

水先人の安定的な確保・育成等について (第四次とりまとめ)

令和5年2月17日
水先人の人材確保・育成等に関する検討会

I. はじめに

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（全国34水先区）において、船舶を嚮導することにより、船舶の交通の安全を確保するための制度であり、その担い手である水先人は、海運の現場を支える重要な役割を担っている。

国土交通省海事局では、水先人を安定的に確保・育成するための取組を進めており、平成27年4月、学識経験者、関係団体等から成る「水先人の人材確保・育成等に関する検討会」（以下「検討会」という。）を設置し、団塊世代等の水先人の大量廃業による後継者不足や、中小規模水先区及び内海水先区における一級水先人の応募者不足をはじめとした様々な課題への対策等について検討を行ってきた。

その結果について、第6回検討会（平成28年6月23日開催）において「水先人の安定的な確保・育成等について（とりまとめ）」（第一次とりまとめ）、第11回検討会（平成29年9月14日開催）において「第二次とりまとめ」、第15回検討会（令和2年5月28日開催）において「第三次とりまとめ」としてとりまとめた。

第三次とりまとめ以降、新型コロナウイルス感染症の世界的な大流行による旅客、貨物輸送や物流の需要減退、経済活動の停滞等により水先隻数は減少したものの、足下では回復がみられるところである。また、水先人の感染防止対策の実施や派遣支援体制の充実等、水先業務の継続への取組が行われているところである。

このような中、第16回検討会以降は「第三次とりまとめ」において引き続き検討することが適当とされた事項を中心に議論を行った。併せてコロナ禍を契機とした国のオンライン・デジタル化への対応や水先人養成教育の進捗を踏まえた教育時間数の見直しについても検討を行った。

これまでの議論を踏まえ、本検討会として以下のとおり施策の方向性をとりまとめることとした。

II. 各課題の検討結果

1. 水先人の安定的な確保のための二級及び三級水先人の養成定員の見直し

(1) 現状と課題

平成25年の水先レビュー懇談会取りまとめにおいては、その当時、一級水先人の廃業者が多く見込まれる一方、当面はその参入予想者が極めて

少ない時期を迎えることから、水先業務体制の維持を図るため、一定規模の二級及び三級水先人を継続的に確保する必要があるとされた。他方、将来の水先業務量は不確定要素も多く明確な予測が困難であるとされた。

このような状況から、二級及び三級水先人の養成規模については、当面5年程度（平成27年度～平成31年度）、二級水先人を毎年5人、三級水先人を毎年10人とする規模が適当であるとされた。

第三次とりまとめにおいては、一級水先人の廃業予定者は、年齢構成からみて、令和元年度から令和5年度にかけ非常に多くなり、水先人の総数は、この間で最も減少する見込みである一方、その後増加に転じることが予想されたことから、令和2年度から令和4年度までの3年間、二級水先人は毎年5人、三級水先人は毎年5人+ α （ α は5人以下の範囲内で、毎年、一級水先人の応募状況を確認し決定）とし、令和5年度以降の養成定員については、令和5年度までに見直しを検討することとした。

また、今後数年間の水先人の減少に対応するため、水先人が不足すると考えられる水先区に対し、近隣水先区等からの派遣支援を確実に実施し、水先業務を維持する必要があるとされた。

(2) 検討状況

第三次とりまとめの際の一級水先人に関する予想について、令和元年度から令和3年度の実績を元に検証したところ、予想に比べて廃業者は増加し、参入者は減少した。また、一級水先人の廃業予定者は、年齢構成からみて、令和4年度から令和8年度にかけ引き続き多くなる見込みであり、水先人の総数は、この間で最も減少することが予想される。

このため、今後10年間の一級水先人の廃業者数及び一級水先人の参入見込みを算出し、水先業務を適正かつ円滑に遂行するために必要な二級及び三級水先人の養成定員数について検討を行った。

検討の中で、雇用船員が二級及び三級水先人を目指して途中で退職してしまうことにより、船社の経営に多大なる影響が出ているため、養成定員数について考慮してほしい旨の意見が出た。

一方、一級水先人について、参入者数はこれまでの実績からみると安定していないこと、就業年数は二級及び三級水先人と比べて短いと思われることから、水先人を将来にわたり安定的に確保していくという水先制度の趣旨を十分に踏まえる必要がある旨の意見が出た。

これらの観点を議論した結果、引き続き二級及び三級水先人を複数人養成していく必要があるとの結論に至った。

(3) 今後の対応と方向性

以上の検討を踏まえ、令和5年度から令和7年度までの3年間、二級水先人は毎年2人、三級水先人は毎年2人+ α （ α は3人以下の範囲内で、毎年、一級水先人の応募状況を確認し決定）とし、令和8年度以降の養成定員については、令和8年度までに見直しを検討することとする。

また、今後数年間の水先人の減少に対応するため、水先人及び利用者（船社等）は、船舶の安全及び運航能率を確保した確実な応召体制を構築するために協力するとともに、水先人が不足すると考えられる水先区に対し、近隣水先区等からの派遣支援を確実に実施し、水先業務を維持する必要がある。

2. 安全かつ円滑な水先業務の確保のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性の検証

(1) 現状と課題

安全かつ円滑な水先業務を確保するため、従来から各水先人会の定める会則において、海難の場合には事故防止対策委員会の審議を経て「業務制限」及び「再教育訓練」の措置を講じることを可能としてきたが、一層の安全かつ円滑な水先業務の確保を図るため、平成28年の「第一次とりまとめ」後、各水先人会において次のとおり会則を改正し、ガバナンスの充実を図った。

① 船舶交通の安全を確保できないおそれがあると認められる事態（不適切運航や水先業務中の品位欠如など）を起こした場合にも、業務制限や再教育訓練等の措置といった安全確保策を講じることを可能とした。

② 緊急の必要がある場合には、水先人会会長が事故防止対策委員会の審議を経ることなく必要な措置を講じることを可能とした。

当該会則の実効性を確認するため、「第二次とりまとめ」を受けて設置したモニタリング委員会において評価検証を行い、3年間の評価検証を踏まえて、本検討会において今後の対策を検討することとした。

第三次とりまとめにおいては、モニタリング委員会という開かれた評価検証の場において報告が行われることで、水先人自らによるガバナンスがより効果的に発揮されている側面もあることから、各水先人会会則の実効性に関する動向を見守るため、令和2年度から令和4年度までの3年間、モニタリング委員会による評価検証を継続することとした。

その際、水先人会会則の実効性強化による安全性向上への効果についてもモニタリング委員会において検証するべきとの提案も出された。

(2) 検討状況

モニタリング委員会において、水先業務中の不適切運航や品位欠如の事例について、改正された会則に従い、業務制限や再教育訓練等の措置が引き続き適切に講じられていることを確認した。また、第三次とりまとめ以降、事例を分かりやすく整理したうえで水先人への周知及び注意喚起を徹底したところ、水先人の意識が向上し、積極的に事例を報告する環境が整いつつあることを確認した。

水先人会会則の実効性強化による安全性向上への効果については、

- ① 水先業務中における海難事故発生件数の変化
- ② 不適切運航及び品位欠如の事例の統計(同種事例の発生件数の変化等)
- ③ 再教育訓練又は業務制限の措置を講じた場合の業務復帰プロセス

により確認することとし、モニタリング委員会を開始した平成29年度以降、海難事故発生件数は大幅に減少していること、不適切運航及び品位欠如事例は近年減少に転じていること及び業務復帰プロセスも適切に実施されていることにより、効果が表れていることも確認した。

モニタリング委員会におけるこれらの評価については、本検討会においても報告を受け、確認したところである。

(3) 今後の対応と方向性

(2)における評価を受け、水先人会会則の実効性について十分な評価検証が行われ、その効果として水先業務の安全性向上にも寄与していると評価できることから、今後はモニタリング委員会における評価検証は行わないこととする。

なお、各水先人会においては、改正された会則に従い、今後も業務制限等の措置を適切に実施するとともに、適宜利用者(船社等)とも情報を共有することとする。

3. 中小規模水先区対策

(1) 派遣支援体制の適正化

① 現状と課題

中小規模水先区の水先業務の安定化を図るためには、近隣水先区等の水先人による円滑な業務支援が必要不可欠であることから、水先人の協力体制の充実を図るため、平成28年の「第一次とりまとめ」後、各水先人会において、所属水先人の派遣支援への協力や派遣される水先人の負担への配慮に関する規定を追加する会則改正が行われた。

その実効性を確認するため、モニタリング委員会において、評価検証を行い、3年間の評価検証を踏まえて、本検討会において今後の対策を検討することとした。

第三次とりまとめにおいては、今後も小規模水先区において人員の確保が困難な状況が続くことから、派遣支援の安定的な実施が持続可能であることを確認するため、令和2年度から令和4年度までの3年間、モニタリング委員会において評価検証を継続することとした。

② 検討状況

モニタリング委員会において、派遣支援体制の充実を図るため、複数免許取得者数の増加や、近隣水先区からの派遣を中心とした派遣支援体制の構築により、水先人不足による業務停滞が発生しない円滑な業務実施体制が引き続き維持されていることが確認された。加えて、水先人の新型コロナウイルス感染症への感染によって水先区の機能が停止するこ

とを避けるため、令和4年度中に29の中小規模水先区すべてにおける派遣支援体制が整備されたことが確認された。

モニタリング委員会での評価については、本検討会においても報告を受け、確認したところである。

③ 今後の対応と方向性

②における評価を受け、中小規模水先区の派遣支援体制が一旦完了したこと、また、水先サービスの提供に支障が生じていないと評価できることから、今後はモニタリング委員会における評価検証は行わないこととし、各水先人会において改正された会則に従い、今後も派遣支援体制の整備を確実に実施するとともに、適宜利用者（船社等）とも情報を共有することとする。

なお、現状において派遣支援が円滑に実施され、十分な実施効果がみられることから、水先区の統合については、その検討の必要性が生じた時点で検討することとする。

(2) 新規免許・複数免許取得者の増加対策（新規免許・複数免許取得時の支援手当の見直し）

① 現状と課題

後継者確保が厳しい状況にある中小規模水先区における水先人不足に対応するため、平成28年の「第一次とりまとめ」に基づき開始され、現在は「第三次とりまとめ」に基づき、令和2年度から令和4年度までの3年間、以下のとおり中小規模水先区の新規免許取得者及び複数免許取得者に対する支援が行われている。

イ. 新規免許関係（新規免許取得の支援の充実）

中小規模水先区の志望者を増加させるため、当該水先区の新規免許取得者に対して、（一財）海技振興センターが実施する水先人養成支援事業（一級及び二級水先人）における養成手当として、月額40万円を支給している（参考：中小規模水先区以外は月額25万円）。

ロ. 複数免許関係（複数免許取得のための養成への支援の充実）

複数免許を取得して派遣支援に協力する水先人に対して、（一財）海技振興センターが水先人養成支援として月額25万円を支給している。

なお、「第三次とりまとめ」において、これらの支援については、令和2年度から令和4年度までの3年間実施し、それ以降は、改めてその継続の必要性について検討することとされている。

② 検討状況

中小規模水先区における新規免許取得者及び複数免許取得者等の関係者に支援手当の必要性及び支援額の妥当性を確認したところ、水先人関係者からは、現状維持でよいとの意見が出され、利用者（船社等）から

は、特段の反対意見はなかった。

③ 今後の対応と方向性

②の検討状況を踏まえ、当該支援については現行と同様の支援を令和5年度から令和7年度までの3年間実施し、それ以降は、改めてその継続の必要性について検討することが適当である。

4. 第三次とりまとめ以降に検討した事項

(1) 水先人養成教育及び水先免許更新講習のオンライン・デジタル化

① 現状と課題

新型コロナウイルス感染症を契機として、教育等におけるICT化の一層の推進、対面主義からの脱却やデジタル時代に向けた規制改革の推進等の動きを踏まえ、水先人養成教育等においても、オンライン・デジタル化を積極的に活用し、より効果的・効率的な実施内容・方法を検討し、早期の実現を図るため、第17回検討会（令和3年3月16日開催）において、検討会の下に「水先人養成等におけるデジタル化等推進ワーキング・グループ」（以下「WG」という。）を設置し、具体的な施策の検討を行うとともに、本検討会に報告することとした。

② 検討状況

WGにおいて、以下の3つの項目について検討した。

イ. 水先免許更新講習

法令に基づく国家資格に係る講習については、オンライン化に取り組むことが規制改革実施計画（令和3年6月18日閣議決定）において決定されたことを受け、登録水先免許更新講習実施機関である（独）海技教育機構海技大学校において、従来の対面方式の講義に加えて、オンライン方式の講義を新たに設けることとなった。

ロ. 水先人養成教育

オンライン・デジタル化を積極的に活用し、高い資質を備えた水先人の安定的な育成のための効果的・効率的な養成教育を早期に実現するため、登録水先人養成実施機関である（独）海技教育機構海技大学校において、令和4年4月以降、オンライン方式及びオンデマンド方式による講義を段階的に導入し、その教育上の効果について検証を行いつつ、着実かつ円滑な実施を図ることとなった。

ハ. 嚮導業務支援システムのさらなる活用

嚮導業務支援システムは、水先人が自主的に嚮導船舶に持参し、進路予測、航路情報等を表示する機能により水先業務を支援するための装置であるが、その機能、水先人の使用状況等についての知見が不十分であることから、WGの事務局である（一財）海技振興センターにおいて、令和4年度に調査を実施し、本検討会に報告することとした。

③ 議論を踏まえた取組

WGの検討を踏まえ、イ. 及びロ. については第19回検討会（令和4年3月28日開催）において検討のうえ、すみやかに開始することとし、ハ. については、第19回検討会において引き続き検討を行うこととされ、第21回検討会（令和5年2月17日開催）において検討を行った。

イ. 水先免許更新講習

講義室以外の場所からも講義を配信できるよう、所要の告示改正等を行い、令和4年4月1日から施行することとした。また、

（独）海技教育機構海技大学校において令和4年9月よりオンライン方式による講義を開始している。

ロ. 水先人養成教育

講義室以外の場所からも講義を配信できるよう、所要の告示改正を行い、令和4年4月1日から施行することとした。また、（独）海技教育機構海技大学校においてオンライン方式及びオンデマンド方式による講義を段階的に導入するために必要な設備の充実を図るとともに、令和4年10月の三級水先人養成課程よりオンライン方式による講義を開始している。

ハ. 嚮導業務支援システムのさらなる活用

当該結果を水先人及び水先人会に共有し、装置の機能、他の水先人の使用状況等について理解し、装置を適時適切に使用することで、安全かつ効率的な水先業務の実施に役立てていくことが期待される。

(2) 二級進級養成課程の操船シミュレータ訓練時間の見直し

① 現状と課題

二級進級養成課程において実施する操船シミュレータ訓練について、二級進級養成者の技量が三級水先人での業務経験により成熟しており、現行より短い時間数でも進級に係る必要な技術の習熟が可能であるとの意見が訓練を実施する水先人関係者から出されたため、水先人養成実施者を含む関係者との協議の結果、訓練時間を見直すことが提案された。

② 検討状況

第18回検討会（令和3年10月25日開催）において検討し、操船シミュレータ訓練時間を見直すこととした。

③ 議論を踏まえた取組

操船シミュレータに関する科目の教育時間数を180時間から111時間に短縮するとともに当該課程の修業期間を5月以上から4.5月以上に短縮するよう、所要の告示改正等を行い、令和4年4月1日から施行することとした。また、（独）海技教育機構海技大学校においては、令和4

年 10 月より新たな教育時間数での養成を開始している。

Ⅲ. モニタリング委員会の取扱い

モニタリング委員会における評価検証の対象であった、

1. 「安全かつ円滑な水先業務の確保」のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性
2. 「中小規模水先区の水先人不足に対する円滑な派遣支援の確保」のため各水先人会が改正した水先人会会則の実効性

については、Ⅱ. 2. (3)及びⅡ. 3. (1)③のとおり、今後はモニタリング委員会における評価検証は行わないこととする。

また、現時点において、他にモニタリング委員会で評価検証する対象もないことを踏まえると、同委員会の意義は十分に達成されたため、廃止することとする。

なお、水先引受主体の法人化の検討の進め方については、「第二次とりまとめ」において、安全かつ円滑な水先業務の確保を図るため、「品位保持に関わる水先人会会則の実効性の強化」及び「中小規模水先区への円滑な派遣支援を確保するための近隣水先区との連携強化等の動向」について、モニタリング委員会において評価検証を行い、これらの対策の実施効果がない場合には、一つの解決策として考え得る水先引受主体の法人組織の叩き台を作るための調査・検討を行うこととしていた。

「品位保持に関わる水先人会会則の実効性の強化」及び「中小規模水先区への円滑な派遣支援を確保するための近隣水先区との連携強化」の対策について、モニタリング委員会において十分な実施効果があったと評価されたことから、これらを目的とした対策の実施効果がない場合の一つの解決策として考え得る水先引受主体の法人組織の叩き台を作るための調査・検討は、その必要が生じた際に検討することとする。

Ⅳ. おわりに

本検討会は、平成 27 年以降の約 10 年間に大量の水先人の廃業及び後継者不足が見込まれる状況にある中、応募者不足が深刻な中小規模水先区等における後継者の確保に向けて、検討を行ってきた。今後は、関係者において、各課題について、『Ⅱ. 各課題の検討結果』中に掲げた「今後の対応と方向性」に従い、実施していくことが適当であり、次回以降の本検討会において必要に応じてフォローアップを行うとともに、引き続き水先人の安定的な確保・育成に向けて必要な検討を進めていくこととする。