

<特集> コロナ危機によせて

新型コロナウイルス感染症と入国制限

川 村 真 理

I はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）のパンデミックにより、各国が入国制限を行い、国境を越える人の移動の状況が一変した。

国際法上、国家がだれを入国させるかを決定する権利を有することは認められている。COVID-19が、世界各国で入国制限を行う要因として妥当性を有しているとの判断も、各国が独自に行っているが、その判断根拠として、世界保健機関（以下、WHO）の危機対応の判断は、1つの要因として挙げられよう。さらに、COVID-19パンデミックの最中およびその後の、世界における人の移動に関する政策について、各国が国内法制度の中での対応を模索するとともに、当該課題に関連する各国際機関も対応にあたっている。

今なお、COVID-19の世界的蔓延の勢いは収まっておらず、危機対応のさなかであって、現状の十分な分析ができる段階にはないが、COVID-19の影響による初期の入国制限政策について、2020年8月末頃までのWHO、国連事務総長、国際移住機関（以下、IOM）の見解および日本の対応をまとめてみたい。

II WHOの緊急事態の認定およびパンデミック宣言

WHOの任務について、WHO憲章2条では、(a) 国際的保健事業の指導的

かつ調整的な権限機関として行動すること、(b) 国連、専門機関、政府保健行政機関、専門家団体および適当な他の機関との効果的な協力を確立かつ維持すること等22項目を列挙している。同22条では、「21条に従って採択された規則は、保健総会による採択についての適当な通告がなされた後に、全加盟国に対して効力を生ずる。但し、通告中に述べた期間内に事務局長に拒絶又は留保を通告した加盟国に対しては、この限りでない。」と規定し、21条に規定された保健総会によって採択される各種規則は、加盟国に対する一定の効力を有する規範となっている。同21条(a)にあたる規則である国際保健規則(以下、IHR2005)2条では、「これらの規則の目的と範囲は、国際交通及び取引に対する不必要な干渉を回避し、公衆衛生リスクに応じて、それに限定された方法で、疾病の国際的拡大に対し防止、保護、管理し、及びそのための公衆衛生対策を提供することである。」と規定している。当該規定から、疾病の国際的な拡大への対策は、人の移動への影響を回避する方針を打ち出していることが特徴といえる。

IHR2005の12条では、WHO事務局長が、(とくに自国領域内で事象が発生している参加国から)受理した情報に基づき、本規則に定められた基準および手続に照らして、当該事象が国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態(PHEIC)を構成するか否かを認定すると規定している。事務局長が、PHEICが発生しているとした場合は、その予備的決定に関して、当該事象が自国領域内で発生している参加国と協議し、見解が一致した場合、49条の手続に従い、48条により設立された委員会(緊急委員会)に適当な暫定的勧告に関する見解を求めることとしている。協議後48時間以内に見解の一致に至らない場合は、49条の手続に従うこととなる。12条4項では、PHEICの認定にあたり、事務局長は、(a)参加国から提供された情報、(b)附録第二に記載する決定手続、(c)緊急委員会の助言、(d)科学的諸原則及び入手可能な科学的証拠その他の関連情報、(e)人の健康に対するリスク、疾病の国際的拡大のリスク、及び国際的交通を阻害するリスクに関するアセスメントを考慮することとしている。このように、PHEICの認定においては、事象が

新型コロナウイルス感染症と入国制限

発生している領域国の対応が一定の影響を及ぼす手続となっている¹⁾。

2019年12月31日、中国湖北省武漢市で原因不明の肺炎クラスターが報告され、2020年1月9日に中国当局は、このウイルス性肺炎の原因を、新型コロナウイルスとして特定したと報じた。同月10日に、WHOは、国際的な旅行と貿易に関する指針を発出しているが、一般的なりスク軽減を呼びかけつつ、旅行者に特定の保健対策を推奨せず、中国への旅行又は貿易制限を適用しないよう助言していた²⁾。同月22日に緊急委員会が招集されたが、この事象はPHEICに該当しないと判断され³⁾、緊急委員会においてこの感染症の突発的発生がPHEICの基準に合致するとの合意に達したのは同月30日になってからであった。緊急委員会は、PHEIC宣言に際し、WHO、中国、すべての国、グローバルコミュニティに対して助言を行った。その中で、人の移動等の制限に関して、中国に対し、国際空海港のスクリーニング等を行うべきとしたが、WHOおよびすべての国に対して、旅行又は貿易制限は推奨しないとしつつ、IHRの要請により、旅行措置についてWHOに通知しなければならないとした。また、IHR43条に基づいて、国際交通に重大な干渉を行うことになる追加的保健措置（国際的な旅行者の出入国の拒否等）を実施する加盟国は、その実施から48時間以内に公衆衛生上の根拠と正当性をWHOに送達する義務があるとしている⁴⁾。

WHOがパンデミック宣言を行ったのは、PHEIC宣言後1か月以上経過した3月11日である。同日の事務局長の発言によれば、WHOは、この時点で、114か国118,000人の罹患、4,291人の死亡を確認するとともに、さらに症例数、死亡数、影響を受ける国の数は増加すると予想し、この世界的蔓延と重篤さおよび不活動の憂慮すべきレベルをもって、COVID-19が「パンデミック」として特徴付けられるとの評価に至ったとしている。また、パンデミックは、軽々しくまたは不注意に使用する言葉ではなく、誤用した場合、不当な恐怖を引き起こし、戦いが終わったことを不当に受け入れたりして、不必要な苦痛や死につながる可能性がある言葉であると述べている。続けて、パンデミックの状況においても、WHOおよび各国がなすべきことは変わらない

いとしている。そして、すべての国が、健康を守ること、経済的社会的混乱を最小化することおよび人権を尊重することのバランスをとること、WHOの任務は公衆衛生であるが、このパンデミックの社会的経済的影響を削減するため、すべての分野の多くのパートナーと共に任務にあたるとしている⁵⁾。秋山教授は、COVID-19へのWHOの対応、特に、中国からの情報提供、パンデミック状況の判断や各国への対応の適切性に関する批判に関連して、「WHO憲章およびIHR2005に規定されているWHOマンドートという制度的な制約に起因する、早期通報と透明性、アカウンタビリティの実効性の向上が課題であり重要な意味を持つことが改めて確認された⁶⁾。」と指摘する。また、「そのような制度的制約を超えて危機対応の実効性を確保するために、エピステミック・コミュニティのグローバルなネットワーク化を通じた重層性(冗長性)の担保を提言し⁷⁾」ている。

IHRが2005年に改定された後、最初のパンデミックは、2009年のインフルエンザA(H1N1)であったが、当時、各国は、情報共有、サーベランスインフラストラクチャー、行政構造、政治的経済的考慮等、様々な面においてIHR2005の実施について十分に対応できていなかったとWHOは評価している⁸⁾。日本においても、PHEICを扱う法的整備ができておらず、IHR2005を施行できる体制にないとの指摘もなされていた⁹⁾。IHR2005の実効性確保のために、すべての国が足並みをそろえて対応しなければ、パンデミックには対処できない。2009年のパンデミックの反省が国家施策に十分反映できていなかったことも、WHOが国際交通の影響回避を方針に掲げているにもかかわらず、今回、各国が入国制限を取らざるを得なくなったという側面もあろう。

Ⅲ COVID-19影響下の入国制限に関連する国連事務総長・IOMの見解

1. 国連事務総長

国連事務総長は、WHOのパンデミック宣言直後の、3月13日に、“COVID-19: We Will Come Through This Together”と題する声明を发出し、それ以降、COVID-19に関連する国連の諸活動に関する各種報告書をまとめ、加盟国との対話等を重ねている¹⁰⁾。人の移動に関しては、“Policy Brief: COVID-19 and People on the Move¹¹⁾,”において、国連の方針を示しているが、ここでは、入国制限への言及にのみ触れることとする。

事務総長は、世界中の移動の停滞状況により、現在の移動制限が、差し迫った危機を、中長期的に長引かせることが懸念されると指摘し、このことが、国際人権法および難民法ならびに移動に関する確立された慣行および規範に基づく保護へのアクセスに関連する法的義務を侵食しようとしている。また、目的地国や出身国への移住の有益な影響を減ずるおそれもあるとしている。国が徐々に国境を再開する際に、追加的な保健衛生要件を課すことで、脆弱な立場に置かれる人を不利にし、より多くの人々を不規則な経路に追いやる可能性があるとも指摘している。こうした懸念を防ぐため、これらの対策が、公衆衛生上のリスクに比例し証拠に基づくことを確保することが重要であり、併せて、人権、プライバシーおよびデータ保護を尊重する国境管理および旅行の共通基準を確保するために国が協力することも重要であるとしている¹²⁾。

2. IOM

IOMの目的および任務について、IOM憲章の1条1項eでは、「見解や経験の交換、及び実務上の解決を図るための研究を含む国際移住問題に関する取組みの協力と調整促進のため、国家及び国際機関並びに他の組織のフォーラムを提供すること」と規定している。ただし、同条3項では、「同機関は、入

国基準の管理及び入国させる移民の数は、国内管轄事項であることを認識し、同機関の任務を実行する際には、関係国の法律、規則及び政策に従う」と規定している¹³⁾。この任務に即しつつ、IOMは、COVID-19影響下の出入国管理、領事および査証に関し、移民および政府の両方に対して、支援を要する状況を確認すべく情報収集を行い、分析し、その結果を発信して移民および加盟国の支援を行っている¹⁴⁾。

IOMは、2020年4月30日付けの文書において、COVID-19に関連して、出入国管理、領事および査証手続に関する勧告を出している。それによると、1) パンデミックに対応する医療従事者および要人ならびに優先的に旅行を要する人々の出入国および査証手続の促進、2) 在留資格、査証、在留許可の自動延長および変更許可等在留継続措置の確保等一時的労働プログラム等の継続を確実にするリモート領事サポートの拡大、3) 正規滞在の促進等、移住者が出入国規則を遵守し滞在するために必要な調整を組みこみ、法的枠組みを維持するための規則の適用、4) 技術革新を取り入れ、公衆衛生上の義務を十分に統合するための既存の出入国管理手続および方策の再考の4点についてのとるべき措置を列挙している¹⁵⁾。

2020年6月17日付けのIOM“Policy Paper: Cross-Border Human Mobility Amid and After COVID-19¹⁶⁾”では、以下3つの勧告を出している。1点目は、国家および他のステークホルダーは、必要かつ比例的、客観的、非差別的措置で、プライバシー権を含む人権の十分な尊重がなされた調整、証拠に基づく意思決定を促進すべきであるというものである。旅行制限を含む緩和策の除去および再開のためのトリガーが、単一のグローバルなタイムラインに沿ってなされないことを考えると、これは特に重要であるとしている。すべての旅行制限と国境閉鎖は期限付きであるべきであって、適切な封じ込め措置が講じられた場合、または広範かつ持続的に地域および国境を越えたコミュニティの感染リスクが最小限に抑えられた場合、取り消されるべきであるとしている。2点目は、IHR(2005)の実施強化である。また、COVID-19以後の現実において、より包括的アプローチをとる緊急性を指摘している。

運用レベルにおいては、国境管理、捜索救助活動、リスク分析、情報交換、機関間協力、国際協力、帰国等の異なる分野で構成される、EUの「統合された国境管理」や、世界税関機構（WCO）の「調整された国境管理」（国内および国際的国境管理機関による調整アプローチ）といった、機関間および国境を越えた国際協力を確保するアプローチにみられる、いわゆるI/CBMモデル¹⁷⁾の実施に必要な「運営委員会」内に組み込まれる国内の多機関危機管理チームの促進と創設が含まれ、IHRのエントリーポイントでのコアキャパシティも、国境の移住評価ツールに日常的に統合されうるとしている。3点目は、出入国管理と税関の協力の現在のレベルを維持しながら、公衆衛生当局とのより高度かつ構造的な協力が促進されるべきであり、より強力な多分野の関与が必要とされるというものである。これに関連して、政府全体アプローチ、社会全体アプローチとともに、保健分野ではない観点から国境管理の方法に特化した拘束力のある国際枠組みの欠如に取り組む国際的アプローチが指摘されている。IHRに加えて、国境管理に関連する唯一の拘束力ある文書は、世界貿易機関（WTO）貿易促進協定であり、第8条に国境管理機関の協力に関する規定がある。他の非拘束的枠組みは移住グローバルコンパクト¹⁸⁾であり、その目的の中の、統合され、安全かつ調整された様式での国境管理等が関連する¹⁹⁾。また、保健分野の義務を取り入れる国境管理への包括的アプローチの中で、IOMは、安全保障および貿易の観点の統合を提唱してきており、COVID-19の対応は、重要な保健要素も統合することにより、このアプローチを促進する機会を提供するとしている。この手段の1つとして、当該分野の主要なグローバルアクター（国際民間航空機関（ICAO）、国際刑事警察機構（INTERPOL）、IOM、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連カウンターテロリズム事務所（UNOCT）、国連薬物犯罪事務所（UNODC）、WCO、WHO、世界銀行（World Bank）、WTO等）が、保健衛生、人の移動、人権および貿易の考慮を統合した国境管理の単一で全体アプローチを促進するために、主要な地域的機関と協働することが挙げられている。さらに当該文書では、人間

の安全保障と公の安全についても触れており、政府が国民および無国籍者の入国および再入国とともに新たなモビリティ協力プラットフォームとフレームワークを再考し開発することが重要であるとしている²⁰⁾。

2020年7月15日の“COVID-19 Emerging Immigration, Consular and Visa Needs and Recommendations Brief III,”の勧告では、1) 必要な公衆衛生手段および運用上の強化を実施しつつ移動経路と査証手続の再開を見越した出入国管理システムを強化すること、2) 出入国管理手続再開のための二国間、地域間およびグローバルレベルでの修正された出国前手続と均衡のとれた入国要件の実施における調整を強化すること、3) すべての移住カテゴリーを含めるために長期的な復旧計画に再開のための計画を統合すること、4) 不正対策強化および誤情報の積極的阻止による出入国手続の保全に言及している²¹⁾。

IV 日本における上陸拒否等の対応

1. COVID-19に係る体制整備

日本におけるCOVID-19患者発生の1例目は、2020年1月15日に「陽性」結果が出た、中国武漢の滞在歴がある肺炎患者であった²²⁾。日本政府は、1月28日に新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令第11号を公布、同月31日政令第22号により一部を改正し、2月1日に施行した²³⁾。また、1月30日の閣議決定（3月17日一部改正、同月26日一部改正）により、新型インフルエンザ等対策特別措置法第15条第1項の規定に基づき、新型コロナウイルス感染症対策本部（以下、本部）を設置した。本部構成員は、本部長に内閣総理大臣、副本部長に内閣官房長官、厚生労働大臣、新型インフルエンザ等対策特別措置法に関する事務を担当する国務大臣を充て、本部長および副本部長以外の全ての国務大臣を本部員として構成されている²⁴⁾。本部は、2月14日に新型コロナウイルス感染症対策専門家会議を開催することを決定した²⁵⁾。さらに、日本経済新聞4月2日付け朝刊の報

道によると、4月1日、国家安全保障局（NSS）に「経済班」が発足した。COVID-19を安全保障上の問題と位置づけ国家安全保障会議（NSC）の緊急事態大臣会合を経て閣議了解したと報じている。措置決定の際には、他国との連絡、調整も重要であり、経済、外交、安全保障一体となり、COVID-19の水際対策、入国制限等の情報交換、および経済影響の分析等を行うこととなった²⁶⁾。

2. 上陸拒否

(1) 上陸拒否対象国・地域

日本における2020年8月末までに実施又は決定された上陸拒否に係る対応は以下のとおりである。

1月31日の閣議了解では、「1 法務大臣は、当分の間、本邦への上陸の申請日前14日以内に中華人民共和国湖北省における滞在歴がある外国人及び同省において発行された同国旅券を所持する外国人については、特段の事情がない限り、出入国管理及び難民認定法第5条第1項第14号に該当する外国人であると解するものとする。2 1に基づく取り扱いについては、2月1日午前0時（日本時間）から行うものとする。ただし、同日午前0時（日本時間）より前に外国を出発する航空機又は船舶に搭乗し又は乗船し、同日午前0時（日本時間）以降に本邦に到着した航空機又は船舶に搭乗し又は乗船していた者については、対象としない。…²⁷⁾」としている。出入国管理及び難民認定法第5条第1項第14号の適用対象者とは、「…日本国の利益又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」であり、COVID-19罹患者の入国は、国家安全保障に関わる重大な事態と位置付けている。2月6日の閣議了解では、「香港発船舶ウエステルダムに乗船している外国人」を上陸拒否の対象とした²⁸⁾。同月12日の閣議了解²⁹⁾ および同日の本部による公表をうけて、中華人民共和国湖北省に加え、浙江省に滞在歴がある外国人および同省で発行された同国旅券を所持する外国人も上陸拒否の対象とした³⁰⁾。同月16日、本部による報告をうけ、ウエステルダムに

乗船してすでに下船した外国人についても、上陸拒否対象とすることとした³¹⁾。同月26日の閣議了解では、大韓民国大邱広域市及び慶尚北道清道郡における滞在歴がある外国人を上陸拒否対象に追加した³²⁾。3月5日の本部による公表および3月6日の閣議了解³³⁾を受け、さらに対象範囲を広げ、大韓民国慶尚北道慶山市、安東市、永川市、漆谷郡、義城郡、星州郡および軍威郡ならびにイラン・イスラム共和国コム州、テヘラン州およびギーラーン州に滞在歴がある外国人についても上陸拒否の対象とした³⁴⁾。続いて、同月10日の閣議了解³⁵⁾ および本部による公表をうけて、イラン・イスラム共和国アルボルズ州、イスファン州、ガズヴィーン州、ゴレスタン州、セムナーン州、マーザンダラン州、マルキャズィ州およびロレスタン州、およびイタリア共和国ヴェネト州、エミリア＝ロマーニャ州、ピエモンテ州、マルケ州、ロンバルディア州ならびにサンマリノ共和国全地域に滞在歴がある外国人についても、上陸拒否の対象とした³⁶⁾。同月13日の日本経済新聞の報道によると、WHOのパンデミック宣言や米国の入国制限措置等を踏まえ、安倍首相は、国家安全保障局長や外務次官らと水際対策を協議したとしている³⁷⁾。同月18日の本部による公表を受け、さらにイタリア共和国4州、スイス連邦2州、スペイン王国4州、アイスランド共和国全地域に滞在歴がある外国人についても上陸拒否の対象とすることとした³⁸⁾。同月26日の本部による公表を受け、アイルランド、アンドラ公国、イタリア共和国、エストニア共和国、オーストリア共和国、オランダ王国、スイス連邦、スウェーデン王国、スペイン王国、スロベニア共和国、デンマーク王国、ドイツ連邦共和国、ノルウェー王国、バチカン、フランス共和国、ベルギー王国、ポルトガル共和国、マルタ共和国、モナコ公国、リヒテンシュタイン公国、ルクセンブルク大公国、イラン・イスラム共和国全地域に滞在歴がある外国人も上陸拒否の対象とした³⁹⁾。8月末までの間に上陸拒否対象となった国・地域は、表1のとおりであり、8月30日からは、159の国と地域を上陸拒否の対象としている⁴⁰⁾。なお、9月8日現在、日本からの渡航者・日本人に対する入国制限措置をとっている国・地域は、118か国・地域であり、入国後に行動制

新型コロナウイルス感染症と入国制限

限措置をとっている国・地域は、100か国・地域である⁴¹⁾。

表1 上陸拒否対象国・地域

	アジア	大洋州	北米	中南米	欧州	中東	アフリカ
4 /3 までに 指定 された 国・地 域	73 か国・ 地域						
4 /29 から 指定				アンティグア・バーブーダ、セントクリストファー・ネイビス、ドミニカ共和国、バルバドス、ペルー	ウクライナ、ベラルーシ、ロシア	アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア	ジブチ
5 /16 から 指定	モルディブ			ウルグアイ、コロンビア、パナマ、ホンジュラス、メキシコ	アゼルバイジャン、カザフスタン		カーボベルデ、ガボン、ギニアビサウ、サントメ・プリンシペ、赤道ギニア
5 /27 から 指定	インド、パキスタン、バングラデシュ			アルゼンチン、エルサルバドル	キルギス、タジキスタン	アフガニスタン	ガーナ、ギニア、南アフリカ
7 /1 から 指定				ガイアナ、キューバ、グアテマラ、グレナダ、コスタリカ、ジャマイカ、セントビンセント及びグレナディーン諸島、ニカラグア、ハイチ	ジョージア	イラク、レバノン	アルジェリア、エスワティニ、カメルーン、セネガル、中央アフリカ、モーリタニア
7 /24 から 指定	ネパール			スリナム、パラグアイ、ベネズエラ	ウズベキスタン	パレスチナ	ケニア、コモロ、コンゴ共和国、シエラレオネ、スーダン、ソマリア、ナミビア、ボツワナ、マダガスカル、リビア、リベリア
8 /30 から 指定	ブータン			トリニダード・トバゴ、ベリーズ			エチオピア、ガンビア、ザンビア、ジンバブエ、チュニジア、ナイジェリア、マラウイ、南スーダン、ルワンダ、レソト

出典：法務省「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について」（令和2年9月1日現在）

(2) 特段の事情

外国人の上陸拒否にあたっては、「特段の事情」の有無により対応が異なる。次の1) から3) のいずれかに該当する場合には、特段の事情があるものとして上陸が許可される。

1) ①8月31日までに再入国許可（みなし再入国許可を含む。以下同じ。）により出国した外国人であって、滞在先の国・地域の日本国大使館・総領事館が交付した再入国関連書類提出確認書を所持する者。②9月1日以降に再入国許可により出国した外国人であって、出国前に出入国在留管理庁が交付した受理書を所持する者。③8月31日までに再入国許可をもって現在上陸拒否の対象地域に指定されている国・地域に出国した者であって、その国・地域が上陸拒否の対象地域に指定された後、再入国許可の有効期間が満了し、その期間内に再入国することができなかったもの。

2) 「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」に沿って上陸申請する外国人。

3) 上記1) ないし2) のほか、特に人道上配慮すべき事情があるときなど、個別の事情に応じて特段の事情がみとめられるもの⁴²⁾。

1) に至る経緯は、以下のとおりである。4月1日の本部の公表を受けて、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」又は「定住者」の在留資格を有する外国人（これらの在留資格を有さない日本人の配偶者又は日本人の子を含む。以下同じ。）が4月2日までに再入国許可により出国した場合には、原則として、特段の事情があるものとし、4月3日以降に再入国許可により出国した外国人については、上記の在留資格を有する外国人であっても、原則として、特段の事情がないものとして上陸拒否の対象となることとした。特別永住者については、上陸拒否対象とされることはないものとした⁴³⁾。以降、新規上陸拒否対象国・地域についても出国日と在留資格に基づく特段の事情により上陸拒否対象を定める対応をしていた⁴⁴⁾。しかし、7月22日の決定で、入国拒否対象地域指定日の前日までに我が国を出国した再入国許可保持者（既に「特段の事情」があるとされた上記の在留資格

を有するものは除く)は、8月5日から本邦への再入国が認められ、8月28日の決定で、9月1日からは、入国拒否対象地域指定日から8月31日までに出国した在留資格保持者も再入国が認められることとした⁴⁵⁾。また、9月1日以降に実施する所定の手続を経て再入国許可をもって出国した者の入国拒否対象地域からの再入国を認めることとした⁴⁶⁾。

2)の「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」は、6月18日第38回本部会議において配布された、内閣官房(国家安全保障局)提出資料によれば、ビジネス上必要な人材等の出入国について例外的な枠を設置し、現行の水際措置を維持した上で、追加的防疫措置を条件とする仕組みである。対象国・地域とは、感染状況が落ち着いている入国拒否対象地域を指す。6月18日時点で、ベトナム、タイ、豪州、ニュージーランドを想定し、国内外の感染状況等を総合的に勘案し、順次、協議が整い次第、拡大していくこととしている。追加的防疫措置として、入国前のPCR検査証明や入国後14日間の位置情報の保存、日本人を含む入国者が14日間の自宅待機期間中のビジネス活動を望む場合、本邦活動計画書の提出等のさらなる条件下で行動制限を緩和することとした⁴⁷⁾。7月22日に開催された第41回本部会議において提出された、内閣官房(国家安全保障局)提出資料によれば、対象国を、カンボジア、シンガポール、韓国、中国、香港、マカオ、ブルネイ、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、ラオス、台湾に拡大することとし、その他の国・地域についても、防疫上のさらなる要件(滞在期間を原則72時間以内とすること、少人数によるビジネスジェットの利用、訪問場所・接触者のより一層の限定)の下での往来枠組みを導入することとし、準備が整い次第、順次実施するとしている⁴⁸⁾。

これにより、7月29日からベトナムおよびタイとの間で入国後14日間の自宅待機は維持しつつ、双方向の往来を再開する「レジデンストラック⁴⁹⁾」手続を開始した⁵⁰⁾。外務省は、9月4日付けで、タイ・ベトナムに加え、9月8日よりマレーシア・カンボジア・ラオス・ミャンマーとの間で「レジデンストラック」手続を開始することを公表している⁵¹⁾。

3) の個別事情に応じて特段の事情が認められる具体的事例のうち、8月31日までに入国する場合で、滞在先の国・地域が上陸拒否の対象地域に指定された日以降に再入国許可により出国した外国人については、①外国に居住する重篤な状態にある親族を見舞うため又は死亡した親族の葬儀に参列するための出国、②外国の医療機関での手術等の治療（その再検査を含む。）や出産のための出国、③外国の裁判所から証人等として出頭要請を受け出国した場合、④母国等での入学試験の受験等、進学に必要な手続を行うために出国が必要で、その後卒業に向け引き続き日本の教育機関で初等中等教育を受けるために再入国する必要がある場合（同伴する保護者を含む。）、⑤「教育」または「教授」の在留資格を有する外国人で、所属又は所属予定の教育機関に欠員が生じており、その補充がないと当該教育機関の教育活動の実施が困難になるなどの事情解消のために再入国の必要がある場合、⑥「医療」の在留資格を有する外国人で、医療体制の充実・強化に資するものが具体的事例として挙げられている⁵²⁾。また、新規入国する外国人については、①日本人・永住者の配偶者又は子、②定住者の配偶者又は子で、日本に家族が滞在しており、家族が分離された状態にある場合、③「教育」又は「教授」の在留資格を取得する外国人で、所属又は所属予定の教育機関に欠員が生じており、その補充がないと当該教育機関の教育活動の実施が困難となるなどの事情を解消するために入国の必要があるもの、④「医療」の在留資格を所得する外国人で、医療体制の充実・強化に資するものが3) の具体例として挙げられている⁵³⁾。

3. 検疫

検疫の強化について、3月6日の閣議了解で、「検疫所長は、当分の間、中華人民共和国又は大韓民国から来航する航空機又は船舶に搭乗し又は乗船していた者については、検疫法第34条の規定に基づく政令において準用する同法第14条第1項第1号に規定する隔離又は同項第2号に規定する停留を必要なものに行うほか、検疫所長が指定する場所において14日間待機し、国

内において公共交通機関を使用しないことを要請することとする⁵⁴⁾。」とした。同月19日の閣議了解では、中華人民共和国および大韓民国を除く国又は地域の州その他これに準ずる行政区画についても同月6日閣議了解の対応を行うこととした⁵⁵⁾。

また、8月21日付けおよび8月28日付けの追加的防疫措置に係る法務省の文書によれば、上陸拒否対象地域に滞在歴がある外国人⁵⁶⁾が入国・再入国する場合、追加的防疫措置をとることとしている。具体的には、①新規入国しようとする外国人は、滞在先の国・地域の日本国大使館・総領事館において査証の発給、②8月31日までに再入国許可（みなし再入国許可を含む。以下同じ。）により出国した外国人は、再入国関連書類提出確認書の交付、③9月1日以降に再入国許可により出国する外国人は、出入国在留管理庁において出国前に受理書の交付を受ける必要がある。また、医療機関において、滞在先の国・地域を出国する前72時間以内にCOVID-19に関する検査を受けて、「陰性」であることを証明する検査証明を取得することとし、日本到着後、原本又はその写しを、入国審査官に対し、（再入国者については、再入国関連書類提出確認書又は受理書とともに）提出することとした⁵⁷⁾。

4. 査証

既に発給された査証の効力停止を行うとともに（相手国により対応が異なる）、査証免除措置を一時的に停止する国および地域を定め、日本への渡航を希望する場合、新たに査証の申請を行うこととしている⁵⁸⁾。

5. 航空機の到着空港の限定等

中華人民共和国又は大韓民国からの航空旅客機便到着空港を成田国際空港と関西国際空港に限定し、これら2国からの船舶による旅客運送を停止する措置を実施している。また、検疫の適切な実施を確保するため、外国との間の航空旅客便について、減便等により到着旅客数を抑制する措置をとっている⁵⁹⁾。

6. 在留資格等

日本における入国制限に係る対応ではないが、COVID-19の影響で帰国が困難な外国人の扱い等についても簡単に触れておきたい。

本国への帰国が困難な外国人の取扱いについて、「短期滞在」に関しては、「短期滞在（90日）」の在留期間更新を許可し、「技能実習」、「特定活動（外国人建設就労者（32号）、外国人造船就労者（35号）」に関しては、「特定活動（6か月・就労可）」への在留資格変更が可能となっている。「留学」については、「特定活動（6か月・週28時間以内のアルバイト可）」への在留資格変更を許可し、その他の在留資格での在留中の外国人（上述の「技能実習」、「特定活動」、「留学」の在留資格で就労を希望しない場合を含む）については、「特定活動（6か月・就労不可）」への在留資格変更を許可している⁶⁰⁾。技能検定等の受検ができず次段階の技能実習へ移行できない場合は、「特定活動4か月・就労可」への在留資格変更が可能である。実習先の経営悪化等により技能実習の継続が困難となった場合、一定の条件を満たす場合には、「特定活動（最大1年・就労可）」への在留資格変更が可能である。「特定技能1号」への移行の準備が整っていない外国人は、「特定活動（4か月・就労可）」への在留資格変更が可能である。「技能実習3号」への移行希望の場合は、優良な監理団体および実習実施者の下であれば、「技能実習3号」への在留資格変更が可能である⁶¹⁾。

なお、COVID-19感染拡大防止のため、在留申請受付期間および申請に係る審査結果の受領（在留カードの交付等）期間は、延長措置がとられている⁶²⁾。

V おわりに

入国制限措置は、国にとっても人にとっても重大な影響を受ける措置であり、WHOもこうした措置を回避した形での対応を方針として打ち出しているにもかかわらず、世界中で、やむなく入国制限を行うこととなった。

新型コロナウイルス感染症と入国制限

WHOのPHEICの判断にあたっては、領域内で事象が発生している国家の情報提供や判断が重要な要因と位置付けられる手続となっている。この手続の適正性についての分析は他に譲るが、WHOの情報分析が世界全体の対策に大きな影響を及ぼしており、適正な情報共有と対策の共有のための国際協調の重要性が顕著になった。また、パンデミック宣言も世界全体に一定の影響をあたえていることが考察からわかる。まずもって、国際社会全体で、感染症対策の強化に取り組むこと、また感染症に関する正確で最新の情報を的確に共有し、公正かつ迅速な判断を行うことのできる体制の構築が必要である。

また、COVID-19影響下の人の移動に関しては、国内および国際的に、多分野、多機関による統合・調整に基づく包括的アプローチが重要である。日本においても、国家安全保障局、新型コロナウイルス感染症対策本部という最高レベルの意思決定機関を通して政策を判断しており、分野横断の包括的アプローチを志向している。日本における入国制限に係る政策判断時期をみると、WHOのPHEICおよびパンデミック宣言ならびにIOMの関連する政策発信等と同時期であることから、日本の政策判断において、各国および国際機関との情報共有も重要な要因となっているものと思料され、当該分野に関連する重層的な取り組みの強化も重要である。

COVID-19は、現在もまだ収束時期が見えず予断を許さない状況であり、仮に収束に向かったとしても、また他の感染症のパンデミックが将来起こることも予想される。感染症対策はもちろんのこと、人の移動に関する国際協調と包括的アプローチの実効性をいかに高めていくかが、今後も大きな課題となるといえよう。

- 1) WHO, *International Health Regulations (2005)* 3rd ed. (2016); 厚生労働省「国際保健規則 (2005) (仮訳)」http://www.mhlw.go.jp/bunya/kokusaigyomu/dl/kokusaihoken_honpen.pdf (2020年10月11日閲覧)。
- 2) WHO, “WHO Advice for International Travel and Trade in Relation to the Outbreak of Pneumonia Caused by a New Coronavirus in China,” (10 Jan 2020) <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china> (2020年8月31日閲覧)。
- 3) WHO, “Statement on the First Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV),” [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (2020年8月31日閲覧)。
- 4) WHO, “Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV),” [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)#:~:text=The%20second%20meeting%20of%20the%20Emergency%20Committee%20convened%20by%20the,from%2013%3A30%20to%2018%3A](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)#:~:text=The%20second%20meeting%20of%20the%20Emergency%20Committee%20convened%20by%20the,from%2013%3A30%20to%2018%3A) (2020年8月31日閲覧)。
- 5) WHO, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19—11 March 2020,” <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (2020年9月2日閲覧)。
- 6) 秋山信将「新型コロナウイルス対応から見る世界保健機関 (WHO) の危機対応体制の課題」日本国際問題研究所HP <https://www.jiia.or.jp/colum/challenges-for-WHO.html.com2020> (2020年8月18日閲覧)。
- 7) 同上。
- 8) WHO, A/64/10 (2011).
- 9) 谷口清州「国際保健規則 (IHR2005) の現状と課題」『公衆衛生』Vol.76 No.8 (2012) 596-600頁参照。
- 10) <https://www.un.org/en/coronavirus/un-secretary-general> (2020年9月7日閲覧)。
- 11) UN, “Policy Brief: COVID-19 and People on the Move,” (June, 2020) https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf (2020年9月7日閲覧)。

新型コロナウイルス感染症と入国制限

- 12) See, *ibid.*, pp.23-25.
- 13) IOM, *Constitution and Basic Texts*, 2nd ed., (2017) p.7.
- 14) IOM, “Immigration and Border Management, COVID-19 Identification and Monitoring of Emerging Immigration, Consular and Visa Needs,” https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/2020/en/ibm-covid-19-emerging-immigration-consular-and-visa-needs.pdf (2020年9月8日閲覧)。
- 15) IOM, “COVID-19 Identification and Monitoring of Emerging Immigration, Consular and Visa Needs,” (30 April 2020) pp.7-9, https://www.iom.int/sites/default/files/issue_brief_-_ibm_042020.pdf (2020年9月9日閲覧)。
- 16) IOM, “Policy Paper: Cross-Border Human Mobility Amid and After COVID-19,” https://www.iom.int/sites/default/files/default/pp_cross-border_human_mobility_amid_and_after_covid-19_policy.pdf (2020年9月15日閲覧)。
- 17) *Ibid.*, p.4.
- 18) A/RES/73/195.
- 19) IOM, *supra* note.16, pp.17-18.
- 20) *Ibid.*, pp.19-20.
- 21) IOM, “COVID-19 Emerging Immigration, Consular and Visa Needs and Recommendations, Brief III – The Fragile Relaunch of Global Mobility,” (15 July 2020), pp.8-11, https://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_3_-_ibm_072020r.pdf (2020年9月9日閲覧)。
- 22) 厚生労働省「新型コロナウイルスに関連した肺炎の患者の発生について（1例目）」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_08906.html (2020年9月15日閲覧)。
- 23) 令和2年1月28日『官報』(号外特第4号) 2-6頁；令和2年1月31日『官報』(号外特第5号) 1頁。
- 24) 令和2年1月30日閣議決定「新型コロナウイルス感染症対策本部の設置について」（令和2年3月17日一部改正、令和2年3月26日一部改正）https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryu/konkyo.pdf (2020年9月14日閲覧)。
- 25) 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催について」（令和2年2月14日）https://www.cas.go.jp/jp/influenza/senmonka_konkyo.pdf (2020年9月14日閲覧)。
- 26) 日本経済新聞朝刊 (2020年4月2日) 4頁。
- 27) 令和2年1月31日閣議了解「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」<http://www.moj.go.jp/content/001314234.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 28) 令和2年2月6日閣議了解「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」<http://www.moj.go.jp/content/001314235.pdf> (2020年9月13日閲覧)。

- 29) 令和2年2月12日閣議了解「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」<http://www.moj.go.jp/content/001314472.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 30) 令和2年2月12日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00114.html (2020年9月13日閲覧)。
- 31) 令和2年2月16日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00115.html (2020年9月13日閲覧)。
- 32) 令和2年2月26日閣議了解「中華人民共和国等で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」<http://www.moj.go.jp/content/001315710.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 33) 令和2年3月6日閣議了解「中華人民共和国で発生した新型コロナウイルス感染症に対する水際対策の抜本的強化に向けた更なる政府の取組について(出入国管理及び難民認定法の適用)」<http://www.moj.go.jp/content/001316544.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 34) 令和2年3月6日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00119.html (2020年9月13日閲覧)。
- 35) 令和2年3月10日閣議了解「中華人民共和国で発生した新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」<http://www.moj.go.jp/content/001316886.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 36) 令和2年3月10日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00124.html (2020年9月13日閲覧)。
- 37) 日本経済新聞朝刊(2020年3月13日)4頁。
- 38) 令和2年3月18日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00128.html (2020年9月13日閲覧)。
- 39) 令和2年3月26日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00131.html (2020年9月13日閲覧)。
- 40) 法務省「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について」(令和2年9月1日現在)<http://www.moj.go.jp/content/001327502.pdf> (2020年9月13日閲覧)。
- 41) 外務省「新型コロナウイルスに係る日本からの渡航者・日本人に対する各国・地域の入国制限措置及び入国後の行動制限」(令和2年9月8日(午前6時更新))<https://>

新型コロナウイルス感染症と入国制限

- www.anzen.mofa.go.jp/covid19/pdfhistory_world.html (2020年9月9日閲覧)。
- 42) 前掲注40。
 - 43) 令和2年4月1日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組及び渡航自粛の要請について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00136.html (2020年9月13日閲覧)。
 - 44) 令和2年7月22日出入国在留管理庁報道発表資料「新型コロナウイルス感染症に関する取組及び渡航自粛の要請について (6)」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri08_00056.html (2020年9月13日閲覧)。
 - 45) 外務省「在留資格を有する外国人の再入国について」(令和2年8月28日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1_000864.html (2020年9月7日閲覧)。
 - 46) 法務省「本邦滞在中の在留資格保持者の再入国予定の申出について」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00245.html (2020年9月7日閲覧)。
 - 47) 新型コロナウイルス感染症対策本部(第38回)(令和2年6月18日)内閣官房(国家安全保障局)提出資料「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020618.pdf (2020年9月14日閲覧)。
 - 48) 新型コロナウイルス感染症対策本部(第41回)(令和2年7月22日)内閣官房(国家安全保障局)提出資料 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020722.pdf (2020年9月14日閲覧)。
 - 49) 「レジデンストラック」は主に長期滞在者の派遣・交代用であり、それとは別に、入国直後のビジネスを可能とする、主に短期出張者用の「ビジネストラック」も整備されている。前掲注47参照。
 - 50) 外務省 報道発表「在留資格を有する外国人の再入国及びタイ・ベトナムとの間の「レジデンストラック」について」(令和2年7月29日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000446.html (2020年9月7日閲覧)。
 - 51) 外務省「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置について」(令和2年9月4日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/cp/page22_003380.html (2020年9月7日閲覧)。
 - 52) 法務省「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の措置に関し、個別の事情に応じて特段の事情があるものとして入国・再入国を許可することのある具体的な事例」(令和2年8月21日現在)。
 - 53) 法務省「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の措置に関し、個別の事情に応じて特段の事情があるものとして入国・再入国を許可することのある具体的な事例」(令和2年8月28日現在) <http://www.moj.go.jp/content/001327505.pdf> (2020年9月14日閲覧)。
 - 54) 令和2年3月6日閣議了解「中華人民共和国で発生した新型コロナウイルス感染症に対する水際対策の抜本的強化に向けた更なる政府の取り組みについて(検疫の強化)」

- <https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000604884.pdf> (2020年9月14日閲覧)。
- 55) 令和2年3月19日閣議了解「中華人民共和国で発生した新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について (検疫の強化)」<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000610602.pdf> (2020年9月14日閲覧)。
- 56) 以下の外国人を除く。1) 特別永住者、2) 「外交」又は「公用」の在留資格を有する又は取得する外国人、3) 8月31日までに入国・再入国する場合で、次の①ないし③全てを満たす者。①滞在先の国・地域が上陸拒否の対象地域に指定された日(ただし、4月2日以前に上陸拒否の対象地域に指定された国・地域については4月3日)の前日まで再入国許可(みなし再入国許可を含む。以下同じ。)により出国した外国人(ただし、4月3日以降に出国した外国人については、日本出国日時点において既に上陸拒否の対象地域とされていた国・地域に滞在歴のないものに限る。)、②上陸の申請日前14日以内にパキスタン、バングラデシュ、フィリピン又はベルギーに滞在歴のないもの、③「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」又は「定住者」の在留資格を有するもの(これらの在留資格を有さない日本人・永住者の配偶者又は日本人・永住者の子を含む。)
- 4) 人道上配慮すべき個別の事情等に応じて特段の事情が認められる者。
- 法務省「外国人の入国・再入国に係る追加的な防疫措置について」(令和2年8月21日現在)(8月31日までに入国する方向け)。
- 57) 法務省「外国人の入国・再入国に係る追加的な防疫措置について」(令和2年8月28日現在) <http://www.moj.go.jp/content/001327504.pdf> (2020年9月14日閲覧)。
- 58) 外務省「新型コロナウイルス感染症に関する水際対策の強化に係る措置について」(令和2年8月30日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page4_005130.html (2020年9月7日閲覧)。
- 59) 同上。
- 60) 出入国在留管理庁「本国等への帰国が困難な外国人に係る取扱い」(2020年8月12日) <http://www.moj.go.jp/content/001323011.pdf> (2020年9月9日閲覧)。
- 61) 出入国在留管理庁「新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を受けた技能実習生の在留諸申請の取扱いについて」(2020年9月7日更新) <http://www.moj.go.jp/content/001317458.pdf> (2020年9月9日閲覧)。
- 62) 出入国在留管理庁「申請受付期間及び申請に係る審査結果の受領(在留カードの交付等)期間の延長について」(令和2年5月12日(令和2年9月4日更新)) <http://www.moj.go.jp/content/001315947.pdf> (2020年9月14日閲覧)。