

第2部 油濁法制

第1章 CLC/FC条約における油濁に関する賠償の範囲

はじめに

海洋は国際法の主な対象領域であって、海洋汚染防止に関する条約は多い。とりわけ船舶起因²⁹の汚染損害に関する分野は最も早くから条約化が進んだが³⁰、ここでは油濁に関する民事責任についての問題に限定して³¹議論する。

船舶起因の油濁に対する民事責任に関する国際条約は、CLC条約と略称される「油による汚染損害についての民事責任条約」³²と、FC条約と略称される「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」³³からなる。この論文ではCLC/FC条約³⁴を

²⁹ 油賠法の国会審議では、原因者不明の油濁による漁業被害に関しての質疑がなされている。第76回国会参議院運輸委員会会議録2号4頁。このような被害に対しては、昭和50年3月に財団法人漁場油濁損害被害救済基金が設立されて対応がなされている。

³⁰ 岩間徹「海洋汚染防止に関する国際条約」加藤一郎編『公害法の国際的展開』（岩波書店、1982）140-164頁。水上千之「船舶起因海洋汚染の国際的規制」金沢法学26巻1号（1984）69-109頁。

³¹ 油濁損害の防止という意味では、「公法」的規制の分野でも条約の成立が見られる。具体的には、①船舶からの油分の排出規制、②船舶の構造規制、③事故発生時の国際協力体制、④諸規制の実行を確保する為への各国当局による船舶への臨検の実施である。詳細は第4部第1章参照。

³² International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Nov. 29, 1969, 973 U.N.T.S. 3, 9 I.L.M. 45 (1970) (entered into force June 19, 1975). 後述のFC条約とこのCLC条約の成立は、1967年3月のトリー=キャニオン号の事故が契機である。

トリー=キャニオン号事件とは、リベリア籍 Torry Canyon 号がイギリス沖・公海で座礁し約8万トンの原油を流出させた事故である。英仏両政府が船主へ1600万ドルの賠償請求をしたが、船主が両政府へ合わせて300万ポンドを支払い示談となった。当該事件については、鴻常夫・宮永正二郎・中山和世・谷川久・柴田博・阿部三夫・田辺明「ジュリアナ号事件の諸問題—海洋油濁事故と救済」ジュリスト499巻（1972）48-50頁。なお、ジュリアナ号事件とは本邦最初（1971年）のタンカーによる大規模油濁事故である。

本条約及び後述のFC条約の訳文は、特に断わりがない限り、財団法人環境調査センター編集協力『地球環境条約集』（中央法規、第2版、1993）による。なお、本条約は「油濁民事責任条約」と略称されることが多いが、本稿では本条約の改正を鑑みて、成立又は改正年を付して1969年CLC条約という形式で表現する。

³³ International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, Dec. 18, 1971, 1110 U.N.T.S. 57, 11 I.L.M. 284 (entered into force Oct. 16, 1978). 本条約は「国際基金条約」と略称されることが多いが、本

合わせて国際条約と呼ぶこととする。

我が国は、これら 2 条約を国内法としている³⁵〔「油濁損害賠償補償法」（昭和 50 年法律 95 号）「油濁損害賠償法の一部を改正する法律」（平成 6 年法律 53 号）〕³⁶。

本章では、CLC/FC 条約における油濁の賠償範囲を考察する。CLC/FC 条約には、日本も参加している。

油賠法上の油濁損害の規定は 2 条 6 号イ及びロに規定されている（条文以下の通り）。

「イ 船舶から流出し、又は排出された油による汚染により生ずる責任条約の締結国の領域内又は排他的経済水域内における損害」「ロ イに掲げる損害の原因となる事実が生じた場合にその損害を防止し、又は軽減するために執られる相当の措置に要する費用及びその措置により生ずる損害」

もっとも、油濁損害の内容に関する定義規定は、油賠法及び油濁損害賠償法施行令（昭和 51 年政令 11 号）・油濁損害賠償法施行規則（昭和 51 年運輸省令 3 号）には、これ以外に全く存在しない。21 条にて被害者が FC 条約の国際油濁補償基金から、賠償を受けることができるかと規定するだけである。従って、具体的に油賠法が何を賠償の範囲とするかは、条約の規定に委ねられていると解される。

従って、CLC/FC 条約の規定する賠償範囲を考察することは、同条約を国内法化した油濁損害賠償補償法の規定する賠償範囲の考察することである。

稿では本条約の改正を鑑みて成立又は改正年を付して 1971 年 FC 条約という形で表現する。

³⁴ これらの条約の成立から 1988 年までの油濁損害についての国際的な補償制度の歴史を概観したものは谷川久「国際油濁損害補償制度の二十年」成蹊法学 28 号（1988）41-82 頁参照。

³⁵ 以下本稿では「油賠法」と略する。

³⁶ 日本の海運会社のタンカーはリベリアやパナマ籍に便宜置籍される場合が多い。リベリアは、日本同様に CLC/FC 条約の 1992 年の改正議定書に加入している。パナマは 1969 年の CLC 条約のみ加入している。従ってパナマ船籍のタンカーは、1969 年 CLC 条約に基づく責任限度額までしか強制保険をかけなくても、パナマの公法規定自体には違反しないが、日本に入港するのであれば、日本籍船と同様に 1992 年 CLC 条約の改正議定書が求める水準の強制保険が義務付けられる（油賠法改正 2 条 5）。

また、日本が 1992 年 FC 条約に加盟していることにより、日本の経済水域内で油濁事故を発生させたタンカーの船籍国が、CLC 条約に加盟していない国（例えば北朝鮮）であったとしても、1992 年 FC 条約に基づく国際油濁補償基金が補償する。（この点について、平成 15 年 5 月 27 日の第 156 回国会（衆議院）国土交通委員会で質疑があった。

http://www.shugiinn.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009915620030527025.htm（2003 年 7 月 2 日））。

第1款 CLC/FC条約における油濁事故の被害者救済の基本的枠組み

第1節 日本におけるCLC/FC条約参加の理由

日本でCLC/FC条約への参加、ひいては油賠法が制定された理由は、以下の通りである。

まず、第76回国会衆議院運輸委員会で、木村陸男運輸大臣が、油濁損害の賠償責任については、行為者の故意または過失の存在を前提とする不法行為責任の一般原則によることは適切でないことと、万一油濁事故が発生した場合はできるかぎり被害者の救済を図らねばならないことを理由に挙げている³⁷。

即ち、油賠法は無過失責任原則を導入したものである³⁸。ただ、海洋汚染について、一般

³⁷ 第76回国会1類10号運輸委員会議録(衆議院)1号2頁(昭和50年)。なお、当時の海商法が船主の民事責任に対して免責委付制度を認めていたことも、被害者救済の上で適切でないこととしている。当然ながら、参議院運輸委員会でも同様の説明がなされた。第76回国会参議院運輸委員会会議録2号1頁(昭和50年)。

³⁸ 油賠法3条は、以下の場合について船主に対して油濁損害の賠償について免責する。すなわち、油濁損害が、①戦争、内乱又は暴動により生じたこと、②異常な天災地変により生じたこと、③専ら当該船舶所有者及びその使用する者以外の悪意により生じたこと、④専ら航路標識又は交通整理のための信号施設に関して国又は公共団体の管理の瑕疵により生じたことによる場合、船主は免責となる。

なお、1969年CLC条約3条②(a)(b)(c)にて規定する船主に対する免責事由としては、戦争・敵対行為・内乱・暴動・例外的、不可避的かつ不可抗力的な性質を有する自然現象・第三者の作為／不作為・政府の過失／不法行為(航行援助施設維持において)であり、84年及び92年CLC条約に改正はないから、条約と油賠法では同じ結果をもたらす。FC条約では、4条2項(a)にて、商船としてのタンカーの油濁が戦争、敵対行為、内乱もしくは暴動を原因とした場合、基金は補償義務を負わないと規定するから、不可避的かつ不可抗力的な性質を有する自然現象を原因とする油濁と第三者の作為／不作為、政府の過失や不法行為による油濁事故であれば、基金が補償に応じることになる。

免責事由を認めることは、過失責任主義から無過失責任主義へ転換されたことに対する船主への妥協である。亀井利明「海上油濁事故と船主責任」海運 昭和50年8月号(1975)20頁、谷川久「海洋油濁損害補償基金条約の成立について」商事法務研究 583号(1972)25頁。なおOPA90は条文上、政府の過失・不法行為を免責事由とは認めていない。

免責事由として挙げられた不可避的かつ不可抗力的な自然現象に該当するかどうかということについては、次第に不可避的・不可抗力とされる「範囲」が狭まると筆者は思料する。船舶への陸上・人工衛星による航海支援技術の発達や海洋気象の知見の拡大には目覚ましいものがあるからである。

さて、船長・船員による単純な機器の操作・操船の誤りを、本論文では「ヒューマンエラー」と呼んで、法律上の「過失」とは区別する。このような「過失」を被害者が民事訴

の民法の原則に基づく不法行為の原則で被害者を救済することが難しいと考えた場合に、国会における議論においては、十分に整理されなかった点がある。それは、過失責任原則では救済が難しいという点と、海洋汚染それ自体が生じた場合の油の回収費用をどう考えるかという問題は、意味が異なるからである。漁業補償であれば、漁民の有する経済的私権を侵害しているのであるから民事法の不法行為責任の枠組みで救済がはかられるべきである。しかし、海洋は誰のものでもない以上、油の除去作業を仮に政府が行ったからといって、その費用を原因者が直ちに負担すべきということにはつながらない。油の除去費用を最終的に原因者に負担させるということは、公法上の義務に基づくものであり、民事責任の枠組みに基づく賠償とは次元を異にする。

もっとも、油賠法に油分の回収・除去以上の環境擁護という意味をもたせようとする立法意図が存在したのか否か、という点については、少なくとも油賠法の制定を巡る国会審議の段階では疑問である。衆議院運輸委員会での質問は、LPG タンカーが対象から外れる点に関する是非の問題³⁹と、油濁による漁業被害に対する懸念、過去の油濁事故に対する海上保安庁及び傭船者の姿勢に対する批判⁴⁰に限定されており、特に付帯決議もないからである。

ただし参議院運輸委員会では、青木薪次委員が注目すべき質問を行なった。青木は、補償の対象は、水産関係だけではなく観光資源も含まれるべきではないか、運輸省、建設省、

訟の過程において容易に立証できるかということは別論である。だからこそ油濁の事後処理に関する法制は、無過失責任主義に基づく条約体制に転換されたのである。法が無過失責任主義に立ち、被害者救済を確保することと、その法がヒューマンエラーの防止を促す構造にあるかどうかは、別の問題である。ヒューマンエラーの防止と法との関係については、第4部第1章第4款第2節にて論じる。

³⁹ 太田委員による質問。第76回国会1類10号運輸委員会議録（衆議院）1号3頁。LPG タンカーは通常、PI 保険（後述、ただし任意）を付保しているために問題なしとする政府答弁がなされた。しかし、強制保険でなければ被害者救済の実を確保できないという論理の油賠法の精神とこの答弁は矛盾するが、特に更なる追及はなかった。

⁴⁰ 金瀬委員による質問。昭和46年12月1日に東亜燃料（現東燃ゼネラル石油）の原油バースで明原丸による油濁が発生した。漁業被害は8億3,000万円にのぼったが、原因者側が裁判の引きのばしをしていると考えているという問題提起。また、昭和49年11月9日に生じた第10雄洋丸の火災の場合、海上保安庁が被災した雄洋丸を沖合いに曳航する際、千葉県富津市の海苔漁場の前で座礁させたことから、海上保安庁への不信感がつのっているということ、そして、航路帯の浚渫（戦前に海軍が設置した砲台。航路障害となっているが、漁礁にもなっている。）に対して漁民が同意を与えないことが指摘されている（同上、6-8頁）。

農林省、環境庁、自治省にも関係するのではないかと問題提起を行ったからである⁴¹。

これに対する政府委員（後藤茂也運輸省海運局長）の答弁は、油濁損害は漁業における損害が非常にクローズアップされているが、漁業にとどまらない旨、そして、環境庁を中心に議論はしているが、答弁できる程度まで議論が煮詰まっていない旨、答弁している。青木委員は、将来、政府の宿題として検討すべきであると応じている⁴²。

従って、油賠法の制定時において環境賠償に対して補償を認めようという考え方がまっとならなかったとも言い切れないが、将来の課題であることは意識されたといえるだろう。もっとも、その後具体的な議論が国会でなされたわけではない。第 156 回国会での改正審議でも環境賠償の議論はなされていない。衆議院の国土交通委員会第 25 号（平成 15 年 5 月 27 日）において、日森文尋委員から、海をきれいにするために政府が実際に行っていることについて質問がなされている程度である。扇千恵国土交通大臣は、一般論としての東京湾再生プロジェクトとして推進している事業を説明したが、これは賠償や補償とは無関係の話である。

CLC/FC 条約の承認をめぐる同国会における衆議院外務委員会の議論においては、被害者救済が確保されるかどうかという質問と、賠償資力の裏打ちとなる商業保険の実情についての質問しかなされず、討論の請求さえなかった⁴³。参議院における条約自体への質疑は、以下の通りであった。①貨幣価値の変動が生じた場合、条約の規定する補償金額が被害者の救済になるかどうか、②条約が免責として救済を与えない場合（戦時、軍艦、政府の非商業的役務につく船舶起因の油濁）についての対応、③原因者不明の油濁被害をどう救済するか、という点に限定された⁴⁴。従って、漁業被害を別にすると環境損害について議論がなされたとは到底言えない。

アメリカについては、議会において 1969 年 CLC 条約・1971 年 FC 条約と両条約の「1984

⁴¹ 第 76 回国会第 10 部参議院運輸委員会会議録 2 号 4 頁。これ以外の参議院における質疑は、法律及び CLC/FC 条約の規定内容の質疑を除くと、商法 691 条（現在は削除）にて免責委付の制度を長らく認めてきたこと（同 4 頁）、海上保安庁の油濁調査・回収能力について（同 10、11 頁）、保険による被害者救済確保の実効性（同 3 頁）にとどまる。

⁴² 同上。なお第 156 回国会で、「油濁損害賠償法の一部を改正する法案」（閣法 69）が審議され可決、成立した（平成 15 年 6 月 4 日（平成 15 年法律 64 号））。この改正は 92 年 CLC 条約の改正（2000 年の IMO 法律委員会で採択済み。2003 年 11 月から発効）に伴い船主の油濁損害賠償責任の限度額を約 50%引き上げる措置を講じるものである（油賠法 6 条 1 号中の「三百倍」を「四百五十一万倍」に改め、同条「四百二十倍」を「六百三十一倍」に、「五千九百七十倍」を「八千九百七十七万倍」に改める）。改正法は、平成 15 年 11 月 1 日から施行される（脚注 84 参照）。

⁴³ 第 76 回国会 1 類 4 号外務委員会会議録 3 号 10-11 頁（昭和 50 年）。

⁴⁴ 第 76 回国会 4 部参議院外務委員会会議録 3,5 頁（昭和 50 年）。

年改正議定書」の批准を審議したが、議定書が、議定書よりも厳格な問責を行う州法に、優先することを懸念し批准しなかった。

第2節 国際条約の基本的枠組み

国際条約は、油濁事故による被害者の救済のために二つの基本的な枠組みを設けている。即ち、第一には、船主に対する厳格責任⁴⁵と強制保険加入制度⁴⁶であり、第二には、国際油濁補償基金⁴⁷の設置による迅速な救済である。これは、油濁損害⁴⁸に対して第一義の民事責任を船主に課す一方で、責任額に制限を加えて船主の負担の軽減をはかり、第二義の責任を荷主企業たる石油会社にも分担させて、被害者救済の実を全うせんとするものである⁴⁹。

⁴⁵ 1969年 CLC 条約は、油をばら積み貨物として運送中の船舶が油濁損害を起こした場合、船主に汚染損害に対して厳格責任を負わせている(3条1項)。

同条4項は、条約の規定以外の手段で汚染損害の求償を行うことができない旨を規定する。この条文の目的は、究極には、被害者に対する迅速な救済の確保にある。条約外で、一般の不法行為法に基き求償する道を残すことになると、補償に関する紛争の解決に多大な時間を要することになるからである。また、船主に責任を集中するのは、船主以外の者を一般の不法行為法に基づいて提訴して、条約外の救済を求めるといった条約の潜脱を防止するためである。この考え方は1984年 FC 条約にて強化された。同4条2項では、船主以外の者で汚染損害の求償請求を条約外の手続きで行うことができない者を列挙し、対象を拡大したのである。

⁴⁶ 船主による補償の支払は、船主に賠償責任保険を提供する P&I クラブが行う。

⁴⁷ 荷主による補償は、荷主の拠出によって形成される International Oil Pollution Compensation Funds (国際油濁補償基金) (1971年 FC 条約4条) から行う。拠出金は、荷主が海上輸送の結果受け取った石油類 (厳密には持続性のある油で、原油・重油を指す。1971年 FC 条約1条4項)の受け取り量に比例して(1971年 FC 条約11条1項)、基金に対して、荷主 (受け取る主体であるから、石油会社のみならず、電力会社・商社も含まれる) が拠出する。

⁴⁸ 原油類以外の汚染損害についても、1996年4月15日 IMO にて採択された HNS 条約 International Convention on Liability and Compensation for Damage in connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea (May 3, 1996) 35 I.L.M.1406. (未発効) 「危険物質及び有害物質の海上輸送に伴う船舶による損害についての責任並びに補償に関する国際条約」も同一の構造となっている。HNS 条約については 谷川久「最近の海事条約の動向について」 損害保険研究 58巻4号 (1997) 289-313頁、運輸省海上交通局監修『最新 油濁損害賠償保障関係法令集—英和对訳国際条約と国内法—』(成山堂書店, 1998) 198 - 265頁を参照。

⁴⁹ 条約は、救済の確保という意味で船主と荷主が一体性を保つべきであるという考え方に立っている。1971年 FC 条約前文では「海上を輸送される油の流出又は排出による汚染損

このような法的な枠組みが存在するため、傭船者たる石油会社は、傭船前に油濁を発生させる蓋然性が高いと目される船主を選別するという実務慣行を形成した。

本来、輸送中の原油に対しては、船主のみが排他的に支配する船舶を占有している。荷主は、その占有に関与の余地がないが、船主の過失で生じた油濁の民事責任に起因する補償を、荷主も分担するという法的制度が存在する以上、傭船者たる荷主は、傭船契約の締結という機会を通じて、船主を選別し、油濁発生リスクの高い船主を排除する。傭船者団体による基準で、傭船営業を「引き合う」前にあらかじめ実際に検査員を船舶に派遣して事前検船を行い、その基準に不適合の船舶の傭船を差し控えること、並びに、その検船結果を傭船者団体内部のデータベースに蓄積することによって油濁発生の蓋然性が高いと考えられる船舶、ひいては船主を排除しているのである。

第2款 CLC/FC 条約における油濁に関する補償範囲

第1節 1969年CLC条約と1971年FC条約の成立

1969年CLC条約と1971年の両条約は、金銭賠償を規定する条約であるため、成立後、主として⁵⁰補償金額の引上げを求めて改正が行われてきた⁵¹。本論文では、補償の範囲が議

害の経済的影響は、船舶の所有者のみが負担すべきではなく、その一部は輸送される油について利害関係を有する者が負担すべきであることを考慮するとある。しかし油濁事故の一義的責任は、あくまでも船主に存在する。本来、船主が船舶内にて排他的に支配、管理している油の流出による被害に対して、荷主が補償に関与することは法理論としてはすっきりしないことは事実である。

もっとも、日本の国会では、油賠法ではないが、海防法（後述）の制定審議過程において、タンカーが長期的な傭船契約の下におかれ、傭船者（石油会社）の命ずるままに航行しているのであれば、船主は石油会社の下請けに過ぎず、発生した事故を船主だけに責任を負わせるのは下請け会社に責任を転嫁するものだという意見が出されたことがある（田代文久政府委員の発言。第64回国会 衆議院委員会議録 2巻1類10号 運輸委員会会議録 2号21-22頁）。

⁵⁰ 補償額以外には、以下の4点の改正がある。①補償額の秤量単位の変更、②条約の対象とする船舶、③汚染損害の定義、④条約の対象とする領域。そのうち、第三点の汚染損害の定義については本文で議論する。それ以外は、以下の通りである。

第一の、補償額の秤量単位の変更とは、金フランからSDR（国際通貨基金協定3条1項に規定する特別引出権）への変更である（1976年CLC条約改定議定書 The 1976 Protocol to the Convention on the Civil Liability for Oil Pollution Damage of 1969, Nov.19, 1976 (entered into force Apr.8,1981) 1225 U.N.T.S. 356, 61 I.L.M.617(1977)）。

金フランとは、純分900/1,000の金65.5ミリグラムに相当する単位である。国際通貨基金の協定では1SDR=0.888671グラムと定めている。従って1金フラン=0.0655×0.9÷

0.888671=0.066335SDR、即ち、1SDR=15フランとしている。日本では1976年CLC条約議定書を批准していなかったため、旧油賠法では政令で（油濁損害賠償補償法施行令〔昭和51年政令第11号〕2条）1金フラン=16円と定めた。

第二の対象船舶であるが、1969年CLC条約1条1項は、「貨物として現に運送している船舶」からの「ばら積み」された油の流出・排出に、条約の適用の対象を限定していた。「貨物を運送中」の船舶という定義は、タンカーの油濁事故であっても空船で積み地へ回航する途中の事故であれば条約が適用されないことを意味した。それで、1984年CLC条約2条2項では空船のタンカー及び兼用船をも対象とすべく改正された。兼用船とは、タンカーが専ら原油のみを搭載するように建造された船舶であることに対して、市況によっては油類に限らずDry貨物（鉱石・穀物類）を積載することも可能であるように建造された船舶をいう。

第三の対象領域であるが、国際条約のカバーする油濁事故は、当初、締約国の領海(1969年CLC条約2条)としていたが、排他的経済水域まで（1984年CLC条約3条）対象を拡大した（OPA90も合衆国の排他的経済水域での油濁を対象とする）。

⁶¹ Protocol to Amend the 1971 International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, Nov. 17, 1992, IMO Doc LEG/CONF, 9/16 (entered into force May 30, 1996). CLC条約が規定する船主責任額は、1969年条約では、船舶の容積トン当たり2,000金フラン、最高2億1,000万フランと規定した（5条1項）。1992年条約は、5,000トンまでの船が、一律300万SDRで、5,000トン超過の船舶は、その超過分のトンあたり420SDRとして、総額5,790万SDRを最高限度額とするように改訂した（6条1項）。

1969年条約の成立によって、船主は、それまで享受していた責任制限額が、油濁に関しては一挙に2倍に加重された（1957年船主責任制限条約ではトン当たり1,000金フラン）。当初、この負担増を軽減するためにFC条約の国際油濁補償基金が、船主に一部補填する条項があった（1971年FC条約5条）。しかし、1984・1992年条約ではこれを廃止している。

新旧条約の船主の責任限度額を比較する。話の単純化のために、日本-中東を往復するタンカーを想定する。これは通常14万総トン程度の大きさ故、新旧両条約とも最高限度額が適用される。円建換算にて、旧条約の船主にとっての補償限度額が24億円程度となり、新条約では100億円程度となる。

OPA90においては、タンカーに関しては、3,000総トン以上のタンカーは、1総トン当たり1,200ドルか1,000万ドルの大きい方となるので、船主にとっての補償の最高限度額は1.68億ドルとなるので214億円と換算される。これは、あくまで船主責任制限が援用し得る場合に限った話である。

1992年CLC条約成立後も、荷主の側には、船主は、責任保険として5億ドルまで商業

論の焦点である。従って、成立後の両条約の改正については、本論文では補償の範囲及びそれに関係する条項を中心に議論を行う。

条約の補償の範囲に関しては、当初の 1969 年 CLC/1971 年 FC 条約においてまさしく環境賠償の定義が争点となった。これに対して、1984 年改正議定書⁵²（ひいては 1992 年条約）

ベースで付保可能であるのだから、CLC 条約の責任制限額の上限が低いという批判があった。Robert O. Philips, *Charterer's point of view, in Liability for Damage to the Marine Environment*, 158-159 (C.M.De Rue ed., 1993). 現在では、一般的な商業保険では 10 億ドルまで付保可能となっている。

さて、国際条約全体での被害者への補償の最高限度額については、当初、CLC/FC 両条約合わせて 9 億金フラン（＝6,000 万 SDR・1971 年 FC 条約 4 条 4 項）であった。

改正条約では、当初、1 億 3,500 万 SDR へ限度額が引き上げられた。最終的に 2 億 SDR（1984 年 FC 条約 6 条 3 項・1992 年改正議定書も同額）に引き上げる。

2 億 SDR への補償限度額の引上げは、条約の規定する石油の受け取り上位 3 国の受け取り額が 6 億トンを超えることが条件である。そのためには、米国が加入しない限り困難である。

新旧両条約の被害者への最高補償限度額を比較すると、前者は 104 億円、後者は当初 234 億円であり、最終的には、347 億円となる。OPA90 との比較は、FC 条約による基金と OPA90 に基く、油漏出賠償信託基金による補償は、OPA90 によって船主が責任制限を援用できるとして検討すると、1 事故あたり 10 億ドルまでである。円換算すると 1,277 億円となる。

⁵² この 1984 年議定書(The 1984 Protocol to the Amend the Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage of 1969, May 25, 1984, IMO Doc.21 LEG/CONF6/66(1984))

は、日米両国が加入せず発効しなかった。日本船主協会「内外情報 1IMO 第 66 回法律委員会の模様」船協月報 平成 4 年 5 月号(1992) 38-39 頁。そのため、発効要件を緩和して 1992 年 CLC 条約改正新議定書（以下 1992 年 CLC 条約と略称する。）、1992 年 FC 条約改正新議定書（以下 1992 年 FC 条約と略称する。）が 1992 年 11 月に採択され、1995 年 5 月 30 日デンマークの批准によって発効要件を満たし、1996 年 5 月 30 日発効した。

1984 年の改正議定書の採択会議については、小野芳清「CLC・FC 改正条約採択会議」海運 682 号 1984 年 7 月号(1984) 30-36 頁 参照。また同改正については櫻井玲二「国際海事機構による油濁二条約の改定」海法会誌（復刊）28 巻（1984）3-59 頁。

1984 年 FC 条約と 1984 年 CLC 条約の訳文は、運輸省海運局の仮訳によった。運輸省海運局監修『（三訂）油濁損害賠償保障法及び関係法令』（成山堂書店、1984）。

発効要件の緩和は、一つには加盟国数の削減と、二つには国際油濁補償基金への拠出金負担割合に上限を設定して特定国に負担が集中しないようにすることである。後者は日本の批准を促すための制度上の工夫である。

加盟国数での発効要件の緩和は、①CLC 条約が、タンカー保有量 100 万総トン以上の 4

には、汚染損害の定義を盛り込み、国際条約体制の環境賠償に対するスタンスを明白にしている。

第2節 補償の範囲

1969年CLC条約では、汚染損害・防除措置の費用(第2条)を損害賠償の範囲と規定する(1条の6)。これは油濁事故の損害のみに限定しているのであって二次的な火災・爆発を除外した⁵³ことを意味する。

1984年CLC条約では、補償対象に、①流出汚染の予防措置による被害⁵⁴と費用(1969年CLC条約1条6項)、②環境破壊による利益の喪失と合理的回復措置の費用が追加された(1984年CLC条約2条3項)。そして、これらの規定は1992年CLC条約へ継承されている。

条約が具体的に補償する範囲については1994年10月の国際油濁補償基金第17回総会において承認された「クレーム容認基準」がある⁵⁵。また、国際油濁補償基金による「請求の

ヶ国(1984年CLC条約13条では6ヶ国)を含む10ヶ国(1984年CLC条約と不変。)としたこと、②FC条約が、締約国の年間掘出油量が4億5千万トン以上(1984年FC条約30条では6億トン以上)、少なくとも8カ国(1984年FC条約と不変)以上が批准加入した1年後としたことである。

なお、新条約には、旧条約の強制的破棄条項(新条約加盟国の掘出油量が7億5千トンを超えた場合旧条約は強制的に破棄される)があり、その要件を満たすまで当分、新旧両条約が併存する。

⁵³ 亀井・前掲注38,20頁。油による「汚染により生じる」損害であって、油による火災・爆発損害・油の気化ガスによる損害も含まないとされる。谷川久「油濁損害賠償保障法の解説」時岡泰・谷川久・相良朋紀『逐条 船主責任限法・油濁損害賠償保障法』(商事法務研究会,1979)322-323頁。

⁵⁴ 以前は、油濁の生じる危険性があるために、船主が自発的に行った事前の油濁発生防止の行為(例えば、船体が破損して漏油の危険にあるタンカーから、別のタンカーを接舷させて、貨物油を移し替えるといった行為)は、法律上の義務ではなかった。従って、そのような防止行為で生じた費用は、結果として油濁の発生を防止したとしても、船主が通常手配するP&I保険では、填補の対象とされていなかった。それで、漏油を事前に防止するよりも漏油させた方が保険で補填されるという、不合理が存在していた。

⁵⁵ 日本船主協会「せんきょう」平成6年12月号(1994)4-5頁。なお、このクレーム容認基準は、この総会に先立つ一週間前に、シドニーにて開催された万国海法会総会で合意されたクレーム基準と事実上ほとんど差異がないとされている(国際油濁補償基金の事務局長が、同総会に同席している)。国際油濁補償基金について、新旧条約共に合同の事務局で運営されるから、クレーム容認基準も整合性が保たれている。日本船主協会「せんきよ

手引き」⁵⁶⁾は、基金が支払に応じる内容を詳細かつ具体的に説明している。

従って、条約の補償する環境回復範囲を検討するために以下「クレーム認容基準」の6ヶ条を列挙する。適宜6ヶ条に対応する「請求の手引き」の内容に触れる。

①物的損害(physical damage)・清掃作業、これについては、従来通り認容されるとしている。

②物的損害の予防措置(preventive measure)の請求—技術面・費用面のいずれからも合理的なものであること、その妥当性は客観的な基準によるものとされている。

③間接的損害(consequential loss)についての請求は、従来通り原則としてこれを認めるとされている。

④純経済的損害(pure economic loss)については、汚染と損失に相当程度の因果関係が存在すれば、原則として認めるとされている。そして、同手引きでは、基準が設けられている。請求者の経済活動と汚染との間の地理的近接性⁵⁷⁾と、請求者が損失を受けた資源にどの程度生計を依存しているかという点が基準である。このことについて、⑤が更に細かな基準を設けている。

⑤純経済的損害の防止措置は、

(1) 措置の費用が合理的であること、

(2) 措置の費用が損害に比較して不釣り合いでないこと、

(3) 措置が適切で成功が見込めること。

(4) マーケティング・キャンペーンの場合は、実際に担っているマーケットに関連する措置であること、という条件下で認容する。

⑥環境損害(environmental damage)に関する請求は、損害が数量で表され、かつその損害が金額として表される場合に限定して認容する。

この⑥に関する定義は、以下の先例を踏まえている。1979年2月バルト海において、アントニオ・グラムシ号(ソ連国籍 27,649 DWT)が起こした座礁による油濁事故である。

ソ連の法律は、海洋汚染を引き起こした流出油1あたり2ルーブルの賠償金を課すことを規定していた(「メトデイカ」方式)。ソ連政府はこの方式に拠ってクレームを基金に提起したが、1980年の国際油濁補償基金の総会は「条約基金の払うべき補償額の査定は、

う」平成8年8月号(1996)24頁。

⁵⁶⁾ 国際油濁補償基金『請求の手引』(国際油濁補償基金,第5版,1996)。

⁵⁷⁾ 1995年1月のナホトカ号事件の被害について、小山内智 国際油濁補償基金事務局次長の報告がある。小山内智「ナホトカ号事件被害の補償状況について—観光関係の被害を中心に—」海事産業研究所報419号(2001)32-37頁。これによると、油濁が生じた海岸から内陸に位置する芦原温泉・山城温泉における旅館のようなどころにおける観光客の減少(雪国で新鮮なカニを食べたいとする観光客が減少した)といった点までが考慮されている通り、基金の査定では、柔軟な対応がなされている。

理論的基準によって計算され抽象的に数量化された損害に基づいてなされてはならない」として満場一致の決議を行い、この請求を拒絶したのである⁵⁸。

環境損害の回復費用については、「請求の手引き」では、上述の基金の決議を引用した上で、基金が請求を認容する基準として、3条件を挙げている。

- ①採用した措置に係る費用が合理的なものであること。
- ②措置に係る費用が達成された効果又は合理的に期待できる効果に対して不釣合でないこと。
- ③措置が適切であり、成功の相当の見込みがあること。

そして、更に、油濁回復措置については、実施済みか実施が決定している分のみ補償する旨謳われている（同手引き 27 頁）。

海洋環境の破壊が原因での減収分について、「請求の手引き」が明白に示すのは、海辺や海に関係する事業で収益を得る事業者（漁業者・ホテル・レストラン経営者）の逸失利益である。

なお、1971年国際油濁補償基金 49 回理事会(1996年6月26日～28日)において、被害者のクレームについて、将来の被害に対して一括支払いすることは認めず、従来通り発生した損害に対してのみ補償を行うと決定されている⁵⁹。

将来の損害に対して補償するには、何らかの推定式に基く被害額の算定を導入することが必定だから、この面からも抽象的な算式に基く求償を、国際条約は拒絶していることになる。

CLC /FC 条約における損害賠償の条項は、「環境の悪化について行われる賠償（環境の悪化による利益の喪失に関するものを除く。）は、実際にとられた又はとられるべき回復のための合理的な措置の費用に係るものに限る。」（1992年 CLC 条約 1 条 6(a)）と規定しているから、文理解釈上は、環境損害の賠償についてまったく門戸を閉ざしているとまではいえない⁶⁰。そして、国際油濁補償基金の補償のガイドラインにおいてもその点では同

⁵⁸ 石油海事協会『タンカーの油濁責任と補償について』（石油海事協会,第6版,1992）67頁。

⁵⁹ 日本船主協会・前掲注 55,24 頁。

⁶⁰ 日本の油賠法 2 条 6 号における油濁損害の定義に含まれるものについて、以下の点が、賠償範囲の一部に含まれると解すべきと指摘するものがある。

- ①海岸や海水を清浄化するために要した清掃費用等自然環境の「原状回復費用等（ママ）」
- ②損害については、私人又は公共団体などに生ずる個別的利益に関する損害のみならず、一般的公共的利益に関するもの。

時岡泰・谷川久・相良朋紀『逐条 船主責任制限法・油濁損害賠償保障法』（社団法人商事法務研究会,1979）322-323 頁。①の表記は、原状回復費用等と「等」の文字が入るために意味が不明瞭になるが、油の除去費用であるならば、日本においても実際に補償の対象と

じである。しかしながら、これまでの補償実務では、環境復元に対する補償は、認められていない⁶¹。それは補償額の膨張を懸念するがためである。即ち、CLC/FC条約が、船主に課した補償責任としては、一般の不法行為法の賠償範囲に新たに加えた部分は油濁の回収費用に限られるということである。

第3節 CLC/FC条約を補完する民間協定

国際法の議論では、私人による商慣行も国際慣習法の形成要因になるという説も存在するが、一般には、私企業や国内団体によって担われる分野は、国際慣習法の形成には寄与しないと考えられている⁶²。

もっとも、CLC/FC条約に基づく補償の実務では、以下の理由から、私企業の実務慣行が、補償の範囲に影響を与えているので、私企業の実務慣行について検討を加える必要がある。

その理由は、一つには現行の国際油濁補償基金の事故調査・損害査定に関する実務慣行である。

国際油濁補償基金は、船主の賠償責任保険組合であり、実質的な船主の賠償財源である P & I クラブ⁶³と密接に協力し、事故調査・損害の査定を共同で行っている。これは原因者で

なっている。問題は、②であるが、公共的利益の損害が補償の対象であれば、環境の価値に対する補償の余地が生じる。これについては、現実には日本領域内での油濁事故において、政府なり地方自治体が船主に請求した事例を聞かないし、また、条約の運用から考えると補償の対象になっていない。

⁶¹ 栗山浩一「油濁事故による生態系破壊と損害賠償—CVMによる損害評価」海と安全 2002年夏号(2002) 25頁。

⁶² 篠原梓「国際法定立の新動向と共通利益概念」大谷良雄編『共通利益概念と国際法』128頁(世界書院,1993)。Kopelmanas, *Custom as a Means of the Creation of International Law*, vol. XVIII B.Y.I.L. 149-150 (1937).

⁶³ P&Iとは、Protection and Indemnityの略で、Protectionとは船舶の運航に伴って第三者に与えた損害に対する賠償責任保険をいう。そしてIndemnityとは貨物に対する運送人としての賠償責任保険をいう。P&I保険の形態は船主による共済組合によるものである。

我が国を本拠とするP&Iクラブは、船主相互保険組合法(昭和25年法律177号)に基づいて設立された日本船主責任相互保険組合(Japan Ship Owner's Mutual Protection and Indemnity Association, Japan P&Iと通称する)が唯一である。ただし日本船主は必ずしもJapan P&Iに加入しなければならないわけではない。例えば日本郵船株式会社は、英国に設立されたUK P&Iに加入している。

P&I保険に関する文献は、岡田豊基「P.I.クラブによる保険の引き受け」六甲台論集 29巻2号(1982) 45-62頁。ジャーミー・キングスレー(今泉敬忠訳)『船主責任相互保険

ある船主と補償の担い手である基金が共同歩調をとっていることを意味する。

加えて、請求の処理を迅速に遂行するため、基金と P&I クラブと共同で事故の発生地にクレーム処理事務所を設立する⁶⁴。P&I クラブの委任した海事鑑定人（サーベヤー）が、油濁による補償請求の諾否を査定する。

このような実務慣行が存在するために、現実の油濁処理にあたって、海事鑑定人が受諾しない手法や処理で生じた費用は、保険による費用のカバーが困難であると関係者に危惧されて、当該手法の採用がためられるという事態も生じている（この問題については第 4 部第 1 章で議論する。）。

二つ目の理由であるが、1997 年 2 月 20 日まで、CLC/FC 条約を批准しない国での油濁損害に対して、民間補償協定（第 2 項にて後述）が存在し、条約を補完していたからである。現在、この民間協定は失効し存在していない。

協定が条約を補完するという意味は二つあった。一つには、条約の普及（締結・批准）の暁には解消されるという暫定的な協定という意味であり、二つには、油濁事故の救済に関して、条約が適用されるのであれば協定は適用されないという意味であった。

民間協定は、国際条約と同様に、船主の約定する協定と、荷主の約定する協定の二つが、相互に補完し合っていた。一つには、タンカー船主によって協定された Tanker Owner Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution 「油濁責任に関するタンカー船主間自主協定」（以下「TOVALOP」と略称する⁶⁵。）である。二つには、石油会社

P&I 保険の解説』（成山堂書店,1989）〈ノルウェーに本拠を置く GARD 保険組合が、定款・規則集を解説したハンドブック（Jeremy Kingsley, Handbook on P&I Insurance (Assuranceforeningen Gard-gjensidig 1988)）を 1988 年に出版しているが、これの部分訳である。）

Japan P&I の定款については、今泉敬忠「日本船主責任相互保険組合の新定款および保険契約規定の解説」損害保険研究 57 巻 3 号（1995）1-46 頁、57 巻 4 号（1996）45-86 頁、58 巻 1 号（1996）17-59 頁、58 巻 2 号（1996）25-69 頁、53 巻 3 号（1996）67-105 頁、53 巻 4 号（1997）9-39 頁参照。

⁶⁴ 国際油濁補償基金・前掲注 56,13 頁。

⁶⁵ 協定の運営団体は、「International Tanker Owners Pollution Federation, Ltd.」であった（1968 年設立、本拠地ロンドン。国際タンカー船主汚染連盟あるいは TOVALOP 連盟という訳語が当てられることが多かった。以下、本論文では「TOVALOP 連盟」と称することとする。）。理事会はタンカー船主・P&I 保険の代表者から構成され、1991 年 8 月当時世界のタンカー船腹の 98%を網羅していた（石油海事協会・前掲注 58,63-64 頁）。なお、協定が廃止された現在、TOVALOP 連盟事務局は、油濁回収の分野での技術的助言を行う機構として存続している。

TOVALOP に関する文献は、TOVALOP 連盟自身が刊行した「TOVALOP」と題する 14

によって協定された CRISTAL 協定及び改正 CRISTAL である⁶⁶。

TOVALOP 協定の起源は、1969 年 1 月 7 日に七大石油資本が発起人となって署名し、協定案が公表されたことである。七大石油資本は世界のタンカー船主に協定参加を呼びかけ、同年 10 月 6 日に運用が開始された。

TOVALOP 協定⁶⁷において、協定に参加したタンカー船主は、無過失の立証をしない限り、政府の支出した流出油除去費用に対して（後に改正されて、私人の損害に対しても）賠償責任を負うことを、自発的に宣言するものであった。即ち、タンカー船主は、公法や不法行為責任の範囲ではない費用について自主協定により自ら負担してきたという前例があるのである。

船主の自主協定である以上、被害者が、あくまでも国内法によって船主に賠償責任を追

頁にわたる小冊子があり、この小冊子に協定全文（但し、後に述べる TOVALOP Supplement は含まれていない）が掲載されている。これは財団法人海事産業研究所付属の海事資料センターに所蔵されている。

⁶⁶ CRISTAL 協定とは、沿革としては 1971 年に発足した Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution 「タンカーの油濁責任に対する臨時追加補償制度に関する契約」をいうが、この協定は 1978 年に一旦廃止され、Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution 「タンカーの油濁責任に対する追加補償制度に関する契約」に改正された。しかし改正後も、実務界では、「CRISTAL」と略称し続けた。従って、本論文では、前者を示す場合は、CRISTAL 協定、後者を示す時は、改正 CRISTAL 協定と略称する。

この協定は、バミューダ法人の基金として設立され、事実上の協定事務局はロンドンに本拠を置く CRISTAL SERVICES Ltd. であった。1992 年では、世界全体における石油の海上荷動きの約 8 割を補償の対象としていた（石油海事協会・前掲注 58, 64 頁）。

「CRISTAL 協定」・「改正 CRISTAL 協定」の協定文については、「改正 CRISTAL 協定」に関して協定全文（1992 年 2 月 20 日改訂）が、高橋清「アラスカ油濁事故の衝撃（続編）－その余瀟余波－（上巻）－」（高橋清 私家版）43-54 頁と称する小冊子に収録されている。この小冊子は、高橋が、山縣記念財団「海外海事研究」114 号（1992）及び 120 号（1995）に寄稿した文章を合本したもので、財団法人海事産業研究所・海事資料センターに所蔵されている。

TOVALOP 協定については、1970 年 9 月 日本の外航タンカー船主がすべて TOVALOP へ加盟し、CRISTAL 協定については 1971 年 1 月 日本の石油会社 23 社が CRISTAL 協定に署名した。

⁶⁷ 協定参加の船主に対して保険を提供する機構として、「国際タンカー補償組合」（ITIA: International Tanker Indemnity Association Ltd.）が設立されたが、P&I クラブも TOVALOP による責任を引き受けるため、海運実務では P&I クラブで対処した。

及する場合は、理論上は、被害者を拘束することはできない⁶⁸。しかし、このような補償の枠組みがある以上、敢えて訴訟という手段を選ぶのは実際的ではなかった。

CRISTAL 協定は、「石油会社国際海事評議会」(Oil Companies International Marine Forum: OCIMF と略称する。1970年4月発足)⁶⁹が、1971年1月成立させたものであり、同年4月に発効した⁷⁰。

CRISTAL 協定は、油濁事故の責任は一義的には船主にあるにしても、船主責任制限制度の限度額を超過する分の被害者救済は、石油会社が負担すべきであるという考えに基づく自主補償協定である。

CRISTAL 協定の補償の原理は、以下の通りである。協定に加盟している石油会社が分担支出する拠出金によって基金を形成する。この基金から規定に基づいて油濁事故の被害者への救済を行う。基金は、各社がタンカーによって海上輸送された石油類の受け取り石油

⁶⁸ 櫻井玲二「タンカーによる油濁の補償制度－国際条約と米国の新法案－」海事産業研究所報 229号 (1995) 79頁。

⁶⁹ 従来、船主は基本的には国際船主協会 (ICS:International Chamber of Shipowner) に結集していたが、石油会社系 (七大石油資本) のタンカー会社は、①タンカー専業船主とは独自の立場で発言する (IMO の諮問機関の地位を求めた。) 必要と、②1971年 FC 条約によって成立する基金を実行可能なものとする必要を認め別途 OCIMF を結成した。

⁷⁰ TOVALOP 協定は、成立後改訂がなされている。協定の内容上重要な改訂は、以下の二回の改訂である。いずれも CLC/FC 条約の発効・改訂に対応している。

第一には、1971年 FC 条約の発効を目前に控え、CRISTAL 協定改訂と呼応してなされた 1978年6月1日に実施された改訂である。石油海事協会・前掲 注 58, 36頁。

第二には、1987年2月20日に実施された改訂が重要である。この改訂は、改正 CRISTAL 協定の成立と同時の改訂である。これは 1984年 CLC/FC 条約改正議定書の成立に対応したものであった。改訂後の両協定の地理的な適用範囲は、条約の適用国の如何にかかわらず、全世界とした。

この改訂がなされた理由は、FC 条約の締約国 (例えば日本) の石油会社で、CRISTAL 協定に参加する会社は、条約上と協定上の二つの基金形成及び維持負担を求められるが、FC 条約非締約国 (例えば米国) の石油会社にして CRISTAL 協定に参加する会社は、協定上の基金だけを形成・維持すればよいから、補償負担が重く衡平でないということである。石油海事協会・前掲注 58, 45頁。FC 条約加盟国で油濁事故が生じた場合の補償における金銭の流れは以下の通りである。①船主が (CLC 条約あるいは TOVALOP Supplement 協定に基づいて) 最大限、補償する。②次に FC 条約に基づいて FC 条約加盟国の石油会社が限度額まで被害者に補償する。③最後に、改正 CRISTAL 協定が発動される。ここで、改訂 CRISTAL 協定は、被害者に補償するだけでなく、FC 条約に基づいて負担した協定メンバーの石油会社に補填をすることになっていた。

量に按分して拠出金を拠出して形成する。この基金の形成原理は FC 条約と同一である。

これら TOVALOP / CRISTAL 協定の発足・廃止は、CLC/FC 条約の生成と密接に関係している。

そもそも TOVALOP 協定は、CLC 条約が出現することを回避するために立案されたと考えられている⁷¹。CLC 条約は油濁に関して船主に無過失責任を問い、かつ、油濁除去費用の賠償を義務づけるからである。

また両協定は、1992 年 CLC・FC 条約の発効の目処がたったことを理由として、協定事務局では、国際条約の未批准国政府に対して、条約批准を促すことを企図して、1997 年 2 月 20 日に廃止された。

第 1 項 P&I 保険の油濁補償規定

海運会社の対人・対物に関する賠償責任をカバーするものとして、船主の相互共済による保険組合たる P&I クラブが古くから存在する。

P&I クラブは、加入船舶の運航に伴って発生した損失・損害・費用を填補する。発生したという文言は重要である。加入船舶の船主が、あらかじめ費用を出捐した後でなければ、補填義務は、PI クラブにはないことになるからである⁷²。

メンバーの賠償責任に対しては、油濁事故を除外して基本的には無制限に填補する。油濁事故については例外として上限を設けて 2002 年現在、10 億ドルまで填補する⁷³。具体的にいかなる範囲が船主に填補されるのかは、船舶の加盟するクラブの定款に基づくが、通常は、P&I クラブは、法律上の賠償責任に基づくもの⁷⁴及び、油濁事故の場合、船主が公法上の規定とは無関係に自発的に油濁の拡大を防ぐために処置をした場合の費用も補償する。

第 2 項 TOVALOP/CRISTAL 協定の補償内容の概要

本論文は、油濁損害に関する賠償の有り様について考察することが目的であることから両協定（原協定及び改訂された協定も含めて）の賠償内容に重点を置いて考察を加える。

⁷¹ 谷川久・前掲注 38,48 頁。

⁷² 谷川久「ナホトカ号流出油事故と法的問題点」ジュリスト 1117 号（1997）189-190 頁。

⁷³ P&I 保険は、1970 年より油濁リスクについて、油濁以外の一般のリスクと切り離し当初 1 船 1 事故あたり限度額 1440 万ドルまで填補することにした。その後、保険市場の引受能力の増大に伴って限度額が増大している。石油海事協会・前掲注 58, 34 頁。

⁷⁴ 日本の液化天然ガス運搬船については、社会的責任 (Social Responsibility) に対しても填補される特約があるというが、詳細は公にされていない。N. J. Colton, *The Underwriting of Oil Pollution Risks, Liability for Damage to the Marine Environment* 152 (C.M. De La Rue ed., 1993).

TOVALOP 協定成立当初は、一つには政府の支出した油の除去費用を補償した。二つには過失の有無に拘わらず加入船主が汚染防止・軽減のために支出した費用も補償した⁷⁵。

私人の被った油濁損害の賠償は、協定発足当初は補償されなかったが、1978年6月の改正⁷⁶によりその対象に加えられた。

CRISTAL 協定の原協定の補償は、1事故当たり、CLC 条約と TOVALOP 協定の補償制度と合わせて、3,000 万ドルであった⁷⁷。

清掃費用以外の第三者に対する油濁の損害については、油濁事故と直接因果関係のある合理的な損害が補償の対象⁷⁸となっていた。当初は、間接損害は補償の対象には含まないとされていた。従って、海草類が汚染され、それを収穫して生計を営む者への漁業補償はなされるが、油濁の生じた地域の観光業者の減収には、補償がなされなかった。

TOVALOP/CRISTAL 協定は、1984年改正 CLC/FC 条約が発効しなかったことを受けて、1987年に重要な改訂がなされて、TOVALOP Supplement 及び改正 CRISTAL として結実

⁷⁵ TOVALOP 協定の保険は、当初、加入タンカー1隻・1事故に関し、1総トン当たり100ドル 最高限度額1000万ドルの限度で補償した。国際条約との補償範囲を比較すると、協定が補償範囲とした①加入船主が汚染防止・軽減のために支出した費用及び②空船航海中の油濁事故については、1969年 CLC 条約では対象とされていなかったが、1992年 CLC 条約では含まれるようになった。船主の免責事項は CLC 条約と同じである。

⁷⁶ この改正は、条約と民間協定の内容を CLC/FC 条約と同一または類似の内容として、条約を補完することを企図した。船主の責任限度額の引上げも同時に行われた。それは、総トンあたり160ドルまたは1680万ドルの低い方と規定したのである。

CRISTAL 協定も同時に同趣旨で、改訂された。改正内容は、以下の通りである。①補償限度額の引上げ（1事故あたりの補償限度額が3,600万ドルとし、協会の裁量で7,200万ドルまで増額可能）、②1971年 FC 条約が適用できない場合の汚染損害への協定の適用、③船主への填補（1条約トン当たり120ドル又は1,000万ドルのいずれか低い額と1978年6月1日改正 TOVALOP 規定の船主責任限度額の差額について行う）。

⁷⁷ 協定に基づく補償の発動要件は①油濁事故を引き起こした船舶が TOVALOP 加入船であること、②流出油の所有者が CRISTAL 加盟会社であること、③CLC 条約の規定で船主が責任を負うことの三点であった。従って長期の訴訟が生じると、協定に基づく補償は保留された（櫻井・前掲注 68, 79 頁）。

CRISTAL 協定には、「最終補償源(Fund of Last Resort)の原則」がとられた。被害者がこの協定に基く補償を受けるには、それ以前に、船主その他第三者の、油濁損害に責任を負うべき者から補償を得るべくあらゆる可能な手段を尽くすことが求められた。石油海事協会・前掲注 58, 43 頁。

⁷⁸ 石油海事協会・前掲注 58, 38 頁。

した⁷⁹。重要という意味は、発効の可能性が薄れた 1984 年 CLC/FC 条約に代替する役割が協定に求められたという意味である⁸⁰。それで TOVALOP Supplement は、CLC 条約や国内法の有無に拘わらず適用されることになった。

TOVALOP Supplement 及び改正 CRISTAL の、賠償範囲に関する改訂は、この 1987 年改正においては、協定が対象とする汚染損害の地理的範囲を公海にまで拡大しただけであったが⁸¹、1989 年に「Pollution Damage ; 汚染損害」の定義を改正し、環境破壊に対する民間協定の油濁補償のあり方について、旗幟を鮮明にした。

⁷⁹ 1987 年の改訂では TOVALOP と CRISTAL との連携の強化がはかられた。

この両協定の改訂時に、TOVALOP 連盟・P&I クラブの国際グループ、CRISTAL 協会の 3 団体が補償の処理に関して連携を確保すべく協定を結んだからである。石油海事協会・前掲注 58, 56 頁。

その中には、①油濁事故の進展（油濁除去作用・受けた求償）について P&I クラブが CRISTAL 協会に通知し、協会の補償・最終処理の決定に参加する権利を持つこと、②P&I クラブが、CRISTAL 協会が支払う補償も含めて包括的な支払処理を提案する時は、CRISTAL 協会は合理的な理由なしに拒絶せず、拒絶した提案以上の裁定・判決が裁判所によって下されればそれに服すること、③TOVALOP CRISTAL 各々協議なく単独で改訂をしないこと、④TOVALOP 連盟の技術的サービスを P&I クラブも利用し、なるべく双方が同一のアドバイザーを利用するという項目が含まれていた。

ところで、この連携強化の一環で TOVALOP は 1987 年 2 月 20 日に実施された改訂で、改正 CRISTAL に参加する石油会社の貨物を積載する船主に適用するための協定とそれ以外の協定と二系統の自主協定に分流することになった。前者が、原協定を改訂した「TOVALOP Supplement」と称する協定である。後者は原協定である。

⁸⁰ これに加えて、TOVALOP Supplement が規定する船主責任の限度額は 1984 年 CLC 条約（=1992 年 CLC 条約）と同じとしたから、1969 年 CLC 条約の船主責任限度額より高い。1969 年 CLC 条約が適用される場合、船主が条約上の上限まで補償した後に、国際油濁補償基金を通じて石油会社が補償することになる。船主は民間協定で条約上限以上に負担することを約する以上、船主が支払う民間協定と 1969 年 CLC 条約規定の差額分は、改正 CRISTAL 加盟の石油会社に還元することをも定めた。

改正 CRISTAL では、補償額を、①5,000 総トン以下のタンカーの場合、一律 3,600 万ドルとした。②5,000 総トン超過のタンカーの場合、3,600 万ドルに 5,000 総トンを超える 1 総トン毎に 733 ドル加算し最高 1 億 3,500 万ドルを最高限度とした。これは、1984 年 FC 条約の補償限度額以下になっていた。

⁸¹ 1997 年 2 月に協定が廃止されたことによって、油濁事故をカバーする法的枠組みは、CLC・FC 条約並びに非条約締約国の国内油濁法だけとなり、補償の対象になる事故は経済水域における自己に限定されることになった。

第一に、汚染の直接の結果、実際に生じた経済的損害が立証されれば補償を行うという規定とし、間接的な損害も補償の対象としたことである。

第二に、事故の直接の結果として、損害を蒙った天然資源を原状回復または代替するために、必要かつ合理的な措置を取るのに、実際にかかった費用を填補するが、その他の環境損害を除くと改めたことである。これは1984年FC/CLC条約（ひいては1992年条約）に沿う形で環境回復規定を盛り込んだことを意味する⁸²。

民間協定の環境賠償に対する考え方として、TOVALOP Supplement 及び CRISTAL の1989年の協定改正に先だって1985年に既に明らかにされたものがある。検討されたが発効しなかった PLATO 協定案における汚染損害の定義がこれに該当する。

PLATO とは、Pollution Liability Agreement among Tanker Owners の略で、「タンカー一船主間における汚染賠償責任協定」という邦訳が当てられている。

この協定が検討されたゆえんは以下の通りである。

1984年CLC/FC条約の内容について、石油会社側は不満であったので、民間協定で条約を補完するよりも代替することを企図した。1985年6月にCRISTAL総会で、船主用の協定としてPLATO協定の 신설とCRISTAL協定の改正を決定した。しかし、いずれも発効しなかった。

このPLATO協定においては、「汚染損害」の定義を「『物理的損失または損害』であって汚染の直接の結果として実際に蒙ったことが立証される『経済的損失』でなければならない。」として「環境破壊」の文言を避けた。これは、1984年CLC/FC条約の準備過程において、万国海法会が作成してIMOの法律委員会に提出した定義である（ただし両条約は、この定義を不採用。）。

その含意するところは、生態系の破壊について、理論的モデルに従って計算される観念的損害に対する補償が、汚染損害として請求されることを排除することにあつた⁸³。

第4節 CLC/FC条約における環境賠償を巡る近年の動向

CLC/FC条約は、法文上は、環境賠償を否定していないが、運用においては、認めていないことは先に示した通りである。このことに対する批判が条約加盟国の中にも批判的な国が存在する。

2001年3月12日及び13日に、国際油濁補償基金の今後のあり方について検討する作業部会が開催されている⁸⁴。報道されている限りにおいて、環境損害については、以下のよう

⁸² 石油海事協会・前掲注58, 58頁。

⁸³ 櫻井・前掲注52, 48-49頁。

⁸⁴ 国際油濁補償基金事務局 小山内智次長「意見・提言」日本海事新聞（2面）2001年3月26日。

1999年12月にエリカ号がフランス・ブルターニュ沖で油濁事故を発生させたことから、

条約の補償限度額と補償内容について再度、議論が生じた。

IMOは2000年10月に、限度額を50%引き上げる採択を行った。発効の見込みは2003年11月であり、船主の上限は、8,977万SDR（140億円）、油濁補償基金の限度額は、2億300万SDR（316億円）となった（あわせて456億円）。これに対応して平成15年第156回国会で油賠法が改正されたことは先述の通りである（脚注42参照）。

この限度額については、まだ低いとする評価が大勢を占める。2001年3月12日から15日まで、IMOで92年国際油濁補償体制の見直しに関する作業部会が開催された。ここでは、限度額の更なる引上げを求めることが大勢となっている。また、環境損害に関する補償の拡大についてもスウェーデンより提案がなされた。日本船主協会「せんきょう」2001年9月号（2001）8-10頁。

加えて、EU諸国は、EU内での油濁事故についてのみ、国際条約の限度額を超えた分をEUの受荷主からの拠出金で別途形成する基金で補償を行うスキームの設立構想を発表した（2000年12月）。これは条約とあわせて10億ユーロの補償（1,300億円）を行わせることを企図した。この欧州の行動については、落合・前掲注8,163-166頁。欧州での油濁事故の救済だけを目的とする基金を発足させるという考え方は、CLC/FC条約という体制に地域的な差異が生じる萌芽となる可能性があった。

日本政府は、条約の枠組みの中に地域主義を導入することに関しては批判的であった。追加的に任意拠出の基金を設立することには反対しないが、欧州だけの制度とせず欧州以外の国も参加できるようにすること、しかし、そのような場合、特定の国（擁するに日本）が、当該追加基金に加盟した場合、既存の基金と追加基金への拠出金の負担が大き過ぎるといえることが生じるとして、特定国に拠出負担が集中しないように拠出割合に天井を設けるキャッピング制度を任意追加基金設立と同時に導入すべきであると考えていた。

日本政府の論理は複雑であるが、要約すれば以下の通りである。日本政府は、現時点では、補償限度が国については、現行の条約上の補償限度額（456億円）で十分であると考えますが、OPA90が10億ドル（1,200億円）までの基金を有し、EUが10億ユーロ（1300億円）までの基金を設立するとなると、将来、日本国内で、欧米の水準に近い補償を確保しようという動きが生じた時に、CLC/FC条約の枠組みの中で制度を求めたい。従って、欧州の提案する追加基金についてさしあたって賛成ではなくても、欧州独自の制度としてしまわないで日本の参加の余地を残しつつ、日本の負担が過大にならないようにしたいということであった。

実際、平成15年の油賠法の改正にあたって、平成15年5月27日の第156回国会の衆議院国土交通委員会第25号では、阿久津幸彦委員から、補償額を米国並にすべきであるかどうか質問があった。これに対して徳留建二政府参考人（国土交通省海事局長）がナホトカ号事故（後述）・エリカ号事故が325億円で解決できるから、米国並の補償額を求める必要がないと答弁している。第156回国会衆議院国土交通委員会第25回（平成15年5月

な提案がある。

スウェーデン・デンマーク・豪州・カナダ・ノルウェー・イギリス・フランス 7 国が、環境損害影響評価のコストを基金の請求ガイドブックである「請求の指針」に明示して、確実に補償の範囲としようとする提案である。

もっとも、同時に、実際の経済的損失への補償を優先すべきこと、環境損害影響評価を実施する以前に基金の了承を得ることをもあわせて提案している。油濁補償基金の小山内事務局次長（当時）は、今後の議論のペースになる可能性が高いとしている。

CLC/FC 条約が、環境賠償を認めないことに対する批判は確かにあるが、イタリアでは、国内裁判所が、下級審とはいえ以下のように CLC/FC 条約の運用と異なる判決を下しているので、注目される⁸⁵。

イタリアには、1986 年法 349 号⁸⁶が存在し、環境損害の賠償について規定している。これによれば、18 条 1 パラグラフで、裁判所が賠償額について裁定し、「例え損害額の正確な貨幣評価が、不可能であったとしても、過失の重大性・復元費用・環境への侵害によ

27 日) 会議録

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.usf/html/kaigiroku/009915620030527025.htm

(2003 年 7 月 2 日)

ところで、2003 年 5 月 12 日から 16 日にかけて、IMO において欧州提案の追加基金設立をめぐる外交会議が開催された。ここでは日本案の考えが通り、キャッピングは 20% (ただし発効後 10 年後または加盟国による油の受取りの量が 10 億トンになったいずれか早い段階)、任意追加基金をあわせた補償限度額を 7.5 億 SDR (1200 億円) として成立した。この件に関しては、日本船主協会「せんきょう」2003 年 6 月号 5-7 頁、日本海事新聞 2003 年 6 月 17 日・18 日の IMO 外交会議日本政府代表国土交通省大臣官房審議官馬場耕一氏へのインタビュー記事「タンカー油濁補償追加基金への『キャッピング制度』導入 日本提案採択の経緯(上・下)」による。

⁸⁵ この件については、Maria Clara Maffei, *The Compensation for Ecological Damage in the "Patmos" Case*, in *International Responsibility for Environmental Harm* 381-394 (Francesco Francioni and Tullio Scovazzi ed., Graham & Trotman 1994).

⁸⁶ Published in GU No.162 of 15 July 1986.なお、1982 年の法 979 号 (Published in GU No.16 of 18 January 1983) も海洋汚染防止を規定しているが、21 条には、汚染の除去に国家が要した費用と海洋資源 (Marine Resources) に生じせしめた被害の賠償に関して、船主と船長に共同の責任を負わせている。

もっともここでいう海洋資源とは通常、経済的価値を有するものに限定される。

因みに、イタリア民法では、4 編 (債務関係) 9 章不法行為 2059 条の規定に、「非財産的損害は、法律によって定められている場合に限り賠償されるものとする。風間鶴寿『全訳イタリア民法典 (追補版)』(法律文化社,1983) 310 頁。

て破壊者が得た利益を斟酌して裁定する」とある。

1985年3月21日ギリシャ籍タンカーPatmos号が、スペイン籍タンカー Catillo de Monte Aragon号と衝突して、1300トンの油を流出させた⁸⁷。これに対して、イタリア商船省が、生態系の破壊に関する賠償として50兆リラを国際油濁補償基金に請求すべく、メッシナ地裁に提訴したのである。一審では、当該請求は棄却された⁸⁸が、控訴審では認容されている。

控訴審での論理は以下の通りであった。

1969年CLC条約1条6項は、汚染損害について定義しており、「汚染によって生ずる損失又は損害への『防止措置』の費用が含まれる」としている。この防止措置とは、「油による汚染を伴う事故の場合における公海上の措置に関する条約」⁸⁹1条の規定である、締約国が、公海上でとることができる「油による海洋の汚染又はそのおそれから生ずる自国の沿岸又は関係利益に対する重大なかつ急迫した危険」を防止・除去するために「必要な措置」であるとする。

他方、油濁公海措置条約の2条4項は、「関係利益」の定義規定であるが、同項(b)関係区域の観光資源、(c)関係区域の福祉(野生生物資源を含む)と規定しているから、イタリア政府は、環境賠償を基金に請求できるというのである。

しかし、Maffeiが指摘する通り、CLC条約と油濁公海措置条約とは無関係である⁹⁰。

既に本稿で指摘の通り、1980年にFC条約に基づく国際油濁補償基金では、抽象的な算式による環境賠償を排除することを満場一致で決議している。1969年のウィーン条約法条約31条パラグラフ3⁹¹を考えると、この排除決議は、Authoritative Interpretationと考えられる。

条約の解釈権限は、一般原則としては当事国のみにある。条約の解釈が問題になるのは、

⁸⁷ シシリア島の海岸に数トンの油が漂着した。Maffei, *supra* note 85 at 383.

⁸⁸ CLC条約1条の6、2条及び9条とFC条約3条に基く請求であったが、条約の規定する賠償範囲は、締約国の領域内の物に対する被害であって、領域そのものではないとした。Maffei, *supra* note 85 at 384. また、一審では、領海(ひいては、その海洋生物)は、沿岸国の所有物ではないので、沿岸国政府には訴権がないとしている。

⁸⁹ International Convention relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pollution Casualties, Nov. 29, 1969, 26 U.S.T. 765, T.I.A.S. No. 8068, 970 U.N.T.S. 211. 以後、本稿では「油濁公海措置条約」と略称。日本では、1970年12月15日に署名、1975年5月2日に公布(昭和50年条約6号として同、5月6日発効)となった。

⁹⁰ Maffei, *supra* note 85 at 387.

⁹¹ 条約法に関するウィーン条約(昭和56年条約16) Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969 (entered into force Jan. 27, 1980). U.N.T.S. 1155. 以下、本稿では「ウィーン条約法条約」と略称する。

第一には、特定の条約の当事国になり、条約上の義務を負うことを約束するかどうかを選択する、加入若しくは批准の段階である。この時、条約の解釈を通じて、その国が負担する義務の内容が明確にされる⁹²。

第二には、既にある当事国が加盟している条約の個別事案への適用に当たっての解釈を行う場合である。当該国に、条約適用の管轄権があるという場合、その国内裁判所の解釈が確定的となる。

しかし、このイタリアの事例の場合は、国際油濁補償基金の総会に解釈権限がある。そして、総会の決定は総会の構成員である全当事国を拘束する。

それは、FC条約の4条5項の規定に従って行う、補償の支払いに当てられる金額の債権者間における分配の決定の権限は、国際基金の総会又は理事会の権限と規定されている（FC条約18条7号）。つまり、国内裁判所は、個々の債権者の基金に対する補償請求が可能な損害額の確定について管轄権を有するに過ぎない。各債権者が総債権額との関係で具体的にどの程度で補償を受け得るかという損害補償の集団的処理の問題については、国内裁判所は管轄権限がない⁹³。

一般には、国際機関には条約の解釈権限はない。しかし、国際油濁補償基金の総会は、全締約国で構成されている合議体の機関である（FC条約17条）。

このような機関でなされた条約の解釈又は適用に関する決定は、条約の解釈又は適用につき当事国の間で後になされた合意であるので（ウィーン条約法条約31条3項（a））、条約の解釈となるのであり、当事国を拘束するからである。

もともと、イタリアはCLC/FC条約のいずれにも加盟する国家であるから、CLC/FC条約を一体のものと考え、CLC条約における油濁の解釈について環境回復の余地が認められると解し得るとしても、FC条約の全締約国で構成される合議体の機関で、環境回復の賠償に関しては、抽象的な算式によって貨幣評価される賠償を排除することを満場一致にて合意した。それゆえ、CLC条約とは別途、いわばCLC条約の賠償範囲を制限する新条約を締結して自らを拘束したと考えることが可能であるから、イタリアの国内裁判所の態度は、批判に値する。

しかし、CLC条約のみを加盟して、FC条約に加盟しない国に対しては、この解釈はあてはまらない。このような国は、FC条約の国際油濁補償基金の総会にオブザーバーとして招聘されるのみである⁹⁴。

従って、例えば油濁事故が発生し、CLC/FC条約双方に加盟する甲国とCLC条約のみに加盟する乙国の双方の領域に被害が同時に発生した時に、乙国は環境回復に関する賠償が

⁹² 谷川久「多数国間条約の解釈覚書」成蹊法学 35号（1992）212頁。

⁹³ 谷川 同上 214頁。

⁹⁴ Wu Chao, Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation, Kluwer Law International London (1996) at 363.

認められ、甲国は、認められないという事態が生じ得るのである⁹⁵。

また、CLC 条約 3 条 4 項は、CLC 条約が管掌する賠償範囲については、CLC 条約に基づく場合以外の請求を行えないことを規定しているが、CLC/FC 条約の両方に加盟する国は、環境に関する賠償については、CLC 条約の管掌する賠償範囲ではないとして、当該国はみずから国内立法によって解決するという理論的な余地が生じる。これは、統一的な条約体制の維持には脅威であると Wu はいう⁹⁶。

1980 年の国際油濁補償基金総会での全会一致での抽象的な算式による環境賠償の排除には、まだ米国でさえ環境への賠償は萌芽段階であり、他の国では実際的でなかったという背景があり、そして現在は、欧州諸国においても徐々に環境保全の必要性が認識されていると Wu は述べている⁹⁷。

ところで、CLC/FC 条約の現状の枠組みの中で、環境に対する補償は、全く不可能といえるだろうか。前述の通り、損害賠償額を抽象的に数量化して金銭賠償をするということについては、FC 条約の全締約国で構成される合議体の機関で、満場一致にて排除することが合意されているから、不可能であるにしても、抽象的な金銭賠償以外の手段によって環境損害に対する救済は、既存の条約の枠組みの中で全く不可能なのであろうか。

国際油濁補償基金の刊行する「補償の手引き」では、損害が数量で表され、金額として損害額が表される場合、環境損害に対する請求として認められるとしている。さらに基金は、①措置費用が合理的なものであり、②措置が達成された効果又は合理的に期待できる効果に対して不釣り合いでないこと、③措置が適切であり、成功の見込みがあることといった絞りをかけていることは、先に述べた。これは、抽象的な金銭賠償が賠償額を膨張させる懸念から否定されている事実と整合する。

そうであれば、上記の条件を満たす具体的な原状回復措置は、条文の解釈あるいは「補償の手引き」の文言を訂正せずとも補償の範囲におさまることになる。しかし、現実には環境に対する補償は実務としては行われていない。

もっとも、油濁補償基金は漁業補償について補償の範囲としていることも先に述べた。そして現実には漁業補償は行われている。現実には補償の対象となっている漁業補償を手がかりに考察する。

漁業補償は、漁獲の回復が、何らかの措置によって最終的に期待できるのであれば、当面の漁獲減に基づく減収に対する補償だけでなく、漁獲の回復に必要な措置で合理的なものであれば、その措置費用が補償金に含まれても差し支えないであろうし、そのような措置費用は、むしろ積極的に補償の対象とされるべき性格のものであろう。

漁獲の回復という点で考えれば、油濁事故の被災海域で漁獲されていた魚種を回復する

⁹⁵ これは Wu の設例である。Id. at 363.

⁹⁶ Id. at 364, 371.

⁹⁷ Id. at 364, 369.

ことを直接的には意味するけれども、当該魚種を回復する措置によって、ある魚種の個体数のみが回復されるのではなく、当該魚種を生育させる海洋環境、生態系的環境の回復も反射的に実現されることになる。こう考えれば、合理的な漁業補償のための措置を媒介として、環境を原状回復するということが、条約の現行の条文文言と文言の解釈ならびに条約の精神を損なわずに、期待できることになる。ただし、合理的な漁業の回復措置、ひいては合理的な環境の原状回復とは具体的には何を意味するのか、ということが、明らかにされなければならない。この点は本章以下の議論で明らかにする。

第2章 米国油濁法における油濁に関する賠償

はじめに

OPA90は、賠償範囲を別にすれば、基本構造は、国際条約と同一である。基本構造とは、①船主⁹⁸への責任の集中⁹⁹と一定の要件での責任制限¹⁰⁰、②①における責任制限額までの賠償資力の確保¹⁰¹、③制限額を超過した補償への対応としての基金の形成といった3点であ

⁹⁸ OPA 90はタンカー以外の船舶からの燃料重油の流出や、船倉内に貨物油タンクを擁する一般貨物船（ただし公船以外）の事故を想定して規制の対象下に置いている（33 U.S.C.A. § 2701(37)(2001), 33 U.S.C.A. § 2704(a)(3),(4)(2001)）。またOPA90は、海上油田の掘削施設といった船舶以外を起因とする油濁事故についても包含している。これらについては本論文では特にふれない。

⁹⁹ 責任当事者(responsible party)は、船主・運航者・裸傭船者であるから、荷主は含まれない（33 U.S.C.A. § 2701(32)(A)(2001)）。一般には定期傭船者・航海傭船者は、運航者には含まれない(谷川・前掲注 8,16頁)。タンカー利用の実務の実態を鑑みれば、荷主企業=石油会社が定期傭船者となって、海上運送の効用を享受することが常であるから、定期傭船者を責任当事者に含まないと解することは、油濁事故に関する被害者救済の責任を担うのは、OPA90においては船主に限定されるということに他ならない。

なお、曳航される舢（舢は船員が乗船していない無人の構造物）から油が流出した事例では、曳船が舢を完全に支配していたという関係で、舢の所有者ではなく曳航業者が責任主体と認められた判例がある。Commonwealth of Puerto Rico v. M/V Emily, 13 F.Supp.2d 147(D.P.R.1988).

¹⁰⁰ 33 U.S.C.A § 2704(a)(1),(2)(2001). もっとも船主に責任制限を許容するかどうかは、その国の立法政策の問題であり、その享受が船主として難しい国家があつたとしても、そのこと自体を批判するのは、船主の利己主義に他ならず説得性を欠く。なお、1851年船主責任制限法に対しOPAが適用される場合は、OPAの規定が優先される。MetLife Capital Corp.v.M/V Emilys, 132 F.3d.818, 821-22(1st Cir.1997).

¹⁰¹ 33 U.S.C.A. § 2716(a)(2001).

る¹⁰²。

もつとも、基本構造が OPA90 と国際条約とで同じでも、以下、実務上の難点が 3 点存在するために、主に海運界において OPA90 批判は少なくない。

第 1 の問題点として、米国では、船主責任制限の援用は難しいこと¹⁰³が挙げられる。第 2 の問題点として、OPA90 の賠償範囲の広さに対して民間保険市場に忌避感がみられること¹⁰⁴、ひいては船主による民間保険の利用の困難さ¹⁰⁵の度合いが高いことである。第三の問

¹⁰² 責任当事者に対しては、条文上は責任制限が援用できることになっており(33 U.S.C.A. § 2704(a)(1),(2)(2001))、そのため、責任当事者から回収できなかった「除去費用」や「損害」を補償する基金が設けられている(33 U.S.C.A § 2712 (a)(4)(2001))。

¹⁰³ 事故の近因が責任当事者（代理人・使用人・契約で行為している者）の重過失・故意であれば責任制限は認容されない(33 U.S.C.A § 2704 (c)(1)(2001))。OPA90 の特異性は、船主責任制限の条項の適用が否認されることが比較的容易で、事実上の無限責任を船主に問う点を指摘する声（高瀬鴻「一九九〇年米国油濁法の根本的矛盾を考える－彌縫策としての OPA 九〇賠償資力証明方法を中心として」海運 1995 年 4 月号（1995）24 頁）もあるが、これは事実認識に誤りがある。1851 年の船主責任制限法の適用自体が OPA90 成立はるか以前に難しくなっていた。重田晴生『アメリカ船主責任制限の研究』（成文堂,1991）参照。

¹⁰⁴ 民間保険会社が、OPA90 を嫌悪するのは、賠償額の大きさもさることながら、OPA90 が賠償資力を証明した保険会社に対して、被害者が直接の請求をなすことを許していること（33 U.S.C.A § 2716(f)(1)(2001)）も理由の一つである。法が、保険者に直接請求する権利を認めることは、被害者救済を確保するというだけでなく、古くは船主と被害者という関係から保険者と被害者の関係へと転換させ、海事法の管轄から外すことを企図する意味も込められていた。F. T. McCoy, *Oil Spill and Pollution Control: The Conflict between State and Maritime Law*, 40 Geo. Wash. L. Rev. 119 (1971). McCoy によれば、海事事件であれば 1851 年船主責任制限法が適用されるので、同法律の適用を回避するべくルイジアナ州で立法措置がなされたことが、保険者への直接請求を認めたこと嚆矢であるという。

¹⁰⁵ 船主の第三者への賠償責任は、油濁損害に限らず総ての法的責任について、P & I クラブによって提供される P & I 保険が、商業保険市場にて手配されるものの殆どである。

各国の P&I クラブによって形成される国際組織の「国際 P&I グループ」は、沿岸警備隊宛に組合員たる船主の賠償資力証明（COFR : Certificate of Financial Responsibility）を拒絶している。それで、対米配船を企図する船会社は総て、この P & I 保険とは別途、COFR 取得だけを目的として別の保険会社を起用せざるを得ない。国際 P&I クラブのこの姿勢は、この保険者への直接請求を許す OPA の規定が、事故に無関係の当事者が、保証者に対して投機的な環境訴訟を提起する道を開いていると考えた上で、このことへ抗議する姿勢を見せるためである。Christopher B. Kende, *The United States Approach, in*

題点としては、油濁補償基金の運用において条約上の基金の運用と差異が存在することである。

これら三つの実務上の問題点は、結局賠償範囲の問題にすべて起因する。

ここでまず、第1と第2の実務上の難点について検討する。

商業保険では、OPA90 制定の直接の契機となったエクソン・バルディズ号事件クラスの油濁賠償が生じた場合、対応ができないとしばしば指摘される。エクソン・バルディズ号の事故の場合、エクソン社は、油濁除去費用だけで25億ドル支出したと指摘されているからである¹⁰⁶。

P&I クラブは、規定で、油濁損害についての填補にのみ上限を設けている。2002年現在10億ドルを上限としている。もしOPA90の規定する責任限度額までの填補であれば十分に対応可能のはずである。しかし実際には、この法が規定する船主の責任制限の援用ということになると、米国の判例の蓄積で、船主の過失は、重過失として認定される傾向が高いため、責任制限条項の援用ができない可能性がきわめて高いから¹⁰⁷、船主は無限責任のリスクに直面する。その意味では第1の問題点に関する船主の懸念は、まちがっていない。

Daniel Kopec と H.Philip は、OPA90 の環境法リスクを保険が十分カバーし得ない場合、エクソン・バルディズ号事件以上の20億ドル強の油濁除去費用を負担させられることとなれば、世界の海運会社の3/4は破産するだろう、という米国海法会会長の Kenneth Volk の発言を引用している¹⁰⁸。しかし、逆にいえば、P&I クラブ以外にも保険は存在する¹⁰⁹。10億ドルの上限を超えた以上の部分は別の商業保険を、そして商業保険を調達できなくても自家保険で対応できる船主が存在するのであれば、それはそれで差し支えないであろう。

Kenneth Volk の計算は根拠が不明であるが、彼の発言が正しいとしても、1/4の海運会社は対応可能ということになる。現実に2002年に至るまで、米国向けのタンカーの配船回避を内規とし、その社内決定を遵守している海運会社も明確に存在する一方で、米国への原油の海上輸送は滞りなく行われている。たまたま大事故が発生していないだけだといえればそれまでであるが、対米タンカー配船を行う全ての海運会社が、一朝大事故発生時は破

Liability for the Marine Environment 143 (C. M.De La Rue ed., 1993).

¹⁰⁶ Kiern, supra note 8 at 544.

¹⁰⁷ 注 103 参照。

¹⁰⁸ Daniel Kopec & H.Philip, supra note 8, at 599 footnote 15.

¹⁰⁹ 例えば、Shoreline Mutual 社や First Line 社といった会社が OPA の賠償資力証明書の発行を許可された保険会社であること、そして、First Line 社については、P&I クラブの一部からも推奨されていることを落合教授は紹介されている（落合・前掲注 8,184 頁脚注 48）が、これら保険会社の提供する保証とは、約款に依れば OPA が船主責任制限を認容した場合の規定の責任限度額までである。いわば、これらの保険会社は、米国経済水域の通行手形の発行をするだけであり、油濁賠償リスク全体をカバーするものではない。

産覚悟で配船しているとはいえない。P&I クラブが完全にカバーしないからといって保険市場が失敗したとする議論はおかしい。リスクをヘッジする手段がないからといって、リスクを負いたくないと考えることは自由であるにしても、運送需要は享受したいがリスクを負いたくないということでは同業者以外の理解を得ることはできないであろう。

そもそも賠償責任リスクを船主が保険でヘッジすることは、一方で被害者救済を確実にする一方で、懲罰賠償制度を認めない法制の日本においてさえも、原因者にサンクションを与えることが不可能になるためによろしくないとする指摘さえもある¹¹⁰。筆者は、サンクションの付与は民事賠償という枠組みで求めるべきではないと考えるが、それは第 4 部第 1 章で説明する¹¹¹。

しかし、船主のこのような態度、ひいては船主が頼りとする P&I 保険が、OPA90 に対して批判的スタンスを保つことの理由が、船主の利己主義のみにあるといいきれぬのだろうか。ここに先に言及した OPA90 の実務上の第 2 の問題点がかかわってくる。

P&I クラブも油濁の賠償額が、1992 年 CLC/FC 条約の補償責任額までならば、対応できると主張しているが、現実に 1992 年条約の上限を超える油濁事故はそう頻繁に発生するものではない。CLC/FC 条約の賠償範囲は、第 2 部第 1 章で述べた通り、国際油濁補償基金の補償ガイドラインの内容である。

この章で後述するように、OPA90 と CLC/FC 条約との賠償範囲の差異は、環境回復に関する賠償責任の範囲の相違による。従って OPA90 の賠償範囲について検討がなされなければならないが、賠償範囲の広さの危惧とは、広さそのものだけが問題になるのではない。

OPA90 の下での事後処理の手順は、以下のとおりである。

- ①事後的に、油濁発生時点以前の環境の状況（Base Line）を査定する。
- ②破壊された内容を査定する。
- ③Base Line 復帰に要する復元とは何かを策定する。
- ④油濁発生から復元工事完了までの期間について、環境の利益を享受し得ない代償として当該利益を市民が享受するに資する財貨あるいは用益を提供するに必要な費用を徴収する。

このように、油濁損害に関する事故前と事故後の状況を、事故発生後の査定に委ねるといふ処理であれば、補償責任の範囲は事前には輪郭があいまいであるし、事後的には広大

¹¹⁰ 道垣内正人・前掲注 17,176 頁。被害者救済の確保としては、強制保険の原理は有効である。企業に対する損害発生防止に誘因を与えることは、保険原理とは別に考えるべきである。

¹¹¹ OPA90 には、懲罰的損害賠償については明示の言及はないが、OPA90 について議会がこれを特に排除する意思は無いとされるから、一般的には OPA90 においても許容されると考えられている。South Port Marine LLC v. Gulf Oil Ltd. Pshp, Nos.99-2369, 2000 U.S.App.LEXIS 31178(1st Cir.Dec., 2000).

なものになる可能性を否定できない。

この事後処理の手順に起因する賠償範囲の不明瞭さもさることながら、まだ、OPA90 施行の下での油濁事故に関する事例が、多数蓄積されているとはいえない。そして油濁というものは確実に根絶することが難しいとしても、頻繁に生じるものではない以上、急速なる事例の蓄積を待つことも現実的ではないため、補償額の「相場」感が形成されていないとしてもやむをえない。そうであれば、保険原理での対応が困難であることは当然である。その困難なる状況は、保険を商業保険市場で調達するか、自家保険で対応するかどうかにかかわらない。

このような事情を勘案すれば、船主が責任範囲にの規定について不満を抱く第二の問題点、即ち、船主ひいては保険市場が OPA90 を忌避することは、必ずしも船主の利己主義によるものであるとは、いいきれない。

最後に、第三の実務上の問題点である OPA90 に於ける油濁補償基金の問題を考察する。

OPA90 においては、油漏出賠償信託基金 (Oil Spill Liability Trust Fund) が設立されている¹¹²。責任当事者から回収できなかった除去費用・損害については、この基金から 10 億ドルを限度として補償が受けられる (26 U.S.C.A. § 9509(d)(2)(West Supp.2002))。更に、同基金は、10 億ドルを借り入れる権限を有している¹¹³から、被害額 20 億ドルまでならば即応可能である。もっともエクソン・バルディズ号事件については、エクソン社が自発的な油濁の除去を行っているが、同社の油濁除去費用だけで 25 億ドルに達したことは前に述べた。

国際条約による基金（国際油濁補償基金）と決定的に相違する点がある。被害者に対して基金が補償をなして、責任当事者に代位求償することは規定されているが(33 U.S.C.A. § 2715(b)(2001))、被害者に対する救済は、一義的には責任当事者に求償しなければならない(33 U.S.C.A. § 2713(a)(2001))。これは、責任主体に対して和解の解決を促進するためであるという解説があるが¹¹⁴、和解が選択されるとは限らない。

被害者が基金からの回収を選べるのは、責任当事者が油濁責任を総て否定するか、90 日以内に支払による解決を得られない場合である(33 U.S.C.A § 2713(c)(2001))。

この基金の形成は、油濁法の課す公法的な賦課金収入や石油類に賦課される課税収入によってなされる¹¹⁵。法文上は、油濁被害に対して、荷主も基金の形成という点で、船主のみならず、部分的には被害者救済のために負担を分担していることになる。もっとも、油

¹¹² 26 U.S.C.A. § 9509(a)(West Supp.2002).

¹¹³ Kiern, *supra* note 8 at 546.

¹¹⁴ 落合・前掲注 8,176 頁。

¹¹⁵ 基金の純保有額が 10 億ドルを超えた場合は、税の徴収が停止される。26 U.S.C.A. § 4611(f)(2)(2001).課税は、1990 年から 94 年まで実施され、1999 年末の段階で純保有高は 10 億ドルを超過している。Kiern, *supra* note 8 at 546.

濁が、船主の過失による場合、これが重過失であると認定されて、軽過失の場合にのみ援用できる責任制限は否認される場合が殆どであろうから、事実上、船主が責任制限を否認され、船主のみに無限責任が課される事例が殆どであろう。従って、荷主の負担は基金の形成と維持にのみ、事実上限定される蓋然性が高いと思料される。

ところで、迅速な救済という点では、被害者と責任当事者間で紛糾が生じれば、迅速な救済は当然損なわれる。国際条約では国際油濁補償基金に求償する方法が用意されているが、OPA90の規定では、被害者はまず、責任当事者に賠償を請求しなければならないとすることは前に述べた¹¹⁶。責任当事者と被害者間で示談が成立しない場合、請求の対象となる費用について、請求人による訴訟が裁判所で係属中は、基金に対する本人の請求が制限されるから¹¹⁷、唯一法廷での直接の争訟にのみ解決が委ねられることとなり、清算には相対的に時間がかかるであろう。

しかし、責任当事者たる船主と被害者間で示談がまとまらないということの理由の一つは、賠償範囲の広さと輪郭の不明瞭さ及びそれがために補償の原資たる民間保険の対応能力が問題になるということにもある。従って、この問題も、賠償範囲の問題に帰着するのである¹¹⁸。

もっとも、当事者が油濁責任の有無を争う姿勢を見せても、OPA90は、大統領に油の流出源の責任主体を指定し、その旨を通知する権限を与える。この権限は、沿岸警備隊に、更に国家汚染基金センター(National Pollution Funds Center, NPEC)に委譲されているので、NPECが指定する(33 U.S.C.A. § 2714(2001))。指定された当事者は最終的に損害を賠償すべき責任主体は誰であるか争うことが認められている。従って、少なくとも物理的な油濁除去作業の遅延に関しては、法は防止している。つまり、最終的に誰がお金を

¹¹⁶ この手続きに違反した請求者が責任主体あるいは基金に賠償請求ができるか、という問題について、判例は、このような請求は否定する。Johnson v. Colonial Pipeline Co., 830 F.Supp.309 (E.D.Va.1993).

¹¹⁷ 33 U.S.C.A. § 2713(b)(2)(2001).

¹¹⁸ 被害者の救済を米国法廷での訴訟で解決する場合と、国際条約の手続きで解決する場合の比較として、ほぼ同一の海域(ブリタニア沖)で事故を起こしたAmoco Cadiz号事件(1978年)とTanio号事件(1980年)の比較がなされることが多い。

Amoco Cadiz号事件では、7700万フランの求償をめぐって米国の法廷で争われ、解決に13年の歳月を要した。一方Tanio号事件の損害賠償額の合計は5億2700万フランであった。この求償は、裁判によらず国際条約に基き国際油濁補償基金に対してなされた。清算は初期の段階で求償額の半分、事故後5年で70%完了は事故の7年後であった。Emmanuel Fontaine, *The French Experience: "TANIO" and "AMOCO CADIZ" Incidents Compared, in Liability for Damage to The Marine Environment*, 101-108 (C.M. De La Rue ed., 1993) 参照。

出すのかということは、事後に議論を尽くせばよいとして、とりあえず物理的な処理については、原因者、恐らくは関係船の船主に対し、油濁除去の措置に着手させるということである¹¹⁹。

第1款 米国法（OPA90）における油濁に関する賠償範囲

第1節 CLC/FC条約との相違点

OPA90は、船舶の油濁事故に関して、船主に対して油濁¹²⁰損害に対する私法上¹²¹の賠償責任の規定¹²²を設けている。賠償責任が課される分野は、大別して以下の二つの分野である。第一には油の除去費用であり、第二には、損害賠償である。

油濁損害に対するOPA90の賠償責任は、33 U.S.C.A § 2702(b)(2)(2001)に規定され、列挙すると以下の通りとなる。

- A. 天然資源の損傷・破壊または利用の喪失（損害評価の為の合理的な費用を含む）
- B. 不動産もしくは動産の損傷またはそれらの破壊によって生じた経済的損失

¹¹⁹ 米国配船を企図する船主は、事前に、漏油対応計画を準備し大統領に提出することが求められているから（33 U.S.C.A § 1321(j)(5)(A)(2001)）、油濁の処理を命じられても対応ができないということはないはずである。しかし船主が「自分は責任が無いはずだから、油濁の処理を命じられるいわれはない」と考えて、大統領の油濁除去命令に従わないという選択肢を選ぶことは、あり得ないだろう。なぜならば、この種の命令違反もOPA規定の船主責任制限の援用を否認する理由になることが規定されているからである（33 U.S.C.A. § 2704(c)(2)(2001)）。

大統領命令で油濁除去に従事した当事者について、結果として油濁責任が無かったと判明したならば、事後的に清算するという制度は、適切ではないだろう。命じられた油濁除去に支出した金銭は、当該当事者からすれば立替で支出させられることになる。その間の運転資金調達リスクを、結果として有責ではなかった主体に負わせることになるからである。

¹²⁰ 油は、OPA90の定義規定（33 U.S.C.A. § 2701(23)(2001)）では、スーパーファンド法（42 U.S.C.A § 9601）101条14項サブパラグラフAからFに規定する危険物を除く、すべての種類の油を示す。国際条約は、「持続性」の油に限定している（1969年CLC条約1条5項〔原油・重油・重ディーゼル油、潤滑油、鯨油〕、1992年CLC条約2条2項、左から鯨油を削除）が、非持続性の油は短時間に気化して清掃の必要がないから、特にOPA90の方が賠償範囲において国際条約より広いとは言えない。ただし議論の単純化のために、本論文の議論では特に注記しない限り原油タンカーの油濁事故を念頭において議論する。

¹²¹ OPA 90は他の連邦環境保護法と同じように、環境破壊そのものを未然に防止するために、船主に対する公法的規制についても規定するが本稿では考察の対象としない。

¹²² 33 U.S.C.A. § 2702(a)(2001)。

- C. 天然資源の利用の喪失
 - D. 不動産・動産または天然資源の損傷・破壊または損失に起因する税金・使用料・賃借料等の損失
 - E. 不動産・動産または天然資源の損傷・破壊または損失に起因する利益の喪失または稼働能力の減損
 - F. 除去作業中または除去作業後に州が追加の公共サービスを提供するための費用
- 上記の規定で、従来の海法から船主の賠償範囲を拡大しているのは、経済的損失（D,Eの後段）と自然環境の回復(A,B,C)の規定である。

経済的損失を賠償範囲とするのは、いわゆる Robins Dock rule の否定¹²³を意味し、所有物の物理的損害の有無に拘わらない使用利益の喪失を賠償範囲とすることである。

経済的損失は、英米法では ①Consequential loss 結果的損害（財産の物的損害の結果生じた金銭的損失）、②Pure economic loss 純経済的損失（得べかりし利益、自己の所有物に関する物的損害とは無関係に生じた金銭的損失）に大別される。

間接損害は、元々英米法では原則として賠償の対象となっている。純経済的損失は個別具体的に判断される¹²⁴。油濁事故に関しては漁民・ホテルの減収といった事例が考えられるが、これらはいずれも、国際条約に基く国際油濁補償基金（第2部第1章）の実務では補償されている。OPA90 成立以前にも、油濁に関する漁民・観光業者の減収といった点では判例でも、結果的損害の求償が認められている。それゆえ、油濁損害の賠償責任について経済的損失自体は、OPA90 の規定が条約の規定と比較して特異性を有することにはならない。

従って、OPA90 と CLC/FC 条約の補償範囲で明確な相違点は、自然環境の回復規定である¹²⁵。CLC/FC 条約は、油濁に関して一般の不法行為法の損害賠償責任の範囲に加えて、

¹²³ 新谷は、1994年10月万国海法会シドニー国際小委員会のディスカッションペーパーによれば、OPA90によって後述する Robins Dock Rule の法理が明確に否定されたとは必ずしもいえないとしている。もっとも新谷の報告によれば、1992年万国海法会のジェノアにおける Colloquium では、米国代表は、同 Rule は OPA90 によって廃止されたが、歯止め新しい基準が必要であることを指摘したという。新谷・前掲注 11,7 頁及び 16 頁。従って、米国の海法学会においても、OPA90 の賠償規定が、賠償範囲を歯止めなく拡大したという認識があるといえる。

¹²⁴ 同上 15 頁。

¹²⁵ 2000年6月23日南アフリカ共和国ケープタウン沖で、パナマ籍鉱石運搬船 Treasure 号が荒天のため船体を破損し、燃料重油を漏洩させた事件で、南ア環境大臣はペンギンの救出のために軍隊を出動させ 16,000 羽を保護したが、死亡したペンギンは 50 羽程度であったという。船主は中間的な支払いであるが、南アフリカ共和国の鳥類保護を目的とした国立財団に対する 3 万ドルの支払に同意している。財団法人海上災害防止センター 監修 海

油濁の回収費用を補償の範囲としたが、OPA90は更に条約の範囲に上乘せして、環境の価値を損ねた分をも補償の範囲としたことになる。

第2節 自然環境の賠償規定

第1項 OPA90の規定

自然環境の損害に関しては、OPA90は商務省海洋・大気次官が、環境保護庁長官・合衆国魚類・野生生物局長及びその他の影響を受けた機関の長と協議して算定のための規則を公布することと定めている¹²⁶。これを受けて、その施行規則は1996年1月5日商務省・海洋大気局（NOAA）によって発表され¹²⁷、同年2月4日発効した¹²⁸。

ここで問題になるのは、自然環境の定義であり、その価値である。

環境及びその価値の定義は、以下の通りである¹²⁹。「自然資源とは、大地、魚類、野生生物、生物類、大気、水、地下水、飲用水系及びその他合衆国連邦政府（排他的経済水域を含む）、OPA90第1001条（33 U.S.C.A § 2701 (20)(2001)）規定の通りの総ての地方政府、インディアン種族に所属、管理、受託、所有、支配されている自然を意味する。」

自然環境の価値は、「価値とは、各自が特定の財・用役の獲得を放棄するに値する最大限の、財・用役もしくは金銭の量か、あるいは各自が特定の財・用役を無しで済ませることを認めるに値する、最小限の財・用役もしくは金銭の量である。自然資源とその用役の価値の総和には、将来の世代が利用可能である自然資源を知っているというまさにそのことから、個人が得られる価値同様に、自然資源を直接利用すること（例えば、水泳・ボート遊び・野鳥観察）から個人が得られる用役を含む。」と定義されている¹³⁰。

第2項 公共信託理論とOPA90

OPA90によって、油濁事故によって破壊された自然環境を回復せしめるべく、責任当事者を提訴する任にあるのは「受託者」として定義される連邦及び州政府である¹³¹。この「受

上防災事業者協会『海上防災 事故事例集(特集号)』（海上防災事業者協会,2002）220-221頁。本件は、南アの事例であるからOPA90の対象とはならないし、タンカーではないから、CLC/FC条約の対象にもならない。しかし、生態系への被害に対して任意ではあるが支払いがなされているという事実は注目されるべきである。

¹²⁶ 33 U.S.C.A. § 2706(e)(1)(2001).

¹²⁷ 最終案が提案される以前に、二度の提案がなされている。59 Federal Register 1061 (Jan.7th 1994) 及び 60 Federal Register 39804 (Aug.3rd1995).

¹²⁸ 15 C.F.R. § 990.10. (2001).

¹²⁹ 15 C.F.R.Subpart C § 990.30 Definitions at 504(2001).

¹³⁰ 15 C.F.R.Subpart C § 990.30 Definitions, at 505(2001).

¹³¹ 33 U.S.C.A § 2706(C)(2001).

託者」なる言葉から、この環境回復義務規定の根幹には、公共信託理論が内在していることは明らかである。ここで、公共信託理論について考察を加える。

公共信託理論とは、以下のような考え方をいう。「河川・湖沼・海岸といった天然・自然資源は、人民のために政府に信託された財産であるから、公衆が利用できる資源を政府が保持する場合には、公共の用途を放棄して、私益に服させることがあってはならない。また従前より狭い用途へと転用してはならない。従って、政府のこのような行為や、またはその可能性のある行為に対して、裁判所は疑念を持つべきであるし、信託者たる人民は政府を相手に、かかる行為を差し止めるべく提訴できる」という考え方である。

サックス¹³²は、受託者たる政府が、信託物（河川・湖沼・海岸）を管理するに当たっては以下の原則を遵守すべきであるとする。①信託財産たる事物の性質に応じた形で、一般大衆に対して具体的に有用になるように管理する。②特定の利益集団に排他的に利用させてはならない。③適正価格であっても私人に譲渡するべきではない。

サックスが提唱する公共信託理論の採用によって得られる手続き上の効果は、環境保護に関しては以下の通りである¹³³。①立法・行政機関の政策決定において、住民は環境に影響を与える開発計画について、住民への開示を要求できること。②公聴会・聴聞を通じての計画策定への住民参加を可能にすること。③政府の住民に対する公共信託違反として、義務付け訴訟が可能となること。④住民の原告適格性を拡張すること。

サックスの以上の論考は、OPA90を始めとする連邦環境法が、住民から自然環境という財産の管理の信託を受けた者としての政府に対して、環境破壊の予防者として、積極的に機能することを規定するポリシーを思想的に支持することとなる。

ただし、汚染が原因で発生する損害に対しては、漁業者であるとか海浜の地主であるといったような被害が人的・物的に帰属する先がある場合は、その者に金銭的に賠償をすることで経済的には埋め合わせることができる。しかし誰のものでもない公のものの場合、その金銭賠償の帰属先はどうあるべきか。

公共信託理論の考え方からすれば、政府に帰属すべきであるが、一般財源とは区別されなければならない。この問題について、ストーンは、以下のように提唱した。①法人や船舶が、原告適格を与えられることを勘案すれば、自然資源に原告適格が与えられるべきであること（後見人・代理人として環境問題の有識者が就任する）。②自然資源に対して法的に財産的な評価を付与させて、侵害行為に対する損害賠償を認めること。③賠償金で信

¹³² Joseph L. Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 Mich. L. Rev. 477 (1970).

サックスによれば、公共信託理論の歴史的起源はローマ法にある。中世英国での継受を経て、合衆国には可航水域に対してその理念を継受したという。Id. at 475.

¹³³ 畠山武道『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会、1992）127頁。

託基金を形成させ、訴訟費用・原状回復費用に充当すべきであるという¹³⁴。

この考え方では、違法な行為によって環境を破壊した者に対し、行政当局が損害賠償を求めるのはアメリカ環境法の特徴であるが¹³⁵、公共信託理論の観点から考えると、環境破壊とは、破壊者が、環境を破壊活動という形式で独占的に利用することと考えられる。従って、行政当局の請求する損害賠償の請求は、破壊活動に対する利用料金の徴収に相当する。公共信託物を破壊という形式で独占利用した以上、その対価の算定に公衆の意見を以ってするということである。

コモンローでは、魚は国民一般の財産であり、私的権利の対象ではない¹³⁶。被害者は州であるとされる。沿岸内陸の漁業は、貝の養殖を除外すると、レクリエーションとしての釣りを意味する¹³⁷。従って、環境破壊の責任当事者から回収した賠償金は私人に帰属すべきでなく¹³⁸、公共信託理論の考え方からすれば、政府に帰属すべきであるが、行政費用一般を支弁する一般財源とは区別されなければならない¹³⁹。

環境の利用費用を内部化する場合、費用として企業から回収した金銭が「環境」に帰属する制度が用意されねばならない。OPA90の油漏出賠償信託基金は、油濁の除去費用と損害の内、責任当事者より回収できなかった分を補償することを目的とするものであった。油濁の除去とは、破壊された自然環境の回復の一部である。同基金は、ストーンの意味に

¹³⁴ クリストファー・ストーン（岡崎修・山田敏雄訳）「樹木の当事者適格」現代思想 1990年10月号 59-99頁。

¹³⁵ 淡路剛久・阿部泰隆編『環境法』（有斐閣、第2版、1995）67頁。

¹³⁶ 海事事件の管轄を規定する連邦法に The Extension of Admiralty Act of 1948 (46 U.S.C.A. § 741 et.seq.(2001))がある。この法では、可航水域の船舶に起因する物損・人損事故はその被害が陸上に及んでもすべて海法の対象とすると規定するが、物 (property) に対する定義規定がない。海法の対象とすると、船主は物損に対する賠償責任に対して、1851年船主責任制限法 (Limited Liability Act of Mar.3 1851, 46 U.S.C.A. 181 § et.seq.以下、本稿では「1851年船主責任制限法」と略称する。)を援用する余地があるので、被害者救済の観点から、海洋で生じる事件を海法に包含させない解釈が試みられた。McCoy は (McCoy, supra note 104 at 99) 伝統的に、野生の生物は、所有権の侵害がない限り、物 (property) としてみなさないとする解釈にたった判例 (Pierson v. Post, 3 Cai. Cas. 175 (N.Y. Sup. Ct. 1805)) を引用して、だからこそ油濁事故による生態系の被害については、海法が及ばないとしている。ひいては責任制限が援用できないのである。

¹³⁷ 加藤雅信「公害の物的被害とその救済」環境法研究 10号 (1977) 63-65頁。

この加藤の研究は、米国の油濁法令の問題についての本邦における最初のものである。

¹³⁸ 竹内保雄「補償対象者 (請求権者)」環境法研究 1号 (1974) 72頁。

¹³⁹ FC条約に基く国際油濁補償基金とは、存在意義を異にするともいえるのである。国際油濁補償基金は迅速な被害者救済にこそ主目標を置いている。

おける、擬人化され、法的に当事者適格を認められた自然環境といえるのである。

第3項 補論 イスラム法の視点

公共信託理論は、米国に特異な考え方であろうか。石油の産出国はイスラム諸国である場合が多い。従って、石油の法的問題を考える上で、イスラム諸国の法的視座を検討する必要がある。

イスラムの国際法上の領土・財産概念を検討すると、イスラム法では、領域を所有する主権者は神であり、国家は領域の管理維持のために神の信託を受けた者として捉えられる。

領土内の財産には私有財産と公共財産がある。公共財産には、利用可能な公共施設と、利用が一般には不可能ですべての人が共有すべき財産がある。

公共施設とは、礼拝所・道路・公園・橋等をいい、共有財産とは、天然鉱物資源・自然の動物・河川や海の魚・森林の樹木がある。

共有財産は、ムスリム全体により共有されるものである。私人は国家の許可の下に、共有財産を開拓することにより利用が許されるものである。

財産には所有権が認められるが、財産は本来、神に帰属する。神が、その所有権を現実の財産の所有者に対して財産を信託することにより、財産は、現実の所有者に帰属していると考えられる。現実の所有者は、神が課した諸条件を遵守する限りにおいて、受益者として財産の果実を利用できるものである。

イスラム法は、現実の所有者に対して財産利用の基本的自由を認めながらも、その利用にあたってはイスラム共同体の利益に合致することが必要であるから、個人の財産権には限界が存在する。

私有財産の限界は、一般にはイスラム共同体が要請する時、他の個人が著しく必要とする緊急やむをえない状況の時であり、その時、個人の財産権が失効することもある。これ以外に、権利濫用としての限界が存在し、これは、①権利がその定められた目的にしたがって行使されない時、②権利の所有者が他人の権利を侵害する意思を有する時、③権利の行使が他人の権利を侵害する結果になった時、④権利の行使がイスラム共同体の権利を一般的に侵害する結果を生じさせた時である。権利濫用を原因とする財産の没収行為は、強制的取引 (Ikrah Hukmi) として認めているが、補償の義務が生じる。

イスラム法においては、財産は私有物であれ公有物であれ浪費することは罪悪であり、破滅であるとされる。

このようなイスラム法の共有財産の考え方は、米国法における自然環境に関する公共信託理論に親和的であると筆者は考える。

なるほど、イスラム法と違い、自然環境の最終的な所有者が神であるわけではないが、米国においては、自然環境が、本来的にはすべての市民—しかも将来の世代の市民も含めた—に属するものではあるが、政府にその価値を毀損しないように信託管理がなされることが委ねられているということであり、自然環境が、現世代のある特定の主体に独占的に

帰属・利用されるということを許さないという点では同じ構造にあるからである。

また、イスラム国家は弱者の擁護者として、一握りの者に富が集中することは避けなければならないという考え方から、人々の財産権の行使に介入することがある。公共財産の財産権は、イスラム法では用益権 (Manfaah) とみなす。用益権の移転は、有償による使用権の委譲 (Ijara) の一種とみなされている。それは所有権の移転ではない。

仮に所有権が移転していたとしても、イスラム法の下では、神の財産を受託管理している以上、人は私有物であれ公有物であれ浪費を許されないわけであるから、国家は、人の浪費を行う行為に干渉する義務があるとともに必要に応じて管理を行う必要があるとされている¹⁴⁰。

第3節 OPA90の環境賠償に関する賠償額の評価法

第1項 OPA90の規定

OPA90においては減損された環境の価値に対する賠償額の算定のために、抽象的なモデル算式の利用も許容している。その算式の中には 43 C.F.R. part 11.41, subpart D(2001) の式、つまり CVM 法の利用も含まれている¹⁴¹。CVM 法については後述する。

この種の環境損害に対する抽象的な査定方法こそ、国際条約による救済では許容されて

¹⁴⁰ 従って、イスラム国家は、イスラム法の考え方からすれば、現実の所有者の同意の有無如何にかかわらず、資源を「国有化」できると解される。

産油国と先進国多国籍企業との間に石油利権を巡ってコンセッションが結ばれた後に、産油国によって国有化が宣言されたことがあった。国際法では、このコンセッションの国有化に対する企業の救済に関して、救済のあり方に対して議論がある（本論文第3部第1章第4款）。

イスラム法の論理における石油のコンセッションの国有化の理解とは以下の通りである。石油のコンセッションとは、神の所有するところの資源を信託的に管理している国家が、企業にその使用権を委譲することであり、石油の所有権を移転したわけではないから、コンセッション契約の破棄は、用益権の行使期間を予定より早く満了させたことに過ぎない。もちろん、イスラム法における私人の所有の限界と同様の条件の下で権利を剥奪するのであるから、一定の補償は行われる。

請負契約の破棄に際して、請負人の報酬をどのように算定するかという問題についてイスラム法では詳細の説明はない。イスラム法では、実体法の体系的説明は行われるが、救済手段一般については、裁判所に広汎な裁量権を認める。歴史的には、被害の量や程度に応じて特に価値の在るものについては、一定の考慮を払うこととされている。しかし、西欧先進国が求める迅速・有効・十分な補償は認めない傾向にある。古賀幸久『イスラム国家の国際法規範』（勁草書房,1991）101-116頁。

¹⁴¹ 以下、本稿では、CVM 法として略称する。

いないものであり、補償額を大きく膨張させる要素のうちのひとつである。国際独立タンカー船主協会は、OPA90の問題点として、この算定方式が途方も無い補償額の要求につながるとして指摘している¹⁴²。

環境賠償の補償規定の文言を検討する。まず、環境の損害については「自然資源そのもの及びその効用の観察可能で測定可能な、好ましからざる方向への変化」と規定されている（15 C.F.R. § 990.30(2001)）。損害の査定と回復計画の策定には、「技術的に確かで正確で、費用の面で効率的であること」が求められるとする（15 C.F.R. § 990.27(2001)）。

この施行規則の要諦は、油濁事故の責任当事者が、破壊された自然環境を、もしも油濁事故がなかりせば、護持されていたであろう状況（Base Line ベースライン）に物理的に復元すること、及びベースラインの状況に復旧する迄の間に、自然環境から人間が享受しうるはずの効用を喪失したことに對しても賠償義務を負うということである¹⁴³。

破壊された自然環境が、物理的に復元し得ない場合、政府は、失われた資源と等価の価値を提供する別の資源を利用して回復するか、破壊された資源と等価の金銭を投じて自然環境の形成をなすことを選択できる。

破壊された自然環境の復元計画策定の過程は、以下の通りである。複数の復元計画案を作り、その中から評価の高いもののいくつかを NOAA (National Oceanic & Atmospheric Administration の略で、連邦商務省の外局である。米国・海洋大気局という訳語をあてることが通例である。) が公示し、公衆から広く意見を集める機会を設けた上で、NOAA が最適と考える計画案を選定する。このあたりは環境アセスメントの手続き（第4部第1章にて議論する。）に類似しているといえる。

復元計画選定の基準は、6つである。①費用、②NOAA の政策目的との整合性、③代替案の成否、④将来同じ損害あるいは二次災害の発生を回避できること、⑤最も便益の高い代替案であること、⑥公衆の健康や安全に資することである（15 C.F.R. § 990.54 (2001)）¹⁴⁴。

¹⁴² 日本海運集会所「インタータンコの最近の活動」海運 1996年7月号（1996）130頁掲載、インタータンコ協会 Assistant Director Kristian R.Fuglesang 氏に対するインタビュー記事参照。インタータンコとは、INTERTANKO : The International Association of Independent Tanker Owners 国際独立タンカー船主協会をいい、石油会社の資本支配を受けない、または、国営海運会社以外のタンカー船主による連合体である。

¹⁴³ 15 C.F.R.Subpart C § 990.30 Definitions at 503(2001).

¹⁴⁴ 復旧計画は、連邦環境保護庁 (EPA) が関与する。NEPA National Environmental Policy Act, as amended, 42 U.S.C.A § § 4321 et. seq. (West Supp. 2002) 40 C.F.R Parts 1500-1508(2000). NEPA は環境復興計画を樹立する際は、環境アセスメントを実施することを要求するからである。

しかし、海洋で生じた油濁事故の復旧であるから NOAA が主導権を握る（15 C.F.R. §

そして、代替案の策定について、考慮すべき要素は以下の通りである。

①復旧事業そのものが環境へ与える衝撃度、②公衆の健康・安全への影響、③事業遂行地の地域特性、④事業の争点あるいは人間環境への影響、⑤未知のリスクの度合い、⑥先行事例での影響、⑦影響の累積について、⑧歴史的資源（文化上・審美上）への影響、⑨絶滅の危機にある種への影響、⑩環境法令への適合（40 C.F.R. § 1508.27(2001)）。

物理的に復元がなされないかわりに、環境を毀損した者に金銭賠償を求めるのであれば、賠償金額は、破壊された環境と少なくとも等価値でなければならない。環境の価値とはその効用を享受し得た主体全員の有する効用の総和である。効用の裏付けとなる環境に対する利用・スタンスも各人多様であるから、まさしく CVM 法を大規模に適用しなければ算出が不可能である。ところで、物理的に環境が復元されるのであれば、その間接的な効用が損なわれるのは復元までの暫定的な期間だけである。暫定的な期間に効用の享受を妨げられる主体は限定的である。その妨げられる主体の当該環境の利用の在り方も限定的である。従って、CVM 法の活用の余地は極めて小さくなる。

加えて、この CVM 法の利用にあたっては、バイアスのかかった算定を防ぐべく NOAA が利用上のガイドライン¹⁴⁵を出している。しかし、ガイドラインに従った CVM 法を実施すれば調査費用が莫大なものとなるため、竹内¹⁴⁶は、当該ガイドラインの存在そのものが、環境損害に関する賠償請求訴訟の増加を防止する理由の一つとなることを示唆している。

もっとも、OPA90 に先行する連邦環境法で CVM 法を導入して、非利用価値を賠償の対象としたスーパーファンド法については、オハイオ裁判（詳しくは本章第 2 款）の判断を考えると、議会の意図は、回復費用を確保し、ひいては原状回復を確実に実施するということにあったと考えられる¹⁴⁷。また同法の実施も、浄化即ち、原状回復の推進という形

990.14(2001))。NOAA は、復旧作業が遅滞したり、原案策定に冗費が発生することを防ぐために、復旧原案の策定に NEPA の規制（40 C.F.R. § 1508.27(2001)）に準拠するように行政指導するという。内容としては 15 C.F.R. § 990.54(2001)と重なり合うところがある。

¹⁴⁵ 58 Federal Register (Jan.15th 1993) p.4601 et seq. Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation.なお、主要部分について栗山の邦訳がある。栗山浩一『公共事業と環境の価値－CVM ガイドブック』（築地書館,1997）120-140 頁。

¹⁴⁶ 竹内憲司『環境評価の政策利用－CVM 法とトラベルコスト法の有効性－』（勁草書房,1999）95 頁。

¹⁴⁷ 非利用価値を賠償させることに関して、新井真は、不法行為法において精神的損害に対する慰謝料を請求することとの同一性から評価を与える。新井真「自然資源損害評価の諸相」早稲田法学会誌 51 巻（2001）91-94 頁。英米法では、Assault（脅迫）、Battery（暴行）、False imprisonment（不法監禁）、Trespass to the land（土地に対する不法侵害）、Libel, Slander（文書・口頭による名誉毀損）、Malicious prosecution（悪意訴迫）以外については、原則的に、実際に身体または財産に損害が生じたことを立証しなければ、そもそも不

で運用されていることを考えると、油濁に関しても、CVM法を用いなくても原状回復さえ進めばそれで良いという考えも成り立つであろう。

第2項 CVM法の検討

環境は、我々の世代が直接利用するとは限らない。将来の世代が間接的に利用する場合も考えられるし、あるいは将来に渡っても全く利用されないかもしれない。従って、環境の価値は、確かに人間の意識の中に存在するが、それにしても、人々の市場行動から、直接・間接的にその価値を計測することは困難である場合がある¹⁴⁸。

人間の意識の中に存在し、市場行動として顕在しない価値を貨幣評価する環境経済学の技法として、CVM法が存在する¹⁴⁹。CVM法とは、Contingent Valuation Method（仮想評価法）と呼ばれるもので、アンケート調査を用いて、人々の環境改善に対する支払い意志額や環境悪化を受け入れるのに必要な補償額を直接的に明らかにする方法である¹⁵⁰。

しかし、CVM法については、学術的な意味では、信頼性の問題があるといわれる¹⁵¹。信頼性とは、バイアスが生じて適切な評価額が得られない危険性があるかどうかということである。この危険性を避けるために、アンケートを実施するにしても、質問の項目と質問

法行為が成立しないことを考えると、精神的損害を不法行為として認める方向に米国法が進みつつある方向性との兼ね合いで、このことを評価することは理解できる。

日本民法は、慰謝料を明文で認めている。従って、非利用価値への侵害を不法行為の成立として考えることは、米国法より親和的であるという新井の指摘には賛成である。もっとも、日本の不法行為における慰謝料の機能を考えると、筆者は、非利用価値への賠償と、慰謝料との同質性を論じることは、慎重でなければならないと考える。裁判実務における損害賠償額は、原告が立証すべき責任を負うという判例の立場に対して、慰謝料の損害額の認定は裁判所の自由裁量であることを活用して、損害額全体の立証の困難さといった原告の負担を調整する実務慣行の存在が指摘されるからである。平井宜雄『損害賠償法の理論』（東京大学出版会、1971）492-493頁。

¹⁴⁸ 森林の水源涵養能力は、森林の間接的な利用価値であるが、ダム建設によっても可能であるから、ダム建設で代替して評価が可能である。この手法を代替法と呼ぶ。また、レクリエーションは、旅行に要する費用を用いて評価することができる。これは、旅行費用と訪問回数から、需要を割り出して貨幣評価する手法である。この手法は、トラベルコスト法と呼ぶ。いずれも信頼性の高い評価を行うことができるといわれている。栗山・前掲注20,16-17頁。

¹⁴⁹ 米国法におけるCVM法の導入と展開については、矢部光保「米国におけるCVMの制度的展開」農総研季報39巻（1998）107-126頁。

¹⁵⁰ CVM法については竹内憲司・前掲注146参照。また栗山浩一・前掲注20参照。

¹⁵¹ OECD・前掲注3,68頁。

の形式¹⁵²（これらをサーベイデザインと呼ぶ。）、サンプル採集法及び統計的推定方法に関して、事前に慎重な設計が必要になることを環境経済学者自身も指摘している¹⁵³。

ここで問題になるのは、適切なサーベイデザインを行いさえすれば、CVM法によって民事賠償額として、適切な評価が得られるのかという問題である。

CVM法の信頼性の根幹に関わる問題には、一般には、戦略的バイアスの存在の可能性が指摘されてきた。回答者が、自分に有利な結果を導こうとして、過大もしくは過小な回答を行うということである。OPA90のCVM法の利用についての反発は、まさしくこの点にある。「投機的な意図で求償額が膨れ上がる」と述べる者もいる¹⁵⁴。しかし、多くの環境経済学者の実証研究は、戦略的バイアスがあることを支持しない結果が示されている。

もっとも環境経済学者による、CVM法のサーベイデザインさえ適切であれば、戦略的バイアスが発生しないと結論付ける研究については、同じく環境経済学者の栗山浩一の異論がある。栗山は、回答者が偽ろうとする誘因があるにもかかわらず、真の回答が得られるのは何故かという点についての理論的な回答がない限り、戦略的バイアスなど存在しないと断定できかねると述べている¹⁵⁵。栗山は、更に釧路湿原と函館市内を流れる松倉川について実際にCVM法を実施して自然の価値を算出した。その上でCVM法の信頼性について検討を行っており、CVM法の意義と限界について述べている¹⁵⁶。

これによれば、以下のような点が、明らかになったという。

生態系を保存すれば、川の景観は維持されるが、川の景観を維持しても生態系が保存されているとは限らない。即ち、景観の価値は、生態系の価値の一部として内包されるのであるが、実際にCVM法で、函館市の松倉川の評価を行った場合、生態系が何を意味するか分かっていない人間を対象に評価を行うと、この内包関係に理解がないことが評価額に現れてくる。

このように生態系について不十分な認識しかなく、漠然と環境を守ることはよいことで

¹⁵² 質問方法としては、「住民投票方式 Referendum CVM」と呼ばれる方式が、現段階では最適とされている。「環境保護を行うために、×円の増税が生じますが、賛成ですか」と問う方法である。×円と賛成の回答の確率から、回答者の支払意志額を推計するのである。

¹⁵³ CVM法の実施例の中で、渡り鳥達の価値のアンケートをとった場合、対象となる渡り鳥の数に、査定額は比例しなければならないが、鳥の数と査定額に相関が生じない「スコープ無反応性」であるとか、二種類以上の対象を査定する場合、どの順序に査定を行っても同じ査定額にならないけれども、査定順序で査定額が変わる「順番効果」といったバイアスが生じる事例が指摘されている（竹内・前掲注 146,80-83頁）。

¹⁵⁴ Robert O. Philips, *supra* note 51 at 161.

¹⁵⁵ 栗山・前掲注 145,67頁。

¹⁵⁶ 栗山・前掲注 20,153,168, 232-233,236-238頁。

あると認識しているに過ぎないのであれば、環境に与えられた貨幣評価とは、その人の倫理的満足を示したに過ぎなくなる。この倫理的満足の影響は広く一般的に見られる可能性がある。

栗山は、環境評価の手法として CVM 法に欠陥があるというよりは、生態系について正しい理解をしている人間を対象として評価を行えば、信頼に足る環境に対する貨幣評価を CVM 法は、導出し得ることを示唆する。

しかし、現実には、現段階では、生態系の知識を十分には理解していない人間が広範に存在している。この意味では、栗山自身が述べるように、生態系の価値は、生成途上の価値である。

栗山は、CVM 法の存在意義を、例えば、これからダムを建設するというような開発政策の是非を議論するための叩き台の資料を提供するという点に見出す。つまり、環境は価値があるから開発を控えることを主張する立場も、開発による経済的利益を主張する立場にも共通の尺度で環境の価値を提示するということである。

もっとも栗山は、CVM 法が多数の人間の価値観を糾合するという点で同手法のメリットを指摘しながらも、CVM 法は、ある一瞬の時点での価値観を表現するにとどまること、そして、双方向の議論には適さないというデメリットを指摘する。従って、開発の是非に関する政策決定への市民参加と併用されるべきであると提唱する¹⁵⁷。

栗山のいう CVM 法の有効性は、環境の価値が損なわれる以前の政策決定、即ち事前の議論としてはあてはまるであろうが、環境の価値が毀損された事後における民事賠償額の決定にあてはめることは無理がある。

阿部泰隆教授は、この OPA90 によって賠償の対象として環境の価値を貨幣換算することは難しいことを指摘し、損害賠償ではなく制裁として位置づけるのであれば、大雑把な計算でもよいとする¹⁵⁸。しかし筆者は、制裁と損害賠償の問題については、(詳細は、第 4 部第 1 章で述べる) 峻別して考えるべきと思料する。

第 3 項 OPA90 の施行－原状回復的な処理とその意味

この項では OPA90 に基づくタンカーの油濁事故に対する実際の環境への回復の事例について検討する。しかし、OPA90 施行の下での油濁事故そのものが余り多くなく、また訴訟が始まった事例についても裁判上の和解が成立している。

(1) M/V Kuroshima 号事件

¹⁵⁷ 更に、日本における政策決定への市民の関与が一般的でない場合に行政が CVM 法を用いれば、行政の自己正当化の道具として CVM 法が用いられることも危惧する。栗山・前掲注 20,238 頁。

¹⁵⁸ 阿部泰隆「自然環境保全の法的方法」ジュリスト 1015 号 (1993) 98 頁。

Kuroshima Shipping S.A.社所属の冷凍船「Kuroshima」号が、1997年11月26日にアラスカ州沖で座礁し、燃料タンクを破損、燃料重油を39,000ガロン（約10.1キロリットル）漏出させた。

この事故について、Damage Assessment and Restoration Plan（環境破壊に関する査定・復旧計画書）が作成されて、2001年11月16日に公開、同年12月17日を期限としてPublic Commentが求められた¹⁵⁹。この復旧計画は、海洋環境の受託管理者であるNOAAが、油濁によって破壊された海洋環境を具体的にどう復元するかの素案として策定したものである。Public Commentを得て最終決定される手続が残るとしても、具体的な環境復旧の計画としては、完成度の高いものである。

具体的なPublic Commentは2002年2月現在、公表されていないが、Damage Assessment and Restoration Planとしては最新の案件である¹⁶⁰。

この査定・回復計画書は、10章113頁にわたる。章立ては、以下の通りである。

- 1.0 Introduction（序）： Purpose of and Need for Restoration（復旧の目的と必要性）
- 2.0 Affected Environment（環境への影響）
- 3.0 Injury Determination & Qualification（損害の種類の種類認定及び数値的な損害量の確定）
- 4.0 Restoration Planning（復旧計画の策定）
- 5.0 Analysis of Restoration Alternative（代替的な複数の復旧計画の分析）
- 6.0 Coordination with Other Programs, Plan and Regulatory Authorities（他の環境に関する計画、NOAA以外の当局の規制との調和）
- 7.0 Prepares, Agencies and Persons Consulted（助言者及びその機関）
- 8.0 References（参考文献）
- 9.0 Budget（予算）
- 10.0 Appendices（補足）
- 11.0 Figures and Photographs（図表と写真）

自然資源のDamageとして列挙されたのは、海鳥・植生・貝類（潮間帯）・鮭・海浜のレクリエーション利用だけである（11頁）。即ち、生態系全体などというようなものではない。

査定には、損害の認定（determination）と数値化（quantification）が必要であり、損害発生以前の段階（Base Line）についての把握が必要であるから、過去の文献（事故発

¹⁵⁹ OPA90の施行規則である15 C.F.R. Part 990(2001)及び40 C.F.R. Parts 1500-1508 (2001)に基づいて作成される。<http://www.darp.noa.gov/publicat.htm> 2002年2月6日。

¹⁶⁰ 油濁の除去作業は、沿岸警備隊・アラスカ州・船主による合同指揮の下、98年の4月から7月にかけて行われている（環境破壊に関する査定・復旧計画書4頁）。座礁した船舶の離礁・浮揚が完了したのが98年3月1日であった。

生地の環境情報、あるいは別の事故による環境の影響度合い。)の収集や現地調査が必要となる(3.0)。このことは、重要である。各地域において、油濁事件の発生の有無を問わず日常的に、各地域の環境に対する基礎研究が推進され、環境に関する情報が蓄積されているかどうかという事情で、油濁の補償内容が、相当変わってくるからである。

例えば、この Kurosima 号の事例においては、海鳥の個対数の減少は少なくとも 2,000 羽と見積もられたが、これら資料と現地調査から一定の算式で導かれたものであり、死骸を収集・勘定したものではない。

回復案の骨子は、以下の通りである。

①海鳥の繁殖、②海浜の植物の再生と移植、③油濁の除去期間中に阻害された海浜の利用への埋め合わせ、④潮間帯の貝類の検査と魚介類の利用者に対するその安全性の啓蒙、⑤鮭類に対しては、鮭類の回遊する湖について廃水の流入状況の改善、湖への道路を改良することにより土砂の流入を減らすこと、湖岸の植物を増やすこと、道路と湖との間に緩衝緑地を設けること、及び鮭類の実態調査を行うこととある。

海鳥の繁殖は、天敵の動物を捕獲することによる繁殖である。植物の再生は、移植が主たる手段ではなく、油濁した植物のモニタリングも含む。潮間帯の貝類に対する対応については、油濁の被害が極めて小さいから直接の復旧は不要であり、自然の治癒が早いと NOAA は判断している(48頁)。

鮭類の実態調査は、情報収集を強化することが、より効果的な鮭類の管理が可能となるからである(59頁)。

更に、油濁が生じたことによって、公衆が海洋を利用できなかった期間の埋め合わせに、夏季に環境教育のためにキャンプに用いる公衆が利用するテントの購入や、環境に関する社会教育を行うことを計画している。

回復案は 5.0 に Alternatives (代替案) の分析とあるように、幾つかの復旧案の中から、NOAA の OPA 施行規則の基準 (15 C.F.R. § 990.54(2001)) に照らし合わせて、比較衡量の上、上記の原案が採用されている。例えば、この Kuroshima 号事件の場合、海鳥の繁殖に関しては、8つの代替案が検討されその中から選ばれている。もちろん、8つの代替案すべての内容と功罪、何故、その代替案が選択され、あるいは選択されなかったかという判断の根拠に関して平易な文章で説明がなされている¹⁶¹。

この代替案の検討を経て復旧原案が策定されるということ(更には、復旧原案に対して公衆の意見が求めら得るとのこと。)は、以下のことを示唆している。

第一には、Restoration という言葉から受ける印象と違い、OPA の施行における原状回復とは、文字どおり、油濁事故発生前の状況への物理的な完全なる復帰を意味しないとい

¹⁶¹ 検討された8つの代替案とは、以下の通りである。①海鳥管理スキームの導入、②他の地域からの海鳥の移入、③天敵捕獲、④巣箱の設置、⑤保護区の追加設定、⑥人工的に湿地帯を造成すること、⑦リハビリ施設の建設、⑧何もしないという案。

うことである。

第二には、金銭評価が、余り行われないうことである。

例えば、海鳥の個体数の復旧を考える場合、個体数に言及することはあっても、その死んだ海鳥を金銭評価することはしない。海鳥を繁殖させることを目的とした 8 つの代替案を比較検討する際に、採用されなかった案の中には、費用対効果の面で費用が高すぎるからという理由が付されたものでも、具体的に便益が幾らで、費用が幾らかということは、述べられなかった。この復旧案に対して、唯一金銭評価が言及されたのは、海浜のレクリエーション利用が、油濁の除去期間中（1998 年 7 月 9 日から 29 日まで）にできなかったことへの埋め合わせである。利用が妨げられたことの逸失価値は 165,000 ドルであるとの評価がなされている（64 頁）。

この金額は、連邦レベルでの野外レクリエーションの調査文献とアラスカ州当局によるレクリエーション利用数の計量分析の結果を併せることによって算出したことが述べられるが（64 頁）、詳細な算式は紹介されていない。

第三には、復旧案の策定過程は、環境アセスメントの手続きと類似しており、広く関係者を糾合することによる合意形成過程であるということである¹⁶²。

(2) Westchester 号事件

Westchester 号事件とは、2000 年 11 月 28 日に、Westchester 号が、操縦不能となってミシシッピ川に座礁、550,000 ガロン（約 142.9 キロリットル）の原油を漏洩させた事件である¹⁶³。

この事件での、自然環境の破壊は、潜在的な破壊は相対的に低レベルであるとの認識が下されているが（Public Review Draft 22 頁）、具体的には以下の通りである。第一に、モデル分析による推定であるが、魚介類と鳥の被害として 19,396 キログラムの魚介類が死滅及び将来の出生率の影響が生じたことと 582 羽の鳥（75%は鶉、19%は鴉、残余はアジサシ）が死滅したと算定された（死骸は 15 羽しか発見されてない。）。そして計測モデルは受託者（Trustees）¹⁶⁴がつくったものである（同 23 頁）。

¹⁶² OPA90 では、計画は、適切な公告を行い、聴聞の機会を設けて、公の意見をつのった上で、はじめて作成及び遂行されなければならないと規定する（33 U.S.C.A. § 2706(c)(5) (2001)）。

¹⁶³ 本件では、2001 年 9 月 27 日に“Damage Assessment Restoration Plan and Environmental Assessment M/V Westchester Crude Oil Discharge”が刊行され Public Review Draft として公表されている。

¹⁶⁴ 受託者とは、国民を代理して自然資源についての損害賠償について、請求を提示し、損害賠償額を回収する者である（33 U.S.C.A. § 2706(c)(1)~(4)(2001)）。受託者は、大統領が指名する連邦官吏である連邦受託者、州知事が指名する州又は地方官吏、インディアン

第二に、沿岸の湿地帯における生物の生息地への影響で、これは 100 エーカー（約 40.5 ヘクタール）に達した。この算定にも受託者の一員である NOAA のガイドラインが利用された¹⁶⁵。生息地は淡水植物の生息地が 3.7 日分、岩場の生物の生息地が 2.3 日分、砂浜の生物の生息地が 0.8 日分、三角州の湿地が 2.0 日分、影響があったと算定された。

第三に、レクリエーション利用への影響は、釣りが 655 日・狩猟が 804 日と算定された。その影響額は、57,193 ドルから 122,060 ドルの範囲内であるという（27 頁）。

しかし以上三点以外の被害は証拠不十分として取り上げられなかった（Public Review Draft 18 頁）。

これらをうけての補償であるが、環境回復の部分については、すべての損害を受けた生物生息地が一年以内に Base Line に復すると期待されるために、自然の治癒力に託し、人為的な復元を行わないとした。

また魚介類や鳥類も同様としている（同 32 頁）。

従って、人為的な対応は、復元に要する間である暫定期間の埋め合わせの部分に対してのみ行われる。4 種類の生息地に関しては、沿岸の湿地帯を追加的に造成すること、釣りや狩猟に対する埋め合わせは、釣り場や狩猟地へのアクセスを改善することを提案する。前者は、本来 4 種類それぞれの生息地の種類にあわせて復元することがより望ましいと OPA の施行規則に規定されているが、技術的に妥当ではないからであるとする。

この事件では、受託者¹⁶⁶と原因者が、環境の損傷・回復に関して研究を二重におこなうことや訴訟を回避すること、情報を共有することを企図して、事故発生当初から非公式に会合し、現場の共同視察・回復案の調整を行ったことが報告されている（同 12 頁）。

また、被害の査定方法としてこの事件の Public Review Draft で提唱されていることで、

部族の統治団体が指名する部族及び所属員を代理する部族の官吏、外国政府を代理する受託者からなる(33 U.S.C.A. § 2706(b)(1)~(5)(2001))。そして受託者は、自然資源に対して損害賠償額の算定を行うことができ、受託職務の下にある自然資源の復旧、回復、置換、または同等物の取得についての計画を作成し、遂行するものとする（33 U.S.C.A. § 2706 (c)(1)(C),(2)(B),(3)(B),(4)(B)(2001)）。

¹⁶⁵ Public Draft 25 頁。なおガイドラインは、NOAA,2000.Habitat Equivalency Analysis : An Overview.Technical Paper.National Oceanic and Atmospheric Administration, Damage Assessment and Restoration Program.Revised from 1995 Version.NOAA のホームページ<http://www.darp.noaa.gov/pdf/heaoverv.pdf> 2003 年 2 月 20 日。

¹⁶⁶ Louisiana Oil Spill Coordinator's Office,the Louisiana Department of Natural Resources,the Louisiana Department of Environmental Quality と NOAA, DOI (米国連邦内務省),USWFS (U.S.Fish and Wildlife Service 内務省の内局。連邦魚類野生動物局) が共同で OPA 規定 (33 U.S.C.A. § 2706(b)(2001)) の受託者(Trustees)である (Public Review Draft 10 頁)。

特筆すべきことは以下の二点であると筆者は考える。

第一に、実際の回復における生物学的過程は複雑であることを認識した上で、油濁事故の生じた地点という特定の環境における魚に着目することは、生物資源全体の指標になることを指摘している（同 20 頁）ことである。

このことは、生態系全体の完全な復元を直接志向せず、何か特定の種の魚の回復を志向すれば、間接的ではあるが、生態系全体の復元を期するということを意味すると考えられる。この発想は、日本の場合への応用を考える上で重要である。日本の近海は好漁場であり、通常ほとんどの海域に漁業権が設定されて、漁業協同組合が水域の保全に注力しているからである。

第二に、レクリエーション用途の被害の算定は、釣りの場合、釣りに行くという旅行の回数と旅行の価値を把握することから推定することである。旅行の価値は、経済学でいう「消費者余剰」であるという。この消費者余剰を策定するにあたっては、特にアンケートやインタビュー等の実地調査を行わず、既存の文献資料から策定したことである（同 21 頁）。既存の環境及びその利用に関する基礎研究の充実度が、被害の策定に要する時間と費用を左右するということであると考えられる。OPA は策定に要した費用も補償の範囲とするため、逆にいえば基礎研究の日常的な推進は、船主の賠償支出負担を軽減することとなるのである。

（3）裁判上の和解のケース－ North Cape 号事件

North Cape 号事件とは、1996 年 1 月 19 日に、ロードアイランド南方のムーンストーンビーチで、油船である North Cape 号が座礁し、828,000 トンの暖房油を漏洩させた事件である。この事件における環境賠償に関しては、一旦、訴訟が開始されたが¹⁶⁷、2000 年 10 月 6 日に、裁判上の和解がなされた。NOAA のホームページで和解内容が公開されている¹⁶⁸。この和解内容に沿って、復旧計画の最終素案が公示され、公衆の意見が求められている。具体的な復旧計画は以下の通りである。

①海老 (lobster) の増殖と保護 … 5 年間かけて総計 124 万 8000 匹の海老を、原因者が購入して調達し、油濁地周辺に放流すること（当局の認定では、油濁による海老の死亡は 900 万匹）。

②貝類の復旧 … ホンピノスガイ (quahog：食用) と牡蠣の放流（牡蠣は、1 億 1800 万匹放流することとし、600 万ドルの費用を要するとの由）。

③土地の買収による水質の改良 … 海水の池に近接する土地に 38 件の新設住宅の計画があるために、これを阻止するべく土地を政府が購入し、池の生活廃水による富栄養化を防ぐこと。

¹⁶⁷ US District Court of R.I. CA 00332T 06th Jul.2000.

¹⁶⁸ <http://www.darp.noaa.gov/neregion/ncape.htm> 2002 年 2 月 28 日。

- ④鳴き千鳥の保護…天敵からの保護による鳴き千鳥の保護。
- ⑤アビ（水鳥）の生息地の保護…当局による土地の購入。
- ⑥海鳥の生息地の保護…当局による土地の購入。
- ⑦レクリエーションとしての「釣り」の促進 沿岸から流れる河川での魚道の改良、海浜へのアクセス改善（階段・遊歩道の設置）。

この内、海老の増殖と保護は、原因者による措置が規定されている（同意判決本文 5 頁” V Lobster Restoration Project” 及び Appendix B）が、それ以外は、原因者が金銭賠償に応じて、当局が実施する。賠償額は、780 万ドル及び 2000 年 6 月 1 日からの金利である（同意判決 8 頁 本文 VII”Payment by Settling Defendant”）。

この事件での受託者は、NOAA・内務省・ロードアイランド州環境管理局が重疊的に並立する¹⁶⁹が、自然資源に関する賠償金の各々への帰属は以下の通りである（同意判決本文 9 頁）。

NOAA 分…371 万 4940 ドル 20 セント、その内 20 万ドルについては、用途が海老の増殖事業の監視に特定される。

内務省分…35 万 8474 ドル 60 セント

州環境管理局分…25 万ドル

しかし、算定根拠については、同意判決の本文では、なんら語られていない。賠償金の使途については本文とは別途、Appendix C「ノースケープ号油濁被害復旧費用に関する基金の利用法（Use of Funds in North Cape Oil Spill Restoration Account）」が作成されている。これによれば、使途は以下の通りである。使途毎の算定根拠も明らかにはされていない。

1. 海老の回復事業の監視と立ち会い … NOAA が約 60 万ドル。
2. 貝類の回復…約 150 万ドル、ホンピノスガイ（quahog）を 1,200 万匹 移植する。
3. 汽水湖の土地の買収…160 万ドル。
4. ”あび”（水鳥）の回復…約 300 万ドル、巢の保護・公衆への当該事業の周知。
5. 海鳥の回復…約 40 万ドル、海浜を緩衝地帯として買収。
6. 鳴き千鳥の回復…約 14 万ドル、天敵への障壁を生息地に設置。

¹⁶⁹ 省庁間の権利義務の調整及び各省庁所管の法令が規定する自然資源の回復規定の内容のすりあわせには、省庁間の協定が締結され、これに基づいてなされた。同意判決には Appendix A として Trustee Memorandum of Agreement 「受託者間協定の覚え書」なる部分が含まれる。

この中には、自然資源の意味は OPA90 の規定（33 U.S.C.A. § 2701(20)(2001)）に従うこと（III B.）や、NOAA の自然資源の復旧の規定（15 C.F.R. Part 990(2001)）に準拠する（X II G.）とある通り、OPA の規定の自然資源の回復が企図されていることは明白である。

7. 魚道の整備（レクリエーション目的の釣りが、油濁除去期間中できなかつたことへの埋め合わせ）…約 16 万ドル。

8. 一般的な事業監視…40 万ドル。

ところで、海老に関しては、原因者が実際に復旧を行うが、その具体的な内容と手続きに関しては、この同意判決の Appendix B 「復旧作業書－ノースケープ号油濁事故に伴う海老の再生計画」（“Statement of Work - North Cape Lobster Restoration-”）に規定されている。

これによれば、原因者は、規定の大きさの雌の海老（124 万 8,000 匹）を、2000 年年初から最低 3 年最高 5 年の期間内に、放流しなければならないとされる。

この海老は、産地と種類が明確に規定されており（Section III Methods）、流通業者から、実施期間中、毎年最低 15 万匹、最高 50 万匹を購入して対応することが規定され、これを怠った場合、未達成の放流のノルマに対して 3 % の割増しのノルマが加算されることが規定されている（Section I Introduction）。

海老は感染症に弱いことが知られている。従って、感染症が流行している時に放流を行うと、個体数の回復に資することはない。この点で、NOAA が適宜、放流計画の延期を指示することができる旨の規定もある（Section II Lobster Disease Contingency）。

放流にあたっては、原因者は、流通業者から海老を購入するわけであるが、放流準備のための拠点を自費で設置する。放流目的で購入された海老が放流されるまでの期間、健康が保たれることは、原因者の責任と規定される。

この施設は NOAA の駐在官が運営する。駐在官は、規定の海老がきちんと購入され、放流されるか監視する任にある。

そして放流される海老には、それが識別できるように放流前に生育に問題ない箇所に小さな V 字型の切り込みを入れる。

放流は、原因者が船舶を調達して行うが、船舶の設備に関して、海老が運搬中に健康を損なうことがないように具備すべき設備が規定される。そして船舶には NOAA の二人の監視員が上乗しすることも規定される。

放流は、一度にまとめて放流することは許されず、一航海あたりの放流数、放流箇所、放流を行う時の船舶の速度についても規定がある。そして報告文書の作成についても原因者の義務とされる（Section III Methods）。

この Appendix B の規定が、賠償の履行に関して示唆することは以下の通りである。この規定は、履行手続きの細則とその履行の監視・履行確保のための工夫に限定されるということである。

原因者からみれば、放流の実施にあたって、船舶の調達・海老の仕入れ・活魚水槽の設置にあたり裁量の余地が残されており、工夫次第ではその費用を削減する余地が生じる。これを政府の公共事業とした場合、一般には費用を最小限にする誘引が働かないことがしばしば指摘されるため、金銭賠償で対応する場合、原因者からすれば、賠償額の膨張の危

惧を感じるようになる。従って、一旦、原因者が復旧義務を負ったとしても原因者が自己の裁量で復元費用を最小化する余地を残すのは、復旧を命ぜられることによって生じる不満感の一つを解消することになる。

第2款 米国の油濁に関する連邦法の発展

第1節 一般海法・コモンローにおける損害賠償法理と OPA90

前款で OPA90 の油濁損害に関する賠償責任規定について整理した。その結果 OPA90 の補償範囲は環境復旧の点で従来の海法より拡大し、CLC / FC 国際条約との比較では特異なものであることが明らかになった。以下この款では、この点を中心に米国の一般海法・コモンローにおける油濁事故に関する損害賠償法理¹⁷⁰を検討する。

また、この款では OPA90 出現以前の連邦環境法¹⁷¹における油濁に関する賠償責任範囲が拡張されてゆく足跡¹⁷²を確認する。OPA90 の立法は、先行する立法・判例の蓄積をふまえ

¹⁷⁰ 環境汚染に関するコモンローとしては、①nuisance(ニューサンス・生活妨害)②trespass(トレスパス・不法侵害)③ negligence(ネグリジェンス・過失)④ultra hazardous activity(極度に危険な行為)⑤riparian rights(河岸所有者の権利)が考えられる。

油濁事故による被害者の救済に関しては、negligence と public nuisance が利用された。Glenn Fjermedal, *Federal Oil Spill Fund Legislation A Future Standard*, 53 Alb.L. Rev.166 (1988). 制定法と negligence は、原告が被告の過失と因果関係を立証する必要があるが、public nuisance の場合、政府が油濁除去費用を被告から求償する場合、厳格責任が認められること、政府が、一般大衆に共通する権利を立証すればよいという利点がある。

油濁事故に関する判例は、主なものとして以下の通り。negligence として、①Burgess v. M/V Tamano, 370 F. Supp.247(D.C, Me 1973) .1972年7月 Tamano 号がメイン州で原油を流出させた事件で、流出防止・浄化作業に関する沿岸警備隊の過失が被害の近因であるとする漁業者・船主の訴えが認容された。) ②California v.S.S.Bournemuth, 318 F. Supp.839 (C.D.Cal.1970).Bournemuth 号がロングビーチ港で漏油した事故で、船主にネグリジェンスありと認定。

Ultra Hazardous Activity は、リーディングケースとして「ポトマック川油流出事件」Brennan Constr. Co. v. Cumberland, 29 App.D.C.554 (1907)がある。漏出した油が下流のボートハウスのボートに被害を生じさせた事件である。社会的に有用性の故に許されている行為や活動が、本来的に危険であり他人へ被害を与えた時は、その活動者は厳格責任を負うことを認めた。

¹⁷¹ 米国法を議論する上では州法を看過できないが、本稿では特に必要が無い限り、連邦法に限定して議論する。

¹⁷² 油濁関連の連邦法の発達については、Sidney & Temple, *Water Pollution Laws: Can They be Cleaned up?*, 57 Tul. L. Rev.1343-1367 (1983) 参照。

た確固たる事物自然の流れにそったものであること、並びに、米国環境法上の確固たる理論的背景を擁し、多年にわたる米国民の選択の産物であることを明らかにする。OPA90を一時の衆愚の産物¹⁷³とみなす海事関係者もあるが、それは事実において誤りであり、またCLC/FC条約が環境の回復については黙殺している以上、条約への米国の参加を願うことが、現実的でないことも明らかになる。

OPA90に先行して成立した船舶起因の油濁汚染の賠償に関する連邦の制定法は、以下の通りである。

一般規定として水質改善法（1970年）¹⁷⁴が存在した。特別規定として、以下に述べる3つの法が存在した。①「アラスカ横断パイプライン認可法（1973年）」¹⁷⁵、②「深水港法」（1974年）¹⁷⁶、③「外大陸棚法（1978年）」¹⁷⁷である。これら3法の責任及び補償規定はいずれも油濁に関する限りにおいてOPA90によって修正されたが¹⁷⁸、現在も存在する。以下で明らかにするように、これら3法は既に環境価値の喪失に対する賠償規定を設けていた。

連邦の環境法で、船主の環境破壊に対する損害賠償ならびに破壊された環境の回復を規

¹⁷³ OPA90成立が、エクソン・バルディズ号の事故の報道に逆上した大衆への迎合・衆愚の産と断ずる声がある。高橋清「エクソン・バルディズ号油濁事故と1990年米国油濁法」海運1991年6月号（1991）73頁。しかし、包括的な油濁法制定の動きは同事故以前からあった。1985年の第99議会にも法案（H.R.1232）が提出されている。櫻井玲二・前掲注68,73-86頁参照。

¹⁷⁴ 水質改善法（一般にはFWPCAと略称。）は、1972年連邦水質汚濁防止法（Federal Water Pollution Control Act 33 U.S.C.A § 1321 et.seq.(2001)）と1976年の改正法 Clean Water Act（33 U.S.C.A. § 1251-1376 (1982&Supp.V 1987)）の両法を取りまとめた呼称である。本法が、政府の油濁除去費用の賠償責任を当事者に問う点において、米国では画期的であった。富岡・前掲注8,399頁。

本法成立の直接の契機はトリーキャニオン号の事故（1967年）とカリフォルニア州サンタバーバラ沖の石油掘削施設からの石油流出事故（1969年）が契機である。重田・前掲注103,243頁。当初は、The Water Quality Improvement Act 1970「水質改善法」（Pub.L.No.91-224,84 Stat,91）として成立した。FWPCAは、特別法としてのOPA90による修正を受けたが、現在も海洋汚染に関する基本的事項を規定する一般法である。

¹⁷⁵ Trans-Alaska Pipeline Authorization Act.43 U.S.C.A. § § 1651-55 (Supp.III, 1973).

¹⁷⁶ Deep Water Ports Act of 1974（33 U.S.C.A. § § 1501-1524 (2001)）.

¹⁷⁷ Outer Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978 43 U.S.C.A § § 1801-1866 (1978).

¹⁷⁸ 33 U.S.C.A § 1321(p)(2001), 33 U.S.C.A. § 1517(2001), 26 U.S.C.A. § 9509 note (2001).

定するものとして、OPA90（及び上述の前身4法）以外にも「スーパーファンド法（1980年）」¹⁷⁹も存在している。この法は、法案段階では油濁をも包含する予定であった。成立した条文は油濁を包含していないが、環境価値の喪失への賠償を規定している。

第1項 コモンローにおける損害賠償

コモンローにおける不法行為法は、現代型環境法が成立する以前の古典的環境法であった。現在でも民事上の損害賠償面では依然として不法行為法が広義の環境法の一部をなしている¹⁸⁰。一般の環境法での救済は予防的機能が重視され、損害賠償は付随的意味しかない¹⁸¹。油濁事故についての環境は制定法での補償法制が整備されており、このことの例外となっている¹⁸²。船舶に起因する損害賠償に関する不法行為責任を直接に規定する成文法は存在しない¹⁸³。船舶所有者の責任自体は、連邦裁判所の判例法によって決定されることとなる。

本節では、コモンローと油濁による環境の価値の賠償を中心に議論を行う。

1. Robins Dock Rule の否定

¹⁷⁹42 U.S.C.A, § 9601 et.seq. (1995). 当初、Comprehensive Environmental Response Compensation, and Liability Act of 1980（1980年に成立した「包括的環境対処補償法」）は、汚染土壌を浄化する目的で5年の時限立法で策定されたが、1986年にSARA: Superfund Amendment and Reauthorization Act, 「スーパーファンド修正及び再授權法」として修正された。この二法をあわせて一般には「スーパーファンド法」と呼ぶ。

¹⁸⁰ 生田典久「米国における環境訴訟の特色（一）」ジュリスト534号（1973）37頁。

¹⁸¹ 生田が指摘するように制定法が存在してもコモンローがより強力な救済をなす場合がある（同上38頁）。例えばUrie v. Franconia Paper Corp., 218 A.2d 360 (1966)では、制定法が汚染者に10年間の水質汚染に関して浄化の猶予期間をおいていたとしても私的不法妨害の法理に基く汚染禁止の訴えを排除しなかった。

¹⁸² 加藤によれば、米国では汚染の規制そのものは政府の管掌するところであるが、公害による損害賠償は、元来、州の不法行為法に基づくもので、被害者個人の経済的利益の問題であり、政府の関与するものではないとして、両者を峻別する視点が一般的であるといわれる。加藤・前掲注137, 56-57頁。

¹⁸³ この領域を包含する成文法は、1851年の責任制限法がある。この法律で船主の損害賠償の責任額を事故後における当該船舶の価額と未収の運送賃に制限している。但し、この法律を援用できる対象に、連邦環境法に基づく損害賠償責任は含まれない。United States v. C.F.Industries, 542 F. Supp.952 (D.Minn.1982). 従って州法に基づく提訴や荷主が船主を提訴する場合に援用できることになる。Steuart Transportation Co. v. Allied Towing Corp.596 F.2d 609 (4th Cir. 1979).

従来の米国の海事法では、「Robins Dock Rule」という判例法理が確立されていた。この法理によれば所有物の物理的損害が無い限り、使用利益の喪失等の経済的損失は賠償されないとされていた¹⁸⁴。この原理は、当初、環境損害にも適用されていた¹⁸⁵。しかし1974年に漁業者に対して、漁業資源の汚染に起因する漁業収入の減収については、この原理の適用を否定するケース¹⁸⁶が出現した。近年では、一般的にこの法理が否定されて、コモンローの「近因」の理論でのみ賠償責任の範囲を定め、経済的損失も認定するようになった¹⁸⁷。更に、政府の油濁除去費用の回収をめぐる求償訴訟において、近因が欠けても損害賠償請求を認める上での要件を充足するのに致命的ではないとするものさえも現れている¹⁸⁸。

2. 水質汚濁とコモンロー

一般に、合衆国水域での油を流出させることは、海事不法行為となる¹⁸⁹。海洋汚染による私人の財産権への侵害は、コモンローで救済がなされてきた¹⁹⁰。コモンローでは、トレスパス・ニューサンス・ネグリジェンスの三種類が考えられるが、トレスパス訴訟での被害の救済は困難であるといわれる。原告の土地への油の流入を、土地の侵入の意味として説明することは困難であり、更に被告の過失の立証が必要となるからである¹⁹¹。過失の立

¹⁸⁴ Robins Dry Dock & Repair Co. v. Flint, 275 U.S. 303, 48 (1927). 船渠会社の過失で船舶が損傷し、船舶が稼働できなかったことに対して、定期傭船者が船渠会社に損害賠償を請求したが却下された事件。

¹⁸⁵ State of Louisiana v. M/V Testbank, 752 F.2d 1019 (5th Cir.1985).

¹⁸⁶ Union Oil Company v. Oppen, 501 F.2d 558 (9th Cir.1974).

¹⁸⁷ Slaven v. BP America, 786 F.Supp.853 (D.Cal.1992). この原理の否定の動きは、環境保護以外にも見られていた。海事法の分野でも1980年代に船舶の使用が妨げられたということとを理由とする損害賠償請求を容認する動きが見られていた。小林登「定期傭船契約論(三)」法学協会雑誌105巻8号(1988)45頁。例えば、Venore Transp. Co. v. The Struma, 583 F.2d 708(4th Cir.1978)の控訴審判決において、傭船契約では、船舶の修理期間中も傭船者は船主に傭船料を支払う旨の約定があったところ、定期傭船者が、衝突事故損害について相手船の船主に対して、船主に支払い済みの傭船料について船舶の使用喪失を理由として損害賠償請求したことが認容されている。

¹⁸⁸ Commonwealth v. Barnes & Tucker Co., 23 Pa. Comw. 496, 353 A.2d 471. (1976), aff'd, 472 Pa.115, 371 A 2d 461 appeal dismissed 434 U.S.807(1977).

¹⁸⁹ この問題については、谷口知平「水汚染による損害賠償の算定—アメリカの若干の判例を中心として—」『民法論第四巻 不法行為・宗教法の研究』（有斐閣, 1991年）所収42-68頁がある。

¹⁹⁰ Burgess v. M/V Tamano, 370 F.Supp.247 (D.Me.1973).

¹⁹¹ Esso Petroleum Co. v. Southport Corp. A.C.218 (1955). 船舶が沖合いの防波堤に乗り上

証が困難でないという意味で被害者救済の容易さがあるという点では、ネグリジェンスによる救済がある。判例は、直接の証拠がなくても事実推定則の原則を用いればよいとするからである¹⁹²。

ニューサンスによる救済は、公衆一般の被る被害と異なる種類の損害が生じたことを原告が立証した場合は、賠償請求が可能となる。

先の Tamano 号事件では、1972 年 7 月 22 日にメイン州ハゼイ湾で Tamano 号が、10 万ガロン (26 キロリットル) 漏洩させたことに対して、漁民と貝採集人が、損害賠償請求を行ったことについて、原告の利益は、公共一般の利益とは区別される特別の損害であるがゆえに、ニューサンスの法理に基づく救済を裁判所は認めた。ここでいう公共一般の利益とは、州の保有する人民一般の利益のために、州に対し信託におかれた公民の権利をいうとある¹⁹³。

水質汚濁において、賠償の範囲や金銭評価はどのようなものであるか考えるにあたって、参考となる判例は以下の通りである。

石油精製工場の廃液が河川に流入し、そのままの状態では河川が氾濫したために、沿岸の土地所有者の土地が汚染された事例¹⁹⁴において、原告は、自然の純潔状態における水を利用することができる沿岸者権 (riparian right) を有するが、この事例での土地の汚染はこの権利の侵害を意味するとされた。土地に対する永久的加害が存在しない場合には、原告が回復を請求できるのは、汚染期間中の賃貸価格または使用価値の低下及び立証され得るような特別の損害に対する賠償であるとした。ただし、修復費が、汚染された物に関する汚染前と汚染後の市場価格の差額より低額ですむのであれば、当該修復費が賠償額となる¹⁹⁵。

流水の汚染による損害が、永久的もしくは修復不能 (permanent or irreparable) の場合と、一時的、除去可能 (temporary or abatable) の場合とでは、賠償額の算定が異なる。

この区別の基準では、少額の経費で汚染を容易に除去できなければ、永久的な損害と考えられることになる。この場合の賠償額は、財産の市場価値の減価額による¹⁹⁶。

要約すれば、復元できるもので、復元費用が効用の低下を下回るのであれば、復元費用

げたため、離礁のために船舶を軽くすべく投棄した燃料油が干潟へ達した事件である。また、坂口洋一『アメリカと日本の公害法』(成文堂,1979) 27 頁,48 頁。

¹⁹² California v.S.S.Bournemuth, 318 F. Supp.839 (C.D.Cal.1970).

¹⁹³ Burgess v.M/V Tamano 370 F.Supp.247 (D.Me.1973) .

¹⁹⁴ Southland Company, Appt., v. Edward R. Aaron et al., 221 Miss.59, 72 So. 2d 161.

¹⁹⁵ Harrison Ville v.W.S.Dickey Clay Mfg, Co., 49 A.L.R. 2d.270.

¹⁹⁶ 爆発性物質の貯蔵による近隣居住者が被る脅威という生活妨害に関する損害賠償請求事件。Cumberland Torpedo Co.v.Gaines et al. (Court of Appeal of Kentucky, Nov.20, 1923,255 SW.1046).

が賠償額ということになる。復元できなければ効用の低下分が賠償額になるということである

ある財の使用価値の減少として、使用価値の減少を理由とする財の利用権者の不快感・苦痛といった人的損害を賠償額に別途含むかどうかは争いがある。これらを別個の請求とすることは二重の請求であるとして否定する判例がある一方で¹⁹⁷、肯定する立場もある。

後者は、碎石工場の作業による騒音・粉塵・煙害といった生活妨害になやまされた家屋所有者が請求した損害賠償の事例である。家屋の使用価値は、通常人に対する一般価格である一方で、不快・苦痛は特定の人物に対する別個の損害要素として、別々に請求することを認めた¹⁹⁸。しかし、不快さが、利用の価値を減ずる理由となり得る以上、これは二重の請求であると筆者は考える¹⁹⁹。

3. タンカーの油濁の判例（Zoe Colocotroni 号事件）

Zoe Colocotroni 号事件は、プエルトリコ州法の問題ではあるが、OPA90 成立以前に争われたタンカーの油濁事故を起因とするマングローブ樹・海洋生物の破壊に関する環境賠償を巡る事例である²⁰⁰。以下、順を追って検討を加える。

この事件は、プエルトリコ自治政府が、州法に基き²⁰¹タンカーからの原油流出によって破壊されたマングローブ湿地の損害算定を行って船主に求償したことについて、その是非・妥当性を巡って争われた。

この事件では、州政府が、環境賠償を求めることの正当性を認めている。裁判所は、失われたものとしてプエルトリコ政府が再生を企図するものは、市場には存在しないが、その価値は動植物だけではなく、それを再生し持続する能力の価値をも含まれるとした²⁰²。

市場では評価されない価値を動植物が有することがこの裁判で評価されたことについては、スーパーファンド法に関して、内務省の策定した破壊された自然の評価法に関する規則の是非を巡って争われた後述のオハイオ裁判でも、引用されている²⁰³。

¹⁹⁷ Kentucky West Virginia Gas Co.v.Lafferty et al., 174 F. 2d 848.(6th Cir.1949).

¹⁹⁸ Millet v. Minnesota Crushed Stone Co. (Supreme Court of Minnesota, April 30,1920) 179 N.W.641, 642.

¹⁹⁹ 谷口は、物質的損害と精神的損害を観念的には区別し得ても、実際上は分かつことが困難であるとして、包含して一個の訴えで救済を求めさせ、一括して損害賠償額を算定する方が妥当と考える。谷口・前掲注 191,54 頁。

²⁰⁰ Commonwealth of Puerto Rico v SS Zoe Colocotroni, 628 F.2d (1st Cir 1980) cert. denied 450 U.S.219 (1981).本稿では、以下「Zoe Colocotroni 号事件」と略称する。

²⁰¹ 12 P.R.L.A. § 1131 (29) .

²⁰² Commonwealth of Puerto Rico v SS Zoe Colocotroni, 628 F.2d.at 674.

²⁰³ State of Ohio v. Department of Interior, 880 F.2d.462.

裁判所は、補償額は、財貨についての油濁の発生前と油濁汚染後における市場価格の差額に制限されるのではなく、環境を油濁以前の状態に回復・再生するための合理的費用であるとしている。復旧の対象には生態系の価値分を含むとしている。

ただし、復旧計画に対しては、不釣り合いに多大な出費でないこと及び計画が実現可能であることを条件とするとして絞りをかける。

州政府の企図した復旧計画は二つあった。一つ目の案は、油濁により汚染された樹木を取り除いて、他所で栽培されていた樹木を植林して取り替えるという考え方であるが²⁰⁴、その考え方そのものは合理的であるとしたものの、その復旧案については費用が過大なることと、樹木以外の生態系にとって破壊的であるという理由で退けた。このことは控訴審でも維持されている。この取り替えるという復旧案に対して裁判所がこれを認容するかどうかの尺度は、そのための支出が、損害に対して不釣り合いに大きくなるようにするということである。

また、二つ目の計画案は、死滅した生物に対する賠償額の算定については、州政府は生物1匹あたり6セント²⁰⁵とした上で、死滅した個体数を推計してこれに乘じ、約550万ドルと算出したが、裁判所²⁰⁶は、これを内容の吟味以前に拒絶している。賠償の算定は、具体的・合理的な復旧の費用によるべきであって、この計算が、復旧計画と無関係であったからである。即ち、裁判所は、貨幣評価の尺度は示していない²⁰⁷。ただ、この環境価値の賠償に関しては、公共の利益に裨からばたもちの利益を与えるものではないことも付言しているのみである。

この判例から看取できる原則は以下の通りである。環境のように市場から入手できないものが破壊された場合、原状を回復しなければならないが、それに要する支出は合理的な範囲でなければならず、かつ原状回復の手法が他の環境を損なわないものでなければならず、無理に貨幣評価することは望ましくないし、またなんらかの利得が政府に生じることも認めないということである。

4. Amoco Cadiz 号事件

²⁰⁴ 事例を異にするが、珊瑚の移植の技術は、実験段階でしかない。移植に要する費用は豪州のグレートバリアリーフの事例では、1haあたり4125万円に達することが指摘されている。沖縄開発庁沖縄総合事務局開発建設部 監修『サンゴ礁と共生する港湾整備マニュアル案』（財団法人 港湾空間高度化センター 港湾・海域環境研究所,2000）92頁。

²⁰⁵ 原告側証人の経済学者が、実験用生物の納入業者のカタログから単価を算定した結果である。

²⁰⁶ 過失で焼失した森林火災の賠償を巡る古い判例 Feather River Lumber Co.v.U.S.,30 F.2d 642 (9th.Cir.1929)を踏まえている。

²⁰⁷ Wu Chao, supra note 94 at 346.

OPA90 以前の油濁に関する米国裁判所での判例として、フランス領海内の Brittany 沖で 1978 年 3 月 16 日に座礁したタンカー Amoco Cadiz 号油濁事件²⁰⁸が重要である。環境賠償の範囲に関する裁判所の判断が存在するからである。

この事故は、フランス領海内で生じたものであり、CLC 条約の指定する管轄裁判所は被害国のフランスになるべきところが、CLC 条約の適用による賠償額の制限を避けるためにあえて、船舶保有会社の親会社の所在する米国イリノイ連邦地裁に出訴された。裁判所は裁判管轄を認め、フランス民法を適用した²⁰⁹。従って、裁判所の判断は、米国の法理には基づかない。

裁判所は、非経済的な損失に対する賠償は認めなかった。また地域住民が被った生活の質の低下といったものへの賠償もすべて否定した。

裁判で争われた非経済的な損失や生活の質とは以下の通りである。

①快適な生活の喪失 (lost enjoyment)、②地域のイメージの低下、③生活の楽しみ (enjoyment of life) の喪失、④生態学的損失である。

①の快適な生活の喪失に関する求償は、住民の生活の質と行政サービスの質が下がったとして、油濁の生じた沿岸の自治体が請求したものである。しかし、生活の質の低下に対する求償については、住民が一時期正常な海岸と静穏な環境を奪われたこと自体は否定しないが、自治体は住民に代位して請求できないとした。行政サービスの質の低下に対する求償についても、防除活動に人員を転用されても、地域に不可欠の行政サービスは実施されたはずであるとして否定された。

②地域のイメージの低下に対する求償については、同じく自治体が請求した。しかし、汚染による観光客の減収については、個別にホテル・レストラン・キャンプ場の経営者が求償しているため重複するものであることと、損害は金額で査定できなければならないが、原告の請求が憶測であることを理由に否定された。

③生活の楽しみに関する喪失に対する求償は、地域の福祉団体が金銭賠償を求めた。しかし、この団体は家族の給付金や医療保険の法律問題についてメンバーである家族に代理できるが、海岸における家族の楽しみが奪われたことに対する慰謝料 (pain and suffering) の請求に対する訴訟代理権がないとして、請求が却下された。

④生態系の損害

²⁰⁸ In re Oil Spill by the Amoco Cadiz, 669 F.2d 909 (7th Cir.1983). この事件に関する油濁損害の査定については、櫻井玲二「アモコ・カジス号事件判決による油濁損害の査定について (上・下)」海事産業研究所所報 262 号 (1988) 37-49 頁, 263 号 (1988) 43-56 頁が詳しい。

²⁰⁹ 船舶保有会社もリベリア法人であったが、船主法人を支配していた親会社に対して、船主法人の法人格が否定されて、親会社が賠償責任を負わされた。この点は、国際法上の問題であるが、この点については第 3 部第 1 章で議論する。

この請求の原告は、地方自治体であるが、フランス政府が請求権を自治体に移転する手続をとったことを踏まえている。自治体の請求は、死滅した生物に対する侵害への賠償と、海鳥他 9 種類の生物の培養費用の請求であった。なお、生態系の損傷に伴う漁業者の漁獲の喪失への求償は別途認容されている。しかし、生態系の損害に対する求償は、何れの請求も否定された。

死滅した生物に関する損害は、損害評価方法（判決文では具体的に評価方法は明らかにされていない。）が、一連の推測の積み重ねであり、そのうち一つが変われば結果が大きく動く性質のものであるということと、生物の死滅について請求すべき根拠を持つ者は存在しないということを理由にして、国にも市町村にも請求権を認めなかった。

培養計画については、計画の実態が、油濁とは別の理由で悪化した生態系の改善であることと、自然の自浄作用による回復が認められるとして、培養計画の必要性を否定することにより請求が否認された。

これらを振り返ると、フランス民法の枠組みで、環境価値に対する賠償を否定する結果が導かれたが、フランス法の考え方に従った故に、このような賠償が否定されたというよりは、訴訟における弁論上あるいは手続上の問題で否定されている部分も少なくない。

筆者が思うに、①の地方自治体による快適な生活の喪失に対する求償は、通常の行政サービスが油濁対策のために滞れば、滞ったサービスの限りにおいて認められた可能性がある。

また、自治体が住民の体感した生活の質の求償について、代位請求できるかという問題については、米国の OPA90 や次節で触れる別の連邦環境法のように、自然環境を住民全体からの受託管理物であり、自治体は受託管理者であるとするいう構成に基づいていけば、代位請求が可能であったであろう。

②の地域のイメージの問題は、住民との重複請求でない部分に限定した請求であり、かつ請求にあたって金銭的に具体的な根拠をもって請求すれば認容された可能性がある。もっとも金銭評価をきちんとできるのかという問題は、なお残されている。

③の生活の楽しみの喪失に対する求償は、慰謝料としては認容しうる余地があったものの、代理権の有無という点で却下されている。適切な代理人もしくは本人が請求すれば認容される可能性があったはずである。

④生態系の被害について、第一に死滅した生物に対する求償は、自治体も政府も求償する権限がないということが請求否認の理由の一つである。しかしこれも①と同じように実定法で、自然環境に対する政府の位置付けを明確にすれば、適格性自体を否定することはできなかったであろう。

生態系の被害に対する求償の請求が否認されたもう一つ理由は重要である。賠償額を策定する金銭評価の手段が問題とされているからである。一連の推測を積み重ね、そのうち一つが変われば結果が大きく動く性質の評価法であれば、確かに賠償額の算定としては、適切ではないだろう。

また油濁を奇貨として既に劣化していた環境を回復しようとする計画は、油濁事故の賠償の対象としては適切でないということについて筆者は肯ける。また裁判所が自浄作用も考慮することも肯ける。もっとも、死滅した生物の金銭賠償と復旧費用の賠償を同時に請求することは、二重請求である。この事例では、裁判所は両方を否定しているが、認容するのであれば、どちらか一方であるべきである。

これらを考えると、破壊された生態系的価値については、その価値の帰属先によって、確かな金銭評価方法に基づいて求償できるのであれば認容された可能性があるといえる。

第2節 OPA90に先行する連邦油濁関連法

第1項 水質改善法

水質改善法は、可航水域での油と有害物質の排出を禁じ²¹⁰、更に油濁事故の際、連邦政府の支出した油濁除去費用・防除措置費用の補償責任を責任当事者に課している。この意味では、環境に関連する補償を、米国の連邦法としてはじめて立法化したという点で意義深いとされる²¹¹。しかし、私人の財産被害や環境価値に対する求償については規定を設けていない。

第2項 外大陸棚法

外大陸棚法は、海底油田の掘削施設や、その施設から積出される原油を搭載する船舶からの油濁を規制する法律であった。油濁によって生じた自然環境の被害に対しては、本法も船主に対し以下の責任を問うた²¹²。①自然資源に対する破壊もしくは損傷、②自然資源の利用の喪失、③個人の財産・自然資源が破壊損傷されたことによって生じた減収・税収の減少である。OPA90と同じく、経済的損失や環境損害をも盛り込んでいる²¹³。

しかし、この法が制定された時点では、環境保全が経済発展に優越するという思想は必ずしもみられていない。本法は、43 U.S.C.A § 1802 (2)(a)において、「人類・海洋・沿岸の環境の保護と、エネルギー資源の開発は秩序ある均衡を目的とし」という文言がある。この調和条項は、その後の連邦環境法ではみられなくなるものである。

第3項 スーパーファンド法

²¹⁰ 33 U.S.C.A. § 1321(2001).

²¹¹ Wu, *supra* note 94 at 347.

²¹² 33 U.S.C.A. § 1813(a) (2)(C) (2)(D) (2)(E)(2001).

²¹³ この法には「人間、海洋及び沿岸の環境に対する保護と、エネルギー資源の秩序ある開発に均衡をとるべき (to balance orderly energy resource development with protection of the human, marine, and coastal environments (43 U.S.C.A § 1802 (2)(a)))」という文言があり、環境が産業発展にすべて優先するというわけでもなかった。

スーパーファンド法は、石油類・天然ガス以外の有害物質を環境中に排出することを禁じている²¹⁴。

船舶または施設の所有者及び運航者²¹⁵に対して、環境への油以外の有害物質の排出について、厳格責任・連帯責任を課している。その損害賠償の対象に、破壊された自然環境も含むことをこの法も明文で規定した²¹⁶。

スーパーファンド法の責任主体の責任範囲は、42 U.S.C.A. § 9607(a)(2001) に規定され、列挙されている。これによれば、

- ①連邦政府または州政府等が除去措置または修復措置を実施するために支出した全費用
- ②National Contingency Plan に従ってその他の者が支出した必要な対策費
- ③天然資源に与えた損傷、破壊、損失に対する損害（損傷等の評価に要した合理的な費用を含む）
- ④健康アセスメントまたは健康への影響調査に要した費用

このスーパーファンド法の、自然資源に対する損害賠償規定が、OPA90の規定に反映されている。本法は破壊された自然資源の賠償額の査定について以下のように定めている。

「損害額査定の規則は、置き換えられた価値に限定されることなく生態系あるいは環境の回復の実現可能性の要素も含まれるように考慮されねばならない。」²¹⁷つまり、生態系の価値の喪失分を賠償しなければならないことを意味している。

当初の1986年8月の施行規則²¹⁸では、賠償価額を以下のように規定した。破壊された環境が回復可能である場合は、復元費用 (restoration or replacement cost)か、使用価値の減損分 (diminution of use value)のいずれか低い方を賠償価額と規定した（「低額ルール」とここでは呼ぶ。）のである。破壊された自然資源については、その復元費用よりも、使用価値の減損の方が価額としては低いことが常であろう²¹⁹。使用価値減損分が賠償額とされるのでは、復元費用を補填する財源としては過小である。

OPA90との関係で大切なのは、この内務省規則の中で、環境価値の査定に関して、CVM法も利用可能であると言及したことである。もっとも内務省は、市場価格を基に損害額をまず評価し、利用価値を確定できない場合、即ち、市場価格が存在しない場合に、存在価値やオプション価値を評価し、この時にのみCVM法は用いられるとしたのである²²⁰。

²¹⁴ 42 U.S.C.A. § 9601(14)(2001).

²¹⁵ 42 U.S.C.A. § 9607(a)(1)(2001).

²¹⁶ 42 U.S.C.A. § 9601(6)(2001).

²¹⁷ 42 U.S.C.A. § 9651(c)(2)(2001).

²¹⁸ 43 C.F.R. § 11.10 - 11.93 (1987) .

²¹⁹ Christopher B. Kende, *supra* note 105 at 134.

²²⁰ 43 C.F.R § 11.82(b)(2)(2001).

これに対して、上記の施行規則を無効とする判例が現れた²²¹。この判決では、議会のスーパーファンド法の立法意図は、すべての価値を賠償させることによって、環境の再生・置き換えのための費用を確保することにあるとした上で、①内務省の低額ルールは、たとえ復元費用を考慮したとしても、賠償額としては、大抵は復元費用を下回る使用価値の減損分が選択されてしまうから、復元費の資力の確保ができなくなるとして「低額ルール」を否定した。②市場価格を認定することが困難である場合や、その市場価格による賠償額の算定が所有者や公共に対して不当になる時は、賠償額を査定する上で市場価格に依拠することを否定した。③CVM法は、環境損害を過大に評価するバイアスの発生する可能性があったとしても、正しくサーベイデザインが構築され専門家によって適用されればバイアスは排除されるという内務省の判断は覆せないとして、CVM法の利用が認められるとしたのである²²²。

このオハイオ事件判決を受けて当該規則は改定された²²³。即ち、破壊された自然資源の賠償額の査定に当たっては、市場価格も考慮するが、喪失された自然資源の効用、つまり「存在価値 (existence value)」・「オプション価値 (option value)」も考慮することとされている。このような間接的な価値を評価する手法としては、CVM法しか考えられない。ただし、内務省は、改訂規則の中では、CVM法の利用について否定的見解を表明した²²⁴。

竹内は、内務省が公共事業に先立つ環境アセスメント等といった政策決定の場ではCVM法を活用する一方で、環境賠償訴訟ではCVM法の利用に消極的であることを指摘し、そういった現象の生じる理由として、裁判での論争に耐え得るCVMを使った評価研究には、費用がかかりすぎることにある²²⁵。

加藤・森島・大塚・柳の指摘によると天然資源に与えた損傷、破壊、損失に対する損害に対する賠償は、査定が困難なことから現在機能していないという²²⁶。

オハイオ裁判の判断では、議会におけるスーパーファンド法の立法意図が、すべての価値を賠償させることによって、環境の再生・置き換えのための費用を確保することにあるということであった。そうであるならば、非利用価値を含め、破壊された全ての自然環境の価値に対する賠償額が、再生・置き換え費用を上回るか、等価でなければ、当該回復費用は確保できない。しかし、この賠償額と再生・置き換えに実際に要した費用との差額の部分は、いってみればプエルトリコの Zoe Colocotroni 号事件でいうところの、公共に与え

²²¹ State of Ohio v. U.S. Dep't of The Interior 880 F.2d 432 (DC Cir.1989) オハイオ事件。

²²² State of Ohio v. U.S. Dep't of The Interior 880 F.2d at 476-478.

²²³ 43 C.F.R. part 11(2001).

²²⁴ 59 Federal Register 14281 (Mar.25.1994) .

²²⁵ 竹内・前掲注 146, 35-37 頁。

²²⁶ 加藤一郎・森島昭夫・大塚直・柳憲一郎 監修 安田火災海上保険(株)・(株)安田総合研究所 編『土壌汚染と企業の責任』(有斐閣,1996) 152 頁 脚注 2。

る「棚からぼた餅」の利益である。その差額は、公共の勘定に帰属して、いずれ将来、環境の回復に使われるとしても一種の不当利得の感は否めない。

原状回復の費用を確保するという目的で、金銭賠償で非利用価値をも賠償の範囲とするという論理であれば、仮に破壊された自然環境に対して、破壊者によって原状回復の役務提供が確保されるのであれば、それで原状回復を行わせるという目的は達成される。そうであれば非利用価値への侵害をあえて金銭賠償の対象とする必要性は薄いだらう。なぜならば、金銭賠償に固執すれば、非利用価値の金銭評価に労力を割かなければならないから原状回復を実施させるまでには、無駄な迂回路を辿る感があるからである。しかもその貨幣評価の手法には理論上の批判があるのである。加えて破壊された環境に対して金銭賠償を行うことで解決することが、公共への「棚からぼた餅」の利得を与える結果も招来するのであれば、そのような制度は、環境破壊者への制裁という考えを許すならば別論であるが、衡平な結果をもたらさない。環境破壊は芳しからざる行為であるが、だからといって賠償金を不当につりあげていいということにはならない。

それでは、スーパーファンド法において実際の復元、即ち浄化事業が行われる場合、どの程度をもって浄化、即ち復元が達成されたといえるのだろうか。

浄化事業は、要件としては、以下の二つがある。一つには、人の健康及び環境保護の確保と、二つには、浄化が他の連邦法及び州環境法が定める「法的に適用可能なまたは関連性がありかつ適切な要件 (Legally Applicable or Relevant and Appropriate Requirements : ARARs) 」 (42 U.S.C.A. § 9621(d)(2)(A)(i)(2001)) である²²⁷。前者は、その地域のリスクアセスメントを実施して、発癌性リスクを一定レベル以下にすること、そして後者は、とりわけ、飲用水安全法の定める最大許容汚染レベル目標の充足を求めている。以下に述べるような場合において、環境保護庁は、修復措置を選択する時に、ARARsを採用しないことができることを規定する。その基準は以下の通りである²²⁸。

①当該修復措置が ARARs を達成できない場合であっても、全体として ARARs を達成できるような大きな修復措置の一部になっている場合。

②ARARs に従うことが、人の健康と環境に対してより大きなリスクを与える場合。

③技術的に実行不可能な場合。

④ARARs に相当する他の基準を満たす場合。

⑤州の基準については、必ずしもその基準が常に適用されるものでない場合。

⑥スーパーファンド基金を使用する場合で、その基準を満たすことによって達成される当該汚染箇所における人の健康及び環境の保護と、浄化が必要な他の汚染箇所における利用可能な基金の額との間で均衡を失する時。

²²⁷ CERCLA には基準が規定されていなかった。同上 54 頁。

²²⁸ 42 U.S.C.A. § 9621(d)(4)(2001)。

判例でも実際、浄化は100%完全なものでもなくとも合理的なレベルで良いとされる²²⁹。何れにしても、文字どおりの復元ではなく、社会通念としての復元であるといえそうである。以上の6つの要件について、①における人の健康と環境に対するリスクの絞り、③の技術での絞りについては、先のプエルトリコのZoe Colocotroni号事件から看取された、合理的なる環境回復の条件に通じるものがある。

⑥の費用に対する効果を考量するという考え方は、何かでバランスを取ることが求められるという意味で、復元費用に上限を設けないというわけにはいかないという点でZoe Colocotroni号事件の教訓、即ち、不釣り合いに大きな費用となる復元は認めないとするものに通じるものがある。

第4項 アラスカ横断パイプライン認可法

アラスカ横断パイプライン認可法は、アラスカ横断パイプラインと合衆国の他の港湾との間を航行する船舶の船主・運航者に対して適用された。本法は、油濁事故に関しては、過失の有無に拘わらず、カナダ国民を含むすべての個人・公人・私人²³⁰が被る油濁損害（除去費用を含む）に対し補償を義務付けた。水質改善法が、連邦政府の油濁の除去費用のみを補償対象としていたことに対して、本法は、連邦油濁法としては初めて、私人の油濁損害をも補償の対象とした。

本法も油濁事故によって破壊された自然環境の回復の規定²³¹を盛り込んだ。即ち、法が賠償責任を問う油濁損害の中には、「魚類、野生生物または生物類もしくはアラスカ原住民の依存する自然資源もしくは土着の有機体その他経済上の目的で維持される生存資源」²³²が含まれている。

この法の下での判例においても、油濁の賠償範囲は従来より拡大した。第一に”Robins Dock Rule”を覆し、財産あるいは人体の侵害を伴わない純粋な経済的損失に対する求償を認めた²³³。第二に、漁民の減収については、物理的被害を立証しなくても求償可能とした²³⁴。つまりOPA90以前に私人の財産上の油濁被害についてもOPA90同様の相当広い賠償範囲

²²⁹ United States v. Ottati & Gross, Inc., 694 F.Supp. 977(D.N.H.1988) aff'd in part, vac'd in part, 900 F.2d 429(1st Cir.,1990).

²³⁰ 43 U.S.C.A. § 1653 (1)(c) (1)(7).

²³¹ 判例で1851年船主責任制限法を排除するなど (In re Glacier Bay, C.A. 9 (Alaska) 1991, 944 F.2d 577) 環境賠償以外でも賠償範囲を本法は拡大している。

²³² 43 U.S.C.A. § 1653(a)(1).判例でもパイプラインの運用権者は、天然資源・アラスカ先住民の生存基盤である生物資源に対する広範な損害賠償責任がある旨認められている。

Jordan v. Amerada Hess Co., 479 F.Supp.573 (D.Alaska 1979).

²³³ Slaven v. BP America, 786 F.Supp.853 (D.Cal.1992).

²³⁴ In re Glacier Bay, 944 F.2d 577(D.Cal.1991).

を規定していたのである。

1989年のエクソン・バルディーズ号の油濁事故は、直接には本法に抵触する事件である²³⁵。この事故によって生じた環境価値の喪失額を金銭評価するにあたってはCVM法が採用され、総額28億ドルと査定された。この結果は、アラスカ州政府とエクソン社との示談交渉で提示され、9億ドルをエクソン社が支払うことで和解が成立した。なおこのCVM法の実施に約300万ドルの経費を要したことも留意すべきである。

この時のCVM法は、「同様の事故の再発を防止するべく、タンカーに対するエスコートボートの先導を義務づけるが、この政策経費のための増税をどれだけ受忍するか？」というアンケートを行うものであったが、世帯あたり30ドルと算出され、これに全米の世帯数を乗じて得られた金額をもって環境の価値とした²³⁶。

第5項 深水港法

深水港法は、Deep Water Port²³⁷の運営会社と、同基地に寄港する船舶の船主・運航者に対して、油の排出と油濁を禁止し、油濁に関する除去費用と油濁被害の損害賠償の責任を問うた。

損害賠償の範囲について、「いかなる人間に対する、または個人財産、海洋環境、国のすべての沿岸の環境の自然資源に対するすべての損害で、所有の如何に拘わらず、影響を受けた土地、構造物、魚類、野生生物もしくは生物類もしくは自然資源の損害を含むものとする」²³⁸とあるように、明白に環境賠償の規定がなされていた。また²³⁹公衆に対する自然環境の受託者として、運輸長官へ、明文で規定して環境破壊に対する回復を求める権限を与えた。

第6項 小括

公共信託理論は、司法審査を通じて、行政が住民不在のまま産業発展の推進を行うことを差し止め、結果として環境保全を実現するという効果を有する。

公共信託理論を定式化したサックス自身は、環境保護と産業発展の選択は、あくまでも議会を通じた住民の審判に委ねる立場をとった²⁴⁰。裁判所は議会もしくは行政の行き過ぎをチェックする任務を有するが、環境保護か産業発展のいずれを選択するかといったような問題は、本来、裁判所ではなく議会が決定すべき性格のものであるからである。

²³⁵ In re Exxon Valdez, No.889-095 (D. Alaska 8th.Feb.1991).

²³⁶ 栗山・前掲注 145,32-47頁。

²³⁷ 具体的には LOOP : Louisiana Off-shore Oil Port を指す。

²³⁸ 33 U.S.C.A, § 1517(m)(2)(2001).

²³⁹ 33 U.S.C.A. § 1517(I)(3) (2001).Sindey, supra note 172 at 1348.

²⁴⁰ Sax, supra note 132 at 559.

米国の連邦環境法の発展を鑑みると着実に、自然環境を賠償の範囲に加え、油濁の除去から価値の損壊の賠償へと拡大し、経済発展と環境との調和意識も連邦環境法の条文の文言から消えている。

このことを勘案すれば、米国の主権者たる住民の選択は明らかである。産業より環境に重きを置くことは明白である。すなわち、OPA90は、連邦環境法の事物自然の成長の上で成立したと考えられ、この選択は確固たるものであるといえるのである。

自然環境の価値の破壊に対しては、米国法は、金銭賠償を求めてはいるものの、非利用価値を現実に賠償させるかどうかは、明文の規定はともかく、現実の運用を考えると、明らかではない部分がある。損壊された物理的、生物的環境に対する回復は、明文の規定で確実に企図され、実際に回復作業が実施されていることは明らかである。