

② 水先制度の改革

【問題意識】

水先とは、船舶交通の輻輳する港や交通の難所とされる水域を航行する船舶に水先人が乗り込み、船舶を安全かつ速やかに導くものである。平成20年4月1日現在、我が国には35の水先区に658人の水先人が存在する。

水先制度については、①水先人の養成・確保のための措置、②船舶交通の安全確保のための措置、③水先業務運営の効率化・適確化のための措置等について、具体的事項を盛り込んだ改正水先法が平成19年4月1日より施行され、更に1年間の経過期間において平成20年4月1日より上限認可、届出料金制へと移行し、その実行を担保するため、併せて指名制が導入されたところにある。

ア 競争原理が働く適切な市場環境の整備

新しい水先制度の特徴のひとつは、規制緩和による競争原理の導入である。具体的には、上限認可、届出料金制への移行とその実行のための指名制の導入がそれである。当該措置は「水先業務運営の効率化・適確化のための措置」のひとつとして整備されており、これにより、上限認可額の範囲内でユーザーと水先人の交渉による自由な料金設定が可能となった。こうした競争環境の整備により、平成20年4月以降は料金低減化の進展が期待されていたところである。

しかしながら、4月以降の指名制導入の動きは鈍く、これまでにユーザーと水先人が自由な意思により選んだ相手方と事前指名契約を締結した事例はわずか数例に過ぎないと言われている。また、水先料金についても、実質的に上限認可額に張り付いた状態に留まっており、競争原理が有効に機能しているとはとても言えない状況が続いている。現時点において、競争原理が機能する市場が創出できていない要因としては、水先人会の引受事務要領における指名制の取扱い規定が過度に制限的であることが水先人の事前指名契約締結への意欲を削いでいるとの指摘が、日本船主協会からなされているところである。

当会議は、当該引受事務要領の在り方を検討するに当たっては、まず水先区において水先人が負う応召義務と指名制の関係についての認識を、水先制度の関係者間で統一するところから始めなければならないと考える。応召義務と指名制の関係について、日本船主協会の主張は、個別の事前指名契約が応召義務に基づく水先人会の輪番制に常に優先される必要があるとするものであった。一方で、日本水先人会連合会の主張は、事前指名契約はあくまでも事前予約に過ぎないものであり、他方、法律上の応召義務に基づき日々の船舶入港スケジュールに合わせ

て全船舶への確実かつ迅速な水先人配乗を実現しなければならないため、事前指名契約と応召義務の確実な履行を調整することが必要であることから、引受事務要領に指名に関するルールを定め、自由な指名に適切な制限を加えざるを得ないとするものであった。

当会議としては、指名制が導入された新たな環境下においては、応召義務の対象は事前指名契約が締結されず引き受け手のない船舶に対してのみに限定して適用されるものであると考える。個別契約を締結し水先人が配乗している船舶については、既に水先人が配乗しているところ、「義務」の対象とは成り得ないためである。また、指名制と応召義務に基づく強制配乗との優先順位については、事前指名契約が原則として優先されるものの、引き受け手のない船舶への応召義務に基づく確実かつ迅速な配乗を担保するために、一定の強制的な引受ルールを設定することは必要であると考え。そのような引受ルールについては、例えば、水先人が一定の期間において最低限引受なければならない強制配乗の回数を事前に規定することで、事前指名契約のみを引受け応召義務を拒む水先人の発生により船舶航海上の安全性が確保できなくなる状況を防ぎつつ、同時に、現在の引受事務要領の規定のように水先人会主導のルール作りではなく、応召義務履行のタイミングについて水先人個人の意向もある程度反映可能な制度を検討すべきである。

上述のように、当会議は、事前指名契約が締結されず引き受け手がいない船舶に対して確実に応召義務を履行するための最低限の引受ルールについては、その必要性を認めるものである。しかしながら、現在の水先人会の引受事務要領の指名制の取り扱いに関する規定は、事前指名契約のない船舶に対する応召義務を円滑に遂行するというその目的と比較しても、過度に制限的であるとの印象は拭えず、当該要領の存在が事前指名契約の締結促進に水を差している可能性は否定できない。更には、引受事務要領そのものの法的な位置付けも不明確である。そもそも、引受ルールの規定は公的な義務に基づく措置であるところ、当該ルールは、水先業務の当事者である水先人の組織である水先人会が、自らの裁量で自由に規定し、管理運営すべきものではない。そのため、引受ルールの検討に当たっては、まずその法的な位置付けを整理した上で、第三者機関の設立等、その管理運営において公共性を担保する仕組みについても踏み込んだ検討が行われる必要がある。

したがって、改正水先法の特徴のひとつである規制緩和による競争原理の導入が、当初の目的どおりに機能するようにするために、指名制と応召義務の関係を改めて整理し、関係者のコンセンサスを得た上で、最低限の引受ルールについて、その在り方を検討すべきである。また、併せて、そのような引受ルールをどのように管理運営・監督すべきかについて、その法的な位置付けや、管理運営する組織の在り方も含めた検討を行い、必要な改善が図られるべきである。

イ 質の高い水先人の供給増に資する施策

上述の改革により整備された競争原理の働く市場が効果的に機能するためには、質の高い競争力のある水先人が市場に潤沢に供給され、競争が促進される必要がある。したがって、水先制度の改革にあたっては市場の透明性向上に加え、水先人の養成に関し、質の高い新規参入者を奨励し、市場がより効果的に機能するようにしていく必要がある。

水先人の養成に関しては、日本人船員の減少に伴う水先人供給不足への対応から、改正水先法において初めて1級から3級までの等級免許制を導入し、船長経験を有しない若年者等にも水先人となる課程を整備したところである。これに伴い、平成20年10月からは東京海洋大学、神戸大学、海技大学校において3級水先人養成コースが開講した。これらのコースでは2年半をかけて3級水先人を養成することになっている。

ところで、現在3級水先人養成コースへの出願資格は、3級海技士以上の資格を持ち、1000総トン以上の船舶に1年以上船長ないしは航海士として乗船した経験を有すること又は1000総トン以上の練習船による実習を受けたこと、となっている。この要件の存在により、当該養成コースへの出願が可能な者は、実質的に全国の商船高専、商船系大学の卒業生約180名/年と、船長・航海士の経験者等に限定されている。一方で、海運業界においては、トン数標準税制導入への対応から、今後邦船社による日本人船員の増員・確保が進むと想定され、当該養成コースへの出願者数は恒常的に低位に推移する可能性が高いと想定される。既に当該養成コースについては平成20年度及び21年度の募集が行われたところにあるが、限られた人材を巡って船社と水先人養成コースが競合する形になっており、現在の制度は優秀な人材の安定的な確保には課題を残しているといつてよい。

したがって、上述の状況を打破するためには、操船経験のある船舶関係者からの人材供給だけに期待するだけでなく、広く一般から優秀で熱意に満ちた人材の受入れを可能とする水先人養成のスキームを検討し、多様な人材の参入及び水先業全体の活性化に繋げていくべきである。

当該課題の検討にあたって、日本の水先人養成制度とはその枠組みが大きく異なるものの、参考にすべき事例としてニューヨークの水先人養成制度がある。ニューヨークにおいて水先人養成に関する修業生になるための資格は、米国籍を持つこと、年齢が18歳以上であること、品性のある良好な性格を有すること、健康であること、4年制の大学（学部の種類は不問）の学位を取得していること、英語による会話能力があること、と規定されており、船舶関係の経験は要件化されていない。その分、ニューヨークにおいては修業期間が5年と長く、その中で船

舶に関する知識や実務も身につけていく形式をとっている。したがって、我が国においても長期の養成コースを開発すれば、同様の制度を導入することは十分に可能であると考ええる。

また、船社が一般の4年制大学などの新卒者を対象に始めた海上社員採用の制度を参考に、船社が窓口となって一般の4年制大学卒業生を採用の上、3級海技士の資格取得を促進し、将来的にその修了者の中から水先人を養成する仕組みも考えられる。

いずれにせよ、我が国においても、操船経験はないものの優秀で熱意のある一般の志願者を受入れ可能とする新規参入の水先人養成ルートを整備し、新規参入する水先人の質の向上、及びその供給増につなげ、市場がより効果的に機能するようにしていくべきである。

ア・イにおいて述べた、競争原理の働く適切な市場環境と、質の高い新規参入者を奨励する制度が整備されて始めて、改正水先法は、その真価を発揮することができると考える。したがって、その実現へ向け、更なる改革が期待されるところである。

【具体的施策】

ア 指名制と応召義務の関係についての整理、及び引受ルールの策定【平成 21 年 検討・結論】

新水先制度で導入された指名制と、水先区における応召義務との関係を水先制度関係者で整理した上で、事前指名契約が締結されず引き受け手がいない船舶への水先業務の確実な提供に関する必要最小限の引受ルールについて、国において実効性のある監督を行うべく、その法的な位置付けや管理運営体制も含め、その在り方を幅広く検討し、結論を出すべきである。

イ 3級水先人養成コースの拡充【平成 21 年検討・結論】

3級水先人養成コースについては、今後、操船経験のない一般の志願者に対しても門戸を開放することで、3級水先人の候補者増加を図るとともに、新規参入する水先人の質の確保・向上を図ることについて検討すべきである。

したがって、3級水先人の養成に関し、3級海技士資格の取得と3級水先人の養成をセットにした一般向けコースの整備等、一般の志願者から3級水先人を養成する方法について、その費用負担の在り方も含め、その仕組みを関係者間で広く検討し、結論を得るべきである。