

船舶起因による海洋環境汚染に関する EU 指令と国際条約との整合性

——欧州司法裁判所判決 (Case 308/06) を参考に——

佐 藤 智 恵*

- I. はじめに
- II. 問題の背景
- III. 指令 2005/35 の概要
- IV. 欧州司法裁判所先決裁定判決での論点
- V. EU 立法に対する条約の効力
- VI. 指令 2005/35 と MARPOL 条約との整合性に関する問題点
- VII. 指令 2005/35 と国連海洋法条約との整合性に関する問題点
- VIII. 今後の検討課題

I. はじめに

2008年6月、欧州司法裁判所は、船舶を起因とする海洋汚染に関する罰則の導入を加盟国に義務付ける理事会指令¹⁾(以下指令2005/35)が既存の国際法に反しないかという問題に関する先決裁定判決を述べた。指令2005/35は、その適用範囲及び排出の責任を負う者の範囲等に関し、国連海洋法条約等の既存の関連条約との整合性について業界団体や学者等から疑問が呈されており、この点に関する欧州司法裁判所の判断が注目されていた。しかしながら、そのような期待に反して、欧州司法裁判所は、国連海洋法条約が直接個人の権利を規定しているのではない点を根拠として、指令2005/35が国連海洋法条約に反するか否かという点について判示できないとして²⁾、指令2005/35と関連条約との整合性に関する個別の判断は行わなかった。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第1号2010年3月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学戦略的大学連携支援事業研究員（法学博士）

1) Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, [2005] OJ L 255/11.

本稿では、法務官の意見、欧州司法裁判所の判決を論点ごとに概観し、指令2005/35が関連する既存の国際法の規定より厳格な規定を有するのか、また既存の国際法より厳格な規定によって海洋環境汚染を取り締まることが国際法上許容されるのか、国連海洋法条約及びMARPOL条約を参照しながら検討する³⁾。

II. 問題の背景

本件に関する事の発端は、2002年11月にスペイン沖で座礁し、港に避難することを拒否された後、ポルトガルの西岸沖で沈没したプレステージ号事件にある。プレステージ号の沈没により、積み荷であった重油が船舶から海上に流出し、スペイン、ポルトガル、フランスの沿岸域が著しく汚染された。同事件を機に、「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書(MARPOL73/78)」(通称MARPOL73/78、以下MARPOL条約)が規定する船舶を起因とする海洋汚染に関する国際規則が不十分ではないか、MARPOL条約がEU加盟国間で統一的に解釈されていないのではないか、さらに、同条約を始めとする関連条約がEU域内において適切に実施されていないのではないか、等の問題提起がなされた⁴⁾。また、プレステージ号の大惨事及び同事件の責任者として船長はその身体を拘束され、沿岸国の司法管轄権に服することとなったという事実を契機として、EU加盟国間で海洋汚染取締の強化の必要性及び汚染の

- 2) Judgment of the Court (Grand Chamber), 3 June 2008, Case C-308/06, available on <http://curia.europa.eu/juris> (access on 10 November 2009).
- 3) なお、指令2005/35に関しては、EUの刑事立法権限が運輸政策に及ぶか否かという点が問題となったが、本稿では既存の国際条約と指令2005/35との整合性に論点を集約する。なお、本指令に関してEUの立法権限が争点となった欧州司法裁判所の判決に関し、Case C-440/05 *Commission v. Council* [2007] ECR I-9097; Maria Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007), pp. 54-55; 中村民雄「ECの刑事立法権限の存在と限界—船舶源汚染対策立法事件」、『貿易と関税』第56巻第10号(2008年10月)、pp. 68-75; 上田純子「EU環境法に関する諸原則」、庄司克宏編『EU環境法』(慶応義塾大学出版会、2009年)、pp. 97-99; 中西優美子「EU法における環境統合原則」、同上pp. 137-140。
- 4) プレステージ号事件を機とするEUの海洋政策に関する詳細な経緯に関し、Henrik Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, (Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2008), p. 46; Uwe Jenisch, "The European Union as an Actor in the Law of the Sea: The Emergence of Regionalism in Maritime Safety, Transportation and Ports", *German Yearbook of International Law*, Vol. 48 (2005), pp. 244-251を参照。

責任を負う者に対する措置の統一的な規則の必要性が認識された。

その結果、2005年に理事会指令として、船舶起因の海洋汚染行為に対する罰則の国内法化を加盟国に義務付けるための指令2005/35⁵⁾がEU機能条約100条2 (EC条約80条2)⁶⁾に基づいて作成され、採択された⁷⁾。同指令は、船舶起因による海洋汚染を引き起こした者に対して刑事罰又は行政罰を科すことを加盟国に義務付ける。その人的対象範囲を、船長、船主、荷主、船舶格付け協会、その他の者と規定しており、適用対象範囲が広い。さらに、同指令が適用される地理的な範囲は、領海、排他的経済水域、国際航行に使用される国際海峡、公海であり、場合によっては当該海域を航行中の第三国の船舶の船長が、汚染の責任を問われ、指令2005/35を国内法化した加盟国法に基づいて罰則を科されることとなる。海運業界を始めとする経済界や学会等においては、指令の内容及び適用範囲が既存の国際条約と整合性を有するのか疑問が提起された。

指令2005/35に関連する国際条約として、MARPOL条約と国連海洋法条約が存在する。MARPOL条約は、国際海事機関 (International Maritime Organization、以下IMO) において適宜交渉され、時代に合わせて新たな議定書が作成されている、船舶からの汚染物質の排出規制を含む海洋汚染を防止するための条約である⁸⁾。同条約は、旗国の管轄権を基本とし、旗国の法令による汚染の禁止と処罰を定めるとともに、沿岸国の管轄権内の違反については、沿岸国の法令による禁止及び処罰を認める。EUの各加盟国はMARPOL条約の締約国であるが、EUは同条約の締約当事者ではない。また、国連海洋法条約は、海の憲法とも称される、海洋に関するあらゆる制度を規定する条約であり⁹⁾、その第12部は海洋環境の保護について規定する。船舶起因による海洋汚染に関しては、汚染防止の実効性を

5) Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, [2005] OJ L 255/11.

6) EU機能条約100条2 (EC条約80条2) は、指令2005/35の作成根拠となる条文であり、「理事会は、航海及び航空に関し適当な規定を定めることができるかどうか、並びにできるときはその範囲及び手続について、特定多数決により決定することができる。」と規定する。

7) Rüdiger Wolfrum, "Die EG und das Meer", *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 42 (2004), p. 72.

8) Churchill/Lowe, *The Law of the sea*, 3rd ed. (Manchester University Press, Manchester, 1999), p. 342.

高めるため、旗国の自国船舶に対する法令制定義務(211条1)及び執行(217条)を規定するとともに、領海及び排他的経済水域における沿岸国の法令制定義務(211条4及び5)及び執行(220条)等について規定する。EUの各加盟国とともに、EUも国連海洋法条約を締結している。

Ⅲ. 指令2005/35の概要

1. 指令の目的

指令1条1は、指令の目的を、船舶起因汚染に関する国際基準を共同体法に編入すること、そのために船舶からの排出について責任を負う者に対して適切な罰則を科すことを規定する。さらに、同条2では、国際法に合致するような、より厳格な措置を加盟国がとることを指令は妨げないと規定する。従って、指令1条2に基づき、加盟国は指令より厳格な措置をとることができ、このような規定の文言からは、指令2005/35は船舶からの排出による海洋汚染に関する措置に関する最低基準を規定するにすぎないという欧州理事会の姿勢がうかがえる。

2. 指令の適用範囲

次に指令3条は、指令の適用範囲に関して規定する。3条1は、指令が適用される地理的範囲として、内水、領海、国際海峡、排他的経済水域、公海と規定する。同条2は、指令の適用対象として、船舶の旗国にかかわらず、軍艦、海軍の補艦船又はその他政府により所有又は使用される船舶のうち非商業的用途に用いられる船舶を除く、全ての船舶に適用されると規定する。従って、本条によると、指令2005/35は全ての海域で、全ての民間船舶に適用され得る。

3. 指令に違反する行為及び制裁措置の内容

指令2005/35の最大の問題点は、指令が違法とする行為の内容及び違法行為に

9) 杉原高嶺『国際法学講義』(有斐閣、2008)、p. 300; 栗林忠男・秋山昌廣(編)『海の国際秩序と海洋政策』(東信堂、2006)、p. 9; Robin R. Churchill, "10 Years of the UN Convention on the Law of the Sea-Towards a Global Ocean Regime? A General Appraisal", *German Yearbook of International Law*, Vol. 48 (2005), p. 84.

対する制裁措置の内容である。

指令4条は、違法とされる行為は、「故意に、未必の故意によって、又は、重大な過失による船舶からの排出」であり、これらの行為を刑事犯罪とみなす旨規定する。

指令8条1は、指令に違反する行為に関し、加盟国が「実効的、比例的、抑止的な罰則」を科すことを確保すると規定する。なお、罰則には、刑事罰又は行政罰を含むと規定する。

罰則の対象者は、指令4条が規定する違反行為を行ったあらゆる者である（指令8条2）。なお、指令8条2が規定する「あらゆる者」の具体的な範囲については、指令の前文第7段が、本指令に基づく罰則の対象者として、船舶所有者、船長、荷主、船舶格付け協会、その他関係者としている点が参考になる。

4. 適用除外

指令5条は、適用除外について規定する。

指令5条1は、海上において船舶の安全確保又は生命の保護を目的として排出が行われた場合、又は、特定の汚染事故に対処することを目的として汚染の被害を最小限にとどめるために行われた場合には、排出は違反行為とはみなされないと規定する¹⁰⁾。

指令5条2は、領海以遠の海域において、船舶又はその設備や備品の損害によって排出が生じた場合であって、①排出を防ぐため、又は排出を最小限に抑えるために全ての合理的な予防策が講じられた場合、又は、②船主又は船長が故意又は未必の故意によって、又は認識して当該損害を起こしたのではない場合、船舶からの排出は違反行為とはみなされないと規定する。さらに、本条は適用除外の対象者を船主、船長、船員と明示している点に注意が必要である。この点に関し、上述の指令5条1及び同条2を併せて理解する必要がある。

適用除外を規定する本条に関しては、2つの問題点がある。第1に、領海における船舶からの排出に認められる適用除外は、指令2005/35の5条1であるため、

10) 適用除外に関して同条は、MARPOL条約付属議定書I及び付属議定書IIの規定を参照する。

船舶又はその設備・備品の損害によって排出が領海内で生じた場合であっても、適用除外にはならず、指令に違反する行為とみなされる。従って、これらの排出について、海域を問わず、条約の適用除外と規定しているMARPOL条約¹¹⁾より、指令の内容は厳格であり、MARPOL条約との整合性に疑義が呈される。第2に、国連海洋法条約との関係で、指令2005/35が、既存の国際条約より厳格な内容を規定することにより、船舶の無害通航を妨害するのではないかという問題点がある。この点に関し、国連海洋法条約に基づいて認められる沿岸国の立法管轄権と指令2005/35との整合性が疑問視される。

5. 国際法との関係

指令は、執行に関し、既存の国際法との整合性について規定する。指令9条は、加盟国は、国連海洋法条約第12部第7節¹²⁾を含む、適用され得る国際法の規定に基づいて本指令を無差別に外国船舶にも適用すると規定する。

6. 小括

以上の指令2005/35の内容に関しては、海洋汚染の責任を負う者の範囲及び責任が生じる要件と既存の国際条約との整合性や、指令2005/35が規定する違反行為の範囲が船舶の無害通航権を妨害する可能性があるのではないか、領海以遠の海域における沿岸国の立法管轄権の内容が国連海洋法条約の規定内容を超えているのではないか、という点について、指令2005/35と条約との整合性が問題となる。

-
- 11) この点に関し、MARPOL条約付属議定書I規則15(b)及び同付属議定書II規則6(b)を参照。
 - 12) 国連海洋法条約第12部第7節は、海洋環境保護に関する保障措施を規定する。たとえば、外国船舶に対する執行権限は公務員等政府関係者によるものとする(224条)、外国船舶に対する調査に関する規定(226条)、外国船舶に対する無差別(227条)、金銭罰や被告の権利尊重(230条)等、海洋環境保護を目的とする措置の執行に関連する規定がおかれている。

IV. 欧州司法裁判所先決裁定判決での論点

本件は、タンカー船主国際協会 (International Association of Independent Tanker Owners、略称 Intertanko)、貨物船舶国際協会 (International Association of Dry Cargo Shipowners、略称 Intercargo)、ギリシャ船舶協力委員会 (Greek Shipping Co-operation Committee)、ロイドレジスター (Lloyd's Register)、国際サルベージ協会 (International Salvage Union) が、指令 2005/35 の合法性に関する法的判断を英国の最高裁判所 (High Court of Justice) に求めたところ、同英国裁判所が、EU 機能条約 267 条 (EC 条約 234 条) に基づき、欧州司法裁判所に先決裁定を求めた事例である¹³⁾。英国の裁判所は、以下の点について欧州司法裁判所の判断を求めた¹⁴⁾。

第1に、国際航行に利用される海峡、加盟国の排他的経済水域又は同等の海域、及び公海に関し、指令 2005/35 の 5 条 2 は、MARPOL 条約付属議定書 I 規則 11 (b) 及び同付属議定書 II 規則 6 (b) に規定する適用除外の範囲を船主、船長及び船員とする限りにおいて無効であるか。

第2に、加盟国の領海に関し、

(a) 指令 4 条は、汚染物質の排出責任条件について「重大な過失」を用いるように加盟国に求めている点において無効であるか、

(b) 指令 5 条 1 は、MARPOL 条約付属議定書 I 規則 11 (b) 及び同付属議定書 II 規則 6 (b) に規定する適用除外を排除する限りにおいて無効であるか¹⁵⁾、

第3に、指令 4 条が「重大な過失」を責任要件として領海における船舶からの排出を刑罰の対象とする国内法の制定を加盟国に求めていることは、国連海洋法条約上の無害通航の権利に反するのではないか、仮に反するのなら、その限りにおいて指令 4 条は無効ではないのか。

13) 本件の経緯に関し、Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 28 を参照。

14) *Ibid.*, para. 29.

15) すなわち、指令 5 条 1 に基づくと、領海で生じた船舶又はその備品の損害を原因とする排出 (例えば事故によって引き起こされる排出) は指令違反行為と見なされることになり、この点において、船舶への損害等の場合の排出を違反行為とはみなさないとする MARPOL 条約より指令の規定が厳格であるとして Intertanko 等は指令の適法性に疑義を唱えた。

これらの項目に関して以下では、法務官の意見、欧州司法裁判所の判決を踏まえ、具体的に検討する。

V. EU立法に対する条約の効力

EU法の法源の主要なものは、EU機能条約及びその改正条約、EUが締結した条約、派生法である¹⁶⁾。EC条約300条7（EU機能条約では削除。同218条参照。）は、EUが締結した協定は、EUの機関及び加盟国を拘束する（binding）と規定する。このような協定（条約）は、EUの派生法より上位に位置することが欧州司法裁判所の判例で認められている¹⁷⁾。

従って、指令2005/35と既存の関連条約との整合性を判断する為には、関連する条約が、EUに対して法的拘束力を有するのか、検討されなければならない。具体的には、EUが国連海洋法条約及びMARPOL条約に拘束されるか否か問題となる。

この点に関し、英国国内裁判での原告及び本件訴訟参加国であるギリシャ、キプロス、マルタ政府は、「指令2005/35の合法性は、一義的には、EUが締約当事者であり、そのため共同体法の一部となった国連海洋法条約に基づいて判断されるべきである。国連海洋法条約に基づくと、EU加盟国の旗国籍船以外の船舶からの排出に関して、EUが法的な規則を適用する権限は認められない。」と主張した¹⁸⁾。次に原告等は、「国連海洋法条約の規定に基づくと、同条約の締約国は国際規則及び国際的な基準を実施するための法令を制定できるのであり、船舶起因の海洋汚染に関する国際規則及び国際的な基準はMARPOL条約であるので、指令2005/35の適合性を判断する際にはMARPOL条約も参照されなければならない。」と主張した¹⁹⁾。

16) 庄司克宏『EU法 基礎篇』（岩波書店、2008年）、p. 109。なお、派生法とは、EU機能条約288条（EC条約249条）が規定する、「規則」、「指令」、「決定」、「勧告」及び「意見」のことを言う。同、p. 111。

17) 庄司克宏『EU法 基礎篇』（岩波書店、2008年）、p. 109；Judgment of the Court, Case C-308/06（注2）、para. 42.

18) *Ibid.*, para. 38.

1. MARPOL条約のEUに対する拘束性

MARPOL条約がEUに対して拘束する効果 (binding effect) を有するか否かという点に関し、法務官及び欧州司法裁判所は、EUはMARPOL条約の締約当事者ではない。さらに、EU機能条約に基づき、MARPOL条約が適用される分野で加盟国が以前に行行使していた権限をEUが引き受けたとは見なされない。従って、MARPOL条約はEUに対して拘束する効果を有しないと判断した²⁰⁾。

さらに法務官及び欧州司法裁判所は、欧州司法裁判所の判例に基づくと、EUはその権限を行使する際には、国際法を尊重しなければならない、そのような国際法には一般国際法の慣習的なルールを条文化した条約の規定も含まれると指摘した。本件で問題とされているMARPOL条約及びその付属議定書の規定が国際慣習法を条文化したとはみなされないと述べ、MARPOL条約のEUに対する拘束的な効果を重ねて否定した²¹⁾。以上により、指令2005/35の合法性の判断にMARPOL条約及びその付属議定書を参照しないと判断した。

欧州司法裁判所の判断に基づくと国際慣習法を条文化した条約については、例えEUが当該条約を締結していない場合であっても、EUは当該条約を遵守し、権限を行使しなければならないというのであるが、いかなる条約が国際慣習法を条文化したかという点に関しては明確な基準は存在せず、慎重な判断が求められる。欧州司法裁判所は、MARPOL条約が国際慣習法でないことの根拠を明示していないが、MARPOL条約及び付属議定書は、海事分野に関する技術的な事項を多く含む条約であり、船舶機器の技術進歩等に対応するために付属議定書は随

-
- 19) なお、原告等が指令2005/35の合法性の判断のためにMARPOL条約を参照するように主張する別の根拠として、原告等は指令2005/35が随所でMARPOL条約に言及している点 (筆者注：指令前文第2段及び第3段は、MARPOL条約の規定が十分に遵守されていない現状にかんがみて、共同体レベルにおける実施の必要性を述べる。さらに、指令3条(a)では、MARPOL条約体制が適用される範囲において港を含む内水が本指令の適用範囲となる旨規定しており、指令の適用に関してMARPOL条約も参照する旨明示されている。なお、その他、指令5条の適用除外においてもMARPOL条約を参照する旨規定されている。) を挙げる。Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 41.
- 20) Opinion of Advocate General Kokott, available on <http://curia.europa.eu/jurisp> (access on 10 November 2009), para. 40-45; Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 48.
- 21) *Ibid.*, para. 39; Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 51.

時改正され、追加されている。従って、主要海運諸国を含む海上交通に携わる大多数の国がMARPOL条約の締約国ではあるが、条約の内容及び性質から国際慣習法とは解され得ないと考えられる。

2. 国連海洋法条約のEUに対する拘束性

2.1 国連海洋法条約の性質

欧州司法裁判所は、EUは国連海洋法条約の締約当事者であり、判例により、国連海洋法条約が共同体法の一部であることが認められていることを根拠として、国連海洋法条約がEUを拘束する（binding the Community）と判断した²²⁾。国連海洋法条約のようにEUが締結した条約が、EU派生法に優位することは、欧州司法裁判所の判例上認められている²³⁾。従って、当該条約の性格及び文言が排除していない限りにおいて、当該条約の規定に照らしてEU派生法の合法性を審査できる²⁴⁾。従って、指令2005/35の合法性の審査に国連海洋法条約が用いられる。

その上で、参照し得る条約の性格及び文言に関して法務官は、国連海洋法条約280条は、紛争当事者が紛争解決方法を選択できると規定しているのであり、条約の解釈権限を条約に基づく紛争解決制度に限定していないため、欧州司法裁判所が同条約の規定に照らしてEU派生法の合法性を判断することを妨げないと述べる²⁵⁾。これに対して欧州司法裁判所は、国連海洋法条約は、競合し得る沿岸国の利益と旗国の利益の公平なバランスを達成することを目的としており、加盟国の主権の制限に関する事項的及び領域的制限を規定する条約である、と国連海洋法条約の性格を明確にするにとどまる²⁶⁾。

2.2 国連海洋法条約に基づく私人の訴訟権限

次に本件当事者である Intertanko 等の私人が国連海洋法条約に基づいて訴えを

22) *Ibid.*, para. 47; Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 53.

23) Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 42.

24) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 48; Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 45.

25) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 57.

26) Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 54-58.

提起することが可能か否かという点²⁷⁾に関し、法務官及び欧州司法裁判所の見解は大きく異なる。

法務官は、下記の理由に基づき、私人が国連海洋上条約に依拠して訴えを提起することができるかと判断する。第1に、欧州司法裁判所の判例は、国連海洋法条約が発効する以前に、私人が国連海洋法条約に基づいて訴えを提起することを認めている。従って、「国連海洋法条約が発効した後に、既に認められた機会を奪われることは不可解である」²⁸⁾。第2に、私人が同条約に依拠できる程度は、関連する各条文が無条件かつ十分に明確であるか否かによるとして、指令2005/35に関連する国連海洋法条約の各条文を検討する。その結果、関連条文は無条件かつ明確であると述べる²⁹⁾。

これに対して欧州司法裁判所は、国連海洋法条約が私人に対して権利や自由を直接付与するのではないと判断する。すなわち、私人が航行の自由を享受するのは、船舶と当該船舶の旗国との間に密接な関連がある場合であり、旗国と船舶の間の関連については各国内法の管轄事項であると述べる³⁰⁾。欧州司法裁判所は、国連海洋法条約のいくつかの規定は船舶に関する規定であるが、そのことによって船舶に係る船主等の私人に権利を付与しているのではないとして、国連海洋法条約が私人を対象として権利や自由を規定するのではない旨明示した³¹⁾。つまり、国連海洋法条約においては旗国が海上の安全確保のための措置をとるのであり、他国の利益を保護しなければならないのであり、旗国船舶からの汚染について責任を負うのも旗国であるとして、国連海洋条約の名宛人が国家であることを重ねて強調する³²⁾。以上の検討に基づいて、欧州司法裁判所は、国連海洋法条約は直接個人に対する権利や自由を付与するのではなく³³⁾、その結果、国連海洋法条約の性格及び文言は、欧州司法裁判所が国連海洋法条約に照らして共同体措置

27) フランス及びドイツは、本件に関連し、個人は国連海洋法条約に基づいて訴えを提起することはできないとの意見を表明した。

28) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 50.

29) *Ibid.*, para. 59-64.

30) Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 59.

31) *Ibid.*, para. 61.

32) *Ibid.*, para. 62.

33) *Ibid.*, para. 64.

の合法性を判断することを妨げるのであり³⁴⁾、指令2005/35の合法性の審査は、国連海洋法条約によってなされ得ないと判示した³⁵⁾。

確かに、国連海洋法条約は条約の性格上、私人の権利義務を直接規定するのではなく、国家の権利義務を規定する条約である³⁶⁾。また、欧州司法裁判所の判例では、EUが締結した国際条約に依拠して私人は訴えを提起する権限を有するが、その際の条件として、当該国際条約が、直接効果を有する条約であること、及び、直接適用できることの二つの条件が必要とされている³⁷⁾。以上にかんがみて欧州司法裁判所は、国連海洋法条約はこの二要件を満たさず、私人は同条約に依拠して訴えを提起できないと判断した。確かに国連海洋法条約は、船舶の権利として同条約17条で無害通航権を規定しているため、船舶運航者等の私人が国連海洋法条約に基づいて訴えを提起することも考えられる。しかしながら、仮に船舶の無害通航権が侵害された場合に、侵害した国家に対して抗議し得るのは船舶の旗国であるので、国連海洋法条約17条に基づく船舶の無害通航権は、法的には旗国が沿岸国に対して有する権利であり、私人の権利ではないと解することが適切である³⁸⁾。国連海洋法条約の性格及び欧州司法裁判所の判例で必要とされた二要件にかんがみて、指令2005/35と国連海洋法条約との整合性に関して個別具体的な判断を行わなかった欧州司法裁判所の判断は法技術的には論理性を有する判断なのかも知れないが³⁹⁾、他方、裁判所も認めるとおり、EUは国連海洋法条約の規定に拘束されるのであり、EU機能条約上もEUは国際条約を尊重する義務を有する点にかんがみると、欧州司法裁判所が本件の中心的な論点であった国連海洋法条約の規定する内容と指令2005/35の規定との整合性に関する検討を行わな

34) *Ibid.*, para. 65.

35) *Ibid.*, para. 66.

36) Henrik Ringbom, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, (Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2008), pp. 112-113.

37) Christian Tietje, "The Status of International Law in the European Legal Order: The Case of International Treaties and Non-binding International Instruments", p. 59 in: J. Wouters/A. Nollkaemper (eds.), *The Europeanisation of International Law*, (TMC Asser Press, The Hague, 2008).

38) 佐古田彰「無害通航制度における沿岸国の権利と義務」、島田征夫・古谷修一（編）『国際法の新展開と課題』（信山社、2009年）、p. 383。

39) Eileen Denza, "A note on Intertanko", *European Law Review*, Vol. 33 (2008), p. 875.

かった点は、指令 2005/35 の合法性に関する不透明さを残す結果となった⁴⁰⁾。

3. 国連海洋法条約を介した MARPOL 条約の参照可能性

法務官は、MARPOL 条約が EU を拘束する効果を有しないと判断した上で⁴¹⁾、国連海洋法条約の個別の規定に照らし、領海以遠の海域に関しては、以下の理由により、EU は MARPOL 条約に適合するルールを規定することを認められると述べた。

すなわち、領海以遠の海域に関する立法管轄権は、国連海洋法条約の規定に従わなければならないことが欧州司法裁判所の判例上確認されているとして、領海以遠の海域に関する国連海洋法条約の各規定を検討した⁴²⁾。その結果、公海に関して 210 条 1 が、排他的経済水域に関して 211 条 5 が、国際的な海峡に関しては 42 条 1(b) がそれぞれ「国際的な規則」に言及しており、そのような「国際的な規則」に反する排出に対して EU 加盟国は罰則を科す権限を有する⁴³⁾。ここで国連海洋法条約が規定する「国際的な規則」とは、MARPOL 条約である⁴⁴⁾。以上にに基づき、EU が締約当事者である国連海洋法条約の関連する規定に照らし、MARPOL 条約は、領海以遠の海域における指令 2005/35 に適用されるテスト基準となる⁴⁵⁾。

なお、領海に関して EU が MARPOL 条約に拘束されるか否かという点に関し、法務官は否定する。法務官は、国連海洋法条約の領海に関する規定 (2 条 3⁴⁶⁾ 及

40) *Ibid.*, p. 879; Joint Press Release of Intertanko, Intercargo, Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register and International Salvage Union, on 3 June 2008, available on <http://www.intertanko.com/templates/Page.aspx?id=18571> (access on 14 September 2009)。もっとも、船舶起因の海洋汚染に関して刑罰を科すことを義務付ける指令に関する本件論争の主な原因は、既存の国際条約との整合性より、産業界を含む政治的なものにある、との見解も存在する。Doris König, "The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?", p. 785, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007).

41) Opinion of Advocate General Kokott (注 20), para. 37-38.

42) *Ibid.*, para. 60-63.

43) *Ibid.*, para. 64.

44) *Ibid.*, para. 65.

45) *Ibid.*, para. 70.

び同21条1(f)⁴⁷⁾は「国際法の他の規則」に言及しているが、EUはMARPOL条約の締約当事者ではなく、国連海洋法条約は領海についてMARPOL条約を参照していないため、領海に関し、EUはMARPOL条約に拘束されない⁴⁸⁾。

法務官が、国連海洋法条約の規定が「国際的な規則」としてMARPOL条約を意味している範囲において、指令2005/35の合法性の審査基準としてMARPOL条約を参照できると述べた点については、国連海洋法条約が枠組み条約であり、その具体的な内容については個別の条約又はそれら条約に基づく各国の国内法等に委任しているという条約の構成⁴⁹⁾を考慮したと思われる。このような法務官の意見は、国連海洋法条約の性格にかんがみて妥当な判断と考えられる。さらに、法務官が挙げる国連海洋法条約218条及び211条は、「権限ある国際機関を通じて（中略）定められる（中略）国際的な規則」を基準として規定している条文であり、「権限ある国際機関」とは、IMOを意味する⁵⁰⁾。IMOを通じて定められる船舶起因による海洋汚染に関する国際的な規則は、MARPOL条約である⁵¹⁾。結論としては、EUはMARPOL条約の内容から逸脱するような規則を制定できない

46) 国連海洋法条約2条3は、「領海に対する主権は、この条約及び国際法の他の規則に従って行使される。」と規定する。

47) 国連海洋法条約21条は、無害通航に係る沿岸国の立法管轄権について規定する。すなわち、「沿岸国は、この条約及び国際法の他の規則に従い、次の事項の全部又は一部について領海における無害通航に係る法例を制定することができる。」として、その(f)で「沿岸国の環境の保全並びにその汚染の防止、軽減及び規制」を挙げる。なお、本条が言及する「国際法の他の規則」の内容は特定されていないが、第三次国連海洋法会議での交渉過程では、船舶起因汚染について規定する同条約211条5の「権限ある国際機関又は一般的な外交会議を通じて定められる一般的に受け入れられている国際的な規則及び基準」と同様の文言を採用する意見が出されたにもかかわらず、同意見は採用されず、結果的に21条1(f)は211条5の規定と異なる規定になった。このような交渉過程にかんがみると、21条2が規定する「外国船舶の設計、構造、乗組員の配乗又は設備」に関する国際的な規則又は基準と同じものを意味すると解するのが適切であり、このような規則を制定する機関はIMOであるため、21条1(f)の「国際法の他の規則」とはIMOの作成する規則を意味すると考えられる。Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. II*, (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993), p. 128参照。

48) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 122.

49) 島田征夫・林司宣『海洋法テキストブック』（有信堂、2005年）、p. 152；富岡仁「海洋環境保護の歴史」、栗林忠男・杉原高嶺（編）『海洋法の歴史的展開』（有信堂、2004年）、p. 255；山本草二『海洋法』（三省堂、2001年）、p. 255。

ことになるが、そのことは、EUがMARPOL条約に直接拘束されるという意味ではなく、EUが締約当事者である国連海洋法条約が規定する範囲でMARPOL条約が間接的に参照されるにすぎない。

VI. 指令2005/35とMARPOL条約との整合性に関する問題点

1. 排出責任を負う者に関する問題点

指令2005/35の5条2は、領海以遠での事故による排出の適用除外を規定する。同条に基づき、船主、船長、又は船員は、一定の条件を満たす場合には、排出の責任を負わない。しかしながら、指令2005/35が適用対象とする荷主、船舶格付け協会、それ以外の者は、適用除外の対象とはならない。この点に関し、MARPOL条約が想定する排出の責任を負う者との整合性が問題となる。

MARPOL条約には、船舶からの有害物質等の排出に関して刑事責任を負う者に関する明示的な規定は存在しない。同条約の適用除外を規定する付属議定書I規則11(b)(ii)及び付属議定書II規則6(b)(i)は、船主又は船長が排出を引き起こした場合について規定する。これらの規定によって、MARPOL条約が排出の刑事責任を負う者として想定する対象は、船主と船長に限られるのかという点が明確にされなければならない。

2. 排出責任を負う者の範囲

指令2005/35の5条2により、船主、船長又は船員以外の者は、領海以遠の海域における事故による排出責任を負うことになる。この点に関し、MARPOL条約の付属議定書Iの規則11等は、MARPOL条約が適用を除外される場合の条件(conditions)を規定したにすぎず、MARPOL条約が明示的に規定する以外の者

50) Shabtai Rosenne/Alexander Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. IV*, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1991), pp. 200-201, p. 272を参照。なお、42条に関し、41条4との関連に基づき、IMOを念頭においた規定と解される。この点に関して Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. II*, (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993), p. 375を参照。

51) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 68.

を排出責任を負う者として規定したことを根拠に指令2005/35が無効になることはないとして、指令2005/35とMARPOL条約との相違は指令の合法性には影響を与えないと解する見解がある⁵²⁾。

第二の考え方として、MARPOL条約の欠陥を埋めることを根拠として指令2005/35の合法性を認める考えがある。つまり、MARPOL条約は、排出責任を負う者に関して規定しておらず、その点に関して法の欠陥が存在する。その欠陥は、沿岸国の法令によって埋められ得るのであり、MARPOL条約の欠陥を埋めることは、環境を保護し及び保全するという国連海洋法条約第12部の目的を実効的に達成する為に必要な権限の行使である。さらに、そのような権限を行使することは、事故による排出を最小限にとどめるというMARPOL条約の目的に適うものである。従って、EUは、MARPOL条約が明示的に規定していない者に排出に関する刑事責任を拡大することが認められる⁵³⁾。

第三の見解は法務官の意見である。法務官は、MARPOL条約が船主及び船長以外の者を排出責任者として一般的に除外したとは見なされ得ないと述べる⁵⁴⁾。海洋の環境保護を目的とする国連海洋法条約の関連規定にかんがみて、船主及び船長に責任を限定する必要はない⁵⁵⁾。さらに、「1969年の油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」及び1992年の同条約議定書に基づくと、船長以外の者が排出の責任を負うこと等の諸条約の内容を検討し、MARPOL条約は、排出に関する責任を負う者として船主及び船長を例示しているにすぎない、と判断する⁵⁶⁾。従って、指令2005/35は、MARPOL条約に違反するものではな

52) Thomas A. Mensah, "Sovereign Rights in Legislation of Member States under UNCLOS and MARPOL", p. 28, in: *The Eight Cadwallader Annual Memorial Lecture, The Extra-Territorial Jurisdiction in Criminalisation Cases: Sovereign Rights in Legislation and New Risks for the Shipping Industry*, available on <http://www.london-shipping-law.com> (access on 10 November 2009).

53) Doris König, "The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?", p. 782, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007).

54) Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 89.

55) *Ibid.*, para. 90.

56) *Ibid.*, para. 93.

いと述べる⁵⁷⁾。

いずれの見解も、領海以遠での事故による排出の責任を負う者の範囲が広範である指令2005/35とMARPOL条約又は国連海洋法条約との整合性は確保される点に関しては意見が一致している。船舶を起因とする排出による海洋汚染の原因は、必ずしも船主や排出現場にいる船長の責任のみに限定されるのではなく、当該船舶の構造や場合によっては船員の労働環境等、船主や船長以外の海運業に携わる者の責任に帰する場合もある。このような点にかんがみると、事故による排出の責任を船主及び船長のみに課すことは、海運業界の現状にかんがみると必ずしも適切な解釈とは言えない。従って、指令2005/35に基づく、領海以遠の海域における事故による排出の責任を負う者の範囲が広範であることは、海洋環境保護を実効的に実現する上で適切な措置である。しかしながら、誰が排出の責任を負うかという範囲の確定は、指令2005/35に基づいて科される罰則の対象範囲を確定することにもなる。従って、明示的な規定による明確化が求められるのであり、他の条約に照らした文言解釈によってのみ指令2005/35と既存の条約との整合性が保たれるというのでは、解釈に全てをゆだねることになり、海運業者を始めとする関係者にとって、指令2005/35の適用に関する法的予測性を低下させ、結果的に指令の適用に関する法的安定性を欠くことになり、適切ではない。実際、海運業界は、排出責任者の範囲を拡大することに反対している⁵⁸⁾。

Ⅶ. 指令2005/35と国連海洋法条約との整合性に関する問題点

1. 問題点

国連海洋法条約は、海洋環境の保護及び保全のための締約国の権利及び義務を規定する。同条約は、その第12部第5節「海洋の環境汚染を防止し、軽減し及び規制するための国際的規則及び国内法」の項において、汚染源別に海洋の環境保護に関する各国の義務等を規定する。船舶起因の海洋汚染に関しては、211条が海域毎に沿岸国の権限について規定する。指令2005/35との関係では、指令違反の行為の要件として、「重大な過失」を基準としていることが（指令2005/35の

57) *Ibid.*, para. 94.

58) Eileen Denza, “A note on Intertanko, *European Law Review*”, Vol. 33 (2008), p. 876.

4条)、国連海洋法条約によって認められる沿岸国の立法管轄権の範囲を逸脱するのではないか問題になる。

国連海洋法条約211条1は、すべての国が船舶からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため、国際的な規則及び基準を定めるものと規定しており、船舶起因の海洋環境の汚染防止義務は、すべての国に課せられる義務である。211条は、「権限のある国際機関（中略）を通じて定められる（中略）国際的な規則」という文言を随所に使用し、船舶起因の海洋汚染を防止する基準を示している。「権限のある国際機関」とは、IMOを意味すると解されている。従って、211条の意味する「国際的な規則」の代表的なものは、MARPOL条約である。

MARPOL条約は、事故による船舶からの排出が違法とみなされる要件として「故意又は未必の故意」という二要件を挙げるに過ぎない⁵⁹⁾。船舶からの排出が違法とみなされる要件として「故意又は未必の故意」に加えてさらに「重大な過失」を挙げる指令2005/35は、適用除外の範囲がMARPOL条約より限定されることになる⁶⁰⁾。例えば、指令2005/35に基づく、重大な過失によって事故が引き起こされ、結果として排出が生じた場合には、仮にそのような排出が故意に引き起こされたのではなくとも、指令に違反する行為と見なされる。しかしながら、MARPOL条約では、重大な過失によって事故が生じ、排出によって海洋が汚染されたとしても、故意が存在しない限りは、当事者は排出に関する責任を負わない。この点において指令2005/35の規定は、既存の「国際的な規則」の規定よりはるかに厳格である。このような指令をEU以外の船舶に対して適用し、罰則を科すことは、国連海洋法条約が規定する国家管轄権の態様を参照して慎重に検討

59) もっとも、MARPOL条約で本条の適用除外が認められるためには、実際に船主又は船長が排出を最小限に抑えるために最善をつくすことが追加的要件とされている。MARPOL条約付属議定書Ⅰ規則11(b)及び同付属議定書Ⅱ規則6(b)参照。

60) この点に関し、欧州司法裁判所の先決裁定手続に参加した、原告及び訴訟参加国であるギリシャ、キプロス、マルタ政府（以下「原告等」とする。）は、指令2005/35の4条及び5条はMARPOL条約や国連海洋法条約の規定とは整合性を有さないと主張したが、その中で原告等が問題とした点は、指令2005/35が、排出の責任要件として「重大な過失」を挙げている点である。原告等の主張によると、この「重大な過失」要件は、事故による排出に関する責任に関し、国連海洋法条約、MARPOL条約及びMARPOL条約の付属議定書が規定する責任要件より厳格であると主張する。Judgment of the Court, Case C-308/06 (注2), para. 37を参照。

されなければならない。以下、海域毎に検討する。

2. 排他的経済水域における沿岸国の立法管轄権と指令 2005/35

2.1 国連海洋法条約 211 条 5 と指令 2005/35 の関係

最初に、国連海洋法条約に基づく排他的経済水域における海洋の環境保護に関する沿岸国の立法管轄権の内容が明確にされなければならない。

国連海洋法条約 56 条 1(b)(iii)は、沿岸国は海洋環境の保護及び保全に関する管轄権を有すると規定しており、沿岸国は排他的経済水域における海洋の環境保護のための立法管轄権を有する。同条約 56 条 2 は、排他的経済水域における権利の行使及び義務の履行に当たり、沿岸国は他国の権利義務に配慮しなければならないと規定する。以上のように国連海洋法条約は、排他的経済水域において沿岸国が有する権利及び管轄権と他国の権利義務とのバランスをとっている⁶¹⁾。従って、排他的経済水域における船舶の航行の自由は、沿岸国が有する海洋汚染を管理する管轄権によって制限され得る⁶²⁾。

次に国連海洋法条約 56 条(1)(b)柱書が意味する「この条約の関連する規定」とは、船舶起因による海洋汚染については、国連海洋法条約 211 条 5 を指す⁶³⁾。国連海洋法条約 211 条 5 は、排他的経済水域における海洋環境の汚染防止に関する沿岸国の立法管轄権について具体的に規定する。同条は、沿岸国は、海洋環境保護に関わる執行のために、排他的経済水域について、船舶からの汚染を防止等するための法令であって、国際的な規則・基準に適合し、かつ、これらを実施するための法令を制定することができると規定する。この場合の沿岸国の立法管轄権は、国際的な規則・基準を国内で実現するための国内法への編入手続に限定され

61) Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. II*, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1993), p. 54; 山本草二『海洋法』(三省堂、2001年)、p. 79。

62) Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. II*, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1993), p. 515; Churchill/Lowe, *The Law of the sea, 3rd ed.* (Manchester University Press, Manchester, 1999), p. 170。

63) Churchill/Lowe, *The Law of the sea, 3rd ed.* (Manchester University Press, Manchester, 1999), p. 169; Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol II*, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1993), p. 543。

る⁶⁴⁾。従って、沿岸国は、排他的経済水域に関して、外国船舶を対象とする国内法令を制定する権限を有するが、それら立法は、既存の国際基準に適合するものでなければならないのであり、その立法の内容は極めて限定的であり⁶⁵⁾、既存の国際法を上回る厳格な法令を沿岸国が制定することは本条によっては認められない⁶⁶⁾。従って、指令2005/35の5条が、排他的経済水域における事故による船舶起因の排出を罰則の対象としている点は、関連する国際的な規則であるMARPOL条約より厳格な内容であり、国連海洋法条約211条5の趣旨に反すると考えられる。

2.2 国連海洋法条約211条6との関係

排他的経済水域に関して、沿岸国が国際的な規則・基準より厳格な内容の法令を制定し得る根拠として、国連海洋法条約211条6の規定がある。指令2005/35が、同条によって認められる沿岸国の立法管轄権に照らして正当化されるか以下で検討する。

国連海洋法条約211条6は、極めて限定的な条件下において、沿岸国が排他的経済水域に関し、船舶からの汚染を防止するためのより厳格な拘束力を有する特別の措置を制定する権限を認める⁶⁷⁾。すなわち、第1に国際的な規則・基準が特別の事情に応ずるために不十分であり、第2に排他的経済水域の限定された特定の水域において、第3に海洋学上・生態学上・技術上の理由によって特別な措置が必要と認められる場合に、第4に関係国との協議を経ることであり、これらの四要件を満たす場合に、沿岸国は、船舶からの汚染を防止するための拘束力を有する特別の措置をとることができる。従って、沿岸国が特別な措置をとることができる場合は極めて限定されており、一般的な海洋汚染防止を目的とする措置に

64) 島田征夫・林司宣『海洋法テキストブック』(有信堂、2005年)、p. 150; 山本草二『海洋法』(三省堂、2001年)、p. 260; 水上千之『排他的経済水域』(有信堂、2006年)、p. 176。

65) Shabtai Rosenne/Alexander Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. IV, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1991), p. 204.

66) 島田征夫・林司宣『海洋法テキストブック』(有信堂、2005年)、p. 150; 山本草二『海洋法』(三省堂、2001年)、p. 261。

67) Shabtai Rosenne/Alexander Yankov, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. IV, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1991), p. 204.

認められるものではない。さらに、特別な措置をとる場合には、事前に関係国との協議が義務付けられており、沿岸国の一方的な立法管轄権の行使としての特別の措置が認められるのではない。この点に関して、仮に指令 2005/35 が国連海洋法条約 211 条 6 の意味する特別の措置とみなされたとしても、指令 2005/35 の制定過程は、同条が規定する手続きに合致しない。指令 2005/35 の内容は、同条が掲げる三番目の要件も満たさない。以上により、指令 2005/35 は国連海洋法条約 211 条 6 に基づく特別の措置ともみなされず、国連海洋法条約に合致する規定ではない。

3. 公海における海洋汚染防止のための立法管轄権

公海における船舶起因の海洋環境汚染に関し、国連海洋法条約は、旗国主義を原則とする⁶⁸⁾。

211 条 2 は、旗国は、自国を旗国とするか自国において登録された船舶を対象として、それらの船舶からの環境汚染を防止するための法令を制定することができる旨規定する。本条は伝統的に認められている旗国管轄権を明文化した規定である。なお、この点に関し、211 条 2 の「一般的に受け入れられている国際的な規則及び基準」が具体的に如何なるものを意味するのかは必ずしも明確ではないが、多くの国家が締結している MARPOL 条約の付属議定書 I 及び II は含まれると考えられる⁶⁹⁾。同条では、旗国が制定する法令は、国際的な規則・基準と少なくとも同等の効果を有すると規定する。すなわち、自国船舶に対しては、国家は国際的な基準以上の厳格な基準を課す国内法によって取り締まる権限を有する⁷⁰⁾。しかし、自国船舶以外の船舶に対しては、追加的な基準を課すことは認められていない⁷¹⁾。指令 2005/35 は、罰則の対象となる船舶に関し、国籍を問わず全ての船舶を想定しているのに対し、国連海洋法条約 211 条 2 は、各国は自国船舶（自

68) 国連海洋法条約 211 条 2 及び 217 条を参照。

69) Churchill/Lowe, *The Law of the sea*, 3rd ed. (Manchester University Press, Manchester, 1999), p. 346; 薬師寺公夫「海洋汚染」、山本草二(編)『海上保安法制—海洋法と国内法の交錯—』(三省堂、2009年)、pp. 331-333。

70) Satya N. Nandan/Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. IV, (Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 1991), p. 203.

国登録船舶を含む)のみを対象として立法管轄権を有すると規定しており、この点において指令2005/35と国連海洋法条約に相違が見られる。

次に、領海以遠での船舶起因の汚染を取り締まるため、旗国管轄権をサポートするための措置として、国連海洋法条約は、寄港国による執行を規定する。つまり、国連海洋法条約218条1は、寄港国に沿岸国の排他的経済水域外で生じた船舶からの排出に関する調査権限等を認めることによって、あらゆる海域で生じた船舶起因の海洋汚染に関して実効性を高めている⁷²⁾。しかしながら、同条は、寄港国が「適用のある国際的な規則及び基準」を実施することができる旨規定するだけであり、既存の国際法より厳格な国内法を制定したり、措置を講じることを寄港国に認める趣旨ではない。

以上により、公海における船舶起因の海洋汚染は、依然として旗国管轄権に基づいて規制されるのであり、指令2005/35がEU加盟国以外を旗国とする船舶が公海において行った排出を適用対象としている点、及び、当該排出を違法行為と認定する基準としてMARPOL条約より厳格な要件を課す点にかんがみて、指令2005/35は国連海洋法条約の規定に違反すると考えられる。

4. 領海における沿岸国の立法管轄権と船舶の無害通航

4.1 国連海洋法条約に基づく船舶起因の海洋汚染防止義務

指令2005/35は、EU加盟国を旗国とする船舶のみならず、第三国の船舶も適用の対象としている(指令3条)。指令2005/35の内容によっては、国連海洋法条約で認められている第三国の船舶の無害通航を妨害することになり得る。以下ではこの問題点に関し、国連海洋法条約で認められている海洋環境の保護を目的とする沿岸国の立法管轄権の態様に照らして、指令2005/35の合法性を検討す

71) Thomas A. Mensah, "Sovereign Rights in Legislation of Member States under UNCLOS and MARPOL", p. 24, p. 28, in: *The Eight Cadwallader Annual Memorial Lecture, The Extra-Territorial Jurisdiction in Criminalisation Cases: Sovereign Rights in Legislation and New Risks for the Shipping Industry*, available on <http://www.london-shipping-law.com> (access on 10 November 2009).

72) 水上千之『排他的経済水域』(有信堂、2006年)、p. 175; Veronica Frank, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea*, (Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, 2007), pp. 204-205.

る。

4.2 領海に関する沿岸国の立法管轄権と無害通航

指令 2005/35 は、領海における船舶からの排出に適用される⁷³⁾。領海での船舶起因による海洋汚染に関する沿岸国の立法管轄権に関しては、国連海洋法条約 211 条 4 が規定する。同条約 211 条 4 は、沿岸国は、領海における主権の行使として、外国船舶の無害通航を妨害しない限りにおいて、外国船舶からの海洋汚染を防止し、軽減し及び規制するための法令を制定することができる⁷⁴⁾と規定する。領海以遠の海域における汚染防止の場合とは違い、領海に関する沿岸国の立法管轄権に関しては、一般的に認められた国際条約の参照に関する規定は存在せず、無害通航を妨げない限り、沿岸国には広範な立法管轄権が認められる⁷⁴⁾。この点に関し、指令 2005/35 が違反行為の基準として規定する「重大な過失」という要件が、第三国の船舶の無害通航を妨害するのではないかという点に関して、国連海洋法条約によって認められる沿岸国の立法管轄権の範囲との整合性が問題となる。

国連海洋法条約 211 条 4 は、沿岸国はその領海に関し、無害通航を妨げない限りにおいて外国船舶からの海洋汚染を防止し、軽減し、規制するための法を制定することができる⁷⁵⁾。無害通航の定義に関しては、国連海洋法条約 19 条 1 が規定する。同条 2 は、無害とは見なされない通航を規定する。同条 2(h) は、「この条約に違反する故意かつ重大な汚染行為」を挙げている。同条に基づいて、「故意」に引き起こされた、「重大な」汚染行為という二要件を満たす汚染は、無

73) 指令 3 条を参照。

74) Churchill/Lowe, *The Law of the sea, 3rd ed.* (Manchester University Press, Manchester, 1999), p. 347; Doris König, "The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?", p. 778, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007); (財)日本海運振興会・国際海運問題研究会 (編)『海洋法と船舶の通航』(成山堂書店、2002 年)、p. 116; 薬師寺公夫「領海における海洋汚染防止法令の執行と無害通航—国際法典化の一つの軌跡—」、安藤仁介他 (編)『21 世紀の国際機構：課題と展望』(東信堂、2004 年)、p. 551。

75) なお、沿岸国は海洋の環境保護について無害通航に係る立法管轄権を有するが、これは外国船舶の設計、構造、配乗、設備については国際規制・基準を上回る厳格な規制を加えてはならないと規定する。国連海洋法条約 21 条 1(f)参照。

害通航とは見なされない。他方、指令2005/35の4条は、指令に違反する行為の要件として、「故意、未必の故意によって、又は重大な過失」による行為という三要件を挙げており、いずれかの存在によって生じた汚染は指令違反となる。国連海洋法条約19条2(h)の要件に基づくと、通航中の船舶が領海内で汚染を生じさせても、それが船長又は船員の「過失」によって引き起こされた場合には、たとえ重大な汚染が生じた場合であっても、「故意」が存在しない限りは、当該船舶は無害通航と見なされる⁷⁶⁾。従って、沿岸国はそのような行為に対する立法管轄権を有さない。つまり、国連海洋法条約19条2(h)は、「重大な過失」を無害通航でないと判断する要件としておらず、指令2005/35が同要件を追加することは、外国船舶に対する無害通航要件の厳格化につながる。従って、領海における第三国船舶の無害通航を妨害することになるので、指令2005/35は、国連海洋法条約に反すると考えられる⁷⁷⁾。

なお、この点に関し、既存の条約と比較してより厳格な責任要件を課す指令2005/35は、無害通航を妨害するものではなく、国連海洋法条約に違反しないと見る見解も存在する。つまり、MARPOL条約及び国連海洋法条約に基づいて沿岸国は、排出責任の要件を含む有害物質の排出に関してより厳格な法令を制定する権限を有するので、沿岸国がこの権限を行使することは、無害通航を妨げることにはならない。なぜなら、指令2005/35の6条及び7条に基づくと、指令の規定はトランジットを行う船舶には執行されないからである、という見解である⁷⁸⁾。しかしながら、国連海洋法条約211条4に基づく沿岸国の立法管轄権の態様を詳

76) 長岡憲一「海洋環境保護を理由とする無害通航の規制」、『関西大学法学論集』第54巻第6号(2005年2月)、p. 170。

77) Thomas A. Mensah, "Sovereign Rights in Legislation of Member States under UNCLOS and MARPOL", p. 28, in: *The Eight Cadwallader Annual Memorial Lecture, The Extra-Territorial Jurisdiction in Criminalisation Cases: Sovereign Rights in Legislation and New Risks for the Shipping Industry*, available on <http://www.london-shipping-law.com> (access on 10 November 2009).

78) Doris König, "The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?", p. 781, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007); Opinion of Advocate General Kokott (注20), para. 121-123.

細に検討して判断されるべきであり、指令2005/35がトランジットの船舶には執行(enforce)されないことを根拠として、無害通航の妨害にはならないとする論拠は、執行さえされなければ、各国はいかようにも立法管轄権を行使できるとも解釈される論拠であり、正確性を欠くと思われる。

最後に、指令2005/35の国連海洋法条約との整合性を正当化し得る条文として、国連海洋法条約211条3が存在する。同条は、国家が海洋環境汚染防止のために、外国船舶に特別の要件を課す場合について規定している。すなわち、国家は、外国船舶が自国の港若しくは内水に入り又は自国の沖合の係留施設に立ち寄るための条件として、海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための特別の要件を定めることができると規定している。指令と国連海洋法条約との違いは、指令においては、指令が適用される場合を限定していないのに対し、国連海洋法条約においては、国家が外国船舶を対象として何らかの特別の要件を課することができる場合を限定している。具体的には、第1に外国船舶が自国の内水にあるか、自国沖合の施設に立ち寄る場合に限定している。第2に当該要件の公表を義務付けている。第3に特別の要件の内容について、当該要件が無害通航権を害することがない旨明示的に規定する。このように、国連海洋法条約では、海洋環境汚染防止を目的とする特別な法が許容されるのは、極めて限定された場合に限られる。従って、国連海洋法条約211条3に基づいて指令の合法性を認定することは困難であると考えられる。

VIII. 今後の検討課題

以上のように、指令2005/35の規定内容に関しては、汚染を引き起こした責任を負う者の範囲及び責任の生じる要件等、既存の国際条約の規定内容と異なることにより、国連海洋法条約で認められている船舶の無害通航を妨害する可能性がある点、領海以遠の海域における沿岸国の立法管轄権の範囲を超える管轄権を沿岸国に認めている点にかんがみて、既存の国際法の規定との関係では、必ずしも整合性が保たれているとは言えない。さらに、仮に、指令2005/35を第三国の船舶に適用することが当該船舶の無害通航を妨げる結果にならないとしても、その際の罰則の内容に関しては、国連海洋法条約230条に基づき、原則として金銭に

よる制裁が想定されるのであり、同指令を実施する各加盟国には執行に関しても慎重に検討することが求められる。

指令2005/35と国連海洋法条約及びMARPOL条約との整合性に関し、欧州司法裁判所は具体的な判断を行わなかったが、この問題に関する意見は産業界及び学会においても二分されており、本指令の国際法との整合性に関しては依然として議論の余地がある⁷⁹⁾。船舶起因による海洋環境の汚染が与える影響は、当該海域の環境や生態系のみならず、広範な海域に素早く拡大する上、汚染の後遺症が後年にまで継続するという特殊性がある。さらに、汚染の影響は海洋環境に限定されるのではなく、経済的な被害も甚大である。従って、そのような汚染を事前に防止しようとするのみならず、不幸にも船舶起因による大規模な海洋汚染が生じた場合には、汚染を引き起こした者に対する取締りを強化しようというEUの目的は、時代の要請にかなうものと考えられるが、既存の国際条約との整合性に関してさらに精査し、指令の修正及び適用を行うことが、他国の管轄権及び第三国の船舶の航行の自由との関係において望ましいと思われる。

最後に、本件に関する欧州司法裁判所の判決が出される前に、指令2005/35が作成される根拠となったEUの刑事立法権限に関する欧州司法裁判所の判決⁸⁰⁾を受け、欧州委員会は指令2005/35の改正案を作成した⁸¹⁾。同改正案は、さらに修正を加えた後、EU機能条約294条（EC条約251条）の手続きに基づき、2009年

79) 指令2005/30が国連海洋法条約やMARPOL条約に反するとの見解として、Thomas A. Mensah, "Sovereign Rights in Legislation of Member States under UNCLOS and MARPOL", p. 28, in: *The Eight Cadwallader Annual Memorial Lecture, The Extra-Territorial Jurisdiction in Criminalisation Cases: Sovereign Rights in Legislation and New Risks for the Shipping Industry*, available <http://www.london-shipping-law.com> (access on 15. Oct. 2009); Proshanto K. Mukherjee, "The Penal Law of Ship-source Marine Pollution: Selected Issues in Perspective", p. 493, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007); Uwe Jenisch, "The European Union as an Actor in the Law of the Sea: The Emergence of Regionalism in Maritime Safety, Transportation and Ports", *German Yearbook of International Law*, Vol. 48 (2004), p. 250. 反しないとする見解として、Doris König, "The EU Directive on Ship-Source Pollution and on the Introduction of Penalties for Infringements: Development or Breach of International Law?", p. 767, in: Ndiaye and Wolfrum (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*, (Kluwer law international, The Hague, 2007).

80) Case C-440/05 *Commission v. Council* [2007] ECR I-9097.

10月21日に指令2009/123/ECとして採択された⁸²⁾。指令2009/123/ECに基づく指令2005/35の改正点は、MARPOL条約の付属議定書I及びIIが改正されたことを反映し、5条の適用除外で引用するMARPOL条約の条文を変更したが、船舶からの排出に関する責任要件等、適用除外の内容について実質的な変更はなされていない。従って、改正された指令2005/35は、既存の国際条約と指令との整合性に関する上述の疑問点を解消する内容ではなく、指令の内容をより明確にするため、指令に違反する行為が刑事犯罪である点を明確にする(改正5a条)ことや、指令の人的適用範囲を明確にする目的で、自然人に対する罰則(同8a条)、法人の責任(同8b条)および法人に対する罰則(同8c条)を追加しているに過ぎない。

指令2005/35の改正案でも、本稿で論じた既存の国際法との整合性に関する疑義は晴れていない。しかしながら、今後、EU加盟国は、指令2009/123によって改正された指令2005/35の内容を実施するための措置を2010年11月16日までにとることを義務付けられている(指令2009/123の2条)。本指令の実施に当たっては、加盟国刑法による「重大な過失」概念に関する解釈が統一的ではない等の国内法との問題も指摘されており⁸³⁾、各加盟国の実行及び指令の実施に関する今後の議論の行方を見守る必要がある。

81) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, Brussels, 11.3.2008, COM (2008) 134 final, 2008/0055 (COD).

82) Directive 2009/123/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, [2009] OJ L 280/52.

83) E. Symeonidou-Kastanidou, "Ship-Source Marine Pollution: The ECJ Judgements and their Impact on Criminal Law", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 17 (2009), p. 356.