

講演録

「海事労働統合条約の作成の現状と今後の展望について」

ILO 部門別活動局長 クレオパトラ・ドゥーニビア・ヘンリー 氏

平成 16 年 7 月

海事労働統合条約の作成の現状と今後の展望について

クレオトラ・ドゥーンピア・ヘンリー ILO 部門別活動局長

《司会》

大変お待たせ致しました。ただいまより ILO のクレオパトラ・ドゥーンピア・ヘンリー部門別活動局長の講演会を開催したいと思います。

私は、国土交通省海事局船員労働環境課の堀と申します。どうぞよろしく願いいいたします。

本日はお忙しい中、また非常にお暑い中、たくさんの方に集まっていたきましてどうもありがとうございます。

本日の演題は『海事労働統合条約の作成の現状と今後の展望について』ということでございます。

クレオパトラ部門別活動局長は、7月18日、今週の日曜日になりますけれども日本にこられまして、7月23日の金曜日にもう出発されるという、非常にお忙しい日程でございますけれども、これから3時間ほどの予定で、講演と、それが終わった後に質疑応答をお願いしてありますのでよろしく願いいいたします。

それでは、ドゥーンピア・ヘンリー局長の略歴を簡単に紹介させていただきたいと思ひます。

ドゥーンピア・ヘンリー局長は現在 ILO の部門別活動局長でいらっしゃいます。農業・漁業・建設・金融・教育など、ILO の産業別活動の総括を行っていらっしゃいます。

ご出身はドミニカでして、英語・フランス語・スペイン語に堪能でいらっしゃいます。

それから、バルバドスにあります西インド諸島大学、これはロンドン大学の分校になるそうですけれども、ここで学士、それから修士課程を終了されまして、イギリスでの弁護士の資格を有していらっしゃいます。

大学の修士課程終了後、オランダのヘーグにございます国際司法裁判所におきまして、アメリカとイランの賠償訴訟弁護士をお勤めになり、それからまたバルバドスの西インド諸島大学で教鞭を執られました。

1986年からILO事務局の法律顧問室で上級法律専門職員としてお勤めになられまして、2000年からはILO事務局部門別活動局の次長として主に海事案件を担当され、同時に現在進められているILOの海事労働統合条約の事務局長のポストにも就かれました。

昨年からは、部門別活動局の局長に就任されて現在に至っていらっしゃいます。また、ご参考までに申し上げますと、ジュネーブ大学でIMOの条約に関する論文で博士号を取得されております。

それから、ジュネーブの国際弁護士会から国際法学賞を受賞されまして、国際法や国際司法、国際環境保護法に関する著書が多数ございます。

以上、簡単ではございますけれども略歴の紹介をさせていただきました。それではドゥーンピア・ヘンリー局長、よろしく願いいたします。

《ドゥーンピア・ヘンリー局長》

ご紹介ありがとうございます。

このように皆様の前でお話できることは、非常に喜びでございます。

日本の海運関係の皆様とこのようにお話できる機会を、大変ありがたく思っております。

今回が3回目の訪日でございますが、3回のなかで最も楽しい訪問となりました。

月曜日に京都に行く機会がございまして、日本の美しさを堪能させていただきました。

私は非常に小さな国の出身でありまして、国連の加盟国の中でも極めて小さな国から来ているのでありますが、わが国は以前英国の植民地であったという関係で私は英語を話します。

また、この暑さには私は慣れております。

私は本日ここでILOの海事労働条約について、すなわち新しい統合条約についてお話させていただくわけでございますが、なぜこの新統合条約が海運業界の環境の将来に大きな変化を与えるのかと考える理由についてもお話をさせていただきます。

そもそも、このような作業がどういうふうに始まったかということからお話させていただきます。

これは、信じられないほどのプロジェクトと呼ぶことが出来ると思うのですが、ILO における二者から構成される永続的な機関であるグード海事委員会で、船主と船員が一緒になってプロジェクトを立ち上げるということになりました。すなわち2001年1月にわれわれがジュネーブ合意と呼ぶにいたりました決議が採択されまして、これが統合条約の枠組みとなったわけです。

このビジョンが2001年3月にILO 理事会に送られまして、そして理事会が勧告を承認することになりました。そして2001年3月の理事会によって決定されました海事労働基準に関するハイレベルのワーキンググループ、これは三者構成のものですけれども、その三者構成の最初の会合が開かれました。政府が船主及び船員によって勧告されましたものを承認するに至ったわけです。そして、その後このプロジェクトは自らの意思で動き始めたということが出来るわけですが、そのプロジェクトの進展につきましては後ほど詳しくお話させていただきます。

これまでに、ハイレベルの会合が6回、サブグループの会合が2回開催され、非常に数多くの役員会合が開かれました。

背景でございますけれども、海事分野において既存の国際労働基準がございます、その中には最新の条約、条約というのは拘束力のある条約です、及び勧告、これはガイダンスですけれども、さまざまな条約、勧告がございます。全体で60の諸条約等がございます、そのうち30が条約、29が勧告、そして1つが議定書です。

これらの背景の基に、合同海事委員会がレビューを行い、そして、委員会で打ち出したビジョンを前に進めるに至ったわけです。

この既存の条約のテーマですけれども、非常に幅広い分野に及んでおります。船員の労働及び生活のあらゆる分野に及ぶものでありまして、それに関してさまざまな条約が存在しております。最低年数から健康検査ですとか、また送還、採用、雇用、社会保障、そのほかさまざまな分野が60の諸条約等の中に盛り込まれております。

船主及び船員が合意し、政府の承認を受けた解決策にどのような要素があるかという観点から、さまざまな条約・勧告を見てもみますと、この極めてグローバル化された分野においては、競争が非常に激化しているということが出来ます。そして、このようなグローバル化された環境の中で、国際労働基準がいかに実効性を持つかということに関する懸念があがってまいりました。

ここで出されました提案は、最新の60の諸条約等を統合してひとつの条約にしていこうというものであります。

この単一条約、統合された条約は、現実的な限りにおいて、出来るだけ既存の

基準を全て網羅した条約にしようという提案でございました。

そうすることによって、基準が業界のニーズをきちんと反映した形でもっとも最新なものにすることが容易であるようにしようということ、そしてその条約の素案作りにあたっては、理解しやすい文言、言葉による条約にしていこうということ、そして批准をするのに魅力的な条約にしよう、そうすることによって、幅広く批准されるようにしようという目的を持つものでありました。さらには簡単にモニターし、執行することができるようにし、そうすることによって、公正な競争の土俵を作っていこうということを意図することでありました。

30の条約及び1つの議定書に関しては、IMOの条約と比べて、批准があまりされていない条約、議定書であります。ですから、グローバルなレベルでの安全基準及び環境基準と比べて、社会基準に対する注目の度合いが非常に低いというのが現状であります。

ですから、この統合条約を作成しようという作業は、これまでに例のない作業であります。ひとつの条約を作り、その条約のなかで幅広いテーマの分野が網羅されるようにしていこうという試みであります。

そして、遵守と執行ということに力点を置いて平坦な土俵を担保しようとする試みであります。

ILOにとりましては、ILO憲章が1919年に策定されて以降、最も野心的な条約作成の努力であるということが出来ます。

ILOは、国連機関の中でももっとも長い歴史を持つ機関でありまして、海運分野においての最初の条約が採択されましたのは1920年代のことです。

では、この単一条約の目的は何でしょうか？

この統合条約によって何を達成しようとしているのでしょうか？

主な目的は二つあります。

まず第1に、既存の基準の中に含まれている保護のシステムを、労働者により近いものにしていこうというものです。そして、このように急速に発展し、グローバル化を遂げている分野において、より整合性をもった、より関連性を持った形でのシステムにしていこうということ、第1の目的としております。

第2番目の目的として、システムの適応性を向上させ、そして船員に対してある一定水準以上の雇用及び労働条件を提供することに關心を持っている船主及び政府が、保護を担保するうえで、ほかのところと比べて不公平な負担を負わなくても良いようにするというのも目的としています。

この二つの目的が、この統合条約が何を目的としているかをうまく要約していると思います。そうすると、具体的にどのようにしてやっていくのかという方

法が問題となります。

この目的を達成するために、条約の構造、保護のシステム及びアプローチを検討することが必要でございますが、まず最初に新条約の構造から見ていきましょう。

われわれは IMO の諸条約から便宜を受けてまいりましたし、多大なインスピレーションを受けてまいりました。後ほどいろいろな改革についてお話をさせていただきますし、その中には新条約の構造もその改革の一つとしてとして入っておりますけれども、いろいろな改革に関しましてわれわれは IMO から借りております。しかしながら、それをそのまま取り入れるということではなく、ILO に合わせた形にして借りておりますし、とりわけ ILO の中の非常に独特な構成に従った形に適応して使っております。

皆様ご高承のとおり、ILO というのは国連機関の中で唯一、政・労・使の三者構成の組織となっております。すなわち労・使が政府と全く平等の、同等の立場で全ての決定機関において参加しております。

条約の構造ですけれども、基本的には三層構造になっております。アーティクルとレギュレーションとコードの3つの層からなっております。しかしコードに関しては、これがさらにコード A とコード B の二つに分かれております。アーティクルとレギュレーションが基本的義務に対する枠組みを定めるものです。

まずアーティクルですけれども基本原則、権利を規定しております。

また、船員の雇用と社会的権利を規定し、さらには ILO 条約の一般的な手続き及び条項が入っております。それに加えて、新しい条約の改正の手続きが盛り込まれておりますし、さらには常設の政・労・使三者構成の委員会の規定が盛り込まれます。

それに対してレギュレーションは、主要な権利義務を含むものであります。

そしてコードですけれども、コードは実質的な権利義務の実施に関する詳細な規則が盛り込まれております。

新しい構造の枠組みですが、強制規定は、アーティクルとレギュレーションとコード A です。それに対してコード B は非強制規定であります。ということは、これはガイダンスでありまして、コード A を実施するためのガイダンスということになります。

ですから3つのレベルに関しては強制規定であり、批准した締約国にとっては拘束力を持つものになります。それに対してコード B というのはガイダンスでして、実施するうえでのガイダンスということになります。

この構造はきわめて重要でありまして、この構造により、どの部分が簡易改正

手続きの対象となるかということを決定的にすることになります。

簡易改正手続きは、コード A とコード B には当てはまりませんが、アーティクルとレギュレーションには適応されません。

基本的には四層構造、アーティクルとレギュレーション、そしてコード A、コード B という4つのレベルからなっているということが出来ますが、見方によってはコード A とコード B をあわせてひとつということも出来ると思います。そして迅速改正手続きが適応されるのは、アーティクルとレギュレーションでして、それに対して簡易改正手続きが適応されるのが、コード A とコード B ということになっております。

さて、実質的な中身を見てみますと、現在勧告されている条約案に関しては、非常に明白な基本的権利・原則及び船員の雇用並びに社会的権利が盛り込まれております。そしてこれが ILO の Decent Work Agenda に有効性、実効性を与えるものです。

先程申しましたけれども、さまざまな権利、また場合によっては義務に対して実効性を与えるような詳細な規定がコードの中に盛り込まれております。

まずタイトル1ですけれども、これは船内で働く船員が満たさなければならない最低要件ということとして、実際に船に乗る前に満たさなくてはならない条件ということとして、事前に必要な要件です。

例を挙げてみますと、そのタイトル1に含まれますものとして、最低年齢、採用、配乗及び健康証明書です。

タイトル2ですけれども、これは船の上で雇用される上での条件に関して包括的な形で実質的な規定が盛り込まれております。

たとえば、船員の雇用契約ですとか、あるいは就業時間、休業時間、送還に関する規定などがタイトル2に含まれております。

タイトル3ですけれども、これはかなり特殊なものでありまして、宿泊施設、リクリエーション施設、食品及び賄いに関する規定です。

タイトル4ですけれども、これは健康の維持、医療ケア、福祉・社会保障の規定が含まれております。これは社会保障の規定が統合されているという意味で、非常に重要なタイトルとなっております。また、これは船上での医療ケアに関する船主の責任及び海上での事故に関する船主の責任などの規定も盛り込まれております。

タイトル5は非常にユニークなものでありまして、これは遵守及び執行に関する規定が盛り込まれております。これはきわめて横断的な形で、条約全体にわたる執行及び遵守に関する規定です。

旗国の責任、寄航国の責任、また海運業に関する労働供給国の責任等全ての要

件が盛り込まれております。

これは ILO 条約として、非常に明白な形で労働供給国責任が明確な要件として盛り込まれたはじめてのものです。

ILO の条約として最も重要なもののひとつに、新しい条約の改正手続きがあります。

この新条約は、向こう 50 年間にわたるステージ作りとなる条約というふうにわれわれは期待しているわけです。したがって、業界のニーズに常に関連性をきちんと保つということが非常に重要なことです。

ですから、政・労・使三者の決定により常に新しいものにアップデートできるということが重要なのです。

新しい条約では ILO の既存の手続きと、新しい手続きが平行した形で採用されます。

ひとつは既存の ILO の手続きである迅速批准手続きです。これがアーティクル及びレグギュレーションに適用されまして、現在ある ILO の改正手続きが適用されるということになります。

ですから、アップデートはされますけれども、リプレイスはされない、古いものには変わるものではないということでありまして、新しい番号が何号つこうとも、それでもそれは、その番号は変わらないということで、あくまでも改正されるだけということです。

それに対して新条約の中では、新たに簡易改正手続きというのが導入されることとなります。これは IMO のモデル、SOLA S 条約のモデルなどに準拠した形でのタッチ方式が導入されます。

この簡易改正手続きが適用されるのは、コード A とコード B だけです。

非常に重要なのは、この新しい構造が導入され、その構造をうまく管理するために新しい条約の中には、政・労・使三者構成の海事委員会が設置されることとなります。

これは ILO にとっては非常に革新的な構造です。実際にどのように機能するかということではありますが、三者構成の委員会によって改正が承認された場合、三者委員会で決定された改正に関しては、ILO の総会に送られます。そして総会としてはその提案に関して、YES か NO かということの選択が出来るだけでありまして、三者構成の委員会からの提案を変えろとか、総会で改正案を出すということとは出来ません。

そうではなく、総会は三者構成の委員会から出された改正案に関して表決をする、そしてもし、それが賛成ではないといった場合には再び三者委員会のほうへ戻されるということになります。

ですから、海事に関する三者構成の委員会が改正手続きを決定し、そして新しい条約の元で規定の改正を決めるということになります。

新条約のもうひとつの革新的なことは、遵守及び執行に関しての新しいアプローチです。

この新しいアプローチというのは、タイトル5なのですが、これには3つの新しい特徴が盛り込まれております。

まず最初に、遵守に関しての認証システムが新たに付け加えられているということ。第2番目には、ポートステートコントロールにおける船舶の拘留に関する根拠が拡大されているということ。そして第3番目に、船員の不服申し立て、あるいは紛争及び紛争処理に関する手続きが盛り込まれているということです。これは非常にユニークなタイトルでありまして、原則及び権利に関しての非常に詳細な規定を持っておりますが、これがほかの4つのタイトルと同じだけの重要性を持っているということです。

さらにこのタイトルは、ほかの4つのタイトルと全く切り離すことが出来ないということです。

すなわちほかの4つのタイトルに関しては、遵守及び執行に関するタイトルを必要とするので、この4つとタイトル5とは分離することが出来ないのです。

ですから、これが責任及び措置ということに関してワン・ストップ・ソリューションであるという所以です。

第2番目の要素は、執行系統です。これは国際レベル及び国内レベルでの執行が組み込まれたものです。

新条約の枠組みの中で、またタイトル5の枠組みの中で、遵守の意識があらゆる段階において盛り込まれることになります。すなわち、国のレベルでの保護のシステムから国際レベルのシステムまで全ての段階において盛り込まれます。まず最初に船員が自分の権利に関して適切に情報が与えられるということが必要でありますし、そこから始まって、船主、船長、そして旗国、寄航国、さらには労働供給国にいたるまであらゆるレベルで遵守の意識が必要になってまいります。

そして第3番目に労働基準に関する認証システムです。

あらゆる船舶は海運労働証書をきちんと携行することが必要でありまして、その証書の中で船上における労働条件及び生活条件が、旗国の条約実施についての国内法の要件をきちんと満たしているということが証明され、さらには船主が取っている措置が継続的にきちんと遵守しているということ、かつ満足のいくものであるということが保障されるような証書を携行しなくてはなりません。さらにこの海運労働証書に伴うものとして、遵守証明書というのが必要になっ

てまいります。これも船上にきちんと携行しなくてはなりません。

この証明の中には、各国の必要としているものは何であるか、そしてこの証明がどのようにして遵守されているかということを確認する証書が必要です。

この船上での労働証書及び遵守証明書というのは、非常に重要であります。なぜならば批准する締約国にとりましては、これが明白な証拠となるわけでありまして、その船がきちんと要件を満たしている、遵守しているということを示す明白な証拠になるわけです。従いまして、更なる詳細にわたる検査の対象にはならないということです。

ですから、批准する締約国にとりましては、この労働証書、ならびに遵守証明書を船が携行するということが更なるメリットとなるわけです。

そのようなものをきちんと携行していれば、そうではないと逆に証明されない限りにおいては遵守がきちんと行われているという証拠になるわけでありまして、したがって検査の頻度も減るということになります。

したがって、旗国が条約を批准していない国の船舶の場合、及びこの労働証書及び遵守証明書の有効なものを携行していない船は、より詳細な検査の対象となります。

次に、品質保証の手続きということですが、これは執行及び検査に関するものであります。

船主としては継続的な手続き及びプロセスをきちんと実行することによって、条約の規定を実施する国内法の元での要件が、継続的に遵守されているということを確認しなくてはなりません。

最後の2点であります。全ての船舶は条約のコピーを船上に置かなくてはならないということ、それからもうひとつは、出来るだけ苦情及び紛争が起こったときには、それが発生したところに近いところで対処することが必要であるということで、船上においての遵守がきちんとなされなくてはならないということでございます。

この条約は120ページにも及ぶ膨大なもので、非常に幅広いさまざまな要素を包含したものでありますけれども、この条約に関してざっと早足でご説明させていただきました。

この条約の新しい点ですが、一つは条約の構造自体が非常に革新的であるということ、それからこれは船員の皆様にとっては非常に重要な点でございますけれども、船員にとっての非常に重要な原則及び権利が明白に盛り込まれたものであるということ。これが構造上の重要な点です。

さらには、簡易改正手続き、また三者構成の委員会、また非常に強力な執行体制があり、これは条約の遵守のための認証システムによって支えられた執行体

制です。

さらに、非常に重要なこの条約の核心にも及ぶ点ではありますが、未批准国の船舶に関しては、決して有利な扱いが行われるということがあってはならないという条項が盛り込まれております。

この条約は先程申しましたように、多くの意味において非常にユニークな、独特なものであります。そもそも、この統合条約の作成に向けての作業が始まったのが、2001年のことでございますけれども、それ以降の条約作成の手続きというのは、協議のプロセスでありまして、非常に集中的でありましてかつ広範にわたる協議のプロセスを経てまいりました。

そのプロセスの中で各国の政府は国内法を見直してまいりました。

そして、そこで非常に良い効果が出てきております。

すなわち、この統合条約作成の作業が始まる前と比べまして、既存条約の批准国数が非常に増えているということです。

実際、2001年以降82の新たな批准が行われております。

ですから、われわれは現在非常に良い位置に付けているということでございます。そのような非常に良い時期に皆様にお話をさせていただく機会に恵まれているわけでございますが、現在勧告されている新条約案の検討の中でもきわめて重要な段階に差しかかってきております。

本年9月13日から24日にかけて海事総会準備会合が開催される運びとなっているわけですが、これが新条約案に関しましての、最初の公式な審議が行われる場となります。

この新しい条約は、きわめてユニークな条約でありまして、さまざまな改革に富んだ条約であります。我々としては新しい手続きを考えていかなくはなりません。準備会合において、いかにこの条約を扱っていくのかということでございます。

次に先週、もう10日前になりますが、ワシントンで役員の中で合意を得たものとして、9月の準備会合をどのようにして運営していくかというに関する手続き上の問題があります。

全体会合がひとつと、それから3つの技術委員会、そしてそれに加えて基礎委員会と運営委員会とがございます。

過去2年半の作業の中で非常に大きな前進を見てまいりましたけれども、まだいくつか解決が必要な重要問題が残っています。

残っている問題としては、社会保障の問題がございますし、また海上・船上での苦情処理の問題、また基本原則・基本的権利を新条約にどのように統合していくかという問題、そして新しい問題として地域グループ化の問題がございます。

す。

ですから、いくつか問題があるわけですが、その問題の中で、ひとつは船長を就労時間及び休業時間の適応範囲から除外するという問題が残っております。

最後となりますが、この新統合条約が出来るということにたいして、それを阻むものは何もない、止めるものは何も無いと思うのですけれども、いったんこの新統合条約が出来ました暁には、いかに海運をめぐる環境が変わるか、また何故変わるかということに関する私の見方をお話したいと思います。

私が申し上げたい重要な点が2点ございます。

まず第1に新条約は、海運業における公正な競争の問題に対応するものとなります。

現在の状況でありますけれども、ごく最近のILOの出版物、ほんの2ヶ月前に出ました『Global Seafarer』という出版物、及び昨年12月に出版されました『Women Seafarer』という出版物、この2つの出版物に非常に如実に書かれているものでございますが、この2つの出版物は現在の海運業界の現状に関して焦点を当てたものであります。そして如何に受け入れられないような条件が今も存続しているかということを示しております。

そしてサブ・スタンダード船が今もはびこっており、その結果として、きちんとした雇用条件、また労働条件を提供することに関心を持っているものが、フェアな競争の条件の下でそのような条件が提供できなくなっているという事実焦点を当てております。

新しい条約はその執行を通じて、国内船、国外船を問わず全ての船舶に関して、きちんとした雇用及び社会条件が提供されることを目的としております。

これこそが、海運業界が活力を持ち健全でかつ競争的な業界であるために重要なわけです。船員、特に若い人、または女性を我々の業界にひきつけ、そして我々の業界で働き続けてもらうために非常に重要なわけです。

それが出来るのは、皆が同じルールの下で競争して始めて可能なのです。ですから新しい条約は、海運業界に対して単一のルール、出来ればシンプルなルールを提供するものとなります。

また、我々がこの条約を通じて『No more favorable treatment』の条項によって、必要とされる平坦な土俵、競争のための公平な土俵を提供することが出来れば、フェアな競争が担保できるのです。そのことは業界の健全な発展にもつながりますし、また長期的な持続可能性にもつながります。

これは新しい条約です。規制ではあるのですけれども、決して過剰規制ではありません。規制の簡素化なのです。

各国の持っている140、150の異なった法律を相手にするというのではなく、ひとつの明白な規定に言及するだけでよいということになります。

海運業というのはグローバルな業界でありますし、したがってグローバル・スタンダードが必要なのです。グローバル・スタンダードを業界全体に当てはめることが必要です。

シンプルで、クリアで、一貫性を持つこと、そして実施が可能なものであること、皆が受け入れられる条約であるということ、すなわち出来るだけ幅広い国々の批准が担保できるということ、そして適応可能なものであり、かつ執行可能な条約であることが必要です。

最後になりましたけれども、これは単一の条約であり、SOLAS条約、STCW条約のカウンターパートとなる条約です。必要な、強力な社会的な柱となる条約でありますし、それが社会的な責任ある海運業の根拠となる条約となります。

しかし、それとともに認証制度と品質管理制度に基づいた、非常に強力な遵守の体制及び執行体制をもった条約となります。

以上で私のプレゼンテーションは終わらせていただきたいと思います。

ちょっと長くお話ししてすみません。ご静聴ありがとうございました。