

水先制度の抜本改革のあり方について
(答申) (案)

平成 1 7 年 9 月

交通政策審議会海事分科会
水先制度部会

○ はじめに

I 水先制度の意義等

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. 水先制度を定める水先法の概要等

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

1. 水先制度の根幹に関わる諸課題及び改革の基本方針
 - (1) 水先人不足の到来
 - (2) 水先業務品質の向上
2. 水先制度をより使いやすく機能向上を図るための諸課題及び改革の基本方針
 - (1) 責任ある水先業務遂行の確保
 - (2) 水先業務運営について効率化の促進
3. 船舶交通の安全の確保等の水先制度の目的の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及び改革の基本方針

III 水先制度の抜本改革の具体的方策

1. 水先制度の根幹に関わる諸課題に対応するための方策
 - (1) 水先人不足の到来に対応するための制度改革の具体的方針
 - (2) 水先業務品質の向上を図るための制度改革の具体的方針
2. 水先制度をより使いやすく機能向上を図るための諸課題に対応するための方策
 - (1) 責任ある水先業務遂行の確保を図るための制度改革の具体的方針（P）
 - (2) 水先業務運営について効率化の促進を図るための制度改革の具体的方針
3. 船舶交通の安全の確保等の水先制度の目的の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に対応するための方策
4. その他

IV 水先制度改革の実施時期等

○おわりに

〇はじめに

水先制度は、船舶交通の安全と船舶の運航能率の増進を図ることを通じて、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15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抜本的見直し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）として指定し、当該水域を航行する船舶には免許を受けた水先人が乗り込むことにより、船舶を安全かつ速やかに導くものである。

特に自然的条件や船舶交通の状況が厳しい全国10水域については、一定の船舶に対し水先人の乗船を義務付ける強制水先制度を導入している。

2. 水先制度の経緯等

わが国の近代的水先制度は、諸外国からの要請等を踏まえた明治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)現行水先法制定時に初めて強制水先制度が導入され、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。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無いものといえる。

また、水先制度は、国によってそのあり方は異なるものの、海外においても古くより実施し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り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、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、危険物積載船を含めた船舶の大型化、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. 水先制度を定める水先法の概要等

水先制度は、上記のとおり、船舶交通の安全等の確保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、この法律の究極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、水先業務運営の効率化・適確化、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、それらの諸課題の解決が喫緊の課題となっているところである。

これらの課題の解決に当たっては、船舶交通の安全等という制度の目的を見据えつつ、「制度の根幹に関わる諸課題」、「制度をより使いやすく機能向上を図るための諸課題」、「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」、に分類して、それぞれの諸課題を的確に把握するとともに、効果的な検討を進め、制度が本来の目的を確実に達成できるようにするための方策を示すことが不可欠である。

このため、以下のとおりそれぞれの諸課題とそれに対応する改革の基本方針を提示するものである。

1. 水先制度の根幹に関わる諸課題及び改革の基本方針

水先制度の究極の目的の達成のみならず、水先制度の存立等、その根幹に関わる課題として、主として以下の課題があり、これらについて、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

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年齢も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。

このため、今般の水先制度の見直しを通じて、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維持・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シス

テムの構築等の措置を早急に講じることとする。

(2) 水先業務品質の向上

公益性の強い水先サービスは、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。

しかしながら、水先人が乗船していたにもかかわらず、その効用等が十分に発揮されていないことが起因と思われる事故が発生したり、事故を起こした船をきょう導していた水先人が業務を続けているなどの事案が見られ、水先業務品質の向上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、今般の水先制度の見直しを通じて、水先業務品質の管理の確保、事故原因の究明や事故を起こ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、その公益的見地から、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していくこととする。

2. 水先制度をより使いやすく機能向上を図るための諸課題及び改革の基本方針

船舶交通の安全確保等を目的とする水先制度が確実にその機能を発揮するために諸々の手段・措置が定められているが、この制度の利用者にとっては、責任をもって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、主として以下の課題があり、これらについて、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（P）

現行の水先業務については、免許を与えられた水先人が自ら個人事業主として実施する形態のみであり、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。

こうしたことから、水先人の業務の効率化が阻害されていること、個々の水先人の業務運営の実態や経理の状況等が不透明となっていること等も指摘されているところである。

このため、水先業務の責任ある遂行を図りつつ、業務運営や経理内容の透明化等を図ることができるよう、所要の措置を講じることとする。

(2) 水先業務運営について効率化の促進

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など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・透明化等を図ることも期待されている。

このため、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による効率化によって、水先業務運営の効率化・透明化を図っていくこととする。

3. 船舶交通の安全の確保等の水先制度の目的の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及び改革の基本方針

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に当たっては、安全確保のための措置という点について利用者等関係者の理解も得る必要があることから、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るところである。

また、強制水先対象船舶の範囲等の具体的な規制対象への当てはめについては、個別のリスクを勘案するなど、より実態に即したものでないと、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ことは困難となる。

これらの点を踏まえると、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. 水先制度の根幹に関わる諸課題に対応するための方策

(1) 水先人不足の到来に対応するための具体的方策

○本件については、「資料1－1 水先人不足の到来への対応について」を基に、本日のご意見等を踏まえて修正したものを記述する予定。

(2) 水先業務品質の向上を図るための具体的方策

○本件については、「資料1－2 水先業務品質の向上について」を基に、本日のご意見等を踏まえて修正したものを記述する予定。

2. 水先制度をより使いやすく機能向上を図るための諸課題に対応するための方策

(1) 責任ある水先業務遂行の確保を図るための具体的方策

○本件については、「資料１－３ 責任ある水先業務遂行の確保について」を基に、本日のご意見等を踏まえて修正したものを記述する予定。

(2) 水先業務運営について効率化の促進を図るための具体的方策

○本件については、「資料１－４ 水先業務運営についての効率化の促進について」を基に、本日のご意見等を踏まえて修正したものを記述する予定。

3. 船舶交通の安全の確保等の水先制度の目的の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に対応するための方策

○本件については、「資料１－５ 水先区・強制水先対象船舶の範囲の設定等について」を基に、本日のご意見等を踏まえて修正したものを記述する予定。

4. その他

○ 水先制度の基本的な枠組みの見直しのための方策

水先制度を定める水先法の基本的な枠組みは、Ⅰ 4. に掲げるとおりであるが、今般の水先制度改革について、Ⅲ 1. から 3. の具体的方策に沿って進めていく場合においては、当該枠組みを見直し、次のような観点から、所要の充実強化策を講じることができないかと考えられ、今後、法制上の可否を含め検討を進めるべきである。

① 法目的の追加の観点

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」を追加することができないか。

② 目的達成手段の追加の観点

水先制度の究極の目的である船舶交通の安全確保のため、水先人を確保することはいわば制度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、養成教育の適正かつ確実な実施の確保も制度の目的達成手段として極めて重要である。

これらのため、法目的を達成するための手段については、現行の「資格を定めること」のみならず、「水先人の確保を図ること」及び「養成教育を確実に実施すること」を新たに加えることができないか。

Ⅳ 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、水先制度の究極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。