

水先人の安定的な確保・育成等について (第二次とりまとめ)

平成 29 年 9 月 14 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 35 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国際制度であり、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。

これまで、水先人を安定的に確保・育成するための取り組みを進めているが、依然として、今後約 10 年間、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。特に、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は深刻で、早急な対応が喫緊の課題である。

この状況に対処するため、国土交通省海事局は、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、水先人の安定的な確保・育成に向けた種々の課題への対策等について検討を行い、その結果を第 6 回検討会（平成 28 年 6 月 23 日開催）で「水先人の安定的な確保・育成等について（とりまとめ）」（以下、「第一次とりまとめ」という。）として取りまとめた。

第 7 回検討会以降では、第一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以下に掲げる課題について、水先人を安定的に確保するための方策について検討を行い、その結果を「第二次とりまとめ」として取りまとめた。

【第 7 回検討会以降の主な審議事項】

1. 内海水先区対策
2. 水先人試験の合理化
3. 中小規模水先区対策
 - (1) 派遣支援の水先人に対する支援費用に見合う水先料金への反映
 - (2) 水先区の見直し

- (3) 二級及び三級水先人の業務範囲（対象範囲）の見直し
4. 水先引受主体の法人化、水先人の責任の制限

※ 中小規模水先区

小規模水先区とは、水先免状受有者が3人未満の水先区。

中規模水先区とは、小規模水先区及び大規模水先区（東京湾、伊勢三河湾、大阪湾、内海及び関門水先区）以外の水先区。

II. 各課題の審議結果

1. 内海水先区対策

(1) 現状と課題

内海水先区における直近5年間（平成25年～平成29年）の一級水先人の応募状況は、52人の募集に対し16人の応募（30.8%）（※第10回検討会別紙1参照）と他の大規模水先区に比べ少ない状況にあり、三つの強制水域を有する同水先区の後継者確保は喫緊の課題となっている。

(2) 検討会における議論

内海水先区への応募者数が少ない要因として同水先区は業務対象範囲が広い等、また、受験対策の負担が大きいことが理由ではないかとの意見が挙げられた。

また、利用者（船社等）からは、同水先区に応募者確保を危ぶむ意見に加え、水先要請に待ち時間を生じさせない体制の構築、特定の水域における熟練度の向上といった業務改善を望む意見が挙げられ、その対応策として同水先区を複数の区に分ける分割案が提案された。

(3) 議論を踏まえた取組

本検討会は、これらの意見に対応するため、「内海水先区対策の検討に係るシミュレーション調査」を行うとともに、「水先人試験の合理化」について検討を行った。また、内海水先区水先人会は、2月から4月にかけて、「姫路港 LNG 船入港作業の頻度増加に向けた取組」、「大分地区のサービス向上に向けた取組」といった業務改善に向けた新たな取組を試行的に実施した。

「内海水先区対策の検討に係るシミュレーション調査」では、現状モデル、改善モデル、2分割案及び4分割案でのシミュレーションを行ったところ、現状の要員規模であっても船側に待ち時間を発生させることなく、水先要請

に応じられる可能性が示された。一方で、分割案では、応援応招による移動の削減や、二人乗りの嚮導が減少するものの、現状モデルに比べてより多くの人員の確保が必要となるといったことが示された。

また、姫路港及び大分地区における同水先人会の業務改善に向けた試行的取組については、現時点においては大きな問題は生じておらず概ね良好との評価を荷主サイドから得ており、同水先人会もこの試行的取組を継続する意思を示している。

一方、将来にわたって利用者（船社等）の利便を維持していくためには、安定的に応募者を確保していくことが必要であるが、同水先人会では、応募者不足の問題に対応するため、水先人の主要供給源である日本人外航船長が減少する中、将来的にも確実な必要水先人数を確保していくという長期的観点から、三級水先人を安定的に採用する要員計画を立てるとともに、海上自衛隊等、新たな水先人供給源の開拓に努めるなど、独自の募集活動に取り組み始めた。

(4) 今後の対応と方向性

内海水先区における船舶の安全及び利用者（船社等）の利便を維持していくため内海水先区水先人会においては以下の取組を実施していくこととする。

① 内海水先区における後継者の確保

将来的にも、安定的かつ確実に水先人を確保していくという長期的観点から、三級水先人を安定的に採用する要員計画とする。

また、一級水先人の確実な確保に向け、海上自衛隊等、新たな水先人供給源の開拓に努めるため、募集活動に一層注力することとする。

② 船舶の安全及び運航能率を確保した応招体制の構築

特定水域における熟練度向上に向け、主水先人として業務を行う水先人の選定や、当直者の増員配置を今後も継続的に実施する。

水先区の分割については、上記(3)のメリット及びデメリットを総合的に判断すると一定の効果がある施策であることは認識しつつ、現行の水先区のままであっても応募者不足の問題の解決を含め利用者（船社等）の利便を維持することが可能であると考えられること、同水先人会においても業務改善に向けた取組や募集活動を強力に進めるとしていることを勘案し、当面の間（3年間程度）は、これらの取組の一層の推進を促しつつ、その推移を見守ることとする。具体的には、利用者（船社等）、日本水先人会連合会及び国

からなるモニタリング委員会（※『Ⅲ. モニタリング委員会の設置』参照）を設置して、同水先人会の試行的取組の効果を検証していくとともに、応募者不足改善に向けた取組についても注視していくこととする。

2. 水先人試験の合理化

(1) 現状と課題

将来における水先人不足が顕在化し始めていることを踏まえ、水先人への応募をより活性化させる必要がある。

(2) 検討会における議論

現行と同等の能力水準を確保しつつ受験者の負担軽減を図ることを目的に、以下のとおり水先人試験制度を見直すことが提案された。

(3) 今後の対応と方向性

以下に掲げる事項について、所要の省令改正を行い、平成30年4月1日から施行することとする。

① 試験事項の一部合格制度の新設

国土交通大臣は、学術試験（筆記試験又は口述試験）の不合格者に対して、試験事項の全部について追試験（原則1回）を行っているが、受験者にとって負担が大きいものと考えられる。

他方、長期にわたる登録水先人養成施設の課程において養われた能力は短期間のうちに劣化するものでないため、筆記試験又は口述試験と近接した時期に行っている追試験では、他の試験事項と複合体的な判定をしない口述試験（口頭試問）、口述試験（港勢図示）又は口述試験（英会話）であって一定の合格基準に達したものについて省略する。

② 試験事項の一部廃止

水先人の免許は、三級海技士（航海）の資格についての海技免許を有した者に与えているところ、学術試験の試験事項のうち、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律及び国際信号書については、当該海技免許を与えるときに確認済みであり、水先業務の実態に照らしても国土交通大臣による再確認が不可欠とまではいえないため、試験事項から削除する。

③ 内海水先区に係る口述試験（港勢図示）の対象海図の見直し

水先人にとって、水先区の地勢（海図に記載された水路、水深、航路障害物、航路標識等）は、水先業務を行うための根幹的な知識であるため、口述試験（港勢図示）ではこれを白紙及び岸線の一部を記載した略図に記入させることで、当該知識の具備を確認している。

内海水先区は、当該試験の対象となる海図の数が、白図用3枚、略図用11枚と大規模水先区の中で最も多いが、他の海図と海域等が重複する海図については何れかを使用することで知識の具備を確認することが可能であることからこれを省略する。

3. 中小規模水先区対策

(1) 派遣支援の水先人に対する支援費用に見合う水先料金への反映

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、安定的かつ確実な水先サービスの提供のための派遣支援体制の構築及び維持が課題となっている。

②検討会における議論

当該水先区の水先人不足に対応するため、第一次とりまとめにおいて、派遣支援の方法の見直しを図り、近隣水先区との間で相互に複数の免許を取得し、相互に派遣支援を行う体制を構築することで、安定的かつ確実な水先サービスの提供に努めることとされたが、今後派遣支援の増加により派遣支援費用の増加が見込まれることから、当該派遣支援費用の増加に見合う水先料金への反映を検討すべきではないかとの意見が出された。

③議論を踏まえた取組

今後の派遣支援の増加によっても、当該派遣支援が継続的に実施されるよう、日本水先人会連合会が当該派遣支援の実施のために負担している派遣支援費用を確保するため、平成28年12月に派遣支援費用を水先料金に反映した水先料上限の自動認可に係る大臣公示額の改定を行った。

④今後の対応と方向性

第一次とりまとめにおいて、近隣水先区との間で相互に複数免許を取得した水先人を派遣する派遣支援を当面（3年間程度）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た。このため、利

用者（船社等）、日本水先人会連合会及び国からなるモニタリング委員会（※『Ⅲ. モニタリング委員会の設置』参照）を設置し、新たな派遣支援体制のもとにおける派遣支援の実施状況について評価検証を行った上で、本検討会において、派遣支援の維持・継続の要否について検討するとともに、当該検討結果を踏まえ、改めて必要となる派遣支援費用の試算及びこれに見合う水先料金への反映について検討を行う。

(2) 水先区の見直し

①現状と課題

i) 水先区の統合

「一級水先人養成及び免許取得人数（平成 28 年度～）」（※第 9 回検討会資料 1 - 1 参照）によれば、中小規模水先区の後継者確保は厳しい状況にあり、現役水先人が廃業年齢に達するときに当該水先区に専従の水先人がいない状況に至り、当該水先区の安定的かつ確実な水先サービスの提供を行えないことが懸念されることから、当該水先区の後継者確保は喫緊の課題となっている。

ii) 尾鷲水先区の廃止の要否

尾鷲港は、かつては、中部電力尾鷲三田火力発電所への原油輸入拠点として栄え、多くの原油タンカーの入港実績があったことから、当該港の水先業務は、特殊な場合を除き同発電所向けの原油タンカーを主目的としていた。しかしながら、LNG 燃料による高効率の火力発電所の運転開始により石油火力発電所の稼働率は大幅に減少し、同発電所の現在の電力供給に対する位置づけは「ピーク対応の火力発電所」とされた。このため、稼働率低下に伴い入港隻数が減少し、平成 27 年度及び平成 28 年度は水先実績が無い。（※第 10 回検討会資料 3 - 2 参照）

②検討会における議論

i) 水先区の統合

当該水先区への水先人不足に対応するため、近隣水先区との間で相互に複数の免許を取得し、相互に派遣支援を行う体制を構築し安定的かつ確実な水先サービスの提供に努めているが、派遣支援を行う水先人は、複数の水先区の免許を取得するに当たり、養成課程の受講、水先人試験の受験が必要となり、これらの様々な過程を経なければならないことが円滑な派遣を妨げる要因となっているのではないかといった意見や、小規模水先区の後継者確保難は収入が少ないことが一要因と

なっているのではないかとその意見が出された。

このため、上記のような懸念を解消する観点から、近隣の中小規模水先区の統合又は近隣の大規模水先区への編入など水先区の見直しを図る必要があるのではないかとされ、事務局から以下に掲げる八つの水先区統合案を提案した。

事務局からの提案に対し、日本水先人会連合会が各水先人会からの意見を集約した結果、早期に見直しが見られるものとして、①、④及び⑤の三つの水先区統合案が示された。

【統合案】

- ① 北海道地区の6水先区（釧路、苫小牧、室蘭、函館、小樽及び留萌）を一つに統合
- ② 八戸、釜石、仙台湾及び小名浜を統合
- ③ 秋田船川、酒田、新潟、伏木及び七尾を統合
- ④ 田子の浦及び清水を統合
- ⑤ 尾鷲の廃止又は伊勢三河湾との統合
- ⑥ 和歌山下津、小松島、境及び大阪湾を統合
- ⑦ 細島及び内海を統合
- ⑧ 佐世保、長崎及び島原海湾を統合

ii) 尾鷲水先区の廃止の要否

今後も水先要請が少ない状況がつつくと予想されることから、尾鷲水先区の廃止の是非を検討してはどうかとの提案がなされた。

③ 今後の対応と方向性

i) 水先区の統合

第一次とりまとめにおいて、近隣水先区との間で相互に複数免許を取得した水先人を派遣する相互支援や中小規模水先区の志望者の増加を図るため、当該水先区を志望する新規養成対象者に対する養成手当の拡充支援を当面（3年間程度）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とされ、現在これらの支援策を講じているところである。

したがって、水先区の見直し（統合）は、複数免許取得による派遣支援制度のあり方との整理が必要である。

また、水先区の見直し（統合）によって業務対象範囲が広がることにより、内海水先区について議論されていることと同様の課題が発生

する可能性についても考慮する必要がある。

以上のことから、今後の進め方としては、上記の中小規模水先区対策の実効性を十分に検証（利用者（船社等）、日本水先人会連合会及び国からなるモニタリング委員会（※『Ⅲ. モニタリング委員会の設置』参照））した上で、以下の【論点】も踏まえつつ、水先区の見直しについて検討することとする。

【論点】

- ア) 水先区拡大に伴い修得すべき知識及び技能が増加すること。
 - ・ 安全性を確保する観点から、個々の水先区における固有の知識及び技能の修得は必須であり、免許取得にあたっての負担が増大する。このため、水先人を志望する者が減少する恐れがある。
 - ・ 業務範囲が拡大されることにより、個々の水先区における熟練度が低下する恐れがある。
- イ) 養成期間の長期化に伴い水先養成支援費が増加すること。
- ロ) 水先区内で遠隔にある港を業務範囲とするため、それらの間の移動及び宿泊に要する経費が増加すること。
- エ) 上記に伴う水先会費の引上げ、水先料金の引上げが必要となる可能性があること。
- カ) 水先区の見直しは政令改正が必要となることから、後継者確保難への対応といった観点からだけでなく、「水先区」設定の考え方について法制上の概念整理及び一部水先区のみ先行して見直しを行うことについて、合理的な理由が必要となることに留意しなければならないこと。

ii) 尾鷲水先区の廃止の要否

今後も当該水先区における水先要請の見込みは備蓄燃料補給の必要が生じた場合の数年に1回程度であると見込まれることから、尾鷲水先区の新設時と比べて尾鷲港を取り巻く環境に変化があるのか、また、船舶入港がある場合に安全をどのように確保するのかについて検討することとし、安全を確保することが可能な場合には同水先区を廃止することとする。

(3) 二級及び三級水先人の業務範囲（対象範囲）の見直し

①現状と課題

中小規模水先区における直近5年間（平成25年～平成29年）の一級水先人の応募状況は73人の募集に対し26人の応募（35.6%）と大規模

水先区に比べ少ない状況にある。

現行の二級及び三級水先人の業務範囲は、二級水先人が総トン数5万トン（危険物船は2万トン）、三級水先人が2万トンとなっているが、中小規模水先区の水先実績における二級及び三級水先人の業務範囲に係る船舶の占める割合は、三級水先人制度確立当初の平成19年度と比較すると減少している。これは船舶の大型化が一要因と推察される。

②検討会における議論

小規模水先区の一級水先人の後継者確保難の現状を踏まえ、第一次とりまとめにおいて、二級水先人の業務範囲に係る船舶の水先実績が多い小規模水先区にあっては、二級水先人の積極的な活用を図るため、新規養成の募集及び派遣支援を実施することとしたところであるが、二級水先人の業務範囲を見直せば、更なる活用が図れるのではないかと意見が出された。

③今後の対応と方向性

二級及び三級水先人の業務範囲に係る船舶の割合は減少していることから、二級及び三級水先人の更なる活用を図る観点から、平成30年度前半を目途に、次に掲げる事項を例として調査研究を行った上で業務範囲を見直すことが適当か否かを検討する。

【主たる調査研究事項】

- (1) 総トン数に応じた操船困難度
- (2) 入出港船舶の大型化
- (3) 船舶技術の向上
- (4) 航行安全支援システムの整備
- (5) 業務範囲見直しの対象船舶に危険物船を含めるか否か
- (6) 危険物輸送の増減
- (7) 船舶交通量の増減
- (8) 航路事情の改善
- (9) 養成課程の内容
- (10) 二級又は三級水先人免許取得者の取扱い（例：新就業範囲に移行する養成課程及び試験の内容等）

4. 水先引受主体の法人化

(1) 現状と課題

水先引受主体の法人化に係る検討の背景として、利用者（船社等）における「安全かつ円滑な水先業務の確保」、「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」への問題意識が示された。

(2) 検討会における議論

中小規模水先区の後継者確保は厳しい状況にあることから、近隣水先区との間で相互に派遣支援を行う体制を構築し安定的かつ円滑な水先サービスの提供に努めているところであるが、水先人は個人事業主であることから、協力は任意にならざるを得ず、「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」を懸念する意見が出された。

また、安全確保を図るため、特定の港における特定の棧橋等では利用者と水先人会において標準操船要領を作成し、当該要領に沿った業務の遂行を推奨しているが、水先人は、蓄積された知識・経験に基づき水先業務を行っていることから、当該要領を参考としないといった事例も見受けられ、「安全かつ円滑な水先業務の確保」を懸念する意見が出された。

(3) 議論を踏まえた取組

第一次とりまとめにおいて、「中小規模水先区の水先人不足に対する派遣支援の確保」については、従前の派遣支援体制の見直しを図り、近隣水先区との連携を強化することを基本に、派遣支援に対する会員（水先人）の協力を規範化する会則の改正を行い、「安全かつ円滑な水先業務の確保」については、水先業務上の危険性を防止するため、業務制限対象の拡大を図るなど、『会員の品位保持』及び『監督及び安全管理』に関する水先人会会則の改正を行うこととされ、各水先人会において所要の改正手続きを行った。

(4) 今後の対応と方向性

水先引受主体の法人化の検討の進め方については、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、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を、利用者（船社等）、日本水先人会連合会及び国からなるモニタリング委員会（※『Ⅲ. モニタリング委員会の設置』参照）を設置して評価検証を行うこととし、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・検討を行うこととする。

これらの検討に当たっては、以下の【参考】に掲げる課題を例として、

それらに留意する必要がある。

なお、水先人の責任の制限については、水先引受主体の法人化と密接な関係があるため合わせて検討することも一つの手段ではあるが、責任制限を設ける事の可否、法制化論点の調査・検討には長い期間を要することから、本検討会の下に、関係者と専門家も交えた勉強会を設置し、水先人の責任のあり方について検討を進めることとする。

【参考】水先引受主体の法人化の検討にあたって考慮すべき課題例

(1) 水先引受主体法人のあり方

- ① 水先引受主体法人の機能（業務内容）はどのようなものになるか。
- ② 法人形態はどのようなものが考えられるか
- ③ 水先人会と水先引受主体法人は併存するのか
- ④ 水先引受主体法人の設立にあたっての出資者
- ⑤ 水先引受主体法人への加入は義務とするか、任意とするか
- ⑥ 同一水先区に一つの水先引受主体法人とするか、複数設立するか
- ⑦ 水先引受主体法人の管轄をどのように設定するか
- ⑧ 法人化で得られる効果は、法人化しないとできないものであるのか

(2) 水先引受主体法人の責任

- ① 賠償事故当事者の水先人と水先引受主体法人及びその他の水先人との関係
- ② 水先引受主体法人及び水先人の免責又は責任制限の可否
 - i) 法定できる場合、免責、責任制限又はこれら両方がどのように適用できるのか（立法事実の確認）
 - ii) 免責や責任制限の法律要件
 - iii) 免責要件と責任制限要件が同時に規定される場合、これらの法的概念について民事法制的に合理的な整理が行えるか
 - iv) 水先人について特別に責任を制限することについて、社会的コンセンサスを得られるか
 - v) 責任の制限について、今時法定化を必要とする社会的事情変更はあるのか
 - vi) 特別な責任制限額を設定する場合に、有効性が認められ、かつ、合意可能な額はいくらであるのか
 - vii) 免責の規定や特別な責任制限額の設定は、海事債権制限条約上許容されるか
 - viii) 法定できない場合、約款による措置が可能であるか（特に責任制限額を設定することについて）

③ 水先の維持策

(賠償事故当事者の水先人のみが責任を負うことができるのか。水先引受主体法人も責任を負わなければならない場合、業務遂行の継続性をどのように担保するのか。)

Ⅲ. モニタリング委員会の設置

本検討会での議論を受けて、次に掲げる課題を評価検証するため、モニタリング委員会を設置する。

1. 評価検証の対象

- (1) 内海水先区水先人会が進める業務改善や募集活動の取組の推移
- (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
- (3) 「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
- (4) 上記の他、本検討会での議論を踏まえ、必要に応じて評価検証の対象を追加できるものとする。

2. 委員

一般社団法人日本船主協会

外国船舶協会

日本水先人会連合会

国土交通省海事局

※内海水先区水先人会は評価検証内容に応じて参加

3. 開催頻度

3～4か月毎

4. 期限

平成 29 年度～平成 31 年度

※平成 32 年度以降も引き続きモニタリング委員会の開催が必要となる場合には、評価検証の対象、開催頻度、期限について、改めて本検討会において検討を行う。

5. その他

モニタリング委員会は、本検討会の下に設置し、年1～2回程度、本検討会へ評価検証結果を報告する。

IV. おわりに

本検討会は、今後約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及び内海水先区における後継者の確保に向けて、当初挙げられた全ての課題について検討を行った。今後は、各課題について、『Ⅱ. 各課題の審議結果』中に掲げた「今後の対応と方向性」に従い、モニタリング委員会における評価検証や二級及び三級水先人の業務範囲（対象範囲）の見直しに関する調査研究を実施し、これらの結果を次回以降の本検討会においてフォローアップすることとする。また、水先人の責任のあり方に関する勉強会における議論の進展も注視しながら、引き続き水先人の安定的な確保・育成に向けた検討を進めていくこととする。