
「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

兼原 敦子

Kanehara Atsuko

はじめに

2020年2月3日から5月16日まで、新型コロナウイルス感染症（COVID-19、以下、C19）感染者を乗せた豪華クルーズ船、ダイヤモンド・プリンセス号（D号）が、横浜港に停泊した。本稿は、D号が横浜港に停泊しており、感染が継続している状況に焦点をあてて、寄港国措置を検討する⁽¹⁾。

日本以外にも、いくつかの国が、C19感染者を乗せたクルーズ船の寄港に直面した⁽²⁾。それらを契機として、海洋法や関連条約等に照らして、寄港国管轄権を論ずる優れた文献はすでにある⁽³⁾。そこで、本稿は、先行研究を踏まえて寄港国管轄権を論ずるが、それを、いわば、「あるべきパンデミック⁽⁴⁾ 国際法（以下「パンデミック国際法」）」のなかに位置付けることを意識しながら論じたい。

というのは、パンデミックには、第1に、既存の実定法の解釈適用で可能な限り対処すべきであるものの、第2に、実定法の改正や新しい法の創造によってしか、実効的に対処できないであろう。スペイン風邪のパンデミックが1918年に始まり、およそ100年ぶりのC19パンデミックに対して、既存の実定法で十全に対応できるとは期待しにくい。そこで、実定法の改正や新法の創造をするならば、なによりもまず、その根本をなす方針を探るべきである。本稿の扱う寄港国管轄権の問題も、そうした根本をなす方針を想定して、検討すべきである。そうすることで、この問題をめぐる海洋法を、「パンデミック国際法」のなかに、しかるべく位置付けることができる。また、パンデミック対応の寄港国措置には、多様な国際規則がかかわるが、それらを、いわば方針なくして「パッチワーク」的に適用することは、問題への本質的な対応にはならない。「パンデミック国際法」の根本をなす方針に照らして、つまりは「方針のあるパッチワーク」的な関連規則の適用を図るべきである。パンデミック国際法の根本をなす方針それ自体を提示することは、本稿では、紙数の制約によりできない。そうした方針の導出をうながすいくつかの課題は提示してみたい。

以下、本稿の構成は、第1節寄港国管轄権にかかる既存法、第2節「パンデミック国際法」に照らした既存法の改正及び新法の創造、最終節おわりに、である。やはり紙数の制約により、読者には不親切であるが、原則として参照条文の再録はしないことをご理解いただきたい。

1 寄港国管轄権にかかる既存法

(1) 問題の設定とそれに照らした関連事実

本稿は、D号が横浜港に停泊中の事態に焦点をあてる。最も重要な問題は、寄港国の管轄権と外国船舶の旗国管轄権との関係である⁽⁵⁾。

本稿は用語として、「内水沿岸国」と「寄港国」とを、次のように用いる。内水沿岸国であることは、寄港国であることを包含する。一方で、本稿では、特に、寄港国措置をとる場面に注目して、寄港国の語を用いる。後述のように（第2節）寄港国措置が発展し、寄港国は自国の利益だけではなく国際社会の利益の実現を担うという発想を見出すことができる。主にそのような独自の含意がありうることを示すために、寄港国とする。他方で、たとえば、内水沿岸国が内水に対してもつ主権や、寄港中の外国船舶に対する裁判権につき、英米主義とフランス主義の議論⁽⁶⁾がある。その議論のように、寄港国措置に特に注目しないで内水沿岸国の権利や利益を想定する場合には、内水沿岸国の語を用いる。

さて、寄港国管轄権に照らすと、D号が2020年2月3日以降、横浜港に停泊している間、明確に認識すべき事実は以下の点である。

(i) D号の旗国はイギリス、運航者の国籍は米国、所有者の国籍はイギリス、船長の国籍はイタリア。(ii) D号は、横浜港を出港後、鹿児島、香港、ベトナム、台湾及び沖縄に立ち寄り、2月1日に航海中に香港で下船した乗客がC19に感染していたことが判明。(iii) 2月3日に横浜港検疫錨地到着後、D号に対する横浜検疫所による臨検検疫を厚生労働省が実施。(iv) D号は、数回、真水精製等のために領海を出て、接続水域（CZ）、排他的経済水域（EEZ）まで航走。

(2) パンデミック防止の利益とかかわる多様な国際社会の共通利益

パンデミック対応の寄港国措置には、多様な国際社会の共通利益が関連する。典型的には、一方で、寄港国措置によるパンデミック防止と、他方で、国際海運及び貿易の促進との、バランスの確保という要請がある。それに加えて、船員の労働条件の保障、難民の処遇、人権保障、さらには、領事権による個人の保護等がある。パンデミック防止のために寄港国措置をとるに際しては、これらの関連利益との関係を調整するという課題がある。

もっとも、この課題は寄港国措置に収斂しない。それはむしろ、パンデミック防止をめぐる、国際法がいかに国際社会の共通利益の相互を調整するかの問題である。後述（第2節）のように、パンデミック防止のための寄港国措置にかかる国際法（海洋法）は、このような根本的な利益調整に従うことで、パンデミック国際法のなかに適当な位置を占める。

本節では、既存の実定法で、主に海洋法の分野で寄港国が外国船舶に対してもつ権利を規律し、また、パンデミック防止のための寄港国措置を規律する関連規則に限定して、既存法の検討を行なう。船員の労働条件の保障、難民の処遇、人権保障、領事権による個人の保護は、さしあたり、検討の対象とはしない。本稿では、紙数の制約により、これらの利益にかかる既存法を包括的に検討の対象とすることはできない。しかし、筆者がもつ、次の問題意識は明確にしておきたい。

第1に、寄港国措置という具体的な事象に即して行なう検討は、いわば、関連する具体的な法規則の「パッチワーク」による規律を想定することになる⁽⁷⁾。パッチワークによる処理がもつ最も重大な限界は、関連する多様な国際社会の共通利益の調整、かつ、具体的な法規則の相互間だけではなく、より一般的に法分野（たとえば、海洋法と人権法等）の相互間等のさまざまなレベルでの調整という重要な課題が、国際社会により明確に意識されにくいことにある。第2に、寄港国措置に限定した議論に先行して、パンデミック防止の利益と他の多様な関連利益との調整を、より一般的に各法分野が反映する諸利益の根本的な調整として国際社会が合意すべきである。そうした利益調整から抽出される方針に従い、具体的な事実特定の法規則をパッチワーク的に適用するに際しての利益調整が行なわれるべきである。先に説明したように、本稿では、こうした利益調整の必要性という問題意識を明確にした上で、紙数の制約により、さしあたり、寄港国措置にかかる実定法を検討する。

(3) 外国船舶の寄港

①第1に、外国船舶の寄港の権利につき、海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）には規定はなく、慣習国際法では、寄港の権利はない⁽⁸⁾。

②第2に、外国船舶は寄港の権利をもたず、寄港国は、裁量により外国船舶の寄港を規律し、かつ、制限できる。この裁量に対して、日本が当事国である条約等⁽⁹⁾では、次の制限がある。まず、無差別原則である。1923年海事港に関する国際条約（規程2条）は、自国船舶を含めて、すべての当事国船舶につき、平等待遇を規定する。これは、1965年国際海事交通の簡易化に関する国際海事機関（IMO: International Maritime Organization）規則（FAL条約）の附属書4条7項、世界保健機関（WHO: World Health Organization）が採択した2005年国際保健規則（IHR: International Health Regulations）の42条も同様である。無差別原則は、慣習国際法と認めることもできよう⁽¹⁰⁾。

くわえて、次の制約がある。遭難（distress）の場合、外国船舶は寄港を許される。「遭難」の意味は、一義的ではないが、一般的には、「乗船者の安全への脅威、船舶・船荷・乗員への危険」である⁽¹¹⁾。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」があるとはいいにくい⁽¹²⁾。

UNCLOSは、遭難に関する規定をもつ。98条は、公海上での救助義務を規定し、18条2項は、「……遭難により必要とされる場合」「遭難に陥った人、船舶若しくは航空機に援助を与えるために必要とされる場合」に限り、航行に含まれる、とする。公海上の援助義務は、寄港中の外国船舶に対する寄港国措置にはかかわらない。また、18条2項は、領海における外国船舶の無害通航権における、「通航」要件の問題である。

③パンデミックを規律する国際法であるIHRに注目すると、寄港国の裁量には次の制約がある。公衆衛生（public health）を理由に、寄港拒否はできない（28条1項）。かつ、公衆衛生を理由に、寄港国はfree pratique⁽¹³⁾を外国船舶に対して拒否できない（28条2項）。ただし、外国船舶は、寄港前に、官憲に、感染症疾病の兆候を示す病状（illness indicative of a disease）を通報しなければならない（28条4項）。

(4) 寄港中の外国船舶に対する寄港国の措置

①本稿は、D号が横浜港に停泊中における、寄港国管轄権と外国船舶の旗国の管轄権との関係に焦点をあてている。そこで、パンデミック防止を趣旨・目的とするIHRと海洋法(UNCLOSと慣習国際法)を中心に検討する。寄港国措置の内容それ自体に重点はない。

②IHR2条は、その趣旨・目的を公衆衛生の保護とし、この利益と国際海運及び国際貿易の利益との調整を明定する⁽¹⁴⁾。

IHR2条では、パンデミック防止の利益と、国際海運及び国際貿易の利益とが、国際社会の共通利益として、相互に調整される。クルーズ船について、他の船舶と同様にこの利益調整が該当するかは、慎重な検討を要しよう⁽¹⁵⁾。ただ、クルーズ船においても、なにがしかの程度で、この利益調整が該当すると考えることはできよう。また、他の多様な利益もかわかることは、後述する⁽¹⁶⁾。パンデミック防止の利益と国際海運及び国際貿易の利益との調整は、一方で、公衆衛生を理由に、寄港国は、外国船舶の寄港拒否はできないこと、free pratiqueを拒否できないこと、他方で、外国船舶は寄港前に寄港国の官憲に、感染症疾病の兆候を示す病状(illness indicative of a disease)の通報義務を負うことにも表われている。

③公衆衛生のために寄港国がとる措置については、旅行者及び荷物等(23条)、運航者(conveyance operators)(24条)⁽¹⁷⁾のそれぞれに分けて、規定がある。注目すべきは、transit(管轄水域を、寄港することなく通過する)船舶(と航空機)(25条)に対しては、寄港国が公衆衛生上の措置をとることを禁止されるが、27条は、「感染のある船舶や航空機(affected conveyance)」⁽¹⁸⁾の場合には、寄港国が外国船舶に対して措置をとることが認められていることである。かつ、27条は、公衆衛生への危険を制御する措置の判断につき、「個々の場合に(in each case)」と規定し、措置の内容につき締約国の裁量の余地を与える。

25条と27条が、transit船舶(通過船舶)と寄港する船舶とを区別するのは、IHRの趣旨・目的に照らせば、次のように理解できる。IHRは、パンデミック防止の利益と、国際海運及び国際貿易の利益との調整を図る。通過船舶は、寄港する船舶に比べて、寄港国の権利や利益を侵害しにくいとため、25条は、寄港国がこれに対して措置をとることを認めない。それは、寄港国の権利や利益よりも、国際海運及び国際貿易の利益に重みをおき、寄港国の措置が後者を阻害しないようにして、利益調整を図るということである。

ただし、注意すべき点は、寄港国の権利や利益というときに、寄港国「だけ」の個別の権利や利益を想定すればよいからである⁽¹⁹⁾。IHR2条の趣旨・目的は、寄港国に限定していないが、およそ国際社会の共通利益としての、パンデミック防止を想定している。そして、寄港国措置により、寄港国自身の領域や人を保護することができるが、それだけではなく、パンデミックの国際社会への拡大(寄港国の領域等を越えて、他国や国際公域へのパンデミックの拡大)をも、防止することができる。したがって、寄港国措置の根拠となるのは、寄港国の個別の権利や利益であると同時に、寄港国の措置によりパンデミックの国際的な拡大を防ぐという、国際社会の共通利益でもありうる。

(5) IHRと他の国際法規則との適用関係

D号事例では、日本、D号の旗国(イギリス)、運航者の国籍国(米国)、船舶所有者の国籍

国（イギリス）、船長の国籍国（イタリア）のいずれも、IHRの拘束を受ける⁽²⁰⁾。したがって、D号における寄港国管轄権と旗国管轄権との関係は、IHRの関連規定の解釈により処理できる。

しかし、日本の立場では、D号事例をIHRの適用事例と（のみ）みて対応しているとは言えない。国会答弁では、IHRへの言及がいくつか散見されるものの、より一般的に、寄港国管轄権と旗国管轄権との関係が、国際法では明確ではないという趣旨の発言が顕著である⁽²¹⁾。また、IHRの拘束力を受けない国が関係国になることも想定すると、UNCLOSその他の国際法と、IHRとの適用関係が重要である。IHR57条とUNCLOS311条が検討の対象となるが、紙数の制約により、ここでは問題の指摘にとどめて、この検討は別稿に譲る。

（6）寄港国管轄権への制限——旗国管轄権との関係

①D号事例で日本が寄港国管轄権と旗国管轄権との関係に留意したのは、IHRに限定せず、およそ海洋法（条約及び慣習国際法）において、寄港国管轄権の根拠が盤石であるかにつき、慎重な姿勢を示したと言える。そこでこの問題を、寄港国管轄権が、特に旗国管轄権との関係で優位する可能性を探るという視点からみていく。

②UNCLOSには、内水沿岸国の内水に対する一般的な権利の規定はないが、内水沿岸国が内水に対して主権をもつことは明白である⁽²²⁾。

ところが、国際実践や学説では、内水沿岸国が内水にある外国船舶に対してもつ権利に対して、先の実定規則だけではなく、旗国との関係で制限がないとされるわけではない。顕著であるのは、先にみた英米主義とフランス主義である。本稿では、これらの見解の内容やその当否が問題ではない。こうした議論や実践が存在することは、内水沿岸国の主権が、外国船舶の旗国との関係で、制限を受けることを示す⁽²³⁾。そうした国際社会の認識があるとするれば、寄港国が寄港中の外国船舶に対して管轄権をもつとしても、旗国管轄権との関係でなにがしかの制限を受ける可能性につき、検討を要しよう。

③UNCLOSには、内水沿岸国や、寄港国の権利を旗国の権利に対して優位させる根拠となる条文がいくつか散見される。それらは、主に、内水に入域（entering, incoming）する船舶については特別な考慮を払っており、直接的には領海沿岸国の権利に関する規定である。そこには、内水沿岸国あるいは寄港国の利益を、旗国との関係で相対的に重くみる発想があろう⁽²⁴⁾。

UNCLOS25条2項は、「領海沿岸国の保護権」として、「内水に向かって航行している場合又は内水の外にある港湾施設に立ち寄る場合」を特別に規定する。これに基づき、外国船舶の寄港の「前」に、領海内で領海沿岸国として、寄港を制限する措置をとれる。同様に、内水に外国船舶が存在した後、内水を出て領海を通航している船舶に対する領海沿岸国の刑事裁判権（27条2項）⁽²⁵⁾と民事裁判権（28条3項）につき、UNCLOSは内水沿岸国の裁判権を特別に規定する⁽²⁶⁾。同様の発想は、IHRにも見出せる。IHR25条は、通過（transit）船舶には、公衆衛生上の措置をとることを禁止する。通過船舶と寄港船舶とを分けるのは、前者と比較して後者は、寄港国に影響を与える可能性や程度が高いからと言える⁽²⁷⁾。

④これらの実定法規則に加えて、海洋法の動向をみると、旗国主義や旗国管轄権への期待が薄れ、むしろ旗国管轄権への懐疑がある。旗国主義は海洋法における伝統的原則であるが、

遠方にある自国船舶に実効的な規律はできないという懷疑は強い⁽²⁸⁾。また、近年では、便宜置籍船が自国船舶への規律の意思や能力を欠くことが、海洋法の実現を妨げてもある⁽²⁹⁾。前者は、一般的に旗国管轄権の実効的行使への懷疑であるが、後者は、すべての旗国を同一に扱うことへの疑問とも言える⁽³⁰⁾。

⑤寄港中の外国船舶の旗国管轄権に目を向けると、寄港中の外国船舶に対しても、UNCLOS上の旗国の義務（94条）は継続する。もっとも、94条1項にいう「社会上の事項」のなかに、公衆衛生が含まれるかという議論もある⁽³¹⁾。この点は、そもそもパンデミックを従来の海洋法が規律の対象としてきたいずれかの事項に包摂できるかという問題にいきつく⁽³²⁾。これは、パンデミック防止という利益の性質の問題にかかわる。

⑥D号事例では、寄港国管轄権への制限というよりも、そもそも寄港国管轄権の行使を考えることのできない事態もあった。D号は、横浜港から数回出航し、日本の領海、CZ、EEZに入った後、再度、横浜港に戻っている。これらの海域では、日本は各海域の沿岸国として、それぞれ異なる権利を行使して、D号に対してパンデミック防止の措置をとることになる。それが、実効的な対処になりにくいことは容易に想像がつく。この日本の経験は、海洋法における海域分割とそれに基づく権利配分という発想に、強い疑問を投げかける。

以上で、既存法のもとで、日本の寄港国としての立場から既存法を検討した。そこでは、いくつかの限界も表われている。それを踏まえて、既存法の改正及び新法の創造にあたっての考えうる課題を検討する。

2 「パンデミック国際法」に照らした既存法の改正及び新法の創造

(1) UNCLOS 関連条文の改正の要請

①新法の創造を採る前に、既存の実定法規則の解釈適用によりそれを最大限パンデミック防止に生かすべきことは、実定法尊重の趣旨からして、言うまでもない。

その視点から、第1に、UNCLOSは寄港国管轄権と旗国管轄権との関係につき明確な回答を与えないが、旗国との関係で寄港国管轄権に相対的に重みをおく発想を明確に示す規定をもつ。さらに、すでに海洋環境の保護・保全や漁業資源の保存・管理の分野等で、寄港国措置を活用する実践がある⁽³³⁾。近年における寄港国措置の活用は、寄港国措置により実現されるのは、寄港国の個別の権利や利益（だけ）ではなく、国際社会の共通利益でもあり、それを寄港国に担わせるという発想を示すと言える。そうであるならば、すでに生じつつあるこうした国際社会の規範意識を反映して、パンデミック対応でも、寄港国が合法にかつ十分に管轄権を行使できるようなUNCLOSの改正はありえよう。ただし、その場合に、パンデミック防止という国際社会の共通利益の性質とその位置付けにつき、国際社会の合意が不可欠である。また、外国船舶の寄港中であっても旗国の義務は継続する。旗国は寄港国に協力することでパンデミック防止の利益実現を担う⁽³⁴⁾。

②第2に、日本の経験では、領海、CZ、EEZという海域分割に基づき、各海域で権利配分が異なれば、寄港国は、パンデミック防止を実効的に行ないにくいことがわかる。パンデミック防止という事項につき、海域分割は維持しつつ海域ごとの権利を「再」配分することは

考えうる。まず、「権利」の再配分を考えるのは、長い伝統をもつ海洋法で、海域分割自体を変更するのは容易ではないからである⁽³⁵⁾。

しかし、そのような「権利」の再配分という対処ではパンデミック防止を最も実効的には実現できなければ、海域分割そのものを変更することも考える必要があろう。たとえば、パンデミック発生からその収束までを「一連の事実」ととらえることを可能にするように、「一連の事実」が発生する海域の全体をひとつの海域ととらえるような、海域のとらえ方を考案する他はない。

③第3に、先に、関連規則の「パッチワーク」的な適用に疑問提起した。パンデミック国際法の根本をなす方針を設定して、「方針のあるパッチワーク的適用」をすべきである。

事実を感染船舶の寄港中に限定しても、かつ、海洋法分野に限っても、多様な条約（船員の労働条件、航行の安全、海洋環境の保護・保全等にかかる条約等）が、パンデミック防止のための寄港国措置にかかわる。さらに、異なる分野として、通商航海、船員の労働条件の保障、人権保障、出入国管理、領事権による自国民保護等の分野もかかわる⁽³⁶⁾。そして、これらの多様な分野の既存法は、それぞれの多様な利益調整に基づいて、国際規律を図っている。これらの多様な利益に鑑みれば、IHRが調整したように、パンデミック防止の利益と国際海運及び国際貿易の利益とを調整するという、単純な利益調整ではすまない。

そこで、パンデミック国際法の根本をなす方針は、パンデミック防止の利益の実質と、他の諸利益との関係におけるその位置付けにより導出される。

(2) パンデミック国際法におけるパンデミック海洋法

①パンデミック国際法を創造する場合、根幹をなすのは、パンデミック防止の国際社会の共通利益とその位置付けである。これには、国際社会の合意を要する。パンデミック防止が国際社会の共通利益であることに異論はないだろう。しかし、パンデミック防止は、他の国際社会の共通利益と同列に並ぶのか。海洋法では、現在進行している、国家管轄権外の海洋生物多様性（BBNJ）の保存と持続的利用をめぐる議論が同じ問題に直面している。筆者は別稿で論じておいた⁽³⁷⁾。

②パンデミック国際法の創造を探るのであれば、パンデミック防止の利益とその位置付けにつき、国際社会の合意が不可欠である。パンデミック防止と、船員の労働条件の保障、人権保障、難民保護、国際海運及び国際貿易、領事権による個人の保護等の調整である。このような法分野といった一般的なレベルでの利益調整により導出される方針は、特定の事実には照らして、多様な国際規則のパッチワーク的な適用における利益調整を方向づける。

(3) 国際規律の実現の構造

①主権国家は、空間の分割に基づき、主権国家の権利が及ぶ空間につき、国際規律の実現を担う。さらにキメ細やかに言えば、管轄権配分により、場所、人、ものにつき、国際規律の実現主体が特定される⁽³⁸⁾。想起すべきは、次の2つの主権国家の根本的な権利と義務である。第1に、主権国家は自らの領域と人を守る権利があり、第2に、主権国家は、自国領域から、有害な効果が外国や国際公域に及ばないように防止する義務がある⁽³⁹⁾。かかる権利と義務は、常識に照らしても疑問の余地はない。

この権利義務が前提とするのは、国家が国際規律を実現する能力をもつことである。しかし、この前提は、現在では揺らいでいるのではないか。主権国家として、かかる能力を不足ないしは欠如させている国家があれば、その国家の権利の及ぶ空間で、パンデミック防止線は突破される。そうであるならば、主権国家の相互の対等性や独立性を制限ないしは否定してでも、他国が介入や干渉することに正当化の余地があるかもしれない⁽⁴⁰⁾。それは、最近の「グローバル化」とそこにおける、「協力（単純に力を合わせる）」とは区別した、「共同（異なる分野や能力の実体が力を合わせて成果を出すこと）」を実現することかもしれない⁽⁴¹⁾。

②パンデミック防止における寄港国管轄権と旗国管轄権との関係に注目しても、旗国が国際規律実現の能力を不足ないしは欠如させている場合はありうる。その場合には、第1に、寄港国管轄権が旗国管轄権に優位し、第2に、寄港国は、自国の権利や利益の保護だけではなく、パンデミック防止の共通利益の実現を担う主体として、措置をとることを認められるべきである。もちろん、旗国も国際社会の共通利益の実現を担うという発想もありうる。また、寄港国にも能力を不足ないしは欠如させる国がありうる。それらを考慮すれば、場合ごとに、最も適当で実効的な措置をとる国が優先的に措置をとるように、管轄権配分をする法技術を駆使すべきであろう。

（4） 非国家実体への規律の強化

①D号の経験では、船長（イタリア国籍）の非協力が寄港国措置を阻害したと言われている。それが事実であるとすれば、詳細は省くが、UNCLOS94条4項(c)及び5項や94条2項(b)により、旗国を通じてこの事態に対処する方法はある。けれども、より実効的にかつ緊急に船長に対して寄港国が措置をとることが必要である。さらに一般化すれば、国際法が原則として国家を規律対象とするのに対して、パンデミック国際法は、非国家実体の位置付けを再考すべきかという問題になる。

②寄港国措置の場面では、利害関係をもつ非国家実体は、船長に加えて、船舶運航者、船荷の所有者、乗員、乗客、といったカテゴリーとなる。パンデミック国際法が非国家実体を処遇するとき、第1に、これらの非国家実体の利益を反映し、第2に、非国家自体への規律を確保することが考えられる。利益を反映することは、規律の実効性を確保する有効な手段となるからである。

具体的な手法としては、次がありえよう。

第1に、寄港国措置の対象として、外国船舶は船舶として統一体（unit）をなす⁽⁴²⁾。寄港国は、統一体としての船舶に対して管轄権を行使する。船長、乗員、乗客を一括して扱い、寄港国は、船内規律にも介入してでも措置をとる。本来、寄港国は寄港中の船舶に対して主権をもつ。よって、これらの非国家実体は、寄港国の国内法の規律を受けるはずである。これに対して、旗国の利益を尊重するために、船内規律には寄港国の管轄権による介入を控えるという主張もある。しかし、パンデミック防止のためにはその利益実現を最優先とし、寄港国管轄権の優位を明確にして、寄港国は船舶に乗船するすべての非国家実体を包含して、船内秩序に介入してでも規律を及ぼすことを考える。

第2に、船長、乗員、乗客、船舶運航者、船舶所有者、船荷の所有者等の利益保護のため

に、寄港国措置は、旗国だけではなくこれらの者の国籍国に通報し、適当な協力を要請する。寄港国は、これらの国籍国を通じて、多様なカテゴリーの非国家実体の利益を考慮する。多様な利害関係者の国籍国に寄港国措置を周知することで、措置の合法性を検証し損害があればその救済を図る手続の担保が必要である⁽⁴³⁾。

③ここでは、非国家実体のカテゴリーを寄港国措置の場面に即してとらえた。その限定を解けば、個人につき、人権保障、船員の労働条件保障、領事による個人保護がある⁽⁴⁴⁾。寄港国措置の場面とは別に、たとえば、感染船舶の乗客が上陸して特定の場所に収容される場面で、これらの利益の調整を行なうという処理もありえよう⁽⁴⁵⁾。

おわりに

本稿では、D号事例で日本にとって核心であった寄港国管轄権と旗国管轄権の関係に注目して、パンデミック防止のために、既存法の解釈適用、ありうる既存法の改正、さらには新法の創造を検討した。特に既存法の改正や新法の創造を探るに際しては、「パンデミック国際法」のなかに「パンデミック海洋法」を位置付けるように試みた。

パンデミック国際法の創造につき、根幹をなすパンデミック防止の利益の性質決定、国際法の規律を実現する基本構造の変更、非国家実体への規律の強化の手法に注目した。パンデミック国際法が、伝統的な国際法の基本原則や基盤となる基本構造を根本的に変質する場合に、それは、容易には実現できないかもしれない。そうであるならば、たとえば、パンデミック国際法を特定の事態に限って適用のある法とし、既存の国際法との並存を図るという法技術も駆使すべきであろう。

100年に一度のC19によるパンデミックの経験が、どの程度、既存の国際法を変質させるかは、国際社会の規範意識の潮流に照らして、気運をつかみ取り時宜に適った判断を要求するのである。

- (1) 日本は、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、新型インフルエンザ等緊急事態宣言を出した。この国内法による対応の是非は、同法の改正も現在議論されていることから、他日を期したい。
- (2) 「寄港」とは、外国船舶がどこに到達し停泊する状態を指すのか、海洋法に関する国際連合条約では明確な要件はない。むしろ、寄港国措置を実効的にとるためには外国船舶にどの段階から寄港国が規制をする必要があるかという、いわば、帰納的な判断を形成することになろう。
- (3) たとえば、Alina Miron, “Port Denials and Restrictions in Times of Pandemic: Did International Law Lose Its North Star?” April 22, 2020, <https://www.ejiltalk.org/port-denials-and-restrictions-in-times-of-pandemic-did-international-law-lose-its-north/>; David Letts, “Can the Law of the Sea Remain Afloat During COVID-19?” May 22, 2020, <https://law.anu.edu.au/research/essay/covid-19-and-international-law/can-law-sea-remain-afloat-during-covid-19/>; Karen Scott, “NZ Ban on Foreign Vessels within International Law Bounds, But Balance Essential,” August 5, 2020, <https://law.anu.edu.au/research/essay/covid-19-and-international-law/nz-ban-foreign-vessels-within-international-law-bounds/>; Donald Rothwell, “The Ruby Princess Inquiry and International Law,” August 19, 2020, <https://law.anu.edu.au/research/essay/covid-19-and-international-law/ruby-princess-inquiry-and-international-law/>; Natalie Klein, “International Law Perspectives on Cruise Ships and COVID-19,” *Journal*

of International Humanitarian Legal Studies, Vol. 1 (2020), pp. 13 *et seq.*; Xiaofei Liu and Yen-Chiang Chang, “An Emergency Responding Mechanism for Cruise Epidemic Prevention—Talking COVID-19 as an Example,” *Marine Policy*, Vol. 119 (2020), <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104093>; 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?” April 23, 2020, <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/>; Amy Dale, “All out to Sea,” *LSJ Online*, May 4, 2020, <https://lsj.com.au/articles/all-out-to-sea/>; ZOMAD, “A Wave of Port Denials in the Face of the Covid-19 Pandemic,” April 1, 2020, <https://zomad.eu/fr/2020/04/10/a-wave-of-port-denials-in-the-face-of-the-covid-19-pandemic/>.

- (4) 本稿は、世界保健機関事務局長が、2020年3月11日に、パンデミックを宣言したことに従い、C19が招来した（している）事態を、パンデミックと称する。
- (5) 国会答弁で、この点は、繰り返し明言されている。令和2年2月25日第201回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号、37ページ（岡野正敬政府参考人）。
- (6) 英米主義とフランス主義につき、山本草二『海洋法』、三省堂、1992年、114–117ページ。
- (7) 具体的に特定の法規則間の調整は、すでに多くの文献が優れた分析をしている。たとえば、Klein, *supra* n. 3, pp. 7–12; Miron, *supra* n. 3, (pp. 3–5. オンライン上の文献については、表紙から数えた枚数をページ数として記す。以下、同。); Dale, *supra* n. 3, (p. 5); Dr. Christopher Ward SC, “Cruising through the Coronavirus: a Journey through International Law,” *LSJ Online*, May 1, 2020, <https://lsj.com.au/articles/cruising-through-the-coronavirus-a-journey-through-international-law/>.
- (8) たとえば、R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Third Edition, Oxford, Manchester University Press, 1999, p. 61; Louise de La Fayette, “Access to Ports in International Law,” *International Journal of Maritime and Coastal Law*, Vol. 11, No. 1 (1996), p. 2.
- (9) 国際保健規則はWHOが採択した規則であり、世界保健憲章21–22条により、オプトアウトしない加盟国を法的拘束する。日本もオプトアウトしておらずその拘束力を受けるので、条約と同様に扱う。
- (10) 海洋法の条約ではないが、1953年日米友好通商航海条約19条3項、1962年日英通商航海条約20条1項は、当事国の船舶に相互に入港を認める。
- (11) 1979年海上における捜索及び救助に関する国際条約附属書1.11は、遭難の定義例である。
- (12) ZOMAD, *supra* n. 3, (p. 4); Contra. A. Choquet and A. Sam-Lefevre, “Ports Closed to Cruise Ships in the Context of COVID-19: What Choices Are There for Coastal States?” *Annals of Tourism Research*, Vol. 86 (2020), (p. 8), <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103066>.
- (13) IHR1条は、船舶についての *free pratique* を、“free pratique” means permission for a ship or enter a port, embark or disembark, discharge or load cargo or stores...と規定する。
- (14) この利益調整は、多くの文献が強調する。たとえば、Miron, *supra* n. 3, (p. 2); Klein, *supra* n. 3, p. 7.
- (15) クルーズ船の特徴について、Liu and Chang, *supra* n. 3, p. 2.
- (16) クルーズ産業の観点からの検討として、Cleopatra Doumbia-Henry, “Shipping and COVID-19: Protecting Seafarers as Frontline Workers,” *WMU Journal of Marine Affairs*, Vol. 19 (2020), pp. 279 *et seq.*
- (17) “Conveyance” には、船舶と航空機を含む。
- (18) “Affected” を「感染のある」と訳した。IHR1条は、“affected areas” を定義する。
- (19) IHRは、寄港国の個別の権利や利益「だけ」を想定しているのか、それとも、寄港国はパンデミック防止という国際社会の共通利益の実現を担うという発想もあるのかは検討を要する。
- (20) IHR規則の拘束力を受ける国（当事国）のリスト、World Health Organization, *International Health Regulations*, Second Edition (2005), p. 59.
- (21) 国会答弁の例につき、前掲注5参照。

- (22) 内水に関する規定は、UNCLOS 第2部「領海及び接続水域」にあり、2条が領海に対する沿岸国の主権を規定していることから、内水に対しても沿岸国は主権をもつと解される。
- (23) つまり、内水沿岸国と旗国との利益バランスが図られている。そこにいう旗国の利益は、航行の利益である。これは、IHRの趣旨・目的に照らすと、国際海運及び国際貿易の利益の一環と言えよう。
- (24) UNCLOS 18条1項の(a)と(b)は、内水に入ることなく領海を通航することと、内水に向かってもしくは内水から航行することとを区別している。いずれも通航の態様であるから、この区別により、内水沿岸国の利益が相対的に重みをもつわけではないが、この区別は、以下のUNCLOS 25条、27条、28条の規定の前提をなすとも言える。
- (25) 27条5項は、内水に入ることなく領海を通航する外国船舶につき、刑事裁判権の行使に別途の制限を課している。
- (26) 内水沿岸国と、船内秩序維持における旗国及び船長の指揮権とのバランスが背景にある。
- (27) 同様の理解として、Scott, *supra* n. 3, (p. 5).
- (28) 兼原敦子「国家管轄外の海洋生物多様性に関する新協定—公海制度の発展の観点から—」『日本海洋政策学会誌』第6号(2016年)、9-10ページ。
- (29) 同上、10ページ及びそこに挙げた文献を参照。
- (30) これは、現代の国際社会で、すべての主権国家を同一に扱う平等原則により、はたして国際法の実効的な実現を確保できるかという疑問と同じであり、後述する。
- (31) Letts, *supra* n. 3, (p. 2).
- (32) 94条4項(c)にいう、「人命の安全」や「海洋汚染の防止」は、パンデミック防止を含むかという問題もある。
- (33) 兼原、前掲注28、10ページ及びそこに挙げた文献を参照。A. K. Mgbolu & Amah Ibiam Amah, “Flag State Control and Port State Control: Conflicting or complementary Bed-Fellows in the Maintenance of Standard Shipping Business?” *International Review of Law and Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1 (2020), pp. 99 *et seq.*
- (34) 日本が「公海」における旗国主義を理由として、寄港国である日本が適当に措置をとれなかったというような論調がある。典型的には、「国際法・ルールと日本」『日本経済新聞』2020年2月18日朝刊。同様の発想が読み取れる国会答弁例として、令和2年3月17日第201回国会参議院予算委員会会議録第12号、26ページ(茂木敏充外務大臣); 令和2年3月3日第201回国会参議院予算委員会会議録第5号、16-17ページ(茂木敏充外務大臣)。D号が横浜港に寄港しており、感染が拡大する緊迫した状況において、公海における旗国主義を論ずる必要があるのか、疑問である。
- (35) 本稿は寄港国措置に焦点をあてているが、それ以外に、パンデミックにかかる「一連の事実」のとらえ方も、ありうる。たとえば、航行中のパンデミック防止措置を想定すれば、航行中と最寄りの港湾への緊急入港までを「一連の事実」ととらえる等である。
- (36) 海運の観点から多様な利益の検討として、たとえば、Vincent J. G. Power, “Covid-19/Coronavirus and European Union Shipping Law: An Interim Analysis,” *Journal of International Maritime Law*, Vol. 26 (2020), pp. 14 *et seq.*
- (37) 兼原敦子「伝統的海洋法への挑戦—国家管轄権外の生物多様性(BBNJ)の保護と持続的利用をめぐって—」『国家管轄権外区域に関する海洋法の新展開(現代海洋法の潮流・第4巻)』、有信堂高文社、近刊。
- (38) 海洋法では、海域分割を基礎とし、沿岸国による「対空間的規律」と旗国主義が、独自に交錯する。
- (39) 兼原敦子「領域使用の管理責任原則における領域主権の相対化」、村瀬信也・奥脇直也編集代表『山本草二先生古希記念、国家管轄権—国際法と国内法—』、勁草書房、1998年。Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment of 9 April 1949 (Merits), *ICJ*

Reports 1949, p. 22. ここでは、領域に焦点をあてて主権国家の権利義務をとらえている。国家の管轄権やコントロールに注目すれば、領域だけではなく、管轄権やコントロールをそれに対してもつ、人やものにつき、国家は権利をもち義務を負う。

- (40) ここでは踏み込まないが、人道的干渉あるいは保護責任の議論も、同様の問題をもつ。
- (41) 類似の発想として、Liu and Chang, *supra* n. 3, pp. 6–8.
- (42) アークティック・サンライズ号事件仲裁判決（本案）は、このような理解を示した。The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits of 14 August, 2015, <https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>, paras. 170–172. 兼原敦子「排他的経済水域の沿岸国の権利—アークティック・サンライズ号事件を素材として—」『上智法学論集』第60巻3・4号（2017年）、235–237ページ。
- (43) 手続の制度設計によっては、個人が直接に寄港国措置の合法性を問い、救済を求めることも可能になる。
- (44) パンデミック国際法の根幹として、パンデミック防止の利益を同定して、人権や個人の保護といった包括的な内容でとらえた利益との関係で、その位置付けを決定する。こうした一般的な法分野間で行なう利益調整から導出される方針に従って、特定の事実関係に即して利益を具体的にとらえて、キメ細やかに利益調整を行なうという法技術を駆使するべきである。
- (45) 日本は、感染クルーズ船舶につき、船舶の航行、船内の保健衛生、寄港中、というように事実を類型化して、利害関係国を同定して権利義務の所在を明らかにするという方針のようである。たとえば、令和2年3月18日第201回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号、5ページ（茂木敏充外務大臣）。

*すべてのURLは、2021年1月6日に最終アクセスした。