

水先人の安定的な確保・育成等について (第三次とりまとめ)

令和2年5月28日
水先人の人材確保・育成等に関する検討会

I. はじめに

水先制度は、船舶交通の輻輳する港や交通の難所とされる水域（全国35水先区）において、船舶を嚮導することにより、船舶の交通の安全を確保するための制度であり、その担い手である水先人は、海運の現場を支える重要な役割を担っている。

国土交通省海事局では、水先人を安定的に確保・育成するための取り組みを進めており、平成27年4月、学識経験者、関係団体等から成る「水先人の人材確保・育成等に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置し、団塊世代等の水先人の大量廃業による後継者不足や、中小規模水先区及び内海水先区における一級水先人の応募者不足をはじめとした様々な課題への対策等について検討を行ってきた。

その結果について、第6回検討会（平成28年6月23日開催）では「水先人の安定的な確保・育成等について（とりまとめ）」（第一次とりまとめ）として取りまとめ、更に第11回検討会（平成29年9月14日開催）では「第二次とりまとめ」として取りまとめた。

第12回検討会以降は、「第二次とりまとめ」において引き続き検討することが適当とされた事項を中心に議論を行った。併せて「水先人養成を初めとする水先制度の施行状況に関する懇談会」（水先レビュー懇談会）取りまとめ（平成25年6月10日）において指摘された水先人の養成規模の見直しについても検討を行った。

これまでの議論を踏まえ、本検討会として以下のとおり施策の方向性を取りまとめることとした。

II. 各課題の検討結果

1. 水先人の安定的な確保のための二級及び三級水先人の養成定員の見直し

(1) 現状と課題

平成25年の水先レビュー懇談会取りまとめにおいては、その当時、一級水先人の廃業者が多く見込まれる一方、当面はその参入予想者が極めて少ない時期を迎えることから、水先業務体制の維持を図るため、一定規模の二級及び三級水先人を継続的に確保する必要があるとされた。他方、将来の水先業務量は不確定要素も多く明確な予測が困難であるとされた。

このような状況から、二級及び三級水先人の養成規模については、当面

5年程度（平成27年度～平成31年度）、二級水先人を毎年5人、三級水先人を毎年10人とする規模が適当であるとされた。

当該養成規模により5年間実施してきたところであるが、今後の当該養成定員について、現状を踏まえ見直しを行うこととした。

(2) 検討状況

一級水先人の廃業予定者は、年齢構成からみて、令和元年度から令和5年度にかけ非常に多くなる見込みであり、水先人の総数は、この間で最も減少することが予想される。他方、二級及び三級水先人の就業年数は一級水先人より長期間となるため、中長期的にみれば、水先人全体の規模が過剰とならないよう考慮した養成規模が必要であり、各水先区の状況を見ながら慎重に対応する必要がある。

このため、今後10年間の一級水先人の廃業者数及び一級水先人の参入見込みを算出し、水先業務を適正かつ円滑に遂行するために必要な二級及び三級水先人の養成定員数について検討を行った。

(3) 今後の対応と方向性

今後数年間は水先人の総人数が減少する見込みである一方、その後増加に転じることが予想されることから、令和2年度から4年度までの3年間、2級水先人は毎年5人、3級水先人は毎年5人+ α （ α は5人以下の範囲内で、毎年、1級水先人の応募状況を確認し決定）とし、令和5年度以降の養成定員については、令和5年度までに見直しを検討することとする。

また、今後数年間の水先人の減少に対応するため、水先人が不足すると考えられる水先区に対し、近隣水先区等からの派遣支援を確実に実施し、水先業務を維持する必要がある。

2. 安全かつ円滑な水先業務の確保のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性の検証

(1) 現状と課題

安全かつ円滑な水先業務を確保するため、従来から各水先人会の定める会則において、海難の場合には事故防止対策委員会の審議を経て「業務制限」及び「再教育訓練」の措置を講じることを可能としてきたが、一層の安全かつ円滑な水先業務の確保を図るため、平成28年の「第一次とりまとめ」後、各水先人会において次のとおり会則を改正し、ガバナンスの充実を図った。

- ① 船舶交通の安全を確保できないおそれがあると認められる事態（不適切運航や水先業務中の品位欠如など）を起こした場合にも、業務制限や再教育訓練等の措置といった安全確保策を講じることを可能とした。
- ② 緊急の必要がある場合には、水先人会会長が事故防止対策委員会の

審議を経ることなく必要な措置を講じることを可能とした。

当該会則の実効性を確認するため、「第二次とりまとめ」を受けて設置したモニタリング委員会において評価検証を行い、3年間の評価検証を踏まえて、本検討会において今後の対策を検討することとした。

(2) 検討状況

モニタリング委員会において、水先業務中の不適切運航や品位欠如の事例について、改正された会則に従い、業務制限や再教育訓練等の措置が適切に講じられていることを確認した。また、水先人本人からの報告だけでなく、付近を航行している船舶の水先人やタグ、ポータルラジオ等からも情報提供を受けることで、相互に監視し合う体制が構築されてきており、安全かつ円滑な水先業務に対する水先人の意識が向上していることも確認した。

モニタリング委員会におけるこれらの評価については、本検討会においても報告を受け、確認したところである。

(3) 今後の対応と方向性

(2)における評価を受け、モニタリング委員会という開かれた評価検証の場において報告が行われることで、水先人自らによるガバナンスがより効果的に発揮されている側面もあることから、各水先人会会則の実効性に関する動向を見守るため、当面、モニタリング委員会による評価検証を継続することとする。

3. 中小規模水先区対策

(1) 二級及び三級水先人の業務範囲（対象船舶）の見直し

① 現状と課題

現行、二級水先人は5万トン（危険物積載船は2万トン）、三級水先人は2万トン（危険物積載船は不可）を超えない船舶において、水先業務を行うことができる。

近年の船舶の大型化に伴い、平成19年の制度設立当初に想定していた大きさの船舶の水先実績に変化が生じており、二級及び三級水先人の業務範囲において嚮導可能な船舶の割合が減少傾向にある。このため、中小規模水先区への二級及び三級水先人の更なる活用や、訓練・乗船機会のため、総トン数に応じた操船困難度等の調査研究を行った上で業務範囲を見直すことが適当か否かを検討することとした。

② 検討状況

操船シミュレータによる検証を行った結果、二級及び三級水先人の業務範囲を1万トンずつ拡大した場合においても、これまでの操船経験と操船技術によって対応可能と評価された。

また、二級及び三級水先人の業務範囲を1万トンずつ拡大することにより、嚮導可能な隻数の割合が二級水先人では全体の約8割、三級水先

人では5割弱の船舶をカバーすることが可能となるため、二級及び三級水先人を有効活用するとともに、二級及び三級水先人の訓練・経験の機会を確保することができることが確認された。

③ 今後の対応と方向性

②の結果を踏まえ、二級及び三級水先人の業務範囲について、二級の「5万トン」を「6万トン」に、三級の「2万トン」を「3万トン」とすることが適当である。

(2) 尾鷲水先区の廃止

① 現状と課題

尾鷲水先区は、尾鷲三田火力発電所への大型タンカーの入港を理由に設定された。

尾鷲港においては、我が国のエネルギー需要の変化に伴い年々大型船の入港が減少し、今後も水先要請が少ない状況が続くと予想されることから、尾鷲水先区の廃止の是非を検討することとした。

② 検討状況

尾鷲水先区においては、平成26年度の4隻を最後に平成27年度以降の水先実績はない。また、尾鷲三田火力発電所の廃止（平成30年末）や尾鷲港の関税上の開港指定の取消し（平成29年1月）により、水先の主たる対象である外国貿易船の入港がなくなったほか、船舶の交通量も減少している。

港湾管理者（三重県）及び港長（尾鷲海上保安部）からも水先区を廃止することに異存はないとの考えが示され、邦船社及び外国船社からも水先区を廃止することについて特段の反対意見はなかった。

③ 今後の対応と方向性

尾鷲水先区の現状、今後の水先見込み及び関係者からの意見等から総合的に判断し、尾鷲水先区については「廃止」することが適当である。

(3) 派遣支援体制の適正化

① 現状と課題

中小規模水先区の水先業務の安定化を図るためには、近隣水先区等の水先人による円滑な業務支援が必要不可欠であることから、水先人の協力体制の充実を図るため、平成28年の「第一次とりまとめ」後、各水先人会において、所属水先人の派遣支援への協力や派遣される水先人の負担への配慮に関する規定を追加する会則改正が行われた。

その実効性を確認するため、モニタリング委員会において、評価検証を行い、3年間の評価検証を踏まえて、本検討会において今後の対策を検討することとした。

② 検討状況

モニタリング委員会において、派遣支援体制の充実を図るため、複数免許取得者数の増加や、近隣水先区からの派遣を中心とした派遣支援体制の構築により、水先人不足による業務停滞が発生しない円滑な業務実施体制が維持されていることが確認された。

モニタリング委員会での評価については、本検討会においても報告を受け、確認したところである。

③ 今後の対応と方向性

今後も小規模水先区において人員の確保が困難な状況が続くことから、派遣支援の安定的な実施が持続可能であることを確認するため、当面、モニタリング委員会において評価検証を継続することとする。

なお、現状において派遣支援が円滑に実施され、十分な実施効果がみられることから、水先区の統合については、今後の検討課題とし、現時点では検討しないこととする。

(4) 新規免許・複数免許取得者の増加対策（新規免許・複数免許取得時の支援手当の見直し）

① 現状と課題

後継者確保が厳しい状況にある中小規模水先区における水先人不足に対応するため、平成28年の「第一次とりまとめ」に基づき、平成29年から3年間、以下のとおり中小規模水先区の新規免許取得者及び複数免許取得者に対する支援が行われている。

イ. 新規免許関係（新規免許取得の支援の充実）

中小規模水先区の志望者を増加させるため、当該水先区の新規免許取得者に対して、海技振興センターが実施する水先人養成支援事業（一級及び二級水先人）における養成手当として、月額40万円を支給している（参考：中小規模水先区以外は月額25万円）。

ロ. 複数免許関係（複数免許取得のための養成への支援の充実）

複数免許を取得して派遣支援に協力する水先人に対して、海技振興センターが水先人養成支援として月額25万円を支給している。

なお、「第一次とりまとめ」において、これらの支援については、平成29年から3年間実施し、それ以降は、改めてその継続の必要性について検討することとされている。

② 検討状況

中小規模水先区における新規免許取得者及び複数免許取得者等の関係者に支援手当の必要性及び支援額の妥当性を確認したところ、水先人関係者からは、現在の支援上乘せがあることにより応募した者がいること

や、当該制度が適当であると評価した者もあり、現状維持でよいという意見が出された。これに対し、利用者（船社等）からは、水先人の意見を尊重したいとの意見があった。

③ 今後の対応と方向性

②の検討状況を踏まえ、当該支援については現行と同様の支援を令和2年から令和4年まで実施し、それ以降は、改めてその継続の必要性について検討することが適当である。

4. 内海水先区対策

(1) 現状と課題

内海水先区における船舶の安全及び利用者（船社等）の利便を維持していくため、内海水先区水先人会において以下の取組を実施することが「二次とりまとめ」において示されている。

① 内海水先区における後継者の確保

将来的にも、安定的かつ確実に水先人を確保していくという長期的観点から、三級水先人を安定的に採用する要員計画とする。また、一級水先人の確実な確保に向け、海上自衛隊等、新たな水先人供給源の開拓に努めるため、募集活動に一層注力することとする。

② 船舶の安全及び運航能率を確保した応招体制の構築

特定水域における水先人の熟練度向上や、当直者の増員配置を今後も継続的に実施する。

これらの取り組みの推移については、モニタリング委員会において、評価検証を行い、3年間の評価検証を踏まえて、本検討会において今後の対策を検討することとした。

(2) 検討状況

モニタリング委員会において、以下の点を確認した。

① 後継者確保に向けては、海技系教育機関や海上自衛隊等へ説明会を開催するとともに、体験型イベントの実施やWEBを利用した水先人に関する情報発信の充実等の広報活動により、募集人数に対する応募率が大きく改善している。

② 船舶の安全及び運航能率を確保した応招体制の構築に向けては、「第二次とりまとめ」で示された以下の取組を平成29年2月よりトライアルとして実施した。

ア 姫路港妻鹿^{めが}LNG 船の嚮導頻度向上トライアル

姫路港妻鹿 LNG 船の嚮導水先人を、一定条件を満たす水先人に限定し、入出港を同一水先人が担当することとした。

これにより、担当した水先人の平均嚮導回数は、トライアル開

始前の平成 28 年から約 2 倍に増加しており、熟練度向上による業務改善が図られた。

イ 大分地区のサービス向上トライアル

大分地区における水先要請が増加傾向にあること等を受け、大分地区(大分港、別府港、佐賀関港、関埼)を一体的に運用することにより、必要な水先人の人数を合理化するとともに、内海水先区全域から応援が可能な体制を構築し、繁忙時に時間調整を発生させない効率的かつ柔軟な応招体制を確立した。

なお、両トライアルについてはトライアルにおいて特段の問題は発生していないことから、規定を改正し、令和 2 年度から本格実施している。

モニタリング委員会での評価については、本検討会においても報告を受け、確認したところである。

(3) 今後の対応と方向性

これらの取組みから、今後の業務体制の確立への見通しが立っていることと評価できることから、内海水先区水先人会において今後も計画に基づく取組みを確実に実施することとし、今後はモニタリング委員会における評価検証は行わないこととする。

Ⅲ. モニタリング委員会の取扱い

本検討会での議論を受けて、モニタリング委員会については、今後、以下のように取り扱うこととする。

1. 評価検証の対象

- (1) 「安全かつ円滑な水先業務の確保」のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性
- (2) 「中小規模水先区の水先人不足に対する円滑な派遣支援の確保」のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性

2. 委員

一般社団法人日本船主協会、外国船舶協会、日本水先人会連合会
国土交通省海事局

3. 開催頻度

年 2 回程度

4. 期限

令和 2 年度～令和 4 年度

※令和 5 年度以降も引き続き当委員会の開催が必要となる場合には、

評価検証の対象、開催頻度、期限について、改めて本検討会において検討を行う。

5. その他

モニタリング委員会は、本検討会へ評価検証結果を報告する。

なお、水先引受主体の法人化の検討の進め方については、「第二次とりまとめ」において、安全かつ円滑な水先業務の確保を図るため、「品位保持に関わる水先人会会則の実効性の強化」及び「中小規模水先区への円滑な派遣支援を確保するための近隣水先区との連携強化等の動向」について、モニタリング委員会において評価検証を行い、これらの対策の実施効果がない場合には、一つの解決策として考え得る水先引受主体の法人組織の叩き台を作るための調査・検討を行うこととしていた。

これらの対策について、日本水先人会連合会、各水先人会及び所属水先人の真摯な取り組みにより、実施効果があったと評価されたことから、水先引受主体の法人組織の叩き台を作るための調査・検討は、今後の状況（モニタリング委員会の評価結果）を踏まえ、引き続き検討課題とする。

IV. おわりに

本検討会は、平成 27 年以降の約 10 年間に大量の水先人の廃業及び後継者不足が見込まれる状況にある中、応募者不足が深刻な中小規模水先区及び内海水先区における後継者の確保に向けて、検討を行ってきた。今後は、関係者において、各課題について、『Ⅱ. 各課題の審議結果』中に掲げた「今後の対応と方向性」に従い、実施していくことが適当であり、次回以降の本検討会において必要に応じてフォローアップを行うとともに、引き続き水先人の安定的な確保・育成に向けて必要な検討を進めていくこととする。