の台船¹⁴による兵庫県淡路島における座礁事故では、船舶所有者の出国前に保険会社の検査で指摘された事項の修理未実施により、青森県の事案と同様に保険会社が免責を主張し、船舶所有者が船舶を放置した結果、県の負担で座礁船の撤去がなされた。

一方で、燃料油条約及び難破物除去条約においては、被害者から保険者等への直接請求を、加えて燃料油条約では、条約締約国の裁判所が下す判決の締約国間の相互承認を定めているところ、両条約の締約国が増加（図表 1 参照）しており、これらの規定による被害者補償の実効性も高まってきた。

ウ 本改正案の提出

このような状況を踏まえ、被害者への賠償が確実に実施されるための措置を燃料油条約及び難破物除去条約の国内法制化により実施する必要性の下、平成 30 年 8 月には、海事関係者、保険者、有識者からなり、国土交通省海事局も委員として参加する「バンカー条約及び難破物除去ナイロビ条約の国内法制化に関する検討委員会」が開催された。同委員会では、①両条約の締結及び国内法制化作業の早期化、②難破物除去条約の適用範囲を我が国領域に拡大する I M O への通告の実施、③業界への影響把握・柔軟な運用の

¹¹ 国土交通省海事局『海事レポート 2018』189～190 頁

¹² 本邦の港と本邦以外の地域の港との間の航海。

¹³ 当該保険は「P I 保険」（「P & I 保険」ともいう。）を指しており、これは、船舶の所有、賃借又は運航に伴って生じる船主の第三者賠償責任を対象とする保険である。P は「Protection（保護）」を意味し、船舶の所有者、運航者又は船員の雇用者としての責任（岸壁損傷、油流出、船員傷病等）を、I は「Indemnity（補償）」は、貨物の運送人としての責任（積荷の滅失、損傷等）を対象としている。

¹⁴ 「台船」とは、海洋工事等の各種資機材、構造部材及び浮体物等を運搬する作業船（一般社団法人日本作業船協会ホームページ<<http://www.s-jwa.or.jp/workvessels/set25.html>>（平 31.4.5 最終アクセス）。なお、当該事故の台船はクレーンを 1 機搭載していた。

検討の3点を内容とする、両条約の国内法制化についての対応方針がまとめられた。

以上を背景に、燃料油条約及び難破物除去条約の締結に伴う国内法の措置として、船舶の燃料油の流出又は排出による汚染等により生ずる損害(以下「一般船舶等油濁損害」という。)及び難破物の除去等に要する費用の負担により生ずる損害(以下「難破物除去損害」という。)に関し、これらの損害の被害者の保護を図るため、保障契約の締結を義務付ける船舶の範囲の拡大、保険者等に対する被害者の直接請求に関する規定の整備等を主な内容とする本改正案が提出されたものである。

3. 本改正案の概要

(1) 保障契約の締結義務範囲の拡大

現行の油賠法における保障契約締結義務は、タンカー油濁損害賠償保障契約¹⁵と一般船舶油濁損害賠償等保障契約に分かれる。このうち後者は、燃料油条約及び難破物除去条約とは別に外航船舶に対し日本独自で講じてきた措置である。2.(3)でも言及しているが、総トン数100トン以上の一般船舶のうち、日本国籍を有するものは後者の保障契約を締結していなければ国際航海への従事が禁止され、外国籍(本稿では日本国籍を有するもの以外のものを便宜「外国籍」という。)のものは同保障契約を締結していなければ本邦内の港に係る入港、係留施設の使用、出港が禁止されている(現行の油賠法第39条の4)。

本改正案では、義務付ける保障契約のうち現行の一般船舶油濁損害賠償等保障契約を、一般船舶等油濁損害賠償保障契約と難破物除去損害賠償保障契約に分け、対象船舶の範囲を燃料油条約及び難破物除去条約の規定に合わせ、図表2のとおり拡大することとしている。これにより新たに保障契約締結義務の対象とされるタンカー又は一般船舶は、当該保障契約を締結していない場合、日本国籍を有するものは内航・外航を含む全ての航海への従事が禁止され、外国籍のものは本邦内の港に係る入港、係留施設の使用、出港が禁止される。なお、当該保障契約の保険金額は、船主責任制限法¹⁶の規定に基づき責任を制限できる場合における責任の限度額を満たす必要がある(船主責任制限法上は、船舶の総トン数に応じて限度額が算出されることとなっており、総トン数ごとの具体例は図表3に示すとおりである。)

¹⁵ 1969年民事責任条約を受け、現行の油賠法制定当初から義務付けられているもので、第13条第1項では、タンカー油濁損害賠償保障契約の締結がされていない場合、2,000トンを超えるばら積みの原油等を輸送できないとされている。

¹⁶ 船舶の所有者等の責任の制限に関する法律

図表2 本改正案による保障契約締結義務の範囲のイメージ

総トン数の区分	外航船舶	内航船舶 タンカー（内航・外航含む）（注1）
100トン以上300トン未満		
300トン以上1,000トン以下		
1,000トン超		

■ …難破物除去損害賠償保障契約の締結義務の対象

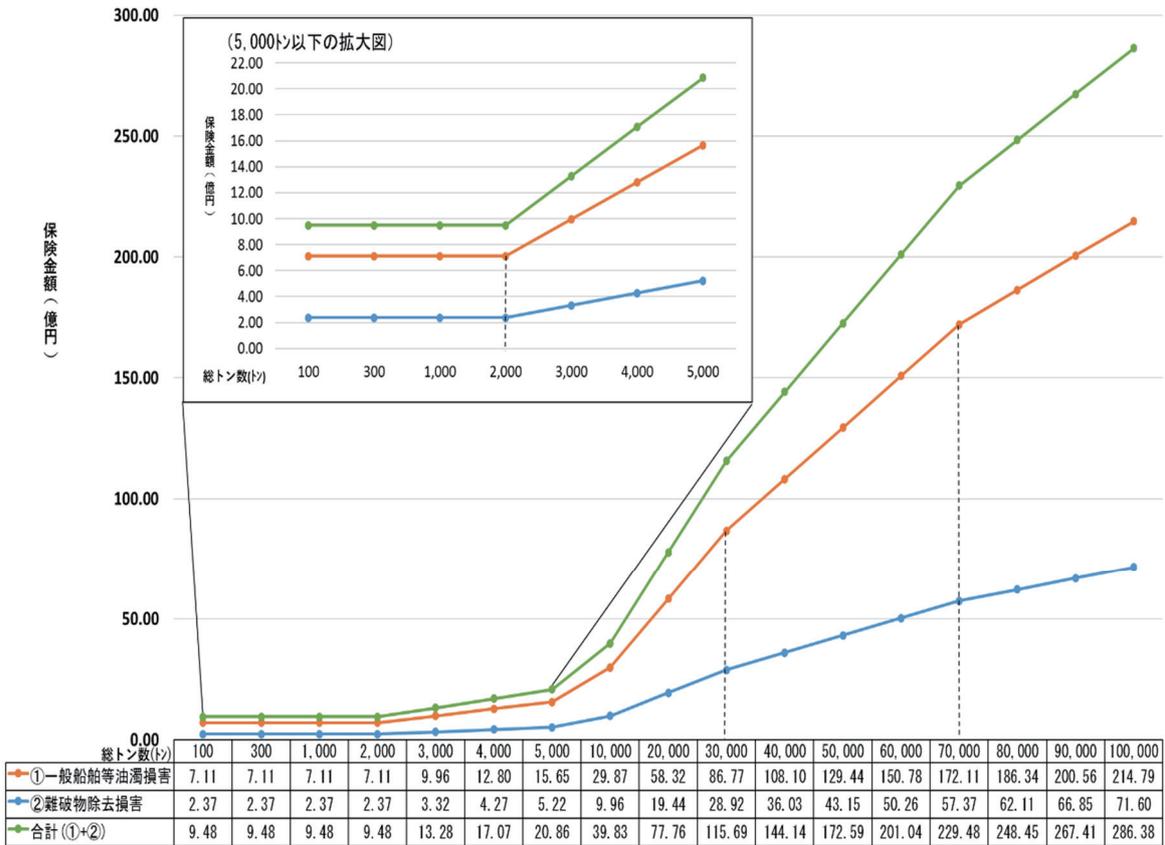
■ …一般船舶等油濁損害賠償保障契約の締結義務の対象

（注1）2,000 トンを超えるばら積みの原油等を輸送するタンカーについては別途タンカー油濁損害賠償保障契約の締結が義務付けられている。

（注2）一般船舶等油濁損害賠償保障契約の義務付け対象の一般船舶等には、作業台船などの自ら航行できない（自航能力のない）船舶は除かれる。

（出所）筆者作成

図表3 本改正案で保険の義務付けが求められる額



（注1）1 SDR（IMF 特別引出権）=157 円で計算したおおよその値

（注2）現行の油賠法では総トン数 100 トン以上の外航船舶から保障契約が義務付けられているので 100 トンより作成している。

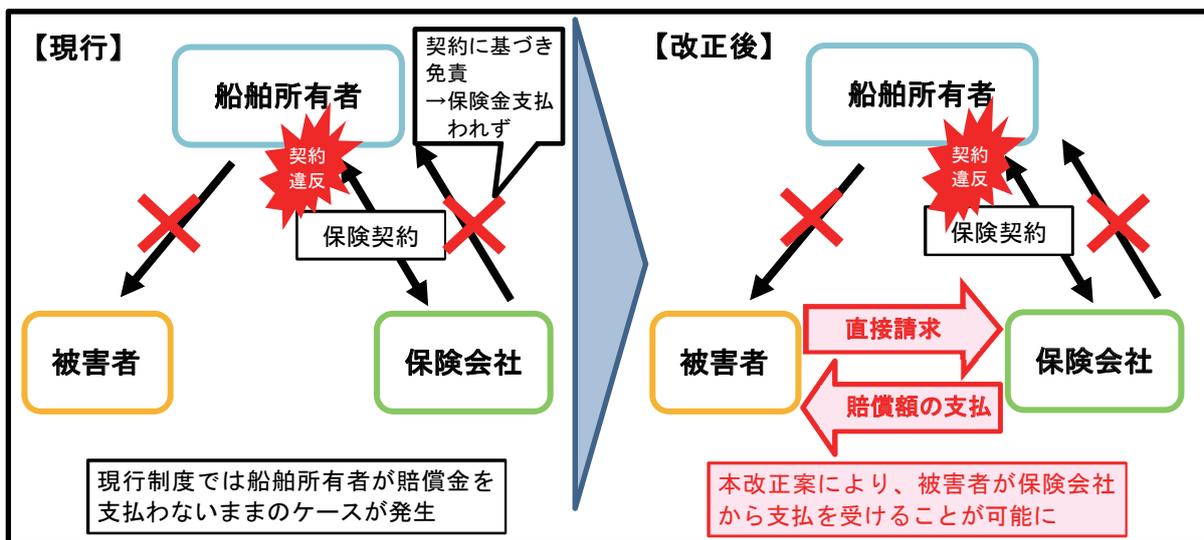
（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

(2) 保険者等に対する直接請求

燃料油条約及び難破物除去条約では、損害賠償の請求を保険者等に対して直接に提起することができる」と規定されており、本改正案では、両条約の対象に位置付けられている船舶の船舶所有者等（難破物除去損害の賠償責任については船舶所有者）の損害賠償責任が発生したときは、被害者は、当該賠償責任を有する者と保障契約を締結する保険者等に対して、損害賠償額の支払を請求することができることとしている。

また、保険者等は、船舶所有者等が被害者に対して主張できる抗弁のみをもって被害者に対抗することができることとしており、例えば、戦争等や異常な天災地変により生じたことなどに該当することを主張して対抗することは可能だが、船舶所有者の契約違反を理由に被害者からの請求を拒めないで、契約に基づく免責により保険金が支払われず、船舶所有者から賠償がなされないといった場合でも保険者等から支払を受けることが可能となる（図表4参照）。

図表4 保険者等に対する直接請求に関する改正概要



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

(3) 外国判決の効力

燃料油条約では、条約締約国の裁判所が下す判決の、締約国間の相互承認が規定されている。同条約締結により、我が国の判決が他の締約国で承認され、財産の差押えが可能となるため、被害者からすれば外国で裁判する負担なく賠償の確保が図られることとなる。このため、本改正案ではタンカー油濁損害の賠償に係る第12条の規定を準用し、燃料油条約第9条第1項の規定により管轄権を有する外国裁判所が一般船舶等油濁損害の賠償の請求の訴えについてした確定判決は、①当該判決が詐欺によって取得された場合、②被告が訴訟の開始に必要な呼出し・命令の送達を受けず、かつ、自己の主張を陳述するための公平な機会が与えられなかった場合を除き、その効力を有することとしている。

(4) 保障契約証明書の交付、報告の徴収等

ア 保障契約証明書の交付

一般船舶等油濁損害賠償保障契約及び難破物除去損害賠償保障契約に関して、燃料油条約及び難破物除去条約では、締約国の適当な当局等がこれらの保障契約が有効であることを証明する証明書を発給すること、同証明書の船舶内への備置きなどが規定されている。このため、本改正案ではタンカー油濁損害賠償保障契約に係る保障契約証明書に関する規定（第17条から第19条まで）を準用しており、国土交通大臣はこれらの保障契約の締結者から申請があったときは、同保障契約が締結されていることを証する書面（保障契約証明書）を交付しなければならないこととするとともに、当該保障契約証明書については、船舶への備置きの義務を定めることとしている。

イ 報告の徴収

アに記載した保障契約証明書の船舶への備置きの義務につき、その履行を確保するため、現行の油賠法における報告の徴収及び立入検査、保障契約締結命令等について、新たに保障契約の締結が義務付けられる船舶にも適用することとしている。なお、難破物などは船舶への立入り等ができず、保障契約証明書を確認できないことも想定されることから、難破物除去損害賠償保障契約に関し報告の徴収や当該契約が締結されていることを証する資料の提出要求も定めることとしている。

ウ 締約国への報告

日本国籍を有するタンカー又は一般船舶の船長に対し、難破物除去条約の締約国である外国の水域において難破物をもたらした海難に遭遇した際、船舶所有者の氏名又は名称、難破物の位置などの事項を当該締約国へ報告することを義務付けることとしている。

4. おわりに

以上のとおり、被害者保護の充実のため、燃料油条約及び難破物除去条約の国内法制化が図られているが、最後に留意点を指摘しておきたい。

まず、本改正案では保障契約の締結義務の範囲を拡大しているが、国土交通省のアンケートによれば、国内のみ運航する内航船舶の保障契約加入率は約98%であり、新たに締結義務の対象となる船舶への影響は限定的である一方、本アンケートの対象船舶数だけでも3,617隻とされている¹⁷。保障契約の契約期間は1年間なので、毎年更新することを踏まえると、保障契約証明書を発行する行政側の負担が増すことになる。また、保障契約証明書の船舶への備置きについても実効性の担保のため監督体制を整える必要がある。国土交通省によれば地方運輸局の人員を2名増員する¹⁸とのことであるが、円滑な発行や監督体制の確保といった点に留意が必要である¹⁹。

次に、難破物除去条約では、難破物が自国の条約水域に存在する国が当該難破物につき

¹⁷ 国土交通省「規制の事前評価書」(平31.3.7<<http://www.mlit.go.jp/common/001277929.pdf>> (平31.4.5最終アクセス))

¹⁸ 前掲注17

¹⁹ 藤澤一郎「バンカー条約の発効に際して」『海運』(2008.11) 38～39頁では、行政側の事務負担の問題や保障契約証明書の期日までの迅速処理に関する不安の声が上がっている点に言及している。

危険をもたらすか否かを決定する際の基準を定めているが、本改正案では、難破物除去損害の定義の中で「港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）その他法令の規定又は難破物除去条約第六条の規定による決定」と表現するにとどまり、危険の存在の決定に関する具体的な要件や主体は、港湾法その他の法令に任されている。同条約締結後もこれらの法令が同条約の基準に従い適切に運用がなされるのか、改めて確認していく必要がある²⁰。

最後に、被害者保護の充実には、燃料油条約及び難破物除去条約の国内法制化だけで十分かという点も考え得る。例えば、保険者等に対する直接請求は、日本が独自に保障契約の締結を義務付けている船舶に関しては認められていない。また、総トン数が小さな小型船舶の放置も地方自治体にとっては負担となり得るが、両条約の国内法制化だけにとどめられている。被害者保護の観点と海運業者や保険会社への影響なども踏まえた規制の在り方に関する議論は、今後とも継続することが望まれる。

【参考文献】

時岡泰ほか『逐条船主責任制限法・油濁損害賠償保障法』（商事法務研究会、1979年）
公益財団法人日本海事センター編『船舶油濁損害賠償保障関係法令・条約集』（成山堂書店、2011年）

（はすぬま そうた）

²⁰ 例えば、小林寛『船舶油濁損害賠償・補償責任の構造—海洋汚染防止法との連関—』（成文堂、2017年）190頁及び198頁では、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律第40条に基づく措置命令の要件が厳格に過ぎるのではないかと疑問を投げかけている。