

船舶汚染規制の国際法

富岡 仁

要約

1 本論文は、国際航行に従事する船舶による地球環境汚染の規制に関する国際法について検討するものである。本論文は、船舶起因の環境汚染について総合的に検討することを目的としているので、以下の分析のアプローチをとっている。第1は、環境保護は優れて現代的な要請であるので、その背景をふまえた歴史的視点において検討していることである。第2は、船舶から排出される物質による海洋汚染のみでなく、大気汚染すなわち船舶の燃料油から排出される物質による地球温暖化の防止をも検討の対象としていることである。第3は、これまで環境保護に関して主要な努力がなされてきた公法的規制すなわち国家および国際組織による排出規制のみでなく、それを実質的に担保するための民間企業までも対象とする民事責任・補償の制度について検討していることである。最後は、理論的な側面であって、環境保護という現代的な要請が、船舶の航行規制に関する国際法（海洋法）の基本原則にどのような発展を促し、いかなる変更を迫っているかという視点からの検討である。

2 本論文は、以上の観点から、4章の構成をとっている。

第1章「海洋汚染の国際的規制のあけぼの」は、海洋環境保護問題が歴史的に登場する最初の事例である、1926年にアメリカ合衆国のワシントンで開催された「可航水域の油濁に関する予備的会議」での審議経過と、そこで成立した「海洋の油濁防止に関するワシントン条約草案」（条約草案）について検討する。同会議は、戦間期の世界経済の発展に伴う石油需要の増大とアメリカ沿岸における深刻な海洋汚染を背景として、世界最大の産油国であったアメリカにより当時の先進海洋国13カ国を招請して開催され、最終的には、同会議において条約草案が作成されている。この条約草案は、その後の大恐慌とそれに続く政治的・経済的混乱により批准されることなく終わるのであるが、ここにおける議論は、その後初めての実定条約となる「1954年の油による海洋の汚染の防止のための国際条約」に基本的枠組みを与え、その基礎となったものとして意義あるものである。

第2章「海洋汚染の防止と国家の管轄権」は、実効的な海洋汚染の防止にとり最大の理論的・実際の課題である国家の管轄権の問題に焦点を当て検討するものである。

それは三つの節より構成される。第1節「海洋汚染の防止に関する旗国主義の動揺—IMCO 1973年会議の議論を中心として」は、これまでの海洋汚染の防止条約が実効性に乏しいことを明らかにしたあと、その最大の要因が、条約の実施に関する伝統的海洋法上の基本原則である「旗国主義」体制（公海上の条約違反船舶に対する処罰は船舶の旗国のみによりなされる）にあるとの認識の下に、船舶起因の海洋汚染防止条約の制定・改正の役割を負ってきた国連の専門機関である「政府間海事協議機関（IMCO）」における作業について、「1973年の船舶からの汚染の防止のための国際条約」における国家の管轄権に関する問題の審議経過に焦点をあてることにより検討する。

IMCOの審議においては、この旗国主義の原則は、公海上における船舶の自由な航行を求める海運国により支持されたのであるが、それに対して、海洋汚染の被害国である発展途上国を主体とする沿岸国や環境保護的観点を重視する先進国である非海運国から、旗国主義の原則を変更し、沿岸国および船舶の寄港国においても条約の実施に関する管轄権を付与すべしという主張がなされる。結局IMCOの条約制定会議においては、大きな異論が出されたものの、この旗国主義の原則は維持されるのであるが、そこから二つの結論が導かれる。一つは、そのことは、自由な海運に対する障害を除去しようとする海運国主体である当時のIMCOの組織としての限界を示しているということであり、もう一つは、そうであるならば、この問題は、同時期に行われている伝統的海洋法の全面的再検討を課題とする第三次国連海洋法会議の場にゆだねられざるをえないということである。

第2節「海洋汚染の防止に関する旗国主義の衰退—国連海底平和利用委員会の議論を中心として」は、第1節のとりあげた管轄権問題に関して、「海洋法に関する国際連合条約」（国連海洋法条約）の起草委員会の役割を与えられた国連海底平和利用委員会における議論を分析する。海運国主体の組織目的・構成を有するIMCOに対して、海洋法の全面的再検討を課題とし、国連加盟国すべてから構成される海底平和利用委員会では、条約の実施に関する管轄権について、自国船舶に対する旗国のみでなく、船舶の寄港国および被害者である沿岸国に管轄権を付与すべしという主張がもはや大勢となり、伝統的な旗国主義の維持を求める主張は、少数の海運国にとどまる状況が明らかにされる。

第3節「海洋汚染防止条約と国家の管轄権」は、以上のIMCOおよび国連海底平和利用委員会の検討をふまえて、国連海洋法条約において最終的にどのような合意がなされたかについて明らかにするものである。国連海洋法条約においては、この管轄権問題については、旗国、沿岸国そして寄港国による組み合わせによる多元的な管轄権体制がとられることになった。このことは、航行の利益を基本原則として形成されてきた伝統的海洋法が、環境保護という現代的な要請に応じて変質する過程を示すものである。またこのことは、海洋法の立法主体が少数の海洋利用能力を有した海運国から、多くの沿岸国や環境保護的観点を主張する非海運国に転換しつつある過程をも示すものである。なお、第3節においては、国連海洋法条約の審議において非公式協議が主となり、審議経過（議事録）が明らかとされないという制約があるため、本論文においては、若干の関連する提案と結果的に成立した条約を基にした言及にとどまる。

第3章「国連海洋法条約と国際海事機関（IMO）における具体化」は二つの節により構成される。1982年に採択され、1994年に発効した国連海洋法条約は、海の憲法とも称されているように、現行海洋法制度についての集大成であるが、それは原則を定める枠組条約としての基本的性格を持つものであるためにさらに個別条約において具体化される必要があり、加えて、それは1982年に採択されたものであるために、その後の発展を反映して補足される必要がある。そうした具体化および発展は、船舶についての国際規則を制定する役割を課せられている国連の専門機関である国際海事機関（政府間海事機

関を（IMCO）改組したもの）において主になされて来ているので、本章の二つの論文では、そこにおける作業について主な検討対象とする。

第1節「船舶の通航権と海洋環境の保護—国連海洋法条約とその発展」は、まず、海洋環境の保護の観点からの船舶の通航権の規制に関して、伝統的海洋法から現代海洋法に至る歴史的展開の過程を明らかにする。そうして、伝統的な海洋法においては個別的・例外的な制約にとどまっていた環境保護の要請が、現代海洋法を反映する国連海洋法条約においては、その第192条で環境保護に対する国家の義務が明記されることに象徴的に現れているように、条約全体を貫く基本的価値とされる状況が指摘される。そして国連海洋法条約は、海洋環境保護を実効的なものとするために、船舶の航行規制に関して、伝統的海洋法の基本原則であった旗国主義に加えて、寄港国および沿岸国にも管轄権を付与する多元的管轄権を採用するに至る。また、国連海洋法条約の下で「権限ある国際機関」の役割を与えられたIMOを中心とする具体化条約策定作業においては、環境保護の要請が、直接的に海洋汚染を規制する条約のみでなく船舶航行に関係するあらゆる条約に（船舶安全運航や船員労働条件等に関するものも含んで）拡大する状況が指摘される。そして、そこにおける特徴として、規制の実効性を確保するための船舶の運航管理会社に対する環境保護義務が条約において明記される状況が指摘されるのであるが、それは、従来の旗国と船舶所有者による船舶管理を前提とした旗国主義に基づく体制を逸脱するものであって、そのことは、環境保護の要請が海洋法に導入されることにより必然的に生じざるをえない法的変化、すなわち旗国主義の実質的な変質を示すものである。

もう一つの発展の側面は、いわゆる原子力動力船や核物質・有害化学物質を運搬する特殊性格船舶の航行規制をめぐる問題である。国連海洋法条約では、この問題は無害通航権の内容に関する解釈の対立があるために明確に規定されず、その後の発展にゆだねられた問題である。これに関しては、論文において示したように、その後の多様な国家実行の存在があり今なお結論を得るにいたっていないが、しかしそうした中でも、IMOの海上人命安全条約における沿岸国に対する強制船舶通報制度の導入に見られるように、無害通航権の従来の解釈を越える通航規制の新しい動向があることが指摘される。そして、それは前節でも指摘したように、環境保護を保護法益として設定した国連海洋法条約から必然的に生じざるをえない公海自由原則とそれに基づく旗国主義の変質の過程であるとする。

第2節「海洋環境の国際的保護に関する法制度」は、特にIMO（IMCO）における環境保護関係条約のうち、直接的な船舶起因汚染規制条約に焦点を絞り、その制定および改正の過程から摘示される問題点と課題を示すものである。IMOは権限ある国際機関として、船舶起因汚染規制の分野において先駆的役割を担ってきたが、そこから見てとれる特徴を二つの点において示す。第1は、船舶からの排出規制の総合化・厳格化の傾向である。そして、第2の特徴としてあげるのは、規制システムにおけるソフト面からハード面への移行であって、それは象徴的には、1990年代のタンカーの二重船殻構造の義務化に現れる設備構造規制の方向である。そのことは規制の実質化においては不可避の方向で

あるとしても、条約義務を受け入れることに伴う費用負担を加盟国（企業）が吸収しうることを前提とするものであるので、そうした経済的能力を持たない発展途上国などの条約への加入をためらわせ、その結果規制対象外の船舶が運航されることになり、海洋汚染事故が発生する一要因となる。ここにおいては、環境保護問題はまさに経済問題として現われているのであり、船舶起因をめぐる規制の実質化のためには途上国への援助や技術移転などによる経済発展の問題の解決が不可欠の前提となっている状況が示される。

第4章「民事責任と地球温暖化の防止」においては、前章までの船舶起因汚染に対する公法的規制とは別の側面である、被害者に対する賠償責任の履行および補償という私法的規制の問題と、近年の地球温暖化防止において注目されている、国際航行船舶の燃料油から排出される地球温暖化ガス（GHG）の規制の問題を取り扱う。

第1節「油による汚染損害に対する責任および補償に関する国際制度」は、国連海洋法条約第235条が求めているが具体的な規定を持たない海洋汚染損害に対する責任および賠償・補償に関して、これまでIMOを中心として国際社会において形成されてきた制度について検討する。初めに、油濁責任および補償制度に関する現行制度成立の歴史的背景について見たあと、「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）以降の国際油濁責任制度の成立とその改正について、また、「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）以降の国際油濁補償制度に関する条約の成立と改正について、さらに加えて「油濁責任に関するタンカー船主間自主協定」（TOVALOP）などの民間自主協定についても検討し、そのうえで、現行の条約システムに存在する二つの問題点について指摘する。その一つは、現在の条約上損害費用負担について船舶の所有者に責任が一元化されていることであって、そこには強制保険制度の実効性の確保の要請があるとしても、現在の用船形態を考えると船主以外の船舶運航者、旗国、荷主などの責任が問われてよいのではないかと、とくにそのことは現在「汚染者負担の原則」が国際法上の一般原則として多くの条約において規定されていることを考えるとき、現行制度はそうした方向と乖離しているのではないかとということである。もう一つは、現行の民事責任条約および基金条約において賠償・補償の対象となる「汚染損害」について、従来は人的損害や財産上の損害などの純粋経済損失がその対象とされてきたが、それに加えて、海洋の生態系の破壊といった「環境それ自体に対する損害」を含むか否かということであって、これは基金条約の運用における締約国裁判所における異なる実行を経て、1969年民事責任条約の改正においては原則として補償の対象とならないとされたが、しかしそこで例外として認められた「回復のための合理的な措置にかかる費用」という規定については依然として解釈上の不明確性は残っており、さらに立法論としても公海を含む国家管轄権外の海域における生態系の破壊という大規模環境汚染に対処することの必要性があるのではないかとということが指摘される。

第2節「国際海運からの温室効果ガス（GHG）の排出規制—国際海事機関（IMO）

と地球温暖化の防止」は、船舶からのGHG（主に二酸化炭素）排出による地球温暖化の防止という、IMOの新しい役割について検討するものである。IMOは「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書」（京都議定書）第2条2項において船舶用の燃料からのGHGの排出抑制・削減を義務づけられており、さらに、国連海洋法条約に基づき「権限ある国際機関」として船舶からの汚染を防止する義務を課されているのであるが、こうした義務を履行するためにIMOが果たしてきた役割について検討するものである。IMOは、1980年代以来、「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約」（MARPOL条約）の付属書を改正することにより船舶からのGHGの排出を規制することを三つの方式において実現することを目指してきた。一つは「技術的措置」の義務化であって、これは船舶に対してGHGの排出を抑制する技術の整備を義務づけることである。二つめは「操作的措置」であって、これは船舶の運航上の工夫によりGHG排出の削減を目指す措置を義務づけるものである。三つめは、「市場的措置」であって、燃料油課金や排出量取引制度などの市場メカニズムを利用してGHG排出削減を行うことを意図するものである。IMOにおいては、これまで前者2方式については条約化に成功しているが、第3の方式については今なお合意に至っていない。その背景には、市場的措置のよって立つ基本原則に対する認識における各国の相違（すなわち「気候変動枠組条約」の「共通だが差異のある責任原則」によるか、IMOや国連海洋法条約のよって立つ「差異のない取扱い原則」によるか）という理念的対立があることが指摘されている。IMOにおいても繰り返し指摘されているように、船舶からのGHG排出削減目標の達成には技術的・操作的措置のみでは不十分であり、市場的措置の導入が不可欠であるとされている。そうしたなか、IMOは強制的なGHG排出削減のスキームを設定した初めての産業部門として高く評価されるのであり、海運という世界の物流の大部分を支え、他部門と比較して費用対効果に最も優れている特性を失うことなく、地球温暖化防止という環境上の要請に応えることがIMOの組織的課題であることが指摘されている。

3 本論文は、国際航行に従事する船舶からの環境汚染の規制に関する国際法の現状と課題について明らかにすることを目的とした。船舶起因の汚染からの環境保護の問題は、20世紀の世界経済の発展に伴い登場したものであるので、本論文では、その問題を歴史的に分析するよう意図したが、その結果、現代における関連する国際法の顕著な量的増大の状況が示された。今日、船舶規制の国際法は、優れて現代的課題である地球温暖化防止の分野にも及んでいることに象徴的に現れているように、その対象や範囲そして内実において急速な拡大を示しているのである。そして、船舶規制の国際法の量的増大は、そこに質的転換も伴わざるをえないものであった。環境保護が国際法上の義務とされ、国連海洋法条約において国家の環境保護義務が明記されたことは、海洋法の基本原則に対しても変更を迫っているのであって、それは、以上に述べたように、伝統的な海洋法上の大原則であった「旗国主義」の変質に顕著に現れているのである。本稿で課題とした船舶起因汚染の規制に関する国際法は、そうした発展を最も顕著に示している現代国際法の一分野である。