

## 産業政策と職業教育の位置関係—水産分野に注目して—

### A Study on the Relationship Between Industrial Policy and Vocational Education: —Focusing on the Fisheries Sector—

佐々木貴文（北海道大学大学院水産科学研究院）

Takafumi SASAKI

#### 1. 水産分野から検討する理由

本報告は、産業政策と職業教育の位置関係を、漁業と水産加工業によって構成される水産分野に注目して分析するものである。本報告が、学校設置数等において、職業教育でそれほど大きな位置を占めているわけではない水産分野に注目し、分析しようとする理由は、規模にかかわらず、水産分野が食料供給産業であることから、国民生活に不可欠な産業であり続けていることにある。

他方、水産分野における漁業は、漁場、すなわち生産の場が領土や領土を基線とした排他的経済水域に根拠づけられ、それが場合によっては他国や他地域との共同水域（入会水域）であることも少なくないことから、生産活動が不安定になりがちとなる特質を内包している<sup>1</sup>。換言すれば、国際情勢の変化や、国家間の力学、戦争（紛争）などに影響を受けやすい特質を内包するといえる。

これは、国際情勢との関係を「引きずる」ので、産業政策としての水産政策は「国策」や「外交」、「国際法」、「条約」などとの関係で規定されやすいことを意味している。そして、日本の水産業は生産拡大、縮小の歴史を有していることから、そうした趨向との関係性をも確認できる分野となっている。

さらに中心的な役割を果たす行政機関が、農林水産省の外局である水産庁（近代は農商務省水産局）となり、産業政策の全体像が把握しやすいことや、水産分野は「漁撈」関係以外にも、「機関」や「通信」、「加工」、「増養殖」など、生産技術的な構成要素が多様にわたることも注目すべき理由となる。

ただし、水産分野に関する職業教育研究は十分な進展がみられておらず、水産高校や水産系大学に関する研究蓄積は薄い。歴史研究も、「ほとんど未開の分野に属する」<sup>2</sup>と佐々木享によって指摘されてから、相当の時間が経過している。いまだに『産業教育七十年

史』など通史・概説に依存せざるを得ない状況が続いており、個別具体的な研究の蓄積はそれほど進んでいない。

こうした既往研究の状況は、戦後の水産教育が一部例外を除いて普通教育として扱われておらず、一般化しなかったことや、水産業と公教育の「乖離問題」（水産業が求める人材像と、学校教育で養成される人材のミスマッチ）、水産教育機関の数が漸減傾向にあることなどが要因に考えられる。

現代社会における水産業の縮小も閑却できず、漁業生産量は1984年の1282万トンでピークに急減し、今日では最盛期の三分の一程度（400万トン水準）に低迷した<sup>3</sup>。食用魚類の重量ベースでの自給率も、ピークの113%（1964年）から半減して57%（2020年）にとどまっている<sup>4</sup>。

こうした水産分野であるが、国民生活に不可欠な食料供給産業であり、また2022年はロシアによるウクライナ侵攻や為替の急激な変動があつて、「食料問題」への関心が高まっている状況にあることから、検討を加えるには時宜にかなった分野となっている。

そこで本報告では、産業政策と職業教育の位置関係を水産分野の歴史的な特質にも接近しながら解きほぐすため、近代と現代の二つの視点から分析を加える。

近代についてはわかりやすい事例として、農商務省の水産政策と高等程度水産教育機関（官立水産講習所）の関係について、遠洋漁業を軸に分析する。現代については、日本漁業の全盛期（1970年頃）についても一瞥するが、主に日本漁業が縮小している直近の動向に着目し、水産庁が打ち出す水産政策と水産教育機関の位置関係を確認する。

なお本報告については、筆者の既往研究<sup>5</sup>を再構成し、加筆・修正したものとなっている。あらかじめお断りするとともに、必要に応じてご参照いただきたい。

## 2. 国策と近代漁業

### (1) 水産分野の立ち遅れ

明治新政府の産業育成政策では、製鉄や造船、鉱山・炭鉱の開発、鉄道網の整備などが優先された。外貨獲得の重責を担った製糸業の早急なる近代化の必要にも迫られていた。

海ではこの間、欧米の捕鯨船が西太平洋の優良漁場を求め接近していたし、北方域では臘虎・臘肭獸を猟獲する外国漁船も接近していた。しかしながら、当時の水産政策は沿岸管理体制の整備といった国内問題の処理を進める必要があり、外に目を向ける余力に乏しかった。

水産教育機関の整備も同様で、元締めとなる行政機関の未整備もあって成立が遅れた。工部省が、早々に独自の官僚養成をおこなう工学寮を設置し、人材養成も含めた殖産興業政策を実行したのとは対照的であった。司法省は明法寮を、内務省は駒場農学校をかまえており、やはり教育機関の整備を裏付けに強固な官僚登用システムと官僚組織を形成していたので、水産分野の立ち遅れは明確であった。

他方、水産分野の行政機関が中央政府機構に位置づけられたのは、1877年の内務省勸農局水産掛が嚆矢であった。1881年には工部省の廃止にもなって新設された農商務省に引き継がれ農商務省農務局水産課に、そして1885年には水産局に格上げされた。しかし、1890年に行政整理で再び水産課に格下げされ、水産局が復活・固定化するのには1897年を待つ必要があった。

このような水産行政機構が不安定な時期は、官僚養成をも担う独立した高等水産教育機関を公設しようとする機運は高まらず、水産教育機関の整備も進まなかった。

### (2) 領域の画定と水産物輸出の展開

水産行政・教育機関の成立が遅れるなかにあっても、国際情勢は日々刻々と変化していた。漁業分野では既述の通り外国の捕鯨船や漁船の接近・密漁があったし、漁業開発を理由の一つとした国境の画定作業も進んだ。

1875年には、海獣資源豊富な千島列島全域を日本の版図にした「樺太千島交換条約」が締結され、1876年には捕鯨船に良港と認知されていた小笠原諸島について日本統治が

各国に通知されている。尖閣諸島については、無主地のまま漁業や採貝業などが開始されていたものの、漁業管理などを名目に1895年に領土編入が閣議決定された。

余剰漁民の受け皿ともなった朝鮮通漁も始まっており、1890年には「日本朝鮮両国通漁規則」が結ばれ、漁業税の納付を条件とする許可制漁業として開発が進められた。

沿岸域から脱するようになった日本漁業は、日清戦争後の朝鮮半島や台湾への影響力の拡大と並行して進んだ漁場開拓や、和洋折衷船や西洋帆船の導入拡大といった生産技術の開発と一体となって、外延的に拡大したのであった。

ただ明治中頃までの漁業にとっては、沿岸域で生産される産物が重要産品であり、鰯や海參、寒天、昆布・刻昆布、鮑、魚油、珊瑚などが主要輸出産品となっていた。1893年の日本の輸出総額8,895万円のうち、これら水産物は512万円で5.8%を占めていた<sup>6</sup>。輸出相手国は「支那」と「香港」が大きな割合を占め、珊瑚などを好んで購入したイタリアや、魚油を求めたドイツ等が続いた。

日清戦争後は、中国市場や欧州市場の開拓が進んだため、水産物輸出額も増加し、1902年には1.6倍の838万円にまで伸長した。

### (3) 漁業振興策の国策化と大日本水産会

日清戦争以降の日本は、対外政策に自信を深め、漁業政策でも競合する外国漁船をいかに駆逐するかという議論が熱を帯びる。こうした論調をリードしたのが、品川弥二郎（初代幹事長）らによって設立（1882年）された大日本水産会であった。

大日本水産会の第四代幹事長となった村田保も、外国漁船や密漁船からの防禦を最大の課題にあげていた。1894年の第12回定例大会では、「外国ノ密漁船ガ我近海ヘ参リマシテ跋扈ヲ極ムル」状況を説明し、「貴重ナル臘虎モ実ハ外国人ノタメニ殆ンド捕リ尽サレタ有様」で、「鯨モ脊美鯨ナド、申スモノハ尤モ鯨ノ中デモ貴重ナルモノデゴザリマスガ是レモ外国人ノタメニ殆ンド捕リ尽サレ」たと懸念を表明した<sup>7</sup>。

そのうえで村田は、「中々軍艦デ防グコトモ出来ズ」頭を抱えているところであるが、「同シ漁業ヲシテ此方デモ矢張り同ジ様ニ捕ルヨリ仕方ガナイ」と結論し、「国家の繁栄

と人民の福祉を増進する」ために「原始産業の発達をはかる」とした大日本水産会の立場を明確にした<sup>8</sup>。

村田が危機意識の共有を訴えたこの定例大会には、開拓使で黎明期の北海道開発を担い、さらに駐露特命全権公使として「樺太千島交換条約」の締結に関わった榎本武揚が大日本水産会の名誉会員として出席していた。

榎本は「村田君ノ懇請黙止シ難ク、一二ノ意見ヲ述べ」と前置きして、村田の演説に対して「遠洋漁業ノ気風ヲ振作シ他ノ一方ニ於テハ漁船漁具ノ改良ヲ企図シ以テ遠海大洋ノ漁業ヲ発達」させるべきだと応じた<sup>9</sup>。徐々に国家中枢に漁業振興の意義が理解され、浸透していたと言っただろう。

貴族院議員でもあった村田は、帝国議会に対して「水産業保護ニ関スル建議案」を近衛篤磨と共同提出する。すなわち、「我水産業ヲ発達シ国家ノ富源ヲ謀ラント欲セハ」、政府が遠洋漁業の奨励に補助金を支出することが必要だとし、国家による本格的な遠洋漁業奨励策の展開を要請したのであった<sup>10</sup>。

はたして1897年、農商務大臣を務めるようになっていた榎本武揚は「遠洋漁業奨励法制定ノ件」を内閣総理大臣に提出し、ついに法律第45号として「遠洋漁業奨励法」が制定されることとなった。

#### (4) 水産教育と水産政策の展開

漁業振興の国策化を望んだ大日本水産会は、人材養成に対しても意識を高め、1887年には農商務大臣に水産学校設置を建議する。その結果が、既設の東京農林学校への水産科設置(同年12月)であった<sup>11</sup>。

さらに大日本水産会は、1888年に「水産伝習所設置ノ件」を衆議し、独自の私立水産教育機関として開設する。ただし運営費の確保に苦勞したことで、村田は1895年に「水産伝習所官設建議案」を農商務大臣に上申し、衆議院にも提出した。

こうして「水産講習所官制」が成立(1897年)し、函館高等水産学校の設置(1935年)まで、唯一の独立した専門学校程度の教育機関として黎明期の水産教育を牽引していくこととなった。

この頃の漁業は、アメリカからは巾着網漁業が、イギリスからは汽船トロール漁業が、そしてノルウェーからは捕鯨砲を用いた新式

捕鯨の技術導入が図られようとしていた。かかる「新漁業」は、漁業外資本の参入をうながしたという点でも従来の延長線上にない漁業といえ、旧来の慣行に縛られることなく展開できる利点を有していた。

実際、「新漁業」は国策漁業として積極的に奨励され、ノルウェー式捕鯨や汽船トロール漁業などは「遠洋漁業奨励法」の対象漁業種類となって急展開した。

ただ明治末期となっても、農商務省は日本の漁船漁業を「甚だ幼稚」な産業との認識で、遠洋漁業の状況は「欧米諸国の状況に比すれば、未だ微々たりと謂はざるを得ず」と理解していた<sup>12</sup>。

こうした認識に対応した、農商務省の人材養成に対する積極的な姿勢は明確で、「遠洋漁業奨励法」の条文でも確認できる。すなわち、1897年の「遠洋漁業奨励法」制定時点から「遠洋漁業練習生ヲ該船舶ニ乗組マシムルコトヲ得」(第8条)との文言を挿入して遠洋漁業練習生制度を創出していたし、「遠洋漁業練習生ヲ養成スルノ必要アルトキハ農商務大臣ハ」(第10条)遠洋漁業奨励法(奨励金)を活用できるとしていた。

#### (5) 水産政策に位置づいた官立水産講習所

農商務省は、遠洋漁業練習生制度とともに、漁業職員制度も創出した。これは、人材の量的拡充策の一環といえ、1905年の「遠洋漁業奨励法」の改定によって、「漁業長」、「漁業手」、「漁業夫」からなる漁業職員(制度)を創出するものとなっていた<sup>13</sup>。

資格者は漁業船で指揮監督業務にあたることを想定し、漁業長にいたっては20トン未満の漁業船で船長業務も兼務することができるとした。また、漁業職員を乗船させた船に対しては「漁業員奨励金」を支出して経営を後押しした。

農商務省が、遠洋漁業練習生制度と漁業職員資格の創出によって遠洋漁業開発を軌道に乗せようとしたため、官立水産講習所はその養成機関として、まっ先にこの施策に組み込まれた。1898年以降の遠洋漁業練習生は、水産伝習所もしくは官立水産講習所卒業程度の学力を有する者を採用して3年間教育することとされたのである<sup>14</sup>。

漁業職員制度も官立水産講習所との接点を持つ。乙種漁業長試験の受験資格を有する者



は「丙種漁獵長免状、海技免状又ハ水産講習所漁撈科卒業証書ヲ有シ二箇年以上遠洋漁獵船ニ乗組ミタル者」と規定された<sup>15</sup>。

さらに同施行細則では、「農商務大臣ハ遠洋漁業練習生ノ修業証書又ハ水産講習所遠洋漁業科ノ修業証書ヲ有スル者ニ対シ試験ヲ用キスシテ相当ノ免状ヲ交付スルコトヲ得」とされた<sup>16</sup>。これは、水産の世界で学歴資格と職業資格が一体化したことを意味した。

### 3. 現代漁業と水産政策

#### (1) 再膨張からの縮小

「公海自由の原則」を活用して外延的拡大をはたした日本漁業は、日清戦争や日露戦争、第一次世界大戦を経た膨張政策と相乗して圧倒的な勢力を構築するにいたった。水産物輸出額も増加し続け、大正後期から昭和初期は円安の進行でさらに恩恵を受けた。

しかし敗戦により、外地の根拠地を喪失し、またマッカーサー・ラインの設定で封じ込められた日本漁業は雌伏する。

その後、食料不足を解消しようとする GHQ のマッカーサー・ライン拡張や、「サンフランシスコ平和条約」による主権回復で、漁業も再膨張をはじめめる。カツオ・マグロ漁業は大西洋にまで拡大し、南氷洋捕鯨も隆盛を極めた。遠洋トロール漁業の強力な生産力などもあり、1970 年頃まで、遠洋漁業などの漁船漁業が生産全体を牽引することで、日本は再び世界最大の漁業国となったのである。

国内漁業も高度経済成長期の魚価上昇で活況を呈したが、アメリカが「漁業保存管理法」を制定した 1977 年が「200 カイリ元年」となり、「公海自由の原則」が制限されるようになったことで転換期を迎える。

日本は外国の 200 カイリ水域で総漁獲量の 30～40%を生産していたため、影響を避けようがなかった。この後、遠洋漁業生産量は急減し、沖合漁業も日本海や東シナ海で中国、台湾、韓国といった漁業国に圧倒されるようになる。現在はロシアの漁業拡大も目覚ましい。そして、そうした国々からの水産物輸入が急増するようになっている。

2021 年度はサケ・マス類、カツオ・マグロ類、エビなどで輸入額は 1 兆 6,099 億円となった<sup>17</sup>。相手国 1 位は中国で 18.0%を占める。これにチリの 9.2%、ロシアの 8.6%が続いている。

#### (2) 就業者の高齢化

漁業が産業規模を縮小させたことで、就業者も減少した。沿岸漁業では 1970 年に 44 万 8840 人（うち雇われ 7 万 7150 人）いた就業者が、2000 年には 22 万 590 人（うち雇われ 3 万 1750 人）と半減した<sup>18</sup>。

沖合・遠洋漁業での減少傾向もはっきりしており、同じ期間に 12 万 6850 人（うち雇われ 11 万 8570 人）から 3 万 9600 人（うち雇われ 3 万 4690 人）へと三分の一となった<sup>19</sup>。

直近となる、2021 年 11 月 1 日時点の全漁業就業者数は 12 万 9,320 人にまで落ち込み、前年比でも 4.7%（6,340 人）減少している<sup>20</sup>。漁業経営体数は 6 万 4,900 経営体で、こちらの前年比は 6.7%（4,660 経営体）の減少であった。着地点が見えない状況が続く。

水産庁が調査する漁港背後集落（漁村）の高齢化率は、2021 年に 40.1%に達し、日本全体の 29.3%を約 10 ポイントも上回る<sup>21</sup>。漁業就業者の高齢化率も、2018 年漁業センサスでは 38.3%（平均年齢 56.9 歳）となっており、後継者不足や働力不足が顕在化しやすい傾向にあることがわかる。

このため、個人経営体（自家漁業）についてみた沿岸漁業層（海面養殖層を含む）の「後継者あり」の割合は、2018 年漁業センサス時点で 16.0%と低迷している<sup>22</sup>。漁家の再生産が厳しい局面にあることがうかがえる。

少子高齢化の影響を受けやすいのは漁業だけではない。原料確保の円滑化を目指し、漁港周辺（漁村）に集積することが珍しくない水産加工業にも影響は及ぶ。重要な労働力となってきた、漁家や域内出身の女性パート従業員等の確保が難しくなるためである。

国勢調査の水産食品製造業従事者の高齢化率は、2005 年の 9.4%（総数 19 万 9651 人）が 2015 年には 14.7%（総数 16 万 5390 人）となり、最新の 2020 年調査（抽出詳細集計）では 18.1%（総数 14 万 7,420 人）となった。傾向としては壮年層が減少し、65 歳以上の従事者が増加していることがわかる。

4,492 ある漁港背後集落の「過疎地域」比率が、67.9%（2021 年）に達していることとともに深刻に受け止める必要があろう<sup>23</sup>。

## (3) 学校教育との乖離

就業者の高齢化は、漁船漁業の乗組員も例外ではなく、遠洋・近海マグロはえ縄漁業や大中型まき網漁業、サンマ棒受け網漁業などでは50～60代が主軸となった操業体制となっている<sup>24</sup>。

そしてこうした高齢化が進んだ要因としては、漁村の居住環境や水産業の就業環境の変化など様々であるが、学校教育と水産業との乖離もその一因にあげることができる。

そもそも水産業は、中学校卒業者を重要な労働力として確保してきた【表1参照】。1950年代は毎年1万人を超える中学校卒業者が漁業に就業していたことは「学校基本調査統計」より明らかとなる<sup>25</sup>。女子の就業も少なくなかった。

しかし、1970年代になると急減していく。漁場の狭隘化を招いた200カイリ体制の影響とともに、高等学校への進学率が上昇するなかで、「高学歴化」の影響を受けたのである。教育拡大が参入予備軍の減少という面を強調させたといえよう。

水産科を設置する高等学校（いわゆる水産高校）からの人材供給も、遠洋漁業が盛んであった1960年代までは毎年1,000人前後と

なっていたが、200カイリ体制以降は厳しい局面に入った。

漁業界の変調もあって、水産高校の学校規模（在籍者数）が1970年代以降に縮小するなか、水産分野は高等学校卒業者の確保も容易ではなくなっていったものとみられる【図1参照】。

水産高校以外からの就業も減少し、現在、高等学校卒業者の漁業就業は毎年300～400人程度で推移している【表2参照】。

一方、日本では大学・短期大学進学率が58.9%（2021年現在、過去最高）<sup>26</sup>に達した。現代の水産分野は、こうした「高学歴化」を職務上要求される以上の学歴を得る「過剰学歴」として認識しており、水産業が求める人材像と学校教育の現実が大きく乖離した状態となっている。

大型船舶を用いた遠洋漁業が盛んであった時代にあつては、遠洋漁業科や特設専攻科を設置する大学（水産学部）卒業者が大手水産に就職し、遠洋トロール漁業などに従事していたが、そうした就業構造も過去のものということであろう【図2参照】。

表1 中学校卒業者の漁業就業動向（単位：人、%）

	漁業作業者数			全就業者数			漁業従事者比率（計）
	計	内女子	女子比率	計	内女子	女子比率	
1955年3月	14,058	2,552	18.2	698,007	334,660	47.9	2.01
1956年3月	15,006	2,902	19.3	797,197	378,725	47.5	1.88
1957年3月	15,325	2,968	19.4	864,636	407,264	47.1	1.77
1958年3月	12,967	2,401	18.5	774,975	364,544	47.0	1.67
1959年3月	11,789	2,069	17.6	785,851	372,092	47.3	1.50
1960年3月	8,318	1,319	15.9	683,697	327,071	47.8	1.22
1961年3月	4,790	741	15.5	500,864	240,071	47.9	0.96
1962年3月	6,692	1,003	15.0	652,400	310,617	47.6	1.03
1963年3月	8,590	1,358	15.8	763,844	367,350	48.1	1.12
1964年3月	7,589	1,040	13.7	697,687	337,250	48.3	1.09
1965年3月	6,655	748	11.2	624,731	300,943	48.2	1.07
1966年3月	6,438	756	11.7	522,475	254,678	48.7	1.23
1968年3月	4,969	403	8.1	385,550	186,318	48.3	1.29
1969年3月	4,119	285	6.9	324,262	156,871	48.4	1.27
1970年3月	3,528	221	6.3	271,266	130,967	48.3	1.30
1971年3月	3,145	187	5.9	221,457	107,416	48.5	1.42
1972年3月	3,008	153	5.1	179,105	88,168	49.2	1.68
1973年3月	2,311	110	4.8	145,055	70,882	48.9	1.59
1974年3月	1,871	82	4.4	125,646	61,460	48.9	1.49
1975年3月	1,470	63	4.3	93,987	45,989	48.9	1.56
1976年3月	1,330	37	2.8	80,985	39,418	48.7	1.64

注) 各年度の「学校基本調査統計」より作成。ただし、1967年度はデータを欠く。

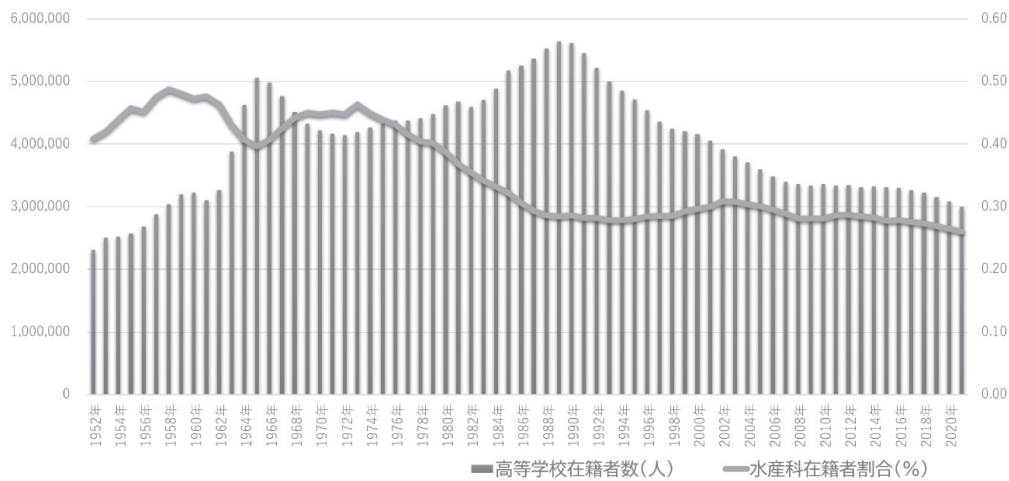


図1 水産科を設置する高等学校の在籍者数動向（単位：人、％）

注）各年度の「学校基本調査統計」より作成。

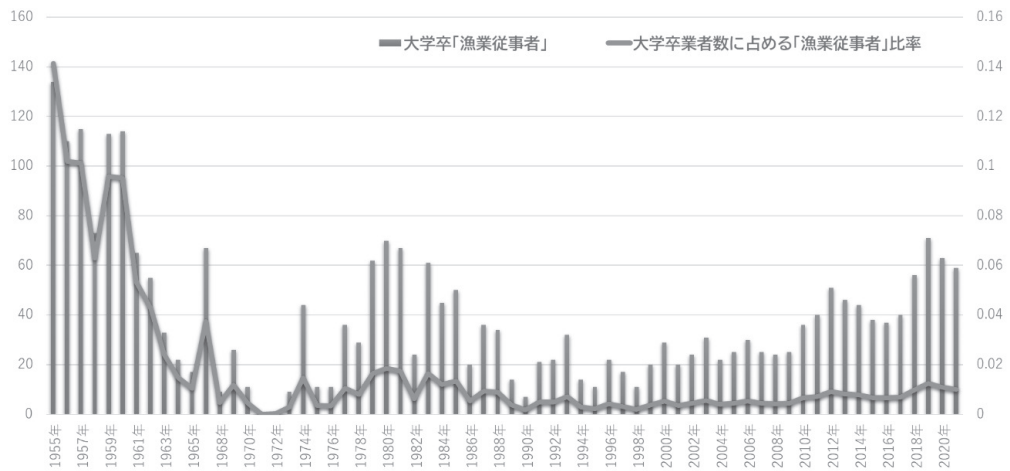


図2 4年制大学を卒業して「漁業従事者」（職業別統計）となった者の推移（単位：人、％）

注）各年度の「学校基本調査統計」より作成。

表2 高等学校を卒業して職業別統計「漁業従事者」となった者の人数

	高等学校（全日・定時・通信）			水産高校（全日）		
	計	内女子	女子比率	計	内女子	女子比率
1955年3月	1829	172	9.40	888	10	1.13
1960年3月	1762	129	7.32	1080	1	0.09
1965年3月	1253	88	7.02	868	0	0.00
1970年3月	1478	43	2.91	926	7	0.76
1975年3月	1089	63	5.79	663	2	0.30
1980年3月	1559	60	3.85	802	4	0.50
1985年3月	1197	40	3.34	622	7	1.13
1990年3月	908	59	6.50	401	5	1.25
1995年3月	683	31	4.54	246	6	2.44
2000年3月	680	36	5.29	249	6	2.41
2005年3月	543	32	5.89	194	4	2.06
2010年3月	404	9	2.23	146	0	0.00
2015年3月	462	22	4.76	160	2	1.25
2020年3月	387	22	5.68	189	10	5.29

注）各年度の「学校基本調査統計」より作成。

#### (4) 「水産基本計画」における水産教育の位置

水産分野における学校教育との乖離は、現代における水産政策の骨格を示す水産庁「水産基本計画」<sup>27</sup>からも見て取れる。

2002年3月閣議決定の最初の「水産基本計画」では、「漁業者の漁業技術及び経営管理能力の向上等」を図るため、「効率的かつ安定的な漁業経営を担うべき人材の育成及び確保」が謳われており、「将来の漁業生産を担う能力に優れた意欲的な人材を幅広く確保するとともに、その育成を図るため、新たに漁業に就業しようとする者に対する情報提供、研修等の充実を図る」とされた。

しかしながら、学校教育に関する言及は「国民が漁業に対する理解と関心を深めるよう、学校教育や社会教育における水産に関する学習機会や漁業体験の機会の充実等を図る」とされただけで、例えば水産高校での漁船乗組員といった、具体的な人材養成の必要性には触れられなかった。

ただ、2012年3月閣議決定の「水産基本計画」からは変化がみられるようになっている。

「水産基本計画」は、「水産に関する各種施策の基本となる計画であるという性格を踏まえ、今後10年程度を見通して定めるものとするが、水産をめぐる情勢の変化及び施策の全般にわたる効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直し、所要の変更を行う」<sup>28</sup>ものとされていることから、時々の産業実態を踏まえて改訂されるためである。

実際、2012年の「水産基本計画」では、「水産大学校や、水産に関する課程を備えた高校・大学において、実践的な専門教育の充実を図る」とされ、また「講習等の実施により、漁船員の機関士をはじめとする海技士等の資格取得を促進する」と謳われた。

2017年3月閣議決定の「水産基本計画」ではより踏み込んで、「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」することや、「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、(中略：引用者)新たな取組みについて、早急に作業を進める」ことが明記されるにいたっている。

#### 4. 産業政策と水産教育の位置関係

本報告は、産業政策と職業教育の位置関係を、水産分野から概観してきた。戦前においては、遠洋漁業奨励策が国策として推し進められたことで、教育機関もその国策に包摂され、外貨獲得産業となっていく水産業を支えていたことが明らかとなるし、戦後も、200カイリ体制が構築されるまでは、中学校卒業者や水産高校卒業者によって下支えされたことが跡付けられた。大学卒業者が大型漁船乗組員として、トロール漁業などの遠洋漁業を支えた時代もあった<sup>29</sup>。

しかしながら、200カイリ体制への移行が進んだ1970年代からは、学校教育と水産分野との乖離がみられ、人材養成の点で相互が期待する関係はなかなか構築できていない。

水産高校から漁船漁業への就業は、本科で毎年100人程度であるのに対して、商船への就業は200人ほどで推移する<sup>30</sup>。3級など、水準の高い海技免状が得られる専攻科卒業生では、漁船漁業への就業が毎年20人程度であるのに対して、商船への就業は150人ほどに達する<sup>31</sup>。

現在では、漁業・水産加工業での外国人依存も深まっており、日本人の養成・確保を「諦める」ような状況も生じかねない、との懸念が出てきている。

水産庁「漁業における技能実習の状況」(2021年)によれば、2020年3月時点で定置網を含めた漁船漁業では1917人、貝類養殖業では2266人が働いていた。2014年3月時点では前者が1042人、後者が688人であったのでその増加は一目瞭然であった。コロナ禍以降は、特定技能外国人材の急増もみられる<sup>32</sup>。

また、水産加工場で働く外国人は2018年漁業センサスで1万7,336人となっており、全従事者数17万1,344人の10.1%を占めるまでになっている。2008年が21万3,159人のうち1万1,629人(5.5%)であったので、日本人が約2割減少するなかで外国人比率が倍増した。

こうした産業実態の変容がみられるなかで、最新となる2022年3月閣議決定の「水産基本計画」では、「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」を謳うとともに、「外国人材が



日本人と同様に、漁村において幅広く水産関連業務に従事し技能を高めることや、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」と明記した。

外国人材への海技士資格の付与など、まったく新しい水産政策が表出しつつあるといえる。職業教育としての水産教育が、かかる変化にいかなる影響を受けるかは、これから慎重に分析していく必要がある。

歴史的に水産教育機関は、利益率の高い漁業（遠洋・一部沖合漁業）に人材を送り出すことで存在感を発揮してきた。現在、漁業が衰退（同時に水産加工業も衰退）するなか

で、水産教育機関の存在意義を顕示することは難しく、ボーナス期ではない状況下で活路を見出す難しさに直面している。

職業教育は、産業構造とその対象産業の隆替と歩みをともにしなければならず、このことは、現在の水産教育機関が、何をゴールとして教育活動を展開すればよいのかを日々模索しなければならなくなっていることを意味している。

そうした現実からか、今日の水産教育は、水産業との関係性を薄める道を歩むことさえある<sup>33</sup>。国家的使命を背負った水産教育機関の「強さ」と、そうでない時の「弱さ」は、職業教育が内包する葛藤そのものではないだろうか。

## 【注】

<sup>1</sup> 排他的経済水域が共同水域（入会水域）となる場合としては、二国間の漁業協定（条約）が締結された場合などがある。日本近海では、新「日中漁業協定」、新「日韓漁業協定」、「日台民間漁業取決め」などによってそうした水域が設定されている。詳細は、濱田武士・佐々木貴文『漁業と国境』、みすず書房、2020年1月などを参照。

<sup>2</sup> 佐々木享「日本における技術・職業教育史研究の展望と課題－学校教育の分野に限定して」、日本教育史研究会『日本教育史研究』（第17号）、1998年、77頁。

<sup>3</sup> 各年の農林水産省「漁業・養殖業生産統計」より。

<sup>4</sup> 水産庁「令和3年度の食料自給率（水産物）の概要」（2022年8月5日）より。

<sup>5</sup> 近代部分では、例えば拙著『近代日本の水産教育－「国境」に立つ漁業者の養成』、北海道大学出版会、2018年3月や、拙稿「近代日本における国策漁業と高等水産教育の誕生」、大学史研究会『大学史研究』（第29号）、2021年3月、116-137頁など。現代部分については、例えば拙稿「働く場としての水産業の現状と課題」、公益財団法人生活協同組合研究（557号）、2022年6月、39-48頁や、拙稿「水産業における外国人労働力の導入実態と今後の展望」、東京水産振興会『水産振興』、2020年10月、全45頁など。

<sup>6</sup> 農商務省水産局『水産貿易要覧』、1903年、2頁。

<sup>7</sup> 大日本水産会『大日本水産会報』（143号）、1894年、3-4頁。

<sup>8</sup> 同上、ならびに大日本農会大日本山林会大日本水産会石垣産業奨励会『大日本農会大日本山林会大日本水産会創立七拾五年記念』、1955年、1頁。

<sup>9</sup> 大日本水産会『大日本水産会報』（143号）、1894年、3-5頁。

<sup>10</sup> 『帝国議会貴族院議事速記録』（第9回議会 下 明治29年）東京大学出版会、1980年、498-499頁。

<sup>11</sup> 1887年、農商務省告示第10号「東京農林学校校則」。

<sup>12</sup> 1906年6月22日付『東海新聞』。

<sup>13</sup> 1905年、法律第40号「遠洋漁業奨励法」第4条では、「漁獵職員」ではなく「漁獵員」（1905年、農商務省告示第154号）とされていた。しかし、「漁獵員」を選抜する試験について規定した法令名は、「漁獵職員試験規程」であった。なお、「遠洋漁業奨励法」においても、1909年（法律第37号）に「漁獵員」から「漁獵職員」へと名称変更された。

<sup>14</sup> 1898年、農商務省告示第20号「遠洋漁業練習生規定」第2条。



- 
- <sup>15</sup> 1905年、農商務省令第11号「遠洋漁業奨励法施行細則」第30条。
- <sup>16</sup> 同上、第32条。
- <sup>17</sup> 水産庁『水産白書 令和4年版』「水産物貿易の動向」、一般財団法人農林統計協会、2022年、51-52頁。
- <sup>18</sup> 農林水産省「漁業動態統計年報」の「沿岸、沖合・遠洋漁業別漁業就業者数累年統計」より。
- <sup>19</sup> 同上。
- <sup>20</sup> 農林水産省「令和3年漁業構造動態調査結果」より。
- <sup>21</sup> 水産庁『水産白書 令和4年版』「漁村の現状」、153-154頁。
- <sup>22</sup> 2018年漁業センサスの「個人経営体における自家漁業の後継者の有無別経営体数」より。
- <sup>23</sup> 前掲『水産白書 令和4年版』「漁村の現状」、153頁。
- <sup>24</sup> 2018年漁業センサスの「販売金額1位の漁業種類別平均年齢」より。
- <sup>25</sup> 文部科学省「学校基本調査」によれば、1957年には1万5325人の中卒者が漁業に就業した。
- <sup>26</sup> 文部科学省「令和3年度学校基本調査（確定値）の公表について」（2021年12月）より。
- <sup>27</sup> 「水産基本計画」とは、「水産基本法」（平成13年法律第89号）の成立を受けて水産庁が作成する水産政策の方針で、閣議決定のうえ国会に報告される。
- <sup>28</sup> 2002年3月閣議決定「水産基本計画」の「まえがき」より。
- <sup>29</sup> 戦後の水産系大学には海技士養成コースが設置され、少なくない人材が遠洋漁業に送り出されていた。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。
- <sup>30</sup> 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。
- <sup>31</sup> 同上。
- <sup>32</sup> 直近の外国人技能実習生や特定技能外国人材の数的動向については、拙稿「新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開」、早稲田大学リポジトリ『労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動』（研究報告書3）、2023年1月。139-163頁を参照。
- <sup>33</sup> 一時期、水産科を設置する高等学校が、「水産」高校から「海洋」高校へと名称変更する動きが散見された。また東京水産大学も2003年、東京商船大学と統合して東京海洋大学となった。北海道大学水産学部は、2000年、大学院組織である水産学研究科を水産科学研究科とし、名称に「科学」を挿入した。