

第4部 提言

第1章 結論 日本法への提言

第3部までの議論で、以下のことが明らかになった。

第2部の分析で、現在の CLC/FC 条約ひいてはその国内法である日本の油賠法の下では、タンカーが油濁事故を発生させても、環境破壊に関しては、海洋に流出した油の除去費用が原因者に求償されるにとどまり、環境価値を構成する他の要素、即ち財産権の対象とならない生態系の破壊や環境の効用といった要素が破壊されても救済はなされないということである。

CLC/FC 条約そのものは、1条6(a)の「汚染損害」の定義規定において、「船舶からの油の流出又は排出による汚染によって船舶の外部において生ずる損失又は損害」とし、「環境の悪化について行われる賠償」については、「環境の悪化による利益の喪失に関するものを除く」としたうえで、「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かかわるものに限る」とする。これに加えて、基金の加盟国は、理論的モデルに従って算出される損害の抽象的な算定数値に基づくものを補償の対象から全会一致で否定している。

従って、条約の条項の文言からは環境の回復に対する補償を完全に閉ざしたとはいえない。国際油濁補償基金の実務の指針となる「請求の手引き」の文言においても、採用した措置に係る費用が合理的であること、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、措置が適切であり、成功の相当の見込みがあるものとして実現したか、実現することが決まっている措置に対しては支払いの道を開いている。しかるに実務上は環境賠償が認められていないのである。このような基金の態度には CLC/FC 条約締約国からも一部に批判があることは既に述べた。

一方で、CLC/FC 条約に加わらないことを選んだ米国では独自の油濁法制を選び、環境価値の全ての要素を保護の範囲とし、その損壊があれば金銭評価して金銭賠償を求めるこ

しても、だからといって、当然に当該事業者に、即時の撤退を求めることは現実的ではない。段階的な退場について、公に議論を行う筋合いのものであろう。例えば、原油タンカーと海上輸送の観点からすれば、タンカーが出現した時代は古いが、その当時の船殻構造のタンカーを建造することは、現在では許されない。

即ち、油濁事故を防止する観点から、二重の船殻を備えなければならない。既存のタンカーの中には、未だ一層の船殻のタンカーも存在するが、これは、いずれ二重船殻化の改造を伴わねば、使用が不可とされるように規定される（MARPOL 73/78 条約における第 3F 規則〔条約発効後に竣工するタンカーへの規制〕及び第 13G 規則〔条約発効時、既存のタンカーへの規制〕、日本法では、海防法 9 条の 3 第 3 項を受けた海洋汚染防止設備等及び油濁防止緊急措置手引書に関する技術上の基準を定める省令〔昭和 58 年運輸省令 38 号〕 32 条）。

ととした。もっとも米国法が法定する金銭評価のための手法には問題がある。米国での油濁発生に際しては、実際には原因者である船主は破壊した環境に対して当局との交渉の中で事後的に復旧内容を協定し、原状回復的な対処を行っている。

一方で、環境価値については、法という手段をもって何らかの形で擁護を志向するものであることは、国内法、国際法でも明らかであることが第3部の第1章、第2章で論証された。

環境保全は、基本的には予防が原則ではあるけれども、実際に環境破壊を完全に予防することを想定することは現実的ではない。破壊された環境に対する救済の制度を用意すべきであると筆者は考えるが、その制度の整備は未だ途上の段階にある。そもそも環境の価値とは何か、重層的に利用可能である環境価値に対する利用のあるべきありかたの調整基準といった点で社会的同意が得られているとは言えない以上、この点を明確にしなければ救済の議論は難しい。

しかし、実定法で制度化されていないとしても、合意により保全すべき環境の価値、すなわち環境破壊が生じた時に何を救済の対象とするかについて、約定によって事前に画定することは可能である。

また、第3部第3章では、破壊された環境に対して救済ということを考えるのであれば、金銭賠償と原状回復が可能性として考えられるが、原状回復が望ましいことが示された。

本論文では、暫定的に船主に対して事前の協定の締結によって、油濁による環境破壊に対して原状回復を義務づけるという形で、環境価値を擁護させることを提案する。このような環境回復を約する協定の締結に関しては、船主をとりまく企業環境を鑑みれば、地域住民が環境に対して意識が高いのであれば、船主に対して、事実上の強制がはたらくと思料されるが、この協定は、法律上、任意の協定に過ぎないから、地方自治体が条例を制定し、船主に対して協定締結を促すことも必要であろう。

もっとも、環境を保全する上で、何をどのように具体的に保全すべきかという問題は、常日頃から地域の住民が主体的に考えておくべき問題である。

ただし、環境回復協定を締結することを提言するためには、現行の油濁発生に対する事前の防止体制と除去体制を改善し、極力、油濁発生の確率を小さくし、万一油濁が発生した場合でも被害を最小限におさえることを確実にする制度を整えることが必要である。

これらを踏まえて、最終的には、海防法の規定の改正をもって問題を解決することを提案する。本章では、以下、①事前の防止体制と除去体制、②協定締結による原状回復とその問題について議論し、③海防法の改正についての提案を説明する。

第1款 各当事者の最高最善の事前の対策

はじめに

油濁事故は、完全に予防することは不可能である。なぜならば、ヒューマンエラーという要素が介在し得るからである。法も、油濁に関して完全な予防は不可能という立場をと

っている。災害対策基本法は油濁も対象の一つとする。この法に基づき、国の策定する防災基本計画でも、「これまで、災害発生原因の制御、予知、予測と耐災環境の整備に、科学技術の活用と資源の投入を図ってきたが、災害の根絶には限界がある。」と記している⁶⁴⁵。

だからといって船主は、ヒューマンエラーによる油濁の発生を予防することから回避することは許されない。船主は最高・最善の対策をしなければならない。船主に対し経済的利害から、最高・最善の油濁事故予防対策を行わせる制度も法は用意している。

油濁事故がひとたび生じた場合、油濁被害の拡大、即ち復旧の対象が拡大することを少しでも回避することが船主及び油濁の生じた地域のすべての主体にとって望まれることは論をまたない。

事実としての油濁被害の拡大を最小化するためには、以下のことが必要であることが経験上よく知られている。第一には、船主及び油濁被害が予想される沿岸域の関係主体が油濁への事前の対処準備を十分に行うこと、そして第二に、初期対応として油濁を洋上にて全量回収することを心がけ陸上への漂着を阻止することである。

また後述の通り、油濁処理の遂行は船主が専権的に処理をするのではなく、沿岸自治体⁶⁴⁶を始めとする船主以外の主体が船主と並行的に遂行する。

大規模な事故汚染は、第一汚染に対する処理ミスによって誘発される第二次的な汚染であるから、このミスを防止することが重要である⁶⁴⁷。従って、船主以外の主体に対しても最高最善の事前の対策が求められる。

ここで船主が最高最善の漏油予防対策を行うという前提にたっただとしても、油濁処理において被害を最小限にて食いどめるためには、以下の問題が存在する。

一つには、事故の初期段階での洋上での油濁の全量回収を徹底する制度の確立であり、二つには、船主以外の油濁除去の主体と船主との関係の調整である。そして、これらを含む油濁防除の事前の計画の問題点である。以下、この三点について検討を加える。

⁶⁴⁵ 第一編 総則 第一章 「本計画の目的と構成」。

⁶⁴⁶ 災害対策基本法（昭和36年法律223号）62条1項によって、市町村内で発生した災害について、当該市町村は、自ら必要な応急措置を実施することが義務付けられている。

石川県では平成9年1月2日のナホトカ号沈没に基づく重油流出事故を教訓とするべく「ロシアタンカー流出油防除対策委員会」（委員長：森脇昭夫）を設置し、知事宛の報告書を取り纏めた。「今後の油流出事故対策のあり方について（第一次報告）」平成9年6月12日 <http://www.pref.ishikawa.jp/bosai/houkoku.htm> 2001年9月11日。以後、本稿では「石川県第一次報告」と略称する。

⁶⁴⁷ 林久茂「海洋法条約における汚染防止」『新海洋法制と国内法の対応 第一号』（財団法人日本海洋協会、1986）17頁。

第1節 油濁の拡大回避のための日本における事前の対策

油濁の被害を最小限に食いとどめるためには、事前の準備が必要である。いつ油濁が発生したとしても、油濁処理のために必要な人員・物資を細大漏らさず動員できるように、常に準備をしているということである。その人員は、専門の訓練を受けた人間であることが望まれる。

また、油濁の処理の実働部隊が、油濁の発生を速やかに了知し、行動を開始する体制が整わなければならない。

日本においては、その大枠は後述する OPRC 条約に応じた国家計画として定められている。油濁の防除を担当する政府機関は海上保安庁であるが、この OPRC 条約に応じた国家計画に基づいて、海上保安庁長官によって排出油防除計画が作成され、具体化される。更に、船主レベルでは、原油を搭載するタンカーの船主は⁶⁴⁸油濁防止緊急手引書を作成することを求められ、船主の油濁除去に対する措置が規定されている。

第1項 日本の OPRC 条約国家計画

日本の油濁に関する国家計画は、「1990年の油による汚染にかかわる準備、対応及び協力に関する国際条約（OPRC 条約）」6条⁶⁴⁹に基づき、平成9年12月19日に「油汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画」が閣議決定によって定められた。

OPRC 条約は、締約国に、第一には、自国籍船に対して油濁事故発生時に確実な通報を行わせること、緊急計画を策定させることを義務づける。第二には、国家緊急計画の策定（関係機関の役割分担・人員の訓練・資機材の配置・通信手段の確保）を義務づけている。

防災計画には、法規範としての性格や機能はない。それゆえ罰則などにより計画の内容を担保することはできない⁶⁵⁰。しかし、だからといって、関係する各主体の行動が規律されないわけではない。それゆえ、以下「油汚染事件への準備及び対応のための国家的な緊急時計画」（以下本稿では「OPRC 条約国家緊急時計画」と略称する。）について検討す

⁶⁴⁸ なお、日本の港に初めて入港するタンカーは、その港を管轄する海上保安本部に、「安全対策確約書」と称する油濁発生時の連絡先・油濁発生時の対処方法について記載した文書を提出することが、行政指導によって求められている。したがって、仮に CIF 契約の下で、輸出者側で手配された外国籍タンカーが日本に入港した場合でも、油濁発生時の連絡先が未詳であることはないし、油濁発生時の対処方法が事前に未定であるといった事態は考えられない。

この確約書の内容は、MARPOL 条約に基づく油濁防止緊急措置手引書及び SOLAS 条約で規定する安全管理システムと重複するため、日本船主協会は規制の廃止を国土交通省に求めている（日本船主協会『船協海運年報 1998』（日本船主協会,1998）15頁。

⁶⁴⁹ OPRC 条約と略称することが多い。本稿でも以後そのように呼ぶ。平成7年条約20号。

⁶⁵⁰ 岡崎勝彦「原子力防災計画の法的性格」島大法学 26 巻 1 号（1982）53頁。

る。

1. 保全されるべき対象

この OPRC 条約国家緊急時計画の目的は、海洋環境の保全・国民の生命、身体及び財産の保護のために我が国が油汚染事件に迅速かつ効果的に対応することにあるとする（1章1節）。

環境保全に関する計画目的について、第2節において更に踏み込んで説明している。それは、①油汚染事件による環境への影響を迅速に把握・評価すること。②事件への的確な対応措置を講じること。③被害の発生を最小限にするための参考事項としての各海域ごとの自然的・経済的諸情報の収集することである。この収集すべき情報については、適宜最新のものにするとも明文で求められている。この海域の情報とは、更に、「水質・底質・漁場・養殖場・工業用水などの取水口・海水浴場・さんご礁・藻場・干潟・鳥類の渡来地・繁殖地・史跡に関する情報」と列挙されている。現実には後述の通り、情報収集は殆ど進展していない。

この列挙されたものの内、漁場・養殖場・藻場・海水浴場は、漁業者・観光関係者の直接的な経済的利益である。既に、CLC/FC 条約においてその喪失は補償の対象である。また、工業用水の取水口は、油濁の発生を原因とする用水の取水の途絶に関する懸念であり、これにより工業関係者に関して、途絶中に工業用水取得のために追加的費用が生じるなり、工場の不稼働が生ずれば、CLC/FC 条約の補償実務では、救済の対象となる。

ただし、さんご礁・干潟・鳥類の渡来地・繁殖地は、まさしく環境の価値の対象そのものである。このことについては、CLC/FC 条約において補償はされていない。

油濁の被害の対象として、このように具体的な事項が、閣議決定とはいえ、国家計画に列挙されていることは重要である。被害の対象となり得るという認識は、被害が生じた場合、必ず復元を要するとか、救済の対象とするということに直結するとは限らないが、文言上、被害から回避させるべき対象にはなっている。即ち、保護されるべき対象であることが確認されたのである。

閣議決定は全会一致が原則でなされる。従って、産業振興を使命とする省庁を管掌する国務大臣といえども、環境を保護すべき対象として認識したことを意味する。

ところで、具体的に環境の何を保護し、復旧するかという議論をする以前に、沿岸域に存在する油濁に対して脆弱な箇所を把握することが必要であることは当然である。そのような脆弱な箇所を示した地図をセンシティブティマップと呼ぶ。日本では、この作図は遅れている。平成7年に、社団法人海難防止協会が、「『沿岸域環境保全リスク情報マップの促進』調査研究報告書」を刊行し、東京湾に関し当該地図を作成している。

これは、米国の事例を参考にして作成したものである⁶⁵¹。同報告書でのマップにおいて

⁶⁵¹ 社団法人海難防止協会『『沿岸域環境保全リスク情報マップの促進』調査研究報告書』（社団法人海難防止協会、1995）10頁。その後、北海道立地質研究所が、サハリン（旧樺太）

油濁に対して脆弱として指摘された事項は、以下の通りである。

生態学的に価値のある自然環境⁶⁵²としては、干潟・湿地・浅瀬・藻場・さんご礁・ハママツナ・野鳥・魚類・軟体動物・甲殻類・ウミガメ。社会・経済の指標として、漁業権漁業・種苗・取水口・海釣り施設・潮干狩り場・臨海公園（レクリエーション）・マリナー・水族館（湾内の海水を利用している）・港湾・貯木場を挙げている。

もっとも、この対象の絞り込みがどのように決定されたかは、同報告書からは確かではない。また絞り込みを行う主体が、地域社会の住民とどのような関係にあるのかも明らかではないが、代理でも代表でもないことは明らかである。原案作成後、油防除関係者を招聘したワークショップが開催されたことが記されるのみである。従って、この報告書の作成そのものは、社会的合意とはならない⁶⁵³。

海上保安庁では、かねてから沿岸海域環境保全情報についてデータベース化することを企図してきた。漂流予測専門官をおいて、現在のところは油の漂流・拡散状況の予測を行えるように整備が進んだ程度である。このデータベースの運用状態について、関係自治体の8割が存在を知らないとして、周知が不十分であることが総務省によって指摘され、海上保安庁に対し、改善勧告がなされている⁶⁵⁴。

この他に、海上保安庁が2001年12月13日に、2006年度を目処に、10段階からなる環境脆弱性指標を設定し全国の海岸を調査し、地図上に表記することと決定した旨の報道がある。海上保安庁水路部は、優先順位に関する客観的基準がこれまで存在しない旨、述べている⁶⁵⁵。環境の復旧について社会的合意を得るということは、上述のように列挙され

の油田開発に従い、タンカーがオホーツク海を航行する可能性が高くなったことを受けて北海道沿岸においてセンシティブティマップを作成に取りかかっていることが報告されている。濱田誠一「環境脆弱性指標地図（ESIマップ）をどのように作るか」村上隆編著『サハリン大陸棚石油・ガス開発と環境保全』（北海道大学図書刊行会,2003年）所収205-232頁。これによると、NOAAのマニュアルに基づいて作成されたという。

⁶⁵² マングローブ・哺乳動物も対象としたが、東京湾には存在が確認できなかったとする（同上17,18頁）。

⁶⁵³ 平成10年8月15日に犬吠埼沖においてケミカルタンカー第5山菱丸が他船に衝突されて燃料油を46.8トン流出させた事件では、16日に動植物の被害調査を千葉県が行って、被害が殆どないことを確認している。自然環境の生態系の価値に対する意識としての重要性が次第に認識されつつあることが看取される。海上災害防止センター・前掲注125,151頁。

⁶⁵⁴ 海上保安庁編『平成12年版 海上保安白書』（大蔵省印刷局,2000）126-127頁。総務省「海上災害対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告 - 油等流出災害を中心として - （平成15年4月）」http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030418_2.html。

2003年4月25日。

⁶⁵⁵ 日本経済新聞2001年12月14日。

た各項目について、漏油が生じて損壊が生じた場合、具体的にどのように対応するか明確化することである。その中には、時間的予算的制約があれば、その場合、優劣の順序も考えなければならないことになる。

なお、米国では、沿岸域環境保全リスク情報マップが実用化されている。サウスカロライナ州都コロンビアの民間コンサルタント会社 RPI 社に対して、米国連邦海洋大気庁は、作成・販売を委託している⁶⁵⁶。米国全沿岸地域（五大湖・ハワイ諸島・アラスカ州・グアム島・米領バージン諸島を含む）を対象として作成され、市販されている。

RPI 社作成のリスク情報マップは、デラウェア海域の民間油濁防除会社 DBRC 社が利用しており、同社の地図を電子化する、そして油濁の生態学的影響について客観的に評価を与える流出影響モデルを組み込んだシュミレーション機能を有することを企図して、ASA 社がシステム開発を行っている。

2. 事故発生への事前の準備体制

準備体制としては、油を回収する要員の出動態勢の整備と訓練が重要である。そして要員の研修も必要である⁶⁵⁷。

OPRC 条約国家緊急時計画では、海上保安庁に対して「排出油防除計画」の作成を求め、特殊な災害に対応する特殊救難隊・機動防除隊の育成強化を目標とする。具体的には船艇・航空機による 24 時間の出動態勢の確保である（2 章「対応体制の整備」2 節）。

訓練に関しては、様々な条件を設定して行うことを目標とする。その条件とは、油濁の形態・油濁の規模・気象・海象・油の性状であることを具体的に明示する。手法としては、シュミレーションによる訓練も奨励している。訓練の内容には、関係機関の相互・有機的な連携を挙げている。そして訓練を通じて人材の育成も企図する。計画は、海上災害防止センターの訓練事業を活用して関係行政機関・地方自治体職員の育成を示唆する（2 章 5 節）⁶⁵⁸。

⁶⁵⁶ 社団法人日本海難防止協会・前掲注 647,33 頁 40 頁。

⁶⁵⁷ 海上災害防止センター監修・前掲注 125,63 頁。

⁶⁵⁸ 海防法はセンターの業務として、海上防災の措置に関する訓練（42 条の 36 四号、いわゆる四号業務）、海上防災のための機械器具・資材・技術の調査研究（42 条の 36 五号、いわゆる五号業務）も規定されている。四号業務に基づく訓練は、誰もが参加できる。

<http://www.mdpc.or.jp/kunren1m.html> 2001 年 3 月 16 日。例えば、ボランティアを志願する者へ、防除訓練の参加を勧誘することは有益であろう。

なお、日本における油濁除去にあたっては、漁業者の協力が欠かせないが、除去訓練に漁業者が参加していない場合があることについて、総務省は、海上保安庁へ是正を勧告している。総務省・前掲注 654 におけるウェブサイトに掲載されている勧告 1. 「海上災害の予防対策」pdf ファイルの 41 頁参照。

ノルウェーにおける油濁の訓練の主体は官民二つある。これは、後述の通り、ノルウェーの油濁の処理が、石油開発企業が設立した自営油濁処理会社である NOFO 社によってなされる場合と、政府が主導する場合とである。政府は、国営石油汚染防止研修センターで、指導者及び防除対応要員の訓練を行う。この時、実際に発生した時の訓練の為に設置されたシュミレーターを利用するにとどまらず、実際の油を現場の海に流して訓練を行う。NOFO 社でも、毎年一回、実際に油を海に流して、回収訓練をノルウェーの海上保安当局と合同で行っている。日本では、実際に油を流す訓練は行われていない。さらに、実際の油濁の処理にあたって重要な担い手となるはずの漁業者が参加していないという問題点も指摘されている。

日本より訓練が厳しいのはノルウェーばかりではなく、例えば、米国における訓練は、抜打ち訓練であることが法で規定されている⁶⁵⁹。

3. 事故発生時の初動での体制

OPRC 条約国家緊急時計画での対応体制については、以下の通りである。

油汚染事件に対する基本事項（3 章）は、基本的な考え方（1 節）として、海洋環境の保全の観点と国民の生命・身体及び財産の保護の観点の両面に配慮するとして、被害が最小限になるような措置を講じることが挙げられている。

対応体制としては（2 節）、「必要な場合には、自衛隊法の災害派遣の規定に基づき直ちに要請するものとする」とあり、海上保安庁長官の指揮下、自衛隊を動員するのである。

国は、油汚染事件が発生した場合において、収集された情報により、事件の規模、被害の広域性等から特に必要があるときは、内閣総理大臣に報告の上、海上保安庁長官を本部長とする警戒本部を設置するとある（原則、海上保安本部内の事務局の設置）。

環境への対応は実際の油濁発生時に前もって、以下のような体制がとられることが要請されている。2 章 2 節「対応体制の整備」には、環境省及び水産庁に対して、「油汚染事故発生時に、環境影響調査・野生動物の保護・漁場などの保全の対応措置」を迅速かつ的確に行うことが求められ、事前の機材の整備（同 4 節）についても、水産庁には、「漁場の汚染防止・軽減」を目的とした、環境省には「野生生物の保護を行うにあたって必要な」機材の整備が求められている。そして、実際の油濁発生時の基本体制には、野生生物の救護の実施、油が付着した野生生物の洗浄、油付着に伴う疾病の予防・回復までの飼育とある（3 章 8 節）。

第 2 項 海上保安庁長官及び海上災害防止センターの作成する排出油防除計画

実際の油の回収に関しては、船主と海上保安庁と地方自治体が実際の担い手になる。油濁の防除に関しては、海防法 42 条の 36 第 1 項の規定で、海上災害防止センターが海上保

⁶⁵⁹ 33 U.S.C.A. § 1231(j)(7)(2001).

安庁長官にかわって行うのであるから、同センターの排出油防除計画がより重要となる。自治体と船主の問題は後述する。

海上保安庁長官は、海防法 43 条の 2 に基づいて「排出油防除計画」を策定する。内容は、同 2 項により、汚染の想定（1 号）、防除に必要な油回収船、その他の船舶、機器資材の整備目標（2 号）、関係行政機関、関係地方公共団体、船主団体その他の関連者との連絡及び意見交換（3 号）、排出油の防除と危険防止（4 号）⁶⁶⁰を定める。

施行規則 37 条の 6 は、日本の海域を 16 海域に分割し地域の実情にあわせることを求めている。この計画の作成時に海上保安庁長官は、関係行政機関の長や関係地方公共団体の長の意見を聴取することが求められている（同条 3 項）。ただし、海上保安庁による意見聴取は、消防庁、水産庁、環境省、管区警察局、総合通信局、漁業調整事務所、都道府県及び同警察本部までしか行われていない。そして市町村に対して意見聴取がなされないだけでなく排出油防除計画を通知していないことが、総務省から指摘されている⁶⁶¹。

海上災害防止センターの排出油除去における基本的な考え方は以下の通りである⁶⁶²。

流出した油は、オイルフェンスを積極的に活用して 48 時間以内に機械的な方法で 80%を回収、残り 20%は油処理剤・油吸着資材により処理するとしている（「排出油防除計画」）。

もともと、海域によってセンターのスタンスは異なる。湾内や養殖魚上に代表される閉鎖海域においては、深刻にこれをうけとめるが、外洋で発生した油濁で、かつ沿岸漂着のおそれが全くないときは、被害は少なく監視しつつ自然浄化を待つこともあるという。

つまり、文言では目標とされてはいないが、外洋での油濁の段階で速やかに対処し、深刻に被害が生じると考える地域、例えば、沿岸や養殖場への油の漂着は回避したいということが目標であるとして取れるだろう。また、上位計画である OPRC 条約国家緊急時計画で言及されている内容である「水質・底質・漁場・養殖場・工業用水などの取水口・海水浴場・さんご礁・藻場・干潟・鳥類の渡来地・繁殖地・史跡」も深刻な被害が生じ得る地域であると考えて差し支えないだろう。

しかし、これは、そのような場所への油の漂着を回避させたいという願望を表しているに過ぎない。実際に油が漂着した場合、どう対処するかということについては明確にされていない。上位計画である OPRC 条約国家緊急時計画では、漁場と野生生物への対処以外は明確な規定はない。植生・生態系・景観といった要素についてはなんら復旧計画が、存

⁶⁶⁰ 具体的には引火性・有毒性の原油ガス注意と、作業員の安全にとどまる。

⁶⁶¹ 総務省・前掲注 654 におけるウェブサイトに掲載されている勧告 1。「海上災害の予防対策」pdf ファイルの 17 頁。

⁶⁶² 財団法人海上保安協会『海上防災研修資料』（海上災害防止センター,1999）。これは、日本財団の補助事業で作成され、日本財団のホームページにて公開されている。

<http://lib1.nippon-foundation.or.jp/1999/0808/contents/015.htm> 2001 年 9 月 3 日、以下、海上災害防止センター「海上防災研修資料」と略称する。

在しないことになる。

油濁の処理にあたっては機械的回収を主軸とすることと、回収期間の目標については、日本の計画は他国と遜色はない。しかし計画の目標はともかくとして、現実には、流出油が同センターの目標通りに必ずしも回収がなされていないということは否定できない。それは、油濁の発生時への準備・初動の段階での処理に問題があるからとしか考えられない⁶⁶³。

例えば、昭和 55 年 8 月 21 日に、豊成丸が他船に衝突されて宮城県気仙沼市沖で重油 290 トンを流出させた時、漏洩した油の回収は 6 日に及んでいる

ノルウェーにおいては、流出油防除の方針⁶⁶⁴としては、機械装置による方法を最優先とし油処理剤の利用は、補助的手段とされている。緊急防除対応の目的は、海上と沿岸における生態系と経済に対する損害を可能な限り軽減させることにあり、重点的な防除は次のものに向けられる。①魚類・海鳥類・養魚場、②環境的に脆弱な沿岸地域、③経済的に重要な地域である。オランダにおいては、流出油の防除の方針は、海上においては第一義的に機械的回収を基本としている。油処理剤の使用は、環境への影響評価が確立していないとして禁止される。その他、機械的分散や漂着した油の陸岸での回収を柱としている⁶⁶⁵。防除の目標は、迅速な行動を基本にしており、3 日間で、最大 30,000 トンの油を回収することが目的であるとする⁶⁶⁶。

第 3 項 災害対策基本法における船舶の油の大量流出に対する計画

1. はじめに

災害対策基本法（昭和 36 年法律 223 号）の規定する防災計画の中には、船舶からの油の大量流出を想定したものがある。

災害対策基本法規定の防災計画は、①中央防災会議（12 条：内閣総理大臣が策定）、②防災業務計画（36 条：指定行政機関の長が策定、毎年修正見直し）、③都道府県地域防災計画（14 条）、④市町村地域防災計画（市町村防災会議、16 条）の 4 段階からなり、防災基本計画と防災業務計画は、海汚法 43 条の 2 第 1 項に規定する排出油の防除に関する計画に抵触・矛盾してはならないとする。抵触という意味は、以下の通りである。中央防災会議が、各種の計画における技術的整合性、一体性を調整するものである。どちらかが優先するとか、先占するといったような上下関係ではない⁶⁶⁷。

⁶⁶³ 海上災害防災センター 監修 海上防災事業者協会・前掲注 125,38 頁。

⁶⁶⁴ 財団法人海上保安協会・前掲注 662,76 頁。

<http://lib1.nippon-foundation.or.jp/1996/0764/contents/014.html> 2001 年 8 月 21 日。

⁶⁶⁵ 同上 53 頁。

⁶⁶⁶ 同上 54 頁。

⁶⁶⁷ 岡崎・前掲注 650,53 頁。

OPRC 条約国家緊急計画は、他の国家計画（①災害対策基本法に基づく防災基本計画・防災業務計画・地域防災計画、②環境基本法に基づく環境基本計画、③海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律に基づく排出油防除計画、④石油コンビナート等災害防止法に基づく石油コンビナート等防災計画）と調和を保ち、他の国家計画とあいまって油汚染事件に迅速かつ的確に対応出来るように策定したとある⁶⁶⁸。

防災基本計画は、平成 13 年 1 月に中央省庁の再編に伴う修正が、現在のところ最新の修正である。その構成は、災害の種類に応じて講じるべき対策が容易に参照できるような構成をとる。従って、本稿では、1 編「総則」、6 編「海上災害対策」、11 編「危険物等災害対策編」14 編「その他の災害に共通する対策編」（前書きに「第 2 編から 13 編の個別災害に対する対策についても、必要に応じ、本編の記述によること」とある。）、15 編「防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項」を重点的に考察する。

2. 防災基本計画 第 6 編「海上災害対策編」

防災基本計画 第 6 編「海上災害対策編」には、前書きに対象とする災害が具体的に列挙されている⁶⁶⁹。その一つに「船舶からの危険物等の大量流出等による著しい海洋汚染、火災、爆発等の発生」を挙げている。計画の章立は、災害現象の時系列にそってなされる。1 章の「災害予防」、2 章「災害応急対策」、3 章「災害復旧」である。

1 章の災害予防に関しては、4 節「迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧への備え」に加えて、5 項「危険物等の大量流出時における防除活動関係」を特に規定する。

この 1 章 4 節 5 項では、6 項目の規定を置く。

予防の主体として、①国及び地方公共団体、②海上保安庁、③船舶所有者等、④石油事

また、昭和 37 年 8 月 6 日自治乙第五号各都道府県知事宛消防庁次長通達「災害対策基本法の運用上留意すべき事項について」によれば、中央防災会議は、都道府県防災計画と防災業務計画の調整の場であり、都道府県側から意見具申を行って地域の実情に合った両計画へ調整することを期待している。

なお平成 15 年の油賠法改正に関する国会審議において日森文尋委員が、流出油の処理に関する地域防災計画について質問を行い、石井隆一政府参考人（消防庁長官）が、消防庁の調査によれば、海岸線を有する 39 都道府県の地域防災協定のうち、6 都道府県がまったく流出油の処理に関する規定がなかったことが判明したので、指導を徹底したいと答弁している。第 156 回国会（衆議院）国土交通委員会第 25 号。

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

⁶⁶⁸ OPRC 条約国家緊急時計画（1 章「序説」2 節「他の計画との関係」）。

⁶⁶⁹ 他には、船舶の衝突、乗揚（座礁のことである。）転覆、火災、爆発、浸水、機関故障等の海難の発生による多数の遭難者、行方不明者、死傷者等の発生が掲げられている。

業者団体を挙げている。

海上保安庁以外の各当事者に関して共通する規定は、油の大量流出に備えて資材・器材を備蓄する（船主は船内に）ことである。海上保安庁は、油の防除に関する計画の作成が求められている。国及び地方公共団体は、防除活動及び避難誘導を行う体制整備の努力が更に求められている。

この節以外は、海上災害一般の予防のための規定である。1章の災害予防に関して、油の大量流出に特に関連すると解される規定は、例えば以下の通りである。

4節7項「二次災害の防止活動関係」において海上保安庁への必要措置を講じる規定。

4節8項「防災関係機関の防災訓練の実施」。

ここで、危険物の流出事故に関しては、海上保安庁、消防機関及び警察機関に対して実践的な訓練の実施を求め、石油事業者団体に油防除訓練を行うことを規定し、船主への規定がないことが注目される。

4節9項の「災害復旧への備え」に関する項目は、「国、地方公共団体及び港湾管理者は、円滑な災害復旧を図るため、あらかじめ重要な所管施設の構造図などの資料を整備しておくとともに、資料の被災を回避するため、複製を別途保存するように努める」とあるだけである。従って、特に海洋環境に関しては規定を置いていない。

2章の「災害応急対策」では、油の流出に関しては、5節に「危険物等の大量流出に対する応急対策」なる規定がある。

ここでは、対策の担い手として、事故原因者・海上保安庁・消防機関・都道府県警察・国土交通省及び地方公共団体を想定する。

事故の原因者に対しては、防除措置を講ずる義務を規定する。海上保安庁に対しては、原因者の防除措置が行われていない時に防除命令を出すこと、あるいは対応が不十分の場合に自ら防除を行い被害を最小限に食い止めるための措置を講じるとある。

もっとも応急の防除活動については、海上保安庁・消防・都道府県警察も行うことが規定されている。国土交通省は、要請を受けた場合、油回収船を出動させるとある。

国及び地方公共団体等は危険物等の海岸などへの漂着に対処するために、直ちに関係機関と協力の上、危険物等の防除、環境モニタリング等必要な措置を講じるとある。

防除措置の実施一般については、特に独立の1項目をもって、危険物等の拡散を最小限に抑える措置を講じることが求められている。3章「災害復旧」では油の流出を想定した特別の記載はない。

国、公共機関及び地方公共団体に対しては、3項目を要求している。①被災公共施設の復旧を事前の計画（人材の応援・物資資材の調達）を活用して迅速に行うこと。②復旧予定時期を可能な限り明示すること。③復旧にあたり、環境に配慮しつつ、必要な措置を講じること。

これ以外には、海上保安庁に対して、船舶所有者に対して船舶交通の危険防止のための命令・勧告を行うことを記すのみである。上記の①を解釈すると、公共施設以外について

は、事前の復旧計画の策定を予定しているとは解しがたい。

3. 防災基本計画 11編「危険物等災害対策編」

「危険物等災害対策編」は、危険物の流出を対象とするが、「前書き」から明らかなように、ここで想定する危険物の流出は石油コンビナートに代表される陸上を起因とするものである。臨海部に施設が存在すれば、海面への油の流出も生じ得る。従って、海上保安庁に要請される対策は5編の条文に類似する⁶⁷⁰。事業者側への要請⁶⁷¹や、国や地方公共団体への要請も同様である。ただ、災害に対する周辺地域への緩衝地帯として緑地等の整備を図ることを、1章「災害予防」1節「危険物関係施設の安全性の確保」の項目にて述べていることが注目される。環境に関しては、災害復旧（3章）にあたって配慮すべきとのみ記されている点でも5編と類似する。

4. 防災基本計画 14編「その他の災害に共通する対策編」

14編の中で環境に関してふれているところは、3章「災害復旧・復興」の中の2節「迅速な原状復旧の進め方」の2項「がれきの処理」が唯一である。がれきの処理にあたって環境汚染の未然防止のために、適切な措置を講じるという規定がある。もちろん、それは、講じられた措置が適切であるかどうかということと環境が汚染されたかどうかということは別問題であろう。

5. 防災基本計画 15編「防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項」

5編では、防災業務計画及び地域防災計画に重点を置いておくべき事項を列挙する。1章に災害予防に関する事項、2章災害応急対策に関する事項、3章に災害復旧・復興に関する事項を規定する。しかし、環境に関しては一切ふれられていない。船舶からの漏油に関しては、防除活動に関する研究（1章20項）、施設・設備の整備・災害防止活動の計画（1章27項）、防除資材の配備・整備・運用・防除作業の協力計画（2章24項）にふれるのみである。

以上の点から明確になることは、災害からの復旧という観点での国土・国民の生命・財産と、環境との重要性の度合いは、抽象的なレベルで考えたとしても、後者は前者に比して高くない。かりに、国土という語彙に環境のニュアンスを含むとして、防災基本計画の

⁶⁷⁰ 1章「災害予防」2節「迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧への備え」5項「危険物等の大量流出時における防除活動関係」における油の流出時に備えた防除計画の策定。もっとも1章2節3項の(3)消火活動のように5編にない規定もある。

⁶⁷¹ 防除資材の備蓄・防災訓練の実施（1章1節「危険物等関係施設の安全性の確保」における7つめの項目）。

扱いにおいて、環境の重要性の度合いは、国民の生命・財産に劣後しないと解したとしても少なくとも、具体的に環境の何を復旧するかということについて国民的コンセンサスが得られてはいないと解することは可能であろう。

第4項 ナホトカ号事件におけるガイドライン

平成9年1月2日に日本海沖で重油6,240トンを出したナホトカ号事件の場合、沿岸に漂着した油をどの程度まで除去すべきか議論になった。福井県災害対策本部では、2月20日に「海岸部漂着油の除去に関する標準的指針」を策定し、関係機関へ連絡している。

これによれば、以下の通りであった⁶⁷²。

(1) イ 自然景観地域（岩石海岸）

漂着油が目立たない程度まで除去し、後は自然の分解に任せる。人が近づけない岩場では無理な作業をせず、自然の分解に任せる。

ロ 自然景観地域（礫質海岸）

漂着油が目立たない程度まで除去した後は、石に付着した油は自然の分解に任せる。

ハ 自然景観地域（砂質海岸）

漂着油が目立たない程度まで除去する。

(2) 海水浴場

手足に漂着油が付着しない程度まで除去する。新たな漂着油は、速やかに除去する。

(3) 磯子漁場

漁業に与える影響を軽減するため、漂着油が認められない程度まで除去する。

(4) 港湾・漁港・海岸保全施設

当該施設および近隣の施設等の利用に支障をきたす恐れがある個所については、必要に応じて除去する。なお、沖合いの海上構造物については、再漂流等の支障がない場合は、そのままにしておく。

(5) その他の海岸

海岸の状況を見て判断する。人が近づけない海岸や岩場は無理な作業をせずに自然の分解に任ずる。

第2節 外国の油濁除去計画

第1項 ノルウェーの油濁処理実務

ノルウェーでは、1995年までの10年間での海上油田からの原油流出は、284回1,519トンであるが、1トン以上の流出事故は5%未満である。この事実は、同国の緊急防災体制がうまく作動している証左でもある⁶⁷³。

⁶⁷² 海上災害防災センター監修・前掲注 125,129 頁。

⁶⁷³ 皆川修吾「大陸棚開発関連の危機管理体制の研究：ロシア、ノルウェー、日本」1999

ノルウェーの緊急事故管理体制は、以下の通りである。

ノルウェーの流出油防除体制は、1981年3月13日に制定された汚染管理法 (Act of 13 March 1981 No.6 Concerning protection against pollution and concerning waste (the Pollution Control Act)) によって法的根拠が与えられている⁶⁷⁴。

ノルウェーでは環境省が、環境施策全般に責任を負うが、油濁に関する情報を提供し、助言を行う専門機関として国家汚染管理局 (Statens Forurensnings Tilsyn.SFT と略称。) が存在する。ノルウェーにおける汚染阻止の活動と開発に関する調整と調査を任務とし、油濁の処理にあたっては、現場調整機関の役割と汚染原因者への防除作業の実施を監督し、必要とあれば指示・援助するものである。

汚染管理法が規定する賠償義務については、既に詳述した。除去費用については、原因者負担の原則が確立している。このこと以外に、原因者には事故発生時の通報の義務、事前の緊急計画の作成、油濁処理時点での支援を与える義務、油濁発生時の継続的に情報を提供する義務があるが、この点では日本とは差異がない。油汚染の原因となり得る如何なる活動の運用者も油汚染への対応体制を設ける義務があるが、このことも日本と同じである。

汚染原因者は、第一義的な防除責任を負うが、石油開発企業以外の汚染者の場合 (即ち、海運会社や領域外の石油採掘オペレーターの場合)、政府 (国家汚染管理局 SFT) が官民の緊急防災システムを可急的速やかに管理運営し、回収全体の指揮をとる⁶⁷⁵。国と地方自治体⁶⁷⁶には、原因不明・原因者によってカバーされない場合の緊急活動の義務がある。

石油開発企業は、NOFO 社 (Norsk Oljevernforening For Operatorselskap) と呼ぶ自営油濁除去会社を擁しているが、他の業種の企業はそのような能力を有していないからという事情がある。NOFO 社とは、北海原油の油田採掘プラットフォームの操業 16 社が、油

年 北海道大学スラブ研究センターがホームページ上で公開する研究成果サイト「サハリン北東部大陸棚の石油・ガス開発と環境」72 頁。http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/sakhalin/72/mina1.html 2001年9月11日。また、皆川修吾「ノルウェーにおける大陸棚開発関連の危機管理体制」村上隆編著『サハリン大陸棚石油・ガス開発と環境保全』(北海道大学図書刊行会,2003) 所収 55-66 頁。

⁶⁷⁴ 同法は、英訳がノルウェー環境省のホームページに掲載されている。本論文では、これによった。http://odin.dep.no/md/engelsk/regelverk.lover/022051-2.../index-dok000-b-n-a.htm 2001年8月23日。

ノルウェーの油濁防除体制一般については、財団法人海上保安協会・前掲注 662, 15~28 頁。http://lib1.nippon-foundation.or.jp/1996/0764/contents/015.htm から 028.htm。

⁶⁷⁵ 皆川・前掲注 673,7 頁。

⁶⁷⁶ 地方自治体は、沿岸 4 マイルまでの小規模の油濁に対応する。

回収を目的として設立した私企業である⁶⁷⁷。日本でも、石油企業は自営防災機構を事業所内に要することが法定の義務であることは後述する。日本の場合、石油企業といっても原油の採掘は極めて限定的で、陸上における精製・貯蔵施設が圧倒的であるために、その自営防災機構も陸上への対応が主となる。両国の差異は、彼我の石油業における業態の違いに基づくのである。

石油開発企業以外の企業による油濁発生時には、逆に政府汚染管理局が NOFO 社に回収作業の支援を要請することができる。日本では強いて言えば、財団法人海上災害防災センターがこの機能を有しているが、海上災害防災センターは営利企業ではない。

NOFO 社は、油が拡散する前に回収することを基本とし、流出場所において、速やかに、機械的に回収することとしている。ノルウェー沿岸に 5 基地を設置し、資材を 14 組常備する。

事故発生時には、石油会社の運航中の作業船を基地に回航し、油回収装置と器具（船の乗組員以外に、上乗り要員が、5 名追加して乗船する。）を載せて契約漁船とともに出動する（24 時間以内に 1 組稼動可能とする。）。

漁船をあらかじめ契約して油濁発生時に即応できる体制にあるということはノルウェーの大きな特徴である。ノルウェーでは、油濁発生時に確実に 3,000 人の非常勤の人員を動員できる体制にある。日本では、確実に動員可能であるのは災害派遣に基づく自衛隊に限られる。海上災害防止センター業務方法書 4 条（昭和 52 年 1 月 7 日運輸大臣認可）では、センターが、排出油の防除措置を実施する能力を有すると認められた者との間で、排出油の防除措置を実施することを内容とする契約（「排出油防除措置実施契約」）を締結することとしている。このような契約は、平成 14 年 8 月現在、全国 85 港の 146 事業者と締結されている。契約当事者は、センターから指示を受けたときは直ちに作業を実施することとなっているが、契約事業者の中には、契約時に登録した資材・機材が減少していても変更届を出していないものがある。そのため総務省は海上保安庁に対して、契約防災措置実施者の適正配置と、契約事業者への契約内容の周知徹底を勧告している⁶⁷⁸。

また、油濁が発生した場合に、処理の担い手としては、現実には、漁業者の協力が欠かせないが、その都度、関係海域の漁業協同組合に協力を依頼するという形で対応を行っているからである。そして、海上災害防災センターの漁民への指示は必ずしも末端にまで行き渡っていない⁶⁷⁹。

⁶⁷⁷ 日本貿易振興会と日本船舶輸出組合が共同でロンドンに設立した Japan Ship Centre による JSC News No.13（1997 年）レポート「欧州における油防除体制について」参照。

http://www.jsc.org.uk/j_news/NO13/NEWS01.htm 2001 年 8 月 8 日。

⁶⁷⁸ 総務省・前掲注 654 におけるウェブサイトに掲載されている勧告 1. 「海上災害の予防対策」 pdf ファイルの 50 頁。

⁶⁷⁹ 昭和 55 年 8 月 21 日に豊成丸が宮城県気仙沼市沖で重油を 290 トン漏洩させた時には、教訓として漁船の借り上げ処理が早急に行える体制の必要性が指摘されている。

第2項 アメリカ

米国の油濁復旧計画は OPA90 の中に枠組みが設けられている。復旧計画は、日本のように油濁の回収にとどまらず、油濁発生直後における油濁除去の対応と、その後の環境の回復と二段階に分かれる。後者は既に第2部第2章で述べた通りである。

米国の油濁復旧計画は、大統領が、油濁防除計画も含めて油濁事故全般に渡る監督の中心となる。国家事故対応計画 (National Contingency Plan) ・地域事故対応計画 (Area Contingency Plan) ・各船のレベルでの事故対応計画と三段階に分かれている。この点では日本との相違はない。

大統領は、油濁の効果的除去 (脅威の軽減・防止) の確実な執行⁶⁸⁰が求められているが、船舶所有者・運航者の責務とは関係なく、大統領が、合衆国の公共の福祉・健康を守るために計画に従い、確実に油濁の (効果的・即時) 除去、脅威の軽減・防止をしなければならないのである。この理解に立って、大統領は、船舶・沖合い施設・陸上施設の油濁に関して、すべての連邦・州・私人の行動を指揮しなければならない⁶⁸¹。逆に国家緊急対応計画と大統領の指示に従う義務が各当事者には存在する⁶⁸²。

この点は、日本の法制とは全く異なる。日本では、海上保安庁長官には、油の除去を確実に執行する責任がいかなるときでも存在するというのではない。あくまでも油の除去は原因者の責任となっている。海上保安庁長官は、原因者の防除対策が不備である、もしくは欠けている時、または原因者の要請があった時に防除措置を行うのである。

そして、なによりも、行政の最高位にある大統領が全権限を有するという法構造も日本とは異なる。

国家緊急計画は、大統領によって策定・公布がなされ、地域緊急対応計画は大統領の承認を要する。これは、OPA90 が州法を専占しない一方で、全般的な統一性をとるための措置である⁶⁸³。

海上輸送施設にかかわる油濁は、沿岸警備隊に大統領の防除措置の指揮権が権限委譲される。そして、各船舶レベルでの事故対応計画は、沿岸警備隊の承認が必要である。これらのことを考えると、三段階の復旧計画は、そのいずれもが有機的に整合していることが

また、昭和57年3月31日に第2しおた丸が、岡山県笠岡市で座礁した事故では、初めて防除作業に従事した地元漁民に対して海上災害防災センターの指示が徹底せずに、散布した油吸着資材が回収されなかったことが記録に残っている。海上災害防災センター 監修・前掲注 125,39,51 頁。

⁶⁸⁰ 33 U.S.C.A. § 1321(c)(1)(A)(2001).

⁶⁸¹ Id.

⁶⁸² 33 U.S.C.A. § 1321(c)(3)(A)(2001).

⁶⁸³ 33 U.S.C.A § 1321(d)(1)(2001).藤岡・前掲注 438,125 頁。

看取できる。以下3段階について検討を行う。

1. 国家事故対応計画 (National Contingency Plan)

国家事故対応計画の内容は、33 U.S.C.A § 1321(d)(2)(2001)に規定するが、目標は、油及び有害物質の排出による損害を最小にすることである。以下、関係条文を引用する。

(A) 水質汚濁抑制及び天然資源（魚類及び野生生物の保存を含む）の保存・信託。

州・地方機関・港湾当局と調和する連邦各省及び機関の間の義務及び責任の分配。

(B) 設備・供給品の確認・獲得・維持・貯蔵。

(C) 沿岸警備隊・除去部隊の設立・任命。

i) 職員（訓練・準備・必要な役務提供可能）。

ii) 油及び有害物質による汚濁を抑制する適切な設備及び資材。

iii) 漁場及び野生生物を保護する手段を含む、詳細な油及び有害物質による汚濁防止計画。

(D) 監視・（可能な限り早期の）告知の体制。

(E) 指揮・調整のための国立センターの設立。

(F) 油濁除去のための手続・技術。

(G) 州と協力して準備された、以下のものを確認する一覧表。

i) 使用し得る分散剤・その他化学薬品及び他の漏出を軽減する道具並びに物質。

ii) 使用水域。

iii) 使用水域・物質が特定されていなくても、安全に使用し得る量を確認できる旨の規定。

(M) 排出により傷つけられ、または危険にさらされる魚類並びに野生生物資源、及びそれらの生息地の即時かつ効果的な保護、救済及び再生、そしてこれらに対する被害の危険を最小にするため、合衆国魚類野生生物局、国家海洋大気局および他の関係者（州の魚類および野生生物保存担当官吏を含む）と協議して作成される魚類及び野生生物対応計画。

2. 地区事故対応計画 (Regional Response Plan)

地区事故対応計画は、大統領の指定した地域に対して、大統領の指名したメンバーによる地区委員会が策定する⁶⁸⁴。

地区委員会は、地区事故対応計画の作成準備として、州及び地方官吏と共に、官吏の対応計画立案を助け、物理的回収、離散、海岸線の清掃、影響を受け易い環境地域の保護のために適切な手続及び漁場や野生生物の保護、救助、回復を含む共同対応計画の素案作りの研究を行う。

この地区事故対応計画は、大統領の承認を得なければならない⁶⁸⁵。

⁶⁸⁴ 33 U.S.C.A. § 1231(j)(4)(A)(2001).

⁶⁸⁵ 33 U.S.C.A. § 1231(j)(4)(C)(2001).

承認の要件として、計画には以下のことが盛り込まれなければならないとされている。

- i) 国家計画と共に実施、重大な脅威を最小限にするかもしくは防止するに適切なものであること。
- ii) 可能性のある特別に経済的または環境上重要な地域を明記。
- iii) 排出を除去し排出の重大な脅威を最小限にするかもしくは防止するに際し、所有者または運航・運営者及び連邦、州並びに地方政府機関の責任を明記すること。
- v) 分散剤の使用に関する早期決定を得るために取るべき手続。
- vi) 他の地域計画・船舶・沖合い施設・陸上施設の対応計画との全体的統合。
国家対応部隊（要するに沿岸警備隊）の運営上の手続との調整を詳細に明記すること。

3. タンカーの対応計画

タンカーにおける対応計画も、大統領が規則を発行することになっている⁶⁸⁶。これも国家・地域計画と求めるところは一致している。

第3節 船主の最高・最善の対応

海上災害が、偶発的であり予見可能性が小さいといっても、全く無為無策であってはならず、万一の災害発生時に、その被害が最小限に収まるように事前の準備を最大限行っておくこと、そして災害に対する対処の訓練を入念に行うことが、大前提となる。

船主による油濁の防止策と、油濁発生時に被害を最小化するための準備策としては、次の3つのことが必要となる。第1には、船舶が発航する以前の時点での堪航性⁶⁸⁷を確保⁶⁸⁸することであり、船舶の物理的な性能の具備・船員の練成である。第2には、船舶内及び備蓄基地にオイルフェンス・資材（油回収のための資材・処理剤）を備え付けることであ

⁶⁸⁶ 33 U.S.C.A. § 1231(j)(5)(A)(2001)

⁶⁸⁷ 船舶安全法1条・船員法8条。

⁶⁸⁸ 船舶の堪航性の問題で、近年、看過し難い問題がある。船級協会の問題である。船級協会による船舶の堪航性の認証が適切であったかどうかという点で、信頼性が疑われた事例がある。1999年のエリカ号の油濁事故がその事例である。

船級協会とは、船舶が堪航性を有し、安全であるように適切に建造され、維持されていることを保証することを目的として船主・造船者・船舶機関製造者・海上保険引受人からなる委員会によって運営される非営利組織と定義される。Eric Sullivan, Eric Sullivan's Marine Encyclopedic Dictionary 6th Edition (Lloyd's of London Press, 1999) at 94. 船級協会は、船舶の保険価値を評価する必要から船舶を検査し、定められ基準に従い、その細目を船級協会が発行する船名録（Register of Ships）に記載して公表する。

船級協会の法制上の位置付けは、以下の通りである。日本では、船舶安全法（昭和8年法律11号）8条の規定をうけて財団法人日本海事協会が設立されている。

る⁶⁸⁹。第3には油回収機能を有する船を船舶の入港に先立ち配備することである。第4には、適切な航路の選択である。

第2点と第4点について付言する。

まず第2の点であるが、海防法においては、油の不適正な排出を防止するべく、船舶毎の油濁防止規定を定めて手引書を文書化することと、手引書を船内に備え置き、提示することを船主に義務づける（7条1項）。また、油濁が発生したときに、又は発生するときのような措置をとるかということについても手引書を事前に作成し、船内に備え置き、提示することを船主に義務付ける（7条の2）。この手引書を油濁防止緊急手引書と呼ぶ。なお、これに加えて、油の流出を防止する機械的担保として、船舶に対する一定の設備要件（5条）も義務づける。

これら義務づけられた設備と油濁緊急措置手引書については、国土交通大臣の行う定期検査・中間検査を受けることを重ねて義務づける（17条の2、17条の4）⁶⁹⁰。

油濁回収のための資材は、個々の船会社が、個別に保有するよりも一つの主体が一元的に保有して、保有機関が、必要に応じて船会社に貸し出すといった形の方が経済的に効率的である。従って、油回収船の配備と合わせてこの業務は、海上災害防止センターのいわゆる「第三号業務」となっている（同法42条の36三号）。

第4点の航路帯の問題であるが、沿岸国が、タンカーの航行について航行区域や航行禁止区域を設定することもさることながら⁶⁹¹、船主自身が、船舶の航海を計画する時点で、事故発生時に環境破壊・人的物的損害が多大なものに発展する可能性のある航路を回避することも含まれると考えられる。

⁶⁸⁹ 海防法39条の3。地形・潮流その他の自然的条件から見て油排出があったなら、海洋が著しく汚染されるおそれがある海域として運輸省令で定めるものを航行する場合、油を回収する船を配備する義務を有する（39条の4）。省令指定の海域は、①東京湾、②伊勢湾、③大阪湾、④瀬戸内海、⑤鹿児島湾、⑥港則法上の港湾である（海洋汚染及び海上災害の防止に関する施行規則（昭和46年運輸省令38号）33条の6、33条の7一項）。船舶交通が輻輳し、油濁が生じた場合の影響度を勘案して定めた。海洋汚染・海上災害防止法研究会・前掲注125,171頁。

⁶⁹⁰ 定期検査の結果、法の要求する技術基準と要件に適合する場合、国土交通大臣は船舶所有者に海洋汚染防止証書を交付する（17条の3一項）。この証書は、外航海運に就航する船舶の場合、国際条約により要求される証書（IOPP証書：油の排出防止に関する設備及び油濁防止措置手引書）である（17条の9）。また、中間検査・定期検査の記録は海洋汚染防止検査手帳（国土交通大臣より船舶所有者へ交付）に記載される（17条の8）。

⁶⁹¹ 日本とは無関係の第三国向けのタンカーが、日本沿岸を航行している途中に漏油事故を発生させる場合もある。この場合の沿岸や漁業資源への影響を小さくするために航路帯を設定することは、政府において検討されるべきである。

この航路選択にあたっては、航海計画を策定する事前の段階で、どこの海域や沿岸が航海を回避すべき地点なのか基準が明らかにされていなければならない⁶⁹²。即ち、国民の合意としての法律で定めるといふことが必要である。もっとも日本の現状では、製油所の所在地を所与とした場合、法による航路規制は、適当であると考えられる。海上交通の総則的規定は、Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, Oct.20 1972 (entered into force Jul.15,1977)「1972年の海上における衝突予防のための国際規則」（昭和52年条約2号、一般にはCOLREG条約と略称する。）を国内法化した海上衝突予防法（昭和52年法律62号）である。これに加えて、海上交通安全法（昭和47年法律115号）は、1条が規定するように船舶交通の輻輳する海域（東京湾・伊勢湾・瀬戸内海）について特別の交通方法を定めて危険を防止し、船舶交通の安全を図っている⁶⁹³。

通常、日本への輸入原油を搭載して日本へ寄港するタンカーは同法22条の一号の巨大船に該当し、かつ二号の危険物搭載船に該当する。この22条に該当する船舶は、海上保安庁長官が、船舶交通の危険を防止するために、船長に対して、航行予定時刻の変更、進路を警戒する船舶の配備その他、運航に関して必要な事項を指示し得るとする（23条）。この条文をうけた海上交通安全法施行規則（昭和48年運輸省令9号）14条によって、巨大船であり、危険物搭載船であるタンカーの船長は、管区海上保安本部又は海上交通センターへ、事前に航路入航の予定時刻を通報することを義務づけられている⁶⁹⁴。

現在のタンカーの航路・寄港地がそもそも適切であるのかという問題は、理論的にはあり得る。しかし、既存のコンビナートの存在そのものについて、立地がない仮想の場合と比較して、その移転をも視野に入れた議論をすることは現実的な議論ではない⁶⁹⁵。コンビ

⁶⁹² 船舶の安全なる航行に関する一義的な責任は、当該船舶の船長にあるが、船長若しくは配下の船員の力量に委ねることは、個々人に精神的に圧力をかけヒューマンエラー発生の原因になるきらいがあると筆者は考える。

⁶⁹³ 海上交通安全法による航法の設定以外に、海上保安庁法に基づく航行安全指導として航法を設定している海域があり、設定された航法の情報は、海図に記載がなされている。こういった法的根拠を持つ航法の設定以外に、社団法人日本船長協会は、自主的に分離通航を定める水域を設定している。日本船長協会の指導がある旨の情報は、英国政府発行の海図には記載されているが、日本の海図に記載されていないという問題が、総務省により指摘され、同省は、海上保安庁へ是正を勧告している。総務省・前掲注654におけるウェブサイトに掲載されている勧告1、「海上災害の予防対策」pdfファイルの11頁。

⁶⁹⁴ 巨大船・危険物積載船には、灯火・標識の表示義務がある（27条）。

⁶⁹⁵ コンビナートの新規立地を企図する場合、環境アセスメントが必要であるが、日本のエネルギー長期需要は減退する方向にある。コンビナートに関しては、新規立地も現実的ではないだろう。

ナートの存在が所与であれば、タンカーの寄港地も所与である⁶⁹⁶。

港湾は人工的な構築物であるから、既に港湾近辺の生態系は港湾建設時に破壊され自然のものではない。自然の生態系を破壊する油濁事故とは、港内及びその近傍での事故であれば、油濁の初期処理に失敗して大規模に広まった場合である。

外洋での油濁事故の発生ならば、タンカーの通航する航路帯の如何による。漏出油の漂着する沿岸域が油濁発生時に生じる生態系の影響の重大なる地域とならないように、回避する航路を採用することが、油濁事故を最小限にする前提の一つである⁶⁹⁷。

しかし、前述の意味での航路が採用できない場合は、事前の策としての強制水先の制度⁶⁹⁸やタンカーを教導する先導船・油回収船の配備を船主に義務づけるといった対応も、同じく油濁事故を最小限にする前提の一つとなる。

⁶⁹⁶ ただし、環境基本法が制定され、環境資源利用のパラダイムが明確になっている以上、法律上、経済活動の自由権が存在したとしても何の制約もなく行使してよいということにならない。北村・前掲注 407,161 頁。

⁶⁹⁷ ナホトカ号事件（1997年1月2日）の場合、領海外での漏油であった。外国船といえども、日本の領海内での油濁であれば、船主には防除措置義務（海防法 39 条 2 項）を負うが、領海外の油濁であったために、当時は、防除義務はなかった（ただし船主は 1 月 5 日に、海上災害防止センターへ委託した。）。海上保安庁は、海上保安庁法 2 条の規定及び「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（昭和 50 年条約 6 号）」1 条の規定に基づいて、防除措置をとった。事故当時、日本は国連海洋法条約を批准（批准は 1998 年）していなかった。国連海洋法条約は、沿岸国が、排他的経済水域内における海洋汚染防止のための権限及び義務を持つことを規定する。

⁶⁹⁸ 水先人に関しては、水先法（昭和 24 年法律 121 号）に規定がある。13 条に強制水先区に関する規定があり、原則として水先法施行令（昭和 39 年政令 354 号）2 条別表 2 の掲げる港に入港する場合は、船長は水先人を乗り込ませなければならないと規定され、水先人は国土交通大臣の免許を受けねばならない（水先法 3 条）という規定が、水先人の質を担保することを予定している。しかし、実態としては、水先人は、日本の海運会社の経験者、即ち退職者が就任している。その平均年齢は 60 歳である。

日本船長協会会長の菊池は、パイロット業務は昼夜の別なく全天候型の対応を要求されることから決して高齢者向きではない、と指摘する。菊池剛「日本人海技者減少がもたらす危機とはなにか」海事産業研究所報 417 号（2001）25 頁。

また、日本の水先人制度は、同一水先区で、単一の資格しか付与されていない（同 65 頁）。例えば大型船・タンカーを得意とする、というような区分は存在しないのである。即ち、タンカーが別のタイプの船舶に比較して危険であり特殊な船舶であるという、通常の人間の認識とは合致していない問題がある。

第2款 日本の油濁回収の問題点

第1節 油濁回収の人員の問題

第1項 自衛隊

大規模な環境汚染の防止・汚染除去作業には、軍隊が有効であるということが、識者の一般的な見方である。このような場面への軍隊の投入は、国防と同程度に重要な軍隊の任務と考えられている⁶⁹⁹。

第一に、復元作業は、波動的な労働である。環境破壊が発生するや、迅速に対応しなければならない。極めて短期間に集中して人的資源を投入する必要がある。そのためには、かかる人員は、常時出動態勢を整えて待機している必要がある。海上自衛隊は、日本の海域を外敵の侵犯から防ぐべく常時警備にあたっている。船主・市民からの通報が遅れたとしても油濁の発見が可能である。

このような業務の遂行には、常に専門的な訓練⁷⁰⁰を受けていることが必要である⁷⁰¹。海洋汚染は、のべつ発生するわけではないから、その意味では専門部隊は遊休化する⁷⁰²。

第二に、作業は、作業方針を確定したら、この方針を遵守し、粛々と履行されなければならない。しかも集団作業であることを鑑みれば、上位者からの命令とこれを実施するという職務の階層系・指揮命令系統が一元的であることが望まれる。これは危機管理を考える上で重要である。危機管理体制として、運営組織とその役割、運営に関する権利義務、意思決定プロセス、事故時の指揮系統と指揮権、フィードバック系統の確定が必要である。これらを総称して危機管理システムと呼ぶ⁷⁰³。

第三に、事前の防除計画を樹立し、その上で日常の訓練が必要となる。

これらを考慮すると、筆者は、日本における油濁事故による環境破壊に対する復旧に関する実作業（法的な意味、とりわけ費用の支弁という意味での最終的な責任の所在はさて

⁶⁹⁹ 江畑謙介『日本の軍事システム 自衛隊装備の問題点』（講談社,2001）33頁。

⁷⁰⁰ 訓練には、LANで接続した複数のパソコン群を利用した机上訓練という方法も考えられる。神戸商船大学では、石田憲治教授の指導で、40名の教官・学生に対し海難に関与する主体をわりふり、1週間で費やして油濁処理に関する役割練習を試みている。石田憲治「情報化時代の海上防災訓練」Ship & Ocean Newsletter 13号（2001）4-5頁。

⁷⁰¹ ドナルドソンも、常時待機部隊の必要性を力説する（ドナルドソン報告・前掲注16,324頁）。

⁷⁰² 海防法41条1項の規定にもとづいて船主が求償される費用については、それゆえ、海上保安庁職員の給与・船艇や航空機の減価償却費用といった、防除措置の実施の有無に拘らず発生する固定費用は含まれない。これらは、油の除去が民間営利企業によって営まれる場合は、当然、防除費用に含まれることになる。

⁷⁰³ 皆川・前掲注673,72頁。

において)の主体は、初動にあたっては、軍隊・準軍隊⁷⁰⁴、日本では自衛隊員や海上保安庁職員が、環境破壊の復旧作業の担い手としては、望ましいと思料する。油濁処理を全体のシステムとして考えた場合、油濁の処理に関する全体的な総合調整を海上保安庁長官が行い、そのサブシステムとして、油濁発見の監視・初動処理を完遂するために常時待機すること、一朝有事の際に、迅速にかつ大量に人員資材を動員して処理を行うといった役割のために、海上保安庁長官の指揮下に自衛隊が存在するという形が望ましい。

軍隊は、兵站補給、整備、通信の機能を自分で持つ完結した組織である。また、軍隊は、大量の人員を24時間直ちに動員できる、官民を問わず数少ない組織の一つであるからである。また、指揮命令系統が複雑ではなく、事態への対処に際して、それがための浪費が生じにくいメリットがある⁷⁰⁵。

一般に、軍隊の環境保護への協力は、環境安全保障と呼ばれる。軍隊は輸送、エンジニアリング、医療、補給などの能力を持つ規律ある組織であり、環境保護に適しているとされる。そして、人工衛星などによる環境破壊のデータ収集や条約の遵守状況の監視⁷⁰⁶、研究、輸送、教育、災害救助のための人員とノウハウの提供などの任務が期待されている⁷⁰⁷。

外国においても軍隊が環境保護を行う事例は存在する。例えば、オランダの沿岸警備隊(Netherlands Coast Guard)は、北海における災害や事件の抑制と処理・環境法の遵守を職務の一つとする。同警備隊は、1987年のThe Coast Guard Agreementによって設けられた運輸公共事業省・国防省・農業水産省・法務省・財務省・内務省の6省の共同事業体である。6省は、北海におけるそれ自身の任務と責任を保有しつつ、それぞれの情報・設

⁷⁰⁴ 海上保安庁法25条(昭和23年法律28号)は、この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならないと規定するが、国際戦略研究所は準軍隊として把握している。The Military Balance 1998/99, The International Institute for Strategic Studies (Oxford University Press, (1998))at 185.

⁷⁰⁵ 自衛隊法54条1項の規定が存在する。隊員は、何時でも職務に従事することのできる態勢になければならないとあるからである。自衛隊法は更に、隊員が職務遂行の義務を有し(56条)、同時に、上官の命令に服従する義務を有する旨規定する(57条)。そして、自衛隊は、32条では階級についての規定がある。海上保安庁職員も、海上保安庁法10条・14条による職位と命令服従の規定が同様に存在する。これは指揮命令系統が明確化されていることを法的に担保することを意味する。

⁷⁰⁶ 通報が遅れる可能性があるから、軍隊のような24時間監視を行える機構があることは有益である。

⁷⁰⁷ 赤根谷達雄・落合浩太郎 編『「新しい安全保障」論の視座』(亜紀書房,2001)156頁。

備器材を相互に利用する⁷⁰⁸。従って、沿岸警備隊の内部において油濁の処理は自己完結することになる。

一方、ノルウェーにおいては、油汚染防止・緊急対応への参加を任務とするノルウェー沿岸警備隊（Royal Norwegian Coast Guard）は、国防組織の一部門であり、海軍司令官（中将）のスタッフとして沿岸警備隊司令官（准将）がいるという体制である⁷⁰⁹。

自衛隊自身、油濁の発生に備えた準備について、常日頃から、下記の通り、意識を有している。例えば、防衛庁では、「防衛庁防災業務計画」を定めて公表している（平成 13 年 1 月 6 日策定）⁷¹⁰。自衛隊法 83 条に規定する災害派遣、同 83 条の 2 に規定する地震防災派遣、83 条の 3 に規定する原子力災害派遣に対して、第一 総則 3「防災業務の方針」において、基本方針を定めている。ここでは、災害派遣について、「平素から関係機関特に地方公共団体と密接に連絡及び協力し、災害に際しては、都道府県知事等の要請を受けたときは要請の内容及び自ら収集した情報に基づいて」部隊の派遣をすると規定する（強調は筆者による。）。

つまり、常日頃から、自衛隊では、災害派遣の準備を行っているのである。準備措置に関しては、更に第二「災害に対する準備措置」の項目で具体的な規定を定める。例えば、災害発生予想に関する事前の基礎調査の実施（1 情報の収集・連絡（3））、関係機関との事前の計画策定（2 関係機関との連絡調整、3 災害派遣などに係る計画の策定）、防災訓練・隊員教育（4. 防災に関する教育訓練）である。

油濁に関しては、平成 12 年 11 月 17 日策定の「都市部、山間部及び島嶼部の地域で発生した災害並びに特殊災害への対応について」なる計画文書が公表されている。油濁は、同文書の「IV 特種災害への対応について」に言及されている。

油濁は原子力災害・化学災害と同様に、「一旦発生すれば瞬時に広域的な被害が生じる可能性が高く、更に、これらへの対処には高度な専門的な知見を要する」という認識が持たれている。対処方針については、「1、特殊災害への対処方針」において、特殊災害の発生を認知したならば、「速やかに、関係自治体等に連絡員を派遣し、関係省庁、関係地方公共団体又は民間専門機関等との密接な連絡・調整を実施し」とあることが注目される。自衛隊側は、事態の推移を拱手傍観するのではなく、積極的に災害への対応を準備しており、しかも、民間専門機関の意見も聴取する体制は準備しているのである。

自衛隊の対応は、「3 求められる主な活動と留意点」なる項目で更に具体的な方針を定めている。原子力災害・化学災害にも通じた特殊災害全体に対して、平素からの関係諸機関との連携・計画・隊員教育についてふれている。油濁に関しては、自衛隊の認識では、

⁷⁰⁸ 財団法人 海上保安協会・前掲注 662,38 頁。

⁷⁰⁹ 同上。

⁷¹⁰ 防衛庁「防衛庁防災業務計画」[http:// www.jda.go.jp /j/ library / archives / keikaku / bousai/sankou01.htm](http://www.jda.go.jp/j/library/archives/keikaku/bousai/sankou01.htm) 平成 13 年 3 月 21 日。

初動では流出範囲の拡大の防止、初動以降では、油の回収作業が想定されている。

油濁の発生時に、自衛隊は、OPRC 条約国家緊急時計画では、海上保安庁長官の指揮のもとに処理にあたることになる⁷¹¹。

自衛隊法（昭和 29 年法律 165 号）83 条には、災害派遣についての規定がある⁷¹²。これによれば都道府県知事（及び政令で定める者）は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のために必要があると認める場合は、部隊の派遣を防衛庁長官（又は指定する者）に要請できるとある。2 項では、都道府県知事からの要請を受けた長官は、やむをえなければ、その要請に応じることができるとしているが、但し書以下で、緊急事態で、要請を待つ暇がないと認められる時は部隊などの派遣をすることができるとする。

自衛隊が災害に際して、自己の判断で出動できるのは、条文上、上記以外には、自衛隊の庁舎・施設そのものあるいは近傍での火災・他の災害（83 条 3 項）の場合がある。

災害以外では、地震防災派遣の規定がある（83 条の 2）。

また自衛隊の災害時の出動については、災害対策基本法で、市町村長が都道府県知事に

⁷¹¹ ところで、自衛隊が、外部からの武力攻撃（及びそのおそれ）に防衛出動（76 条 1 項）を行う場合、間接侵略その他の緊急事態に対する治安出動（78 条）を行う時、内閣総理大臣は、特別の必要があれば、海上保安庁を統制下に入れることができる（80 条 1 項）。その時の指揮官は、防衛庁長官となっている（80 条 2 項）。つまり平時の油濁と有事下では上位者が逆になるのである。純粹に、平時の油濁だけを考えれば、海上保安庁が油濁処理を直接的には管掌しているために、海上保安庁長官が統制することは適切性がある。

防衛庁長官の指揮下に海上保安庁がその統制下に入る意味は、海上保安庁の遂行する海上保安業務の全部又は一部を統制するということである。飯田忠雄『海上警察権論』（成山堂書店、1961）62 頁。

内閣総理大臣が、海上保安庁を統制下に置き、防衛庁長官が支配する時、その指揮は海上保安庁長官に対して行われる（自衛隊法施行令（昭和 29 年政令 179 号）103 条）から、海上保安庁の組織・命令系統は、平時と全く変更されることがない。即ち、非常時下においても、海上保安庁は法律が定める所管事務の範囲外の事項にまで活動範囲は拡大できないと解される（同 65 頁）。即ち、実質的に、非常時下における油濁の処理にあたっては、その業務の遂行については平時と変わらないということである。

⁷¹² 自衛隊の災害出動に関しては、従来、議論が皆無ではないが、数少ない議論に建設的な議論があったとはいえない。

法文上、災害出動が、自衛隊の独自の判断で行動が可能であることについて、いってみれば軍隊としての自衛隊が国民を統制する政治体制樹立への足がかりになり得ることを懸念するといったような議論が存在するだけである。古川純「自衛隊の災害出動」法律時報臨時増刊 49 巻 4 号（1977）130-134 頁。憲法並びに自衛隊法が準備する文民統制に関する条項を考えれば、暴論以外の何物でもない。

自衛隊法 83 条 1 項の「要請」を求めることができる（68 条の 2 第 1 項）と規定し、緊急を要する場合、市町村長が直接防衛庁長官又はその指定する者に通知して、部隊の派遣を実現する道が開かれている（同 2 項）。

船舶起因の油濁に関しての自衛隊の出動実績は、既にある。例えば、平成 9 年 1 月 2 日に島根県隠岐島北方 100 キロメートル（領海外）にて遭難したロシア籍タンカーナホトカ号からの油の流出に対する第八管区海上保安本部長・福井県知事からの要請に基づく出動がある⁷¹³。

また平成 9 年 7 月 2 日に東京湾中ノ瀬付近で座礁したタンカー「ダイヤモンドグレース号」からの油の流出⁷¹⁴における第三管区海上保安本部長からの要請に基づく出動がある。現在のところ、自衛隊の自発・自主的な判断で油濁災害に出動した事例はない。

油濁に対して自衛隊が自発的に出動しない上、都道府県知事の自衛隊に対する出動「要請」が迅速に行われなければ、実際において油濁処理における能力についての信頼度の高い自衛隊は「出遅れ」ることになる。現実には「要請」が迅速さに欠ける場合があり、関係者の目標である沿岸への流出油の漂着が生じている事例があるからである。

例えば、平成 2 年京都府丹後半島沖で、リベリア籍木材運搬船 Maritime Gardenia 号が座礁して、燃料油を流出させた事故では、流出油の回収には 2 ヶ月かかるものであったが、京都府知事から自衛隊へ災害派遣の要請がなされたのは事故発生から一週間が経過した後である⁷¹⁵。平成 9 年 1 月 2 日に船体折損で重油が流出したナホトカ号事件においては、海上自衛隊舞鶴地方隊は、1 月 2 日の段階で、海上保安庁より遭難の情報を入手しており、Maritime Gardenia 号事件と同様に重油流出が生じるという前提で、所要の災害派遣準備作業に着手しているが、第八管区海上保安本部長から海上自衛隊舞鶴自衛隊地方総監へ災

⁷¹³ 防衛庁『日本の防衛』（平成 9 年 6 月）192 頁によると、人員は 3 自衛隊全体で、14 万 4,000 名、艦艇 920 隻航空機 600 機の動員であった。自衛隊による油回収作業の効率の良さについては、ナホトカ号の船主側に立った海事鑑定人もその事実を認める。海洋工学研究所・前掲注 14・128 頁。

⁷¹⁴ 防衛庁『日本の防衛』（平成 10 年 6 月）159 頁。海上自衛隊は、人員約 6,800 名、車両 6 両、艦船約 110 隻、航空機 20 機の派遣によって 173 キロリットルの原油を回収した。これ以外に、千葉県知事からの要請に基づいて、資器材（油吸着マット 7,600 枚・オイルフェンス 2,600 メートル）の輸送が、陸上自衛隊第 34 普通科連隊人員 160 名・車両約 45 両・航空機 2 機によってなされた。加えて海上保安庁の依頼により、航空自衛隊が、千歳・那覇より羽田ヘリコプター用油処理剤空中散布装置を空輸した。尚、同 12 年 12 月 8 日に、青森県百石町沖で、マレーシア籍貨物船メラティマス号が座礁して重油が流出した。この時青森県知事の要請を受けて、陸上自衛隊第 38 普通科連隊のべ 800 名が派遣され、ドラム缶 155 本分の油の回収を行っている（同 160 頁）。

⁷¹⁵ 海上防災事業者協会・前掲注 125,67 頁。

害派遣要請が行われたのは1月6日である。ちなみに、船主代理人のインチケープP&Iクラブから海上災害防災センターに2号業務依頼が行われたのは、1月5日である。既に、この段階で、流出開始から3日経過している⁷¹⁶。

更に、知事の自衛隊への支援要請以前に、現場から関係機関への事故発生の通知さえ、すみやかに行われぬ可能性もある。昭和53年6月12日に宮城県沖地震で、東北石油仙台製油所の油タンクが破損し6万7,000トンの軽油が流出した事件は、措置が敏速に行われて、被害が最小限に食い止められたモデルケースであるという評価があるが、事故発生が17時15分で明るかったことと、従業員が退社前で発見・通報が早かったということが強調されている⁷¹⁷。逆に云えば、海域監視の任務を有する自衛隊が、その監視の結果、自主的な行動をとる道を開くことは、油濁を最小限に食いとどめる一つの選択肢である。

もっとも、自衛隊が自主的に行動することについて、消極的な発言がある。地震災害を念頭に置いた発言であるが、松島悠佐・元中部方面総監が、自治体と連絡も取れないような状況では、被害がどうなっているか分からないはずであるから、そのようなときに自衛隊が何をすべきか不明であるというのである⁷¹⁸。もし、そうであるならば、具体的に油濁の防除計画を事前に詳細に規定する必要があることの意義が更に裏付けられるということになる。

第2項 ボランティア

もっとも、近年、環境保護の主体としてのNGOやボランティアについて、積極的な評価を与える見方⁷¹⁹があるが、少なくとも油濁の処理に関しては、適切ではない。

油濁の処理という物理的な問題として、効率性に欠けるからである。ボランティアを志願した人間も集団として組織化されなければ、労力の浪費となり得ることが、実際にナホトカ号の油濁処理に携わったNGO自身からも指摘されている⁷²⁰。いわゆる非政府組織

⁷¹⁶ 同上109,116頁。

⁷¹⁷ 同上7頁。

⁷¹⁸ 松島悠佐『阪神大震災 自衛隊かく戦えり』（時事通信社,1996）181-182頁。

⁷¹⁹ 例えば、加藤峰夫「環境保全と環境計画」阿部・淡路編『環境法』（有斐閣,初版,1995）138頁。

⁷²⁰ 例えば、海洋工学研究所編・前掲注14,84-89頁の指摘がある。

尚、アモコ=カジス号油濁事件において、ボランティアに関する油濁損害についての判断が下されている。市町村がボランティアに対して食事・宿舎を提供し、ボランティアのサービスに対しては、支払いを行っていない場合、裁判所は、市町村の油濁加害者に対する請求について、時間コストは自治体への贈与であるとして請求を認めず、食事・宿舎・旅費の実費は認容した。

また、昭和49年の三菱石油株式会社（当時、現在の新日本石油株式会社）水島製油所の

NGO は、軍隊に匹敵する補給機能・人員動員機能・指揮統制機能を持ち得ない。

この点については、英国の沿岸警備隊においても同様の認識が得られている⁷²¹。

第2節 油濁処理の主体間の調整

第1項 地方自治体の関与

第一に、油濁の処理は、船主のみが専権的に行うわけではない。事故を引き起こし油分が沿岸に漂着した場合、その海浜を管轄する地方自治体も関与する。防除活動を船主と並行して行うという意味では、協力者であり、船主に対する監督者という二重の地位を有する。

平成9年1月2日に重油流出が始まったナホトカ号事件において、福井県では、1月5日に連絡会議を開いて以下の役割分担を決定した。

漂着油の除去は当然に船主の責任により行われるべきものであるが、行政が消極的であれば二次被害の拡大を招く。海岸線の管理自体は、当時は県が機関委任事務として責任を負っているものの、海水浴場・漁場の利用実態を鑑みれば、市町村や漁業団体が関与している。従って、①沿岸部附近の洋上の回収は、漁船を所有する漁業団体が実施、②沿岸部に漂着した油の回収は人海戦術で対応することになるので、動員が容易な市町村が担当、③県は情報提供と資材機材のうち、入手困難・発注の競合が予想されるものについての負担という形で分掌した。

自治体の主観的意思では、被害の拡大を阻止するという理由で、自治体自ら防除活動に

重油タンクからの重油流出事故を契機として、昭和50年石油コンビナート等災害防止法が制定された。これを契機にその法律の実効性を考察した五十嵐清は、企業も災害防止に熱心であることを指摘している。五十嵐『研究会』・後掲注740,23頁。しかし、五十嵐は、企業は本来防災対策のために存在する団体ではない素人であることを指摘し、災害の発生の原因者としての企業と、防災の担い手としての責任者を区別して考えることを示唆する。

ところで、海上保安官に協力援助した者等の災害給付に関する法律（昭和28年法律33号）は、海上保安官に協力援助した者が、負傷・疾病・死亡した場合の国の給付について規定する（1条）。もっとも、その種類は、療養・傷病・障害・介護・遺族・葬祭の5給付だけであり、作業そのものの対価という意味をもたない（5条）。これは、社会全体の仕事をした者が、そのことによって身体的災害を被った場合は、個人の負担ではなく公的補償によることが至当という考え方にたつからである。藤岡賢治「海難における救助責任とその費用」海上保安問題研究会編『海上保安と海難』中央法規出版（1996）23頁。

⁷²¹ 2001年3月2日に日本の石油連盟が主催した「国際油濁シンポジウム」で、英国の沿岸警備隊（Maritime & Coastguard Agencies）のR.Middleton氏は、ボランティアには熟練と規律を要する油濁除去作業には不適當であるため、油濁処理には、彼らを頼りとしていない旨発言した。高橋清「タンカー一界寸見」海運2001年4月号（2001）82頁。

入るのであるが、後述するように船主側からすれば疑問が生じる場合がある。

第二に、自治体は、港湾や河川の管理者として港湾・河川の浚渫や清掃の業務を担う。例えば、昭和 57 年 5 月 21 日の八戸港にて、台湾籍貨物船の嘉新号が、低気圧の襲来を受け座礁して燃料重油を漏洩させたことがある。この時は、港内にそそぐ河川から、大量のゴミがそそぎこみ、流出油の回収は、油のついたゴミを回収するというのが実態であったと報告されている⁷²²。

この場合、純然たる油の回収は、船主の責任であったとしても（低気圧の襲来による座礁が不可抗力であるかどうかはさておき）、ゴミの回収費用が、船主に帰結するのは理不尽である。しかし、油だけ回収するということは事実上不可能であったし、油の回収を一つのきっかけとして同時に河川・港湾・海域の清掃を促進することは、作業の効率を考えたら一概に否定できるものではない。費用は分別されなければならないが、明白な基準はない。

地方自治体は、第一に、漁業者・住民の世論に応じるために地方自治体の首長が、防除の主体として行動せざるを得ない。第二に、それがために、結果として、CLC/FC 条約体制では、船主による補償の対象とならない防除措置の担い手となるという面がある。

これは、例えば、ナホトカ号事件では、石川県ロシアタンカー流出油防除対策委員会は、自然の復元力を考慮しない防除措置が、合理的な防除方法ではないとして補償の対象から外される可能性を指摘する。これは、自然の復元力に依存しても十分に、油濁は解消する事態であっても、住民・漁業者の世論に対応して、人為的に油濁処理を加速すべきであるということに他ならない。これは、自然の復元力が発揮しつくされる迄の期間中⁷²³、被害者の利益を損ねるままにするわけにはいかないという社会的要請が反映している⁷²⁴。

住民・漁業者が求める油濁処理の水準は、彼らの中でコンセンサスが得られているわけではない。例えば、海面・沿岸陸域に油分が目視で確認できない程度であれば、観光業者としては十分であり、自治体の油濁処理作業の終結宣言をいち早く求めるが、漁業者がそ

⁷²² 海上災害防止センター監修・海上防災事業者協会・前掲注 125,61 頁。港に浮遊するゴミが原因で油の回収が阻害される問題は、平成 5 年 2 月 9 日に苫小牧港で、自動車運搬船の燃料タンクから重油が 10 数トン漏れた事件でも指摘されている（同 83 頁）。

⁷²³ 例えば 1989 年のエクソンバルディーズ号の事故に関して言えば、自然資源の個体数が、事故後 10 年を経過しても、事故以前に回復していないものとして、ハシグロアビ・ウ・ゴマフアザラシ・シノリガモ・シャチ・ウミバトが指摘されている。ブルース・ライト 米国海洋大気庁国内遠洋漁業局油流出損害アセスメント・復元課課長「エクソン・バルディーズ号原油流出事故復元計画」日本環境災害情報センター設立委員会『流出油災害から何を学ぶか？』（日本環境災害情報センター設立委員会,2000）56 頁。

⁷²⁴ ドナルドソンによれば、油濁の発生に対して、何もしないという選択肢も認められるべきであるとする。ドナルドソン報告・前掲注 15, 323 頁。

れでは納得しないことはたびたび指摘されることである。

自治体首長が、住民の世論を背景として、自治体独自の油濁処理に着手し、住民の世論に応じて、処理活動の終結を宣言するといった場合、世論を背景とするとは、どういうことであろうか。油濁処理に際して地方議会を招集し、その議決を仰ぐということは実際的ではない。事前に油濁の処理に対してなんら社会的合意のない中で、首長が選択を行うというのであれば、それは首長と民意との関係では、政治責任の次元の問題にすぎないが、実際に生じた費用の最終的帰属についてはなんら問題を解決するものにはならない。

自治体が、世論に応じて独自で行う油濁防除措置に、合理性があったかどうかについては、実際に試行錯誤してみた事後でないと判断しかねる部分があることを石川県は指摘する。国際油濁補償基金は、費用対効果が期待できぬ油濁防除措置は、過剰防除として補償の対象としないことは既述の通りである⁷²⁵。

補償の範囲にならない部分は、誰かが負担しなければならない。その点について、石川県は、ナホトカ号事件の前例を紹介し、基金の補償マニュアルの曖昧性を指摘するが、石川県自身は費用負担のあるべき主体については特定していない⁷²⁶。

石川県が、油濁処理にあたって購入したものの、その選択が合理的でないとして船主側に求償できなかった高圧ポンプについては県が最終的に負担した。石川県の油防除活動に関する直接的費用（40億円）は、国の予備費により交付され、人件費の間接的費用は特別地方交付税によって措置された。交付金は、県が半額を油濁補償基金に求償することを前提として交付され、求償が成功した場合は、県が国へ返納することとなっている。

この処理で言えることは、①国は、油濁処理のための基金として機能したこと、②国は原因者にその除去費用のすべてが帰結することを前提とはしていないこと（もちろん、なるべく原因者に求償をする姿勢であると思料されるが）、③船主が負担しない部分は、最終的には国家予算でまかなわれるということである。

ナホトカ号事件以前は、防除措置費用を船主に請求する海防法上の根拠を有していたのは、海上保安庁と海上災害防災センターのみであった（同41条・42条の37・42条の38）。地方自治体の防除費用については、船主に求償する根拠を有していなかった。従って、海防法の改正により地方自治体による海上保安庁長官への除去の要請が行われた場合に限っ

⁷²⁵ 英米契約法には「損害軽減義務」という考え方が存在する。損害を被った者は、彼自身が放任したことにより拡大した損害の分については加害者に賠償させることはできないし、損害の拡大防止のために相当な治癒をなすべく、相当な治癒をしてなお残ったであろう損害だけが賠償の範囲になるということである。

⁷²⁶ 石川県ロシアタンカー流出油防除対策委員会・前掲注646、『3. 本委員会の基本認識（2）わが国における油防除体制の課題』 『4. 油防除態勢に関する提言 ④油防除措置の補償範囲の明確化』。

て、船主に請求することを可能とする条文を設けた（41条の2・41条の3）⁷²⁷。

しかし、この規定が存在しても、実際の除去作業に要した油濁除去費用について、船主が負担すべき部分と自治体が負担すべき部分との分配に関する原則を定めた規定は存在しない。

油濁の生じた沿岸地方自治体は、船主とは別の動機による油濁処理の実施が、地域住民から要請されていることは先に指摘した通りである。沿岸地方自治体が、事実としての油濁被害の拡大を望まないことは当然であり、この点では船主とは利害が一致する。しかしながら、油濁の除去すなわち回復に関しては、船主とは立場を異にする。船主は金銭上の油濁除去費用の最小化を企図するが、金銭上最も低廉となる除去方法の採用は、自治体ひいては沿岸住民の利害に合致しない場合があるからである。

沿岸住民の民主的決定の所産であれば、自治体が採用を志向する除去方法は、事実としての科学的観点からの不合理性を有するものや、金銭的除去費用の最小化と合致しないものである場合であっても、自治体は己の行動を正当化する。自治体は、沿岸住民の意思を具現することを使命とするからである。

現状においては、沿岸住民の油濁処理方法に関する選好については、油濁事故の事前には、船主は知らされていない。沿岸住民による油濁処理方法についての選択は沿岸自治体においてなんらかの社会的決定の過程でなされるはずであるが、船主は沿岸自治体における社会的決定に参加する手立てがなかった。過去に油濁事故をいずれかの海域で生じさせたことがある船主であっても、油濁処理に関する知見のなかで、一般論を超えるものを実際に蓄積したということは考えられない。油濁は頻繁に生じる事象ではないからである。

また自治体の側においても、油濁処理方法が科学的知見から合理性があったかどうかは、これまでの油濁事故においては、事前には不明であるという指摘が存在することについては先に述べた。

そして、現在、日本では、具体的な油濁処理の手順・範囲・方法について、コンセンサスがあるわけではない。従って、船主及び補償の実質的な財源である船主責任保険組合から見れば、海上災害防止センターへ作業内容について白紙委任を行うわけにはいかない。

そのため、油濁が生じた時の実務では、船主が海上災害防止センターへ二号業務を委託する場合は、船主及び船主責任保険組合の委任を受けた海事鑑定人（サーベイヤー）の了解を当該センターがとりつけ、油濁処理の具体的あり方について明確化をはかってからの作業開始となる。これは、油濁発生から作業の着手までに時間を要することとなり好ましくない。

海事鑑定人自身、油濁処理のために資格を有しなければならないわけではない。油濁に関する知識を有しない海事鑑定人も鑑定に従事する場合がある。このような場合、適切とされる資材・機材の調達にも支障が生じることも指摘されている。もっとも、油濁事故を

⁷²⁷ 藤岡・前掲注 431,66-68 頁。

専業とする定評のある海事鑑定人も存在している⁷²⁸。

いずれにしても船主と地元自治体が共同で防除することが必要であることは明らかであるが、事故発生時に、船主側の担い手は対策本部のメンバーにこれまで含まれてきていない。これでは、仮に船主と自治体で判断が合致している事項でも協議のためには連絡時間が必要である。福井県も指摘するが、対策本部に船主側の担い手、通常この場合の船主代理人である船主責任保険組合及び海事鑑定人を含めるべきであろう⁷²⁹。

油濁損害の復旧の具体的な内容は、事前の準備作業如何によって変わってくる。例えば、1989年3月24日に米国アラスカ州沖で、エクソン＝バルディーズ号が生じさせた油濁事故の処理は、処理剤の使用の可否を巡って環境保護庁とエクソン社とで対立が生じ、処理剤の投与が遅れたことによって、被害が拡大した。薦田は、事前に油処理剤使用について住民に理解を得るための手続を経て、使用の可否を確立しておくべきであるとしている⁷³⁰。

例えば、ナホトカ号の油濁事故について、福井県三国町に漂着した油の回収は、海事鑑定人の証言では、海上からの作業によって回収可能と考えられたものの、海岸に仮設道路を設置したため、道路設置費用が14億円かかったことが指摘されている。道路の設置による漁場破壊が生じ得るが、それに対するの補償や撤去費用は含まれていない。国際油濁補償基金はこのような過剰対応に対しては補償に応じない⁷³¹。

筆者は、油濁の除去処理に関しても、油濁の発生し得る沿岸自治体において油濁発生の事前に復旧計画を策定し、復旧の基準を明白にして、少なくとも船主が事前に十分了知・理解し得る状況にしておく必要があると考える。そしてこの計画に沿った復旧を船主に履行させる手立てを用意する必要があると考える。

法によって自治体の除去費用の償還を船主に義務づけるとした場合、上述した意味での不合理性を含んだ、あるいは明白に金銭的費用の最小化が志向されなかった除去費用について、原因者責任主義の名の下でその全額を船主に帰することは、筆者には妥当とは考えられない。

それでは、その費用の分担はどのように考えるべきなのか、既存の法制度の枠組みからよみとれるものがあるかどうか検討を加える必要がある。

第2項 海難救助制度の示唆

油濁事故も海難の一現象と考えられる。従って、油濁事故の処理の制度も、一般的な海

⁷²⁸ 海上防災事業者協会・前掲注 125,75 頁。

⁷²⁹ 石川県・前掲注 646,「4. 油防除態勢に関する提言 問題点 3」。

⁷³⁰ 薦田哲「アメリカのタンカー原油汚染の経験と貴重な教訓」日本環境災害情報センター設立委員会『流出油災害から何を学ぶか?』（日本環境災害情報センター設立委員会,2000）50 頁。

⁷³¹ 海洋工学研究所・前掲注 14,127 頁。

難救助制度との均衡について考える必要がある。海難が生じた場合、財貨及び人命が危険にさらされる。財貨と人命に関しては、救助報酬（ひいてはその下払いとしての費用）の負担が異なるからである。

我々の環境保全を志向する理由が、究極的には現在及び将来の人間の生命・健康の保持の目的にある、とは何人も否定できないであろう。即ち、もしも仮に環境保全と人間の健康・生命の維持との優劣を問われる瞬間があった場合、如何に環境保全が重い価値を有したとしても人間の健康・生命の維持と並ぶことはあっても超えることは有り得ないということである。

財貨に関する海難救助は、近世において海難救助者に報酬を与えて、海難救助の奨励を図ることを沿革とし、救助者に対する報酬の支払を予定する。救助者はこの報酬により費用が償還されることになる。

商法の定める海難救助についての成立要件は、積極要件としては、船舶または積荷の全部又は一部が海難⁷³²に遭遇した場合に、義務なくしてこれを救助することであり（同 800 条）、消極的要件としては、救助請求権の発生を阻害する法定事由がないこと（同 809 条）である。救助の対象は、船舶・積荷であり、人命を含まない。

救助料額について、商法は、救助された財産の価額を限度（同 803 条）とするが、重要なのは、いわゆる「No Cure No Pay の原則」である。救助に成功しなかった場合は、無報酬となることである（800 条）。この場合、救助者は救助に要した費用を償還されることはない。

ところで、海運の海難救助の実務においては、商法の規定ではなく、標準書式にて権利義務が私的に規定される救助契約によって処理がなされてきた。

標準書式としては、一般に、「ロイズ=オープンフォーム（LOF と略称。）」もしくは「日本海運集会所制定 標準書式」の二種類が存在するが、通常は LOF を用いる。LOF の内容は当初、1910 年衝突条約⁷³³が盛り込まれ、1989 年新海難救助条約の採択により、改訂条約の内容が近年では盛り込まれている（「LOF 90」と略称する。）。

この条約（ひいては標準書式）の改訂は、まさしく海洋環境の保全の奨励を海難救助制度に盛り込むことが目的であった。従来、1910 年衝突条約の立場では、海難救助の対象は船舶と財貨に限られ、救助料の規定については、先述の No Cure No Pay の原則が堅持されていた。

この原則への固執は、結果として環境保全への奨励につながらないという問題点が指摘

⁷³² 航海に関する危険であって船舶の自力を持っては克服できない程度の危険（大判昭和 11 年 3 月 28 日民集 15 卷 565 頁）。

⁷³³ Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Assistance and Salvage at Sea (Sep.23, 1910). 「海難ニ於ケル救援救助ニ付テノ規定ノ統一ニ関スル条約」（大正 3 年条約 2 号）以下、本稿では「1910 年衝突条約」と略称する。

できる。例えば、原油を搭載したタンカーが沈没の危機に瀕した際に、当該タンカーの船主から救助の申し入れが救助者にあった場合を考える。この時、タンカーの沈没・原油の漏洩といった環境への脅威が大きい場合には、救助者は、救助料報酬の最高額と救助リスクを勘案すると救助契約の締結を躊躇することとなる。このようにして救助がなされないことによりタンカーが沈没を余儀なくされれば、環境破壊が生じるおそれ無しとはしない。

1989年新海難救助条約⁷³⁴は、救助の対象は、船舶・財産（1条c）に加えて、環境損害の防止・軽減（1条d）も含めた。

同条約における環境損害（damage to the environment）の定義は、汚染、汚濁、火災、爆発その他類似の巨事故によって沿岸、内水又は隣接水域における人の健康又は海岸生物もしくは資源に生じた重大な物的損害である。

そして、環境の脅威になる船舶の救助者は、その救助作業に支弁した費用が被救助財産で満足されない場合には、特別補償（Special Compensation）を船舶所有者から受け取ることができることと改訂して、油濁回避への誘因を用意したのである⁷³⁵。

海難救助制度が用意された当時、法は、僚船や近傍を航行する船舶の任意の救助を想定したが、現代は、専門職業的な海難救助業者が発達している。現代の海難救助は、高価で特殊な機材・熟練職員・船舶を必要とするからである。もっとも、大型救助船の稼働率は、救助に限定すると25-30%程度にすぎない。海底ケーブル敷設や公共工事を兼営することにより救助業者の経営がなりたっているのである。

すなわち、常時、救助業者を待機させる場合は、なんらかの政府の市場への介入が望ましいこととなる。海上の場合は、人命救助のみ国家が関与して、基本的に財貨の救助は民間がやってきたが、民間だけでは救助体制の保持ができなくなっているのである⁷³⁶。

一方で、財貨や船舶と異なり、人命救助については、人間の本能的な行動であるとされる。些かの金銭的誘引によってなされるものではあってはならないと考えられている。

人命救助は、海難救助ではない。財貨と同時に救助がなされた場合、商法は、人命救助をした者も分配を受けることになっている（804条2項）。しかし、条約では、生命の救助を受けた者は、報酬を払う義務をなしとする⁷³⁷。

⁷³⁴ International Convention on Salvage, Apr.28,1989(entered into 14 July 1996)US Treaty Doc102-12,1996,U.K.T.S.3 わが国は未批准。以下、本稿では「1989年新海難救助条約」と略称する。

⁷³⁵ 重田晴生・中元啓司・志津田一彦・伊藤敦司『海商法』（青林書院,1994）258頁。

⁷³⁶ 小川洋一〔弁護士〕・豊村誠二〔日本サルヴェージ（株）顧問〕・井口俊明〔東京海上火災保険（株）株式会社コマーシャル損害部専門部長〕金井達夫〔日本船主責任相互保険組合損害調査部長〕脇地修一郎〔深田サルベージ建設（株）常勤顧問〕4氏による座談会「二十一世紀のサルベージのあり方」海運890号（2001年）15,17頁。

⁷³⁷ 一方で、通説では、人命救助を行った者にも救助料請求権はないとする（重田晴生・中

私人であれ公人であれ、自己の所有する財貨に対して、自己責任を持つことは前提としては否定できない。即ち、自己の所有する財貨が危険にさらされた場合、取り敢えず自分でその危険からの回避を試みることが求められるということである。その回避に要した費用が究極的に誰に帰結すべきかということは次元を異にする議論である。

その点で、国・地方自治体も公共財産を守る責任がある。海上災害防災センターも油濁の防除責任を原因者だけに負わせるのではなく、被害を抑制するために役割分担が必要であるとしている⁷⁹⁸。

人命に関する救助は、社会全体の仕事であり、その必要性は道徳・倫理に近いことは既に指摘の通りである⁷⁹⁹。これに関して行政が関与し、その必要経費が公費で支弁されたとしても批判の余地はないと思料される。

財産救助に関しては、その費用は、一般には原因者に最終的に帰結させることにコンセンサスが得られている。財産救助を公益の観点からとらえると、公益に対して、重大な損

元啓司・志津田一彦・伊藤敦司『海商法』（青林書院,1994）261頁）。金持ちと美人だけ助かるのは好ましくないからである。人命救助に報酬を求めない以上、人命救助に投入された労力及び資源の費消に関する経費の償還は有り得ない。逆に市場原理による救済が考えられない領域であるからこそ、政府、具体的には日本では海上保安庁が存在する所以である。

もっとも国・地方自治体が災害に対する危険の専門の対応機関を用意する理由は、市場の失敗だけが理由にはならない。公共の危険を排除するということは、行政の危険防止責任の範疇に入るからである。行政は、危険の範囲が広く、その危険が公益に損害を及ぼすことに対して備えなければならない。

⁷⁹⁸ 海上災害防災センター・前掲注 662,16頁。ここで、救助を引き受ける主体が、どの範囲について、どこまで救助する責任があるか、という問題が浮上する。まず救助の水準であるが、人命にしても財貨にしても共通な部分は以下の通りである。関係者が自己の能力をもってしては救助できない危険な水準にある場合に、取り敢えずの応急の段階までは、確実に当該主体の責任になる。自力で救助が可能であっても、救助活動そのものが、専門性が高い作業で、専門家がとり扱う方が社会的に効率がよく経費が小さくなるのであれば、その専門家に委ねることは自然である。もちろん、その経費負担の最終的帰結は別論である。その場合、契約であれ、法律によるものであれ、どこまで専門家が行うかは事前に明確化する必要がある。

⁷⁹⁹ 人命救助は道徳であるが、法は他人の遭難を知った私人に対して、遭難への関与を義務づける場合がある。例えば、船員法（昭和 22 年法律 100 号）13,14 条・道路交通法（昭和 35 年法律 105 号）72 条 1 項・警察官職務執行法（昭和 23 年法律 136 号）4 条・消防法（昭和 23 年法律 186 号）25 条 1・2 項・河川法（昭和 39 年法律 167 号）22 条・災害対策基本法 65 条・災害救助法（昭和 23 年法律 186 号）25 条がこれに該当する。

害を及ぼす（おそれがある）場合に行政の救助の対象となる。裏を返せば、私益の救助が目的なのであれば、行政は関与しないということでもあるし、公益に対する被害が、極めて軽微なものにすぎない事態に対しては救助の措置はとられないであろう。

ここまでの議論を整理すると、海難救助に関しては、人命救助に報酬・費用償還が原因者に要求されず、公費で負担されたとしても批判の余地はない。財産救助については、費用を原因者に要求することがコンセンサスであろう。公益に対しては行政が介入する余地がある。環境に対する救助は、究極的には将来の人間への配慮であるから、公益性を有するとしても、環境の価値は、将来の人間の生存だけが目的とは言い切れない。各種の環境の利用は、生存とは関係ない事項も含まれる。即ち、人命と財産の双方の要素を含むものである。従って、人命救助の場合を類推してすべて公費負担とは言い切れないし、財産救助の場合を類推して全て原因者負担とも言い切れない。要するに海難救助の観点からは費用をどう分担するかという問いに関する答えはないことになる。

第3項 防災法制からの示唆

大規模な油濁は、日本では防災法の対象に含まれている。それでは防災法の観点から費用の分担のあり方に関する問題について答えることができるであろうか。

災害対策基本法（昭和36年法律136号）⁷⁴⁰ 2条1号とそれをうけた災害対策基本法施行令（昭和37年政令288号）では、自然的災害以外の他に人為的災害も対象とする。それは、災害対策の基本目的は、国土並びに国民の生命身体及び財産を保護することを目的とする。

行政と原因者の分掌については、防災法を参照することも有益である。ただし、環境法と防災法ではその目的に差異が当然存在するので、参照にあたっての限界は自ずと存在する。

環境法は、公害法⁷⁴¹を一つの起源とする。公害に対しては人の健康・精神的な側面・生活環境に対する被害を対象とし、防災法が直接の保護対象として生命・身体・財産を扱う違いがある。そして、防災法は、事後的な救済を規定する側面が強い⁷⁴²という点で、予防

⁷⁴⁰ 災害と法の関係についての日本での議論は、甲斐道太郎が指摘するように1977年に「法律時報」49巻4号（臨時増刊『現代と災害』）（日本評論社、1977）が初めてであり、その後は、甲斐道太郎が主催する研究会（メンバー：五十嵐清・池田恒男・浦川道太郎・小高剛・沢井裕・潮海一雄・谷口友平・安本典夫）による「災害法研究の現状と課題」法律時報56巻5号8-35頁（1984年）である。なお、以下、本稿では、後述のように当該記事における引用は発言者を特定して引用する（甲斐『研究会・前掲注740』9頁）。

⁷⁴¹ 小高『研究会・前掲注740』10頁。廃止された公害対策基本法2条1項を念頭に置いた発言。これは、現在の環境基本法に継受され、同法の2条3項に該当するものであるから、同発言は、環境法とおきかえることができる。

⁷⁴² 池田恒男はいう。行政法の法益は、憲法規範に支えられた社会秩序である。だから、規

や事前の回避を企図する環境法とは異なる側面がある。しかし本稿の立場は、環境法には事後的な救済という意味で、まだ不備が残存するというものであるため、防災法を検討する意味はある。

自然災害とタンカーの油濁について類似する点もある⁷⁴³。たとえば、地震そのものは防止できないが、地震は損害の発生及びその拡大については防止しうる。油濁は、防止のための努力は可能である。しかし、事故の発生そのものを根絶することが可能とはいえない。そして損害の発生及び拡大については防止し得るという点では地震と一致している。

また、自然災害について人間的な原因が大きくなる場合がある。災害は人間のコントロールがまったく不可能なものではなくなってきたからである。水害の場合、大雨が降ることについての情報が収集されれば、何らかの回避対策ができたのではないかという捉え方も生じる。法律上は、人間と災害の関わりの中で、誰がどのような責任を有するかという考え方をとることができる。沢井裕は、回避可能性と発生確率が大切であるとする⁷⁴⁴。

原子力災害についても、タンカーの油濁とかなり類似する点がある。

第一には、原因は人間の営為にあるということである。第二には、前兆現象がなく突発する。従って、被害者の災害からの回避が難しいということである。第三には、事故の発生確率が低いことである。第四に、災害発生時の損害が異常に大きくなり得るということである。第五に、損害が多様で、複雑になるということである⁷⁴⁵。

災害対策基本法では、行政と住民の防災協力の責務が定められているが、その限界の認識はあいまいとされている⁷⁴⁶。

現行の防災法制の体系から鑑みると、被害者の救済に対して、公費による支弁が完全に

制する行政庁も規制される国民も絶対的なものではない。それゆえ、行政法の実体規範としては、各種の人権のカテゴリーが、手続き的には救済法体系が重要になってくる。池田『研究会 前掲 740』30頁。

⁷⁴³ 自然災害は、人為的原因で生じるとは限らないが、だからといって公害と全く別のカテゴリーに属するとはいえない。たとえば、豪雪による雪害（交通途絶による生活物資の供給途絶）を例にとって考える。資本主義経済が進展した結果、従来自給自足的であった農村に商品経済が浸透し、それがために、豪雪で、交通が途絶したとすると、農村における生活が困難になるのである。その意味で、資本主義経済の高度な発達こそ雪害の原因ともいえるのである。基本的には資本主義経済の高度な発達があってこそ、石油の大量消費需要があり、輸送手段の開発がなされたということを考えると、タンカーの油濁も、原因は同根といえる側面がある。

⁷⁴⁴ 沢井『研究会・前掲注 740』14頁。

⁷⁴⁵ 原子力災害について、浦川『研究会・前掲注 740』24頁。

⁷⁴⁶ 谷口『研究会・前掲注 740』21頁。

否定されているわけではないが、自然災害による被害者の生活再建、即ち生存権の保障の観点に限られるとみて差し支えはないだろう。

被災者生活再建支援法⁷⁴⁷は、自然災害⁷⁴⁸を原因として生活基盤に著しく被害を受けた者で、自立して生活を再建することが困難な者（以下被災者⁷⁴⁹という）に対して都道府県が、被災者生活再建支援金⁷⁵⁰を支給することを定める法律である（同1条）。同法6条は、被災者の生活再建を支援することを目的とする民法上の法人（被災者生活再建支援基金）を指定する道を開く。もっともその支援の趣旨は、相互扶助の観点であると明文で定義されている以上（1条）、被害者の生活再建が、国家・地方自治体の責務であるとまで法が意図しているとは解し得ない。

「激甚災害に対処する為の特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律150号）は、その点で、例外的である。同法は、災害対策基本法に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定する（1条）。この法律が助成の対象とする事業は、3条・5条から11条までの各条に列挙されているが、建物の復旧が主とされている。ただし、河川への土砂の堆積（同条12項）・森林の復旧（11条の22項）も盛り込まれている。

すなわち、災害復旧に関しては、公費で支弁されるものは、生活復旧のある程度の水準までであり、環境への支弁に至っては、激甚災害の生じた場合の森林と河川の復旧に限られる。

営利企業が引き起こした事故によって、国及び事故の発生地点を管轄する地方自治体において、捜索・救命・死亡者の処理費用が発生した事例としては、昭和60年8月12日に生じた日本航空のジェット旅客機による群馬県上野村への墜落事故がある。

この時、群馬県警察本部・関係市町村の費用は8億円余生じた。このうち、日航へ実際請求された金額は内訳不明ではあるが、5億円余であり、日航は支払いに応じた。

⁷⁴⁷ 平成10年法律66号。法律制定の経緯につき、国土庁防災局復興対策課の大平正治は、阪神・淡路大震災の被害を教訓とすると説明する。季刊「消防化学と情報」57号（1999年夏季）財団法人消防化学総合センター、http://www.isad.or.jp/magazin/57_kokudo.htm 2001年7月23日。

なお、災害により死亡した者の遺族・災害により精神・身体に著しい傷害を受けた者への弔慰金・見舞金の支給を行う制度もある（災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律82号1条））。

⁷⁴⁸ 自然災害の定義とは、2条1項に列挙されるように異常な自然現象による被害となる。従って、油濁そのものは対象とならない。

⁷⁴⁹ 被災世帯の定義は2条2項。居住する住宅が全壊した世帯その他これと同等の被害を受けたと認められる世帯のうち、政令で定めるものという。

⁷⁵⁰ しかし最大限、一世帯100万円までである（同法3条）。

西村康雄は、この請求費用について、警察の捜査費用は、公権の発動であるから含まれないと説明する⁷⁵¹。また自衛隊も災害派遣で出動し事故処理に従事したが、この時生じた費用について、自衛隊は、日航に請求をしていない。

災害救助法は、法文上、自然災害だけでなく人災を含む。従って、油濁や飛行機の墜落に関する人的救助も対象とする。もっともこの法律は、生存者への対応を予定した法律であり、死亡者の遺体の処理を予定していない。この事例では、生存者は僅少であったため、人命救助は事故の早い段階で終わった。これがため、同法の規定する人命救助及び費用帰属の条文は適用されなかった⁷⁵²。

この事例では、日航機の墜落事故の被害者の救助は、本来、原因者である日航が行うべきであるところ、地方自治体が代行したと解されている。一方、地方自治体が行う救助活動とは、本来、地域住民の救助が目的であり、この費用は自治体の負担でなされる。

日航と自治体が私人であれば（当時、日航は国営企業であった。筆者注）、民法上の事務管理が適用され得ようが、行政機関が公法上の義務に基づいて行った行為を事務管理にあたるとは解しがたい。従って、公益に属する刑事捜査の費用は、日航に請求されないが、救助活動に要した費用は、原因者に請求し得るとして、請求がなされた部分もあったものと解される。

行政機関の救助活動は、本来公共の秩序のための行政の責務であるが、その行政の行為が反射的に私人の利益に帰する点も存在する⁷⁵³。しかし反射的な利益であれば、受益者が必ずその費用を負担しなければならないわけではない。いずれにしても事故による環境破壊に対する行政の介入によって生じた費用を、原因者に帰属すべきか、公益目的の当然の行政費用とすべきかという点の議論は明確な解答を用意していないのである⁷⁵⁴。

第3款 油濁の環境破壊に対する提言

第1節 自治体を主体とした環境回復協定の締結

⁷⁵¹ 谷川久・西村康雄・原田尚彦・星野英一・町野朔の4名は、昭和60年8月12日に群馬県上野村に墜落した日航機の事故の法律問題について、座談会を行っている。『日航機事故の法律問題』ジュリスト861号（1986年）10-35頁。これは、当該座談会における西村康雄の発言である（同上25頁）。

⁷⁵² 前掲注751,25-26頁〔西村康雄発言〕。

⁷⁵³ 前掲注751,26頁〔原田尚彦発言〕。また、行旅病人及行旅死亡人取扱法（明治32年法律93号）では、行き倒れの救護費用を市町村が仮払いする（15条）が、被救護者に弁償を求める（4条）。

⁷⁵⁴ 最近成立した自然再生推進法（平成14年法律148号）では、自然再生事業について、国及び地方公共団体が、必要な財政措置を講じる（15条）とあるが、自然再生が必要となる原因を発生させた原因者に対する措置についてはなんら規定が存在しない。

環境の回復という点に関して、現行の法制度を整理してみる。油濁を生じさせた場合、政府が流出油の回収に要した費用は、油賠法では、原因者が負担を行うこととなる。海防法は、油濁が生じた場合、海上保安庁長官が原因者に油の除去を命じるか、長官自ら除去し、回収に要した費用を原因者に請求することを規定する。

日本の油濁の物理的処理に関する海防法 39 条の規定を受けた施行規則 31 条の内容については、先述の通りであり、油分の回収除去である。米国でいえば事故対応計画の内容にとどまり、海域の環境の復元には該当しない。

海面の利用調整に関する係争や、先に第 3 部第 1 章・第 2 章で議論したように、環境法における規定を考えると、何を、そして何を価値として具体的に認識し、保全をなし、油濁発生時の回復の対象にするかということは、明確ではない。その点の手掛かりになることは、各種防災計画の僅かな例示規定だけである。なるほど計画は法規範ではない⁷⁶⁵けれども、だからといってまったくの努力規定と考え、等閑に付することは芳しくないだろう。

油賠法は、CLC/FC 条約を国内法化したものであるから、賠償の範囲については条約が規定するところであるが、CLC/FC 条約は環境回復に関して文言上否定していないが、実際の補償は、国際油濁補償基金の補償実務に基づき、実務上は、環境回復に対する補償を否定している。このことに対して、加盟国の中からも疑問が生じている。

環境回復については、日本国内においても少なくとも関心事項としては成熟し、いずれ積極的に擁護する議論が生成していくと考えられるだろう。そもそも CLC/FC 条約の補償実務が、環境回復に関する補償を流出油の回収費用以外には認めてこなかった所以は、賠償範囲の際限無き膨張を危惧するからであった。しかし、環境の中で何を価値として認識、保全すべきかを具体的に明確に規定してあれば、賠償の対象が明確化するわけであるから、賠償の範囲も確定する。

更に国際油濁補償基金の補償実務は、漁業補償を補償の対象としている。漁業補償を受けた漁民は、漁業権設定海域で、魚類の生息の復元に努力している。魚類の生息状況が復元されるということは、反射的に魚類の生息を支える生態系（海洋動植物）も復元されることを意味する。漁民は、海洋生態系復元の直接の担い手ではないが、漁民自身が意図せずして生態系復元に助力していることになる。従って、漁業補償を核にして合理的な生態系の復元を考えることは、CLC/FC 条約の補償実務の自然な考え方に沿うものであると同時に、復元の実務的な意味でも実際的と考えられよう。もっとも海洋の利用は、漁業目的だけがその利用方法ではない上、漁業とそれ以外の利用目的の相克を調整する方法が無い。

従って、環境回復の不明確な点について、原状回復を望むのであれば、事前に全利害関

⁷⁶⁵ 行政がなんらかの計画を樹立した場合、計画の処分性があるかどうかという問題がある。処分性があれば、計画がなんらかの市民的利害に係る場合、市民は行政訴訟における取り消し訴訟で争い得る。しかし行政計画に対しては判例では処分性を認めず、司法審査による救済の道を閉ざす。最判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 巻 2 号 271 頁。

係者が参加して議論を尽くして民主的に決定し、その具体的基準を公表する以外、利害調整の衡平な解決にはならない⁷⁶⁶。逆にいえば、全利害関係者が参加して議論を尽くした場合、関係者にとってはもう最終案以上の良策はないと納得して約定するのであれば、それは合理的な内容であると考えられるものである。

実体法が欠落している以上、それは合意に基づく協定、契約責任という枠組みにしなければならないであろう。一種の手續上のルールを作り、それについて合意する。ルールを破るということは契約違反であるという構成をとる制度が設けられれば、この制度上、ルールによって保持せんとする価値の保護に資する。このような契約に基づく枠組みであれば救済の確保が可能となる。

逆にいえば、油濁を発生させた場合に、何をどこまで、どのように復旧すべきなのかという点が、事前に決定されており、それが公表されているのであれば、船主にとっての油濁の復旧という経済的リスクは、事前に予測可能となる。ひいては、そのリスクと運賃収入との見合いでの配船の可否を、船主の自由意思で選択することが可能となる。

従って、上記の枠組みとして、自治体を主体とした環境回復協定を関係者間で締結することが考えられる。自治体は住民という広範な地域の利害者と公益を法的に代表する立場にある。そして一旦油濁が生じた場合、自治体は、船主と重層的に油濁の除去にあたる主体でもあるが、船主と自治体の間で、油濁の除去に関する基本的な姿勢は時により異なり、油濁の手法・範囲に関して各々が理想とするものを異にする場合があり、生じた処理費用の帰属を巡って争いが生じてきた。こうしたことを考えると、自治体と船主を中心に、油濁によって生じた環境回復作業の範囲と分担に関して協定で合理的に確定することは有意義である。

契約は、契約当事者以外に拘束力を有することは難しい。計画の策定の上で、策定作業の具体的参加者が誰であるのかということが問題となる。

公益である環境の保護が究極の目的であるから、協定の効果の受益者は将来及び現在の地域住民である。住民の代表者が一方の協定の当事者となるべきである。他方、環境保護のための負担は、行政と船主であり、その線引きの如何は協定の内容次第であるが、原因者負担分は、船主に帰属せしめるべきである。しかし船主を最終的に協定に結び付けるためには、石油の輸送の実情を考えると、ひとつ工夫が必要となる（第3節）。

なお、ここでいう自治体とは油濁の具体的な除去の対象を知悉するという意味、そして地域住民にとって基礎自治体という意味で市町村・特別区を筆者は想定するが、油濁が拡大した場合や市町村の境界沖で発生した場合に備えて、協定の名宛人は市町村・特別区で

⁷⁶⁶ 藤岡賢治は、守るべき海洋環境の定義の欠如を指摘する。その国際的合意が先決であるとして、その「合意」を軸に米国の国際条約体制への参加を促すが（藤岡賢治「巨大油濁事故と海洋環境の整備」海上保安問題研究会編『海上保安と環境』（中央法規、1999年）66-69頁）、それが困難であるからこそ、国際条約不参加国が生じるのである。

あったとしても協定を締結するための協議には都道府県が参加すべきであるし、必要に応じて隣接都道府県をも交える必要があるであろう。

第2節 協定の主体としての自治体の適格性

第一に、自治体は、その首長が住民の直接選挙を経て選出されており、住民の代表としての正当性は明らかである。例えば、環境保護団体・漁業団体を名宛人とする考え方もあろうが、適切ではない。

住民が主権者としての権利を行使する準備として、住民が主体的に専門家の知見を体得することは重要である。筆者は、専門的知見の供給の担い手としての環境保護団体の構成員の能力を疑っているのではない。環境保護への信念・情熱あるいは環境科学に対する知識の多寡について余人よりも高度であるという理由のみをもって、地域住民の見解を、法的に正当に代理・代表するとはいえないと考えるのである。もちろん、自治体が、協定策定にあたり正当な手続きの下で委任するなり代理権を付与するのであれば別論である。

また、漁業調整という目的から間接的にはあるが海域の環境保全を実現する主体として日常海域を知悉し得る位置にあり、一朝油濁事故発生時に、漁船が動員され洋上における油濁回収の担い手の一部として機能している漁業団体は、一部の住民に対する代表性は認められるとしても、全住民を当然に代表するとはいえないだろう。

海洋利用に関しては、各種用途相互、とりわけ漁業とそれ以外の海洋利用との間での調整原理がまだ準備されていない現時点では、漁業団体は、当然に協定の名宛人になるのではなく、名宛人となるには自治体の正当な手続による委任・代理権の付与が必要である。

第二に、住民の安全を維持するための防災行政は、地方自治を保障された地方公共団体の存在理由というべきものである。地方公共団体の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持することは、地方公共団体の事務である。自治体は、先に指摘した通り、原因者である船主と重層的に、自治体の公益目的として油濁の処理を行う主体者でもある。従って、油濁からの復旧の内容・手順を定め、船主と自治体の役割及び費用帰属の分担を明確にする必要がある。

第三に、石油コンビナート等災害防止法には、第5章として「防災に関する組織及び計画」なる規定を有するが、コンビナートの存在する都道府県には「石油コンビナート等防災本部」を置いて、石油コンビナートにおける災害の発生及び拡大を防止、災害の復旧を図っているからである（27条1項）。

この組織は、本部長が知事であり（28条2項）、本部員に含まれる者として、特に、当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監又はその指名する部隊若しくは機関の長（28条5項2号）となっていることである。

この防災本部は、①石油コンビナート等防災計画の作成・実施の推進、②調査研究、③情報収集と関係者への伝達を目的とするが、組織及び業務内容の一部である石油コンビナート等防災計画の作成に関して以下のような点を規定しており、船舶起因の洋上における

油濁に対する体制についても利点があると考えられる。

知事が本部長であり、31条で規定する防災本部の作成する防災計画には、2号関係機関等の防災に関する組織の整備及び防災に関する事務又は業務に従事する職員の配置などに関すること(2項)が盛り込まれている以上、事故発生時の指揮命令系統・情報伝達系統が不明確にならないという実務上の利点がある。そして管轄地区の自衛隊の部隊の長が関与することで、事故処理の実際の担い手としての自衛隊と情報伝達・共有面での利点があるからである。

石油コンビナート等災害防止法31条は、防災本部に「石油コンビナート等防災計画」の作成を求める⁷⁵⁷。この計画に関して法は、以下の内容を盛り込むことを定める。

①(石油会社の)自営防災組織及び共同防災組織の活動の基準に関すること(9号)、②火事・爆発・石油等の漏洩又は流出その他の事故による災害に対する応急措置の実施に関すること(11号)、③特別防災区域内の公共施設の災害復旧に関すること(15号)、④その他災害の予防、災害応急対策及び災害復旧に関すること(16号)とある。

従って、油濁が生じた場合、どのように応急対応するのか、そして破壊された環境を具体的には何を守り、どのように回復するか事前に計画で規定するということが自然な考えであるということがいえる。そして、この法は、防災計画は、毎年検討、必要ならば修正されなければならない(同条1項)とし、主務大臣に提出、要旨の公表を義務づける(同条3項)。第一の点は重要である。環境に対する知見は、未だ人知の及ばない領域も少なくない。従って、科学の進展を着実に災害復旧に反映させる機会を残さなければならないからである。第二に、要旨の公表を義務づける点である。公物たる環境を享受する利益が、住民からすれば反射的利益であったとしても、住民が環境に関心事項とすることを妨げることは出来ない。従って、住民の意見をどのように反映させるかという問題⁷⁵⁸はともかくとして、環境の回復を規定する協定の公表を拒むことは望ましくないだろう。

⁷⁵⁷ この計画は当然であるが、災害対策基本法2条8号の防災基本計画 同9号防災業務計画10号イに規定する都道府県地域防災計画・同号ハの指定地域都道府県防災計画に抵触できない。

⁷⁵⁸ 森林法(昭和26年法律249号)は、森林を計画的に管理するために森林計画を設ける。全国的な森林計画と地域的な地域森林計画が存在するが、都道府県知事が、民有林に対して策定する地域森林計画の作成・変更時には、その旨公告し、その計画案を公衆に縦覧することとなる(6条1項)。縦覧期間中に、計画案に意見がある者は、知事に対して理由を付して文書を以って意見具申ができる(同2項)。しかし、意見具申が許される主体を制限する規定はない。

なお、縦覧後、知事は、都道府県森林審議会・関係市町村の意見を聴取する必要がある(同3項)。住民からの意見書は、その要旨が、都道府県森林審議会に提出される(同4項)。

また、消極的な意味でも油濁の環境回復に関する協定は公開されるべきである。例えば、船主としては、環境回復の義務の重い地域については、仮に沿岸を航行して通過するだけであったとしてもその海域を回避することにより環境賠償リスクを回避することを選択し得る。それは逆に地域からすれば、反射的に環境破壊リスクを小さくすることになる。

私人間の傭船契約と別立ての契約にし、環境回復を規定する協約を遵守するという「二段構え」の構造の協定にする意味は、ここにもある。環境に関する協定は市民に公開されなければならないが、実務上、傭船契約の内容は当事者間で営業上の秘密が守られなければならない。私人間の傭船契約であれば当事者間で秘密としたところでそれが公序良俗に反しなければ差し支えない。

自治体が関与することにより、当該協定は、行政協定になる。行政協定の法的問題については後に議論する。

第3節 船主に契約の法的効果を及ぼす制度

環境回復協定のもう一方の名宛人を直接、船主と規定することには実務上の難点がある。

船主が、原油を運送する場合、航海傭船契約もしくは定期傭船契約にもとづき傭船者の指示する積出し港にて原油を積載し、傭船者の指示する荷卸し港（石油精製装置の存在する港か、鹿児島県喜入町の如く保税タンクのみ存在する港）・国家備蓄基地にて原油を揚陸することとなる。即ち、石油会社の自家運送を別論とすれば、運送の全期間に渡り貨物としての原油の所有権を保持する瞬間はまったく存在しないことが通例である。原油の物品売買契約と傭船契約との間には、法的にはなんら関連がない。

傭船契約については、日本の場合、石油精製会社は、運送需要の7割ないし8割を、長期傭船契約により融通し、残余を短期傭船、即ち、都度、用船市場で随意に船主を選択する形で対応する。

日本の原油輸入は殆どの場合、FOB契約による輸入であることが指摘されている⁷⁵⁹。FOB契約の輸入であるため、海運会社の起用権は、輸入者である日本の石油会社側に留保されている。そして、日本の石油会社は日本の海運会社と傭船契約を締結することが殆どである。傭船契約の対象となる船舶は、便宜置籍船となっている場合がかなりある。しかし、その便宜置籍された船舶は、日本の実体ある海運会社から定期傭船されており、石油会社の傭船契約の当事者はあくまでも日本の海運会社である。即ち、登録船主からみれば、一旦、定期傭船契約で親会社たる日本の海運会社に貸し出され、更に再傭船契約が締結されて日本の石油会社に「また貸し」されていることになる。従って、日本の港湾に入港するタンカーにして、実質的に支配する主体がわからない船舶であるということは、非常に考えにくいことである。第3部第1章第1款第3項にて述べたように、石油会社は、傭船に

⁷⁵⁹ 須藤繁「石油サプライチェーン連載② 石油輸入の仕組み」国際資源 305号（2000）39頁。

あたって、仮に登録船主が、便宜置籍船であったとしても傭船に先立ち、実質的に当該船舶を支配する主体を調査した上で、傭船契約を締結する慣行が世界的に存在する。

しかも、その短期傭船については、第一に、日本の各石油会社が傭船している船隊を、各社で相互融通する、つまり再傭船に出すことをまず検討し、いわゆる「一見」の船主の船舶を市場で用船することは極力回避している。しかし、短期傭船は絶無ではない。そして各社で船腹を融通する行為は、再傭船契約であるから、都度傭船契約を締結することになる。

従って、日本の石油会社向け原油輸送に関与する船主は、相当数の主体が可能性として存在する。そして、締結される傭船契約の件数は、短期傭船で対応される部分については、かなりの件数にのぼることになる。

それは裏を返せば、入港予定の地方自治体と船主が協定を結ぶとなると、その件数も相当数になる。一方で、石油精製会社は 29 社⁷⁰⁰しか存在しない。

更に、原油の輸送は、石油企業の物流管理の一環であるという事実も注目されなければならない。すなわち、輸送中の原油は、移動しつつあるも棚卸在庫の一環である。棚卸在庫費用は、利潤増大の観点から考えれば、極力圧縮しなければならないから、精製施設を複数有する企業は、精製施設に附属する陸上タンクの残量を勘案しながら、タンカーの入港地を最終決定するが、その決定は、日本近海、即ち入港 1 週間前程度までなされない場合も多い。事前に環境回復規定を自治体と船主が都度結ぶというのはその意味でも難しい。

加えて、石油精製企業と船主の間に何らかの理由で、商社に代表される第三者が介在することがある。石油精製会社に対する運送責任を商社が負い、商社は下請けとして実船主を用いる。実船主と商社の間には更に傭船契約が存在するという場合もある。

これらの原油輸送の実情を鑑みると、石油施設を保持する主体、即ち、傭船者が、地域自治体と、行政協定としての油濁災害発生時の回復協定を締結し、その効果が第三者である船主に帰属することが可能であれば、実務的には煩雑ではない。

即ち、最終的な傭船者である石油精製会社が地元の自治体と環境回復を約定し、その内容を傭船者と船主の間で締結する傭船契約の中において、傭船者が地域自治体と締結した環境回復協定を船主が遵守する条項を設けて化体するのである。

傭船者が、地域自治体と締結するとしても船主がまったくの蚊屋の外におかれることは好ましくない。現行法の規定を考えると、油濁を起因とする環境破壊に対する回復のあり

⁷⁰⁰ 石油業法（昭和 37 年法律 128 号）は、石油精製業を許可制（4 条）とし、国内石油需給を通商産業省の統制下においていた（1 条）。この石油業法は、石油の安定的な供給の確保のための石油備蓄法等の一部を改正する等の法律（平成 13 年法律 55 号）で廃止されたが、同法における石油精製業者は、石油の備蓄の確保等に関する法律（昭和 50 年 96 号）2 条 5 項に定める石油精製事業者に移行し、同法 6 条の規定する法定石油備蓄義務を課されるため、今後も参入が難しく、主体数は限られると考えられる。

方に関して船主を交えて、地域社会が議論をする機会を設けることは可能である。

海防法 43 条の 3 は、既に、排出油の防除に関する協議会を海域毎に設置する道を開いている。この協議会には、管区海上保安本部長・タンカーの船舶所有者・油の取扱を行う海洋施設等の設置者、前条第 1 項のその他の関係者を構成員とする。その他の関係者は、条文上は、地方公共団体とされているが、港湾管理者・タンカー以外の船舶の所有者・漁業者団体・民間防災事業者・油防除機材メーカー・警察・消防機関を想定している。

この協議会の存在意義は、船舶所有者が原因者として流出油の防除に関する一義的な責任を有したとしても当事者の活動のみでその被害を局限することが困難であり、客観的に関係機関の活動が相互に理解・連携され一体となって行われるが望ましいとされているからである⁷⁶¹。

この協議会では、①当該排出油の防除に関する自主基準、②排出油の防除に関する技術の調査及び研究、③排出油の防除に関する教育及び共同訓練の実施、④その他排出油の防除に関する重要事項の協議が、管掌事項となる。

油濁の防除に関する自主基準を協議することが管掌事項となっているため、その協議会が設立されている海域に関して、油濁が生じた場合、実際にどのような油濁処理を行うか日常的に協議がなされているのである。従って、環境回復は、単なる油濁の除去から一歩踏み出すものではあるが、既に存在し、関係者が全て招集されている協議会は、議論を行い環境回復の範囲について関係者からコンセンサスを得るには相応しいと思料する。

法文上は、協議会の設置は任意とされているが、実際には、協議会は大抵の海域には設置されている⁷⁶²。そして、邦船主もしくは海運代理店⁷⁶³が関与することは通例であるから

⁷⁶¹ 海洋汚染・海上災害防止法研究会 編・前掲注 125, 224 頁。

⁷⁶² 油濁を発生させる船舶は、タンカーに限定されず、本稿が議論の対象としていないタンカー以外の通常の船舶も燃料油を漏洩させる事故を発生させる場合があるからである。

従って、タンカーが直接寄港しない地域（石油精製施設や原油の備蓄基地が存在しない港周辺）においても油濁の発生に対して「協議会」は設置されている。この事実は、このような地域で、タンカーが航行中に油濁を発生させた場合の環境回復の範囲確定を「協議会」を通じて行う上で重要である。また大抵の海域では、海運代理店を業とする者が立地しており、船主の利害を代理し得る主体が存在する。そのような海運代理店業者も「協議会」に参加しているという点では、タンカーが直接寄港しない地域においても同様である。

⁷⁶³ 海運代理店の存在は環境保護の観点では事実として重要である。海運代理店自体は、海上運送法（昭和 24 年法律 187 号）2 条 9 項の規定する「海運代理店業」であって、国土交通大臣に業を開始 30 日以内に届け出（33 条と 33 条の準用規定に基づく 20 条）と、国土交通大臣が必要と認めたとときの報告が義務付けられているだけである（33 条と 33 条の準用規定に基づく 24 条）。しかし、国内代理店が、環境汚染を引き起こしそうな船主に対して代理契約を拒むことにより、当該船主の船舶の入港をさせないことができるからである（任

である。日常からのこのような意見交換・検討の機会を設けることが、実際の防除に効果があるとする指摘がある⁷⁶⁴。代理店は、邦船のみならず外国船主の船舶が、日本に入港する場合も、入港に先立ち船主と代理店契約を締結して船主を代理することを業とする。従って、外国船社も海運代理店業者を通じて、油濁の除去に関する地域の議論に参加できることになる。

そもそも備船者となる日本の石油精製会社は、石油コンビナート等災害防止法（昭和50年法律84号、以下、本稿では「石コン法」と略称する。）が適用され、「火事、爆発、石油等の漏洩若しくは流出その他の事故又は地震、津波その他の異常な自然現象により生ずる被害」（2条3項）の発生及び拡大の防止に関して万全の措置をとる責務を有する（3条）。従って、漏油とはどのようなものであり、漏油発生時にどのような対応をするべきかは当然知悉⁷⁶⁵、その対処能力を自ら有している⁷⁶⁶。石油コンビナートにおける自衛防災組織・複数コンビナートによる共同防災組織に対しては、必要があれば、市町村長・特別区の場合は、都知事・管区海上保安本部の長が指示を下すことができる（25条）。この制度運用の経験は活用されてしかるべきである。

上記は、みずからの責任に帰着する油濁事故に関する規定であるが、これ以外にも海洋汚染海上災害防止法は、油濁発生時の応急措置に関して、港内あるいは港の付近で生じた船舶起因の油流出に関しては、油の積み出し港であれば、当該油の荷送人に対して、陸揚げ港であれば、荷受人、そして船舶が係留中の場合は、係留施設の管理者に対して援助・

意加入の賠償責任保険に加入しないために保険証書を持たない北朝鮮籍一般貨物船が、国内代理店数社に代理店契約締結を忌避されて茨城県鹿島港に入港できなかった事例（日本経済新聞2003年1月25日夕刊4版10面）。

⁷⁶⁴ 海洋汚染・海上災害防止法研究会 編・前掲注125,61頁。

⁷⁶⁵ 国・地方公共団体は、施策として、この石コン法と関係法律の規定に基づく総合的な災害応急対策の実施・防災体制の樹立が求められられ、災害の発生及び拡大の防止並びに災害の復旧のために必要な施策を講ずることが要求されるが、これに加えて事業者の行うべき防災活動への必要な助言と指導も責務とされている（4条）。

⁷⁶⁶ 事業者の特定防災施設の設置・維持義務（15条1項）、事業所毎に自営防災組織の設置（16条1項）、防災要員の設置義務（16条3項）、「防災資機材等」（化学消防自動車・消化用薬剤・油回収船祖の他の器具）装備義務（4項）、現況の市町村長等への届出義務（16条5項）。特別防災区域に所属する事業者の場合、共同して石油コンビナート等特別防災区域協議会の設置義務（22条：管掌事項は、①災害の発生又は拡大の防止に関する自主基準、②災害の発生又は防止に関する技術の共同研究、③当該特定事務所の職員に対する災害発生又は拡大の防止に関する教育の共同実施、④共同防災訓練の実施）。異常現象発生時、防災規則・共同防災規則・石油コンビナート等防災計画の規定に従って、自営防災組織・共同防災組織に災害の発生又は拡大の防止のために必要な措置を行わせる（23条1項）。

協力義務を課している（同 39 条 4 項）。即ち、石油精製企業は、他人の責任によって生じた油濁をもあらかじめ想定し、対処することが社会的に望まれているのである。ただし、あくまで援助・協力であり、真の有責者である船主を代位することにはならない。

傭船者は、自身の指定する石油施設に寄港する船舶の船主をして、油濁事故を生させた場合、回復を約束させる。逆にいえば、そのような約定をなさない船主を傭船契約の引き合いの対象から排除するというを、傭船者は企図するということである。

船主は、市場原理の下で行動している。悪質な船主の排除は、市場によってなされることがもっとも効果的である⁷⁶⁷。要するに、傭船者が、発注を控えることによって排除することが可能である。

タンカーの傭船者は、傭船契約⁷⁶⁸締結の諾否といった企業的意思決定を通じて、船主に堪航性の充実を促し、ひいては、油濁事故の回避を促進するという行動を現実に進めている。

タンカーの傭船にあたっては、傭船者が、傭船に先立って船舶の質と安全性について独自に検船員を派遣し、その評価を行う。その評価は、傭船者団体の統一的なデータベースに登録を行うことが実務慣行となっている。1999 年の段階で、約 4,000 隻以上の検船が実施されている。

検船員の評価が、一定の水準を満たすものでない場合は、その旨データベースに登録され、傭船がなされないことも実務上の慣行となっている。求められる水準は、国際条約が求める堪航性の水準を超える部分もある。また検船の結果の有効期限は検船後 1 年であり、船主は更新を求められる。

このデータベースとその運営制度は、The Oil Companies International Marine Forum (OCIMF) が管理する SIRE : Ship Inspection Report Program⁷⁶⁹ と呼ばれるものである。この SIRE の利用という慣行は、国際独立タンカー船主協会も事実上、容認してい

⁷⁶⁷ 市場原理で行動している以上、市場原理にそぐわない法制度を準備してもその意義を失うことは、傍論ではあるが判決で触れられていることがある。例えば、「船舶の所有者等の責任の制限に関する法律」（昭和 50 年法律 94 号）の合憲性を巡って争われた事例において、最高裁は、世界の多数の国家が船主責任制限法制を、実施している現状を考えると、日本だけ単独で当該制度を廃止しても意味がないと述べる（最判昭和 55 年 11 月 5 日民集 34 卷 6 号 765 頁）。

⁷⁶⁸ タンカーに関しては、標準的な傭船契約の定型書式は、国際石油資本の作成のものであり、船主団体作成の書式はそもそも採用されることが殆ど考えられない。従って、船主は、一般に、タンカーの傭船に関しては、乾貨物の運送と違い、傭船者に対して不利であることがしばしば指摘される場所である。

⁷⁶⁹ OCIMF のホームページ参照。http : //www.ocimf.com/sire__intro.htm 2001 年 12 月 5 日。

る⁷⁷⁰。

油濁の原因者は、船主であり、傭船者が原因者になることは通常考えられない。運送途上の過程では、貨物としての原油は、所有者が傭船者及びその関係者であったとしても、船主が完全に排他的に管理下においており、漏出の有無は、ひとえに船主に左右されるのである。しかしながら、現実には、油濁によって生じた損害賠償責任は、一義的には船主に求償されたとしても、二義的に傭船者すなわち石油の受取人も負担せしめられることは既に述べた通りである。ここに傭船者をして堪航性に疑問を生じる船主の排除—それは単純に運賃だけで考えるならば低廉な運賃の享受ということを放棄することでもあるが—への経済的誘引が存在する所以である。

既に述べたように、日本の石油精製企業は、自身の油濁漏洩を防止・処理するための責務を負うと同時に、自らの責任には属さないコンビナートに寄港するタンカーの油濁に対しても法律上、油濁処理の援助・協力を義務づけられている。

従って、傭船契約の約定の中で、油濁発生時に、船主が製油所の所在する或いはその近隣自治体と傭船者において約定した内容に従った復旧を約することを条件として課すことに不自然さは存在しないであろう。

また、タンカーも含めた外航商船は、便宜置籍船が広汎に存在している。便宜置籍船であるが故に、堪航性が欠けるとは直接的に断定することはできない。油濁事故に関する便宜置籍船の問題は、便宜置籍船の堪航性に欠如があつて油濁が生じた場合、船主を追及しても救済がえられない被害者が、船主と真正なるつながりのある国家に責任を追及するということが、事実上困難であるということである。便宜置籍船の船主と真正なるつながりのある国家の国家責任を追及するよりも、そもそもこのような堪航性を欠如する船主を市場によって淘汰するということが容易であり、現実的であるということ、明らかであろう。

もちろん、このようなリスクを条文化し契約に盛り込むことになれば、船主の提示する傭船料もしくは運賃は、現行よりある程度、引き上げられるであろう。これは、石油会社側からすれば、石油製品の製造原価の上昇である。この上昇分は、従前の価格に対する環境破壊リスクのプレミアム分とも考え得る。この上昇分は石油会社と一般消費者の価格交渉力を勘案すれば、一般消費者に転嫁されることになると思料される。日本の石油精製会社は、基本的には全国的な販売網に製品を流通させるから、価格の上昇の影響は、石油コン

⁷⁷⁰ INTARTANKO（国際独立タンカー船主協会）のウェスティ＝ホーク会長の発言。「海事プレス」1999年11月18日報道。ただし、容認するニュアンスは傭船者の利害とは若干異なる。即ち、近年、ポート・ステート・コントロールをはじめとして船舶に検査員が乗船してくるケースが増えているために、船舶の船長や士官の負担が大きくなっているという事実が存在するからである。従って、検査を一本化することを望むということが主なる理由である。

ピナートの所在地をこえて国内に普遍的に及ぶことになる。このことは、石油の利用には、環境破壊のリスクが存在し、そのコストについて消費者に考慮を促す一つの方法になるだろう。このことを契機に、例えば石油利用からの離脱への志向が生じるかもしれないが、もしも、そのようなことが行われたとすれば、市場を通じた市民の選択の所産であり、それは尊重されるべきことであろう。

自治体がこのような回復協定を締結する場合は、住民の意向の反映を当然求めるであろう。自治体が住民をどのように協定締結に参加させるかは、自治体の判断であるが、住民の意向を汲取って、あらかじめコンセンサスを得ることは、船主にとっても企業リスクの管理の一環になるとして特筆されるべきである。

環境損害に関しては、科学的根拠のない感情的な対応がなされる場合があり、それは環境損害を招来した主体に損失（例えば、当該企業に対する不買運動やイメージダウン）が発生する場合もあり得るからである。

1995年6月に、シェル石油会社が自社所有の老朽石油貯蔵施設（北海洋上）を水深2,000メートルの海洋に投棄する計画を樹立した。手続きには公法上の瑕疵はなかった。

しかし、ドイツを中心に、海洋投棄に反対する消費者の不買運動が生じたため、投棄計画は中止となった。当該施設の処理は、科学的にみれば、環境への影響度が一番小さい方法として、深海への海洋投棄であることから、消費者の不買運動は感情によるものであるという。このようなリスクに対しては、潜在的加害者である船主と、潜在的被害者である住民との日常レベルでの意思疎通がひとつの対応策である⁷⁷¹。このような環境回復協定の締結過程における共同作業によって住民と船主の相互理解は深められるというメリットも十分考えられることである。

第4節 行政協定の法的問題

第1項 公害防止協定・環境管理協定の意義

公共目的達成のために個々の事業者と行政との間で、求められる行為の内容を個別に協定する手法を行政協定と呼ぶ。行政協定は、環境行政の分野では、公害防止協定や環境管理協定と称されることが多いという⁷⁷²。

協定は、事業者と行政の交渉を通じてその内容が決定される。従って、行政側には、個別的状况に適合した、場合によっては法的義務以上の厳格な要求についてさえも措置を講ずることが可能となるメリットがある。

行政協定には、以下の利点⁷⁷³があるために、環境を回復するということを船主企業に求

⁷⁷¹ 山口光恒『現代のリスクと保険』（岩波書店、1998）14-19頁。

⁷⁷² 北村・前掲注407,40,42-43頁。

⁷⁷³ 公害防止協定の利点については、芝池義一「行政法における要綱および協定」芦部信喜・星野英一・竹内昭夫・新堂幸司・松尾浩也・塩野宏『岩波講座 基本法学4 契約』（岩波

める上で重要な手段であると筆者は考える。

第一に、自治体が法令で公害規制権限を与えられていない場合において、規制の可能性を得ることができる。第二に、自治体が法令上、規制権限を与えられていてもいわゆる横出し・上乘せ規制を行い得る。

従って、筆者は、環境という「確定途上の法益」に属する利益を擁護する上で、既存の法令の枠組みを超える手段として協定は適当なものと思料する。

第三に、個々の事業者の実情に即した木目細かい規制を行い得る。第四には、環境破壊防止技術の進歩を防災対策の中に積極的に取り込む上で有効である。

筆者は、特に第三点は重要であると考え。日本の巨大原油タンカーの入港し得る製油所は多様である。地理的には、室蘭・苫小牧から沖縄の中城湾まで南北に点在すると同時に、周辺環境も京葉シーバース（千葉市沖）の沖合いの人工島もあれば、左程遠くないところにサンゴ礁が展開する場合もある。回復すべき環境として盛込む項目は多様である⁷⁷⁴。

近隣自治体と油濁発生時の回復に関して協定を締結する場合、その協定は、行政協定となるから、その私法上の意味について考察を加える。

給付行政ではなく取締行為における行政に関しては、古くは、契約のような非権力的な手段はなじまないと考えられてきた。しかしながら、行政が取り締まるべきとされる問題領域は、広汎化・多様化した。環境問題もその一つである。環境破壊は、それが好ましからざるものであることは明らかであり、なんらかの形で行政の規制が必要ではあるが、具体的な悪影響の内容は、規制を実施する段階で、具体的内容について人知が完全には及ばない不確かなリスクである場合が少なくない。

このような場合、法律や条例によって適時かつ十分な規制措置を定めることは困難であると考えられた。法律では木目細かな規定を設けるのが難しいという意味での法律の不備や不確かなリスクへの暫定的な対処として、行政は事業者と協議を行い、公害防止協定や原子力発電における安全協定を締結して対処した。

このような行政契約に類する協定には法が関与するものがある。例えば、都市緑地保全法 14 条（昭和 48 年法律 72 号）に基づく緑化協定や建築基準法 69 条（昭和 25 年法律 201 号）に基づく建築協定がそれにあたる。この二つの協定は、行政庁が住民相互の約定に承認を与えて、法的効果を付与するものである。つまり関係者は自主的にまちづくりを行い、

書店, 1983) 293 頁。なお芝池は、更に協定の利点として、事業者の自己のイメージアップと、自己の事業活動の正当性を付与するといった性格をかかげているが、筆者は、現代において、環境破壊防止に取り組むこと自体は、社会で当然視されており、それほどイメージアップにはならないと考える。

⁷⁷⁴ 逆にいえば、環境回復の内容として、海面からの流出油の除去以外、とくに必要としないと地域が判断する場合も十分考えられる。

行政は協力して、規制的效果を持たせるのである⁷⁷⁵。

都市緑地保全法 14 条が規定する緑地協定の制度は、油濁災害からの回復に関してあらかじめ関係当事者が策定する回復協定について、参考となる点がある。

緑化協定は、市街地の良好な環境を確保するために、「土地所有者等」⁷⁷⁶の全員の合意によって締結する「緑化の保全又は緑化に関する」協定をいう（14 条 1 項）⁷⁷⁷。この協定は、市町村長の認可を受ける必要がある（14 条 4 項）。

緑化協定の定めるべき事項は、①土地の区域（14 条 2 項 1 号）、②保全・植栽する樹木の種類・場所・管理に関する事項や垣又はさくの構造（14 条 2 項 2 号）、③協定の有効期限（14 条 2 項 3 号）、④協定違反の場合の措置（14 条 2 項 4 号）である。従って筆者は、油濁発生時の回復において、具体的に保全する生物資源や景観を確定し、協定違反時の対処を約定することは不自然なことではないと考える。そして協定に期限を設けて、協定の更新にあたって、科学技術の進展や、住民意識の変容を着実に更新できる機会を設けることも大切である。

緑化協定には、市町村長は、協定認可の申請があったときに、その旨を公告して関係人への縦覧に供することが求められる（15 条 1 項）。関係人は意見書を市町村長に提出することが可能となる。即ち、住民の意見を反映するための手段が講じられているのである。

市町村長の認可の可否に関しては、法令の違背の有無や土地の利用の不当な制限の有無といった審査項目がある（16 条）。つまり、油濁の発生時の約定する内容の環境を回復するといっても、石油精製や原油の海上輸送そのものは合法的な経済活動であるから、その経済活動が不当に制限されるということはあってはならないことであり、その点の調整を自治体の長が専権的に行うかどうかは別として、調整原理を協定締結の原理の一つとして考えておくことは必要である。

この緑地協定制度は、市町村長による認可の公告後は、当該協定区域内の土地所有者に事後的になった人間をも拘束することが法定されている（18 条）。油濁の回復協定は法定のものでない以上、協定の当事者でない主体を拘束することは不可能である。しかし、環境の保全は半永久的に必要であることを考えると、この条文の精神は傾聴に値する。

ところで、油濁に対する環境回復協定の締結そのものは、船主・自治体のいずれも任意である。従って、船主や傭船者はもちろんのこと、自治体さえも環境回復協定を締結することを、そもそも選択しないという手段を採用することも理論的には、あり得る。

それでは、各主体に対して、環境回復協定を強制的に締結することを促すことはできるであろうか。沿岸漁場整備開発法（昭和 49 年法律 49 号）24 条においては、漁業協同組合が、遊漁船団体・遊漁団体との間に操業区域・操業時間・対象魚種・漁法について漁場利

⁷⁷⁵ 原田尚彦『行政法要論』（学陽書房、全訂第四版増補版、2000 年）204 頁。

⁷⁷⁶ 土地所有者のみならず土地の地上権者・賃借権者を包含する概念である（同条）。

⁷⁷⁷ 協定の廃止には、過半数の合意と市町村長の認可を要する（19 条）。

用協定を締結する制度が用意されていることを先に触れた。

そして、漁場利用協定に関しては、漁業協同組合が、遊漁団体・遊漁船団体と当該協定を結ぶことを申し出た場合で、相手側が交渉に応じない場合、都道府県知事に対して、当該交渉に応ずべきである旨の勧告を申請することができる（同条 1 項）、知事は必要とあれば、勧告することができる（同 2 項）。

この法律における漁場利用協定の締結はあくまでも当事者の自発的意思に基づくが、なるべく当事者が、協定を締結するように、法は制度を準備している。

漁業に関しては、環境が保全されていなければ、漁獲を維持することはできない。海洋汚染によって生じた漁業被害に対しては、漁業補償がなされることは法的に手当てされている。そうであるならば、この沿岸漁場整備開発法の枠組みを前提に、環境回復協定を締結することを関係者に促すことはできるだろうか。

第一にこの法における漁場利用協定は、団体としての遊漁団体・遊漁船団体と漁場を管理する漁業協同組合との間との協定である。従って、そのいずれの団体にも組織化されない個人が漁場利用協定の枠組みから抜け落ちる。このような個人を法的に代表する主体は自治体が望ましいことは既に述べた。

第二に、油濁は、米国の環境法制の考え方であれば、汚染という形で環境、即ち海面を利用することと擬制することが自然であるけれども、油濁の発生は好ましからざる現象であるから、油濁は環境の利用形態の一つであるという考え方にたって漁場の利用協定の枠組みとしての議論を志向するという姿勢自体が、感情的反発を招く可能性がある。

第三に、協定の締結を求めて、関係者に交渉の席につくように勧告することを知事に求めることができるのは漁業協同組合だけである。知事が自主的に交渉を促すことを法は規定していない。

傭船者たる石油会社は、油濁発生リスクの高い船主を排除する経済的誘因を有する。自治体においても油濁の発生排除、環境破壊に対する回復が行われることを望むことはいうまでもなからうし、船主も環境に配慮した経営を志向する流れにあるから、環境回復協定を締結することについて「事実上の強制」が存在することは認められるだろう。

地方自治体は、管轄する港湾や海浜を管理する。従って、港湾施設管理条例や海浜管理条例といった条例が、各自治体によって、一般的に制定されている。

例えば、茨城県港湾施設管理条例（昭和 34 年茨城県条例 3 号）は、港湾施設内における禁止規定として、4 条 2 項に「油類、廃棄物、汚物等」をみだりに排出、投げ捨て、放置することを挙げている。愛知県港湾管理条例（昭和 29 年愛知県条例 44 号）の禁止規定の中にも廃油の投棄が挙げられている（4 条 2 項）。沖縄県港湾管理条例（昭和 47 年沖縄県条例 55 号）においても、「じんかい、汚物、腐敗物等公衆衛生上有害と認められるもの」の放置、投棄することを禁止する（3 条 3 項）。

自治体のすべてが、油類の放出・投棄を禁止規定に盛り込んでいるとは限らないが、油類の放出が望ましい行為でないことは明らかであろう。

このような好ましからざる物質・物件については、必ずしも首長が、関係者に除去を求める規定を条例が用意しているとは限らないが、除去命令の規定を有する条例もある。例えば、沖縄県港湾管理条例も3条で放置、投棄を禁止した物件が、放置、投棄された場合、関係者に除去命令を発する(5条)ことを規定する。川崎市港湾施設条例(昭和22年川崎市条例33号)でも9条3項にて、市長が公益上、必要と認めたものの撤去を所有者又は占有者に搬出又は撤去を命じる道を開いている。

また、千葉県海岸管理規則(昭和42年千葉県規則74号)では、海岸で知事の許可を受けて土砂の採取を行った者に対して、許可の効力を失った場合に、その者が占有する場所を、すみやかに原状回復または土砂採取の跡地を整理することを義務付ける(12条)。

このような規定の存在を考えると、自治体が、条例を制定することによって、油濁に関する環境回復協定を、首長に対して、関係者と締結することを義務付けるという制度を用意して、協定の締結に対して法的な強制を行うことは適切であろうと筆者は考える。

仮に、協定の締結を強制する旨の条文をつくることができなかつた場合、協定締結を当事者に求めることは全くできないのだろうか。例えば、北村喜宜教授は、環境保全に関する条例の条文には、事業者に対して環境保全のために必要な措置を講じること、行政施策に協力することが規定されることが通例であることを指摘している。北村教授は、その上で、これら訓示規定は、現代社会では、単なる努力義務とは考えられないとして、そして議会の議決である以上、具体的に行政に協力をする義務があると解するべきと提唱する⁷⁷⁸。従って、自治体は、油濁によって生じる環境破壊に対して、回復協定を締結するように、当事者に対して、協力するべき旨の規定を設けることが最低限求められるだろう。

第2項 行政協定の法的性質

行政協定は、講学上、行政法即ち公法の領域に属する一方で、油濁の民事責任は私法に属する。伝統的な日本の法学の立場は、公法・私法は峻別されるべきものと考えられてきた。しかし、行政法において公法と私法の区別は意味を失っているといわれる⁷⁷⁹。

そもそも公法・私法の区別の意義は、一つには、行政法学の対象としての行政法の範囲の確定のためにある。これは、形式的で学問的根拠をもたない。二つには、具体的な行政上の法律関係において法の解釈・適用上、二分する必要性があるとするのである。

法の解釈・適用には、実体法と訴訟法の次元で考えられているが、以下の意味で、公法と私法を区別する意義が失われている。

実体法上、問題となる行政上の法律関係が、権力関係がないのであれば、それぞれの法律関係の具体的性格と利益状況の総合判断で、公法的関係か、私法的関係を決定すると

⁷⁷⁸ 注455参照。

⁷⁷⁹ 室井力「公法と私法の区別」成田頼明編『ジュリスト増刊 行政法の争点(新版)』(有斐閣,1990)22-25頁。

いう。すくなくとも地方自治体と個別企業との民事責任の範囲を確定する契約は、私法的関係と考えると差し支えないと思料される。

訴訟法では、それが、行政訴訟による救済に基づくのか、民事訴訟で救済するのかが問題となるが、地方自治体と個別企業の民事責任の範囲を確定する契約における訴訟とは、それは契約履行を巡る係争であるから、これは当事者訴訟に該当し、民事訴訟法の規定を準用することになっている⁷⁸⁰。そのための特則は僅かである。やはり私法的関係と考えると差し支えないと思料される。

行政上の契約は、伝統的には公法上の契約と私法上の契約があるといわれてきた⁷⁸¹。行政は、法律に別段の定めがない限り、一般の私人と同様に、一般の私人のなし得る行為をなすことができる。

公法上の契約は、法律の特別の根拠をもつ行政上の権利義務を軸にしてなされるものとされる。従って、本稿で検討する復旧協定は、公法上の契約に該当せず、私法上の契約になる。企業は、自らの意思で約定した私的契約の条項に基づき、企業活動の自由の一部を自己放棄するのであるから、私人の有する経済活動の自由や企業家の精神的自由に関する公法的制限ではない。

各当事者を法的に義務づける意思を持って定められた条文が、契約的条項といえる。公害防止協定の法的性質は、紳士協定説と契約説がある。前者は、法的拘束力がなく、協定違反があったとしても履行を強制できないとする考え方であるが、後者は、法的拘束力を有し、履行を強制することが可能となる。契約説が通説⁷⁸²と考えられており、判例（例えば、名古屋地裁昭和53年1月8日行集29巻1号1頁）も個別に審査した上で契約と評価するものがある⁷⁸³。従って、油濁回復規定に基づく回復債務が履行されない場合は民事法的に救済が確保されることとなる。

しかし当の自治体が、最終的には船主、直接的には傭船者が協定を遵守せず、環境破壊が放置された場合、最終的な実質的な受益者である市民には、その協定不遵守について救済の道が開かれているのであろうか⁷⁸⁴。

⁷⁸⁰ 行政事件訴訟法（昭和37年法律139号）41条

⁷⁸¹ 森田寛二「行政契約・協定方式の問題点」成田頼明『ジュリスト増刊 行政法の争点（新版）』（有斐閣,1990）84-87頁。

⁷⁸² 北村・前掲注407,47頁及び原田・前掲注775,206頁。

⁷⁸³ 東北電力と地域住民団体がダム建設にあたっての協定について、下級審では紳士協定としての効力のみを認め契約の成立を認めなかったが、なんら法的効力がないとした判断は違法として原審を破棄差し戻した判例がある。最判昭和42年12月12日判例時報511号37-38頁。

⁷⁸⁴ この問題については、阿部泰隆「公害防止協定と住民の救済方法」判例時報988号（臨時増刊）（1981）19-20頁。

地方公共団体が取得する権利は、当該地方公共団体に専属し、他に譲渡することもできないし、行政主体でない他の法主体が代わって行使することはできない性格のものである。

住民は、協定を締結している地方公共団体に属しているというまさにその事実をもって、当然に、地方自治体が有している権利を自ら代位行使し得る地位にあるとは言えない⁷⁸⁵。

つまり、協定は、自治体が住民を第三者として、第三者のためにする契約と解することはできない。公害防止協定を、地方公共団体が住民の利益を守るために締結する第三者のためにする契約であるとして、地方自治体が事業者の協定上の義務違反を放置している場合には、住民が代位訴訟を提起することを判例は認めていない⁷⁸⁶。

住民訴訟（地方自治法〔昭和22年法律67号〕242条の2）は、訴えの提起に法律上の利益を要求する訴訟法の一般原則に反して、住民なら誰でも提起できる民衆訴訟であるが、自治体の財務会計上の違法しか争えないため、油濁の回復協定に関しては、従って、例えば環境回復といった場合、自治体の財産である環境の毀損に関しては一応提起可能であろうが、環境が経済的財産であるかどうかを巡って消極的に解されるとすれば、救済の方法としては適切ではない。この場合は、住民が参政権を行使して自治体の責任を問うしかないであろう。

第4款 履行の確保の問題

第1節 環境回復協定の遵守の誘因の必要性

環境破壊は、起因が故意であれ過失であれ、帰結としての環境破壊という様態に変わりはない。環境の保全が法益として尊重されるべきなのは、環境が、現在将来を通じた人間の生存・健康の基盤であるというところにある。従って、起因の如何で環境の保全に関して賠償としての回復の責務に差異を認めるべきではない。

日本において、環境の回復を契約という形で船主に約定させたとした場合、環境の復旧の如何は、契約は遵守されなければならないという船主の倫理観のみに依存することになるのであろうか。もし本当にそうであれば、環境の回復の確保という点では、些か心もとないことになる。英米の契約法には、契約を破棄してペナルティを課されたとしてもそれを上回る利得が得られると想定されるのであれば、資源の効率的な活用という観点からは是認されるべきとさえ考える思考が内包されている。

しかし、筆者は、かかる約定が遵守される所以があると考ええる。

第一には、現行の日本の法制、即ち船主責任制限法制が、環境保護に誘因を与える点である。第二には、一過性でない契約であれば、経済的動機から、協定の遵守が選択されるという経済上の誘因があるからである。

前者の点は、過失による油濁という点を考える上で重要である。なお、環境保護に関し

⁷⁸⁵ 札幌地判昭和55年10月14日判例時報988号37頁。

⁷⁸⁶ 同上。

ては、企業に対する懲罰的賠償の制度の導入を提唱する者がいるが、現行の日本の法制度の存在で十分企業に環境保護の誘因を与えることになる一方で、懲罰賠償制度の難点が存在することを考えると、その導入に対して筆者は否定的である。以下、この点について論ずる。

第2節 油賠法における船主責任制限の意義

油濁の被害は、環境破壊と環境以外の財貨の損害といった二種類の損害が同時に生じ得る。故意による環境破壊ならばともかく、ヒューマンエラーにより油濁事故が発生するケースを考えた場合、船主は、事故の事前に、財貨と環境のいずれか一方のみに損害をあたえることを選択するということが不可能である。すなわち、財貨への損害を回避することを船主が選択するのであれば、事物自然の流れとして環境破壊も回避するということになるのである。

油濁事故の損害は莫大なものとなる。営利企業には、倒産という手段が、私人には破産という手段が常に留保されている。倫理的な善悪を別論とすれば、いたずらに賠償責務を重くすることは、責任保険が制度的にも実務的にも裏打ちされない場合は、かかる手段がとられる可能性をも否定しえないこととなる。

一方で、環境破壊は、故意による場合に限らず、過失に起因するものがある。ここでいう過失が裁判の場で被害者が立証できるかということとは別に、油濁事故の理由の太宗はヒューマンエラーに基づくことが、統計的に明らかにされている。

人間の行うことには、必ず過誤があることは否定できない。過誤はあるべきものではないが、完全に根絶することを期待することは現実的ではない。船舶の事故に関しても、このような見方が適切である⁷⁸⁷。

従って、故意に対しては、懲罰を準備することによりその根絶を促すことができるが、ヒューマンエラーに対して懲罰を準備したとしても、根絶を促すことができるとは限らない。

人間は失敗から学ぶ部分がある。失敗を通じて新たな創造に至ることができるという面と、小さな失敗を教訓として原因究明を行うことにより、より大きな失敗を回避することが可能となる面がある。

ヒューマンエラーの結果もそのような意味での失敗の一種である。ヒューマンエラーが帰結した結果の重大性ということ直視することは必要である。しかし結果に如何に重大

⁷⁸⁷ ドナルドソン報告・前掲注 15,368 頁。また、宇宙物体損害責任条約の前文では、「宇宙物体の打上げに関係している国及び国際的な政府間機関によってとられる予防措置にもかかわらず宇宙物体により損害が引き起こされることがあることを考慮」したがために協定したことがうたわれている。

性があったとしても、原因解明⁷⁸⁸と、結果によって生じた弊害の除去とは切り離して考えなければならない。

即ち、万一、ヒューマンエラーが生じても、結果が重大な事態に至らない段階で、問題の進行を止めることが可能となるような制度を用意すると同時に、将来のヒューマンエラーが発生した場合、過去の事故よりも更に被害が小さい段階で問題の進行を止めることが可能となるような制度が用意されなければならない。

船主企業は、市場経済の下で利潤最大化行動をとる。企業の利潤追求活動を通じて自然に環境保全が志向される制度を確立すべきである。船主が利潤追求的に行動しながらも、自発的に堪航性確保を規定する公法上の義務を遵守させ、船主としての注意義務を促すことである。CLC 条約は、船主の重過失もしくは悪意又は船舶の公法的強行規定の違反があれば、船主は、責任制限を援用できない(1969年 CLC 条約 5 条 2 項 1992 年 CLC 条約 6 条 2 項)だけでなく、国際油濁補償基金は、被害者への補償の義務が免除されること(1971年 FC 条約 5 条 2 項)を規定する。即ち、船主は公法の規定に違反したり、注意義務を怠った場合は、公法・注意義務を遵守した場合に比較して被害者に対する補償責任が重くなるのである。

このように、船主が責任制限を援用できるか否かということ、船主の堪航性の維持・注意義務・公法遵守如何に抛らせることは、船主に対して、油濁事故防止に寄与する行動を選択するように、罰則とは無関係に、経済的に誘引する効果がある。

⁷⁸⁸ 畑村洋太郎（東京大学大学院工学系研究科教授）は、失敗の原因解明が、失敗から学ぶ意味で最重要とする。失敗の原因の究明には、失敗者が隠そうとする人間心理を配慮することが大切であるとして、失敗の真相を当事者に語らせる見返りとして処罰を免除する制度を評価する。畑村洋太郎『失敗学のすすめ』（講談社,2000）190 頁。

畑村は、故意による失敗は毅然とした態度で対応すべきこととして、米国の懲罰的賠償制度を肯定する。懲罰賠償は、故意による加害者以外の人間に警鐘をならす点があることも彼の肯定の理由である。筆者は、後述の通り、ヒューマンエラーによる環境破壊に対して懲罰的賠償を課すことは反対である。しかし、畑村は、故意の失敗に対する懲罰という文脈で、懲罰的賠償を肯定するのであるから、筆者が、社会に対する「警鐘」について、代案を用意すれば、筆者の立場と整合することとなる。

社会に「警鐘をならす」ための手段としては、例えば、事故報告を公開として、同業関係者の出席を義務づけるといった方法もあり得る。これは、関係同業者に対して、警鐘になると同時に、加害企業に対する「懲罰」にもなりうる。加害企業の失敗とその背景が公開されるからである。

日本では、企業は、公法的規制の違反に対する制裁として「氏名・法人名の公表」が有効な手段の一つであるという立場からの立法例も存在する。例えば、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和 47 年法律 11 号）26 条。

油濁損害の損害賠償において、無過失であれ、悪意もしくは重過失であれ同額の賠償責任（＝支出）が船主を待ち受けているのであれば、油濁事故防止の費用を支出することを回避する船主の出現は阻止できない。油濁損害賠償規定は、本来、事後救済の確保を目的とするにしても、事故予防を促さない法制度となっては合目的的ではなくなる。

船主責任制限条項は、故意と重過失による不法行為を船主に回避させる経済的誘因を与える制度であると考えられる。それは、故意・重過失にもとづく損害に対しては、故意と同様に、船主による責任制限の援用を否認するので賠償金額が増大する。従って、あえて懲罰的賠償制度のような法制度を導入する必要はないのである⁷⁸⁹。

更に、懲罰的賠償制度は、結果の重大性に対する警鐘ではあるが、既存の最高最新の技術水準による環境保全設備へ費用を投下しながらも、何らかのヒューマンエラーによって生じた環境破壊と、企業が利潤動機で環境保全設備へ費用投下を回避したことによって生じた環境破壊とを同列に扱う結果になる法制度であることも意味する。そうであれば、既存の最高最新の技術水準による環境保全設備へ費用を投下をしても意味がないという判断も、個別の経済主体にとっては合理的判断の所産となる。

従って、本論文の油濁責任に関する賠償・補償制度設計に限って言えば、船主責任制限条項を否定する積極的な理由はない。

二つ目の問題は、以下のように事例を分けて考えるべきである。以下、次節で分析を行う。

第3節 市場からの退場－淘汰

備船契約に化体した環境回復規定は、契約であって公序良俗にも反するわけではないから当然法的な執行力を有する。遵守への誘因は当然生じることになる。もっとも、日本の企業社会では訴訟を提起することは、紛争当事者が将来にわたる長期の絶縁を覚悟することを意味する。従って仮に、強制力を伴わなくても約定を遵守する誘因が存在することが、日本の企業風土を考える上では望ましい。

強制力を伴わない自発的な合意は、当事者が自己の利益だけを考慮して行動するという大前提にたてば、その合意が一過性のものであれば、崩壊の危機にさらされる。しかし、仮に自己の利益だけを考慮して行動したとしても、両当事者が長期的な関係を維持しなければならないという状況下では、両当事者の協力、即ち協定の遵守が選択される⁷⁹⁰。

⁷⁸⁹ ドナルドソン報告・前掲注 15,288 頁。

⁷⁹⁰ これは経済学においては、ゲームの理論とよばれるものによって説明される。甲乙両当事者が、協定を締結する。甲にしても、乙にしても、選択としてはこの協定を遵守するか破棄するかとの二つの選択肢があり、いずれも己の利害だけで行動すると考える。

甲と乙とは対等の当事者で質的な差異はない。

甲は、協定を遵守するという選択をする場合、乙が遵守する場合と破棄を考える場合で

ここで、日本において環境回復の条項を盛り込んだ傭船契約という事例について考えてみる。日本のタンカーの傭船契約については、原油輸送需要の 7 割ないし 8 割は、日本の邦船社による長期傭船契約によってまかなわれている。将来の利得を考えなければそもそも長期契約を成立させる立脚点を喪失するという現実である。つまり、一回限りの関係ではなく繰り返しの関係である。従って、船主に、環境回復規定を尊重する誘因が生じるのである。

第 4 節 保険制度の問題点

は、利得が異なってくる。即ち、乙も遵守を選択してくれるのであれば、無協定よりも協定が存在した方が利得（この場合の利得を双方の α とする。）は大きい。

ここで、自身は協定を遵守して、行動を束縛して自由度を失うのである以上、相手が破棄をして自由度を享受して対峙してくるのであれば、むしろ自身の利得は、協定が存在する場合より、小さなことになる（この時の甲の利得を β 、乙の利得を γ とする。無協定の場合の利得を δ とすると、 $\beta < \delta < \alpha < \gamma$ の関係がある。）。そして、相手は、自分の束縛の上で行動の自由を有するのであるから、協定を双方が遵守するよりも利得を得るのである。

また、逆に、協定を破棄することを考えると、相手が遵守して、相手は行動を抑制している中で、自分が一方的に破棄すると、自分は協定を遵守するよりもはるかに利得を得ることができる（この時の甲の利得は、 γ で、乙の利得は β ）。しかし、双方が協定を破棄することになれば、双方の利得は δ となる。

このような利害関係の下で、一過性の協定の場合、甲も乙も、自己の利益だけを考えて行動するという前提であれば、協定破棄を選択してしまうことになる。

ところが、繰り返しの協定の場合を考える。片方は、相手が協定を破棄すれば、相手に報復を行う（当方も協定を破棄する）ということを告げて、協定を締結したとしよう。

この場合、双方が、協定を遵守すると仮定し、将来の利得の割引率を r とすると、

甲の利得の現在価値の総和 (A) は、

$$A: \alpha + \alpha/(1+r) + \alpha/(1+r)^2 + \dots = \alpha/r$$

同様に、甲は、協定を破棄すると、その時の現在価値の総和 (B) は $\gamma + \beta/r$ となる。どちらの選択が有利であるか、検討すると、

$A - B = (\alpha - \beta) r - \gamma$ 従って、 $r < \gamma / (\alpha - \beta)$ という関係が成り立てば、A、即ち双方が協定を締結するということが選択される。これは、将来の利得の割引率が十分に小さいという場合であれば、この式は成立することを意味するから、将来の利得を重視するという立場に立てば、協定を双方が遵守するということが選択されるということである。

林敏彦『放送大学大学院教材 経済政策 I ('02) 現代政策分析』（財団法人放送大学教育振興会, 2002）213-215 頁。

ところで、環境回復協定のような契約の締結が、責任保険の対象となり得るかという問題がある。船主の法的責任に対する賠償保険に対しては、P & Iクラブが保険を用意する。ところが契約に関する責任については、若干の留保がなされることが常である。例えば、ノルウェーに本拠を置く Gard 保険組合⁷⁹¹では、以下の契約責任を保険で担保しないことを組合規則の 32 条に定める。同様の条項は他の P & I クラブの規則にも存在する。

①海事法の原則から生じる責任よりも重い責任を負担する契約を締結したことによって生じる責任（ただし、かかる契約条項が当該航海において商慣習になっている場合を除く）、

②組合が使用を禁止している契約条件を使用したことによる契約責任、もしくは組合が定めた条件を使用しないことによって生じる責任である。

もっとも②についていえば、組合が禁止する条項は存在しないし、組合が特定の条項について組合員にその挿入を要求する場合がある。例えば、船荷証券・傭船契約書には、新 JASON 条項⁷⁹²・双方過失衝突約款を挿入することが規定される。これらは、油濁に関する第三者の賠償とは無関係である。

筆者は、傭船契約に化体させる環境回復の協定を締結することを提唱した。この約定は、明らかに、油濁に関する賠償責任について、運送契約の中で法定のものよりも重くすることになるので、①の事項に抵触する可能性がある。

海事法の原則とは、個々の契約に強制的に適用される法律の規定である。船主・運航者・傭船者に最低基準の責任を課している法律の規定であると解される⁷⁹³。日本が加入している CLC /FC 条約における損害賠償の条項は、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にしても、現実には、環境損害の賠償を行っていないのは既に述べた通りである。

特定の商慣習になっているかという点は、契約条件が、当該航海において、広く使用されていなければならないと解されている。

そして、組合員は、個々の契約条件が、当該航海において商慣習となっているとみなされるか否か、組合に照会する必要があるとされている。

筆者が提唱する環境回復の協定は、日本の原油輸送に対して商慣習になるべきであると筆者は考えるが、既に商慣習であるとはいえない。ただ、いずれ商慣習になると

⁷⁹¹ Gard 保険組合は、ノルウェーでは厳しい気象条件の場合、沿岸に油が漂着すると困難な防除作業になることを十分知悉している。例えば、前述の京都府丹後半島沖での Maritime Gardinea 号事件では、費用の見積り半額を一時金として交渉開始の即日支払うといった事例で代表されるように補償支払を受ける側からも評価が高い。海上災害防止センター監修 海上防災事業者協会・前掲注 125, 76-77 頁。

⁷⁹² 船長、船員の過失によって、貨物の滅失、損害が生じた場合でも、共同海損が成立し、船主が荷主に対して、その費用の分担を請求できる船主側の免責条項をいう。

⁷⁹³ ジャーミイ（今泉訳）・前掲注 63, 219 頁。

いう範疇のものを、未だ商慣習ではないから保険の担保の対象にしないというものは如何なものであろうか。

P & I クラブの規則は、また以下のような条項を通常含む。Gard 保険組合の規則の 4 条 3 項 b では、常任理事会が個別事例について、「規則上填補されない責任又は損失について、組合の目的に照らして、それらを填補することが自然であり、かつ望ましいと考えられる場合に、組合が填補すること」とある。

この規定は一般に、オムニバス・ルールとよばれるが、組合員の加入船舶の運航に直接関連し、加入船舶の組合員の利益について、加入期間中に発生した出来事であれば、常任理事会の自由裁量で、規則の文言ではなく、規則の精神に該当すれば填補の道は開かれるのである。筆者は、筆者の提唱する環境回復協定に伴うリスクを保険の填補対象とすることは、規則の精神に合致すると思料する。

なぜならば、油濁に関しては、既に同様の先例が存在しているからである。CLC 条約が成立する以前の 1969 年 1 月 7 日に、法定の賠償責任を超える自主的な補償協定である TOVALOP 協定は協定案が公表され、運用は同年の 10 月 6 日に始まった。そして、同協定は、CRISTAL 協定と共に CLC/FC 条約が適用されない地域において条約を補完することが目的とされて運用されていた。

この TOVALOP 協定の補償責任については、TOVALOP 協定を実施する P&I クラブとは別の船主の共済による責任保険組合 (IATA : International Tanker Indemnity Association Ltd.) が分流していた。TOVALOP 協定は、発足当時の時点では、公法上の規定とは無関係に自発的に油濁の拡大を回避するために措置を講じることを、船主に対して義務づけていた。これに対して、そのための費用が発生しても P&I クラブの規則では、自発的に油濁の拡大を回避することは、当時の強行法規にも求められず、不法行為にも該当しないし、契約上の責任があるわけではない。従って、当然費用は基本的にはメンバーが法的責任に基づいて出捐した金銭を填補することを目的とした同クラブの填補の対象ではないことが意識されていたことも理由の一つと思料される。しかしながら、IATA と P&I クラブが協議して、当該費用は P&I クラブで補填することになったという事例があるのである。

P&I クラブが填補の対象とはしなくても、油濁による環境回復の事例は蓄積されつつある。回復の内容が環境回復協定によって事前に明確になっている以上、別の商業保険機構が保険商品として提供することは可能である。従って、筆者の提唱する環境回復協定は、責任保険によるリスクの分散ができないという性格のものではない。

第 5 節 最終的解決

さはさりながら、この環境回復の責務が公法に基づくものであれば、前節で生じた保険に関する懸念は確実に解消される。

そして、そもそも海洋環境の破壊が生じた場合、なにをどのように具体的に回復するべ

きであるのか、という点については、本来、地域住民が主体的に考えるべき問題である。油濁による環境破壊が生じた際、船主に回復を強制する手立てを準備することもさることながら、各地の地域住民が、関係当事者を交えて、環境回復はいかにあるべきか、現実的な議論を行っていくことが、何よりも求められる。そして、油分の回収以上に環境の破壊を原状回復させることを、契約上の権利として具体化することが求められる。

現在、このような問題を地域住民と関係当事者が議論する場合は、法的には存在していないが、公法により、その場を設け環境回復に関する具体的な議論を行うことを強制すべきである。

海防法の43条の3に規定する「排出油の防除に関する協議会」は地域の関係当事者が一同に会して油濁の防除に関して議論するフォーラムであるが、この協議会の設置は現行の法文上任意である。この協議会の設置を強制とすべく海防法を改正すべきである。この協議会を、排出油の防除にとどまらず環境回復協定の具体的な内容を決める場とするのである。

海防法の精神には、同法1条が規定するように、最終目的とされるものは、「海洋環境の保全と人の生命、身体そして財産の保護」にあることから明白な通り、海洋環境の保全である。海洋環境という言葉は、行政解釈としては、海洋の生物学的状態の自然的、有機的状态及びその自然的有機的機能にも着目するものである⁷⁹⁴。従って、筆者は、海防法の規定を改正し、流出油の回収にとどまらず環境回復を義務づけることを提案する。そして回復されるべき環境については個々の地域の実情にあわせることを盛込むのである⁷⁹⁵。具体的には、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律にて、以下の改正を行うのである。

1. 第43条の3に規定する排出油の防除に関する協議会の設立を任意の設立から、法定の義務とすること。即ち、現行の43条の3の本文「管区海上保安本部長、タンカーの船舶所有者、油の取扱いを行う海洋施設等の設置者、前条3項に規定する者その他関係者は、同条第1項の国土交通省令で定める海域のうち港湾及びその周辺海域その他海域ごとに、共同して次の事項を行う協議会を組織することができる。」とあるのを「協議会を組織しなければならない」と改める。

2. 第43条の3に規定する協議会の管掌事項の同条1号の「当該海域における排出油の防除に関する自主基準の作成」なる部分を「当該海域の保全すべき海洋環境の決定・排出油の防除ならびに決定された海洋環境の原状回復への自主基準」と改正する。

3. 第1条の目的規定の「もって」以下に、「海洋環境破壊からの原状回復」を目的とし

⁷⁹⁴ 海洋汚染・海上災害防止法研究会・前掲注125・26頁。

⁷⁹⁵ 海防法は、日本の経済水域を航行するだけの外国船にも適用される。従って、日本近海を通過して第三国に航行する船舶から原油が漏洩した場合も、従来の対応の対象であった人的・物的損害だけでなく、環境損害に対しても対応可能となる。

て盛り込むこと⁷⁹⁶。つまり、現行「もって海洋環境の保全並びに人の生命及び身体並びに財産の保護に資することを目的とする。」に対して、「もって海洋環境の保全（海洋環境が汚染された場合の原状回復）並びに人の生命及び身体並びに財産の保護に資することを目的とする。」とする。

4. 第3条の定義規定に以下の通り、18号の規定を設ける。

「18号 海洋環境 海洋環境とは、第43条の3に規定される各海域に設置される協議会において、策定される同条第1号規定のものをいう。」

5. 規定される大量の特定油が排出された場合の防除措置を規定する39条を改正し、海洋環境の原状回復を盛り込む。

即ち、現行「大量の特定油の排出があったときは、次に掲げる者は、直ちに、国土交通省令で定めるところにより、排出された特定油の広がり及び引き続き特定油の排出の防止並びに排出された特定油の除去（以下「排出油の防除」という。）のための応急措置を講じなければならない。」とあるものに対して、以下「なお、排出油の防除には、汚染された海洋環境の原状回復を含むものとする。」

更に以下の通り、39条の5を追加し、海洋環境回復を原因者に義務付ける。

「第39条の5（海洋環境の原状回復）次に掲げる者は、当該船舶から特定油が排出され、（改正）第3条の18号の定義する海洋環境に汚染が生じた場合において、原状回復のために必要な措置を講じなければならない。

- 一 当該排出された特定油が積載されていた船舶の船長
- 二 前号の船舶内にある者以外の者で当該特定油の排出の原因となる行為をなしたものの

2 前項の場合において、同項各号に掲げる者が同項の規定により講ずべき措置を講じていないと認められるときは、海上保安庁長官は、これらの者に対し、同項の規定により講ずべき措置を講ずべきことを命ずることができる。」

このように改正された海防法では、各海域において設置が義務付けられた協議会によって、各海域の保全すべき海洋環境が定義され、油濁の発生時の原状回復を義務付けることになる。現行の賠償体制との抵触関係を考慮すると、まず油賠法は、2条6号で油濁損害について、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約国の領域内又は排他的経済水域等における損害」ロ「イに掲げる原因となる事実が生じ

⁷⁹⁶ 海防法2条が規定する「財産」に、現行法の解釈では環境は含みがたいという点について、この財産に環境を含むことができれば、自衛隊法82条の適用の余地が生じる。82条は、海上における警備行動として、防衛庁長官が内閣総理大臣の承認を得て、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のために特別の必要がある場合には、自衛隊の部隊を海上において必要な行動をとることを命ずることができる。従って、自衛隊の判断で、迅速に油濁の回収に自衛隊員を出動できる利点がある。

た後にその損害を防止し、又は軽減するためにとる場合におけるその措置に要する費用及びその措置によって当該船舶所有者に生ずる損害」と定義するだけである。そして 22 条で、「被害者は、国際基金条約で定めるところにより、国際基金に対し、賠償を受けることができなかつた油濁損害の金額について国際基金条約第 4 条第 1 項に規定する補償を求めることができる」と規定し、22 条の規定した油濁損害の具体的中身の確定は条約にゆだねられている。

92 年 CLC 条約は、1 条 6 項(a)で汚染損害について、「船舶からの油の流出又は排出（その場所のいかんを問わない。）による汚染によってその船舶の外部において生ずる損失又は損害。ただし、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。」と規定している。

改正された海防法は、環境の悪化に実際にとられる原状回復に関して、その措置が合理的である限り、条約の文言には抵触しない。しかも、その回復措置は、協議会において公益を代表する自治体を含む全関係者が十分議論を尽くした上で確定された範囲と、同じように確定された手法でとり行われるのであるから、それにより生じた費用は合理的なものと考えられるのであって、条約とは抵触せず、条約の射程内におさまる改正と考えられる。

以上