

安全保障の視点からみた日本漁業の労働力問題

－特定技能制度拡充と「外国人漁業規制法」を踏まえて－

佐々木貴文（北海道大学大学院水産科学研究院）

1. はじめに

漁村の過疎化にも連なる人口減少社会と超高齢社会の到来は、漁家の再生産を阻害する要因となり、若年漁業就業者の安定的な確保といった点で日本漁業に影響を及ぼしてきた。さらに、後述するような漁業内部に残置された特殊な労働条件は、新規高卒者の就業行動に影響を与え、今日、海技士といった漁船漁業の乗組員不足を顕在化させている。

一方、日本では、ロシアによるウクライナ侵攻の帰趨が不透明な中で、食料安全保障に関する議論に動きがみられるようになってきている。背景には、戦争や騒乱によるサプライチェーンの寸断が、カロリーベースの自給率が 38%（2021 年度）しかない日本でも食料危機を招く、との懸念がある。米中対立を後景とした台湾有事等も心配されるようになってきている。さらに視野を広げると、世界人口の増大と食料需要の拡大、気候変動といったリスクへの備えが求められる状況にある。

ところが、こうした様々なリスクに苛まれる日本では、既存の食料生産体制の充実や生産拡大についての議論は限定的といえる。海面漁業生産量の 5 割以上をまかなう、沖合・遠洋漁業の存在意義を再確認するような議論も低調である。中国、ロシア、台湾といった近隣国・地域との競合による漁業経営体の疲弊や、200 カイリ体制下で漁場の確保がままならないこと、さらには国内経済の長期低迷や人口減少社会の到来等に起因する内需減少などが意識されてのことと思われる。しかし、ウクライナ侵攻といった戦争リスクが現実化した今、改めて「安定的な食料供給体制」の確立に向けた理解や共通認識を持つ必要性は高まっている。

そこで本稿では、日本の重要なタンパク質供給産業である漁船漁業に注目し、日本の生産年齢人口が縮減する中で安定的な人材確保が難しい状況や、日本人労働力の確保が困難となる中での外国人労働力の導入拡大策に起因して生じる問題の所在を、「外国人漁業規制法」なども踏まえて明らかにすることを目的としている。

具体的には、縮小が進む漁村を後景とする、①漁業就業者（漁船乗組員）の高齢化、②人材供給体制の脆弱化、③特定技能制度の拡充と外国人労働力への依存がもたらすリスク、の 3 つの分析軸から検討を加える。そして、食料の安定確保に関してだけでなく、広く安全保障の視点から漁船漁業の労働力問題を分析し、重要な食料供給産業である日本漁業の将来像を考察したい。

2. 難しくなる漁船乗組員の確保と高齢化の進展

(1) 生産年齢人口の減少と漁業

国立社会保障・人口問題研究所は、2023年4月に「全国将来人口推計」を公表した。この推計は、将来の日本の人口推移について「一定幅の見通しを与える」ものとされ、人口変動要因となる出生や死亡、国際人口移動（外国人の入国超過数など）に関連する統計指標を基に、総人口や高齢化率、生産年齢人口などを算出している。

それによると、日本の総人口は2070年に8,700万人に減少し、高齢化率は38.7%（2020年は28.6%）へと上昇するという¹。15歳から64歳の生産年齢人口も、1990年代からすでに減少してきたが、2070年には4,500万人水準（2020年は7,500万人水準）に落ち込み、このトレンドは今後もかなり長期にわたって続くことが示された。

厚生労働省が公表する合計特殊出生率も、人口維持に必要な値に遠く及ばず、過去最低であった2005年の1.26からわずかに反発した1.30（2021年）²に留まっており、産業界にとっては、人材不足が長期の課題となり得ることがわかる。

こうした状況は、漁業界がより深刻なポジションに追いやられることを意味する。日本の漁船漁業は、休業4日以上をとまなう労働災害の発生率が一般船舶船員の約2倍程度で推移しており、また陸上全産業労働者平均との関係では、5倍以上で推移している【表1参照】。労働環境が良好とはいえない漁船漁業は、生産年齢人口の減少局面で他産業と競合して優秀な人材を確保していくことは容易ではない。

表1 労働災害発生率（休業4日以上）の比較（単位：千人率、倍）

	一般船舶船員 (A)	漁船船員 (B)	陸上全産業労働者 (C)	(B) / (A)	(B) / (C)
2014年度	7.3	13.5	2.3	1.85	5.87
2015年度	7.0	11.9	2.2	1.70	5.41
2016年度	6.5	12.8	2.2	1.97	5.82
2017年度	6.2	11.6	2.2	1.87	5.27
2018年度	5.6	12.7	2.3	2.27	5.52
2019年度	5.5	11.6	2.2	2.11	5.27
2020年度	6.4	11.5	2.3	1.80	5.00

注) 各年度の国土交通省「船員災害疾病発生状況報告集計書」より作成。

(2) 漁船漁業の縮小と乗組員の高齢化

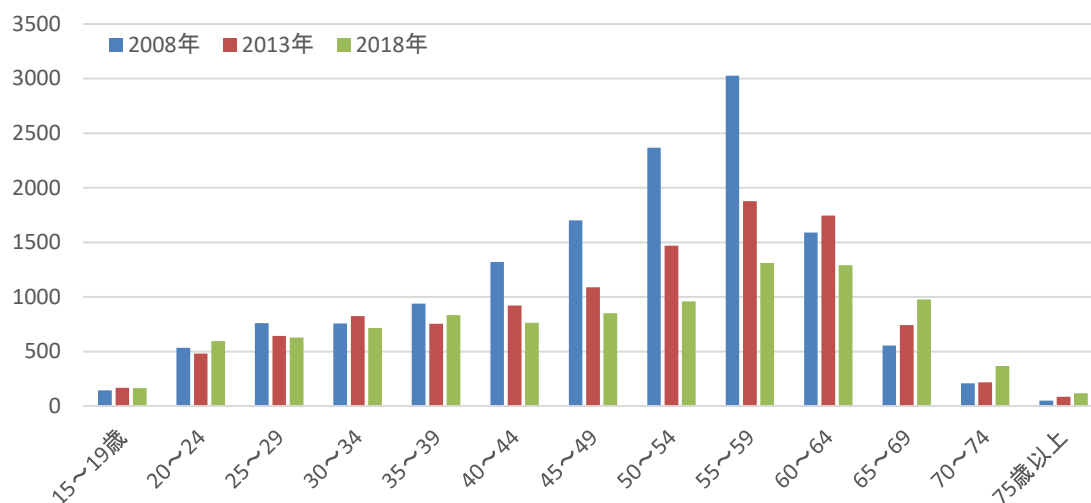
漁業センサスからは、主な漁業種類で就業者（乗組員）の減少と高齢化が進行していることがわかる。「統計法」に基づいた、漁業センサスに関するオーダーメイド集計の統計成果物によれば、遠洋底びき網漁業、沖合底びき網漁業、大中型まき網漁業、サンマ棒受け網漁業、遠洋マグロはえ縄漁業、近海マグロはえ縄漁業、遠洋カツオ一本釣り漁業、近海カツオ一本釣り漁業、近海イカ釣り漁業の9漁業種類の合計で、2008年の就業者数13,948人が2018年には9,568人へと31.4%減少した³。年齢階層では、40～59歳までの壮年層・中年層でボリュームが失われていることもわかる【図1参照】。

各階層割合を同じ期間で確認すると、45～49歳が12.2%から8.9%に、50～54歳が17.0%から10.0%に、55～59歳が21.7%から13.7%に減少していることがわかる。一方で、60～64歳は11.4%から13.5%に、65～69歳は4.0%から10.2%に、70～74歳は1.5%から3.8%に増加している【図2参照】。乗組員の減少とともに、高齢化の進展が示されている。

こうした動向は、漁業種類別では沖合底びき網漁業や遠洋マグロはえ縄漁業などでも確認でき、両者とも 45～59 歳の各年齢階層で減少幅が大きく、就業者は前者が 2008 年の 3,056 人から 2018 年には 2,071 人に、後者が 1,903 人から 991 人に減少した【図 3・図 4 参照】。

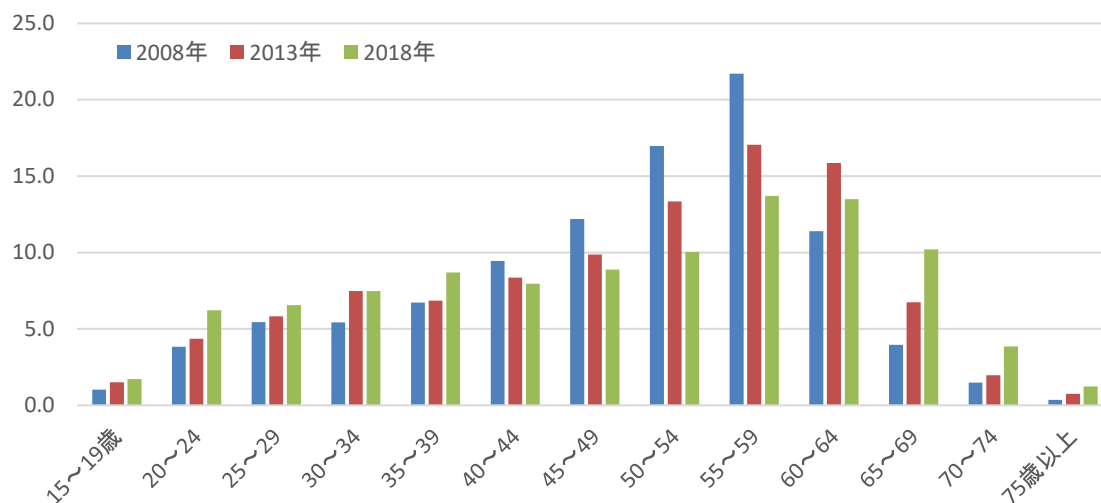
一方で、これら漁船漁業は日本の食料供給に不可欠な存在であり続けている。長年、日本の海面漁業生産量の 5 割以上（2021 年では 412 万トンのうち 54.8%）は沖合・遠洋漁業が占めており、食料供給産業としての重要な漁船漁業の持続的な展開は、国民経済の安定と日本人の暮らしに欠くことはできない【表 2 参照】。

図1 主な漁船漁業(9種)における年齢階層別漁業就業者数(自営・雇われ計、単位:人)



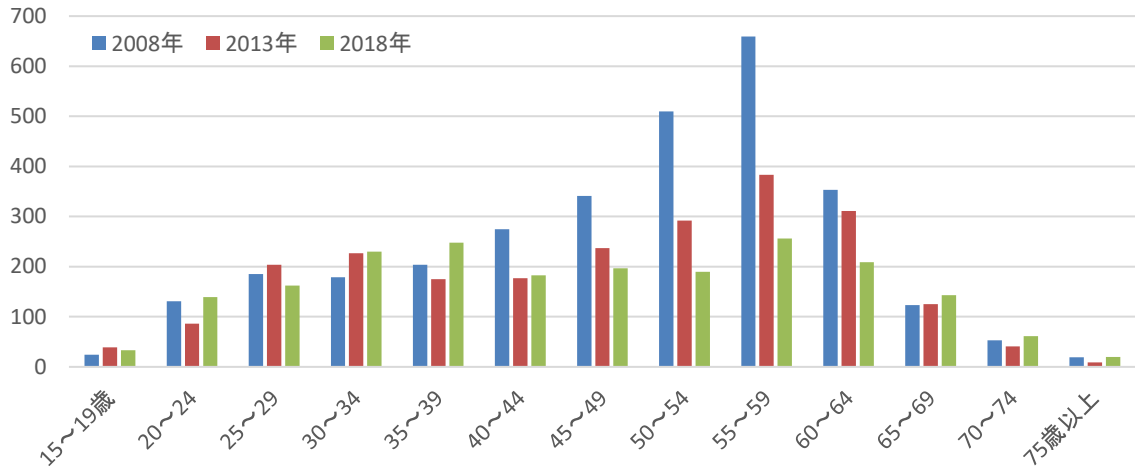
注) 図は、「統計法」(平成 19 年法律第 53 号)に基づき、農林水産省から「漁業センサス」に関するオーダーメイド集計により提供を受けた統計成果物に基づくものである。

図2 主な漁船漁業(9種)における年齢階層別漁業就業者割合(自営・雇われ計、単位:%)



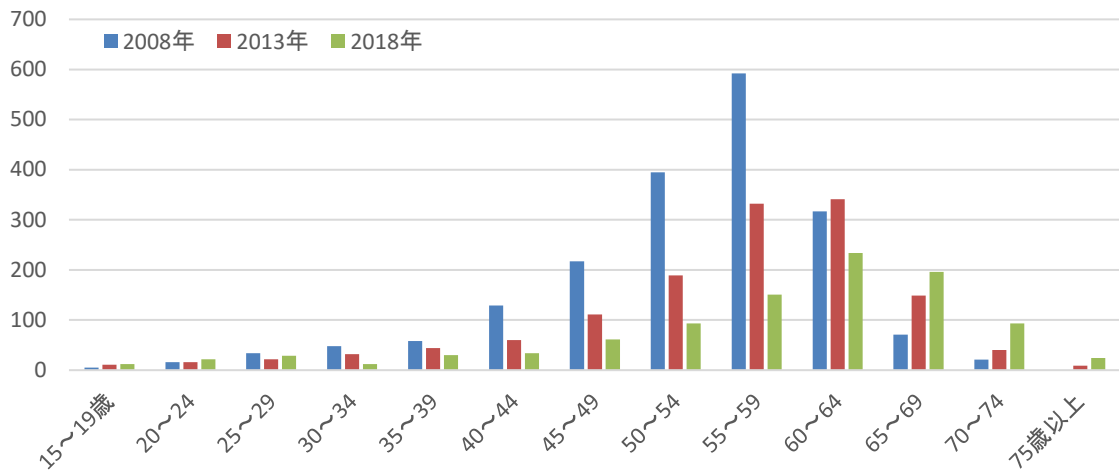
注) 図は、「統計法」(平成 19 年法律第 53 号)に基づき、農林水産省から「漁業センサス」に関するオーダーメイド集計により提供を受けた統計成果物に基づくものである。

図3 沖合底びき網漁業における年齢階層別漁業就業者数
(自営・雇われ計、単位:人)



注) 図は、「統計法」(平成19年法律第53号)に基づき、農林水産省から「漁業センサス」に関するオーダーメイド集計により提供を受けた統計成果物に基づくものである。

図4 遠洋まぐろはえ縄漁業における年齢階層別漁業就業者数
(自営・雇われ計、単位:人)



注) 図は、「統計法」(平成19年法律第53号)に基づき、農林水産省から「漁業センサス」に関するオーダーメイド集計により提供を受けた統計成果物に基づくものである。

表2 海面漁業生産量の推移（単位：千トン、％）

	計	漁業				養殖業	沿岸比率	沖合比率	遠洋比率	養殖比率
		小計	沿岸	沖合	遠洋					
2011年	4,693	3,824	1,129	2,264	431	869	24.1	48.2	9.2	18.5
2012年	4,786	3,747	1,090	2,198	458	1,040	22.8	45.9	9.6	21.7
2013年	4,713	3,715	1,151	2,169	396	997	24.4	46.0	8.4	21.2
2014年	4,701	3,713	1,098	2,246	369	988	23.4	47.8	7.8	21.0
2015年	4,561	3,492	1,081	2,053	358	1,069	23.7	45.0	7.8	23.4
2016年	4,305	3,273	994	1,945	334	1,033	23.1	45.2	7.8	24.0
2017年	4,244	3,258	893	2,052	314	986	21.0	48.4	7.4	23.2
2018年	4,371	3,366	969	2,048	349	1,005	22.2	46.9	8.0	23.0
2019年	4,151	3,235	930	1,977	329	915	22.4	47.6	7.9	22.0
2020年	4,185	3,215	871	2,046	298	970	20.8	48.9	7.1	23.2
2021年	4,120	3,194	938	1,977	279	927	22.8	48.0	6.8	22.5

注）農林水産省「漁業・養殖業生産統計」より作成。各欄の値は四捨五入しているため、計の値に差がある年もある。

（3）漁船海技士の高齢化

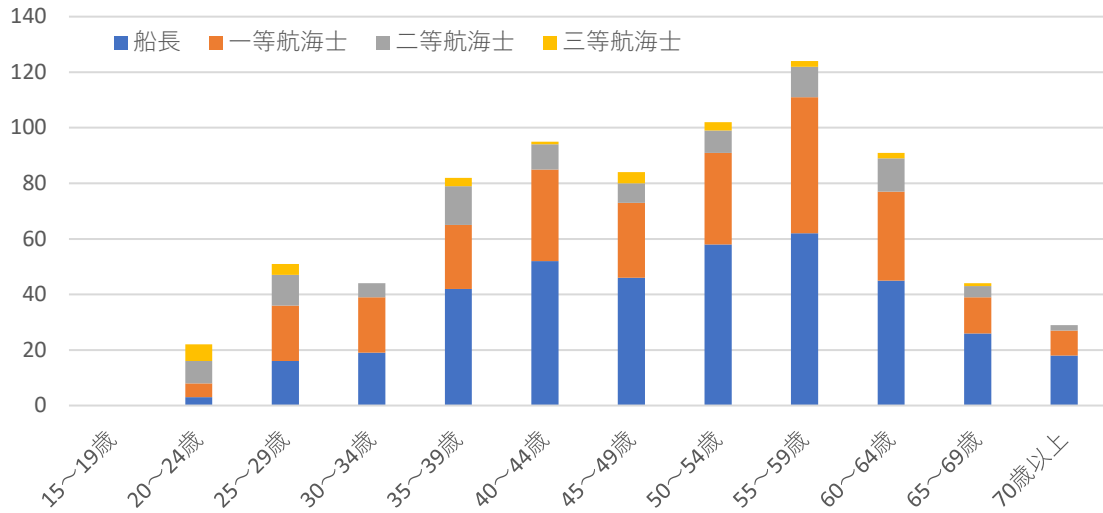
重要な食料供給産業である漁船漁業の持続性を揺るがす問題として、漁船乗組員の高齢化と共に深刻に受け止められているのが、漁船運航に欠くことができない漁船海技士の高齢化問題となっている。

2021年に実施された大日本水産会の調査を基に、沖合漁業における甲板幹部船員の年齢階層別・海技士資格別人数を確認すると、中心的な階層が50～59歳の各階層となっており、若年層の確保や壮年層の定着率を高めていくことが必要な状況となっている【図5参照】⁴。

同様に、遠洋漁業における甲板幹部船員の年齢階層別・海技士資格別人数を確認すると、船長・一等航海士の大多数が60歳以上の年齢層に集中していることがわかる【図6参照】⁵。全体の53.1%がこれらの年齢階層の有資格者で占められており、20～49歳までの各年齢階層の割合はそれぞれ5%前後にとどまっている。

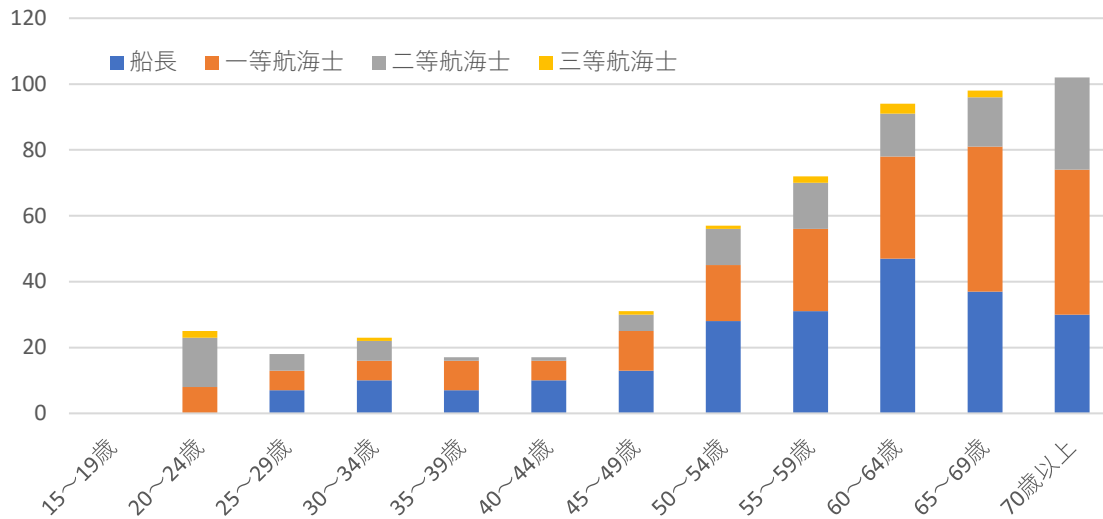
より危機的な状況となっているのが、遠洋漁業における機関幹部船員の年齢階層別・海技士資格別人数である【図7参照】。機関長・一等機関士は30.8%が70歳以上であり、これに60～69歳の階層を加えると61.4%に達する。一方で、20～49歳までの各年齢階層の割合は2.8～5.5%の範囲にとどまっている。遠洋漁業では、沖合漁業のような壮年層を頼ることが難しい状況で、航海士や機関士の新規確保が喫緊の課題となっていることがわかる。

図5 沖合漁業における甲板幹部船員の年齢階層別人数（単位：人）



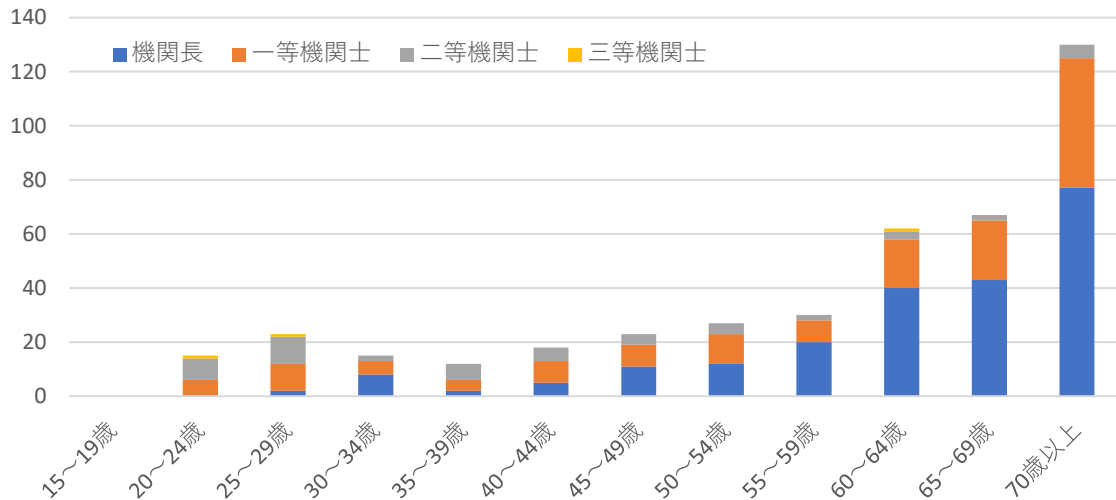
注) 大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査・船舶職員構成員数まとめ（沖合漁業）」より作成。

図6 遠洋漁業における甲板幹部船員の年齢階層別人数（単位：人）



注) 大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査・船舶職員構成員数まとめ（遠洋漁業）」より作成。

図7 遠洋漁業における機関幹部船員の年齢階層別人数（単位：人）



注) 大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査・船舶職員構成員数まとめ(遠洋漁業)」より作成。

3. 漁業と学校教育の関係

(1) 失われる接続関係

1950年代には80万人ほどいた日本の漁業就業者は、時間をかけて減少を続けてきた。沿岸漁業では、1969年に47万1,260人いた就業者が、2001年に21万4,480人と54.5%減少した⁶。この間、沖合・遠洋漁業も就業者の減少は続いた。そして、その減少幅は沿岸漁業より大きかった。200カイリ体制の確立による漁場喪失や、近隣諸国・地域の漁業拡大などを受け、13万740人から3万7,840人へと71.1%も減少した。

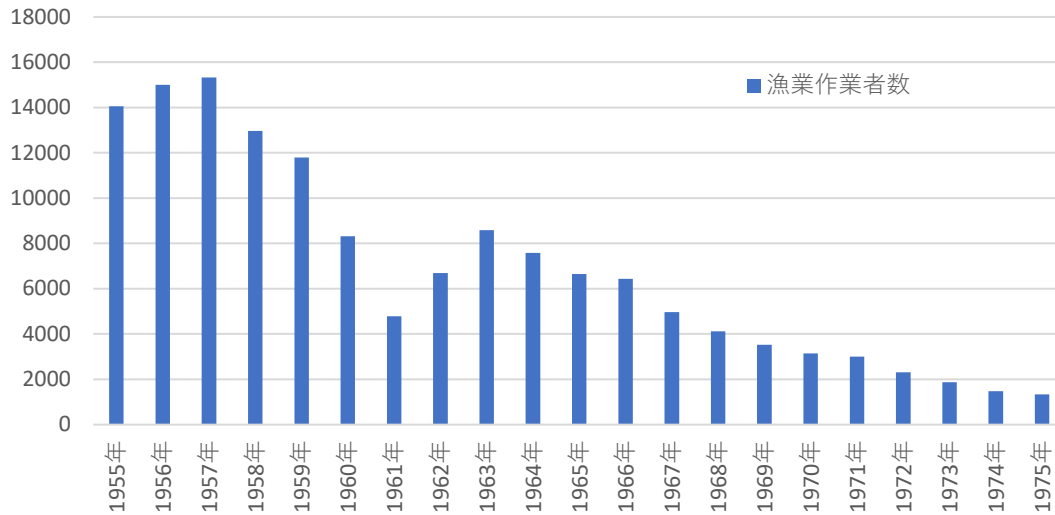
最新の「漁業構造動態調査報告書」では、2021年に全漁業就業者は12万9,320人と13万人を割り込み、その平均年齢は56.6歳に達していた。今後は、生産現場を支えてきた高齢者層の退出もみられ、就業者の減少は継続することが予想されている。水産庁は、2033年に就業者は9.2万人、2048年に6.7万人に減少するとの予測を公表する⁷。

漁業界に人材が流入しなくなっている様子は、文部科学省「学校基本調査」で裏付けられる。1950年代には、毎年1万5千人ほどの中学校卒業者が「漁業作業者」として日本漁業を支えていた状況が、高等学校への進学率が急上昇する中で、1970年代には2千人を下回るようになった【図8参照】。

その後の200カイリ体制下では、高等学校卒業者にも頼れない状況が発生した。1980年代後半から高等学校卒業者の漁業参入（漁業作業者数）が半減、もしくは半減以下に低迷するとともに、水産高校卒業者が占める割合も7割水準から4割水準へと低迷した【図9参照】。漁船乗組員の養成で沖合・遠洋漁業を支えた水産高校の人材送り出し機能が、日本漁業が縮小する中で低下していったことがわかる。

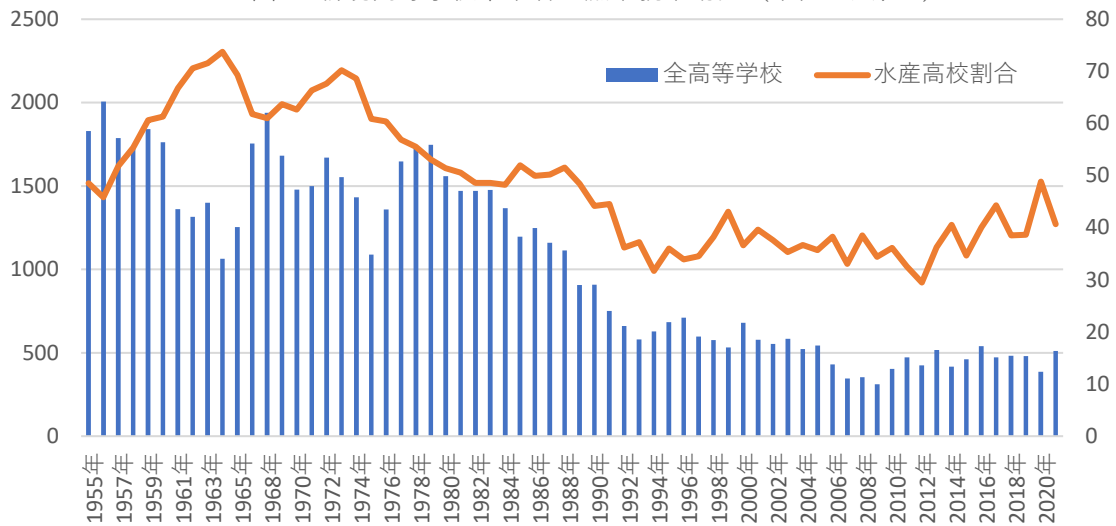
漁船漁業と学校教育との乖離は、水産系大学でもみられた。戦後の水産系大学には、遠洋漁業の拡大に呼応する海技士養成コースが複数設置され、多くの人材が大規模な底びき網漁業など、各種の遠洋漁業に参入した。例えば、鹿児島大学水産学部には遠洋漁業学科特設専攻科が設置されていたし、北海道大学水産学部にも遠洋漁業科や特設専攻科が設置されていた。しかし現在は、そうした教育システムも失われつつある。

図8 新規中学校卒業者の漁業就業動向（単位：人）



注) 文部科学省「学校基本調査統計」より作成。

図9 新規高等学校卒業者の漁業就業動向（単位：人、%）



注) 文部科学省「学校基本調査統計」より作成。

(2) 漁船漁業の特殊な労働環境

漁業と学校教育との接続関係が希薄化した要因は様々であり、単純化することは難しい。しかし、産業構造が高度化し、労働者の意識が変化する中で、漁船漁業が労働時間や休日などの面で、相対的な不利性を抱えたことは指摘できる。

いまだに「船員法」（1947年、法律第100号）は、第60条の「船員の一日当たりの労働時間は、八時間以内とする」や「船員の一週間当たりの労働時間は、基準労働期間について平均四十時間以内とする」、第61条の船舶所有者が船員に与えるべき休日は「一週間当たり平均一日以上とする」といった各規定について、第71条で漁船は「これを適用しない」としている⁸。気象・海象、魚群形成状況などに影響を受ける漁撈活動を、商船と同様に扱えないジレンマがみてとれる。

もちろん、商船も含めて海上労働は、長期にわたって陸域から隔絶される「孤立性」や、船内で労働から日常生活までを共有する「職住一致」、警察権が及びにくく医療支援も限定的な「自己完結性」など、様々な特殊性を内包している。そのため、「船員法」だけでなく、「船員職業安定法」（1948年、法律第130号）や「船員災害防止活動の促進に関する法律」（1967年、法律第61号）などの特別法が整備されてきた。

漁船乗組員については、「指定漁船に乗り組む海員の労働時間及び休日に関する省令」（1968年、運輸省令第49号）があり、また全日本海員組合と船主側との間で「労働協約書」が交わされ、労働時間や休暇・休日などについて漁船員の権利が再保証されている。

ただそれでも、大仲歩合制（と代分け制）の採用や、歩合給割合の高さなど、商船業界と人材の争奪戦を繰り広げる必要がある中では、漁船の不安定感は否めない。例えば、国土交通省『船員労働統計』から、主な漁業種類における専業船（固定給と歩合給の併用制採用漁撈船）の一人一ヵ月平均報酬額を確認すると、歩合給割合が低い漁業種類で約5割、高い漁業種類で約8割となり、漁船員の賃金が漁獲量等に左右されている実態が浮かび上がる【表3参照】⁹。

表3 主な漁業種類における持代（歩）数1.0の乗組員の1人1ヵ月平均報酬額（2022年）

	基本給（円）	歩合給（円）	計（円）	歩合給割合（%）
底びき網漁業（沖合底びき網）	159,513	308,797	468,310	65.9
まき網漁業（大中型まき網）	230,991	271,153	502,144	54.0
敷網漁業（さんま棒受網）	208,048	637,679	845,727	75.4
釣漁業（かつお一本釣）	196,424	183,472	379,896	48.3
釣漁業（いか釣）	174,657	551,423	726,080	75.9
はえ縄漁業（まぐろはえ縄）	186,022	334,867	520,889	64.3

注）国土交通省『船員労働統計（令和4年分）』（第二号調査（漁船調査））より作成。なお、調査対象は884隻で有効回答は747隻であった。また専業船の支払形態別隻数は、全歩合給制が230隻、固定給と歩合給の併用制が420隻、固定給制が85隻となっていた。

（3）商船との人材獲得競争

漁船乗組員を送り出す主要な教育機関に、水産科を設置する高等学校（いわゆる水産高校）がある。水産高校に送付される求人票からは、同じ海上労働といっても、商船と漁船との間に待遇差があることがわかる¹⁰。

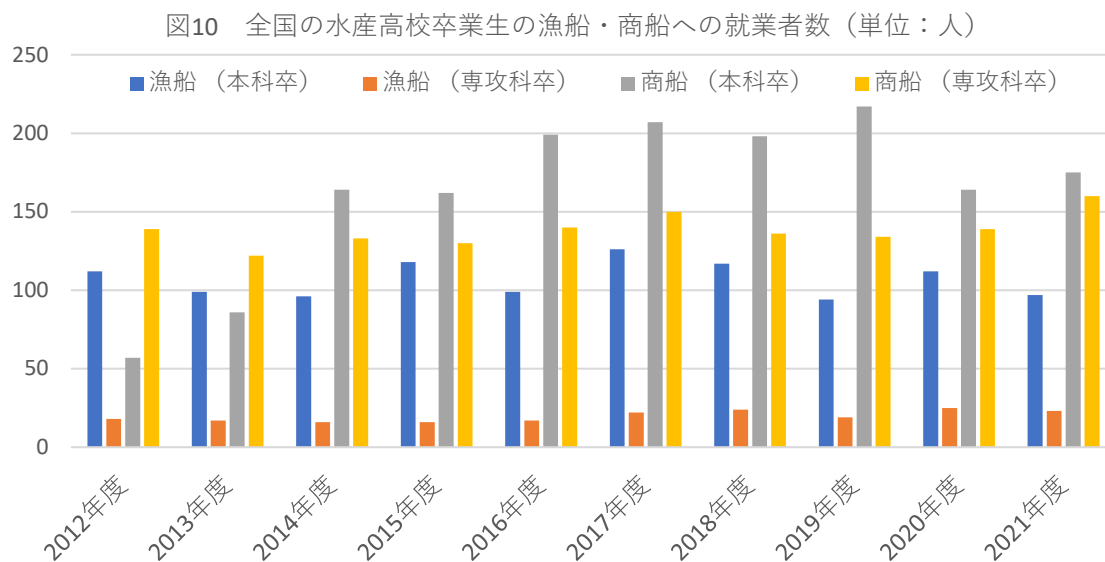
商船では、多くの会社で額面給与が30～40万円となっており、年2回の賞与や年間100～150日程度の休日も明確に示されている。居住区分も専用ベッドで、会社によってはテレビ・DVDプレーヤーが個室スペースに完備という船もある。一方、漁業会社（マグロはえ縄漁船）は、額面給与が35万円と商船と遜色ないものの、原則的に求人票に賞与の記載がなく、休暇も20日程度の有給休暇が記載されるのみとなっている。

こうした待遇差もあり、水産高校の本科から漁船への就業は100人前後で推移する一方、商船への就業が2014年頃から高位安定し、今日では150～200人前後で推移するようになっている【図10参照】。

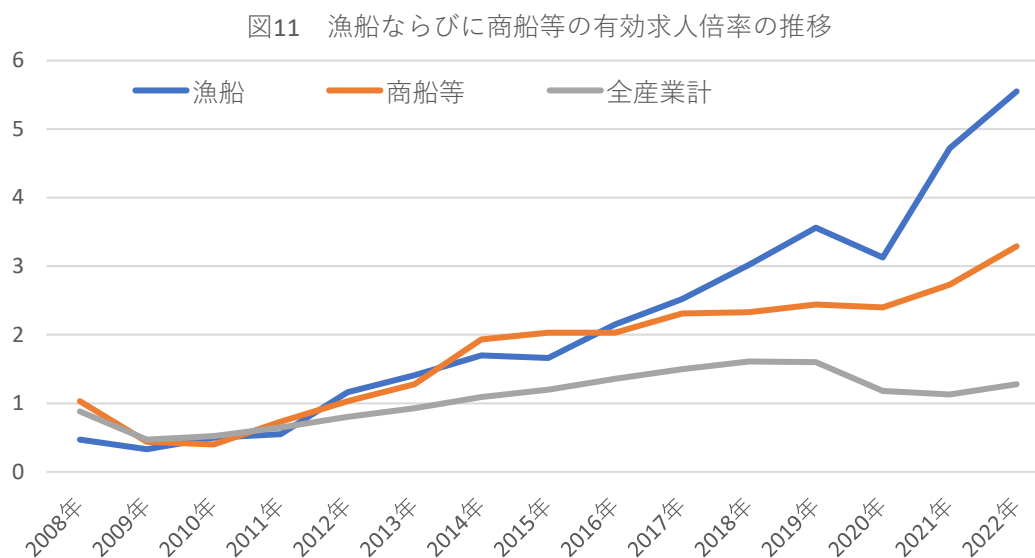
また多くの水産高校に設置されている専攻科¹¹の卒業生は、漁船への就業が20人ほどにとどまるのに対して、商船への就業は150人前後で推移する。高度な職業資格を取得した

生徒は、漁船ではなく商船を積極的に選択していることがわかる。

こうした結果、2010年代初めは漁船、商船ともに1倍前後で推移していた有効求人倍率が上昇していく過程で漁船が2016年に商船を上回り、その後は漁船が急速に商船を引き離すようになった【図11参照】¹²。2022年は漁船が5.55で商船が3.29と2ポイント以上の差がついている。



注) 各年度の全国水産高等学校長協会『全国公立水産関係高等学校一覧』より作成。



注) 各年の国土交通省「船員職業安定年報」、ならびに厚生労働省「職業安定業務統計」より作成。

(4) 水産基本計画にみられる学校教育への期待

漁船漁業の人材不足に対して、「水産基本法」第11条の規定に基づき作成される「水産基本計画」でも、危機感と対応策が示されるようになっている。特に、2017年3月に閣議決定された基本計画からは、「漁船漁業の乗組員不足に対応するため、水産高校等関係機関と連携して、計画的・安定的な人員採用を行う等、継続的な乗組員確保に努める」と明記され、

対応策がより具体的に示されるようになった。

同年の基本計画では、「漁船員の高齢化及び減少に伴い、海技免状保持者の不足が深刻化していることを踏まえ、関係府省が連携し、水産高校、水産大学校、漁業学校、水産試験場等において、6か月間の乗船実習」コースを設置して、海技士を速成養成する新たな取組みについても言及され、実際に養成活動が水産大学校等の施設を用いて展開された。

2022年3月に閣議決定された基本計画でも引き続き、「年齢バランスの取れた漁業就業構造の確立を図るためには、次世代を担う若手の海技士をはじめとする漁船乗組員の計画的な確保・育成が重要」と危機感が示され、「これを実現するためには、水産高校や業界団体・関係府省等の関係者の連携を図り、水産高校生等に漁業の魅力を伝え、就業を働きかける取組の推進」が必要と強調した。あわせて、「Wi-Fi環境の確保や居住環境の改善など若者にとって魅力ある就業環境の整備」や、「漁船乗組員の労働負担の軽減や効率化も推進」とされ、労働環境について踏み込んだ表現で改善の必要性が示されたことも特徴的であった。

4. 外国人労働力への期待と依存リスク

(1) 水産基本計画にみられる外国人労働力への期待

2022年3月に閣議決定された基本計画のもう一つの特徴は、外国人労働に関する踏み込んだ記述が為されたことにあった。

すなわち、「外国人材の受入れ・確保」の項目が設定され、「外国人材を安定的かつ長期的に確保するため」として、「漁業活動に必要な資格を取得し漁業現場で活かすなど、将来を見据えて、キャリアアップしながら就労できる環境のあり方について、関係団体、関係府省とともに検討を進める」と明記された。これは、漁船海技士が不足する中で、機関士を念頭に外国人材の活用を模索するための方向性を示すものと理解することができた¹³。

漁業現場では、日本人ではなく外国人材の導入で操業を維持する動きが強まっており、2014年3月時点で1,042人であった漁船漁業（定置網を含む）で働く技能実習生は、2020年3月時点で1,917人にまで増加していた。

さらに最近では、コロナ禍による入国制限の影響を受けた技能実習制度ではなく、2019年からスタートした特定技能制度を活用する動きが加速している。2020年時点ではほとんど皆無であった漁船漁業で働く特定技能1号外国人は、2022年12月末時点で1,091人にまで増加した¹⁴。

外国人技能実習生、特定技能1号外国人の他にも、遠洋漁業で働くマルシップ船員が4千人（2021年は4,187人）ほどおり、日本人の確保が困難となる中で、漁船漁業界は自らの産業維持を、外国人労働者の助けを借りて行っていることがわかる。

(2) 特定技能制度の拡充

すでに外国人労働力の存在なしでは、日本の漁船漁業は成立しない段階に達している。そしてその構造は、超高齢社会が到来した日本では不可逆的で、実際、日本政府はさらなる外国人導入政策の拡充を決定した。

政府・出入国在留管理庁は、2023年4月、熟練した技能を有する外国人労働者が取得で

きる在留資格「特定技能2号」の大幅な対象拡大を提案し、6月には閣議決定された¹⁵。対象分野が2分野（建設分野、及び造船・船用工業分野の溶接区分）から11分野へと拡大され、漁業分野も農業分野などとともに拡充制度の対象分野となった【表4参照】¹⁶。

特定技能2号資格を得るには、「長年の実務経験等により身につけた熟達した技能」が評価され、「自らの判断により高度に専門的・技術的な業務を遂行できる、又は監督者として業務を統括しつつ、熟練した技能で業務を遂行できる水準」にあることが求められている¹⁷。日本人と同等以上の能力をもって、漁業生産の中核を担うことが期待されているといえる。

特定技能2号資格は、在留上限期間を通算5年とする特定技能1号資格と接続する。在留期間の更新には上限がなく、事実上、無期限に滞在が可能になるとされている¹⁸。さらに、2号は配偶者と子どもの帯同が認められ、5年以上就労して日本滞在が10年になれば、いくつかの法律上の要件を満たすことを前提に、「出入国管理及び難民認定法」第22条に基づき、「永住者」の在留資格を取得する道が開けるともいわれている¹⁹。この点をもって、従来の外国人労働者政策が大きく転換されたとの指摘がなされている。

表4 拡充後の特定技能制度

	特定技能1号	特定技能2号
在留期間	1年、6ヵ月又は4ヵ月ごとの更新 通算で上限5年まで	3年、1年又は6ヵ月ごとの更新 更新回数に上限なし
技能水準	試験等で確認 技能実習2号を修了した外国人は試験等免除	試験等で確認
日本語能力	生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認 技能実習2号を修了した外国人は試験等免除	試験等での確認は不要
家族の帯同	基本的に認めない	要件を満たせば可能（配偶者、子）
支援	受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象	受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象外
受入れ分野	介護分野、ビルクリーニング分野、素形材産業分野、産業機械製造業分野、電気・電子情報関連産業分野、建設分野、造船・船用工業分野、自動車整備分野、航空分野、宿泊分野、農業分野、漁業分野、飲食品製造業分野、外食業分野	ビルクリーニング分野、素形材産業分野、産業機械製造業分野、電気・電子情報関連産業分野、建設分野、造船・船用工業分野、自動車整備分野、航空分野、宿泊分野、農業分野、漁業分野、飲食品製造業分野、外食業分野

注) 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組（令和5年7月更新）」、及び出入国在留管理庁「特定技能2号の対象分野の追加について（令和5年6月9日閣議決定）」より作成。

(3) 漁船漁業への影響

漁船漁業分野では、特定技能制度の拡充で外国人海技士の養成・確保などの方向性が明確になれば、産業の「持続性」向上に貢献する。ただ現状では、漁業への特定技能2号人材の受け入れが開始されても、操業現場での変化は限定的となる。

現行制度では外国人技能実習生・特定技能1号外国人と同様、特定技能2号外国人は雇用されて就業することが条件となっており、自らの判断で漁業を営むことは引き続きできないとされているためである。

実際、「出入国管理及び難民認定法」（2023年法律第97号による改正）の「別表第一」の「技能実習」の項目では、技能実習生は「技能実習計画に基づいて」活動に従事するとある。また「特定技能」の項目では、「本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う」活動とある。双方とも、外国人が主体性をもって漁撈活動を展開することを想定していない。

しかし、いくつものハードルを越えて、特定技能2号外国人が永住者となり、こうした制限なく主体性をもって漁撈活動を展開するようになった場合、漁業が重要な領域主権の一部である領海や、排他的経済水域といった食料安全保障上、欠かすことができない海域で行われる産業であることに起因して、大きな変化が生じる。換言すれば、日本の領域主権が及び得る範囲で、外国人が自由意志に基づき漁業生産活動を展開することが可能となるためである。

さらに漁船漁業は、漁船という閉鎖空間で行われる海上産業、国境産業であることから、監督が容易ではなく、警察権も働かせにくいという特殊性を内包している。陸上産業での外国人労働者の受け入れとは、根本的に異なる。

(4) 外国人漁業の法的位置づけ

現状では、「外国人漁業規制法」²⁰や「漁業主権法」²¹を根拠に、「日本の国籍を有しない者」や「外国、外国の公共団体若しくはこれに準ずるもの又は外国法に基づいて設立された法人その他の団体」による、「本邦の水域」や「排他的経済水域」における「漁業、水産動植物の採捕」や「探査」などが制限されている²²。

一方で、「外国人漁業規制法」や「漁業主権法」には、規制の対象とならない外国人に関する規定もある。「外国人漁業規制法」第3条では、「適法に本邦に在留する者で農林水産大臣の指定するもの」として、「外国人漁業の規制に関する法律第三条第一号の農林水産大臣の指定する者を定める件」(2005年、農林水産省告示第857号)が定められており、外国人技能実習生や特定技能外国人などが除かれている²³。

さらに同告示では、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の「特別永住者」や、「永住者の在留資格をもって在留する者」、「日本人の配偶者等の在留資格をもって在留する者」、「永住者の配偶者等の在留資格をもって在留する者」が示されている。

すなわち、現行の制度では、雇用されて漁業に従事していた特定技能2号外国人が永住者となった場合、「外国人漁業規制法」の規制対象外となるよう制度が設計されており、その後は自由意志により漁業を営むことを妨げることはできないことを意味している。配偶者を帯同させていた特定技能2号外国人が永住者となった場合は、その配偶者も規制の対象外となる可能性もある。

これは、彼ら、彼女らが、漁業協同組合の組合員²⁴として「本邦の水域」²⁵で漁業を営み、各種漁業権を行使することもあり得ることを意味する。漁業分野での外国人依存は、漁村や漁業の姿を大きく変容させる可能性を包含しているといえよう。

5. おわりに

漁港背後集落の高齢化が進んでいる。2022年の時点では、危機的とされる日本の高齢化率29.0%を10ポイント以上引き離す40.6%に達した²⁶。さらに、水産庁の2022年調査では、4,402ある漁港背後集落のうち70.5%にあたる3,105が過疎地域とされた²⁷。こうした状況下で、日本の沿岸域や、国境産業である漁船漁業における日本人の存在感が低下し、そして外国人の存在感が高まることにはリスクが伴う。

リスクは、日本人就業者が減少して安定操業や安定生産が困難となることで生じる食料

安全保障上の問題だけではない。漁船漁業で外国人依存度が高まり、さらには永住者による漁船漁業経営が展開された場合には、安全保障上の問題が生じる可能性も無視することはできない。

例えば、領海などの日本の主権がおよぶ場所で、外国人が主体的に漁船という「閉鎖空間」を利用することを想定したならば、海上保安庁の巡視船や水産庁の漁業取締船の動向など、漁撈活動に付随する機微情報に外国人が触れるケースも考えられるだろう。尖閣諸島や竹島、北方領土などの「敏感な海域」で、外国人主体の漁船が沖合「操業」を行い、安全保障関連の「敏感な情報」に接し、またそれを「発信」することも想定外とはできない。

いずれにしても、陸上産業にはみられない漁業の特殊性を踏まえて、日本社会の問題として対応を検討していく必要があるだろう。

その際、漁船漁業の存続策を中長期的な産業政策にいかに関与させていくのかを検討することや、日本人の安定的な確保策の検討は重要な課題となる。ただし、漁業が優秀な人材を確保しようとするれば、漁業界がそうした人材から衆望を集める労働環境や雇用条件を提示していくことが必要で、漁船漁業は他産業との相対的な位置関係を見つめ直すことが求められる。

安全保障上の課題にもなりかねない過度な外国人依存を避けるためにも、漁業では生産性の向上や省力化の推進が重要になる。そしてその延長線上にこそ、漁船漁業が日本人・外国人の別を問わず、労働者からみた魅力ある産業として再構築された姿があり、食料安全保障に資する産業として存在感を発揮する未来があるといえよう。

【主要参考文献】

佐々木貴文「日本の安全保障と漁業－外国人労働力の導入拡大政策とその「近未来」、時事通信社『金融財政ビジネス』（1116号）、2023年。

【付記】

本研究は、JSPS 科研費 20K06249・21H02301 の助成を受けて実施したものとなっています。記して謝意を表します。

【Acknowledgment】

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Numbers JP20K06249, JP21H02301.

【注】

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）結果の概要」（2023年）より。

² 厚生労働省「令和3年人口動態統計月報年計（概数）の状況」より。

³ オーダーメイド集計は、農林水産省大臣官房統計部に対して、2008年ならびに2013年漁業センサス分について依頼した。

⁴ 大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査・船舶職員構成員数まとめ（沖合漁業）」より。

⁵ 大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査・船舶職員構成員数まとめ（遠洋漁業）」より。

-
- ⁶ 農林水産省「漁業動態統計年報」の長期累年「沿岸、沖合・遠洋漁業別漁業就業者数累年統計」(2007年)より。
- ⁷ 水産庁「水産をめぐる事情について」(令和5年4月)、6頁。
- ⁸ 第60・61条以外にも、第62条の補償休日、第65条の休息时间、第66条の割増手当などを含む第60条から第69条までの各規定を漁船には適用しないとしている。
- ⁹ 国土交通省『船員労働統計(令和4年分)』(第二号調査(漁船調査))、2023年、8頁より作成。
- ¹⁰ 分析した求人票は、2022年に北海道小樽水産高等学校から提供を受けた、商船会社8社と漁業会社4社のものとなる。送付されてくる求人票は、商船会社からのものが多く、漁業会社のものは絶対数が少ない。
- ¹¹ 本科3年に接続して、2年間で3級海技士資格などを取得する教育組織。
- ¹² 各年の国土交通省「船員職業安定年報」、ならびに厚生労働省「職業安定業務統計」より。
- ¹³ ヒアリング調査からは、水産庁や大日本水産会は漁船海技士(機関)の不足を深刻に受け止めており、特定技能人材の活用を模索していることがうかがえる。
- ¹⁴ 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数(令和4年12月末現在)」より。
- ¹⁵ 出入国在留管理庁「特定技能2号の対象分野の追加について(令和5年6月9日閣議決定)」より。
- ¹⁶ なお、介護分野については、現行の専門的・技術的分野の在留資格に「介護」があることから、特定技能2号の対象分野とされなかった。
- ¹⁷ 前掲、「特定技能2号の対象分野の追加について(令和5年6月9日閣議決定)」より。
- ¹⁸ 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組(令和5年7月更新)」より。
- ¹⁹ 出入国在留管理庁「永住許可に関するガイドライン(令和5年4月21日改定)」より。
- ²⁰ 正式名称は「外国人漁業の規制に関する法律」(1967年、法律第60号)。
- ²¹ 正式名称は「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」(1996年、法律第76号)。
- ²² 「外国人漁業規制法」第3条では、「本邦の水域において漁業、水産動植物の採捕(漁業に該当するものを除き、漁業等付随行為を含む。以下同じ。)、採捕準備行為又は探査を行ってはならない」としている。また「漁業主権法」第4条では、「外国人は、排他的経済水域のうち次に掲げる海域(その海底を含む。以下「禁止海域」という。)においては、漁業又は水産動植物の採捕を行ってはならない」としている。
- ²³ 告示には、「出入国管理及び難民認定法(昭和二十六年政令第三百十九号)別表第一の教授若しくは留学の在留資格をもって在留する者(本邦において行う同表の当該在留資格の項の下欄に掲げる活動が漁業又は水産動植物に関するものである者に限る。)又は技術、技能、研修若しくは特定活動の在留資格をもって在留する者(本邦において行う同表の当該在留資格の項の下欄に掲げる活動が漁業又は水産動植物の採捕に関するものである者に限る。)」とある。
- ²⁴ 「水産業協同組合法」の第18条(一)にある、「当該組合の地区内に住所を有し、かつ、漁業を営み又はこれに従事する日数が一年を通じて九十日から百二十日までの間で定

款で定める日数を超える漁民」(操業要件や居住要件)との条件を満たせば、漁協の組合員となることを妨げることはできない。

²⁵ 1967年農林省令第50号「外国人漁業の規制に関する法律施行規則」第1条で「本州、北海道、四国及び九州に附属する島のうち、当分の間、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島を除いたもの」とされている。

²⁶ 水産庁『令和4年度 水産の動向』(第211回国会(常会)提出)、165頁より。

²⁷ 同上、164頁より。