

水先制度をめぐる諸課題について

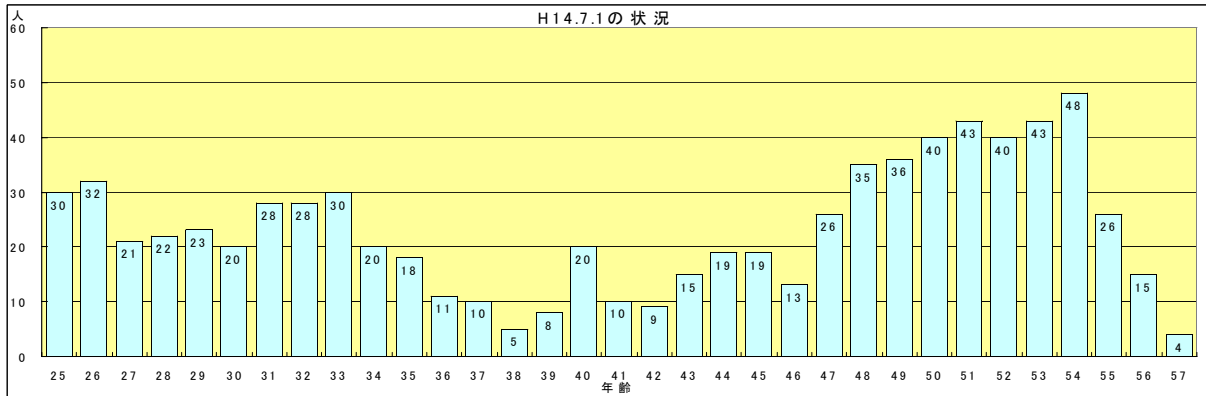
去る 7 月 22 日の第 10 回海事分科会においても、水先制度をめぐる諸課題について、概要を提示したところであるが、本水先制度部会において、制度の抜本改革を議論するに当たっては、先ず、現状としての各種課題の認識が不可欠であると考えるところ、以下のとおり、詳細に提示することとする。

1. 水先人供給源の枯渇への対応という課題

(1) 近い将来、必要な水先人を確保できなくなることへの対応をどうするか。

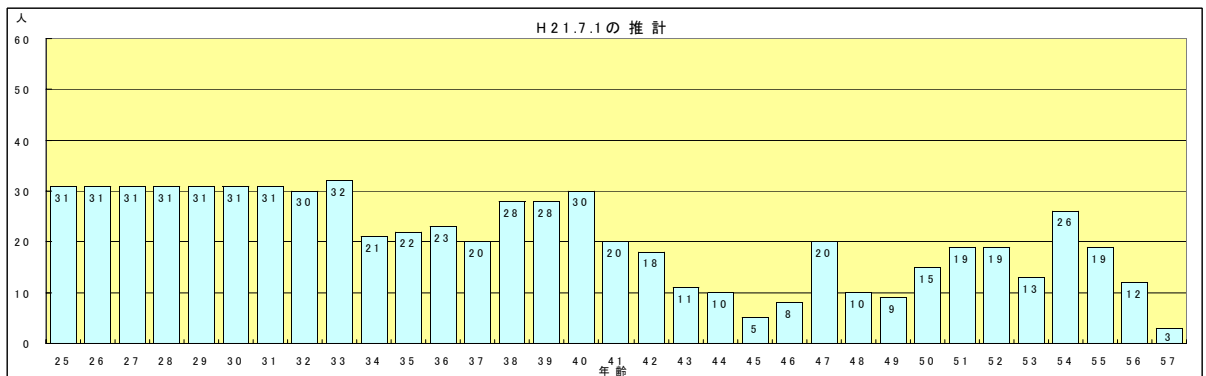
水先人の資格要件は、現在、総トン数 3 千トン以上の船舶の船長 3 年以上の経験を要件としているが、近年の外航日本船の減少傾向等に伴い、当該要件を満たす外航船長経験者は著しく減少し、このまま推移すれば、近い将来には必要な水先人の要員が確保できない事態の発生が明らかとなりつつある。

【グラフ 1】 外航船長・航海士の年齢別人数 (H14.7.1 現在)



- ※ 1. (社)日本船主協会調査資料を基に国土交通省が作成。
- 2. 人数は、H14.7.1 現在の外航 15 社の船長・航海士のうち、相応の船長履歴が取得できると考えられる実際の海上従事者数（陸上勤務者を除いた人数）を基に作成

【グラフ 2】 H21.7.1 における外航船長・航海士の年齢別人数の推計



【グラフ 2 の推計方法】

- 水先人となる者の平均年齢及び H14 の年齢別の人数構成から、55 歳から人数が減少することを前提とし、H14 の 55 歳以上の各年齢の人数比を基に 55 歳以上の減少率を算出し、当該減少率を用いて、各年度の 55 歳以上についての人数を推定した。
- 若年者(H14 の 24 歳以下)は、H14 の 25 歳及び 26 歳の平均人数を固定値として、推定した。
- 上記以外については、人数に変動はないものとした。

⇒ 水先人となろうとする者の確保のため、水先人の供給源の拡大をどのように図るべきか。

(2) 若年者が水先人になることができるための方策をどうするか。

外航船長経験者の枯渇状況にあることに対応するためには、船長経験者以外の若年者等であっても水先人になることができるよう、その門戸を拡大する必要があると考えられ、その方策の検討が求められている。

【海技士（航海）免許受有者の業種別内訳】

免許の種類	海 運 業		その他 (人)	全体 (人)	商船系大学(航海)の 卒業生数(人)	
	外航(人)	内航(人)				
1級(航海)	636	354	304	1,314	H14	62
2級(航海)	294	424	397	1,148	H15	83
3級(航海)	222	2,430	714	3,801	H16	75
計	1,152	3,208	1,415	6,263	3年平均	73

* 船員統計による。(平成16年10月1日現在の保有者数)

⇒ 外航船長3年経験を求める水先人資格要件を緩和し、船長経験の無い者にも水先人となれるような途を開くべきではないか。

(3) 資格要件を緩和した場合において、安全レベルの維持方策をどうするか。

水先人の確保を図るため、仮に、免許要件を緩和し、船長要件を緩めることとする場合、水先人に求められている安全性について当該若年者であっても確実に担保できるような仕組みが不可欠であり、その仕組みの検討が求められている。

また、当該緩和された要件を満たして水先人になろうとする若年者等に対し、水先人として必要な知識技能等を十分かつ確実に身につけさせることが安全レベルの維持確保を図る上では必要であるが、そのような知識技能の習得のための仕組みについての検討が求められている。

【資格要件に船長経験を求めているない諸外国の例】

地域(国名)	免許要件	養成期間・内容
ニューヨーク (アメリカ)	海上経験は 求めている	・水先船の船員を行いつつ 水先実地訓練を最低4年間実施
ワントアープ (ベルギー)	海上経験は 求めている	・綱取船作業員を約2年間実施 ・続いて、水先実地訓練等を約8年間実施
上 海 (中 国)	二等航海士以上 の海技免許	・海運学院卒業後、 水先実地訓練を4年間実施

⇒ このような諸外国の例をも勘案しつつ、要件緩和にかかわらず、安全レベルを維持できるような養成教育のあり方を検討すべきではないか。

2. 水先業務運営の効率化の要請への対応という課題

(1) 業務運営の効率化が働くようにするための方策をどうするか。また、水先料金を国が一律に定める方式をどうするか。

わが国の経済諸活動等を支える海上輸送について安全で安定的な輸送の確保を図ることは重要な課題であり、また、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などに係るコスト低減への要請が高まっている中で、港湾サービスの一環である水先業務についてもその運営の効率化等を図ることが期待されており、そのような仕組みについての検討が求められている。

また、水先料金は、総トン数と喫水を標準として、距離に応じて省令により一律に定めているために、硬直的である、効率化へのインセンティブが働きにくい等の指摘もあり、水先料金制度のあり方についての検討が求められている。

【諸外国との水先料金レベル比較及び諸外国の料金決定方法】

		距離 (マイル)	50,000GTクラス (3,400TEUコンテナ船)		水先料金の 決定方法
			片道料金	マイル当たり料金	
日本	東京	32	31.5万円	9,843円	国が決定
	横浜	20	22.6万円	11,319円	
	名古屋	43	39.3万円	9,128円	
	神戸	37.5	35.3万円	9,424円	
アジア	香港	10	10.7万円	10,672円	国が決定
	シンガポール	4	3.1万円	7,783円	国が認可
	釜山(韓国)	4	5.6万円	14,027円	水先組織が国へ届出
	上海(中国)	47	31.6万円	6,727円	国が決定
欧米	ルアーブル(仏)	11	33.6万円	30,501円	国(地方部局)が決定
	ハンブルグ(独)	75	70.2万円	9,357円	港湾当局が認可
	アントワープ(白)	67	66.7万円	9,950円	港湾当局が認可
	ロッテルダム(蘭)	15	34.1万円	22,719円	国が決定
	サザンプトン(英)	27	18.2万円	6,741円	水先組織と船主協会との協議により決定
	サンフランシスコ	19	54.3万円	28,576円	州政府が決定

【公共サービスの料金規制の状況】

公共料金等	料金規制の種類
電気料金	認可制（料金引き下げの場合は届出）
都市ガス料金	認可制（料金引き下げの場合は届出）
郵便料金(葉書等)	認可制
電話料金(固定電話)	事前届出制（上限額を超える場合は認可制）
鉄道旅客運賃	上限認可制の下での事前届出制
乗合バス運賃	上限認可制の下での事前届出制
タクシー運賃	認可制（一定の上限・下限の幅内は自動的に認可）

※ 現在、省令で定める料金は、国の手数料等以外は無いです。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 省令で定めている水先料金については、料金規制を緩和し、低減させる必要がある。
- 全国一律としている水先料金については、地域ごとの需給関係やコストの差異の反映をすることが必要である。
- 水先料金は、業務の実施に必要なコスト（施設整備費、養成・訓練費用等）及び高度な技術水準に応じた適正な報酬をベースとすることが必要である。
- 新しい水先料金は、全国一律から水先法人毎にすること、省令料金から上限認可制にすることが適当である。等

⇒ 水先業務運営の効率化が働くような仕組みを検討すべきではないか。

⇒ 国が省令により全国一律の基準に従って料金を設定する仕組みを改めるべきではないか。

(2) 業務内容・経理内容の透明化のための方策をどうするか。

水先業務は免許を与えられた水先人が自ら実施しているものであるが、船社等水先利用者との関係では、水先人会の合同事務所が窓口となっており、利用者から見て、水先業務全体の業務・経理等の透明性等が不十分との声があるところである。

水先業務の公益性を踏まえると、これらを十分に確保することが必要であり、また、近年の企業情報開示の流れからもその透明化について一層推し進めることが必要であることから、これらの方策についての検討が求められている。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 水先業務を行うにあたり、責任の明確化、業務の効率化・適正化という点からすれば、水先引受主体を法人にすることが必要である。
- 水先運営主体を法人化することにより、法人が水先料を収入として計上し、経理に企業会計を導入することができ、経理についても透明化が図れる。 等

⇒ 業務・経理の内容の透明化を図るための仕組みを検討すべきではないか。

(3) ベイ（航行）水先区とハーバー（港内）水先区における乗り継ぎの存在についてどうするか。

現在、東京湾内、伊勢三河湾内及び大阪湾内のいわゆる三大湾においては、主に湾内の航行業務を行うベイ水先区と、主に港内業務を行うハーバー水先区とに分割しているため、湾口と湾内諸港間との入出港をする場合においては、途中で各水先区の水先人が交代することとなり、非効率である等の指摘がなされているところであるが、業務の効率性向上等の観点から、このような存在についてどのように措置すべきかの検討をすることが求められている。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 同一湾内に複数ある水先区は統合してサービスの効率化を図る必要がある。
- 全てのハーバー水先区は、航行業務のみならず入出港業務も行っており、ベイとハーバーが統合しても特に支障はないと考えられ、統合すれば乗下船費用は削減できる。
- 湾内の途中で乗り継ぎがあるという形態はかえって危険な状況にある。
- 船長の立場からみて、同一の水先人により一元的なサービスの提供を受けることは、水先サービスに対する信頼の問題やコミュニケーションの向上等が図られ、より質の高いサービスが受けられることになる。 等

⇒ 三大湾のベイとハーバーの水先区については、統合することにより、業務の効率性の向上等が図れないか。

⇒ ベイとハーバーの水先区の統合に当たっては、水先人の専門性の低下に起因する懸念を払拭するためにどのような措置を講ずべきか。

3. 水先業務のユーザーに対する責任ある遂行や業務品質管理の向上への取り組みの要請への対応という課題

(1) ユーザーに対して責任を持って遂行する体制をどうするか。

現在、水先人は約款等の規定により、水先人の業務上の過失により船社等に生じた損害について責任を負わないこととしていること等に起因して、水先人はユーザーたる船社等に対し十分な責務を果たしていないとの意見も聞かれるところである。また、水先人が個人営業の形であるがために社会的責務を十分に果たしていないとの批判も提起されている。

このため、水先人がユーザーに対して、責任をもって業務を遂行するように促すことが必要であり、そのための方策についての検討が求められている。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 責任ある水先業務とするためには、各水先業務運営主体を法人化し、法人としての社会的責務を果たす形での業務運営を行わせることが必要である。その上で、水先人が事故を起こした場合には法人が一定限度まで賠償する仕組みとすべきである。
- 各水先法人等において、責任を厳格化するための内部基準を整備するとともに、ユーザーにもそれを明示すべきである。
- 法人化する中で損害賠償、債務不履行など経営責任に関する規定を設け、それを実行することで責任体制が確立できるものであり、また法人による損害賠償の体制も明確化される。等

⇒ 責任を持って水先業務を遂行する体制の仕組みを検討すべきではないか。

(2) 事故を起こした場合の処分・再教育をどのように行うべきか。

水先人の業務上の過失等により、万一、事故を起こした場合にも、当該水先人は海難審判の結果が出て、処分を受けるまでの間は、何ら支障なく水先業務を行うことが可能となっていること等に起因して、水先人の業務品質管理の向上が図られていないとの指摘もされているところである。

海難審判については、その迅速化を図るとしても、原因調査と処分の確実な実施の観点からは一定の期間を要することが不可避であり、このような中でも、有資格者たる水先人自らによる事故の原因究明、処分等が機動的に行える体制の構築等の措置を講じることが必要ではないかとの問題提起もなされているところである。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 海難審判の原因究明等には時間がかかるのはやむを得ないが、原因が判明するまでの間において、水先人が何の支障もなく引き続き業務を続けることには疑問がある。
- 水先業務の品質管理と責任の厳格化を図る方策としては、水先人等による自立的懲戒機能の導入等を図り、実効力あるものとすべきである。
- 既に講じられているシミュレータ訓練の実施や必要に応じた業務停止等の再発防止策の制度化も総合的に検討する必要がある。等

⇒ 処分・再教育を適正かつ確実に行う等、水先人が自律的に業務品質管理の向上を図るための仕組みを検討すべきではないか。

4. 船舶交通の安全の確保等のあり方への対応という課題

(1) 実態を踏まえた合理的な規制をどのようにすべきか。

水先制度は、船舶交通の安全確保等のため、水先人の資格を定め、その業務の適正かつ円滑な遂行を確保するものであるが、その制度の適用範囲は水先区、及びそのうちの強制水域における所定の大きさ以上の船舶を対象とするものとされているところである。

このような、いわゆる水先区、強制水先対象船舶の範囲のあり方については、安全確保を徹底し、また、海外の事例にならうべきであるとして、一層の対象範囲の拡大を求める意見と、港湾のコスト低減等の観点から規制緩和を進めるべきであるとして、その範囲の縮小を求める意見が出されている。

このような規制のあり方については、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安全規制であることが必要であり、具体的な規制範囲については、個別の水域等ごとのリスクを勘案するなど、より実態に即した合理的なものであることを強く求められている。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 港則法の航路がある水域や開港は水先区とすべきである。
- 水先規制の対象範囲については、グローバルスタンダードに留意して設定すべきである。
- 水先は、安全性と経済性のバランスが必要であるが、安全面は航路整備や船舶技術の進展の状況を勘案することが必要である。
- 港毎に異なる強制水先対象船舶のアンバランスを解消することが必要である。等

⇒ 規制等のあり方について、より実態に即しつつ、かつ、制度の目的達成に向けて効率的・効果的で合理的なものとなるようにすべきではないか。

(2) 機動的な規制の見直しを行うための仕組みをどうすべきか。

従来の水先区（強制水域を含む。）の設定等については、具体的な実態把握を実施し、また、現地関係者の意見も聞きながら慎重な手続きを経て検討されてきたため、実際に措置されるまでに数年間を要し、長年見直しがなされておらず硬直的であるとの指摘や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た見直しを適時適切に行うようにすべきであるとの指摘もなされているところである。

【水先制度のあり方に関する懇談会で出された関係者の意見（要旨）】

- 船舶交通の安全を確保し危険を未然防止するためには、特に危険運航が懸念される船舶に対し水先制度を柔軟に適用することが求められる。
また、一旦、事故が起きた場合の影響などを考慮し、きめ細かく設定すべきである。
- 水先区の設定等については、当該水先区等の関係者による見直しの要請に基づいて行われることが適当であり、また、時代と共に変化する水先区や港のニーズに随時対応する必要がある。等

⇒ 水域事情の変化に対応し、機動的かつ効率的に水先区設定等の検討・見直しを行える仕組みを構築することが適当ではないか。

また、一旦設定された規制についても、機動的な見直しが行えるような仕組みを検討すべきではないか。