

厚生労働行政推進調査事業費補助金（厚生労働科学研究特別事業）
分担研究報告書

新規国際文書創設に向けた法的課題の検討、特にクルーズ船等の輸送機関における
感染症対策におけるIHRと他の海洋法の関係性に関する研究
研究分担者 西本健太郎（東北大学大学院法学研究科）

研究要旨

本研究は、(1)外国船舶の入港拒否、(2)入港した外国船舶に対する措置、そして(3)船員の円滑な交替という COVID-19 が国際海運に対してもたらした3つの問題に着目し、COVID-19 の教訓を踏まえた国際社会における対応の現状を評価することによって、IHR 改正交渉のための検討に寄与することを目的とする。外国船舶の入港拒否をめぐっては、関連する国際法規則の適用関係が不明瞭であることが指摘されてきたが、この問題に直接対応するために関連する国際法規則を改正する動きは見られない。もっとも、IHR 43 条に関する今後の交渉の中で各国による保健上の措置の必要性と国際交通・貿易の不要な阻害の回避との間のより厳格な均衡が図られることになり、この均衡を反映する IHR が他の国際法規則に優先するとの理解が確立すれば、一定の指針は示されることになる。入港した外国船舶に対する措置については、旗国と寄港国との権限配分や関連する非国家主体も含めた明確な枠組みの確立の必要性が指摘されてきたが、IHR 改正の中で限られた提案がなされているにとどまる。船員の円滑な交代については、海運に関わる業界団体等の主導により、一定の非拘束指針が示され、その後 FAL 条約の改正が実現しており、完全な解決ではないものの一定の手当はなされている。全体として、なお課題が残る外国船舶の入港拒否と入港した外国船舶に対する措置の問題については、国際法規則の問題としては感染症対策に関する特別法としての IHR による解決に期待が寄せられる一方で、IHR をめぐる議論においては国家間の権限配分に関する問題は議論の俎上に上りにくいという構図の存在が指摘できる。

A. 研究目的

COVID-19 の世界的な拡大によって、海上における国際交通が大きく影響を受ける事態が生じた。日本では横浜港に入港したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号への対処が大きく注目を浴びた¹。世界全体でも多数のクルーズ船上で COVID-19 の感染例が生じる事態となり、自国における感染症の拡大への懸念から外国船籍のクルーズ船の入港禁止措置をとる国が現れたことによって、乗客・船員の下船までに調整を要する事案も発生した²。また、同様の懸念から、クルーズ船以外の貨物船等についても船舶の入港や船員の上陸を制限する例もあり、船舶の通常の運航に必要な船員の交替等を行えない状態となった。その結果、国際的な物流に混乱が発生したほか、長期にわたって船員が勤務する船上に取り残されるなどの人権問題も生じた³。

このような事態に至ったことについては、その教訓を踏まえて関連する国際法の規則を再検討し、既存の規則の実効性を確保するとともに、既存の規則で不十分な部分については規則の改正等によって対処すべきことが、学術的な研究、専門家による政策提言、そして国際組織における議論等の中で指摘されてきた。こうした見解に呼応して、国際海事機関（IMO）では「1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約」（Convention on Facilitation of International Maritime Traffic、FAL 条約）の改正が行われ、世界保健機関（WHO）では国際保健規則（International Health Regulations (IHR)）の改正に向けた議論が進展中である。

本研究の目的は、(1)外国船舶の入港拒否、(2)入港した外国船舶に対する措置、そして(3)船員の円滑な交替という COVID-19 が国際海運に対してもたらした3つの問題に着目し、COVID-19 の教訓を踏まえた国際社会における対応の現状を評価す

¹ ダイヤモンド・プリンセス号への対応については、厚生労働省ダイヤモンド・プリンセス号現地対策本部『ダイヤモンド・プリンセス号現地対策本部報告書』（2020年5月1日）

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000627363.pdf>

² Justin Okerman and Barbara von Tigerstrom,

“Any Port in a Pandemic: International Law and Restrictions on Maritime Traffic during the COVID-19 Pandemic,” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 58 (2020), pp. 197-199.

³ Sofia Galani, “Port Closures and Persons at Sea in International Law,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 70 (2021), pp. 606-607.

るとともに、これによって、現在継続しているIHRの改正に向けた交渉にとっての示唆を引き出すことである。そのために、まず関連する既存の国際法の規則と先行研究における議論の整理を行った。その上で、FAL条約の改正とIHRの改正交渉に着目し、現行の条約・規則改正の動きが先行研究において指摘されてきた問題に対してどの程度対応するものとなっているかの評価を行った。

B. 研究方法

条約および国際判例、条約・規則の改正に関する国際組織等の公開資料、関連する学術的な文献および専門家による政策提言等の文献渉猟を行い、それをもとに考察を行った。

(倫理面への配慮)

実験は行っておらず、また人権への配慮を要する研究手法をとっていないため、該当事項はない。

C・D. 研究結果及び考察

1. 関連する国際法規則

本研究が対象とする(1)外国船舶の入港拒否、(2)入港した外国船舶に対する措置、そして(3)船員の円滑な交替の問題については、複数の条約がそれぞれの側面から規律しているほか、慣習国際法によって規律されている部分もある。船舶に対する関係国の権限配分をはじめとする海洋法分野における基本的な国際法の規則を定めているのは「海洋法に関する国際連合条約」(国連海洋法条約)である。この条約は「海の憲法」と呼ばれることもあり、海洋法の主要な内容について規定しているが、外国船舶の入港について問題となる内水における寄港国の権限の問題については条約に明示的な規定はなく、慣習国際法によって規律され続けている。

国連海洋法条約の枠組みの下では、国際海事機関(IMO)をはじめとする専門的な国際組織で採択されてきた技術的な事項に関する条約が多数存在している。海運に関する条約で外国船舶の入港に対する公衆衛生上の措置に関連性を有するものとしてはFAL条約がある。また、船員の労働に関する問題については、海上労働条約(Maritime Labour Convention、MLC)が詳細な定めを置いている。船舶の交通に対する公衆衛生上の理由による措置については、WHOが憲章21条に基づいて採択した規則としてWHO加盟国に対して拘束力を有するIHRが規定を置いている。以下では、まずこれらの条約・規則における既存の国際法の

規則の内容を確認する。なお、これらの他にも、船舶の入港に関する規定を持つ二国間条約なども存在しているが、これらについては次節以降の検討に必要な限度でその都度参照する。

(1) 国連海洋法条約および慣習国際法

国連海洋法条約の下で船舶の運航に関する主な権限と責任を負うのは、船舶の国籍国(旗国)である。国連海洋法条約94条は「いずれの国も、自国を旗国とする船舶に対し、行政上、技術上及び社会上の事項について有効に管轄権を行使し及び有効に規制を行う」と規定している。「行政上、技術上及び社会上の事項」は定義されていないが、「乗組員の配乗並びに乗組員の労働条件及び訓練」(94条3項(b))がその例として挙げられていることなどから、少なくとも感染症の拡大による船上の労働条件・労働環境の悪化の防止を含むものと理解することが可能である⁴。また、旗国が船舶の運航について主要な責任を負うという原則からは、乗客を含めた船内の公衆衛生についても責任を負うと解することもできる。他方で、「行政上、技術上及び社会上の事項」について行使・実施すべき有効な管轄権・規制の具体的な内容に関する規定は国連海洋法条約にはない。同条約94条5項は「一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び慣行」を遵守し、またその遵守を確保するために必要な措置をとることを旗国に義務付けている。船舶の運航に関わる「一般的に受け入れられている国際的な規則」として主要なものは、船舶の構造・設備等の観点からの航行安全に関する規則を定める「海上人命安全条約(SOLAS条約)」や船舶起因海洋汚染の防止に関する「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条約)」などがあるが、MLCやIHRもこれに該当する⁵。

船舶は公海において旗国の排他的管轄権に服する(旗国主義、国連海洋法条約92条1項)が、旗国の管轄権は船舶が他の海域にある場合にも及び、また義務も負う。これは当該船舶が、他国の主権下にある内水・領海にある場合についても同様である⁶。国連海洋法条約には、旗国の管轄権と内水の寄港国または領海の沿岸国の主権との間の調整を図る規定はないことから、両者は併存することになる⁷。

⁴ 西村弓「感染症流行下における船舶の航行と旗国の役割」国際法外交雑誌120巻1・2号(2021年)111頁。

⁵ 「一般的に受け入れられている国際的な規則」の意義については議論があり、問題となる条約を批准している国の数について必ずしも明確な基準はない。この点について、International Law

Association, “Final Report of the Committee on Coastal State Jurisdiction relating to Marine Pollution,” in *Report of the Sixty-Ninth Conference* (International Law Association, 2000), pp. 473-492.

⁶ Okerman and Tigerstrom, *supra* note 2, p. 10.

⁷ この点、入港中の外国船舶についても旗国の権限が優先するとの理解が国際法の専門家以外の間

国連海洋法条約は、旗国を通じた船舶の規制について規定するとともに、海洋を主に陸地からの距離に応じて領海、排他的経済水域、公海といった海域に分け、そのそれぞれについて国家間の権限配分を行っている。領海（およびその他の海域）の幅を測定する基線の内側は内水と呼ばれる。港湾は、国際法上は内水に所在するものと位置付けられる。この海域は陸域と同様に領域主権に服する海域であるとされ、国連海洋法条約に関連する規定はほとんど存在せず⁸、慣習国際法に基づいて規律されてきた。慣習国際法上、遭難の場合を除いて船舶に入港の権利はなく、港の所在する国（寄港国）はその領域主権に基づいて船舶の入港を拒否する権利を有する⁹。寄港国は入港した船舶に対して領域主権に基づいて権限を行使することができ、この権限には保健上の措置も当然に含まれる。入港した船舶に対する寄港国の権限については、全面的に権限が及ぶとする英米主義と、港の平穏・安寧を害さない船内事項については権限が及ばないとするフランス主義の対立が指摘されるが、いずれの理解においても寄港国の権限が入港船舶からの感染症の拡大の防止のための措置に及ぶことについて争いはない¹⁰。

(2) FAL 条約

国連海洋法条約が海洋の国際法秩序の基本的な部分について定めているのに加えて、国際海運については関連する具体的な事項ごとに条約が結ばれている。国際海運の実現のために必要となる出入港の手続等の技術的な事項については、国際海事機関（IMO）の前身である政府間海事協議機関（IMCO）において採択された「1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約」（FAL 条約）が存在している。この条約は「国際航海に従事する船舶の到着、滞在及び出発に際し、手続及び書類に係る要件を簡易化し、及び最小限のものとするにより海上交通を簡易化すること」（条約前文）を目的とするものである。感染症の拡大防止のための措置については、附属書第6節（「公衆衛生及び検疫（動物及び植物に関する衛生上の措置を含む）」）に一連の規定が置かれていた。FAL 条約附属書の規定は、「締約国政府がこの条約に従って画一的に適用することが国際海上交通を簡易化するために

必要かつ実行可能である措置について定めるもの」（条約6条(a)）とされる標準規定と「締約国政府が適用することが国際海上交通を簡易化するために望ましい措置について定めるもの」（同(b)）である勧告規定からなる。FAL 条約附属書第6節の規定は COVID-19 への対応の経験を踏まえて 2022年に改正されたが（後述）、これ以前の標準規定は次のような内容であった。

標準規定 6.1 は「国際保健規則の当事国ではない国の公的機関は、当該規則の関連規定を国際海運に適用するよう努力する」とする。公衆衛生に関する事項については、WHO 加盟国間では IHR が適用されていることを前提とする規定である。その他の規定は、港における公衆衛生関連の手続の簡易化のための具体的な事項について規定している。標準規定 6.4.1 は、船舶の到着の際の衛生上の手続に必要な特別の医療要員及び装備の提供を促進するために、船舶内の疾病を目的地の衛生当局に対して無線通信により速やかに報告するよう船舶所有者の協力を求めることを公的機関に義務づけている。標準規定 6.7 は「公的機関は、衛生上の措置及び手続が直ちに開始され、遅滞なく完了し、及び差別なく適用されることを確保する」とする。標準規定 6.9 は、乗組員・旅客の応急手当のための医療施設を容易に利用しうるのである限り多くの港において維持することを定める。標準規定 6.10 は、「港の衛生当局は、公衆衛生にとって重大な危険となる緊急の場合を除くほか、検疫の対象となる疾病によって汚染されていない船舶又は汚染の疑いのない船舶について、他のいずれかの伝染病を理由として、貨物若しくは船用品の積卸し若しくは積込み又は燃料若しくは水の補給を妨げてはならない」とする。

これらの規定は、関係国に対し、船舶の出入港に伴う技術的な事項について比較的緩やかな義務を課すものに留まっている。例えば、標準規定 6.4.1 はあくまでも船舶所有者の「協力を求める」との規定であり、標準規定 6.7 はその標準規定 6.9 は「できる限り多くの港」で医療施設を維持することを求めるものでその違反の認定が難しい性質のものである。標準規定の 6.10 は、伝染病を理由として貨物の積卸し・積込みを「妨げてはならない」という明確な禁止を定めるものである一方、緊急の場

でしばしば見られるが、正しくない。例えば、日本経済新聞「クルーズ船対応 旗国主義の穴：船は英国籍、義務なかった日本 感染症防止想定せず」

(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO55736490X10C20A2PP8000/>)。

⁸ 内水の範囲に関する規定（国連海洋法条約8条）や、沿岸国の主権が内水に及んでいることが前提とされている規定があるにとどまる（同2

条）。

⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986*, pp. 111-112, paras 212-13. A. V. Lowe, “The Right of Entry into Maritime Ports in International Law,” *San Diego Law Review*, Vol. 14 (1976-77), pp. 597-622.

¹⁰ 西村「前掲論文」（注4）117頁。

合を除外しているほか、検疫の対象となる疾病が発生している疑いのある場合には、燃料・水の補給までも拒否することができることを前提としても解釈でき、公衆衛生上の措置について寄港国が広範な権限を有することを確認するものといえる。なお、FAL 条約 5 条 2 項においても「この条約又は附属書のいかなる規定も、締約国政府が、公衆道徳、公の秩序及び公安を維持するため、又は公衆衛生、動物若しくは植物に影響を及ぼす疾病若しくは有害動植物の侵入若しくはまん延を防止するために必要と認める一時的な措置を適用することを妨げるものと解してはならない」ことが規定されている。

(3) 海上労働条約

海上における労働については、国際労働機関 (ILO) において採択された「海上労働条約」(MLC 条約) が存在している。この条約は、雇用・労働環境に関する労働条件や基準について包括的に定める条約である。COVID-19 の拡大に際して問題となった船員の交代および送還については次のような規定が置かれている。

まず、規則 2.5 (送還) は、「船員が帰国することができることを確保すること」を目的として掲げた上で、「船員は、規範に定める場合において、規範に定める条件の下で、自ら費用を負担することなく送還される権利を有する」こと (1 項)、また「加盟国は、自国を旗国とする船舶に対し、船員が規範の規定に従って適切に送還されることを確保するための金銭上の保証を提供することを要求する」(2 項) と規定している。

この規則に関する義務的な基準をさらに定めている A2.5.1 基準では、船舶所有者が送還のための措置をとらない場合やその費用を負担しない場合には旗国である加盟国の権限のある機関、また、当該機関が措置をとらない場合には、送還が開始される国または船員の国籍国が措置をとり、旗国から費用を回収することなどを定めている (5 項)。このように、送還に関する条約上の規定は送還の権利を実効的なものとする旗国の義務が中心であるが、寄港国に対しても「…自国の港に寄港し、又は自国の領海若しくは内水を通る船舶において勤務する船員の送還及び船舶内の船員の交代を容易にする」(A2.5.1 基準 7 項) 義務が課せられている。また関連する非拘束的な指針である B2.5.2 指針(1)は「外国の港において送還されるまで取り残された船員に対しては、できる限りの実際的な援助が与えられるべきである」とし、さらに

送還が遅延する場合には旗国または国籍国等に通報を行うことを行うべきことを規定している。ただし、船員の送還・交代を「容易にする」(shall facilitate) との規定内容は必ずしも明確ではなく、COVID-19 下で問題となった国境措置に対する例外の適用のような具体的な措置を義務づけるものとまでいえるかには問題がある¹¹。

なお、送還に至るまでの期間は、最長でも勤務期間の上限である 12 ヶ月未満であり (A2.5.1 基準 (2(b)))、各国は自国の法令等においてこのことを定める適当な規定が存在することを確保しなければならない。

(4) 国際保健規則

2005 年に改正された IHR は、その目的及び範囲を「国際交通及び取引に対する不要な障害を回避し、公衆衛生リスクに応じて、それに限定した方法で、疾病の国際的拡大を防止し、防護し、管理し、及びそのための公衆衛生対策を提供すること」と規定する (2 条)。このような観点から、IHR では船舶をはじめとした輸送機関について、関係国がとりうる公衆衛生上の措置に関する一連の規定が置かれている。

まず、各国は輸送機関の運行者が WHO が勧告し自国が採択した保健上の措置を履行すること等を確実に行うよう、あらゆる措置を講じなければならない (24 条 1 項(a))。公衆衛生のリスクの事実・証拠に基づき感染・汚染が検知された場合には、「影響のある輸送機関」として消毒・除染・駆除の措置をとるほか、個々のケースにおいて公衆衛生リスクに対する十分な管理を確保するための方法を採用することができ、さらに疾病の拡大を防止するために必要な場合には、輸送機関の隔離を含む追加的な保健上の措置を実施することができる (27 条 1 項)。

船舶・航空機の運航については、自国領域を通過するのみの船舶・航空機については基本的に保健上の措置の適用を認めないことになっている。IHR 25 条は、3 つの場合について船舶・航空機に対して保健上の措置を適用することを明示的に禁止している。第 1 のものは、「影響のある地域から来航したのでない船舶であって、他国の領域内の港に行く途中に当該参加国の領域内の海運上の運河又は水路を通過するもの」である。領域内の運河・水路の通過については、運河が国際制度の適用を受ける場合を除き、領域国の主権の行使として公衆衛生上の措置を適用することができるのが一般国際法上の原則であると考えられる。これに対

¹¹ 少なくとも関係国への通報・調整等の措置もとられない場合には寄港国による規則違反となる可能性があることを指摘するものとして、樋口恵佳「新型コロナウイルス感染症の流行により生じた

船員交代の問題と日本の対応—2006 年の海上労働条約の観点から」OPRI Perspectives No. 19 (2021)、4-5 頁。

して、IHR 25 条は影響のある地域から来航したのではなく、かつ、領域内の港を目的地としていないという 2 点において公衆衛生上のリスクが低いと考えられる船舶について、寄港国が保健上の措置をとることが典型的に国際交通の不要な阻害となるとの立場に立つものと考えられる¹²。なお、かかる船舶については、「権限当局の監督の下、燃料、水、食糧及び供給物を積み込むことを許可しなければならない」とされる。第 2 のものは、管轄権内の水域を通過する、港または沿岸に寄港しない船舶である。そして第 3 のものは、管轄権内の空港に在る輸送中の航空機である。ただし、25 条柱書は「第 27 条及び第 43 条に従うことを条件として又は適用可能な国際的合意によって許可されない限り」としており、(1) 27 条に基づいて影響のある輸送機関に対する措置として行われる場合、(2) 43 条に基づいて追加的な保健措置として行われる場合、または (3) 適用のある国際的合意によって許容される場合には 25 条の規定に関わらず保健上の措置を適用することができる。

船舶・航空機の入域地点への寄航についても、「公衆衛生上の理由によっては妨げられてはならない」(28 条 1 項)。ただし、入域地点が IHR に規定する保健上の措置を適用するよう整備されていない場合には、船舶・航空機に安全面での運航上の問題がない限り、措置の適用が可能な最寄りの適当な入域地点へ向かうよう命ずることができる(同但書)。また、船舶・航空機は公衆衛生上の理由から自由交通許可を参加国によって拒絶されてはならない(28 条 2 項)。特に、乗船・上陸、貨物・用品の荷卸し・積み込み、燃料・水・食糧・供給物の積み込みは妨げられてはならないとされる。もっとも、以上の 28 条 1・2 項の規定にも「43 条に従うことを条件として又は適用可能な国際的合意の規定に従い」との条件が付されており、通過中の船舶・航空機に関する 25 条と同様に、43 条に基づいた追加的な保健措置として、または適用のある国際的合意によって許容される保健措置として、入域地点への寄航や自由交通許可の拒絶を行うことは排除されていない。

また、船舶・航空機の寄航との関係では、事前の情報に基づいて到着による疾病の導入・拡大がないと判断したときは、可能な限り無線その他の通信手段による自由交通許可の付与を認めなければならない(28 条 3 項)。他方で、船長・機長またはその代理人は、船舶・航空機上での公衆衛生リスクの発生を認識した場合には、到着前に速やかに目的地に連絡しなければならない(同 4 項)。なお、船舶・航空機の船長・機長については、こうした 28

条の規定にかかわらず、搭乗または乗船している旅行者の保健・安全のため必要な緊急措置をとることができることが確認されている。この権限に基づいてとられた措置は、可能な限り速やかに権限当局に通報されることになっている。

以上のように、IHR は基本的に公衆衛生上の措置によって国際交通が不要に阻害されないことを確保するための規則を定めているが、IHR 43 条はこれらに対する重要な例外としての「保健上の追加措置」について定める。この規定は、IHR が「自国の関連国内法及び国際法の義務に従って、特定の公衆衛生リスク又は国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態に対応して」IHR によって禁止されている一定の措置をとることを認めている。その対象には通過中の船舶・航空機に関する 25 条および船舶・航空機の入域地点への寄港に関する 28 条 1・2 項も含まれている(43 条 1 項(b))。ただし、そのような措置はこれ以外の点で IHR に合致する必要があり、「適当な保健水準を満たすと思われる合理的に利用可能な代替措置よりも国際交通を制限せず且つ人に対して侵襲的又は立ち入ったものであってはならない」(43 条 1 項)。さらに、28 条 2 項の下での自由交通許可の拒絶を含む一定の措置については、(a)科学的諸原則、(b)人の健康にリスクがあるという入手可能な科学的な証拠・情報および(c)WHO から入手可能な具体的指針・助言に基づかなければならない。加えて、手続的要件として、43 条 1 項に基づく保健上の追加措置で「国際交通を大幅に阻害するもの」(24 時間以上の遅延を一般的に意味するものとされる)を実施しようとする国は、公衆衛生上の根拠と関連する科学的情報を WHO に提供しなければならない(43 条 3 項)。また、43 条 1 項・2 項に基づく保健上の追加措置で国際交通を大幅に阻害するものを実施する国は、実施の 48 時間以内にその措置と保健上の根拠を WHO に通報しなければならない(43 条 5 項)。

2. 先行研究における問題点の指摘

COVID-19 の拡大によって海運に生じた課題について国際法の観点から検討した先行研究は、既存の国際法の規則の下ではクルーズ船をはじめとする船舶に対する関係国の責任や権限の範囲が明確でないことや、既存の国際法の規則が十分に実効的ではなかったことを指摘してきている。

(1) 外国船舶の入港拒否

外国船舶の入港拒否に関する国際法の規則については、関係する規則間の適用関係が問題となることが指摘されている¹³。前述のように、外国船舶

¹² 兼原敦子『「パンデミック国際法」における海洋法：ダイヤモンド・プリンセス号にかかる寄港国措置』国際問題 699 号(2021 年)8 頁。

¹³ 適用関係が不明確である点が現行国際法の課題であるとするものとして、瀬田真「感染症発生時における外国籍クルーズ船に対する内水沿岸国の

の入港については、慣習国際法と IHR にそれぞれ規則が存在しているが、両者の関係については見解が分かれている。一方では、「特別法は一般法を破る」のが国際法の原則であることから、公衆衛生上の理由による入港拒否に関する特別の規則を有する IHR が、慣習国際法に基づき寄港国の裁量を認めた規則よりも優先されるとの理解がある¹⁴。このような理解によれば、IHR は外国船舶の入港を拒否する寄港国の裁量を制約するものとして理解されることになる¹⁵。しかしこれに対しては、適用される法源間の関係は不明確であるという指摘も存在する¹⁶。

この問題については、IHR が特別法として入港を拒否する寄港国の慣習国際法上の権利に優先するという理解が一応の自然な解釈である。すべての国を拘束する慣習国際法上の規則として、一般的に外国船舶の入港を拒否する権利があるとされている一方で、IHR では WHO 加盟国を拘束する規則として、特に公衆衛生上の理由により寄航を妨げてはならないとされていることは、一般法と特別法の関係として理解しうる。また、このように理解しない限り、IHR28 条 1 項・2 項の規定はその内容を矛盾する慣習国際法によって無効化されることになり、無意味な規定となることになる。

もっとも、IHR 57 条は IHR の規定が他の関連する国際的合意と両立しうるように解釈されるべきであるとし、IHR の規定は「他の国際的合意に規定された参加国の権利及び義務に影響を及ぼすものではない」としている。また 28 条 1 項・2 項の規定内容についても「適用可能な国際的合意の規定に従」うものとされている。船舶の入港に関する国際法の規則は慣習国際法であり、国際的「合意」

に規定されているものではないが、これらの規定は国の既存の国際法上の権利・義務に影響を及ぼさないことを意図したものと解釈することは不可能ではない。このような趣旨であるとすれば、条約ではなく慣習国際法の規則が問題となる場合には IHR が優先し既存の権利を制限する、との解釈が説得的なものであるかには疑問がないわけではない。

以上のように、IHR の適用のみに着目しても、外国船舶の入港に関する国際法の規則は完全に明確であるとはいえない。また、慣習国際法上、人道上の考慮から例外的に入港を認めなければならないとされる「遭難」についても必ずしも明確ではないことが指摘されている¹⁷。このように適用される規則の内容が不明確であるという立場からは、寄港国がとりうる措置の範囲を明確にすべきことが議論されている¹⁸。また、国際法の理解として IHR の優先性は明確である立場からも、COVID-19 の拡大期には入港拒否が発生したことに鑑み、IHR の法的拘束力を確保するとともに、他の規則に対する IHR の優先性を堅持すべきことが主張されている¹⁹。

(2) 入港した外国船舶に対する措置

入港した外国船舶に対する保健上の措置についても、外国船舶の入港拒否と同様に、国際法上の規則が十分に明確ではないとの指摘がなされている。日本におけるダイヤモンド・プリンセス号への対処の経験との関係では、旗国、クルーズ船の運航国および寄港国のいずれの国が感染拡大防止の第一次的責任を負うのかや、寄港国はどの程度まで船内の事項について強制的措置をとりうるのかという点が課題として特定されてきている²⁰。

対応一新たな制度の構築に向けて」国際法外交雑誌 120 巻 1・2 号 (2021 年) 125-126 頁。また、関連する国際法や規則のうちいずれが優先するかや、カバーする分野や事項が異なるルールを適用するにあたって一定の調整が必要であることを指摘するものとして、The International Academic Forum『観光旅客船内における感染症の拡大の予防及び感染症が拡大した際の国際的な対応の在り方に関する調査・研究業務・報告書 (日本語版)』

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100184032.pdf>) 12 頁。

¹⁴ 同上、12-13 頁。

¹⁵ 兼原敦子「前掲論文」(注 12) 7 頁。

¹⁶ 瀬田「前掲論文」(注 13) 126 頁。

¹⁷ 例えば、「遭難の定義が一義的ではないので、遭難の場合には、外国船舶に入港の「権利」があるとはいにくい」とするものとして、兼原「前掲論文」(注 12) 7 頁。COVID-19 の感染拡大期

には、イタリアが自国の港は「安全な場所」ではないとして、遭難した者であっても受け入れを拒否する方針が示したこともある。Andrea Maria Pelliconi, “Covid-19: Italy is not a “place of safety” anymore. Is the decision to close Italian ports compliant with human rights obligations?,” EJIL: Talk!, <https://www.ejiltalk.org/covid-19-italy-is-not-a-place-of-safety-anymore-is-the-decision-to-close-italian-ports-compliant-with-human-rights-obligations/> (23 April 2020).

¹⁸ この点で、外国船舶の入港の判断は寄港国の裁量によることを明確にすべきとの議論もあるが (瀬田「前掲論文」(注 13) 126-127 頁)、IHR の基本的な理念を放棄するものといえ、妥当ではないと考えられる。

¹⁹ The International Academic Forum「前掲報告書」(注 13) 13 頁。

²⁰ 坂元茂樹「ダイヤモンド・プリンセス号事案と日本の役割」Ocean Newsletter 490 号 (2021

入港中の外国船舶に対して、寄港国が保健上の措置を実施できること自体については国際法の規則は明確といえる。前述の通り、入港中の船舶に対する管轄権の行使についてはフランス主義と英米主義の間の対立があるものの、いずれの立場に立っても寄港国に影響の及ぶ公衆衛生リスクの管理のために寄港国が保健上の措置をとれることに問題はない。また、IHRも「影響のある輸送機関」については、個々のケースに対する十分な管理を確保するための方法を採用することができ、必要に応じて隔離を含む追加的な保健上の措置を実施することができる(27条1項)。さらに、外国船舶の入港拒否に関する国際法規則と異なり、慣習国際法とIHRの規定の間で特に矛盾もない。

他方で、慣習国際法およびIHR上は、特に外国船舶の内部事項について寄港国の管轄権が旗国の管轄権(または船舶の運航について権限を有する船長の権限)に常に優先することまでが定められているわけではない。ダイヤモンド・プリンセス号への対処にあたっては、船長との連携において課題が存在したとも言われており²¹、実際の対応にあたっては、患者のための医薬品等の搬送について船長の同意なく行えるかといった問題が生じることになる²²。

こうした状況に対して、寄港国の法の優先的適用を認めるべきであることや²³、指揮命令系統を統一するためのガイドラインを作成し、特に「旗国と寄港国の管轄権を適切に調整し、国際法規と国内法規の適用可能性を明確にすること」が提言されている²⁴。このような方向性での対応が望ましいとする根拠としては、非常事態において様々な法が適用されうると対応を非効率化させる可能性が高く、また、危機管理の観点から管理者・責任者の明確性が求められるという実地的な考慮や²⁵、海洋法

の大きな動向として旗国管轄権による海洋法秩序の維持に懐疑があることを前提として、寄港国に自国の権利・利益の保護だけではなく感染症拡大の防止という共通利益の実現を担う主体としての位置づけを積極的に与えるべきであるという理論的な考慮が挙げられている²⁶。

既存の検討の中で注目されるのは、問題を国家の権限配分の問題としてのみ捉えず、船舶の運航に関わる非国家主体の規律も重要な論点として挙げている点である。特に、船舶の運航にあたって責任を有する船長については、一般的には旗国の法に服し、運航会社の指示の下で行動することになる。したがって、寄港国による保健上の措置の実施に船舶が協力しない場合には、旗国を通じ、旗国の国内法令に基づいて船長に寄港国の措置に従うように要請するというのが国際法上の基本的な考え方となる²⁷。しかし、こうした対処は迂遠であり、非常時には実際的ではないことから、感染症の拡大防止のためには、寄港国が船内秩序に介入してでも直接に規律を及ぼすことが考えられるとする議論がある。

なお、入港中の外国船舶に対する感染症の拡大防止のための措置を主導するのは旗国ではなく寄港国であると位置づけた場合には、対策に要する費用の問題が生じる。このため、先行研究においては費用負担の問題が国家間の権限配分に付随する重要な問題として論じられている。この問題に関する具体的な国際的制度を提言するものは多くないが、少なくとも国際的な場で議論する必要があることや、保険を通じた解決が提案されている²⁸。

(3) 船員の交代問題

船員の交代をはじめとするCOVID-19の拡大期における船員の待遇に関する問題については、問

年)

(https://www.spf.org/opri/newsletter/490_3.html)。入港中のクルーズ船上で保健上の措置をとる責任の問題については、日本の国会等弁においても繰り返し言及されている。例えば、第201回国会参議院予算委委員会会議録13号41頁(茂木敏充外務大臣)「国際法上、一義的に旗国、ダイヤモンド・プリンセスの場合は英国でありますし、それからクルーズ船の運航国アメリカ、そして沿岸国、入ってきた日本、どこが一次的にこの責任を負うというのが決まっていないという部分がありまして、それは今回の事案を見ても私は今後の課題なんだろうなと思っております。今回の事案も含めて、今後こういった形でこういったクルーズ船についても国際的な協調体制を取っていくか、またルールを作っていくかと、極めて重要な課題だと思っております。)」

²¹ 兼原「前掲論文」(注12)12頁。

²² 坂元「前掲論文」(注20)。

²³ 瀬田「前掲論文」(注13)126-127頁。なお、遭難を理由に入域する船舶に対しては寄港国の法令を適用できないとする考え方があるが、このような例外なく寄港国の法令を優先的に適用すべきことが主張されている。

²⁴ The International Academic Forum「前掲報告書」(注13)13頁。

²⁵ 同上、瀬田「前掲論文」(注13)127頁。

²⁶ 兼原「前掲論文」(注12)9-12頁。

²⁷ 西村「前掲論文」(注4)117頁。

²⁸ The International Academic Forum「前掲報告書」(注13)14頁、Makoto Seta, “Compulsory Insurance for Cruise Vessels as a Preparation for the Next pandemic: Law of the Sea Perspective,” *Marine Policy*, Vol. 152 (2023), p. 105586.

題発生後から関連する国際組織によって非拘束的な指針等が示されてきた。IMO では船主や荷主等の業界団体や海運労働者の労働組合の国際組織等が協議資格を有しているが、COVID-19 の対応にあたってはこれらの NGO が協議の上で対応のための指針を迅速に作成し、IMO がその内容を加盟国に対して回章・推奨するという動きが生じた²⁹。

2020年3月27日の回報 (Circular Letter) では、COVID-19 下における船員の交代に関する勧告の速報リストが示された³⁰。このリストでは、管轄権下にある船員に対して国籍を問わずに「キーワーカー」として指定すべきことや、乗下船を円滑化するために国内の移動措置からの必要かつ適当な除外を認めるべきこと、船員の自国領域内での下船と空港等までの通過を認めることなどが各国政府および関連する国内当局に対する勧告として挙げられている³¹。また、同年5月には「COVID-19 パンデミックにおける安全な船員の交代と渡航を確保するための業界推奨プロトコル枠組み (Industry Recommended Framework of Protocols for Ensuring Safe Ship Crew Changes and Travel during the Coronavirus)」と題する回報が回章された³²。この文書は、2020年3月の回報で示された勧告をさらに具体化し、各国における船員交代の手順の標準化も企図したものである³³。これはあくまでも NGO の連名による海運業界の推奨手順として回章されたものであるが、のちに IMO の海上安全委員会によっても推奨される形になった³⁴。最新の版では船員の移動の円滑化に関する措置に加えて船員へのワクチンの接種に関する事項についても記載が導入されている³⁵。

IMO 以外では、船員の労働環境の観点から ILO が「COVID-19 パンデミックと海上労働問題に関する決議」を2020年12月8日に採択した³⁶。この決議では加盟国に対し、適用される国内法令に従って、IMO の推奨プロトコル枠組みを考慮しつつ安全な船員の交代と渡航を確保するための計画を策定し実施することや、安全かつ制限されない移動を確保するために船員を「キーワーカー」とし

て指定すること、直ちに医療を必要とする船員に対して医療施設へのアクセス等を確保すること、通常は船員に適用される査証や証明書の要件に対して免除等の一時的な措置を検討することなどが求められている (1項(a)(b)(d)(e))。また、この決議では、MLC の当事国に対して条約を完全に実施するために必要な措置をとること (2項) 等も呼びかけている。

また、国連総会は2020年12月1日に「COVID-19 パンデミックの結果としてグローバルサプライチェーンを維持するために生じている課題に対応するための国際協力 (International cooperation to address challenges faced by seafarers as a result of the COVID-19 pandemic to support global supply chains)」と題する決議を採択した³⁷。この決議では、すべての国に対し、船員を「キーワーカー」として指定するよう促すとともに (3項)、各国政府および関係者に対し、IMO の海上安全委員会で承認された COVID-19 パンデミック時の安全な船員交代と移動を確保するためのプロトコルを実施することによって、COVID-19 に対する寄港国による必要な予防措置を考慮した上で、取り残された船員の送還と他の船員の船舶への合流を可能にすることを奨励した (4項)。国連総会決議は法的拘束力を持たず、決議の内容も勧奨に留まることから、この決議自体の効果は主に政治的・象徴的なものにとどまる。しかし、国連総会による決議が採択されたことは、COVID-19 の海運への影響が国際社会全体にとって重要な課題であると捉えられていたことを反映するものといえる。

このような動きは、MLC 上すでに当事国が負っている義務の履行を呼びかけるものを例外として、いずれも非拘束的な文書を通じて望ましい対応を呼びかけるものに留まっている。そこで、COVID-19 への対応の教訓を踏まえて感染症対策のための義務として位置づけるべきものがないかが問題となるところであり³⁸、この観点から IHR、IMO 関連条約および MLC を改正すべきであるとする議

²⁹ 2020年までのこのような動きについては、Cleopatra Doumbia-Henry, “Shipping and COVID-19: Protecting seafarers as frontline workers,” *WMU Journal of Maritime Affairs*, Vol. 19 (2020), pp. 286-288.

³⁰ IMO Circular Letter 4204/Add.6, Annex.

³¹ *Ibid.*, Annex, pp. 1-2.

³² IMO Circular Letter No.4204/Add.14 (5 May 2020). この文書はその後にも状況の変化を反映する形で改正されている。Circular Letter No.4204/Add.14/Rev.1 (5 October 2020); IMO Doc MSC.1/Circ.1636/Rev.1 (22 April 2021).

³³ Dawoon Jung and Robert Beckman, “Merchant Shipping during Global Health

Pandemics: A Review of International Regulations,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 37 (2020), p. 20.

³⁴ IMO Doc MSC.1/Circ.1636 (2 December 2020), para. 2.

³⁵ *Ibid.*, Annex, para. 1.1.29.

³⁶ ILO Resolution GB.340/Resolution (Rev.2) (8 December 2020).

³⁷ UN Doc. A/RES/75/17 (7 December 2020).

³⁸ 西本健太郎「入港中の船舶に対する寄港国の権限と船員の交代問題」GHG 研究会ポリシーブリーフ Vol. 8 (2022年)。

(<https://www.jcie.or.jp/japan/report/activity-report-14821/>)。

論もなされている³⁹。なお、世界の運輸労働者とグローバル・サプライチェーンに対する COVID-19 の影響の教訓については、国連の専門機関および関連する NGO からなる合同作業グループが 2022 年 1 月に 23 点からなる勧告を示しているが⁴⁰、この勧告では既存の国際法規則の改正の必要性については言及がない。

3. 条約・規則改正の動き

COVID-19 の経験を踏まえて海運に適用される国際法規則を改正しようとする具体的な動きとしては、IMO における FAL 条約改正と WHO における IHR 改正がある。以下では、それぞれの経緯と現時点での状況について検討する。

(1) FAL 条約

FAL 条約は港における外航船舶の往来に関わる事項を規律している点で、寄港国の当局による公衆衛生上の措置、船員の下船や船員への医療の提供などにも関係する規定を有していたが、2005 年の IHR 改正や 2006 年の MLC の採択に対応した改正は行われていなかった。COVID-19 の世界的な拡大が海運に対して甚大な影響を及ぼしたことに鑑み、国際海事機関 (IMO) では 2020 年に PHEIC 宣言時における船舶運航の円滑化を図るための FAL 条約附属書改正の提案がなされ、その後の審議を経て 2022 年 5 月に採択された。FAL 条約の規定により、この改正は 2023 年 10 月 1 日までに当事国の 1/3 以上が異議を通知しない限り、2024 年 1 月 1 日に発効する。なお、この改正は国際海運会議所 (ICS) をはじめとする業界団体・労働組合による提案を契機とするものである⁴¹。

この附属書改正では、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態に対する対応」と題する節が追加されることになった。この節に新設された標準規定は次のようなものである。標準規定 6.11 は、PHEIC の下での船舶・港の稼働についての原則を定めるものであり、サプライチェーンの維持という観点から、締約国政府および関連当局は IHR および WHO の勧告に従って「可能な限り、船舶及び港が完全に稼働し続けることを認めるものとする」と規定している。標準規定 6.15 および 6.16 は保健上の措置に関して船舶と港との間での連携に

関するものであり、6.15 は関連する計画・手順の実施のために、公的機関は「入手可能な場合には、自国の領土内の港又は停泊地に到着する前に、適用される公衆衛生措置に関する関連情報を船舶に提供するものとする」と規定する。6.16 は、PHEIC の間、締約国政府及びその関係当局は、安全な船舶・陸地間のインターフェースを可能な限り確保する」と規定している。標準規定 6.22 および 6.23 は COVID-19 の拡大に際して問題となった船員の交代等に対応する措置を締約国政府およびその関係当局に求める規定である。6.22 は、PHEIC の間、自国領土内の港湾労働者・乗組員が国籍・船籍に関係なく「重要なサービスを提供するキーワーカー（又は同等の者）」として指定されることを確保する旨を規定する。また 6.23 は、PHEIC の間、MLC を含む関連する国際海事規則に従って、乗組員の移動及び本国送還を含め、可能な限り船員の変更を引き続き促進し、また、該当する国内法及び手続に従って査証へのアクセスを確保する旨を規定する。

ただし、条約および附属書の規定は「公衆衛生、動物または植物に影響を及ぼす疾病」等については、締約国政府が必要と認める一時的な措置を適用することを妨げるものと解してはならない（条約 5 条 2 項）とされている。したがって、条約の規定上は公衆衛生上の理由による「一時的な措置」として、PHEIC に関する対応として附属書に新たに設けられた規定と矛盾する措置をとることは許容されているとも読める。PHEIC の宣言がなされる場合には常に公衆衛生に影響を及ぼす疾病が問題となることから、この解釈の下では新規に導入された規定の実効性は大きく弱められることになってしまうが、改正に関わる公表資料からはこの点についてどのような議論が存在したのかは明らかではない。

(2) IHR

(a) IHR 検証委員会報告書(2021 年)

「COVID-19 対応における IHR (2005) の機能に関する検証委員会報告書 (2021 年)⁴²」では、渡航措置 (travel measures) に関する検討の中で、保健上の追加措置 (IHR 43 条) の適用に関する一般的な課題とともに、海上交通に関する課題が取

³⁹ Jung and Beckman, *supra* note 33, pp. 26-28.

⁴⁰ Joint Action Group to Review the Impact of the COVID19 Pandemic on the World's Transport Workers and the Global Supply Chain (JAG-TSC), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_866753.pdf

⁴¹ IMO, Suggestions for possible amendments to the Annex of the FAL Convention to ensure the

facilitation of maritime traffic during a public health emergency of international concern – Submitted by ICS, IAPH, BIMCO, IMPA, IFSMA, CLIA, INTERCARGO, InterManager, IPTA, IMCA, FOASBA, ITF and WSC, IMO Doc FAL 44/20/5 (18 September 2020).

⁴² Strengthening Preparedness for Health Emergencies: Implementation of the International Health Regulations (2005), WHO Doc. A74/9 Add. 1 (5 May 2021).

り上げられている。各国における渡航措置全般に関する課題としては、急速に世界で拡大している新たな呼吸器病原体のパンデミックという文脈において国際交通・取引の「不要な」阻害（IHR 2 条）とは何であるかの理解がそもそも難しいことや、IHR 43 条の適用において WHO は受け取った情報に基づいて各国に対して措置の再考を求めることができるものの、このことは WHO に義務づけられておらず、正当化される措置の範囲も明確ではなく、不当であると判断される措置について国の責任を追及する権限も WHO にはないことが指摘された。海上交通に関する課題としては、第 1 に、大型クルーズ船の対応について、近接した場所に多数の乗客が居住しているという点で隔離・検疫措置に課題が生じうる環境があり、これは IHR では想定されていなかった新たなものであることが指摘された⁴³。第 2 に、IHR の人権に関する規定の遵守との関係において、厳格な国境措置に由来する人権侵害の例として、船員が船舶を離れることや本国への帰還が許されなかったことが挙げられた⁴⁴。

報告書は海上交通に関するものとして、各国が IHR 43 条を厳格に遵守すべきこととともに、特に国際クルーズ船における IHR に基づく隔離・検疫措置の実施、国際的なコンタクト・トレーシング、そして国際クルーズ船の乗客の帰還について、国家の責任を明確に定義することを検討すべきであるとしている⁴⁵。また、その他の渡航措置全般に関する事項としては、(1) 追加的な保健措置を採択するにあたって、各国はリスクに基づいたアプローチを採用すべきであり、また、公衆衛生上の措置が必要・均衡性を有し、差別的なものではないことを確保するためにさらなる精査を行うことが必要であること、(2) WHO は、国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態またはパンデミックに関連した渡航制限の影響と勧告に関するエビデンスベースとその勧告を強化するための研究努力を支援するべきであること、また、この点に関して特に、WHO は、国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態またはパンデミック時の渡航措置の文脈において、「国際交通に対する不要な阻害」という用語のより実用的かつ合意に基づく解釈を得るために、この用語について検討すべきであること、そして (3) WHO は渡航措置に関するリアルタイムの情報を収集し共有するメカニズムを公開すべきであ

ること、が勧告されている。

(b) IHR 改正に関する各国提案

現在進行中の IHR 改正に向けた交渉では、各国から多数の改正提案が行われ、それらに対して 2023 年 2 月の IHR 検証委員会報告書（A/WG/IHR/2/5）が主に技術的観点からの勧告を行っている⁴⁶。以下では、IHR の改正提案のうち、本研究の対象である海運の問題に関係する条文に限定して、各国による提案の内容と IHR 検証委員会報告書による評価を概観する。

(i) 第 18 条

18 条は WHO が発することのできる勧告の内容について例示している規定であるが、7 件の追加・修正提案がなされている⁴⁷。いずれも国際交通・貿易に対して不要な阻害を回避することを目的としたものであり、そのために発出することが考えられる勧告の内容を明示するための追加や、勧告の発出の手続について新たな規定を置くこと提案するものが主である。このうち海運に関係するものとしては、43 条を含めた IHR に従った保健上の措置を実施するにあたって、医療従事者の移動や医薬品等の製造・輸送のサプライチェーンを阻害しないように合理的な努力を行うという規定の新設の提案がある。また、勧告を作成するにあたって、ICAO、IMO および WTO 等と協議を行わなければならないとする規定が提案されている。

IHR 検証委員会報告書は、これらの規定は現行の IHR で十分に明確になっていない点に関わるものであると評価しているが、関連する国際組織との協議については、重要であるが時間を要することから消極的な評価をしている⁴⁸。この点で、関連する国際組織との協議は義務としてではなく任意的なものとして規定すべきであるとし、また、関連する国際組織はより広い範囲の関係者との協議を可能とするために、名指しではなく「適切な場合には他の国際組織または国際機関」という形で一般的な表現を用いるのが適切であると述べている。

(ii) 第 24 条

輸送機関の運行者が確実に保健上の措置等を実施すること等を確保するための加盟国の義務に関する規定である 24 条については、1 項で加盟国が措置を講じるべき項目として a～c 号の 3 項目が

⁴³ *Ibid.*, p. 44, para. 97.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 44-45, para. 98.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁶ Report of the Review Committee regarding amendments to the International Health Regulations (2005), A/WG/IHR/2/5 (6 February 2023) [hereinafter “Report of the Review Committee”].

⁴⁷ Article-by-Article compilation of proposed amendments to the International Health Regulations (2005) submitted in accordance with decision WHA75(9) (2022) [hereinafter, “Article-by-Article compilation”], A/WG/IHR/2/7 (6 February 2023), pp. 17-19.

⁴⁸ Report of the Review Committee, *supra* note 46, p. 60.

列挙されているが、これに加えて「必要に応じて船上における検疫措置を実施すること」をd号に追加する提案がなされている⁴⁹。

この提案について、IHR 検証委員会報告書は船上における検疫措置の実施という重要な問題を扱うものであるとしつつ、提案の趣旨は附録第4を参照する24条2項に含まれているのではないかとの意見を付している⁵⁰。これは、附録第4のセクションA.1(c)は「本規則に規定するその他の保健上の措置の適用」を挙げていること、また「検疫措置」は1条において定義されている「保健上の措置」に含まれるためであるとする。また、輸送機関の規制にあたっては加盟国は国際法上の管轄権の限界についても考慮することが必要であるとしている。その上で、この改正案を維持するのであればより広範な措置を含めるために「隔離と検疫措置を含む証拠に基づいた保健上の措置を必要に応じて速やかに船上で実施すること」の文言を採用することが望ましいとしている。

(iii) 第27条

影響のある輸送機関において権限のある当局が取りうる措置について規定している27条については、疾病の拡大を防止するために必要な場合に、権限当局が「輸送機関の隔離を含む」追加的な保健上の措置を実施しようと規定しているところ、輸送機関の運行者、航空機の機長または船舶の船長に対して実行可能な措置をとることを要求する権限についても明記する提案がなされている⁵¹。

IHR 検証委員会報告書は、この追加は不要であるとの意見を付している⁵²。その理由として、27条1項はすでに追加的な保健上の措置をとる権限を認めており具体的な措置を明記する必要はないことと、実行可能な措置の内容が不明であることが挙げられている。また、加盟国が規制を及ぼす権限は管轄権に関する国際法に服するのであり、輸送機関の位置によっては新たに提案されている義務を履行する権限がない場合がありうるということが指摘されている。

(iv) 第28条

入域地点への寄航の許可に関する28条については、公衆衛生上の理由から自由交通許可（free pratique）を拒絶されてはならないとする2項について、「自由交通許可またはcontrolled pratique」の拒絶の禁止とする提案がインドによりなされている⁵³。提案理由としては、PHEIC 下においては加盟国の権限として許可の付与を自由交通許可からcontrolled pratiqueに変更することができるとの簡潔なコメントが述べられている一方⁵⁴、新たに提案されているcontrolled pratique という概念の定義は示されていない。また、船長・機長が感染性疾患の徴候を示す病状・公衆衛生リスクが船上または航空機上で発生したことを知り得た場合には、速やかに行先地の港・空港に連絡を行わなければならない旨を定めた4項について、当該情報を得た港・空港の当局は船舶・航空機に適用される保健上の措置を通知することができる旨の一文を追加する提案もなされている。

IHR 検証委員会報告書は、そもそもcontrolled pratique の用語は定義されておらずその内容が不明であること、また自由交通許可にも条件を付すことはすでに予定されている（28条2項）ことから、混乱を招きかねないことを指摘している⁵⁵。また4項への追加提案についても用語の明確化が必要であると指摘しつつ、同様の義務は28条4項および5項(a)(b)に含まれていると指摘している⁵⁶。

(v) 第42条

保健上の措置の実施に関する一般原則を定める42条については、自国領域内で活動する非国家主体による保健上の措置の遵守を確保するための措置をとることを義務づける一文の追加が提案されている⁵⁷。IHR 検証委員会報告書は、この一文の追加はこの規定の精神を強化するものであるとしつつ、消極的な評価をしている⁵⁸。その理由として、非国家主体は規則の当事者ではなく、提案が採択されれば加盟国は立法その他の規制手段を通じて非国家主体が規則の下での措置を遵守するように義務付けなければならないことが含意されること

⁴⁹ Article-by-Article compilation, *supra* note 47, p. 20.

⁵⁰ Report of the Review Committee, *supra* note 46, pp. 62-63.

⁵¹ Article-by-Article compilation, *supra* note 47, p. 20.

⁵² Report of the Review Committee, *supra* note 46, pp. 63-64.

⁵³ Article-by-Article compilation, *supra* note 47, p. 21.

⁵⁴ Proposal by India, in Proposed amendments to the International Health Regulations (2005) submitted in accordance with decision

WHA75(9) (2022), A/WGIHR/2/6, pp. 67-68.

⁵⁵ Report of the Review Committee, *supra* note 46, p. 64.

⁵⁶ *Ibid.* ただし、挙げられている規定には、適用される保健上の措置を港・空港の当局からの事前通知することについて明確に規定するものはない。提案で意図されているような明確な規定としては、FAL 条約附属書の標準規定 6.15 がある。

⁵⁷ Article-by-Article compilation, *supra* note 47, p. 22.

⁵⁸ Report of the Review Committee, *supra* note 46, p. 67.

になり、これは行きすぎであると述べる。また、国際法および国内法における国家の規制権限から実現可能性には限度があるとも述べている。

(vi) 第 43 条

PHEIC 下で保健上の追加措置をとることを認めている 43 条については、各国が保健上の措置をとる必要性と国際交通・貿易への不要な阻害を回避する必要性の間のバランスをより適切な形で図るための多数の提案がなされている⁵⁹。保健上の追加措置をリスク評価にかからしめることによって各国による一方的な措置の統制を図ろうとする提案や、43 条の要件が遵守されることを確保するために手続的な歯止めをかけようとする提案が主になされている。

公衆衛生上の理由による船舶の往来への影響は 43 条に基づく保健上の追加措置に関するより一般的な問題の一環であるが、IHR の改正提案においては船舶および航空機に対する自由交通許可が 43 条に服するという基本的な構造は維持されており、ただ 43 条の下での参加国の裁量をさらに制限することによって均衡性を欠くまたは過大な措置がとられることを防止しようとする提案がなされているにとどまる。

(vii) 附録第 4

附録 4 は、24 条 2 項において「輸送機関及び輸送機関の運行者に適用される特別規定」を適用するものとして規定されているものである。新たに追加することが提案されているのは、輸送機関上で公衆衛生リスクの証拠が発覚した場合にとる必要がある適切な措置をとるための計画を可能な場合には事前に準備しなければならないという規定である⁶⁰。

IHR 検証委員会報告書はこの提案に対して、すでに 24 条には加盟国が採択する保健上の措置に従う義務があることを指摘し、輸送機関の運行者が保健上の措置に従うことができることを確保するのは各国の責任であるとしている。また、27 条は入域地点の権限当局による具体的な措置について規定していることも指摘し、策定が求められている計画が既存の 24 条・27 条にどの程度影響するものであるのかが不明であると述べている。また、「可能な限り」とされていることについて、遵守状況の監視が困難であるとも述べている。

4. 現状の評価

(1) 外国船舶の入港拒否

先行研究における問題点の指摘（本報告書 2.）によれば、外国船舶の入港拒否の問題については関連する国際法規則の適用関係が不明瞭であることが問題であるとされる。また、特別法として IHR が適用されることは明確であるとする立場も、現実にはこの理解が踏襲されておらず、IHR の優先的適用を確認することが必要であるとしていた。

これに対して、IHR 改正プロセスにおいては、外国船舶の入港拒否問題への対応となるような具体的な動きは生じていない。各国の改正提案から判断する限り、船舶をはじめとする輸送機関の運行に関する具体的な問題への関心はそもそも高くなく、また、IHR の規定の改正提案を元に進行する交渉において、IHR と他の国際法規則との関係は議論の俎上に上りにくいものと思われる⁶¹。なお、IHR 改正以外のフォーラムでこの問題を議論する動きも生じていない。

もっとも、各国による保健上の追加措置に関する IHR 43 条については多数の提案がなされている状況にあり、外国船舶の入港拒否をめぐる問題がその一環であるところの、各国による保健上の措置の必要性と国際交通・貿易の不要な阻害の回避との均衡については、より望ましい規則のあり方が模索されていくものと思われる。こうした議論の中で、具体的な国際交通・貿易のあり方が考慮されることが本来は最も望ましいが、そうではないとしても、IHR 43 条の下で国際社会としての新たな望ましい均衡点が見いだされれば、保健上の措置が問題となる場面ではこの規則が他の国際法規則に優先的に適用されるとの理解の確立に寄与することは期待できる。

(2) 入港した外国船舶に対する措置

入港した外国船舶に対する措置については、特に寄港国と外国船舶の旗国の権限の範囲について、国際法上の規則が十分に明確ではないとの指摘が先行研究においてなされてきた。特にクルーズ船との関係では IHR に基づく隔離・検疫措置の実施等に関する国家の責任の明確化を検討すべきことは IHR 検証委員会報告書(2021 年)でも言及されていたが(本報告書 3(2)(a))、この問題についても提出された改正提案から判断する限り、各国の関心は高くない。問題の解決に資するものとして提案されているものは少数であり、他の論点に提案が集まっている状況である上に、IHR 検証委員会報告書では概して消極的な評価が示されていた。報告書は、WHO 加盟国の意思を反映するものではないが、そこでの見解が今後の交渉で踏襲される場

⁵⁹ Article-by-Article compilation, *supra* note 47, pp. 22-24.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 46.

⁶¹ IHR 改正交渉は WHO CA+に関する交渉と並

行して進んでいることから、IHR と他の国際的合意との関係について規定する IHR 57 条が議論の対象となることは考えられなくはないが、その可能性は低いと思われる。

合には、IHR 改正による十分な問題の解決は期待できない。その一方で、IHR 以外の国際的なフォーラムにおいてこの問題を別途議論する機運は存在しないのが現状といえる。

寄港国の権限の明確化という観点からは、輸送機関の運行者、機長または船長に対して保健上の措置を取ることを要求する権限を明記する 27 条の修正提案は意味のある提案である。これに対して、IHR 検証委員会報告書はすでに追加的な保健措置をとる権限が 27 条 1 項により存在していることから具体的に記載する必要性がないとしているが、このような評価は、修正提案が権限の確認のみならず、その実施上の実効性の確保にとっても意味を有するものであることを看過するものであり、適切とはいえないように思われる。

なお、この関係で IHR 検証委員会報告書は国際法上の管轄権の問題について言及していることにも注意を要する(同様の指摘は 24 条にも存在する)。この関係で報告書が述べる「輸送機関の位置によっては新たに提案されている義務を履行する権限がない場合がありうる」との指摘がどのような状況を念頭に置いたものかは必ずしも明らかではない。しかし、当該条文は各国が有さない権限の行使を義務づけるものではなく、また管轄権配分に関する国際法の規則から逸脱することは想定されていない一方で、例えば寄港中の船舶に対する旗国と寄港国の競合する管轄権の必要な調整にとって重要な意味を有するものである。保健上の措置に関する特別法として IHR が調整が必要な事項を規律しない限り、一般国際法上の管轄権の配分規則によって問題の解決は望めない。IHR 検証委員会報告書はあくまでも技術的な見地からの検討として、IHR 以外の国際法規則に抵触する可能性のある規則作りをすべきではないとの保守的な立場を表明したものと評価できるが、WHO 加盟国の間で特別法としての IHR の新たな規則を合意することは可能であり、この問題を規律する規則を定立する国際的なフォーラムとしては IHR 改正プロセスが最も適切なものであることを考えれば、管轄権に関する国際法はこの場面では支障とはならないと考えられる。

また、日本におけるダイヤモンド・プリンセス号への対応の経験からは、船舶の運航に関わる非国家主体の規律も重要な論点として挙げられていたが、IHR 検証委員会報告書ではこの点についても消極的な反応が見られる。42 条に自国領域内で活動する非国家主体による保健上の措置の遵守の確保を義務づける一文を追加する提案について、報告書は「行きすぎ」であるとしているが、その根拠は必ずしも明確ではない。規則の下で採択される保健上の措置の実効性を確保する観点からは、当該提案は意味のあるものであると思われる。立法等を通じて、領域内における非国家主体が国際法

規則で定める内容を遵守することを確保する「相当の義務」を課す規定は多くの条約で見られるものであり、特異なものでも極めて厳格な義務を課すものでもない。

(3) 船員の円滑な交替

船員の円滑な交代に関する問題については、COVID-19 の影響が発生してすぐに海運に係する業界団体・労働組合団体等の NGO が自発的に対処指針を作成し、さらに FAL 条約の改正提案を行って、最終的に条約の改正に結びつけたのが特徴である。

COVID-19 下における船員の円滑な交代の障壁となっていた寄港国による上陸制限等の措置への対応については、FAL 条約附属書への規定の追加において概ね対応されているものといえる(本報告書 1 (2))。前述のように、公衆衛生の観点から必要な一時的措置を優先させる FAL 条約 5 条 2 項が存在していることや、標準規定 6.22 が定める「キーマン」指定の効果が必ずしも明確ではないこと、査証へのアクセスの確保について規定する標準規定 6.23 は「該当する国内法及び手続に従って」との条件を有していることなどの点はあり、今後のパンデミックにおいて同様の問題が発生しないとは必ずしもいえない。しかし、PHEIC 下の国境措置という今後 IHR 43 条との関係で微妙なバランスが図られなければならない問題について、船員等に限定してとはいえ、一律の厳格な規定はおおよそ期待しがたいところもあり、FAL 条約との関係では必要な対応はなされたものと評価しうる。

船員の円滑な交代については、船員の労働問題としての側面もあり、そもそも MLC 条約に一定の規定が存在している(本報告書 1 (3))。このことから、ILO では、追加的な国際法規則を必要とする問題というよりは、MLC 上の義務の具体化・履行の問題として捉えている。

こうした状況の中で、IHR の改正に際しても船員の交代問題について一定の対応が求められないかという問題は理論的には存在するが、各国の改正提案から判断する限り、IHR 改正プロセスの中で対応が必要な問題としての認識は持たれていない。結果的には IMO の FAL 条約と ILO の MLC における対応という棲み分けがなされることになったようにも見えるが、この分業は必ずしも意識的な整理に基づくものとはいえないことから、国際組織間の連携・協力や国際法規則の生成という点ではなお課題がある。

E. 結論

本研究は、(1)外国船舶の入港拒否、(2)入港した外国船舶に対する措置、そして(3)船員の円滑な交替の 3 つの問題を対象に、現行の国際法規則を前提として、先行研究における問題の指摘に対し

て、条約等の改正の形での国際社会における対応の現状を確認し、これを評価する形で進めた。得られた結論は次の通りである。

第 1 に、外国船舶の入港拒否をめぐっては、関連する国際法規則の適用関係が不明瞭であることが指摘されてきたが、この問題に直接対応するために関連する国際法規則を改正する動きは見られない。もっとも、IHR 43 条に関する今後の交渉の中で各国による保健上の措置の必要性と国際交通・貿易の不要な阻害の回避との間のより厳格な均衡が図られることになり、この均衡を反映する IHR が他の国際法規則に優先するとの理解が確立すれば、将来に同様の事態が発生した場合に備えて一定の指針は示されることになる。

第 2 に、入港した外国船舶に対する措置については、旗国と寄港国との権限配分や関連する非国家主体も含めた明確な枠組みの確立の必要性が指摘されてきたが、IHR 改正の中で限られた提案がなされているにとどまる。この問題への対応において有益と思われる提案についても、IHR 検証委員会報告書では消極的な評価がある。そこでの勧告が加盟国間の交渉においても踏襲される場合には、問題解決に向けて課題が残ることになる。

第 3 に、船員の円滑な交代については、海運に関わる業界団体等の主導により、一定の非拘束指針が示され、その後 FAL 条約の改正が実現している。完全な解決ではないものの、将来における同様の問題の発生に対する一定の手当はなされている。

全体として、ダイヤモンド・プリンセス号への対応で注目を集めた外国船舶の入港拒否と入港した外国船舶に対する措置の問題については、なお課題が残っている状況であると評価できる。国際法規則の問題としては感染症対策に関する特別法としての IHR による解決に期待が寄せられてきた一方で、IHR をめぐる議論においては IHR と他の国際法規則との関係や、国家間の権限配分に関する問題は議論の俎上に上りにくいという現実がある。こうした中で、どの程度 COVID-19 の拡大によって明らかとなった問題について直接的な解決が与えられるかは、なお未知数である。

F. 健康危険情報

該当しない

G. 研究発表

1. 論文発表
該当なし

2. 学会発表
該当なし

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

1. 特許取得
該当なし

2. 実用新案登録
該当なし

3. その他
該当なし

