

<研究ノート>

改正船員法の概要と論点

— 船員概念及び船長に対する労働時間規制の検討を中心に —

南 健 悟

「蟹工船は純然たる「工場」だった。しかし工場法の適用もうけていない。それでこれぐらい都合のいい、勝手に出来るところはなかった。(中略) 秩父丸の労働者が、何千哩も離れた北の海で、割れた硝子屑のように鋭い波と風に向って死の戦いを戦っているのだ！」¹⁾

1. はじめに

「蟹工船」の時代から、時は流れ、現代においては、船員労働については船員法による保護が与えられている。船員以外の労働者は、労働基準法を中心とした労働法制が存在する一方、船員については、労働契約法や労働基準法等の労働法制が適用され得るものの、他の労働者と異なり、船員法を中心とした労働法制が設けられている。本稿は、平成24年9月に成立した改正船員法の概要を紹介し、改正船員法の下ではあまり議論されていない船員概念の問題と条約制定の際に議論となった船長に対する労働時間規制について若干の考察を加えるものである。

1) 小林多喜二『蟹工船』（岩波文庫、1951年）33頁～34頁。

2. 平成24年度船員法改正について

2-1. 船員法改正の経緯

まず、船員法改正の経緯について。船員法は従前から条約の国内法化という形で改正されてきた歴史を持つ。今回の平成24年改正も国際的な海上労働に関する条約の採択・批准・発効に伴う改正ということができる。すなわち、海上労働に関する包括的な条約である2006年海上労働条約（Maritime Labour Convention 2006, MLC2006）が制定されたため、その批准・発効に伴って改正されることとなったのである。

2-2. 海上労働条約の制定とその概要

では、そのMLC2006はなぜ制定されたのか。そのMLC2006制定の理由として、1920年以降、海上労働に関する条約及び推奨が制定されてきたが、それら68の諸条約等を統合、現代化し、現在の海運事情等に即したものが必要になったことが挙げられる²⁾。従来から、国際労働機関（ILO）の制定する条約の多くが海上労働に係るものであった。また、船舶所有者の団体、船員団体から海運業界のステークホルダーにとって必要な海上労働に関する基準の改善のために必要との指摘があったため³⁾、60を超える条約と勧告等を一本の全く新しい方式の条約に再編することになったのである⁴⁾。

では、その条約においてどのようなことが規定・整理されたのか。その概要を紹介する⁵⁾。まず、①基本条項（Article）が16条あり、そこには、定義、適用範囲、条約の構造、船員に適用される基本権の確認規定、発効要件、修正要

2) International Labour Office, *Compendium of Maritime Labour Instruments*, (ILO Pub., 2008), p.131.

3) *Id.*, p.132. とりわけ条約制定に意欲を燃やしたのは船主団体であったとされる。Roger Blanspain and Desislava Nikolaeva Dimitrova, *Seafarers' Rights in the Globalized Maritime Industry*, (Wolters Kluwer, 2010), p.82.

4) 野川忍『労働法原理の再構成』（成文堂、2012年）226頁。

5) 条約の概要については、前掲註4・野川228頁～231頁参照。

件が定められている。その上で、②規制分野を5つ（タイトル1～5）に区分し、タイトル1：船上で働く船員のための最低条件、タイトル2：雇用条件、タイトル3：居住・遊戯施設と食料及び賄い、タイトル4：健康保護、医療、福祉及び社会保障保護、タイトル5：遵守と執行である。そして、③タイトルごとに、規則（Regulation）—基準（Standard）—ガイドライン（Guideline）が定められ、規則・基準は強行規定とされ、他方、ガイドラインについては任意規定とされる。なお、規則の改正はILO規約に基づく厳格な改正手続が要求されるが、基準及びガイドラインは簡易改正手続が用意されている。

2-3. 平成24年度船員法改正の概要⁶⁾

上述のように、MLC2006の制定及びその批准・発効に伴い、日本においても船員法の改正が必要となった。船員法の改正の趣旨については、大きく分けて、(1)船員の労働条件の改善、(2)船員の労働条件についての検査に関する制度の創設と分けすることができよう。

まず、船員の労働条件の改善として、以下のような改正がなされた。

第一に、船舶所有者は雇入契約を締結しようとするときには労働条件の一定事項について雇入契約の相手方に書面交付・説明し、同契約が成立した時はこれらの記載事項を記載した書面を船員に交付し、当該書面の写しを船内に備え置く義務が明記された（32条、36条）。その趣旨は、船員が雇入契約前にその内容の是非について判断するのに十分な情報を与えられるためである。第二に、船舶所有者は国土交通大臣の許可を得て、または国土交通大臣に届出をして船員職業紹介事業を行う者以外の者が国内において船舶所有者に紹介した求

6) 改正概要については、国土交通省海事局運航労務課「海上労働条約に対応した船員法の一部を改正する法律案について」海運2012年5月号38頁以下、荒井優美「海上労働条約の批准と国内法化」海上労働65巻（2013年）4頁以下参照。また、船内安全衛生の観点からの解説として、村松智司「ILO海上労働条約批准に伴う船員法の一部改正と船内安全衛生」船員と災害防止48号（2013年）28頁参照。なお、平成24年改正後の船員法について概説するものとして、海事法研究会編『海事法（第8版）』〔世登順三〕（海文堂、2013年）21頁以下参照。

職者、外国における船員職業紹介事業を適確に実施することができるものとして定める基準に適合しない者が外国において船舶所有者に紹介した求職者等を船員として雇入れてはならないとされた(32条の2)。これは、船員職業紹介事業の適正化・監督のためである。第三に、船員に責めに帰すべき事由がある場合で雇入契約を解除しても、船舶所有者の費用により船員が希望する手段で船員送還を義務付けた(47条2項～4項)。なお、費用の事後求償は認められる。その趣旨は、船員送還時の輸送手段の選択権の保障とされる。第四に、給与明細の交付義務がある(53条3項)。第五に、海員についてのみ適用されていた労働時間規制を船長にも拡大された(第6章、第9章の2)。ただし、労使協定による適用除外は認められる。第六に、船舶の安全確保のための労働について、労働時間規制の適用を排除し、その代わりに、作業終了後は船員に対して可能な限り休息し、または休息させなければならないとされた(64条3項、68条2項)。ただし、休息時間規制に関する労使協定と国土交通大臣への届出があれば、適用除外(65条の3第3項)が認められる。第七に、従来船員の最低年齢が15歳とされていたものを、16歳に引き上げられた(85条1項)。最後に、船内苦情処理手続である。これは、船舶所有者に船内苦情処理手続きを整備させ、雇入契約の成立時には当該手続きを記載した書面を船員に交付し、苦情申し立てに対し不利益取り扱いを禁止するものである(118条の4)。ここにいう苦情とは、労働に関する法律及びこれらに基づく命令に規定する事項並びに船舶の居住設備に関する事項に係るものとされる(施行規則78条の2の4)。

次に、船員の労働条件についての検査制度の創設に係る改正についてである。

まず、総トン数500トン以上の日本船舶の船舶所有者が、初めて当該特定船舶を国際航海に従事させる場合等において、国土交通大臣又は登録検査機関の実施する船員の労働条件等の検査の受検が義務づけられた(第11章の2、第11章の3)。第二に、一定の外国船舶が国内の港にある間、当該船舶に係る船員の労働条件等に関する条約の遵守状況について、国土交通大臣による検査を実施できる旨定めるとともに、海上労働条約の要件不適合時において、当該船舶の船長に対する要件不適合の是正を求める権限、なお是正されない場合におけ

る航行停止命令等の権限について定められた（120条の3）。いわゆるポートステートコントロールである。

このように多岐に亘る改正内容であるが、本稿ではとりわけ法的に問題となりそうないくつかの点について検討する。第一に、船員概念である。実は、この点について、改正船員法は内容的にまったく改正されていないのであるが、MLC2006においては、非常に広い船員概念が採用されたため、条約における船員概念と船員法上の船員概念との関係が問題となり得るのである。第二に、条約制定時から大きな議論を巻き起こした船長に対する労働時間規制である。日本を筆頭に船長に対して労働時間規制を及ぼすことにつき多くの反対が出されたものの、後述するように、最終的には船長も労働時間規制に服することになった。そこで、船長に対する労働時間規制について、どのように考えればよいのか、検討したい。

3. 船員概念

3-1. 船員法上の船員

船員法は「この法律において『船員』とは、日本船舶又は日本船舶以外の国土交通省令で定める船舶に乗り組む船長及び海員並びに予備船員をいう。」（1条1項）とし、今回の船員法改正では字句の修正にとどめ、内容の変更はない。ここで重要なのは、物理的に乗船する労働者であれば、全員が船員とされるわけではないという点である。従来から、船員となるためには日本船舶等に「乗り組む」者でなければならないとされてきた。ここにいう「乗り組む」とは、物理的な乗船を意味するのではなく、航海をするために船舶内で組織される人的組織に継続的に参加することとされている⁷⁾。この点については、運輸省船員局労働基準課長通達昭和38年6月1日員基第95号が「船員法第1条の「乗り

7) 神戸大学海事科学研究科海事法規研究会編『概説 海事法規』〔根本到〕（成山堂、2010年）71頁。

組む」とは、船舶共同体の一員として船内航行組織（船内作業組織）に継続的に加入することであって、生活の本拠が船舶内にあること（船内に常住すること）を必須の要件とするものではない。また、物理的に乗船していても、「乗り組む」に該当しない者は、船員法の船員ではない。⁸⁾とする。そのため、船員の要件として⁹⁾、第一に、船内航行組織（作業組織）への編入、第二に、その継続性¹⁰⁾が要求されてきた。

3-2. 条約上の船員

他方、MLC2006における船員の定義は我が国の船員法の船員概念とはやや異なる。すなわち、条約2条1項(f)は「船員とは、本条約の適用対象船舶において雇用され、従事し、又は働くいかなる者をいう。」とされ、文言上、船員法1条1項の船員概念よりも広いのではないか¹¹⁾、との疑問が生ずる。MLC2006においては、船員法と異なり、船内航行組織への編入やその継続性については要件とされていない。ただし、条約2条3項は、「いかなる者が本条約において船員として扱われるべきであるか否かについて疑義のある場合、その問題はこの問題について懸念を有する船主及び船員組織との協議の後、それぞれのメンバーからなる権限のある機関によって解決されるべきである。」

8) そして、具体的に「乗り組む」に該当するか否かについて、船員となるのは、気象観測員、サルベージ船の作業員、セメントタンカーの袋詰作業員、上数検数員、用船事務長・用船事務員が挙げられ、逆に船員とはみなされないのは、試運転中の船舶に乗船する者、機関保証技師、便乗商社員・貿易事情調査員、また昭和34年四省庁覚書により、船舶内で短期間勤務をする労働者、観光会社事務員で主として陸上勤務をしているが、通訳・アルバイトとして観光船に乗船し勤務している者が挙げられている。なお、前掲註4・世登24頁も参照。

9) 藤崎道好『船員法総論』（成山堂、1970年）52頁。

10) なお、船舶職員及び小型船舶操縦者法1条の「乗り組ませるべき者」の場合には、あくまで単に技術的な船内作業組織の一員となることのみを意味し、継続性は不要とされている（前掲註9・藤崎52頁、前掲註7・根本71頁参照）。

11) 海上労働条約の定義規定は総則規定のため強制規定であり、もし条約上の定義よりも狭い概念を国内法にて採用した場合、当該法は条約違反となる。したがって、日本の船員法が船員概念を条約よりも狭いものである場合には条約違反となり得ると考えられる。

として、各国は船主及び船員組織との協議により、船員法が適用される（または適用されない）者を定めることができるとする。この点、海上労働条約国内法化勉強会¹²⁾最終とりまとめ¹³⁾においては、「本条約における船員の定義は基本的に船員法の定義と差異はないため、改正は不要である。」とされ、より具体的には、「現在、船員法が適用されていない水先人、修繕人、一時的に乗り組むエンターテナーは本条約の適用対象外として整理する。」とされた。つまり、海上労働条約国内法化勉強会としては、条約上の船員概念と船員法上の船員概念は同じものとして扱われているようにも思われるのであるが、その理解は正しいのだろうか。

3-3. 船員法上の船員と条約上の船員の異同

条約2条1項(f)制定時の議論においては¹⁴⁾¹⁵⁾、二つの大きな意図があった。一つは、船員 (seafarer) という用語法の変更と、もう一つが船員概念の拡張である。前者については、従来、seamanとされていたものをジェンダー中立的なseafarerという用語を用いた。

では、後者の船員概念の拡張とはどういうことだろうか。条約2条1項(f)は「船員とは、本条約の適用対象船舶において雇用され、従事し、又は働くいかなる者をいう。」という形で包括的な船員概念を採用した。この文言は広範な労働者概念をカバーするものとして理解されている。この点について、各国か

12) 勉強会構成員は、公益委員（野川忍東京学芸大学教授（当時））、使用者委員（社団法人日本船主協会・日本内航海運組合総連合会・社団法人日本外航客船協会・社団法人大日本水産会）、労働委員（全日本海員組合）、造船業関係委員（社団法人日本造船工業会、社団法人日本中小型造船工業会）、国土交通省職員の計19人である。

13) 海上労働条約国内法化勉強会最終とりまとめ議事録 (*available at* <http://www.mlit.go.jp/maritime/unkohroh/100705hou.pdf>)。

14) Moira L. McConnell et al., "THE MARITIME LABOUR CONVENTION, 2006 -A LEGAL PRIMER TO AN EMERGING INTERNATIONAL REGIME", (Martinus Nijhoff Pub., 2011), at 180 et seq.

15) なお、従来、ILO147号条約（1976年商船条約）においては船員概念については特に触れられていなかった。

らはいくつかの意見が提出された。例えば、カナダ政府代表からは、旅客船を念頭に置きつつ、現在の船舶実務・労働実務に即して船員のカテゴリーを拡張した方が望ましいと主張された。しかし、それに対して、フランス政府代表は各国法に委ねるべきであると主張し、また、イギリス政府代表は「主たる職場が船上」という基準を設けるべきと主張するなど、各国法に委ねるかもしくはより明確な基準が求められた。しかし、第94回国際労働会議において、原理的に、すべての海上労働者を船員として扱うべきであるという点で合意がなされることになる。ただ、イギリス政府代表の懸念のように、「どこまで含まれるか」が問題となった。とりわけ主として懸念された労働者として、例えば、旅客船内のエンターテナー、美容師、その他ホテルスタッフのような旅客サービス従事者は条約上の船員といえるのかが懸案事項となった。そこで、第94回国際労働会議における適用除外に関する基準決議を採択し¹⁶⁾¹⁷⁾、各国に対する基準を提示することとなったのである。すなわち、(i)問題となっている者の乗船期間、(ii)乗船して費やす労働周期の頻度、(iii)当該人物の主たる職場、(iv)当該人物が乗船してする労働の目的、(v)本条約の下で提供されている保護と同等のものを確保するための労働条件及び社会条件に関心を有する者に通常求められ得る保護というものである。ここでは、当該労働者が条約によって保護されるべきか否かという観点が重視されたのである。そして、より具体的には、以上の基準から、非船員の例が提供された（ただし、自動的に排除されるべきではないとされる）。すなわち、①その職務の性質が船舶の通常の職務の一部となっていない者（科学者、研究者、潜水土、専門的な沿岸技術者等）、②海上技術の訓練を受け、資格を有しているが、船舶の通常の職務の一部ではなく重要な専門的機能を果たしている者（港湾水先人、（船舶）検査官）、③職務が、主たる職場が陸上で、その時々により短期間で行われる（ゲストエンターテナー、船

16) McConnell et al, supra note 14, p.201.

17) 決議の採択については、Selection Committee Reports, Resolution concerning information on occupation groups, p.3-1/5, available at <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc94/pr-3-1.pdf>.

船修繕人、税関検査官又は港湾労働者)が挙げられた。この基準は各国政府を拘束するものではないが、政府が船員概念について問題となった場合に説得的な基準であるように考えられた¹⁸⁾。

では、以上のように意図された条約上の船員概念と船員法上のそれとはどのような関係となるのか。従来から、我が国の船員法における船員概念は単に物理的に乗船するのではなく「乗り組む」者でなければならないとされてきた。前述したように、従前においては「乗り組む」の解釈につき「船内航行組織への編入」、すなわち、「航海のための」人的組織¹⁹⁾であることが必要であると考えられてきた。しかし、一般的に海員は、船内で使用される船長以外の乗組員で、労働の対償として給料その他の報酬を支払われる者をいい(2条1項)、直接、運航業務に従事しなくとも、船舶内の酒屋、売店及び事務室内で働く労働者も海員に含まれており²⁰⁾、運航業務に従事していない者も船員として扱われてきた。すなわち、旅客船におけるホテルマン的な作業等に従事する事務部に属する事務長及び事務員等も船員として扱われてきたように、より広範な船員概念を採用していたという状況に鑑みれば、条約上における船員概念と我が国の船員法における船員概念との間には齟齬がないと考えられる。

なお、理論的な問題として、例えば、ある船舶所有者に雇われてフェリー乗り場の売店にて働く労働者が、途中でフェリー内の売店にて労務を提供することが多くなったにもかかわらず、船舶所有者が当該労働者を船員として雇い入れていなかったとき、当該労働者は船員となるのだろうか。船員手帳の交付は、その前提として、当該申請者が船員(又は船員として雇用されることが予約された者)でなければならない(施行規則28条1項、2項)。そして、申請に当たっては、船舶所有者の発行する船員としての雇用関係(雇用の予約を含む。)を証する書類が必要となる(施行規則29条1項1号)。すると、船舶所有者が当

18) McConnell et al, supra note 14, p.201.

19) 前掲註7・根本71頁参照、前掲註9・藤崎52頁は「航行組織体を構成して労務を提供する者」としており、船舶航行に必要な人的組織を想定している。

20) 前掲註7・根本72頁。3条及び施行規則2条参照。

該労働者は船員ではないとした場合、船員手帳の申請をすることができず、また船員法上の船員となるか否かが問題となる。すなわち、当該労働者が船員であるのか、それとも陸上労働者となるのかが一応問題となる。この場合には、「乗り組む」の解釈として、前述の基準が一つの指針となると考えられる。

ところで、条約では労使協議の後、権限のある機関による適用除外が可能とされるが、日本の船員法においては、船員概念の適用除外は存在しない。この点、船員法改正の際の「海上労働条約国内法化勉強会最終とりまとめ」において、「現在、船員法が適用されていない水先人、修繕人、一時的に乗り組むエンターテナーは本条約の適用対象外として整理する。」とされたのみである。なお、船員法の改正に関して、交通政策審議会海事分科会第28回及び第29回船員部会における審議においては、この点については、全く触れられていない²¹⁾。

4. 船長に対する労働時間規制

4-1. 船員法上の労働時間規制

次に、今回の条約制定及び船員法改正において最も大きな改正事項としてあげられているのが、船長に対する労働時間規制である。船長に対する労働時間規制について論じる前に、平成24年改正前船員法における労働時間規制について言及しておく。改正前船員法においては、船長について労働時間規制はなく、労働時間規制は、海員にしか及ばなかった（改正前60条1項²²⁾）。ところで、船員の労働時間とは、上長の職務上の命令に基づき航海当直その他の作業に従事する時間（改正前4条）とされ、休憩時間については、労基法34条と異なり休憩時間に関する規定はない。これは、船員の労働形態が複雑であるからとされる。また、法定労働時間の上限については、前述の通り、海員の1日あたりの労働時間は8時間以内であり、1週間あたりの労働時間は、基準労働期間に

21) 交通政策審議会海事分科会第28回及び第29回議事録（available at http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s303_senin01_past.html）。

22) 「海員の一日あたりの労働時間は、八時間以内とする。」。

ついて平均40時間以内（改正前60条1項、2項）とされた。この基準労働期間とは、労基法32条の2、32条の4における変形労働時間制に類似するものであり²³⁾、乗船中の期間と非乗船中の期間とを併せた平均労働時間規制とされていた。そして、時間外労働に対する規制として（改正前64条）、①臨時の必要がある場合（ただし、「客観的に是認されうる」ことが必要²⁴⁾）、②特別の必要がある場合（例えば、入出港の際等）、③労使協定を締結した場合が挙げられる。③は、労基法36条の船員法バージョン（改正前64条）といえよう。しかし、いわゆる三六協定と異なるのは、労働時間の総数が1週間当たり72時間、1日当たり14時間を超えてはならない（改正前65条の2）とされ、時間外労働について上限規制²⁵⁾が及ぶとされている。

他方、平成24年改正船員法における労働時間規制について、まず改正60条1項（労働時間）は、「船員の一日当たりの労働時間は、八時間以内とする。」とされ、「海員」が「船員」へと変更され、「船長」も含めた労働時間規制が設けられた。また、改正64条の2第1項は「船舶所有者は、国土交通省令で定めるところにより、その使用する船員の過半数で組織する労働組合があるときはその労働組合、船員の過半数で組織する労働組合がないときは船員の過半数を代表する者との書面による協定をし、これを国土交通大臣に届け出た場合においては、その協定で定めるところにより、第60条第1項の規定又は第72条の国土交通省令の規定による労働時間の制限を超えて船員を作業に従事させることができる。」とし、加えて、改正65条の2第2項（労働時間の限度）は「第64条の2第1項の規定により第60条第1項の規定又は第72条の国土交通省令の規定による労働時間の制限を超えて海員を作業に従事させる場合であっても、海員

23) 前掲註7・根本104頁。

24) 運輸省船員局労働基準課長通達昭和50年11月8日員基第317号。また、前掲註9・藤崎273頁も「臨時の必要があるときという制限は、厳格に解さなければならず、真実、臨時の必要がある場合にかぎられ、臨時の必要の有無の判断は、第一次的には船長が行うが、客観的妥当性のあるものでなければならない。」とする。

25) 海上労働は一般に危険作業が多く、船舶共同体の中で私生活も業務体制の中に組み込まれざるを得ないという実態に即したものであると説明される（野川忍「船員労働法制の基本課題②船員法の構造」労委労協638号（2009年）48頁）。

の一日当たりの労働時間及び一週間当たりの労働時間は、第60条第1項の規定及び第72条の国土交通省令の規定による労働時間並びに前項の規定による作業に従事する労働時間を含め、それぞれ14時間及び72時間を限度とする。」(下線部は筆者)と規定した。そうすると、船長も労働時間規制に服するが、労使協定による場合、時間外労働の上限規制を受けないという制度となったのである。ただし、時間外労働の上限規制にかかる労使協定による適用除外は認められたが、船長についても労働時間規制が適用されることから、8時間を超える労働を行った場合には、時間外手当を支払わなければならない。

ところで、平成24年改正前船員法において、なぜ船長は労働時間規制が及ぼされなかったのか²⁶⁾。この点については、船長は、船内の最高監督者としての地位にあり、労働時間については命令権者の立場にある者であるから、当然に労働時間の適用を除外されるとか²⁷⁾、船長は、一般労働者の世界にたとえば単一の職務としての工場長のようなものであり、当該職場を全体として統括し、指揮命令系統の頂点に位置しているため、労働時間や休憩等の規制にはなじまない²⁸⁾、と考えられてきたからである。すなわち、労基法41条2号の「管理・監督者」の労働時間規制の適用除外と同趣旨である²⁹⁾。つまり、管理・監督者は事業主に代わって労務管理を行う地位にあり、労働者の労働時間を決定し、労働時間に従った労働者の作業を監督する者については、労働時間の管理・監督権限の帰結として、自らの労働時間は自らの裁量で律することができ、かつ管理・監督者の地位に応じた高い待遇を受けるので、労働時間の規制を適用するのが不相当だからである³⁰⁾。船長の管理・監督者性について検討するに³¹⁾、船長は、①事業主の経営に関する決定に参画し、労務管理に関する指揮監督権限を認められている(例えば、船籍港外における包括的代理権(商法713条)、

26) ILO109号条約(賃金、労働時間及び定員(海上)改正条約)3条も船長を除外する。

27) 前掲註9・藤崎253頁、土井智喜『海上労働講座』(成山堂書店、1967年)87頁。

28) 前掲註25・野川47頁。

29) 前掲註9・藤崎253頁、前掲註27・土井87頁～88頁参照。

30) 菅野和夫『労働法(第10版)』(弘文堂、2013年)339頁。

31) 管理監督者性の要件について、前掲註30・菅野339頁参照。

労務管理に関する指揮監督権限として、海員等に対する包括的指揮監督権限（7条）。また、②自己の出退勤をはじめとする労働時間について裁量権を有しており（自律的な職務遂行の重要性から自らの労働時間について裁量権が存在³²⁾）、③一般の従業員に比しその地位と権限にふさわしい賃金上の処遇を与えられている（船長手当等、通常は海員よりも優位な賃金上の処遇が与えられている）。そうすると、労基法41条2号の趣旨に鑑みて、船長の管理・監督者は認められるし、MLC2006以前は船長については労働時間規制に服さないことが当然視されていたのである。では、なぜ、当然視されていた適用除外を撤廃し、船長の労働時間規制が規定されたのだろうか³³⁾。これは、船長の一層の労働者的地位の強調³⁴⁾という問題なのだろうか。

4-2. 海上労働条約の労働時間規制

条約上、労働時間及び休息時間は規則2.3（労働時間及び休息時間）で規定されている。すなわち、「それぞれのメンバーは、船員の労働時間及び休息時間が規制されるように確保しなければならない。」とし、船長・海員いずれも区別することなく、労働時間規制に服させることを各国に義務づけた。なお、基準2.3.13による労使の合意による例外を認める余地は残している。基準2.3.13「本基準5及び6（上限規制—筆者註）はメンバーに対して、権限のある機関

32) 赤塚宏一「海事労働条約について」海洋政策研究財団ニューズレター224号（2009年）（available at http://www.sof.or.jp/jp/news/201-250/224_3.php）。

33) 船長の労働時間規制については、船長の団体である一般社団法人日本船長協会からも否定的な指摘がなされている（前掲註32・赤塚参照）。

34) 例えば、船員法上、船長について労働法的規整の対象とされたのは昭和12年船員法制定時からであり、また昭和22年船員法が海上労働者のための労働基準を定立する法としての近代的性格を明確にし、船長を当然に、法規整の対象としてきた（石井照久『海商法』（有斐閣、1964年）190頁）。また、海商法上、船長の船主等に対する損害賠償責任（商法705条1項）との関係で、船長は現代において企業の一使用人として、船主の締結する運送契約については単なる履行補助者に過ぎないとも考えられてきており、その労働者的地位が強調されてきた（中村眞澄＝箱井崇史『海商法（第2版）』（成文堂、2013年）136頁参照、山野嘉朗＝山田泰彦『現代保険・海商法30講（第9版）』（山田泰彦）（中央経済社、2013年）193頁参照、志津田氏治『現代海商法の諸問題』（成文堂、1994年）211頁参照）。

が、設定された制限の例外を認める労働協約 (collective agreements) を承認又は登録するための立法、規制又は手続を禁止するものではない。…」と。

4-3. 船長の労働時間規制にかかる議論³⁵⁾

では、なぜ条約は船長に対して労働時間規制を及ぼすことになったのだろうか。その背景としてILOとIMO (国際海事機関) との関係が挙げられる。すなわち、船員の労働時間規制について、ILOとIMO (国際海事機関) との問題点の共有が行われた。ILOとIMOとの間で共有された問題として、船員の「疲労」防止 (特に、航海当直との関係) があった。これは、船舶の安全確保・海上事故リスクの回避という観点から非常に重要視されていた。従前から、航海当直担当者についてはSTCW条約 (1978年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) の下で規制されているが、MLC2006の問題としても扱われることになったのである。そのため、休息時間の下限・労働時間の上限規制が議題となり、とりわけ航海の安全や船舶の操縦担当船員による船員の疲労により生じる危険性に対する措置が問題とされたのである。その意味で、MLC2006は船員保護条約としての特徴だけでなく、海上交通安全条約としての特徴も有していると考えられる。このことを踏まえて、船長の労働時間規制についてどのようなやりとりが各国政府等との間でなされたのか概観する³⁶⁾。

まず、イギリスが「疲労は、危険であり、究極的には海上事故からの教訓からして主たる懸念である。実際に、疲労はしばしば重要な海上事故の主たる原因となっている。どうして一連の規制が疲労を許容し、もしくは暗黙裡に疲労のため不適當な人物によって船舶操縦させることを促進するのだろうか? 船主による代替的な文言はいずれも受け入れがたい。政府としては、船長及び機関

35) 条約制定時において船長の労働時間規制について最も白熱した議論が展開したとされる。具体的には、船長の労働時間については審議時間が正味2時間10分におよび、50数カ国の政府が発言するという異例の審議となった (赤塚宏一「2006年の海事労働条約と船長の労働時間」世界の労働56巻5号 (2006年) 27頁)。

36) 各国の主張につき、See, McConnell et al, supra note 14, p.308-313.

長を含めた船員に対する休息時間の下限について強化された条約において例外や柔軟性を設けることは受け入れがたい。」³⁷⁾として、船長に対する労働時間規制を主張し、それにフランス、ドイツ、ガーナ、オランダ、ノルウェー、シリアアラブ共和国が支持した。他方、船長に対する労働時間規制に反対する日本が次のように反論した。すなわち「日本国政府は船長が定義上船員(seafarer)に含まれたことに反対するものではないが、船長の職務の性質は(海員とは)異なるものであると考える。船長は、通常時及び緊急時いずれにおいても船長において指揮命令に関する完全な責任を有するのである。船長の乗船中、船長の権限を委譲することはできず、休息時間の期間において柔軟性が要求される。大韓民国政府は日本国政府の意見に賛成し、定期的な航海当直に従事しない船長や機関長の職務の性質は、他の船員(海員)とは異なるものであると述べる。船長や機関長は船員の健康や安全、船舶航行の安全性や海上環境の保護を確保するのに完全な責任を負う。したがって、労働時間または休息時間に対する厳格な制約は船長や機関長に適用されるべきではない。」³⁸⁾と。この反論にインドネシア、韓国、マレーシア、ニュージーランド、パキスタン、フィリピン、ロシア、タイが同調し、船長の労働時間規制について賛成派・反対派による応酬となった。そこで、日本は以下のような修正提案を提出した。「船主及び船員との労使協議の後、法律及び規則により、船長は航海当直に従事しているときのみ本基準のパラグラフ5、6、8の規制に服することを認め、ガイドラインB2.3.2として以下のものを付け加えるものとする。ガイドラインB2.3.2(船長)―基準A2.3のパラグラフ15を適用するに当たり、権限ある当局は疲労に注意を払い、船舶の完全な安全と責任を含む船長の義務の性質について考慮に入れるべきである。」³⁹⁾と。そして、その提案理由として「船長は船舶の全ての

37) Report of Committee No.2, PTMC, Geneva, 13-24 September 2004, ILO Doc. No. PTMC/04/3-2, p.28, available at <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc94/ptmc/pdf/ptmc-04-3-2.pdf>.

38) Ibid.

39) Report of the Committee of the Whole, ILC, 94th (Maritime) Session, Geneva, 2006, ILO Doc. No.PR7 (Part I), pp.51-52, available at <http://www.ilo.org/public/>

事項について重大な責任を有しており、労働時間規制は不適切である。船長は寄港国検査、異議申立手続、乗組員の労働時間管理について、責任をもつ複数の機能を有する。日本では約70もの法律により船長に対して多くの権限を委譲し、通常8時間ないしは最大14時間であってもそれを行うことは不可能である。船長は自らの労働時間を自由に管理することが可能であり、船主、船員、当局のいずれのコンセンサスも得ている」⁴⁰⁾と述べた。そして、使用者団体側も、この修正案を支持した。しかしながら、日本の修正提案に対する反対が提示される。まず、船員団体が「最も重要なことは、船長は船内にいる全ての人間の命について責任を有していることである。労働時間規制や休息規制から船長を排除することは受け入れがたい。乗船定員に関する1999年IMO決議A.890(21)のAnnex2、パラグラフ2に関して、全ての会社は船長や職員及びすべての等級の乗組員が安全と思われる以上の時間を労働しないように確保する責任を有するということが広く認識されているということを強調する。疲労の問題となると、英国海難事故調査局(MAIB)による2005年6月報告によれば、事故の詳細な原因は広範囲に及ぶが、基本的なものは残念ながら一致している。すなわち、乗船定員を下回っているために疲労している船員である。また、虚偽の労働時間、甲板上における見張り不十分、拙い動静監視、見張担当者の拙い判断である。これらは伝統的な疲労の徴候である。…乗船定員を下回り、かつ疲労が衝突及び座礁の主たる要因となっているのである。」⁴¹⁾と。そして、船長に対する労働時間規制を推進するイギリス政府からは、「イギリス政府は、この新条約が適切に船員の権利、その最も基本的な命の権利について認識していると考えている。船員は乗船中その命を失うリスクにさらされるべきではない。船長は乗船している全ての者に対して責任を有し、国際的な海事規制を遵守している。IMOもILOも疲労の問題について言及することの重要性について認識している。実際に、常時安全な定員のレベルを確保するよう全ての当事者

english/standards/realm/ilc/ilc94/pr-7-i.pdf.

40) Id. p.52.

41) Id. pp.52-53.

は責任を有している。疲労は多くの海上事故の原因として考えられてきた。新条約は船舶に疲労のせいでその義務を履行するのに適切でない船員によってオペレートされるようなことを許容してはならない。特に船長について最低限の休息時間について例外を設けるべきではない。修正提案は受け入れがたい。」⁴²⁾と述べたため、最終的にはこの修正提案は撤回されたが、他の方法による解決が模索された。そこで、ILO事務局が基準A2.3のパラグラフ13の文言について以下のことを明確化した。すなわち、パラグラフ13は「5及び6の規定は、加盟国が、定められた限度の例外を認める団体交渉の合意について権限のある機関が承認し、又は登録するための国内法令又は手続を有することを妨げるものではない。そのような例外については、この基準の規定にできる限り従うものとする。ただし、当直を担当する船員又は短航海に従事する船舶において労働する船員に対し一層頻繁な若しくは一層長期の休暇又は代休を与えることを考慮することができる。」とされていたことから、「できる限り」という文言に着目し、船長について柔軟な制度を採用することを認めることを確認し、それについて日本国政府が納得するという形となった⁴³⁾。その結果、船長の労働時間規制に反対する日本等は修正提案を正式に撤回し、船長の労働時間規制が規定されたのである。

したがって、以上の議論を概観すると、船長の労働時間規制の背景には、船員保護の観点だけでなく、海上交通安全の観点が強調されていることがわかる。すなわち、STCW条約との関係、海洋汚染や船舶の航行の安全に関心を有するIMOの影響が多分に見られるのである⁴⁴⁾⁴⁵⁾。

42) Id. p.53.

43) McConnell et al., supra note 14, p.312.

44) MLCの制定に当たっては、IMOからの支援も多く、IMOの事務局からは、船舶安全条約(SOLAS条約)、海洋汚染防止条約(MARPOL条約)、船員訓練条約(STCW条約)と並ぶ国際海事規制制度の第四の柱として位置付けられている(クレオパトラ・ドンビア-ヘンリー/横田洋三「インタビュー ILO海事統合条約の意義と展望—原則・権利は堅固に、実施手段は弾力的に」世界の労働56巻8号(2006年)69頁)。See, John Isaac Blanck Jr., "Reflections on the Negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization", 31 Tul. Mar. L. J.

4-4. 評価

では、このような船長の労働時間規制はどのように評価されるべきか。この点、日本国政府顧問としてMLC2006制定に関わった野川教授は「船長の職務は工場長の職務に類似しており、労働時間規制になじまないことは明らかである。それにもかかわらず日本他の共同提出になる修正案が通らなかった背景には、三者構成による審議というILOの独特の組織構造がある。労使は必ずしも法体系上の整合性や制度としての妥当性を最優先することはなく、それぞれの利害にもとづく主張も行うのであり、だからこその他の国際機関には見られない民主的な議論が期待しうるのであるが、他方では、法的妥当性の観点からは無理のある主張が通ってしまう危険もはらんでいる。本条約にもそうしたILOの特性が先鋭な形で反映したのである。」⁴⁶⁾とし、ILOの組織構造の問題を指摘する。

本稿は、ILOの組織構造の問題を否定するものではないが、船長の労働時間規制を船舶交通安全の観点で分析できるのではないかと考える。前述したように、MLC2006は船員保護条約としての特徴を有する一方、海上交通安全条約としての特徴も加味されているのである。実は、この二つの制定目的は、日本における船員法の目的についての議論と類似しているように思われる。従来、船員法は、大きく分けて2つの特徴を有する法制度であると指摘されてきた。第一に、船員保護法制という特質、そして、第二に、船舶交通安全法制という特質である。そのため、船員法の目的について、学説の対立が存在する。この

35 (2006), p.37.

45) IMOが所掌するSTCW条約においては、従前より航海当直を行う船員について休息時間の最低基準を定めており、疲労による事故を防止するための制度が必要とされ、MLC2006における労働時間規制もそれと同じように位置付けられるようにも思われる。See, K.X.Li and Jim Mi Ng, "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", 33 J. Mar. L. & Com. 381 (2002), p.393. また、MLC2006は、国際的な船舶の安全性や汚染を規制するIMO基準と従前のILO基準とで異なっていたさまざまな要素の統一を図っており (Blanspain and Dimitrova, supra note 3, p.82), その意味で単なる船員保護法制とは言いにくい側面もあるように思われる。

46) 前掲註4・野川235頁。

対立は、とりわけ船員法第2章の船長の職務・権限の規定と他の条文との関係についての問題として扱われてきた。船員法の性質について、(i)船員保護法(労働者保護法)として捉える船員保護法説と⁴⁷⁾、(ii)船舶交通安全法と船員保護法の二つの目的を有する説(折衷説)⁴⁸⁾である。ただし、折衷説を子細に検討すれば、基本的に船舶交通の安全を図り、もって労働者保護にも資するとも考えており⁴⁹⁾、究極的には「職場の安全」を守るという点では⁵⁰⁾、船員保護法制と云う。そうすると、船長の労働時間規制は、船舶交通安全法としての船員法という特質に鑑みて、船長の疲労(過労)を防止し、ひいては船舶の安全=職場の安全を図るための規制という点で、あながち不合理ともいえないのではない。ただ、ここで重要な点は、船長の労働時間規制による疲労防止が船舶の安全に資するかどうかである。逆に言えば、船長の疲労により海難事故がどれくらい発生しているのかも検討する必要であろう。

4-5. 船長の疲労による海難事故

そこで、日本において船長の疲労による海難事故の実情を見てみることにする。この点「2011年版運輸安全委員会年報」における船舶事故等調査状況において、以下のように、運輸安全委員会から国土交通大臣への意見⁵¹⁾が提出された。

47) 武城正長『海上労働法の研究』(多賀出版、1985年)87頁～89頁、石井照久『労働法(新版)』(弘文堂、1971年)147頁及び石井照久「海上労働に関する法的規整の発達(一)」法律時報13巻1号(1941年)5頁以下参照、小林茂勝『新船員法の解説』(日本海事振興会、1947年)1頁以下、笹木弘『技術革新と船員労働』(成山堂書店、1975年)286頁は立法論として治安警察法的な条文は船舶職員法へと移動させ、船員労働法に純化すべきであると主張する。

48) 住田正二『船員法の研究』(成山堂書店、1973年)42頁、前掲註9・藤崎9頁以下参照。

49) 前掲註9・藤崎10頁～11頁も「(船舶の航行の安全を確保するための)これらの規定は、労働保護法の基盤をもつことによるもの」と指摘する。

50) 前掲註47・石井『労働法』147頁。

51) 運輸安全委員会「『2011年版運輸安全委員会年報』における船舶事故等調査の状況」ふねとうみ2011年12月号13頁参照。なお、下線部は筆者。

○複数の事故調査等の結果に基づき、平成22年5月28日、居眠りによる船舶事故の発生を防止するため、国土交通大臣に対して、以下のとおり意見を述べた。

居眠りによる船舶事故（以下、「居眠り船舶事故」という。）の発生状況を踏まえ、以下の事項に総トン数500トン未満の内航船等を含め、居眠り防止装置の義務化等の居眠り防止のための施策を検討すべきである。

- ① 居眠り船舶事故は、船舶事故の約10%を占め、乗揚においては約23%を占めている。
- ② 居眠り船舶事故は、総トン数500トン未満の船舶が約96%を占めている。
- ③ 居眠り船舶事故は、漁船が最も多く、次いで貨物船となっており、これらの船主が約86%を占めている。
- ④ 居眠り船舶事故は、単独当直にて、自動操舵装置を使用し、いすに座った状況で多く発生している。
- ⑤ 居眠り船舶事故では、その発生要因として、疲労、寝不足、気の緩みや、わずかではあるが薬の服用、睡眠時無呼吸症候群等の疾患等が確認された。
- ⑥ 居眠り船舶事故の船舶には、居眠り防止装置を設置したものは少なく、設置されていた船舶でも電源を切っているものもあった。

なお、居眠り船舶事故の発生状況は、平成16年1月から平成22年3月までに公表された船舶事故調査報告書等による。

この運輸安全委員会の事故調査によると、疲労で居眠りによる船舶事故が多発していることがわかる。そうすると、疲労による居眠り事故防止という観点からすれば、船長の労働時間規制には一定の効果があるようにも思える。しかし、第一に、上記意見は漁船についても範囲としており、船員法においては、労働時間規制について漁船は適用除外とされている(71条1項1号)。第二に、居眠り事故は単独当直の際に当直員が居眠りをしていることで発生していることが多いが、そもそも船長は通常、航海当直を行わないとされている。このように考えると、少なくとも日本の海事実務に照らせば、居眠り事故防止のために船長に対する労働時間規制を設けても、規制目的は達成しにくいと考えられる。したがって、船長に対する労働時間規制については、船員法の海上交通安全法という特質に鑑みれば、必ずしも理論的に不合理であるとは思われないが、各船舶の実情に応じて、労使の合意の下、広く適用除外が認められてもよいで

あろう。ただし、労使協定による労働時間規制の適用除外は認められるものの、8時間を超える労働時間が発生した場合には、時間外手当が支払われなければならない。

5. 結びに代えて

MLC2006に対しては、今日のグローバル化した世界において船員の希望となるものであり、世界各国の全ての船員に対して社会正義や個人の尊厳を与えることを約束するものであると評価されている⁵²⁾。海上労働は、たとえ航海技術が発達したとしてもその孤立性や危険性等を払拭することはできず、船員及び船舶の安全が重要視されることに鑑みれば、条約及び改正船員法が一つの成果ともいえるのかもしれない。

近時、船員養成の拡充が声高に叫ばれている。内航船員についても、最近では小規模事業者ほど後継者不足が深刻化し、若年船員の新規採用による補充が困難を極め、船員労働力の再生産に支障を招く状況となっている⁵³⁾。その一つの原因として、船員の労働環境の厳しさが挙げられており⁵⁴⁾、船員法改正による船員労働環境の向上が重要性を増していると思われる。

52) Blanspain and Dimitrova, *supra* note 3, p.89.

53) 鈴木暁＝古賀昭弘『現代の内航海運』（成山堂書店、2007年）107頁。

54) 前掲註54・鈴木＝古賀106頁。