



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)
Web版



令和3年3月29日

一般社団法人 The International Academic Forum

**感染症に強い国際観光旅客船の安全なクルーズに向けて：
レジリエントで信頼性のある船舶および港湾づくりのための国際的な課題
報告書（骨子）**

ザ・インターナショナル・アカデミック・フォーラム
2021年3月29日

本報告書の構成と概要

1. Notes about the Project（本調査研究業務の実施体制）

IAFOR が外務省より受託をして本調査研究を運営。感染症対策、公衆衛生、国際法、海運等について知見を有する専門家による有識者委員会を組織し、課題等を議論する一方、海外シンクタンク・専門家との国際的な意見交換及び国際会議の実施により、今後の具体的な対応策や国際的な協力体制（ルール整備の必要性を含む）の必要性について検討した。

なお、本報告書の内容はすべて有識者委員会又は各委員の意見に基づくものであり、特定の機関や組織の見解や立場を代表するものではない。

2. Objective and Methodology（目的および方法）

ダイヤモンド・プリンセス号やコスタ・アトランチカ号等、観光旅客船内での新型感染症の拡大という前例のない事態に直面した日本は、一部の批判とは裏腹に、限られた条件の中でも、責任ある主権国家・寄港国として、接岸を受け入れ、国籍を問わず乗客・乗員の生命と安全の確保に全力を尽くし、また、水際で感染拡大を抑え、諸外国への広がりも防いだ。そこで、本報告書では、かかる日本の経験を踏まえ、さらに事例研究（ダイヤモンド・プリンセス号、ウエステルダム号、ホーランドアメリカライン社の各事例を分析）を通じ、ベストプラクティスや教訓、国際法等における論点を明らかにし、国際クルーズの本格再開前にも、日本がリードをし、1）「ハード」の面では、関係主体が、感染症対策を強化し、健康で安全な航行を可能とする「信頼できる船舶（ships of confidence）」、「信頼できる港湾（ports of confidence）」を提供し、運用する必要性や、2）「ソフト」の面では、国際の法やルール、制度、関連国際機関の役割等を見直す必要性に向けた提言を、世界に投げかけることを目的とする。国際的な意見交換と国際会議を経るという手法により、この報告書の内容と提言が、これらの研究者や団体により国際的に共有されるものと期待する。

3. The Nature of the Global Challenge（グローバルな課題の本質）

国際クルーズ自体、きわめて多様な関係主体によるユニークな多国籍環境（旗国、運航国・会社、寄港国、乗員・乗客とその国籍国が港湾当局などの多様性）の下に運航される一方、「船舶での感染症拡大防止措置については、旗国、運航会社、寄港国のいずれかが一義的な責任を負うというルールが確立されていない」という根本的な課題があった。クルーズ船上での感染症事案への対処にあたっては、指揮命令や各主体の責任・義務・負担分担の在り方（医療費や円滑な本国帰還の実現、必要な本国と寄港国との領事協力や事業者の協力等を含む）、船体構造、報道やコミュニケーションの課題等も見られたが、一般国際法としての国連海洋法条約（UNCLOS）における旗国と沿岸国の管轄権の関係を踏まえつつも、一般国際法と特別法たる国際保健規則（IHR）

や SOLAS（海上人命安全）条約等との関係、世界保健機関（WHO）、国際海事機関（IMO）、国際労働機関（ILO）等の国際機関の役割、及び国内法制との関係等に関し、グレーゾーンも存在。今後、予見性を高めるべく、国際ルールや国内体制のさらなる整備が期待されることが国内有識者及び海外専門家の双方より指摘された。

4. Findings and Recommendations（主な調査結果と提言）

有識者会議、海外有識者との意見交換及び国際会議では、感染症に強い安全な国際クルーズの実効性を担保する上で主要な役割を果たす旗国・運航会社・寄港国を念頭に、とりわけ、1）（すでに漁業資源保全や海洋環境保護等で寄港国の管轄権が旗国のそれに優位する顕著な傾向が見られることから、）感染症拡大防止という国際の共通利益のためにも寄港国の管轄権（入港・接岸の可否判断、指揮命令権限、責任範囲・費用分担の明確化を含む）が発揮されて然るべきであり、日本には寄港国としてより効果的に寄港国措置がとれる法的整備が望まれること、2）旗国は、便宜置籍国も含め、より信頼度の高い旗国（flag state of confidence）としての役割が期待されること、3）パンデミック対策を踏まえた IHR を策定したり、「あるべきパンデミック国際法」のなかに寄港国管轄権や国際協力を位置付けるべきこと、4）アジア域内の寄港国間で拠点港を指定する等して「信頼できる港湾」のネットワークや協力関係が必要なこと、5）船体構造に係る情報や乗員の訓練、乗客の心構え等も船内及び寄港先での現場対応に重要であること、6）WHO、IMO、ILO 等の関係国際機関における情報共有、議論や相互連携を促すこと、などが提言された。

5. Cruise Forward（結び—今後の航海への前進）

パンデミックは人間の安全保障に対する危機と言えるほどに甚大な被害をもたらしており、国際社会はその克服に向けて団結すべき時だが、国際クルーズ再開は我々が感染に強い船や港を築けた証左となる。健康で安全な国際クルーズは、「パンデミックの国際法」ともいうべきよりよい羅針盤も念頭に、信頼できる船舶や港湾の運用のために関係主体が団結してこそ実現できる。日本は苦渋の経験をし、クルーズ船も危険な印象がもたれているが、実際は災害時には病院船に用いられるほどに安全。海洋国家・日本は将来の国際クルーズが健康で安全で賢明で強靱なものとして発展するよう、ハード、ソフト、オペレーションの改善に指導力を発揮すべきであり、本報告書がさらなる航海の前進に資することを期待している。

感染症に強い国際観光旅客船による安全なクルーズに向けて：
レジリエントで信頼性のある船舶および港湾づくりのための国際的な課題
(日本語版)*

ザ・インターナショナル・アカデミック・フォーラム
2021年3月29日

本業務の概要

本報告書は、2020(令和2)年度の外務省委託業務『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』として、ザ・インターナショナル・アカデミック・フォーラム(IAFOR)が事務局として、国際観光旅客船(国際クルーズ船)における感染症事案の発生を予防し、また、万一の場合の対処に備えた国際協力を強化すべく、日本国内および海外の有識者により4ヶ月に及んで実施した集中的な共同研究と検討および意見交換の成果である。2020年10月末に開始し、2021年3月10-11日の国際会議の開催を経て本報告書の取りまとめを行った。

IAFORは、同フォーラムの研究部門である大阪大学大学院国際公共政策研究科 IAFOR 研究センターと共に、国際法・海洋法、感染症・公衆衛生、クルーズ船・観光業、国際政治等に詳しい専門家から構成された有識者委員会を組織した。本調査研究業務にあたっては、イースト・ウエスト・センター(米国ワシントンD.C.)、オランダ国際関係研究所クリンゲンダール(オランダ)、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンのバートレット不動産研究所(英国)、日本クルーズ&フェリー学会の協力を得て実施した。また、EU Healthy Gateways 及びシンガポール国立大学国際法センターをはじめとする海外の研究機関の専門家からの助言も得た。

本事業は、横浜に寄港したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号および長崎が対応したコスト・アトランチカ号等における新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の集団感染の事案に最前線に対応した国として、国際社会への責任として外務省が実施を決定した。

日本および海外の有識者は、以下の共通認識と決意をもって本事業に着手し、実施した。

- ダイヤモンド・プリンセス号で起きたような事案は、どのクルーズ船でも、どの港でも発生し得るものであったこと。
- 日本が得た経験、ベストプラクティス、教訓は、他国の経験とともに、国際社会と共有すべきであると考えたこと。
- 今後感染症の流行が発生した場合の予防と効果的な対応を図ることで安全・安心なクルーズ船の運航を確保するために、既存の国際的な法的枠組み、ガイドライン、プロトコルをはじめ、実効性のある国際協力の在り方を検証し、強化に向けて世界で展開している議論に貢献すること。

なお、有識者委員会としては、本事業は特定の個人や組織を批判したり責任の所在を問うための調査ではないことはあらかじめ強調しておきたい。あくまでも、クルーズ船の乗客を含め、その運航に関わったすべての関係者の経験や苦難を糧として、さらに前を向いて進んでいくということを強く意識して進められた。

本調査研究の過程において、有識者委員会は世界各国の専門家と活発に意見を交わし、国際会議を行った。こうした手法と取ることにより、本報告書の内容および提言がこれらの研究者や団

体により国際的に共有されるものと期待する。

最後に、強い使命感をもって惜しみなく知見をご提供いただいた有識者委員各位に感謝の意を述べたい。また、日本のこの取り組みに対してご理解と強力なご支援を賜った海外の研究協力機関の各位にも特に感謝したい。

日本有識者委員会 座長
大阪府立大学 名誉教授
池田良穂

ザ・インターナショナル・アカデミック・フォーラム
会長兼 CEO
ジョセフ・ハルデイン

*この日本語版での報告書は、英文の本調査研究報告書からの翻訳をベースにしている。本調査研究の報告書の正本は英語版であることをここに明記する。なお、本報告書の内容はすべて有識者委員会又は各委員の意見に基づくものであり、特定の機関や組織の見解や立場を代表するものではない。

プロジェクト参加者

日本有識者委員会

池田 良穂 (座長)	大阪府立大学名誉教授 日本クルーズ&フェリー学会前会長・現事務局長
兼原 敦子	上智大学法学部教授・国際法学会代表理事
河野 真理子	早稲田大学法学学術院教授
館田 一博	東邦大学教授・日本感染症学会理事長
角南 篤	笹川平和財団理事長・前海洋政策研究所所長
和田 耕治	国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授
星野 俊也	大阪大学国際公共政策研究科教授

研究調査・調整

研究調整

佐藤 治子	大阪大学大学院国際公共政策研究科 IAFOR 研究センター共同ディレクター
-------	--

事務局調整

Alexander Pratt	The International Academic Forum
-----------------	----------------------------------

研究調査補佐

David Gore	IAFOR 研究センター
Christian Klinke	IAFOR 研究センター
椎名 みらい	The International Academic Forum
内田 州	IAFOR 研究センター
Carmina Untalan	IAFOR 研究センター
Anoma van der Veere	IAFOR 研究センター

海外シンクタンク(レポート執筆者)

East-West Center, Washington, D.C.

Satu Limaye	East-West Center, Washington, D.C.
Matthew Sullivan	East-West Center, Washington, D.C.
Peter Valente	East-West Center, Washington, D.C.

The Netherlands Institute of International Relations – Clingendael

Maike Okano-Heijmans	The Netherlands Institute of International Relations – Clingendael
Feline Schutjes	The Netherlands Institute of International Relations – Clingendael
Remco van de Pas	Maastricht University

University College London

Evangelia Chrysikou
Eva Hernandez Garcia
Eleftheria Savvopoulou

The Bartlett Real Estate Institute, University College London
University College London
University College London

日本クルーズ&フェリー学会（レポート執筆者）

赤井 伸郎	大阪大学教授
池田 良穂	大阪府立大学名誉教授
梅田 直哉	大阪大学教授
斎藤 由里恵	中京大学准教授
橋本 浩幸	兵庫県立大学准教授
武者 加苗	札幌大学教授
山田 廻生	日本海事史学会副会長

その他レポート執筆者

David Gore	IAFOR 研究センター
Rodrigue Majoie Abo	大阪大学

アドバイザー

赤井 伸郎	大阪大学教授
Robert Beckman	Centre for International Law, National University of Singapore
Dimitros Buhalis	Department of Tourism and Hospitality, Bournemouth University
Theodoros Constantinidis	Democratus University of Thrace
Christos Hadjichristodoulou	University of Thessaly; Joint Action Coordinator, EU Healthy Gateways, Greece
Barbara Mouchtouri	University of Thessaly
Alexis Papathanassis	Co-Director, Institute of Maritime Tourism Bremerhaven University of Applied Science

感染症に強い国際観光旅客船の安全なクルーズに向けて： レジリエントで信頼性のある船舶および港湾づくりのための国際的な課題

目的および方法

• 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）パンデミック終息後に、感染症に強い安全な国際クルーズをどのように確保したらいいのか。本国際共同調査研究事業『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』では、これを主たる課題としてそのための対応策を見出し、COVID-19 パンデミックを克服し、その後には前進するための国際社会の対応の一環として、国際クルーズの本格的な再開を前に関係のステークホルダーに対して洞察と提言を行うことを目指した。

より具体的に、本事業は、以下の目標を踏まえ、国際的な協力・対応の在り方を検討することを目的とした。

- とくに法制面・医療面について、現時点での国際制度的な体制や措置をどのように改善すれば、将来起こり得る国際クルーズ船における感染症事案を予防し、備えることができるか。
- 今回、国際クルーズ船で発生した感染症事案や、感染症によって影響を受けた各船の経験等から得られた教訓で、今後に生かせることは何か。

本事業は、国際クルーズ船セクターには多くのステークホルダーや関係当事者（主たるものとして、旗国、寄港国、クルーズ船運航者、運航者の所在国、関係国際機関等）が存在し、危機管理の課題も多岐に渡るといふ事実を認識していた。さらに、クルーズ船セクターを取り巻く政治的・社会経済的状況も独自のグローバル性、複雑さを有している。

この相互に作用する様々な要素を整理する作業の難しさから、国際クルーズ船における将来の緊急事態に対してより体系的で予測可能かつ実効性のある対応を提案することを目指し、本研究の原点が生まれた。そのため、本事業は学際的・分野横断的なアプローチを採用し、グローバルなヘルス・ガバナンス、国際法および海洋法、クルーズ船・観光業等の分野に知見を有し、活躍する日本国内外の専門家や実践者の協力を得て、主な領域と問題点として、(a)いっそうの分野横断的、国際的な協力や対応が望まれるもの、(b)効果的に実施するためにさらに明確化し得る国際的な法やルールの在り方を議論した。

相互に絡まり合った問題点や課題を整理し、国際的な規則や規制を導入する上での「グレーゾーン」を見出し、かつ調査研究結果と提言を効果的に示すために、帰納的アプローチを採用することとし、協力研究者や研究機関が実施するダイヤモンド・プリンセス号、ウエステルダム号および同船の運航会社であるホーランド・アメリカ・ライン社（HAL 社）に関する3つの事例研究（付録として各研究機関のレポートを添付）を柱に研究を構成した。それぞれの事案から、現行の国際法や規制、国際クルーズ船が運航する環境に照らして、異なる課題や問題点が見えてきた。

ダイヤモンド・プリンセス号の事案は、乗客・乗員 3,711 名その内 712 名の感染者が確認されたことから、総合的な危機管理の事例として扱い、寄港国（日本）側から見た課題に重点を置いた。ウエステルダム号の事案では、乗客・乗員 2,257 名のうちカンボジアで下船後に感染が確認された乗客がいたが、それ以前に船内での感染の恐れがあったことで、最終的にカンボジアが受け入れるまで5つの港で入港拒否されたことに関する問題点を検証した。そして HAL 社の事案は、旗国とクルーズ船運航者の義務及び責務に関する問題点を取り上げる。（なお、長崎県が対応

したコスタ・アトランチカ号に関しては、発生時期が4月20日であったこと、さらに整備のための寄港であったために発症事例が乗員のみであったことなどもあり、本報告書では取り上げていないが、その対応と提言が詳細にまとめられた長崎県・長崎市の検証報告書『クルーズ船「コスタ・アトランチカ号」における新型コロナウイルス感染症クラスター発生事案検証報告書』は本研究でも随所において参考としていることを付記する。

本報告書は長崎県のホームページ参照:

<https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2021/02/1613637731.pdf>

それぞれの事例について、国際的な法や規則・規範（とくに、国連海洋法条約（UNCLOS）と国際保健規則（IHR）の管轄圏域に基づいて、クルーズ船の運航の各フェーズに沿って検証した。安心・安全な国際クルーズの再開に向けて、またそのための国際的な協力・対応を強化するためには、国際クルーズの運航全般を特徴付け、規制するさまざまな要素や要因に目を向ける必要がある。この作業なくしては、感染症のパンデミックに見舞われたクルーズ船が直面した問題や課題はどれひとつ克服できないというのが、本調査研究に参画した国内外の有識者の共通見解である。

そこで、将来、国際クルーズ船において感染症流行の発生事案を防止する（そして備える）ために必要な3つの重要な要素を以下の通り指摘した。

- 感染症事案に高い対応能力を有する信頼できる船舶および港湾、すなわち「信頼性のある船舶（ships of confidence）」および「信頼性のある港湾（ports of confidence）」を増やすこと。
- ステークホルダーや関係当事者間での実効性のある協力、調整、役割分担の実行を可能とするような、より体系的で予測可能な国際的な制度的枠組みを整備すること。
- 危機管理に携わる人材が効果的かつ適切に責務を果たすことできるよう、キャパシティの向上と制度的な支援（ガイドライン、プロトコル、権限と管轄権の明確化）の強化を進めること。

また、国際クルーズを取り巻く状況を分析するにあたって検討すべき2つの主要な要素として、ハード（ハードウェア）とソフト（ソフトウェア）を分析した。この2つのカテゴリーに入る要素は必ずしもどちらか一方のみに分類されるものではなく、相互に作用することもあり、平時および有事の際に、ステークホルダーや関係者が国際クルーズ船の運航においてそれらをいかに効果的に活用、改善、実施するか（しないか）によっても変わるものである。

- ハードウェアとは、船舶本体（その構造、設計、医療面を含む設備等）や港湾施設など、クルーズ船の運航を可能にする基本的なインフラ的要素を指す。
- ソフトウェアとは、例えば、国際的な法規制やガイドライン、国内の法規制やガイドライン、提供可能な医療サービスや知見の質の高さ、外交関係等を含む、国際的な制度的枠組みなど、クルーズ船の運航を統治する国際および国内のルールや実際の取組のあらゆる側面を指す。

背景

グローバルな課題

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミックは、グローバルなヘルス・ガバナンスの領域を超えて「人間の安全保障」に関わる重大な危機となっている。それは世界中の数えきれないほどの人々の生命、暮らし、そして尊厳を脅かしている。世界共通の利益を確保し、弱者を守り彼らの立場を改善するために、国家間のみならず、各国と国際諸機関との連携や協力関係はこれまでにないほど重要となっている。ところが、このパンデミックはそれとはむしろ反対の現象を引き起こし、各国では自国第一主義を掲げる傾向が強まった。新型コロナウイルスが人々の健康と生命に与えた、目に見えない脅威から自国を守ろうとして、各国政府が最初に講じた措置の一つが国境の閉鎖であった。

しかし、国境の内側にいる者たちを守るために国境が閉じられた一方で、多くの人々が適切な医療へのアクセスを得られないまま取り残されるリスクが顕在化した。クルーズ船の乗客・乗員もそうした集団の一つであった。彼らの置かれた状況は、変動要因の多いクルーズ船の運航・規制に関わる各国、各機関の関係者の判断や行動に委ねられ、それは予測不可能かつ不安定なものであった。本報告書で取り上げた事例では、そうした一面が見受けられた。

ただし、まず前提として、すべての関係者にとって COVID-19 パンデミックに影響を受けた国際クルーズ船への対応は極めて特異かつ複雑な国際的な活動となることは指摘しておかねばならない。その原因として、国際クルーズとクルーズ船の次の2つの特徴が挙げられる。

第一に、クルーズ船業界は多岐に広がるステークホルダーや（影響を受ける者も含めた）関係当事者（旗国、寄港国、クルーズ船運航者、乗員提供国等）が、旅客船を含む船舶の運航にかかる健康および安全に関する規定やガイドラインを定めた国連海洋法条約（UNCLOS）、国際保健規則（IHR）、海上における人命の安全のための国際条約（SOLAS）等の国際的な条約や規制によって縛られ、欧州連合（EU）などでは地域的な取り決めも適用されることになっている。各国と協力してそれぞれの担当分野に関する条約や規制を施行している国際機関は、世界保健機関（WHO）、国際海事機関（IMO）、および国際労働機関（ILO）の3機関である。

第二に、国際クルーズとクルーズ船の大部分が、以下の2つの側面において多国籍の性質を有するという点にも着目すべきである。すなわち、乗客・乗員が世界各地から来ているためクルーズ船自体が多国籍な環境であること、また、国際クルーズ船は航行の過程で複数の主権国家の管轄海域を出入りすることから、国境横断的で多国籍であることである。この点において、グローバルな公衆衛生の観点から見ても、国境横断する点では、IHRは「国際交通に与える影響を最小限に抑えつつ疾病の国際的伝播を最大限防止すること」が目的であり、クリンゲンダールのレポートが指摘しているように、広くとらえれば「公衆衛生の脅威への対応における国家協力の主な枠組み」であるが、クルーズ船自体が多国籍な環境かつ国境横断的で多国籍である国際クルーズ船における COVID-19 の流行に対応するという課題は、極めて異例なものであった。

「(IHR 検証作業における) 対処サブ・グループもまた、国際クルーズ船における感染症の発生に関連した独自の課題への対応を検討している。グローバルに展開するクルーズ船業界は、何千人にもものぼる多様な国籍の乗客・乗員が狭い空間において、COVID-19 を引き起こすコロナウイルスのような病原体にさらされた場合に、患者の隔離や接触のあった者

たちの検疫などの対策を講じる必要が生じる状況を作りだした。これは参加国や運輸事業者にとって、IHR（2005）においても想定されていない規模の新たな課題である。国際クルーズ船における隔離・検疫措置を実施する際の参加国の責任の範囲を同規則（第25条）において明確に定義するよう検討すべきである。もう一つの問題は、国家監視システムとの関係において事案をどのように分類するかということである」（IHR 検証中間報告についての2021年1月12日WHO執行委員会報告EB148/19）。

新型コロナウイルスの苛烈さは、既存の条約や規制が前提とした過去の経験を上回るものであった。例えば、2002～2004年にSARS（重症急性呼吸器症候群）が発生した時には、「感染症抑制のための新たな国際的な法的枠組みの必要性が明確になった」として、当時グローバル公衆衛生において唯一拘束力を持った国際協定としてのIHRに関し、1998年より進められていた改訂作業が加速されることになった。ところが、グローバルな協調を要するCOVID-19パンデミックは、2005年5月に世界保健総会で採択された「国際交通に与える影響を最小限に抑えつつ疾病の国際的伝播を最大限防止すること」を目的とする現行のIHRの改訂版の想定を超えるものであった。

今回のパンデミックへの対応にあたっては、2005年版IHRに限らず、既存の国家間、各国とWHO、そしてWHOとその他の国際機関（安全・安心な国際クルーズの関係では特にIMOやILO）との間により良い協力体制や調整方法を整備していく必要があることは、クリンゲンダールなどのレポートのみならず、海外の研究機関との意見交換のなかでも一様に指摘されたことであった。これは、関係主体の能力やコンプライアンスの問題とも結び付いている。実際、2014年のIHRレビューでは、WHOに加盟する194カ国・地域のうち、感染症危機の発生に対応できるキャパシティを有するのはわずか三分の一であることが示されている。クリンゲンダールのレポートでは、「旅行制限についてや、各国が感染症の流行に適切に備えるための能力強化と財政支援を行うための協力の必要性（第44条）に関して、加盟国はその原則と実施を怠った」と述べている。

問題の発生

COVID-19の集団感染が発生したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号が2020年2月に日本の横浜港に入港した事案は、そのタイミング、規模、そして事態の深刻さという点で世界中から注目を集めた。この事案は新型コロナウイルス拡大が始まって間もない時期に発生した。WHOは1月30日の時点でこの感染症に関して「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態(PHEIC)」を宣言して警戒を促していたが、COVID-19をパンデミックにあたるとの判断を示したのは3月11日だった。

COVID-19の感染が広がり始めた最初の数ヶ月に発生したその他の事案としては、オーストラリアのシドニー港に停泊中にダイヤモンド・プリンセス号と似たような集団感染が発生したルビー・プリンセス号の事案などがある。同様の理由から約50隻のクルーズ船も足止めされた。

ーダイヤモンド・プリンセス号とその課題

1月20日に16日間のクルーズに向けて横浜港を出航したダイヤモンド・プリンセス号の事案では、1月25日に香港で下船した乗客の一人が2月1日にCOVID-19陽性と判明した時点で、日本は寄港国としての課題に直面することとなった。日本の厚生労働省が2月2日の早朝に香港政府より通報を受けた頃には、同船は日本の沖縄県那覇港での検疫を経て、横浜港に向け既に出

発していた。ダイヤモンド・プリンセス号は、予定到着時刻よりも10時間早く、2月3日の20時頃に横浜に到着し、その時点で沖縄での仮検疫済証は取り消され、同船は横浜で再び検疫を受けることとなった。

この初期フェーズでは、2つの観点に着目する必要がある。

- 船長の役割：下船した乗客に陽性判定が見られたことを知ったダイヤモンド・プリンセス号の船長は、（横浜で検疫を受けるまで）48時間の間、乗組員に対してそのことを知らせておらず、COVID-19のさらなる拡大を防止するための特段の措置も講じていなかった。今となっては分かることだが、COVID-19の感染速度は非常に高く、対応の遅れによって大きな影響が出る可能性があることが当時知られていれば、早期の連絡により、感染の拡大を防げた可能性はある。この時点においては、こうした情報に基づいた感染拡大対策は確立されていたかった。

- 外国船（英国船籍）の入港を拒否する選択：外国船であるダイヤモンド・プリンセス号に関しては、日本は入港拒否する選択肢があったのではないかという意見が国内であった。しかし、ダイヤモンド・プリンセス号に関しては、香港で下船した陽性患者の情報が通報された時点では同船はすでに沖縄で検疫を済ませ、乗客は既に入国していたため、入港を拒否するという選択肢はなかった。また、乗客の多く（2,666人中1,281人）が日本人であったことから、自国民を保護する観点も考慮されたのであろう。こうした対応は、結果的には人道的観点から正しい対応であったと考えられる。その後、後述するように、横浜港とは異なり、感染症事案への緊急対応の体制が十分に整っているとは認められない沖縄県の石垣港及び那覇港への寄港が要請されていたことからリスク要因が高いとして2月6日に日本が入港を拒否したウエステルダム号の際には、その決定は異なるものであった。

ダイヤモンド・プリンセス号が横浜港に接岸した後は、さらに多くの課題に直面した。ダイヤモンド・プリンセス号の事案は、日本の当局が対応を迫られることとなった新型コロナウイルスの初めての大规模クラスターであった。それにもかかわらず、日本国政府は善意と主権国家としての責務を示すために、寄港国としての役割を全面的に履行した。関係するステークホルダー、当事者、サポーター（旗国、クルーズ船事業者、船長と乗組員、乗客、地方自治体、港湾当局、陸上の医療関係者その他の多様な分野の専門家や機関、人々）とともに、日本国政府は最善を尽くし、持っているすべてのリソースや与えられた機会をすべて最大限に活用して、その国籍にかかわらず乗客・乗員を保護し、外国人の安全な帰還を支援すると同時に、ウイルスが日本の国内のみならずさらに海外へと拡散しないよう封じ込めを行った。

ダイヤモンド・プリンセス号での感染拡大の経験を踏まえて、日本外航客船協会と日本港湾協会は2020年9月18日に、それぞれクルーズ船事業者向けおよびクルーズ船が寄港する旅客ターミナル事業者向けにガイドラインを発行し、日本籍の事業者はその遵守が義務付けられた。日本国内のクルーズは、これらのガイドラインにしたがって2020年11月以降徐々に運航を再開している。

ーウエステルダム号とホーランド・アメリカ・ライン社

すべてのクルーズの航行が停止される前、多くの港が、国内の安全に対する脅威であるとして、感染の有無にかかわらずクルーズ船の入港を拒否しはじめたことから、約50のクルーズ船が立ち往生する事態となった。

ホーランド・アメリカ・ライン社(HAL社)が運航するウエステルダム号は、カンボジアのシアヌークビル港に寄港が許されるまで5つの国や地域(フィリピン、タイ、台湾、グアム、日本)で入港拒否されたことで、世界的なニュースとなった(クリンゲンダールおよびイーストウエストセンターの報告書を参照)。その時点ではすでに40隻を超える国際クルーズ船の乗船者に感染者が出ていた。後にWHOは、人道的観点から入港の要請を受け入れたことについて、カンボジアを称賛した。その一方で、カンボジアへの受け入れ後に感染防止対策(マスク着用など)を軽視したために感染拡大の可能性を招いた批判もあった。

当時、日本はウエステルダム号の沖縄への入港を拒否した当事者の1つであった。同船内でCOVID-19関連の肺炎が疑われる事例の報告を受け、日本国政府は「日本国の利益または公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」と定める出入国管理及び難民認定法(入管法)(第5条1項14号)の規定に基づき入港拒否の決定を下した。

ウエステルダム号の事案からは、クルーズ船が直面する国際的なルール(ソフトウェア)の重要な問題、特に沿岸国の管轄権と入港にあたっての可否の権限の所在に加え、実際に寄港が可能かどうかという寄港地の港湾の状況(ハードウェア)の問題等があり、さらにそこに人道や政治・外交に関する複雑な考慮が働いた結果、いかなる政策の選択と判断が行われたのかを浮き彫りになった。

事例から得られた教訓

ダイヤモンド・プリンセス号とウエステルダム号の事案の検証を通じて、COVID-19のパンデミックが発生したクルーズ船において、極めて重要な対応フェーズが少なくとも3つあることが示された。

第1段階は入港の段階であり、外国船の運命は主に寄港国によって決定される。ウエステルダム号のカンボジアへの旅は、台湾に入港した別の船で感染の症例が報告され時点で、台湾への入港が認められなかった時に始まった。ダイヤモンド・プリンセス号については、香港で下船した乗客の感染が通報された後、日本は前述のような事情を考慮して横浜港への入港を許可した。ここで留意すべきは、UNCLOSやIHRなどの関連する国際の法やルールに関して、国際法体系におけるこれら2つの優越性(どちらの法が優先されるか)や、それぞれに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なことである。公衆衛生の観点からはIHRが優先されるべきだが、2020年のウエステルダム号や他の船舶の事例では必ずしもそうはならなかった。

国際法の原則によれば、特別法は一般法よりも優先される(「特別法は一般法を破る」とも言う)。一般法として、条約であるUNCLOSにはすなわちこの問題に関する規定がなく、慣習国際法上、寄港国は外国船の入港を拒否する権限と裁量を有する。

特別法として、IHR第28条はこの裁量に明確な制限を設けており、「船舶または航空機はすべての入域地点への寄航を公衆衛生上の理由によって妨げられてはならない」と規定している。第28条第2項ではさらに、「但し、入域地点が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、船舶に対し措置可能な最寄りの港に進航するよう命ずることができるが、当該船舶がかかる進航を行えない運航上の問題を抱えている場合はこの限りではない」と定められている。これらの特別規則を有する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規則として遵守され、入域地点が保健上の措置を適用するよう整備されていれば、入港拒否

の件数が今回のように多くはならなかったであろう。

厳密に言うと、IHRにもUNCLOSにも、両者の関係性や他の国際ルールとの関係性を規定する条項がある。したがって、一般原則および関連規定によると、公衆衛生の観点から求められる状況を確実に実現するためには、関連規則の適切な適用を見出す必要がある。特に、外国船の入港を拒否する寄港国の裁量権を適切に制限するためには、第一にIHRの法的拘束力を確保し、第二に他の矛盾する国際の諸規則に対するIHRの優先性を堅持しなければならない。

UNCLOSは、寄港国にとって外国船（理論的には自国船の場合もあり得る）が国の安全保障にかかわるリスクがあると見なされる場合には、その領域内の海域に立ち入ることを拒否する寄港国の主権を認めているかもしれないが、ウエステルダム号や他の船舶のような事例に対して（国家が）この主権を行使して入港を拒否することについて、当然に寄港が求められている港の規模や設備の状況にも依存するが、人道上の課題はよく検討されなければならない。少なくとも、このような状況では、感染症など世界的な協力を必要とする「非伝統的安全保障」や「人間の安全保障」の問題について、国際機関や当事者たる寄港国、旗国、運航会社等の果たすべき役割について、専門家による綿密な精査がなされるべきである。

第2段階は、船舶が港湾区域への入港と停泊を許可された時点から始まり、船舶は基本的に寄港国の管轄下に置かれる。ここでは、医療面での対応にすべての注目が集まる傾向にあり、その例に漏れず、ダイヤモンド・プリンセス号の事例でもその傾向が見られている。

・ ダイヤモンド・プリンセス号から得られた主な教訓としては以下のような点を指摘することができる。

1) 指揮とリーダーシップ：ダイヤモンド・プリンセス号が横浜港に入港した後、危機管理の観点から誰が主管者（および責任者）なのかが明確でない場面があったこともあり、やはり指揮命令系統を統一し、一定のガイドラインを作成する必要は認められる。特に旗国や運航会社の命令に反する行動があったような場合に船内で取るべき措置について、寄港国はどこまで管轄権を行使すべきなのか。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求められる。

2) 受け入れ体制：日本の当局が下した困難な決断は、当時4,000人近い人々を陸上で安全に検疫・隔離・治療するための十分な施設がなかったため、乗客と乗員の船内隔離を決めたことであった。冒頭で述べたように、ダイヤモンド・プリンセス号の事例はCOVID-19がパンデミックとの認識が宣言される前に起きたものであり、当時は新型コロナウイルスの詳細がまだ解明されていない中、検査キットが十分ではなく、手法や手順も確立されていなかった。検疫のために乗客と乗員を船内にとどめておくという選択は、報道機関や一般市民を含む部外者の視点では最善には見えなかったかもしれないが、これはまたダイヤモンド・プリンセス号に乗船し、本国への送還を待っていた米国人乗客に対する米国疾病予防管理センター（CDC）の明確な指示でもあったことは見逃せない。

3) 日本の当局がダイヤモンド・プリンセス号の船内で活動する上で、船長の役割は極めて重要であった。しかし、緊急事態が発生した場合に船長よりも高い権限を持って船の指揮を執るために、「イレギュラーな」状況に対応する訓練を受けた運航会社の要員（安全管理専門官（safety control officers）等）が必要ではないかという指摘が有識者の間でなされた。感染症事案が発生した場合には、これらの要員が船内の医師と緊密に連携するとともに、船外の疫学者や他の専門家にもアドバイスを求め、対応を支援することが想定される。（ダイヤモンド・プリンセス号とコ

スタ・アトランチカ号の場合、運航会社が日本には営業担当オフィスしか置いていなかったことも、この提案の根拠となった。尚、ダイヤモンド・プリンセス号の場合は、本社から専門チームが派遣されて対応できたが、コスタ・アトランチカ号では海外渡航規制があり本社チームが来日できなかったため、現場での意思決定に支障があった。）

4) 医療費と費用分担：日本政府は、ダイヤモンド・プリンセス号から入院した外国籍患者423人のうち回答の得られた342人の医療費を調査したところ、約270万ドル（日本円で2億7219万円）が公費で支払われていた。これは、日本の保険診療対象費用の98%に当たる。運航会社に請求されたのは保険診療適用外の医療費の95%（約9万ドル〈987万円〉）であった。診療を行った国内の医療機関は、各国・各方面の民間の保険会社に請求するのではなく、日本政府に支払いを求めた。外国籍患者にかかった総費用の中央値は約6,000ドル（約68万円）で、最大値は約12万ドル（約1222万円）であった。これは日本が「信頼性のある港湾」の国として責任ある役割を果たしたことを証明するものだが、今後は適切な費用分担メカニズムについて、関連する国際的な場で議論する必要がある。このほか、本国送還やその他の運用段階についても、同様の費用分担の問題を検討すべきである。また、民間保険会社への請求方法を検討したり、日本への入国者全員に保険への加入を義務付けたりする必要もある。クルーズ船については、船内での医療措置が一般に高額になりがちであると指摘されており、特に症状が軽い場合（軽度の発熱など）に診察を避ける傾向も指摘されている。しかし、初期症状がインフルエンザに似ているCOVID-19のような感染症を効果的に予防するためには、船内の医療サービスと対応能力を向上させなければならないだろう。

5) 船舶の構造や仕様に関する国際仕様：感染症発生以前においてステークホルダー間の協力が必要な分野として、船内における感染症が発生した場合にその拡大の防止をするために、感染症により効果的に対応できる船内の構造にする取組みも必要であることが一部の有識者から指摘された。その際に、一般的に船舶のCDEM（構造：Construction・設計：Design・設備：Equipment・乗組員の配乗：Manning）として知られる船舶仕様が重要であることの指摘があった。ダイヤモンド・プリンセス号の場合、当初は船内での感染拡大の原因と考えられていた空気循環の問題はさほど関係がなかった。ダイヤモンド・プリンセス号では、30%が新鮮空気、70%が複数の客室と廊下と循環するようになっているが、横浜港において隔離を始めた時点で空気循環は止めて、100%外部の新鮮空気を取り入れるようにしていた（最新型の船では複数の部屋における空気の循環はないという）。この点において、規則やガイドラインに従う能力を持たない「便宜置籍」国があることも懸念の材料として指摘された。

6) 報道、広報、コミュニケーション：日本政府の対応を悲惨なものとして描いたメディアの報道は、正確でも公正でもなかった。適切な振り返りと評価されて然るべきであり、この点で多くの貴重な教訓が得られた。往々にして情報不足でセンセーショナルな報道がなければ、ダイヤモンド・プリンセス号の事例は成功例として賞賛されていたかもしれない。日本の別のシンクタンクによる先行の調査で指摘されているように、広報活動（メディア対応を含む）や船の活動区域外の関係者との事実関係についてコミュニケーションが不十分であったと関係当局は見なしている。（コスタ・アトランチカ号に対応した長崎県の検証報告書においても、情報統括責任者などの設置による外部への対応窓口の一本化、地元住民にも留意した幅広い情報発信の必要性が指摘されている。）

第3段階は、本国送還のプロセスである。人道上の大きな懸念や外交上の問題としてあまり報道されていないのは、国境が封鎖されている間の乗客・乗員の本国送還や乗員交代のプロセスである。乗客・乗員の各出身国における感染状況が異なることが、この作業を複雑なものにした。

この件については、ダイヤモンド・プリンセス号もさることながら、東京から数百キロ離れた長崎県が対応したコスタ・アトランチカ号においても、「様々な国の在日大使館からそれぞれの乗組員の個人情報の提供依頼があり、その対応に追われること」になり、これらの情報提供・交換の国際間のルールに基づいた国による窓口の一元化などの必要性が検証報告書で指摘されている。

この段階における対応では、旗国と運航会社（および運航会社の国）、ならびにそれらと寄港国および乗客・乗員の出身国との関係が重要であることが判明している。ウエステルダム号を対象としたイースト・ウエスト・センターによる事例研究と、ウエステルダム号を運航する HAL 社を対象としたクリンゲンダールによる事例研究は、乗客・乗員の出身国、運航会社、及びすべての船舶について異なる状況や管轄権を超えて活動した旗国であるオランダ政府にとっての課題を示している。HAL 社だけでなく、ダイヤモンド・プリンセス号を運航するプリンセス・クルーズ社についても注目すべきは、両社が米国のカーニバル社によって所有されており、旗国が異なることである（ウエステルダム号の旗国はオランダ、ダイヤモンド・プリンセス号の旗国は英国）。

旗国の責任：旗国であるオランダで関与した主な省庁・機関は、（人々を安全に帰国させるための）領事業務を担当した外務省（MFA）、乗客・乗員に対する旗国の責任を果たしたインフラ・水管理省（MIWM）（クルーズ船との連絡を担当した主要省）、公衆衛生ガイドライン（乗客と乗員の安全な輸送を確保するためにオランダで講じられた措置）を定めた保健・福祉・スポーツ省（MHWS）、法的書類（クルーズ変更による到着時のビザ発給など）を担当した法務省（MJS）、および公衆衛生リスクの評価に関わった（保健省に専門知識を提供した）国立公衆衛生環境研究所（オランダ語で RIVM）である。

1) さらに、HAL 社の船舶を含め、管轄下のすべての船舶に 10 月 31 日までの運航停止令を出した米 CDC を加えることもできる。その後、CDC はこの運航停止令に代えて、旅客クルーズ船の安全かつ責任ある運航再開を定めた「条件付き運航指令の枠組み」を発表した。ウエステルダム号とダイヤモンド・プリンセス号を対象としたイースト・ウエスト・センターの調査が示しているように、CDC は米国企業が所有するクルーズ船の公衆衛生・安全基準を規制する上で重要な役割を果たしている。この規制は最も厳しく、適用範囲は次のように定義されている。「この枠組みは、米国領海内でのクルーズ船の運航に適用される。また、クルーズ船の運航者が、本指令が有効である間に船舶を米国領海内での運航に戻すことを意図している場合には、米国領海外でクルーズ船を運航する者にも適用される」。したがって、欧州旗国の船舶もこの管轄下に入り、その規則や規制に従わなければならない。

2) オランダ人および外国人の乗客・乗員の本国送還においては、HAL 社とオランダの関係省庁との連絡や調整が極めて重要であった。HAL 社はクルーズ船を搬送用に利用し、乗客をできるだけ出身国に近い場所に運んだ。これには、HAL 社のアジア事業所の一部が含まれていた。MFA と MIWM は、HAL 社と協力して 3 つの主な目標に取り組んだ。すなわち、船内での良好な健康状態を維持すること、クルーズ船をドックに入れること、乗客を安全に帰国させることである。これに関しては、乗客の本国への帰還に関しては、乗客自身が「安全に帰国するためのリスクと責任を負う」ため、各自の旅行保険の質が鍵となることがわかっている。

3) 乗員の場合は状況が異なり、その運命に関して責任の大部分を担っているのは運航会社である。実際、2020 年 12 月までに、（貨物船を含む全船舶を合わせて）本国に送還できない乗員が世界で 40 万人以上に達した（クリンゲンダールとイースト・ウエスト・センターの報告書を参照）。オランダ政府は、世界各地で船内にとどまっている乗員を可能な限り支援する決意であ

り、例えば、将来の乗員交代に備えてロッテルダム港を開放したままにするなどしている。日本も乗員の交代に対応している。しかし、留意すべき点として、乗員の本国送還と乗員の交代は相互に関係しているものの、乗員の交代と現地に留め置かれた船員（および手続き）に関する問題は、（クルーズ船部門だけでなく）世界の海運業界全体というより大きな文脈で理解する必要がある。国連総会は今回のパンデミックのような重大な公衆衛生危機における乗員の処遇に関する決議（A/RES/75/17）を採択（2020年12月1日）したが、これは船員の安全に責任を持つIMOやILOにとって依然として大きな問題である。

4) オランダは、旗国としても寄港国としても高い評判を維持することを意識している。同国は、欧州最大の港であるロッテルダム港や、その近くに主要な国際ハブ空港であるスキポール空港を有しており、乗員交代に関して他にはない有利な立場にある。港湾当局は、MFAとMIWMに対して、できるだけ多くの船舶と乗員を支援し、困難な時期にあっても寄港国としての信頼性確保に全力で取り組む姿勢を示すよう求めた。その結果、乗員の交代や本国送還のためにロッテルダム港に向けて航行するクルーズ船が増加した。

乗客・乗員の出身国の役割：ウエステルダム号の事例を検証したイースト・ウエスト・センターの調査は、国境が封鎖されたためだけでなく、国民の避難に関する安全衛生措置や方針が様々な国内機関の異なる管轄下に置かれていたことから、乗客・乗員の出身国の方針やガイドラインも本国送還プロセスに影響を与えたことを示している。結論として、「いずれの事例も、乗客および関与した意思決定者の両方に大きな混乱をもたらした」。

ダイヤモンド・プリンセス号の事例について、イースト・ウエスト・センターの報告書は「当初は明確で統一されたガイダンスがなかった」と指摘している。米務省とCDCの両方が異なるタイミングでガイダンスを発行したことが、隔離に関する混乱や交錯したメッセージにつながった。当初、CDCは米国人乗客に隔離のため船内に残るよう指示したが、その1週間後に米務省は「本国送還と米国内での隔離のプロセスを開始する」と発表した。

ウエステルダム号の事例では、カンボジアに駐在する米国の関係政府機関の現場での調整は比較的うまくいっていたようであったが、カンボジアから帰国した乗客の感染がマレーシアによって報告されたことで新たな課題が生じた。「米国当局、HAL社、カンボジア政府はいずれも、情報の伝達、乗客の追跡、最終目的地に到着していない乗客のための代替輸送手段の手配という新たな課題に直面したのである」。

調査結果と提言

COVID-19 のパンデミックはすべての人々の生活の根幹を脅かしている。人類の生存、生活、尊厳は今なお危機にさらされており、これは人間の安全保障における重大な危機である。世界は一丸となって課題を克服し、前進しなければならない。しかし、今回のパンデミックは、国際的な協力と協調が決して当たり前のことではなく、グローバルに結びついた世界においてもそれが「言うは易く行うは難し」であることを示している。2020年に国際クルーズ船を襲った運命は、国際協力の弱みと強みの両方を浮き彫りにした。船舶と多くの関係者が直面した課題は、世界中で展開されている状況の縮図であった。しかし、これらの課題は、危機対応に関与したすべての人々の善意、責任感、人道的な思いやりによって克服された。

国際クルーズが健康的かつ安全な形で完全に再開できれば、強靱で信頼できる旅客船と港を建設するという取り組みが成功したことを明確に示すことに繋がると考えられる。この方向への前進を支援するために、より幅広い国際専門家や関連組織・部門によるさらなる議論や検討に付すべく、本プロジェクトがまとめた主な調査結果と提言を以下に示す。

1) **法制面での国際協力（ハードとソフト）**：感染症の緊急事態への対応や、運営する船舶や港湾のインフラの質の向上における関係者の役割と責任を定めた国際クルーズ船の運航に関する国際法、海洋法、関係の規則（IHR、UNCLOS、IMO 各条約など）ならびに国内規制当局の明確かつ統一的な理解（および実施）に基づく国際協力の仕組みが必要である。COVID-19 の場合には、新型コロナウイルスの性質や強さが「未知」であったことから各国が国境を封鎖した結果、国際協力の範囲は狭まり、スピードは低下した。乗客・乗員のビザを取り扱う領事問題や、隔離要件を満たすための港の収容能力（施設やスペースを含む）が、対処すべき重要な課題として際立ったことも判明した。

2) **「強い(信頼される)港」の構築に向けた国際協力（ハード）**：(所与のクルーズの旅程に沿った)地域沿岸国間の協力を強化する必要がある。アジア太平洋地域には EU の Healthy Gateways のような危機に対応するための地域的な枠組みがない。各港を安全で強靱な「強い港」とするとともに、「強い港」のネットワークにおいて、感染症に対応可能は指定港や指定病院船につき共有することとする。この地域では今後、国際クルーズ需要の増加が予想されることから、公衆衛生上の緊急事態に対応するための地域協力の具体的なメカニズムについても今後検討していくことが有用であろう。これは、グローバルな協調を強化するための取り組みを排除するものではない。この関連では、発展途上国（フィリピンやカンボジアなど）をはじめとする観光目的地の港湾や医療施設における収容能力の向上を推進すべきである、開発途上国の場合は、国際的な援助が必要かもしれない。

3) **「パンデミック国際法」に基づく新たな協力枠組み（ソフト）**：クルーズ船業界が感染症の発生に備え対応するためには、関係する国際機関の間のより密な連携と協力が必要である。例えば漁業資源の保全・管理と海洋環境の保護・保全に関する規則や規制が重複している海洋資源管理の場合と同様に、感染症に強い安全なクルーズ船の運航を実現する上で関係する国や国際機関、民間企業等の協調と協力の必要性が高まっている。感染症の発症があった船舶への対応に当たっては、乗客と乗員両方のメンタルヘルスケアを含む医療への普遍的かつ公平なアクセスや、人道上の緊急事態において過剰な「入港拒否」を防ぐための措置など、より包括的で人道的なアプローチを取れるようにする必要がある。また、乗客・乗員の本国送還を促進するためには、すべての関係国間の国際協力が重要であることにも留意しなければならない。パンデミックに備え

るためには、新たな原則を備えた新たな国際的な枠組みが必要かもしれない。これには、「あるべきパンデミックの国際法」とでも呼ぶべきものを検討することが含まれるであろう。

4) **国際および国内の規則・規制・ガイドラインの調和（ソフト）**：感染した船舶に対処した国にとって問題となったのは、現場での調整と明確な指揮命令系統の確立だった。この点については、長崎県の報告書でも指摘されており、また、オーストラリアの事例においても、連邦政府と州政府、およびシドニーに停泊中のルビー・プリンセス号に対処した地元当局と港湾当局との間で、(新型コロナウイルスに関する情報の取り扱いを含む) 責任分担が当初は明確でなかったと報告された。

5) **「信頼性のある船舶」の建造（ハード）**：船舶の構造（建造環境）は、科学的にダイヤモンド・プリンセス号の船内で感染が拡大した要因ではなかったが、一般論として空気の水質の管理などがクルーズ船に乗船する人々の健康と安全を確保するための重要な要因として特定された（もっとも、このことはすべての船に当てはまるわけではない）。パンデミックの脅威の大きさを踏まえ、一部の有識者は、UNCLOS に反映され、旗国の権限の範囲内にあると伝統的に理解されてきた「CEDM」に関する問題も見直しを検討できると提案した。クルーズ船部門の関係者間での建設的な対話を通じて、パンデミックのような公衆衛生上のリスク状況に対して強靱な船舶を開発するための議論を始めることも一定の意義はあるのではないだろうか。

6) **乗員・乗客の意識向上（ソフト）**：ポストコロナ時代の国際クルーズでは、船内で発生した感染症への対処方法について（MLC 条約第 2 条 1(f) の定義する）乗員の訓練や準備を強化する必要がある、それが重要であることが判明するであろう（ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの報告書を参照）。乗客の側では、感染症の緊急事態を含め、直面し得る潜在的なリスクを理解するとともに、自分自身や大切な人々の生命や健康を守るために必要な予防措置を取るよう意識的に努力することも必要である。

7) **旗国と寄港国の関係に関する問題（ハードとソフト）**：国際クルーズ船において感染症に強く、安全な運航に責任を負う 3 つの主要関係者は、旗国、運航会社（およびその国籍国）、寄港国である。

a) **「信頼性のある旗国」に向けて**：感染症の発生に対応するためには、発生以前の段階においても関係者間の協力・調整が必要な分野がある。「信頼性のある船舶」を建造し、運航するためには、旗国と運航会社の国が国際的な規則や規制を遵守し、適切に実施する必要がある。COVID-19 の影響を受けたクルーズ船を運航していたのは米国などの豊かな先進国の企業であり、旗国の多くもやはり英国やオランダのような豊かな国であったが、カリブ海を巡るクルーズ船の旗国には、バハマやパナマなど便宜置籍国としてのイメージが強い国の場合もある。もとより、「便宜置籍」(flag of convenience) がすべて問題であるというわけではないが、「便宜置籍」には健康、安全、環境規制の面が二の次になり兼ねない経済的・法的インセンティブは存在する。関係する規則・規制を実施する上では、特に乗客・乗員の本国送還に関するだけでなく、船舶における感染症防止対策についても、旗国と運航会社の対話と協力が重要であることがわかっている。責任ある、「信頼性のある旗国 (flag states of “confidence”）」に向かう動きがあつてしかるべきである。顧客の安全と健康を確保するというクルーズおよび観光業界の観点から見ても、将来の乗客はこの点で信頼できるクルーズを選ぶ可能性が高い。

b) 寄港国の管轄権の効果的な行使に向けて：伝統的な海洋法は一般的に、運航会社と旗国に有利であるように見える。運航会社は、乗員の国籍や旗国の選択など、当該国が定めた法規に従って運航に関する独自の規則を定めることができる。とはいえ、注目すべき傾向として、漁業資源の保全・管理や海洋環境の保護の分野を中心に、寄港国の管轄権を旗国の管轄権よりも優先させるべきであるというコンセンサスが高まっていることが指摘できる。なぜなら、漁業資源の保全・管理や海洋環境の保護といった世界共通の利益を追求する上で、寄港国は国際的な責任を果たし、「信頼される港」としての役割を担うことが期待されているためである。感染症やパンデミックの発生を防ぐという、新たに生まれ、定義された世界共通の利益についても同じことが言える。世界共通の利益を実現するために寄港国の管轄権の行使が期待されるという、上記のような国際的コンセンサスの趨勢を考慮すると、COVID-19の影響を受けた国際クルーズ船に対処した寄港国である日本の立場からは、ポートステートコントロール（寄港国による安全検査）の有効な行使のために一定の法的検討がなされるべきである。言うまでもなく、運航会社は、旗国とともに、平時と緊急時のいずれにおいても、船内の健康関連情報を早期に共有するなど、受入港の管轄下で現場の活動を行うという一義的な責任を誠実に果たすことも求められている。

c) 明確な費用負担に向けて：クルーズ船における感染症への対応には、医療費から乗客帰還のチャーター機などの手配まで、さまざまなコスト・費用がかかっている。ダイヤモンド・プリンセス号の事例でも指摘されているように、今回の対応にかかった医療費の大半は日本政府が負担している。クリンゲンダールのレポートでは、旅行保険の質が重要であると指摘されているが、それだけでは不十分であり、クルーズ船における感染症の発症、また船内・港におけるその対応にかかる諸々の費用について、どの部分を誰が負担するのかをより明確にしておく必要がある。

ほかにも、本報告書のこの部分には記載されていない数多くの問題が日本および海外の有識者によって提起され、議論された。例えば、港湾施設、観光産業、港のある地元当局の役割と責任および中央政府との関係など、寄港国の国内事情に関連する問題を掘り下げて検討したほか、EU Healthy Gatewaysのような欧州の多国間協力の枠組みについても詳細に検証した。本プロジェクトの調査の過程で生じた問題や課題などについては、海外のシンクタンクによって作成されている。

今後の航海への前進

COVID-19 のパンデミックは、公衆衛生上の緊急事態を過小評価してはならないという世界への警鐘となった。国際クルーズは、独自のグローバルかつ多国籍で複雑な事業環境を特徴としており、すべての関係者が力を合わせ、幾多の国際および国内規則・規制とそれらの「グレーゾーン」を切り抜ける必要があった。ダイヤモンド・プリンセス号、コスタ・アトランチカ号、ウエステルダム号への対応にあたったすべての関係者がそれぞれの能力や判断、リソースの利用可能性を最大限に駆使して必要な仕事を成し遂げたことは、いくら強調してもし過ぎることはない。しかし、今回の極端な状況は、国際規則・規制、およびそれらに基づく関係者の実際の活動を試すものとなった。それらは、将来の事態を乗り切るための羅針盤や舵取りの役割を改善するために、見直されている最中である。

不幸にも船内で COVID-19 の集団感染が発生した後の一般的なイメージとは対照的に、クルーズ船は基本的に安全第一での運航を目指して建造されている。また、災害時には病院船としても利用できるほどの設備も整っているクルーズ船もある。だが、さらなる取り組みは必要である。本報告書に記載されているように、日本はダイヤモンド・プリンセス号、コスタ・アトランチカ号、ウエステルダム号という大型クルーズ船の同時多発的な緊急事態を経験した海洋国家として、国際社会の仲間とともに、船内での感染症発生という脅威を予防し、それに対処するために、より安全で、感染症対応により優れた、よりスマートで、より強靱なクルーズ環境を築き上げる上で主導的役割を果たすべきであると考えます。より良い未来に向けてクルーズ船による航海を前進させていくにあたり、本報告書が有益かつ示唆に富むものとなることを願っている。