

## 第5回 水先区・強制水先対象船舶のあり方部会議事概要

1. 日 時 平成17年4月21日(木) 14:00～16:35
2. 場 所 中央合同庁舎3号館10階海事局会議室
3. 出席者 加藤部会長、井出本委員、今津委員、小野委員、斎藤委員、坂委員、関根委員、松本委員、萬治委員、森本委員、大庭委員

### 4. 議事次第

#### (1) 開会

#### (2) 議事

##### <第一部>

関係者からのヒアリングについて

- ① 神戸市みなと総局
- ② 静岡県田子の浦港管理事務所
- ③ 海上保安庁交通部安全課

～ 休憩 ～

##### <第二部>

- ① 部会の論点と今後の主要な検討課題について
- ② 関係者からの提案について
  - 一 日本船長協会からの提案
  - 二 東京湾海難防止協会からの提案
  - 三 日本パイロット協会からの提案
  - 四 日本船主協会からの提案
- ③ 類似行為の実態について

#### (3) 閉会

### 5. 議事概要

開会(省略)

##### <第一部>

議題 関係者からのヒアリングについて

- ① 神戸市みなと総局
- ② 静岡県田子の浦港管理事務所

### ③ 海上保安庁交通部安全課

- ・ 事務局からヒアリングの実施要領について説明を行った後に、港湾管理者等より順次説明を行い、それぞれの説明後に質疑応答を行った。

#### (1) 神戸市みなと総局のヒアリング（説明者：神戸市港総局経営部海務課長）

神戸港は、東西に分かれており、4つの関門がある。そのうち2つが法定航路として指定されており、一つは、「神戸西航路」というポートアイランドの西側にある水深12～14m、幅200mの航路。もう一つは、「神戸中央航路」というポートアイランドの東側の六甲アイランド側にある水深14～15m、幅400mの航路で、今年度末までに航路幅を500mに拡幅する工事が現在進められている。なお、神戸港に入港する500トン以上の大型船の半数以上はこの中央航路を通航している。

神戸港では、現在、15,000トン以上の船舶に対し航路管制が行われている。

入港船舶数概要（資料P5上段）であるが、例えば、平成15年は内航船32,000隻余、外航船7,800隻余、合計39,000隻余の船舶が入港しており、平成11年と比較すると90%となっている。

震災から10年が経ち、ハード面については整備ができたが、貨物量については、7、8割復興と言われている状態が今でも続いている。震災のあった平成6年には、外航が11,000隻、内航については、明石大橋が平成10年に開橋したため、現在と状況は違うものの77,000隻となっており計約88,00隻が入港していたが、平成15年度では、約40,000隻と減少している。一方、平成15年は、平成14年に比べると若干延びており、景気の動向はあるが、現在は若干薄陽がさしてきて、外貿貨物量も2%上向きの状況である。

外航船のトン数別入港数（資料P5下段）は、3千トン未満の船舶は786隻で全体の外航籍船隻数の10%、3千から1万トン未満の船舶は3,832隻で49%、1万から3万トン未満の船舶は21%、3万から6万トン未満の船舶は15%、6万トン以上は5%という構成になっており、パイロットの必要な船舶は、神戸は1万トンからとなっているので、約40%となっている。

平成15年の外航船舶の船種別入港数（資料P6上段）は、外航船舶入港数全体の7,887隻中、フルコンは57%、セミコンは14%、貨物船は9%、タンカー9%となっている。神戸港は、工業港ではなく商業港という特性があり、フルコンとセミコンを合わせて71%、貨物船を含めると80%となっており、逆にタンカー船は9%ということになっている。

平成15年の外航船舶の船種別入港数（資料P6下段）は、貨物船、客船等で過半数の50%を超えており、内航タンカーに至っても12%という構成になっている。

港湾施設の配置については、中心に外航貿易をする国際港湾地帯、東西に都市生活に

関わるような工業地帯という配置構成になっている。このため、タンカー等については、中心にある中央航路の防波堤内にはあまり入ってきていない状況である。

現在の船舶交通の安全上・効率上の問題等の所在に関しては、件数は多くはないが、1万トン未満の外国籍船について、気象・海象の状況、不適切な操船、ノータグ、サブスタンダード船における機関、舵、計器の故障等による離着岸時の岸壁の損傷等の事故事例がみられる。

危険物積載船については、防波堤内のターミナルに入港する千トン以上のタンカーが年間で70隻程度あり、すべて中央航路を利用している。そのうち4万トン級のLPG船が20隻弱あるが、入出港時には警戒タグを配備するようにし安全確保に努めているため、これまでにタンカーの事故は起こっていない。

強制トン数緩和後の安全面等の動向に関しては、早朝のラッシュ時に航路の入り口付近でノーパイ船等が輻輳するといったことが一部見受けられ、また、タグを使用していないノーパイ船についても離着岸のときに時間を要するということが見受けられるが、これらについては、安全上や運航上大きな支障にはなっていない。

安全確保等に向けた具体的措置に関しては、神戸港に入港するにあたって、3千トン以上のタンカーや危険物船や神戸港に入港した回数が過去2回までの船長については、水先人をつけるように要請するといったことを書いたマニュアルを作成し、平成10年、11年、14年と3回改訂をし、その都度、各船への配布と周知を行っているところである。そのほか、ポータルラジオによる管制信号や他船の動静等の港内の交通情報提供を行っている。

措置の手法としては、平成10年に強制水先安全対策委員会を設置し、先ほど申したような具体的対策を検討したが、その中の主要メンバーにより、神戸の海事関係者の連絡会というかたちで継続して対策を検討している。

その他には、岸壁の損傷事故対策として、例えば、周囲の状況によっては早めにタグを要請する、タグの隻数を1隻から2隻に増やす、1万トン以下でもパイロットを要請するといったような具体的な安全対策を船長に対し周知している。

水先制度に対する期待、要望等について、平成10年7月に強制水先対象船舶を300トンから1万トンに緩和していただき7年経つが、その間、パイロットのご助力もあって、ノーパイ船による大きな事故も起こっておらず、安全に推移しているところである。航路の入り口付近でノーパイ船等が輻輳するといったことはたまにあるが、パイロットの乗船している船舶の航路をノーパイ船が阻害して港全体の運航の能率を低下させているような状況ではない。我々港湾管理者としても今後とも港湾施設の適正かつ効率的な利用とともに、スーパー中枢港湾として国際競争力を強化し、活性化を促進していかなければならないと考えている。そういったことから、地元では大阪湾の強制区の必要な見直しといった声があるのも事実であるが、水先制度の改正にあたっては、ベイとハーバーのそれぞれの特性を考慮していただき、水先料金がトータルで適正に設定され、いずれのユーザーにも利用しやすいものに改正されることを期待する。また、両水先区が統合される場合には、大阪湾内と同様に神戸港内の船舶が安全で効率的に運航できる

ような配慮をお願いしたいと思っている。

神戸市も今年からA I S（船舶自動識別システム）を導入したところで、港内の船舶動静管理の一助としている。水先人の乗船によるきょう導とは別に、A I Sやレーダーを利用して、陸上での監視業務を組み合わせ、安全の向上、効率的な運営の観点から、検討していただいているかどうかと思う。

#### <質疑応答>

- 神戸市の制定された入港マニュアルの内容は、制定当時と同様に現在も遵守されているのか。
  - 制定から7年近く経過しているため、当初のようにみなさんがそれを守っているという状況ではなくなっている。
  - 強制が緩和されることにより、港湾効率を含め、神戸市全体で150億強の経済効果が期待できるということが新聞に発表されていたが、外航船の入港隻数は、現在はいろいろと状況が変わり横ばいであるところ、その他での経済効果はあったのか。
  - 承知していないので、別途調べて事務局を通じて回答したい。
  - 入港隻数の増加というのは、単にコスト的な問題ではなく、全体の荷物や周囲の港の動向、荷主の意向等いろいろなことを踏まえて考えなければならないと駄目であり、そう簡単なものではないと考える。21世紀は安全と環境が一番重要視される世紀だと言われている。そういうことからすると、セールスポイントというのは、安全な港、使いやすい港であるということに視点を置かなければ、単に安かろう良かろうでは、釜山と競争するだとか、新しく港ができる上海と競争するということはとても叶わない。
  - 港湾経営セールスを考える上で、港湾経営的な視点と同様に安全の視点というのは非常に重要であると考え。先ほど、現時点においては、ノーパイロット船、ノータグ船の停留や着岸の遅れということはあるが能率の低下には至っていないとの説明されたが、今後明るい兆しが見えてきたということで、今から内航船、外航船が増える可能性がある。そういったことで船舶が増加したときに、運航能率の低下がみられないというかたちになるのかどうかということについて将来的な推測があれば教えていただきたい。
- また、指導というはなしがあったが、指導には限界はあると思われる。最近指導の徹底が低下しているという話があったが、その点についても将来的な推測があれば教えていただきたい。

○ 運航能率については、何をもって評価するのかというところであるが、現在は個々の安全ケアというところまでやっていくということになっているので、全体の効率のはなしになると難しいと思われる。

入港マニュアルについては、今後の具体的な効果ということについて、神戸港は神戸空港が開港するなど時代の変革の時期にきているので、大きな見直しも念頭に、関係者を集めて検討していきたいと思う。

○ たしか、神戸には3千トン以上について、タグの条例があったかと思うが、今もあるのか。

○ ある。

(2) 静岡県田子の浦港管理事務所のヒアリング（説明者：田子の浦港管理事務所長）

田子の浦港は、小さな港ではあるが、毎日のようにバースはふさがっており、効率的に使用されている状況である。実状としては、外航船はチップ、メイズといった材料を運ぶ3万トン近いものがほとんどであり、内航船は5千トンから1万トンのセメント船、5百トンから3千トンクラスのタンカーが入ってきている。

資料（P6-3～）について説明すると、入港船舶数は、平成7年は6千5百余隻あるが、平成15年、16年については、3,700隻、3,800隻と落ちている。これは、主にカーフェリーが平成13年度までであったが、全部清水に持って行かれてしまい、激減してしまっているものであり、材料を運ぶ船は横這いの推移となっている。

行政指導の対象船は、任意水先水域ということで、タンカーを含めて3千トン以上の船舶には、すべて水先人を乗せるように指導している。

水先人乗船の実態としては、平成16年で説明すると、外航船では3千トン以上の船舶が170隻余、内航船が160隻で、全体の入港船舶の8.5%程度。うち、水先人を乗せたのは、外航船は123隻で7割、内航船は62隻で4割程度となっている。

総トン数別では、6千総トン以上で99%とほぼ全部に乗っている。乗船隻数148隻に対し入港隻数は150隻と2隻の差があるが、1万トン程度のセメント船について本社方針で乗せていないものである。

また、3千から6千トンまでの小さな船については、20.9%ということで、水先人を乗せていないことが多い。

現在の港内において発生している安全上、効率上等の問題点の所在については、水深が過去の田子の浦の公害問題の時分から比べると随分水深は安定しているということで、水深の問題は現在なくなっている。過去に事故に巻き込まれなかったということが幸いだったかと思われる。

3千トン以上から6千トン未満の船舶の入出港時の現状であるが、外航船については水先人をつけないで事故になったということはない。小さな港なので、バースを間違えたというような事故は起こり得ない。

内航船について、水先人を使用しない理由としては、船舶の設備として例えばバウスタスターを利かせることによって操船性が良くなったというようなことがある。それから、背後の工業地帯への材料の提供であり、ほぼ材料が決まっているため、船舶も固定化しており、船長もリピーターとして慣れているということである。

現在講じている安全確保等に向けた具体的措置の内容は、3千総トン以上の船舶については、タグボート及び水先人を使用するようにとの協力依頼の文書を港湾管理者から出している。

その他、内航タンカーが多いため、いったん事があった時には相当悲惨なことになるので、タンカーについては十分な配慮をしており、信号状態を港内にアナウンスをするなど徹底している。また、石油バース係留方法の徹底も行っている。

措置の手法については、3千トン以上の船舶に対し昭和57年に協力依頼を田子の浦港管理事務所長名で出している。その他出港の連絡を電話等によって安全確保しながらやっていくということや、私設で信号灯を設置したりしている。また、石油バースの水域が狭いため、石油バースの係留方法の徹底ということで、昭和48年に500総トン以上のタンカーに対して、タグボートを使用してくださいという文書を出し、現在では100%徹底されている。

これらの措置を更に改善、向上するために必要な措置、仕組みについては、関係者との調整等が必要であろうと思うが、今後の船舶の性能向上といったことを踏まえて、その時点時点で検討していくべきだろうと思っており、特段何かあるということではない。

水先制度の今後の要望、期待ということについては、大まかに言うと、代理店の意向としては、強制にしていれば、船主や荷主との調整がやりやすく、結局水先人には乗ってもらうのだが、任意となるとなかなか代理店から説得するのに時間がかかるということがある。それから、物理的な問題として、田子の浦の場合、港外からすぐに短くて狭い航路に入って、いきなりメインの操船水域に入るため、パイロットが乗り込む水域が無く、少し荒れると本船に乗れないという状況がある。このため、3千トン以上のすべての船舶に水先人が乗るとなると大変な混乱になるものと思われ、現実不可能ではないかということがある。

要望としては、慣れているということで、水先の免除を与えられないかという要請が大きな声にはなっていないが、田子の浦の特殊性というのをわかっており、狭いということもあり、何か事があったときには、港湾全体が潰れてしまうということがあるので、万が一のことを思えば言いにくいところがあると思われる。このため、ポートチャージに対する荷主の本社の意向というのはあるが、港湾管理者としては、コストか安全かと言われると、田子の浦の場合は、安全をとるしかないと思っている。現状としては、3千トン以上の船舶への水先、5百トン以上のタンカーへのタグボートというのはやむを得ないと思っている。

<質疑応答>

- 田子の浦の水先人会の方や港湾部署の方にご指導いただいていることは十分承知している。3千トン以上の船でも水先人を乗せないケースが多いというのは、内航船の定期寄港船が多いという事情と、浚渫により水深が安定して航路の通航状況がある程度の安全確保されていることによると思うが、そのとおりか。逆に、同じように港内に4つの河川から流れ込んでいる関係上、港内の水深水域としてある程度の岸壁壅蔽が滞っていて、航路の外側の狭いところに問題があるとおっしゃられていたが、いかようにお考えなのか。
  
- おっしゃられたとおりである。水先人が乗り組む場所であるが、資料の17ページの平面図を見ていただくとわかると思うが、右下のところから斜めに強制水域のほうに入っていくようになっているところ、ストップディスタンスも一杯一杯ということで、航路も狭く、3万トン以上の船になると、港の水深が9.3m、航路の幅が120mなので一杯一杯であり、港外でパイロットが乗るといことのようなのである。田子の浦港は、駿河湾で一番奥にあるが、いつもうねりや風があり、ちょっと状況が悪いと乗れないということがあるため、現在8割の船舶が水先人を乗せていないが、すべての船舶に対して水先人を乗せるのは不可能と思っている。

公害のヘドロがあった頃には、日々刻々と水深が変わるため、チャートを修正しきれないことがあり、どこに水深が保たれているかが水先人にしかわからないような状況であったが、今はそういうことは全くなく、タグボートがプロペラを回転しても黒いものが出ないほどきれいな港となっている。
  
- 任意水先区というのは、我々の理解では、本船の船長が水先人をの要否を判断し、要請しているのか。それとも、本船を運航している運航者が判断するのか。
  
- そこまでは管理者のほうでは承知していない。実際には、例えば、セメント船については、本社の意向としてコスト重視ということで任意であるならば乗せるなというところや、もう一社では、安全を方針としているから任意であっても乗せろというところもある。船長の判断か否かというところまでは現場ではわからない。
  
- 個々の港で地域性や諸事情があるというのは十分理解した。措置の手法（資料P6-4）というところで、条例化ということが述べられているが、どのような条例を考えているのか。
  
- 勧奨、条例化等と書いたが、田子の浦港に関しては、条例というかたちにはなっておらず、田子の浦港管理事務所長名でお願いするかたちとしており、条例ほどきつい縛りはない。今後、コストよりも安全を重視していただくという方向に流れになっていると感じており、田子の浦は神戸と違って固定客がついているので、これからは港湾経営上や船を増やしたいということをお勧めしながら、ポートセールスとしては、大型船を入れ

るための整備をしていくということをやっていると考えている。

(3) 海上保安庁交通部安全課のヒアリング（説明者：海上保安庁交通部安全課長）

海上保安庁は、船舶交通の安全確保・海難の防止に責任を負っており、交通が輻輳する海域については海上交通安全法を、港内については港則法を、それぞれ適用して交通ルールを策定・運用している。水先制度も同様に船舶交通の安全をはかることを目的としており、この点で両者は共通の目的価値を目指していると考えている。

2枚目の資料（P9）を見ていただくと、例えば、剣埼灯台から千葉側の洲埼灯台の間その中を海交法が適用しているが、各横浜区、川崎区、東京区といったところは港域であり、大きく張り出したところがある。その中を水先区が分け合っており、共通の区域もあり、完全に両方でカバーしあっているところである。そういったことから密接に関係しているということが、一例ではあるがおわかりいただけると思う。

特に、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海等の船舶交通量が特に多い海域における安全かつ効率的な運航の確保は、もちろん海上保安庁や水先人だけでやっているわけではなく、すべての関係者の多重的、多層的な安全確保に向けた努力の集積によって確保されているが、私どもの業務の関係でいうと、水先人との良好な関係の構築、双方向の情報の交換・共有ということによって確保されていると認識している。こういった関係は変化せずに、むしろ航行管制の高度化といったAIS的な要素やセキュリティーの確保といったことが求められていることに従い、両者の関係は緊密化していくと考えている。

海上交通センターの業務等、実際に私どもの業務からみた評価としては、資料（P8）に以前この部会でも報告した海上交通センターの調査結果をつけてあるが、昨年3ヶ月間の期間の情報提供回数について、161件のうち外国籍船舶が51%、83隻で、そのうち94%が自発的なノーパイロットであり、これはかなり危険度の高いことを示していると言えるが、国籍不詳の船舶を除くと外国籍船の割合は当然もっと高くなると言える。それから、同じ161件の件数を船のトン数別にみると、大半の部分が500トンから1万トンであり、一部例外はあるが、強制対象外の船舶というところである。これから不詳のものを抜くともっと高くなる。

不適切運航船舶の過半数は外国籍船舶で、かつ、そのほとんどの船舶に水先人が乗船していなかったことからすると、外国籍船舶の海難防止という意味では、水先人の乗船は非常に重要なポイントではないかと思う。

以上から、船舶交通の輻輳度が高く、船舶交通に係る法規則が複雑で、操業漁船の蜻蛉集が見られる水域の安全確保は、水先人が大きく寄与していると言える。

また、海交センターは日本語及び英語を使用して情報を提供しているが、英語圏以外の外国籍船舶が非常に増えてきておりセンターからの呼びかけに応じない傾向もあるため、不適切運航の多い外国籍船舶に水先人が乗船することによって初めて海交センターとの意志疎通が図られ、最終的には危険の回避ということにも繋がっているということが大いに考えられる。また、私たちのセンターだけでなく、船舶相互間のコミュニケー

ションというのも非常に大事であり、センターだけがカバーしているわけではないので、同様のことが言えるのではないかと考えている。

このほか、当庁の関わる安全対策は、いろいろあるが、例えば、内航LNG船の海上輸送に対する安全対策、こませ網漁業漁期における安全対策など、水先人の乗船が要件となっている船舶安全対策は多数ある状況にある。

以上のような点を考慮して、この部会で問題となっている強制区と任意区の考え方、対象船舶の考え方について話をしたい。

この部会での以前の整理であるが、水先とは船舶航行の安全と運航能率の増進を図るとともに、港湾機能の保全とその円滑な運営を図ることと理解できる。特に強制区は、水域の特殊事情がより一層顕著であること、海難発生時の影響が深刻であること、安全上・公益上の観点から船長がいくら知識をお持ちの場合でも、水先人の支援を義務づけることが適当な場合であることと整理されている。これは、あらゆる水域でということではなく、水域・航路が屈曲、変形、複雑であること、航行ルールが特殊であることや、漁場があるなど特殊性に富んでおり、かつ、それが狭水道で交通が集中し、後背地との関係で重要な水路である場合に該当するものであって、その他のものは任意区又は水先対象外として差し支えないと考えている。

調査結果や緊急事態の回避等の問題等はあるが、海交法等の海上交通法規制度から考えると、法律の適用海域すなわち水先区と重なっている部分が多いわけであるが、常時船長による操船を認めずに強制水先制度をとることは必ずしも想定していない。

そういったこともあるので、港湾・水域における外国船舶の出入りの度合いや特殊事情等を勘案し、さらには経済的・政治的事情などの必要要件も考慮して、特定の水先区について一定の条件の下に強制水先制度が設けられている制度にも合理性があると判断することが可能であると理解している。ただし、現在の水先区、強制区の範囲が妥当か否かについては個別に検討する必要があるのではないかと考える。例えば、港則法における港域と水先区の水域の齟齬の問題があるが、安全面に立脚すれば、港則法は、港内における船舶交通の安全と整頓を目的としているので、水先区の水域は港則法の港域と一致していることが自然であると考えている。

むしろ、水先の乗り組みのことや、航路入港前の動線確保ということを見ると、必要に応じて港域の外側に接続する水域が水先区に設定されることも差し支えないと考える。

強制水先対象船舶については、現行のように最大1万トンまで対象外とすることが論理的に妥当という結論には直結しないと考える。輻輳海域における安全確保が海事・海運関係者の最大の責務の一つであり、水先を含めた様々な施策・対策が相俟って現在の事故が減少しているという成果が得られているものと思っており、海上保安庁としても組織、団体を通じたお願い、現場での指導のお願い、それから、緊急事態回避のための哨戒巡視艇による指導など、精一杯のレベルで展開しているが、むしろ現在大事故が発生していないということが幸運と考えている。従って、現行の強制水先対象船舶の範囲で充分かどうかについては、むしろ危惧を抱いているところである。

このため、対象船舶をどうするかについては非常に重要な問題と考えており、海上保安庁のみならず各種関係者が関与する現行の船舶運航安全対策における水先人の位置づけにも配慮いただき、かつ、大きさ・長さ等で一括りにするのではなく、船種に応じた適用、例えば、我々は危険物積載船については非常にセンシティブであり特別の規制を実施しているので、そういったものをどう考えていくのかということや、組織化されておらず水域の特殊事情に疎いうえにコミュニケーションが低いという蓋然性の高い外国船の取扱いはどうするのかということについても広く柔軟に考慮に入れていただき、問題点の抽出と関係者による論議及び合意の形成を是非お願いしたいと思う。

#### <質疑応答>

- ご丁寧なご説明ありがとうございます。法律があって水先制度があるというのは、仏が作って魂入れたというかたちで全体の安定をもっていかれる。また、本船の乗組の方であり、AIS等のシステムであり、これら全部が相俟っているということが良くわかった。海上交通センターの調査データによると、161件の情報提供を行ったという中で、25隻が不詳ということだが、これは、返事をしてこなかった又はVHF十分聴取していなかったということがあるかと思われる。そのような呼んでも返事がないという船に対してどうしたら良いかということについて、そのカバーを保安庁はどうしているのか。もうひとつ、セキュリティということも含めて、良好な関係をという発言があったところ、我々も日本国を守るということは当然と考えているが、これについてどのようなかたちが期待されているのか。
- 不適切運航船の中で、呼びかけに答えられないような船舶について、不詳というのは見えればわかるわけなので、視界が悪いとか夜間だとかで応答が無いというものである。これに対しては、AISをもう少し広げる等そういう計器を経てわかってくることを期待している。  
セキュリティ面は、私どもの担当外になるため、将来的な方向を申し上げただけなのであるが、実際にどうやって各海事関係者が評価していくかということになったときに、当然パイロットの方も入っていただけるとは思っていない。
- 保安庁からの説明は、航行安全と海洋汚染を守るという立場からの説明であり、今のお話では、強制区、強制水先のあり方に関しては現行の枠組みそのものは合理性があるところ、時代の変更に応じて若干の見直しは必要であり、また、対象船舶についてもいろいろと関係者を踏まえ議論していくべきだとの結論だったと私は受け取っている。パイロット制度そのものはいかに安全に船舶を運航させるのか、あるいは、地域環境を守っていくのかということという観点でいろいろと論拠を整理してきたものあり、そして、例えば、海上交通安全法やその他の法が制定されているところ、その地域で必ず問題となるのは、漁船である。海交法については、漁船について全く触れておらず、先ほどこ

ませ網業の話が出たが、今はまさにこませのシーズンであり、パイロットも我々運航者も大変苦勞している。パイロット制度を論ずるときにおいては、やはり、そういった問題についてもある程度包括しながら進めていかないと、きちっとした安全対策がとれないと認識している。さはさりながら、地域の漁業者にも言い分はあると思うが、そういったところを仕分けをしていただくのが保安庁の役目だと思うので、こういった論議を行う際においては、その辺を念頭におきながら考えていただきたいというのが私のお願いである。

○ まさにおっしゃるとおりであり、引き続き関係者で意思疎通や調整を行っていききたい。

○ せっかくこませ網業の問題が出されたので、こませについてももう少し説明するものを出していただいたほうが誤解を受けないと思う。以前、海上保安庁が来島、門司、関門における迷走船のデータを出していただきましたので、ついでにその関連でも結構なので、こませの何処に問題があるのかということがわかるデータについて、出せるのであれば出せる範囲で結構なので、出していただきたいということ要望する。

○ いろいろと意見を見ると、それぞれのポジションで言われているのが良く理解できた。やはり海上保安庁は、安全であり、海難防止であり、そういう見地から言えば、我々も安堵できると船乗りの立場としては思っている。

あとはその中で、効率性をどうするかということそれぞれの関係者で調整をやっていこうと思っている。

ただ、私が言いたいのは、現場レベルでは、ヒヤリハットと言われたが、非常に綱渡り的だということをよく聞く。そういうことからすると、そういうのは、むしろヒヤリハットもそうであるが、安全について考える場合には検証だということが、関係者が受け応え方になるのではないかと思う。日本の場合は、過去の例もそうであるが、事故が起きてしまってから大変だといって、いろいろな規制をかけていく。このヒヤリハットは、むしろ事前にどうこうしていくのかということになるので、この辺の観点も、今後の論議の中で整理しておいていただきたいと思う。特に日本の場合は、外国企業の人々がものすごく増えてきている。そういうことは逆に日本の海域に精通していない人達が増えてきており、また、セキュリティの問題からしても今までよりもっと低下しているということで捕まえていったほうがいいと思っているので、よろしく願いするということである。

第一部 以上

## <第二部>

- 議題 ① 部会の論点と今後の主要な検討課題について
- ② 関係者からの提案について
- 一 日本船長協会からの提案
  - 二 東京湾海難防止協会からの提案
  - 三 日本パイロット協会からの提案
  - 四 日本船主協会からの提案
- ③ これまでの水先区・強制水先区の設定の改廃に係る手続き等について
- ④ 類似行為の実態について

- ・ 上記議事の順に従い、議事①、③及び④については事務局から説明、議事②については各提案者から順次説明を行い、最後に、議事①から④に対する意見交換等をまとめて行った。

### <関係者からの提案内容の説明>

#### (1) 日本船長協会からの提案（説明者：森本委員）

水先制度の議論もいよいよ佳境に入ってきたところ、参考資料にもなると思い取りまとめてみたものが資料5ページからの表である。出処は“GUIDE TO PORT ENTRY”という、世界中の港について一番詳しい情報を掲載しているものである。これがあればパイロットステーションまではたどり着けるといった資料であり、特に定期船の船長については、チャーターの港だと何処かわからない場合もあるので、非常にこれを重要資料として使用している。

これを見ていただければ、我が国の任意水先制度というのが我が国特有の制度なのか、それともグローバルスタンダードなのかということが一目瞭然である。

日本については、ここで131の港について案内されているが、そのうち10ポートが不開港なので、121の開港ということで、そのうち強制水先の港というのは38%であり、港湾法第2条の重要港湾である。その中でさらに国際貿易で重要な港である特定重要港湾があるが、その中ですら61%しかない。

また、開港の中では、正式な水先人がいない港、要するに類似行為で水先をしている港が80ポートある。なお、“GUIDE TO PORT ENTRY”の中では類似行為も水先人とみなしてカウントされている。

そういったことで、強制水先について、国際的に見て我が国はどのような比率にあるのかということ、これからの委員会の検討の中で大いに参考としていただきたいと思います。

例えば（資料P8）、イギリスの強制の港のほとんどは長さを基準としている。もち

ろん総トン数を基準としているところもあり、例えば“Leith”という港は8千トン以上の船舶と旅客船（Pax : Passenger Ship）を対象としている。それから、オランダは、全ポートが強制で、6m以上としている。また、韓国は釜山（Busan）と麗水（Yosu）がトン数としている。

以上に対して、日本の実情は、資料10ページに掲載しているとおりであり、日本の場合は、強制であっても1万トン以上となっているが、諸外国においては、中には8千トンというところもあるものの、1万トン以上が強制だという国はない。

いずれにしても、これから港湾の安全確保、環境保全、港湾機能の維持・更新ということを新しい水先制度の中でいかに生かしていくのかということの参考にさせていただければと思う。

## （2）東京海難防止協会からの提案（説明者：坂委員）

以前見ていただいた資料（資料P13～）になるが、これを思い出していただき、水先制度に関係する内容について考えたこととお話したいと思う。

まず、不適切運航の数がこんなにあったのかという数であるが、外国船が日本船の4倍の発生率であったというところに注目しなければならないと思っている。

資料（P13）のグラフの下になるが、実態調査のほかに、過去のデータ4年分で分析したものがある。ノーパイロットの外国船のみを対象にしたものであるが、そのデータをみると、日本の航法をしらない、あるいは間違っ覚えていたものが8割ある。

つまり、調査のきっかけとなった、パイロットのレポートにもあった思わぬ動きをして怖いというところは、こういった知らずに走っているということに原因があるのではないかと思う。しかし、今度調べ終わったところでは、あまりそれを指摘できるものとしてデータをとれなかった。

法令違反ではないヒヤリハットに至った迷惑行為は44件あり、また、複数回答ということで、無線に出ない、若しくは出てきても話が通じないというもので、その後航行違反をしたと思われるもののうち、ヒヤリハットに至ったものが29件ある。特に迷惑行為というのは、海上保安庁でも対策として指導・取締りの徹底をお願いしているが、その辺は非常に徹底しにくいものであり、外国人に航法などを覚えてもらうというのも船員の質の向上という非常に難しいテーマであると思う。

資料14ページは、今申した問題を解決するということについて、グラフを見ていただくとわかるように、パイロットが乗っていれば不適切運航がなくせるということで、不適切運航を海保の指導・取締りだけでなくということが大変だというならば、強制水先の対象船舶をの基準を少し下までもっていき、水先制度でカバーするほうが楽なのではないかということで見えていただきたい。

先ほど船長協会から出していただいたデータより更に詳しくなるが、強制対象船舶について、外国ではだいたい1千トンで、一部3千トンを対象としているところもある。そうすると、外国の港を走るときはパイロットが手伝いにきてくれるというのが世界の

常識だろうと思う。一方、日本にくるとそれがないため、覚悟してくる船もあり、しないでくる場合には、自己の技量を超えた操船が必要となることがありえることから、決して良いことではないという気がする。

先ほどの質問にもあったように、船長が任意で頼むか、船主が頼むかということがあがるが、船長が頼みたいと言っても、代理店が船主に成り代わって「任意だから自分でやるように。」といった指導をすることもあるといことも聞いている。

東京湾では、海上保安庁において海交法の航路ではパイロットを乗せるべきだという指導をしているが、1万トン以下の船は99%近いものがパイロットを乗せていないというのが現状である。

資料15ページになるが、日本には、外国よりも運航しやすいという港はないのではないかと思う。先ほど漁船の問題が出たが、操業漁船と航行船の避航関係も対処の仕方外国よりも日本のほうが操船が厳しくなる航法の解釈となっていると聞いており、事実そうだろうと思う。

また、水先法からみると、第13条第1項で外国船3百トン、日本の外航船3百トン、内航船1千トンというのが原則としており、第2項で状況に応じては緩和できるとしている。外国並みのレベルを目指してきたというのが今の法制度だと思うが、これを変えらるとなると、日本が外国よりも楽だということを説明しないと難しいのではないかと思う。やはり、グローバル化に向けては、外国並みを目指しているということは捨てられないのではないかと思う。

### (3) 日本パイロット協会からの提案（説明者：小野委員、齊藤委員）

危険物積載船ということのを別に考えていただきたいということで、例として、5千キロリットルのタンカーで3千トンという1万トンに比べると非常に小さな船であるが、5千キロリットルの量が流出するとその被害額がかなり大きなものとなる事例として、三菱石油の例、ナホトカ号の例、水先人が乗っていたが東京湾で起きた原油流出の（ダイヤモンドグレース）があり、5百億、3百億円といった被害額の例となっている。3千トンクラスの危険物積載船は製品を運んでいる船が多いが、ナフサという低沸油の場合、60キロリットルというほんのわずかな量が出ても拡散半径は60メートル、危険半径は160メートルになるということを資料において説明している。また、数千キロリットルというかなり大量なものが出た場合は、非常に広範囲におよぶ火災が起きるのではないかと言える。

日海防の調査検討会での調査においても、ニアミス相手というのは1万トン未満の船が多いということが裏付けられるのではないかと思う。

これまでの論点でも整理されたように、最近検討された強制水先の適用除外制度においても危険物積載船は別扱いにしており、既に1万トンとしている地域についても危険物積載船は別に考えていくべきだと思う。

PSC対象船及び事故・違反船であるサブスタンダード船のようなものについても、質・量ともに大きな問題点があるということで、関門水先人会の資料であるが、海図が

ない、交通ルールを知らない、十分な計器がない、あるいは、海上交通センターとの通信連絡や英会話能力がないといった問題があり、緊急時の対応策についてもいろいろな問題があるということからしても、環境の複雑な我が国においては、やはり強制水先という制度は非常に有効的な制度ではないかと思う。

航海経験の少ない船長については、日本の水域の特殊性ということで強制が実施されているが、そこでも操船に支障となるような問題が示されている。資料でも、航路割込事例、他船妨害事例、港内迷走事例といったものの実例を説明している。（→航路割込事例（資料P 22～24）、他船妨害事例（資料P 25）、港内迷走事例（資料P 26）について、資料に沿って説明。）

資料1、2（P 27、28）については、神戸港の強制が緩和された後の状況について朝日新聞に掲載された記事である。これについては神戸市からもご説明いただいたとおり、連絡協議会等ができて十分対策がとられてきているということである。

資料3（P 29）については、横浜港の強制が緩和されたときに、神戸港と同じように安全協議会ができ、そこで関係者から提出された資料である。水先人が出しているものではない。その中の番号1と3の「中ノ瀬航路の航行義務を無視して同航路を航行せずに北上した」というのは、鶴見航路にはいるときは、中ノ瀬航路を通して入らなければいけないが、そういったことを知らずに、そこに入る前に本牧ふ頭に入ったことがあったため、そのまま鶴見港に入って、そのまま北上して指導を受けたという例である。そのほか、指定された錨地ではない錨地に投錨したり、行先信号を掲揚しなかったり、航路を逆に航行したりといった、港則法、海交法を知らないがために起きた問題を提起したものであると思われる。

これらのものについては、その後横浜においても安全協議会が継続されており、関門港、神戸港においてもあるが、各地の水先人会その他の資料によると同様な問題が引き続き起きているということなので、程度の問題もあると思うが、強制対象以外の船舶についてもそれなりの要件が必要だと言えらると思う。

港湾事情を考慮した個別的規制の必要性については、各港湾管理者により、許可基準や、指導といったかたちでいろいろなことがなされており、田子の浦港のように文書を出されたところもあるが、いずれにしてもそういう指導というかたちではリスクというものは回避できない場合がある。それが遵守されるということは、時代が変わり、また条件が変わるということはあるとは思っているものの、罰則規定等がないため、確実な遵守が担保されないということから、やはり何らかの措置として強制水先制度の適用が必要ではないかと思う。

また、PECの行使も含め、経験をどのようなかたちでみるのかということについては、現在のところはっきりチェックする方法はないが、公的な制度としてのPECの行使状況、船長の入出港回数、強制水先制度の遵守状況等ということを含めた公的なチェック体制というのを合わせて制定すべきだということをお願いしたいと思う。

#### (4) 日本船主協会からの提案（説明者：萬治委員）

日本船主協会は、これまでに、水先制度あるいは水先人のあり方、料金のあり方について、種々問題を提起させていただいており、その改善に向けていろいろと意見を述べさせていただいてきたところである。前回の部会で、水先区・強制水先区のあり方については、いろいろな関係者の合意のもとにこういう運用がなされているという観点から、大きく変える必要はないのではないかということ、そして、対象船舶については、1万トンを基準にして必要に応じていろいろと検討してみたいかという意見を言わせていただいた。それを踏まえて、今回、新たな制度について説明をさせていただく。

資料について、あまり長くはないので読み上げさせていただくと・・・（→資料P31を読み上げ。省略）・・・いつでも時代に対応できる制度としていき、50年間やりっぱなしの制度は作らないと。そういった感じで我々としては考えており、この後に是非とも検討していただきたいと思っている。

#### <意見交換>

○ 私どもとしても、先ほど船長協会から提出された資料にもあるように、強制対象船舶の基準については、長さを適用している国が非常に多いと感じている。実際に水先業務を行っている立場からすると、業務に対する特性ということとは、長さや喫水・水深に対する関係、自動車船等の受風圧面積という船型に対する関係、それから、危険物船のバースと接続点が一点の着棧アーム方式という特殊な方式があるので、係留施設との関係等がかなり大きな要素となっているが、長さというものは、前回部会で日海防に依頼したファーストシミュレーションにおいても実際には長さのスケールを使用し、それをトン数に置き換え、標準化されてトン数に統一されているとうかがっている。また、海洋大学の今津先生からも学問的には長さのほうが理解しやすい、特性を判断しやすいというご意見もあるので、是非その点も勘案いただければということをお願ひ申し上げる。

○ 私どもも、今回の水先制度の背景というのは非常に重要視すべきだと考えており、都度、その内容を現場の船長、航海士等の関係者にフィードバックしている。そういった中から、その都度意見を整理しているが、一括りということで、整理をした概要があるので、ご披露しておきたいと思う。

水先については、今までも言ってきたが、やはり、国家主権、安全保障、グローバル化という観点から、基本的に開港はすべて強制水先区とするという意見である。それから、要員の問題は長期的にどうなるのかということであるが、要員的にカバーできない水先区については、経過措置を設けながらやっていったほうがいいのではないかとということもいわれている。

今度、PEC制度を外国人船長にも認めていくことになったが、日本語のコミュニケーション能力を重視してほしいということが特に指摘されている。

航行安全上の問題として短期的に措置すべき点としては、水先法、港則法、港湾法が非常にマッチングしていないということから、船舶交通の状況が変わった場合に水先区の変更ができるような柔軟なシステムが必要だということで、例えば、水先区以外の大港湾施設でノーパイロットで航行している例があるし、港区が変更になっているのに水先はそのままだといった事例があり、先ほど事務局からもいろいろな問題が提示されていたが、そのとおりだと思っている。

長さの問題について、先ほどの委員が言われたことと若干違う意見が出ているが、現在のトン数基準を積極的に変える理由は見あたらないということで、その中で、地理的な条件や港湾施設の物理的条件等により、必要な場合に部分的に長さを取り入れたらどうなのかという意見が出ています。その理由としては、諸外国の場合、ヨーロッパ等は河川航行等狭い水域を航行するため長さが主流なのではないのかということである。地理的な背景があってはじめてそうなっているのではないのかということで、むしろ離着岸の難度への影響よりも風圧面積等でトン数のほうが適当だと思うという意見もあがってきている。

対象船舶については、3百トン以上の外国船を強制にするという基本的な考え方を乗組員側は望んでいる。どういうことかということ、最近特に、中国は多いが、5百トン前後の外国船の無茶な航行により本船が危険な状態に陥ることが非常に多く、片方はパイロットが乗っていても、もう片方は小さい船でパイロットが乗っていないために、危険度が増している。このため、基本的には3百トンというの提示すべきで、あとはその中で、どうケース・バイ・ケースで対応していくかということの意見が強かった。

○ 3ページの資料は良くまとまっていると思う。先ほど事務局がおっしゃっていたように、20年間か30年間水先制度の改正を含めて状況に合わせてそれに対する対応がうまく流れていないというのが現状だと思う。これをみると、見直して流していくということをやろうとすると、審議会なりにかけることになるが、その場合のトリガーとなる基準というものが何も決まっていないと思う。例えば、長さ等を含め強制区の考え方が示されているところ、そういった状況が揃えば審議にかけると思うが、その状況というものを客観的に揃えておけば自然発生的に審議にかかるだろうと思う。そうすれば何年もかかればいいものができると思うが、今のところそのトリガーとなる基準が見あたらないような気がするが、いかがか。

○ 今までの話をすると、個々の港をターゲット的に、例えば、この港が港則法で変わったので、水先法上どうするかという議論をしようということで、個々にこのあいだの中間整理で整理されたようなことをベースに、そのときの視点はどうだからそれをどうするかたちで審議してきていた。従って、現実問題として、こういう状態になったから直ちに審議会に諮問するとうわけではなく、諮問の前に諮問をする環境ができているかということを見てからになるので、なかなか直ちに諮問にはいたっていない。諮問してはみたものの、関係者が一致していないため答申が出せないというものもあり、そう

いう意味で、自然的・機械的に当てはめるような基準をつくれるのかということは、中間整理にもあったように、やはり個々の港ごとの事情を踏まえてということにもなってくるので、そこは課題が残る部分だと思う。ただ、ずっと現状のままで新たな変化に対応できていない、スタートしないというふうなことが問題じゃないかということで見直すシステムの提起の話もあったので、また皆さんの議論を踏まえて考えていきたいと思っている。

- 船主協会としては、新しい制度というものを提案したが、変化が加速するような時代には環境も変わってくるので、それをそのまま一つのルールでは対応しきれないだろうということ、それから、過去に20年も30年もかかって時代も変わってしまうということもあると思っている。従って、アップ・トゥ・デートな対応をし、制度をずっと転がしていくためには、システムをつかって機敏に対応できる制度を作り、その上で関係者が納得したかたちで水先区を含めて制度を転がしていくといった体制が現実的ではないかという観点のもとに今回の提案をさせていただいた。先ほどの先生からの問題についてもそういうところで論議していければよいと思うし、また、地域によってもいろいろな特性もあるので、一概にこれだということは現実的ではないという気がする。
- あり方懇談会か部会で非常に良いことを言われたが、やはり原則となる基本的な考えをきちっと整理していないため、いろいろな立場での異論が出てくるというように認識している。例えば、先ほどの説明の中で水先法第13条のことに触れられたが、私自身は、過去の例はいろいろあるとしても、基本的にはこれは強制にすべきだという基準をしっかりとしていないから、いい加減になってくるのではないかと思っている。きちっとした中で、逆に、それから効率化あるいは安全の問題を議論しながらやっていくという議論を本当は日本が港を開港したときにやるべきだったと思う。しかしながら、明治以来歴史的に見て、なかなか水先人あるいは海技者もそれだけの対応をしがたいといったようないろいろな問題があって、結局それぞればらばらに外国を真似しながらひとつひとつ取り入れてきたということが、今日状況になってきているのではないかと思う。それを否定するわけにはいかないなので、今の時代をどうするのかということ、逆に原則をきちっと確認して、その中で、そうは言いながら現実的にはこうだからどうしていくのかということ、段階的にステップをしていなければ、先ほど先生が言われたような基準づくりは非常に難しいのではないかと思う。私は、先生の質問に答えるのは、まさに開港は強制すべきだという原点に立って、あとはどうするかというのが回答だと思っている。
- 質問であるが、60メートルというのはどれくらいのトン数になるのか。
- 方程式は知らないが、だいたい3、4百トンくらいではないかと思う。船種によっても変わってくると思う。それくらいしか答えられない。

○ 手続きについては、今まで出ていない資料も出され、水先区の設定の仕方についていろいろと関係者が過去に努力されてきて、今日の制度に至ったということがわかった。これからどうするかといった問題があるが、今まで役所が出した資料でもそれぞれの強制区はどうかたちで設定されているのか、任意区はどうであるのかということはそれなりに出ており、それに対し、それぞれの運航実態を調べなければいけないということで、日海防のファストタイム・シミュレーションで、足りるかどうかは問題であるが、かなり客観的なデータも出ている。さらに今回は海上保安庁に努力いただき二回警告アラームのケースもこの議論の途上に入ってきており、今までの経験では、特に海保のヒヤリハットの二回警告のケースというものは今までは抽象的な議論だったが、具体的にこういうかたちで出てきたのは今回初めてである。そういった点では、他の先生もおっしゃっていたが、これがひとつのスタンダードということでコンセンサスができていくかどうかは精査しないとイケないところ、それなりにかなりのものが具体的にイメージされて議論されてきたのではなかろうかと思う。

あと2回で部会としてのまとめに入らなければならないが、今日までの議論を踏まえて、事務局では、より精力的にひとつの方向性を出していただく作業に入っていただかなければ困るのではないかと思うので、期間が詰まって大変だが、その点をよろしく願います。

以 上