

制度改革の具体的方策について

議事（１）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

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う状況にあることを背景として、水先人試験の受験者は、外航船長経験者がその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ほとんど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、外航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た受験者の高齢化が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。

2. 制度改革の方向

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・試験制度の改革とこれに対応した養成教育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）免許制度の改革 ～水先人資格要件の緩和及び等級別免許制の導入～

《水先人資格要件の緩和》

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、必ずしも船長経験を有することを必須とはせず、船長経験を持た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。

《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、現行同様の船長経験を求めるもののほかに、一定の航海経験の有無によって2等級に区分して、一級水先人、二級水先人及び三級水先人（いずれも仮称。以下同じ。）の3等級とすることが適当である。

なお、水先人は、その基盤となる船舶の安全航行等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等（すなわち、当該水域の地形・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船舶交通状況、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）を深く幅広く持った上でそれらを十二分に発揮して適確に業務を遂行する技能等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。

《一級から三級の各水先人免許の資格要件》

一級から三級の各水先人免許の資格要件について、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等を含めて対象とすることが適当である。

なお、4級海技士（航海）免許以下の海技資格受有者の扱いについては、当該資格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は外国籍船・外航日本籍船である実態にあること等を踏まえれば、三級水先人の資格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できる。）。

《一級から三級の各水先人免許の業務範囲》

一級から三級の各水先人免許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、船種等に注目して、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（危険物積載船にあっては同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

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には、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は海事知識、海事英語能力、操船技術、タグボートの使用技術等について確実に習得・体得させることが必要であり、そのための養成教育を適確に実施することが極めて重要なものとなる。

また、これまでの水先人試験においては、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）により当該水先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、この試験制度についても改革を行うことが必要である。

このため、免許制度の改革に対応して、新たに養成教育制度の導入及び試験制度の改革を行うこととし、具体的には次のとおり進めることが適当である。

① 養成教育制度の導入

《養成教育の内容》

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などについての知識技能の習得・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。

なお、養成教育においては、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適当であり、そのためには、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。

《養成教育の実施の仕組み》

養成教育の実施に当たっては、水先人になろうとする者に対し、必要となる養成教育の内容を確実に、かつ、一定期間安定的に実施する必要がある、そのための養成教育の適確な実施の仕組みを構築することが必要である。

この場合、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り、加えて、次のような事項にも留意した仕組みとすべきである。

すなわち、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を実施する上で対応可能な船舶等による訓練機会の制約がある中で、関係者が相互に協力しつつ、そのような機会の提供を確保する必要があること、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を確保することが必要であること（※２）等に留意した仕組みを構築すべきである。

※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、全て水先人とする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我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。

《養成教育の実施機関》

養成教育は、前記の《養成教育の内容》を確実に担保し実施できるものであること（タグボートや商船等の乗船訓練、水先現場での水先実務訓練についても訓練委託等によりその実施の確保ができていることを含む。）、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の要件を充足する者によって実施す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必要がある。

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、中立で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、公正で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。

《計画的で効率的な養成教育の実施》

養成教育については、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、登録養成教育実施機関、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法人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、そ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適確な実施の確保、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。

《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の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不可欠である。

さらに、現在従事している職業を捨てて養成教育課程に入ってくる者や、他の就職の機会を見合わせて養成教育課程に入ってくる者等が多く含まれることを勘案すると、養成教育受講経費、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必要である。

《養成教育の対象としての一級水先人の取扱い》

一級水先人の免許を取得しようとする者は、一定の船長経験を有するため相応の知識技能等を有しているものと考えられるが、当該免許資格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、二級・三級水先人免許の場合と同様に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。

なお、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 水先人試験制度の改革

《全国共通試験と水先区個別試験の区分化》

現行の水先人試験のうちの第一次試験（筆記試験）については、全国共通内容と水先区個別の内容が一体化しているため、既に水先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は、この第一次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化し、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。

《適性検査、操船シミュレータによる能力確認制の導入》

現行の水先人試験は、身体検査、筆記試験及び口述試験から構成されているが、これらに加えて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る。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り、シミュレータを活用した能力確認の信頼性の程度、シミュレータ装置の配備状況等を踏まえつつ、国家試験と養成教育との関係、効率的な免許取得のあり方の観点等を整理した上で、試験の一部として、又は養成教育課程における判定手段として導入することが適当である。

《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・体得できるものであり、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きる。

《仮免許制度のあり方》

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を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、免許取得前の段階ではあるが、現場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、水先人の監督の下で、船長の了解を得ること等を条件として船長への助言行為を行うことができることとする仕組み（いわゆる仮免許制度）、又はそれと同等の教育効果を有する水先現場訓練の仕組みを設けることが適当である。なお、仮免許制度を導入する場合は、そのような仕組みを設けることの制度上の必要性（「水先」の範囲の整理等）、船舶運航や水先業務運営への影響、仮免許を受けた者が事故を起こした場合の責任関係等を整理することが先ず必要である。

（３）免許の進級の仕組み

《免許の進級要件》

三級水先人免許から二級水先人免許、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。

なお、各等級免許を新規に取得するための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、進級時の要件は、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有することとす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年程度以上の経歴とすることが適当である。

(4) 業務量の少ない水先区における水先業務体制の確保

《水先業務体制の維持策》

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に引受体制を維持すること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、深刻な問題を抱えている水先区がある。

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り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実施体制の確保を図ることが適当である。また、そのような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体制の維持が確実に担保されるような措置を講じることが適当である。

《複数免許制》

近隣水先区の水先人の就業又は全国の水先人の一定期間の就業により小水先区に対する業務支援を実施するにあたっては、当該就業しようとする他の水先区の水先人は複数免許を取得する必要があるが、そのような複数免許について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。

このため、複数免許を取得する場合においても、既に習得・体得し、それを試験によって確認された知識技能については、当該追加の免許を取得する際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。

なお、この場合、既に有する免許と同一等級の免許を取得することを可能とするものであり、また、小水先区に対する業務支援の機動的な実施等の観点から、既に有する免許対象の水先区における水先業務の実務経歴は必要としないこととすることが適当である。

議事（１）②：水先業務品質の向上について

1. 水先業務品質をめぐる問題点・課題

水先制度に求められている安全確保等の役割を確実に果たすためには、その基盤として、水先人の提供するサービスは安全確保等の目的達成にふさわしい適正なレベルに管理されていることが前提となるものである。

すなわち、水先免許制度等により水先人の知識技能を適確に担保し、各引受主体による安全な業務の遂行に万全を期すとともに、ユーザーに対する責務の着実な遂行や効率的で透明な業務運営が担保されるような業務品質の管理が求められるものである。

また、現在制度の下では、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でも、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、水先人の業務品質の管理が図られていないとの指摘もされているところである。

このような水先業務品質の管理を確保するための仕組みについては、その公共的見地から、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、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、専門技術者集団としての水先人の職業意識や誇り、使命感の醸成、ユーザーサービスの向上意欲の刺激等の観点から求められているところである。

2. 制度改革の方向

水先業務品質の管理を確保するため、水先人による自主・自律的な取り組みによる等、次のような方策を講じることが適当である。

（１）自主・自律的な業務品質の管理

《自主・自律的な業務品質の管理システムとしての適正化団体》

業務品質の適正な管理のため、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、弁護士、公認会計士、税理士等の他の資格制度においては、当該資格者団体による自律的な業務品質の管理システムが機能している。すなわち、当該資格者により全国的な適正化団体を設け、当該団体の会員たる資格者等に対して、会則等により品位・品質の確保、会員に対する処分など、一元的な指導・監督等を実施している。

このため、これらの例にならい、同様に専門的な知識技能等を有し、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には、全国的な適正化団体を設け、引受主体等の業務が全国一元的に適正に確保されるような仕組みを構築することが適当であると考えられ、これにより全国の水先業務について、一定レベル以上の品位・品質の確保、サービスの提供等が期待される。

《適正化団体として取り組むべき業務》

適正化団体は、水先人の自律的な業務品質の管理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、水先人の資質の維持・向上に努めることが適当である。さらに、適正化団体は、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適正な確保を図り、全国的に適正なサービスの提供の確保が図られるような仕組みを整備すること等が必要である。

《適正化団体の懲戒等のあり方》

適正化団体の活動として、事故を起こした水先人に対して一定の業務を制限し、再教育を効果的に実施することにより、自主・自律的な業務品質を管理し向上させることが期待されるため、そのような仕組みを整備することが必要である。

この場合、水先人に対する行政処分のあり方との関係、水先人に免許を付与する国の立場と適正化団体の自主・自律権との関係、水先人の適正化団体に対する加入の強制の程度との関係、当該処分対象者の権利保全等の手続きのあり方との関係、事故の発生に係る処分にあってはその過失の有無等を公正・適正に把握・判断する仕組みのあり方との関係、自主・自律権に基づく処分等がその後確定される原因究明結果との関係で補正される場合の手続きのあり方との関係等についても、十分に留意することが必要である。

○ 水先人に対する行政処分との関係整理

水先人に対する行政処分としては、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（免許の取消し、業務停止、戒告）、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（免許取消し、業務停止、戒告）がある。

適正化団体が、自主・自律的な取組みとして、事故を起こした水先人に対する業務制限等を行うこととする場合には、これら行政処分との関係整理が必要である。

○ 他の資格者団体を参考とする整理

日本公認会計士協会における懲戒機能は、①大臣に対する懲戒事由の報告、②会則に基づく戒告及び会員の権利の停止となっており、強制的な懲戒権は与えられていない。また、他の資格者団体においても、日本弁護士連合会を除き、同様の扱いとなっている。

さらに、資格制度は水先人にとっては大臣の免許制、公認会計士等の他の資格にとっては登録制を採用しているとの差異があることを勘案すると、水先人の適正化団体が強制的に懲戒を行うことは困難と考えられるが、他の資格者団体と同様に、大臣に対する懲戒事由の報告、会則に基づく戒告及び会員の権利の停止、事故を起こした水先引受主体に対する勧告等の機能を有することにより、自主・自律的に業務や品行の適正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。

《透明で公正な適正化団体の運営の確保等のための措置》

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、水先人の適正化団体についても、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、適正化団体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) その他の業務品質管理のための方策

《免許の更新制度の改革》

イ 免許更新時における研修制度の創設

現行の水先人免許は、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。

一方、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・高度化している中で、IMO（国際海事機関）の勧告においては、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。

また、資格要件の緩和に伴い、若くして水先人となり、その後長期にわたり水先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の更新は一層必要となると考えられる。

このような状況を踏まえ、個々の水先人の業務品質の向上を図り、船舶交通の安全確保に資するため、免許の更新時の機会に併せ、必要な知識技能の付加等を図るための研修制度を創設し、その義務付けを図ることが適当である。

ロ 免許の更新期間の見直し

イに掲げるような状況に鑑みれば、水先人業務品質のより一層の向上を図り、船舶交通の安全確保に万全を期すためには、免許更新時における研修義務化に併せ、現在、一律に5年ごととしている免許の更新期間について、各水先区における水先業務の円滑かつ確実な実施体制に支障を生じさせない範囲内で当該更新期間を短縮することが適当である。

このため、例えば、違反・事故を惹起させた者、一定年齢以上の高齢者、二級・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者など、特に知識技能を付加する等の再教育を施すことが適当な者にあつては、更新期間を3年ごととする（その他の者の更新期間については、引き続き5年ごととする。）ような仕組みとすることが適当である。

議事（１）③ 責任ある水先業務遂行の確保について(P)

1. 責任ある水先業務遂行の確保についての課題

《水先業務の引受け、遂行の形態》

水先業務は、個々の水先人が知識技能を習得・体得し、その具備を試験により確認した上で免許を受けて、個々に船舶に乗り込んで目的地まで安全かつ効率的に船舶を導くという形態で行われるものであり、このため、免許の対象としては、制度上、各水先人個人が免許にふさわしい知識技能を有することを確認する形で行われている。

このような制度の中で、現在の水先業務の引受け、遂行の形態は、個人事業主たる水先人が契約主体として引き受け、その契約内容に基づいて、船舶に赴いて目的地まで導くという業務を行うという形で行われており、法人として水先業務の契約主体となって業務を引き受け、その遂行を図るという形態は認められていない。

なお、船舶との間の引受けに関しては、各水先区の水先人全員から成る水先人会を水先区ごとに一つに限って置き、当該水先人会が、合同事務所の設置運営の形で、各水先人の業務引受けを統合して行う（法的には、各水先人の行う引受契約を取り次ぐ形で行うもの）こととしている。

《水先業務の引受け、遂行の問題点》

現行の水先業務の引受け、その遂行については、個人事業主たる水先人による形態のみであるため、水先人の業務の効率化が図られず阻害されていること、水先人の業務履行結果等についての責任の所在が曖昧となっていること、水先人の業務運営の実態や経理の状況等が不透明であることなどが指摘されている。

このため、水先業務の安全で効率的な業務の運営・遂行を図りつつ、利用者に対する責務の明確化、業務運営や経理内容の透明化等を行うことができるような仕組みを構築することが必要であり、そのための方策を検討することが必要となっている。

2. 制度改革の方向

1. に掲げる諸課題を解決するための方策として、水先業務の引受け、遂行の主

体について、個人に限定することとはせず、法人として水先業務の契約主体となって業務を引き受け、遂行することを認めることができれば、業務運営の効率化等が図られることが期待されるので、新たにそのような仕組みを認めるべきであるとの考え方がある。これについては、そのような法人による形態を認める制度を設けることの必要性・合理性の検証を行った上で、その法人形態のあり方、万一水先人が事故を起こした場合の法人及び水先人の責任の範囲を明らかにするとともに、事故に伴う賠償責任を負わされる結果、引受義務の履行の確保に支障が生じることを回避するための方策、法人の適正かつ透明な業務運営の確保のための措置等を講じることが前提となる。

《法人制度導入の効果》

他の資格制度である弁護士、公認会計士、税理士等における業務の引受け、遂行については、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、又は一人で法人を設立し、法人名義で法人が契約主体として業務を引き受け、業務を実施する（実際の業務については有資格者が執行する）制度が、近年各資格制度において導入されているところである。

こうした制度は、いずれも当該業務を組織的に実施する必要性や個人と事務所との資産の明確化という現代的要請に基づくものであり、法人制度導入の効果として、効率的な業務実施の促進、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等が図られている。

水先人一人によって業務が行われる水先については組織的に業務が行われる他の資格とは一概に同一視できないが、水先業務についても、個人として業務を引き受け、遂行する形態に加え、水先人が法人を設立し、法人名義で法人が契約主体として水先業務を引き受け、業務を実施するという形態を制度上認めることができれば、効率的な業務実施の促進、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等の効果が期待できる。

《取次窓口機能による業務の適正・円滑な実施の仕組み》

水先法人の制度化を認める場合においても、同一の水先区内において個人事業主たる水先人や複数の水先法人が存在することが想定される中で、常時の水先業務の引受義務の円滑かつ確実な履行を担保するためには、現行の水先人会と同様、取次窓口機能によって水先業務の引受けの取次ぎを行い、その調整を図ることが適当である。

取次窓口機能を担う新水先人会においては、取次業務の重要性に鑑み、その確実な実施とともに、公正公平であって、円滑かつ効率的な実施が図られるような仕組みとする必要がある。

《水先法人の法人形態のあり方》

水先法人については、自然人である水先人が一身専属的に与えられた免許に基づいて行う水先業務を法人自らが行うものである。その業務執行は水先人しか行えないこと、水先人を雇用することを基本とする組織体とした場合には労働争議権の行使等により引受義務の履行が確保できなくなるおそれがあること等からすれば、水先法人の構成員（社員）は免許を有する水先人のみとする人的組織体である法人形態とすることが必要である。

なお、この点については、弁護士法人、監査法人、税理士法人等他の資格者制度についても同様の扱いとなっている。

《水先法人の適正・確実な業務遂行の確保のための方策》

水先法人は、自然人である水先人に一身専属的に与えられた免許に基づいて水先業務を引き受ける組織を水先人が設立し、法律上の人格をもたせようとするものである。このような水先法人に対しては、水先人という自然人の行為について免許制をはじめとする水先法の諸規制によって業務の適正・確実な遂行を確保しているのと同様に、法人に着目した一定の行為規制等を課し、法人としての業務の適正・確実な遂行を確保する必要がある。

このため、法人の設立、社員資格、法人の合併・解散、ユーザーに対して負う責任のあり方や第三者に対して負う責任のあり方等に関し、他の資格者法人の取扱いを参考にしつつ、所要の規制を設けるとともに、法人化に当たっての必要な措置を講じることが必要である。

他の資格者法人を参考にすると、次の項目について、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、所要の措置を講じる必要があり、それぞれの措置の内容、手続等については、今後、手段としての合理性、簡素でわかりやすく水先法人の意欲を阻害することのないような適正さ等を勘案して、整理することが適当である。

- ・設立（届出、登記等（設立手続、第三者対抗要件））
- ・名称
- ・社員資格（資格者、人数、社員の責任、社員の地位）
- ・業務範囲・業務制限（利害関係者の引受制限、実施できる業務範囲の制限）
- ・定款（認可・届出、記載事項）
- ・代表
- ・法人の解散・合併
- ・財務諸表の提出、会計処理基準、会計監査 等

また、今般の制度改革に併せ、水先人になろうとする者の水先の現場における実務訓練の受入れ（養成教育機関との関係等）、法人内における二級・三級水先人の位置付けについても適切に整理すべきである。さらに、水先法人の構成員（社員）たる水先人が海難を発生させた場合等における当該法人に対する行政処分の

取扱いについても、海難審判との関係を留意しつつ、国土交通大臣が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、当該法人自体の刑事上の責任、両罰規定のあり方等についても適切に整理することが必要である。

《水先人が事故を起こした場合の法人及び水先人の責任の範囲と引受義務の確実な履行の確保のための措置》

水先法人は、他の資格制度と同様に水先人を社員（構成員）とする人的組織体であるので、法制上あるいは実態上何らかの留保をしない限り、他の資格者法人と同様に社員全員が船社や第三者に対して無限連帯責任を負うことになるものと考えられる。

万一の海難事故の場合、それが水先人の故意・過失によって発生したときには水先人はその責任を負うこともあり得ると想定されるが、海難事故は、ひとたび発生すれば巨額の損害を生じさせるので、当該水先人及び水先法人が有する資力を大幅に超える賠償責任が生じる可能性もある。例えば、水先法人の社員たる水先人が業務遂行中に海難事故を生じさせ、船社及び第三者から、当該業務を実施した水先人のみならず、当該法人及びその法人の構成員たる他の水先人が連帯して無限責任を追及される場合も考えられる。

このような状況の下では、法人化を認める制度を採用した場合においても、水先人は自分以外の水先人の行為の結果自分にも責任が及ぶことを恐れ、水先法人を設立することを選択しない場合が考えられるとともに、仮に、当該水先区において法人以外に他の水先人が存在しないようなときには、法人の構成員である全水先人がその資力を超える無限責任を負って破産し、その水先区における水先業務の引受義務の円滑かつ的確な履行に支障を及ぼし、ひいては船舶交通の安全等の確保にも影響を及ぼす事態が生じるおそれがある。

このような事態が発生する可能性があるのであれば、それを残したままで水先業務を引受け、履行する主体としての法人化を認める制度を導入することは、安全の確保を目的として、水先引受義務をはじめとする諸規制を設ける水先法の制度目的に反することとなる。このため、当該水先区における水先業務の引受け、履行に支障が生じる事態や、そもそも法人の存続自体にまで容易に影響を及ぼし得るような事態の発生を回避するため、法人化に当たっての賠償責任に関し、第三者に対しても有限責任が主張できること、保険加入によって賠償責任をカバーすること、基金造成によって万一の場合にも業務に支障を生じさせないようにすること等の措置のうち有効な措置を講じ、法人化を認める制度の導入の前提条件をクリアし、実態上も水先人が水先法人を設立することに不安やリスクを感じないようにすることが必要である。

(注) 関係者においては、このような前提条件をクリアするための有効な措置の内容を、今後、早急に検討し、結論を出すことが必要である。

議事（１）④：水先業務運営についての効率化の促進について

1. 水先業務運営についての効率化に向けた課題

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おり、その取組みの一環として、国際物流に関する効率化等が求められている。

このため、港湾の運営や船舶の運航の中で一定の割合を占める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。特に、省令で定めることとしている水先料金制度については、硬直的で業務効率化のインセンティブが働きにくいこと等が指摘され、制度の見直しが課題となっている。

2. 制度改革の方向

水先制度の究極の目的は安全の確保であり、これについては、些かなりともおろそかにできないが、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本来の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、水先業務の運営の効率化、透明化等を図ることとし、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

《省令料金制度の廃止》

現行の水先料金制度については、昭和 24 年の現行水先法制定以来、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おり、料金を国が定めることに起因して、

- 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、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、コストを適確に反映した料金制度とするため、国による省令料金制度を廃止し、水先業務実施主体自身が自主的な判断に基づいて料金を定める制度とすることが適当である。

《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正、公平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必要がある。

特に、強制水先区においては、ユーザーに水先人の乗船を義務づけていることから、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、業務の公益性に相応しい料金設定となるように担保する必要がある。

《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、水先業務実施主体が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、上限の範囲内で、特定のユーザーに対し不当な差別的取扱いを行ったり、他の水先業務実施主体との間にダンピング等の不当な競争を引き起こすことなどがなく、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。

《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

《認可料金へのコストの適確な反映》

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、コストを適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必要がある。

- 水先業務が安定的に提供されるようにするため、水先業務実施主体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、水先艇の整備・維持・管理に要する経費、待機場所等の確保に要する経費、海図等情報の把握に要する経費）
- 水先法人を認める制度を導入できる場合において、水先業務の継続的な業務遂行を担保し、引受義務の履行の確保に万全を期する観点から、水先法人化のための賠償資力担保経費（例：保険等の付保、水先法人による賠償資金の拠出）
- 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も考慮し、かつ、水先人の等級免許制の中で、それぞれの等級及びその前提となる資格要件（例：一級水先人の場合外航船長経験2年超）の状況も勘案し、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。

《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、水先業務実施主体ごとの損益計算書（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る。

また、併せて、各水先業務実施主体の損益計算書（収支計算書）について毎年度報告を義務付けること等、所要の措置を講じる必要がある。

（２）同一湾内における水先業務の一元化による効率化

《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、同一湾内のベイ水先区とハーバー水先区を統合し、一人の水先人が湾口から港内まで通しで業務を行えるようにすることにより、湾内での水先人の乗継ぎが解消され、船舶の運航能率の増進に資するとともに、船舶交通の輻輳した湾内での乗継ぎの解消による船舶交通の安全の向上や、乗継ぎに要する水先艇の運用減少を通じた業務の効率性の向上を図る。

その際に、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、地理的範囲による限定を水先人免許に付すことができる仕組みとすることが適当である。地理的範囲による限定を付すに当たっては、同一湾内の複数水先区の統合が、湾内での水先人の乗継ぎの解消を目的としていることを踏まえ、一人の水先人によって湾口から港内まで通しで業務を行える地理的範囲を確保しつつベイ水先区とハーバー水先区の統合水域のうち一定の水域に限定を付すようにすることが望ましい。

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。

《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、業務実績等を勘案し、試験の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る必要がある。

このような優遇措置については、現行免許受有者が水先業務を安定的に提供しながら、順次、試験や水先修業を受ける必要があるため、一定の期間を確保する必要がある一方で、地理的範囲の限定を付した免許を早期に解消し、実質的な複数水先区の統合を果たすことが求められることを踏まえ、3～5年程度の期間に限定することが適当である。

議事（１）⑤：水先区・強制水先対象船舶の範囲等 について

1. 船舶交通の安全確保等に向けた取り組みについての諸課題

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全国 39 の水先区を対象とし、また、強制水先制度については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、最小限の規制により最大限の効果が発揮できるような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船舶交通状況等に基づく安全性を勘案するなど、より実態に即した合理的なものとし、また、実態を踏まえつつ、機動的かつ効率的に見直しが行えるような仕組みとすることが求められている。

2. 制度改革の方向

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、実態を的確に踏まえ、効率的・効果的なものとすることを念頭に置きつつ、具体的には次のとおり整理することが適当である。

（１）強制水先対象船舶のあり方について

《船舶の大きさ（総トン数）》

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、操船の困難性が増し、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。

《国際総トン数》

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。

《総トン数の具体的なレベルの扱い》

現行水先法上は、原則として、総トン数 300 トン以上の船舶について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とし、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、海外における対象船舶の範囲の定め方を参考に現行の対象範囲を見直す場合及び港湾の競争力向上等の観点から強制水先対象船舶の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。

※ 現在、国土交通省等関係者により、昨年度に引き続き今年度も実態調査や科学的な分析が行われているところであり、それらの結果も踏まえつつ、適切に判断することが適当である。

《「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確定にあたっては、「船舶の大きさ」の要素以外にも、「積載物の種類（危険物積載船等）」、「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」、「船長の事故・違反の有無」及び「船長の当該水域の航海経験の多寡」の各要素に着目し、それらの要素のうち当該範囲の確定に当たりこれを反映させることが合理的で、制度上も実態上も可能なものについては、それらを考慮すべきであるとの考え方がある。

これらのうち、危険物積載船については、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、一般船舶に比し厳しい取扱いを講じているところである。

また、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舶の船長については、潜在的にも実際の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厳しい取扱いを求める考え方がある。このような船舶の船長等の把握の方法については、各行政部内の情報を活用することにより一定範囲の把握は可能ではあるものの、船名や船長の氏名、海難事故の内容及びその要因結果などについて網羅的に把握することは困難な状況にある。

さらに、当該水域の航海経験が少なくその水域の特殊事情に不慣れな船長が乗り組む船舶の場合には、一定経験を得るまでは強制水先の対象とす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について、あらかじめ国が適確に把握しておくことが必要となるが、その方法の確立は困難と見られる。

(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(対象水域における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。)

このように、「船舶の大きさ」以外の各要素を反映させるとする考え方については、その合理性の検証を行うこと、「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を整理すること、対象船舶の把握の方法を確立すること等の課題があり、また、実際の適用を行う場合には、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、総合的な検討を深めることが適当である。

《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》

○基本的な考え方

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おり固定的なものとなっているが、例えば、一定規模の工事の期間中、海難事故の発生中及び漁業繁忙期等のため、特別な交通規制が行われている場合などにおいては、特殊な航行環境下で航行せざるを得ない場合がある。そのような状況においては、当該水域の特殊事情に熟知した水先人により運航の支援を行い、安全確保を図ることが適当である場合があると考えられる。したがって、そのような緊急的・臨時的な場合その他特別な場合においては、強制水先を適用することが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適当であると考えられる。

なお、そのような緊急的・臨時的な場合その他特別な場合における仕組みの考え方としては、以下のようなものが考えられるところであり、今後、このような仕組みについて、その必要性や妥当性を含め、更に整理を進めることが適当である。

○具体的な仕組み

船舶の大きさ、及び前記（１）に掲げる各要素を基本として強制水先対象船舶の範囲を定めることを原則としつつ、例えば、対象水域において、航路に影響を及ぼすような工事が実施されている場合、沈没、油の流出、船舶の爆発炎上等の海難事故が発生している場合、季節的な漁業繁忙期における漁船の蟄集により航行する船舶の操船の困難性が増大している場合など当該水域において船舶交通の環境が変化し、海難事故を防止するため臨時緊急的に一定の船舶については水先人を乗り込ませることが必要であると判断するときは、海上保安当局の要請等も踏まえつつ、国土交通大臣が、水先人を乗り込ませなければならない船舶の範囲を別に定めることができることとする。なお、当該定めを行うに当たっては、船舶交通事情等を勘案し、船舶の大きさ、船種、積載物の内容等に応じて、期間（２年を上限とする。更新可。）及び水域を指定して行うこととし、官報で告示するなど、その周知に努め、利用船舶等に対し、不当な不利益とならないように配慮することとする。

（２）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、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、法律に根拠を置かずとも、実態上、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り、一方、国は、例えば、港則法上の区域見直しへの対応等必要ある場合には何時でもそ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。

以 上