

海洋環境の保全と国際法

村瀬 信也

一 はじめに

海洋環境の悪化は年々深刻なものとなってきた。しかも、海洋環境の保護および保全に関する国際法はまだまだ十分どころが多く、国際連合海洋法条約も第一二部で四六カ条にわたる詳細な規定をおいたが、いまだ発効していない。海洋環境に関連する諸条約も、現実の汚染の進行に追いつけない状態である。加えて、これらの条約の各国における国内的履行の実態ははなはだ不完全な状況である。そうした事実と法の乖離をどう埋めていくかが今日の国際環境法の基本的な課題であるが、海洋環境についても例外ではない。本稿では、海洋環境の保護と保全に関する国連海洋法条約第一二部の規定を念頭におきながら、そこで各国に課せられている

「一般的義務」および環境保護に関する国家の「保証責任」の問題に焦点を絞って検討しておきたい。

ひと口に海洋汚染といっても、その発生源は多様である。海洋法条約ではこれを、(1)陸上源からの汚染(二〇七条)のほか、(2)大気を通じての汚染(二二二条)、(3)船舶からの汚染(二二一条)、(4)海洋投棄によるもの(二二〇条)、(5)国家管轄に属する海底鉱物資源の探查開発に起因するもの(二〇八条)、(6)深海底における活動からの汚染(二〇九条)に区分し、それぞれについて、各国が、海洋環境の汚染を防止し、軽減しおよび規制するための効果的な国内法令制定の義務を課すとともに、その基準の国際標準化と政策調整をはかるよう規定している。同条約はこのように、海洋汚染防止に関する各国の立法管轄権の国際標準化をめざすと同時に、その執行管轄権に

ついても、各汚染源ごとにその損害の規模と利害関係の程度に依じて、旗国・沿岸国・入港国・原因行為地国などの関係国間における配分を定めている⁽¹⁾。海洋環境保護の問題も、国際法上、基本的には、国家管轄権の配分と調整の問題であることを、まず銘記しておかなければならない。

実態的にみると、これらの汚染源のうち、(1)の陸上起因汚染が全体の四四パーセント、(2)の大气を通じるものが三三パーセント、(3)の船舶起因が一三パーセント、(4)の海洋投棄が一〇パーセント、(5)が一パーセントと言われる⁽²⁾。このうち、大气を通じて海に持ち込まれる汚染物質のほとんどが元来陸上から大气中に放出されたものであるから、陸上起源の汚染が全体の八割近くとなっている。このように海洋汚染の問題も、結局は、陸上での汚染をいかに少なくするかが決定的に重要であることがわかる。もつともここでは、海洋法に関連するかぎりでは、国際法による環境保護の問題を考察しておきたい。

(1) 山本草二『海洋法』三省堂、一九九二年、二五八—二六五ページ。

(2) 林司宣「海洋汚染・環境問題の現状と対策」、日本海洋協会『海洋問題講演集』、一九九二年、五一—一二ページ。

二 海洋環境保護に関する「一般的義務」の意義

国連海洋法条約は第二二部冒頭の一九二条で、「いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する」と一般的義務を規定する。従来の国際法のもとでは、国際環境紛争は、汚染の原因行為が明確に把握されていることを前提に、「被害国」対「加害国」という図式において、その解決がはかられてきた。しかるに、国家が、特定の他国に対してではなく、国際社会全体に対して一般的・対世的に義務を負うということになると、その義務の違反に対しては、直接に被害を受けた国家だけでなく、それ以外の国にも、いわゆる民衆訴訟的な原告適格(standing)を付与することになるのか否かが問題となる。

この点について争われたのが、一九七四年の「核実験事件」(Nuclear Tests Case, Australia v. France, ICJ, Dec. 20, 1974)であった。本件でオーストラリアは、南太平洋におけるフランスの大气圏内核実験が、オーストラリア領域に放射性物質を降下・堆積させ、国民の健康に危険を生じさせたと主張したが、同時に、追加的論点として、公海の汚染に関する問題を提起している。すなわち、そこでオーストラリアは、たんに自国の被害のみを問題としていたのではなく、フランス

の核実験が同国の「他国に対する義務」にも違反しており、それゆえに、オーストラリアが「これらの他国に代わって」判決を得るための法的利益を有するという主張を行なっているのである。

「すべての国が公海において漁業する権利を有することは、なんらの主張・立証の必要なく認められなければならない。他国が汚染水域でその時期に積極的に〔漁業〕活動を行なっていることを証明できないからといって、特定の一国が公海を汚染することは事由だというのは、明らかにいかなる常識にも反する。海は静的なものではない。その生態系は複雑で相互に密接な関連を有している。したがって、誰もある水域の汚染——とくに放射能を含んだ汚染——が結果的に他の水域に影響しないと言えないことは明らかである。もし裁判所がこの種の問題に関する考察を怠るのであれば、それはまさに、国際社会の利益を司法的手段によって保護するという裁判所の役割 (to protect by judicial means the interests of the international community) を投げ出すことにはかならないであらう。」⁽¹⁾

このように、オーストラリアの立場は、同国がそれ自身の個別的権利の侵害を理由として訴えを提起しただけではなく、国際社会全体の利益に関するフランスの義務違反を追及するという民衆訴訟的な訴えを起こしたものであって、そのよう

な原告適格を有するか否かが、本件における隠れた争点でもあったのである。

もつとも周知のように国際司法裁判所(ICJ)の多数意見では、一九七四年六月以降、フランス大統領をはじめ閣僚による一連の大気圏内核実験の終了に関する声明などにより「紛争は消滅した」との立場から、原告が要請していた違法性の宣言についてもその必要性はなくなつたと判断された。これに対して、オネヤマ、デイラード、アレチャガ、ウオルドツクの内閣判官による共同反対意見では、宣言判決の必要性について次のように指摘された。

「原告により主張されている権利の侵害は、原告自身の領域主権とともに、万民の共有物 *res communis* としての公海の性質から導き出される固有のものとしてされる。……原告が正式に裁判所に対して判決の実質的部分で求めているのは、大気圏内核実験が『国際法の適用される規則に反する』旨の宣言である。一国の行為が国際法に反するか否かを決定し宣言することは、国際裁判の本質に属し、裁判所の司法機能の中心的な事項である。」⁽²⁾

このような宣言判決をどの範囲で認めることが妥当かはICJの司法政策上も困難な問題であるが、これが積極的に容認されることになれば、それだけ民衆訴訟への途を開くこと

になろう。民衆訴訟 (*actio popularis*) の法理が大きな問題となつたのは一九六六年の南西アフリカ事件 (第二段階) であつた。その判決では、結局、国際法における民衆訴訟の概念は否定されたのであるが、最近の国際環境法のコンテクストでは、しだいに、原告適格の範囲を広く捉えようとしていることが指摘されている。⁽³⁾

もとより、海洋環境を含めて環境保護の一般的義務を実体法のレベルで規定するのみでは不十分であり、それについて民衆訴訟が認められるか否かは、手続法上の発展いかんに依存する問題である。⁽⁴⁾ とりわけそれは、上記共同反対意見にみられるように、裁判所の機能をいかに捉えるかという問題と不可分である。いずれにせよ、一九二条がいかなる意味を付与されるかは、今後の国家実行の集積と発展に依存する部分が大きいと言わなければならない。

- (1) ICJ, *Pleadings, Nuclear Tests Case*, Vol. 1, p. 337.
- (2) *ICJ Reports*, 1974, pp. 64-65.
- (3) Frederic I. Kirgis, Jr., "Standing to Challenge Human Endeavors That Could Change the Climate," 84 *The American Journal of International Law*, 1990, pp. 525-530.
- (4) Shinya Murase, "Remarks on the International Environmental Law-Making," *The Proceedings of the American Society of International Law*, 85th Annual Meeting, 1991, pp.

409-413.

三 海洋汚染に関する問題の推移と国際法の対応

海洋汚染の法的規制が最初に問題となつたのは、船舶からの故意または過失による油の排出を原因とするもので、戦前においてはおおむね、各国内法の規律に委ねられ、規制の範囲もそれぞれの領海・内水に限られていた。条約による規制が必要とされた最初のものは、船舶・パイプラインからの故意による(技術的な)油の排出(とりわけタンカーの船倉〔ビルジ〕からの廃油の排出)であり、一九五四年の「海水油濁防止条約」は、旗国が船長と船舶の所有者に対し刑事責任を追及することにより海洋汚染行為を規制しようとするもので、その後数次の改正により、規制内容を厳しくするとともに、適用範囲を拡大してきた。七三、七八年の「船舶起因の海洋汚染の防止に関する条約」(MARPOL条約)は、これらを単一の条約に統合したほか、新たな規制対象も付加した。国連海洋法条約は、船舶からの排出に伴う汚染防止と取り締まりについて詳細な規定をおいている。また最近では、こうした船舶を直接の汚染源とする排出とは異なり、人為的に廃棄物を公海に投棄する行為が多発しており(とりわけ放射性物質など)高度の危険性をもつ廃棄物の海洋投棄が深刻である⁽⁵⁾、これ

らを規制するための一般条約として、七二年の海洋投棄規制ロンドン条約がある⁽¹⁾。

こうした意図的な排出や投棄とは別に、海洋汚染の問題を広く海洋環境の保護と保全という視点から捉える契機となったのは、一九六七年に大規模な原油流出を引き起こしたトリリー・キャニオン号事件であり、それ以降、こうした事故による油の排出に関する条約が整備されることになった。ここでは、これらの船舶事故に伴う汚染の防止と責任について、やや詳しくみておくこととしたい。

トリリー・キャニオン(Torrey Canyon)号はリベリア船籍の大型タンカー(二万トン)であったが、同船は一九六七年三月一八日、英国沖合の公海上、セヴン・ストーンズ岩礁で座礁、約六万トンの原油が流出して英仏両国の海岸を汚染し、漁場・観光地・野生動植物に多大の損害をもたらしたものである。イギリス政府は座礁事故の通報を受け、ただちに洗浄剤の散布・原油の汲み出し・曳航などあらゆる方策を試みたが、いずれも失敗したため、船主に通告のうえ、英軍隊が船体の爆破による原油の焼滅作業を行った。

トリリー・キャニオン号の名目的所有者はバラキユータ・タンカー会社(リベリアで設立、本店所在地は英領バミューダ)であったが、これは米国のユニオン・オイル社(カリフォルニ

ア法人の子会社であった。事故当時、同船はユニオン・オイル社との長期裸備船契約のもとにあった。

事件後、英仏両国は一九六七年五月四日、バラキユータ・タンカー会社を本店所在地のバミューダで提訴、その後、米国の裁判所で親会社ユニオン・オイル社を提訴、さらに英国はシンガポールで、フランスはロッテルダムで、それぞれトリリー・キャニオン号の姉妹船を差し押さえた。こうした措置を背景に、両船は船主側(バラキユータ・タンカー会社およびユニオン・オイル社)と示談交渉を進めた結果、六九年一月一九日、最終的に示談が成立した。すなわち、船主側は、英仏両国に総額三〇〇万ポンドを用意すること、両国の個人からの請求に充当するため二万五〇〇〇ポンドを支払うこと、などが合意されたのである⁽²⁾。

このトリリー・キャニオン号事件を契機として、大型タンカーなどの船舶事故による海洋汚染に関する新たな条約の必要性が痛感され、そうした要請にこたえるため、一九六九年に二つのブラッセル条約が成立した。一つは「油濁事故の場合の公海上の介入に関する国際条約」(いわゆる公法条約)であり、海洋汚染の重大かつ急迫の危険が自国海岸線に迫っている場合には、一定の条件のもとに、沿岸国に汚染の防止・軽減・除去のための介入措置の権限を認めたものである。もう

一つが、「油濁損害に対する民事責任に関する国際条約(いわゆる私法条約)で、汚染損害について船舶所有者に対し賠償に関する無過失・有限の民事責任を定めた条約である。

前者のブラッセル公法条約は、従来の旗国主義に修正を加えて沿岸国管轄権を設定するものであったが、その適用範囲はきわめて限定されたものであった。しかるに、便宜置籍船の存在にも明らかのように、船舶の運航管理についての統制が不十分にしか行なわれていない国家に海洋汚染の防止を期待できないとする沿岸国の立場からは、旗国主義による規制の限界を指摘する声が強く出されるようになってきた。このため第三次海洋法会議では、汚染防止についての沿岸国による管轄権拡大の主張をいかに取り込んでいくかが問題の焦点となり、国連海洋法条約では、旗国主義を補完すべく、一定の範囲で限定的に、汚染防止に関する沿岸国の管轄権が規定されることとなったのである(二二一、二二〇、二二二条)。

(1) 詳細は、山本草二、前掲書、二五八―二六五ページ参照。

(2) D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. II, pp. 1984, 1006f.

四 海洋環境保護に関する国家の「保証責任」

国連海洋法条約は一九四二条二項で「いずれの国も、自国の

管轄又は管理の下における活動が他の国及びその環境に対し汚染による損害を生じさせないように行われること並びに自国の管轄又は管理の下における事故又は活動から生じる汚染がこの条約に従って自国が主権的権利を行使する区域を超えて拡大しないことを確保するためすべての必要な措置をとる」旨定める。この条項は一九七二年のストックホルム人間環境宣言の原則二一後段の「各国は、自国の管轄又は管理の下における活動が、他国又は自国の管轄の外の区域の環境に損害を与えないよう確保する責任を負う」と規定したのと同趣旨である。国家のこのような「確保する責任」を「保証責任」とよぶ⁽¹⁾。

この保証責任を考察するうえで、「管轄(権)または管理」(Jurisdiction or control)の語の意義はきわめて重要である。通常「管轄権」はいわゆる領域的管轄権を指称する。これに対して「管理」は旗国の登録などを媒介とする属人的なコントロールを言う⁽²⁾とされてきた。しかし最近では、とくに国際環境法の分野において、国家の保証責任を拡大して捉える傾向を反映して、この「管理」の概念をたんに法的な絆帯に限定せず、国家の立法管轄権の存在を前提として、一定の国内措置を媒介とした事実上の管理をも含めていこうとする傾向が顕著である⁽²⁾。先にも述べたように、海洋汚染のなかでもタ

ンカーなどによる油濁事故はきわめて深刻であるが、前記のトリー・キャニオン号の場合も、いわゆる多国籍企業の所有にかかわる便宜置籍船であったことが、汚染防止とその責任に関する法律問題の処理を困難なものにしたのである。ここで「管理」概念に着目するのも、そうした文脈においてである。ここではアモコ・カデイス号事件を例にとつて、この点を検討しておきたい。

アモコ・カデイス (Amoco Cadiz) 号はリベリア船籍のマンモス・タンカー(二万三トン)であったが、一九七八年三月一六日、ブルターニュ海岸沖二キロの水域で操舵機関の故障のため、座礁・大破したものである。その結果、三週間にわたり二万三トンの油を流出し、その油濁のため、海岸線三七五キロにわたつて多大の損害をもたらすことになった。このアモコ・カデイス号は、アモコ・トランスポート社というリベリア法人に所属する船舶であるが、同社は名目上の所有者にすぎず、実質上の所有者はその親会社であるスタンダード石油会社(本社イリノイ州シカゴ)であった。アモコ・カデイス号の運用は、スタンダード・グループに属してその運送部門を担当するアモコ・インターナショナル石油会社(本社イリノイ州シカゴ)が行なつていたのである。このように、同船がリベリアに登録された便宜置籍船であつたこと、名目的所

有者とその親会社との支配関係など、前記トリー・キャニオン号の場合に酷似していたと言える。また、アモコ・カデイス号は七〇年にシカゴで結ばれた契約に基づきスタンダード石油会社がスペインのアステイエロス造船会社に設計・建造を依頼、設計から試運転までの全過程をアメリカ船級協会(A B S :: American Bureau of Shipping)が監督し、その検査に合格して、七四年に引き渡された。アモコ・カデイス号の船長はイタリア人であり、荷主はシェル石油会社であつた。

本件の油濁により、観光業・漁業上の損害のほか、多数の野鳥・動植物が死滅したと言われ、損害額の全体は八億ないし一三億フランにのぼつたと言われる。³⁾前にも触れたように、油濁に関する民事責任と損害賠償については、一九六九年のブラッセル条約がある。同条約九条によると、本件管轄裁判所は、被害地すなわちフランスの裁判所ということになる。しかるに、同五条では、その責任限度額は七七〇〇万フラン程度にしかならず、これは原告主張による上記被害総額の一割にも満たない額である。そのためフランス側(フランス政府、県、市町村、ホテル業者、漁業関係者、自然保護団体、その他個人は、ブラッセル条約の限度額を回避すべく、同条約を批准していない米国の裁判所でこの事件を争うこととしたものである)フランス、リベリアは批准済み。こうして本件は被

告スタンダード・グループの本拠地である米国伊利ノイ州の連邦裁判所に係属することとなったのである。

この事件の争点は多岐にわたるが、本稿の観点からはとくに、次の二点が重要である。第一は、米国裁判所の管轄権がどのような理由によって肯定されるか、その前提問題として、多国籍企業の内部関係、すなわち、名目的所有者であるリベリア法人と実質的所有者である親会社スタンダード石油会社との関係をいかに捉えるかという点である。第二には、アモコ・カデイス号の操舵機関の故障に関連して、同船の建造過程におけるアステイエロス造船会社に対する裁判管轄・被告適格がいかなる根拠によって容認されるか、という問題である。本件はフランスの領海内でおきた事故であるが、上記の争点は、いずれも、国連海洋法条約一九四二条の「自国の管轄又は管理の下における活動」をどのように解釈するかという問題に関連しているものと考えられるのである。

まず第一の点について、一九八四年四月一八日の連邦裁判所伊利ノイ北部地方東部支部判決では、アモコ・インターナショナル石油会社およびアモコ・トランスポート社の責任を明確にした後、それらの親会社スタンダード石油会社の責任について、次のように述べた。

「スタンダードは、世界中で石油製品の探査・生産・精練・

運送・販売を系統的な子会社を通じて行なう統合された多国籍企業として、アモコ・インターナショナルおよびトランスポート、すなわち、その包括的所有に帰する子会社ないし下部組織 (its wholly owned subsidiaries and instrumentalities) の不法行為について責任を負う。」

スタンダードはその子会社であるアモコ・インターナショナルおよびトランスポートに対して、これらがたんにスタンダードの下部組織にすぎないとみなされるような形でコントロールを及ぼしていた。さらに、スタンダード自身、当初はアモコ・カデイス号の設計・建造・運用・経営管理にかかわり、あたかも同船がその所有物であるかのように扱っていた。したがってスタンダードは、アモコ・カデイス号の設計・建造・運用・維持・修理・船員訓練に関する自身の過失およびアモコ・インターナショナルならびにトランスポートの過失について責任を負う。⁽⁴⁾

次に第二の点、すなわち、アステイエロス造船会社の責任に関連して、一九八三年二月三日の伊利ノイ州連邦控訴審判決は、次のように述べた。すなわち、船舶の可動性と広い活動範囲のため、連邦裁判所は伝統的に広汎な海事管轄権を有してきたことを確認し、それゆえ、裁判所の管轄権は被害者の住所地や不法行為地に限定されないこと、そのことは合理的に統一された国際規則による権利義務の保全を求める海洋

事業者にとっても望ましいと考えられてきた、と指摘した。

「船舶の建造者はその所有者とともに速く離れたところで大きな損害を引き起こすことがある。この損害の被害者は、船舶の所有者を訴えると同様の寛容な法廷の選択を認められるべきであり、逆に船舶の建造者も、その法的義務について、多かれ少なかれ統一的な国際規則の体系のもとに定式化されているという安全性を保障されなければならない。加えて、船舶の運航における安全の問題とその設計・建造における問題とは重複しているから、前者の争点について経験を蓄積している連邦裁判所が、後者の紛争についても判断することが相対的に妥当と言えよう。」

「アモコ・カデイス号建造のための契約は、アステイエロスとアモコとの間の、シカゴにおける長期の交渉の後、一九七〇年にシカゴで署名された。……買主の住所地で契約の交渉を行ない、そして署名するということは、そこで実質的意味での取引が行なわれたということであり、それによって「当裁判所の管轄権の存在の」要件の「が充たされたということである。……「イリノイ州のロングアーム・スタチュートの適用に関して」アモコ側とシカゴで取引を行なっている間中ずっと、アステイエロスはイリノイ州法の保護のもとにあったのである。それゆえわれわれは、アステイエロスがイリノイ州において「その法の適用を受けるに」⁽⁵⁾充分な存在(presence)をもっていただけると考えるものである。」

こうして一九八八年一月二日の賠償に関する判決で、裁判所はスタンダード石油会社グループに対し、総額八五二〇万ドル(四億六七〇〇万フラン)の賠償の支払いを命ずるとともに、スタンダードのアステイエロス造船会社に対する求償権を容認した。この地裁判決には両当事者ともこれを不服として控訴したが、九二年一月二四日の控訴審判決では、スタンダード・グループに対し総額二億四〇〇万ドルの賠償が命じられ、フランス側の「全面的完全勝訴」と報道された。⁽⁶⁾

さて、国連海洋法条約一九四二条二項の「管理」概念の拡大は、アモコ・カデイス号事件に即してみると、次の二つの方向で確認される。一つは、スタンダード石油会社という多国籍企業に対する米国の管理権であり、もう一つは、アステイエロス造船会社の責任追及の過程で問題となった米国裁判所の管轄権の存否およびA B Sのかかわりにみられるアメリカ国内法の域外適用の問題である。

まず前者についてみると、判決では、アモコ・カデイス号の名目的所有者であるリベリア法人・トランスポート社と親会社の米国人スタンダード石油会社との関係を、多国籍企業としての一体的関係で捉え、前者はたんにスタンダードの「下部組織」でしかないとしている。判決はこれによってスタンダード石油会社の被告適格を認定し、米国連邦裁判所の管

轄権を認容しているのである。環境汚染に多国籍企業がかわつてゐる場合、直接加害者は現地の子会社であつても賠償責任能力のない場合が多く、親会社の責任を波及しないかぎり被害者の救済はなしえない。今日では少なくとも環境分野では、親会社とその本国の責任を認める立場も有力になつてきているのである。⁽⁷⁾このような多国籍企業に関する「管理」概念の拡大は、従来の国際裁判におけるリーディング・ケースとされてきたバルセロナ・トラクション事件判決(一九七〇年、ICJ)の再検討を迫る問題⁽⁸⁾でもある。

後者の点、すなわちアステイエロス造船所のいわば製造物責任の波及に関する局面でも「管理」概念の機能がうかがえるのである。裁判所がその管轄権を肯定する根拠として、当該造船に関する契約の交渉と締結が「シカゴで行なわれた」ということに力点をおいていることは、先にみたとおりである。また、一九八四年の地裁判決の最後の部分で、裁判所がABSの責任波及の可能性を示唆していることは見逃せない点である。仮にABSの責任が容認されるとするならば、その場合には、その活動を規律している米国の船級関連国内法が、実際に造船が行なわれたスペインにおいて域外適用されていたことを含蓄するものと捉えられよう。「船舶の構造、設備及び堪航性」が本来は「旗国の義務」(九四条三項^a)に属

する事項ではあるとしても、海洋汚染防止の観点からは、「管理」の責任を負う国にも、これを確保する(ことが要求されるようになってきていることが指摘されるのである)。

- (1) 山本草二「環境損害に関する国家の国際責任」『法学』(東北大)四〇巻四号。
- (2) Louis B. Sohn, "The Stockholm Declaration on the Human Environment," *Harvard International Law Journal*, Vol. 14, pp. 423-515; Shinya Murase, *op. cit.*, pp. 409-413.
- (3) Alexandre Kiss, "L'affaire de l'Amoco Cadiz: responsabilité pour une catastrophe écologique," *Journal de droit international*, 1985, No. 3, pp. 575-589.
- (4) "The Amoco Cadiz," U. S. District Court, Northern District of Illinois, Eastern Division, April 18, 1984, *Lloyds Law Reports*, 1984, Vol. 2, pp. 366f.
- (5) 669 F. 2nd 909 (1983).
- (6) 村瀬信也「海洋環境の保護および保全」『海洋法・海事法判例研究』日本海洋協会、一九九二年、一三三—一四九ページ参照。
- (7) 村瀬信也「国際環境法——国際経済法からの視点」『ジュリスト』一〇〇〇号(一九九二年)、三六〇—三六五ページ。
- (8) Giorgio Sacerdoti, "Barcelona Traction Revisited: Foreign Owned and Controlled Companies in International Law," Y. Dinstein (ed), *International Law at a Time of Perplexity*, 1988, pp. 699-716.