

海事研究協議会 研究成果報告書

「内航船員の確保・育成問題に対する提言」

2024年3月

海事研究協議会

ご挨拶

代表理事 井上欣三

「海事研究協議会」は2017年に、海事社会が直面する課題を海事関係者自らが広く自主的に調査・研究・協議し、外部に向けて情報発信することを目的として、志を同じくする方々により結成されました。現在会員数は130名超となっております。

当会の活動は関西地区をベースにしており、各地で海事社会に関わって居られる方々、あるいは海事関係に豊富な経験や見識をお持ちの方々の知見を活かすことを旨としています。設立以来7年の間、これらの方々を会員として地に足のついた知見を基に議論を重ねて参りました。

この度、当会は5冊目の研究成果報告書を発行する運びとなりました。第1冊目は「わが国をささえる海技のあり方と制度改革」、2冊目は「水先の実務にかかわる課題」、3冊目は「技術革新と情報活用に基づくコンテナターミナルの将来展望」、4冊目は「海事教育の限界と可能性」でした。

3冊目の報告書を発行した2000年初頭から、世界はコロナ禍に襲われ、当会も研究会合、理事会、報告会や総会などの開催に困難を極めました。そんな環境にもかかわらず、2023年3月に関係者の多大な努力のお陰で、4冊目に当たる提言を発表することができました。

そして今般、松尾俊彦大阪商業大学教授をリーダーとして「内航船員の確保・育成問題に対する提言」と題するグループ研究が完了しました。この研究もまたコロナ禍のさ中、メンバーが苦労を重ねて議論を熟成したものです。

内航海運業は、わが国の国内物流において重要な役割を担う輸送手段です。それが故に、これまで様々な政策的保護の下その役割を維持することに努力が払われ、かつ造船業や海陸の雇用の確保に多大な貢献をしてきました。しかしその役割は、時代の進化と共に外部環境の変化に大きく影響を受ける事態となっています。特に内航船員の確保・維持は、わが国の経済にとって喫緊の課題であるにも拘わらず、2024年労働環境改善問題と相まって一層の深刻さを呈していると言えます。

海事研究協議会では今回この問題を提起し、様々な立場の専門家による問題の分析、並びに従来の考え方を打破する政策提言を行うべく、グループ研究を重ねて参りました。その結果をここにまとめ、産官学各分野の関係先に配布することにより、更に議論を重ね、新たな施策に繋がれたらと願います。

貴重な時間を割いてこの報告書に目を通して下さる方々におかれましては、是非忌憚ないご意見、ご批判あるいはご助言を頂きたくお願いする次第です。

最後になりますが、松尾グループリーダー、グループの討議に参加して下さいました方々、また、なにかと支援していただいている内海水先区水先人会、大阪湾水先区水先人会、そして本会の趣旨に賛同して下さい、活動資金を提供して下さいました辰巳商會、井本商運、日生海運組合、(株)救命に、この場をお借りして当会を代表し心から御礼を申し上げます。

以上

2024年3月吉日

海事研究協議会役員（2024年1月1日現在）

理事	（代表理事）	井上 欣三	神戸大学名誉教授
理事	（顧問）	赤塚 宏一	国際船長協会名誉会員
理事	（事務局長）	篠原 正人	篠原&アソシエイツ代表
理事		望月 誠	大阪湾水先区水先人会
理事		高濱 洋嘉	内海水先区水先人会
理事		川橋 利明	甲子汽船(有) 代表取締役
理事		松尾 俊彦	大阪商業大学教授
理事		瀬田 広明	東海大学教授
理事		世良 亘	神戸大学准教授
理事		田中 康仁	流通科学大学教授
理事		藤原（森田）紗衣子	海事研究者
監事		堀 真琴	船長 元大阪湾水先区水先人

研究グループ代表者挨拶

グループリーダー 松尾 俊彦

海事研究協議会においては、外航海運と港湾に関する研究報告書がまとめられ公表されてきたが、内航海運に対しても検討することになった。日本は四面を海に囲まれた国であるにもかかわらず、内航海運に対する国民の関心は外航海運ほどには高くない。しかし、内航海運は、長距離・大量輸送という特徴を持つことから、輸送活動量（トンキロ）における分担率は4割を担う輸送機関である。特に、石油製品の輸送やセメント輸送では8割を、また、鉄鋼輸送では6割を担い、産業の基礎資材輸送には欠くことのできないものとなっている。ただし、宅配輸送のように国民生活に直接関連する貨物輸送ではないことや海上にある船舶に目を向ける機会も少ないことから、内航海運は国民生活からは遠い産業あるいは輸送機関となっている。

このような特徴を持つ内航海運であるが、課題は山積している。特に、近年では船員の確保・育成問題が何よりも大きな問題となっている。戦後は、小型の木船が石炭輸送などで活躍していたが、船員は家族を中心として構成され、不足すれば親戚縁者の中卒を中心とした若者で補充できていた。しかし、1970年代に入ると高学歴社会を迎え、中卒の若者の採用が難しくなったものの、同時期に外航船員や遠洋漁業の船員が内航船に移動してきたため、船員不足が顕在化することはなかった。加えて、1992年の船員法が改正されるまでは、700総トン未満の小型内航船では定員が定められていないこともあり、船員への有効求人倍率も1.0未満の状態が続いていた。しかし、船員法の改正により定員が定まったことや、安全最少定員の関係から、小型内航船では「即戦力」の船員でなければ採用ができない状態となり、船員の確保は難しいものとなってきた。また、新卒船員が採用されないことから、「高齢化」も大きな問題となってきた。

本報告書では、内航船員の確保・育成問題に対して5つの提言を行う。1つ目は、船員の確保を困難なものとしているのは「定員規制」にあることを示し、その改正を求めるものである。2つ目は、船員不足の懸念材料として取り上げられる船員の「高齢化」は改善の方向にあり、内航全体としては、船員は不足していないという認識を持つことを求めた。しかし、船員の確保が困難な状態にあることは確かであり、その原因が「安全最少定員」にあり、これを「標準定員」に改正することを3つ目の提言とした。4つ目は、船員の確保に対する多様な採用方法として「登録船舶管理者制度」の活用を求めた。そして、5つ目は船員の「働き方改革」について、定員の改正も含めて検討することを求めた。

以上のように、本報告書では、内航海運を700総トン以上の大型船と700総トン未満の小型船に大別し、船員の確保・育成問題は小型内航船の問題であるこ

とを示した。そして、小型内航船では定員規制を改正し、標準定員とすることで船員の確保・育成問題を解決し、働き方改革へも対応できることを示す内容となっている。

「内航船員の確保・育成問題に対する提言」研究グループ

リーダー	松尾 俊彦	大阪商業大学
メンバー	篠原 正人	元福知山公立大学
	田中 康仁	流通科学大学
	他 9名	

オブザーバー	井上 欣三	海事研究協議会	代表理事
	羽原 敬二	〃	事務局長
	赤塚 宏一	〃	顧問

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まとめたものであり、所属組織を代表した見解ではないことを申し添えます。しかし、研究グループメンバーには関連業界に身を置かれる方も多く、誤解を招くことを懸念する方もあることから、メンバーの公表は最小限に留めました。

2024年3月吉日

目 次

はじめに

小型内航船における船員の確保・育成に関する対応策

【提言 1】 700 総トン未満の小型内航船では「定員規制」の改正が必要である

【提言 2】 内航海運「全体」では「船員は不足していない！」と認識すべきである

【提言 3】 小型内航船の船員確保問題を解決するには「標準定員」とすべきである

【提言 4】 小型内航船においては登録船舶管理者制度を積極的に活用すべきである

【提言 5】 船員の「働き方改革」については総労働時間の限度の短縮および定員規制の見直しが必要である

【提言 6】 国と荷主は「取引環境の改善」に積極的に取り組む必要がある

「内航船員の確保・育成問題に対する提言」

はじめに

日本の内航海運は、石油製品などの基礎産業資材の輸送において基幹的な輸送を担っており、わが国の経済を支える重要な産業である。

一方、戦後、内航船に乗り組む船員は、中学校を卒業した若者を船上で育てるという形で補充されてきた¹。このような船員を「山出し船員」と言うが、若年船員の確保には効果的であった。しかし、1970年代の高度成長に伴って高校への進学率も高まり、山出し船員の確保は徐々に難しくなったが、その当時は遠洋漁業や外航海運から船員が内航海運に転職したこともあり、船員不足が顕在化することはなかった。しかし、1990年代後半には外部からの船員供給も減少し、また、船員法の改正も重なって、船員不足が懸念されるようになった。特に、内航海運の主力船型である499総トン（以下、「GT」とする）型の小型内航船においては、船員の確保に支障が見られるようになり、「船員不足」という声が聞かれるようになった。そのため、国土交通省も検討会などを開催し、船員の養成定員の拡大や船室の増室に係る規制緩和などが実施された。さらには、「魅力ある職場」づくりを目指した船員の働き方改革も推し進めようとしている。しかし、これらの船員の確保・育成問題は、根本的な原因について議論がなされておらず、特に小型内航船が抱える問題の原因については、正面から検討されているとは言い難い状況にある。

そこで、本提言書においては、小型内航船に的を絞って、船員の確保・育成が困難となっている原因を明らかにし、その上で、対策について提言することを目的とする。

¹ 松尾（2023）p.15を参照。

内航海運の現況（輸送量・隻数・船員数）

1. 貨物輸送量・分担率および主要品目

わが国の内航海運による貨物輸送量および輸送活動量は、1970（昭45）年度に377百万トン、1,512億トンキロであったが、1990（平2）年度には575百万トン、2,445億トンキロまで増加した。しかし、その後は経済の停滞などの影響もあって減少傾向となり、さらには新型コロナウイルス感染症の影響もあって、2021（令3）年度には325百万トン、1,618億トンキロとなった（図1参照）。1990（平2）年度と比較すれば、輸送量で43.6%減、輸送活動量で33.8%減となり、今後についても輸送需要の大きな伸びは期待できない状況にある²。

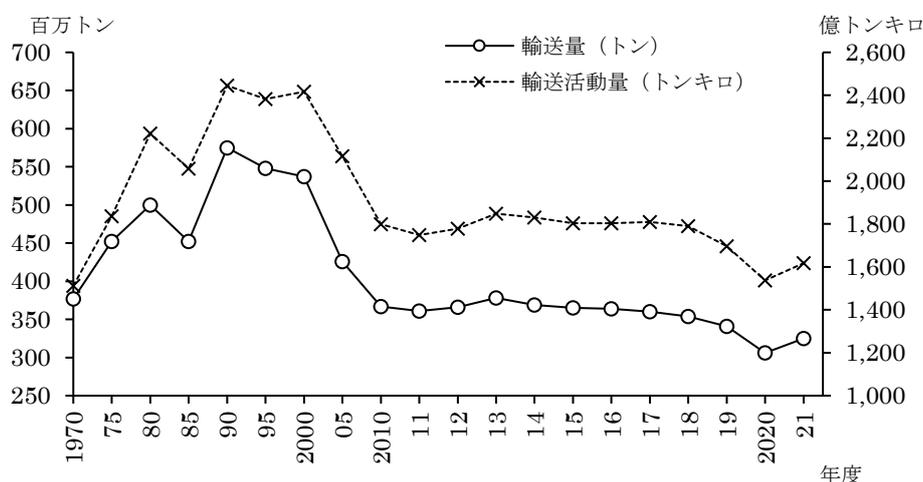


図1 内航海運の輸送量および輸送活動量

出所) 日本内航海運組合総連合会「内航海運の活動」各年版をもとに筆者作成。

一方、貨物輸送における分担率を見ると、内航海運は輸送量で7.6%と小さなシェアであるが、輸送活動量では40.0%とトラックとほぼ2分する分担率となっている（表1参照）。また、輸送貨物の主要品目を見ると石油製品(23.3%)が一番多く、次いで石灰石等(18.0%)、製造工業品(14.0%)、そして鉄鋼等(11.3%)などとなっており、内航海運は産業の基礎資材の輸送を担っている（図2参照）。なお、宅配便を中心とした雑貨輸送はほとんどトラックが担っているが、石油製品や石灰石・セメントの約8割を、鉄鋼でも約6割を内航海運が運んでいる³。

² 『海事レポート2022』p.35を参照。

³ 『数字で見る海事2022』p.30を参照。

表 1 輸送機関別の貨物輸送分担率（2021 年度）

輸送機関	輸送量 (%)	輸送活動量 (%)
内航海運	7.6	40.0
トラック	91.4	55.4
鉄 道	1.0	4.5
航空機	0.0	0.1

出所) 日本内航海運組合総連合会『令和 5 年度版 内航海運の活動』
をもとに筆者作成。

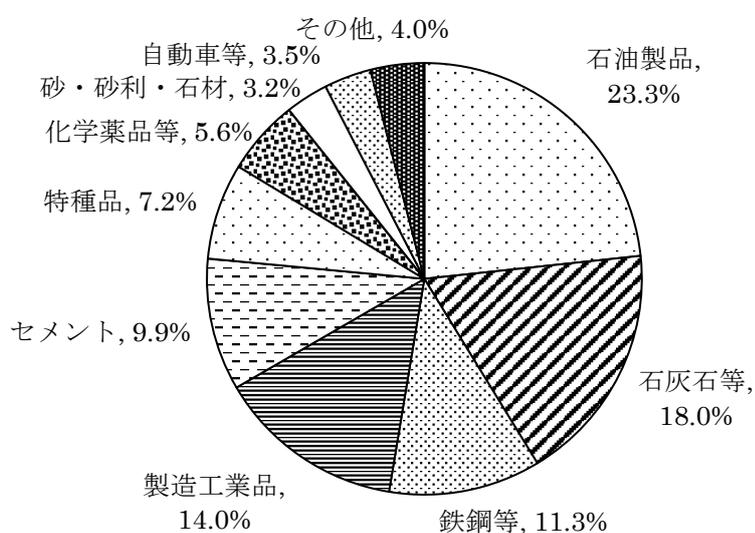


図 2 内航海運による主要品目別の輸送量割合

出所) 表 1 に同じ。

2. 隻数・船型および事業者数

内航海運における船舶数を見ると、戦後直後は木船を中心とした小型船ばかりで約 2 万隻以上もあった⁴。その後は大型化・鋼船化が進むとともに隻数は減少し、2023（令 5）年 3 月末現在では 5,213 隻であった（図 3 参照）。その内、隻数が一番多い船種は鉄鋼輸送を中心としている一般貨物船の 3,437 隻（65.9%）、次いで石油製品等の輸送を担っている油送船が 969 隻（18.6%）であった（表 2 参照）。

次に、内航船を GT で見ると、一般貨物船が全体で 250 万 GT を超えて一番多いが、平均 GT では 731GT であり、比較的小さな船が多いことが分かる。一方、自動車専用船の隻数は 11 隻しかないが、平均 GT は 3,658GT と大型化が進んでいる。なお、内航海運のコン

⁴ 土居（1979）p.35 を参照。

テナ船は一般貨物船に含まれているが、その隻数は2021年7月で70隻となっている⁵。

それでは、100GT以上の内航船を船型別に見てみよう。1980(昭55)年には100~199GTが54.1%も占めていたが、近年は200~499GT型(以下、「499GT型」とする)の割合が多くなってきており、2023(令5)年には45.0%を占めており、内航海運の主力船型となっている(図4参照)。

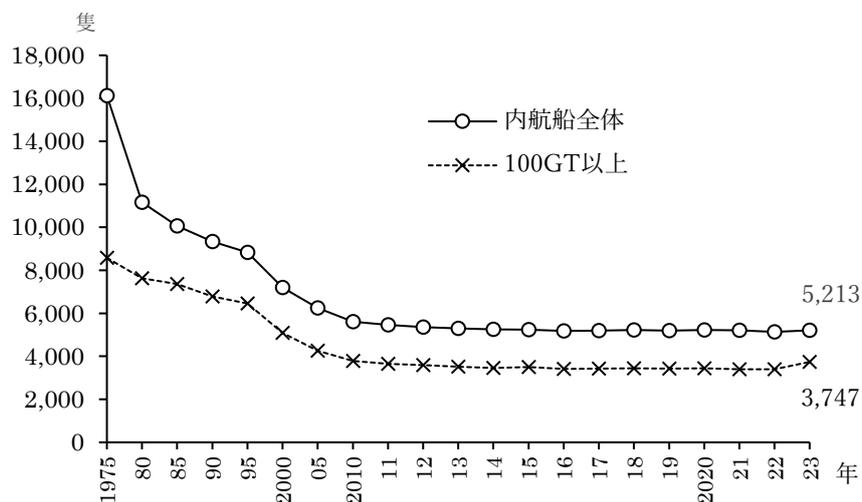


図3 内航船の隻数の推移

出所) 表1に同じ。

表2 内航海運における船種別隻数と総トン数(2023年3月31日)

船種	隻数	総トン数
一般貨物船	3,437 (65.9)	2,511,180 (731)
自動車専用船	11 (0.2)	40,239 (3,658)
セメント専用船	132 (2.5)	388,878 (2,946)
砂・砂利・石材専用船	362 (6.9)	350,820 (969)
油送船	969 (18.6)	1,145,894 (1,183)
特殊タンク船	302 (5.8)	214,705 (711)
合計	5,213 (100)	4,651,716 (892)

出所) 表1に同じ。

注) 隻数の()内の数値は割合、総トン数の()内の数値は平均トン数を示している。

⁵ 内航ジャーナル社『2023年版 内航海運データ集』p.534を参照。

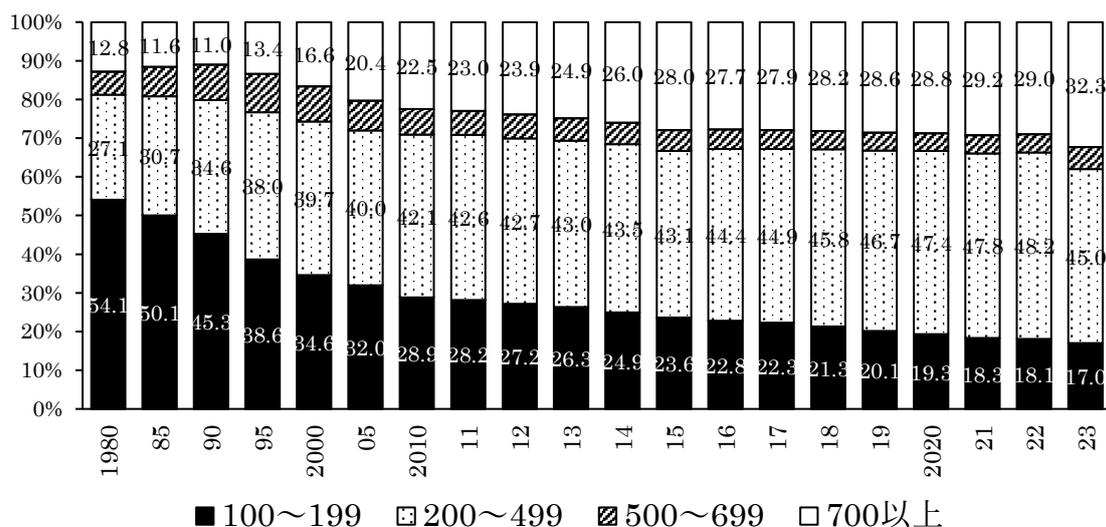


図4 船型 (GT) 別で見た隻数割合の推移

出所) 日本内航海運組合総連合会『データで読み解く内航海運』および『内航海運の活動』の各年度版をもとに筆者作成。

さて、内航海運の事業者は2023(令5)年3月末日現在で3,290あったが、休止等事業者を除いた営業事業者は2,999であった⁶。また、営業事業者のうち登録事業者は運送事業者(オペレーター)が620、貸渡事業者(オーナー)が1,179であった。また、この登録貸渡事業者の6割は一杯船主である。なお、登録事業者は1970年当時1万を超えていたが、現在では1/5程度まで減少している(図5参照)。特に、事業規模の小さな貸渡事業者は廃業が進み1/10程度まで減少した。

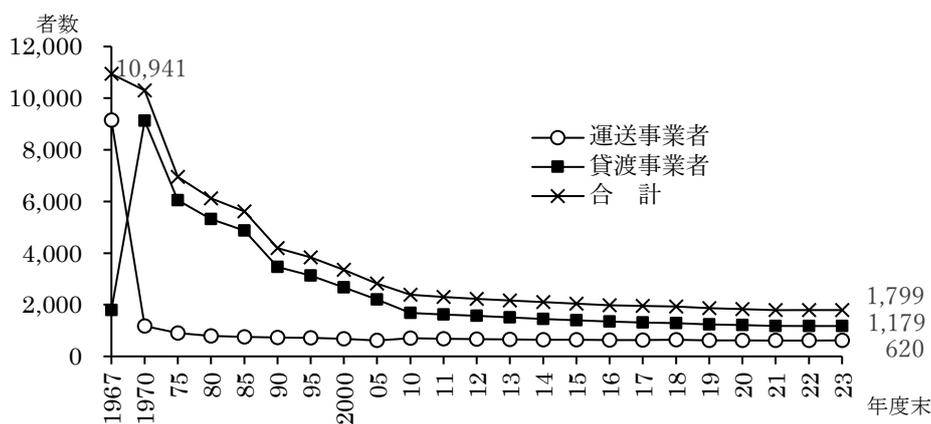


図5 内航海運事業者数の推移

出所) 表1に同じ。

注) データは各年次の3月31日現在の数値である。

⁶ 日本内航海運組合総連合会『令和5年度版 内航海運の活動』p.11を参照。なお、2022年4月1日より内航海運業法が改正され、船舶管理事業者が登録制に移行されたため、2,999事業者には185の船舶管理事業者が含まれた数値である。

3. 内航船員数

内航船の隻数が減少する中、内航船員数も大きく減少した。1977（昭52）年には65,156人もいたが、2013（平25）年には26,854人まで減少した。その後は漸増傾向となって、2022（令4）年には29,097人となった（図6参照）。なお、フェリーや旅客船を除く内航海運事業法に則る内航船の船員も同じく2013（平25）年に19,893人まで減少したが、その後は業界の努力もあって増加し、2022（令3）年には21,092人まで回復している（図7参照）。」



図6 フェリー、旅客船を含む内航船員数の推移

出所) 内航ジャーナル社「内航海運データ集」および「海事レポート2023」をもとに筆者作成。

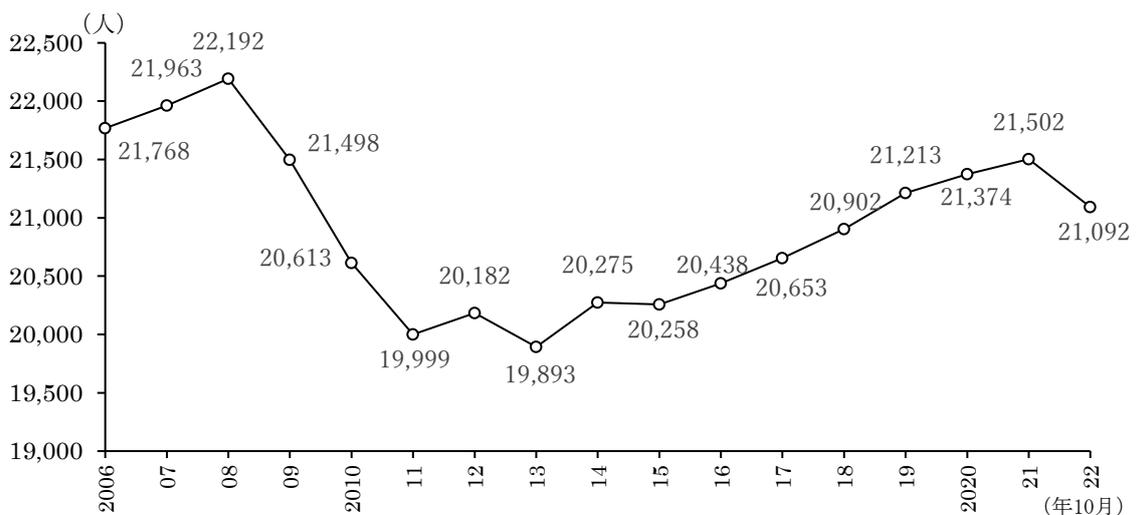


図7 フェリー、旅客船を含まない内航船員数の推移

出所) 表1に同じ。

【提言1】700総トン未満の小型内航船では「定員規制」の改正が必要である

1. 内航船員不足が議論されるようになった経緯

戦後の内航船員の供給源は、中学校を卒業した若者を船に乗せ、OJTの形で育てるという「山出し船員」が中心であった。したがって、その当時、わが国には内航船員の養成を目的とした教育機関は存在しなかった⁷。その後、1970年代の高度成長期に高校への進学率の高まりなどから、山出し船員が不足する事態となったが、この当時は遠洋漁業の200海里問題による事業の縮小によって、漁船船員が内航海運に転入したため、内航船員が不足することはなかった。

1980年代に入ると世界的に労働者の労働時間が問題となり、船員の労働時間も対象となった。そのため、1989（昭64）年4月に船員法の一部が改正され、船員の労働時間について週48時間に短縮する内容が示されたことから、700GT未満の小型内航船では1～1.5人の増員が必要とされる事態となった⁸。さらに、当時のバブル経済による輸送需要の増大もあって、船員不足が叫ばれるようになった。しかし、1985（昭60）年のプラザ合意以降の円高による外航船員の相対的なコスト高から、1990（平2）年には日本人部員の採用が停止され、その後は外航職員までも大きく削減されることとなった。この外航海運の船員が内航海運に転入したことから、この当時も船員不足は顕在化しなかった。しかしながら、山出し船員の減少は、船員の「高齢化」とそれに伴う将来的な船員不足という問題を抱えることとなった。そのため、外航海運の「部員」を中心に養成してきた「海員学校」が、1992（平4）年4月の学制改革により内航船員の「職員」を養成する教育機関へと姿を変えることとなった⁹。また、同1992（平4）年には船員法が改正され、それまで示されていなかった700GT未満の小型内航船の定員が示された。

さて、船員の不足数が具体的な数値として示されたのは、1993（平5）年に運輸大臣の諮問により設けられた「内航船員不足問題を考える懇談会」の席上であった。すなわち、この席上で全日本海員組合は今後10年間で2万人の船員が不足するとし、また、日本内航海運組合総連合会も今後10年間で1.7～2.7万人の船員が不足すると報告した¹⁰。

その後、内航海運では1998（平10）に船腹調整事業が廃止となり、暫定措置事業が始まったことから、新たな海運政策となる「次世代内航海運ビジョン」が2002（平14）年に公表された。そこでは、今後の船員確保と高齢化対策が重要であるとされたため、「内航船乗

⁷ 外航の職員や部員を養成する教育機関は存在していたが、内航船員を養成する教育機関はなかった。唯一、1968（昭43）年に愛媛県の波方町に設立された「波方海員学校（当時は粟島海員学校波方分校であったが1974年に独立）」が内航職員を養成する教育機関として設立された（山田（1993）p.159を参照）。

⁸ 畑本（2020）p.18を参照。

⁹ 松尾（2023）p.16を参照。

¹⁰ 『海運』No.788（1993.3）p.8を参照。

組み制度検討会」が設置され、2003（平 15）年にとりまとめ（最終報告）が行われた。

2. 内航船員に係る定員規制の問題

内航船乗組み制度検討会の最終報告では「労使合意の有無にかかわらず、1日8時間、週平均40時間を前提とした「標準定員」（相対基準）、最低限船舶の安全運航確保を要求する「安全最少定員」（絶対基準）の両者を規定し、後者のみを強行規定とする。」とし、さらには「標準定員」については登録公認等による電子データの蓄積等を勘案して設定する。標準定員を割り込む乗組み体制の船舶については、その程度によって、必要に応じ、当該船舶所有者に通告した上でいわゆるブラックリスト又はグレーリストに掲出し、船員労務官による頻繁な監査を行う。」とする中間報告の内容がそのまま記載された。特に、旅客船との違いとして「・・・標準定員については、過重労働という内航貨物船の実態を改善する一つの方策として、ブラックリスト等に載せるかどうかの行政の目安として設定されるものである・・・長時間労働の常態化という内航貨物船に見られるような実態」といった記載も見られた。

この検討会の最終報告が公開された後、2005（平 17）年に船員法が改正され、この「安全最少定員」の厳格化が示された。すなわち、過重労働や長時間労働を認めながらも、最低限の安全運航を確保するための定員とした。航海毎に貨物量や品目が異なれば、荷役の作業内容も大きく異なるため、「標準定員」は一律に示すことは難しいと思われるが、それを理由として船員の過重労働や長時間労働に目を向けないとする姿勢は、後で述べる船員の「働き方改革」に触れる問題を残すと共に、これから述べる「新卒船員の採用を困難とする」という制度的な問題を残すこととなった。

さて、内航海運を支える主力船型は499GT型の小型内航船であるが、たとえば、16時間を超える航海の場合、安全最少定員は甲板部3名、機関部2名となっており、甲板部の場合には1人当直となる（表3参照）。したがって、新卒者にこの1人当直を任せることは、船舶という資産を船員に預ける船主としても、また、命を当直者に委ねる船員からも敬遠されることになる。そのため、499GT型の小型内航船で欠員が生じた場合は、即戦力となる船員を中途採用という形で補充することとなる。加えて、航海当直基準により船橋当直者の内少なくとも1名は海技免状を取得した船員でなければならないため、昔のように海技免状を受有しないベテランの甲板長などに当直を任せることもできなくなった。ちなみに、700GT以上であれば6人となり、2人当直となる。したがって、700GT以上の内航船では、ベテラン船員と新卒船員を組み合わせることで当直を行わせ、新卒船員を育てることができ環境となっている。

以上のように、小型内航船においては、安全最少定員という定員規制によって新卒船員の採用を困難とし、これが船員の「高齢化問題」を引き起こし、さらには「船員不足」という声につながる事となった。

表3 連続航海を行う場合の安全最少定員

	8時間以下		8～16時間以下		16時間超	
	甲板部	機関部	甲板部	機関部	甲板部	機関部
200GT未満	1	1	2	1	3	1
計	2		3		4	
200～700GT未満	2	2	2	2	3	2
計	4		4		5	
700GT以上	2	2	4	2	6	2
計	4		6		8	

出所) 内航総連の資料をもとに筆者作成。

【提言2】内航海運「全体」では「船員は不足していない！」と認識すべきである

船員不足については、2007（平19）年12月に国土交通大臣から諮問を受けた交通政策審議会「ヒューマンインフラ部会」の答申の中で示された。すなわち、5年後に約1,900人、10年後に約4,500人の内航船員が不足するというものであった。ここでは、船員の需要数と供給数から不足数を推定したものである。

まず、需要については、これまでの船舶隻数と船員数の関係を求め、次に将来の隻数の予測から船員の需要数を推定したものが使われた。一方、船員の供給については、これまでの船員を5歳刻みの年齢帯別に分け、これをコーホート分析することによって将来の船員数を推定し、これを供給数としたものであった。しかし、この船員の供給数については、実際に雇用されてきた船員数を使っており、潜在的な船員数を考慮していないという問題を抱えていた¹¹。すなわち、海技免状を取得している人が、何らかの理由で内航船には乗っておらず、今後海上に復帰しても良いとする人たちを供給量の中に入れていない点である。なお、この不足数が示された後は、暫定措置事業の開始によって内航船が減少したことや景気低迷などが影響して、船員不足は顕在化しなかった。

その後も船員の高齢化の進展から船員不足が心配され、2011（平23）年5月に「船員（海技者）の確保・育成に関する検討会」が設置され、景気動向等を考慮した不足数が再度示された。すなわち、2015（平27）年には773～2,219人、2020（平32）年には2,113～5,072人の船員が不足するとした。しかし、実際にはここまでの船員が不足するという状況にはならなかった。やはり、供給数に潜在的な海上への就職者が反映されなかったことが問題と思われる。それでは、現状はどうであろうか。

まず、内航船全体での貨物輸送量は先に述べたように減少しており、海事レポートにおいても、今後増加する傾向にはないとしている。一方、内航船員は漸増傾向にあり、新規就業者数も1,000名に届くまでに増加している（図8参照）。そのため、内航船員全体に対する30歳未満の若年船員の割合も徐々に大きくなり、現在では全産業よりも高い数値となっている（図9参照）。加えて、50歳以上の高齢船員の割合は逆に小さくなる傾向にあり、高齢化も徐々に改善されている（図10参照）。

以上のように、内航全体では船員が不足するという傾向は見られず、また、若年船員の増加、高齢船員の減少など、マイナス要素は見られない。しかし、2011（平23）年以降、内航船員に対する求人倍率は徐々に高くなっており、この原因を明らかにする必要がある（図11参照）。

¹¹ この潜在的な船員が何人いるかについては定かではない。少し古いデータであるが、平成13年度版の海事レポートには「平成13年3月末の海技士免許受有者数は約35万人（うち、現在有効な免状を持っている者は約7万5千人）となっている。」と記されており、決して少ない数ではない。

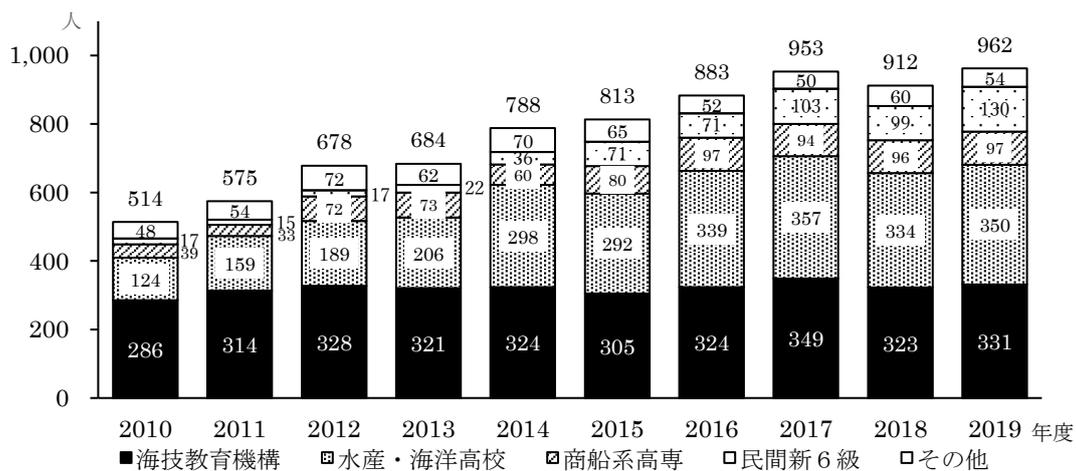


図8 内航船員の新規就業者数の推移

出所) 総務省人口・社会統計部会第 118 回資料「船員の現状等」p.7 をもとに筆者作成。
注) 旅客船やフェリーの船員を含む。

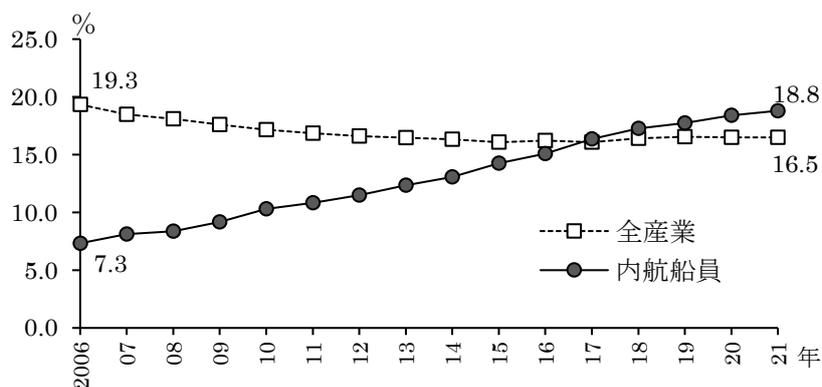


図9 30歳未満の就業者数割合と若年船員数割合の推移

出所) 全産業は総務省統計局のデータを、内航船員については日本内航海運組合総連合会『内航海運の活動』各年版を使用した。

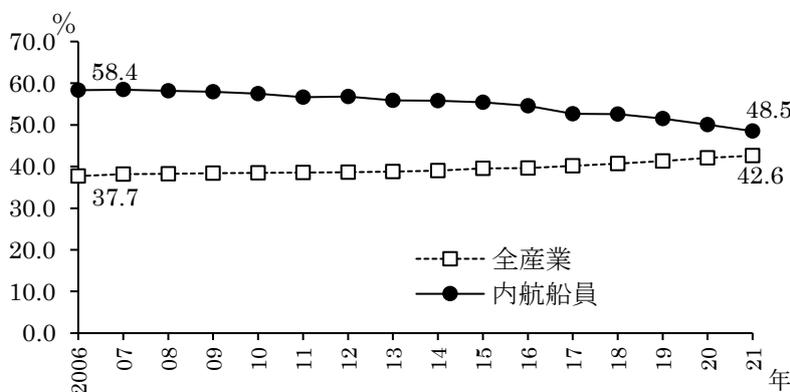


図10 50歳以上の就業者数割合と高齢船員数割合の推移

出所) 図9に同じ。

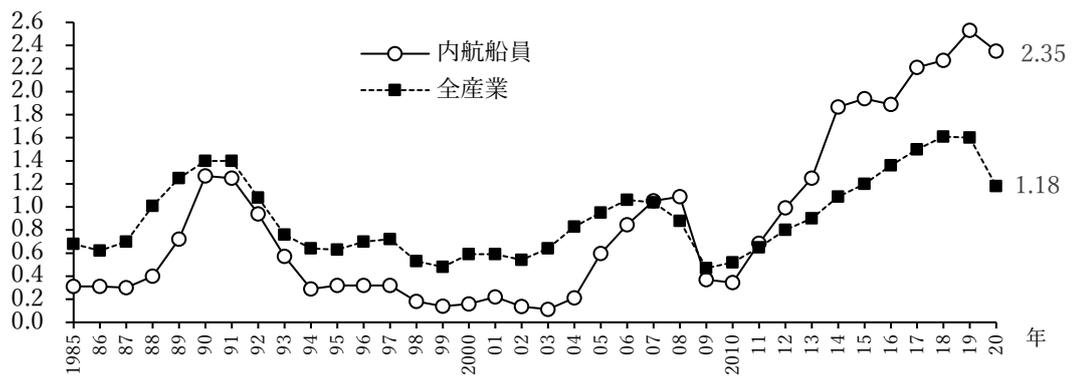


図 11 内航船員の有効求人倍率の推移

出所) 船員は『船員職業安定年報』, 全産業は厚生労働省『一般職業紹介状況』をもとに筆者作成。

【提言3】 小型内航船の船員確保問題を解決するには「標準定員」とすべきである

内航船員を途中で採用する（あるいは採用される）方法には、縁故を利用する方法などもあるが、運輸局の「船員職業安定業務窓口」、いわゆる「海のハローワーク」を利用する方法が多く使われている。近年では2010（平18）年から新規求人数は上昇しており、2021（令3）年の新規求人数は8,032人であった（図12参照）。一方、これに対する新規求職者は2009（平17）年以降減少傾向にあり、2021（令3）年には2,498人であった。これだけを見れば、2021（令3）年は3.2倍の求人数があったことになるが、実際に採用が成立したのは673人に留まった。すなわち、2,000人近い求職者が採用されなかったことになる。原因は様々なものがあるだろうが、求人側と求職側の条件が合わなかったということであろう。いずれにしても、新規求人数の増加に対して、採用数がほとんど横ばいであることから見ると、即戦力となる船員の中途採用が難しくなっていることが窺える。

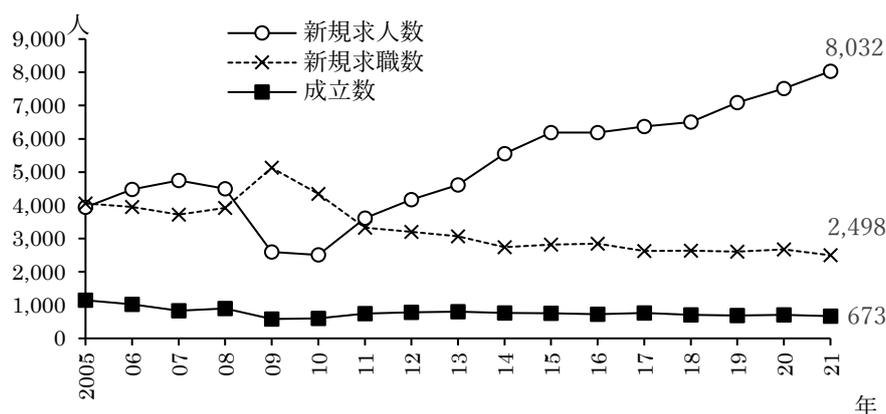


図12 船員職業安定窓口に出された求人数、求職数および成立数の推移

出所) 国土交通省海事局『船員職業安定年報』をもとに筆者作成。

さて、船員求人情報に関して日本船員雇用促進センター（SECOJ）がインターネットを用いて公開している「船員求人情報ネット」から、船型別の求人内容を見てみよう。この情報は日々更新されるものであるが、2021（令3）年1月6日における一般貨物船に対する求人数は237件であった（表4参照）。船型別に見ると、499GT型が一番多く169件（71.3%）もあった。なお、この船型は先に述べたように中心的な船型となっている。また、この船型の求人では甲板部の職員が85名と最も多く、次いで機関部の職員64名であった。

表 4 一般貨物船の求人内容

	甲板部		機関部		合 計
	職員	部員	職員	部員	
～100GT 未満	0	0	0	0	0
100GT 以上～200GT 未満	11	0	7	0	18
200GT 以上～500GT 未満	85	13	64	7	169
500GT 以上～750GT 未満	11	2	10	1	24
750GT 以上	5	6	14	1	26
合 計	112	21	95	9	237

出所) 船員求人ネット情報 (<http://www.jobs4seamen.net/>) をもとに筆者作成。

注) データは 2021 年 1 月 6 日 11:00 時点のものである。

次に、4 級から 6 級の海技免状を持つ内航船員について、将来不足が懸念される船型を国土交通省が調査した結果を見ると、甲板部では 278 社の回答中 120 社 (43.2%) が 499GT 型と回答している。また、機関部でも 318 社の回答中 148 社 (46.5%) が同クラスの船型と回答した (表 5 参照)。これに対して、2017 (平 29) 年 3 月に海技教育機構を卒業した新卒者の内、249 人が内航船員として採用されたが、499GT 型内航船社の採用はわずか 22 人 (8.8%) であった。

以上のように、内航船の主力船型である 499GT 型の小型内航船で船員が確保できていない状況となっており、これが内航海運の「船員不足」の内実と言えよう。この原因は、【提言 1】で述べたように「安全最少定員」という定員規制にあり、1 人当直となる小型内航船では新卒船員は採用できず、また、中途採用も難しくしている、したがって、小型内航船の確保に係る問題を解決するには、定員規制の見直しを行い、安全最少定員ではなく「標準定員」に変更する必要がある。

この標準定員を一律的に示すことができないとするならば、少なくとも甲板部で 1 名の定員増を行うべきである。これを法制化すれば、この定員増に新卒船員の採用を充てることができ、小型内航船の若年船員の確保に道を付けることになる。当然であるが、船員の働き方改革にも好材料となる。なお、これに伴う人件費の増加については、定員変更の法制化によるものとして荷主やオペレーターの理解も得られよう。

表5 船員（4～6級）の不足が懸念される船型別内訳と採用状況

総トン数	甲板部	機関部	新卒船員採用数
200未満	45	46	6
200～499	120	148	22
500～699	25	29	26
700～999	50	53	
1,000～2,999	16	17	37
3,000以上	22	25	158
合計	278	318	249

出所) 国土交通省「船員養成の改革に関する検討会」資料(2018年11月20日)
をもとに筆者作成。

注) 船社からの回答は複数回答である。

【提言4】 小型内航船においては登録船舶管理者制度を積極的に活用すべきである

小型内航船の船員確保が困難なことから、「多様な働き方の実現」に関連して、女性船員の確保についても議論が進められている。しかし、2016（平28）年の調査では、内航船員の中で女性船員はわずか2.4%と少なく、たとえ女性船員を1～2割増やすとしても、数としては決して多くはない。ただし、業界としては船員の確保問題を改善するには、女性船員の職場環境を整えることは重要であり、今後も積極的に採用活動を進めなければならない。

次に、退職自衛官を内航船員として積極的に採用するために、業界では説明会などを数多く実施しているが、2019（平31）年度は14名の採用に留まっている¹²。

このような中で近年話題となっているのが、外国人船員の採用である。この外国人船員については、カボタージュ規制によって不可能であるとする意見が散見されるが、これは間違いである。この問題は、1967（昭42）年に閣議決定された「雇用対策基本計画」に関連するもので、1988（昭63）年の第6次計画において単純労働については外国人を受け入れないとし、船員労働もこれに準ずる扱いとされてきた。しかし、わが国の生産年齢人口の減少に伴い、2019（平31）年4月から在留資格「特定技能」が創設され、介護や建設業など14業種で外国人労働者を受け入れることが始まった。したがって、在留資格の中に「船員」を含めれば、内航船員に外国人船員を導入することが可能となる。しかし、前述したように小型内航船における船員の採用は、海技免状を取得している船員のみが対象となっている。したがって、外国人船員を採用できるとなった場合でも、現状のままでは日本語による試験を受け、日本の海技免状を取得しなければならない。また、乗船中のコミュニケーションの問題等を考えれば、かなり能力の高い外国人船員でなければ務まらない職場と言えよう。外航海運も船員が不足している中で、このような能力の高い外国人船員を内航海運で確保することはかなり難しいと考えられる。

なお、韓国でも内航船員が減少し、特に部員の不足が大きな問題になったことから外国人船員の採用が検討され、その結果、内航船員の在留資格が認められて2004年11月から雇用制度が導入された¹³。ただし、20歳から45歳までの部員に限られており、2019（平31）年にはミャンマーの船員（734人）とインドネシアの船員（189人）が雇用されている（表6参照）。しかし、韓国のように部員として外国人船員を採用することは、日本の内航大型RORO船等の部員確保にはつながるとしても、500GT未満の小型内航船では海技免状を受有していない部員は配乗されておらず、韓国のような対応は日本では効果が薄いと考えられる。

¹² 日本海事新聞 2020年9月29日付を参照。

¹³ 李志明（2011）p.83を参照。

表6 韓国内航海運における外国人船員の雇用数の推移

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ミャンマー	37	226	313	345	391	426	497	526	531	522	541	553	639	646	681	734
インドネシア								31	52	65	90	91	123	148	161	189
フィリピン								7	11	20	24	26	28	29	34	
その他									3			3	1		2	
合計	37	226	313	345	391	426	497	564	597	607	655	673	791	823	878	923

出所) 한국선원통계(연도별현황) (韓国船員統計年報 年別状況) をもとに筆者作成。

以上のように見れば、小型内航船において、定員規制が現状のままであるとするならば、「自社船員」の確保は今後も困難を伴うものとなり、日本の生産年齢人口の減少も加味すれば、かなり厳しいものとなることは明らかである。そこで、「自社船員」の確保に苦勞を伴うような船主は、登録船舶管理者制度による管理事業者に船舶の運航、保守管理に加え、船員の配乗も委託するという「フル管理」を検討すべきと考える。あるいは、複数の船主でグループ化を図り、そして船舶管理会社を設立して、そこに自社船員を移籍させ、グループ内の内航船に配乗させていくことも効果的と考える。このグループ化は、船員の「転船」を可能とすることから、人間関係を理由として離退職する船員を減らす可能性があり、昨今、船員の定着問題が大きな課題とされる中で、その効果も含め検討に値するものと思われる。当然ではあるが、経営基盤が強固な船主であれば、自社船員を抱え、質の高い管理ができれば、それに反対する理由はない。

なお、質の高い船舶管理事業者を選別する必要があるが、この点に関しては2022(令4)年から管理事業者の第3者評価が始まっており、これを基に判断することが必要となる。

【提言 5】 船員の「働き方改革」については総労働時間の限度の短縮および定員規制の見直しが必要である

船員の働き方改革を検討した交通政策審議会海事分科会・船員部会のとりまとめ「船員の働き方改革の実現に向けて」では、今後の生産年齢人口の減少に鑑み、陸上労働者との間で担い手確保の競争が激化していくことが見込まれることから、海上輸送を担う優秀な人材を継続的に確保していくためには、魅力ある職業へと変えていく、船員の視点に立った働き方改革の実現に向けて取り組むべきとした。

そもそも船員の法定労働時間は、陸上の労働基準法と同じく 1 日 8 時間、週 40 時間となっているが、時間外労働時間を含む総労働時間については、船員法第 65 条の 2 において 1 日 14 時間、週 72 時間となっており、陸上の労働者より長い時間となっている(表 7 参照)。したがって、陸上労働者との間で担い手確保の競争に打ち勝つには、また、魅力ある職場とするには、この労働時間の短縮を検討すべきであったと言えよう。

表 7 船員法による船員の労働時間の上限

	法定労働時間	総労働時間	年間に換算
船 員 法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 日 8 時間 ・ 週 40 時間 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1 日 14 時間 ・ 週 72 時間 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3,696 時間^① ・ 3,744 時間^②
労働基準法 (自動車運転業務)		<ul style="list-style-type: none"> ・ 月 275 時間^③ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3,300 時間^④

出所) 船員法などを参考に筆者作成。

注) 労働基準法(自動車運転業務)の総労働時間および年間の換算値は「拘束時間」とした。

① 14 時間×22 日×12 ヶ月=3,696 時間

② 72 時間×52 週=3,744 時間と計算したものである。

③ 所定労働時間(173 時間)+休憩時間(22 時間)+時間外労働時間(80 時間)

④ ③×12 ヶ月

船員部会では、内航船員の労働実態調査結果(労働時間など)の再確認が行われ、内航貨物船員の月間の総実労働時間が 238.06 時間となっており、一般労働者(170.9 時間)、建設業(180.3 時間)および運輸業・郵便業(187.6 時間)と比較しても長時間労働であることが確認された(表 8 参照)。また、労働日も内航船員が 29.86 日と他産業より多くなっていることから、休日がない連続労働となっている点が問題視された。さらに、船員の総労働時間についても、1 日あたり 14 時間を超えている船舶が貨物船で 35.3%、タンカーでは 66.7%もあったことが確認された(表 9 参照)。また、週当たり 72 時間以内とされる総労働時間についても貨物船の 35.3%、タンカーの 45.8%が超えていた。ただし、船員についてみれば

ば、14 時間を超えた船員は貨物船で 8.3%、タンカーで 30.7%、72 時間を超えたものは貨物船で 8.3%、タンカーでは 16.2%で、いずれも船舶数に対する割合よりは低い結果であったことが確認された。

表 8 内航貨物船員の月間総実労働時間と労働日

	総実労働時間（時間）			労働日（日）
		所定内	所定外	
内航船員（287 人）	238.06	209.85	28.21	29.86
一般労働者 計	170.9	156.0	14.9	20.4
建設業	180.3	164.9	15.4	21.8
運輸業・郵便業	187.6	159.7	27.9	20.9

出所) 交通政策審議会・第 111 回船員部会（2019 年 4 月 22 日）の資料 4「内航船員の労働実態調査結果」p.4 参照。

表 9 内航船員の労働時間調査結果

	船 舶		船 員	
	貨物船	タンカー	貨物船	タンカー
1 日あたり 14 時間を超えたもの	35.3%	66.7%	8.3%	30.7%
1 週あたり 72 時間を超えたもの	35.3%	45.8%	8.3%	16.2%

出所) 出所) 交通政策審議会・第 111 回船員部会（2019 年 4 月 22 日）の資料 4「内航船員の労働実態調査結果」p.5-8 参照。

以上のように、船員の働き方改革の検討においては、現状の船員法に規定されている労働時間が守られているかどうかという視点で検討が進められたが、船員法の労働時間の限度を短縮するという検討までは至らなかった。すなわち、今回の船員法の改正では、これまで例外的な取り扱いとされてきた防火操練等や当直の引き継ぎに係る時間を労働時間を含むなどの対応が図られたものの、総労働時間の限度を示す船員法第 65 条の 2 の改正は行われず、一步踏み込んだ改革とはならなかったと言えよう。

一方、このような船員の長時間労働の常態化は、【提言 1】で述べたように、そもそも定員規制が労働時間を配慮した「標準定員」ではなく、長時間労働もやむなしという「安全最少定員」を強行規定としていることから生じるものである。したがって、今回の働き方改革が進む中で、定員規制の見直しを行って「標準定員」に改正することが必要と考えられる。その改正ができないとするならば、少なくとも甲板部の定員を 1 名増員し、合計 6 名の船員を配乗することが求められる¹⁴。

¹⁴ 船舶の出入港に係る船員の配置を考えれば、船首、船尾、船橋にそれぞれ最低でも 2 人の船員が必要

なお、2018年6月に国土交通省の交通政策審議会海事分科会海事イノベーション部会から、自動運航船の実用化に向けた技術開発と基準・制度見直しに関するロードマップが報告され、これに基づいて実証実験などが進んでいる¹⁵。将来、無人運航船が実現すれば、船員の働き方改革を議論することは無意味なものとなるが、無人運航船が実現するまでの過程で離着棧や荷役が自動化できれば、船員の労働時間は大幅に短縮できるものとなり、「魅力ある職場」の形成にも大きな効果が得られると考えられる。しかし、この自動化への動きが、単に船員の負担を軽くする「省力化」を目的とするならば、「魅力ある職場」形成には効果があるとしても、労働時間の短縮を図るといった今回の働き方改革の目的からは外れたものとなろう。あるいは、船員を1名減らせるといった経営的な視点での議論であれば、これも働き方改革の視点からは外れたものとなる。したがって、自動運航船の開発を船員の働き方改革の中で議論するならば、あくまでも「労働時間の短縮」という視点で捉えなければならぬ問題と言えよう。

と考えられる。

¹⁵ たとえば、2022年1月に井本商運（株）の内航コンテナ船「みかげ」（749GT）を使って、敦賀から境港の航路を、離棧から沿岸航行を経て着棧まで、避航操船を含めた全ての操船を自動で行った実証実験が行われ、成功したことが報じられた（日本海事新聞 2022年1月26日付）。

【提言6】国と荷主は「取引環境の改善」に積極的に取り組む必要がある

前述したように、これまでは船員の長時間労働が常態化していた。すなわち、船員法に規定される労働時間の限度が守られていなかった状態を放任してきたと言える。内航海運のピラミッド構造による様々な圧力を、最後は船員が受け止めてきたとも言えよう。これについては、国も大きな責任がある。

別の見方をすれば、これまで運賃や用船料そのものについては、民間企業間のビジネス上の問題として、国は関与してこなかった。しかし、今回の働き方改革は、船員法の遵守を求めるもので、そのためには船員の増員も必要となつてこよう。あるいは、運航回数を減らすことで対応させようとするならば、オペレーターやオーナーの収益性が問われることになる。したがって、この働き方改革は、必ず運賃や用船料の問題とも関連することになる。その議論の中で、国は荷主とオペレーターおよび船主間の「取引環境の改善」に積極的に関わっていくことが求められる¹⁶。したがって、今後はオペレーターや荷主の理解・協力が不可欠であり、国も入れた「安定・効率輸送協議会」の定期的な開催が必要である。

国と同様に、荷主の理解も求められる。今回の船員の働き方改革の実現は、荷主の理解を前提としたもので、オペレーターに対して必要な配慮をすることや適切な措置を講じない場合、大臣は荷主に改善の勧告を行い、大臣はこの勧告を公表するとして、荷主も船員の労働関係法令の遵守が求められることになった。したがって、オペレーターや船主から運賃や用船料の値上げに関する内容が示されれば、荷主はこれに積極的に協力する姿勢を示すことが求められる。

最後に、内航海運業界においては、暫定措置事業の終了と今回の船員の働き方改革の問題は極めて大きな問題であり、業界のあり方が問われる問題である。しかし、その一方で船員の確保・定着問題や取引環境の改善、事業基盤の強化などを進める大きなチャンスでもある。是非とも正面から議論を重ね、安定・効率輸送が持続できるような結論が得られることを期待したい¹⁷。

¹⁶ 関東運輸局は荷主団体に対して2022年11月15日、トラック運送事業者から運賃交渉の申し出を受けた場合は積極的に協力するよう要請している (<https://www.logi-today.com/518322> : 最終確認2022年11月17日)。

¹⁷ 内航新聞社がオペレーターに行ったアンケート調査(2022年夏)では、「公的な場所では率直な意見交換は難しい」「取引環境は個社ベースで整備することが本筋、行政および業界団体の介入は不要」などといった意見も見られるが、それ以上に「荷主の理解醸成への国の主導を期待している」との意見が多いという結果であった(内航海運新聞2022年9月26日付)。これまでこのような協議会を開催してこなかった結果として現状があることを認識し、積極的に意見交換を行う必要がある。

【参考文献】

- 土居靖範（1979）「戦後内航海運政策史研究序説（IV）」『海事産業研究所報』No.161.
- 山田福太郎（1993）『日本の内航海運』成山堂書店.
- 李志明（2011）「韓国内航海運におけるカボタージュ規制の動向」『海事交通研究』第60集.
- 畑本郁彦（2020）「内航船員の需給予測のあり方」『海事交通研究』第69集.
- 松尾俊彦（2023）『日本の内航海運の研究』晃洋書房.