

EU における統一的な海洋環境保護の実現と 既存の EU 締結条約との整合性確保の問題

佐 藤 智 恵*

- I はじめに
- II EUにおける海洋環境の保護の位置づけ
- III 国連海洋法条約とEC/EU及び加盟国
- IV 地域海条約とEC/EU及び加盟国
- V EU海洋環境保護指令と既存の国際条約

I はじめに

海洋環境の保護を効果的に実行するためには、汚染源、汚染を引き起こす主体、汚染発生場所、汚染の影響を受ける場所等の複数の要素に配慮した複雑な法体制が必要とされる。現在、海洋環境の保護に関する法的枠組みとして、第1に伝統的な海洋法の法典化を行った1958年のジュネーブ海洋法4条約¹⁾を時代の変化に対応すべく再検討した結果、採択された国連海洋法条約が存在する²⁾。1958年の4条約の1つである、「公海に関する条約」24条は、船舶やパイプラインからの油の排出による海洋汚染を防止するための規則の制定を国家に求めており、また、同条約25条は、放射性物質の廃棄による海洋汚染を防止するための措置をとることを国家に求めていた。ジュネーブ海洋法4条約では、海洋環境の保護に関する条文数は多くないが、海洋環境の保護の必要性が国際社会で共有されていたことは、明らかである。1958年以降の海上輸送の増加や科学技術の急速な発展によって海洋環境の汚染原因が多様化するとともに、油の流出による海洋の

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第2号2010年7月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学戦略的の大学連携支援事業研究員（法学博士）

- 1) 「領海及び接続水域に関する条約」、「公海に関する条約」、「大陸棚に関する条約」、「漁業及び公海の生物資源の保存に関する条約」の4条約である。
- 2) 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』（有信堂高文社、2004年）、p. 248; 山本草二『海洋法』（三省堂、2001年）、pp. 3-5、p. 32。

汚染等、海洋汚染による被害も深刻なものになった。このような事情を背景に、国連海洋法条約は、海洋環境の汚染を防止するため、同条約第12部に海洋環境の保護のための網羅的な規定を設けた。国連海洋法条約は、発効こそ1994年であり、次に述べる他の条約に比べると遅れをとったとも考えられる。しかしながら、同条約は、当時想定され得る全ての汚染源について規定していること、旗国・沿岸国・寄港国別に海洋汚染を防止するための義務や管轄権の態様及び管轄権を行使できる範囲に関して規定していることにかんがみると、海洋環境の保護を効果的に行うための総合的な内容を有する国際条約である。加えて、同条約の締約国は世界の全域に及ぶ。以上のことから、国連海洋法条約は海洋環境の保護のための重要な条約であることは否定できないと考えられる。しかしながら、他方で、国連海洋法条約が規定する環境保護に係る義務の履行は、長年、技術的な事項について規定する個別の条約によって行われてきたことも確かである。すなわち、法的枠組みの第2として、海洋環境の保護をより効果的に実行するための、専門的な国際組織による条約が存在する。例として国際海事機関（International Maritime Organization、以下IMO）の「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（MARPOL 73/78）」（以下MARPOL条約）や「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」（ロンドン条約）を挙げることができる³⁾。以上の2つの法的枠組みは、海洋環境の保護に関する全世界的な枠組みである。さらに、海洋は海域毎に特性を有することも確かであり、それぞれの海域に適した環境保護のあり方を規定するための法的枠組みとして、第3に、地域海毎の条約の存在が挙げられる。地域海毎の条約では、特定海域に権益を有する加盟国が参加することにより、当該海域の特殊性を考慮し、環境保護がより効果的に行われることを目的にしている⁴⁾。

海洋環境の保護に関し、EUは、国連海洋法条約及び、北東大西洋の環境保護を目的とする「北東大西洋の海洋環境保護に関する条約」（Convention for

3) 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』（有信堂高文社、2004年）、pp. 255-256。

4) 島田征夫・林司宣（編）『海洋法テキストブック』（有信堂高文社、2005年）、pp. 156-158。

Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic) (以下オスパーラ条約)、バルト海の環境保護を目的とする「バルト海の海洋環境保護に関する条約」(Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area) (以下ヘルシンキ条約) 及び地中海の環境保護を目的とする「地中海の海洋環境と沿岸地域の保護に関する条約」(Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean) (以下バルセロナ条約) の締約当事者である。なお、これらの条約は、EUとともに関係するEU加盟国も締結している。さらに、EU自体は締約当事者でないが、EU加盟国は、複数のIMO関連の条約を締結している。

2000年以降、EUは海洋に関するEUレベルでの取組みを推進しており、2008年には、新たにEU指令2008/56/EC⁵⁾を作成することによって、EUレベルでの海洋環境の保護に関する共通の枠組みを構築しようと試みている。同指令は、EU機能条約191条(EC条約175条1)を根拠として、地中海、バルト海、黒海、北東大西洋を含むヨーロッパ海域における海洋環境の保護を目的とする指令である。

同指令では、これまで個別に分かれていた地域海条約下での海洋環境の保護に関する取組み、各国の国内法、EUの派生法の整合性の確保を実現することによって、海洋環境の保護の実効性を高める内容となっている。

以上のようなEUの政策は、海洋環境の保護に関するポジティブなものであるが、他方、これまで非常に複雑な構造を有していた海洋環境の保護に関するEUの法的な枠組みから生じる問題を全て解決することは容易ではない。本稿では、海洋環境の保護に関するEUの取組みに関して、EUの条約締結権限について、加盟国との権限配分の問題に触れながら概観した後⁶⁾、EUが締約当事者である関連条約について締結時の議論を検討することにより、EUが条約を締結する際の問題点を明らかにする。最後に、今後のEUの海洋環境の保護と既存の条約に

5) Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008, OJ L 164, 25.06.2008, p. 19.

6) 本稿では、リスボン条約の発効に伴い、Treaty on European UnionをEU条約、Treaty on the Functioning of the European UnionをEU機能条約と訳する。

基づく義務との整合性の確保について若干の論点を述べる。

II EUにおける海洋環境の保護の位置づけ

EUは、設立条約によって付与された権限及び指定された目的の範囲内において活動することが認められる（EU条約5条、EC条約5条）。以下、海洋環境の保護に関するEUの条約締結権限について、条約締結の法的根拠、加盟国との権限配分の態様について述べる。

1. EUの海洋環境の保護に関する条約締結権限

1.1 EC/EUの法人格

EC/EUが国際条約を締結する条件として、EC/EUが国際法上の主体性（法人格）を有していることが必要である。この点に関し、EC条約281条（EEC条約210条。EU機能条約では同条文は削除された。）は、「共同体は法人格を有する」と規定しており、本条文は国際法主体性を一般的に確認した規定と解されていた⁷⁾。リスボン条約発効に伴い、EU条約47条（リスボン条約発効前は同様の条文は存在しない。）でEUが法人格を有すると明示的に規定されており、EUは国内法人格及び国際法人格を有する⁸⁾。よって、EUは付与された権限の範囲内で条約を締結する権能を有する。

7) J.F. Buhl, "The European Economic Community and the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, Vol. 11 No.3/4, (1982), p. 187; Martti Koskenniemi, "International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy", p. 38 in: Martti Koskenniemi (ed), *International Law Aspects of the European Union*, (Kluwer Law International, The Hague, 1998)を参照。なお、マーストリヒト条約発効によって誕生したEUの法人格に関しては、さまざまな見解がとられていた。詳細は、J. Klabbers, "Presumptive Personality: The European Union in International Law", p. 249 in: Martti Koskenniemi (ed), *International Law Aspects of the European Union*, (Kluwer Law International, The Hague, 1998); K. Lenaerts/E.D. Smijter, "The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Law*, Vol. 19 (1999-2000), p. 130; 山根裕子『新版・EU/EC法—欧州連合の基礎』（有信堂高文社、1995年）、p. 16を参照。

8) なお、EU条約37条（改正前のEU条約24条）は、EUが共通の外交安全保障政策に係る条約締結権限を有すると規定しているのであって（EUの共通の外交安全保障政策の定義については、EU条約24条1に規定されている。）、本条に基づいてEUがあらゆる分野について条約締結権限を有すると解することは適切ではない。この点は、共通の外交安全保障政策とそれ以外の分野での条約締結に関する手続きが異なる点にかんがみても、理解される。

以上のように、EC (EEC) からEUへと発展する間、EC (EEC) /EUに国際法人格が認められた。一般に、国際組織に国際法人格が認められる場合、そのような国際組織が有する権能の1つとして条約締結権能があり⁹⁾、欧州司法裁判所は、条約の目的の範囲において「外交関係に関し、第三国と条約を締結する権能を有する」と判断した¹⁰⁾。実際にEC (EEC) /EUは複数の条約を締結していた。

1.2 海洋環境の保護に関する条約締結のための法的根拠

次に問題となるのは、EC/EUが有する条約締結権限の範囲である。国家と異なり、国際組織には一般的な条約締結権限が認められるのではない。EC条約等にECの条約締結権限に関する明文の規定が存在する場合、EC/EUが当該事項に関する条約締結権限を有することは明らかである¹¹⁾。しかしながら、明文の根拠規定を欠く場合、EC/EUに黙示的な条約締結権限が認められるか否か、認められる場合には、その範囲は如何なるものかという点が問題となる。

1958年に発効した欧州共同体設立条約 (EEC条約) には、環境に関する条文は規定されておらず、環境に関する規定がEEC条約に明記されたのは、1987年に発効した単一欧州議定書が最初であった¹²⁾。しかしながら、1987年以前にもEEC (当時) は、複数の環境保護に関する条約を締結している。以下では、EC/EUが締約当事者である関連条約について、締結のための法的根拠について概観する。

9) 杉原高嶺『国際法学講義』(有斐閣、2008年)、pp. 49-50。

10) Case 22/70 *Commission v. Council* [1971] ECR I-263, para.13; Joined Cases 3, 4, 6/76, *Cornelis Kramer and others* [1976] ECR I-1279, para.17; Case 327/91 *France v. Commission* [1994] ECR I-3641, para.24.

11) I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed. (Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 679)を参照。さらに、1986年に国連で採択された「国と国際組織との間又は国際組織相互の間の条約についての法に関するウィーン条約」(Vienna Convention on the Law of the Treaties between States and International Organizations or between International Organizations) (*ILM*, Vol. 25 (1986), p. 543) の6条は、国際組織の条約締結能力は、当該組織の関連規則によって規律されると規定する。なお、同条約の起草過程における詳細な議論に関し、比屋定泰治「国際機構条約法条約における国際機構の法的地位に関する一考察(-)」、『名古屋大学法政論集』第184巻 (2000年9月)、pp. 242-250を参照。

12) EU条約への環境規定の導入に関する歴史的経緯に関し、東史彦「EU基本条約における環境関連規定の発展」、庄司克宏 (編)『EU環境法』(慶應義塾大学出版会、2009年)、pp. 47-62を参照。

1.2.1 単一欧州議定書前

1958年にEEC条約が発効した当初、EECの目的は共同市場を設立することであり、EEC条約は環境保護に関する明示的な規定を備えていなかった。EECが共同体として初めて環境保護について言及したのは、1972年開催のストックホルム人間環境会議を機に作成された、第1次環境行動計画においてである¹³⁾。第1次環境行動計画は、EEC条約2条に規定する経済発展や持続的な成長等のEECの目的を達成するために、環境保護についても特別な考慮がなされなければならないことを明示的に宣言し、海洋環境の保護に関しても言及していた。しかしながら、依然としてEEC条約には環境保護に関する規定は存在せず、環境保護に関する措置をとる際の法的根拠については不明確なままであった。

このような状況下において、EECは単一欧州議定書が発効するまでの間に複数の海洋環境の保護を目的とする条約を締結している。具体的には、1975年に、陸起因の海洋汚染を防止するためのパリ条約（Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources）を¹⁴⁾、1977年に、地中海の汚染防止を目的とするConvention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution（以下1976年地中海汚染防止条約）を¹⁵⁾EECは締結している¹⁶⁾。両条約を締結する際の根拠は、EEC条約235条（EU機能条約352条、EC条約308条。以下同様。）である¹⁷⁾。

13) 同計画は、1973年11月22日に理事会によって採択された（Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, OJ C 112, 20.12.1973, pp. 1-2）。

14) Council Decision 75/437/EEC concluding the Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, OJ L 194, 25.07.1975, p. 5.

15) Council Decision 77/585/EEC concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, OJ L 240, 19.09.1977, pp. 1-2.

16) さらに、1984年にEECは、国連海洋法条約に署名しているが、同条約の規定する内容は海洋環境の保護のみではなく、同条約署名のためのEEC条約上の法的根拠となり得る条文は複数存在した。ここではEECの海洋環境の保護に関する条約締結とEEC条約上の法的根拠となる条文との関係を明らかにするため、国連海洋法条約については言及しない。

EEC条約235条は、EECの目的を達成するために必要な場合であって、EEC条約がそのために必要な行動を定めていない場合に、EECが適当な措置をとることができる旨規定している。このようにEEC条約235条が、EECの対外関係に関連する措置の根拠となり得る可能性については、欧州司法裁判所の判決でも言及されている¹⁸⁾。

1.2.2 単一欧州議定書後

1987年に発効した単一欧州議定書は、環境に関する明文の規定を新たに導入し、EEC条約第3部第VII編に「環境」編が設けられた。その後、数次の条約改正により、条文の番号等は変わったが、規定の内容は維持されている。

リスボン条約が発効した現在、EU条約3条3（改正前のEU条約2条3）は、EUは、「環境の高水準の保護及び環境の質の改善」を基に持続的発展を遂げ、また、EU機能条約11条（EC条約6条）では、「特に持続可能な発展を促進するために」「環境保護という要件」がEUの政策及び活動の策定と実施に「統合されなければならない」と規定する。このように、EUは環境保護を目的の一つとして掲げており、海洋環境の保護は、EU条約5条の意味するEUの活動の範囲内の事項として認められる。

環境保護というEUの目的を実現するための具体的な規定としては、EU機能条約191条（EC条約174条、EEC条約130r条。以下同様。）及び192条（同175条、同130s条。以下同様。）が存在するが、「環境」の意味に関しては、いずれの条約も具体的な定義規定を設けていない。しかしながら、EU機能条約191条1は、EUの環境保護政策の目的として、環境の質を維持し、保護し及び改善すること

17) EEC条約235条を適用することによって、新たに必要とされる分野にEECの活動領域を拡大することについては、1972年10月22日にパリで開催された欧州首脳会合の宣言で明示的に言及されている。この点に関し、C. Callies/M. Ruffert (ed), *EU/EGV Kommentar*, 3. Aufl., (C.H.Beck, München, 2007), p. 2471を参照。

18) C-22/70 *Commission v. Council* [1971] ECR I-263, para. 13を参照。なお、本判例は、EECの黙示的条約締結権限を認めた判例として有名であるが、黙示的条約締結権限の根拠としてEEC条約235条が引用されたのではない。本判決は、黙示的条約締結権限を認める根拠として、EEC条約にEECの権限に関する明示的な規定がない分野について、既にEECの派生法が制定されていることを挙げた。なお、EEC条約235条と黙示的条約締結権限との関係に関し、西谷元「EECの黙示的条約締結権限」、『一橋論叢』第95巻第5号（1986年5月）、pp. 104-106を参照。

(同条1の第1段)、人間の健康を保護すること(同第2段)、天然資源を慎重かつ合理的に利用すること(同第3段)を挙げており、海洋環境の保護がEUの環境保護の目的に含まれることは明白である。

EU機能条約191条1第4段は、4番目の目的として、環境に関するEUの政策が、地域的又は世界的な環境問題に対処するために、国際的な措置を促進することを挙げ¹⁹⁾、EU及びその加盟国は、それぞれの権限の範囲内において、第三国及び権限のある国際組織と協力しなければならないと規定する。なお、本条に基づくEUの協力は、EUと第三者(third parties)との間の協定の対象となり得るとし、環境保護という目的のためにEUが条約を締結することについて規定する。

実際、単一欧州議定書が発効した後、EEC/ECが締結した海洋環境の保護に関する条約は複数存在する。1994年9月、ECはヘルシンキ条約を締結した²⁰⁾。その際の法的根拠は、EEC条約130s条である²¹⁾。1997年11月に、EEC条約130s条を根拠として、オスパール条約を締結し²²⁾、さらに、1998年4月には、EEC条約43条(EU機能条約43条、EC条約37条)、113条(同207条、同133条)、130s条(同192条、同175条)に基づき、国連海洋法条約を締結した²³⁾。1999年11月には、1976年の地中海汚染防止条約を改正したバルセロナ条約を、EC条約175条(EU機能条約192条)に基づいて締結した²⁴⁾。

以上のように、単一欧州議定書の発効以降、環境保護に関するEUの権限につ

19) このように、海洋環境保護に関して地域的な特殊性を考慮する旨の規定は、国連海洋法条約197条にも合致する規定である。

20) 同条約に関し、1970年代に締結を試みたが、各種の障害のためEEC(当時)として締結することができなかった。

21) Council Decision 94/156/EC on the accession of the Community to the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area 1974 (Helsinki Convention), OJ L 73, 16.03.1994, p. 1; Council Decision 94/157/EC on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention as revised in 1992), OJ L 73, 16.03.1994, p. 19.

22) Council Decision 98/249/EC on the conclusion of the Convention for the protection of the marine environment of the north-east Atlantic, OJ L 104, 03.04.1998, p. 1.

23) Council Decision 98/392/EC concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof, OJ L 179, 23.06.1998, pp. 1-134.

いてEEC/EC条約に明文の規定が導入されたが、海洋環境の保護について注意すべき点として、EU機能条約（又はEEC/EC条約）には、海洋環境の保護と関連する複数の規定が存在することである。具体的には、漁業資源の保護・保全と関連するEU機能条約43条（EC条約37条）、海上における航行・輸送に関する同100条（同80条）、EU内における汚染基準の調和に関連する同114条（同95条）、海洋環境措置の設定が経済活動にも影響を及ぼすことに関連して共通通商政策を規定する同207条（同133条）、海洋調査及び研究、技術開発と関連する同179条（同163条）及びそれらの活動に関する報告義務と関連する同190条（同173条）等の条文である。このように海洋環境の保護に関連する複数の条文が存在することによって、単一の法的根拠に基づく措置の場合と比べ、次の3点について特別な配慮がなされなければならないと考えられる。第1に、海洋環境の保護のための措置を講じる際には、根拠となる関連条文を適切に選択しなければならないことである。第2に、根拠となる条文によってEU内での条約締結手続きが異なることである²⁵⁾。第3に、根拠となる条文によってEUと加盟国の権限配分の態様が異なることである²⁶⁾。

2. 海洋環境の保護に関するEC/EUの権限の配分

EEC/ECが黙示的条約締結権限を有することは、1970年の欧州司法裁判所の判決以降、一貫して認められている²⁷⁾。むしろ、EC/EUの条約締結権限に関連する極めて重要な問題は、対外関係に関する加盟国との権限配分の問題である。

24) Council Decision 1999/802/EC on the acceptance of amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and to the Protocol for the Prevention of Pollution by Dumping from Ships and Aircraft, OJ L 322, 14.12.1999, pp. 32-33.

25) EC条約300条2第2文参照（なお、同条は、EU機能条約では削除された）。同条に基づく、条約が規定する分野によっては、条約締結に関し、理事会での全会一致が必要となる。

26) P. Koutrakos, "Legal Basis and Delimitation of Competence in EU External Relations", pp. 172-173, in: M. Cremona /B. De Witte (ed), EU foreign relations law : constitutional fundamentals, (Hart, Oxford, 2008)を参照。

27) 西谷元「EECの黙示的条約締結権限」、『一橋論叢』第95巻第5号（1986年5月）、pp. 92-112；中西優美子「欧州共同体と構成国間の協力義務の展開：マーストリヒト条約以後の黙示的条約締結権限の制限解釈」、『一橋論叢』第122巻第1号（1999年7月）、pp. 69-87。

対外関係に関するEC/EUと加盟国との権限配分に関する基本原則は、欧州司法裁判所の判例によって発展されてきた²⁸⁾。さらに、EC/EUと加盟国の権限を明確に分けることは困難であったが²⁹⁾、EU機能条約では、EUと加盟国との権限配分に関し、これまでの欧州司法裁判所の判例等を明文化した規定がなされており、明確になっている。一般的にEC/EUと加盟国の権限配分の形態としては大凡次のように分類されている³⁰⁾。

第1に、EC/EUのみが特定の分野に関して国際的な義務を負う場合である（排他的権限）。EC/EUが排他的権限を有する場合は、当該分野に関しては、加盟国が自国の権限を完全にEC/EUに委譲した場合であり³¹⁾、加盟国は当該分野に関する条約締結権限を有さない。海洋環境の保護との関係では、漁業が本分野に該当する³²⁾。なお、リスボン条約発効後の現在では、EU機能条約3条1にEUが排他的権限を有する分野が具体的に列挙されている。同条によると、関税同盟、競争政策、ユーロに関連する通貨政策、共通の漁業政策のうち海洋生物資源の保護、及び共通の通商政策である。さらに、EU機能条約に明示的に規定されてい

28) この点に関し、欧州司法裁判所の法理は必ずしもlogicalではなく、pragmaticであると批判する見解もある。T. Trisimas/P. Eeckhout, "The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism", *Yearbook of European Law*, Vol. 14 (1994), p. 172を参照。判例の発展について、J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, (Kluwer Law International, The Hague, 2001), p. 37; R. Holdgaard, *External Relations Law of the European Community*, (Wolters Kluwer, Austin, 2008), p. 92を参照。なお、共通通商政策及び関税政策に関する条約締結権限は、EEC条約の明示的規定に基づき、EECの排他的権限事項であることが認められている。ECJ Opinion 1/75, *Understanding on a Local Cost Standard* [1975] ECR 1337及びECJ Opinion 1/78, *re International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR I-2871を参照。

29) H.G. Schermers/N.M. Blokker, *International Institutional Law*, (Martinus Nijhoff, Boston, 2003), p. 1123.

30) なお、学説では、EC/EUと加盟国との権限配分の分類方法に関しては異なる説がある。M. Cremona, *Developments in EU External Relations Law*, (Oxford University Press, Oxford, 2008), pp. 39-42; P. Sands/P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, (Thomson Reuters, 2009), p. 63を参照。

31) ECJ Opinion 2/91, *re ILO Convention 170* [1993] ECR I-1061, para.8.

32) 漁業についてEEC/ECが排他的権限を有することは、Joined Cases 3, 4, 6/76, *Cornelis Kramer and others* [1976] ECR I-1279, para.16-20; C-804/79, *Commission v. United Kingdom* [1981] ECR I-1045, para.17-18等早くから明白であった。

ない場合であっても、第1にEUの立法措置に規定されている場合、第2にEUが対内的権能を行使するために必要とされる場合、第3に共通ルールに影響を及ぼすか、もしくは、その範囲を変更する場合に³³⁾、EUは排他的な条約締結権限を有する (EU機能条約3条2)。

第2は、共有権限と言われる権限分野で、EC/EUと加盟国がともに権限を有する。EU機能条約4条は、共有権限の対象となる分野を列挙しており、その中には、環境や運輸等の海洋環境の保護に関連する事項が挙げられている。海洋環境の保護に関連する分野では、漁業に関連する海洋生物資源の保護以外のすべての分野が共有権限に分類される。このように、環境保護がEUの共有権限に属する分野であることは、EU機能条約191条4 (EC条約174条4) が、EUによる条約の締結は加盟国のそれを変更しないと規定している³⁴⁾ ことから明らかである。従って、環境分野に関し、EC/EUと加盟国がともに協定の交渉、締結、履行に参加することになる。このような協定は「混合協定」(mixed agreements)³⁵⁾ と呼ばれ、EC/EUに多く見られる³⁶⁾。ここで共有権限に分類される事項に関する条約の締結に関して注意を要する点は、当該条約が共有権限分野に属することを理由として、自動的にEC/EUと加盟国双方によって締結されるのではない点である³⁷⁾。欧州司法裁判所の判例によると、既にEC (又はEEC、EU) がその分

33) 庄司克宏「リスボン条約 (EU) の概要と評価—「一層緊密化する連合」への回帰と課題—」、『慶應法学』第10号 (2008年3月)、p. 203。

34) このような規定を有する条文として他にEU機能条約209条 (EC条約181条2)、同212条 (同181a条)、同207条 (同133条4) がある。

35) ECJ Opinion 2/91, *re ILO Convention 170* [1993] ECR I-1061, para.12を参照。混合協定の具体例としては、ACP諸国との協定やWTO設立協定、さらに、本稿で検討する国連海洋法条約等を挙げることができる。

36) 荒木教夫「ECの国際責任—ILC国際組織責任条約草案と混合協定—」、島田征夫・古谷修一 (編)『国際法の新展開と課題』(信山社出版、2009年)、p. 343; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2nd ed. (Cambridge University Press, Cambridge, 2009), p. 263; H.G. Schermers/N.M. Blokker, *International Institutional Law*, (Martinus Nijhoff, Boston, 2003), p. 1121等を参照。なお、EECの混合協定の締結問題に関し、国際連合及びその専門機関の締結した条約との相違に関し、小寺彰「国際機構の法的性格に関する一考察 (四・完) —国際機構締結条約を素材として—」、『国家学会雑誌』第99巻第9・10号 (1986年10月)、pp. 619-620を参照。

37) ECJ Opinion 1/78, *re International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR I-2871, para.57を参照。

野の多くを規定している場合には、加盟国ではなくECのみが条約を締結する³⁸⁾。

EEC/EC条約及びEU機能条約には「混合協定」の締結に関する明文の規定はないが、これまでの実行として、「混合協定」についてもEC条約300条（EU機能条約では削除。同条約218条を参照。）の規定が適用されてきた³⁹⁾。すなわち、第1に「混合協定」であっても、ECと加盟国との協調行動により、条約の交渉、条約の締結及び条約の締結によって生じる義務の履行が確保されなければならない⁴⁰⁾。第2にECと加盟国は協調行動をとるために最善を尽くさなければならない⁴¹⁾。このことによって、ECとして国際法上の義務の履行を確保する目的がある⁴²⁾。なお、通常、「混合協定」の条文書の交渉に関しては、欧州委員会がEC/EUを代表して出席する。また、条約の締結に関しては、まず加盟国が締結し、全加盟国が締結した後、EC条約300条に基づいてECが締結するという実行が行われていた。

3. 海洋環境に関するEUの権限が及ぶ地理的範囲

海洋法では、海域により、沿岸国、旗国、寄港国に認められる権利及び義務が異なる。従って、海洋環境の保護に関するEUの権限が及ぶ地理的範囲の問題は、EU及びその加盟国のみならず、当該海域を航行する船舶の旗国の権利及び義務にも影響を及ぼす重要な問題である。

この点に関し、EC条約は、同条約の適用地域に関して加盟国名を挙げることによって条約の地理的適用範囲を規定していた⁴³⁾。EU機能条約は、当該条約が適用される地理的な範囲に関する明文の規定を設けていない⁴⁴⁾。しかしながら、

38) C-476/98, *Commission v. Germany* [2002] ECR I-9855, para. 108.

39) R. Streinz, *EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, (Verlag C.H.Beck, München, 2003), p. 2488.

40) ECJ Opinion 1/94, *re Uruguay Rounds Agreements* [1994] ECR I-5267, para. 108; Case 25/94, *Commission v. Council* [1996] ECR I-1469, para. 48.

41) ECJ Opinion 2/91, *re ILO Convention 170* [1993] ECR I-1061, para. 38; C-25/94, *Commission v. Council* [1996] ECR I-1469, para. 8.

42) C-25/94, *Commission v. Council* [1996] ECR I-1469, para. 48.

43) EC条約299条 [条約の適用範囲] 1 本条約は、ベルギー王国、ブルガリア共和国、チェコ共和国、(以下略)並びにグレート・ブリテン及び北部アイルランド連合王国に適用される。

ウィーン条約法条約29条は、条約の適用地域に関し、「条約は、別段の意図が条約自体から明らかである場合及びこの意図が他の方法によって確認される場合を除くほか、各当事国をその領域全体について拘束する。」と規定している。従って、EUが権限を有する分野に関しては、EU機能条約が適用される地域として、同条約加盟国の領域を含むことは明白である。よって、EUにおける海洋環境の保護に関する法的枠組みを検討する際には、加盟国の内水、領海、排他的経済水域等の範囲及び各海域で加盟国が有する権利及び義務について考慮されなければならない。この点に関し、海洋法に関する権利・義務等を規定する国連海洋法条約の規定も併せて詳細に検討される必要がある。欧州司法裁判所は、EC（当時）の権限は、国連海洋法条約に基づいて加盟国が行使する内水、領海及び排他的経済水域に及ぶと判決で述べている⁴⁵⁾。内水及び領海が国家の領域として認められることは国連海洋法条約2条も規定するとおり、国際法上明らかであり、当該海域において国家は広範な管轄権の行使を認められる。しかしながら、領海以遠の海域に関する国家の管轄権の範囲及び行使できる管轄権の態様は、国連海洋法条約によって海域毎に、沿岸国か、旗国か、寄港国かといった管轄権を行使する主体毎に詳細に規定されており、この点についてはEUが海洋環境に関する派生法を制定し、又は、政策を実行する際には注意を要する。さらに、EUでは、海洋環境の保護に関連する政策はEUとEU加盟国との共有権限事項であり、このことによって、EUとEU加盟国間での権限配分を考慮しながら、EU機能条約又は海洋環境の保護に関するEUの派生法の適用について、厳密に精査される必要がある。

4. 小括

海洋環境の保護に関し、EUは対外的権限を有するが、漁業以外の分野に関し

44) もっとも、EC条約299条は単に加盟国名を列挙するだけであり、同条約48条等が「加盟国の領域内において」と条約の適用範囲が加盟国の領域内に及ぶことを明示的に規定していることと比べると、同条の趣旨はあいまいであると考えられる。J.F. Buhl, "The European Economic Community and the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, Vol. 11 No.3/4 (1982), p. 185を参照。

45) C-286/90, *Anklagemyndigheden v. Poulsen and Diva Navigation* [1992] ECR I-6019, para.25-28.

ては、EUの権限は加盟国との共有権限である。さらに、海洋環境の保護の問題は、複数の要素が関連する分野横断的な特殊な問題を含んでいることが考慮される必要がある。すなわち、環境保護について規定するEU機能条約191条が最も関連性の高い条文と解されるが、例えば、EU機能条約43条の漁業資源の保護、同100条の共通の輸送政策、同114条の汚染基準等に関する法制の共通化、同207条の共通通商政策、同179条の研究開発との関連で海洋調査問題等の複数の条文が関係する。そのため、海洋環境の保護政策は、EUにとって、第三国との関係のみならず、EUと加盟国との権限配分に関しても複雑な様相を呈する。海洋環境の保護に関するEUと加盟国との権限問題は、法的に明確に区分されるのではなく、多くの場合、政治的な決定によって対応されている。以下、海洋環境の保護に関し、EUが締約当事者である世界的な条約及び地域的な条約の順に概観する。

Ⅲ 国連海洋法条約とEC/EU及び加盟国

国連海洋法条約は、海の憲法と称される海洋に関する問題を網羅的に規定した条約であり、EUは加盟国とともに同条約を締結している。国連海洋法条約は、海洋環境の保護のみならず、漁業、運輸、科学調査、通商等の複数の分野に係る事項を包含する条約である。条約の起草のための交渉時からEC/EU（条約交渉が開始された当時はEEC。以下同様。）にとって、条約交渉に参加する権限、各事項に関する加盟国との権限配分の問題、紛争解決制度への対応、EC/EU加盟国以外の第三国との関係等、混合協定に付随する問題が検討されなければならない、混合協定の問題を顕著に示す代表例である。また、国際社会にとって、国連海洋法条約は国連の枠組みで交渉され、国家が条約締結権限を委譲した国際組織による条約の締結について明文の規定を設けた最初の多数国間条約である⁴⁶⁾。以下、EC/EUの国連海洋法条約締結経緯、条約発効後のEC/EUの条約履行に関する取組みに関して検討した後、現在の問題点について述べる。

46) K.R. Simmonds, "The Community's Declaration upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *Common Market Law Review*, Vol. 23 (1986), p. 524.

1. 第3回国連海洋法会議におけるEEC

第3回国連海洋法会議は、海洋法に関連するすべての事項に係る条約を採択するため⁴⁷⁾に1973年に召集された会議である。条約の内容には、共通の通商政策や漁業といったEECが排他的権限を有する事項⁴⁸⁾が含まれており、EECは、1974年以降、オブザーバーとして会議に出席した⁴⁹⁾。EECが第3回国連海洋法会議に出席した当初の関心事項は、EECの共通通商政策と密接に関連する深海底の開発問題⁵⁰⁾や、1973年の第1次環境行動計画⁵¹⁾を始めとして1970年代に増加した環境に関する域内立法との整合性の確保にあった。また、同会議にEECとして出席することにより、国際社会におけるアクターとしてのEECの立場を高めることにも関心があったと思われる。

本会議へのEECの出席に関し、EEC内で2つの問題が存在した。第1はEECの代表権に関する問題である⁵²⁾。すなわち、EECが排他的権限を有する事項に関して共通の立場を表明するのは、理事会か委員会かという問題である。委員会は各事案について精通しており、EECとして発言する権利を留保することを望んだが、理事会は通常の手続きに従い、議長国であるEEC加盟国によって立場表明がなされるべきであると主張し、結局、EECの立場を表明するのはその時々⁵³⁾の理事会議長国であった。しかしながら、実際には、漁業以外のほとんどの事項に関しては、EECの立場としてではなく、「EEC加盟国である9カ国の立場」として表明されたのであり、このことが第3回国連海洋法会議におけるEECの

47) 国連総会決議 (XXVIII), 16.11.1973, 28 UN GAOR, Supp. (No. 30)13, UN Doc. A/9030(1973)を参照。

48) EEC (当時)の加盟国は、ベルギー、デンマーク、フランス、西ドイツ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、英国である。加盟国は、通商政策及び漁業資源の保全に関し、条約交渉を含む権限をEECに委譲していた。

49) 国連総会決議 3208 (XXIX), 11.10.1974, UN. Doc. A/L.743を参照。

50) 例えば、Regulation No. 802/68 on the Common definition of the concept of the origin of goods, (OJ L 48, 27. 06. 1968, p. 165)では、加盟国の産品とは、加盟国の領海外の海底からの産品が含まれる、と規定されていたことは、国連海洋法条約の深海底制度と関連すると考えられた。

51) Programme of Action of the European Communities on the Environment (注13) 参照。

52) 会議の参加の際には、欧州委員会職員及び理事会事務局がEECとして参加した。

53) M.H. Nordquist/S.Rosenne/L.B. Sohn, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. V*, (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989), p. 185.

位置づけを不明確なものとし、EEC及びEEC加盟国以外の国々に不安を感じさせることになった⁵⁴⁾。第2はEECとEEC加盟国間での権限配分の問題である。具体的には、加盟国の領域以遠の海域における海洋環境の保護に関する権限と管轄権を加盟国がEECに委譲した範囲⁵⁵⁾、国連海洋法条約第11部5節（深海底に関する紛争解決制度）、第15部（紛争の解決）に関するEECと加盟国との権限配分のあり方、将来的なEECと加盟国の権限配分の態様等である。第3回国連海洋法会議に出席する際、EECの参加に関しては、会議の招待によること及びEECの活動範囲内の事項に関するものに限られていた⁵⁶⁾。また、会議に出席するEEC加盟国は、EECが排他的権限を有する事項については、共通の立場を確立する法的な義務を負っていた⁵⁷⁾。共通の通商政策及び漁業に関する事項はEECの排他的権限に属する権限として明らかであったが、国連海洋法条約が規定する他の多くの事項に関しては、EECと加盟国の権限配分を明確にすることは事案の性質上困難であった上、EECと加盟国は権限配分の問題をEECの内部事項ととらえ、第三国に明示的に示すことに消極的であった⁵⁸⁾。さらに、EECにとっては、仮に加盟国との権限配分が明確になされたとしても、EECが排他的権限を有する以外分野でEECの権限に影響を与え得る事項に関し、会議に出席するEEC加盟国が立場を調整し、協調することは非常に重要であった⁵⁹⁾。しかしながら、現実には、深海底の問題や漁業資源の活用に関連する事項、海洋環境の保護、海洋調査に関連する事項等の国家の権益と深く関連する事項に関し、加盟国間の協調は困難であった⁶⁰⁾。

第三国にとってのEECの参加に関する具体的な問題として、第1に、国連海

54) K.R. Simmonds, "The Community's Declaration upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *Common Market Law Review*, Vol. 23 (1986), pp. 531-544.

55) M.H. Nordquist/S.Rosenne/L.B. Sohn, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary, Vol. V*, (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989), p. 186.

56) 第3回海洋法会議規則の規則64 (UN Doc. A/Conf.62/30/Rev. 3, 27.08.1974) を参照。

57) Council Decision of 4 June 1974 (Bull.EC 6-1974, point 2.3.26) を参照。

58) K.R. Simmonds, "The Community's Declaration upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *Common Market Law Review*, Vol. 23 (1986), p. 526.

59) このような国際会議等におけるEUと加盟国との協調の重要性は現在でも変わらない。この点に関し、K. Lenaerts/E.D. Smijter, "The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Union*, Vol. 19 (1999-2000), pp. 127-129 を参照。

洋法条約の内容は、高度に政治的な事項をも含んでいるため⁶¹⁾、第3回国連海洋法会議の出席国の中にはEECが会議に出席すること、及び起草される条約を締結することに反対する国が存在した。例えば、旧ソ連及び社会主義諸国は、EECの法人格を否定することにより、国家と等しく条約を締結する国際組織としてEECを認めることに反対の立場であった⁶²⁾。第2に、一般的な懸念として、条約締結権限を有する国際組織の範囲に関する疑念が存在していた。第3に、当時、EECの法的地位、EEC法と国際法との関係、EEC内の法秩序に関し、EEC以外の国々にとって未知の部分が多かった。例えば、条約締結当事者であるEECと条約非締結国であるEEC加盟国の間における国連海洋法条約の位置づけについて疑問が呈された。すなわち、EEC内で共有権限分野とされている海洋環境の保護に関し、仮にEECが国連海洋法条約の締結当事者となった場合、国連海洋法条約の非締結国であるEEC加盟国は国連海洋法条約の規定に拘束されないことを、EEC内においてどのように整理するのか、という懸念である⁶³⁾。

以上のEEC及びそれ以外の国々の懸念にかんがみて、EECによる国連海洋法条約締結に関する規定を同条約に定めることは、EEC加盟国以外の国々にとって重要な意味を有した。

結果的には、国連海洋法条約305条1(f)は、国際組織による条約の署名を認め、当該国際組織は同306条に基づいて附属書IXに規定する確認を行うことによって同条約を締結することができることとされた。

60) T. Treves, "The EEC and the Law of the Sea: How Close to One Voice?", *Ocean Development and International Law*, Vol. 12 (1983), pp. 173-89; J.F. Buhl, "The European Economic Community and the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, Vol. 11 No.3/4 (1982), pp. 181-200.

61) 例として原子力物質の海上輸送、軍艦・政府船舶の航行等。

62) F. Seyersted, *Common Law of International Organizations*, (Martinus Nijhoff, Leiden, 2008), p. 409; T. Treves, "The European Community and the Law of the Sea Convention: New Developments", in E. Cannizzaro (ed.) *The European Union as an Actor in International Relations* (Kluwer Law International, The Hague, 2002), p. 279.

63) K.R. Simmonds, "The Community's Declaration upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *Common Market Law Review*, Vol. 23 (1986), p. 527.

2. 国連海洋法条約附属書Ⅹ

国際組織の国連海洋法条約の署名及び締結に関する附属書Ⅹが作成された目的は、国連海洋法条約にEECが加盟できる手段を備えるとともに、EECの締結によって国連海洋法条約の非締約国であるEEC加盟国が国連海洋法条約に基づく権利及び利益を享受することがないようにすることであった⁶⁴⁾。

附属書Ⅹの1条は、国際組織を、国によって構成される政府間組織であって、その加盟国が国連海洋法条約によって規律される事項に関する権限を委譲したものをいう、と定義する。署名及び締結に関し、附属書Ⅹの2条及び3条は、国際組織の加盟国の過半数がこの条約の署名国又は締約国である場合には、当該国際組織が国連海洋法条約を署名又は締結することができることと規定する。加盟国の過半数による署名・締結という条件は、2つの目的を有する。第1の目的は、条約の完全な履行を確保するためである。このように、EEC加盟国の過半数が条約を署名・締結しているという条件は、国連海洋法条約の締約国にとっては、条約の履行確保のために必要な条件であったが、EEC/ECにとっては同条約の締結を困難にすることになった。第2の目的は、EEC単独の締結によって、EECの加盟国がEECの排他的権限内の事項に関して権利及び利益を得る可能性を排除するためである⁶⁵⁾。この点を明確にするため、附属書Ⅹの4条3は、国際組織は、国連海洋法条約の締約国である加盟国によって委譲された権限の範囲内においてのみ、国連海洋法条約に基づく権利及び義務を有する旨規定する。さらに、国際組織は署名及び締結の際に、この条約で規律される事項であって加盟国によって国際組織に委譲された権限の性質及び範囲を明示する宣言を行うこととされる(署名時の宣言に関し、2条第2文。締結時に関し、同5条1)。同4条5は、国連海洋法条約の締約国ではない同条約の締約当事者である国際組織の加盟国は、当該国際組織が同条約を締結した場合であっても、国連海洋法条約に基づく権利を享受することはないと明記する。さらに、附属書Ⅹの4条6は、国連海洋法条約

64) K.R. Simmonds, "The Community's Declaration upon Signature of the U.N. Convention on the Law of the Sea", *Common Market Law Review*, Vol. 23 (1986), p. 525.

65) G. Gaya, "The European Community's Participation in the Law of the Sea Convention: Some Incoherencies in a Compromise Solution", *Italian Yearbook of International Law*, (1980-1981), p. 111.

に基づくEECの義務とEC法に基づくEECの義務が抵触する場合には、前者が優先する旨規定する。その結果、国連海洋法条約を締結したEECの加盟国は、EC法を理由として国連海洋法条約上の義務の履行を拒否できないことになる。

以上によって、国連海洋法条約の起草時における各国の懸念を解消した⁶⁶⁾。

3. EEC/ECによる国連海洋法条約の署名・締結

1982年12月10日、国連海洋法条約は採択され、署名のために開放された⁶⁷⁾。EECでは、西ドイツ及びイギリスが国連海洋法条約第11部の深海底に関する規定に反対しており、両国はEECの同条約署名に反対の立場であった。1984年12月に両国はようやく立場を変更し、同年12月に西ドイツとイギリス以外の当時のEEC加盟国全てが国連海洋法条約を署名した後⁶⁸⁾、EECは国連海洋法条約に署名した。その際にEECは、附属書IXの2条に基づいて加盟国から権限を委譲された範囲に関する宣言を行った⁶⁹⁾。

主要な先進国が強い不満を抱いていた深海底制度を規定する国連海洋法条約第11部の修正が行われた後、1994年11月16日に国連海洋法条約は発効した。このことは、ECの同条約締結にも多大な影響を与えた。すなわち、それまで国連海洋法条約の締結に反対していたイギリス、ドイツを含むEC加盟国の過半数が国連海洋法条約を締結し⁷⁰⁾、それにより、ECが国連海洋法条約を締結する道が開かれた。

1998年3月23日、欧州委員会の提案と欧州議会との協議に基づいて、理事会は国連海洋法条約と第11部の修正に関する協定を締結する決定を採択した⁷¹⁾。この決定は、先に述べたように⁷²⁾、EEC条約43条（漁業、EU機能条約43条）、

66) この点に関しては、EC/EU法には加盟国間の平等という原則があるため、仮に条約を締結したEC加盟国と締結しなかったEC加盟国が存在し、それらのEC加盟国間で取り扱いが異なる場合には、EC/EU法の同原則に反することになる。この点に関し、EP Working Documents 1982-83, N. 1-793-82を参照。

67) UN Doc A/CONF.62/SR.182, pp. 138-139.

68) 同年12月5日にはベルギーとルクセンブルク、12月7日にはイタリアが国連海洋法条約に署名した。なお、デンマーク、アイルランド、ギリシャ、オランダは1982年12月10日に署名済みである。

69) UN Law of the Sea Bulletin, No.4 (1985), p. 9; EP's Resolution, OJ C 184, 11.06.1983.

70) 国連海洋法条約の締結状況に関しては、United Nations Treaty Collection (<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>) のChapter XXIを参照。

同113条（通商政策、EU機能条約207条）、同130s条（環境、EU機能条約192条）を根拠として、EEC条約228条2及び3⁷³⁾（改正後のEC条約300条。EU機能条約では削除。）に基づいて採択された。

1998年4月1日、ECは附属書IXの5条1に基づく正式確認書及び宣言を寄託した⁷⁴⁾。宣言は、国連海洋法条約の適用範囲について、加盟国によって権限が委譲された範囲で、EC条約が適用される領域において適用されると述べる。なお、国連海洋法条約を締結していないEC加盟国に対しては、本宣言が適用されないと述べる。

具体的な権限配分に関し、本宣言では、ECの排他的権限分野として、漁業及び国連海洋法条約第10部及び11部との関連で共通の通商・関税政策とする。

他方、ECと加盟国との共有権限分野として、漁業に関する事項であって漁業資源の保存と管理に直接関連しない事項及び調査・技術開発分野、開発分野を例示した。

海洋環境の保護に関する規定を含む国連海洋法条約第2部、3部、5部、7部、12部に関する事項については、ECは国連海洋法条約の規定又は採択された措置が、ECが制定した共通の規則に影響を与える範囲においてECが排他的権限を有するのであり、ECの規則が存在するが、当該規則が下限設定基準を規定するにすぎない場合には、当該分野はECと加盟国の共有権限分野に属すると述べる⁷⁵⁾。従って、海洋環境の保護も共有権限分野であることは明らかである。

附属書IXの5条1に基づく本宣言は、附属書IXの2条に基づいて条約署名時に

71) Council Decision 98/392/EC concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof, OJ L 179, 23.06.1998, pp. 1-134.

72) 本稿II 1.2.2参照。

73) 同条に基づき、欧州議会との協議が必要とされた理由は、国連海洋法条約が、国際海底機構や国際海洋法裁判所と言った新たな組織の設立について規定していた点にある。

74) UN Law of the Sea Bulletin, No. 37 (1998), p. 7; OJ L 179, 23.06.1998, p. 128.

75) 欧州司法裁判所の判決（C-22/70 [1971] ECR I-263）、意見（Opinion 1/94 [1994] ECR I-5267）を参照。また、単一欧州議定書の発効後のEEC条約130t条（EC条約176条、EU機能条約193条）は、環境保護に関連して、加盟国がEC/EECの措置より厳しい措置をとる余地を認めている。

行う宣言とは異なり、正式な確認書として効果を有する。さらに、このような宣言を行うことは、ECとEC加盟国以外の国連海洋法条約の締約国との関係において、国連海洋法条約に違反する行為を行った際の責任の所在⁷⁶⁾について明らかにするという目的もある。この点に関し、国連海洋法条約を締結したECの各加盟国は、紛争解決手続きの選択に関する国連海洋法条約310条及び287条に基づく宣言を行ったが、紛争に関するECとの具体的な権限配分については、「附属書Ⅸの5条2に基づくECの宣言による」と述べるにすぎず、また、ECは310条及び287条に関する宣言は行っていないため、実際に本条約に基づいてEC又は/及びEC加盟国が関係する紛争が生じた場合に、誰がどのような範囲で責任を負うのか、詳細は明確ではない。

最後に同宣言では、ECの対外的な権限はその性質上変化し得るのであり、将来、必要な場合には、国連海洋法条約附属書Ⅸの5条4に基づいて通告する可能性があることを述べる。もっとも、当時に比すると海洋に関するEUの活動は広範、多岐に及び、変化しているが、EC/EUは本宣言の修正を行っていない。

IV 地域海条約とEC/EU及び加盟国

現在、EUが締約当事者である地域海条約は、オスパール条約、ヘルシンキ条約、バルセロナ条約である。このうち、1976年のバルセロナ条約及びオスパール条約の前身のパリ条約をEEC（当時）が締結した当時、EEC条約には環境に関する規定がなく、当該2条約の締結の際には、EECの派生法及びEEC条約235条が根拠とされた⁷⁷⁾。このように、EECによる地域海条約の締結は、EUの対外権限に関する法理の発展とも密接に関連するものである。以下、条約毎に、締結過程、条約に基づくEC/EUの権限及び義務の範囲について検討する。

1. オスパール条約

1.1 条約成立過程

1967年のトリークャニオン号座礁による海洋汚染を契機として、北西大西洋

76) この点に関し、附属書Ⅸの6条1を参照。

77) II 1.2.1 参照。

における海洋汚染の取り組みの必要性が認識された。その結果、1969年に油による北海汚染防止に関する協力のための協定（ボン協定）、船舶及び航空機からの投棄による海洋汚染保護のための条約（オスロ条約）、1974年には、陸起因の海洋汚染を防止するためのパリ条約（Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources）が成立した。このうち、EECは、加盟国と並んでパリ条約を締結した⁷⁸⁾。その際に、1973年のEECの第1次環境行動計画⁷⁹⁾が陸起因による海洋環境の汚染対策の必要性に言及していたこと、及び、EECがパリ条約の規定内容である有害物質の規制に関する域内立法を行っていた⁸⁰⁾ことに基づき、EECはパリ条約を締結する権限を有し、かつ、EEC条約235条に基づき、同条約の締結が必要であるとみなされた⁸¹⁾。パリ条約に基づいて設置された締約国会合（パリ委員会）では、EECの代表として欧州委員会が出席し、欧州委員会は同会議で投票権及び発言権を有した。

このようにEECは早くからパリ条約を締結したが、EECがパリ条約を締結したことは、EECの対外政策にとっては、必ずしも成功例であるとは言えない。すなわち、EECと加盟国が並んで同条約を締結したことにより、EECとEEC加盟国との間での権限配分の問題が常に表面化し、パリ委員会での議論は常に混乱し、同委員会の決定を妨げる要因になった。

1990年、それまでパリ条約と海洋投棄に関するオスロ条約という2つの条約が存在した北大西洋地域における海洋環境の保護の枠組みを統一することが決定された。当時、新たな枠組みとなるオスパール条約の締約予定国の大多数はEC加盟国であった。加えて、オスパール条約の締約国であってECの加盟国ではない

78) Council Decision 75/437/EEC of 3 March 1975, OJ L 194, 25.07.1975, p. 5.

79) Programme of Action of the European Communities on the Environment (注13) 参照。

80) Council Directive 75/439/EEC on the Disposal of waste oil, OJ L 194, 25.07.1975, p. 23及びCouncil Directive 75/442/EEC on waste, OJ L 194, 25.07.1975, p. 39を参照。なお、指令75/442はDirective as last amended by Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L 284, 31.10.2003, p. 1) によって修正された。さらに、Council Directive 76/160/EEC concerning the quality of bathing water (OJ L 31, 05.02.1976, pp. 1-7)を参照。

81) Council Decision 75/437/EEC of 3 March 1975 concluding the Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources (OJ L 194, 25.07.1975, p. 1)を参照。

アイスランドやノルウェーは、ECと欧州経済圏協定（EEA協定）を締結しており、海上輸送分野を含むECの派生法が両国にも適用されていた。従って、オスパール条約の関係国間では、ECによる同条約の履行と適用に関する懸念はほとんど存在しなかった。さらに、オスパール条約25条(d)は、地域的な経済統合機関にも締結を認めており⁸²⁾、ECも締結することが可能であった。ECは同条約を1992年に署名し、1997年に締結した⁸³⁾。オスパール条約は意思決定について、パリ委員会での決定の停滞の反省から、4分の3の多数決制を採用することにより（同条約13条）、ECがオスパール委員会での決定をブロックしたりすることがないように配慮している⁸⁴⁾。オスパール委員会では、欧州委員会がEC/EUの代表として活動する⁸⁵⁾。なお、国連海洋法条約と異なり、オスパール条約はEC/EUが有する権限の範囲について宣言を行うことを求めているはない。

1.2 地域海条約に基づく加盟国の国内法とEUの派生法との整合性の問題

オスパール条約の前身であるパリ条約に関しては、地域海条約下での決定の実行、EC/EUの立法、EU加盟国の国内法、と言った3つの要素の調整の困難さを予測することができる問題が実際に生じている。すなわちパリ条約に基づく有害物質規制を行ったオランダ国内法と、同様の有害物質を規制する新たなEC/EU派生法の国内実行のあり方が欧州委員会で検討の対象となった⁸⁶⁾。

本件では、有害物質の規制を規定する指令76/768/EEC⁸⁷⁾が、2002年の修正

82) なお、オスパール条約25条は、同条約を締結する国際組織の条件として、オスロ条約又はパリ条約の締約国を少なくとも1カ国有する国際組織、とする。

83) Council Decision 98/249/EC on the conclusion of the Convention for the protection of the marine environment of the north-east Atlantic. OJ L 104, 03.04.1998, p. 1.

84) しかしながら、この点に関しては、仮に将来、アイスランド、ノルウェー、スイスがEUに加盟することによってオスパール条約加盟国におけるEU加盟国の割合が増えた場合には、EUだけでオスパール委員会での決定を行うことができるので、13条の規定は当初の意味を失うことになる。

85) Council Decision 98/249/EC, Article 3 (OJ C 89, 10.04.1995, p. 199) 及びCouncil Conclusion of 19.11.1997 (12385/97; ENV 375)を参照。

86) Commission Decision 2004/1 (OJ 2004 L 1/20)、同2003/549 (OJ 2003 L 187/27)を参照。

87) Council Directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations. OJ L 262, 27.9.1976, p. 201.

によって新たに42のアルカン及びパラフィン系有害物質（以下まとめてSCCPsという）を規制対象としたこと⁸⁸⁾に端を発する。2002年の修正指令では、パリ委員会の決定95/1⁸⁹⁾に基づいて既に採られているSCCPsの使用に関するEU加盟国の規制措置は、域内市場の設立及び運営を妨げるため、同修正指令に基づいて改正される必要があると規定する⁹⁰⁾。2002年の修正指令に基づき、EU加盟国は国内法の改正を行い、遅くとも2004年1月6日に指令に基づく措置を履行しなければならないと規定する（2002年の修正指令2条1）。

これに対してオランダ国内法の規定では、(1)重量の48%を超えるクロロ系SCCPsの使用に関し、コーティング等のための軟化剤・ゴム製造や繊維製造のための減速剤については禁止（EU指令では使用の禁止・制限無）、(2)金属溶接に関しては、重量の48%を超えるクロロ系SCCPsの使用禁止/48%以下については規定無（EU指令ではSCCPsの使用禁止）、(3)皮革のグリス用SCCPsに関しては規定無（EU指令ではSCCPsの使用禁止）等と規定されており、EU指令との相違が存在した。オランダは、EU機能条約114条4（EC条約95条4）に基づき、2002年の修正指令と相違を有するSCCPsに関する国内法について申告するとともに、2002年の修正指令が採択された後にもパリ委員会の決定95/1に基づく国際的な義務を果たすために、同国内法を維持する意図があると欧州委員会に届け出た。これに対し欧州委員会は、SCCPsの健康等に関するリスクアセスメントを行うために、欧州委員会の決定期日を2003年12月20日まで延長することを決定した⁹¹⁾。SCCPsに関するリスクアセスメントを行った結果、欧州委員会は、オランダ国内法は、加盟国間における恣意的な差別を行うものではなく、域内市場の設立及び運営を妨げる手段でない点を確認し、同国内法を暫定的に2006年12月末まで維持できると決定した⁹²⁾。欧州委員会は、2006年末までにSCCPsの環境等への被害についてリスクアセスメントを行い、2007年に最終決定を公表

88) European Parliament and Council Directive 2002/45/EC of 25 June 2002 amending for the 20th time Council Directive 76/769/EEC, OJ L 177, 6.7.2002, p. 21.

89) なお、EUはパリ条約の締約当事者ではあったが、本決定には参加していない。

90) 注88のpoint1を参照。

91) Commission Decision 2003/549/EC, Article 1, OJ L 187, 26.07.2003, p. 38.

92) Commission Decision 2004/1/EC, Article 2, OJ L 1, 03.01.2004, p. 36.

した⁹³⁾。同決定において、欧州委員会は、2002年の修正指令が採択された後にストックホルム条約やPOP条約等の多数国間条約の下でSCCPsに関する環境リスクの再評価が行われ、そのような国際的な取組みに対応するため、EUでも新たに規則⁹⁴⁾が制定されたことによって、SCCPsの規制については十分に整備されている現状にかんがみて、オランダ国内法は環境保護を目的として維持されることが認められる、また、目的達成のための必要な範囲を逸脱しておらず、維持することが認められると判断した⁹⁵⁾。

本件は、地域海条約に基づく義務を果たす目的で制定された加盟国の国内法が、EUの措置と相違点を有する場合について問題となった事例である。EU機能条約114条（EC条約95条）は、EUの調和措置から逸脱する加盟国措置を認める手続きを規定しており、同条に基づいてEUの措置より厳格な措置を規定する国内法の適否について検討される。今後、指令2008/56に基づいてEUレベルで共通の海洋環境の保護を実現するにあたり、これまで地域海条約の決定や勧告を実施するために制定されたEU加盟国の国内法がEUの措置と整合性を有さないという類似の問題が生じることもあり得る。しかしながら、現在のオスパール条約とEUとの取組みには共通事項が多いことも事実で、両者は協力関係を進めている⁹⁶⁾。

93) Commission Decision 2007/395/EC, OJ L 148, 09.06.2007, p. 17を参照。本件のように、環境保護分野に関しては、EU加盟国がEUの派生法より厳格な国内法を有している事例が多数あるが、このような国内措置がEU機能条約114条に基づいて許容されるか、又はEU機能条約193条に基づいて許容されるのかという点は、両条文の法的効果や適用条件の相違から生じる重要な論点である。この点に関し、中西優美子「EC条約176条に基づく国家のより厳格な環境保護措置—EC条約95条による国家の保護措置との比較を中心に—」、『専修法学論集』第97号（2006年7月）、pp. 83-127を参照。

94) Regulation No 850/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 (OJ L 158, 30.04.2004, pp. 7-49)を参照。

95) Commission Decision 2007/395/EC (OJ L 148, 09.06.2007) 53段及び54段を参照。なお、当該国内法が差別的な措置でないこと、及び域内市場の運営にも障害をもたらすものではない点についても委員会決定は言及する（55段）。

96) Revision of the Strategic Document on Cooperation between OSPAR and the European Community (Doc. OSPAR 01/10/04, available at <http://www.ospar.org>)を参照。

2. ヘルシンキ条約

2.1 EC/EUの1974年条約加盟

バルト海海洋環境保護のための1974年条約（以下1974年ヘルシンキ条約）は、バルト海の海洋環境の保護を目的として、1974年にバルト海沿岸の7カ国が署名することによって成立し⁹⁷⁾、1980年3月3日に発効した⁹⁸⁾。1974年ヘルシンキ条約は、有害物質のバルト海への排出（5条）を規制し、加盟国は陸起因の汚染（6条）、船舶起因の汚染（7条）、投棄による汚染（9条）、海底活動による汚染（10条）をそれぞれ防止する義務を負う。同条約26条2に基づき、本条約の署名はEEC（当時）に開放される⁹⁹⁾。

12条では、委員会の設置（12条1）、投票については、1加盟国につき1票で、決定は全会一致で行われる（同条5）と規定する。なお、投票数に関し、26条2は、EECはその権限の範囲内で条約を締結したEEC加盟国と同数の投票数を有するが、加盟国が投票権を行使する場合には、EECは投票権を行使しない旨規定する¹⁰⁰⁾。

当時、1974年ヘルシンキ条約を締結しようとするEEC加盟国は、西ドイツ及びデンマークであったが、欧州委員会は、EEC加盟国はEEC自身が条約を締結して初めて条約締結を行えると考え¹⁰¹⁾、EEC法と1974年ヘルシンキ条約の抵触

97) 署名国は、デンマーク、西ドイツ、スウェーデン、エストニア、フィンランド、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、ロシアである。

98) 1974年ヘルシンキ条約27条1は、条約発効の要件として、7番目の加入書寄託後2カ月と規定する。なお、同条2は、EECに関しては、EECの加入書寄託後2カ月に本条約が発効すると別途規定する。

99) Article 26

2. The present Convention shall be open for accession by the European Economic Community. Within the area of its competence, the European Economic Community is entitled to a number of votes equal to the number of its Member States which are Contracting Parties to the present Convention. The European Economic Community shall not exercise its right to vote in cases where its Member States exercise theirs and conversely.

100) 投票数に関しては、委員会の手続き規則 (Rules of Procedure of the Helsinki Commission) 8条にも同様の規定がある。同規則に関しては、http://www.helcom.fi/helcom/rules/en_GB/procedure/を参照。なお、このような投票制度は、EC/EUが締約当事者である条約に共通するものである。

101) COM(1977)48, pp. 4-5を参照。

を避けるため、両国に締結を待つよう依頼した¹⁰²⁾。1978年には、欧州理事会が1974年ヘルシンキ条約の締結を希望すると表明したが¹⁰³⁾、結果的に、EECは1970年代に同条約を締結することはなかった。当時、EECの同条約締結に関する政治的及び法的な障害は複数存在した。

EECにとっては、EECの本条約の締結の必要性に関して疑義が生じた。1974年ヘルシンキ条約に関係するEEC加盟国は、西ドイツとデンマークのわずか2カ国でしかなかったからである。さらに、1974年ヘルシンキ条約の規定に関連する既存のEEC立法は下限設定基準しか定めておらず、同条約の内容に関してEECが排他的権限を有しているとはみなされず¹⁰⁴⁾、このことから、EECによる同条約締結の必要性が高いとは認識されなかった。また、EEC及びEEC加盟国以外の1974年ヘルシンキ条約に関係する国々にとっては、EECによる本条約の締結がバルト海の環境保護にとって何らかの利点をもたらすとは考えられていなかった。この背景には、パリ委員会でEECが同委員会の決定の採択に協力的でなく、EECの措置より厳格な措置の採択を拒んだというEECの非協力的な態度がある。また、当時の政治的な背景として、旧ソ連がEECの本条約締結に強く反対したことも一つの原因である。

2.2 EC/EUによる1992年ヘルシンキ条約の締結

1992年、政治情勢の変化及び国際的な環境法及び海洋法の発展を受け、新ヘルシンキ条約（以下1992年ヘルシンキ条約）がバルト海諸国及びECによって署名され、2000年1月17日に発効した¹⁰⁵⁾。

1970年代とは異なり、条約署名当時、1992年ヘルシンキ条約の締約国に占め

102) P.W. Birnie, "An EC Exclusive Economic Zone: Marine Environmental Aspects", *Ocean Development and International Law*, Vol. 23 (1992), p. 202.

103) OJ C 328, 07.12.1978, p. 37.

104) EECの域内立法が下限設定基準 (minimum standard) しか規定していないということは、EEC加盟国はEECの規定より厳格な国内法を制定することができ、また、より厳格な基準を規定する国際条約を締結できることは、近年の欧州司法裁判所の意見によっても認められている。ECJ Opinion 2/91, *re ILO Convention 170* [1993] ECR I-1061, para. 17 参照。

105) 同条約の締約国は、デンマーク、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、ラトビア、エストニア、リトアニア、ポーランド、ロシア、EUであり、ロシア以外はEUの加盟国である。

るEC加盟国の割合に近い将来増える見込みであったこと、また、同条約の規定内容に関連するECの派生法の数も増えており、条約が規定する分野に関するECの権限も確立していたこと、加えて、世界的な政治状況の変化で、ECの国際条約締結に対する旧東側諸国の反対が弱まったこと等がECによる1992年ヘルシンキ条約の締結をスムーズにしたと考えられる。

1992年ヘルシンキ条約は、条約の署名・締結を国家及びECに認めており¹⁰⁶⁾、1994年、理事会は1974年及び1992年ヘルシンキ条約締結のための決定を採択した¹⁰⁷⁾。1992年ヘルシンキ条約は、ECの本条約締結とEC加盟国の本条約締結に際しての権限配分に関する特別の規定を定めておらず、ECとEC加盟国間の権限配分に関する宣言を行うことも求めていない。しかしながら、EC加盟国以外の本条約の締約国に保障を与える目的で、1992年ヘルシンキ条約35条4は、ECはその権限の範囲内で条約上の権利を有し、義務を履行すると明示的に規定する¹⁰⁸⁾。本条は、ECが排他的権限を有する事項に関しては、ECが同条約を締結したEC加盟国に対する条約上の義務を負うことを明確にするための規定と解される。また、同条約23条1は、ヘルシンキ委員会（HELCOM: Baltic Marine Environment Protection Commission）における投票について、各締約国は1票を有すると規定する。同条2は、EC及び地域的な経済統合機関の票数について、条約締約国

106) Article 34 Signature

This Convention shall be open for signature in Helsinki from 9 April 1992 until 9 October 1992 by States and by the European Economic Community participating in the Diplomatic Conference on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area held in Helsinki on 9 April 1992.

107) Council Decision 94/156/EC on the accession of the Community to the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area 1974 (Helsinki Convention), OJ L 73, 16.03.1994, p. 1; Council Decision 94/157/EC on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention as revised in 1992), OJ L 73, 16.03.1994, p. 19.

108) 4. The European Economic Community and any other regional economic integration organization which becomes a Contracting Party to this Convention shall in matters within their competence, on their own behalf, exercise the rights and fulfill the responsibilities which this Convention attributes to their member states. In such cases, the member states of these organizations shall not be entitled to exercise such rights individually.

である加盟国数と同数の票を有するが、加盟国が投票権を行使する場合には、EEC又は地域的な経済統合機関は投票権を行使しないと規定する¹⁰⁹⁾。これにより、ECとEC加盟国による二重投票を防ぐことが可能となった。

2.3 条約の内容

1992年ヘルシンキ条約は、1条で、条約の適用範囲を加盟国の内水を含むバルト海としており、1974年条約の適用範囲と比べて適用範囲を広げた。

ヘルシンキ条約は、加盟国が協力することによってすべての汚染源からのバルト海の汚染を防止することを目的にしている。バルト海の富栄養化問題（農業の影響による）、有害物質の排出、陸上輸送の問題、海上輸送分野、漁業活動による環境への影響、海洋及び沿岸の生態系の保護・保全、及びこれらの分野に関連する約200のヘルシンキ委員会の勧告が既に出されている。同委員会の勧告（recommendation）は全会一致で採択される¹¹⁰⁾。採択された勧告の内容は、各加盟国が履行しなければならないが、バルト海という閉鎖海における海洋環境の保護の重要性については、条約締約国間での認識の共有がなされており、地域海条約の中でも、本枠組みにおける締約当事者間の協力関係が最もスムーズに行われている¹¹¹⁾。ヘルシンキ条約に関しては、同条約と同条約の締約当事者であるEUとの間でバルト海的环境保護のための政策に関して問題が生じるというよりは、同海域の環境保護のためにロシアとの協力関係を築くことが重要になっている。

109) Article 23 Right to vote

1. Except as provided for in Paragraph 2 of this Article, each Contracting Party shall have one vote in the Commission.

2. The European Economic Community and any other regional economic integration organization, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member states which are Contracting Parties to this Convention. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member states exercise theirs, and vice versa.

110) 同条約19条5。

111) この点に関しては、2010年5月に開催された閣僚会合での宣言に言及されている。HELCOM Ministerial Declaration on the implementation of the HELCOM Baltic Sea Action Plan, Moscow, 20 May 2010 (http://www.helcom.fi/MinisterialMeeting2010/en_GB/documents)を参照。

3. バルセロナ条約

3.1 EC/EUによる1976年地中海汚染防止条約の締結

1975年、15の地中海沿岸諸国及びEEC（当時）は、国連環境計画の枠組みとして地中海行動計画（Mediterranean Action Plan）（以下1975年行動計画）を採択した。同行動計画の目的を達成するため、1976年に地中海の環境保護を目的とするConvention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution（以下1976年地中海汚染防止条約）が作成され、同条約は1978年2月12日に発効した¹¹²⁾。1976年地中海汚染防止条約には、海洋投棄に関する附属書、船舶起因汚染に関する附属書、陸起因の汚染に関する附属書、特別保護地区及び生物多様性に関する附属書、海上活動に関する附属書、有害物質に関する附属書、沿岸地域管理に関する附属書の計7つの附属書が添付されている。このように、1976年地中海汚染防止条約は、地中海の環境保護を効果的に実行するため、あらゆる汚染源に対する取組みを規定する網羅的な条約である。

1976年地中海汚染防止条約では、2年に1度定期的に締約国会合を行うこと（14条）、締約国会合での投票数に関しては17条に規定があり、EEC（及び他の地域的経済グループ）は、その権限の範囲内において、条約の締約国である加盟国数と同数の投票権を有する。さらに、EEC（及び他の地域的経済グループ）は、自己の加盟国が投票権を行使する場合には、投票権を行使しない旨規定する。条約の署名者の範囲に関しては、国家、本条約に関する権限を有し、少なくとも1カ国が地中海沿岸国であるEEC及び類似の地域的な経済的グループと規定する（24条）。

1976年地中海汚染防止条約が署名開放された当時、同条約に関係するEEC加盟国は、イタリア、フランスの2カ国であった。EECは、1976年地中海汚染防止条約は、EECの権限に関連する事項を含んでおり、本条約の締結が必要であると考えて同条約を締結した。1976年地中海汚染防止条約の締結に当たり、理事会は条約締結の目的とし、共同市場の設立に当たり、環境及び生活の質の保護

112) 1976年バルセロナ条約の締約国は、キプロス、EEC、エジプト、フランス、ギリシャ、イスラエル、イタリア、レバノン、リビア、マルタ、モナコ、モロッコ、スペイン、チュニジア、トルコの15である。

という目的を達成するために1976年地中海汚染防止条約をEECが締結することが必要であると決定した¹¹³⁾。併せて、1976年地中海汚染防止条約に関連するEECの派生法として、EECの水質に関する指令76/464/EEC¹¹⁴⁾を挙げ、1976年地中海汚染防止条約と同指令の整合性確保を挙げる¹¹⁵⁾。

3.2 1995年条約の締結

1995年、1975年行動計画を改正する新たな行動計画が採択された (The Action Plan for the Protection of the Marine Environment and the Sustainable Development of the Coastal Areas of the Mediterranean (MAP Phase II)。以下1995年行動計画)。新たな行動計画の採択に伴い、1976年地中海汚染防止条約を改正した新条約であるバルセロナ条約が採択され、同条約は2004年7月9日に発効した。現在の条約加盟国は、21カ国とEUであり¹¹⁶⁾、EUは、1999年、バルセロナ条約を締結した¹¹⁷⁾。1995年行動計画及びバルセロナ条約の目的は、海洋投棄 (5条)、船舶起因汚染 (6条)、大陸棚、海底活動からの汚染 (7条)、陸起因の汚染 (8条)、有害物質輸送に伴う汚染 (11条) を防止することである。そ

113) この「目的達成のため」という条件は、EECの条約締結に関する権限について規定する域内立法が存在していない場合にも、EECの黙示的権限に基づいてEECが条約を締結できるための基準として、欧州司法裁判所が意見1/76で初めて言及したものであり、それ以前のAETR判決 (C-22/70) では、EECの黙示的な条約締結権限を認めるに当たり、関連するEEC派生法を要件としていたことより、より広範な黙示的条約締結権限を認めたとも解された。ECJ Opinion 1/76, *re Rhine Navigation Agreement* [1977] ECR-741, para.4; 中西優美子「欧州共同体と構成国間の協力義務の展開—マーストリヒト条約以後の黙示的条約締結権限の制限解釈—」、『一橋論叢』第122巻第1号 (1999年7月)、pp. 73 - 74; 西谷元「EECの黙示的条約締結権限」、『一橋論叢』第95巻第5号 (1986年5月)、p. 724を参照。

114) Council Directive 76/464/EEC on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community, OJ L 24, 28.01.1977, p. 55.

115) Council Decision 77/585/EEC (注15) 参照。

116) アルバニア、アルジェリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、キプロス、エジプト、EU、フランス、ギリシャ、イスラエル、イタリア、レバノン、リビア、マルタ、モナコ、モロッコ、セルビア・モンテネグロ、スロベニア、スペイン、シリア、チュニジア、トルコである。

117) Council Decision 1999/802/EC on the acceptance of amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and to the Protocol for the Prevention of Pollution by Dumping from Ships and Aircraft, OJ L 322, 14.12.1999, pp. 32-33.

のための手段として、同条約は、モニター（12条）、科学技術協力（13条）等に関して規定する。条約では、締約国会合等での投票権に関し、1976年地中海汚染防止条約と同じ規定を設けることによって、EUがバルセロナ条約に加盟することによってEUと加盟国の投票権について整理した（25条）¹¹⁸⁾。本条約の署名に関し、本条約30条は、条約が規定する範囲に関して権限を有し、少なくとも1カ国が地中海沿岸国であるEU及び類似の地域的経済グループに開放すると規定する¹¹⁹⁾。

3.3 EUの参加状況

1976年地中海汚染防止条約、バルセロナ条約ともにEEC（当時）及びEC/EUが条約を署名し、締結することができる旨規定しており、実際、EUは条約成立当初から締結している。しかしながら、EUは1976年地中海汚染防止条約を締結して以来、同条約の枠内で積極的に活動している訳ではない。その最大の理由は、同条約の枠組みにおける活動の大部分がEUの排他的権限に属することではない上、地中海諸国は伝統的に主権意識が強く、当該海域における政策に関するEUの積極的な関与を望んでいないことが挙げられている。しかしながら、地中海諸国は、海洋保護区の設定等、地中海において主に海洋生物の保護を目的とする複数の特別措置をとっており、今後、EUレベルで海洋環境の保護に関する政策を統一している過程で、それら措置がEUレベルでの政策に如何なる影響を与えるのか注意を要する。

118) Article 25 Special Exercise of Voting Right

Within the areas of their competence, the European Economic Community and any regional economic grouping referred to in article 30 of this Convention shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member States which are Contracting Parties to this Convention and to one or more protocols; the European Economic Community and any grouping as referred to above shall not exercise their right to vote in cases where the member States concerned exercise theirs, and conversely.

119) Article 30

They shall also be open until the same date for signature by the European Economic Community and by any similar regional economic grouping at least one member of which is a coastal State of the Mediterranean Sea Area and which exercise competence in fields covered by this Convention, as well as by any protocol affecting them.

V EU海洋環境保護指令と既存の国際条約

以上、概観したとおり、EUにおける海洋環境の保護の法的枠組みは、国連海洋法条約、地域海条約、EUの派生法及び各加盟国の国内法によって構成される。EUでは、環境保護に関する関心がますます高まっている。しかしながら、法的に解決されていない問題が存在することも確かである。

第1は、既存の混合条約に基づく加盟国の措置とEUの派生法に基づく措置が異なる場合である。具体的には、本稿IV 1.の1.2で言及したパリ条約に基づくオランダの国内法とEUの規則との整合性の問題と類似の問題が今後も生じる可能性がある。EU機能条約は、環境を始めとする一定の理由に基づいて、加盟国がEU派生法より厳格な措置をとることを条約上認めている。しかしながら、今後、指令2008/56/ECによってEU全体の海洋環境の保護に関して統一の枠組みを作成しようとする際には、これまで地域毎に異なっていた汚染物質の規制の内容や規制の態様に関してもある程度の共通化を図ることが求められるのみならず、海洋環境の保護に関連する条約は気候変動条約や生物多様性条約と言った複数の条約に基づく措置とも関連するため、そのような他分野の条約に基づいてとられたEU加盟国の措置を調整することは容易ではない。

第2は、海洋環境の保護に関連する条約の枠内におけるEUとEU加盟国との権限配分の問題である。個々の条約交渉やEU及び加盟国が加盟する条約の締約国会合の場においてEUの代表とEU加盟国との立場が調和していることは、EUの立場を弱めないために重要であると考えられる¹²⁰⁾。また、EU及びEU加盟国以外の国々にとの関係で、当該条約の履行に関する法的安定性の確保という観点からそうあるべきと考えられる。この問題には、EUが締約当事者である条約の枠組みにおいて重要であることは言うまでもないが、海洋環境の保護に関しては、EUが締約当事者ではないIMOにおけるEU加盟国の立場表明とEUの域内政策との調整の問題が存在する。本稿の冒頭で述べたように、EU加盟国は複数のIMO条約及び議定書の締約国であるが、IMO条約は国家のみを締約国として

120) ECJ Opinion 2/91, *re ILO Convention 170* [1993] ECR I-1061, para.36; Opinion 1/94, *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* [1994] ECR I-5267, para.108.

いるため、EUはIMO条約及び議定書を締結することはできない。従って、IMO会議が開催される前に、EU加盟国は「共通の立場」を決定し、IMO会議の場では事前に調整した「共通の立場」に基づいて行動するということが行われている。しかしながら、IMO条約のようにEUが締約当事者でない条約の会合において、あるEU加盟国が単独でEUの排他的権限に属する分野に関する何らかの提案を行った場合、当該EU加盟国の行為が理論上問題となり得る。実際、欧州司法裁判所は、*Commission v. Greece* (C-45/07) 判決¹²¹⁾でこの点に関し、IMO会議において、EUの排他的権限に属する事項についてギリシャが単独で行った提案行為は、EC条約10条（EU機能条約では削除。）に基づく協力義務に違反すると判示している。事後に同様の例が生じたケースは少ないようだが、国際法的には条約の締約当事者ではないEUの意向が、EU加盟国を通じて当該条約に反映されることになる。さらに欧州司法裁判所は、2010年4月20日の判決（*Commission v. Sweden*, C-246/07）¹²²⁾で、EUが締約当事者である条約の会合の場において、EUとEU加盟国の共有権限事項に属する問題についてスウェーデンが単独提案を行ったことは、EC条約10条の協力義務に違反すると判示している。これら2つの判決に関するEUの条約締結権限と各条約に基づく義務の履行問題等の詳細な分析は別の機会に譲るが、EU自体が条約の締約当事者でない場合であっても、また、問題となる事案がEUの排他的権限に属する場合であっても、共有権限に属する場合であっても、EU加盟国はEUという枠組み内で政策調整のために、強度の協力を求められることが明らかである。このような強度の協力義務によって、指令2008/56/ECが目的とするEUの海洋政策の統合が実現されると予想される。

指令2008/56/ECの前文では、海洋環境の保護の重要性を訴えるとともに、本指令が、環境に関する考慮がすべての政策分野に統合されることを促進し、EUの将来の海洋政策の柱として寄与すべきであると述べる（指令前文3）。指令では、2020年までに加盟国が良好な海洋環境を達成し、維持するために必要な枠組みを作成し（1条1）、そのために、生態系の保護を含む海洋環境の保護を実施

121) 同判決については、EUの判例検索（<http://curia.europe.eu>）を参照。

122) 同判決については、EUの判例検索（<http://curia.europe.eu>）を参照。

し、発展させることを規定する(1条2)。指令の適用範囲に関しては、国連海洋法条約に基づいて加盟国が管轄権を有する範囲まで及ぶと規定する(3条1(a))。さらに指令は、同じ地域に存在する第三国の海洋環境の質に国境を越えて影響を与えることについて配慮すべきであると規定しており(2条1)、指令の直接の適用対象となるEU加盟国以外の隣国にも配慮した内容となっている。なお、国家の安全保障と関連する行為については、本指令の適用対象外となる旨明示的に規定されており(2条2)、海洋環境の保護という問題の複雑さに配慮している。指令5条2では、指令の目的を達成するための準備として、2012年7月15日までに環境への影響調査等を終えること((a)(i))、及び、指令附属書Iに基づくgood environment status 調査を行うこと((a)(ii))、2014年7月15日までにモニター計画を作成すること((a)(iv))等、詳細な年次計画を規定することによって、指令の実効性を高めている。また、既存の地域海条約の枠組み(6条1)、及び、同じ海域に存在する第三国と協力するために関係する国際的なフォーラムを利用することを加盟国に義務付けている(6条2)。これによって、これまでEU加盟国がそれぞれ参加していたオスバル条約、ヘルシンキ条約及びバルセロナ条約の枠内での海洋環境の保護に関する取組みの共通化が促進される可能性がある。また、このことは、EUが締結した条約は、EU法の一部であるというEUの法秩序にも合致する。従って、これまでは、地域海条約下での会合や決議の採択に必ずしも積極的ではなかったEUも、本指令に基づき、海洋環境の保護のための法的枠組みの共通化に尽力し、欧州域内の海洋環境の保護に関する規定の共通化の実現に貢献することが期待される。他方、EUがこれまで各地域海条約下での決定には積極的に参加していなかったという事実にかんがみると、本指令で既存の地域海条約の枠組みを活用する旨の規定が設けられたからと言って、海洋環境の保護に対する各地域海条約下での取組みが劇的に変化すると考えるのは、あまりにも楽観的かも知れないという点も指摘されなければならない。今後、EU加盟国が本指令に基づいて海洋環境の保護に関する取組みを進めていく中で、地域海条約に参加するEU加盟国以外の当該条約の締約国との間で軋轢が生じる可能性も存在する。

2020年までにEU共通の海洋環境の保護政策の実現を目的として作成された指

令2008/56であるが、1970年代より蓄積されたヨーロッパにおける各地域海条約下での取組みの実績、及び、地域海条約に参加するEU加盟国以外の条約締約国との関係等、既存の各条約の取組みをまとめ、EU内で法的に整合性を有する海洋環境の保護のための枠組みを構築することは容易ではなく、今後の行方を注視する必要がある。