

海運分野における新たな飲酒対策について

令和元年8月2日

海運分野の飲酒対策に関する検討会

目次

1. はじめに

2. 海運分野における飲酒に関わる規制と対応の現状及び課題

(1) 飲酒規制の現況

(2) 飲酒を伴う事故等の不適切事案の発生状況

(3) 飲酒規制に係る課題

3. 海運分野における新たな飲酒規制について

(1) 新たな飲酒規制の内容（アルコール検知器を使用した飲酒管理体制等）

(2) 平水区域を航行する船舶に対する飲酒規制

(3) 新たな飲酒規制導入の進め方

1. はじめに

海運分野における飲酒についての規制は、船員法や海上運送法及び内航海運業法（以下「事業法」という。）に基づき実施されている。これら我が国の法令に定められた飲酒基準は、国際水準を上回る水準で設定されているが、一方で、毎年、多くの死傷者を出すような事故ではないものの飲酒規制に違反する事案が発生している。

このような中、昨年は、航空分野において累次の飲酒事案が発生し、社会的に大きな関心を集めたが、海運分野においても、平成30年末に米国グアム島で発生したクルーズ船の岸壁への接触事故について、乗組員が、事故発生前に飲酒をし、酒気帯び状態で航海当直を行ったことが明らかとなり、事故の発生と飲酒との因果関係は確認されてはいないものの、多数の旅客を危険にさらし、海上輸送の安全に対する信頼を疑わせることとなった。

このため、国土交通省海事局は、海上輸送の安全の確保及び信頼の回復にむけて船舶運航、コーポレート・ガバナンス、陸上分野での飲酒対策、船員保険及び船内労働管理についての有識者からなる検討会を設置し、海運分野における実効性のある飲酒対策について検討を行った。

本検討会においては、有識者からの意見、海運事業者からのヒアリング、また、アルコール検知器メーカーから提供された技術情報等を踏まえ、今後、海運分野において導入すべき新たな飲酒規制についてとりまとめを行った。

2. 海運分野における飲酒に関わる規制と対応の現状及び課題

（1）飲酒規制の現況

海運分野における飲酒規制は、船員法及び事業法に基づき一定の船舶に対して行われている。

規制の具体的内容は、まず、船員法に基づく航海当直基準（以下「航海当直基準」という。）に基づき酒気帯び状態（アルコール濃度に関わりなく）での乗組員による見張り等の航海当直が禁止されている。また、海運事業は、多数の旅客の命や貨物の運送を担うものであるため、一旦、事故を起こせば、経済社会に大きな影響を与え、また事業の発展にも支障を与えかねないことから、一定の旅客船及び貨物船を運航する事業者には、事業法に基づく安全管理規程（以下「安全管理規程」という。）の作成を義務付け、同規程において、呼気1リットル中のアルコール濃度が0.15mg以上の状態での乗組員による航海当直が禁止されている。

また、これらの規制に違反した場合には、船長、海運事業者等に対して行政指

導・処分（命令）が行われ、さらには罰則が適用されることもある。

一方、海運分野における国際的な飲酒規制（基準）については、1978年の船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約（以下「STCW 条約」という。）において、海上航行船舶（我が国においては沿海区域以遠を航行区域とする船舶）について、航海当直が禁止されるアルコール濃度は0.25mg/L以上と定められている。

このように、我が国の海運分野の飲酒規制（基準）は、国際基準より厳しい水準で設定され、速度水準等の運動性能において類似の特性を有する自動車と同じ水準で設定されている。

（2）飲酒を伴う事故等の不適切事案の発生状況

表1 飲酒に関する主な行政処分等の事例

処分等の内容	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
外航海運業（安全確保命令：行政処分）	0件	0件	0件	1件
内航海運業（安全確保命令：行政処分）	1件	0件	0件	0件
船員法（戒告：行政指導）	1件	2件	2件	2件

海運分野における飲酒を伴う不適切事案の発生状況は、近年、表1に示すとおり、年に数件程度発生している。

船種別にみると、貨物船については、毎年、飲酒を伴う事故が発生しており、特に、平成30年2月に広島県江田島沖において発生した油タンカーの防波堤等への衝突事故については、事故発生時に航海当直を行っていた乗組員が酩酊状態であったことから、船長等が内航海運業法（安全管理規程）違反等に問われ、送検されている。

また、旅客船についても、平成30年末に米国グアム島において発生したクルーズ船の岸壁への接触事故について、事故発生前の乗組員による飲酒が明らかとなり、事故と飲酒の因果関係は確認されてはいないものの、多数の旅客を危険にさらし、海上輸送の安全に対する信頼を損なうこととなった。

（3）飲酒規制に係る課題

- ① 飲酒規制の遵守のための方策（海運における新たな飲酒規制の必要性）
 - （ア）アルコール検知器を使用した管理体制

海運における飲酒規制（数値）については、我が国は、国際基準より厳しい水準で設定されているが、一方で、貨物船においては毎年のように違反事案が確認され、また、平成30年末には大型クルーズ船においても違反事案が確認されたことから、飲酒規制の遵守に向けた対策が必要であると考えられる。

飲酒規制の遵守については、陸運（トラック、バス及びタクシー）分野や、一昨年来、類似の飲酒事案が発生した航空分野においても検討され、これらの分野では、既に、操縦者のアルコール濃度が基準値を下回ることを、アルコール検知器を使用して確認する等のアルコール管理体制が導入されているが、海運分野においては、アルコール濃度に係る数値基準が守られていることを確認するための具体的方法について特段の定めはなく、乗組員や事業者の判断に委ねられている。

なお、現在海運分野における飲酒管理体制についてアンケート調査した結果【別紙参照】、既に約60%の事業者が、アルコール検知器を使用したアルコールの管理体制を導入していることが確認された。

（イ） 新たな飲酒規制の導入に当たっての留意点

一方、海運においては、旅客船又は貨物船といった船種、船の大きさ、航行区域や航海時間、あるいは事業規模など様々な形態が存在しており、アルコール検知器を使用した新たな管理体制を導入（規制強化）するに当たっては、全船一律の内容及びスケジュールで実施することは、実効性の確保の観点から困難であることも留意すべきである。

② 平水区域を航行区域とする船舶についての飲酒規制

航海当直基準の適用のある船舶については、アルコール濃度に関わりなく酒気帯び状態での乗組員による航海当直は禁止されているが、航海当直基準は、船舶安全法に基づく航行区域が平水区域である船舶に対しては適用されていない。

このため、例えば瀬戸内海等の平水区域を航行区域とする旅客船については、我が国の旅客船による輸送人員数の約60%を担っているにも関わらず、航海当直基準が適用されないことから、安全管理規程により禁止されるアルコール濃度（0.15mg/L 以上）未満の酒気帯び状態での運航が制度上は制限されていない。

また、平水区域を航行区域とする貨物船について、安全管理規程の作成義務のある貨物船については上記旅客船と同様、安全管理規程により禁止されるアルコール濃度（0.15mg/L 以上）以上の酒気帯び状態での航海当直は禁止されている

が、その一方で安全管理規程の作成義務のない貨物船（100t 未満かつ 30m 未満）について乗組員の飲酒については規制されていない。

平水区域は、波も穏やかで、陸域からも近く、事故発生時に比較的支援が受けやすい海域ではあるが、船舶数も多く、衝突事故を招きやすい輻輳域でもあることから、海難事故発生未然予防の観点から、飲酒に係る規制について検討する必要があると考えられる。

3. 海運分野における新たな飲酒規制について

(1) 新たな飲酒規制の内容（アルコール検知器を使用した飲酒管理体制等）

① アルコール検知器を使用した飲酒管理体制

海運分野においては、法令で定められた酒気帯び状態での航海当直禁止等が確実に遵守されるなど、飲酒規制の実効性を確保するための方策が必要と考えられる。

国が実施したアンケート【別紙参照】によると、目視等を含むアルコール検査は既に約80%の海運事業者によって実施され、このうち、アルコール検知器を使用した検査を確実に実施している海運事業者はその約80%（全体の約60%）である。このため、目視等によるアルコール検査に加え、今後は、次の点に留意しつつ、アルコール検知器を使用した検査を導入して飲酒に係る規制の実効性を高めるべきである。

(ア) 検査を実施するタイミング

陸上の事業所等から船舶に乗船し航海当直を開始する場合は、乗船前のアルコール検知器を用いたアルコール検査を実施すべきである。また、船内で航海当直を交代する場合も、航海当直引継ぎ時にアルコール検知器を用いたアルコール検査を実施すべきである。

航海当直終了後については、航海当直の時間は4時間程度であり、航海当直中は食事・休憩を取らないことが多く、また複数人で航海当直を行うこともあるため、航海当直中に飲酒を行う可能性は低いという特性を踏まえ、目視等により酒気を帯びていること確認し、万一、疑われる場合には、アルコール検知器を使用したアルコール検査を行うべきである。

(イ) 不正防止対策

検査の不正防止の観点から、アルコール検査を行う際には、次のように第三者が現場に立ち会うものとする。

【出 港 時】安全統括管理者、運航管理者、船長若しくは機関長のい

ずれかの者、又は安全統括管理者等の船舶の安全運航に責任を有する者が飲酒等の管理を行う者として予め指名した者が検査に立ち会う

【航海当直交代時】航海当直の前直者又は安全統括管理者等の船舶の安全運航に責任を有する者が飲酒等の管理を行う者として予め指名した者が検査に立ち会う

なお、船上でのアルコール検知器によるアルコール検査については、その様子及び結果を、衛星通信を活用してリアルタイムに船上以外の場所で安全統括管理者等が確認することで、第三者による現場での立ち会いに代えることができると考えられる。

乗組員 1 名で操船等の業務を行い、当該乗組員が陸上の事業所等に立ち寄らずに乗船する船舶など、第三者による現場確認が困難な船舶においては、アルコール検査の記録・保存を徹底するよう国が指導を行い、必要に応じ、アルコール検査の実施状況が確認できる状態を維持しておくべきである。

(ウ) 検査の記録

検査結果を記録することは、事後調査に役立つのみならず、検査を受けた者にとっても規制遵守を証明するものとなることから、日時、測定者、立ち会い者及び結果を記録するべきである。これらのデータを電子的に記録できるタイプのアルコール検知器を使用する場合には、そのデータを当該検知器、パソコン等内に、これら以外のタイプの検知器を使用する場合には、各社所定の様式を使って書面（写真画像を含む）にて、最低 1 年間は、保存しておくべきである。

保存された検査結果は、各社における内部監査のみならず、国が行う定期的な監査においても確認されるべきである。

(エ) アルコール検知器の精度・保守管理

アルコール検知器については、他モードで利用され社会的に有効性が認められているもの（例えば、アルコール検知器協議会が認定し、自動車分野で広く利用されているもの）を使用することとし、アルコール検知器の入れ替えにあたっては、現在の検知技術水準等を勘案し、次の性能の機器が推奨される。

- ◇ アルコール検知器の分解能等については、0.01mg/L 単位で表示可能なもの（最低測定限界は 0.05mg/L）。

また、アルコール検知器について、製造事業者の推奨する保守管理を行う

べきである。

② その他の飲酒対策

(ア) 航海当直直前の飲酒禁止期間の設定

STCW 条約の非強制ガイドライン¹では、航海当直開始の4時間前からの飲酒は避けることを求めており、これを内規等で定めている海運事業者も多い。

当直前にアルコール検知器による検査を行うことで酒気帯び状態での当直を防ぐことができるが、国際的にも推奨されているように、少なくとも航海当直の4時間前からは飲酒を控えることが望ましい。しかしながら、4時間前であればどんなに飲酒してもよいという誤解を乗組員に与えないよう、適切な周知や教育が求められる。

例えば、酒気帯び状態かどうかを判断する根拠となる呼気1リットル中のアルコール濃度を、アルコール摂取量と経過時間でおおよそ推測する方法があるが、国がこれをガイダンスとしてまとめ、海運事業者等を通じて乗組員に周知を図ることは有益と考えられる。

なお、船長については、船内の最高責任者として、その飲酒の状態によっては、船舶の安全航行に大きな影響を及ぼしかねないことから、航海当直開始前の飲酒禁止時間について、4時間以上とすることが望まれる。

(イ) 飲酒管理に関する教育の充実

飲酒の管理は乗組員のみが気をつければよいという問題ではなく、海運事業者全体で取り組むべき問題である。酒気帯び状態での当直がなぜ危険で、法令で何が禁止されているのか、また、アルコールが時間とともに体内でどのように代謝され、どの程度の時間が経過すればどのような状態になるのかなど、飲酒にかかる基本的な知識は、当該ガイダンスを利用などした社内教育等を通じ、経営層も含め全社的に共有されることが望まれる。

このため、各海運事業者において、乗組員（当直者）はもちろんのこと、経営層を含む社内の広い範囲の者に対して、飲酒の危険性及び飲酒対策の必要性が認識されるよう、社内教育が行われるべきであり、国も、飲酒に係る社内教育の充実に向け先進的取組事例の紹介を行うなど

¹ 1978年の船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約（STCW条約）のコードB部8-1節「任務への適合に関する指針」を指す。

事業者支援策を講ずるべきである。

(2) 平水区域を航行する船舶に対する飲酒規制

前述のように、現在、平水区域を航行区域とする船舶に対しては、航海当直基準は適用されていない。

さらに、平水区域を航行区域とする貨物船の一部（100t 未滿かつ 30m 未滿）については、安全管理規程の作成の義務付けもないことから、早期に、船員法関係法令の改正を行い、平水区域を航行区域とする船舶についても酒気帯びでの当直を禁止するための措置を講ずるべきである。

さらに、国は、当該船員法関係法令の改正後、呼気1リットル中のアルコール濃度 0.15mg 未滿であっても航海当直は禁止であることについて、改めて周知を図るべきである。

(3) 新たな飲酒規制導入の進め方

アルコール検知器の使用等を内容とする新たな飲酒規制の導入はできる限り早期に行われることが望ましい。

一方で、海運においては、船種、船の大きさ、航海時間、事業規模といった点で、様々な種類の船舶や運航形態が存在しており、新たな飲酒規制の導入についても、全船一律の規制導入は実態として困難と考えられる。

このうち、多数の旅客を輸送する旅客船は、その事故が直ちに多くの人命にかかわることから、高い安全性が求められるものであるが、とりわけ多くの旅客の生命を預かり長い距離を航海するクルーズ船や長距離フェリーなどは乗組員が船内泊を行い船内が生活空間となることで飲酒の機会も増えることから、新たな飲酒規制の迅速な導入が望まれる。

また、それ以外の比較的大型の旅客船（旅客定員13名以上）においても、できるだけ早期に新たな飲酒規制の導入が求められるが、平水区域を航行区域とする船舶も多く、これらの船舶については遅くとも、船員法関係法令の改正による酒気帯び状態（アルコール濃度 0.15mg/L 未滿）での航海当直の禁止が施行されるまでに導入を図るべきである。

小型の旅客船（旅客定員12名以下）についても新たな飲酒規制の導入が必要であるが、事業規模等に鑑み、国が適切な指導等を行いつつ規制の導入を図るべきと考えられる。

貨物船については、毎年、飲酒を伴う事故等の事案が発生しているところであ

るが、他者からの荷物を預かり、また、輻輳域等において旅客船との衝突する可能性も完全には否定できず、一旦大規模な事故が発生すれば、環境被害を含め経済社会に大きな影響を与えることも想定されることから、基本的に旅客船と同様な飲酒規制は必要と考えられる。但し、小規模事業者も多い業態等に鑑み、国が適切な指導等を行いつつ規制の導入を図るべきと考えられる。

今般導入されることとなる新たな飲酒規制については、海運分野における飲酒に係る不適切事案の発生状況等を踏まえ、必要に応じ、見直しの検討が行われるべきである。

海運事業者における飲酒対策の実施状況

海運分野における飲酒対策の実施状況について、2019年1月と3月に、約300事業者に聞き取り調査を実施した。

- (1) その結果、調査した海運事業者のうち、アルコール検査は約80%が何らかの形で実施し、アルコール検知器を使用したアルコール検査については約60%が実施しており、検査の記録や保存については約50%が実施している状況であることが確認された。
- (2) また、航海当直前の飲酒禁止期間の設定については約40%が実施しており、飲酒に関する定期的な乗組員への教育については約30%が実施している状況であることが確認された。
- (3) なお、2018年末にグアムで発生したクルーズ船による岸壁への接触事故では、事故時において乗組員が酒気帯びの状態であったことが確認されており、当該事故を引き起こした海運事業者における再発防止策としてアルコール検知器による検査、アルコール検査の記録と保存等の飲酒対策を実施することとされている。

「海運分野の飲酒対策に関する検討会」 委員名簿

(50音順、敬称略)

○委員

今津 隼馬 国立大学法人 東京海洋大学名誉教授 (座長)

掛谷 茂 一般社団法人 日本船舶機関士協会会長

(井手 祐之)

葛西 弘樹 一般社団法人 日本船長協会会長

庄田 昌隆 船員保険健康管理センター 名誉センター長

藤田 悟郎 科学警察研究所交通科学部 部付主任研究官

南 健悟 学校法人 日本大学法学部 准教授

()内は、上記の前任者

(オブザーバー)

一般社団法人 日本外航客船協会

一般社団法人 日本船主協会

一般社団法人 日本旅客船協会

日本内航海運組合総連合会

「海運分野の飲酒対策に関する検討会」 開催経緯

第1回 平成31年3月5日（火）14時～16時

- 検討会の設置の説明
- 飲酒規制等に係る現状の説明
- 論点整理

第2回 平成31年4月11日（木）14時～16時

- アルコール検知器の種類に関する情報共有
- 海運分野の飲酒対策の方向性について議論

第3回 令和元年7月26日（金）10時～12時

- 海運分野における飲酒対策の方向性について議論
- 海運分野における飲酒対策の取りまとめについて議論