

海事研究協議会

研究成果報告書

海技実務に着目した課題

—水先の実務にかかわる課題—

“水先類似行為”の問題解決に向けて

令和元年12月5日

海事研究協議会

# ご挨拶

## 代表理事 赤塚宏一

「海事研究協議会」の最初の成果研究報告書である「海事社会に着目した課題—わが国海運を支える海技のあり方と制度改革—」(平成31年4月9日)に引き続き、この度「海技実務に着目した課題—水先の実務にかかわる課題—“水先類似行為”の問題解決に向けて」を発表することになりました。

水先類似行為の問題はごく限定された分野かと思われるかも知れませんが、わが国における水先業務全般に関わる問題であるとともに、港湾・水路での安全確保・海洋環境保護に関わる問題であり、さらには水先人の教育・訓練、後継者の養成にも関わる問題と考えております。

私事ですが、船長として初めて乗船したのは世界一周航路に就航する22,000トンのセミ・コンテナ船でした。南米のアマゾン河を遡航するにあたり河口で無事パイロットが乗船した時の安堵感はいまでも忘れません。一方で船長としては、このパイロットは果たして信頼出来るのであろうか、若いパイロットであれば経験はあるのだろうか、技量はどうか、また老年と見受ければ体調はどうだろうか、判断力に問題はないのだろうか、などいろいろ考えました。日本の港湾に入港する外国船の船長もきっと同じことを考えるのではないのでしょうか。

外国船のための入港の手引き、いわゆる”Guide to Port Entry”を見るとローカル港湾についてはその多くが“Not compulsory, but recommended”等と書いてあります。パイロットの資格等については記述がありません。パイロットの使用が強制ではなく任意とすれば、パイロットの資格はどうなんだろうとの疑問が浮かぶこともあるのではないのでしょうか。残念ながら水先類似行為を実施するにあたっては基本的に能力や経験、年齢制限、あるいは身体機能などについて何らの定めは無いようです。

日本には関税法上の開港が112港あり、外国船の入港が想定されています。外国船が出入港すれば水先業務の要請があることも当然予想されるでしょう。それに対して能力を担保した水先サービスを提供する義務があるのではないのでしょうか。

こうした問題意識を持って、津金正典元東海大学教授をリーダーとする「水先の実務にかかわる課題」研究グループは何度も会合を重ね、また理事会においても何度も報告書のあり方について議論を行い、また報告書そのものの書き直しも要請しました。

「海事研究協議会」としての本件に関する提案は一本化されておりません。これは巻末に記載したグループメンバーの意見に見られるように単純に割り切れる問題ではないと認識しているためです。国土交通省においては、本件に関する調査・検討を開始したとのことで、この報告書がその検討の場に一石を投じることになればと考えております。

最後になりますが、グループ・リーダー、グループに参加して下さった方々、また会議室の提供などなにかとご支援して下さっている内海水先区水先人会、大阪湾水先区水先人会、そして事務局の方々に心から御礼申し上げる次第です。

以上

海事研究協議会理事		
役員	氏名	所属等
代表理事	赤塚 宏一	国際船長協会連盟副会長
事務局長	井上 欣三	神戸大学名誉教授
理事	小見山純郎 前任者片岡 徹 6月 退任により 後任	大阪湾水先区水先人会
理事	末岡 民行 前任者齋藤 實 6月 退任により 後任	内海水先区水先人会
理事	篠原 正人	福知山公立大学特命教授
理事	津金 正典	元東海大学教授
理事	森 隆行	流通科学大学教授
顧問	原 潔	元神戸商船大学長

## 研究グループ代表者挨拶

### 研究グループ・リーダー 津金正典

「海技実務に着目した課題」研究グループは、「水先の実務にかかわる課題」として“水先類似行為”を研究テーマに取り上げました。

水先法の改正当時と比べ、最近では大型クルーズ客船の入港増加や大型危険物船の入港等により非水先区港湾における水先嚮導業務の実態が大きく変化しています。非水先区港湾における水先嚮導業務は水先類似行為と称されて行われてきましたが、法整備がなされずに水先法の適用しない港湾とされ、水先嚮導ニーズに対し近隣水先区の水先人に加え、水先区水先人のような免許を持たない海技者により水先嚮導業務が実施されてきました。

知識・能力の確認、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等を規定する水先区水先人免許を持たない海技者による、水先類似行為は船舶航行や港湾設備の安全確保上、問題と考えざるを得ません。港湾における事故発生を未然に防止すべく早急に対策を講じる必要があると認識し、研究グループメンバーで議論を行いました。

議論にあたり、水先類似行為の定義を「水先区以外の水域において行われる水先行為に類似する行為」と定義をしました。なお、水先行為とは「水先法の規定に基づき、所定の水先区において、所定の免許を受けた水先人が、船舶交通の安全を図り、併せて船舶の運航能率の増進に資することを目的とし、船舶に乗り込み、船舶を嚮導すること」と定義されています。

全国には、現在水先法の政令で定める5大水先区:東京湾、伊勢三河湾、大阪湾、内海、関門と30中小水先区:釧路、苫小牧、室蘭、函館、小樽、留萌、八戸、釜石、仙台湾、秋田船川、酒田、小名浜、鹿島、新潟、伏木、七尾、田子の浦、清水、尾鷲、舞鶴、和歌山下津、境、小松島、博多、佐世保、長崎、島原海湾、細島、鹿児島、那覇がありますが、水先区以外の港湾を、本研究ではローカル港湾と呼ぶことにしました。

水先類似行為について過去の経緯を振り返ると、水先法の改正に先立ち設置された「水先制度のあり方に関する懇談会」の下に設置された「水先区・強制水先対象船舶のあり方部会」のとりまとめ及び「水先制度のあり方に関する懇談会」の報告には水先類似行

為に関し解決の具体的方向性が示されましたが、「交通政策審議会海事分科会」の下に設置された「水先制度部会」の報告及び交通政策審議会海事分科会の答申「水先制度の抜本改革のあり方について」の中には記述がありません。

当研究グループは、当時と異なる事情の変化に伴い、これ以上水先類似行為を法律の不備の下に放置できない状況にあることから、今後に向けた解決への方向性を示すことを目的に、「水先制度のあり方に関する懇談会」の報告を参考としグループメンバーで議論を重ねました。海事研究協議会理事会の審議を経て、ここに解決策を提言としてまとめましたので関係各位に報告申し上げます。

#### 「水先の実務にかかわる課題」研究グループ

リーダー 津金正典（元東海大学）

メンバー 赤木文生（赤木海事総合法律事務所）

(50音順) 赤木潤子（赤木海事総合法律事務所）

池村広基（田淵海運株式会社）

植田 博（川崎汽船株式会社）

門脇基洋（早駒運輸株式会社）

久保野雅敬（海技大学校）

齋藤 實（内海水先区水先人会）

佐藤克弘（赤木海事総合法律事務所）

篠崎啓二（七尾水先区水先人会）

篠原正人（福知山公立大学）

瀬田広明（鳥羽商船高等専門学校）

長谷部信一（神陵法律事務所）

濱地義法（大阪湾水先区水先人会）

藤瀬一則（細島水先区水先人会）

宮田 浩（株式会社商船三井）

八木武人（川崎重工業株式会社）

オブザーバー 赤塚宏一（海事研究協議会理事）

井上欣三（海事研究協議会理事、事務局長）

なお、本報告書の内容は、研究グループメンバーの個人的見解を基にしてとりまとめたものであり、所属組織を代表した見解でないことを申し添えます。

# 研究成果報告書

## —水先類似行為の問題解決に向けて—

### I. はじめに

「海技実務に着目した課題」の一課題である「水先の実務にかかわる課題」を検討するグループは、非水先区における水先類似行為の実施について何が問題なのかを分析するとともに、その問題解決に向けた具体的提言を議論するため研究グループを組織した。

水先法が適用されない港湾における水先行為は水先類似行為と称されるが、水先法の制定当初から同法の改正に到る間と較べ、最近では大型クルーズ客船の非水先区港湾への寄港が増加しており、また、大型危険物船の入出港の増加により非水先区港湾における水先行為の実施状況が大きく変化している。

また、水先ニーズに対し水先免許を持たない海技者も水先行為を行っていること、水先免許を持たない海技者には知識・能力の確認、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等の規定がなく、海技者による水先行為は船舶航行や港湾設備の安全確保の観点から問題があること等から、そして、非水先区港湾における事故の発生を防止すべき観点から早急に対策を講じる必要があるとの認識のもとに、17名のグループメンバーが研究を行った。

### II. 水先類似行為の実情と問題点

#### 1. 水先類似行為対象港湾の定義

水先法に定められた水先区以外の港湾を、ここではローカル港湾と呼ぶことにし、水先類似行為とは「交通政策審議会海事分科会第一回水先制度部会（平成17年7月28日）」で提示されたと同様に『水先区以外の水域において行われる水先行為に類似する行為』と定義する。

なお、ローカル港湾の多くは開港であるにもかかわらず水先について規定はなく、水先法に定めのない水域での水先行為は、水先法にしばられないとの理解のもとで、水先類似行為が行われているものと推察できる。

## 2. 水先、水先人、水先区の定義

水先法第2条で、水先とは「水先区において、船舶に乗り込み、当該船舶を導くこと」、また、水先人とは「一定の水先区について水先人の免許を受けた者」と定義されている。

全国の水先区には、水先法の政令で定められた東京湾、伊勢三河湾、大阪湾、内海、関門（5大水先区）と釧路、苫小牧、室蘭、函館、小樽、留萌、八戸、釜石、仙台湾、秋田船川、酒田、小名浜、鹿島、新潟、伏木、七尾、田子の浦、清水、尾鷲、舞鶴、和歌山下津、境、小松島、博多、佐世保、長崎、島原海湾、細島、鹿児島、那覇（30中小水先区）がある。

## 3. 水先類似行為が行われている港湾

ローカル港湾は全国に多数存在する。水先法制定（昭和24年）当初はこれらローカル港湾に水先の要請が生じること自体が想定されていなかったようであるが、時代の流れとともに、これらローカル港湾においても水先の要請が生じ、これに対して、近年では近隣水先区の水先人あるいは水先免状を持たない海技者により水先類似行為が行われている。このように、近年ローカル港湾に水先ニーズが生まれてきたことが、水先類似行為が問題化することになったそもそもの起こりと言えよう。

参考資料-1は、水先法改正当時の水先類似行為に関する検討の流れを示している。また、参考資料-2は「水先制度のあり方に関する懇談会（平成16年3月15日～平成17年6月24日に11回開催）」の下に設置された「水先区・強制水先対象船舶のあり方部会（平成16年7月21日～平成17年6月24日に7回開催）」の第5回部会において部会事務局から提出された資料4（類似行為の実態について）の関係資料として配布された水先類似行為の実施実績である。

参考資料-2によると、平成15年度に全国の67ローカル港湾において行われた水先類似行為は5,896隻あり、このうち、近隣の水先区水先人が出向き44港で2,363隻を嚮導し、23港で水先人でない海技者64名が3,533隻を嚮導した実績が認められる。

## 4. 水先類似行為検討の経緯

参考資料-3は、平成17年6月24日に水先法の改正に先立ち設置された「水先制度のあり方に関する懇談会」において提出された報告の一部を抜粋したものであるが、これには、水先類似行為に関し解決の具体的な方向性が詳細に示されている。しかしながら、どのような議論があったのかは不明であるが、当時の交通政策審議会海事分科会の下に設置された水先制度部会の「水先制度の抜本改革のあり方について」の中にはこの部分の記述はなかった。

## 5. 水先類似行為の実施者

ローカル港湾における水先類似行為は、当該ローカル港湾の近隣水先区水先人、廃業水先人並びに元船長、現役船長等の海技者が行っている。

## 6. 水先類似行為の要請

船長または、船舶運航会社による自発的な要請が基本であるが、地方で開催された船舶航行安全検討委員会の検討結果には水先の乗船を勧告する文章が存在する。この文言を強制とみるか、勧告（行政指導）と見るか、その受け止め方は定まっていはいないが、いくつかのローカル港湾においては報告書の内容を根拠として水先類似行為を実施する状況にある。

## 7. 水先類似行為を要請する際の情報の入手方法及び要請先

ローカル港湾において水先を要請しようとする船舶は“GUIDE TO PORT ENTRY”と“日本版水路誌”から情報を入手している。それらには、ローカル港湾における水先行為が違法とも順法とも記述されず、代理店に要請すれば水先嚮導が受けられるとの記述もある。このように公刊文書に法律の不備にかかわらず水先類似行為が順法であるかのように紹介されること自体にも問題があると言えよう。

## 8. 水先類似行為者の事故調査報告

平成21年1月から平成30年12月までの10年間に、運輸安全委員会により公表された海難事故の中で、対象船種と事故種類を貨物船・タンカー・引き船、衝突・乗揚げ・接触としてピックアップした結果、ローカル港湾における水先類似行為者による事故件数は、9件であった。

## 9. 水先類似行為の問題点

### 9.1 ローカル港湾の水先類似行為

そもそも水先類似行為は、水先法の規定の埠外で水先行為を行うことであり、水先法第37条によれば、水先をすることができる水先人ではない者は水先をしてはならないとされ、水先区以外の水先行為は、水先法で求められる水先人の海技知識・能力の確認、健康検査、免許更新、年齢制限、事故時の責任や補償、教育・訓練・研修の実施に関する規定に基づかない行為であり、船舶航行や港湾の安全確保といった面から社会的に問題ではないかと考えられる。

平成19年6月に「平成19年1月施行の観光立国推進基本法に基づき策定された観光立国推進基本計画」により大型クルーズ客船の誘致が全国的に進行し、稚内、紋別、網走、十勝、青森、金沢、敦賀、下津、油津、高知、唐津、八代、本部、石垣、平良等のローカル港湾に大型クルーズ客船が多数寄港するようになった。このように多数の乗客を収容する大型クルーズ客船の寄港増加に伴うローカル港湾における水先ニーズの増加や、加えて大型危険物船の入出港に伴う水先ニーズの存在など水先法制定当時とは異なるローカル港湾の現状は、放置できない問題点である。

## 9.2 半ば公然と実施される水先類似行為

このように水先法の施行当初とは異なる事情の変化に伴いローカル港湾において水先ニーズが増加している現状に呼応して、ニーズがあるという理由で水先人会、水先人、水先要請者等の関係者間による合意があれば水先類似行為が許されるものではなく、また、出先運輸局・海上保安庁によりあたかも合法的であるかのような行政指導の下に水先類似行為が行われる状況は問題が大きい。これに加え、公刊文書に類似行為が順法であるかのように紹介されていることも問題がある。

## 9.3 常態化しつつある水先類似行為

しかし、現時点では、これらを取りまとめる法律の整備や運用基準の確立が追いついていないこともあり、水先行為実施者はこのような形態の水先類似行為の実施には問題が残ると認識しつつも、関係者間の合意のもとで水先ニーズに対応するなど、水先類似行為が常態化しつつあるのが現状である。

## 9.4 安全上の規制がない水先類似行為

このほか、これまでローカル港湾で水先類似行為を行う者の港湾知識・技能レベルに対する評価や確認が行われていないこと、また、年齢制限・健康検査・水先嚮導訓練・免許更新等の

制約もなく、教育・訓練・研修等の場もないこと、さらに、水先区水先人に認められている水先約款が存在せず、事故発生時の第三者に対する責任が明確ではないこと等、船舶運航の安全上大きな問題が残る。

### Ⅲ. 水先類似行為の解消に向けた対策の提案

研究グループの議論の過程で述べられたグループメンバーの意見を整理すると参考資料-4のとおりである。これを分析した結果、当研究グループは、法律の不備の下にある水先類似行為を現実のニーズに応じて可能にする対策案として「法律改正による案」と「法律改正に拠らない案」を検討した

#### 1. 法改正による対策

法律改正を行って、ローカル港湾での水先行為が水先法の下で行えるようにする考えとして、分区案、統合案、準水先区案を提言する。

##### 1.1 分区案：ローカル港湾を従来の水先区の分区とする。

ローカル港湾を近隣水先区の分区として、元の水先区の水先人が水先の要請に対応する。

##### 1.2 統合案：ローカル港湾を近隣水先区に統合する。

ローカル港湾を近隣水先区に統合し、元の水先区の水先人が水先の要請に対応する。

##### 1.3 準水先区案：水先法の中に準水先区を設ける。

ローカル港湾を水先法の中に準水先区として水先区化し、新規の準水先区ごとに準水先人を配置して水先の要請に対応する。

以上3提言は、ローカル港湾における水先行為の実施を既存の水先法の枠組みの中で担保する考え方であり、これは従前行われてきた水先類似行為を順法的に実施できるようにする解決策ではあるが、法律改正を前提としており、そして、いずれも以下のような問題がある。

分区案については、旧来水先区の分区とはいえ、また、統合案については、ローカル港湾を旧来水先区に統合するとはいえ、ローカル港湾を新規に水先区化するための法律改正が必

要となり、また、新規水先区における水先能力を確認する評価や認定のプロセスが必要となる。さらに、これらは、水先人不足を解消する方向の案とは逆行し、水先人を今以上に多く必要とする提言である。

また、準水先区案においても、ローカル港湾を新規に水先区化するために法律改正が必要となる点、新規水先区における水先能力を確認する評価や認定の問題は同様に残り、さらには、従来に増して多くの水先修行生を募集し、教育を行う必要が生じるなど国の作業的ハードルは高い。

## 2. 法改正なしの対策

ローカル港湾において要請に応じて水先行為を実施できるようにするためには、どの水域を対象に、どのような資格を有する者が水先行為を行うかが問題解決の焦点となる。ここでは、水先法の改正を前提としないで、ローカル港湾における水先行為を実施できるようにする考えとして、民間ベースのプラットフォームを形成する案を対策案として提言する。

水先法の改正に先立ち設置された平成 17 年 6 月 24 日付け「水先制度のあり方に関する懇談会報告」において「類似行為者に対して、免許制等の国の厳格な規制にはよらず、民間ベースによって知識・能力の確認を行い、当該確認を受けた者に対して認証し、また、その旨を利用者等に対し公表する仕組みとすることが考えられる。」と記載されている。

この記述を参考として、ここでは、公平性、公正性、中立性、公益性が担保される民間ベースの法人を組織し、当該法人が、知識・能力の確認、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等々の問題点を、国の指導の下で、国に代わってクリアする解決策を提案する。

### 2.1 民間ベースのプラットフォーム形成

民間ベースのプラットフォームを形成する案は、民間ベースの組織が、ローカル港湾における水先要請の受け皿となり、水先要請者と水先実施者との間を取り持つことにより、両者間で水先契約を締結する橋渡し役を担うことを想定したもので、法律改正とは別にローカル港湾において水先行為を行えるようにする現実的提言である。

民間ベースの組織には、例えば、現役水先人・廃業水先人や現役船長・元船長などの海技者といった、今後ローカル港湾において水先行為を実施しようとする者が登録する。当該組織が運営するプラットフォームに登録しようとする者については、その登録適否は当該法人

が判断し、その後における知識・能力の確認、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等々は、国の指導の下で、国に代わって当該組織が行う。

## 2.2 国と事前に折衝すべき点

基本的には、民間ベースの組織の設立とその要件については、業務の公益性に鑑みて以下に示す点について事前に国と折衝する必要がある。また、この組織は、国に代わって知識、技術の確認・認定、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等々について具体的に実施する役割を担うので、特に運営、運用の具体的内容について、国と歩調を合わせた詳細な事前準備が必要となる。

- ・ 国が間接的に関与する民間ベースの組織の設立とその要件
- ・ 国と歩調を合わせた運営方法の確立
- ・ 組織設置費用、運営費用
- ・ 業務収入計画
- ・ 法人組織の責務（水先嚮導ニーズの受け皿、水先実施者の保有・品質維持）
- ・ 水先ニーズと水先実施者との契約支援業務
- ・ 国に代わって（知識、技術を確認・認定、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や保証、教育、訓練、研修等々）について具体的に実施
- ・ ガバナンス、コンプライアンスについては国と第三者が参画する内部評価、外部評価を受ける仕組みの下で透明性を保持する
- ・ 等々

このように事前に国との折衝検討が必要になるとはいえ、法律改正よりは作業的ハードルは低いと思われ、さらに運営、運用面では、対象がローカル港湾であるということで資格レベルや就業制約などは少し緩やかに運用することも可能と思われる。

また、民間ベースの組織を設立するにあたっては、誰が出資して設立するか、運営方法に応じて組織内にどのような役員を配置するかなど、具体的に検討すべき内容は多いが、その根幹をなすガバナンス、コンプライアンスの確保については顧問弁護士や外部役員の配置に加えて、第三者が参加する内部評価、外部評価を受ける仕組みの下で透明性を保持することが不可欠である。

## 2.3 民間ベースのプラットフォーム形成案からもたらされるメリット

民間ベースの組織には、ローカル港湾において水先行為を行おうとする者が登録し、組織内にその人材をプールしておくことが必要となるが、その対象となる人材は、現時点では、例えば、現役水先人・廃業水先人や元船長・現役船長などの海技者等が想定できる。したがって、この仕組みが軌道に乗れば、不足する水先リソースの裾野拡大や船員の職域拡大にもつながるといえよう。

ローカル港湾における水先行為の実施には、水先要請者、水先実施者、監督官庁の三者が関係するが、民間ベースの組織によるプラットフォーム形成の考えの下では、水先を要請する側にとっては、ワンストップで水先実施者と契約でき、水先実施者にとっては、順法のもと大手を振って水先業務が実施でき、監督官庁にとっては、自ら手を下すことなく、民間ベースの組織により仕組みが運営されることになり、三者が相互にウィンウィンの関係を保つことができる。

## 2.4 水先免許を技量免許と港湾免許に分離する意見について

すでに採用されている複数免許制度に通じるものであるが、付随的な考えとして、水先免許を、すべての水先人が共通に取得すべき免許としての「技量免許」と、どの港湾または水域で水先が可能かを明らかにする「港湾免許」の二つに分離するという考えは、大水先区と中小水先区における水先人の偏在や水先人のなり手の不足といった水先社会の現在の行き詰まりを打開することのできる貴重な意見として特筆すべきと思われる。

この考えでは、すべての水先人には「技量免許」のほかに「港湾免許」を有することを義務付け、また、その際、すべての水先人に複数の「港湾免許」取得を可能とする。この概念は既に複数免許取得の考えに反映されている。

## IV. その他の付随的問題点

### 1. 私設バースにおける水先類似行為

私設バース所有者が運営するローカル港湾における水先行為は、用船運航会社が派遣するバースマスターにより水先類似行為として実施されている。今後、この状態をどのように脱するか、関係者による協議が必要である。

## 2. ドックマスターによる水先類似行為

強制水先区水域では従来通り PEC を取得することで対応すべきである。それ以外の水域では、関係者による協議が必要である。

## 3. 水先後継者不足の問題解決に向けて

すべての水先人が共通に取得すべき免許としての「技量免許」と、どの港湾または水域で水先が可能かを明らかにする「港湾免許」の二つに分離する。すべての水先人に「技量免許」のほかに「港湾免許」を有することを義務付ける。また、その際、すべての水先人に複数の「港湾免許」取得を可能とする。

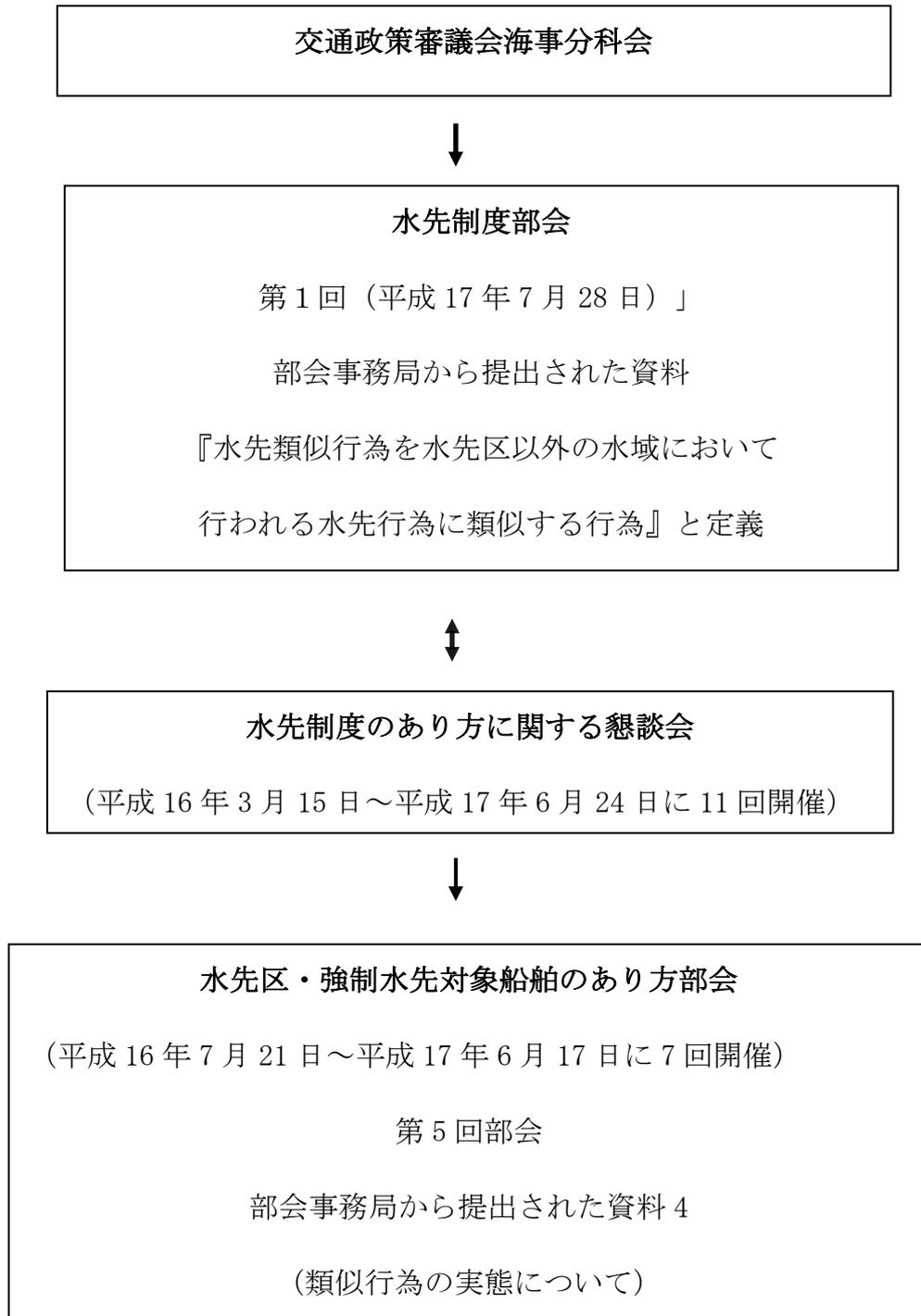
なお、民間ベースのプラットフォームを形成する対策案においては、対象がローカル港湾であるということで資格レベルなどは少し緩やかに運用することも可能と思われることから、こうした負荷軽減策は民間ベースのプラットフォームに登録する人材の確保に寄与するとともに、今後の海技士船員の職域拡大にも大きく寄与することにもなる。

## V. むすび

水先法の制定時や水先法の改正当時から今に到る間と較べ、①最近では大型クルーズ客船のローカル港湾への寄港が増加していること、②大型危険物船の入出港の増加によりローカル港湾における水先行為の実施状況が大きく変化していること、③また、ローカル港湾の水先ニーズに対し水先免許を持たない水先人や海技者も水先嚮導業務を行っていること、④水先免許を持たない海技者には知識・能力の確認、健康検査、年齢制限、免許更新、事故時の責任や補償、教育、訓練、研修等の規定がなく、このような海技者による水先行為は船舶航行や港湾設備の安全確保の観点から問題があること等、ローカル港湾における事故発生を未然に防止すべき観点から早急に対策を講じる必要があるとの認識のもとに、17名のグループメンバーが研究を行った。

グループメンバーによる調査、分析、議論の結果、当研究グループでは、水先類似行為にかかる問題をクリアし、すべての港湾や水域で合法的に水先が行えるようになる観点から、水先法を改正する対策案と水先法の改正を伴わない民間ベースのプラットフォームを形成する対策案の二案を提言した。この提言が今後における水先社会の発展の一助となることを願うものである。

水先法改正当時の水先類似行為に関する検討の流れ



参考資料-2

水先類似行為の実態について

所管	水先類似行為 実施港	水先類似行為者	各年度水先類似行為実績（件）					
			H10	H11	H12	H13	H14	H15
北海道	稚内港	留萌水先区水先人会	11	8	8	6	2	4
	紋別港	釧路水先区水先人会	6	9	3	7	1	6
	網走港	釧路水先区水先人会	32	26	8	11	13	9
	花咲港	釧路水先区水先人会	8	4	4	1		1
	十勝港	釧路水先区水先人会	50	25	36	36	42	37
	石狩湾港	小樽水先区水先人会	27	56	46	81	54	57
	泊港	小樽水先区水先人会	0	3	0	3	2	
	岩内港	小樽水先区水先人会	2		2		1	1
	苫小牧東港	苫小牧水先区水先人会					3	
東北	青森港（青森県）	類似行為者 3 名	156	149	155	144	105	106
	むつ小川原港（青森県）	八戸水先区水先人会	42	32	30	72	62	43
	久慈港（岩手県）	釜石水先区水先人会				2		2
	宮古港（岩手県）	釜石水先区水先人会	101	89	51	58	37	36
	大船渡港（岩手県）	類似行為者 5 名	123	135	125	107	133	120
	能代港（秋田県）	秋田船川水先区水先人会	156	196	159	184	170	171
	女川港（宮城県）	仙台湾水先区水先人会	2			2	2	
	仙台湾（宮城県）	仙台湾水先区水先人会		4	2			
	原町港（福島県）	小名浜水先区水先人会	112	122	107	130	149	117
	相馬港（福島県）	小名浜水先区水先人会	145	160	139	141	147	143
	大熊港（福島県）	小名浜水先区水先人会	6	14	2	4	8	10
	富岡興（福島県）	小名浜水先区水先人会	6	6	12	30	12	12
北陸 信越	柏崎港（新潟県）	新潟水先区水先人会	20	8	13	5	5	8
	直江津港（新潟県）	新潟水先区水先人会	148	131	109	82	89	91
	姫川港（新潟県）	新潟水先区水先人会	60	47	44	44	76	105
	志賀原発（石川県）	七尾水先区水先人会	4		3			
	金沢港（石川県）	七尾水先区水先人会	66	100	64	66	53	57

関東	日立港（茨城県）	鹿島水先区水先人会	常陸那珂水先会 9 名	322	347	386	376	273	288
				9	15	10	1	9	
	東海港（茨城県）		常陸那珂水先会 9 名	10	10	18	56	20	30
	常陸那珂港（茨城県）		常陸那珂水先会 9 名		2	51	69	103	172
	大洗港（茨城県）	鹿島水先区水先人会			1	2			
中部	御前崎港（静岡県）		類似行為者 2 名	103	147	200	228	288	238
	福井港（福井県）	七尾水先区水先人会	福井県水先会 3 名	6	13	7	6	11	10
				17	16	28	16	12	7
	敦賀港（福井県）	舞鶴水先区水先人会	福井県水先会 3 名				1		
	小浜港（福井県）	舞鶴水先区水先人会		3		2	6	4	4
	美浜港（福井県）		福井県水先会 3 名	2		2	11	10	12
内浦港（福井県）	舞鶴水先区水先人会		20	25	10	24	15	7	
近畿	宮津港（京都府）	舞鶴水先区水先人会			1	9	7	1	2
	新宮港（和歌山県）		類似行為者 1 名	83	72	79	51	48	51
	田辺港（和歌山県）		類似行為者 1 名	9					
中国	鳥取港（鳥取県）	境水先区水先人会						4	
	島根原発（島根県）	境水先区水先人会					4	8	19
	浜田港（島根県）		類似行為者 1 名	44	19	20	16	24	9
	三隅港（島根県）	境水先区水先人会	類似行為者 2 名	102	96		44	52	58
四国	津田港（徳島県）	小松島水先区水先人会		73	75	91	56	57	46
	富岡港（徳島県）で	小松島水先区水先人会		28	39	34	24	40	32
	橘港（徳島港）	小松島水先区水先人会		33	33	50	41	41	43
	橘港（徳島港/橘湾発電所）		橘火力港湾サービス (株) 3 名		16	158	142	169	155
	高知港（高知県）		高知県水先協会 7 名	79	84	79	113	109	108
	須崎港（高知県）		高知県水先協会 7 名	184	180	173	142	162	182
九州	博多港外（福岡県）	博多水先区水先人会		50	56	61	62	70	74
	唐津港（佐賀県）		グリーン SHIPPING (株) 1 名	14	16	16	13	12	16
	伊万里港（佐賀港）		奈雅井 (株) 1 名	198	204	142	180	159	133
	佐世保港外（長崎県）	佐世保水先区水先人会		30	44	46	58	65	36
	池島港（長崎県）		松栄海運 (株) 1 名	184	187	106	154		
	三重式見港（長崎県）	長崎水先区水先人会				2	1		

九州	九州電力苓北発電所 (熊本県)	長崎水先区水先人会		38	16	46	41	52	64
	青方港 (長崎県)	長崎水先区水先人会					3		2
	八代港 (熊本県)	島原海湾水先区水先人会		221	198	185	144	196	160
	松島港 (熊本県)		(株) コール・テック アンドマリーン)1名	60	53	79	66	73	65
	水俣港 (熊本県)	島原海湾水先区水先人会		25	26	35	23	30	26
	米ノ津港 (鹿児島県)	島原海湾水先区水先人会						2	
	津久見港 (大分県)		津久見水先人組合 6名	260	242	300	283	285	299
	佐伯港 (大分県)		類似行為者 1名	127	114	90	75	57	67
	延岡新港 (宮崎県)	細島水先区水先人会						2	
	油津港 (大分県)	細島水先区水先人会		64	80	73	73	81	56
	志布志港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会		288	303	236	244	205	293
	波見港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会		6	8	14	20	18	2
	喜入港 (新日本石油)		新日本石油マリンサー ビス (株) 8名	830	840	893	907	903	842
	串木野港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会		6		3		2	
	川内港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会		70	68	57	59	65	60
	山川港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会						2	2
島間港 (鹿児島県)	鹿児島水先区水先人会						4	2	
沖縄	金武湾		(株) ジェイペック 石川 1名 沖縄ターミナル 4名 沖縄海事産業 (株) 3名	70 498 22	72 343 24	65 236	62 238	71 163	80 136 6
	中城湾		南西石油 (株) 2名	216	233	224	190	251	215
	金武湾石川港	那覇水先区水先人会			1	14	12		
	中城湾佐敷港	那覇水先区水先人会			13	5	2		
	金武中城	那覇水先区水先人会		593	764	485	326	347	388
	安謝新港	那覇水先区水先人会						2	
	浦添港	那覇水先区水先人会		1			6	13	3
	宜野湾牧港	那覇水先区水先人会		16	20	20	28	12	28
	安和港	那覇水先区水先人会		6		2			
	本部港	那覇水先区水先人会		14	8	7	5	1	3
	渡久地港	那覇水先区水先人会							
	日石港	那覇水先区水先人会							

沖縄	石垣港	那覇水先区水先人会		34	119	55	38	73	8
	平良港	那覇水先区水先人会		39	88	94	70	83	83
	座間味港	那覇水先区水先人会		1					

(合計件数) H10(6,517) H11(6,780) H12(6,256) H13(6,178) H14(6,050) H15(5,896)

\*数値=類似行為実績の「総隻数」

上記の類似行為は、任意での報告により把握しているもののみであり、網羅的ではない

○類似行為港においては、当該水域の免許を受けた水先人が存在しないにもかかわらず、「水先」との名称が使用されている例が見られるところである。

出所) 国土交通省 Web Site [www.mlit.go.jp/kaiji/mizusaki/005/shiryo4.pdf](http://www.mlit.go.jp/kaiji/mizusaki/005/shiryo4.pdf)

「水先制度のあり方に関する懇談会報告（平成 17 年 6 月 24 日）」抜粋

**Ⅲ-3. 水先制度改革の具体的方策**

1. 水先区・強制水先対象船舶の範囲のあり方について

(2) 水先区の範囲について、

2. 省略

**3. 水先類似港行為者に対する能力認定制の創設について**

類似行為（水先区以外の水域において行われる水先行為に類似する行為）が行われている水域（以下、「類似水域」という。）については、当該水先区の事情を踏まえ、「水先区の範囲のあり方に関する検討の視点（別紙 2）に照らし、必要に応じて水先区とすることもあり得るが、それに至らない場合においても類似行為を行う者（以下「類似行為者」という。）に対して届け出義務を課し、業務に関し必要な是正命令・勧告等を行う仕組みが考えられ、これについては、水先区以外であるにもかかわらず、国が関与し規制する必要性と合理性、規制の範囲等についての諸課題を整理する必要がある。

一方、類似行為者については、船舶を安全に嚮導するために必要な知識・能力の有無は確認されていないが、類似行為者についてもそうした確認を行うことにより、当該類似水域の船舶交通の安全の向上に寄与することになるとともに、利用者側にとっての利便にも資することになる等、公益上も望ましいものと考えられる。

このため、類似行為者に対して、免許制等の国の厳格な規制にはよらず、民間ベースによって知識・能力の確認を行い、当該確認を受けた者に対して認証し、また、その旨を利用者等に対し公表する仕組みとすることが考えられる。

具体的には、次のような仕組みが考えられるが、類似行為者の知識・能力を確認すること等の必要がある場合には、その具体化に向けた検討を進めることが適当である。

出所) 国土交通省 Web Site [www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryoy2.pdf](http://www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryoy2.pdf)

## 【能力認定制の仕組み】

- 認定範囲 類似行為者として、当該水域における船舶の安全運航に必要な知識能力を確認の上、認定する。
- 認定主体 認定主体は、水先に必要な知識能力を確認する上で必要な能力と識見を有し、かつ、中立公正が担保できる団体等（例えば、今後、創設が予定されている水先人の養成教育実施機関が考えられる。）が行う。
- 国の関与 国の関与については、ガイドラインを示す等の環境整備についての支援にとどめ、国自体が認定行為を行うことはしない。
- 認定方法等 認定主体は、認定を受けようとする水先類似行為者の門戸について広く開放し、申請に基づき、試験形式など適当な方法により確認を行い認定する。認定者には、当該知識能力を有することの証しとして、認定証を交付するとともに、認定マーク、名称の使用を認めることとする。

なお、能力認定制の具体化に向けた検討をする場合には、実施主体の要件・運営のあり方、認定の方法や求める知識能力のレベル、認定を受けていない者に対する認定証・認定マーク・名称等の使用制限、詐称・類似名称使用制限、認定範囲（例えば、料金明示方法等の業務の適正化の面まで含めるか等）、具体的な認定の手続き、手数料、認定の有効期間等についての検討を進める必要がある。

出所) 国土交通省 Web Site [www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryo2.pdf](http://www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryo2.pdf)

## 別紙2

水先区等の範囲のあり方に関する検討の視点

水先区等の範囲のあり方を検討するに当たっては、その検討の内容ごとに次のような視点により検討するのが適当である。

### 1. 類似水域の水先区化に向けた検討の視点

#### ① 類似水域の問題点の整理に向けた視点

- 船舶交通量の増大その他の事情の変化により、船長が通常有する一般的な航行に関する知識・能力のみでは、自船及び他船の安全が十分に担保されず、安全面等の支障が生じているか。
- 知識・能力の有無が確認されていない者が類似行為を行うため、安全面等の支障が生じているのか。
- 利用者側には、知識・能力を有することを確認した上で依頼をしたいとのニーズがあるか。
- 特定荷主の要請により類似行為が行われている港等において、当該荷主と無関係の船舶であるために類似行為が利用できず、安全面等の支障が生じているか。
- 港湾管理者等が港湾区域内の安全確保等のため、水先区化することの希望があるか。等

#### ② 類似水域における固有の特殊事情の有無に係る視点

- 検討対象水域の特殊な水域事情の有無について、既存水先区の水域事情とも比較考慮して検討すること。
- 当該水域の特殊事情の状況に関する所要の調査を実施した上で、当該事情の状況を個別具体的に当てはめて判断すること。

出所) 国土交通省 Web Site [www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryo2.pdf](http://www.milt.go.jp/kaiji/maizusaki11/siryo2.pdf)

海事問題研究協議会「水先実務にかかわる課題」研究グループメンバーの意見（要旨）

検討項目	グループメンバーの意見
水先類似行為の実施状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ローカル港湾での水先類似行為は、あくまでも船長の判断で要請している。</li> <li>・港湾管理者/港長による安全対策では水先人の乗船が義務付けられている。</li> <li>・大型客船の入港回数が徐々に増加している。また対象港ではPCCの入港も増えている。</li> <li>・水先類似行為者の人材データベース（経験等）を作成し、依頼者が選択できるように情報公開するのはどうか。</li> <li>・応招義務が無いので断った場合には、要請船は入港を見合わせるのか。</li> <li>・外国籍クルーザーの誘致が盛んで要求度は高い。</li> <li>・廃業水先人の従事するケースが増加している。</li> <li>・水先類似行為が行われている私設港湾バースの要求度はどうか。水先類似行為者がいない場合には入港船の運航会社がバースマスターを派遣している。今後外国人バースマスターも有りうるのではないか。</li> </ul>

<p>ローカル港湾の在り方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大型船に対する水先類似行為を行う港湾が増加している状況に鑑み、国は水先区の増加・変更を行う責務がある。</li> <li>・所轄官庁がどのようなものであれ、本グループの検討の前提として現在の水先区の再編成が必要であること、水先類似行為を水先法に組み入れることを指摘する必要がある。</li> <li>・水先人の後継者不足を理由に水先制度の改正を先延ばしするような事態だけは避けるべきである。</li> <li>・水先類似行為は増加するであろう。既存水先類似行為港湾を準水先区として、水先類似行為者に簡易的な試験を行う。加えて年齢・健康検査の規定を設ける。</li> <li>・水先人及び水先類似行為者の後継者問題、水先類似行為の増加傾向を踏まえ水先法の見直し、水先区・準水先区の導入と両者の複数免許の導入が望まれる。</li> <li>・水先法を改定し水先区の再編成と水先類似行為港湾を削減する。水先類似行為者を一定の技術保持者として準水先人と認定する。</li> <li>・国に対し海洋国家としての幅広い対応を提言すべきである。</li> <li>・船舶交通の安全の確保、船舶の運航の能率の増進を考えると法規定の必要性を感じる。法規定をする場合、その目的を明確にする必要がある。</li> <li>・水先類似行為のニーズは増加する。水先類似行為者の年齢制限や健康検査の若干の緩和も必要である。国は法改正に後ろ向きと思うが、経済の活性化を踏まえた対応が必要であることを提言すべきである。</li> </ul>
<p>ローカル港湾における水先類似行為に対応する新たな考え</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プラットフォームの構築：水先類似行為を行う対象者の居住地、氏名、所属、所有免許、年齢、嚮導可能港湾、嚮導経験年数、対応船種、問い合わせ先の一覧表を作成し水先嚮導を要請する船舶の船長に対し、水先類似行為者の名前・経験年数等を明示し、船長が適宜選択できるプラットフォームの構築を行う。</li> <li>・大水先区あるいはブロック水先区の構築：水先類似港湾の分区あるいは統合する場合、対象を近隣水先区に限らず広い枠組みを考慮する。</li> </ul>

<p>水先人・水先類似行為者の免許及び品質管理</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水先行為を行う以上、水先人免状を持つべきである。水先人の技量免許と水先担当港湾の免許に分割し、水先担当港湾の免許の複数取得を可能とする。</li> <li>・水先人・水先類似行為者の品質管理について第三者の評価が必要ではないか。</li> <li>・ドックマスターは強制水先区では PEC 対応（試運転船に船長で乗り組む場合）している。</li> </ul>
<p>水先類似行為の周知</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水先類似行為のニーズは増加する。水先類似行為者の年齢制限や健康検査の若干の緩和も必要である。国は法改正に後ろ向きと思うが、経済の活性化を踏まえた対応が必要であることを提言すべきである。</li> <li>・水先類似行為に対するニーズは対象港で多数あり、実際に行われているが、水先類似行為に対する外部の理解は低い。まずは、水先類似行為の周知が必要である。</li> <li>・水先類似行為港湾で水先制度の認知度が低いと感じる。</li> <li>・水先類似行為の行われている特定の港湾の実情を明確に示す必要がある。水先嚮導要請者は入港港湾が水先区ではないとわかっていても、水先嚮導者が法定水先人なのか、水先類似行為者なのか、わかっていないと考えられる。</li> </ul>
<p>ドックマスターと水先人の関係等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修繕船、造船の試運転船長は船舶職員法により水先人（海技免状を持たない）はできない。</li> <li>・後継者問題は各社の事情により異なるが、原因として海技免状取得者の減少がある。</li> <li>・造船会社の勤務期間を乗船履歴とみなし、当該造船所の試運転に限定した上級海技免状の発給が望まれる。</li> </ul>
<p>ローカル港湾の人材確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ローカル港湾と水先区の人材確保を別々の問題ととらえず、区割り変更または水先類似行為港の人材支援体制を制度として整える必要があると考える。</li> <li>・水先制度を見直し、必要数を確保する方向で議論する必要があると考える。対策として外国人水先人の育成もあるが慎重に議論する必要がある。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人材不足を踏まえ廃業水先人の活用が有効である。</li> </ul>
<b>現状の水先類似行為に関する問題点</b>	<b>派遣水先人の水先類似行為の是非</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基本的には無理であるが本人及び派遣水先人会の同意があれば実施可能、ただし、派遣水先区により対応に差異がある。</li> </ul>
	<b>事故に対する訴訟（損害賠償）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本人の賠償が原則であるが、個人約款（免責条項）を作るべきである。実際にはそのような対応がされている。</li> <li>・個人契約を作り、責任範囲を明確にし、依頼者から事前に了解を取る必要がある。</li> </ul>
	<b>マニュアルや訓練の必要性</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・安全運航上、必要である。少なくとも初回嚮導の場合には必要である。</li> <li>・安全運航管理（マニュアルの整備、シミュレーター訓練）のメニューを示す必要がある。</li> </ul>
	<b>外国籍大型クルーズ船受け入れに対する海防審議の是非</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法的な位置付けを明確にする必要がある。</li> <li>・大型客船の受入れに水先人乗船が義務付けられ、類似行為が必要となった。</li> <li>・海防審議で「水先人の乗船が望ましい」とされ、水先人の乗船を義務付けとしない水先類似港湾がある。</li> <li>・水先人が外国籍クルーズ船水先類似行為を行っているが、クルーズ船誘致が先行し、海防審議で策定された安全対策が実行されていない状況にある。</li> <li>・国は客船誘致に前向きに取り組んでいるが、地方港において水先類似行為者の外国客船に対する水先嚮導によって起こる事故について国はどのように弁明できるか。また、客船会社、外航客船協会、誘致港の振興協会、P S C監督官、地方自治体の意見を聞くことも重要である。</li> </ul>
	<b>水先類似行為者の海技免状の取得状況</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1級海技免状に限らない。</li> <li>・海技免状を持たないケースもある。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水先人及び廃業水先人は海技免状の更新の有無による。</li> <li>・ドックマスターはほとんどが所持（試運転船に船長で乗り組む場合）</li> <li>・バースマスターは1級海技士に限らない</li> </ul>
	<p><b>水先類似行為者の健康検査</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・当然厳格に行うべきであるが、水先類似行為者の確保が厳しい場合には若干の緩和もやむを得ない。</li> <li>・水先人は水先法基準及び水先人会基準による。</li> <li>・廃業水先人は自己基準による。</li> <li>・ドックマスター、マスターは所属会社基準による。</li> </ul>
	<p><b>水先類似行為要請者に対する損害賠償保険</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・水先人、廃業水先人、水先類似行為者は個人で対応する。</li> </ul>
	<p><b>ドックマスターの試運転時の事故による損害賠償保険</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・所属会社（建造保険）</li> </ul>
	<p><b>所轄官庁の水先区以外の類似行為に関する見解</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特に説明はなかった。</li> <li>・地方運輸局に海技免状の届け出を求められた、ただし誰が行ってもよいとのスタンスであった。</li> <li>・地方運輸局の説明会があった。</li> </ul>
	<p><b>乗下船の転落事故に対する生命保険</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・水先類似行為者、水先人、廃業水先人は個人</li> <li>・ドックマスターは個人、ただし、労災認定の可能性が大</li> <li>・バースマスターは個人あるいは所属会社</li> </ul>