

海上災害事案に対する国家介入権限に関する考察(二・完)
英国 SOSREP 制度を参考として
A Study on the National Intervention Powers for Maritime Disasters (2・finis)
-Referring to the SOSREP System in UK-

山地哲也
Tetsuya YAMAJI

- 第 1 章 はじめに
 - 第 2 章 Sea Empress 号海難を踏まえたドナルドソン卿報告書
 - 第 1 節 検証事項
 - 第 2 節 報告書における SOSREP 創設に係る勧告等
 - 第 3 章 英国におけるサルベージ活動に対する介入措置の法的根拠
 - 第 1 節 1995 年英国商船法
 - 第 2 節 1999 年汚染防止管理法及び 2002 年沖合施設規則(緊急汚染コントロール)
 - 第 4 章 英国国家緊急時計画における閣僚権限及び SOSREP 代行措置
 - 第 1 節 国家緊急時計画の概要
 - 第 2 節 船舶関連事故に係る国家緊急時計画規定
 - 第 3 節 沖合施設関連事故に係る国家緊急時計画規定

……………〔以上、本誌 50 巻 第 2 号〕
 - 第 5 章 SOSREP 活動事例及びその評価
 - 第 1 節 SOSREP 対応事例
 - 第 2 節 SOSREP 制度に対する評価
 - 第 6 章 わが国における海上災害事案に係る公法的措置
 - 第 1 節 SOSREP が代行する閣僚権限行使に係る要件等
 - 第 2 節 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律に規定する介入措置
 - 第 3 節 海上保安庁法に規定する介入措置
 - 第 4 節 災害対策基本法に規定する介入措置
 - 第 7 章 考察
 - 第 1 節 海上災害事案に対する英国とわが国の国家介入権限の比較
 - 第 2 節 筆者所見
 - 第 8 章 おわりに
-
- 第 5 章 SOSREP 活動事例及びその評価
 - 第 1 節 SOSREP 対応事例

- (1) ドナルドソン卿による報告書の勧告等を踏まえ、1999 年 10 月 Mr. Robin Middleton が SOSREP に任命された。2006 年 4 月 26 日、SOSREP Support Officer, Maritime Salvage and Intervention から入手した資料によれば、SOSREP 就任以来、対応事例として 44 件の指示を発している。SOSREP が指示を発した事案及びその指示の概要を次の表にまとめる。なお、この表に記載する事案及び指示は、海上災害事案への対応のみならず、海上セキュリティに係る措置も含んでいると思料される¹。
- (2) 右表に記載した事例では、臨時除外水域の設定が 13 件、緊急曳航船舶の即応待機または同船からの曳索の確保に係る指示が 12 件、曳船による安全な水域への曳航措置に対する同意に係る指示が 8 件、船舶の移動に係る指示(移動しないこと、投錨を含む)が 7 件、サルベージ計画作成等に係る指示が 5 件、汚染物質移送等に係る指示が 5 件等となっている。
- (3) 特に、英国においては、1993 年 1 月、英国北部のシェットランド諸島で発生したタンカー Braer 号座礁事故を契機として、緊急曳航措置を行うため、英国水域内沿岸 4 カ所に緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)を配備しており²、本曳船の出動・待機に係る指示が多いことが分かる。
- (4) 右表において、2003 年 3 月 22 日に発生したばら積み船 Mulheim 号事案への対応については、SOSREP のサルバーに対するサルベージ計画提出についての指示が SCOPIC に係る船舶所有者の作業終了条項に基づく 5 日間通知後となっている。これは、海難救助契約書として現在、国際的に利用されているロイズ海難救助契約標準書式 LOF(Lloyds Open Form)2000 において採用された SCOPIC(Special Compensation P&I Club)条項 9 条(終了)に関連するものである。SCOPIC 条項 9 条(ii)項及び(iii)項は次の通り規定する(下線は筆者による)。
- (ii) 本条項 2 条の下で SCOPIC 条項が発動された後、船主は、請負人に対して 5 日以上前に終了の予告をすることによって、いつでも SCOPIC 報酬の支払い義務を終了させることができる。
(以下、略)。
- (iii) 上記 9 条(i)及び(ii)項の終了に関する規定は、請負人が、作業が行われている場所を管轄する政府、地方自治体、港湾当局その他の公的団体により器材の撤収を妨げられなかった場合にのみ適用される。

「LOF2000 と SCOPIC の解説」では 9 条(iii)について「政府の介入は、ある遭難船が環境に脅威を与えるおそれがあると認められる場合には

SOSREP 対応事例の概要

No.	日付	船名	船種	事故	場所	概要
1	99.11.7	Dole America	冷凍運搬船	衝突、座礁	Isle of Wight 東	臨時除外海域 ³ (500m)の設定。 Dole America 号(10,000 トン、果物積載)は、Nab Tower に衝突、座礁。同号から油が大量に流出したことから重大な汚染の脅威を惹起した。同号は、440 トンの重質油と 70 トンのディーゼル重油を積載していた。同号から 5 トンの潤滑油が流出したことから、SOSREP は臨時に除外海域を設定し、すべてのサルベージ及び移送計画は SOSREP が承認することとなった。
2	00.5.28	Magellan Reefer		機関故障		曳索の確保を指示。 Magellan Reefer 号(ギリシャ船籍)は空荷状態で燃料油及び潤滑油のみを積載していたところ、機関故障を起こし、推進力のない状況となった。状況が進み、走錨状況になったため、SOSREP は、曳索を確保するよう指示を発した。
3	00.9.1	Baltimore Boreas	一般貨物船	機関故障	Dungeness 付近	緊急曳航船舶からの曳索の確保及び安全水域への曳航の同意を指示。 Baltimore Boreas 号(2,854 トン)は機関故障を起こし、Dungeness 付近に錨泊した。同号は、鋼材を積荷として積載し、199 トンの重質燃料油と 38 トンの燃料油(gas oil)を積載していた。天候状況は悪く、同号は座礁するリスクがあった。SOSREP は同号船長に対し、緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel) Far Turbot から曳索を確保し、安全な水域への曳航について同意するよう指示を発した。
4	00.9.18	Fidalio		機関故障		緊急曳航船舶即応待機を指示。 Fidalio 号は機関室が浸水し、エンジン始動・使用が不可能となった。同号は 1,660 トンの重質燃料油と 400 リットルの燃料油(marine gas oil)を積載していた。浸水は配管系統の亀裂によるものであり、修理のために陸岸域に交換部品が送付されることとなった。SOSREP は、コーストガードの緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)が事故に備え待機するよう警告指示を発した。

5	00.9.28	Odelis		舵取機故障		緊急曳航船舶即応待機を指示。 Odelis 号は、操舵装置に故障を起こし、操船が不可能となった。同号は、520 トンの重質燃料油と 98 トンのディーゼル油を積載していた。気象予報により風が強くなることが予想されたため、SOSREP は、コーストガードの緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)が事故に備え待機するよう警告指示を発した。
6	00.10.11	Maria D	一般貨物船	機関故障	South of Beachy Head	緊急曳航船舶からの曳索の確保及び安全水域への曳航の同意を指示。
7	00.10.21	Horizonte Claro		座礁	Rocks east of Soyea Island	緊急曳航船舶即応待機を指示。 Horizonte Claro 号は、Soyea 島東の岩場に座礁、乗組員は同号から退避した。同号は、右舷及び船首が傾斜した。同号は、50 トンのディーゼル油と潤滑油を積載していた。同号は、環境敏感水域にあり、重大な汚染のリスクが存在していた。SOSREP は、コーストガードの緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)が事故に備え待機するよう警告指示を発した。
8	00.10.28	Electron		座礁	St Kilda (Village Bay)	サルベージ計画及び積荷汚染物質の確認を指示。 Electron 号は Village Bay St Kilda において座礁事故を起こし、船体に破孔を生じ、これにより機関室及びメインホールスペースが浸水した。同号は、45,000 リットルの燃料油と 7,800 リットルの潤滑油を積載していた。同号は、安全な水域まで曳航された。SOSREP は、サルベージ計画及び積載していた汚染物質を確認するよう指示を発した。
9	00.10.29	Havlys	ケミカルタンカー	舵取機故障		緊急曳航船舶即応待機を指示。 Havlys 号は、操舵装置系統から制御用油の漏洩が生じ、これによる操船機能の低下が懸念された。同号は、Houston から Hamburg までの間、プロピレンを積載し、航行中であつたが、トラブル発生により、Falmouth 向け航行することを選択した。SOSREP は、コーストガードの緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)に対し、事故に備えるよう待機指示を発した。

10	00.10.30	Levoli Sun	ケミカルタンカー		Alderneg	臨時除外海域(3,000m)の設定。
11	00.11.15	Portland	バラ積船	機関故障	Storma Island 付近	曳船 (Harold)からの曳索の確保及び安全水域への曳航の同意を指示。 Portland 号(3,000 トン、セメント運搬船)は、空荷状態で航行中、Storma 沖で機関故障を起こした。この海域の潮流は早く、この状況下で同号は座礁、重大な汚染を発生させるリスクが存在した。SOSREP は、曳航船舶 Harold から曳索を取り、安全な水域への曳航を受け入れるよう指示を発した。
12	00.11.25	Hebei Treasure	鉱石運搬船	舵取機故障	Falmouth 湾	英国海上保安庁検査官の検査が完了し、航行可能と判断されるまで安全錨地から移動しないことに関する指示。 Hebei Treasure 号(33,180 トン)は積荷としてマグネサイト及びボーキサイトを積載し、330 トンの燃料油及び 76 トンのディーゼル油を積載していた。船長は中国から Cork 向け航海中、操舵装置の故障を報告した。同号は、緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)Far Sky により、Falmouth 湾内の避難場所にエスコートされた。船長は、天候状況が許せば、抜錨し、Cork への航行を行う旨の意思を表明した。SOSREP は、同号は英国海上保安庁(MCA: the Maritime and Coastguard Agency)が任命した検査官が検査を行い、航行可能と判断するまでは、Falmouth 付近の安全な錨地から移動しないよう指示を発した。
13	00.11.27	Erimo	漁船	座礁	Fleetwood dock	すべての油・積荷の移送、現位置からの移動、サルバーとの契約締結、これらに関する意図を SOSREP に通報することを指示。 Erimo 号(368 トン、英国船籍、スペイン人所有)は、右舷側を座礁、Fleetwood ドック入口部を閉塞した。同号は、26 トンのディーゼル油と 80 トンの漁獲物を積荷として積載していた。SOSREP は、同号船主に対し、すべての油と積荷を降ろし、同号を座礁位置から移動させ、サルベージ作業のための適当な契約を締結するよう指示を発した。船舶所有者は、船体解体のために、適当な会社との契約を立案した。

14	00.12.14	Lagik	一般貨物船	座礁	Nene 川 (Sutton Bridge)	船舶所有者に対し油・積荷の移送及び現位置からの移動を指示。 Lagik 号(アンティグーアバブーダ船籍、1,721 トン)は、 Lincolnshire の Sutton Bridge に所在する Nene 川を横切る形で座礁 した。同号は 27,000 リットルの燃料油(gas oil)、1,600 リットルの 潤滑油、400 リットルの制御油、及び、積荷として 2,300 トンの鋼 材を積載していた。同号の船体は著しく損傷し、大量の汚染物質を 川に流出した。英国海上保安庁は航空機による調査を行い、川面に 数マイルにわたる油膜を認めた。SOSREP は、船舶所有者に対し、 船体から油及び積荷を移送し、座礁位置から同号を移動させるよう 指示を発した。船舶所有者は商業的サルバーに対し対価を支払う余 裕がないことを理由に、結果的にこれらの措置を執ることを拒否し た。港湾当局、港湾の保険者、英国海上保安庁(英国利益代表)は、 パートナーを組み、船体を解体し、除去するために商業的サルバー と契約した。サルベージ及び移動作業は、2001 年 2 月に終了した。
15	01.3.6	Anja	タンカー	機関故障		緊急曳航船舶(Far Sky)が曳索を渡した時点において即応待機を指 示。 Anja 号は、88,000 トンの原油を積載して航行中、機関故障を起こ した。気象状況は南東に変わりつつある強風が東から吹き、同号を 風下側の陸岸の 3 マイルの位置まで押しやっていた。同号は環境敏 感水域にあり、船体が損傷した場合、船体からの排出により英国水 域内に重大な汚染を発生させる危険が存在していた。SOSREP は、 英国海上保安庁の緊急曳航船舶 FAR SKY に対し、同号に対し曳索 を渡した時点で、事故に備えるよう待機指示を発した。
16	01.3.13	Saphire	バラ積船	舵取機故障		修理完了までの間、緊急曳航船舶(Far Sky)の即応待機を指示。 Saphire 号は 18,000 トンの積荷として砂糖を積載し、20 トンの重質 燃料油及び 8 トンのディーゼル油を積載して航行中、航行不能とな る技術的な問題が発生した。SOSREP は、緊急曳航船舶 Far Sky に 対し、修理完了までの間、事故に備えるよう待機指示を発した。

17	01.3.3	Manna	バラ積船	機関故障	Ravenspur m North ガ ス プ ラ ッ ト フ ォ ー ム 付 近 (East Yorkshire coast 沖合)	リスクを惹起しないよう、船舶所有者に対し安全水域までの曳航及び現位置からの移動契約の同意を指示。 Manna 号(マルタ船籍)は、故障のため Ravenspur m North のガスプラットフォームの上流約 7 ケーブルの位置に錨泊していた。SOSREP は、船長及び船舶所有者に対し、リスクをこれ以上生じさせないよう、同号を安全な水域へ曳航し、現位置から船体を移動させる契約に同意するよう指示を発した。
18	01.4.23	Gudermes	タンカー	衝突	ド ー バ ー 海 峡	英国海上保安庁と同意した航行計画に従い船舶を進行させる指示。Gudermes 号は、ドーバー海峡において漁船と衝突し、船体側壁に積荷タンクを貫通する 11 メートル×1.3 メートルの破孔を生じ、これにより海上に大量の燃料油が流失した。SOSREP は、同号が英国海上保安庁の検査官が同意した航行計画に従い航行するよう指示を発した。
19	01.5.7	Lysfoss	パレット運搬 船	座礁	Sound of Mull on the Morven peninsula	サルベージ計画の作成及び積荷汚染物質の安全な除去を指示。 Lysfoss 号(ノルウェー船籍、4,471 トン、貨物船)は、Morven 半島の Sound of Mull 地方北部に座礁した。同号は、木材、紙及びケミカルコンテナを輸送していた。燃料油として、30 トンのディーゼル油と 140 トンの中間生成燃料油を積載していた。SOSREP は、事故の後、一定の条件に従うサルベージ及び通航計画に公式に同意し、同号のサルベージ及び船上の汚染物質の安全な除去を目的とする計画を作成するよう指示を発した。
20	01.7.1	Maureen Alfa	プラットフォーム	(適 格 な 曳 航 作 業)	北海	臨時除外海域(1,000m)の設定。 Maureen Alfa 及びこれに接続するローディングカラムはノルウェーの Stord に曳航されていた。構造物の浮上は多くの船舶と接近し、正確な調整を要し、困難な作業であることから、その周囲 1 キロメートルの臨時除外海域が設定された。作業に関係しない船舶がこれらに接近することは、作業を危険にさらし、環境に悪い影響を及ぼす可能性があった。

21	01.9.18	St Mawes	曳船	拘束命令違反	Torbay 湾	湾内錨泊地への速やかな移動を指示。 St Mawes 号は廃漁船 Dawn Monarch 号を曳航し、英国海上保安庁により発せられた拘束命令に違反し、Exmouth から航行していた。SOSREP は、St Mawes 号の船長及び船舶所有者に対し、Torbay 湾内に直ちに錨泊するよう指示を発し、同号は MRSC Brixham に錨泊時間、位置を通報することになっていた。その後、同号は、通航条件が特定され、また、指示が解除されるまで、係船場所から移動しないよう指示された。
22	01.10.1	Bilboa	バラ積船	爆発	Margate road	船体安定及び船体・積荷救助計画並びに汚染防止・最小化・監視計画の SOSREP への通報を指示。 Bilboa 号(アンティグア船籍、バラ積み貨物船)は、スウェーデンからスペイン向け、3,200 トンの ferosilican を積載して航行中、爆発事故を起こし、ハッチカバーを 62.4 メートル×11 メートルにわたり吹き飛ばした。その後、同号は Margate Road に錨泊した。SOSREP は、同号の安定計画、船体及び貨物のサルベージ計画、汚染防止・最小化・監視計画を含む意図を通報するよう指示を発した。
23	01.10.9	Dutch Aqua Marine & Ash	ケミカルタンカー及び一般貨物船	衝突・沈没	Hastings 沖 9 マイル	臨時除外海域(沈没位置周囲 500m)の設定。 ケミカルタンカー Dutch Aqua Marine 号は酢酸を積載して航行中、Hastings 沖合において Ash 号(鋼コイル積載)と衝突した。Dutch Aqua Marine 号は、小規模の損害を生じたのみであったが、Ash 号は直後に沈没した。SOSREP は、事故の場所の周囲に半径 500 メートルの臨時除外水域を設定した。
24	02.1.1	Willy	タンカー	座礁	Plymouth Sound (Cawsand Bay)	サルベージ計画及び積荷の汚染物質の安全な除去計画を SOSREP に通報することを指示。 Willy 号は、Plymouth Sound の Cawsand 湾において走錨した後、岩場に座礁した。同号は空荷状態であったが、石油蒸気によるリスクを惹起し、船体は著しく損傷した。SOSREP は、船体のサルベージ、積載汚染物質の除去についての計画を通報し、一定の条件に従うサルベージ及び航行計画に公式に同意するよう指示を発した。

25	02.2.2	Kodima	一般貨物船	荷崩れ、機関故障、座礁	Whitsand Bay	サルバーに対し条件に従うサルベージ及び航行計画同意を指示並びに臨時除外水域(1,000m)の設定。 Kodima 号(マルタ船籍)は、荒天下において、積荷の木材を移送中、右舷に傾斜し、困難な状況に陥った。その後、同号は航行能力を失い、Cornish 沿岸方向に漂流し、Whitsand 湾の砂場に座礁した。SOSREP は、同号のサルバーに対し、一定の条件に従うサルベージ及び航行計画に公式に同意するよう指示を発した。また、SOSREP は、汚染を防止・軽減し、同号の周辺 1,000 メートルをカバーする人又は財産に対する重大な損害のリスク軽減するために、臨時除外水域を設定した。
26	02.2.18	Seaport Alpha	曳船(曳航中)	機関故障	Mull of Galloway (Crammag Head 西 1 マイル)	曳船確保及び安全水域への曳航の同意を指示。 曳船 Seaport Alpha 号は無人の被曳船を曳航中、Crammag Head の西方 1 マイル、Mull of Galloway 南側で機関故障を起こした。天候は悪化し、同号及び被曳船は風下側の海岸に座礁するリスクがあり、これにより英国水域内に重大な汚染を生じる可能性が生じた。SOSREP は適当な曳船を確保し、安全な場所への曳航を受け入れるよう指示を発した。
27	02.9.17	Pacific Pintail	核燃料運搬船	操縦性能制限	Barrow-in-Furness	船舶、人民及び環境に対する危険性を最小化するため、周囲 200m について臨時除外水域を設定。
28	02.12.22	Dunany	バージ船	舵取機故障	St Ives Bay	緊急曳航船舶(Far Turbot)からの曳索の確保及び安全水域への曳航の同意を指示。 Dunany 号(1,800 トン)はプロペラに絡索し、推進器障害を起こし、航行困難となり、速力が 4 ノットに制限された。同号は、40 トンのディーゼル油及び石材を積載していた。南西の風が吹き、風力は 6-7 であった。同号は、ダイバーの潜水作業を待つため、St Ives 湾で錨泊することを要求した。しかしながら、英国海上保安庁は、同号に対し、3 マイル沖合で待機するよう指示した。SOSREP は、船長に対し、緊急曳航船舶 Far Turbot から曳索を確保し、安全な場所への曳航を受け入れるよう指示を発した。
29	02.12.28	Nisha	バージ船	沉没の危険	Southend	船舶の拘束を指示。

30	03.1.15	EST	一般貨物船	セキュリティ・火災	Cromarty Forth entrance	警察当局が航海士と協議する間、臨時除外水域を設定。
31	03.3.22	Mulheim	バラ積船	座礁	Lands end	初期サルベージオペレーション実施中、臨時除外水域の設定。 サルバーに対し作業中止を取消し、サルベージ計画提出を指示 (SCOPICの船舶所有者の作業終了条項に基づく5日間通知後)。 船舶所有者に対するサルベージ計画提出指示。
32	04.2.9	Alteluud	RORO 船	舵取機故障	Flamborou gh Head	安全水域への錨泊及び契約曳船を待つことについて指示。
33	04.10.25	NYK Argus	コンテナ船	火災	Southampto n	英国海上保安庁の同意及び船内に CO ₂ を充填するまで火災損傷区 画への立入禁止を指示。
34	04.11.19	Fione	一般貨物船	座礁	Margate	緊急曳航船舶(Monarch Sovereign)からの曳索の確保及び安全水域 への曳航の同意を指示。
35	05.1.10	Great Moon	バラ積船	機関故障	Flamborou gh Head	修理のための安全水域への錨泊を指示。
36	05.1.14	Annie Hellina	漁船	機関故障	Shetland	緊急曳航船舶(Anglian Sovereign)からの曳索の確保及び安全水域へ の曳航の同意を指示。
37	05.1.28	Norrwick	コンテナ船	コンテナ流 出	Northsea	Yarmouth 港長に対しガスプラットフォーム及び水中パイプライン 付近のコンテナ回収を指示。
38	05.2.17	Amata	冷凍魚運搬船	機関故障		曳船支援の確保を要請。
39	05.7.27	遠隔照明弾作業			Shetland	臨時除外水域(500m)の設定。
40	05.10.5	Torksey	バージ船	座礁	Southwold	座礁位置周囲に臨時除外水域(500m)設定。
41	05.10.12	Southend Pier		火災	Southend	火災発生埠頭周囲に臨時除外水域(500m)設定。
42	05.10.14	Tornado Aircraft (低空侵攻爆撃機)		航空機不時 着	Firth of Forth	臨時除外水域(1,000m)の設定。
43	06.1.24	Green Hill	漁船	沈没	Irish Sea	沈没船周囲に臨時除外水域(100m)の設定。
44	06.2.4	Saruna	バラ積船	機関故障、 座礁	Falmouth	Falmouth 港長指定錨地への航行を指示

ごく普通のことである。政府の介入は、沿海の利害関係者に汚染に対するしかるべき保証がなされない限り、またはそれがなされるまでは、遭難船、その乗組員、救助者の曳船、乗組員及び救助技術者を拘束する形を取ることができる。そのような保証が提供されないと、その関係官庁は、そのおそれを未然に防ぐのに必要な限りで、作業の継続を請負人に強制すると思われる」⁴ 旨記述している。

本件 Mulheim 号事案対応の場合には、船舶所有者は SCOPIC 条項 9 条(ii)項に基づき、5 日間以上前に予告(notice)を行い SCOPIC 支払義務の終了を行い、これに対し、SOSREP は同条(iii)項に基づき請負人たるサルバーに対し、作業中止を取消し、サルベージ計画の提出を求めたものと推察する。

第 2 節 SOSREP 制度に対する評価

SOSREP システムに対する評価を記述する。以下のように、万国海法会、国際サルベージ組合、欧州連合ともに、SOSREP システムに対しては、肯定的な評価を行っている。この点について、SOSREP(Mr. Robin Middleton)に確認したところでは、海上災害事案において、指示を発する等の介入措置を行う際、その相手方においては、当該措置を致し方なく思う場合はあるものの、一般的に SOSREP 制度に対する否定的な批判は見受けられない旨の回答を得ている。総体的に SOSREP システムが各界に受け入れられ、前節で記述した SOSREP 対応事例が適切に機能し、評価されていることが伺える。

(1) 万国海法会(CMI: Comite Maritime International)会員による評価

Mr. Richard Shaw (M. A. Oxon, Senior Research Fellow, University of Southampton Institute of Maritime Law, Titulary Member of CMI)は、“Designation of Places of Refuge and Mechanism of Decision Making”と題する論文の中で SOSREP に関し、概要、次の評価を行っている⁵。

1996 年に発生したタンカー Sea Empress 号事故対応では、関係政府機関がそれぞれの観点から事故に関与し、職員を船舶上に派遣したことにより、サルベージ活動に混乱が生じた。これを踏まえ、英国政府はドナルドソン卿に同事故の検証を委託し、1998 年に「サルベージ及び介入並びにコマンド&コントロールに関する報告書」が公表され、公益を代表し、十分な経験と知識を有する 1 名の SOSREP(Secretary of State's Representative)を設定し、1995 年英国商船法(1995 the Merchant Shipping Act)に規定する閣僚権限を行使することを勧告した。就任以来、SOSREP は事故と事故の合間においては平穏な時を利用し、事故マネージメント、汚染コントロールの分野における主要なプロフェッ

ショナルサルバーを含む多くの関係者との間で良好な信頼関係を構築してきた。SOSREP 創設以来、このシステムは良好に機能しているとするのが関係者の間の共通した認識と考える。

(2) 国際サルベージ組合における評価

国際サルベージ組合(ISU: International Salvage Union)はそのホームページの中で、SOSREP に関し、概要、次の評価を行っている。

英国においてのみ、閣僚権限を代行する SOSREP システムを創設・運用している。SOSREP は、海上災害事案発生の際、事故船舶を避難場所(safe haven(または place of refuge、筆者注))に入域させるか否かについて判断する権限を有している。SOSREP は地方の利益以上に国家の利益を考慮したうえでその判断を行い、政治的な干渉を受けることはない。また、閣僚は、サルベージオペレーションが進行している間は、干渉してはならない。この SOSREP 制度は、意思決定に関わる者を事故のマネジメントの複雑性、困難性に対し深く理解・認識しているサルベージマスターと SOSREP の 2 名に限定するものであり、効率的である。

(3) 欧州連合における評価

2002 年 11 月 19 日、スペイン北西部ガルシア地方沖で発生したタンカー PRESTIGE 号事故を受け、欧州連合の機関の一つである欧州議会は 2003 年 11 月から 2004 年 4 月までの間、海上安全問題に関する特別委員会(Temporary Committee on Improving Safety at Sea)を開催した。2004 年 2 月 18 日の第 3 回委員会において、今後の欧州連合加盟国における事故船舶の避難場所(Place of Refuge)への収容方策等を検討するため、SOSREP から閣僚権限代行措置のあり方等について意見を聴取した。この事故船舶の避難場所に関する欧州連合における対応は、「共同体における船舶通航監視及び情報システムに関する欧州議会・閣僚理事会指令」(Directive 2002/59/EC of European Parliament and the Council)⁶において、各加盟国は事故船舶の避難場所への収容計画を策定することが規定され⁷、事故船舶の入域の是非に関する意思決定を行うに際しては英国の SOSREP 制度を参考とするよう、求めている。

第 6 章 わが国における海上災害事案に係る公法的措置

これまでは、英国 SOSREP システムについて、その創設の契機となった Sea Empress 号事故及びドナルドソン卿報告書、英国におけるサルベージ活動における介入措置の法的根拠としての 1995 年英国商船法並びに 1999 年汚染防止管理法及び 2002 年沖合施設規則(緊急コントロール)、これら法的

根拠に基づき SOSREP 介入措置の具体的に表した英国国家緊急時計画、SOSREP のこれまでの活動事例及びその評価について記述を行った。本章では、次章においてわが国と英国との間での海上災害事案に対する介入権限としての公法的措置との比較検討の素材とするため、SOSREP が代行する閣僚権限に係る要件等を確認した上で、わが国において執られる海上災害事案に対する国家介入措置等の概要を紹介することとする。

第1節 SOSREP が代行する閣僚権限行使に係る要件等

- (1) 既述したように、SOSREP は海上災害事案発生の際に行われるサルベージオペレーションに対し、必要とされる場合に次のような介入措置を執ることとなっている。

事故発生時における政府の役割を、船舶所有者、船長等により専門のサルベージ業者が手配されることを確認し、その状況を監視し、直接作業を行うことではないことを原則としつつも、大規模な汚染のおそれがあり、サルベージオペレーションの実施に問題があると判断した場合には政府が介入し、指示を発し、または直接措置を執ることを可能とするものである。

1967 年に発生した Torrey Canyon 号事故を踏まえ、公海上において発生した海上災害事案に際し、沿岸国が事故船舶に対し介入権限を行使するものである。

海上災害事案へのサルベージオペレーションにおいて、臨時除外水域を設定し、他の船舶の進入等の防止措置を図るものである。

- (2) これら措置は、英国海上保安庁海上運用部長及びコーストガード局長の下で実施される海上 Clean-up オペレーションとは一線を画している。この点について、英国におけるサルベージオペレーションにおける介入措置の法的根拠としての 1995 年英国商船法並びに 1999 年汚染防止管理法及び 2002 年沖合施設規則(緊急コントロール)の関係規定においては、SOSREP が代行する閣僚権限行使に係る要件として、次のように規定し、特徴づけている。

「事故の危険性の除去または軽減(remove or reduce the risk)」(1995 年英国商船法(the Marine Safety Act 2003 による改正)附則 3A パラグラフ 1(1)(c)、パラグラフ 2(1)(c))

「船舶または他の船舶の安全を確保 (securing the safety of the ship or of other ships)」(1995 年英国商船法(the Marine Safety Act 2003 による改正) 附則 3A パラグラフ 3(1)(a))

「人命または財産の安全を確保(securing the safety of persons or property)」(1995 年英国商船法(the Marine Safety Act 2003 による改正)

附則 3A パラグラフ 3(1)(b))

「汚染を防止または軽減(preventing or reducing pollution)」(1995 年英国商船法(the Marine Safety Act 2003 による改正) 附則 3A パラグラフ 3(1)(c))

「人命もしくは財産に対する重大な損害もしくは汚染を防止し、またはリスクを軽減(preventing significant damage to persons or property, or pollution or reducing such risk)」(1995 年英国商船法(the Marine Safety Act 2003 による改正)セクション 100A、100B)

「汚染もしくは汚染のリスクを防止し、または、軽減(preventing or reducing pollution, or the risk of pollution)」(2002 年沖合施設規則(緊急コントロール)パラグラフ 3(2))

これら特徴及び要件を踏まえ、次節以下においては、SOSREP が代行する閣僚権限に該当すると思料されるわが国における海上災害事案に対する介入権限としての公法的措置を記述する。

第 2 節 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律に規定する介入措置

海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(以下、単に「海防法」という)には、大量の特定油が排出された場合の防除措置等、有害液体物質・廃棄物等が排出された場合の防除措置、特定油による著しい汚染の防除のための財産の処分について規定し、また、一定の場合には措置を執った場合の費用負担のあり方についても規定している。

ここで、海防法において用いられる「防除」の用語については、その第 39 条において、「排出された特定油の広がり及び引き続く特定油の排出の防止並びに排出された特定油の除去」を「排出特定油の防除」ということとしており、英国におけるサルベージオペレーションと Clean-up オペレーションの双方の活動を含むものと考えられる。一方、SOSREP が代行する閣僚権限行使には既述のとおり、Clean-up オペレーションは含まないこととしている。このため、本稿においては、英国システムとの比較のためにわが国における海上災害事案に係る介入措置を取り上げる際には、「排出特定油の防除」に係る規定を既述する場合にあっても、觀念上、「排出された特定油の除去」(Clean-up オペレーション)は含まないこととする⁸。

(1) 大量の特定油が排出された場合の防除措置命令

内容(海防法第 39 条第 3 項)

海防法第 39 条第 2 項の規定により、大量の特定油の排出があったときは、最終防除措置義務者たる船舶所有者、施設の設置者または原因行為者の使用者は、直ちに排出特定油の防除のため必要な措置を講じなければならないこととなっているが、これらの者が必要な措置を

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じるよう命ずることができる⁹。

権限委任(海防法施行規則第 41 条第 7 項、第 9 項)

防除措置命令に関する海上保安庁長官の権限は、管区海上保安本部長、海上保安監部、海上保安部、海上保安航空基地、海上保安署の長も行うことができる。

担保措置(海防法第 55 条第 1 項第 10 号、第 59 条)

防除措置命令違反には罰則規定(1,000 万円以下の罰金)が置かれている。また、両罰規定が置かれている。

費用負担(海防法第 39 条第 2 項)

大量の特定油が排出された場合は、それが積載されていた船舶の船舶所有者、管理されていた施設の設置者等が自己の費用において防除措置を講じる(タンカー油濁損害については、船舶油濁損害賠償保障法による)。

(2) 防除措置実施海域からの他船の退去命令等

内容(海防法第 39 条の 2)

大量の特定油の排出があった場合には、迅速的確な防除措置が講じられる必要があるが、当該排出油の拡散を防ぐためのオイルフェンスの展張、油回収船、油吸着材等による排出油の除去、油を排出している船舶からの油の移替え等の防除措置を講じている現場の海域に、関係のない船舶が出入りすることは、これらの防除措置の円滑な実施を妨げることとなるので、海上保安庁長官はこれらの船舶に対して現場の海域から退去させ、現場海域への進入を中止させ、または航行を制限できる¹⁰。

権限委任(海防法施行規則第 41 条第 7 項、第 9 項)

防除措置実施海域からの他船の退去命令等に関する海上保安庁長官の権限は、管区海上保安本部長、海上保安監部、海上保安部、海上保安航空基地、海上保安署の長も行うことができる。

担保措置(海防法第 57 条第 9 号、第 59 条)

退去命令等違反には罰則規定(50 万円以下の罰金)が置かれている。また、両罰規定が置かれている。

費用負担

防除措置実施海域からの他船の退去命令等に関する海上保安庁長官権限については費用負担・損失補償に関する規定は置かれていない

¹¹。

(3) 油、有害液体物質、廃棄物等が排出された場合の防除措置命令
内容(海防法第 40 条)

特定油以外の油、有害液体物質、廃棄物等の排出があった場合に、当該排出された物質により海洋が汚染され、当該物質が海洋環境の保全に著しい障害を及ぼし、または及ぼすおそれがあり、緊急にこの汚染を防止する必要があると認められる場合においては、海上保安庁長官は、当該汚染の原因となった物質を排出したと認められる者に対し、当該物質の除去その他当該汚染の防止のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる^{1 2}。

権限委任(海防法施行規則第 41 条第 7 項、第 9 項)

油、有害液体物質、廃棄物等が排出された場合の防除措置命令に関する海上保安庁長官の権限は、管区海上保安本部長、海上保安監部、海上保安部、海上保安航空基地、海上保安署の長も行うことができる。

担保措置(海防法第 55 条第 1 項第 10 号、第 59 条)

防除措置命令違反には罰則規定(1,000 万円以下の罰金)が置かれている。また、両罰規定が置かれている。

費用負担(海防法第 41 条)

油、有害液体物質、廃棄物等が排出された場合は、それが積載されていた船舶の船舶所有者、管理されていた施設の設置者等が自己の費用において防除措置を講じる。

(4) 特定油による著しい汚染の防除のための財産の処分
内容(海防法第 42 条)

著しく大量の特定油の排出による海洋の汚染が我が国沿岸海域に著しい障害を及ぼし、またはそのおそれがある場合に、緊急にその障害を防止するためには、排出特定油の防除措置のために財産の処分という国民または外国の権利利益に重大な影響を及ぼす措置であったとしても、公海を含む沿岸海域において講ぜざるを得ない場合があり、これを確保する必要がある。このため、海上保安庁長官が排出特定油の防除の措置を講ずるためやむを得ない限度において、船舶の破壊等の財産の処分を行うことができる^{1 3}。これは、公海措置条約(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国際条約)に対応する措置である。

権限委任

本規定に基づく海上保安庁長官の権限について、委任規定は置かれていない。

担保措置

本規定に基づく海上保安庁長官の権限は、行政上の即時強制に該当するものであり、罰則等の担保措置にはなじまない。

費用負担

本規定に基づく海上保安庁長官の権限においては、財産処分を目的達成のための必要最小限のものに限定しており、本規定に基づく適法な財産処分により与えられた損害(第三者の損害を含む。)については損失補償は行われませんが、この規定に違反してやむを得ない限度を超えて財産処分が行われた場合には、違法な公権力の行使として、国家賠償法第1条に基づき、国はやむを得ない限度を超えて行われた処分行為に基づく損害について補償する責任を負う^{14 15}。

(5) 独立行政法人海上災害防止センターに対する指示

内容(海防法第42条の26第1項)

緊急に排出特定油の防除措置を講ずる必要がある場合において、海防法第39条第3項の防除措置義務者がその措置を講じていないと認められるとき、または同項の規定により措置を講ずべきことを命ずるいとまがないと認められるときは、独立行政法人海上災害防止センター(以下、単に「センター」という)に、海防法第39条第3項に規定する措置のうち、必要な措置を行わせる。この指示は、海上保安庁長官が、法律上の義務の履行強制手段である行政代執行事務を行う場合に、当該代執行の事務の一部を構成する、措置の実施という行為をセンターに代行させるものであり、海上保安庁長官の代執行事務の部分的代行の性格を有する¹⁶。

権限委任(海防法施行規則第41条第7項、第9項)

センターに対する指示に関する海上保安庁長官の権限は、管区海上保安本部長、海上保安監部、海上保安部、海上保安航空基地、海上保安署の長も行うことができる。

費用負担(海防法第42条の27第1項)

センターは、海防法第42条の26第1項の規定により海上保安庁長官が指示した措置を講じたときは、当該措置に要した費用のうち、一定のものについて、海上保安庁長官の承認を受けて、当該措置に係る排出特定油が積載されていた船舶の船舶所有者等に負担させることができる¹⁷。

第3節 海上保安庁法に規定する介入措置

(1) 海上保安庁の防除措置

内容(海上保安庁法第2条)

排出された油、有害液体物質、廃棄物その他の物が積載されていた

船舶の船長及び船舶所有者、これらの物が管理されていた施設の設置者等は、海防法第 39 条第 1 項から第 3 項まで及び第 40 条の規定により、自己の費用において防除措置を講ずるべき義務を負っている。海上保安庁は、海防法第 39 条及び第 40 条の規定により措置を講ずべき者がその措置を講ぜず、または、これらの者が講ずる措置のみによっては海洋の汚染を防止することが困難であると認められる場合において、具体的な被害の発生を防止するため緊急にこれらの物質の除去のための措置を講ずる必要により自ら防除措置を講ずる¹⁸。

これは、海上保安庁法第 2 条中の「海洋の汚染の防止」を任務として、「海洋の汚染の防止」という目的のために国民の権利を侵害することなくまたは義務を課すことなく実施する所要の措置として、海上保安庁自ら防除措置を講ずるものである¹⁹。

費用負担(海防法第 41 条)

右の海上保安庁自らが行う防除措置は、防除措置義務者が十分防除措置を講ずれば、本来必要のないものである。このため、海上保安庁長官は、自ら講じた措置に要した費用のうち一定の範囲のものについて、排出された油、有害液体物質、廃棄物その他の物が積載されていた船舶の船舶所有者またはこれらの物が管理されていた施設の設置者に負担させることができる²⁰。

(2) 海上保安官のする強制的処分

内容

海上保安庁法第 18 条においては、「海上保安官のする強制的処分」として即時強制に係る規定を置いている。これは、海上保安官が海上の安全と治安の維持のためその職務を遂行するにあたって必要な強制権(船舶の進行を停止させる等)について規定するものである。

海上災害事案に対する介入権限については、第 18 条第 1 項に規定する強制的処分がこれに該当するものと思われる。

すなわち、第 18 条第 1 項は権限行使の要件として、「天災事変、海難、工作物の損壊、危険物の爆発等危険な事態がある場合」であって「人の生命若しくは身体に危険が及ぶ場合、または、財産に重大な損害が及ぶおそれがある場合」かつ「急を要する場合」を規定し、この要件に合致する場合には、第 18 条第 1 項各号に掲げる措置をとることができる。これらの措置は次の通りである。

- a) 船舶の進行を開始させ、停止させ、またはその出発を差し止めること。
- b) 航路を変更させ、または船舶を指定する場所に移動させること。

- c) 乗組員、旅客その他船内にある者を下船させ、またはその下船を制限し、若しくは禁止すること。
- d) 積荷を陸揚げさせ、またはその陸揚げを制限し、若しくは禁止すること。
- e) 他船または陸地との交通を制限し、または禁止すること。

権限委任

海上保安庁法第 18 条に規定する権限行使の主体は「海上保安官」となっているため、権限委任について論じる必要性はない。

担保措置

本規定に基づく海上保安官の権限は、行政上の即時強制に該当するものであり、罰則等の担保措置にはなじまない。

費用負担

本規定に基づく海上保安官の権限においては、強制処分を目的達成のための必要最小限のものに限定しており、本規定に基づく適法な処分により与えられた損害(第三者の損害を含む。)については損失補償は行われないが、この規定に違反してやむを得ない限度を超えて財産処分が行われた場合には、違法な公権力の行使として、国家賠償法第 1 条に基づき、国はやむを得ない限度を超えて行われた処分行為に基づく損害について補償する責任を負うことになる^{2 1}。

第 4 節 災害対策基本法に規定する介入措置

(1) 応急公用負担

内容(災害対策基本法第 64 条第 1 項)

本法の対象となるのは大規模海上災害事案^{2 2}であろうが、市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、またはまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認める場合、当該市町村区域内の他人の土地、建物その他の工作物を一時使用し、または土石、竹木その他の物件を使用し、若しくは収用することができる。

権限委任(災害対策基本法第 64 条第 7 項、第 63 条 2 項)

応急公用負担に係る市町村長の権限は、海上保安官(または警察官)も行うことができる。

費用負担(災害対策基本法第 82 条第 1 項)

国または地方公共団体は、応急公用負担に係る処分が行われた場合には、当該処分により通常生ずべき損失を補償する。

第 7 章 考察

第1節 海上災害事案に対する英国とわが国の国家介入権限の比較

前章において、海上災害事案に対するわが国の国家介入権限に係る公法的措置を記述したが、ここでは、わが国と英国間の措置の比較検討を行うこととする。この比較は、1995 年英国商船法に規定する国家介入権限を基本軸に据え、大枠であっても、これらに対応すると思料されるわが国の措置を整理し、その関係を表形式で表すことを試みる。

第2節 筆者所見

英国における海上災害事案発生時の SOSREP による閣僚権限代行措置及びこれに対応するわが国の措置について概説した。これまで述べたように、1996 年に発生した Sea Empress 号事故を検証したドナルドソン卿による報告書の勧告等を受け、英国政府は SOSREP を任命し、爾後、英国における重大な汚染が発生、または、その脅威が認められる場合には、SOSREP が閣僚たる運輸大臣または貿易産業大臣に代わり、船舶または沖合施設に関連するサルベージオペレーションに対する 介入権限を行使する体制が図られたものである。ここでは、SOSREP システムに関するこれまでの記述を踏まえ、わが国の海上災害事案対応体制を含め、筆者の所見を述べることにしたい。

- (1) わが国の場合、大枠ではあるが、SOSREP の権限行使に該当するものとして、海洋汚染防止法に基づく海上災害事案に対する政府介入権限については、大量の特定油が排出された場合にあっては第 39 条第 3 項で、有害液体物質、廃棄物等が排出された場合にあっては第 40 条で、海上保安庁長官から原因者に対し防除措置命令を発することができる旨規定されている。また、特定油による著しい汚染の防除を目的とする海上保安庁長官による船舶の破壊等の財産の処分については、第 42 条に規定されている。また、海上保安庁法第 18 条等も必要な場合に権限行使、措置の根拠規定となりうるものである。これらを含む規定による権限行使は、権限行使を行う者の職位の違いこそあれ、1995 年英国商船法、2002 年沖合施設規則(緊急汚染コントロール)に基づく閣僚の介入権限に相当するものであり、権限行使に係る枠組みとしては、ほぼ同様の法制度を有しているものと思料される。
- (2) 英国とわが国の大きな相違点は、その権限行使の主体にある。海上災害事案発生時には、そのサルベージ対応については、サルベージ責任者が実施する措置の是非の判断、これが有効に機能していない場合の介入権限発動のタイミング、そして、その内容について、専門的見地から常に迅速・的確な判断を要するものである。この権限行使主体について、本稿で述べた 1996 年の Sea Empress 号事故そして本事故を

英国及びわが国の介入権限の比較対応

	英国の国家介入権限	わが国の国家介入権限
根拠	〔英国商船法附則 3A パラグラフ 1 関連〕	〔海防法第 39 条第 3 項関連〕 〔海防法第 40 条関連〕
要件	船舶事故が発生し、安全に対する危険または有害物質による汚染の危険性を惹起し、危険性を除去または軽減する必要がある場合	大量の特定油が排出された場合であって防除措置義務者が措置を講じていない場合 排出された有害液体物質、廃棄物等(特定油を除く)により海洋が汚染され、海洋環境の保全に著しい障害を及ぼし、または及ぼすおそれがあり、緊急に汚染を防止する必要がある場合
権限行使主体	規定上は閣僚権限であるが SOSREP が代行	海上保安庁長官(管区海上保安本部長等に権限委任)
権限行使客体	船舶所有者 船舶占有者 船長 パイロット サルバー 港湾当局、港長	船舶所有者 施設の設置者 排出原因行為者の使用者 排出原因者
措置内容 (指示)	船舶等の移動、または移動しないこと 船舶等の特定場所への、もしくは特定場所からの移動、または移動しないこと。 船舶等の特定航路上の移動、または移動しないこと 積荷の荷下ろし若しくは排出、またはその制限 サルベージオペレーションの実施、またはその制限 乗船者の下船、または乗船	排出された特定油の広がり防止 引き続き特定油の排出の防止 排出された特定油の除去 有害液体物質等の除去 汚染防止のための必要な措置
担保措置	罰則	罰則
費用負担	船舶所有者	船舶所有者 施設の設置者
根拠	〔英国商船法附則 3A パラグラフ 2 関連〕	〔災害対策基本法第 64 条関連〕

要件	船舶事故が発生し、安全に対する危険または有害物質による汚染の危険性を惹起し、危険性を除去または軽減する必要がある場合	大規模海上災害事案が発生し、またはまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認める場合
権限行使主体	規定上は閣僚権限であるが SOSREP が代行	災害発生地域の市町村長(海上保安官等に権限委任)
権限行使客体	土地・建物の責任者	
措置内容	(指示) 土地・建物への立ち入り許可 作業または貨物の陸揚げ等のための施設の利用	(使用・収用) 他人の土地、建物その他の工作物の一時使用 土石、竹木その他の物件の使用または収用
担保措置	罰則	
費用負担	船舶所有者	国または地方公共団体
根拠	〔英国商船法附則 3A パラグラフ 3 関連〕	〔海防法第 39 条第 3 項関連〕 〔海防法第 40 条関連〕
要件	船舶、人命または財産の安全を確保し、汚染を防止・軽減する必要がある場合	大量の特定油が排出された場合であって防除措置義務者が措置を講じていない場合 排出された有害液体物質、廃棄物等(特定油を除く)により海洋が汚染され、海洋環境の保全に著しい障害を及ぼし、または及ぼすおそれがあり、緊急に汚染を防止する必要がある場合
権限行使主体	規定上は閣僚権限であるが SOSREP が代行	海上保安庁長官(管区海上保安本部長等に権限委任)
権限行使客体	船舶所有者 船舶占有者 船長	船舶所有者 施設の設置者 排出原因行為者の使用者 排出原因者
措置内容 (指示)	船舶に関連 英国水域内の特定場所からの移動、または移動しないこと 英国水域内の特定場所への移動、または移動しないこと 英国水域内の特定航路上の移動、または移動しないこと 英国水域内からの除去	排出された特定油の広がり防止 引き続く特定油の排出の防止 排出された特定油の除去 有害液体物質等の除去 汚染防止のための必要な措置
担保措置	罰則	罰則

費用負担	船舶所有者	船舶所有者 施設の設置者
根拠	〔英国商船法附則 3A パラグラフ 4 関連〕	〔海防法第 42 条関連〕 〔海上保安庁法第 2 条関連〕 〔海上保安庁法第 18 条関連〕
要件	指示を発する権限があるが、指示を発することでは十分な効果が期待できない場合 指示を発したが、この指示では十分か効果が期待できない場合	沿岸海域において排出された著しく大量の特定油による著しい海洋汚染が発生 海洋汚染が広範囲の沿岸海域において障害が発生、またはそのおそれがある場合 緊急に障害防止のための防除措置が必要 海防法第 39 条及び第 40 条の規定により措置を講ずべき者がその措置を講ぜず、または、これらの者が講ずる措置のみによっては海洋の汚染を防止することが困難であると認める場合 天災事変、海難、工作物の損壊、危険物の爆発等危険な事態がある場合 人の生命若しくは身体に危険が及ぶ場合、または、財産に重大な損害が及ぶおそれがある場合 急を要する場合
権限行使主体	規定上は閣僚権限であるが SOSREP が代行	海上保安庁長官 海上保安庁(自らの防除措置) 海上保安官
措置内容	目的達成のために必要な措置を実施すること 人に土地・施設の利用を認めること 人に要求する事項の実施を認めること、または自ら実施すること 人に船舶のコントロールを認めること 船舶の沈没・破壊の手続きを実施すること、または手続きの実施を認めること	船舶のパイプ、甲板等の破壊・切断 排出された特定油の焼却 砲撃・爆撃等による船舶の破壊・焼却 現場付近海域の財産の処分 海上保安庁自ら防除措置を実施 船舶の進行を開始させ、停止させ、またはその出発を差し止めること 航路を変更させ、または船舶を指定する場所に移動させること

		乗組員、旅客その他船内にある者を下船させ、またはその下船を制限し、若しくは禁止すること 積荷を陸揚げさせ、またはその陸揚げを制限し、若しくは禁止すること 他船または陸地との交通を制限し、または禁止すること
費用負担	船舶所有者	比例限度を超える損害を除き、適法な処分による損害(第三者損害を含む)に対する損失補償はない。 海上保安庁自らが講じた防除措置に要した費用のうち一定の範囲のものについて、排出された油、有害液体物質、廃棄物その他の物が積載されていた船舶の船舶所有者またはこれらの物が管理されていた施設の設置者に負担させることが可能(海防法第 41 条) 比例限度を超える損害を除き、適法な処分による損害(第三者損害を含む)に対する損失補償はない。
根拠	〔英国商船法セクション 100A、100B 関連〕	〔海防法第 39 条の 2 関連〕
要件	船舶、構造物等が事故を起こし、損傷し、その結果、重大な障害が発生する可能性があり、人命もしくは財産に対する重大な損害もしくは汚染を防止し、またはリスクを軽減する必要がある場合	大量の特定油の排出があり、迅速的確な防除措置が講じられる必要がある場合
権限行使主体	規定上は閣僚権限であるが SOSREP が代行	海上保安庁長官(管区海上保安本部長等に権限委任)
権限行使客体	他の船舶	他の船舶
措置内容	臨時除外水域の設定 臨時除外水域への進入禁止の指示 臨時除外水域からの退去の指示	現場の海域から退去命令 現場海域への進入を中止命令 航行を制限
担保措置	罰則(進入禁止、退去指示違反等の場合)	罰則
費用負担	規定なし	規定なし

踏まえたドナルドソン卿報告書以前は、英国においても英国商船法に基づき閣僚権限として行使されていたものであるが、同事故対応の反省から迅速かつ的確は判断を行う必要性が強調され、SOSREP として任命された者が行使することとなっている。

- (3) わが国において、海上災害事案への介入権限の行使主体については、海防法上は海上保安庁長官(一定の場合には管区本部長等への委任)、また、海上保安庁法第 18 条の場合は海上保安官となっている。しかしながら、英国のように海上災害事案について極めて高度の専門的知識及び経験を有する特定の「者」を特別に任命して権限行使を行う体制にはなっていない。わが国も英国同様、大規模海上災害事案を経験しており、近い将来、同様あるいは過去の事例を超える事案が発生する可能性は否定できない。英国における SOSREP システムに対する評価は官民にわたり、また、欧州連合においても肯定的なものであることから、わが国においても介入権限に係る一定の法的枠組みの整備がなされているとの前提であったとしても、現実の権限行使に係る専門的実務的責任者を育成ないし任命し、事案対応に当たっては政治的に独立したその者の判断に基づき、必要とされる場合には、権限行使主体の名において権限を行使する体制を構築しておく必要もあろう。
- (4) 国家による介入権限を発動する場合にあっても、特に大規模海上災害事案においては、そのコストの観点からも介入権限行使の是非についても検討、判断ができる体制を構築しなければならないが、これによって介入権限行使の時機を失するべきではない。これについて藤岡は、「(巨大油濁事故に対しては、：筆者追加)官民を問わない防除措置全体の指揮命令権の確立とその指揮命令に伴う防除措置関係者に対する措置費用の保証である。巨大油濁事故においては、指揮命令を受けることとなる者の経済的な裏付けは重要である。(中略)「国際油濁基金をとりあえずの資金として活用することができるよう国際的な合意を形成しておく必要」^{2 3} について主張している。また、SOSREP(Mr. Robin Middleton)は、国家介入によって発生するコストと国際条約上の責任制限及び補償上限の関係については、「SOSREP も政府の一員であり、英国が加盟する条約等を考慮しなければならないことは言うまでもないが、あくまでも最善の判断を下すのみである。もしも、自身の判断が政府から支持されないものであれば、SOSREP の政府に対する責任の基本として、『罷免』(suck)されることになる」^{2 4} 旨述べている。コスト負担は必ず発生する大きな課題であることは当然認識しつつも、SOSREP システムは、大規模海上災害事案への

最善対応を追求し、必要な判断・支持を下すものであり、一つのモデルとして大いに参考とすべきであろう。

- (5) SOSREP の任命に当たり、英国政府は、報告書勧告を踏まえ、サルベージ業者、船舶所有者、財産・責任保険関係者等との交渉に対応可能な知識・経験を有すると同時にカリスマ性を有する者を当てることとした。現在の SOSREP(Mr. Robin Middleton)は、民間サルベージダイバー、政府機関における法令執行、緊急事態対応業務等の経験を有し、就任以来、約 6 年が経過する中で、440 件以上の事故に関与し、44 件の指示を発している。この対応を行う中で、閣僚による罷免措置が執られていないことから、まさに報告書勧告で求める適材であり、事案に応じた判断、また、必要な場合の介入措置を行ってきたことが伺える。SOSREP 制度は、的確な状況把握と迅速な意思決定が必要とされるサルベージオペレーションに対する国家権限の介入の方法として、指揮命令系統の簡素化、専門化等の面で非常に有効なシステムであると考えられる。その一方において、SOSREP システムを導入する観点からは、まさにその人材に負うところが大きく、非常に高度な判断を要するその任務に対応可能な人材の育成・確保が前提となることについても考慮しておく必要性がある。
- (6) 2003 年 11 月、第 23 回 IMO 総会において、「船舶の避難場所に関するガイドライン」等が採択された^{2 5}。これは、1999 年 12 月にフランスブルターニュ沖で発生したタンカー Erika 号事故、2000 年 12 月に西部地中海モロッコ沖で発生したタンカー Castor 号事案、また、2002 年 11 月にスペインガルシア沖で発生したタンカー Prestige 号事故等を受け、事故船舶からの積荷油等の移送作業等を行うことを目的とする船体の平穏海域への入域に関するガイドラインである。入域に当たっては、事故事案の状況を迅速に把握し、沖合に船舶を留め置くことにより拡大する被害と対象海域及び地元住民等が被るであろう損害を考量する等、サルベージオペレーションに関する専門的な知識・技能を要求されるものである。また、IMO 策定のガイドラインを一定のフローチャートとして活用することが不可欠であり、欧州連合加盟国における事故船舶の避難場所への収容方策の検討における SOSREP システムの反映状況等を参考にしつつ、わが国としても事案発生に備え、SOSREP 制度を参考に、その意思決定体制を整備することが重要である。
- (7) 海事関係者の中には、これまでわが国において発生した海上災害事案については、船舶所有者、財産・責任保険者、サルベージ関係者、

海上保安官等の関係者による協議を踏まえ、比較的スムーズに防除、サルベージオペレーションが進められていることを前提に、SOSREP に相当する閣僚権限代行システムは不要との意見が表明される場合もある。しかしながら、適正な保険に加入していない船舶の海上災害事案の発生も否定できず(むしろ、保険未加入船舶に係る事故発生要因が高い可能性もある)、このため、関係者が対応の決定に時間を要する間に事態が悪化することも十分に予想されるところであり、迅速な国家介入措置の実現を図るためにも、SOSREP システムの検討を行うべきと考える。海上災害事案の対応において要求される迅速な状況把握及びこれに対する対応方策の決定等に要する専門的知識・技能については、英国 SOSREP 制度に学ぶところが大きいものと思われ、わが国においても権限行使の代行者として適切な者を意思決定過程の中に置くことについて、検討する意義はあるものとする。

第8章 おわりに

本稿においては、英国における SOSREP 制度の創設についてドナルドソン卿報告書から概説し、英国サルベージ活動に対する国家介入権限の法的根拠、英国国家緊急時計画からその活動の基礎を述べ、これに実際の活動事例等を加え、わが国の国家介入権限との比較検討を行ったものである。本分野については、船舶の避難場所(place of refuge)に係る対応、これに係る費用・責任負担等、更なる検討を行うべき問題も残っている。これらについては、研鑽を進めつつ、研究を継続したい。

本研究を進めるに当たり、SOSREP(Mr. Robin Middleton)及び SOSREP support officer(Mr. Tom Westwood)から貴重な助言及び資料の提供を受けた。心から彼らのカリスマ的な協力に感謝したい。

¹ 2003 年海上保安法により 1995 年英国商船法(1997 年商船及び海上セキュリティ法により改正)が改正され、海上セキュリティに係る措置について関係規定が整理された。

² 1993 年 1 月、英国北部のシェットランド諸島において、タンカー Braer 号が座礁し、この事故を検証するため、ドナルドソン卿が”Safer Ships, Cleaner Seas”を作成。この中で、英国水域内に緊急曳航措置を行うための配備の必要性を勧告した。これを受け、現在、英国沿岸 4 カ所に緊急曳航船舶(ETV: Emergency Towing Vessel)を配備している。

緊急曳航船舶について、英国国家緊急時計画の付録 H では、概要、次の通り既述している。

「英国海上保安庁は、海上事故により極めて重大なリスクを惹起する可能性のある 4 カ所(the Dover Strait, the Minches, the Western Approaches, the Fair Isle)に通年にわたり、緊急曳航船舶を用船し、配備する。英国海上保安庁は、緊急曳航船舶の用船料を支払う。しかしながら、用船契約の一部として、また、英国海上保安庁の裁量で、船舶所有者と緊急曳航船舶の運航者が合意する場合には、緊急曳航船舶は、商業的曳航を行うことができる。このような『雇用』契約は、緊急曳航船舶の運航者及び英国海上保安庁にとって利益がある。報酬、または、契約料金は、用船者の支出を相殺するからである。同様に、HMC(Her Majesty Coastguard)により使用される地方港湾の曳航船舶も事実上、契約下にあり、英国海上保安庁は料金を支払う。必要かつ適用な場合には、英国海上保安庁は、そのコストの償還を求めることになる。」

³ 1995 年英国商船法セクション 100A を根拠として、閣僚は人命もしくは財産に対する重大な危険または汚染を防止し、このようリスクを軽減することを目的として、英国水域または英国汚染管理水域(200 マイル内)で臨時除外水域を設定する権限を有しており、SOSREP はこの閣僚権限を代行する。

⁴ J. Reeder 編纂、豊村誠二訳、2004、『ブライズ下院案救助法抄訳 LOF2000 と SCOPIC の解説』成山堂、98-99。

⁵ CMI YEARBOOK 2003, VANCOUVER , 446 ページ以下、または、CMI ホームページを参照。

Available at

http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm (May 3, 2006)

⁶ 本指令は 1999 年 12 月、フランスフランスブルターニュ沖で発生したタンカー Erika 号事故を踏まえ、欧州連合の海上安全対策(Erika パッケージ)の一環として策定されたものである。全条文は、欧州連合官報ホームページ参照。

Available at

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_208/l_20820020805en00100027.pdf (May 2, 2006)

⁷ 同指令第 20 条の規定(筆者試訳)は次のとおりである。

第 20 条「Place of Refuge」(船舶の避難場所)

加盟国は、関係機関と協議のうえ、IMO によって策定された関係ガイドラインを考慮し、海難に遭遇した船舶を、その管轄下にある水域において、避航させるための計画を立案しなければならない。本計画には、遭難船舶が権限ある当局の許可に従い、早期に避難に避航可能となるよう、運用及び環境を考慮した必要な調整及び手続を含むものでなければならない。加盟国が必要かつ可能と認識する場合には、本計画には、支援、救助及び汚染対応のための十分な手段及び施設の準備に関する調整を含むものでなければならない。

遭難船舶を避航させるための計画は、要求が有り次第、活用できるものでなければならない。加盟国は、欧州委員会に対し 2004 年 2 月 5 日まで前パラグラフに関する措置を通報しなければならない。

⁸ 「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」(平成 9 年 12 月 18 日閣議決定)においては、その第 3 章第 5 節で「排出油の防除措置」として、(1)排出防除措置、

(2)拡散防止措置、(3)回収措置、(4)化学的处理、の4項目に分けている。英国の国家介入権限に係る措置は、このうち、排出防除措置及び拡散防止措置に該当し、回収措置及び化学的处理については、Clean-up オペレーションに相当するものと考えられる。

⁹ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,1996,『海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の解説』成山堂,168.

¹⁰ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,170.

¹¹ この点について、村上は、「警察緊急権に基づきなされる警察権力の行使は、警察責任を有しない者にもなされる場合がある。このような場合には、『特別の犠牲』にあてはまるとみることでもできるから、損失補償がなされるべき場合もある」(村上武則,1995,『応用行政法』有信堂高文社,77-78.)としている。また、藤岡は警察官職務執行法第4条(避難等の措置)を参考に「『その他の関係者、その場に居合わせた者』は必ずしも警察責任者ばかりではないので、このような場合、警察緊急権に基づき例外的な措置として必要と認められる措置をとることを命じられ、あるいはそのような措置をとられた警察責任者以外の者の損失補償は問題となる」とし、警察緊急権に基づく権限行使による損失補償を積極的に解している(藤岡賢治,1994,『海難政策論(改訂版)』成山堂,275.)。

¹² 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,176.

¹³ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,184.

¹⁴ この点について、村上は、「即時強制の多くは、たとえば破壊消防のように目的が短時間で完成してしまう行為であるので、取消訴訟は無意味となってしまうのである。その場合には、損害賠償または損失補償の問題となる」(村上武則編,1995,『基本行政法〔改訂版〕』有信堂高文社,191.)としている。

¹⁵ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,185.

¹⁶ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,209-210(なお本書においては、平成14年の海防法改正前の第42条の37として解説を記述している)。

¹⁷ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,211(なお本書においては、平成14年の海防法改正前の第42条の38第1項として解説を記述している)。

¹⁸ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,181-182.

¹⁹ 鈴木は、海上保安庁自らが防除措置を行うほか、海防法に基づき船舶所有者等に対して所要の措置を講ずることを義務づける権限行使についても、海上保安庁第2条の任務規定を根拠とする旨説明している(鈴木啓之,1996,「油防除費用の求償」海上保安問題研究会編,『海上保安と海難』,中央法規,92.)

²⁰ 海洋汚染・海上災害防止法研究会編,前掲書注9,182.

²¹ 前掲脚注14参照.

²² 災害対策基本法に規定する「災害」とは、暴風、豪雪、(中略)その他の異常な自然現象または大規模な火事もしくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類するもの政令で定める原因により生じる被害をいう(同法第2条第1号)。また、同法施行令第1条においては、災害の原因として、放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故を規定している。

²³ 藤岡賢治,1999,「巨大油濁事故と海洋環境の保護」海上保安問題研究会編,『海上保安と環境』,中央法規,81-82.

²⁴ 山地哲也,2004,『欧州における海上安全及び海洋環境保護政策に係る調査研究 - Place of Refuge に関する対応 - 』(LO第94号/平成16年8月9日),日本海難防止協会ロンドン研究室,81.

²⁵ Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance 及び Maritime Assistance Service (MSA)を言う。内容については、IMO ホームページを参照。

Available at

http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D9042/949.pdf (May 10, 2006)

http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D9043/950.pdf (May 10, 2006)