

諸課題の解決に向けた水先制度の 抜本改革のあり方

～審議用たたき台～(素案)

制度改革を検討するに当たっての視点（案）

1. 水先制度の目的とその達成手段の構造

水先制度は、船舶交通の安全の確保等に大きな役割を果たしているが、水先制度を定める水先法においては、水先制度の究極的な目的として、この「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、その目的達成のための手段として、「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、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。

＜参考＞ ○水先法（昭和 24 年法律第 121 号）

（目的）

第 1 条 この法律は、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により、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目的とする。

2. 制度改革検討の視点及び諸課題の分類整理

- 水先制度をめぐっては、資料 1 に整理したとおり、様々な観点からの問題提起や制度の見直しを求める声が寄せられているところであり、今後、それらの諸課題の解決に向けた抜本改革が必要不可欠であるが、本水先制度部会が水先制度の抜本改革のあり方を議論するに当たっては、水先制度というシステムが船舶交通の安全確保等という目的の達成に向けて制度本来の存在意義を如何に発揮し、その機能を如何に果たすべきかという視点に立ち、各課題の具体的な解決方策が船舶交通の安全確保等という制度の目的を達成する上で、どのような役割や効果を果たすかといった点を的確に認識することが必要不可欠である。
- このような視点に立つと、効果的な検討を進める観点からは、これまで掲げてきた諸課題（資料 1）について、以下のとおり分類し、その上で各諸課題を的確に把握しつつ、水先制度が本来の目的を確実かつ効率的に達成できるように制度改革の本来の姿を明らかにしていくことが適当である。

【制度改革の検討に当たっての諸課題の分類整理のあり方】

- (1) 制度の根幹に係わる諸課題
- (2) 制度をより使いやすくし、その機能向上を図るための諸課題
- (3) 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための諸課題

○ 具体的に、資料１に掲げる諸課題について、前記分類に従って整理すると次のとおりとなる。

(1) 制度の根幹に係わる諸課題

- ① 水先人不足の到来への対応として、どのように制度改革を行うべきか。
- ② 水先人として当然に提供すべき水先業務サービスの業務品質の向上を確保することに向けて、どのように制度改革を行うべきか。等

(2) 制度をより使いやすくし、その機能向上を図るための諸課題

- ① ユーザーに対して責任を持ってサービスを提供する業務遂行のあり方としてどのように制度改革を行うべきか。
- ② ユーザーに対して効率的なサービスを提供する業務遂行のあり方として、どのように制度改革を行うべきか。等

(3) 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための諸課題

水先制度の中の各措置・手段が制度本来の目的達成に向けて最も効果的に機能を発揮するように、規制のあり方等に関し、どのように制度改革を行うべきか。等

制度改革の基本的考え方（案）

資料 2－1 に掲げた視点を踏まえ、「制度の根幹」、「機能向上」、「目的に向けた効果発揮」の 3 分類に応じて整理した諸課題を解決するための制度改革の基本的な考え方（案）を挙げると以下のとおりではないかと考えられ、今後、以下資料 2－3 に掲げる具体的方策と併せて、検討を進めることが望まれる。

1. 制度の根幹に係わる諸課題への対応

水先制度の究極の目的達成のみならず、水先制度の存立等、その根幹に係わる課題について、それぞれ以下のとおり対応することとする。

(1) 水先人不足の到来への対応

水先制度の目的とする船舶交通の安全確保等の達成のためには、制度を担う水先人の存在が不可欠の前提となるものであり、また、水先人による水先業務の実施が安全確保や環境の保全、港湾機能の維持向上等に果たす効果やその意義等に鑑みると、水先人の供給源の拡大を図り、水先人となろうとする者を確保することが必要不可欠である。

このため、水先人の資格要件を緩和してその確保を図ることが必要となるが、その場合においても、安全レベルの低下を来さないよう、それに見合った免許制の見直しや養成教育の充実強化、試験のあり方を見直しを行うべきである。

(2) 水先業務品質の向上

水先制度が安全確保の達成等の目的を着実に果たすためには、その基盤として、水先人が提供するサービスの品質が安全確保等という目的達成に相応しい適正なレベルに品質管理されていることが不可欠の前提となるものである。

このため、水先人の免許に当たっては、試験において知識技能の確認が適正になされることはもとより、免許を受けた水先人は常時その知識技能の維持向上を図るべく自主自律的に取り組むことが可能となる体制を構築すべきであり、特に、万一、事故を起こした場合等においては、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よう所要の措置を講じることとすべきである。

2. 制度をより使いやすくし、その機能向上を図るための諸課題への対応

船舶交通の安全確保等を目的とする水先制度の利用者にとっては、ユーザーに対するサービス提供者としての責任を確実に果たす形での業務遂行が行われるとともに、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、制度としては、より一層その機能の向上を図るべきものとして、それぞれ以下のとおり対応することとする。

(1) 責任ある水先業務遂行の確保

現在、水先業務については、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、船社等水先ユーザーとの関係では、水先人会の合同事務所が窓口となっており、ユーザーから見れば、水先業務に関する責任の所在が曖昧となっていていところもあり、また、水先業務運営の透明性、経理内容の透明性、公平性の確保が不十分である面もある。

このため、ユーザーに対する責任の確実な遂行の確保、業務運営や経理内容の透明化等の観点から、水先人が法人として業務の引受けを行うことを可能とする等の措置の導入により、これらの諸課題の解決を図るべきである。

特に、水先業務の公的性格を踏まえると、これらを十分確保することが、強制水先等の規制について利用者の理解を得るためにも必要不可欠であり、近年の企業情報開示の流れからいっても、これらを一層推し進める必要がある。

(2) 水先業務運営について効率化の促進

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に応えるため、港湾諸コスト低減への取り組みを進める一環として、港湾サービスの一環でもある水先業務について運営の効率化を図るとともに、水先業務運営の透明化を行い、サービス利用者の理解を得やすい仕組みとすべきである。

このため、料金設定を国が省令において全国一律の基準に従って行う制度を廃止し、コストを適正に設定する認可料金制に移行する等の措置を講じるべきである。

3. 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための諸課題への対応

既に述べたとおり、水先制度改革は、上記 1. に掲げる方策により、制度の根幹を将来にわたって安定的に維持できる基盤を整えるとともに、上記 2. に掲げる方策により、サービスの利用者に十分に理解され、サービス提供者としての責務を的

確に果たしつつ、効率化・透明化措置を講じる等、制度の機能を向上させることが不可欠の前提となるが、その上で、これらの制度が本来の目的達成に最も効果を果たすような枠組みを構築する必要がある。

このような枠組みの一つが水先制度の対象区域や対象船舶を定める「規制」であり、その規制のあり方については、官民の役割を踏まえつつ、規制そのものの必要性、規制の目的・効果とその手段としての規制の合理性等を勘案し、安全確保という制度目的の達成に最も相応しいものとすることが必要である。

このため、制度の目的に向けて最大限の効果が発揮できるような、簡素でわかりやすく合理的な規制を構築すべきである。

制度改革の具体的方策（案）

1. 制度の根幹に係わる諸課題とその解決に向けた具体的改革の方策

（1）水先人不足の到来への対応について

① 水先人不足の到来についての課題【これまでの審議資料の要約】

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年間経験す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、外航船や外国籍船に乗り込んで業務を行うことが主であることを背景として、水先人になるための水先人試験の受験者は、外航邦船社の外航船長経験者が太宗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太宗を占めてきた外航船長経験者は著しい減少傾向にあり、また、船員の陸上勤務の増加等船社における人事運用の変化から、水先人となるために必要な乗船履歴を得るため、受験者の年齢の高齢化も進んでいるところである。

現在のこれら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、毎年30名ほど必要とされてき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推測され、水先制度自体が成り立たなくなることが容易に予想できる。

② 水先人不足の到来への対応としての制度改革の方向性

上記①に掲げる課題への対応としては、水先人になるための要件の見直し等の免許制度改革とこれに対応した水先人になるための教育養成システムの構築等の措置を早急に講じることが必要である。

（1）水先人資格要件の緩和及び等級免許制の導入

日本人の外航船長の減少の中で、水先人となる後継者の確保の見地から、水先人となるための資格を、従前の船長経験を必須とするものから、船長経験を持たない若年者等にも拡大し、水先人の資格要件の緩和を図るとともに、多様な経歴の受験者を受け入れを可能とすることが適当である。

これに併せて、水先に求められている安全性の確保の役割を確実に果たすため、当該若年者等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等に差異を設けるとともに、当該若年者等の経歴、知識技能等に対応した業務範囲の制限を行うこととが適当である。

具体的には、免許の等級の段階については、継続的・安定的に水先人になろうとする者を確保する見地から多様な経歴等を有する者を必要な範囲で対象とすることが適当であること、複雑化しない免許制度とすることが必要であることを踏まえ、一級水先人、二級水先人及び三級水先人（いずれも仮称）の3段階とする。

また、具体的な資格要件について、船長経験者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寄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とともに、各々の免許の段階に応じて、3級海技士（航海）免許を有する新規学卒者等まで水先人の門戸を拡大する。

各等級毎の免許行使範囲の制限についても、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て、船舶の大きさ、船種等に着目して、各々の免許の段階に応じた業務範囲の制限を行うこととが適当である。

（参考：懇談会報告 P34 ～ 35）

(2) 養成教育の充実強化

水先人資格要件の緩和による供給源の拡大・多様化に対応するとともに、水先制度の究極の目的である船舶交通の安全等の確保の役割を確実に果たすため、水先人になろうとする者に対する養成教育（水先の現場における実地訓練、座学、シミュレータ訓練、社船・タグボート等での乗船訓練など）の充実を図ることとする。

新たな水先人の養成教育の実施に当たっては、水先人不足への対応を的確に行うとともに、水先人資格要件の緩和の中でも水先人の安全レベルの維持を図るため、水先人として必要な知識技能を確実に習得させるものであること、水先業務の公益性に対応した的確な養成教育を実施すべきであること、計画的な実施を図るべきであること等の観点から、全国一元的な養成教育実施主体の下で、効率的かつ計画的に養成教育を実施することが必要である。更に、水先業務の公益性等に鑑みると、船社、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かつ公正な養成教育ができるような体制とすることが適当である。

また、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すべ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我が国水先サービスを利用するすべ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。

（参考：懇談会報告 P35 ～ 37）

(3) 水先人の養成の見直しに対応する水先人試験制度のあり方

水先人試験は、複数の免許の取得時や進級時において重複する部分を省略することができるよう、全国共通部分の試験と、個別の水先区に係る試験を分けるものとする。また、操船シミュレータ、適性検査（性格診断テスト）等を活用し、より実際的で、客観的かつ公平な試験を実施することが適当である。

（参考：懇談会報告 P37 ～ 39）

(4) 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、業務量が少ない中でも常に引受体制を維持する必要性があることに伴う課題、水先収入が少ないことに起因する水先人の不足等、深刻な問題を抱えている。

このようないわゆる小水先区問題に対応するため、近隣水先区等の他水先区の水先人が複数免状を取得して一定数の免状取得者を確保する複数免状制を導入するとともに、全国の水先人による自主的な取組みによる一定期間の就業の義務化を図り、併せて運営資金支援の仕組みを導入すること等により、小水先区における業務実施・維持が図られるような所要の措置を講じることが適当である。

（参考：懇談会報告 P39 ～ 40）

③ さらに検討が必要な課題及びその方向

(1) 魅力ある職業として水先人となろうとする者を多く集めるための方策

上記のとおり、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、水先人となろうとする者を実際に確実に確保できるようにするためには、緩和された資格要件を満たす者に水先人の業務を広く周知するとともに、水先人を目指して免許の取得及びそのための養成教育の課程に入ってくるように促すことが不可欠であり、そのための方策についても検討する必要がある。

特に、国及び海事関係者としても、水先制度が安全確保のための意義ある制度であると位置付ける限り、上記のとおり、水先人となろうとする者の確保に努めることが必要である。

(2) 養成教育の効率的な実施のための方策

養成教育については、座学、シミュレータ訓練、社船等での乗船実習、タグボートによる乗船実習、水先人に帯同して行う水先実地訓練などを実施す

ることが適当であるが、これらを実施するにあたっては、それら装置や乗船可能な船舶等の制約により、現実的に養成教育が行える限度（キャパシティ）がある。

また、養成教育の実施にあたっては、養成教育に要する費用を水先料金収入により賄うものであるが、過剰となる員数までに養成教育を施すことは効率的ではなく、さらには、一定期間を要する養成教育を修了した後に、水先人になることができない事態を解消することも求められる。

こうしたことから、養成教育については効率的に実施することが必要であり、そのような観点から、養成教育の対象者数について必要最小限に限定するための方策、免許を取得するための要件として課された試験である水先人試験の受験者について養成教育受講者に限定するための方策等について、その制度的可否を含め、さらに検討をする必要がある。

(3) 計画的な養成教育の実施のための方策

計画的な養成教育の実施の観点からは、全国的見地でのバランスを勘案して需要を適確に見込みつつ、養成教育計画を適確に策定することが必要であるが、この養成教育計画の策定に当たっては、主な供給源を担う船社や海技関係教育機関、水先人の現場における実地訓練の受入先としての水先法人等との需給関係に関する調整を的確に行う必要がある。

このため、養成教育計画策定に向けた手続きのあり方、養成教育実施主体と船社や水先法人等との調整を円滑かつ的確に行う仕組みのあり方等について、さらに検討する必要がある。

(4) 現場実地訓練の実施のあり方

現在の水先免許は、一定の船長経験に裏打ちされた船舶の安全航行等に関する知識技能を有することを前提としており、座学等の養成教育は実施せずに、一次試験（筆記試験）の後に、水先人に帯同して実際に船舶に乗り込んで行う水先修業（水先の現場における実地訓練）を3ヵ月又は4ヵ月実施しているところである。

この水先修業は、各水先人会と当該水先修業を受けようとする者との間で水先修業契約を締結して行われているものであり、その契約は、各水先人会の水先人による面接等により選考された者に限り行われてきたが、これまでは、この契約を結ぶことができず、船長経験を有し一次試験に合格したにもかかわらず水先人になることができない者も発生している。

このため、このような途中で水先人になる道が閉ざされることを解消する方策を講じることが必要であるため、水先の現場における実地訓練は、既に業務を実施している水先法人や水先人の意向のみにかからしめることなく、これから水先人となろうとする者が養成教育の一環として希望に応じて実地訓練を受けることができるようにすべきであり、例えば、養成教育の実施主

体が水先の現場での実地訓練に帯同する水先人の属する水先法人等に対し訓練委託を行い、当該水先法人等はこの委託に応じるようにすることが適当ではないかと考えられ、このための具体的方策について、さらに検討する必要がある。

(5) いわゆる仮免許制の検討について

水先の現場での実地訓練に係る教育を確実に実施する観点から、免許取得前の段階であっても、一定の知識技能を習得していると認められるに至った段階において、水先人等の監督の下において、船長の了解を得ることを条件として、船長への助言行為を行う制度（いわゆる仮免許制度）の導入についても検討する必要がある。

等

(2) 水先業務品質の向上の必要性について

① 水先業務品質管理の向上についての課題【これまでの審議資料の要約】

公益性に基づき安全確保に向けた使命感や強い意志が求められている水先人については、不断に水先業務の品質の維持・向上が求められているものであり、その対応策を検討する必要がある。

② 水先業務品質管理の向上への対応としての制度改革の方向性

水先人や水先法人の水先業務の品質管理、事故原因の究明や事故が発生した場合の適切な措置を確保するための仕組みについては、最終的には国の関与による指導監督権により担保する必要があるとしても、まずは、当該専門知識を有する水先人による自主・自律的な機能により確保することが適当であり、具体的には、次のような方策を講じることが適当である。

(1) 自主自律的な業務品質管理の向上

業務の品質管理を行う仕組みとして、弁護士、公認会計士、税理士等においては、資格者団体による自律的な業務品質管理システムが機能しているところである。

このため、水先人についても、他の国家資格の場合と同様、専門技術者たる水先人による自主自律的な取組みに基づく業務運営の適正確保を図り、事故を起こした水先人に対する一定の業務制限等の処分、再教育等を効果的に実施する等の体制を整備することが適当である。

なお、国においては、水先業務の公益的な意義の重要性に鑑み、水先法人、取次窓口機能を担う新水先人会、全国的な適正化機能を担う団体に対し、規制のあり方の観点、官民の役割分担の観点を勘案しつつ、必要な範囲内において運営の適正化のための関与を図ることが適当である。

(参考：懇談会報告 P22 ～ 27)

(2) 海難審判手続きの迅速化

海難が発生した場合の水先人の行政処分を行う海難審判については、受審人の尋問を中心に慎重な手続きを経て正確に原因究明を行おうとする手続きであることから、一定程度の期間を要するものとなっている。

海難審判の手続きに関しては、早期に原因を究明し、海難に関連した水先人の処分を厳正に行うとともに、再発予防措置を講じることが、水先業務の適正な運営の確保に不可欠であることから、水先に関連する海難審判に要す

る期間の短縮を図ることが適当である。

(参考：懇談会報告 P30)

(3) 水先類似行為者に対する能力認定制の創設について

類似行為（水先区以外の水域において行われる水先行為に類似する行為）が行われる水域（類似水域）については、利用者保護等の観点から、ニーズを踏まえつつ、民間ベースでの能力認定制の創設についての取り組みを進めることが適当である。

(参考：懇談会報告 P11 ～ 12)

③ さらに検討が必要な課題及びその方向

(1) 業務品質向上のための水先免許更新のあり方

現行の水先免許の更新は5年間となっており、また、更新時において制度上の知識技能のチェック等を行われていない。

近年においては、様々な国々の船舶がわが国に入港しているが、それらを運航する船員の国籍も多様化し大きく変化しており、また、船舶に搭載されている航海支援機器等も日進月歩で進化・高度化している。さらには、IMO（国際海事機関）の勧告においては、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ところである。

このような状況を踏まえ、個々の水先人の業務品質のより一層の向上を図るため、免許の更新期間については3年程度ごとに短縮化し、また、更新時において必要な研修等を行うような仕組みを検討する必要がある。

(2) 適正化団体のあり方に係る課題と方向

ア. 適正化団体の業務内容

水先人による自主自律的な取り組みに基づく業務運営の適正確保を図り、事故を起こした水先人に対する一定の業務制限等の処分、再教育等を効果的に実施する等の体制を整備することにより、自主自律的な業務品質管理の向上が期待されるところであるが、そのためには、適正化団体に対し水先人の懲戒処分を行うことができるような権能を付与するとともに、当該処分対象者の権利保全等に留意しつつ適正に処分が行われるような仕組みを検討する必要がある。

イ．適正化団体に対する規制のあり方

近年においては企業情報の開示が進展しているところであるが、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は、当該団体の運営に関し、透明化・公正化・適正化等を図ることが求められているところである。

このような中で、同様に公益性の高い業務を実施することとなる水先人の適正化団体についても同様に透明化・公正化等を図る必要があるため、財産目録、貸借対照表、損益計算書、事業報告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させる等、透明化・公正化・適正化等を確保する仕組みについて検討する必要がある。

ウ．国の関与

適正化団体は、当該構成員である水先人等に対して懲戒処分等を行うものであるため、他の資格者団体の例を参考としつつ、設立や会則の認可、総会決議等の報告、業務改善命令、その他の報告徴収権を設定するなど、水先人の公益性を踏まえつつ、適切に国の関与を図るような仕組みを検討する必要がある。

等

2. 制度をより使いやすくし、その機能向上を図るための諸課題とその解決に向けた具体的制度改革の方策

(1) 責任ある水先業務遂行の確保について

① 責任ある水先業務遂行の確保についての課題【これまでの審議資料の要約】

現在の水先業務については、免許を受けた水先人個人が自ら実施しているところであるが、利用者との関係においては、合同事務を行う水先人会を介して業務の引き受けが行われているため、水先業務に係る責任の所在が曖昧となっていることから、利用者に対する責務を明らかにしつつその責務の確実な遂行をすることや、安全で効率的な業務を遂行することが求められている。

② 責任ある水先業務遂行の確保への対応としての制度改革の方向性

(1) 水先業務実施の組織化

現在の水先業務は、個人事業主たる水先人が契約主体であり、かつ、水先の実施主体となっている一方、他の資格制度である弁護士、公認会計士、税理士等の業務の実施については、有資格者たるこれらの弁護士等個人のほか、これらの有資格者が共同して法人を設立して、法人名義で業務を実施し、実際の業務については有資格者が執行する制度を、近年各資格法において導入を図ってきたところである。

水先業務についても、ユーザーに対する責務の確実な遂行の確保、業務運営や経理内容の透明化、効率的な業務実施の促進等の観点からは、水先人が共同して法人を設立し、法人名義で法人が契約主体として水先業務を実施することを認めることは、より一層のユーザー利便の向上等が図られることから、他の資格制度の場合と同様に、水先法においても水先法人として制度化することが適当である。

また、引受主体の法人化の内容については、法人形態等は他の資格制度と同様に水先人を社員（構成員）とする人的組織体によるものとしつつ、水先制度が航行安全等確保のためのものであり、かつ、水先人に対し業務引受義務を課していることに鑑み、当該法人全体の業務停止を回避し、常時の業務提供が円滑に行われる状況を確保すべく、賠償責任に関し、第三者に対しても有限責任を主張できること、又は、保険等で担保できること等、所要の措置を講じることが必要である。

(参考：懇談会報告 P18 ～ 19)

(2) 水先業務に関する民事上の責任の考え方の整理

水先業務に関する責任のあり方の前提となる水先業務の性質については、海事関係条約、海事関係法令との整合性を踏まえると、引き続き、水先人は船長の助言者と整理することが適当である。

(参考：懇談会報告 P22 ～ 31)

(3) 現行の水先人会のあり方

昭和 39 年の水先法改正により、利用者利便の向上、水先業務の引受の円滑化、業務実施の効率化等の観点から水先人による水先人会の設立を義務づけ、合同事務所の設置による引受窓口の一元化、水先艇等の水先業務用施設の共同整備・使用等を実施してきたところである。

これらの現行の水先人会が有する機能のうち、水先艇等の水先業務用施設の共同整備・使用等の業務実施の支援機能については、新たに認める水先法人に引き継がれることとなるが、引受窓口の一元化機能については、常時の水先業務引受を円滑に履行させる観点、水先制度の公益性の維持の観点、利用者利便の確保の観点等から、引き続き、各水先人会において、各水先区毎に一元的に実施することが適当である。

(参考：懇談会報告 P19 ～ 22)

③ さらに検討が必要な課題及びその方向

(1) 水先法人の法人形態のあり方

水先法人の形態は、水先人を社員（構成員）とする人的組織体でなければならないが、具体的な組織形態のあり方について、さらに検討を深める必要がある。

(2) 水先法人が設立された水先区においても常に引受義務の履行を確保するための方策

水先契約の当事者以外の第三者との責任関係については、水先法人等と船主との間で、約款により、船主が第一義的に責任を負うことを規定することも可能であるが、水先法人の業務の継続性確保の観点からは、船主が賠償責任を果たせない場合に備えた賠償資力の担保等の措置を講ずることが必要である。

そのような賠償資力を担保する措置としては、次のような方策が考えられるところであるが、それぞれの措置の可否やこれらの措置の複数の組み合わせによる対応の可否について、さらに検討を進めることが適当である。

A 損害賠償保険の付保による担保

そもそもの賠償請求の発生率や賠償額等を考慮しつつ、そのような保険を商品化する保険会社の有無、保険の掛金がどのような額になるのか等について検討を進める必要がある。

なお、保険掛金の検討にあたっては、一定額の免責額を設定し、当該掛金の低減化等を図ることも考慮することが適当である。

B 賠償基金による担保

この場合についても、賠償請求の発生率や賠償額等を考慮して、如何なる額の基金が必要となるのか、同時に複数発生した場合の担保措置をどうするのかなどを考慮する必要がある。

また、例えば、前出の損害賠償保険の免責額やそれに至らない場合の賠償費用としての活用なども考えられる。

C 水先法人の有限責任法人化

この場合について、株式会社や有限会社など、一定額までの範囲での責任限度とする法人が制度化されており、そのような法人とすることの制度上の可否についても、一定の整理をする必要があると考えられる。

なお、弁護士法人や監査法人など他の資格者法人においては、無限責任であるのが通例であり、水先業務の特殊性による賠償のあり方などを勘案して、慎重に検討する必要がある。

D 指定社員制度

この指定社員制度（当該法人が引き受けた業務のうち、法人が特定の業務について担当する社員を指定して行わせることにより、当該業務に関しての債務については、当該法人及び指定された社員のみが負うこととすることにより、万一、損害賠償請求を受けても、指定社員以外の社員自身には責任追及が及ばないもの。）については、弁護士法人、監査法人その他の資格者法人において制度化されているが、水先法人についてこれらの資格者法人と同様の仕組みができるかどうかの関係整理を含め検討する必要がある。

(3) 水先法人に対する規制のあり方及び国の関与のあり方

他の資格者法人を参考として、法人の設立、業務制限の有無、兼業・出資のあり方、社員（構成員）資格、法人の合併・解散等に関し、法人の業務遂行能力の確保や業務運営の適正化等の見地から、どのような規制を行うべきか、国はどこまで関与すべきか等について、さらに検討する必要がある。

また、当該法人に関し、海難を発生させた水先人が属する水先法人等の行

政処分における取扱いについても、海難審判との関係を留意しつつ、国土交通大臣による処分を行うための仕組みのあり方について整理するとともに、当該法人の刑事上の責任に関する当該法人自体の責任、両罰規定のあり方等、についても検討することが必要である。

等

(2) 水先業務運営についての効率化の促進

① 水先業務運営についての効率化に向けた課題【これまでの審議資料の要約】

四辺を海に囲まれ、エネルギーや食料等の物資の多くを海外に依存しているわが国において、その経済諸活動等を支える海上輸送の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、一方、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。

これらを受け、現在、国際競争力強化のための取り組みの一環として、国際物流に関する効率化等の取り組みが求められているところであり、水先業務運営についても業務の効率化を図ることが求められている。

② 水先業務運営についての効率化に向けた対応としての制度改革の方向性

上記①に述べるような港湾の国際競争力向上への要請にも応えるため、港湾諸コスト低減への取り組みを進める一環として、港湾サービスの一環でもある水先業務の運営の効率化等を図ることにより、水先料金の低減につなげることが期待されている。

また、コスト低減を通じた水先業務運営の効率化・透明化等による利用者サービスの向上がより求められており、こうした要請への対応も課題となっており、これらに的確に対応する必要があるため、次のような方策により、業務運営の効率化を図る必要がある。

(1) 効率性向上を促すための水先料金規制の見直し

現行の水先料金制度については、省令により国が全国一律の基準で設定する制度となっているが、これを廃止し、国が認可する制度へと移行することが適当である。

この場合、水先業務の運営経費、法人化のための賠償資力担保経費、養成教育経費及び小水先区の運営資金支援経費などの諸コストを適正に設定するとともに、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、公正・公平で水先業務運営の効率化が図られる料金制度とすることが適当である。

(参考：懇談会報告 P32 ～ 34)

(2) 同一湾内の複数水先区の統合による効率化

水先業務の効率性向上を図るため、東京湾、伊勢湾及び大阪湾の三大湾内において、同一湾内のベイ水先区とハーバー水先区を統合するとともに、水

先人の専門性の低下等が問題とならないようにするため、必要な場合には、水先人免許に地理的範囲による限定を付すことができる仕組みとすることが適当である。

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、現行の水先区に基づく地理的範囲の限定を付した免許とすることが適当である。

(参考：懇談会報告 P31 ～ 32)

③ さらに検討が必要な課題及びその方向

(1) 水先料金のあり方

イ. 認可の種類

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）認可制との方式があるが、公益性の高い水先業務の性質等を勘案しつつ、いずれの方式を採用することが適当なのか、さらに検討を進める必要がある。

ロ. コストを適正に算出するための仕組み

認可料金においては、コストを適正に算出して認可することが必要であるため、あらかじめ、水先人又は水先法人（以下「水先法人等」という。）ごとの損益計算書（収支計算書）の内容及びそれぞれのコストの内容について整合化を図る必要があり、そのあり方についてさらに検討を進める必要がある。

また、併せて、各水先法人等の損益計算書（収支計算書）について毎年度報告を義務付けること等、所要の措置を検討する必要がある。

ハ. 同一水先区内の水先料金のあり方

当該認可の申請主体を水先法人等とする場合において、同一水先区に複数の水先法人等が存する場合には、料金が水先法人等ごとに異なることが想定されるが、引受義務の履行の確保のための取次窓口機能を維持しなければならない中で、これをどのように取り扱うかについて、水先法人等ごとのコスト削減意欲を促す観点と、引受義務の円滑な履行や利用者に対するわかりやすさを確保する観点等とを考慮しつつ、各水先区毎の水先サービスの提供のあり方、独占禁止法との関係等を含め、さらに検討を進める必要がある。

(2) 同一湾内の複数水先区の円滑で確実な統合

同一湾内の複数水先区の統合にあたっては、現行の免許取得者が円滑で確実に地理的な免許行使範囲の拡大が図られるよう、安全レベルの確保に十分留意しつつ、所要の措置を講じることが必要である。

このため、３年程度の期間に限定して、複数水先区内の当該水先区における業務実績等を勘案し、試験を一部免除を受けることができる仕組みや水先修業の短縮が図られる仕組みを設け、確実に、速やかに免許範囲の拡大が図られるよう措置することが適当であり、そのような仕組みについて、さらに検討する必要がある。

等

3. 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための諸課題とその解決に向けた具体的改革の方策

① 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための諸課題【これまでの審議資料の要約】

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り、その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強く求められている。

このため、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べきであるとされている。

また、水先区・強制水先対象船舶の範囲の設定等については、具体的な実態把握を踏まえつつ、機動的かつ効率的に見直しが行えるような仕組みの構築が求められているところである。

② 制度目的達成のための諸手段が所期の効果を発揮できるようにするための対応としての制度改革の方向性

上記①の点を踏まえると、水先制度の究極の目的である船舶交通の安全等を達成するための規制等のあり方について、より実態的で、かつ、効率的・効果的なものとなるよう所要の見直しを行う必要がある。

(1) 水先区の設定等の柔軟な見直しについて

水先区（強制水域を含む。）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。

当該仕組みの構築にあたっては、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、海運会社、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。

(2) 強制水先対象船舶のあり方について

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、他船への影響や人命・財産・環境等への影響が多大となること等に鑑み、「船舶の大きさ」を基本とすることが適当であり、「船舶の大きさ」を表す具体的な指標としては、現行と同様、「総トン数」とすることが適当である。

また、現行水先法の「総トン数」は、いわゆる「国内総トン数」であるが、国際的には国際条約に基づく「国際総トン数」が使用されていること、水先の利用船舶の大半は国際総トン数のみを有する外国船舶であること等から、国際総トン数への変更の検討をすることが適当である。

更に、強制水先対象船舶の範囲の確定にあたっては、「船舶の大きさ」以外にも、水先制度の究極の目的である船舶交通等の安全の確保等を達成するため、積載物の種類（危険物積載船等）、P S C（外国船舶監督）による指摘の有無、船長の事故・違反の有無、船長の航海経験の多寡の各要素を踏まえて、実態に即した適切な安全規制となるよう、総合的な検討を深めることが適当である。

（参考：懇談会報告 P8 ～ 15）

③ さらに検討が必要な課題及びその方向

(1) P S C（外国船舶監督）による指摘の有無、船長の事故・違反の有無、船長の航海経験の多寡に応じた新たな観点からの規制のあり方について

このような要素を踏まえて強制水先対象船舶の範囲を定めることの合理性の検証、「船舶の大きさ」を基本要素として当該範囲を定めることとこのような諸要素を別途考慮して当該範囲を定めることとの関係の整理等が必要である。

また、船長の事故・違反の事実や航海経験の事実の確認について、国があらかじめ把握する仕組みが必要であり、そのような仕組みのあり方について、さらに検討を進める必要がある。

(2) 緊急的・臨時的な場合等における強制水先の適用のあり方について

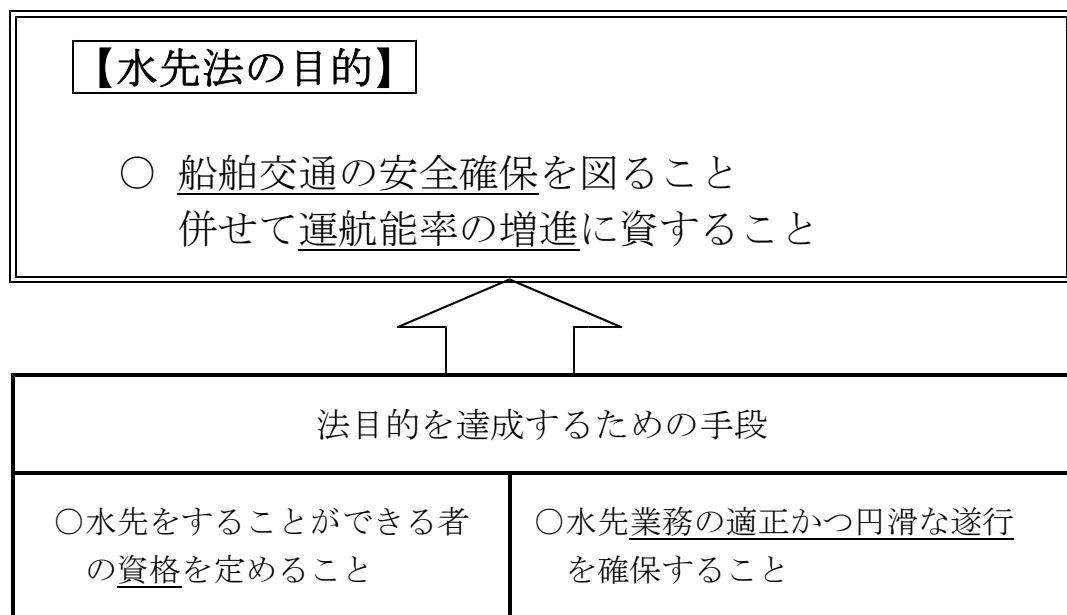
現在の強制水先の適用範囲については、原則総トン数で決めており固定的なものとなっているが、例えば、工事期間中や海難発生中、漁業繁忙期など、真に水先人による支援により安全確保を図ることが必要と考えられる緊急的・臨時的な場合その他特別な場合において強制水先を適用できるような仕組みを構築することが、船舶交通の安全の確保や規制の合理性の観点からも妥当ではないかと考えられ、そのような仕組みの是非についてさらに検討を進めることが必要である。

等

具体的方策を踏まえた制度の基本構造の再構築（案）

1. 水先制度の概観

水先制度の基本的な構造は、資料 2－1 の 1. にも述べたとおり、次のようになっている。



2. 制度の骨格の充実強化

今般の制度改革について、資料 2－2 の基本的考え方や資料 2－3 の具体的方策に沿って進めていく場合においては、上記 1. に述べた制度の基本構造について、次のような充実強化策を講じることが必要であり、かつ、制度改革を効果的に進める観点からも適切ではないかと考えられ、今後、法制上の可否を含め検討を進めるべきである。

(1) 法目的の追加

水先の効用を踏まえると、現行の水先法の目的である「船舶交通の安全確保を図り、併せて運航能率の増進に資すること」に加え、船舶交通の安全確保等を通じての「海洋環境の保全」及び「港湾機能の維持・向上」を追加することも検討することが適当ではないか。

(2) 目的達成手段の追加

- 先に、水先人の資格要件の緩和を通じて水先人の供給源の拡大を図ることが必要であると整理したが、これらは、制度の究極の目的である船舶交通の安全確保のために、水先人の確保を図ろうとするものであり、水先人の確保はいわば制度の目的の達成手段として制度存立の基盤にかかわる根幹的なものと位置付けられると考えられる。

また、今後、若年者等も水先人になることができるよう措置する場合において、当該若年者等であっても当然ながら水先人として必要不可欠な知識技能を備え、これまでの船長経験を有する水先人と同等の安全レベルを確保することが必要であり、そのためには、必要な知識・技能等を安定的かつ確実に身につけさせるための養成教育の適正かつ確実な実施を確保することが制度の目的達成手段として必要である。

これらのため、現行の法目的を達成するための手段の一つの「資格を定めること」のみならず、「水先人の確保を図ること」、「養成教育を確実に実施すること」についても法目的を達成するための手段に加えることが適当ではないか。

- 水先業務運営は、適正かつ円滑な遂行のみならず、責務をもった遂行、及び自律的な仕組みによる業務の適正確保を図ることが求められている。

このため、現行の法目的達成の手段の一つである「業務の適正かつ円滑な遂行の確保」に加え、「業務の責任を持った遂行」及び「自律的な業務の適正確保」に係ることについても法目的を達成するための手段に加えることが適当ではないか。