

# 新型コロナウイルス感染症の流行により生じた船員交代の問題と 日本の対応 — 2006年の海上労働条約の観点から

東北公益文科大学公益学部 准教授 樋口恵佳

## 1. 新型コロナウイルス感染症の流行と船員交代・送還について生じた問題

新型コロナウイルスの流行に伴い各国が課した渡航制限の影響を受け、多くの船員が下船できない、あるいは本国へ送還されない状態が続いている。長期間にわたる航海は船員の健康上のリスクを高めることから、この問題は海運に係る労働契約の問題としてだけでなく、健康にかかわる人権・人道上の問題としても語られることになった。国際海事機関(IMO)によれば、2020年12月時点で40万人が、契約満了にもかかわらず送還困難のため船舶に残されているという<sup>1</sup>。

この問題は国連事務総長も繰り返し取り上げて各国に対応を求めた<sup>2</sup>ほか、国連総会も、IMOや国際労働機関(ILO<sup>3</sup>)のような国連の専門機関による要請、ならびに国際海運会議所や国際運輸労連のような船員組合が作成する船員交代プロトコルに言及するなど、各国に対応を促している<sup>4</sup>。それでもなお、国際海運会議所(ICS)の立場をまとめた宮下國生によれば「(…)国際規制に違反して、多くの国が(…)国家レベルあるいは地域限定の制限を導入した」のであり、「現実には海運各社はこれらの国および地域の制限に従うしか選択肢がない状況にある」とされる<sup>5</sup>。

以上のような船員交代・送還の問題への対処のため、IMO<sup>6</sup>、ILO<sup>7</sup>は、各国政府に対し、船員を「主要な労働者(key worker<sup>8</sup>)」に位置付けたくて下船・乗船・航空機による移動等を認めるよう働きかけてきた<sup>9</sup>。IMOによれば、このような努力の成果として多くの国が船員交代・送還のための措置をとったことが認められ、2021年2月時点で

<sup>1</sup> IMO Website “Crew changes: A humanitarian, safety and economic crisis”

<https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/FAQ-on-crew-changes-and-repatriation-of-seafarers.aspx> (2021年3月12日訪問)

<sup>2</sup> UN Website “Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the repatriation of seafarers”

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-06-12/statement-attributable-the-spokesman-for-the-secretary-general-the-repatriation-of-seafarers> (2021年3月12日訪問)

<sup>3</sup> ILOのウェブサイトにおいては、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う各加盟国・使用者・労働者の政策がまとめられている。ILO Website “Country policy responses”, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm> (2021年3月28日訪問)

<sup>4</sup> A/RES/75/17, 7 December 2020.

<sup>5</sup> 宮下國生「外航海運業への影響とウイズコロナ時代の対応」『海洋白書2021』33頁。

<sup>6</sup> IMO, Circular Letter No.4204/Add.14/Rev.1, 5 October 2020.

<sup>7</sup> ILO, GB.340/Resolution (Rev.2), 8 December 2020.

<sup>8</sup> 社会機能に必須の労働者のこと。Key workerは主に英国における言い回しで、米国では「エッセンシャルワーカー」と呼称される。日本の国土交通省のウェブサイトでは、「全てのエッセンシャルワーカーの皆様へ感謝のメッセージ」が掲載されており、その中では(国土交通省所管のものとして)公共交通、物流、公共工事、バス・タクシー事業、トラック、海運、航空事業が挙げられている。[https://www.mlit.go.jp/kikikanri/kikikanri\\_tk\\_000018.html](https://www.mlit.go.jp/kikikanri/kikikanri_tk_000018.html) (2021年3月30日訪問)

<sup>9</sup> IMO Website “Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic”

<https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Coronavirus.aspx> (2021年3月28日訪問) 同ページには、IMOが加盟国に対して発出した声明等が一覧で示されている。また、ILOについては海上労働条約上の船員の権利保護について、以下のウェブサイトが会議録等の一覧を掲載している。<https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--en/index.htm> (2021年3月28日訪問)

日本を含む55か国が船員を「主要な労働者」へと指定したとされている<sup>10</sup>。他方でIMOは、そのような措置をとらずに渡航制限を課したままの国に関する憂慮も表明している<sup>11</sup>。

本稿では、2020年に生じたこれらの船員交代・送還の問題に焦点を当て、関連する国際条約として「2006年の海上の労働に関する条約(Maritime Labour Convention)」(以下、「海上労働条約<sup>12</sup>」)上の基準を示したうえで、今回の新型コロナウイルスの流行に伴い日本国政府がとった対応について評価を述べることにしたい。

## 2. ILOの2006年の海上労働条約(MLC)

国際労働機関(ILO)が2006年に採択し2013年に発効した海上労働条約(MLC)は、海事労働に関する雇用や労働環境に関する労働条件や基準を定めた包括的条約である<sup>13</sup>。

加盟国は自国が旗国、寄港国、船員供給国にあたる場合、条約に従った法令の制定その他の措置の実施・執行を行わねばならない(MLC第4-5条)。これにより、条約未批准国に対しても締約国の寄港国措置(ポートステートコントロール、PSC)が行われるため、未批准国のサブスタンダード船の排除も確保される<sup>14</sup>仕組みになっている。日本は当該条約の実施のために、2012年に船員法を改正して遵守を確保した<sup>15</sup>。

表 1：海上労働条約の構造

義務			任意
条文(Article)	規則(Regulation)	規範(Code)A部[ A 基準]	規範(Code)B部[B指針]
← 一般的			→ 具体的

海上労働条約は、全16条の一般的義務を定めた条文(Article)、条文を具体化した規則(Regulations)、実施に関する内容である規範(Code)の3部で構成され、さらに規範はA基準(規範A部)とB指針(規範B部)に分かれる(MLC第6条)。なお、条約条文からA基準まで「義務」として扱われる(MLC第2条(1)(e))(参照：表1)。条文では、加盟国における条約規定の実施義務や相互協力義務(MLC第1条)、船員の条約上の権利実現の確保義務

<sup>10</sup> IMO, Circular Letter No.4204/Add.35/Rev.4, 5 February 2021, para 2(5)and Annex. 同文書によれば、IMO加盟国のうち55か国(含む日本)のほか、準加盟国の2か国(フェロー諸島、香港)が船員を「主要な労働者」と位置づけているとされている。

<sup>11</sup> *Supra* note 1 (IMO Website).

<sup>12</sup> 2006年の海上の労働に関する条約(Maritime Labour Convention)。このほかに関連する国際法や国際規則として、世界保健機関(WHO)が採択した国際保健規則(IHR)による検疫等の措置に関する基準、その他個人としての船員が有する権利を定める各種国際人権条約上の規定が考えられるが、本稿では海上労働条約に焦点を当てることとし、その他の条約等との関連については他稿で検討するものとした。

<sup>13</sup> 小山弘仁「2006年の海上労働条約」とP&I保険『海運』1070号(2016年)30-31頁。福田直樹「行政フラッシュ ILO海事労働統合条約の動向について(Consolidated Maritime Labour Convention)」『人と船』116巻(2006年)15頁。田中圭介「ILO海上労働条約の発効と改正船員法の概要について」『海事の窓』68巻(2014年)3頁。ILOにおいては1920年以降、海上労働条約の策定に至るまで68の労働基準に関する条約や議定書・勧告が採択されてきたが、社会的・技術的な進展への対応や、批准の状況に問題があったことから、これらの諸条約を統合・整理する形で策定されたのが海上労働条約である。

<sup>14</sup> 白井絢一「海上労働条約の批准と国内法化」『海上労働』66巻(2014年)5頁。

<sup>15</sup> 田中圭介「前掲論文」(注13)3頁。同条約は、国際海事機関(IMO)の主要条約である「海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS)」、「船舶による汚染の防止のための国際条約(MARPOL)」、「船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約(STCW)」と並び、海事関連国際条約の第4の柱と位置づけられるとされる。

務(MLC第3-4条)、旗国・寄港国・船員供給国<sup>16</sup>における実施の責任(MLC第5条)などが一般的な形で定められる。その次の部「規則及び規範」で定められるのは実施方法や実施基準という構造となっている。

## 2-1. 船員交代と関連する海上労働条約上の義務

本稿で問題とする船員交代・送還に関わる規則のうち主なものとしては、規則及び規範第2章「雇用条件」の中の規則2.1(船員の雇用契約)、規則2.4(休暇についての権利)、規則2.5(送還)、規則2.7(船員の配乗の水準)が挙げられる。

### (1) 船員の雇用契約

規則2.1(船員の雇用契約)では、船員が公正な雇用契約を有するよう確保することが目的とされる。この契約においては、船員が十分な情報と助言を与えられたうえで雇用契約に合意することを、旗国が法令により確保することが求められる(A2.1基準(1)(b)および(d))。

### (2) 休暇についての権利

規則2.4(休暇についての権利)では、船員が適当な休暇を与えられることを確保することが目的とされる。同2項では「船員は、自己の健康及び福祉のために、その職務上の要請に合致する上陸許可を与えられる」との定めがあるが、この規則に基づくA2.4基準では、旗国は年次休暇に関する法令制定を求められるにすぎない(A2.4基準(1))。実際の年次休暇の取得に関しては拘束力のないB指針があるが、取得時期に関しては船舶所有者が船員と協議して決定するのが望ましいとされる(B2.4.2指針(1))。

### (3) 送還

規則2.5(送還)についての規定では、船員が帰国できることを確保するという目的が示されたのち、「船員は、規範に定める場合において、(…)自ら費用を負担することなく送還される権利を有する」「加盟国は、自国を旗国とする船舶に対し、船員が規範の規定に従って適切に送還されることを確保するための金銭上の保証を提供することを要求する」と定められる。

この規則2.5に関連して、旗国は自国を旗国とする船舶の船員が、雇用契約の終了時に送還される権利を有することについて法令制定の義務を負う(A2.5基準(1)(a))。なお、実際の送還の一義的な責任は船舶所有者が負うが、船舶所有者が送還を行わない場合は国家が必要な措置をとることとされている。すなわち、船舶の旗国、次いで船員の国籍国及び送還開始国が旗国に代わって送還の措置を取り、旗国にその費用を請求する(A2.5基準(5)(a))。

上記規則2.5の2項にある「適切に送還されることを確保するための金銭上の保証」とは、一義的な送還の責任を負う雇用契約上の船舶所有者(船主)が経済破綻や違法行為を行うなどして船員の送還を行わない(行えない)場合に、送還費用を保証するということであるが、例えば船主責任相互保険組合(P&I)は、この条文に即してこの場

<sup>16</sup> 船員の募集や職業紹介を行う国(MLC第5条5項)のことを、本稿では船員供給国(Labour-supplying States)と表現する。なお、4-1で検討する国際労働機関(ILO)の条約勧告適用専門家委員会の一般見解においてはこの表現(Labour-supplying States)が旗国、寄港国とならび使用されている。

合の送還費用を保険でカバーしている<sup>17</sup>。

旗国以外の加盟国も、自国の港に寄港したり、領海や内水を通り過ぎたりする船舶における船員の送還及び船舶内の船員の交代を容易にする(A2.5基準(7))ほか、船員の送還される権利を拒否してはならない(A2.5基準(8))とされる。この点につき、拘束力のないB2.5.2指針は「加盟国による履行」について記載している。取り残された船員がいる場合、「できる限りの実際的な援助が与えられるべき」であり、そのために寄港国の権限ある機関により旗国や船員の国籍国への通報などが確保されるべきとしている(B2.5.2指針(1))。

なお、送還に至るまでの期間として、同規則では勤務期間の上限(12カ月未満)が設定されて(A2.5基準(2)(b))おり、加盟国は自国の法令においてこれを定めねばならない(A2.5基準(2))。

#### (4) 船員の配乗の水準

規則2.7によれば、「加盟国は、(…)全ての条件の下で船舶が安全かつ効率的に及び保安に十分な考慮を払って運航されることを確保するため、自国を旗国とするすべての船舶が船舶内で雇用される十分な数の船員を有することを要求する」。そして加盟国である旗国が船員の配乗の水準を決定する際には、(当該加盟国の)権限のある機関は、国際海事機関(IMO)の文書等の国際文書を考慮し(A2.7基準(1))、変更の場合には十分な休息を確保し、及び疲労を少なくするために労働時間の超過を回避する(A2.7基準(2))よう定められている。

また、実効的にこのような配乗を要求するため、苦情や紛争について、紛争解決に関する効果的な制度を設置しておくこと等が期待される(B2.7.1指針)。

## 2-2. 小括

以上が、船員交代に関連する海上労働条約の条文・規則・基準である。新型コロナウイルス感染症の対応策として政府が船舶の船員を上陸・送還させ(られ)ない事態が生じたことが、どのように海上労働条約の違反となるのだろうか。

A2.5基準(5)(a)に基づけば、旗国である国家は、船舶所有者(船主)が送還措置をとらずに、自国を旗国とする船舶の船員が送還されない(船員遺棄)事実を放置した場合は、同規則の違反となると考えられる。また、同様の場面で旗国が措置をとらない場合、送還開始国や船員の国籍国が送還を行わなければ、旗国の場合と同様にA2.5基準(5)(a)の違反となると考えられる。

船員がA2.5基準(2)(b)に定められる勤務期間(最長12カ月未満)を超えて雇用されており、送還の権利を侵害されている場合には、加盟国が制定した国内法令に従った措置が行われるということになる。同基準および他の条文は国内法令において違反の際の処罰等を定めることまでは要求していない<sup>18</sup>ことから、この雇用期間上限に関する基準の実効性は各加盟国の国内法令次第ということになる。

またこのような送還される権利の確保については、寄港国も「交代を容易にする」ための措置をとる必要がある(A2.5基準(7))。このような措置としては、寄港国の機関が旗国や船員の国籍国への通報を行うこと(B2.5.2指針(1))などが期待される。このことから、新型コロナウイルス感染症の対策のために自国に上陸させられない事情があると

<sup>17</sup> 小山弘仁「前掲論文」(注13)32頁。

<sup>18</sup> 加盟国の条約義務の実施を定めるMLC第5条6項では違反を防止するために「制裁措置を定め、又は(or)是正措置をとることを要求する」とあり、是正措置がとられていれば、制裁措置は必須ではない。

しても、交代を容易にするための関係国への通報・調整等の措置が取られていなければ、寄港国も同規則の違反となる可能性があるといえるだろう。

規則2.7の配乗に関する規定においても、加盟国は苦情や紛争について制度を有していることが期待され、船員の配乗についてこのような制度を準備していなければ、規則2.7の実施について不十分であると判断される可能性がある。

なお、規則2.1に定められる勤務期間に関する雇用契約について、契約延長が船員の合意なしに行われた場合、加盟国の国内法令に違反する可能性がある。ただし規則2.1およびA2.1基準は旗国に遵守のための法令制定の義務を規定しているにすぎない(A2.1基準(1))ため、旗国の国内法令違反があった場合の対応および基準の実効性は、やはりその国内法令次第ということになる。

### 3. 船員交代・送還に関連する日本の対応

日本の新型コロナウイルス感染症対策本部は、2020年3月28日に「新型コロナウイルス感染症の対策の基本的対処方針(以下、「新型コロナウイルス対処方針」)」を決定した。新型コロナウイルス対処方針は、同年4月7日の緊急事態宣言の発出に伴い改正<sup>19</sup>され、この改正において、物流・運送サービス(含む海運)は「社会の安定の維持の観点から、緊急事態措置の期間中にも、企業の活動を維持するために不可欠なサービスを提供する関係事業者」として指定されている<sup>20</sup>。

日本は入管法(法務省所管)において、2020年2月1日より、日本上陸前14日以内に特定の国・地域に滞在歴がある外国人は、出入国管理及び難民認定法(以下、「入管法」)第5条1項14号を適用して上陸を拒否してきた<sup>21</sup>。ただしこれらの上陸拒否に該当する人の中でも「特段の事情」があると認められた者については、特別に上陸を許可している。

なお、2021年3月19日以降の入国については、日本人も含めたすべての入国者に対して、出国前72時間以内の検査証明の提出が求められており、特段の事情があると認められる者も同様である<sup>22</sup>。

どのような者が「特段の事情」があるとされるのかについては、法務省が「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」という文書<sup>23</sup>で特別な上陸許可の対象となる場合を列举している。この文書では船員が「特段の事情」を有するものとして特に指定されているわけではない<sup>24</sup>ものの、「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認められるもの」に上陸が認められるとされている。

<sup>19</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部(日本)「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針 令和2年3月28日(令和2年4月7日改正)」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/kihon\\_h\(4.7\).pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf) (2021年3月25日訪問)

<sup>20</sup> 同上、25頁。

<sup>21</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部(第3回)資料10頁(令和2年1月31日 国家安全保障会議決定、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」)

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/sidai\\_r020131\\_2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020131_2.pdf) (2021年3月25日訪問)

<sup>22</sup> 外務省ウェブサイト「有効な「出国前検査証明」フォーマット」(令和3年3月12日)

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page25\\_001994.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page25_001994.html) (2021年3月25日訪問)、出入国在留管理庁「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」<http://www.moj.go.jp/isa/content/930006078.pdf> (2021年3月18日訪問)

<sup>23</sup> 同上(出入国在留管理庁)。

<sup>24</sup> 同上。同文書では、具体的に特段の事情が認められる場合として、再入国許可を持つ外国人(2. 特段の事情について(1))や、教育あるいは教授の在留資格のある者でかつ入国の必要があるもの(同(2)エ)や医療資格のあるもの(同(2)オ)、防疫措置を確約できる受入れ企業等があるもの(同(2)カ)等が挙げられている。

業界新聞の報道によれば、日本政府は、船員について個別に対応し入国を認めてきたとされる<sup>25</sup>ことから、同上(4)の「個別の事情に応じて特段の事情が認められるもの」に船員を位置づけているものと考えられる<sup>26</sup>。

なお、このほか海上労働条約の規定に関連する日本の新型コロナウイルス感染症対策措置として、日本はIMOに対して、2020年4月14日付で2020年2月17日以降に失効の船員手帳および健康証明書、海上労働証書等の有効期間の延長を行う旨の通知をしている<sup>27</sup>。延長手続きのための訓練(course)を完了することが難しいことを考慮したものであり、実質的な延長手続きの免除ということになるだろう。

さらに、船員交代ができない場合の補償休日給付等に関して、国土交通省が「新型コロナウイルス感染症に係る船員関係事務の取扱いについて<sup>28</sup>」というウェブページを公開している。国土交通省は、新型コロナウイルス感染症に伴い船員を交代できないことを理由に労使合意に基づき船員の乗船期間が延長され、それにより補償休日の付与が延期された場合について、船員法・船員法施行規則の補償休日に関する規定に基づき、「船舶所有者の責めに帰することのできない事由」(船員法第60条、船員法施行規則第42条の4第2号)に当たる<sup>29</sup>として法令上の船舶所有者の免責を確認している。

## 4. 分析

これら日本の対応は、海上労働条約の規定に照らしてどのように評価されるだろうか。各規定と日本の対応を検証する前に、この点について、ILOの条約勧告適用専門家委員会が新型コロナウイルス感染症対策と海上労働条約について一般見解を示しているため、検討の指針として以下関連部分を示すこととする。

### 4-1. ILO条約勧告適用専門家委員会(CEACR)の一般見解

ILOの条約勧告適用専門家委員会(以下、「CEACR<sup>30</sup>」)は2020年12月17日、新型コロナウイルス感染症対

<sup>25</sup> 日本海事新聞(2020年4月30日)「船員については、検疫や出入国の管理当局との間で個別に相談することで、入国が認められるケースもあるようだ」  
<https://www.jmd.co.jp/article.php?no=256716> (2021年3月18日訪問)、日本海事新聞(2020年5月29日)  
<https://www.jmd.co.jp/article.php?no=257472> (2021年3月18日訪問)「業界の意見を聞きながら関係機関と所要の調整を行ってきた。これまでに外国人船員の入国で大きな問題は発生していない」、日本海事新聞(2021年1月12日)「政府は緊急事態宣言下でも、これまでと同様に「特段の事情のある外国人」として外国人船員の入国を認める方針を決定した。」  
<https://www.jmd.co.jp/article.php?no=263918> (2021年3月18日訪問)。

<sup>26</sup> 出入国在留管理庁は、2020年5月1日に「新型コロナウイルス感染症に関する上陸拒否の措置に係る「特段の事情が認められ上陸を許可した人」の内訳について」という報道発表資料を公開し、「特段の事情」により上陸許可を与えられた人のほとんどが乗員であると述べている。

[http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri08\\_00047.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri08_00047.html) (2021年3月25日) 同ウェブサイトによれば、2020年4月1日から12日までの間、入管法第16条にある「乗員上陸許可」を受けた外国人の数は2730人であり、「特段の事情」において入国許可がなされた者全体(3541人)の約80%を占めることがわかる。

<sup>27</sup> Communication from Japan, Circular Letter No.4262, 14 April 2020.

<https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Circular%20Letter%20No.4262%20Japan.pdf> (2021年3月25日訪問)

<sup>28</sup> 国土交通省「新型コロナウイルス感染症に係る船員関係事務の取扱いについて」

[https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime\\_tk4\\_000021.html](https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk4_000021.html) (2021年3月25日訪問)

<sup>29</sup> 同上(国土交通省)。

<sup>30</sup> ILOの条約勧告適用専門家委員会(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR)は、20名の国際法・労働法の専門家から構成される独立委員会であり、条約の適用や各国の実行について技術的分析等を行う。当該検討の結果は、総会において政労使三者で構成される「基準(条約・勧告)の適用に関する総会委員会」(総会委員会)でさらに検討が行われる。

策と海上労働条約の適用に関する一般見解(General observation<sup>31</sup>)(以下、「一般見解2020」)を公表した。

### (1) 不可抗力の抗弁について

そもそも、今回の新型コロナウイルス感染症の流行という非常時において海上労働条約の想定する通常時の規定がそのまま適用されるのかといった点が問題になる。

一般見解2020では、今回の新型コロナウイルス感染症の流行について、不可抗力(*force majeure*)が条約の不遵守の抗弁となりうるという国際運輸労連(ITF)の主張について検討している。

CEACRは、「個別に適用される労働規則の集合体ではなく、もし状況が許すならば、全ての批准国に対して適用可能な海事産業のための包括的な労働法文書である」として、不可抗力等の事情がなければ、等しく締約国に条約義務の実施が求められる点を強調したあとで、「パンデミックの最初期こそ、加盟国は(…)現実的に海上労働条約の義務のいくつかを遵守することが不可能な状態、まさに不可抗力(*force majeure*)の事態に直面していたといえるかもしれない(*might have been confronted with*)」が、「それから10カ月が過ぎ、国際労働基準に適合するような新たな方式が開発され適用されるに十分な時間が現実には経過したこと」を踏まえるならば、「海上労働条約の規定を遵守するという選択肢が、たとえより困難あるいは厄介なものであろうと利用可能であるような時点において、不可抗力はもはや主張できない」と判断している<sup>32</sup>。

CEACRは国家責任条文23条(不可抗力)等の規範を参照することなく上の見解を示しているため、上のCEACRの理由付けがILOという組織の枠を超えて一般国際法上責任追及を行うといった場面を考えた場合にも有意なものとなるかは別途検討の余地がある。また、当該見解について審議を行う「総会委員会」における討論も待たれるところである(2020年度は開催されなかった)。ただしCEACRがILO条約の実施について法律技術的審査を担う専門機関であることを考えれば、少なくともILOの締約国は「たとえより困難あるいは厄介なものであろうと」遵守のための選択肢をとれるならば、その選択肢をとることを求められているといえるだろう。

### (2) その他条文の違反に関する一般見解2020

CEACRは不可抗力に関する見解を述べたのち、加盟国が条約上の実施を確保するための相互協力を定めた海上労働条約第1条2項に関連して、「多くの国が事態打開のために重要な活動をしている」ことを認めつつも、「多くは海上労働条約で定められる雇用期間上限の11カ月を超える形で、元の雇用契約の満了後も乗船させられている船員がいること」「多くの船員が、上陸はできても母国に戻れず外国に取り残されていること」「船員が陸での治療を拒否され、その結果死者も出ていること」「港湾規制が、合理的な船舶航行計画を妨げる形で、短い通知期間で繰り返し実施されていること」等を踏まえ、「これらの要素が、全体として、加盟国の海上労働条約第1条2項の違反を構

<sup>31</sup> General observation on matters arising from the application of the Maritime Labour Convention, 2006, as amended (MLC, 2006) during the COVID-19 pandemic-Adopted by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) at its 91st session (Nov-Dec.2020)(hereinafter, "CEACR General Observation 2020"). [https://www.ilo.org/global/standards/WCMS\\_748468/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_748468/lang--en/index.htm) (2021年3月25日訪問) 同見解は、国際運輸労連(International Transport Workers' Federation, ITF)および国際海運会議所(International Chamber of Shipping, ICS)といった海運業界が、「新型コロナウイルスの大流行の間、あらゆる加盟国が、特に医療提供や船員の送還に関連する加盟国間の協力等について、海上労働条約に違反してきた」とする情報が提出されたことを契機として示されたものである。Ibid (CEACR General Observation 2020), p. 2.

<sup>32</sup> Ibid(CEACR General Observation 2020), p. 3.

成するのに足ると考える」として加盟国の条約違反を示している<sup>33</sup>。

また、加盟国が自国の法令を通じて、強制労働の撤廃等の具体的な船員の権利を尊重する義務を定める第3条についても、CEACRは「特定の国家が、船員交代確保あるいは船員の帰還に対し、まったく無活動であること (implicit in the very inaction)は(…)強制労働に相当しうる(could)状態を招く」としている。積極的に第3条違反と明言したわけではないものの、事態の改善のため、船員の雇用契約の延長に関して、インフォームド・コンセント等の具体的措置をとるよう加盟国に求めている<sup>34</sup>。

#### 4-2. 日本の対応と海上労働条約

それでは、3. で述べた日本の対応は、海上労働条約に照らしてどのように評価できるだろうか。

IMOの発表によれば、日本は船員を「主要な労働者(key worker)」に位置付けた国として名前が挙げられているが、その詳細は明示されていない<sup>35</sup>。

「主要な労働者」という用語に近いものとして、2020年4月7日の「新型コロナウイルス対処方針」では、船員を含む物流・運送サービス従事者は「社会の安定の維持の観点から、緊急事態措置の期間中にも、企業の活動を維持するために不可欠なサービスを提供する関係事業者」とされている。ただし、ここでは国内で緊急事態措置の期間中も企業活動が求められる事業者とされているにすぎず、船員の権利や船員交代・送還に関わる具体的な手続きとどのように関連するののかについては特に記載が存在しない。

IMOが公表している日本からの通知では、日本は2020年2月17日以降に失効の船員手帳や健康証明書等に関して延長手続きの免除を行っている<sup>36</sup>。これが単体で「主要な労働者」として船員交代・帰還に関わる便宜かという点では判断が難しいが、例えば英国のように、船員手帳を提示すれば陰性証明書の提示(事前検疫)なしに入国できる<sup>37</sup>旨の措置をとっている国があることを考えると、そのような国で日本発行の船員手帳を以て入国できるといったメリットがある。

送還措置を定めるA2.5基準(5)(a)および同(7)を考えると、日本は、自国が旗国・船員の国籍国・送還開始国に該当する場合において、(船舶所有者等による)船員の送還が行われていない事実がある場合、日本は送還を実施する必要がある。この点について、日本は「特段の事情」がある外国人を上陸許可の対象とし「外国人船員については「(乗員上陸に関する) 特段の事情のある外国人」として昨年来、入国を認めてきた」と報道されている<sup>38</sup>。送還に関する義務履行としての措置かは現状の公開資料からは判断できないが、少なくとも船員交代を妨げるような措置は課してこなかったといえよう。

勤務期間の上限を定めるA2.5基準(2)(b)や船員の合意に基づく雇用契約を定める規則2.1およびA2.1基準

<sup>33</sup> *Ibid*(CEACR General Observation 2020), p. 4.

<sup>34</sup> *Ibid*(CEACR General Observation 2020), p. 5. このほか、CEACRの一般見解では、旗国、寄港国それぞれについて、今回の事態で遵守すべき規則をまとめて列挙している。内訳は、旗国(規則2.1(2)、A基準1.4(5)、規則2.4、A基準2.4(3)、規則2.4(2)、規則2.5および2.4、規則2.7、規則4.1、規則4.3、規則4.4) : 寄港国(規則2.4(2)、A基準2.5.1(7)、規則4.1)。船員供給国についても、「旗国および寄港国と連携して船員の権利を尊重すること」が要請されている(p.7)が、具体的な海上労働条約上の条文には言及がない。

<sup>35</sup> *Supra* note 10 (Circular Letter No.4204/Add.35/Rev.4), Annex page1.

<sup>36</sup> Circular Letter No.4262, 14 April 2020.

<sup>37</sup> UK, Coronavirus (COVID-19): jobs that qualify for travel exemptions

<https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-travellers-exempt-from-uk-border-rules/coronavirus-covid-19-travellers-exempt-from-uk-border-rules> (2021年3月27日訪問)

<sup>38</sup> *Supra* note 25(日本海事新聞[2021年1月12日])



(1)(b)および(d)については、まず日本が当該法令を制定していたかが一義的に問題となり、これに加えて、条約実施義務(MLC第1条2項、および第3条、第5条7項)として、実際に日本を旗国とする船舶の船員に対し雇用契約の延長が船員に提示される際、十分な情報提供や拒否の選択肢が実際に船員に与えられていたかも合わせて問題となる。

日本は海上労働条約を批准するにあたり、船員法を改正して船員の労働条件が条約に適合しているかどうかを確認するための手続き等を整備しており、船舶法関連実施規則では海上労働遵守措置認定書<sup>39</sup>のような遵守確保措置も取られていることから、法令の制定に関する国際義務は遵守してきたと判断できる<sup>40</sup>。

他方で、第1条2項、および第3条に関連する条約の実施義務については、不可抗力の主張をもちや認めないCEACRの一般見解を踏まえるならば、例えば船員交代ができない場合に補償休日の延期がなされた場合、船舶所有者の免責を確認していることについて問題となりうる。流行開始からほぼ1年を経過した現在では、船員交代を行わないことは本来望ましくないのであって、免責よりもいかに船員交代ができない場面を減らすかについてのガイドラインや指針が強調されるべきであろう。

規則2.7について、船員法の改正によって整備された船内苦情処理手続<sup>41</sup>等を考慮すれば、規則2.7の遵守のために期待される手続きは整備されているといえそうである。ただし、実際に今回の船員交代・送還に関連する事態において当該手続きが機能しているのかについては不明確である。この船内苦情処理手続きについては国ではなく船舶所有者が準備するものとされている<sup>42</sup>上、国土交通大臣への状況報告(船員法111条)の対象外である。このような手続きが有効に機能したかどうかは、今後の当該手続きを踏まえた当該船舶所有者による検討を待たねばならない<sup>43</sup>だろう。

## 5. まとめと展望

以上、本稿では、新型コロナウイルス感染症の流行に伴って生じた船員交代・送還の問題を題材に、海上労働条約上の関連規定を整理し、これに対する日本の対応を検討した。日本は法令の制定に係る義務は遵守してきており、特段船員交代を妨げるような政策も実施してこなかったと評価できるが、現実にとどこまで船員の具体的な権利保護を行ってきたのかについては、今後の船舶所有者等による検証や申立てを待つ必要がある。

船員交代・送還に大きく関わる規則2.5については、船員を「特段の事情」があると認めて上陸拒否の例外とする、および船員手帳等の更新手続きの免除を行うなど、日本は送還を実施するため、あるいは寄港国として「交代を容易にする」ために、一定の規定の遵守を行ってきたと評価できる。

規則2.1の雇用契約、規則2.5の雇用期間上限、規則2.7における配乗水準等については、日本は旗国として

<sup>39</sup> 船員の労働条件等の検査等に関する規則第16条

<sup>40</sup> 国土交通省「海上労働条約の批准に伴う船員法改正について」[https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime\\_fr4\\_000017.html](https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_fr4_000017.html) (2021年3月27日訪問)

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 国土交通省「[参考]船内苦情処理に関する手順書作成例(word形式)」1. 総論②

[https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime\\_fr4\\_000017.html](https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_fr4_000017.html) (2021年3月27日訪問)

<sup>43</sup> 日本船主協会による新型コロナウイルス感染症の流行に伴う各国の船員交代政策の資料では、「ICSはILO憲章24条に基づくMLCが明国の義務不履行に関する公式の苦情申立てについてITFと協議中」とある。これが実現すれば、ILOの苦情申立て手続きを通じて、各国の海上労働条約の遵守状況に関する情報がより詳細に提示され、審議されていくことになる。一般社団法人日本船主協会「乗組員交代参考情報(含：国際的な動き)(word)」

<http://www.jsanet.or.jp/covid-19/index.html> (2021年3月28日訪問)

の法令制定の義務は果たしてきたといえる。さらに「特段の事情」による上陸措置や、船員手帳の更新手続き免除などを日本が行ってきたことを考えれば、MLC第3条の違反が問われる「まったく無活動(the very inaction)」な態度を日本がとってきたとは判断しがたいだろう。

法令の実施・運用という面では現時点では判断できず、今後、実際に船員の雇用契約や配乗水準に係る権利確保が実施されてきたかという点につき、苦情処理手続等を通じた検討が待たれるところである。

なお、ILOの専門委員会であるCEACRは、不可抗力の抗弁について「不可抗力の概念は、MLCの規定を遵守するという選択肢が、(…)利用可能であるような時点においてはもはや主張できない」としている。これを踏まえれば、現在国土交通省が明示しているように、船員交代の不可により補償休日を付与できない場合にこれを依然として「船舶所有者の責めに帰することができない事由」として認定しているという点は問題となりうる。関係者との調整・連携の上、そもそもの船員交代を滞らせない形へと段階的に移行していくことが望ましいだろう。

以上、4. において検討した通り、日本は現時点では、海上労働条約上の義務に明らかに違反したとはみなされない。しかし、MLC第1条2項、第3条、第5条7項が定める実施確保の義務については、今後公開される情報を含め、今後あらためて検証される余地がある。その結果如何では、MLC第1条2項等の遵守状況が問題となる可能性が存在する点に留意したい。

2021年3月末の現在、他の国家の中には、船員手帳等の提示により上陸できる、優先レーンを設ける等、より積極的に船員交代のための措置を実施している英国やフィリピンのような国も存在する<sup>44</sup>。IMOのウェブサイトでは日本は船員を「主要な労働者」として位置付けた国だとされているが、国内の手続き上、船員の「主要な労働者」としての地位(「新型コロナウイルス対処方針」と上陸・送還のための地位(「特段の事情」のある外国人)との間には関連性がなく、外観として新型コロナウイルス感染症の流行に関連して船員に特別な上陸・優先措置が設けられているわけではない。

様々な「主要な労働者」の重要性が国内においても認識されてきたところであるが、その「主要な労働者」の中でも、船員は陸上の労働者と比較して労働災害の発生率が高い<sup>45</sup>とされる。安定的な船舶運航のため、より海事関係者にとって合理的かつ予測可能なかたちで船員の権利保護政策を打ち出していくことは、貿易の殆どを海上貿易に依存する<sup>46</sup>日本にとって必須の選択肢であろう。このためには、例えば上記の「主要な労働者」としての位置づけを上陸・送還措置を定める文書に反映させるなど、現実の制度運用と政策文書の一致・整理をはかって情報公開に努めていくことが当面の課題である。

<sup>44</sup> Table overview: List of Circular Letters with COVID-19 related notifications received from Member States and Associate Members (updated 19 March 2021)

<https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/covid%20overviews%20tables/Notifications%20related%20to%20COVID-19%20received%20from%20member%20states.pdf> (2021年3月27日訪問)

<sup>45</sup> 船員災害疾病発生状況報告(船員法第111条)集計書<https://www.mlit.go.jp/maritime/content/001393045.pdf> (2021年3月27日訪問)6頁。

<sup>46</sup> 国土交通省「海事レポート2020」27頁。なお、長期的視野に立つならば、船員の権利保護に関連して以下のような課題も指摘できる。現状として、日本商船隊の運航する船舶2411隻のうち、日本が旗国となっている日本船籍の船舶はわずか273隻(11.3%)であり、その他の船舶は外国船籍である(同28頁)。海上労働条約上の義務の名宛人は旗国以外にも寄港国や労働供給国等が存在するが、法令制定・検査・証書の交付など、重要な監督措置の多くは旗国が担う。自国の物資輸送に関わる船舶に対して船員保護の規律を確実に及ぼす方策についても、今後、検討が必要であろう。