

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	海事産業の基盤強化に向けた法改正 －海上運送法等改正案をめぐる国会論議－
著者 / 所属	蓮沼 奏太 / 前国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	437号
刊行日	2021-7-30
頁	102-116
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210730.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

海事産業の基盤強化に向けた法改正

— 海上運送法等改正案をめぐる国会論議 —

蓮沼 奏太

(前国土交通委員会調査室)

《要旨》

令和3年5月、海事産業の基盤強化を図るための措置を一体的に講ずる「海事産業の基盤強化のための海上運送法等の一部を改正する法律案」が参議院で可決、成立した。

衆参の国土交通委員会では、造船業の取り組むべき競争力強化の方向性、国際クルーズの再開に向けた取組、新人内航船員の定着率向上策、荷主への勧告・公表制度の実効性、船舶検査の簡素化の対象等海事産業の各分野にわたり幅広く議論が行われた。

各分野における改正内容の積極的な周知、本法律案に基づく計画の早期策定による事業基盤強化等の促進が望まれるほか、法改正後における制度運用などの各分野の取組状況にも今後注視していく必要がある。

1. はじめに

我が国において海上輸送（海運）は、貿易量（輸出入合計）のほとんどを担っているほか、国内貨物輸送の約4割を占めており、国民生活と経済活動の基盤として重要な役割を果たしているが、海運と、これを支える造船・船員の各分野では様々な課題に直面している。造船業は、激化する国際競争に加えてコロナ禍による市況低迷により危機的状況に立たされている。海運業では、国際海上輸送を担う外航海運では厳しい国際競争の中での安定的な国際海上輸送の確保に向けた国際競争力の強化が、国内の海上貨物輸送を担う内航海運ではほとんどの事業者が中小企業であり脆弱な事業基盤であることなどが、それぞれ課題となっている。船員分野については、特に内航船員で高齢化が顕著となっており、若手船員の定着を図るための働き方改革が急務とされている¹。

第204回国会（常会）においては、海運とこれを支える造船・船員といった海事産業の

¹ 各分野が抱える課題については、本稿のほか村田和彦「国土交通行政の主な課題」『立法と調査』No. 432（令3.2.19）147～151頁を参照されたい。

基盤強化を図るための措置を、本則における6本の法律改正により一体的に講ずる「海事産業の基盤強化のための海上運送法等の一部を改正する法律案」(以下「本法律案」という。)が衆参両院において全会一致で可決され、令和3年5月14日に成立した。

本稿では、本法律案の提出に至る背景を振り返るとともに、本法律案の主な内容と国会論議について紹介する。

2. 本法律案の提出に至る背景

(1) 海事イノベーション部会の答申

我が国の造船業は、製造業の海外生産比率が高まる中、国内に生産拠点を維持し、そのほとんどが瀬戸内・北部九州を始めとする地方圏に存在しており、地域の経済、雇用の中核的な役割を担っている。しかし、厳しい国際競争が繰り広げられる中、1990年代初めまで約5割を有していた我が国の新造船建造量の世界シェアは、1980年代以降台頭してきた韓国と、2003年からの旺盛な新造船需要の中で世界シェアを拡大してきた中国の台頭により徐々に低下し、2020年には世界第3位の22%（中国が40%、韓国が31%）となっている²。さらに、近年の世界的な受注減³に加え、新型コロナウイルス感染症の拡大による受注減少もあって、国土交通省が行った同感染症による関係業界への影響調査によれば、通常2年程度必要な手持工事量⁴が1年程度と危機的な水準まで低下し、その後下げ止まりも見られているが、回復には程遠い状況とされている⁵。

令和2年5月の国土交通大臣からの諮問を受け、同年12月、交通政策審議会海事分科会海事イノベーション部会において「安定的な国際海上輸送を確保するための今後の造船業のあり方及び造船業の基盤整備に向けた方策について答申」が取りまとめられた。同答申では、短期的視点で取り組むべき施策として政府系金融機関を活用したファイナンスなど建造需要喚起、受注促進のための施策や造船業の基盤強化が、中長期的視点で取り組むべき施策として技術開発、研究開発への取組が網羅的に示された。その上で、これら施策の実施に当たり、法的枠組みを構築し、関連する予算、税、財政投融资等の施策を連動させて、政策パッケージとして実施すべきとされた。

(2) 国際海上輸送部会の「中間とりまとめ」

四面を海に囲まれた我が国では、貿易量の99.6%（令和元年、重量ベース）を海運が占め、特に、原油、天然ガス、鉄鉱石など、産業や生活を根底から支える資源エネルギーの

² 交通政策審議会海事分科会海事イノベーション部会「安定的な国際海上輸送を確保するための今後の造船業のあり方及び造船業の基盤整備に向けた方策について答申」(令2.12.22)3頁及び第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号2頁(令3.4.16)

³ 国際海運における窒素酸化物(NO_x)排出の3次規制が、大気環境の改善が必要な特定の沿岸域において2016年1月より実施されており、当該規制適用開始前の駆け込み受注の反動から同年に世界的に受注が激減した。その後も受注は低水準で推移している。

⁴ 手持工事量とは、新造船受注量から竣工した分を差し引いたものであり、今後の仕事の確保量、ひいては造船業界及び造船企業の景況を表す指標とされている(国土交通省海事局「海事産業将来像検討会 報告書」(令2.5)8頁)。

⁵ 国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について」(令和3年5月31日時点まとめ)(令3.6)及び同資料(令和3年6月30日時点まとめ)(令3.7)

輸入は海運が完全に担っており、この役割は他に代替不可能とされる。中でも我が国
外航海運企業による日本商船隊⁶は、輸出入貨物のうち約 63.1%を輸送しているとされ、災
害などの非常時であっても、日本商船隊による日本への安定的な国際海上輸送を確保する
ことが、我が国の産業活動や国民生活を継続する上で重要な課題となっている⁷。また、日
本商船隊の 8 割は、我が国造船所で外航船舶を建造しているとされ、建造費用が高額な外
航船舶の建造を通じて日本商船隊は我が国の地域経済や雇用に貢献しているとされる⁸。
一方で、世界単一市場にある外航海運では厳しい国際競争が行われており、我が国外航海
運企業が諸外国の外航海運企業と対等に競争できるよう環境整備を図ることが課題となっ
ている。さらに、令和 2 年に入ると、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い貨物輸送量
が減少し、我が国外航海運企業も巨額の損失を計上するなど、厳しい経営状況に立たされ
た⁹。その後、いわゆる巣ごもり消費の伸びもあって貨物需要が高まり回復基調となったも
の¹⁰、人手不足に陥った港湾の混雑なども背景にコンテナ不足が続き、これに対応しなが
らの経営環境となっている。

令和 2 年 5 月の国土交通大臣からの諮問を受け、同年 12 月、交通政策審議会海事分科会
国際海上輸送部会において「中間とりまとめ」がなされた。同とりまとめにおける当面の
取組では、「外航海運業・船舶産業の好循環を実現するための総合的な政策パッケージ」が
掲げられ、海事産業の再構築を図るための法的枠組みを構築し、予算、税、財政投融资等
の施策を連動させて、政策パッケージとして実施すべきとされたほか、船舶導入のための
資金調達の円滑化・多様化、日本船舶に係る固定資産税の軽減、環境性能の高い船舶の導
入促進が挙げられた。また、トン数標準税制¹¹を含む今後の外航海運政策の在るべき姿につ
いて、業界とともに幅広く検討し、できるだけ速やかに方向性を取りまとめるべく取り組
むべきとされた。

（3）船員部会の「船員の働き方改革の実現に向けて」

安定的な海上輸送を将来にわたって確保するには、船舶の運航の担い手である船員を持
続的に確保することが重要である。しかし、我が国の船員は、特に内航船員について 50 歳
以上が半数近くの 46.4%を占めており、30 歳未満の若年船員が 19.2%と近年徐々に増加

⁶ 我が国外航海運企業が運航する 2,000 総トン以上の外航商船群をいい、①日本船舶（日本国民、日本の法令により設立された会社等が所有している船舶）、②外国船舶（外国企業（我が国外航海運企業の海外子会社を含む。）から用船（チャーター）している船舶）で構成されている。

⁷ 交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会「中間とりまとめ」（令 2.12.22）3 頁

⁸ 同上 4 頁

⁹ 交通政策審議会海事分科会国際海上輸送部会第 1 回（令 2.7.2）資料 3「新型コロナウイルス感染症の影響」参照。

¹⁰ 我が国海運大手 3 社（日本郵船、商船三井及び川崎汽船）の 2021 年 3 月期決算における純利益は、各社の決算短信によれば、日本郵船 1,392 億円（前期の約 4.5 倍）、商船三井 900 億円（同約 2.8 倍）、川崎汽船 1,086 億円（同約 20.6 倍）となっている。

¹¹ 外航海運企業の法人税について、実際の利益ではなく、船舶の運航トン数を基準に一定かつ低水準の「みなし利益」を設定して課税する一種の外形標準課税である。損失が生じた場合でも納税義務が生ずる反面、税負担が平準化するため中長期的な船舶投資・経営計画が組みやすくなるとの効果が期待され、欧米など主要国においても導入されている。我が国では平成 20 年度に導入されており、適用を受けようとする事業者は「日本船舶・船員確保計画」を作成し、国土交通大臣の認定を受ける必要がある。

しているものの、高齢化が課題となっている（令和元年10月1日現在）¹²。また、船員は船上という特殊な環境下で働いており、その労働時間や健康状態については、内航貨物船員の月間総労働時間（238.06時間）が他の分野（建設業180.3時間、運輸業・郵便業187.6時間）に比べて長い傾向にあるとの調査結果や、船員の疾病発生率が全年代で陸上労働者と比べて高いとの報告が明らかとなっている¹³。内航海運業界からは「労働環境が厳しく、若年層にとって魅力的な職場となっていないのではないか」、「高齢船員がリタイアした後の人材確保、事業継続に不安を感じる」等、今後の船員の確保に関して懸念の声が上がっているとされる¹⁴。少子高齢化によって、我が国の生産年齢人口の減少を背景に様々な業種で担い手の確保が大きな課題となる中、船員の労働環境の改善によって若年船員の定着を図るなど、船員についても働き方改革の実現が求められている。

令和2年9月には、交通政策審議会海事分科会船員部会において「船員の働き方改革の実現に向けて」が取りまとめられ、労働時間の範囲の明確化及びその見直し、労働時間管理の適正化、休暇取得の在り方、多様な働き方の実現、船員の健康確保、船員の働き方改革の実現に向けた環境整備等について今後の方向性が示された。

（４）基本政策部会の「令和の時代の内航海運に向けて（中間とりまとめ）」

内航海運は令和元年度の国内貨物輸送量をトンキロベースで比較すると約4割を占め、中でも鉄鋼、石油、セメントといった産業基礎物資の輸送については、重量物や危険物の大量輸送が可能という海運の特性をいかせることから、その約8割を担っており、基幹的輸送インフラとして我が国の経済活動と国民生活を支えている¹⁵。また、災害発生時には陸上輸送の代替機能を発揮し、その重要性が改めて認識されているほか、近年は、環境負荷低減のためトラックから船舶や鉄道への転換を図る「モーダルシフト」の受け皿としての役割も担い、長距離トラック運転手不足も重なって、その役割が増しているとされる。

他方、内航海運事業者の99.7%は経営基盤の脆弱な中小企業であり、寡占化された荷主企業の下、事業者の専属化・系列化が進展した業界構造となっている。そのため、荷主企業との結び付きが強く、業界の自助努力のみによる輸送需要の増加には課題があるほか、船齢が法定耐用年数（14年）以上の船舶が全体の7割を占め、前述の船員とともに、船舶と船員の「2つの高齢化」が構造的課題とされている¹⁶。

令和2年9月には、交通政策審議会海事分科会基本政策部会において「令和の時代の内航海運に向けて（中間とりまとめ）」が取りまとめられ、当面講ずべき具体的施策として、内航海運を支える船員の確保・育成と働き方改革の推進、内航海運暫定措置事業¹⁷の終了も

¹² 総務省人口・社会統計部会第118回（令3.1.13～1.25）資料（参考1）「船員の現状等」6頁

¹³ 交通政策審議会海事分科会船員部会「船員の働き方改革の実現に向けて」（令2.9.24）3頁及び6頁

¹⁴ 同上1頁

¹⁵ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号2頁（令3.4.16）

¹⁶ 国土交通省海事局『海事レポート2020』35頁

¹⁷ 船舶を建造等しようとする者が納付金を納付し、解撤等（スクラップ）しようとする者に交付金を交付する制度。従前行われていた船腹調整事業（需給調整を目的としてそれまで行われていたスクラップ・アンド・ビルド方式による事業）の解消に伴う、経済的影響を最小限に抑えるためのソフトランディング策として平成10年から導入されたものであり、収支が相償った時点（令和3年8月と見込まれている。）で終了するこ

踏まえた荷主等との取引環境改善、内航海運の運航・経営効率化、新技術の活用、内航海運暫定措置事業終了後の業界の在り方が示された。

3. 本法律案の主な内容と国会論議

(1) 事業基盤強化計画認定制度及び特定船舶導入計画認定制度

ア 概要

本法律案では、造船法を改正し、造船等事業者¹⁸は、その実施しようとする事業基盤強化¹⁹に関する計画（以下「事業基盤強化計画」という。）を作成し、国土交通大臣に提出して、その認定を受けることができるものとしている。また、国土交通大臣は、事業基盤強化計画が事業基盤強化促進基本方針²⁰に照らし適切なものであること等の基準に適合するものであると認めるときは、その旨の認定をするものとしている。

あわせて、海上運送法を改正し、船舶運航事業者等（海運事業者）及び当該船舶運航事業者等が導入する特定船舶²¹を製造する認定事業基盤強化事業者は、共同で、特定船舶の導入についての計画（以下「特定船舶導入計画」という。）を作成して、国土交通大臣の認定を申請することができるものとしている。また、国土交通大臣は、特定船舶導入計画が特定船舶導入促進基本方針²²に適合するものであること等の基準に適合するものであると認めるときは、その認定をするものとしている（全体のイメージは図表1参照）。

これらの制度に関し赤羽国土交通大臣は、造船業の事業基盤の強化を図ることに加え、海運事業者に対しても高性能な新造船の発注意欲を喚起するための措置を同時に講じることによって、造船と海運の両者が共に好循環を創出し、業界の強化を図っていききたいと述べている²³。なお、これらの計画の認定を受けた場合の支援措置として、国土交通省は、造船事業者に対しては、財政投融资を原資とする株式会社日本政策金融公庫を通じたツーステップローン²⁴によって、複数拠点の一体的な運用による生産体制の見直しや、

ととされている（交通政策審議会海事分科会基本政策部会「令和の時代の内航海運に向けて（中間とりまとめ）」（令2.9.24）3頁、7頁及び17頁）。

¹⁸ 船舶又は船体、船舶用機関若しくは艀装品若しくはこれらの部分品若しくは附属品の製造又は修繕をする事業を営む者をいう。

¹⁹ 造船等事業者がその事業の全部又は一部の生産性を相当程度向上させることを目指した一定の事業活動（本法律案による改正後の造船法第10条第2項各号に該当するもの）であって船舶等の品質の向上を図ることを目指したものをいう。

²⁰ 事業基盤強化の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針であり、国土交通大臣及び財務大臣が定めるものとしている。

²¹ 環境への負荷の低減、航行の安全の確保並びに航海及び荷役作業の省力化に資する構造、装置又は性能を有する船舶（認定事業基盤強化事業者（事業基盤強化計画の認定を受けた造船等事業者をいう。以下同じ。）が製造するものに限る。）であって国土交通省令で定めるものをいう。

²² 特定船舶の導入の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針であり、国土交通大臣及び財務大臣が定めるものとしている。

²³ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号6頁（令3.4.16）

²⁴ 本法律案では、造船法を改正し、認定事業基盤強化事業者が、その認定に係る事業基盤強化計画（認定事業基盤強化計画）に従って行う事業基盤強化のために必要な資金の貸付けに必要な資金を、指定金融機関に対して貸し付ける業務及びこれに附帯する業務を株式会社日本政策金融公庫が行うことができるものとしている。さらに、特定船舶導入計画の認定を受けた海運事業者が、その認定に係る特定船舶導入計画に従って行う特定船舶の導入に関しても、海上運送法を改正し同様のスキームの業務を行うことができるものとしている。ここでは財政融資資金を基に同公庫から融資を受けた指定金融機関から事業者が融資を受ける仕組みを

企業間連携により設計、営業、建造における協業体制を構築するに当たって必要となる資金に対し長期低利融資を行うことが可能になるとともに、登録免許税の特例措置²⁵を設けることとしていると述べている²⁶。また、海運事業者に対して、外航船舶については同公庫を活用した長期低利融資²⁷や日本船舶に係る固定資産税の軽減措置の拡充²⁸を、内航船舶については独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（JR TT）の船舶共有建造制度²⁹における共有分担率の引上げ及び利率の引下げなどを講じることとしていると述べている³⁰。

図表 1 事業基盤強化計画認定制度及び特定船舶導入計画認定制度の全体イメージ



(出所) 国土交通省「令和3年度「海事産業集約連携促進技術開発支援事業」募集要領」より抜粋

「ツーステップローン」と呼んでいる。なお、指定金融機関とは、認定事業基盤強化計画に従って行う事業基盤強化（海上運送法の改正によるスキームでは認定を受けた特定船舶導入計画に従って行う特定船舶の導入）のために必要な資金の貸付業務を同公庫から必要な資金の貸付けを受けて行う者を、国土交通大臣及び財務大臣がその申請により指定した金融機関のことである。当該業務が法令や同公庫の定める方針等に適合し、当該業務を適正かつ確実に実施できる銀行その他の政令で定める金融機関が指定を受けることができる。

²⁵ 本法律案による造船法の改正において、産業競争力強化法に規定する事業再編計画に関する事項が記載された事業基盤強化計画の認定を受けたときには、同法の事業再編計画の認定があったものとみなすこととしており、令和3年度の税制改正では同法の事業再編計画の認定があったものとみなされる認定事業基盤強化計画に基づき行う合併の登記等を、同法の認定事業再編計画等に基づき行う登記に対する登録免許税の税率軽減措置の対象としている。

²⁶ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号20頁（令3.4.16）

²⁷ 前掲脚注24におけるツーステップローンの仕組みが活用される。

²⁸ 令和3年度の税制改正により、事業基盤強化計画の認定を受けた造船所で建造された特定船舶に対し固定資産税の課税標準を36分の1に軽減する特例措置が設けられている。

²⁹ 内航海運事業者とJR TTが費用を分担して船舶建造を造船所に共同発注し、完成した船舶は、費用の分担割合に応じて当該事業者とJR TTが一定期間共有する制度。当該事業者はJR TTに対し、共有船のJR TT持分の使用料として、元金及び利息に相当する金額を共有期間を通じて支払うことによりJR TTが分担した建造費用を弁済し、最終的に、共有期間満了時に減価償却後の残存簿価でJR TTの持分を買い取ることで当該事業者の100%所有船となる（JR TTウェブサイト「船舶共有建造事業の概要」〈<https://www.jrtt.go.jp/ship/outline/>〉（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令和3年7月14日）。

³⁰ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

イ 造船業の重要性及び取り組むべき競争力強化の方向性

我が国造船業について安全保障の面からも国際競争力を強化することが重要との指摘に対し、赤羽国土交通大臣は、造船業は良質な船舶の安定供給により我が国の経済活動と国民生活を支える上で不可欠な産業であり、製造業が力を維持し続けることは国の在り方としても大事であるとし、我が国の安全保障の観点からも欠かせない社会基盤であるとの認識を示した上で、本法律案による造船法の改正により、造船業が海洋の安全保障に貢献している旨を目的規定に明記することとしていると答弁している³¹。その上で、我が国造船業が引き続き我が国の安全保障上の重要な役割を果たしていくために、官公庁船の建造基盤を強化するだけでなく、建造需要の多くを占める商船分野においても国際競争力を強化することは重要であると述べている³²。

我が国造船業が取り組むべき競争力強化の方向性として、国土交通省は、「コスト競争力の強化」と「世界最先端の技術力の磨き上げ」の2点を挙げた。その上で、前者については、本法律案に基づき講じる予算、税制、財政投融资等の支援措置の活用によって、造船事業者の事業再編や生産性向上を強力に推進することにより、事業者によっては製造コストを約1割引き下げ得ると想定しており、また、後者については、海運の脱炭素化や自動運航船の実用化などの重要な技術開発分野に本法律案による技術開発の支援などを行うとともに、国際海事機関（IMO）³³における環境や安全に係る国際基準の策定をリードして、我が国の高い技術力が客観的に公平に評価される国際市場環境を整備することによって、我が国の技術力の優位性を確保すると述べている³⁴。

ウ 韓国・中国における公的支援策の概要と対応

国土交通省は、韓国については、2015年頃から、経営難に陥った特定の造船事業者に対する1兆円を超える巨額の公的支援や、信用力の低い造船事業者に対する公的な保証の付与によって、受注支援が行われているとし、また、中国については、大手国営造船事業者の会計報告に一部記載はあるが、国の秘密が含まれる補助金は非開示であるとされており、どのような政府支援が行われているかつまびらかにはなっていないと述べている³⁵。韓国における支援措置について大西国土交通副大臣は、市場を歪曲し、我が国造船業に著しい損害を及ぼしていることは大変ゆゆしき事態との認識を示した上で、日本政府としては2018年に韓国政府を世界貿易機関（WTO）に提訴して日本の立場を表明し、経済協力開発機構（OECD）造船部会においても公的支援措置の通報制度の強化や価格動向のモニタリングの実施等の対策の検討を行っており、関係省庁とも連携し、国際的な検討の場を通じて、公正な国際競争環境の確保に向け、全力で取り組んでいくと述べている³⁶。なお、国土交通省は、本法律案とこれに基づく支援措置については、W

³¹ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

³² 同上

³³ IMO（International Maritime Organization）は、海上の安全、船舶からの海洋汚染防止等、海事分野の諸問題についての政府間の協力を推進するために1958年に設立された国連の専門機関である。

³⁴ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第12号13頁及び20頁（令3.4.16）並びに同国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

³⁵ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第12号19頁（令3.4.16）

³⁶ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第12号13頁（令3.4.16）

TOの協定と整合する形において我が国の海運・造船業に対しその範囲内で最大限の支援を行おうとするものであり、協定違反に当たるとは考えていないと述べている³⁷。

エ 特定船舶の導入促進の意義、金融支援の対象及び今後の需要見込み

特定船舶の導入促進の意義について渡辺国土交通副大臣は、世界単一市場において熾烈な競争にさらされている外航海運における国際競争力の強化の必要性を示した上で、本法律案に基づく取組を通じて特定船舶の導入を促進することで、我が国外航海運事業者の国際競争力の更なる強化を図るとともに、厳しい経営環境に置かれている造船業における建造需要の喚起にもつなげたいと述べている³⁸。

特定船舶の導入促進については、株式会社日本政策金融公庫を活用した長期低利融資の対象案件が問われた。これに対し国土交通省は、同公庫を活用した長期低利融資の措置は外航船舶について講ずるとした上で、その対象案件は大規模かつ中長期の資金が必要な案件であって、民間金融機関だけでは対応が困難と想定されるものとすることを検討していると答弁している³⁹。また、特定船舶の今後の需要見込みについて問われ、国土交通省は、国内造船所で建造された船舶のうち特定船舶の要件を満たす外航船舶は、平成29年度から令和元年度の平均で約2割であるが、令和7年をめどに約3割の普及を、特定船舶の要件を満たす内航船舶は、現在約8%であるが、令和7年をめどに約15%の普及を、それぞれ目指したいと答弁している⁴⁰。

(2) 外国のクルーズ事業者等に対する報告徴収規定の創設

ア 概要

現行の海上運送法では、感染症事案が発生した場合における外国のクルーズ事業者等に対する報告徴収の根拠規定がなく、令和2年2月に発生したダイヤモンド・プリンセス号事案⁴¹において、船内の感染状況の情報収集に課題があったとの認識が国土交通省から示されている⁴²。本法律案では、海上運送法の改正により、国土交通大臣は、輸送の安全又は旅客の安全を確保するため必要があると認めるときは、我が国において発着・寄港する外国のクルーズ事業者等に対し、その業務に関し報告を求めることができるものとしている。

イ 国際クルーズの再開に向けた取組と国際的な対応の在り方

新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、我が国に寄港する国際クルーズは運航停止が続いている。国際クルーズの運航再開に向けた条件と条件の整備に向けた取組について問われ、赤羽国土交通大臣は、作成済みの国内クルーズ用のガイドライン及びそれを適用した国内クルーズ運航再開後の経験を踏まえ、関係省庁や各港湾管理者と連携しな

³⁷ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号(令3.5.13)

³⁸ 同上

³⁹ 同上

⁴⁰ 同上

⁴¹ 令和2年2月に横浜港に寄港した米国船社が運航するクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」(英国船舶)において、3,711人の乗員・乗客の中から新型コロナウイルスの集団感染が発生した事案。同ウイルスの陽性者は712人に上り、13人が死亡した。

⁴² 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第12号15頁(令3.4.16)

がら船内及び港湾での感染対策を検討しなければいけない、また、ダイヤモンド・プリンセス号の受入れのときの教訓から、運航会社と国内外の寄港地の間で事前に受入れ体制の調整を行っていくことなどを定めた国際クルーズ用のガイドラインの作成を進めることも必要な措置として講じるとし、その上で、本法律案による報告徴収の制度を使用しながら、国際クルーズを多くの方が安心して利用できるよう、環境を一日も早く整えなければいけないと考えていると答弁している⁴³。

ダイヤモンド・プリンセス号事案発生当時、関係国が複数にわたっていたことから、それぞれの管轄権や役割が議論となった。外務省では、観光旅客船内における感染症の拡大の予防及び感染症が拡大した際の国際的な対応の在り方に関する調査・研究業務を委託し、令和3年3月に同業務の報告書が取りまとめられている⁴⁴。また、令和2年9月に国土交通省が公表した「クルーズの安全・安心の確保に係る検討・中間とりまとめ」では、関係国、クルーズ船事業者が果たすべき役割について役割分担のたたき台が示されている⁴⁵。クルーズ船において感染症が拡大した場合の国際的な対応に関し赤羽国土交通大臣は、国際ルール作りの重要性を示した上で、外務省を始め関係機関と連携しながら、IMOにおける国際ルール作りも視野に、クルーズ船の安全確保に向けた国際的な議論も我が国が主導していきたいと述べている⁴⁶。

(3) 船員の働き方改革の推進

ア 概要

本法律案では船員法を改正し、使用者側である船舶所有者は、船員の労務管理を行う主たる事務所に記録簿を備え置いて、船員の労働時間及び休息时间並びに船員に対する休日及び有給休暇の付与に関する事項を記載しなければならないものとしている。また、船舶所有者は、当該記録簿の作成及び備置きその他の船員の労務管理に関する事項を管理させるため、労務管理責任者を選任しなければならないものとし、労務管理責任者は、船員の状況に鑑み、労働時間の短縮、休日又は有給休暇の付与、乗り組む船舶の変更等の措置を講ずる必要があるときは、船舶所有者に対しその旨の意見を述べるものとしている。当該意見を勘案し、船舶所有者は、船員の健康状態その他の実情を考慮して、適切な措置を講じなければならないものとしている（図表2参照）。なお、船員派遣⁴⁷にお

⁴³ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号9頁（令3.4.16）

⁴⁴ この報告書では、特定の機関や組織の見解や立場を代表するものではないとした上で、①感染症拡大防止という国際共通利益のためにも寄港国の管轄権が発揮されて然るべきで、日本には寄港国としてより効果的に寄港国措置がとれる法的整備が望まれること、②便宜置籍国も含む旗国は、より信頼度の高い旗国としての役割が期待されること、③「あるべきパンデミック国際法」の中に、寄港国管轄権や国際協力を位置付けるべきこと、④アジア域内で「信頼できる港湾」のネットワークや協力関係が必要なこと、⑤船体構造に係る情報や乗員の訓練、乗客の心構え等も現場対応に重要であること、⑥関係国際機関（WHO、IMO等）における情報共有、議論や相互連携を促すこと、などの提言がなされている（外務省ウェブサイト〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100184032.pdf>〉参照）。

⁴⁵ 国土交通省海事局・港湾局「クルーズの安全・安心の確保に係る検討・中間とりまとめ」6頁を参照された。

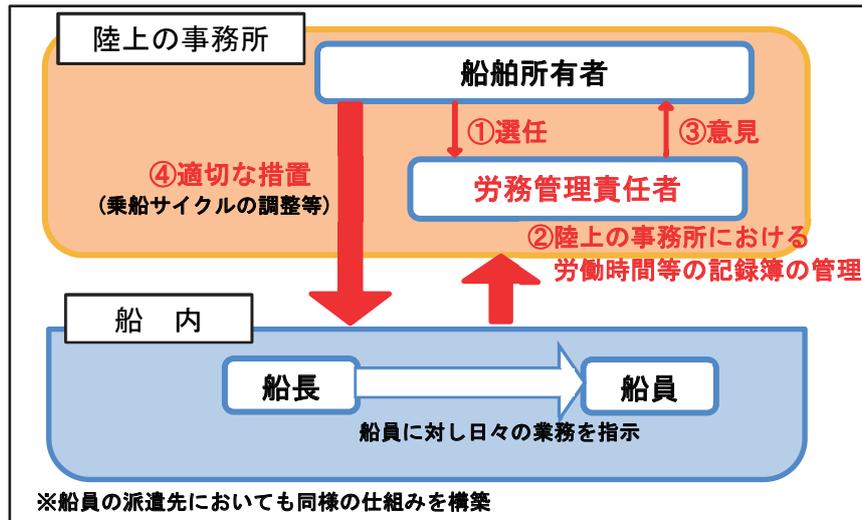
⁴⁶ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号15頁（令3.4.16）

⁴⁷ 船舶所有者が、自己の常時雇用する船員を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために船員として労務に従事させることをいう（当該他人に対し当該船員を当該他人に雇用させること

ける船員の派遣先においても、船員職業安定法を改正し、同様の仕組みを構築することとしている。

このほか本法律案では、現行の船員法上は労働時間の範囲の例外とされていた、防火操練、救命艇操練その他これらに類似する作業⁴⁸及び航海当直の通常の交代のために必要な作業⁴⁹について、船員法の改正によって労働時間に関する例外規定の対象から除外するものとしている。

図表2 新たな船員の労務管理イメージ



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

イ 新人内航船員の定着率に関する現状認識及び向上策

新人内航船員の定着率について赤羽国土交通大臣は、この5年間で85%から79%への低下傾向があるのは、喫緊の課題との認識を示した⁵⁰。国土交通省はこの傾向について、内航船員が船内という閉鎖空間で24時間、少人数（一般的な貨物船では5～6人程度）で労働と生活を繰り返す特殊な環境下にあることが影響しており、若手船員の離職者に対するアンケート調査によれば、長時間・長期間の乗船、時間外労働の多さ、船内の人間関係等が離職の主な原因となっていると述べている⁵¹。定着率の向上策に関し赤羽国土交通大臣は、本法律案により適切な労務管理を行う体制を構築した上で労働環境の改善を図るとし、使用者側に労務管理責任者の選任を義務付け、陸側から労務管理を行わせ、船員一人一人の労働時間帯を一元的に把握しながら、船員の健康状態にも考慮

を約してするものは含まない。)

⁴⁸ 防火操練を始めとした操練は、非常の場合に備え、船舶の種類に応じて定められた頻度で行うものである。非常時における業務分担を記載した非常配置表を定め、掲示しなければならない船舶ではその実施が義務付けられている（船員法第14条の3第2項）。

⁴⁹ 船員は基本的に一日4時間×2回の勤務に当たるが（その勤務のことを「航海当直」という。）、航海当直の交代時に必要事項の引継ぎ、航海日誌への記入等の作業が行われている。

⁵⁰ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

⁵¹ 同上

し様々な相談にも対応できる体制づくりをしていきたいと述べている⁵²。

ウ 陸上からの船員の労務管理の適正化が可能と考える理由

陸上勤務の労務管理責任者の選任で船員の労務管理の適正化が可能と考える理由について問われ、国土交通省は次のように答弁している⁵³。

- ・ 労務管理責任者を選任し、各船員の労働時間を一元的に管理し、一人一人の労働時間の状況を確実に把握する。その把握した状況に加えて、船員の健康状態を考慮して、各船員の乗船サイクルの（早めに下船させるなどの）調整、別の船舶への乗換えといった適切な措置を講ずる。
- ・ 労務管理責任者の具体的な業務としては、船員の労務相談対応も行うように省令で措置する予定であり、使用者側と船員とのコミュニケーションは、より密接になると想定している。
- ・ 陸上事務所で労働時間の管理を行うための前提として、労働の記録の電子化を始めとした、労働時間を効率的に管理するための環境整備が重要なので、効率的な労働時間管理システムの開発も進めている。
- ・ 以上のように、使用者側において、労働時間、作業内容及び作業体制に関する船員の多種多様なニーズを適切に把握し、多様な働き方を可能とする労働環境の実現を目指していく。

エ 船員労務監査結果の労働実態調査との乖離

国土交通省は、令和2年度の船員の労務監査を3,262件実施しているとし、その結果に基づく処分について戒告が110件、勧告が54件の合計164件と述べている⁵⁴。一方で、内航船員の労働実態調査概要によれば、一日の総労働時間が14時間を超えた船員が発生した船舶の割合は貨物船が35.3%、タンカーが66.7%となっており⁵⁵、処分件数と実態が乖離しているとの指摘がなされた。赤羽国土交通大臣は、監査結果が実態と乖離するのであれば何のための監査か分からないとの認識を示す一方、今後の監査は陸上の事務所に立ち入って行い、効率的な確認や指導を行うことが可能となる、また、船も訪問し、現場の状況と船員の声を直接に把握することを通じて、船員の働き方改革に資するよう取り組んでいかなければいけないと答弁している⁵⁶。

オ 各種船内活動の労働時間への該当性

労働時間の範囲に関し、必ずしも労働時間に該当するか否かが明確でなかった各種船内活動について国土交通省は、使用者の指揮命令があったかどうか、業務性、職務性の観点から、業務、業務に関連する作業、個人的な活動などに分類して、労働時間への該

⁵² 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

⁵³ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第12号14頁（令3.4.16）

⁵⁴ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）。なお、これまで公表されてこなかった監査件数及び処分件数の公表の必要性についても質疑がなされており、国土交通省は、海運事業者の場合陸上と比べ事業者数が少なく、公表件数によってどの事業者が処分を受けたか特定されてしまう可能性もあるということも踏まえて、どのような形で公表を行うことが可能かについて今後検討したいと答弁している。

⁵⁵ 交通政策審議会海事分科会船員部会第111回（平31.4.26）資料4「内航船員の労働実態調査結果」

⁵⁶ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第15号（令3.5.13）

当性を具体的に整理する内容のガイドラインを作成し周知を図る予定としている⁵⁷。他方、調理当番、清掃当番、会議、研修などが全く手つかずになっており、例えば調理当番などは、船員法第 80 条の規定⁵⁸を踏まえ労働時間に入れないのはおかしいとの意見が出された。国土交通省は、調理について、自分のためか、業務としてかどうかは、命令性があったのかなどを考慮しなければいけない、どういう場合に労働時間としてカウントするといったガイダンスを作っていこうとしているところであり、今は明確にできないが、船員の労働環境をよくするために真摯に検討していきたいと答弁している⁵⁹。

(4) 内航海運の取引環境の改善・生産性向上

ア 概要

本法律案では、内航海運の取引環境の改善の観点から内航海運業法を改正し、荷主に対しては、オペレーター（内航海運業者のうち荷主と運送契約を締結し運送を行う者をいう。以下同じ。）が同法又は同法に基づく命令を遵守して事業を遂行することができるよう、必要な配慮をしなければならないものとしている。また、国土交通大臣は、オペレーターの違反行為が荷主の指示・行為に起因するものであると認められ、かつ、当該オペレーターに対する命令又は処分のみによっては当該違反行為の再発防止が困難であると認められるときは、当該荷主に対しても、当該違反行為の再発防止を図るため適当な措置をとるべきことを勧告できるものとしている。なお、国土交通大臣は、当該勧告をしたときはその旨を公表するものとしている（荷主への勧告・公表制度）。

オペレーターに対しては、船員の労働時間を考慮した適切な運航計画の作成その他の船員の過労を防止するために必要な措置を講じなければならないものとしている。また、内航海運業者は、内航海運業に係る業務に関し契約を締結したときは、当該契約の相手方に対し、提供する役務の対価等を記載した書面を交付しなければならないものとしている（全体のイメージは図表 3 参照）。

このほか本法律案による内航海運業法の改正では、内航海運業の登録制度⁶⁰の対象に、内航運送の用に供される船舶の管理⁶¹をする事業（以下「船舶管理業」という。）を追加するものとしている。これによりトラブル発生の未然防止や適正な事業運営を確保することで船舶管理業に対する信頼性が向上し、ひいては船舶管理業者の活用促進による内航海運業の経営効率化や生産性向上に寄与することが期待される。

⁵⁷ 第 204 回国会衆議院国土交通委員会議録第 12 号 17 頁（令 3.4.16）

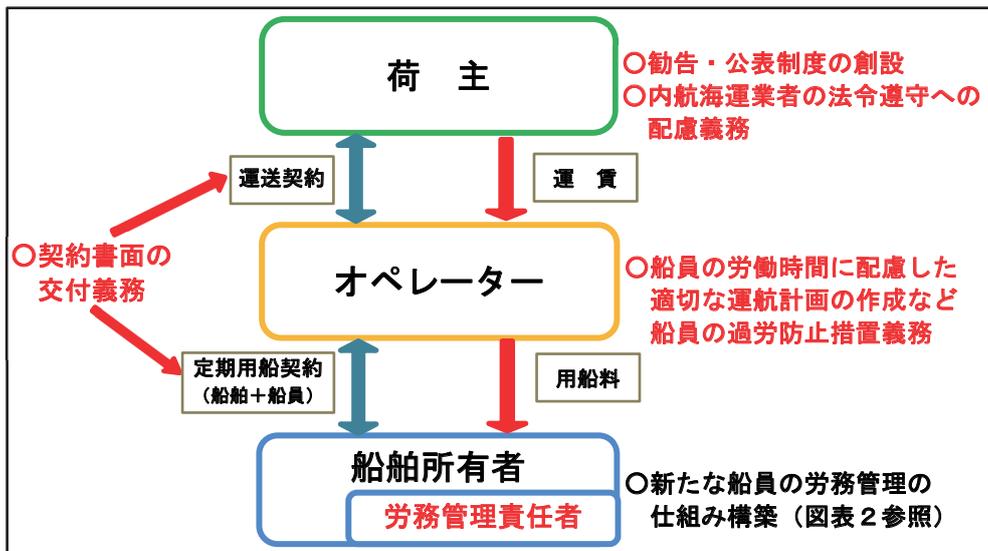
⁵⁸ 船員法第 80 条第 1 項では「船舶所有者は、船員の乗船中、これに食料を支給しなければならない。」と規定されている。

⁵⁹ 第 204 回国会衆議院国土交通委員会議録第 12 号 17 頁（令 3.4.16）

⁶⁰ 現行の内航海運業法では、第 3 条において、総トン数 100 トン以上又は長さ 30 メートル以上の船舶による内航海運業を営もうとする者は、国土交通大臣の行う登録が、総トン数 100 トン未満の船舶であって長さ 30 メートル未満のものによる内航海運業を営む者は、国土交通大臣への届出がそれぞれ必要とされている。

⁶¹ 委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、他人の需要に応じ、当該船舶に船員を乗り組ませ、当該船舶の点検及び整備並びに航海を行う業務をいう（主として港湾運送事業の用に供される船舶に係るものを除く）。

図表3 荷主・オペレーターとの取引環境改善に係る改正のイメージ



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

イ 荷主への勧告・公表制度の実効性及び具体例

荷主への勧告・公表制度については、荷主への勧告・公表が本当に実施できるのか問われ、赤羽国土交通大臣は、関係省庁にも協力してもらい、法改正の理解と協力を要請し周知徹底をした上で、荷主の関与が裏付けられる事実が確認された場合には、ちゅうちょなく当該荷主に対して勧告・公表を行うと答弁している⁶²。

また、荷主の行為に起因するとして勧告・公表の対象となる具体例について問われ、国土交通省は、例えば、荷主が過密な運航の事実を認識しながらも内航海運業者に追加の運送指示を出して、その結果内航海運業者が船員の過労防止のために必要な措置をとれず、輸送の安全の確保に関する命令を受けた場合などが挙げられると述べている⁶³。実際に荷主への勧告・公表を行うに当たっては、内航海運業者への監査によって得た情報、荷主との契約書、航海日誌等から荷主の行為を把握することとしているとする一方、勧告・公表自体が目的ではなく、内航海運業者の法令遵守の必要性について荷主の理解と協力が重要と考えており、荷主の理解醸成に国も取り組んでいくとの考えを明らかにしている⁶⁴。

(5) 船舶検査制度の簡素化による新技術の導入促進

ア 概要

本法律案では、船舶安全法を改正し、船舶等の状態を遠隔から監視するための設備等を国土交通大臣の認可を受けた運用規程に従って用いることにより、船舶の航行を支援する業務（以下「遠隔支援業務」という。）を行う者は、遠隔支援業務を行う能力について

⁶² 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号9頁（令3.4.16）

⁶³ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第15号（令3.5.13）

⁶⁴ 同上

て事業場ごとに国土交通大臣の認定を受けることができるものとしている。また、当該認定を受けた者がその認定に係る事業場において行う遠隔支援業務の対象となる船舶等であって国土交通大臣の認可を受けた整備規程に従って整備がなされているものについては、定期検査等⁶⁵を省略できるものとしている。なお、遠隔支援業務による船舶検査の簡素化の例として、エンジンを常時監視して、異常を検知したタイミングで整備を行うことによって安全を確保する新技術が本法律案の議論の中で紹介されている⁶⁶。

イ 船舶検査の簡素化の対象

船舶検査の簡素化の対象について国土交通省は、現時点ではエンジンが対象となるが、技術の発展につれて、デッキ上にあるクレーン等の荷役機械など、様々な機器についても遠隔監視は可能になると考えているとした上で、今後の技術の発展の状況を踏まえ、安全性が十分に確保できるというのが大前提であるので、それを確認しつつ、新たな船舶検査制度の対象となる機器の拡大を検討したいと述べている⁶⁷。

船舶検査の簡素化の対象については、浮体式洋上風力発電施設も加えるべきとの意見に対し、国土交通省は、浮体式洋上風力発電施設についても適用可能と考えているとした上で、現在、遠隔で浮体式洋上風力発電施設をモニタリングし、メンテナンスや検査を適切に行うためのガイドラインの作成に取り組んでおり、今後、これらの成果を踏まえ、遠隔監視による検査の簡素化制度の適用に向けた検討を進め、洋上風力産業分野に取り組む事業者を制度面からも後押ししていきたいと答弁している⁶⁸。

ウ 船舶検査官による検査の役割

船舶検査官による検査の役割は、遠隔監視が可能になったとしても引き続き重要との指摘がなされた。これに対し国土交通省は、((5)ア 概要において前述した)新技術への対応としての検査方法を導入したものであり、船舶検査官による定期的な検査は行うが、エンジンの損傷の有無ではなく常時監視及び整備が適切に行われていることを事業者から提出されたデータにより確認することになるのであって、安全確保のために引き続き船舶検査官は重要な役割を担うとの認識を示している⁶⁹。

(6) 附帯決議

本法律案には、衆参両院の国土交通委員会において、それぞれ7項目から成る附帯決議が付されている⁷⁰。その中で、事業基盤や競争力強化の実現に必要な支援の確実な実施、感

⁶⁵ 定期検査(船舶の構造、設備等の全般にわたり行う精密な検査であり、船舶を初めて航行の用に供するとき、船舶検査証書の有効期間が満了したとき等に行われる。)のほかに、中間検査(定期検査と定期検査との間において行われる検査であって、定期検査において検査を受けた事項についてその現状を確認するための簡易な検査である。)及び臨時検査(定期検査又は中間検査等の時期以外の時期において、船舶の改造又は修理を行ったときなどに行う検査である。)が省略される(それぞれの検査の説明は、神戸大学海事科学研究科海事法規研究会編著『概説 海事法規(2訂版)』(成山堂、2020年)30頁及び33頁を参照している。)

⁶⁶ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号18頁(令3.4.16)

⁶⁷ 同上

⁶⁸ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第15号(令3.5.13)

⁶⁹ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号18頁(令3.4.16)

⁷⁰ 衆議院国土交通委員会における附帯決議は衆議院ウェブサイト<https://www.shugiin.go.jp/internet/itd_b_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kokudo6F12B6B6B29D2932492586B9002BBCCA.htm>を、参議院国土交通委員

感染症等事案発生時における初動対応の体制構築、船員の労働時間管理に係る環境整備の推進、内航海運業における取引環境の改善や生産性向上の促進、新技術を導入した船舶建造の一層の推進、カボタージュ規制⁷¹の堅持、次世代人材の確保・育成に向けた支援の推進などが要請された。

4. おわりに

以上に紹介したとおり、本法律案の審査の中では、造船業の取り組むべき競争力強化の方向性、国際クルーズの再開に向けた取組、新人内航船員の定着率向上策、荷主への勧告・公表制度の実効性、船舶検査の簡素化の対象等、造船業、海運業、船員の各分野について幅広く議論が行われた。また、各分野に関し、国民の理解・関心を深めるための海洋教育の推進についても議論が行われ、大西国土交通副大臣は、小中学校で活用可能な教員の指導補助資料の作成、小中学校におけるモデル授業の動画の公開等を行うことによる海洋教育の普及、海の日を中心とした全国各地における海や船に親しむための様々な取組の推進、ウェブサイトやSNS等を活用した情報発信の充実等を行っている⁷²。

本法律案は、本則において6本の法律を改正するなど内容は多岐にわたっていることから、各分野において改正内容の積極的な周知が求められる。また、造船等事業者が作成する事業基盤強化計画については事業基盤強化計画策定補助金として令和3年度予算に2,000万円が計上されているほか⁷³、海運事業者等が作成する特定船舶導入計画については導入を検討している船舶の仕様が特定船舶に該当するかどうかといった必要な助言を行うなど、計画の作成を積極的にサポートしていきたいとの答弁が国土交通省からなされている⁷⁴。これらにより多くの計画が早期に策定され、本法律案に基づく事業基盤強化及び特定船舶の導入が促進されることが望まれる。さらには、各部会の答申等で中長期的な検討あるいは施策とされた取組、国際クルーズの感染症事案発生時の国際ルールの在り方に係る検討、本法律案による改正を踏まえた監査の状況、各種船内活動の労働時間の該当性に関するガイドラインによる整理、法改正後の制度運用による船員の労働環境や荷主等との取引環境の改善状況などには、今後注視する必要がある。

以上を踏まえ、今後の海事分野全体の動きに引き続き注目しつつ、本法律案による改正の効果として、造船業・海運業においては競争力の強化及び生産性の向上が、船員分野においては労働環境の改善が、それぞれ具体的な数字となって表れることを期待したい。

(はすぬま そうた)

会における附帯決議は参議院ウェブサイト<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f072_051315.pdf>をそれぞれ参照されたい。

⁷¹ 国内の港間の旅客、貨物の沿岸輸送を外国船舶により行うことを禁止する規制（船舶法第3条）

⁷² 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第12号3～4頁（令3.4.16）

⁷³ 国土交通省海事局「令和3年度海事局関係予算概要」（令3.1）によれば、事業者が実施する資本提携・買収等の事業再編に係る計画策定に必要なデューデリジェンス等に対して補助金を交付するとされている。

⁷⁴ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第15号（令3.5.13）