

厚生労働科学研究費補助金（地球規模保健課題解決推進のための行政施策に関する研究事業）
分担研究報告書

パンデミックの防止、備えおよび対応に関する条約の法的制度設計に関する研究
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

本研究では、パンデミックの防止、備えおよび対応に関する新たな法的文書（いわゆるパンデミック条約）について、公開されている交渉テキストに基づき、その発効後の運用を枠づける制度的枠組みおよび協定の運用に関する技術的な問題に関わる規定に焦点を当てて分析を行った。具体的には、協定第3章「制度的枠組みおよび最終規定」の主な規定（21条～31条および35条）について、その沿革、交渉過程における文言の変遷、そして制度設計上の問題等について詳細に検討した。条文ごとの検討結果の概要については本報告で条文ごとにまとめている。

条文ごとの検討を踏まえてパンデミック条約を制度的枠組みの観点から見ると、締約国会議を設け、協定の実施状況の定期的な検討や、その効果的な実施の促進のため必要な決定を行う権限を与えていることや、附属書や議定書の採択を通じて、協定の内容がさらに発展していくことが予定されていることに特徴がある。その一方で、協定の実体規定には一般的・抽象的な義務のみを課すものが多いものの、その基本的内容については締約国会議における後日の決定に委ねずに、協定本体で規定されている。

パンデミック条約第3章に含まれる条文の設計に着目すると、同様にWHOで採択された条約であるたばこ規制枠組条約をはじめとして、既存の条約の規定に基づいたものが多いことが特徴である。多数国間条約の制度的枠組みに関する条文や最終規定には一定の共通性が見られ、条文の「流用」には合理性もあるが、それぞれの条約に特有の文脈に即した制度設計のあり方を検討することも必要となる。パンデミック条約においては、その内容がWHOの活動と大きく関わること、そして国際保健規則（IHR）との相互関係が考慮されるべきところ、一定の工夫もなされているが、制度的枠組みのあり方に十分に反映されているかにはなお検討の余地がある。また、数は必ずしも多くなく、制度設計の大枠に影響を及ぼすものではないが、別の文脈で規定された条文を十分な考慮に基づかず流用したために、技術的に課題が発生している条文があり、協定の採択までに解消されることが望まれる。

A. 研究目的

新型コロナウイルス感染症の世界的拡大を契機として、世界保健機関（WHO）では国際保健規則（IHR(2005)）の改正とパンデミックの防止、備えおよび対応に関する新たな法的文書（以下、単に「パンデミック条約（Pandemic Agreement）」と呼ぶ）の交渉が並行して進められている。前者については、本研究の研究期間中の交渉の進展を反映して、2023年10月30日に条文の形の交渉テキスト（以下、NT（Negotiating Text）という）が¹、そして2024年3月13日にその後の交渉を反映した交渉テキスト（以下、「改訂草案」という）が公開された²。本研究は、これら交渉テキストを国際法の観点から検討するものである。なお、新年度に入ってから本報告書の提出までの間に、2024年4月17日付けで新たな交渉テキスト（以下、「2024年4月交渉テキスト」という）が公開されており³、本報告書では可能な範囲でこの交渉テキストも反映した記述としている。

本研究では、交渉テキストにおけるパンデミック条約の実体規定を前提としつつ、その発効後の運用

を枠づける制度的枠組みおよび条約の運用に関する技術的な問題に関わる規定に焦点を当てて検討を行った。条約の制度的枠組みに関する規定や、最終規定に含まれる条文については、交渉の中で条約の実質的内容に比して従たる位置付けが与えられるのが通常であり、国際法学の観点からもそれほど関心が高い事項とはいえない。しかし、パンデミック条約条約は「枠組条約」を自称しないながらも、遵守すべき「規則」の確立にとどまらない「制度」の創設による協定目的の実現、締約国会議による協定実施の監視・検討、協定の下での規則・制度のさらなる発展のための仕組みといった内容が盛り込まれていることから、その制度的側面に関する検討には意味があり、条約の交渉や発効後の運用に対して貢献しうる情報となると考えた。

なお、IHRについては研究期間中に、具体的な法的問題の検討の素材となりうるテキストが公開されなかったため、直接的な検討の対象としていないが、その後、2024年4月17日に交渉テキストが公開されている⁴。

¹ WHO, Proposal for negotiating text of the WHO Pandemic Agreement, WHO Doc. A/INB/7/3 (30 October 2023) at https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb7/A_INB7_3-en.pdf.

² WHO, Revised draft of the negotiating text of the WHO Pandemic Agreement, WHO Doc. A/INB/9/3 (13 March 2024) at https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9

_3-en.pdf.

³ WHO, Proposal for the WHO Pandemic Agreement, WHO Doc. A/INB/9/3 Rev. 1 (22 April 2024) at https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3Rev1-en.pdf.

⁴ WHO, Working Group on Amendments to the International Health Regulations (2005)

B. 研究方法

WHOによって公開されているパンデミック条約の交渉テキストを主な素材として、さらに関連する条約・国際判例および学術的な文献等の渉猟を行い、これらの資料・文献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

パンデミック条約の第3章は、「制度的枠組みおよび最終規定 (Institutional arrangements and final provisions)」という標題の下、協定の運用を支える制度的枠組みや技術的事項について定めている。多数国間条約において一般的に置かれていることが多いタイプの規定を採用しているものといえ、全体としては斬新な制度を採用しているような規定はない。以下では、21条～31条および35条について、それぞれ検討する。

1. 第21条 締約国会議

(1) 総論

21条は、締約国会議の設置(1項)および締約国会議による条約の実施状況の定期的な検討と条約の効果的な実施の促進のため必要な決定(2項)について定めた上で、締約国会議の開催やその権限に関する基本的な事項について定めている。近年の多数国間条約では、条約で国家が遵守すべき規則を定めるだけでなく、その実施のための細則を条約発効後に採択・改正する仕組みを設けたり、条約目的の実現に向けて必要となる対応を継続的に検討するために、締約国会議が設けられる場合が多くなっている。21条の基本的な規定ぶりは2024年4月交渉テキストでも維持されており、パンデミック条約の下で締約国会議を設置する必要性があることについて、異論はないものと考えられる。

改訂草案では、本条で定めている「条約の実施状況の定期的な検討」および「条約の効果的な実施の促進のため必要な決定」(2項)そして補助機関の設置(8項)の他に、次の5つの条文に締約国会議の権限への言及が含まれている。パンデミックの防止と監視に関する4条では、同条の実施を支援するために、締約国会議が必要に応じてガイドライン、勧告または基準を採択とする規定がある(6項)。アクセスと利益配分に関する12条では、同条が規定するPABSシステムについて、締約国会議がその運用を定期的に検討し、その遵守と実効性を監視するとともに、その実効的で持続可能な

実施を促進し支援するために必要な措置をとるとする(14項)。グローバルサプライチェーン&ロジスティクス・ネットワークについて規定している13条では、締約国会議が第1回会合においてネットワークの構成とあり方の詳細について定めることとしている(2項)。責任および補償管理に関する15条においては、協定締約国が締約国会議の枠組みの中で、パンデミック時における補償メカニズムや賠償責任の管理戦略について、適当な場合には、勧告を作成しなければならないとする(2項)。持続可能なファイナンスに関する20条では、この条文の下で設置される「調整資金メカニズム」の資金源について、PABSシステムによって得られる利益と国家・非国家主体による自発的拠出を明示した上で、追加的な資金源について締約国会議で合意できることを定めている(4項)。この条文ではさらに、「調整資金メカニズム」は締約国会議の権限と指導の下に機能することとし、締約国会議が協定の発効から12ヶ月以内にメカニズムの運営のあり方の詳細について定めなければならないとしている。

2024年4月交渉テキストでは、PABSに関する12条6項で「法的拘束力ある文書」によって詳細を定めるものとし、締約国会議への言及が削除された(ただし、この点に関する締約国会議の役割は不明瞭である)。また、補償・賠償責任については主体を明示せずに多数国間システムを検討するとの簡素な規定となり(13条6)、締約国会議の言及がなくなった。その一方で、途上国の製造業者によるパンデミック関連保健製品の製造のための技術およびノウハウの移転を増加させ、地理的に多様化させるための地域的または世界的な「技術およびノウハウの移転ハブ」の設置(11条5項)、財政および実施のための戦略の検討(20条3項(a)および同5項)が締約国会議の役割として追加された。

締約国会議を設ける条約の交渉においては、コンセンサスが容易ではない事項について締約国会議における後日の決定に委ねる形で交渉の決着が図られる場合がある。最近採択された条約では、BBNJ協定において海洋遺伝資源から生じる金銭的利益配分の方法が締約国会議における決定に委ねられた例がある⁵。こうした交渉方法は、一部の問題を先送りすることで条約の採択を可能とする一方で、懸案の問題が未解決のままに各国が条約を締結するか否かを判断しなければならないという問題も生じさせる。そのため、一定の事項について締約国会議に委ねるとしても、少なくとも条約上の制度の大枠が定まっていることが望ましい

(WGIHR): Proposed Bureau's text for Eighth WGIHR Meeting, 22–26 April 2024, WHO Doc. A/WGIHR/8 (17 April 2024) at https://apps.who.int/gb/wgihr/pdf_files/wgihr8/

WGIHR8_Proposed_Bureau_text-en.pdf.

⁵ BBNJ協定14条7項。

(BBNJ 協定の例では、それ自体が重要な争点であった金銭的利益配分の導入自体は条文に書き込まれており、その方法のみが先送りされている)。この観点から改訂草案の条文を見ると、締約国会議に追加的なルール作成が委ねられているのは、基本的な内容を条約で規定した上で、その詳細を締約国会議での決定に委ねる場合にとどまっており、新たに導入する制度の基本的な部分についてまで締約国会議による後日の決定に委ねているものはない。もっとも、今後の条約交渉の最終局面において、締約国会議に委ねられる部分がより大きくなる可能性はある。その場合には、締約国会議における意思決定方式などの手続面がより重要性を持つことになる。

(2) 協定の実施状況の定期的な検討

(a) 第 21 条 2 項柱書

改訂草案 21 条 2 項は、締約国会議がパンデミック条約の実施を 3 年ごとに定期的に検討し、また、その効果的な実施の促進のため必要な決定を行うとした上で、そのために行われる 8 つの具体的な事項を挙げている。締約国会議を設ける条約では、締約国会議の一般的な権限として「条約の実施の定期的な検討」等を挙げ、そのための具体的な事項を列挙するのが締約国会議に関する条文の一般的な規定ぶりとなっている(気候変動枠組条約第 7 条、BBNJ 協定第 47 条 6、水俣条約第 23 条 4 等)。後者の「条約の効果的な実施の促進のため必要な決定」を行う権限の規定は、必ずしも多くの条約で見られるものではないが、たばこ規制枠組条約 23 条 5 項に例がある。

多数国条約には、条約の実施・遵守状況を監視する補助機関として遵守委員会が設けられているものも多いが、改訂草案にはこれに類する補助機関に関する規定はなく、締約国会議による条約の実施状況の検討が条約の履行を確保する上で重要な役割を果たすことになる(ただし、遵守委員会が必要かどうかについては、交渉の最終局面で論点として提起されることも想定され、また、締約国会議には必要に応じて補助機関を設置する権限が認められていることから(21 条 8 項)、条約の発効後に締約国会議で設置の決定を行うことはありうる)。

21 条 2 項柱書は「3 年ごとに」定期的な検討を行うと明記しているが、その趣旨は条約の履行確保にとって重要である締約国会議による実施状況の定期的な検討が確実に行われることを確保する趣旨と思われる。もっとも、条約の実施の定期的な検討との文言が通常指しているのは、条約実施の検討という一般的・抽象的な機能のことであり、そのために行われる締約国からの報告書の検討等の具体的な作業のことではないと考えられる。締約国会議は現実には一定の間隔で会合を開くことになるが、その権限としては常に条約の実施を検討す

る立場に置かれている。21 条 2 項柱書で「3 年度ごとに」とされていることは、締約国会議の開催頻度は第 1 回会合で決定されることになっていること(21 条 3 項)との関係でも不明瞭さを生じさせるものである。

これに対して、2024 年 4 月交渉テキストでは、21 条 2 項柱書は「条約の実施状況を定期的に把握し (regularly take stock of the implementation of the WHO Pandemic Agreement)、5 年ごとにその機能を検討 (review its functioning) し、その効果的な実施を促進するために必要な決定を行う」との規定になり、条約の実施状況の把握と、具体的な機能の検討作業が分離されて、規定としてはより明確になった。

(b) 第 21 条 2 項各号

2024 年 4 月交渉テキスト 21 条 2 項では、締約国会議は条約の目的の達成のために、適当な行動をとると一般的な形で規定しており、具体的にどのような行動をとるかは締約国による決定に委ねている。改訂草案 21 条 2 項は 8 つの項目を具体的に列挙していたが、これらはすべて削除された。列挙されているものの中には、開発途上国への援助の実施状況の検討といった先進国にとっては負担となりそうな制度や、他の国際組織等との連携に関する比較的新しい規定などが含まれていた。2024 年 4 月交渉テキストの条文で採択に至った場合には、発効後に締約国会議で協定の実施のためのどのような具体的な対応が必要かについて議論が行われることになる。

前述の通り、改訂草案では 21 条 2 項(a)から(g)までの 7 つの具体的な項目を列挙していた。また、このリストの末尾の 21 条 2(h)で「条約の実施において得られた経験に照らし、条約の目的達成のためのその他の行動を適宜検討する」として、列挙された 7 項目以外にも締約国会議が適当と考える行動を検討することを可能としていた。このようなキャッチオール規定は、多数国間条約の締約国会議に関する規定では標準的なものである(BBNJ 協定第 47 条 6(f)、国連気候変動枠組条約第 7 条 2(m)など)。

改訂草案 21 条 2 項(a)は、一般的に国家報告制度と呼ばれている制度を導入するものであり、締約国会議が協定の実施について締約国から提出される報告を検討した上で、条約の実施について定期的に報告書を採用することとしていた。

改訂草案 21 条 2 項(b)は、協定の下で設置される補助機関の監督権限を挙げており、これは通常締約国会議の権限とされるものである。

改訂草案 21 条 2 項(c)は、条約の実施のための財源の動員の促進・支援を挙げており、条約の下で資金メカニズムの活用について、締約国会議が権限を有することを明確にする規定であった。

改訂草案 21 条 2 項(d)が挙げているのは、条約実施に対する先進国の貢献または開発途上国に提供されたその他の援助に関する報告書、そして援助を受けた開発途上国による報告書を検討し、具体的な勧告を行う権限である。条約は 19 条で協定の実施について開発途上国に対する支援が行われることを想定しているが、締約国間では協力義務および支援の提供を「促進する」義務を一般的に規定しているのみである。21 条 2 項(d)は、19 条に従った援助の実施状況に関する検討を締約国会議で定期的に実施することによって、19 条の規定により実効性を持たせようとするものであった。具体的な援助の提供が協定上の義務とまではいえないとしても、実施状況を定期的に検討する制度を設けることで、開発途上国にとっては必要な支援を促すための場が得られることになる。締約国会議は「具体的な勧告」も行うことができるとされており、この勧告は法的拘束力を持つものではないが、具体的な支援を促す政治的な効果が期待されていたと考えられる。なお、条約実施に関する支援について規定する 19 条では義務を負うのは条約締約国 (the Parties) であり、先進国から開発途上国への援助が条文上想定されているものの、義務を負う対象が先進国に限定されているわけではない。これに対して、21 条 2 項(d)では、先進国と開発途上国とで提出する報告書が異なる前提となっていたことが特徴である。なお、21 条 2 項(d)では、報告書は「19 条に従って提出」されるものとの規定ぶりになっていたが、実際の 19 条には報告書を提出しなければならないとの規定はなかった。

改訂草案 21 条 2 項(e)は、締約国会議が適切な場合には他の国際組織や NGO による役務、協力および情報の提供を招請 (invite) できることを規定していた。条約の実施を強化するにあたって他の国際組織や NGO との連携を図る趣旨の規定である。このような連携が望ましい場合があることについて異論はないものと思われ、同様の規定は、気候変動枠組条約第 7 条(l)やたばこ規制枠組条約 23 条 5 項(g)にもある。特に、たばこ規制枠組条約 23 条 5 項(g)は 21 条 2 項(e)とほぼ同文であり、モデルとなった規定と考えられる。ただし、たばこ規制枠組条約の規定では invite とする改定草案の規定とは異なり、「要請 (request)」できるものとしている。気候変動枠組条約第 7 条(l)では「求め及び利用する (seek and utilize)」であり、この点に関する用語の

選択はどの程度積極的に連携を図るべきかについての温度差を反映しているとも考えられるが、具体的な違いは必ずしも明らかではない。

21 条 2 項(f)は、パンデミックの予防、備えおよび対応のための取組みの間で一貫性を促進する目的で、関連する法的文書・枠組み・機関との間の協力・協調を促進することを挙げており、特に締約国会議がそのための手続を設ける場合がありうることを明記している。BBNJ 協定第 47 条 6(c)とほぼ同文の規定 (「国家管轄権海域外区域の海洋生物多様性の保全と持続可能な利用のための取組み」を「パンデミックの予防、備えおよび対応のための取組み」と言い換えたのみ) であり、この規定をモデルにしたものと考えられる。BBNJ 協定の場合は、国家管轄権海域外区域における活動の規制について地域別・分野別に権限を持つ様々な条約、枠組み、機関が併存しているというガバナンスの断片化が問題となっており⁶、BBNJ 協定にはその調整を行う役割が期待されていたことを背景する規定である。パンデミック条約については全く同じ構図が当てはまるわけではないが、人獣共通感染症については、国際保健に関する国際的レジームと生物多様性の保全に関する国際的レジームとの間の連携強化の必要性等が指摘されているところであり⁷、この規定が有用となる局面も考えられる。

21 条 2 項(g)は、WHO 事務局長および締約国に対して条約の効果的実施に関する指針を提供する権限であり、本条 2 項(a)および 2 項(d)で検討されている事項を含むと特に明記されている。

(3) 締約国会議の手続的事項

多数国間条約の締約国会議に関する規定では、締約国会議の開催に関する基本的事項 (第 1 回会合の開催、開催の形態・頻度、手続規則・財政規則の定め方等) を定めるのが通例である。改訂草案 21 条 3 項では、協定発効後 1 年以内に締約国会合の第 1 会期を開催することを定めるとともに、当該会期においてその後の通常会期の開催場所と時期について決定するものとしている⁸。21 条 4 項は、締約国会議の特別会期の開催について定める。開催の条件は、締約国会議によって必要とされたとき、または締約国の書面による要請がなされ事務局によりその旨が通知されて 6 ヶ月以内に締約国の少なくとも 3 分の 1 以上による支持が得られた場合である。21 条 5 項は、締約国会議の手続規則

⁶ Kristina M. Gjerde, Nichola A. Clark and Harriet R. Harden-Davies, “Building a Platform for the Future: the Relationship of the Expected New Agreement for Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction and the UN Convention on the Law of the Sea,” *Ocean Yearbook*, Vol. 33(1) (2019), pp. 3-5.

⁷ Ilja Richard Pavone, *Global Pandemics and*

International Law: An analysis in the age of COVID-19 (Routledge, 2024), pp. 125-145.

⁸ なお、21 条 3 項第 2 文は The Conference of the Parties will determine ... としているが条約規定であることから、The Conference of the Parties shall determine の方が適当であると思われる。

について、第 1 会期にコンセンサスにより採択されると規定する。第 21 条 6 項は、オブザーバーの参加について、締約国会議がその条件を定めとする。第 21 条 7 項は、締約国会議が締約国会議およびその補助機関の財政規則および事務局の機能に関する財政的規則を定めとする。また、各通常会期において、締約国会議は次の通常会期までの間の予算を採択するものとする。21 条 8 項は、締約国会議が必要に応じて補助機関を設置する権限を有する旨を規定している。上記の規定のうち、3 ～7 項の規定については、たばこ規制枠組条約の 23 条 1 ～4 項および 6 項の規定と同一かほぼ同文であり、WHO において採択された同条約の締約国会議の規定をモデルにしていると考えられる。

締約国会議に関する改訂草案の規定は近年の多数国間条約の規定と比較して標準的なものとなっているが、なお論点となりうる点がないわけではない。第 1 に、改訂草案 21 条は締約国会議における意思決定方式を手続規則に委ねているが、締約国会議における意思決定方式としてコンセンサスによらずに、多数決による意思決定を行いうるものとするかは、締約国会議が重要な決定を行う条約レジームでは極めて重要な意義を持つことになる。

例えば、BBNJ 協定の交渉過程では、締約国会議が海洋遺伝資源の金銭的利益配分の方式の決定や、国家管轄権外区域への海洋保護区の設置の決定といった重要な意思決定を行う制度を採用したことからこの点が問題となった。当該協定では実質問題についてはコンセンサスに至るためのすべての努力が尽くされのちに 3 分の 2 以上の多数によって決定・勧告を採択できるのを原則としつつ⁹、海洋遺伝資源の金銭的利益配分や海洋保護区の設置といった協定上特に重要な効果を持つ決定については、最終的に 4 分の 3 以上の多数によるものとする規則を採用することで¹⁰、妥協を図った（海洋保護区については、コンセンサスによる採択を主張する国への配慮等から、さらにオプトアウト規定を設けざるをえなかった¹¹）。

改訂草案では、前述の通り、重要な制度設計を締約国会議による後日の決定に委ねたり、全締約国を拘束する重要な措置を採択する権限を付与することはしていないものの、比較的重要な権限は与えられている。そのため、締約国会議の意思決定方法についても、手続規則に委ねずに協定に書き込

むべきことが主張される可能性はあり、この可能性は交渉の最終局面で重要な内容を締約国会議による後日の決定に委ねる形で妥協が図られる部分が拡大するほど高くなる。

第 2 に、改訂草案では締約国会議の手続規則および財政規則についてはコンセンサスにより採択されるとしているが、予算についてはその採択について定めているのみで、その意思決定については締約国会議の手続規則に委ねているものと解釈できる（21 条 7 項第 2 文）。これに対して、BBNJ 協定では予算の採択についても、コンセンサスが得られない場合、締約国会議の通常的意思決定方式よりも厳格な 4 分の 3 多数によることを明記している（BBNJ 協定第 47 条 6(e)）。これは、BBNJ 協定の下で多数の補助機関が設けられていることや、金銭的利益配分に関する暫定的な制度の下での先進国の拠出額が協定予算と紐付いていることによるものと考えられる。後者の点は BBNJ 協定に特有の問題であるが、最近の多数国間条約では様々な補助機関やメカニズムが設置されて条約予算が肥大しがちであり、予算の採択についても慎重な立場が主張される可能性がある。

第 3 に、改訂草案ではオブザーバーの参加について、締約国会議が条件を設定するとしているのみであり、詳細は手続規則に委ねている。これに対して、近年の多数国間条約では、条約本体にオブザーバーの参加に関する比較的详细な規定を設けている場合が多い。規定ぶりに微妙な差異はあるものの、生物多様性条約第 23 条 5、国連気候変動枠組条約第 6 条 6、水俣条約第 23 条 6、パリ協定第 16 条 8 はいずれも、国連およびその専門機関、国際原子力機関そしておおむね条約の非締約国についてオブザーバーとして参加することを認めている¹²。また、条約の対象とされている事項について能力を有する団体または機関¹³が希望する場合には、国内・国際の別または政府・民間の別を問わずに、締約国の 3 分の 1 以上が反対しない限り、オブザーバーとして出席することが認められるとしている。

NGO の参加については、グローバル・ノースを利用するものに過ぎないであるとか、国は国内の民主的過程の中で対立する利益を調整しなければならないのに対して、これを乗り越えて国際的に特殊利益を主張するものであるとして、批判的な見解も存在する¹⁴。しかし、一般的には条約の下の手

⁹ BBNJ 協定 47 条 5 項。

¹⁰ BBNJ 協定 14 条 7 項、23 条 2 項。

¹¹ BBNJ 協定 23 条 3 ～9 項。

¹² 条約によっては、条約の非締約国についてすべてオブザーバー参加資格を認めず、国連およびその専門機関、国際原子力機関の加盟国又はオブザーバーであって条約の締約国でないものに限定す

るものがある。

¹³ 原文は Any body or agency, . . . , which is qualified in matters covered by this Agreement である。なお、公定訳は一貫して「認められた団体又は機関」とする。

¹⁴ Kal Raustiala, “NGOs in International

続の透明性の確保に資するものと捉えられており、現実には参加が拡大してきている。BBNJ 協定では、前述の一連の協定とは規定ぶりが異なり詳細は手続規則に委ねているものの、「透明性」と題された規定（第 48 条）を置き、非締約国、世界的・地域的・小地域的・分野別機関、先住民族・地域コミュニティ、科学者コミュニティ、市民社会その他の関連するステークホルダーに対して、オブザーバーとしての参加を要請する資格を認めた。このようなトレンドに鑑みれば、オブザーバーの参加についてより明確に広い範囲のステークホルダーの参加を認めるべきとの議論は生じうる。

なお、以上の点については、2024 年 4 月交渉テキストでも改訂草案から変更はない。ただし、特別会期の開催に関する 21 条 4 項について、特別会期は国家元首・政府の長のレベルで開催することができるとの一文が追加された。

2. 第 22 条 投票権

22 条は、条約の下で投票を行う場合の投票権に関する規定である。22 条 1 項で一国一票の原則を定めた上で、2 項で地域的な経済統合のための機関（regional economic integration organization、以下「地域的経済統合機関」という）についての例外を定めている。22 条 2 項の規定によれば、パンデミックの締約国（Party）である地域的経済統合機関は、その権限内の事項について、条約の締約国であるその構成国の数と同数の票を投ずる権利を行使する。当該機関は、その構成国が自国の投票権を行使する場合には、投票権を行使してはならず、またその逆の場合も同様である。

欧州連合（EU）が締約国となることが予定される多数国間条約には同様の規定が置かれるのが通例となっており、国連気候変動枠組条約第 18 条 2、パリ協定第 25 条 2、たばこ規制枠組条約第 32 条 2、水俣条約第 28 条 2、BBNJ 協定第 64 条 2 に同様の規定がある。改訂草案の前の NT では、これらの条約の規定と異なり「正当に委任され投票の時に出席している」との条件が付加されていたが、改訂草案では削除されている。このような要件を設けるべきことは、BBNJ 協定の交渉時にも主張された。その背景には、各締約国は締約国会議における意思決定に参加するために出席することが必要であるのに対して、地域的経済統合機関についてはその代表者が出席すればよいという点で不公平ではないかとの問題意識があるものと考えられる。

3. 第 23 条 締約国会議への報告

23 条は、改訂草案 21 条 2 項で締約国会議の権限との関係で規定されていた国家報告制度について、

締約国による締約国会議への報告の提出を定める条文である（2024 年 4 月交渉テキストでは、21 条 2 項における締約国会議の権限の列举が削除されたので、より直接的に国家報告制度の根拠規定となった）。条文の構成としては、たばこ規制枠組条約 21 条を踏襲したものとなっている。改訂草案 23 条 1 項は、締約国に協定の実施に関する定期的な報告の義務を課している。締約国は、報告書の提出頻度と様式を決定し（同 2 項）、また、要請がある場合には、開発途上国のニーズに特に注意した上で、報告書の提出義務について締約国を支援する措置をとるものとされている（同 3 項）。また、23 条 4 項は、協定の下での報告および情報交換は、機密情報およびプライバシーに関する国内法に服し、交換された機密情報については合意に基づいて保護されなければならないとする。なお、他の条約には報告書の公表を明記しているものもあるが、改訂草案にはその旨の規定がない。2024 年 4 月交渉テキストでは事務局によってオンラインで公開されるとの規定が 4 項に追加された（その他の点については変更はない）。

前述の通り、これまでの交渉テキストにおいては遵守委員会の設置は盛り込まれていないことから、締約国の報告と締約国会議におけるその検討が条約の履行確保にとって重要な意味を持つことになる。国家報告制度を採用する他の条約では、条約本体で報告書に含めるべき最低の内容を定めるものもあり（たばこ規制枠組条約 21 条 1 項）、特に条約実施にとって重要と位置付けられる内容を挙げておくことは条約の履行確保に資するものとも考えられるが、本条約では締約国会議で後に定めることとなっている。

なお、締約国会議における条約実施の検討は、2024 年 4 月交渉テキストでは 5 年ごと、改訂草案では 3 年ごとに行われることになっている。締約国会議における条約の実施状況の検討は、締約国による報告に基づいて行うのが通常であると考えられるが、そうであれば、改訂草案 23 条 2 項で締約国会議が提出頻度を定めるとしていることにはあまり意味がなかった。他方で、2024 年 4 月交渉テキストの下では、5 年ごとの検討の他に定期的な stock-taking に言及があり、5 年以下の頻度で報告を求める制度設計を決定する余地はある。

4. 第 24 条 事務局

(1) 事務局の任務

条約の事務局を置く多数国間条約では、事務局の設置または事務局機能を担う主体の指定と、その具体的な任務に関する条文を置くのが通常である。事務局については、条約の下で新たに設置する

(BBNJ 協定第 50 条 1 など)、締約国会議で指定することを定める（国連気候変動枠組条約第 8 条 1、たばこ規制枠組条約第 24 条 1）、既存の機関等を指定する（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約第 12 条 1、水俣条約第 24 条 1）などの方式がある。パンデミック条約の事務局については交渉初期に複数の選択肢が検討されたものの、交渉テキストにおいては一貫して世界保健機関（WHO）事務局が事務局機能を提供するものとされている。

事務局の規定においては、具体的な機能を列挙した上で、「条約に定める事務局の任務および締約国会議が決定する任務を遂行すること」を事務局の機能として規定するのが一般的である。改訂草案はこの形式を採用しており、事務局は 7 つの具体的な機能（24 条 2 項(a)～(g)）と条約に定めるまたは締約国会議で決定する機能（24 条 2 項(h)）を行使するものとしていた。挙げられていたのは、(a) 締約国会議および補助機関に対する技術的・行政的支援および後方支援の提供、(b) 締約国会議および補助機関の会合の準備と必要な役務の提供、(c) 条約規定に基づいて提供された条約実施に関する報告書・情報の伝達、(d) 必要な情報の取りまとめ・通知に関するものを含めた締約国（特に開発途上国）への支援の提供、(e) 締約国会議の指導の下に事務局の活動について報告書を作成し、締約国会議に提出すること、(f) 締約国会議の指導の下に、他の権限ある国際的・地域的機関および機関の事務局との間での必要な調整を確保すること、(g) 締約国会議の指導の下に、事務局の任務の効果的な遂行のために必要な管理上または契約上の措置をとることである。

改訂草案に列挙されている機能はいずれも他の多数国間条約で前例があるものである。他の多数国間条約では、事務局に締約国会議の会合の準備や条約の下で行われる通知や報告書の提出の管理といった条約の運用のために必要となる純然たる事務的機能のみならず、より実質的な技術的・行政的な支援、関連する条約枠組や国際機関等との調整が必要となる場合における事務局間の調整、さらには条約の実施（特に報告書の提出等）に関する開発途上国への支援等が盛り込まれる傾向にあり、これに沿った規定ぶりといえる。

これに対して 2024 年 4 月交渉テキストは、24 条 2 項で具体的な機能を列挙せずに、一般的な規定を置くにとどめている。この規定は「事務局は、適当な場合に、WHO パンデミック条約の定める任務および締約国会議が決定する、または WHO パンデミ

ック条約に基づき事務局に課されるその他の任務を果たすものとする」というものである。2024 年 4 月交渉テキストでは、条約の他の規定で定められている事務局の任務は、条約の定める手続における締約国からの通知の受領（締約国会議への取り次ぎ）や締約国・寄託者への情報の通知に関するものに限定されている¹⁵。そのため、改訂草案で規定されていた任務が事務局の任務とされるかについては、今後の締約国会議における決定に委ねられることになる。

なお、24 条 2 項の「条約に定める任務（functions specified in this Convention）」との表現は他の多数国間条約で一般的に見られる一方、「条約に基づき事務局に課される任務（functions assigned to it under this Agreement）」との表現もパリ協定第 17 条 2 や BBNJ 協定第 50 条 4(f)に例がある。しかし、両者は基本的に同じ内容を指すと考えられ、この条文には混乱があるように思われる。事務局は条約に定める任務については確実に遂行すべきところ、「条約に定める任務」についてのみ「適当な場合に（as appropriate）」との限定が存在するのも趣旨が不明であり、混乱に拍車をかけている。

(2) 事務局の権限行使に対する制限

24 条 3 項は「WHO パンデミック条約のいかなる規定も、WHO 事務局（WHO 事務局長を含む）に対して、いかなる締約国の国内法もしくは国内政策を指示、命令、変更、もしくはその他の方法で規定する権限、または、締約国に対して、渡航者の入国禁止や受け入れ、ワクチン接種や治療・診断措置の強制、ロックダウンの実施など、特定の行動をとることを義務付ける、またはその他の方法で強制する権限を与えるものと解釈されてはならない」と規定する。パンデミック条約にはそもそも列挙されているような内容は含まれておらず、WHO 事務局にもそのような権限はないため、本来は不要な規定であるが、パンデミック条約・IHR の内容や WHO・WHO 事務局の権限に関する誤解に基づく懸念も生じているために、念のために導入された規定であると考えられる。

5. 第 25 条 紛争の解決

条約の解釈・適用に関する紛争が発生した場合の紛争解決について規定している改訂草案 25 条は、たばこ規制枠組条約 27 条の規定とほぼ同文である。27 条 1 項は条約の解釈・適用に関する紛争が生じた場合には、外交上の経路を通じて交渉または締約国が選択するあつせん、仲介または調停を含む

¹⁵ 規定があるのは、締約国会議の特別会期の開催要請の受領（21 条 4 項）、条約の実施に関する締約国からの報告書の受領と公開（23 条 1・3 項）、条約の改正に関する締約国による提案の受

領・通知と採択された改正の通知（29 条 2 項・3 項）、締約国による議定書のテキストの受領（31 条 3 項）、である。

その他の平和的手段による紛争の解決に努めるとし、また、あつせん、仲介または調停によって合意に達することができなかった場合においても、紛争当事者は、紛争を解決するため引き続き努力する義務を免れないとする。国連憲章 33 条 1 項の紛争の平和的解決義務を前提として、任意的な紛争解決手続について規定するものといえる。

改訂草案 25 条 2 項は、義務的な紛争解決手続へのオプトインを認める規定である。すなわち、25 条 1 項の規定によって解決することのできなかった紛争について、特別の仲裁裁判を義務的なものとして受け入れる旨を条約の批准、受諾、承認、正式確認またはこれへの加入の際に、またはその後いつでも、寄託者に対して書面によって宣言することができるとしている。このような宣言によって自発的に受け入れた国の間においてのみ、義務的な紛争解決手続として特別の仲裁裁判が適用される¹⁶。なお、たばこ規制枠組条約 27 条では特別の仲裁裁判について締約国会議が手続を採択するものとしていたが、パンデミック条約では「常設仲裁裁判所の 2012 年規則」によるものとしている。

これに対して、2024 年 4 月交渉テキストでは改訂草案 25 条の 1 項と 2 項を統合して 25 条 1 項として規定した上で、さらに弱い紛争解決手続を採用した。任意的な紛争解決手続について規定している部分は改訂草案と共通しているが、それらの方法により解決されない場合については、共同の協議により紛争の解決を求め続けることができる (may) とし、この共同の協議には合意によって常設仲裁裁判所の 2012 年規則またはその後続の規則による特別の仲裁裁判によることを含むとしている。また、仲裁裁判を受け入れた場合には、締約国はその判断を拘束的かつ最終的なものとして受け入れる旨の一文も追加された。

改訂草案からの重要な変更点としては、第 1 に、任意的紛争解決手続により紛争が解決しない場合について、紛争を解決するため引き続き努力する義務を免れないとの規定が削除され、代わりに紛争解決に向けた努力を継続することが「できる」と

されたことがある。第 2 に、義務的な仲裁裁判へのオプトイン制度も削除され、あくまでも合意による仲裁裁判が選択肢とされた。NT では国際司法裁判所 (ICJ) における義務的な紛争解決のオプトインも可能としていたところ、紛争解決手続は極めて弱いものとなったことになる。

もっとも、現時点での交渉テキストに含まれている実体的な規定を見る限り、条約の運用に関する問題は締約国会議で議論することが想定され、義務的な紛争解決手続による司法的解決が締約国間の紛争解決に資するとも思われないので、任意的な紛争解決手続のみを置く 2023 年 4 月交渉テキストの内容は理解できなくはない。特別の仲裁裁判へのオプトインが削除されていることも、この制度を採用しているたばこ規制枠組条約における宣言が 2 か国にとどまっていることに鑑みれば、理にかなっている。

また、パンデミック条約に関わる紛争が TRIPS 協定を含む WTO 協定の紛争や二国間の投資協定の下での紛争となる場合には、WTO 協定の紛争解決手続や投資仲裁といったより強力な紛争解決手続の利用可能性もある。この点では、原理・原則の問題として国際紛争の司法的解決を拒絶する国と、WTO 協定の紛争解決手続や投資仲裁が利用可能な紛争についてはそれらの手続によった方が有利な解決が得られる可能性がある先進国側との間での同床異夢が成立している可能性もある。

ただし、任意的紛争解決手続により紛争が解決しない場合に、それ以上は紛争解決を求めることはしなくともよいと読める規定ぶりには、紛争の平和的解決義務の観点から問題がある。また、仲裁裁判を「協議 (consultations)」の一種と捉えている書きぶりとなっているが、これは紛争解決手続に関する一般的な理解に反する¹⁷。

改訂草案 25 条 3 項は、別段の定めがない限り、上記の紛争解決手続が議定書の締約国にも適用されるとする規定である。この規定は、2024 年 4 月交渉テキストでも 25 条 2 項として変更なく維持されている。

¹⁶ たばこ規制枠組条約 27 条 1 項の下で義務的な仲裁裁判を受け入れる宣言をしたのは、現時点ではアゼルバイジャンとベルギーの 2 か国のみである。United Nations Treaty Collection, WHO Framework Convention on Tobacco Control at https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IX-4&chapter=9&clang=en (last accessed 31 March 2024). たばこ規制枠組条約に基づく国内措置に関する紛争は、これまで WTO の紛争解決手続や二国間投資協定の下での投資仲裁に付されてきている。Suzanne Zhou and Jonathan Liberman, “The Global Tobacco Epidemic and

the WHO Framework Convention on Tobacco Control – The Contributions of the World Health Organization’s First Convention to Global Health Law and Governance”, in Gian Luca Burci and Brigit Toebes (eds.), *Research Handbook on Global Health Law* (Edward Elgar, 2018), p. 340.

¹⁷ 「協議」は交渉と同義であると考えられるが、これは典型的な非裁判手続の一種である一方で、仲裁は司法的解決と並ぶ裁判手続の一種である。岩沢雄司『国際法 (第 2 版)』(東京大学出版会、2023 年) 603–605、610–612 頁。

6. 第26条 他の国際協定および文書との関係

パンデミック条約と他の国際協定・文書との関係について規定した本条については、当初の交渉テキストから変遷が見られる。NTでは、現行の26条は25条として規定され、3つの項からなっていた。1項は、パンデミック条約の実施は、国連憲章およびWHO憲章を指針としなければならないと規定している。パンデミック条約の実施にあたって、国連憲章またはWHO憲章との抵触・整合性が問題となるような場合は想定しにくく、その実際上の必要性は必ずしも明らかではないが、理念的にはいずれの国にも異論がないであろう規定である。改訂草案と2024年4月交渉テキストでもこの条文に変更はない。2項は、第1に、締約国はパンデミック条約とIHRを含む他の関連する国際文書は補完的かつ両立するように解釈されるべき(should be interpreted so as to be complementary and compatible)であることを認識する旨を規定する。そして、第2に、パンデミック条約が他の既存の国際文書に基づくいかなる締約国の権利および義務にも影響を与えないものとしている。3項は、たばこ規制枠組条約2条2項とほぼ同文の規定であり、パンデミック条約の規定が、この条約に関する事項または追加的な事項に関して、この条約に基づく義務に抵触するものであってはならないことを条件として、二国間または多数国間の協定を締結する締約国の権利にいかなる影響を及ぼすものではないとする。また、これらの協定について、事務局を通じた通報を義務づけている。パンデミック条約が規律する事項について、パンデミック条約上の義務と整合しない条約を締結しないことを義務づけるものといえる。

改訂草案26条も3項から構成されているが、1項が維持された一方で、2項はパンデミック条約とIHRの関係に関する簡潔な規定、第3項はパンデミック条約がその他の法的拘束力ある国際文書の下での権利・義務に影響を与えないとする簡潔な規定となった。すなわち、NTの25条2項が若干の修正とともに2項と3項に分かれ、NTの25条3項にあたる規定が削除されて、締約国が将来締結する条約との関係に関する規定がなくなった。また、新たに改訂草案で26条2項となった規定では、専らパンデミック条約とIHRとの関係に関する規定となり、両者の関係については整合的(compatible)

なものとなるように解釈すべきとの表現になった。この変更によって、パンデミック条約とIHR以外の他の条約等の関係は当該規定の射程外となり、またIHRとの関係では補完的(complementary)であるべきとの点が削除された。

改訂草案26条3項では、NTの25条2項が「他の既存の国際文書(under other legally binding international instruments)」との関係について規定していたところ、「他の法的拘束力ある国際文書(under other legally binding international instruments)」との表現に置き換わった。規定の内容としては、それら他の国際文書の下での権利・義務に影響を及ぼさないことを定めている。「既存の」が削除されたことによって、改訂草案26条3項の射程は締約国が将来締結する条約等についても、それが発効した段階で及ぶことになる。NTの25条3項が削除されたことも合わせて考えれば、パンデミック条約締約国による今後の条約締結について制限をすることはしないという考え方に転換したものと解釈できる。この点は、貿易や知的財産権に関する今後の国際ルール作りにとって意義がありうる。

その後の2024年4月交渉テキストでは26条は2項の構成となった。前述の通り、1項が維持されたが、2項についてはパンデミック条約とIHRが両立し、相互に補強し合う(compatible and mutually reinforcing)ように解釈されるべきであることを認識する旨の規定となった。条約と他の条約との関係に関する規定においては、伝統的には優劣関係を明確化する規定が置かれることが一般的である¹⁸。この点、2024年4月交渉テキストの26条2項の規定は、パンデミック条約とIHRとの間に優劣関係がないことを明らかにするものといえる。同様の表現を用いる規定を持つ既存の条約は多くなく、特に相互に補強し合う(mutually reinforcing)ように解釈すべしとの指針が意味するところの具体化は難しい。類似の表現としては、文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約(20条1項(a))で他の条約との相互補完性(mutual supportiveness)の醸成について定めており¹⁹、優劣関係を設定せずに双方の条約の実施を最もよく実現できるような解釈を指針として提示するものと考えられる。

他方で、IHR以外の条約等との関係について規定していた3項については、削除された。他の条約との一般的な関係について明示的な規定を置かない

¹⁸ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (3rd ed., Cambridge University Press, 2013), pp. 194–202. なお、条約に明示の規定がない場合には、条約法条約30条の規定が適用される。

¹⁹ この規定について、Riccardo Pavoni, “Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law-Making: A Watershed for the ‘WTO-

and-Competing-Regimes’ Debate?”, *European Journal of International Law*, Vol. 21(3) (2010), pp. 658–660. なお、日本はこの条約は未締結である。日本語訳として、鈴木淳一「文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約(文化多様性条約)(仮訳)」『獨協法学』71号(2007年)196–176頁がある。

条約も多く、特に問題はない。この場合の解釈については、条約法条約の規則が適用される。全く規定を置かない方向に議論が進んだ理由については明らかではないが、遺伝資源や知的財産権に関する条約・枠組みとの関係が問題となりうるところ、何も規定しないことが中立的な対応であると判断された可能性がある。

7. 第27条 留保

パンデミック条約に留保を認めるかについては、交渉テキストの各段階で規定ぶりが変化してきている。NTの26条は留保を一切禁止していたが、改訂草案27条では1項で条約の趣旨・目的と両立しないものではない限り留保を許容し、2項で特定の規定については留保を禁止する規則を採用していた（具体的な規定については明記されず、「XX条」等として仮置き表現とされていた）。2024年4月交渉テキストでは、改訂草案27条2項にあたる規定を削除し、条約の趣旨・目的と両立しないもの以外は留保を許容とする単純な規定となった。

条約法条約19条は、(a) 条約が当該留保を付することを禁止している場合、(b) 条約が当該留保を含まない特定の留保のみを付することができる旨を定めている場合、(c) それ以外の場合以外の場合において、当該留保が条約の趣旨及び目的と両立しないものであるとき、の3つの場合を除くほか、条約への署名、条約の批准、受諾若しくは承認又は条約への加入に際し、留保を付することができる」と規定している。したがって、2024年4月交渉テキスト27条で定められている規則は、同条が削除された場合に、一般国際法上のデフォルト・ルールとして適用される規則と同一である。

パンデミック条約の実体規定の多くは、そもそも弱い義務しか定めておらず、留保について厳格な規則を採用する要請はあまりないものと考えられる。他方で、今後の交渉の中で取引的な形で妥協が行われ（例えば、PABSについて一定の妥協をする代わりに、ワンヘルスに関する規定を強化する等）、それが条約にとって重要であると各国が捉えるような場合に、留保の禁止によって条約上の権利・義務の一体性を確保する必要性が生じるような場合は可能性として想定できる。

8. 第28条 宣言および声明

改訂草案および2024年4月交渉テキストの28条は、27条の規定にかかわらず、国または地域的

経済統合機関が協定に署名、批准、承認または加入する際に、宣言または声明を行うことが妨げられないことを確認する規定である（1項）。このような宣言・声明は文言または名称を問わないが、条約の規定の法的効力を排除または変更するものであってはならないとされている。条文上は特に、当該国の法令を協定に調和させることを目的として行われるものが想定されている。なお、この規定に従って行われた宣言・声明は、寄託者を通じて協定の全締約国に回章される（2項）。

ほぼ同文の規定が国連海洋法条約310条にあり、この規定をモデルにしたものと考えられる。国連海洋法条約では、その交渉過程において留保を完全に禁止することにしたことから（国連海洋法条約309条）、そのこととの関係で規定されることになった条文である²⁰。「規定の法的効力を排除または変更するもの」は禁止されているが、これは留保の定義そのものであり²¹、国連海洋法条約310条は留保にあたらぬ宣言・声明を許容することを確認し、同時に「偽装された留保」を禁止する規定といえる。

一般的に、条約の批准時等に留保にあたらぬ宣言を行うことは妨げられないと考えられることから、この規定は本来不要な規定である。のみならず、国連海洋法条約と異なって、全ての留保を禁止せずに、条約の趣旨・目的と両立しないものでなければ留保を許容しているパンデミック条約においては、この規定は混乱の元となりうる。

28条の文言上、この規定は留保について規定している「27条にかかわらず」適用されるものであり、文言または名称を問わず留保にあたる宣言・声明を禁止している。留保とその他の宣言・声明はその法的効果によって区別され名称を問わないが、留保とその他の宣言・声明がそれ以外の基準によって区別できると考えられない限り（そして、留保であるか宣言であるかは文言・名称のいかんを問わないので区別はできないと考えられる）、パンデミック条約では27条の下で一定の留保を許容したにもかかわらず、28条では留保に該当する宣言・声明を禁止するという矛盾した規則を採用していると捉えられかねない。28条の条文が最後まで残ってしまった場合には、28条1項が優先するものとして、これに反しない限りで2項を解釈する（「規定の法的効力を排除または変更するものではない限りにおいて」を「1項で禁止されている留保にあたるものではない限りにおいて」と読み替える）こ

²⁰ Alexander Proelss, *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Beck/Hart/Nomos, 2017), pp. 2002–2003.

²¹ 条約法条約2条1(d)は「留保」を「国が、条約の特定の規定の自国への適用上その法的効果を排

除し又は変更することを意図して、条約への署名、条約の批准、受諾若しくは承認又は条約への加入の際に単独に行う声明（用いられる文言及び名称のいかんを問わない。）をいう。」と定義している。

とになると考えられるが、そうであれば当初からそのような規定となっている方が望ましい。

9. 第 29 条～31 条 改正、附属書および議定書

改訂草案および 2024 年 4 月交渉テキストの 29 条から 31 条（NT の 28 条から 30 条）は、それぞれパンデミック条約の改正、附属書の採択・改正、議定書の採択について規定している。NT の改正、附属書、に関する規定は、たばこ規制枠組条約 28 条、29 条および 33 条における規定とほぼ同文である。改正は、いずれの締約国も提案することができ、最終的には締約国会議において 4 分の 3 以上の多数によって採択され、3 分の 2 以上の締約国が受諾した場合に受諾した国との関係で効力を生じる。附属書は、手続的、科学的、技術的または行政的事項に関するリストまたは様式等であり、条約と一体をなすものであって、条約本体の改正に関するのと同様の手続で採択・改正される。議定書は、条約の改正と同様の手続により採択され、議定書の締約国となった国を拘束する。

モデルとなったたばこ規制枠組条約の規定と NT との間で異なっているのは、第 1 に、議定書の採択について NT の 30 条 2 項が、議定書が WHO 憲章 21 条の下での採択のために提案されている場合には、保健総会における採択のために検討に付されるところとしていること、そして第 2 に、たばこ規制枠組条約は条約締約国のみ議定書の締約国となることができるとしているのに対して、NT の 30 条 4 項では議定書の規定に従ってパンデミック条約の非締約国が議定書の締約国となる可能性を認めていることの 2 点である。

改訂草案では、附属書は実質的内容を扱わないと規定していた 30 条 3 項を削除するという変更が行われた。附属書の提案・採択・発効については、条約の改正と同じ手続が適用されるため、新たな実質的内容をパンデミック条約に盛り込もうとする場合に特に違いは生じないと考えられる。

2024 年 4 月交渉テキストではさらに議定書の採択に関する 31 条 2 項に変更があり、議定書の採択に関する手続は条約の改正に関する 29 条 3 項を準用するという規定になった。もともと NT と改訂草案は、議定書の採択に関する意思決定方法について条約の改正の場合と同じ方法としており、文言の修正による実質的な変更はない。

パンデミック条約の本体には、附属書・議定書で追加的に定めることが予定されている事項はない。ただし、2024 年 4 月交渉テキストでは、PABS システムの骨格を定めた上でさらに詳細を「法的拘束力ある文書」で定めることになっている（12 条 6 項）。交渉においてどのような想定が置かれているかは明らかではないが、附属書・議定書も法的拘束力ある文書であるから候補にはなりうると思われる、このこととの関係では一連の手続は重要なも

のになりうる。なお、パンデミック条約の議定書を採択する場合には、出席し投票する国の 4 分の 3 以上の多数が必要であるが、WHO 憲章 19 条の下で条約を採択する場合には保健総会において 3 分の 2 以上の多数が必要である。

10. 第 35 条 効力発生

NT および改訂草案の 35 条はたばこ規制枠組条約 36 条とほぼ同文の規定によって、条約の効力発生の要件について定めている。条約の発効について、35 条 1 項は 40 番目の批准書、受諾書、承認書、正式確認書または加入書が寄託者に寄託された日の後 30 日目の日に効力を生ずるものと規定する。なお、2 項では条約発効後に加入等を行う国に対する効力の発生について、3 項では条約発効後に正式承認または加入する地域的経済統合機関に対する効力の発生について、4 項では発効要件との関係では、地域的経済統合による寄託文書はその加盟国によるものに追加して数えてはならないことについて、それぞれ規定している。

2024 年 4 月交渉テキストの 35 条でも条文に大きな変更はないが、発効要件が「60 番目」の寄託文書が寄託された日から 30 日後に変更されている。NT の 40 か国（または地域的経済統合機関）という発効要件は、たばこ規制枠組条約をそのまま踏襲したことに由来するものと思われるが、最近の多数国間条約としては少なめである。他の条約の例では、水俣条約が 50 か国、パリ協定が 55 か国（これに加えてさらに追加的の要件がある）、BBNJ 協定は 60 か国である。40 か国の場合、欧州連合の加盟国が締結すれば残り 13 か国で発効する。パンデミック条約は、パンデミックの防止、備え及び対応という国際社会で一致して取り組むべき内容に関わるものであり、より高い発効要件を採用することには合理性があると考えられる。

E. 結論

パンデミック条約について制度的枠組みの設計面から見ると、環境分野における多数国間条約のように締約国会議を設け、条約の実施状況の定期的な検討や、その効果的な実施の促進のため必要な決定を行う権限を与えていることが特徴である。また、附属書や議定書の採択を通じて、条約の内容がさらに発展していくことも予定している。

もともと、パンデミック条約は、いわゆる枠組条約の典型であるとされる国連気候変動枠組条約とは異なり、一般原則のみを定めて、その具体化を締約国会議におけるその後の議論に委ねるという形式をとっているわけではない。その意味で、「合意できる範囲の合意を最大多数で迅速に行うことで、適時・迅速な行動の必要に応える」ものとしての枠

組条約とは異なるといえる²²。パンデミック条約の実体規定には締約国に課されている義務が一般的・抽象的なものが多く、詳細を締約国会議における後日の決定に委ねているものも存在しているものの、その基本的内容については協定本体に書き込まれている（ただし、2024年4月交渉テキストでは、締約国会議には言及していないが、PABSシステムの詳細は後日の協議に委ねていることは重要である）。

多数国間条約の制度的枠組みは、その中心となる実体規定との関係でどのように設計するのが条約の効果的な実施を促進できるか（あるいはより広い締約国の意思を反映できるか）という観点で交渉が行われるべきであると思われるが、実際には実質問題に関する交渉が難航する中で、そのような観点からの交渉は十分に行われていないのが現状ではないかと思われる。

多くの多数国間条約の制度的枠組みや技術的事項に関する規定は、他の条約規定から流用される場合も多い。本報告書で検討したように、パンデミック条約第3章に含まれる条文の多くは、WHOで採択された条約であるたばこ規制枠組条約を初めとした他の条約の規定に基づいたものが多い。多数国間条約の制度的枠組みに関する規定や最終規定には一定の共通性があり、他の条約からの条文の「流用」には合理性もある。また、流用した条文をいわば「叩き台」として、NTから改訂草案そして2024年4月交渉テキストに至る交渉過程の中でパンデミック条約に即した条文へと修正されていく様子は多くの条文について見ることができる。しかし、パンデミック条約と流用元の条約との間で共通の問題状況がなければ、共通の規則を適用する前提が欠けており、また、別の条約の規定を流用するだけでは、当該条約に固有の事情を十分に反映することはできないことには注意が必要である。

以上の観点からは、特に次の2点が指摘できる。第1に、パンデミック条約の制度設計においては、その内容がWHOの活動と大きく関わることとIHRとの相互関係が問題となりうるところ、これらの考慮が制度的枠組みのあり方に十分に反映されているかについては、なお検討の余地もある。ただし、

2024年4月交渉テキスト26条2項において、パンデミック条約とIHRが両立し、相互に補強し合うに解釈されるべきとの指針が規定されていること、同6条4項でWHOを中心としてパンデミックの防止、備えおよび反応に関するモニタリング・評価システムを開発し実施するとされていること、資金面でパンデミック条約とIHRの実施に関わる調整資金メカニズムの設置が予定されていることは、パンデミック条約とIHRとの相互補完的な実施に資するものである。また、この点についてはIHRの改正交渉の結果としてのIHR側の規定も検討する必要がある。

第2に、数は必ずしも多くなく、パンデミック条約の実施に関する制度設計の大枠に影響を及ぼすものでは必ずしもないが、十分な考慮に基づかずに別の文脈で規定された条文を流用したために、技術的な課題が発生している条文があり（24条2項、25条1項、28条1項など）、条約の解釈までに解消されることが望まれる。

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

(1) 西本健太郎「パンデミック条約と国際保健規則の改正：交渉の現状と論点」第3回 TUPRePクロストーク（2024年1月11日）

(2) 西本健太郎「BBNJ協定におけるDSIとABS」第18回バイオエコノミー勉強会（2023年8月24日）

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

²² 枠組条約の本質をこのように捉えるものとして、坂本尚繁「枠組条約の規範発展の機能——そ

の意義と限界——」岩沢雄司・中谷和弘編『国際法研究』1号（2013年）101-111頁。