

水先制度の抜本改革のあり方について (答申)

平成 1 7 年 1 1 月

交通政策審議会

目 次

○はじめに	1
I 水先制度の意義等	1
1. 水先制度とは	
2. 水先制度の経緯等	
3. 水先制度の意義	
4. 水先法の概要	
II 水先制度を巡る諸課題及び水先制度の抜本改革の基本方針	2
1. 水先制度の根幹に関わる諸課題及び改革の基本方針 ～ 水先人不足の到来に対応するために ～	
2. 水先制度をより使いやすくするための諸課題及び改革の基本方針 ～ 水先業務運営の適確化・効率化のために ～	
3. 船舶交通の安全確保等の制度目的の達成のための諸課題及び改革の基本方針 ～ 水先人の安全レベルの維持向上等を通じた安全確保のために ～	
III 水先制度の抜本改革の具体的方策	4
1. 水先人不足の到来に対応するための方策	4
(1) 免許制度の改革	
(2) 養成教育制度の導入及び試験制度改革	
(3) 業務量の少ない水先区における水先業務体制の確保	
2. 水先業務運営の適確化・効率化のための方策	11
(1) 水先業務運営の適確化のための方策	
① 水先人会の業務運営の見直しによる適確化	
② 自主・自律的な業務運営の取組みによる適確化	
(2) 水先業務運営の効率化のための方策	
① 水先料金規制の見直しによる効率化	
② 同一湾内における水先業務の一元化による効率化	
3. 水先人の安全レベルの維持向上等を通じた安全確保のための方策	16
(1) 免許の更新制度の改革	
(2) 強制水先対象船舶のあり方	
(3) 緊急的・臨時的な強制水先の適用	
(4) 水先区の設定等の柔軟な見直しの仕組みのあり方	
4. 水先制度改革の実施時期等	19
○おわりに	19

〇はじめに

水先制度は、専門的な知識技能を有する水先人が船舶を安全かつ速やかに導くことを通じ、四辺を海に囲まれているわが国において、その経済諸活動等を支えている海上輸送の安全で効率的な輸送の確保に大きく寄与しているところである。

しかしながら、近年における日本人船員の減少傾向に伴う水先人供給源不足への対応の必要性、港湾の国際競争力の向上のためのコスト低減への要請の高まり、船舶交通の安全確保・海洋環境の保全への要請の高まり等の中で、水先制度は、その抜本的見直しが求められている。

こうした状況の中、平成17年7月14日に国土交通大臣から交通政策審議会に対し「水先制度の抜本改革のあり方について」（諮問第40号）の諮問が行われた。当審議会では、このような大きな役割を果たしている水先制度のあり方について幅広く検討し、以下のとおり審議の結果を取りまとめた。

I 水先制度の意義等

1. 水先制度とは

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を水先区（全国39区）として設定し、また、特に自然的条件や船舶交通の状況等が厳しい全国10水域においては一定の船舶に対し水先人の乗船を義務付け、これらの水域を航行する船舶に免許を受けた水先人が乗り込んで船舶を導くことにより、船舶交通の安全を図り、併せて船舶の運航能率の増進に資するものである。

2. 水先制度の経緯等

わが国の水先制度については、明治9年(1876年)の太政官布告に始まり、明治32年(1899年)の旧水先法制定を経て、昭和24年(1949年)に現行の水先法が制定されたという経緯がある。その後、昭和39年(1964年)に水先人会の設置等を内容とする水先法の改正が行われ、現在に至っているが、この間、時代に即応するための最小限の制度改正は行われてきたものの、基本的な水先制度の構造は現在に至るまで変化はないものといえる。

また、水先制度は、国によりそのあり方は異なるものの、海外においても古くから行われているところであり、国際海事機関（IMO）においても、2003年に「水先人の訓練、資格及び業務手続きに関する勧告」が採択されるなど、水先に関する国際的な取組みも進められているところである。

3. 水先制度の意義

水先人は、水先区における複雑な水域事情等について、試験等により知識技能を確認された船舶航行の専門家であり、水先人が乗り込む自船の航行安全のみならず、水域全体の船舶交通の安全や海洋環境の保全、船舶航行の円滑化等を通じた港湾機能の維持・向上に大きく寄与している。

ひとたび海難事故が発生した場合には、人命、財産、環境等に対して多大なる影響を及ぼすこととなるが、水先人が乗船した場合の船舶の安全率は、水先人が乗船しない場合の9.7倍ともいわれていることを踏まえると、水先制度の意義、効果は、21世紀に入った今日においても些かも変化がないばかりか、昨今の危険物積載船を含む船舶の大型化、船舶交通の輻輳化、海洋環境保護の必要性の高まり等により、一層重要なものとなっているところである。

4. 水先法の概要

水先制度を定める水先法においては、制度の目的として「船舶交通の安全を図り」、あわせて「船舶の運航能率の増進に資すること」を規定するとともに、その目的を達成するための手段として、「水先をすることができる者の資格を定め」及び「水先業務の適正かつ円滑な遂行を確保すること」を掲げて所要の規定を置いており、具体的には、水先人の免許、水先区、強制水先制度、水先業務、水先料金、水先人会等水先に関する各種制度を規定している。

Ⅱ 水先制度を巡る諸課題及び水先制度の抜本改革の基本方針

現在、水先制度については、水先人の確保育成、水先業務運営の適確化・効率化、船舶交通の一層の安全確保等の様々な観点から問題提起や制度の見直しを求める声が寄せられており、それらの解決が喫緊の課題となっている。

これらの解決に当たっては、「制度の根幹に関わる諸課題」、「制度をより使いやすくするための諸課題」、「船舶交通の安全確保等の制度目的達成のための諸課題」に分類し、以下のとおり各々の諸課題とそれに対応する改革の基本方針を提示することとする。

1. 水先制度の根幹に関わる諸課題及び改革の基本方針

～ 水先人不足の到来に対応するために ～

水先制度の目的である船舶交通の安全等を確保するためには、専門の知識技能を有する水先人の存在が不可欠であるが、現在、水先人になるためには、総トン数3千トン以

上の船舶の船長を3年間経験していることが法律上の要件として課されており、また、水先業務は、主として外航日本籍船や外国籍船に乗り込んで業務を行っている状況にあることを背景として、水先人試験の受験者は、外航船長経験者がほとんどを占めている実態にある。

一方で、外航日本籍船の減少傾向等に伴い、これまで水先人試験の受験者の大半を占めてきた外航船長経験者は著しい減少傾向にあるが、現在の状況がそのまま推移すれば、数年後には、水先人試験の受験者が激減して毎年30名程度必要とされている新規の水先人の供給が不足し、水先業務の実施体制に支障を及ぼすことが明らかとなっており、水先制度自体が成り立たなくなることが容易に予想される。

このため、今後とも水先人の供給を長期的かつ安定的に確保するために供給源の拡大・多様化を図るとともに、これに対応して安全レベルの確保に十分留意した水先人の免許制度・試験制度改革と養成教育制度の導入等の措置を講じることとする。

なお、水先制度を巡る諸課題の中でも、特に、水先人の不足に対応して水先人の養成及び確保のための措置を講じることが、制度存立の基盤に関わる根幹的なものであり、それなくしては船舶交通の安全等の確保や近年求められている海洋環境の保全に支障が生じかねないことに留意し、今般の水先制度改革においても、そうした点を法制度上も適切に位置付けて取り組むことが重要である。

2. 水先制度をより使いやすくするための諸課題及び改革の基本方針

～ 水先業務運営の適確化・効率化のために ～

水先制度の利用者にとっては、水先業務の運営が適正かつ確実に行われるとともに、使い勝手の良い効率的なものであることが望まれているところであり、このような要請について以下のとおり対応することとする。

(1) 水先業務運営の適確化

公益性の高い水先サービスは、サービス提供者としての社会的責任を確実に果たす形での業務遂行が必要であり、さらに、水先人のスキルの維持・向上を図り、サービスレベルの向上を図ることが強く求められているところであるため、ユーザーに対する責務の着実な遂行や適正で透明な水先業務運営を図ることが必要である。

しかしながら、水先人会における業務を行う水先人の選任過程や運営・経理の内容が不透明であること、事故を起こした船舶をきょう導していた水先人が特段の処置なく業務を続けていること等の事案がみられ、水先業務運営の適確化を図るべきではないかといった観点からの見直しの必要性が提起されてきたところである。

このため、水先業務運営の適確化を図るため、水先人会の運営の見直しを行うとともに、水先人による自主・自律的な業務運営の仕組みを構築していくこととする。

(2) 水先業務運営の効率化

近年、台頭著しい近隣アジア諸国の港湾との関係におけるわが国港湾の国際競争力の向上や船舶運航経費等に係るコスト低減への要請が高まっており、こうした要請に応えるため、港湾サービスの一環でもある水先業務の運営の効率化を図ることも期待されている。また、公益性の高い水先業務については、利用者が納得できる使いやすい透明な運営を図ることが求められている。

このため、水先業務運営の効率化を図るため、現行の水先料金規制の見直しや同一湾内における水先業務の一元化の措置を講じることとする。

3. 船舶交通の安全確保等の制度目的の達成のための諸課題及び改革の基本方針

～ 水先人の安全レベルの維持向上等を通じた安全確保のために ～

水先制度は、個々の水先人が有する知識技能が適切に発揮されることによりその目的が達成されているが、その知識技能については、船舶の大型化や航海機器の高度化等水先を巡る環境の変化に的確に対応出来るよう、適切に維持向上が図られるべきである。このため、水先人の免許の更新制度についての改革を行うこととする。

また、強制水先制度については、安全確保のための措置であるという点について利用者等関係者の理解を得る必要があり、一方で、安全規制についても、最小限の規制で最大限の効果を発揮できる効率的かつ効果的なものであることが強く求められている。このため、強制水先対象船舶の範囲等のあり方については、個別のリスクを勘案する等、より実態に即した効果あるものとするを念頭に置き、緊急的・臨時的な強制水先の適用の仕組みを設ける等の適切な方策を講じることとする。

Ⅲ 水先制度の抜本改革の具体的方策

1. 水先人不足の到来に対応するための方策

水先制度の根幹に関わる水先人の確保等に対応した課題への対応として、免許制度・試験制度の改革と養成教育制度の導入等の措置を講じることとする。

(1) 免許制度の改革

① 資格要件の緩和

日本人外航船長が激減している状況の中で、水先人の安定確保の見地から、水先人

となるための資格要件については、船長経験を有することを必須とはせず、船長経験を有しない若年者等にも拡大することにより、その緩和を図ることが適当である。

② 等級別免許制の導入

水先人資格要件の緩和に対応して、水先に求められている安全確保の役割を確実に果たすため、水先人の免許については、水先人となろうとする者の経歴等を勘案して、等級別免許制を導入し、等級に応じて免許取得に必要な知識技能に差異を設けるとともに、それらに対応して業務範囲を制限することが適当である。

具体的な免許の等級については、当該対象者が有する経歴、知識技能が多様化すること、できる限り簡素な免許制度であることが求められていることを勘案しつつ、新たに水先人になろうとする場合の資格要件の差異に着目して、現行と同様に船長経験を求める等級（一級水先人）に、一定の航海経験の有無により区分した二等級（二級水先人及び三級水先人）を加え、三等級とすることが適当である（※）。

なお、水先人は、操船に必要な知識技能に加え、当該水先区に係る固有の水域事情についての知識（地形・水深等の地理的状況、風潮流等の気象・海象状況、船舶の輻輳状況等の交通状況、港則法や海上交通安全法その他の地域的な交通規制の内容等）やそれらを踏まえた技能を有することが求められるものであるため、免許の単位は現行と同じく水先区ごととすることが適当である。

※ 進級の場合には、これらの経験に代わり、一定の水先実務経歴を求めることとする（以下、（２）②「３）進級時の養成教育及び試験の仕組み」参照）。

③ 免許の等級ごとの資格要件

新たに水先人になろうとする場合の免許の等級ごとの資格要件として、一級水先人免許については、現行水先人と同様に船長経験者を対象とし、その経験期間については船舶の航行速度の高速化や入港時間の短縮化等により入出港回数が増加している状況等を踏まえ、現行の船長経験３年を２年程度まで緩和することが適当である。また、二級水先人免許については一級水先人に求められる経験期間までには至らないものの一定期間の船長・航海士経験者を対象とすること、三級水先人免許については３級海技士（航海）免許を有する新規学卒者を含め対象とすることが適当である。

なお、４級海技士（航海）免許以下の海技免許受有者の扱いについては、当該免許受有者の大半は内航船の従事者であること、水先業務の利用者の大半が外国籍船・外航日本籍船であること等を踏まえれば、三級水先人の要件を満たすものとは取り扱わないことが適当である（４級海技士免許受有者は、必要な乗船履歴を得た上で３級海技士に進級すれば水先人免許は取得することができる。）。

④ 免許の等級ごとの業務範囲

水先人免許の等級ごとの業務範囲については、船舶自体の操船の困難度や他の船舶・周辺部への影響等を考慮し、船舶の大きさ、積載物の種類等に着目して、各々の免許の等級に応じた業務範囲の制限を行うべきである。具体的には、二級水先人免許については、総トン数4万から6万トン程度の船舶（危険物積載船にあつては同2万から3万トン程度）を上限とし、三級水先人免許については、総トン数1万から3万トン程度の船舶（ただし危険物積載船は取り扱うことができない。）を上限とする等の業務範囲の制限をすることが適当である。

（２）養成教育制度の導入及び試験制度改革

① 養成教育制度の導入

水先人になろうとする者に対して、真に必要な知識技能を確実に身につけさせ、水先人の安全レベルを維持することが必要である。特に、資格要件の緩和により、船長経験を有しない者も水先人になることが可能となるが、そのような者に対しても水先人として必要な知識技能のレベルの低下を来さないようにすることが必要である。このため、養成教育制度を以下のとおり導入することとする。

1）養成教育の構成

養成教育については、水先人として必要な知識の習得等をするための座学、実践的な知識技能の習得・体得等をするための操船シミュレータ訓練、水先業務を実施する上で必要なタグボートの知識技能の習得・体得等をするためのタグボート乗船訓練、多様な船舶における航海当直等の知識技能の習得・体得等をするための商船等乗船訓練、実際的な水先業務についての知識技能の習得・体得等をするための水先の現場における実地訓練（現行の水先修業相当）などについて一体的に実施する必要がある、受けようとする免許の等級に応じてそれらを確実に身につけられる期間を設定して実施することが適当である。

2）養成教育の実施の仕組み

養成教育の実施の仕組みとしては、水先人として必要な知識技能の確実な習得・体得が図られることが何よりも重要であること、養成教育の内容は他の資格等との汎用性がない高度に専門的なものになると考えられる中で、特に一定の船長経験を有しない者に対しては数年間程度にわたっての養成教育期間が必要であり、一旦その課程に入った者に対しては、所定の期間は安定的で確実に養成教育を施すことができるよう確保されている必要があること（※1）、養成教育において実施するタグボートや商船等の乗船訓練、水先現場での実地訓練の実施に当たっては対応可能な船舶等による訓練機会の制約がある中で、それらの実際の訓練の実施を担う船社や水先人等の関係者が訓練機会の場の提供について協力し、円滑で確実な訓練機会が

確保される必要があること、また、養成教育に要する費用は水先料金に原資を求めざるを得ない中で、効率的な養成教育の実施が確保される必要があること(※2)等に留意した仕組みを構築することが適当である。

※1 養成教育は、当該課程に入った者がその適性の有無にかかわらず、全て水先人としてことを保障するものではなく、安全レベルの維持のために養成教育を施すとしても、その過程で不適性が認められ、養成教育を十分に施しても水先人としての適性に欠けることが明らかとなった場合には、逐次、養成教育の対象から外すことが適当であると考えられる。

※2 養成教育に要する費用については、水先に関する費用はこれまで全て料金収入により賄ってきたこと、直接の出捐を通じた特定の者の影響を排除し公益性を強く担保する必要があること、水先制度の維持のために実施されるものでありわが国水先サービスを利用する全ての者に利益が及ぶこと等の理由から、水先料金に原資を求めることが合理的である。

ア．養成教育の実施機関

養成教育は、水先人として必要な知識技能の習得・体得のための座学、シミュレータ訓練、タグボートや商船等の乗船訓練及び水先現場での水先実地訓練について一貫性をもったものとして位置付け、これらを全体として適正にオーガナイズしていること、単に資格取得のみを追求した養成教育ではなく実際に水先人として業務を行うに当たって真に必要な知識技能を確実に習得・体得させる内容のものであること、水先業務の公益性に鑑みて特定の船社や水先人等の影響を受けず安全確保に向けた使命感や強い意志を働かせられる公平公正なものであること等について確保できる者により実施されることが必要である。

このため、このような要件を満たす養成教育実施機関により、水先人としてふさわしい知識技能の習得・体得に向けた養成教育を実施する仕組みを構築することが適当である。

また、養成教育実施機関については、確実な養成教育を安定的かつ継続的に行うための運営基盤の確立、所定のレベルの養成教育を確実に実施できる施設・設備及び教育・指導者の確保(※)、免許という国家資格取得のための過程の一部を構成する養成教育を公平公正に実施するものであること等も機関の条件として求められる。

なお、養成教育実施機関については、上記の諸要件を満たす限りにおいて、一つの機関に限定することなく、広く参入を認める登録制とすることとし、参入者の活力、創意工夫を発揮できるようにすることが適当である。この場合、国は複数の機関の間で養成教育のレベルが異なることによる弊害を防止し、適確な養成教育の実施の確保に努めることが適当である。

※ 養成教育は、水先実務に関するノウハウ等について体系的かつ最新の形で一元的にとりまとめたものを教授することが必要であり、そのため、現場における実務を十分に経験し、多様なノウハウを蓄積している水先人の協力を得ることが適当である。

イ．計画的で効率的な養成教育の実施

養成教育は、海事全般にわたる広範な知識技能の習得・体得を内容とするものであること、長期間に及ぶものであること、タグボートや商船等の乗船訓練、水先現場での実地訓練など関係者との連携の下に実施しなければならないものがあること、操船シミュレータ訓練のように設備の設置及び稼働に相当の費用を要するものがあること、水先料金に原資を求めざるを得ないものであること等からすると、効率的な実施が望まれる。

このため、各水先区ごとに、業務量、水先人の現員数及び見込まれる退職者数等を勘案して今後必要となる水先人の数を的確に見込みつつ、養成教育を施すべき対象者の数の目安を示す等の養成教育計画を策定することが求められる。この場合、水先人の主な供給源となる船社や海技関係教育機関、養成教育実施機関、商船等乗船訓練や水先現場での実地訓練の受入先としての船社や水先人会等との調整を公正かつ的確に行い、業務量の少ない水先区を含め全国的なバランスを図りながら、策定することが望まれる。

このようなことから、これら多様な関係者との調整を踏まえた全国一元的な養成教育計画を策定する仕組み、当該計画に基づき効率的な養成教育の実施が図られるような仕組みとすることが適当である。

なお、養成教育計画は、免許取得の前提となる養成教育の的確な実施の確保、公正な試験の実施の確保、円滑な水先業務の実施の確保等に支障を及ぼさないよう、国においても必要な関与を行うことが適当である。

ウ．水先人志望者の養成教育の課程への参入を促す方策

水先人資格要件の緩和に伴い、水先人の供給源自体は現行に比して飛躍的に拡大することとなるが、緩和された資格要件を満たす者が、水先人を目指して免許取得のための養成教育の課程に入ってくるように促すべく、水先人の業務の内容、養成教育課程の内容、当該課程修了後の将来のみちゆきや処遇内容等を広く周知することが適当である。

さらに、既に就いている職を辞して養成教育課程に入る者、就職の機会を見合わせて養成教育課程に入る者等が多く含まれることを勘案すれば、養成教育経費や養成教育期間中の生計費等について十分な支援を講じることが適当である。

3) 適性検査、操船シミュレータによる能力確認

水先人としての基礎的な資質・適性の有無について客観的に判定できるよう、適性検査（性格診断テスト等）を導入することが適当であり、また、水先人に必要な知識技能の習得・体得の状況をより実践的に確認できるよう、操船シミュレータを活用した能力確認を行うことが適当である。

これらの実施に当たっては、適性検査については、その検査の性質から免許取得

に至る過程の早期において実施する必要があること、操船シミュレータによる能力確認については、操船シミュレータ訓練との有機的な実施が効率的・効果的であること、当該装置の配備状況も考慮する必要があること等を勘案して、いずれも養成教育の課程において実施することが適当である。

4) 実践的な水先現場実地訓練の実施

水先人資格要件の緩和に伴い、船長経験の乏しい者もその対象とすることに対応して、養成教育課程の一つである水先現場での実地訓練については、より実践的で効果的なものとするのが水先人の安全レベルの維持を図るために必要である。

このため、当該訓練の実施の方法や内容等について見直しを行うことが適当であり、具体的には、水先現場での実地訓練を含め養成教育課程が相当程度進み、一定の知識技能を習得・体得していると認められるに至った段階においては、自らが実際に水先行為を行っていると同等の緊張感と責任感を持って、より実践的で効果的な実地訓練が実施できるような訓練を取り入れることが適当である。

5) 養成教育の対象としての一級水先人の取扱い

一級水先人免許を取得して新たに水先人になろうとする者は、一定の船長経験を有するので相応の知識技能等を既に得ているものと考えられるが、当該資格要件として必要な船長経験をこれまでの3年から2年に短縮すること、水先人として必要な知識技能の習得・体得による安全レベルの維持向上が求められていること等を踏まえれば、免許取得に当たり、養成教育を受けなければならないこととすることが適当である。

ただし、この場合においても船長経験を2年有していることから見て、それらを十分に有していない二級・三級水先人になろうとする者に比して短期間の養成教育で十分であると考えられる。

② 試験制度の改革等

現行の水先人試験は、まず第一次試験（筆記試験）において水先人になろうとする船長経験者がそれに相応しい知識を有するか否かを判断し、その後3～4ヵ月の水先現場での水先修業を経て第二次試験（口述試験）において当該修業を踏まえた知識技能の有無を確認して免許を付与することとしていたが、資格要件の緩和、養成教育制度の導入に併せ、試験制度について以下のとおり改革することとする。

1) 養成教育制度と試験制度との関係

養成教育によって、水先人に必要とされる知識技能を確実に習得・体得できるのであり、水先人の免許を取得しようとする者は、所定の養成教育を修了している

ことが必要である。

このため、水先人試験の受験要件又は免許の取得要件等として、養成教育を修了していることを前提とする仕組みを構築することが適当である。

2) 全国共通試験と水先区個別試験の区分

現行の水先人試験については、全国共通の内容と水先区個別の内容が一体化しているため、既に免許を有する水先人が他の水先区の免許を取得しようとする場合にも、改めてすべての試験から受験する必要がある。

このため、新たな水先人試験については、全国共通部分の試験と個別の水先区部分の試験とを区分し、既に特定の水先区の免許を有する者が他の水先区の免許を取得しようとする場合においては、既に知識等を有することが確認されている部分は省略できるようにする等、より合理的な制度とすることが適当である。

3) 進級時の養成教育及び試験の仕組み

三級水先人免許から二級水先人免許への進級及び二級水先人免許から一級水先人免許への進級に当たり、既に習得・体得し、それを試験により確認された知識技能については、進級に際しての養成教育及び試験の過程においてその一部を省略することとし、その合理化を図ることが適当である。

また、進級時の要件については、新たに水先人になろうとする場合の資格要件として各等級ごとに異なる海上経験等を求めていることを踏まえると、進級前に有する免許を行使して水先人としての実務に一定期間従事した経歴を求めることが適当である。この実務経歴の具体的な内容（期間等）については、船長等の業務経歴とは異なり、水先業務に限っての期間であること、進級時に当たっても一定期間の養成教育を受け、水先現場での実地訓練を受けるものであること等を踏まえ、各級とも1年から3年間程度の経歴を求めることが適当である。

(3) 業務量の少ない水先区における水先業務体制の確保

いわゆる任意水先区の中には、業務量が少ない結果、水先人の数が少なく常時の引受体制の維持が困難な場合があること、水先収入が少なく当該水先区の水先人になろうとする者が極めて不足していること等の深刻な問題を抱えている水先区がある。

こうしたいわゆる小水先区問題に対応するため、近隣水先区の水先人が当該小水先区の免許を取得して就業すること、又は全国の水先人がその自主的な取組みとして一定のルールに従って一定期間は当該小水先区において就業することにより、小水先区における水先業務の実施体制を確保することが適当である。

このような他の水先区の水先人の就業により小水先区への業務支援を実施する場合には、当該業務支援を行う水先人が当該小水先区の免許を追加して取得する必要がある、こうした複数免許については合理的で円滑に取得できる仕組みを構築する必要がある。

ある。このため、複数免許を取得する場合において、既に試験により確認されている知識技能については、当該追加免許の取得時における養成教育及び試験の内容についてその一部を省略することとし、合理化を図ることが適当である。

また、このような他の水先区の水先人が就業するルールが公正かつ適正に機能すること及び就業に応じた者に対し当該就業中の業務運営に必要な資金支援を行うことを確保する仕組みを導入する等により、小水先区における業務体制が維持されるような措置を講じることが適当である。

2. 水先業務運営の適確化・効率化のための方策

(1) 水先業務運営の適確化のための方策

水先制度に求められている安全確保の役割を確実に果たすには、水先人の提供するサービスがその社会的責任を確実に果たすものであることが前提となるため、ユーザーに対する責務の着実な遂行や効率的で透明な水先業務運営が担保されるとともに、水先人による業務や品行の適正さを確保する仕組みを構築することが必要である。

このため、具体的には、水先人会の業務運営の適確化及び自主・自律的な水先業務運営の適確化の措置を講じることとする。

① 水先人会の業務運営の見直しによる適確化

1) 水先人会の業務運営の適確化のための措置

水先人会は、水先引受義務の円滑かつ確実な履行を担保するため、水先区ごとに設立され、水先引受の取次窓口機能とともに、水先艇などの水先業務用施設の維持・運営等を行う共同体的機能を果たしているところである。

一方、水先人会に対しては、業務を引き受ける水先人の選任過程が不透明であること、水先人会の財務諸表等が開示されず会の運営や経理が不透明であること、事故を起こした水先人が特段の処置なくそのまま業務を継続する等ユーザーに対する責任を果たしていないことなどの問題点がこれまでも指摘されており、水先人会の業務運営の適確化が求められているところである。

このため、水先人会の取次窓口機能については、引受水先人の選任に関するルールを策定・開示した上で、個々の水先人の選任に関し、ユーザーの希望を誠実に履行することに努める等といった、引受ルールの明確化を図ることが適当である。

また、水先人会の運営、経理については、統一の会計基準による処理、財務情報の公開等により、その透明化を図ることが適当である。

さらに、水先人会に、ユーザー対応窓口や業務運営協議会を設置することにより、ユーザーサービスの向上を図るとともに、事故原因究明のための事故対策委員会の

設置や事故を起こした水先人に対する再教育訓練の実施等の措置を講じることにより、ユーザーに対する責務の着実な遂行を図ることが適当である。

これらの措置を確実に実施することにより、水先業務の適正さの確保、責任あるサービスの提供等による水先業務運営の適確化が期待される。

2) 水先人会の法人化による責任遂行体制の確立

税理士会、司法書士会等の他の資格制度における団体と異なり、水先人会には法人格が与えられていないため、水先人会は権利義務の主体となりえず、法的基盤が不安定なものとなっている。一方、上記1)のように水先人会の業務運営の適確化を進めていくためには、水先人会がこれらの措置を主体的に責任をもって遂行し、その実効性を担保できる体制とすることが必要となる。

このため、水先人会を法人化することにより、水先人会の責任の所在を明確化するとともに、権利義務の主体として適切な資産管理等を行うことを可能にし、かつ、企業会計基準に基づく会計処理によって会計及び資産管理の透明性を確保することが適当である。

② 自主・自律的な水先業務運営の取組みによる適確化

1) 自主・自律的に業務運営の適確化を図る仕組み

資格者が自主・自律的に業務や品行の適正さを確保する仕組みとして、税理士、司法書士等の他の資格制度においては、当該資格者の団体により自律的に業務運営の適確化を図るシステムが機能している。すなわち、資格者団体が、会則等により、会員である資格者への指導・監督等を実施し、このような自主・自律的な機能により業務運営の適確性を担保することが、高い職責を担う専門家としての資格者の使命感や誇り、ユーザーサービスの向上意欲の刺激等にもつながっているところである。

このため、これらの例にならい、同様に高い職責や専門的な知識技能を有し、資格を付与されている水先人においても、自主・自律的に業務の適正さを確保するため、水先人会及び全国の水先人会からなる連合会により、水先業務運営の適確化が図られる仕組みを構築することが適当である。

2) 自主・自律的に取り組むべき業務

水先人会及びその連合会は、水先人の自律的な業務運営の適確化を図るための活動の一環として、海難事故を起こした水先人及び業務上の怠慢・非行、品位を損ねる行為を行った水先人に対する一定の処分、再教育等を効果的に実施するシステム等の整備を可能な範囲で進め、水先人の資質及び品位の維持・向上に努めることが適当である。

さらに、連合会では、広い視野に立って、全国一律のレベルにより水先人の資質及び品位を確保し、適正に水先サービスを提供させるとともに、業務量が少なく水先人も十分に置かれていない特定の水先区において、全国の水先人を一定のルールにより就業させること等により、当該水先区における業務運営の確保を図り、全国的な水先サービスの提供を確保する等の仕組みを整備することが適当である。

3) 水先人に対する自律的な処分のあり方

水先人に対する行政処分（免許の取消し、業務停止、戒告）には、水先人のきょう導する船舶の海難事故に関する海難審判法上の懲戒処分と、水先人の怠慢、技能拙劣、非行又は法律違反に関する水先法上の処分とがある。

水先人会等が、事故を起こした水先人に対する処分等を行うこととする場合には、これら行政処分との関係を踏まえ、税理士や司法書士などの他の資格者団体と同様に、会則に基づき、指示、訓告、注意勧告等の機能を有することにより、自主・自律的に業務運営の適確化を確保する仕組みを有効に機能させられると考えられる。

4) 透明で公正な運営の確保

企業情報の開示が進展する中で、特に公益性の高い業務を実施している他の資格者団体においても、その運営に関し、透明化、公正化等を図ることが求められており、所要の規制が置かれ国が関与することとされている。このため、水先人の団体についても、透明化・公正化等を図るため、財産目録、貸借対照表、損益計算書、事業報告書等の財務書類等について公表することや、当該団体の役員構成について一定割合は水先人以外の外部の者を登用すること等を確保する仕組みを導入することが適当である。

また、水先人会等が水先人に対して一定の処分等を行う仕組みについても、透明で公正な方法によって行われること等を確保する必要があるため、他の資格者団体の例を参考に適切な仕組みとすることが適当である。

(2) 水先業務運営の効率化のための方策

水先制度の目的は安全の確保であるが、一方で、水先サービスは港湾サービスの一環でもあり、利用者が納得して使いやすくあってこそ制度目的も一層果たされるものである。

このため、安全の確保には十分留意しつつ、水先業務運営の効率化を図ることとし、具体的には、水先料金規制の見直し及び同一湾内における水先業務の一元化の措置を講じることとする。

① 水先料金規制の見直しによる効率化

1) 省令料金制度の廃止

現行の水先料金制度については、現行水先法制定以来、省令により国が全国一律の基準で料金を設定する制度となっており、これに起因して、

- 水先人の業務効率化へのインセンティブが働きにくい
- サービスを享受するユーザーの意向が反映されにくい
- コストとの乖離が激しく、結果として水先人の報酬について、そのレベルの適正さを含め疑問が呈されている

等の弊害が指摘されている。

このため、国による省令料金制度を廃止し、水先人の業務効率化へのインセンティブが働き、ユーザーの意向を反映しやすくするとともに、コストを的確に反映した料金制度とすることが適当である。

2) 認可料金制度の導入

水先業務の公益性の高さに鑑みると、水先料金については、合理的な理由なく特定のユーザーのみを差別的に取り扱うものであったり、不透明な方法で料金が決まるようなものであってはならない。どの利用者にとっても公平公正な料金が設定されるとともに、その透明性が確保されることなどを制度上担保する必要があることから、水先料金の決定、変更については国の認可にかからしめることが適当である。

特に、強制水先として、ユーザーに水先人の乗船を義務付けている場合には、その料金の性質については公共料金に等しいものとも言え、具体的な料金設定に当たっては、不当な超過利潤を認めないこととする等、業務の公益性にふさわしい料金設定となるように担保することが適当である。

3) 水先料金の認可方法

認可料金には、大別して、上限額の認可を受けてその上限の範囲内で料金を設定することができる上限認可制と、当該料金額を確定した上で認可を受ける（確定額）認可制の方式があるが、事実上の地域独占状態を背景とした不当に高額な料金設定を予め防止しつつ、サービスを享受するユーザーの意向等を踏まえ、柔軟かつ迅速に料金設定できるようにするために、上限の範囲内で料金を自由に設定できる上限認可制を導入することが適当である。

この場合、特定のユーザーに対し不当な差別的取扱いを行うこと、他の水先人との間に不当な競争を引き起こすこと等がないよう、公正な競争を確保し、利用者保護を図る観点から、料金の変更命令を発動して、是正措置を講じることができるようにする必要がある。

4) 認可料金の査定方法

水先業務運営の効率化を促すため、ヤードスティック査定（※）等他の公益事業におけるコスト算定方式を参考としつつ、コストの標準化等を図ることにより、効率化への意欲が自ずと働くような料金制度とすることが適当である。

（※）ヤードスティック査定

事業体の相対的な効率性を定量的に評価し、非効率な事業体に対して効率化を促す査定方式

また、認可に当たっては、あらかじめ、個々の水先人の収支の内容及びコストの内容についての整合化・明確化を図るとともに、国に対し毎年度の報告を義務付ける等の所要の措置を講じることが適当である。

5) 認可料金へのコストの的確な反映

水先料金の上限認可を行うに当たっては、水先業務運営の効率性向上を促すため、コストを的確に反映することが必要であり、具体的には、以下の経費について適正にコストに見込むことが適当である。

- 水先業務が安定的に提供されるようにするため、水先人が業務を行うに際して必要な運営経費（例：船舶に赴く経費、海図等情報の把握に要する経費）
- 水先人会が水先引受の取次ぎ等の業務を行うに際して必要な運営経費（例：水先人会の事務所の維持・運営に要する経費、水先艇の整備・維持・運営に要する経費、待機場所等の確保に要する経費）
- わが国全体として水先業務サービスの提供が安定的かつ継続的に行われるようにするための経費、水先業務の適正かつ円滑な遂行に資する経費等（例：水先人の養成教育に要する経費、小水先区維持のための経費）

等

また、水先人の報酬については、その特殊な知識技能等に対する対価である点を考慮し、かつ、それぞれの免許の等級及びその資格要件の状況も勘案して、それらにふさわしいレベルで設定されることが望まれる。

② 同一湾内における水先業務の一元化による効率化

1) 同一湾内の複数水先区の統合

東京湾、伊勢湾及び大阪湾の三大湾内においては、それぞれベイ（航行）水先区とハーバー（港内）水先区との複数水先区が設定され、湾外から湾内諸港に入港する場合には、ベイとハーバーとの水先人による乗継ぎが行われているが、これについては、水先人の乗継ぎを解消して一人の水先人が湾口から港内まで通しで業務を行うことにより、船舶の運航能率を増進させるとともに、船舶交通が輻輳する湾内の乗継ぎ解消による安全の向上や、乗継ぎに要する水先艇の運用の減少を通じた業務の効率化を図ることが必要であるため、当該同一湾内の複数水先区を統合するこ

とが適当である。

なお、水先区の統合に当たっては、水先人の専門性の低下等の問題が生じないようにし、当該統合する水先区の水先人になろうとする者が確実に湾口から港内まで通して業務を実施することができるよう、特に十分な養成教育を実施することが必要である。

また、当該水先区の現行免許受有者に対しては、経過措置として、現行の水先区の範囲の限定を付した免許とすることが適当である。

2) 複数水先区の円滑で確実な統合のための仕組み

同一湾内の複数水先区の統合に当たっては、現行免許受有者に経過措置として付される限定を円滑に解除することができるよう、安全レベルの確保に十分留意しつつ、水先業務の実績等を勘案して、試験の一部免除を受けることができる仕組みや養成教育が短縮できる仕組みを設ける必要がある。

このような仕組みは、湾内での水先人の乗継ぎを早期に解消することを目的に短期間の措置として設けるべきものであるが、対象の現行免許受有者は水先業務を提供しつつ、順次、試験や養成教育を受ける必要があること等を踏まえ、当該仕組みを設ける期間は、3年から5年間程度の期間とすることが適当である。

3. 水先人の安全レベルの維持向上等を通じた安全確保のための方策

水先人の安全レベルの維持向上を図るための方策として、免許の更新制度の改革を行うとともに、強制水先対象船舶のあり方については、実態を的確に踏まえ、効率的・効果的なものとするを念頭に置き、緊急的・臨時的な強制水先の適用の仕組みを設ける等所要の措置を講じることとする。

(1) 免許の更新制度の改革

① 免許更新の際の講習受講の義務付け

現行の水先人の免許は、制度上、一度取得した後は特段の知識技能の付加等を要件としていないところであるが、近年においては、船舶の大型化・高速化・専用船化が一層進展している上、船舶に搭載される航海支援機器等も日進月歩で進化・高度化しており、また、国際海事機関（IMO）の勧告において、水先人は5年を超えない定期的な間隔で、航海に関する最新知識を維持していること、最新の法令・ルール等の知識を有していることの確認を行うべきとされている。さらに、水先人の資格要件の緩和に伴い、若くして水先人となり長期にわたり免許を保有する者が出てくると考えられるため、免許取得時において有していた知識技能を更新することは、より一層必要になると考えられる。

このような状況を踏まえ、個々の水先人が有する知識技能の向上を図り、船舶交通の安全等の確保に資するため、免許更新の際に、必要な知識技能の付加等を図ることができるよう講習の受講を義務付けることが適当である。

② 免許の更新期間の見直し

免許更新の際の講習受講の義務化に当たっては、当該義務付けがより一層その効果を発揮するため、特に当該講習を早期に受講させることが適当な者については、現在、一律に5年としている免許の更新期間を短縮することが適当である。

具体的には、二級又は三級の水先人免許受有者で水先人としての経験の少ないものについては3年に、一定年齢以上の高齢者については3年又は4年に短縮することが適当である。

(2) 強制水先対象船舶のあり方

① 強制水先対象船舶の範囲を表す「船舶の大きさ」のあり方

強制水先対象船舶の範囲を表す基本的な要素については、船舶は大きくなるに従い、操船の困難性が増すこと、他船の航行への影響や人命・財産・環境等への影響が増大すること等に鑑みれば、「船舶の大きさ」を基本とすることが適当であり、その具体的な指標としては、現行と同様に「総トン数」とすることが適当である。

現行の水先法では、原則として総トン数300トン以上の船舶を強制水先対象船舶としつつ、水域の自然条件、船舶交通状況、水先業務態勢等を考慮して、政令において別に強制水先対象船舶の範囲を定めることができることとしており、水域等の実態に合わせたきめ細かい運用を認める制度となっている。

このような制度であることを踏まえると、強制水先対象船舶の範囲について、海外の定め方を参考に現行範囲を見直す場合及び港湾の競争力向上等の観点から現行範囲を縮小する場合のいずれの場合においても、個々の水域ごとにその水域事情を把握し、科学的な実証分析を行った上で、水域の自然条件、船舶交通状況、水先業務態勢等を考慮して判断することが適当である。

② 「船舶の大きさ」以外の要素の取扱い

強制水先対象船舶の範囲の設定に当たっては、「船舶の大きさ」以外の要素として「積載物の種類（危険物等）」、「P S C（外国船舶監督）において航海機器等に関する指摘を受けたことの有無」、「船長の違反・事故の有無」及び「船長の当該水域の航海経験の多寡」の各要素に着目すべきとの考え方があるが、これについては、これらの要素を反映させることが合理的で妥当かどうか、制度上も実態上も可能か否かについての検証（以下のア．～ウ．参照）を行うことが必要であるとともに、それらを採用する場合においても、水域の自然条件、船舶交通状況、水先業務態勢等の実態を踏

まえて総合的に検討を深めることが適当である。

ア．危険物積載船は、他の一般船舶とは異なり、一旦事故が起きた場合における周辺への安全面・海洋環境面等に及ぼす影響が大きいこと等を考慮し、現行においても特定の水先区においては一般船舶に比し厳しい取扱いを講じているところであり、引き続き同様の取扱いをすることが適当である。

イ．航海機器や海図の不備等の航行に係る事項についてP S C（外国船舶監督）により指摘を受けた船舶、海上交通法規に違反し又は海難事故を起こした船長が乗り組む船舶については、潜在的にも实际的にも安全航行に支障を及ぼしかねないことから、これらの事実のない船舶に比して厳しい扱いを求める考え方がある。これについては、このような船舶や船長に関し、当該指摘、違反及び事故の内容やその要因・結果等について網羅的に把握することは实际的ではなく、さらには、そのような内容の情報を把握しうるとしてもその活用には制約があるため、これらの要素を強制水先の範囲の設定に反映させることは現実的な課題が多い。

ウ．当該水域の航海経験が少ないために水域の航行に不慣れな船長が乗り組む船舶については、一定経験を得るまでは強制水先の対象とすることが適当であるとの考え方がある。これについては、各々の船長についての当該水域における航海経験の回数等をあらかじめ国が確実に把握することが必要となるが、その確実な把握の方法として如何なるものが合理的で現実的かなどを含め、将来的な導入の可能性についての検討を引き続き進めることが適当である。

（なお、同様の目的を果たす仕組みとしては、現行法上の強制水先免除制度（対象水域での一定回数以上の航海経験を有する船長については、船長の申請により、強制水先を免除する制度）があり、これを活用することも考えられる。）

（３）緊急的・臨時的な強制水先の適用

現在の強制水先の適用範囲については、法令により原則として総トン数で決めているが、例えば、工事又は作業の実施により船舶交通に対する危険要因が存在する場合や沈没海難の影響により可航幅が制限され二次海難のおそれがある場合など、航行環境の変化により操船の困難性が增大している場合には、緊急的・臨時的な措置として、水先人による運航の支援を行うことが必要な場合があると考えられる。

そのような必要があると判断するときは、国土交通大臣が強制水先対象船舶の範囲を別に定めることができることとする等、強制水先を機動的に適用できるような仕組みを構築することが、船舶交通の安全等の確保や規制の合理性の観点から適当である。

なお、当該範囲を定めるに当たっては、船舶交通事情等を勘案し、船舶の大きさや積載物の種類等に応じて、期間（例：２年程度を上限とし、更新は可とする。）及び水域を指定することとし、官報で告示する等によってその周知に努め、利用船舶等に対し一定の配慮をすることとする。

(4) 水先区の設定等の柔軟な見直しの仕組みのあり方

水先区（強制水先の対象水域を含む。）の設定、強制水先対象船舶の範囲の設定等については、港湾施設整備状況や船舶交通状況等の水域事情の変化に併せ、機動的かつ効率的に水先区設定等の検討・見直しが行えるような仕組みを構築することが適当である。

このような仕組みの構築に当たっては、設定等を検討する水域の現地関係者（港湾管理者、港長、水先人、荷主、船社、関係海技者、関係官庁 等）による協議会の設置、同協議会の定期的な開催等を推進するとともに、当該協議会の結論を踏まえて、国において迅速かつ的確に検討を行うことが適当である。

なお、このような協議会は、法令に根拠を置かずとも実態として各地の関係者の発意により機動的に設けることができるものであること、一方、協議会での検討の有無に関わらず、国においては、例えば港則法上の区域見直しへの対応等により必要がある場合には、いつでも自らの発意により所要の検討を行うことが可能であることに留意する必要がある。

4. 水先制度改革の実施時期等

上記改革の実施時期としては、所要の準備等に必要な期間を考慮して、平成19年4月からとすることが適当である。

また、実施に当たっては、新制度への円滑な移行が図られるよう、所要の経過措置等を設けることが適当である。

○おわりに

諮問第40号に関し審議した結果は以上のとおりであり、当審議会は、今後、国、水先人、船社等及び海技関係教育機関その他の関係者が、本答申で示した方向に沿って、平成19年4月から新制度の下での水先制度が運用できるよう、水先制度改革を推進し、水先制度を取り巻く経済社会情勢に十分に対応し、水先制度の目的である船舶交通の安全の確保等が十分達成されるよう、最善の努力を尽くしていくことを期待する。