

フィリピン 過渡期の 人材育成

職業訓練は
「仕事」と結びつくのか



アジア経済研究所

柏原千英・鈴木有理佳 著



PHILIPPINES'

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT
IN TRANSITION

BASING TVET FOR QUALITY JOBS



フィリピン 過渡期の 人材育成

職業訓練は
「仕事」と結びつくのか

アジア経済研究所

柏原千英・鈴木有理佳 著

書名：フィリピン 過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか——

著者：柏原千英（かしわばら ちえ）・鈴木有理佳（すずき ゆりか）

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



本書は、第三者の出典が表示されている箇所を除き、出典を明示することを条件に、どなたでも転載・複製・公衆送信など自由に利用できます。商用利用も可能です。出典の記載例は以下をご参照ください。

〈改変せず利用するときの記載例〉

出典：「フィリピン 過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか——」(アジア経済研究所, 2023)(該当ページの URL 表記, または該当ページ URL へのリンク)。

〈編集・加工等して利用するときの記載例〉

「フィリピン 過渡期の人材育成——職業訓練は「仕事」と結びつくのか——」(アジア経済研究所, 2023)(該当ページの URL 表記, または該当ページ URL へのリンク) をもとに作成。

・**第三者の権利を侵害しないようご注意ください**

第三者が著作権を有しているコンテンツや、第三者が著作権以外の権利（例：写真における肖像権、パブリシティ権等）を有しているコンテンツについては、特に権利処理済であることが明示されているものを除き、利用者の責任で、当該第三者から利用の許諾を得てください。

・**免責について**

アジア経済研究所は、利用者が本書を用いて行う一切の行為（本書を編集・加工等した情報を利用することを含む）について何ら責任を負うものではありません。また、本書は、予告なく変更・移転・削除等が行われることがあります。

・**作品利用時の連絡について**

可能であれば、本書を利用された旨を下記までご連絡ください。

アジア経済研究所 学術情報センター 成果出版課

Tel : 043-299-9538 / E-mail : aib@ide.go.jp

まえがき

「学校では（まだ）習わないけど、○×についてもっと知りたい、上達したい」
「部長に、マネージャーに昇格するには△□資格を取れ！って、ハッパかけられた」

「○◇（企業や職業）に転職したい……何かアピールできる武器はないか」
「○□（農作物）の出来が毎年イマイチだ。収穫を増やすとか、品質を上げたいなあ」

「退職後の趣味と実益を兼ねた生きがいが欲しい。起業って、難しいのか？」

人にはさまざまな「学び」や「習得」を必要とする時期や理由があるが、それを得られる場所は義務教育に始まる学校のみとは限らない。同時に、日々の生活のなかで割ける時間や経済的余裕、身につけたい知識や技術を得られるまでに必要な期間など、各人の人生のステージと目的によって制約にも直面する。また、このような問題は国の経済発展段階や景況にかかわらず存在する（可能性がある）ものの、各種社会保障や支援制度などが不十分な発展途上国では、事態はより深刻になる。労働の対価としての収入を得られない、あるいは所得レベルが非常に低い状態が長期間続く場合には、本人の生活はもとより、属する家計内の子弟への教育投資も制約を受け、いわゆる「貧困の連鎖」が形成されてしまうからだ。

そこで、冒頭のような需要に対して何らかの手段や機会を提供する制度の1つに、「職業訓練・技術教育」(Technical and Vocational Education and Training: TVET)がある。狭義には、世界で一般的に義務教育とされる中等と高等の中間に位置づけられる教育・訓練課程として、広義には、生涯教育や就労支援の一部として、年齢や最終学歴を必ずしも受講条件としない機会を提供する制度である。

では、後者を選択しているフィリピンでは、定義された目的をかなえているのだろうか？ 同国は現時点で1億1000万人を超える人口（中央値は20代半ば）を抱え、コロナ禍以前には、専門職など年間延べ100万～200万人を海外就労者として送り出してきた。一方、国内では若年層や義務教育未修者の就労、就業者の技能・知識レベルと産業の高度化の停滞、個人レベルではキャリアアップ／チェ

ンジの労働市場における困難さ等々……の解消が所得の底上げと高位中所得国入り、さらには長期の国家的目標である「貧困のない社会」の実現には不可欠とされる。本書は、「フィリピンにおける職業訓練、就労状況と経済発展」研究会(2019～2021年度実施)のもと、TVETと教育、就労環境を軸に、フィリピンにおける取組みと成果の分析、ならびに課題と政策的インプリケーションの導出を試みた成果である。

コロナ禍の影響を受け、オンラインでの照会や短い面談による統計・資料や知見の収集にはもどかしさを感じたが、フィリピン統計庁をはじめ政府機関の担当者諸氏、研究者の方々には、日本よりも厳しい行動制限下での多忙な時期に時間を割いていただき、データや資料の提供を受けることができた。紙幅の都合で詳細は省略させていただくが、変わらぬご協力やご厚意への深い謝意を、次回、フィリピンでお会いする際にはまず伝えようと思っている。

災禍を契機とし、継続していくであろう教育やTVETの現場、就労に関する変化には、今後とも注視していく必要がある。どの産業部門に携わっていようとも、よりよい待遇や労働環境、自身の技能・知識レベルや生産性を高める手段、あるいはキャリアパスやその変更を必要なタイミングで自ら模索し検討できる、または有益なアドバイスを求め、得ることが可能な制度をもつ社会は、フィリピンで実現するだろうか。

その先にこそ、「貧困のない社会」がある。

2023年1月

柏原千英

まえがき i

総論 **フィリピンにおける
職業訓練・技術教育(TVET)と就労**

柏原千英・鈴木有理佳 1

はじめに 1

第1節 労働力人口の学歴と就労状況 2

1-1. 労働力人口の学歴 3

1-2. 海外就労と失業と不完全就業 4

1-3. 国内就業者の内訳 5

第2節 先行研究とその指摘, ファインディングス 9

2-1. 先行研究の概要 9

2-2. なぜ「TVET」か? 12

第3節 本書の構成と各章の概要 14

3-1. 本書の構成 14

3-2. 各章の概要 15

3-3. 本書の特色 17

第4節 フィリピンにおけるTVETと就労に関する論点 19

4-1. 「人材」としてのフィリピン労働力人口とTVETの実施目的
——「初回の稼得機会の提供」と「国際・地域的な競争に勝ち残る
人材の高度化」 19

4-2. 「ミスマッチ」議論とその要因
——雇用慣行, 労働力の質, 地域・産業特性 20

4-3. 「目標」と「達成手段」間の齟齬
——「(中長期的)課題への解」と「質的变化を評価」する適切な
時間軸 20

おわりに 21

第1章 教育課程およびTVET制度改革の進展

柏原千英 27

はじめに 27

第1節 教育・TVET改革の背景と制度 28

1-1. 背景——国外環境の変化による改革プレッシャー 28

1-2. TVETをめぐる法整備の展開 30

1-3. TVET制度——おもな機関と関係機関 35

1-4. TVETの実施体制 36

第2節 TVET実績の概要 42

第3節 TVETに関する開発計画 45

3-1. 国家技術教育・技能開発計画2018-2022(「プラン2018-2022」)
45

3-2. 「プラン2018-2022」の課題認識と問題点 47

おわりに 50

第2章 TVET卒業者の求職・就労環境

柏原千英 55

はじめに 55

第1節 TVET卒業者と労働市場への参加と就労 56

第2節 TVET卒業者の就労・雇用条件と求職環境 64

2-1. 就業先(組織別)と雇用条件 64

2-2. 求職地と期間, および手段の選択 66

おわりに 70

第3章 フィリピンの農漁業とTVET

鈴木有理佳 73

はじめに 73

第1節 農漁業の現況 75

第2節 TESDAの位置づけとTVETの役割 78

第3節 農漁業におけるTVETの運用 83

おわりに 91

第4章 フィリピン情報通信(ICT)産業とTVET

柏原千英 95

はじめに 95

第1節 ICT産業の「カバレッジ」 96

第2節 ICT関連TVETの実績とBPM中核都市の「実力」 99

2-1. ICT産業に関するTVETの実績 99

2-2. 地方別のTVET実績からみる業界団体の「BPM中核都市」 102

第3節 人材確保と高度化への道程——産業内キャリアパスの明示とその効果
107

おわりに 111

補論 高等教育・TVET制度改革関連法整備の展開

柏原千英 119

はじめに 119

第1節 高等教育・TVETに関する政策方針や制度を規定する共和国法 120

第2節 教育／TVET奨学金や就業支援制度を制定する法律 122

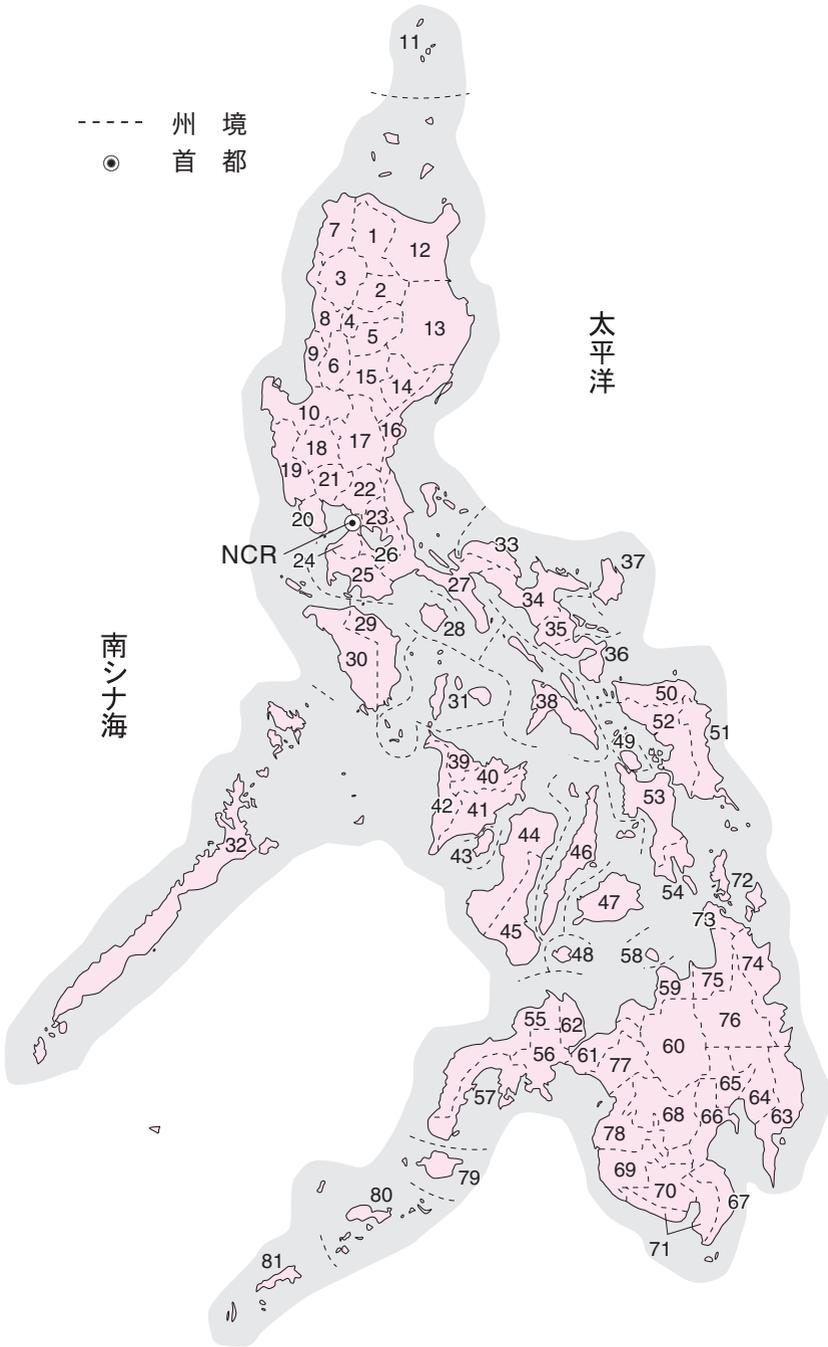
2-1. 教育・TVET受講支援制度 122

2-2. 就労支援制度 124

第3節 特定分野や産業に関する制度・資格等を制定する法律 126

第4節 公立高等教育機関の整備と組織化 129

おわりに まとめと制度上の課題 130



(17地方 [1首都圏, 1自治地域を含む], 81州)

NCR－マニラ首都圏	30 オクシデンタル・ミンドロ	X－北部ミンダナオ地方
	31 ロンブロン	58 カミギン
CAR－コルディリエラ地方	32 パラワン	59 ミサミス・オリエンタル
1 アパヤオ		60 ブキドノン
2 カリンガ	V－ビコール地方	61 ラナオ・デル・ノルテ
3 アブラ	33 カマリネス・ノルテ	62 ミサミス・オクシデンタル
4 マウンテン・プロビンス	34 カマリネス・スル	
5 イフガオ	35 アルバイ	XI－ダバオ地方
6 ベンゲット	36 ソルソゴン	63 ダバオ・オリエンタル
	37 カタンドゥアネス	64 ダバオ・デ・オロ
I－イロコス地方	38 マ斯巴テ	(コンポステラ・バレー)
7 イロコス・ノルテ		65 ダバオ・デル・ノルテ
8 イロコス・スル	VI－西部ビサヤ地方	66 ダバオ・デル・スル
9 ラ・ウニオン	39 ア克蘭	67 ダバオ・オクシデンタル
10 パンガシナン	40 カピス	
	41 イロイロ	XII－ソクサージェン地方
II－カガヤン・バレー地方	42 アンティケ	68 コタバト(北コタバト)
11 パタネス	43 ギマラス	69 スルタン・クダラット
12 カガヤン	44 ネグロス・オクシデンタル	70 南コタバト
13 イサベラ		71 サランガニ
14 キリノ	VII－中部ビサヤ地方	
1－5 スエバ・ビスカヤ	45 ネグロス・オリエンタル	XIII－カラガ地方
	46 セブ	72 ディナガット・アイランズ
III－中部ルソン地方	47 ボホール	73 スリガオ・デル・ノルテ
16 アウロラ	48 シキホール	74 スリガオ・デル・スル
17 スエバエシハ		75 アグサン・デル・ノルテ
18 タラク	VIII－東部ビサヤ地方	76 アグサン・デル・スル
19 サンバレス	49 ビリラン	
20 バタアン	50 北サマル	BARMM－バンサモロ・
21 パンパンガ	51 東サマル	ムスリム・ミンダナオ自治地域
22 ブラカン	52 西サマル	77 ラナオ・デル・スル
	53 レイテ	78 マギンダナオ
IV－A－カラバルソン地方	54 南レイテ	79 バシラン
23 リサール		80 スルー
24 カピテ	IX－サンボアンガ半島	81 タウイタウイ
25 バタンガス	55 サンボアンガ・デル・	
26 ラグナ	ノルテ	
27 ケソン	56 サンボアンガ・デル・	
	スル	
IV－B－ミマロパ地方	57 サンボアンガ・シブガイ	
28 マリンドゥケ		
29 オリエンタル・ミンドロ		

(出所)アジア経済研究所編「アジア動向年報2022」287ページ。

フィリピンにおける職業訓練・ 技術教育(TVET)と就労

柏原 千英・鈴木 有理佳

はじめに

本書は、「フィリピンにおける職業訓練，就労状況と経済発展」研究会（2019～2021年度実施）の最終成果である。この研究会では，おもに国内の労働市場や職業訓練・技術教育（Technical and Vocational Education and Training: TVET）に関する統計をもとに，2000年代以降あるいはベニグノ・アキノ政権（2010～2016年）およびドゥテルテ政権（2016～2022年）における就労機会，産業別・地方別の労働市場の変化との関連性について分析することを目的とした。国内の労働市場や就労状況，2016年度に正式導入された新たな基礎教育（K to 12）制度と高等教育・TVETへの影響や，法制度整備を含む制度的変化，これらをもたらした外的環境要因，または，産業あるいは地方別等を軸とした概観と分析を行い，とくにマニラ首都圏や大都市圏ほど大学課程以上の高等教育へのアクセスが容易ではない地方部における，稼得機会向上へのボトルネックと改善へのインプリケーションの導出を目指した。

本研究会で上記の課題に取り組んだ背景には，21世紀に入ってからのフィリピン経済・政治・産業の変化をまとめた研究会成果（柏原 2019）を上梓した際，「現時点では解をみつけにくい問題」という疑問が生じたことがある。所得格差縮小のための条件つき現金給付（Conditional Cash Transfer: CCT）制度や基礎教育の無償化などの施策は，同国の包括的成長に不可欠な雇用・稼得機会における不平等の中長期的な縮小をもたらし，将来的には社会構造も変化させ得るだろうか。フィリピンでは過去20年間に，生産面における農漁業と製造業の縮小とサービ

ス業の拡大という産業構造の変化を経験し、それに伴って就業者シェアもサービス業が最大となった。しかし、そのサービス業のなかでも、国内経済や雇用を広く支えている産業（食料品業、卸売・小売業）や、投資環境整備の一環として注力されているインフラ関連産業（建設業、運輸・倉庫業）は、生産性が低くインフォーマルな事業者・従事者が多いと推測される。これら産業で不安定な雇用条件・環境にある就業者が教育やTVET受講の機会を得て、フォーマル部門での就労に移行していく道筋が確立されるような社会的（構造）変化ははたして実現するのだろうか。また、人材の高度化を促進する制度としての教育のなかでも、「就労」や「労働者としてのスキル向上」への近道である（と認識されている）TVETは、フィリピン社会・経済の成長に貢献し得る制度を備えているだろうか。そのように評価できないならば、課題とその要因は何か。本書が明確な回答を用意するものではないが、継続的な研究として、まずは国内労働市場や就労状況、高等教育への橋渡しや就労機会を得るための制度として位置づけられているTVETについて概観し、一部ではあるが産業あるいは地方別等を軸にした分析を試みている。

この総論では、本書での議論につながる背景として、次節で労働力全般の学歴別就労状況について確認したのち、第2節では先行研究による指摘やファインディングスを概観し、TVETを課題として取り上げる理由を述べる。つづく第3節では各章の概要と本成果の特色を紹介し、最後に、フィリピンにおけるTVETと就労環境・市場を考察する際の課題と今後の論点をまとめる。

1 労働力人口の学歴と就労状況

フィリピン労働力の学歴と就労状況に関する包括的な調査研究は数少なく、代表的なものでは高学歴者に焦点を当てた大学卒業者の追跡調査（Graduate Tracer Studies）がある¹⁾。調査方法や対象者に若干の偏りはあるが、直近では2009～2011年の大学卒業者を2014～2015年に調査した結果がTutor, Orbeta,

1) Acosta et al. (2017) は、高卒以上の学歴別就労状況を部分的にはあるが紹介している。

and Miraflor(2019) にまとめられている^{2) 3)}。卒業から3~7年後、ほぼ20代の若年層を対象とした同調査では、失業率が12%と高く⁴⁾、61%がすでに転職を経験し、雇用形態は常勤が64%、短期雇用が35%であった。求職活動に月数を要すること、4割近くが海外への転職希望者であることなど、困難な環境のなかでよりよい待遇を求めて模索する者が多いことも明らかにしている。そして、学歴と職業のミスマッチについても考察し、約18%は学歴要件の低い初職に就いていることや、専門職国家試験の受験資格のある学部出身者⁵⁾のうち、約半分は専門とは無関係な職業に就いていることなどを確認した⁶⁾。学歴と職業のミスマッチに関する他の研究(Melchor 2022)では、国内就業者の約4割が職業に対して過剰学歴で、逆に3割弱が過小学歴という結果も報告されている。これら先行研究は調査対象者を詳細に分析している反面、議論が研究課題に絞られているため情報が部分的で、フィリピン労働力の全体像はみえてこない。そこで本節では、労働力全般の学歴別就労状況について確認していく。

1-1. 労働力人口の学歴

表0-1は2019年の労働力人口を最終学歴別に示したものである。学歴は初等教育(小学校)、中等教育(ジュニア・ハイスクールとシニア・ハイスクール)、中等以降高等以前教育(post-secondary non-tertiary education)、高等教育(大学以上)に4分類される。中等以降高等以前教育とは、中等教育と高等教育をまたぐ進学や雇用の準備課程を指し、まさにTVETが該当する。約4470万人の労働力人口のうち、高等教育修了者18%と未修了者8%は合わせて26%で、約4人に1人が高等教育まで進学していることがわかる。人数では、女性の大卒労働力(推定約444万人)が男性(約348万人)より約96万人多い。このように高学歴者が存在す

2) 回答者数は1万1547人。Tutor, Orbeta, and Miraflor (2019)によれば、追跡調査はこれまで4回実施されており、最初の追跡調査は1994~1995年卒業生(回答者数6701人)、2回目は2000~2004年卒業生(同2万6992人)、3回目は2005~2010年卒業生(同6622人)。

3) Tutor, Orbeta, and Miraflor (2019)では、高等教育機関の質に関する議論や労働市場における高学歴者の待遇、職業ミスマッチに関する先行研究などもいくつか紹介している。

4) 2014年と2015年の全国平均の失業率は6%台。

5) この場合、看護学部、教育学部、工学部など。

6) 学歴と職業のミスマッチ有無の判定は難しく、この場合は狭義のミスマッチ(水平ミスマッチ)と定義している。職業ミスマッチの判定と限界についてはMatsumoto and Bhula-or (2018)なども参照。

表0-1 フィリピン労働力の最終学歴（2019年）

	合計人数		初等教育		中等教育		中等以降高等以前教育		高等教育	
	1,000人		未修了者	修了者	未修了者	修了者	未修了者	修了者	未修了者	修了者
労働力合計	44,692	100.0%	13.3%	12.7%	12.4%	30.0%	1.6%	4.7%	7.5%	17.7%
男性	27,393	100.0%	16.0%	13.7%	13.8%	30.7%	1.6%	4.4%	7.2%	12.7%
女性	17,299	100.0%	9.1%	11.1%	10.3%	28.9%	1.7%	5.2%	8.0%	25.7%

(注) 中等以降高等以前教育は Post-secondary non-tertiary education。学歴別に把握できるもっとも直近の公表データ。

(出所) Philippine Statistics Authority (PSA), 2019年 Labor Force Survey より作成。

る一方で、初等教育修了者13%と未修了者13%も合計26%で、約4人に1人が小学校レベル以下の学歴しかない。これに中等教育未修了者12%を加えると38%となり、労働力人口の4割弱が基礎教育を修了していないことになる。本格的に知識経済社会への移行を目指すフィリピン社会では⁷⁾、人口の基礎学力向上が喫緊の課題となっている。

1-2. 海外就労と失業と不完全就業

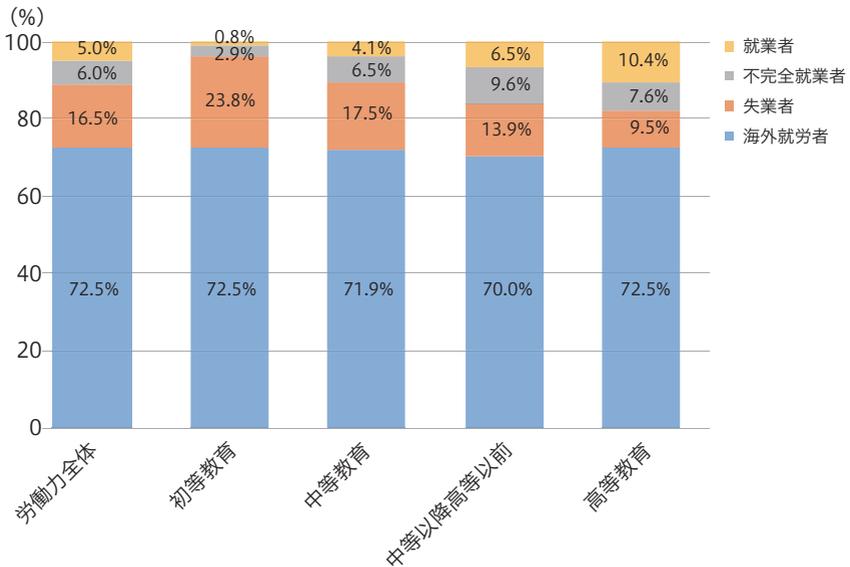
労働力の内訳は失業者と就業者に二分できる。通常は国内の労働市場を前提に議論されるが、フィリピンでは海外就労者が多いため、彼らも含めた労働力の状況をここで確認しておこう。ファインディングスとして、①学歴の高低にかかわらずフルタイムの国内就業者が約7割で、残り3割は海外で就労しているか国内で不安定な地位にあること、そして、②その3割のうち、学歴が高いほど海外就労者と失業者の割合が大きくなることが挙げられる。

図0-1では、海外就労者も含む2015年の労働状況を最終学歴別に示した。まず、労働力全体では約7割がフルタイムの国内就業者で、残りのほぼ3割は海外就労者か、失業者か、国内の不完全就業者⁸⁾のいずれかであると推定される。この7対3の構図は学歴にかかわらず共通した現象で、3割部分の内訳は学歴の高低によって異なり、学歴が高いほど海外就労者や失業者の割合が大きくなり、逆に学歴が低いほど不完全就業者の割合が大きくなる。たとえば高等教育を最終学歴とする

7) ドゥテルテ政権の『フィリピン開発計画 2017-2022』(https://pdp.neda.gov.ph/) で示された。

8) 就業者のうち、労働時間が週40時間以下もしくは収入が不十分などの理由で追加の就労を希望する者を指す。

図0-1 労働力の最終学歴別内訳 (2015年)



(注) 各学歴分類は未修了者を含む。中等以降高等以前教育は Post-secondary non-tertiary education。

(出所) PSA, 2015 年人口センサスならびに同年の Labor Force Survey により試算・作成。

高学歴者の場合、10%が海外就労者、8%が失業者で、国内の不完全就業者が10%と推定される⁹⁾。他方で、初等教育を最終学歴とする低学歴者の場合、海外就労者や失業者は少ないが、不完全就業者の割合が24%と大きくなる。

1-3. 国内就業者の内訳

国内就業者（不完全就業者も含む）の内訳を学歴別にみると、①高学歴者の8割はサービス業に、低学歴者の半分が農漁業に従事していること、②高学歴者でも約2割が脆弱な地位にあるか不安定な雇用にあること、③学歴と職業のミスマッチの存在の3点を指摘できる。

国内就業者は、過去20年間の産業構成の変化と共に農林漁業従事者の割合が

9) 高学歴者の失業率は低中学歴者のそれよりも高く、コロナ禍においても高い状態が続き、好況/不況にかかわらず高学歴者の失業率が常に高いことが判明した。

減少し、販売・サービス業従事者が増加した。学歴が高いほどサービス業従事者が多くなり、高学歴者では約8割である（図0-2）。また、国内就業者の雇用形態を学歴別にみていくと、高学歴ほど給与労働者や常勤の割合が大きくなり、学歴が低いほど個人事業主ないし非常勤の割合が大きくなる。ただ図0-3に示したように、高学歴者でも約2割が短期・季節労働ないし日雇・週雇などの不安定な雇用形態（precarious employment, ILO 2017）にある。なお、年齢層別の雇用形態からはフィリピンの雇用慣行がみえてくる。2017年時点における高学歴者の場合、15歳～24歳までは常勤の割合が約51%だが、25～29歳までが78%、30～39歳では84%となり、年齢の上昇とともに常勤の割合が増加する。2007年の20～24歳と2017年の30～34歳という10年を隔てた同一世代の高学歴者で確認しても、常勤の割合は62%から83%へ上昇していた¹⁰⁾。先述したTutor, Orbeta, and Mirafior (2019)でも類似の傾向が観察されており、新卒者は一時的な仕事で実務経験を積み、雇用される能力（employability）を高めながら次の段階に進むというキャリアパスを歩んでいることが推察される¹¹⁾。

他方、国内就業者の職業をみていくと、非熟練の労務従事者の割合が大きい。2019年時点で約26%も存在し、その割合は20年前より若干縮小したに過ぎない¹²⁾。なお、2017年時点の学歴別職業を示した表0-2では、中等教育までを最終学歴とする者が8割近くを占める4職業（労務従事者、運送・機械運転従事者、生産工程従事者、農林漁業従事者）、すなわち実質的な学歴要件が中等教育程度とみなすことができる職業に、高学歴者の約2割が従事している¹³⁾。これら4職業に、学歴要件がほぼ同レベルとも指摘される販売・サービス業従事者も加えれば、高学歴者の職業ミスマッチの割合は約37%になる¹⁴⁾。地理的制約により学歴に見合う職

10) 2017年労働力調査マイクロデータによる試算。

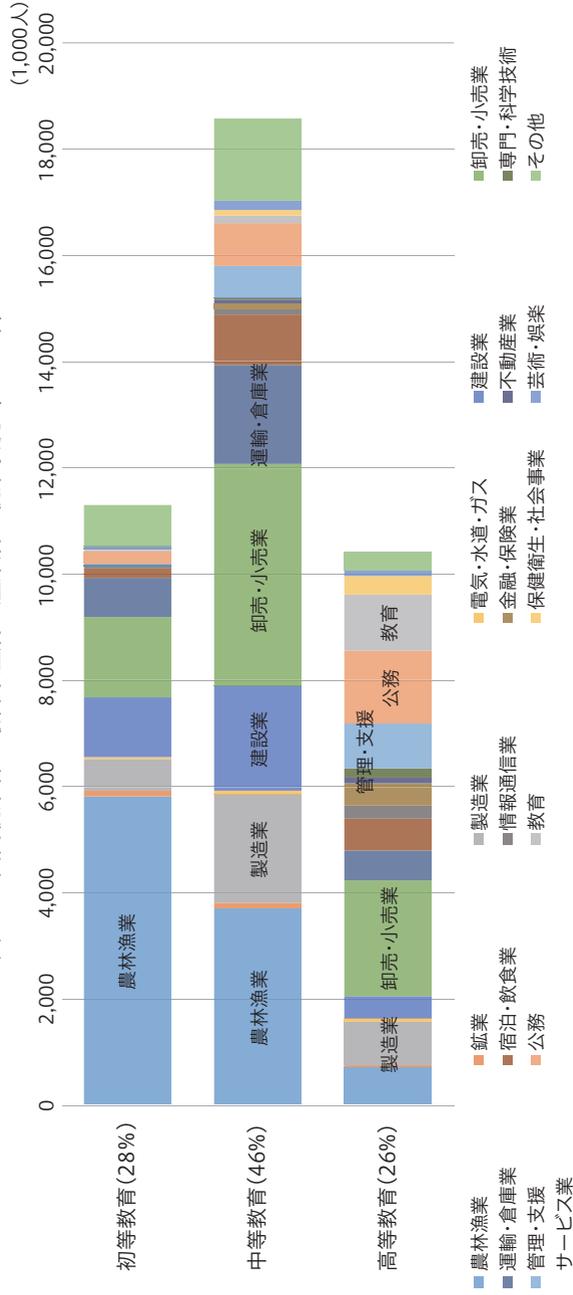
11) Tutor, Orbeta, and Mirafior (2019)では、転職も含め、就業のためには実務経験がもっとも重要という回答結果を得ている。

12) 2001年の労働力調査では29%であった。内訳は、工程の一部や単純作業を行う農林漁業と建設業で過半を占めると推定され、他に家内労働や卸売・小売業、製造業などにも存在する。

13) 職業と学歴要件の解釈や判定についてはMatsumoto and Bhula-or (2018)などを参照。この場合のミスマッチは、職業に対する過剰学歴。他に、職業に対する過少学歴もある。

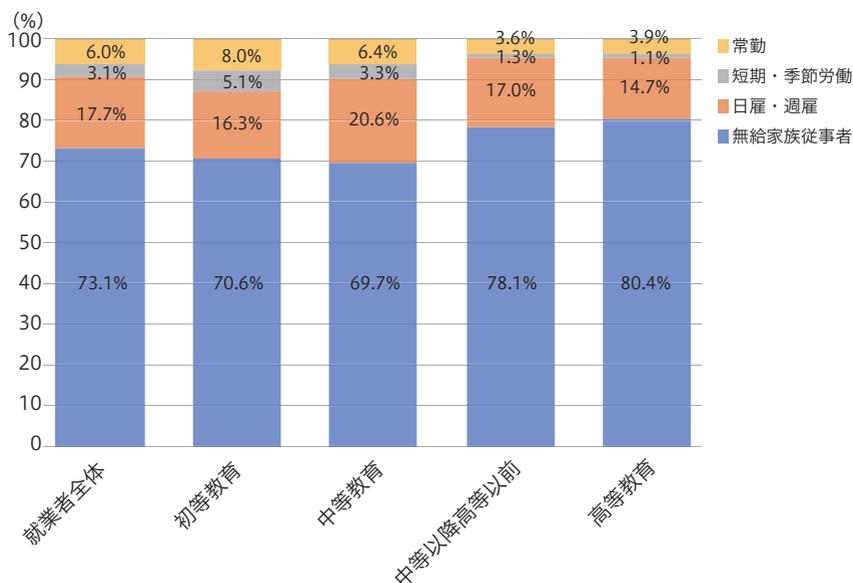
14) 未修了者も含むため、すべてをミスマッチと判断することには無理がある。なお、事務従事者の学歴要件も中等教育修了程度とみなすILOやUNESCOの定義に従って同職業も含めると、高学歴者の約53%が職業ミスマッチに直面していることになるが、事務従事者にはコールセンター業務（同従事者の

図0-2 国内就業者の最終学歴別・産業別の就業状況 (2017年)



(注) 図 0-1 に同じ。
 (出所) PSA 2017, Labor Force Survey マイクロデータより集計・作成。

図0-3 国内就業者の最終学歴別・雇用形態の割合（2017年）



(注) 図0-1に同じ。

(出所) 図0-2に同じ。

業がなく自ら希望した可能性もあるが、高等教育まで進学しながら学歴要件の低い職業に多く就いていること、とりわけ非熟練の労務従事者だけでも約8%¹⁵⁾に上ることは、明らかなミスマッチとして指摘できよう。その一方で、低学歴者は非熟練の労務従事者と農林漁業従事者が多く、この2職業で約7割を占める¹⁶⁾。中等教育を最終学歴とする者の職業は分散しているが、それでも非熟練の労務従事者が3割¹⁷⁾存在する。

以上のように、フィリピンでは高学歴者がその学歴に見合った職業や雇用形態

約71%が高学歴者)が含まれており、本章ではミスマッチに該当しないと判断する。

15) 2017年労働力調査の推定で約82万人にもなるが、実際にこれほど存在するのか、再検証が必要であろう。

16) 2017年労働力調査の推定で低学歴者の労務従事者が約443万人、農林漁業従事者が約322万人。管理的職業従事者は高学歴な企業管理職をイメージさせるが、職業分類上は自営業主も含まれるため、実際には低学歴者の個人事業主(卸売・小売業や運輸業に多い)も含まれる。

17) 2017年労働力調査の推定で約511万人。

表0-2 就業者の最終学歴別・職業別割合 (2017年)

	初等教育	中等教育	中等以降 高等以前	高等教育
管理的職業従事者	12.5%	16.1%	19.2%	19.4%
専門的職業従事者	0.0%	0.2%	7.9%	18.9%
技術的・準専門的職業従事者	0.6%	2.2%	9.3%	8.8%
事務従事者	0.6%	2.1%	13.6%	15.5%
販売従事者・サービス職業従事者	7.2%	18.5%	20.2%	17.1%
農林漁業従事者	28.5%	10.0%	5.1%	4.1%
生産工程従事者	7.2%	11.0%	7.7%	3.8%
輸送・機械運転従事者	4.0%	9.1%	7.5%	4.2%
労務従事者・非熟練労働者	39.2%	30.6%	9.0%	7.9%
国軍 / 特殊職業	0.1%	0.2%	0.6%	0.5%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(注) 図 0-1 に同じ。

(出所) 図 0-2 に同じ。

を通じて経済的貢献を十分にできていない状況が浮かび上がる一方で、基礎教育を修了していない労働力の多さや非熟練の労務従事者の存在が目立つ。総じて、労働力の質の面での問題が存在するといえるだろう。

2 先行研究とその指摘, ファインディングス

2-1. 先行研究の概要

前節でみた学歴と職業のミスマッチや労働力の質の問題の背景には、基礎学力の低さに加えて就業に必要な様々なスキルの低さがあるとみられている (Acosta et al. 2017; Sakamoto and Sung 2018; Tutor, Orbeta, and Mirafior 2019)。基礎学力の低迷は就学期間の短さに由来するだけでなく、フィリピンが近年参加した複数の国際学力テストの順位の低さによっても明らかになっている¹⁸⁾。また、

18) 2018年のPISA(OECD生徒の学習到達度調査)と2019年のTIMSS(IEA国際数学・理科教育動向調査)では読解力、数学、理科の学力調査でいずれも参加国中ほぼ最低、2019年のSEA-PLM(東南アジア初等教育学力評価、小学校5年生の読み書き能力と算数に関する学力調査)では、マレーシア、ベトナム、カンボジア、ミャンマー、ラオス、フィリピンの6カ国中、読解力5位、筆記力4位、算数4位で、すべての平均得点が6カ国平均以下であった。

STEM(科学・技術・工学・数学)分野における習熟度が低いことも産業界などから広く指摘されており、将来の労働力となる若者の基礎学力低迷は経済ならびに産業発展の行く末を懸念させ、その向上が国レベルの大きな課題となっている¹⁹⁾。他方で、様々なスキルの低さとその向上の重要性についても、すでに数多くの指摘がなされてきた(World Bank 2012; 2013; Acosta et al. 2017; ILO 2017, 2018; Tutor, Orbeta, and Mirafior 2019; ADB 2021など)。スキルの種類は、認知能力(cognitive skills)、非認知能力(non-cognitive skills)、専門ないし技術的なスキル(technical skills)などに大別されるが、いずれも教育課程や職業訓練、もしくは実務経験などによって習得される²⁰⁾。フィリピン労働者の非認知能力を高めることの重要性を指摘したAcosta et al.(2017)は、教育課程や職業訓練における非認知能力開発が不十分なため、企業内研修が近年増加していると報告している。こうした様々なスキルの有無は雇用される能力(employability)に直結するため、基礎学力とともに身につけることが望ましい。とりわけ専門ないし技術的スキルについては、TVETがその一翼を担っている。

その教育・TVET制度と起業を含む就労などに焦点を当ててフィリピンを対象とした研究は、家計における教育投資の推進と継続を目的とする条件つき現金給付制度(Conditional Cash Transfer: CCT)が導入された2000年代終盤から発表されるようになったが、現在までの蓄積は必ずしも十分ではない。TVET課程の実施状況、受講・卒業者数と国家認証(National Certificate: NC)取得率等の趨勢を年度別にまとめたTESDAの各種報告書・統計類、特定の論点や産業別のアドホックな調査報告書(TESDA 2018b; 2013; 2005等²¹⁾)を除くと、分析視点別

19) 基礎教育から高等教育までの教育制度全般にかかる大きな課題でもある。具体的には教育予算の拡大、教員数の確保と能力の向上、カリキュラムの見直し、産学連携の強化などがかねてより指摘されているが、各政権の取り組みは鈍い。

20) スキルの分類方法は様々ある。認知能力はおもに教育過程で習得され、読解力や演算能力、情報技術や外国語などが含まれる。専門かつ技術的なスキルは教育過程と実務経験によって習得される。非認知能力はソフトスキルもしくは社会情緒的スキルともいわれ、教育過程や職業訓練、実務経験などによって習得される(Acosta et al. 2017)。なお、Tutor, Orbeta, and Mirafior (2019)では次の8つのスキル(批判的思考(critical thinking))、複雑な問題を解く能力、協調性、自律学習、文書によるコミュニケーション能力、会話によるコミュニケーション能力、専門分野の知識、実務に関する知識開発)について意識調査を実施している。

21) 1つの産業や部門を取り上げた労働市場での需給動向をまとめたものや、新たな共和国法が制定された際の内容紹介と予想される(産業別)影響などの解説、ASEANなどアジア・オセアニア域内での国際的な協力枠組みにもとづく取り組みの概要とその国内への影響を概説した報告書が多い。

に以下の3種に大別できる。

まず、①大学・ポリテクニクなど高等教育機関のおもに理工系カリキュラムと労働市場で需要される人材の質との乖離や、就労に必要なスキル不足とその向上の必要性を指摘した研究がある (Posadas 2009; Tan 2011; Valesco 2013; Orbeta, Gonzales, and Cortes 2016; Guzuo and Rivera 2017; International Labor Organization(ILO) 2017やSakamoto and Sung 2018 [同じくILOの報告書] など)。上記の国際学力テスト順位におけるフィリピンの低迷は、喫緊性の高い問題として認識されながらも改善が進まない状況が続いており、これら先行研究の背景の1つとなっている。K to 12以前の旧基礎教育制度 (ハイスクール4年間のみの中等教育) がTVETや高等教育内容の不十分さにつながり、研究開発部門を含む製造業での雇用要件を満たす人材プールが形成され難い状況が続いていること、ひいてはイノベーションを取り入れた産業技術の高度化やビジネスの創出、より高付加価値なFDI企業の国家間誘致競争に劣後することを危惧している。対応策としては、教育予算の充実や、高等教育機関へのアクセスに制約がある地方における (代替) 技術習得手段としてのTVETの重要性、高等教育機関との有機的なデマケーションなどを示唆し、目指すべき方向として、若年層がより早い段階でフォーマルな雇用を得られる施策の実施が急務であると主張している。

次に、②特定のプログラムや首都圏での受講者へのインタビュー、2012年度から実施されているオンラインTVET (TESDA Online Program: TOP)²²⁾の受講・修了状況、あるいは企業主導のプログラム、または企業とTESDAの連携による複合研修システム (Dual Training System) 等の実施例をもとに、就労への有効性を論じたOrbeta and Esguerra 2016; Mapa, Almeda, and Albis 2016; Dumaua-Cabautan et al. 2018がある。インタビューで収集したTOP受講状況からは、課程修了までの所要期間が対面式より短くなり、個人レベルではより

22) TVET 機関へのアクセスが容易ではない地方部への普及と、海外就労経験者の帰国後のキャリア (再) 形成をおもな目的として、2012年にサービス業 (ツーリズム (ハウスキーピングや飲食業におけるサービス業務) やコンタクト・センター業務) の数課程から開始された。2021年末までに129課程を無料で実施、累計利用者数は約360万人、2021年の入学者数は約110万人 (うち、海外就労者とその扶養家族は約7万人)、修了者数は約98万人 (2021 TESDA Annual Reportによる)。Dumaua-cabautan, et al. (2018) も参照。なお、左記研究の調査時 (2018年) における全TOP課程数59のうち、上位3業種 (ツーリズム、ICT、TVET [指導者育成課程]) が全体の3/4を占めていた。

効率的な履修が可能であることが示唆される一方で、対面式よりNC認証率が低下する結果となっている。また、企業との提携プログラムでは、実地訓練への受講者評価は高いものの、就労面では年度別実績の振幅が大きく、より実際的な訓練内容が必ずしも確実な就労に結びついていない事実が明らかにされた。これら先行研究では、分析対象となったプログラムが限定的であること、卒業者数などの実績や聴取サンプル数が多くはないことから、ある産業全体に敷衍可能な結論とすることが難しいため、さらなる研究蓄積が必要となっている。

また、その他として③TESDAが訓練要件（Training Regulation: TR）にもとづいて認可するTVET制度・課程以外に、NGOなどが実施するTVETや起業アドボカシー活動の概要と実績を分析したEdralin, Tibon, and Tugas(2015), CCT制度等が教育投資と親世代の就労（時間）にもたらした家計所得レベル別の変化²³⁾を扱ったRevilla and Estudillo (2017) やSon and Florentino(2009) がある。また直近では、インダストリ4.0が進展する状況下でのTVETの実効性を経済／労働市況やTVET制度、あるいは過去の実績を分析したうえで論じたADB(2021) が挙げられよう。

2-2. なぜ「TVET」か？

前項でみてきたように、TVETに関する先行研究は分析対象・視点を限定しつつ、人材（教育課程の習熟度）の国際比較やビジネス・技術環境の変化がもたらすと推測される労働市況への影響などの文脈から実施されてきた。

本書でTVETを取り上げる理由には、2010年代以降の所得・労働統計などから判明している点として、①若干の地域間所得格差の拡大が観察され、就労・稼得機会の向上がマクロの経済成長と比較して停滞している可能性が推測できること、②地方部で主要な産業とされる農水漁業、運輸・流通業等は、TVET修了とその後の就労の可否、質や雇用形態（零細自営業、雇用契約、所得レベル）を評価する必要性が高いことが挙げられる。アキノ政権期（2010～2016年）以降、経

23)「追加所得となる公的給付が、教育支出の増加と（子供と一緒に過ごすため）親の就労時間の減少をもたらす」との仮定にもとづく実証研究。教育支出は若干の増加をみたが、就労時間はほぼ変化なしとの結果となった。要因として、貧困家計では給付の有無にかかわらず稼得機会の確保を最優先する、給付による教育支出の継続が稼得意欲を刺激した、等を推測している。

済成長率はコロナ禍の発生まで5%を超えるレベルを維持しており、東南アジア諸国のなかでも高かった。にもかかわらず地域間で所得格差が拡大している事實は、非首都・大都市圏における産業の成長・高度化とそれに伴う被雇用者・従事者の所得の伸びが停滞していることを示し、これら地方・地域における底上げを急務の課題としている。また、ドゥテルテ政権期(2016~2022年)は、2022年に高位中所得国入りすることと、長期的目標として2040年までの貧困撲滅と1人当たりGDP1万米ドルの達成を掲げ、諸政策を打ち出していた。2000年代半ばと比較すると、コロナ禍直前までの好調なマクロ経済の下で失業率は5%程度にまで、不完全就業率は20%超から10%前半まで縮小した(フィリピン統計庁 [Philippine Statistics Authority: PSA], *Labor Force Survey*等)。他方、上述した所得の地域間格差や10代後半~30代前半の若年層を中心とする失業率や不完全就労の改善が緩慢であること、および包摂的・持続的発展に寄与する人材の育成が国家的課題とされていることも指摘できよう。

国内労働市場は現在、基礎教育を計13年間とする新教育制度を修了した新たな人材を迎えはじめたことは、「はじめに」の冒頭でも述べたとおりである。しかし現時点では、非大都市圏における高等教育へのアクセスは限られており、高等教育修了後に労働市場に参加しても、求職活動が短期間で就労や、必ずしも本人が望む雇用形態・職種・産業への参加をかなえる状況にもない。この意味においても、代替的あるいは補完的な技術・知識獲得手段としてのTVETの役割は増す可能性がある。しかし、コロナ禍直前のTESDAによる統計では、コース卒業者(2019年度では年間約230万人)の約半数がこの若年層に該当するものの、このうち労働市場参加者の就労率は50~60%と、TVETコース全般の同約70%と比較すると低いことも判明している(TESDA, *Study on the Employability of TVET Graduates*)。本書により、就業者の特徴別に就労状況の概観を行い、教育制度改革下でのTVETの拡充と包括的および検討可能な地域/分野別の労働・雇用状況に関する考察、そして政策的インプリケーションを提示することで、将来の研究課題・視点の提供やフィリピン研究の深化に貢献したいと考える。

3 本書の構成と各章の概要

3-1. 本書の構成

本書ではまず第1章で、問題の背景としてのフィリピン国内におけるマクロの就労状況と、1990年代半ばの組織改革を経て形成されてきた現行TVET制度について、2010年代前半に法制化された教育制度改革との関連を含め、位置づけと実施体制、これまでの実績を概観・整理している。「フィリピンにおけるTVETはどのような制度・体制下で運営され、学校教育制度とどのような関わりがあるのか、アキノ～ドゥテルテ政権の政策的指向は何か」などを知ることから始められる読者は、まず第1章を起点にしてほしい。第2章では、TVET卒業者の求職と就労環境および実績と、彼らを取り巻く雇用状況や地理的制約がどのような求職行動（ひいては、そもそものTVET課程の選択）を引き出しているのかを検討している。

続く2つの章では、産業部門別の具体例——農漁業分野（第3章）、サービス業の中から情報通信（Information and Communication Technology: ICT）産業（第4章）——におけるTVETについて分析している。農漁業はおもに非都市部での労働力吸収や生産者の生産性・所得レベルの向上を目的として、歴代政権が補助金や金融、近年ではTVET課程の多様化など、多方面にわたる政策主導の支援策を実施してきた産業である。他方、ICT産業は2000年代半ばにビジネス・プロセス・マネジメント（Business Process Management: BPM）部門への海外投資が急増したことに伴って国内外の注目を浴び、産業振興の主役は（外資）民間企業と産業団体である。対照的に異なる特徴をもつこれら産業に関連する教育・TVETの展開と実績、就労状況での対比や、内包する問題点の相違も本書の論点の1つである。なお、最後に、高等教育・TVET制度改革の関連法を内容別に分類し、概観および解説した補論を付した。アキノ～ドゥテルテ政権で制定された諸法を俯瞰し、これら制度改革によって「質の高い第三期教育の普及」による個人レベルの人材高度化を実現するだけでなく、中長期的な人材育成・蓄積のための循環的システムを構築しようとする政策的意図を明らかにしている。

次項では、各章の概要をまとめる。

3-2. 各章の概要

3-2-1. 第1章 教育課程およびTVET制度改革の進展

ASEANにおいて進展してきた専門職人材の域内移動の円滑化を契機に、アキノ政権は中等・高等教育課程の制度改革に着手し、ドゥテルテ政権でも整備が継続された。TVETは一般的に中等教育と高等教育をつなぐ制度として位置づけられるが、フィリピンでは一部が中等教育の選択・専門科目にも組み込まれ、さらには学齢期や貧困家計の若年層をおもな対象とする各種奨学金や就労支援策も拡充されてきた。地方別・産業分野別に卒業生数や国家認証(National Certificate: NC)取得者数/率の実績をみると、その成果はまだら模様であることが確認できる。首都圏や大都市圏では伸長しているものの、その他地方ではTVETへのアクセス自体にも前者との格差がある。他方、ドゥテルテ政権期の「国家開発計画」に添ったTESDAの「技術教育・技能開発計画 2018-2022」(以下、「開発計画」)では、①急速な技術進歩などへの迅速な対応、②職業=技能間のミスマッチや不完全雇用を改善するTVET体制、③経済的環境の差異によるTVETへのアクセス格差の解消を課題とし、「優秀な人材プールを拡張し、柔軟、持続可能かつ迅速で受講者側のニーズに呼応したTVETの実施」により戦略的な対応を目指している。上記の3課題は長年にわたり指摘されてきたが、「開発計画」では課題意識と改善手段の齟齬、各地方や産業別の目標と実現のシークエンスが欠落している点が指摘されている。

3-2-2. 第2章 TVET卒業生の求職・就労環境

本章では、中等教育課程にも組み込まれ、アキノ政権期から実施規模・範囲が拡張されてきたTVET卒業生の求職活動および就労状況を考察している。地方・産業分野別に労働市場参加率や就労率をみると、まだら模様を示している。とくに産業別では、全部門平均雇用率を上回る実績を上げる産業(ヘルスケアや社会サービス開発、農漁業、陸上運輸、建設)がある一方で、国内経済における高成長や海外投資への期待から政権やTESDAの「開発計画」で優先産業に指定され、多数の卒業生を輩出しているものの雇用率が比較的低い産業(ツーリズム、ICT、エレクトロニクス)があると確認できる。

卒業生の特性格別では、職歴がない/少ない若年層に厳しい就労・求職環境であ

る点において、第1節で述べたマクロの労働力人口の就労と同傾向を示している。また、TVET卒業者の求職・就労環境に関しては、半数以上の求職者が就労に伴う他州・地方への物理的な移動を選択肢とせず、不安定な雇用条件でも伝手や私的な情報をもとに就労可能なTVETを受講している可能性も推測され、フィリピンにおけるTVETが直面する課題は、「(初回) 就労機会の提供」と「(継続的な) 人材の高度化」の両立をいかに実現するかにあるといえる。

3-2-3. 第3章 フィリピンの農漁業とTVET

農漁業は、とくに非大都市圏での雇用吸収力と食糧安全保障の観点からも重点産業として位置づけられている。同産業は従業者の所得水準が低く、急務である生産性向上とこれを実現する人材育成が不可欠とされ、アロヨ〜ドゥテルテ政権下で農漁業振興を目的とする諸法が制定されてきた。これに伴いTESDAの機能とTVETの位置づけが明確化され、TESDA自体の同産業に対する認識は、生産技術習得中心から産品・製品の高付加価値化を可能にする知識・技能の提供や経営意識の促進、さらに地域特性を踏まえた社会的公正を実現する生産性向上へと戦略的な観点を備えてきた。しかし、上記の諸法制で明記された支援や教育／訓練制度の実現が緩慢であることは、ボトルネックとして課題視されている。農漁業に多く従事する旧教育課程未修者と、多様化する(と推測される)従業者の学歴に応じたプログラム、さらには産業特性と地方性、特定のターゲットを想定したNC制度の導入へと、他産業とは異なるアプローチを採用する必要性が指摘される。

3-2-4. 第4章 フィリピン情報通信 (ICT) 産業とTVET

農漁業とは異なり、外資系企業と国内高学歴就業者が大多数を占めるICT産業は、ビジネス・プロセス・マネジメント (Business Process Management: BPM) 部門が牽引する21世紀以降に民間主導で発展してきた産業であり、他国のBPM集積地との比較や競争に直面している。同産業関連TVETの実績は、2010年代後半からICT専攻高等教育の実績と比較しても急速な縮小傾向をみせており、国内最大の集積地マニラとそれに続く中部ルソン以外では、インフラの整備状況や行政・政治的な影響が要因として示唆される。また、業界団体のブランディング

(地方別のBPM部門中核都市の有無)とTVET実績やNC取得率のあいだに、明確な整合性はみられないことが判明した。他方で、業界団体自らが振興計画と設定目標を外部に積極的に示し、これが政策形成へも影響を与えていることは、同産業の特異点である。部門内の一分野ではあるが、未熟練職にある高学歴従業者向けにキャリア変更や職責レベル向上への経路を示した「ガイダンス」例は、上位省庁や高等教育・専門職委員会との連携を構築した上で他産業に援用すると、求職者の職業選択やキャリア変更等への企業側からの重要な政策的インプットになり得る。

3-2-5. 補論 高等教育・TVET 制度改革関連法整備の展開

本論では、アキノ～ドゥテルテ政権期(2010年6月～2022年6月)に成立した教育・TVET改革関連の共和国法を、政策的観点から①教育・TVET改革の政策方針や制度、②奨学金・就労支援制度、③特定分野や産業に関する制度・資格の設定、④高等教育・TVET機関の改革に分類・整理した。アキノ政権ではTVET・高等教育の拡充と教育継続への支援提供、雇用者側を含む補助金制度が制定され、ドゥテルテ政権では前政権の方針を踏襲しつつ、ASEAN域内の専門職相互認証制度への対応、専門職や人材育成を重視する教育・TVET環境の実現を企図してきた。両政権までの成果として、法律上は貧困家計の子弟をおもな対象とする中等～TVET・高等教育課程へのアクセスをつなげる奨学金制度と、インターンシップや雇用主への支援を通じた稼得機会の増加と就労までに至る一連のプロセスが形成された。また、理工・医学分野の学生・受講者に付与される公立教育機関や医療サービスへの就労インセンティブは人材還流の可能性も備え、中長期的に機能・循環するシステム構築が指向されているといえるが、その実現のためには、継続的な財源確保と着実な進展の重要性が指摘できる。

3-3. 本書の特色

本項では、2-1で紹介したこれまでの先行研究に対して本研究が付加することができた成果についてまとめる。

第一に、先行研究では言及されていない「教育・TVET制度(改革)の鳥観図と政策的な意図」を明示したことである。この構図のなかには、TVETと中等・

高等教育制度との連携、奨学金・融資・インターンシップ・就労におよぶ雇用者側も含む各支援制度、ならびに修了後の公的部門や地方部（非大都市圏）での就労インセンティブが含まれる。フィリピンにおけるTVET制度とそのプログラムは、中等～高等教育課程の間を知識・技能習得でつなぐブリッジとしての機能のみにとどまらず、学校教育とその代替制度の課程の一部を構成しており、修了後も技能向上の手段やキャリア形成（昇進や転職、キャリアパス変更）の要件²⁴⁾として、あるいは就労を（必ずしも）目的としない生涯教育の一手段など、さまざまな機会を提供している。この背景には、4人に1人が高等教育に進学している一方で、約4割の最終学歴が初等教育修了未満であるというフィリピンの労働力人口構成における特性がある。本書では、「貧困削減や地域間所得格差の縮小」と「(若年層)高学歴者の就労困難の解消」を目指して上記体制の外形を整備してきたことを、中長期的な観点からアキノ～ドゥテルテ政権期における1つの成果として評価する。そして、将来にわたる研究課題や問題意識の設定に際して、理解しておくべき前提や基盤を提供できたと考える。

第二に、TVETをめぐる「ミスマッチ」には、産業構造を含む地方別や産業自体、国際的な競争環境など、個別要因を背景とすることを明らかにした点が挙げられる（次節4-2で後述）。たとえば、先行研究の多くが指摘する「雇用要件」と「労働力の質」のミスマッチについて、本書では①ドゥテルテ政権までの政策的指向を受けた監督機関主導によるTVET拡充型の例として農漁業を、②業界団体を中心とする企業側が産業振興の主役でありTVET政策策定に（間接的に）も影響をおよぼす例として、ICT-BPM部門を検討している。①での雇用・労働ミスマッチは、低学歴従事者の生産性向上のためにTVETは必要であるものの受講要件の方が高いこと、②ではより高度なBPM事業へシフトするための高等教育やTVETが、産業部門の高度化に追いついていないことが要因の1つであると考えられる。また、これら産業は、マニラ首都圏など大都市圏と非都市部では産業構造に占めるシェアも異なるため、地方別でのTVET課程の有無やNCレベルの重

24) 産業や年齢、職階別などの詳細が不明なため本研究では分析材料とはしなかったが、TESDAの *Study on the Employment of TVET Graduates* では、就労しているTVET卒業者の受講動機も聴取している。このうち1割以上が「(特定のNC取得が)昇進・昇給の要件だから」と回答している。

要性は異なる可能性があることも指摘している。

4 フィリピンにおけるTVETと就労に関する論点

フィリピン労働市場では現在、新教育制度下で高等教育（大学学部課程）を修了した国民が求職者として市場に参加するという、いわば過渡期にある。本節では、先行研究や各章での議論を踏まえ、フィリピンにおけるTVETと労働環境・市場を考察する際の論点をまとめる。

4-1. 「人材」としてのフィリピン労働力人口とTVETの実施目的 ——「初回の稼得機会の提供」と「国際・地域的な競争に勝ち残る人材の高度化」

本章の第1節では、フィリピン労働力人口の特徴を述べた。このような労働力人口を擁する国内では、基礎学力の向上が喫緊の課題である上に、すでに労働市場に参加している層には、稼得能力を身につけたり不完全雇用を縮小する追加的的就労を可能にする機会を提供しなければならない。第1章の図1-1（産業・レベル別にみる国家認証 [NC] 数）は、①TESDAが履修により「雇用に近い（近づく）」（near-hire）と位置づけるNC IIIよりも低いNC IIレベルの課程が全NCの過半を占める、②非常勤職が多いものの、雇用ハードルが他産業より比較的低いサービス業とその関連分野が7割以上を占めるという制定状況を明らかにしている。その理由には、TVET実施を可能にするTRやNCの策定において、過去20年における産業構造の変化と労働力人口の質の現実を勘案し、より低位にある者への対応、すなわち「貧困層対策や地域間格差の縮小」に注力して来ざるを得なかった現実があると考えられる。

他方、「人材の高度化」に関するTVETの取り組みは、第1章で述べたようにASEANでの（サービス業に始まる）専門職人材の移動の円滑化に起因し、国内での対応が2010年代後半から始められた。高等教育との課程内容のデマケーション、国家試験資格を要する専門職とTVET修了にもとづく認証であるNCのレベル分けを勘案しながら、域内における取り組みと調和する資格制定と改正を続けていく必要がある。

4-2. 「ミスマッチ」議論とその要因——雇用慣行、労働力の質、地域・産業特性

前節3-2において産業別TVETに関するTESDA側の要因を例に挙げたが、必ずしもすべてが管轄機関による（コントロールあるいは改善可能である）とは限らない。高度化の喫緊性とその速度、必要とする人材の学歴や、技術・知識の向上に適した教育機関が学校あるいはTVETであるのか、とくに初回求職者である若年層が直面する雇用慣行の厳しさの合理性、（ASEAN専門家人材の域内移動への取り組みの進展に伴って）制定されていくであろう国家資格の有無などを条件に、産業ごとに異なると考えられるからである。

また、存在するミスマッチを解消するには、TVETへの産業側の関与の重要性も増す。NCやTRの拡充とタイムリーな改正は（ICT-BPM部門で観察できるように）TESDA側のみでの対応では実現が難しいため、業界団体の存否や組織化のレベルに応じ、選択的にこれら実施要件や認証資格の策定に関する権限を雇用者側に委託・移譲することも検討される必要があるだろう。

4-3. 「目標」と「達成手段」間の齟齬——「（中長期的）課題への解」と「質的变化を評価」する適切な時間軸

ドゥテルテ政権の「国家開発計画」に添ったTESDAの「開発計画」(TESDA 2017) では、①急速な技術進歩などへの迅速な対応、②職業＝技能間のミスマッチや不完全雇用を改善するTVET体制、③とくに貧困層など経済的環境の差異によるTVETへのアクセス格差の解消を課題とし、「優秀な人材プールを拡張し、柔軟、持続可能かつ迅速で受講者側のニーズに呼応したTVETの実施」により戦略的に対応することを目指している。いずれも6年の一大統領任期中に解消可能な課題ではないが、解決のための行動やそれらを評価・検討する基準や手段は、あくまで「国家開発計画」の期間中に適用される。したがって、これら評価のためのターゲティングは、計測可能な数値目標に置き換えられる性質をもつ事項に限定されやすい²⁵⁾。第2章では、課題解消・改善のための手段、各地方や産業別

25) たとえば、TVET コースや受講・卒業者数・NC 取得率、更改や新たに制定された NC や TR 数など。戦略的対応は TESDA の施策や TVET の内容を精査する質的評価を必要とするにもかかわらず、前年度比の算出が容易な量的指標が選択されている。

の目標と実現のシーケンスが欠落していること、戦略の策定と成果の質的評価を中期的な枠組みに変更する必要性が指摘されている。別言すれば、この問題は「計画の目標と戦略」と「実現および（継続的な）評価」の時間的ミスマッチであるともいえる。

■ おわりに

人材プールの形成と維持、産業や人材の高度化は、「望ましい理想像」を描けたとしても一大統領任期などの短期間では実現不可能である。現在のフィリピンは、学齢でみた期間という点では近隣諸国と同等とみなせる教育・TVET制度が備わり、東南アジア域内や国際的な（専門家）人材移動の促進に相対する出発点に立ったところだといえる。これら制度へのアクセスの普遍化と教育投資を継続するための支援を維持し、中長期的な人材育成・蓄積と（主に非都市部での）循環システムが機能するか否かは、財政措置を筆頭として現マルコス大統領と彼の後に続く為政者や行政組織の実行力に大きく依存する。

さらに中長期的には、監督・実施機関のみではなく、業界団体を含む産業界が共通の理念のもとで教育やTVET制度自体を高度化させていく必要がある。そして、その進捗を分析・評価し、次の開発計画や施策にフィードバックする仕組みや研究の継続も、「2040年までに貧困のない経済・社会の実現」を目指すフィリピンには不可欠である。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 柏原千英編 2019.『21世紀のフィリピン経済・政治・産業——最後の龍になれるか?』アジ研選書 No. 52, アジア経済研究所.
- 鈴木有理佳 2019.「フィリピン労働力人口の最終学歴と就業先」調査研究報告書, アジア経済研究所.
- 鈴木有理佳 2021.「コロナ下のフィリピン雇用情勢」調査研究報告書, アジア経済研究所 (未公表) .

〈外国語文献〉

- Acosta, P., T. Igarashi, R. Olfindo, and J. Rutkowski 2017. *Developing Socioemotional Skills for the Philippines' Labor Market*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank.
- Asian Development Bank (ADB) 2021. *Technical and Vocational Education and Training in the Philippines in the Age of Industry 4.0*. Mandaluyong City: Asian Development Bank.
- Balisacan, A. M. and H. Hill 2002. "The Philippine Development Puzzle." *Southeast Asian Affairs*, Singapore: ISEAS - Yusof Ishak Institute, 237-252.
- Biewen, M. and M. Tapalaga 2017. "Early Tracking, Academic vs. Vocational Training and the Value of 'Second Chance' Options." IZA Discussion Paper No. 11080, Bonn: IZA Institute of Labor Economics.
- ConChada, M. I. P. 2013. "The Cost Efficiency of State Universities and Colleges in the Philippines." *Philippine Review of Economics* 50(2), Quezon City: University of the Philippines (UP), 83-104.
- Dumaua-Cabautan, M., S. C. Calizo, F. M. A. Quimba, and L.C. Capio 2018. "E-Education in the Philippines: The Case of Technical Education and Skills Development Authority Online Program." Discussion Paper Series No. 2018-08, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Economic and Research Department, ADB (ERD-ADB) 2007. "Philippines: Critical Development Constraints." Country Diagnostic Studies, Mandaluyong City: ADB.
- Edralin, D. M., M. V. P. Tibon, and F. C. Tugas 2015. "Initiating Woman Empowerment and Youth Development through Involvement in Non-Formal Education in Three Selected Parishes: An Action Research on Poverty Alleviation." *DLSU Business & Economics Review* 24(2), Manila: De La Salle University (DLSU), 108-123.
- Guzun, B. C. and J. R. Rivera 2017. "Role of Educational Encouraging Youth Employment and Entrepreneurship." *DLSU Business & Economic Review* 27(1), Manila: DLSU, 72-88.
- International Labour Organization (ILO) 2017. *Decent Work Country Diagnostics: Philippines 2017*. ILO Country Office for the Philippines.
- 2018. "Paid employment vs vulnerable employment." ILOSTAT Spotlight on Work Statistics No. 3 (June 2018), ILO.
- IT and Business Process Association of the Philippines (IBPAP) and Frost & Sullivan 2017. *Accelerate*

- PH Roadmap 2022, the Philippine IT-BPM Sector: Future-Ready*. Taguig City: IBPAP.
- Mapa, D. S., J. V. Almeda, and M. L. F. Albis 2016. *A Cost-Benefit Study on Dual Training System in the Philippines*. Taguig City: Technical Education and Skills Development Authority (TESDA).
- Matsumoto, M. and R. Bhula-or 2018. “Problem of skills mismatch in Asia and the Pacific: How useful are the existing measurement for future skills strategies?” In *Skills and the Future Work: Strategies for inclusive growth in Asia and the Pacific*, edited by Akiko Sakamoto and Johnny Sung, Geneva: ILO.
- Melchor, M. M. 2022. “Surveying the Extent and Wage Consequences of Education-Job Mismatches in the Philippine Labor Market.” *Philippine Journal of Development* 46(1), Quezon City: PIDS, 59-86.
- Orbeta, Jr., A. C., K. G. Conzales, and S. F. S. Cortes 2016. “Are Higher Education Institutions Responsive to Changes in the Labor Market?” Discussion Paper Series No. 2016-08, Quezon City: PIDS.
- Orbeta, Jr., A. C. and E. Esguerra 2016. “The National System of Technical Education and Training in the Philippines: Review and Reform Ideas.” Discussion Paper Series No. 2016-07, Quezon City: PIDS.
- Pasadilla, G. and A. Wirjo 2017. “Services-Manufacturing Linkage and the Role of Policy.” *Philippine Journal of Development* 41-42(1-2d), Quezon City: PIDS, 81-110.
- Philippine Statistics Authority (PSA) 2018. *Philippine Statistical Yearbook*, Quezon City: PSA.
- 2012, 2017. *Labor Force Survey microdata*. Quezon City: PSA.
- various issues. *Labor Force Survey*. Quezon City: PSA.
- Posadas, R. D. 2009. “Scientific and Technological Capabilities and Economic Catch-up.” *Philippine Management Review* 16, Quezon City: UP, 131-153.
- Revilla, M. D. and J. P. Estudillo 2017. “An Essay on Schooling Outcomes in the Philippines: The Role of Households, Market, and Institutions.” *Philippine Review of Economics* 53(2), Quezon City: UP, 47-65.
- Sakamoto, A. and J. Sung eds. 2018. *Skills and the Future Work: Strategies for inclusive growth in Asia and the Pacific*. Geneva: ILO.
- Serafica, R. B. 2014. “Sustaining the Competitiveness in the Philippines.” *Philippine Journal of Development* 41-42(1-2), Quezon City: UP, 111-134.
- Son, H. H. and J. Florentino 2009. “Ex-Ante Impact Evaluation of Conditional Cash Transfer Program on School Attendance and Poverty: The Case of the Philippines.” *Philippine Review of Economics* XLVIII(1), Quezon City: UP.
- Tan, E. A. 2011. “What’s wrong with the Philippine higher education?” *Philippine Review of Economics* XLVIII(1), Quezon City: UP, 147-184.
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) various issues. *TESDA Annual Report*, Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/21987>)
- various issues. *Study on the Employability of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA.
- 2005. *2005 Impact Evaluation Study of TVET Programs*. Taguig City: TESDA.
- 2013. “TecVoc Policy Implication of the K to 12: Enhanced basic Education.” TESDA Policy

- Brief, Issue 02, Taguig City: TESDA.
- 2018a. *National Technical Education and Skills Development Plan 2018-2022*. Taguig City: TESDA.
- 2018b. “Reviewing the Philippines’ Top Industries: Skilled Labor Force Made the Country Best for Investments.” Labor Market Intelligence Report, Issue No. 2, Series of 2018, Taguig City: TESDA.
- Tullao, Jr., T. S. and J. P. R. Rivera 2011. “The Role of Income and Employment on School Participation Rate in Pasay City and Eastern Samar.” *DLSU Business & Economics Review* 20(2), Manila City: DLSU, 23-31.
- Tutor, M. V., A. C. Orbeta Jr., and J. M. Miraflor 2019. “Philippine Graduate Tracer Study 4.” Discussion Paper Series No 2019-26, Quezon City: PIDS.
- Tutor, M. V. 2014. “The impact of the Philippines’ conditional cash transfer program on consumption.” *Philippine Review of Economics* LI(1), Quezon City: UP.
- Usui, N. 2012. *Taking the Right Road to Inclusive Growth: Industrial Upgrading and Diversification in the Philippines*. Mandaluyong City: ADB.
- Vallesco, A. L. 2013. “Entrepreneurship Education in the Philippines.” *DLSU Business & Economics Review* 22(2), Manila City: DLSU, 1-14.
- World Bank 2012. *Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia*. Washington, DC: World Bank.
- 2013. “Philippine Development Report: Creating More and Better Jobs.” Report No. ACS5842, World Bank Philippine Office, East Asia and Pacific Region: World Bank.
- 2016. “Philippine Economic Update: Outperforming the Region and Managing the Transition.” October 2016, Washington, DC: World Bank.
- 2018a. *Growth and Productivity in the Philippines*. Washington, DC: World Bank.
- 2018b. *Philippine Economic Update: Investing in the Future*. Washington, DC: World Bank.
- Zimmermann, K. F., C. Biavaschi, W. Eichhorst, C. Guilietti, M. J. Kndzia, A. Muravyev, J. Pieters, N. Rodriguez-Planas and R. Schmidt 2013. “Youth Unemployment and Vocational Training.” *Foundation and Trends in Microeconomics* 9(1-2).

〈ウェブサイト〉

- Commission on Higher Education (CHED)[高等教育委員会] : www.ched.gov.ph
- Department of Education[教育省] : www.deped.gov.ph
- Open Data Philippines[フィリピン政府機関統計サイト] : <https://www.data.gov.ph>
- Philippine Statistics Authority (PSA)[フィリピン統計庁] : <https://psa.gov.ph/>
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA)[技術教育・技能開発庁] : www.tesda.gov.ph
- World Bank Databank[世界銀行データバンク] : <https://databank.worldbank.org/home.aspx>

©Chie Kashiwabara and Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



教育課程 およびTVET制度改革の進展

柏原 千英

はじめに

職業訓練・技術教育 (Technical Vocational Education and Training: TVET) 制度はアキノ政権期 (2010~2016年) 以降の直近10年ほどの間に、提供する産業・技術分野の拡大や内容の多様化、各種奨学金制度の充実など大きく進展した。現在に至る同時期は、2013年に成立した基礎教育強化法 (通称「K to 12法」)¹⁾ によって、ハイスクール (high school) 4年間のみであった中等教育に2年間のシニア・ハイスクール (senior high school, 日本の高等学校に相当) を導入して計6年に拡充する移行過程が2020年度に終了し、並行して教育全般へのアクセス拡充を実現するためのさまざまな制度整備が行われている。高校までの中等教育と大学 (学部) 以降の高等教育のなか²⁾ に位置づけられているTVET制度も、その一部を担うべく影響を受けている。

本章では、上記の国内教育およびTVET制度改革の背景と、制度改革の進展を俯瞰し、その課題を探る。第1節では、制度改革の要因であるASEAN域内サービス貿易自由化の一環として進められている人材移動に関する取組みとフィリピ

1) 表現の煩雑さと混同を避けるため、本章では旧教育制度下の4年制中等教育については「ハイスクール」を、新制度下の場合は「中学校」(ジュニア・ハイスクール, 4年) および「高等学校」(シニア・ハイスクール, 2年) と表記する。本法の施行により、中等教育はジュニア (4年) およびシニア (2年)・ハイスクールの計6年となった。また、幼稚園 (1年) と初等教育 (小学校) 6年、上記の中等教育 (中学と高校) 6年の計13年が「基礎教育」(basic education) とされた。

2) 「中等以降高等以前教育」(post-secondary non-tertiary education) とも呼ばれる。OECD (2021) では、具体的に「職業教育・訓練課程や大学課程以前の継続教育課程」としている。

ン側の関与，これらを反映した国内における法制度整備，およびTVETの実施体制を機関・コース区分・能力認証制度について概観するとともに，教育制度とTVETの位置づけについて言及する。第2節では，TVETの実績概要とアクセスや実施規模に関する地域間格差の存在を確認する。第3節では，ドゥテルテ政権（2016～2022年）下でのTVET開発計画である「国家技術教育・技能開発計画2018-2022」(National Technical Education and Skills Development Plan 2018-2022, 以下「プラン2018-2022」)の概要と認識されている課題，およびその対応における問題点を述べ，最後に本章をまとめる。

1 教育・TVET改革の背景と制度

1-1. 背景——国外環境の変化による改革プレッシャー

冒頭でも述べたように，フィリピンにおける4年間のハイスクール課程のみであった旧中等教育制度は，世界一般的な6年間より短い。海外高等教育機関への進学・留学や，法律・医学・海運従事者に代表される国家資格の有効性に対して国外から示される疑義に対応すべく，歴代政権で調査や議論が行われてきたが，改正への法制化や実現には至らなかった。アキノ政権が教育制度改革の実行を決断し，2013年に「基礎教育強化（K to 12）法」を制定したのは，2000年代から段階的にASEAN域内でのさまざまな経済活動の実質的な統合（障壁除去）が進展してきたからである。ASEANでは2003年に，「サービスに関する調整委員会」(ASEAN Coordinating Committee on Services: CCS) 下の「相互（資格）認証制度に関する臨時専門家グループ」(Ad-Hoc Expert Group on Mutual Recognition Arrangements: MRA) で，おもに国家資格保有の専門家を想定した人的資源の域内就労に関する枠組みや協定の作成を始めた。2005年に工学（エンジニアリング）分野の協定が署名されて以降，現在までにサービス8分野に関するMRAが締結されている（表1-1）。

このような取組みには，専門職資格取得への基礎となる国内の教育制度も影響を受ける。ASEANは教育制度に連動した資格フレームワーク（ASEAN Qualification Framework: AQF）を制定し，中学卒業時から大学院博士課程までを各学年の修了時に習得する知識・技術別に8レベルに分け，域内教育機関間の

表1-1 調印済みASEAN相互認証制度（MRA）

2005年	工学（エンジニアリング）（MRA on Engineering Services）
2006年	看護（MRA on Nursing Services）
2007年	設計（MRA on Architectural Services） 測量（Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications）
2009年	医療（MRA on Medical Practitioners） 歯科医療（MRA on Dental Practitioners）
2012年	ツーリズム（MRA on Tourism Professionals）
2014年	会計（MRA on Accountancy Services）

（出所）ASEAN ウェブサイトより作成。

連携や学生・教員および専門職を含む相互移動を可能にするシステムを構築してきた。フィリピンでも、AQFに準じた国内の習熟レベルを表す能力認証制度である「フィリピン資格フレームワーク」(Philippine Qualification Framework: PQF) をアキノ政権期の2012年に大統領令で制定した³⁾。また、大統領府下の高等教育委員会（Commission on Higher Education: CHED）が中心となり、「ASEAN経済協力のための高等教育に関する戦略と行動計画」(Philippine Higher Education Strategy and Action Plan for ASEAN Economic Cooperation: HESAP) を最優先に、「アジア太平洋地域の大学モビリティ」(University Mobility for Asia and the Pacific: UMAP) や「ASEAN国際学生モビリティ」(ASEAN International Mobility for Students: AIMS), 「ASEAN大学ネットワーク」(ASEAN University Network: AUN) 等の学生の国際移動プログラムへの関与や、域内のセンター・オブ・エクセレンスと教員養成、観光業、健康と自然科学、農業、環境科学、工学に関する連携を構築中である（CHED 2016）。さらに2017年以降、フィリピンはTESDAを通じて、技能開発を地域レベルで調和させるASEAN内のプラットフォームとなるTVET理事会（TVET Council）を設立するよう働きかけてきた。2020年9月に開催された「労働環境の変革期にお

3) 「フィリピン資格フレームワークの制度化」, 大統領令 No. 83 (“Institutionalization of the Philippine Qualification Framework”, 2012年10月1日署名)。ドゥテルテ政権下の2018年には、「PQF法」として共和国法化された（略称“PQF Act”, 共和国法 (Republic Act: RA) 10968号, 2018年1月16日大統領署名)。

る人的資源開発」をテーマとするASEANハイレベル閣僚会合において同理事会の発足が承認され、同時にTESDAが2020～2022年期の議長機関となった（TESDA 2021）。

なお、AQFは現時点でインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4加盟国間で締結され、2020年にはマレーシアおよびフィリピンの資格フレームワークが承認されている。2025年を目途に人材の域内移動制度（ASEAN Mobility 2025）を始動させる予定である。

1-2. TVETをめぐる法整備の展開⁴⁾

では、人材の高度化を実現し、近隣諸国のレベルと調和する技能開発や高等教育を拡充するため、基礎教育改革法（K to 12法）以後の教育・TVET関連法制度はどのように整備されてきただろうか。本項では、アキノ～ドゥテルテ政権期において、とくに制度・資格設計におけるTESDAの積極的な関与が規定されている共和国法（Republic Act: RA）を抜粋、整理した。その内容から①基本的な政策方針や制度、②受講支援制度、③就労支援制度、④特定分野・産業の制度や資格の制定、に分類している（表1-2～表1-5）。

①および②の教育／TVET制度・受講支援をみると、K to 12法の制定からRA 10647による高等教育とTVETの調和（連続性や受講者の円滑な移籍）、遠隔地における教育へのアクセス強化（RA 10650）、公的教育の実質的無償化（RA 10931）、貧困家計の子弟や解雇者扶養家族への奨学金、雇用者側への給与補助（RA 10687, 10917, 11230）と、経済・就労状況にかかわらず教育・訓練投資を継続あるいは再開できる環境の実現を目指していることがわかる。また、支援制度の支出を行う地方自治体の財政状態に応じて中央政府支出割合の拡大も考慮するなど、地域間格差の縮小も視野に入れた包摂的な制度設計が規定されていると考えられる。

③就労支援の中心的な対象とされているのは、若年層である。追加的なインターンシップやTVETの受講（RA 10869）、求職活動に際して必要な各種証憑類費用

4) アキノ政権期以降の高等教育と各種資格、多様な支援を含む人材育成制度に関する国内法制整備の展開とその過程からうかがえる政策的指向の分析に関心がある読者は、本書「補論」も参照されたい。

表1-2 TVET関連の基本的な政策方針や制度を制定する法律

大統領署名年(日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2014 (11/21)	10647	<p>「2014年職業・技術教育と高等教育の調和法」</p> <p>(1) 高等教育とTVET課程の相互調和(内容の重複回避, 円滑な機関間移籍等)の制度化, 学齢やキャリア形成段階の必要に応じた柔軟性, 雇用機会の場の提供。</p> <p>(2) CHED, TESDA, 教育省, DOLE, PRCがフィリピン資格認証フレームワーク(PQF)委員会を組織, PQFを制定し, ①教育成果に関する基準の明示, ②認証取得の機会, 教育・TVET課程と労働市場間の容易な移行を国民に提供, キャリア修正や機会の平等を実現, ③国際的な認証基準を適用, 国の認証制度の価値と比較可能性を高める。</p> <p>(3) CHED, TESDA, 教育省がTVETと高等教育内容の調和に関するガイドラインを作成, DOLE, 農業省, 貿易産業省, 科学技術省, NEDA, PRCと協議し, 国家開発計画との一貫性を保持。</p> <p>(4) CHED, TESDA, 教育省は奨学金・無償資金援助・学生ローン等の提供も可能。</p>
2014 (12/09)	10650	<p>「公開学習・遠隔教育法」</p> <p>(1) TVET含むLevel III以上の高等教育において, ①年齢, 居住地, 時間的制約や経済状況にかかわらず, 柔軟かつ平等に教育システムにアクセス可能な環境の整備, ②複数の手段を用い, 教師と生徒が直接対面しない形での学習を採用, 質の高い高等教育を実現。</p> <p>(2) CHEDとTESDAが(1)の教育環境に関するピアレビュー含む実施基準を設定。</p> <p>(3) フィリピン大学がCHEDとTESDAに(2)に関する知見を提供, 協力。</p>
2017 (08/03)	10931	<p>「上質な第三期教育への普遍的アクセス法」</p> <p>(1) 公的高等教育(国公立大学, TVET機関等)諸費用の条件付き無償化。</p> <p>(2) (1)を支給する補助金や学生ローン制度の創設, 管理, 運営。</p> <p>(3) 各国公立大学は実現に向けた「10か年開発計画」を策定。</p> <p>(4) 補助金等制度の監督組織として, 上下両院合同委員会を設置。</p>
2018 (01/16)	10968	<p>「フィリピン資格認証フレームワーク(PQF)法」</p> <p>(1) 上質な全教育課程へのアクセス向上のためPQFを制定, 生涯学習と産業が求める基準に適応した資格取得訓練を提供。</p> <p>(2) 教育省, DOLE, CHED, TESDA, PRC(ほか産業界代表からなる「PQF国家調整委員会」)を設置, 資格認証と教育・訓練内容を決定。</p>
2021 (05/27)	11551	<p>「労働者教育法」</p> <p>(1) 就労における調和と社会的進展を促進するため, 労働者と雇用者間の権利・責任の平等などを学ぶ課程をTVET含む全ての第三期教育に組み込む。</p> <p>(2) TESDAとDOLEが同課程を策定, ガイドラインを各教育・訓練機関に周知し, TESDAとCHEDが定期的にレビューを実施する。</p>

(注) 関連省庁名略語の和訳は以下のとおり: CHED(高等教育委員会), DOLE(雇用労働省), PRC(専門職規制委員会), NEDA(国家経済開発庁)。

(出所) フィリピン下院ウェブサイト(www.congress.gov.ph)より作成。

表1-3 教育・TVET受講支援制度を制定する法律

大統領署名年(日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2015 (10/15)	10687	<p>「高等教育学生への一元的財政支援システム法」 (1) 貧しいが学習能力が高く、意欲的な学生の高等教育への参加を促すため、既存の高等教育公的支援(奨学金、無償資金協力、学生ローン等)を統合、すべての社会経済的階級の高等教育参加率を向上させる。 (2) 公的支援理事会への年報提出を条件に、以下の既存公的支援の実施を妨げない: TESDA の TVET 奨学金、「先住民族権利法」/「国家農漁業教育システム」/「1994年科学技術奨学金法」(RA7687)/「2013年ファスト・トラック科学技術奨学金法」(RA10612) / 「私学学生・教師向け拡大政府支援法」の奨学金制度、農業競争力促進基金奨学金、CHED / 社会福祉開発省の貧困学生無償資金協力</p>
2016 (07/21)	10917 ↑改正 9457 ↑改正 7237	<p>「改正学生雇用特別プログラム (SPES) 強化・拡大法」 (1) SPES 対象者に、若年中途退学者と見込み含む解雇者の中等教育以上への入学を希望する扶養家族を追加、対象年齢を 30 歳まで延長。 (2) 上記対象者の通年雇用可能、雇用期間を最長 78 日まで延長。 (3) 学科・専門関連分野でのインターン等就労には、関連省庁の検討を経て単位や実地訓練 (OJT) 認定を付与。 (4) 政府負担分 (40%) をバウチャー支給から銀行振込等の決済手段に変更。使途を学費関連のみから交通費や食費含む通学関連に拡大。 (5) 歳入の少ない地方自治体が SPES 対象者を雇用する場合、財政状況に応じて政府負担分を最大 75% まで拡大可。 (6) SPES 対象者の罹患・失踪・死去を原因とする相続人の給与支払請求を容認。 (7) SPES 対象者に公務員向け社会保障を付与 (1 年間)。 ※「SPES 強化・適用拡大法」(RA 9547, 04/01, 2009): ① SPES を恒常化、PESO にて手続き、②対象事業者を雇用者 10 名以上に拡大、③貧困家計の定義に NEDA の地域別貧困指標を適用、④中等教育学生は休暇期間中 (10 - 15 日) のみ、高等教育・TVET 学生は通年適用 (20 - 52 日)、後者のクリスマス休暇期間の雇用は同社に就職すると試用期間に参入、⑤ SPES 予算額は議会での前年比減額不可、毎年度予算案で 20% 増額。 ※「SPES 法」(RA 7323, 03/30, 1992): 年収 3 万 6 千ペソ以下の貧困家計の学生 (15 - 25 歳) を夏期・クリスマス休暇中に雇用する事業者 (雇用者 50 名以上、60%) と政府 (40%, 学費バウチャー) で給与分担。</p>
2019 (02/22)	11230	<p>「労働競争力強化プログラムおよび TVET 受講支援法」 (1) 目的: 失業と業務 = 技能ミスマッチの解消、上質な TVET へのアクセスを実現し、労働競争力を強化。 (2) TESDA が「特別 TVET プログラム」を選定、受講支援基金 (TT Fund) を管理。上下両院各 3 名からなる「監督委員会」を新設、実施状況を監督。 (3) TT Fund 対象者 (15 歳以上のニート、雇用先の支援のない TVET 受講希望者) の受講料と NC 認定書費用を免除。必要に応じて実験費や交通費等を追加支給可。</p>

(注) CHED (高等教育委員会), PESO (公的雇用サービス・オフィス), NEDA (国家経済開発庁)。

(出所) 表 1-1 に同じ。

表1-4 就労支援制度等を定めた法律

大統領署名年(日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2015 (08/29)	10679	<p>「若者の起業家精神育成法」</p> <p>(1) 初等～中等教育(K to 12)に教育省, CHED, TESDA が制定する起業家精神・金融リテラシー育成課程を導入。「起業家教育委員会」をCHED, TESDA, DTI, National Youth Commission 代表で組織。</p> <p>(2) ①同課程を実施する教育期間への無償資金援助, ②若者起業家(18～30歳)へ最長4年間の無償資金援助を融資を提供。①は教育省, CHED, TESDA, ②は教育省, 零細・中小企業開発委員会が政府系含む金融機関と協力して実施。</p> <p>(3) 資金援助制度の監督機関として上下両院合同委員会を設置。</p>
2016 (06/29)	10869	<p>「ジョブスタート・フィリピン法」</p> <p>(1) 国際労働期間協定 88 (Decent Work Agenda) 実現のため, 中等教育修了者の求職期間を短縮する就労支援プログラムをDOLEの全地方オフィスで実施。</p> <p>(2) 高校卒業後の就労未経験あるいは同1年未満の18～24歳を対象に, ①最低賃金の75%保証付き最長3か月のインターンシップ, ②最長3か月の技術・理論TVET受講, ③最長10日の生活・社会人基礎能力訓練等を, 個別キャリア・ガイダンスに応じて提供。</p>
2019 (04/10)	11261	<p>「初回求職者支援法」</p> <p>(1) 対象者に居住バラングイ(最小行政単位)が初回求職証明書を発行, 同書の提示により各種必要証明書の発行手数料を免除(対象外あり)。</p> <p>(2) 定期的に証明書発行データを情報通信省に提出, 統合データベースを同省が管理。</p> <p>(3) DOLE相を長とし, 情報通信相およびその他関連政府機関の長で「省庁間監視委員会」を組織, 不服申立の処理等, 法令順守について監督。</p>

(注) CHED (高等教育委員会), DTI (貿易投資省), DOLE (雇用労働省)。

(出所) 表 1-1 に同じ。

表1-5 特定分野や産業に関する制度・資格等を制定する法律

大統領署名年(日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2013 (06/05)	10601	<p>「農漁業機械化法」 (1) 農業省は、①国立大学および民間部門と協力して農業関連従事者・エンジニアを育成、農漁業機械化に関する教育人材とする、② DOLE と TESDA が農漁業機械の技術・操作者育成の責任を負う、③農業省、CHED、DOST は農業技術・事業/職業訓練を専門とする学部・大学院生向け奨学金を優先的に実施。 (2) TESDA が農業省、PRC 農業技術理事会および業界団体等と協力、農漁業機械操作・技術者の技能・資格認定制度を整備。</p>
2015 (11/13)	10698	<p>「造船・海洋施設建設業の制度化・近代化法」 (1) 目的：国家建設と開発に必要なグローバル競争力を持つ造船技師等の育成。 (2) PRC に造船専門職理事会を設置、造船技師の資格認証制度を実施・管理。 (3) 業界団体を一括括組織の下に統合、PRC 造船専門職理事会が承認。 (4) CHED、TESDA が業界団体とともに、専門職の育成課程や基準を制定。 (5) 外国人技術者の国内における雇用条件を規定(第24条)。</p>
2016 (07/21)	10915	<p>「2016年農業/バイオシステム・エンジニアリング(ABE)法」 (1) 目的：農漁業の近代化や食料・水の安全保障、バイオエネルギー開発、天然資源保全、環境保護や健康・安全に貢献。 (2) ABE 理事会を PRC 下に設立、業界団体を全国規模の一団体に統合、認定。ABE 専門職の認定試験・免許交付等の資格関連を管轄。 (3) 外国人 ABE の国内における資格付与・業務実施は当該外国との相互主義を採用。一時/特別許可を付与。 (4) CHED が国立大学・カレッジと ABE 高等教育課程を、TESDA が ABE 技術者・オペレータ育成課程を国際的基準に適応させて制定、人材プールを国内に維持。</p>
2020 (12/23)	11511 ↑改正 10068	<p>「2010年オーガニック農業法(RA10068)改正法」 (1) オーガニック農業団体の認定組織等の設置、認定取得へのインセンティブ等の変更を規定。 (2) 毎年度国家予算への10億ペソの組み入れを義務化。 (3) 農業訓練期間が農業省農漁業基準局と協力して、参画的保障システム(Participatory Guarantee System) 認証取得のためのプログラムを策定。</p>

(注) DOLE (雇用労働省)、CHED (高等教育委員会)、DOST (科学技術省)、PRC (専門職規制委員会)。

(出所) 表 1-1 に同じ。

の公的負担 (RA 11261), 起業を目指す若年層への資金支援等 (RA 10679) が制度化されている。なかでも, 各種労働統計やTESDA報告書でも就労率が低いとされる初回求職者や就労経験の少ない20代前半までの若者に, 職歴の第一歩を踏み出させるという政策的意図がうかがえる。

④分野・産業別の制度や資格の制定においては, 農業技術面でのTVET拡充に注力していることがわかる。とくにRA 10915では, 国内業界団体の全国組織化や外国人専門職資格保有者の国内における雇用および活動許可を明記しており, 生産性向上へ国内外の新規・既存人材の活用と関与を目指していると考えられる。

1-3. TVET制度——おもな機関と関係機関

次に, 前項でみた法制度のもと, TVETがどのように実施されているかを確認する。現在, フィリピンにおけるTVETをおもに管轄しているのは, 労働雇用省 (Department of Labor and Employment: DOLE) 下のTESDAであるが, その原型となる制度の歴史は長く, 1920年代後半にまで遡る。1960~1980年代には, 経済発展に貢献する人材とスキル開発の重要性が認識され, 政府主導のTVETが拡充されていった (Budhrani, D'Amico, and Espiritu 2018; ADB 2021等)。

現行TVET制度の基礎は, フィデル・ラモス政権下 (1992~1998年) の1994年に「技術教育・技能開発法」(RA 7796) の成立・施行によりTESDAが発足したことに始まる^{5) 6)}。同法は第一に, 「人材の技能開発における産業, 労働力, 地方政府と技術・職業教育機関すべての参加と動員」を目的としている。そのため, DOLEが地方雇用局と付属組織である国家人材・青年審議会 (National Manpower and Youth Council), ならびに企業との連携で実施していた「見習い・試験雇用プログラム」(Apprenticeship Program) と, 教育・文化・スポーツ省 (当

5) 同法の名称は Technical Education and Skills Development Act of 1994 (1994年8月25日大統領署名)。

6) ASEAN 諸国においても 1990 年代後半から 2000 年代初頭にかけて, TVET の制度化や教育課程への組み込みが始められた。ただし, 監督機関や TVET 制度の位置づけも「中等教育 (高校と同等) の一部」, 「中等後高等教育以前」, 「(短期) 大学の一部」など国別で異なるため, 単純な比較は難しい。2000 年前後の各国の TVET 入学・卒業者数が数千~数万人単位であるのに対して, 同時期のフィリピンでは 20 万人を超える実績を上げており, 規模の面では一日の長があるといえる。JICA 国際協力総合研修所 (2005) 第 3~第 4 章, 下田・牧 (2022), Paryono (2021) 等も参照。

時) 下の技術・職業教育局 (Bureau of Technical and Vocational Education) を DOLE 下の「庁」(Authority) として統合した。2 省にまたがっていた所管部署と TVET プログラムを統括する TESDA のおもな目的は、「国家技術教育・技能開発計画にもとづき、人材育成に関する包括的な開発計画を形成、実施する」こととされた。具体的な TESDA 所管事業には、各種 TVET プログラムの内容と修了者の技術レベルを認証するための基準や試験を関連省庁や業界団体との協力により策定・実施すること、TVET 機関の監督、ならびに地方自治体の高等教育機関の機能強化や産業・雇用者側の参画促進と認可、受講生への奨学金や就労支援の実施、TVET 指導者の育成などが挙げられている。

RA 7796 の第二の目的は、「各種専修学校、大学、ポリテクニク等からなる良質な第三期教育の普及」を実現することである。教育と人材開発システムを、初等・中等・高等までの教育 3 期および教育省・TESDA・CHED の 3 監督機関の「3 焦点」による制度 (Trifocalized Formal Education System) と定めた。この目的にしたがい、TESDA は CHED や教育省、DOLE、大統領府下の専門職規制委員会 (Professional Regulation Commission: PRC) とともに、教員や学生・TVET 受講生への奨学金も支給している⁷⁾。

1-4. TVET の実施体制

1-4-1. 国内教育システムにおける TVET の位置づけと能力認証制度

教育制度改革により、TVET は中等教育課程と学部・大学院以降の高等教育課程の中間 (中等以後高等以前の教育課程) に位置づけられている。TESDA はおもに PQF⁸⁾ に対応した高校卒業者以上を対象とする中級レベルの人材育成を所管し、各 TVET コース修了者の技能・技術レベルを保証する国家認証 (National Certificate: NC) 制度の策定・更新と実施機関・評価者の認定など、一連のプロ

7) 1998 年施行の「私学学生・教師への拡大政府支援法」(Expanded Government Assistance to Students and Teachers in Private Education Act, RA 8545) と、2016 年施行「良質な第三期教育の普遍化支援法」(Universal Access to Quality Tertiary Education Act (略称), RA 10931) にもとづく。とくに後者は、K to 12 の施行と同時に始められた公的機関による第三期教育の実質無償化の実現を目的としている。本書「補論」も参照。

8) PQF を図示したものとして、たとえば TESDA (2018a), p. 12 の Figure 2 も参照。

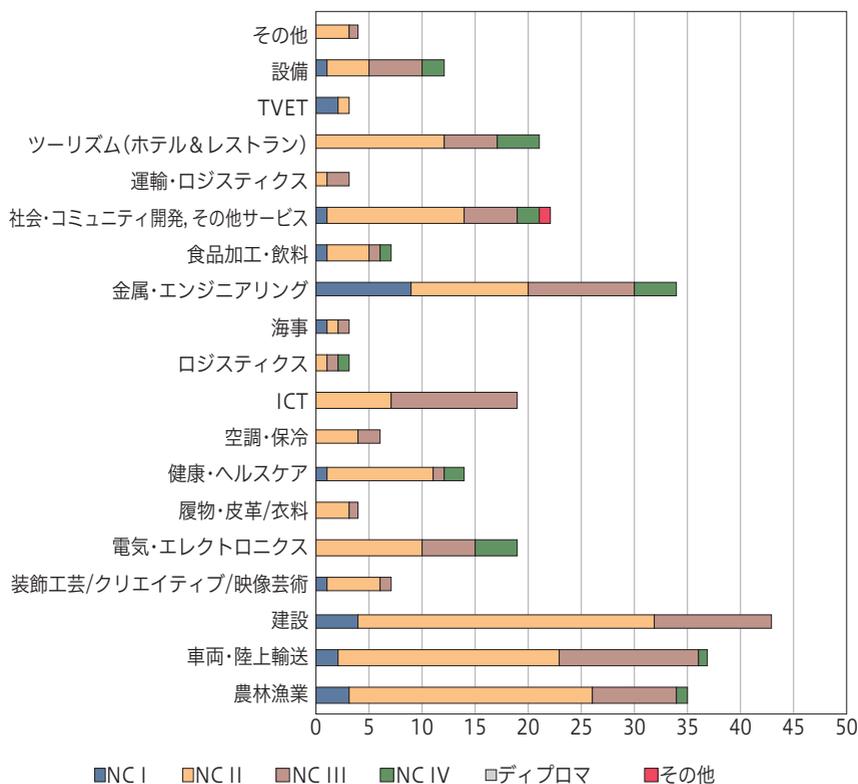
セスを管理している。TVET機関が各NCの訓練要件（Training Regulation: TR）準拠を明示しているコースの受講者は、修了時にこの資格評価（Qualification Assessment）を受験することが義務づけられている。

認証レベルは、コース修了者の技術・技能の質を保証するNC 5段階（NC I～IV[ローマ数字が大きいほど高度]とディプロマ）から成る。コース修了時に評価試験に合格してNC取得認定証の発行を受けると、人材としての質が保証されるという仕組みである⁹⁾。TESDAはNC III認証者を「雇用可能に近い」(near-hire)、同NC IVを「雇用可能」(employable)として認証者の登録制度も設けており、NC認証を得たTVET修了者はTESDAウェブサイト上の“Registry of Certified Workers”に登録することができる。また、補助的な認証として、能力認定（Certificate of Competency: COC）も導入されている。NCレベルや対象分野別では、TRの履修内容が半年以上から数年を要するものもあり、段階的な理解・習熟度を受講者本人やTVET機関、あるいは第三者が確認する手段として、また、受講者が卒業時にNC取得に至らずとも、一定程度の知識や技術・技能を有することを証明する手段としても利用されている。図1-1では、2022年2月時点でTESDAが制定している全296種のNCを産業・レベル別に分類して示した。制定レベル別ではNC IIが最多の55%、次にNC IIIが29%を占めている。NC IVが複数設定されている産業分野は金属・エンジニアリングや電気・エレクトロニクスなどの一部製造業、観光業（ツーリズム）や社会サービスであり、「プラン2018-2022」で指定されている雇用促進のための重点産業グループ（後述）のいずれかには該当する。しかし、コース実施実績のないNCもあり、TESDA自身が「雇用可能」とするレベルのTVET提供が非常に限定的であることがわかる。

TESDAは評価受験が義務づけられるコースについて、高卒後から上記TR準拠コースいずれのレベルからも大学教育への移行と学士号取得が可能としている。実際には、TVET受講の前段階とされる基礎教育期間の学齢でも、コース受講とNC取得は可能である。教育省の位置づけによると、冒頭で述べた基礎教育改革法（K to 12）により、第9～第12学年の中学および高校課程では、進路別「専門科目」としてNC I～NC IIIレベルのコースの導入と履修、さらに、1学期（四半

9) NCの有効期間は5年。認証の継続を希望する修了者は、評価試験を再受験する必要がある。

図1-1 産業・レベル別にみる国家認証（NC）数

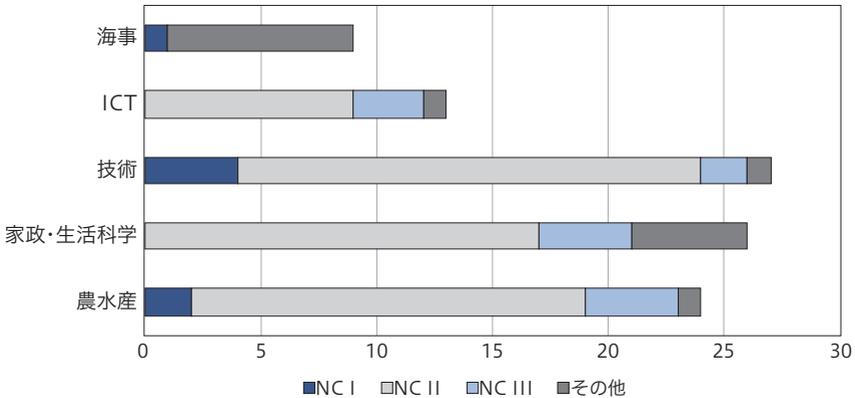


(注) 社会・コミュニティ開発, その他サービスに NC 表示のない 1 課程あり。
 (出所) TESDA ウェブサイトより作成。

期) 40時間までの予備的コースは第7～第8学年の科目として導入できる¹⁰⁾。図1-2では、教育省が定めた基礎教育段階で履修可能なTVETコースの分野・レベル別一覧を整理して示した。NC取得可能なコースの中から、第11～第12学年で履修するコース別課程に関連する5分野(図1-3)のみが指定されている。各コースのTR内容を見ると最短でも160時間を要するため、おもに進路・専門分野別コースを実施する高校や専修高校(日本の農業・工業・芸術高校, 高等専門学校に

10) 教育省ウェブサイト (<https://www.deped.gov.ph/k-to-12/about/k-to-12-basic-education-curriculum/technology-and-livelihood-education-tle-and-technical-vocational-livelihood-tvl-track/>, 2022年9月15日最終アクセス) を参照。

図1-2 中学・高校 (junior/senior high school) 科目として導入可能なTVET課程



(注) ICT～農水産分野における「その他」は、NC取得を伴わない課程と各分野の職業体験コースから成る。海事ではNC Iの1課程(船内調理)以外は「船員のための訓練、認証および監視のための基準条約」(STCW条約)が規定する訓練課程とレベル区分であるため、「その他」に分類した。

(出所) 教育省ウェブサイト(注10参照)より作成。

相当)で採用されていると考えられる。以上の制度的運用から国内の基礎～高等教育制度とTVETの関係を整理すると、図1-4のように表せる。一般的には「中等教育後から高等教育以前」と位置づけられる(定義されている)TVETであるが、フィリピンでは運用上、より広い教育課程で制度的に活用されている点が特徴として指摘できる。

1-4-2. TVET実施機関とコース区分、奨学金制度

TESDAでは、TVET実施機関(TVET providers)を以下の4種類に分類している。①専門・専修学校に相当し、TESDAがコースやプログラムの実施を認可した公的・民間双方を含む「技術・職業訓練機関」(Technical Vocational Institutions: TVIs)、②国私立大学やポリテクニク、地方政府および地方自治体が設立・運営する大学やカレッジなどの「高等教育機関」(Higher Education Institutions: HEIs)¹¹⁾、③TESDA自体が直接運営する教育・訓練機関である

11) 中等教育修了者を入学対象とする一般公開を含む教育・訓練機関を設立・運営できる。TVETに関連づける場合、学部(あるいは大学院)レベルに準ずる内容のプログラムを提供する。

図1-3 新基礎教育制度（K to 12）とフィリピン資格認証フレームワーク（PQF）



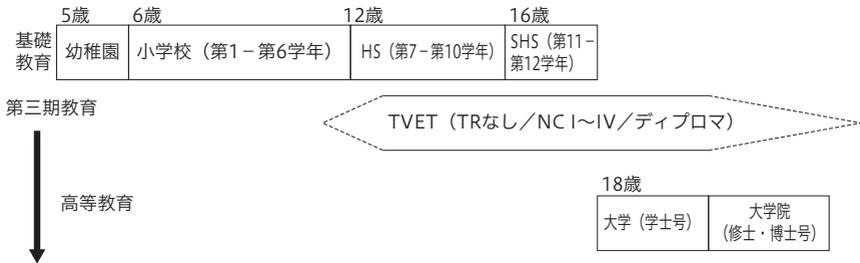
(注) 旧教育制度下の基礎教育は初等（小学校）および中等（中学校）まで、新制度では高等学校までを中等教育とし、計 13 年間で基礎教育として定めている。PQF（ASEAN QF にも対応）Level IV 以上は第三期教育の範疇となる。高校課程（ ）内は科目数。TLE: Technology and Livelihood Education。家政、農漁業技術、工芸、ICT 分野の実地授業を含む課程で、TESDA が習得内容を策定する。

(出所) PQF ウェブサイト (<https://pqf.gov.ph/>) より作成。

「TESDA 訓練機関」(TESDA Training Institutions: TTIs)、④中等教育（中学校課程）の代替機関でもある「農場スクール」や教育省管轄下の機関などから成る「その他」である。TESDA が集計・公開している各種統計で「機関ベース」(Institution-based) に分類される TVET コースは、これら 4 分類いずれかに TESDA の認可を得た各機関が提供している。修了時に NC 受験資格を得られるコースを提供するには、内容と技術レベルに応じて備えるべき教員数を含む施設・設備等の質や規模に関する TR を満たし、コース別に認可を受けていなければならない。TESDA (TESDA 2022) によると、2021 年末時点の機関数は①～④合計で 4543（うち民間機関 4098、公的機関 445）にのぼり、2007 年末時点から 1000 機関以上増加した。

各コースの入学・卒業者やそれらを地域・産業や受講者の属性別に集計した統

図1-4 新基礎 (K to 12)・高等教育課程とTVETの位置づけ



(注) TVET の位置づけは、基礎から高等教育課程での単位取得や ASEAN QRF で比較可能な PQF を取得可能な期間を示す。NC レベル別の受講前提条件はあるが、生涯学習の一環として受講年齢・最終学歴等の制約のないコースもあり（修了時年齢を集計したデータでは、小学校在籍や60～70歳代も記録されている）、一部を破線表示とした。「第三期教育」は大学課程以降のみを指す場合もある。本図では、教育省の記述に依拠している。

(出所) TESDA および教育省ウェブサイトより作成。

計では、上記TVET機関が提供するコースに加えておもな実施主体が異なる2プログラムが用いられており、以下の3分類となっている。上記①～④が提供する「機関ベース」、民間企業が他機関や公的部門と提携して見習い・試験雇用プログラムを実施する「企業ベース」(Enterprise-based)、そして、地方自治体が中央政府の奨学金予算や自主財源、あるいはTESDAやコミュニティ団体、NGO等と提携して実施する「自治体ベース」(本章での呼称、Community-based)である。

前項1-3でも述べたように、第三期教育の普遍化を実現するため、学齢あるいは30代前半までの若年層を主な対象とするTVET / 高等教育奨学金も給付されている。優先産業や雇用基盤が大きい産業への迅速な就業を支援する「就業支援奨学金」(Training for Work Scholarship Program: TWSP)、特定コミュニティの就業ニーズに対応して支給される「特別雇用プログラム」(Special Training for Employment Program: STEP)、「私学学生への財政支援」(Private Education Student Financial Assistance: PESFA)、「上質な第三期教育の普遍化法」(Universal Access to Quality Tertiary Education Act)、「高等教育学生への一元的財政支援システム法」(Unified Student Financial Assistance System for Tertiary Education: UniFAST)にもとづく奨学金があり、これら4制度のうち、支給金額ベースでTVET受講者にもっとも利用されているのは、最初に挙げたTWSPである。コロナ禍直前の2019年度の全奨学金受給者は計約50万6000人、

うち約37万6000人が受講コースを修了した（TESDA 2020b）。同年全入学者数の20%、全卒業者数の23%を占めている¹²⁾。

2 TVET実績の概要

ここで、前節で述べた制度下での実績を概観してみよう。まず、中央政府のデータ・サイト（Open Data Philippines）に掲載された統計とTESDAの「TVET統計年報」(TVET Statistics Annual Report) より、TVET入学・卒業者数、NC¹³⁾評価の受験者数、うち合格者（認証者）数および合格率を作成し、1995～2021年の各年末時点でもとめた図1-5を示した。現行TVET制度の実施初年にあたる1995年の卒業者数は約18万人だったが、直近最多の2019年には同約250万人まで増加し、20数年間で約14倍となった。2004年以降、NC取得可能なコース卒業者に認定のための評価受験を義務づけており（TESDA 2006）、TESDA側は少なくとも強く推奨していると考えられる。また、2010年代半ば以降は、各年度における卒業者のうちおよそ2/3がNC評価を受け、そのうち90%以上が合格してNCを取得していることがわかる。

卒業・NC取得者数が増加するにつれ、労働力人口に占めるTVET卒業者の割合¹⁴⁾も小さいながらも上昇してきた。1995年には労働力人口に占めるTVET卒業者の割合は1%未満だったが、2005年には3%を超え、2013年以降は4%台、2019年には5.16%となっている。

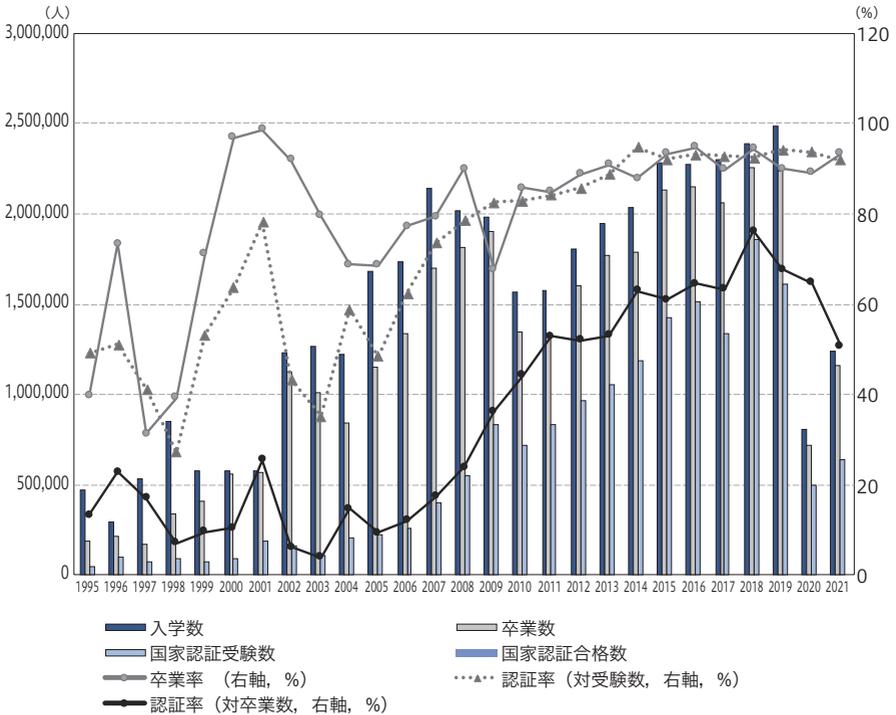
次に、2006年以降4年ごとと直近2年間の地方別全卒業者数を図1-6で比較した。図1-5でTVET全卒業者数が1995年以降の20数年間で約14倍に増加したことは確認したが、TVETは2000年代後半から著しく拡充され、とくに首都圏とその隣接地である中部ルソンおよびカラバルソン地方、経済特区を抱える中部ビサヤ

12) 2021年の全奨学金受給者は計約36万2000人、うち約29万4000人が受講コースを卒業した。受給者数の全入学者数比は29.2%、受給卒業者数の全卒業者数比は25.4%である（TESDA 2022）。

13) TESDA（2006）によると、2004年度に実施されたTVETにおけるNC取得可能なコース数は17。該当コースの卒業者14万9125人（全卒業者の77.3%）のうち、評価受験者数は4万6986人（修了者の31.5%）である。

14) 労働力人口（労働人口のうち、労働市場に参加している人数）に占める同年のTVET卒業者数。累積ではないため、実際の割合はより高いと推測される。

図1-5 TVET卒業生数・認証評価受験数・取得者数・認証率

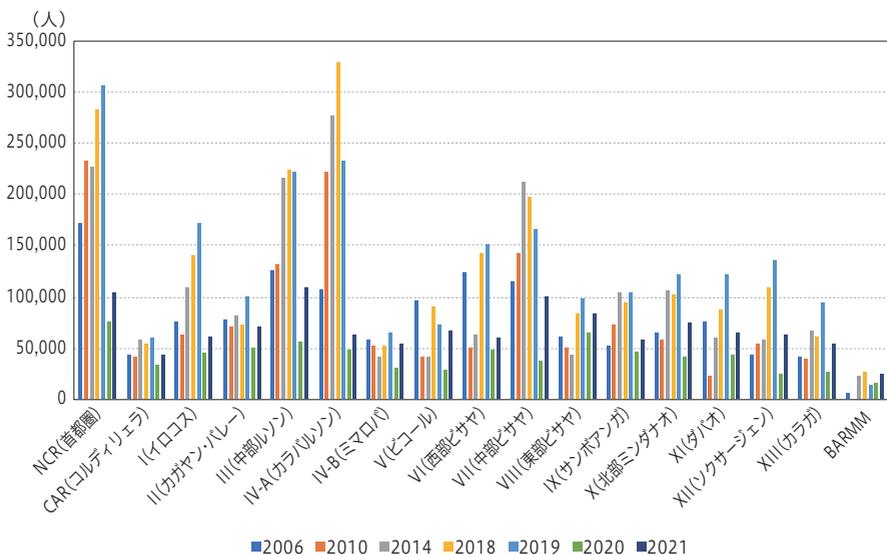


(出所) TESDA 「TVET 統計年報」(TESDA 2022 ほか) および Open Data Philippines より作成。

地方の卒業生数が大きく増加していることがわかる。2006、2010、2016年における卒業生数上位3地方¹⁵⁾の各合計は、全体の約36%、44%、43%を占める。他方で、コルディリエラおよびミマロパ地方やバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM) などでは、他地方と比較すると卒業生数の増加が停滞する傾向もみられ、地域別ではTVETが拡充されるスピードの差異、ひいてはTVETへのアクセス自体に格差が存在・拡大していることも確認できる。

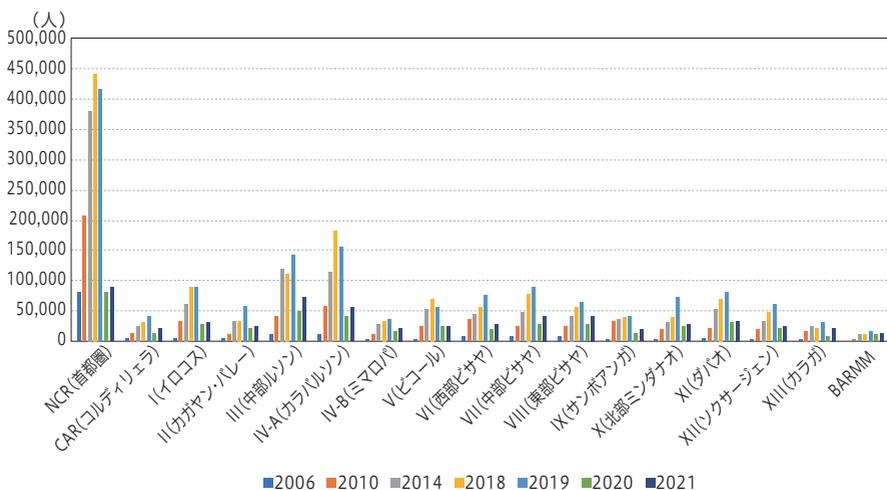
15) 2006年は首都圏・イロコス・中部ルソン、2010年は首都圏・カラバルゾン・中部ビサヤ、2016年は首都圏・中部ルソン・中部ビサヤ、直近2019年では首都圏・カラバルゾン・中部ルソンが上位3地方を占める。

図1-6 TVET卒業生数の地方別分布



(出所) 図 1-5 に同じ。

図1-7 国家認証 (NC) 取得者数の地方別分布



(出所) 図 1-5 に同じ。

また、図1-7でNC取得者数の地方別分布をみると、2010年代後半では首都圏の取得者数が他地方を圧倒している。イロコス、ピコール、中部ビサヤ、ダバオなど同様の増加傾向を示す地方もあるが、卒業者数の増加と合わせて考慮するとNC取得率が横ばい／低下しているとみられる地方もあり、NC試験評価センターや評価有資格者数の多寡が影響している可能性が推測できる¹⁶⁾。

3 TVETに関する開発計画

3-1. 国家技術教育・技能開発計画2018-2022（「プラン2018-2022」）

TESDAはTVET監督機関として、アロヨ政権期（2004～2010年）から「国家開発計画」(Philippine Development Plan: PDP)¹⁷⁾に即したTVET事業の推進・拡充計画を作成しており、現行の「プラン2018-2022」は第4期にあたる。プラン2018-2022では、戦略的目標として①グローバルな競争力と労働力の適応能力（の獲得）(Global Competitiveness and Workforce Readiness)と、②労働力の包摂と貧困削減のための社会的平等（Social Equity for Workforce Inclusion and Poverty Reduction）を掲げ、表1-6にまとめた5点をその内容として挙げている。

上記の目標を実現するため、プラン2018-2022では「雇用創出産業」を3種類に分類し、それぞれの優先産業を指定している¹⁸⁾。雇用基盤が大きく急速に成長している産業を第1グループとし、2022年までの雇用創出において大部分を占めると期待されるホテルおよびレストラン業を含むツーリズム、建設、情報技術ービジネス・プロセス・マネジメント（Information Technology-Business Process Management, 以下IT-BPM）¹⁹⁾、運輸・通信・倉庫業を挙げている。第2

16) NC評価資格者はTVET機関や評価センターに所属しているとは限らず、各地方で実施されているTVETコースのなかには、評価者が同一地方内に存在しない場合もある。したがって、コース自体は履修・卒業してもNC評価受験が困難であったり、受験のための移動など追加的費用を許容できない卒業者もいると推測される。

17) 大統領の政策指向のもと、国家経済開発庁（National Economic Development Authority: NEDA）が作成、公開する。対象期間は6年間の大統領任期。

18) アキノ政権のPDP 2011-2016の優先産業には、IT-BPM、ツーリズム、アグロインダストリ、製造業、ロジスティクス、建設が挙げられた。

19) ビジネス・プロセス・アウトソーシング（IT-BPO）とも呼ばれる。「アウトソーシング」が業務委託側の見地を示すことから、同産業の立地国では「マネジメント」を用いている。

表1-6 「国家技術教育・技能開発計画2018-2022」における戦略的目標と概要

戦略的目的		
(1) グローバルな競争力と労働力の獲得		
(2) 労働力の包摂と貧困削減のための社会的平等（の実現）		
目標の内容		
1	雇用可能でグローバルな競争力を持ち、環境意識の高い（green economy）労働力を提供するため、TVETの進展に貢献し、高品質なサービス提供を可能にする環境作りを行う	
2	第4次産業革命（Industry 4.0）がもたらす新たな職業の創出と既存の職業の陳腐化に対して、TVETの進展と高品質なサービスの提供を可能にする環境作りを行う	
3	経済・雇用面へ貢献する可能性の高い産業へ、質・量両面で必要な労働力を供給する	
4	より広範囲な社会的平等と経済的包摂を実現するため、基本的産業の労働力需要に対してより直接的かつ精力的なコミットメントを実施する	
5	①産業部門別に関連するTVETを提供し、その価値と整合性を付加する ②国内経済でとくに重要性や優先的位置づけにある分野のTVET課程を、段階的に国際的基準に統合させる	
重点産業		
(1) 雇用基盤大・高成長	(2) 雇用基盤大・付加価値創出期待	(3) 高成長・経済的乗数効果大
ツーリズム、建設、IT-BPM、運輸・通信・倉庫	農林漁業（含む食品加工）、製造業、エレクトロニクス	社会サービス（ヘルスケア、福祉等）

（出所）TESDA（2018a）より作成。

グループには、産業としての成長速度は鈍いものの雇用基盤が大きく、国内経済における雇用と付加価値創出面において重要であり、政府が再開発および強化を目指す産業を挙げる。農産品加工を含む農林漁業と製造業、エレクトロニクス産業が指定されている。第3グループには、成長速度が高く、かつ経済的乗数効果が高い産業として、ヘルスケア・福祉などの社会サービス産業が指定されている。これらの産業は、インフラ建設支出による社会基盤整備の加速化と非首都圏や若年層の貧困率・失業率の改善、経済・社会的格差の解消を国家開発のテーマに掲げるドゥテルテ政権の指向を反映した業種である。他方で、地方部における生産・雇用シェアの高い農漁業、雇用ハードルが比較的低いといわれるツーリズム・飲食業、地域にかかわらず一定の需要が見込める建設、社会サービス、運輸業として分類することも可能であり、総花的かつ地域・年度を問わず全TVETの一定割合を占める業種であるとも指摘できる。

3-2. 「プラン2018-2022」の課題認識と問題点

前節まででみたように、国内での教育・TVET改革はASEANにおける取組みを契機としてアキノ政権からドゥテルテ政権に継承され、推進されてきた。K to 12の本格化に伴って、雇用や人材育成の観点から外形面では整いつつある国内教育・TVET制度のなかで、TESDAはTVETに関する課題をどのように認識しているだろうか。

「プラン2018-2022」では、優先産業部門を人材育成・提供面から支援するTVETが直面している課題として、以下の3点を挙げている（TESDA 2018c）。第一に、イノベーション、技術開発とグローバルな「インダストリ4.0」(Industry 4.0)への移行やオートメーション化が多くの職を陳腐化させるため、1820万人の国内雇用に影響を及ぼすと予測されることである。また、技術進歩が迅速に雇用要件に反映されると、TVET実施機関がイノベーションや労働力への高度なスキル要求にタイムリーかつ継続的に対応することが困難になる。求職活動を行ったTVET卒業者（全卒業者の約7割）の就業率は、常勤雇用と非常勤・家内事業などでの無給職を合わせても直近10年間で7割前後と必ずしも高いとはいえず、TVET実施機関が提供するコースの技術・技能的な低さも長年の課題とされてきた。この問題は、産業の高付加価値化を遅らせてきた一因ともされ、国内では低付加価値労働が全体の7割を占めるとも推測されている。

克服すべき第二の課題には、職業＝技能間のミスマッチや不完全雇用（under-employment）率の改善がある。計画期間の5年間に見込まれる合計約600万人の熟練・高技能労働者への需要に対し、TVETの人材供給能力を不安視している。その要因には、現行の実施システムが民間機関中心の供給サイド主導（supply-driven）であることや、高度人材である専門職資格保有者や熟練労働者が海外就労者として流出することによる国内の人材不足、製造業企業のTVETへの参加や関与が不十分であること、企業ベースの訓練コース²⁰⁾への参加企業数および受講

20) コロナ禍以前の2019年の企業ベースTVETの実績は卒業者数約2万人で、全卒業者のわずか約3%を占めるに過ぎない。このうち、企業での実地研修も行う複合訓練コース（Dual Training）の実績は6300人弱である。ただし、企業ベースTVET卒業後の求職者の雇用率は約77%で、機関ベースの同74%、自治体ベースの同67%と比較すると若干高い割合を示しており（TESDA 2020a）、雇用者側である企業がTVET提供に直接関与することは、卒業者の就労可能性を高める効果ともつともいえる。ただし、TESDAは複合訓練コースのTR・産業・地方別実績などの詳細は公表していない。

者数の低迷などが挙げられている。近年では、TVET機関に要求される適切な設備や教育者数、また、NC・習熟度（Certificate of Competency: COC）評価者の不足や地域別の偏在が顕在化しているとする。

第三に、TVETへのアクセス自体も課題を抱えている点が挙げられている。プラン策定時（2015年）の貧困率は21.6%であったが、彼ら社会的に取り残された層をおもな対象とするコースの充実や、未熟練労働者も吸収できる産業に関連するコースなどが開講されていない地方がある場合が散見され、財源や資源の制約を改善する必要が指摘されている。

以上の懸念に対してTESDAは、「労働力がグローバルな競争と将来の労働環境に備えられるよう、迅速」で「就労可能かつ優秀な人材プールを拡張し」、「社会的公平と経済的包摂の実現のため、柔軟で持続可能な」需要（受講者）サイドに立ったTVET提供を行うことを「戦略的対応」と位置づけている。

第2章でさらに検討するが、これら課題のなかでもっとも喫緊性が高いのは、TVETへのアクセスにおける地方間格差だろう。たとえば、アキノからドゥテルテ政権の交代期にあたる2016年時点の労働力人口に占めるTVET卒業者数を算出すると、全国平均ではおよそ30人に1人に相当する。労働力人口22人に1人がTVET卒業者である首都圏や、中部ルソンおよびカラバルゾン地方では同23人に1人であるのに対し、ムスリム・ミンダナオ自治地域²¹⁾の同約77人は突出して高く、カラガおよびミマロパ地方では同約36人となっている。地方別でのおもな産業構成や経済規模に対して、TVET機関の設立数や実施コースの多寡、さらには産業別の要否が合致していないことが背景にあると推測される。

また、上記の3課題は、分析の有無はあれ長年にわたり先行研究で指摘されてきた事項でもある。現在までに改善されてこなかったのは、各プランで示された戦略的目標とその内容が「なぜさまざまなミスマッチやアクセス格差が存在するのか、その原因は何か、具体的に何をどのような順序（シーケンス）で実行すると課題が改善されるか」に関する見解と方向性を表したのではなく、「戦略

21) 当時の地域名。Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) は、2018年7月成立の「バンサモロ組織法」にもとづき、2019年3月にARMMを構成していた5州に1市63バラングイを加えてバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM) に改組された。

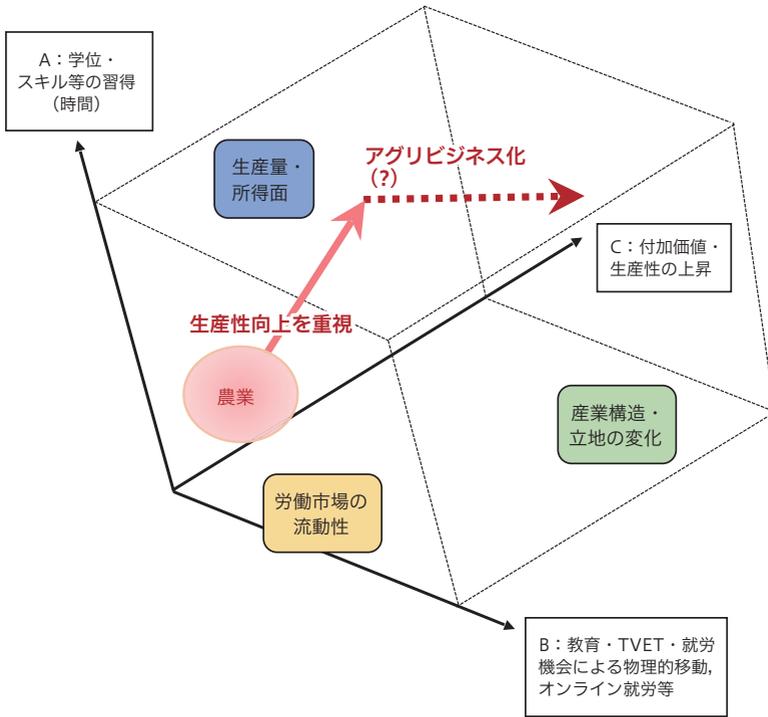
的対応」の成果が実現するのに要する期間も、現行のプラン策定が連動している「国家開発計画」の大統領任期6年間を超えるものになるのは明らかだからである²²⁾。まずは、関係省庁や大学等の高等教育機関と連携して、地方別の産業構成や労働力需要、なかでもTVETを必要とする産業や地域・家計に関するデータにもとづき、実情に応じた実施分野を明確化し、それらを積み上げた中長期的かつ包括的な国レベルの「プラン」を策定する必要がある。

そこで具体例として、より長期間（「2040年までに貧困のない望ましいフィリピン社会・経済」の実現を目指す*Ambisyon Natin 2040*²³⁾など）の下で、産業や地方別の課題を認識するための基礎的な枠組みと構図を考えてみたい（図1-8）。この構図の前提として、上記の地方・州や産業レベルの調査やデータ収集は不可欠である。例示した農業（第3章も参照）では、従事者の生産性向上が急務の課題となっている。一定期間はその方向性を優先したA軸×C軸面上の上方移動を実現するTVETに注力し、その後に経営概念やICT技術（者）の参画を加えてより効率的、先進的な生産体制を整備する（A×C面から立方体の中央や右上への移動を指向する）コースを拡充するなど、段階的な事業体制の拡張や従事者の必要に応じた機能、知識や技術面の多様性を実現する構図の策定を行う。その段階ごとにどのようなスキルや知識レベルの人材が必要なのか、相当するNC課程の存否や、人材が不足であればキャリアや物理的な移動を促進する、あるいはバーチャル環境を導入するなど、要素を付加していく作業（見直し）を繰り返すサイクルの形成が急がれる。

22) 「プラン 2018-2022」では地方（Region）行政レベルにも同様のプラン策定と公表を義務づけている。TESDA ウェブサイト上で公表している各地方の内容をみると、TVET 提供機関数や受講・卒業者数とその全体シェアなど数値目標が大部分を占め、質の評価でもTR 認可機関数を挙げている場合が多く、地方内の産業構成を勘案したNC 種類の選好など、固有の状況に関する記述や分析はほとんど言及されていない。

23) 国家経済開発庁（National Economic and Development Authority: NEDA）が2016年に公表した長期開発計画。若年層を中心とする約1万人へのインタビューと議論をまとめた、一世代後までに実現を目指す社会・経済像とその実現計画が記されている。とくに対象となる社会的階層・グループとして、①若年層（高校・TVET 受講者、労働者）、②農業従事者、③都市部貧困層、④子供（学生および若年中退者）を含み、TVET がアクセス拡大と就労支援に注力する対象層と合致する。

図1-8 産業×地方×TVET(および教育)と課題解消の構図



(出所) 筆者作成。

おわりに

本章では、ASEANによるサービス業の障壁除去を契機として進展してきたフィリピンにおける教育・TVET制度を概観するとともに、2016年度より正式導入された新教育制度(K to 12)におけるTVETの位置づけを整理した。また、現行の「国家技術教育・技能開発計画」の概要と、TESDAが認識している3点の課題認識、およびそれらに対する検討を行った。

1990年代半ばに始められた現行TVETは、導入当初の卒業生数20万人弱から増加し、2010年代半ばからコロナ禍直前の2019年までは同200万人を超える規模で実施されている。また、一部のTVETコースが中等教育課程でも採用可能と

なり、おもに職業・専門教育を重視する中学・高校 (junior and senior high school) の教育課程の一部としても位置づけられている。人材の質を保証する国家認証 (NC) 制度も2000年代終盤から定着し、直近のデータでは、評価受験者の約9割が合格する実績を上げている。

他方、2000年代における首都圏とその近郊や経済特区が設置されている特定地方での物理的なTVETの急速な拡大が、それ以外の地方とのあいだでアクセス格差を生じさせていること、産業別・地域別にみるとTVET卒業者の労働市場への参加が必ずしも高い就労率に直結していない現状があり、労働市場内の競争環境が異なると推測できる。TVETが順調に普及・拡大してきた地方は国内でも経済発展が進んでいる地域に該当し、民間TVET機関数の増加や新たな産業分野の人材需要に対応してきた成果、あるいはその過程にあると考えられる。しかし、「国家技術教育・技能開発計画2018-2022」の目標として定められている「社会的平等と貧困削減のための労働力の包摂」の観点からは、とくに稼得を伴う就労機会が豊富ではない地方におけるTVETのあり方は、改善の余地がある今後の課題として挙げられる。労働力人口におけるTVET卒業者数の割合が高いにもかかわらず卒業者の雇用率が低い地方や産業においては、実施されるコースの内容・種類・NCレベルが雇用機会と労働力需要・供給双方のニーズに合致しているか否かなど、監督機関側の検証と分析が求められる。このような調査はTESDA単体での対応能力を超えると予想されることから、DOLEや貿易産業省、地方支部等を含む業界団体、企業や地方自治体との連携を強化し、それぞれの産業・地方における長期的な目標 (理想像) やTVETのあり方を模索する必要があるだろう。

[参考文献]

(注) URLの最終アクセス日：2022年9月15日

〈日本語文献〉

- 国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）国際協力総合研修所 2005.
『中所得国への産業人材育成支援のあり方』国際協力機構国際協力総合研修所.
(<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11810173.pdf>)
- 下田旭美・牧貴愛 2022.「海外から見た高専の特徴——東南アジア諸国との予備的比較分析」
広島商船高等専門学校紀要 44: 7-17.
(https://doi.org/10.32221/hiroshimashosenkiyo.44.0_7)

〈外国語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) 2021. *Technical and Vocational Education and Training in the Philippines in the Age of Industry 4.0*. Manila: ADB.
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) 2015. *ASEAN Qualifications Reference Framework*. ASEAN. (<https://asean.org/wp-content/uploads/2017/03/ED-02-ASEAN-Qualifications-Reference-Framework-January-2016.pdf>)
- Budhrani, K., M. M. D'Amico, and J. L. D. Espiritu 2018. "Developing a Skilled Workforce Through Technical and Vocational Education and Training in the Philippines." In *Handbook of Comparative Studies on Community Colleges and Global Counterparts*, edited by R. L. Raby, E. J. Valeau, Cham, Switzerland: Springer International Handbooks of Education, 693-718.
- Commission on Higher Education (CHED) 2016. *Advancing Locally Responsive and Globally Competitive Philippine Higher Education System: Higher Education Accomplishments, 2010-2016*. Quezon City: CHED. (<https://ched.gov.ph/wp-content/uploads/2017/09/Higher-Education-Accomplishments-2010-2016.pdf>)
- Mapa, D. S., J. V. Almeda, and M. L. F. Albis 2016. *A Cost Benefit Study on Dual Training System in the Philippines*. Taguig: Philippine Chamber of Commerce and Industry – Human Resources Development Foundation, Inc. (https://www.bibb.de/dokumente/pdf/PCCI_costbenefit-10172016_print.pdf)
- National Economic and Development Authority (NEDA) 2017. *Vision 2040: The Filipino, Public Consultations: Discussions with the Filipino Youth*. Pasig City: NEDA. (http://2040.neda.gov.ph/wp-content/uploads/Vision2040_final.pdf)
- Orbeta Jr., A. C. and J. P. P. Corpus 2021. "Profile of Training and Skilling Programs in the Philippines." Discussion Paper Series No. 2021-14, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS). (<https://www.pids.gov.ph/publication/discussion-papers/profile-of-training-and-skilling-programs-in-the-philippines>)
- Orbeta Jr., A. C. and E. Esguerra 2016. "The National System of Technical Vocational Education and Training in the Philippines: Review and Reform Ideas." Discussion Paper Series NO. 2016-07, Quezon City: PIDS. (<https://www.pids.gov.ph/publication/discussion-papers/the-national-system->

- of-technical-vocational-education-and-training-in-the-philippines-review-and-reform-ideas)
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2021. *Education At A Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Paryono, P. 2021. *Skilled workforce in ASEAN region: Issues, challenges, and way forward*. Department of Land Economy, University of Cambridge. (https://asean-global.info/sites/default/files/2021-10/Paryono_Paryono.pdf)
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) various issues. *Study on the Employability of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2006. *Impact Evaluation Study of TVET Programs 2005*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2012. “The Philippine Qualification Framework.” TESDA Policy Brief, Issue 02, December 2012, Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/uploads/File/policybrief2013/PB%20Philippine%20Qualification%20Framework.pdf>)
- 2018a, 2019, 2020a. *Study on the Employment of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2018b. *National Technical Education and Skills Development Plan 2018-2022*. Taguig City: TESDA. (<https://drive.google.com/file/d/1hIcKeoeUynOPi6Z0ENOJfOoVlyOcSkD6/view>)
- 2018c. “Reviewing the Philippines’ Top Industries: Skilled Labor Force Made the Country Best for Investments.” Labor Market Intelligence Report, Issue No. 2, Series of 2018, Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2018/LMIR/LMIR%20Re%20Philippines%20Top%20Investment%20Destination_7.24.18_FOR%20WEBSITE%20UPLOADING.pdf)
- 2020b. *Philippine TVET Statistics 2017-2019 Report*. Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2020/TVETStats/20.12.03_BLUE_TVET-Statistics_2017-2019_Final-min.pdf)
- 2021. *2020 TESDA Annual Report: Building Strong Communities amid Crisis*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Resources/2020%20TESDA%20Annual%20Report.pdf>)
- 2022. *2021 TVET Statistics Annual Report*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2022/Annual%20Report/ANNUAL-TVET-Stat-2021-1.pdf>)

〈ウェブサイト〉

- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)[東南アジア諸国連合] : <https://asean.org>
- Commission on Higher Education (CHED)[高等教育委員会] : www.ched.gov.ph
- Department of Education [教育省] : www.deped.gov.ph
- National Economic Development Authority [国家経済開発庁] : <https://neda.gov.ph>
- Open Data Philippines [フィリピン政府機関統計サイト] : <https://www.data.gov.ph>
- Philippine Qualification Framework [フィリピン資格フレームワーク] : <https://pqf.gov.ph/>

Philippine Statistics Authority (PSA)[フィリピン統計庁] : www.psa.gov.ph

PSA OpenSTAT Database[PSA公開統計データベース] : <https://openstat.psa.gov.ph/>

Technical Education and Skills Development Authority (TESDA)[技術教育・技能開発庁] : www.tesda.gov.ph

TVET Platform for SEA (Southeast Asia) : <https://sea-vet.net/>

©Chie Kashiwabara 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



TVET卒業者の求職・就労環境

柏原 千英

はじめに

2010年代に入ると、フィリピンは東南アジア諸国のなかでも高い経済成長率を維持してきたが、他方で失業率は5%台、不完全雇用率も約20%と高く、フィリピン統計庁 (Philippine Statistics Authority: PSA) が集計する労働統計等によると、なかでも10代後半～20代前半の若年層の就労困難が改善されない点が問題視されている。技術教育・職業訓練 (Technical Vocational Education and Training: TVET) を実施・監督する技術教育・技能開発庁 (Technical Education and Skills Development Authority: TESDA) が公表する2019年統計では、年間のべ約250万人に上るTVET卒業者の約40%がこの年齢 (15～24歳) に該当するものの、このうち求職活動を行った卒業者の雇用率は70%台であり、中高年卒業者 (35～64歳) の同90%超や、卒業かつ求職活動者全体の同80%台と比較すると低いことが示されている (TESDA 2020a; 2020b)。このようなデータは、地方経済・産業の活性化と就労状況の改善によって貧困削減を目指したベニグノ・アキノ政権 (2010～2016年) や、マクロ経済の好況を梃子に、とくに若年層の雇用増を主要課題の1つに掲げる前ドゥテルテ政権 (2016～2022年) の政策的志向と施策の不整合を示しているともいえる。

第1章では、2010年代前半に始まった教育・TVET制度改革の背景と (とくにTVET関連) 法整備の進展を受けて、基礎～高等教育期間におけるTVETの位置づけや実施体制、これまでの実績、そして現政権のTVET開発計画について概観し、現時点における課題をまとめている。では、TVET卒業者の求職環境や手段

の選択肢、就労条件はどのような状態にあり、求職者はそのなかで何を基準に行動していると考えられるだろうか。また、その行動はどのような制約に起因すると考えられ、TVETとさまざまな就労支援制度がその制約を縮小できていないのであれば、どのような課題を内包しているだろうか、などの疑問が生じる。

そこで本章では、入手可能なデータからフィリピンにおける教育およびTVET制度について、これまでの卒業者の求職・就労環境に関する俯瞰と検討を行う。フィリピンでは2014年以降、中等教育をハイスクール (high school) 4年のみから高等学校 (シニア・ハイスクール, senior high school) を新たに導入して計6年に拡充する基礎教育制度改革が実施されており、TVET制度もその影響を受けている。2015年以降とそれ以前の統計を厳密には同列に扱えない場合もあるが、旧教育制度下との相違が明示できるデータを中心に、直近までのTVETと卒業者の就労状況をまとめることとする。

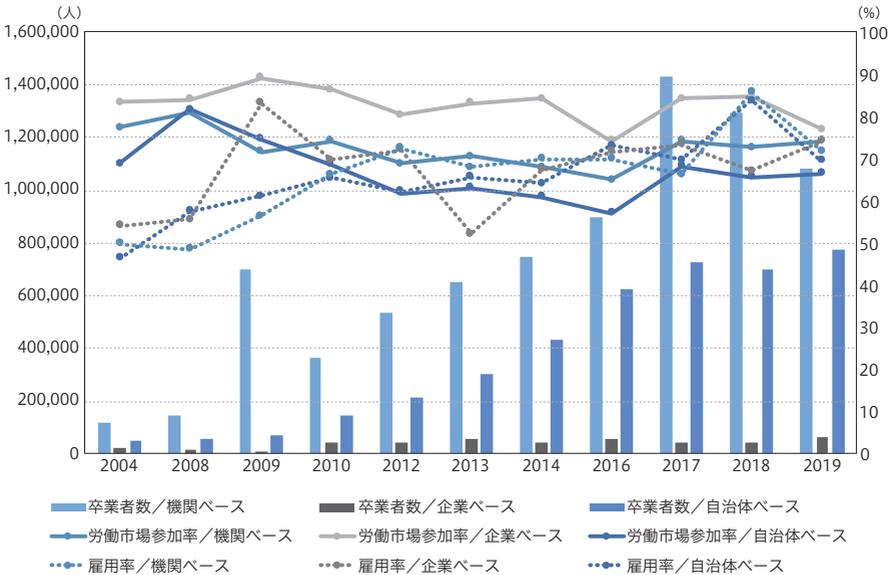
本章各節の構成は以下のとおりである。第1節では、国内で実施されるTVETコースの卒業者と彼らの労働市場への参加状況、雇用率等を俯瞰する。第2節では、TESDAによるTVETコースと卒業者の就労に関する年次レビュー報告や中央政府のデータ・サイトで公表されている統計等をもとに、雇用形態や求職期間、就労地などの観点から、TVET卒業者の選好と就労環境を確認する。最後に本章をまとめる。

1 TVET卒業者と労働市場への参加と就労¹⁾

図2-1は、TVETコースを提供する主体別（機関／企業／自治体ベースの3種類、第1章も参照）での卒業者数と労働市場参加率、雇用率の推移を示している。労働市場参加率は、全卒業者のうち「何らかの求職活動をしている（た）」と回答した者の割合、雇用率は労働市場参加者のうち就職した割合を指す。TVETコースを卒業しても労働市場に参加しない（求職活動を行わない）者が一定数存在する理由には、基礎・高等教育期間中の学生であることや、卒業後に家内事業・労

1) TVET 入学・卒業者数、国家認証 (National Certificate: NC) 受験・合格者数およびそれらの地方別分布など、TVET 実績の概要については、第 1 章第 2 節を参照されたい。

図2-1 TVET機関別卒業者の労働市場参加率と雇用率



(注) 2005～2007年、2011年、2015年はTESDAによる調査は実施されず。2016年以降はモバイル/オンラインによる履修・卒業も集計されているが、本図では省略した。各年の卒業生数は、2016年1万7497人、2017年3万9236人、2018年4万3565人。2018年の卒業生数は同年企業ベース卒業生数よりも多い。

(出所) PSA Open STAT Database, TESDA “Study on the Employment/Employability of TVET Graduates” 他より作成。

働への参加が予定されている場合、あるいは（生涯教育や趣味、知識取得の一環として）就労を前提としないTVETの受講などが考えられる。TESDA自体も各年度の調査報告書で述べているが、労働市場参加者全体の雇用率は70%程度で推移しており、必ずしも高くはない。しかし、TVET機関および自治体等がおもな実施主体となっているコースの卒業生の雇用率は、2000年代前半からは緩やかながら上昇傾向にあるといえる。また、企業での実地訓練を含む場合が多い企業ベースのコース卒業生の就業意欲がより高いことは容易に理解できるが、実施規模は年間数万人程度と少ないうえに、年度別の雇用率の振幅が機関/自治体ベースよりも大きいことがわかる。企業側が必ずしも自社での直接雇用を目的にコースを提供してはいない、あるいは、技術・知識を習得したはずのコース卒業生は、実施企業の他の採用条件で定める要求水準に達していないと判断されている可能

表2-1 TVET卒業者の労働市場参加率（％，地方別）

	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
NCR（首都圏）	93.40	73.90	78.71	70.55	70.90	88.40	70.49	75.92	80.63	76.73
CAR（コルディリェラ）	74.00	71.50	58.53	57.67	62.00	57.66	69.92	76.74	71.23	68.20
I（イロコス）	82.90	72.80	71.78	65.90	68.40	72.55	57.24	72.66	73.10	63.49
II（カガヤン・バレー）	80.60	80.10	71.57	66.01	69.90	56.67	62.08	81.20	72.89	66.92
III（中部ルソン）	84.40	76.30	69.91	67.98	73.60	57.83	58.82	66.86	59.21	68.76
IV-A（カラバルソン）	79.30	78.20	70.45	65.93	65.60	76.14	66.44	69.83	77.01	65.66
IV-B（ミマロパ）	83.70	70.10	68.39	66.40	68.90	78.79	77.63	78.79	71.03	59.82
V（ピコール）	79.10	77.70	64.79	61.25	68.20	82.62	64.50	70.52	72.63	76.43
VI（西部ビサヤ）	91.70	70.20	78.08	75.10	75.00	83.09	59.69	68.98	71.91	62.60
VII（中部ビサヤ）	72.60	72.40	75.59	57.81	67.20	71.52	43.73	75.02	56.92	77.01
VIII（東部ビサヤ）	78.90	69.60	55.06	44.80	66.70	74.17	59.06	70.62	70.36	71.86
IX（サンボアンガ）	76.00	83.40	83.73	75.84	61.00	64.14	48.08	60.87	60.52	72.28
X（北部ミンダナオ）	76.90	77.40	69.16	64.56	68.80	76.48	65.87	70.02	68.87	81.35
XI（ダバオ）	67.60	77.60	75.71	75.10	78.00	75.91	63.00	75.20	70.38	76.77
XII（ソクサージェン）	80.60	75.00	80.19	59.86	71.60	84.87	64.64	78.59	60.88	76.90
XIII（カラガ）	81.30	77.50	78.21	78.55	58.90	79.62	67.13	66.84	66.89	72.66
BARMM	46.40	59.60	66.72	70.35	52.20	60.87	67.25	88.05	68.32	83.72
全国平均	81.60	74.50	73.51	67.52	69.00	73.29	62.20	72.33	70.43	71.20

（注）2011年、2015年のデータは、TESDA調査の未実施による欠落。BARMM（パンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域）については、本文の注3を参照。

（出所）TESDA “Study on the Employment/Employability of TVET Graduates” より作成。

性などが推測される²⁾。

表2-1および表2-2では、地方別の労働市場参加率と雇用率について、それぞれ全国平均よりも高い数値の地方／年に該当する部分をマーカーで示した。TVET卒業を経た労働市場への参加は、全地域において高い就業可能性を保证するものではないことが明らかである。地域別のおおまかな特徴として、①労働市場参加率の推移では全国平均より上下するものの、雇用率が一貫して平均以上である地方（カガヤン・バレー、ミマロパ、西部ビサヤ）、②労働市場参加率は高いが、雇用率では全国平均を下回る年度がある地方（首都圏、カラバルソン、中部ルソン）、

2) TESDA (2019) では、企業ベース TVET の 1 つである複合訓練システム (Dual Training System) 修了後にコースの主催／共催企業に採用される受講者が約 30% にとどまると述べている。Mapa, Almeda, and Albis (2016) も参照。

表2-2 TVET卒業者の雇用率（％，地方別）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
NCR（首都圏）	48.20	56.60	60.80	63.10	56.50	71.20	76.10	76.50	68.92	86.00	72.57
CAR（コルディリェラ）	67.00	82.80	63.40	73.20	62.50	71.60	61.80	82.80	79.81	82.85	70.22
I（イロコス）	59.50	67.60	71.50	54.80	71.10	72.60	58.70	83.10	78.27	78.96	72.52
II（カガヤン・パレー）	66.00	69.70	76.60	62.60	78.40	85.30	70.20	75.30	65.38	87.18	78.73
III（中部ルソン）	47.10	60.20	61.00	71.10	58.70	65.10	94.20	66.90	50.47	78.01	59.20
IV-A（カラバルソン）	57.00	52.00	62.40	77.60	65.50	61.70	49.60	66.40	75.43	89.67	74.09
IV-B（ミマロバ）	78.90	71.40	81.40	67.80	71.30	70.20	62.20	81.50	77.47	87.98	70.03
V（ピコール）	49.00	68.40	67.70	47.60	71.00	64.20	57.40	78.70	72.87	83.15	76.09
VI（西部ビサヤ）	49.10	56.10	76.90	66.90	82.20	79.70	80.60	71.50	76.42	80.75	67.75
VII（中部ビサヤ）	63.30	74.10	75.70	66.70	72.10	47.60	67.30	65.90	58.04	81.77	62.12
VIII（東部ビサヤ）	53.50	63.10	73.70	80.20	67.00	64.20	62.00	62.10	74.32	76.92	56.34
IX（サンボアンガ）	74.30	61.10	68.10	77.80	67.40	53.50	61.20	62.40	50.39	76.84	68.06
X（北部ミンダナオ）	65.50	31.90	65.10	82.30	68.30	67.90	51.00	70.70	53.07	88.10	80.07
XI（ダバオ）	50.20	64.50	58.80	73.40	67.30	65.80	65.10	95.80	73.73	86.08	73.92
XII（ソクサージェン）	54.60	68.10	72.00	46.80	76.10	70.60	59.60	57.20	74.37	88.17	82.38
XIII（カラガ）	61.80	61.30	76.00	54.10	74.70	61.80	58.20	74.90	60.67	78.35	66.93
BARMM	40.70	46.80	30.70	37.00	21.20	31.80	34.20	52.80	37.90	73.57	72.87
全国平均	55.10	60.90	65.90	62.00	65.30	65.40	66.20	71.90	68.58	84.15	70.51

（注・出所）表2-1に同じ。

③労働市場参加率、雇用率ともに全国平均よりも低調な（下方乖離が大きい）地方（BARMM³⁾）に分類することも可能である。産業別・性別・最終学歴別などの詳細なデータとの突合は必要であるが、雇用率の高い地方では、産業構成と雇用者側が要求するレベルに合致するコースの提供と卒業者による国家認証（National Certificate: NC）取得が実現し、ある程度定着している可能性がある。他方、首都圏や中部ルソンなどの大都市圏は、国内における経済活動・人口シェアが大きく、産業集積があると同時に、TVET機関数とその提供コース数、あるいは高等教育機関数が他の地方よりも多い。したがって、労働市場内での競争がより強い要因として作用していると考えられる。また、いずれかの数値で全国平均からの下方乖離が大きい場合には、産業構成やフォーマル／インフォーマル企

3) バンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域（Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao）を指す。旧ムスリム・ミンダナオ自治地域に2市63バラングイ（最小行政単位）を加えて2020年に暫定自治政府が発足した。

業・部門の各地方におけるプレゼンスの大小による影響や、実施コースとその内容が地方の需要と合致しておらず、雇用率の低下をもたらしている可能性などが背景にあると考えられる。

さらに表2-3では、TVET卒業者の産業別雇用率をまとめた。比較のため、入手可能な2010年以前のデータも示した。産業別では全卒業生数が1000人未満と非常に少ない分野もあること、また、機関別雇用率の趨勢を参考に、①卒業生数3000人以上、かつ雇用率が全平均雇用率以上の産業を薄いマーカー、②同3万人以上、かつ全平均雇用率以上の産業を濃いマーカー、③就業した卒業生数1万人以上の産業の各年数値をボードで示している⁴⁾。直近までの実績を時系列にみると、年間卒業生数が70万人を超えた2009年から全産業平均雇用率は50%を超え、全般的な雇用率は継続的に向上しているが、産業別には特徴がみえてくる。第一に、データ期間を通じて卒業生数と雇用率で（他部門に比較して）実績を上げている「車両および陸上輸送」(卒業生数平均約15万人)、「建設」(同約10万人)や「保健・社会およびコミュニティ開発サービス」(同約20万人)、2010年代から伸長している「農業・漁業」(同10万人台) および「健康、ヘルスケア」(同約12万人)、「衣料」(同4万人台) が挙げられる。第二に、卒業生数は多いものの雇用率が若干低い「ツーリズム」(同約50万人)、「情報通信技術 (ICT)」(同約15万人)、「電気・エレクトロニクス」(同約16万人) がある。要因としては、地方別の募集数と卒業生数のアンバランスの他に、①産業立地が首都圏と大都市に集中しているため、高等教育を修了した労働市場参加者との就労競争が激しい、②最終学歴など他の雇用要件が重視されている、③自社内での人材育成を優先している、等の雇用者側の条件が強く影響している可能性が考えられる。しかし、これら産業部門がアキノ〜ドゥテルテ両政権の開発計画やTESDA自体の「国家技術教育・技能開発計画2018-2022」(TESDA 2018b) でも重点産業に位置づけられている点を考慮すると、該当するコースの訓練要件 (Training Regulations: TR) 自体やNC試験の内容を検討し、改正する必要があるだろう。

4) 卒業生数 3000 人レベルは 2010 年までの産業別上位 10 分野、同 3 万人は 2013 年以降の産業別上位 10 分野をカバーしている。同 1 万人レベルでは、2013 年以降の約半数の分野が該当する。

表2-3 TVET卒業者の産業別雇用率（％）

	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
農業、漁業	47.50	42.70	59.50	82.20	86.30	77.30	73.40	79.10	80.50	79.35	88.57	77.11
航空機・航空			19.40	70.20		50.30						
車両（および陸上輸送）	53.30	48.00	65.20	73.20	70.20	70.00	67.60	70.50	73.60	75.83	85.12	76.01
建設	52.00	53.10	67.00	70.30	71.10	77.90	70.60	66.80	73.50	70.00	76.23	74.57
（コテージおよび）装飾工芸	41.50		52.80	67.30	54.80	73.50	71.70	49.90		94.46		100.00
電気・エレクトロニクス		46.70	63.40	61.20	57.50	63.10	62.80	61.10	71.10	65.89	82.61	68.55
起業							68.20	72.30	81.70			
履物および皮革	70.40	100.00			62.80	81.50	28.70	100.00	81.70	97.24	100.00	82.90
家具及び備品	48.50	53.10		100.00	56.60	70.10	45.30	55.20				
衣料	51.90	24.00	74.30	72.70	67.60	78.80	66.40	71.60	77.10	76.59	86.67	83.55
健康、ヘルスケア								67.90	68.00	71.35	88.39	71.92
保健・社会およびコミュニティ 開発サービス	48.60	41.50	64.70	67.00	73.20	71.20	70.10	72.50	71.60	77.81	86.02	64.15
暖房、換気、空調および冷却	43.70	56.50	69.50	69.70	53.50	72.60	62.70	70.50	72.40	87.23	100.00	74.39
情報通信技術（ICT）	46.40	43.70	59.60	62.90	57.50	58.40	62.70	61.30	69.10	72.23	83.54	64.46
陸上輸送	63.10	68.00	72.80									
言語、文化			68.00			70.70	72.60	52.20	78.50	70.47	88.89	64.42
生活				57.70	64.90	66.30	60.60	76.50				
海事・海運	33.50	41.70	38.30	58.40	50.20	59.80	62.60	35.60	73.00	73.28	88.72	55.34
金属、エンジニアリング	56.80	53.20	64.30	76.00	71.80	71.90	63.70	69.10	72.90	64.24	82.56	68.82
食品・飲料加工	40.90	57.70	71.50		75.80	70.10	60.50	71.40	70.20	58.62		73.40
ツーリズム	43.50	39.50	54.80	60.30	50.60	58.90	61.80	59.80	69.90	60.14	82.43	67.42
TVET			67.50	100.00	87.00	90.00	96.30	95.50	95.70	83.51	86.59	87.80
視覚芸術							100.00				83.22	50.50
卸売、小売			87.80	67.50	60.50	80.80	27.00		54.00	67.73	88.69	90.98
設備				100.00	30.10	100.00		77.90			47.85	100.00
その他	51.00	51.60	46.20	57.90	55.40	83.70			67.20	66.44	72.73	72.25
全産業平均	48.70	44.90	60.90	65.90	62.00	65.30	65.40	66.20	71.90	68.58	84.15	70.51

（注）2013年以前の「保健・社会およびコミュニティ開発サービス」は「健康・ヘルスケア」を含む。2005～2007年は調査未実施による欠落。空欄は、①該当分野における卒業者なし、②労働市場参加者がいない、③該当分野での雇用実績がない、等の理由により実績として計上されていない。2010年、2018年の「食品・飲料加工」は公表データの欠落による空欄。（出所）表2-1に同じ。

なお、TVET自体の拡充には、教育や訓練を行う人材の育成と確保も重要である。2010年以降の指導者・教育者育成コース（表2-3内の産業項目では「TVET」）は2010年以降の雇用率が非常に高く、また、2013年以降には卒業生数が急増している⁵⁾。TVETコースの一部は新中等教育制度下の（中学・高校、junior and senior high school）カリキュラムにも組み込まれており、基礎教育制度の拡充⁶⁾に必要な教員・指導者の養成にTESDAが対応しているものと考えられる。

次に、TVET卒業生自身の属性による相違をみるため、表2-4および表2-5で年齢別および最終学歴別の労働市場参加率を示した⁷⁾。もっとも高い労働市場参加率を示しているのが44歳以下であることは、初回の就労や雇用期間が短いながらより高い職責（ポスト）やキャリアアップ、転職等を望む層であると考えられる。しかし、彼らの雇用率が全体平均より低いことは、フィリピン統計庁の労働力調査（PSA, *Labor Force Survey*）と傾向を一にしている。50代以上の卒業生の雇用率が若年層の雇用率より高いことは、スキルアップや職歴にもとづく再雇用等が初回就労よりも実現しやすいという事実を示しており、就労の事実や経験の少ない求職者に対する国内市場の厳しさを再確認できる。

また、表2-5を最終学歴別にみれば、高学歴の卒業生ほど就労意欲が高くなる傾向が観察できる。大卒および大学未卒、高校卒を最終学歴とするTVET卒業生の労働市場参加率が上昇していることから、教育制度の修了と技能習得を組み合わせさせて求職活動を行う層が存在している可能性も指摘できる⁸⁾。別言すれば、TVET卒業生の最終学歴が低い（教育期間が短い）場合には、公的／民間部門を

5) 卒業生数は2012年が3244人、2014年9431人、2019年では1万5965人。

6) 国際的に一般化している基礎教育制度と合致させるため、初等教育である小学校課程（6年）に続く中等教育（4年制ハイスクール、high school）を2年拡充（シニア・ハイスクール、senior high schoolの制定）し、幼稚園1年も対象として計13年とした。コースレベルや所要期間の制約あるものの、ハイスクール（第7、8学年）からTVETをカリキュラムに導入可能。

7) 「TVET卒業生の雇用適性／雇用に関する調査」では、最終学歴別の雇用者数と雇用率を公表している年度が2008年および2009年実施分のみであるため、割愛した。全TVET卒業生（2008年21万6940人、2009年75万5242人）のうちもっとも多いのは旧制ハイスクール卒業（2008年10万7677人、2009年32万6928人）で、2008年の最終学歴別の卒業生数に占める雇用率は43.2%、同2009年は57.4%。雇用率の上位3区分は、2008年で大学卒以上（64.5%）、大学未卒（46.2%）、TVET卒（46.0%）、同2009年は大学未卒（69.7%）、高等学校未卒（61.9%）、TVET卒（61.3%）である。

8) より最近のデータでは、TVET受講前の最終学歴で最多を占めるのが「大卒以上」、博士号取得者も、2019年までは毎年2000～3000人が受講している。学歴別の就労状況については、総論第1節も参照。

表2-4 TVET卒業者の年齢別労働市場参加率と雇用率（％）

	2009	2012	2013	2014	2016		2017		2018		2019	
	参加率	参加率	参加率	参加率	参加率	雇用率	参加率	雇用率	参加率	雇用率	参加率	雇用率
15歳未満	54.2	15.5	n.a.	4.6								
15-24歳	71.7	61.1	62.8	58.1	49.2	64.0	62.7	53.0	52.6	75.4	56.0	60.6
25-34歳	82.7	79.5	81.5	79.3	76.3	73.6	79.7	69.8	82.4	83.6	85.2	71.1
35-44歳	79.3	79.3	79.5	79.4	78.1	80.0	79.8	73.2	86.3	91.4	82.8	77.7
45-54歳	72.4	74.1	70.4	75.2	73.7	79.7	73.9	78.9	81.8	92.5	84.3	82.9
55-64歳	69.1	59.6	65.7	65.4	70.8	90.2	69.7	77.7	71.3	96.0	65.2	84.8
65歳以上	29.8	48.6	56.3	54.5	53.4	70.4	55.2	61.8	55.9	82.8	61.8	82.2
全体	74.5	67.5	69.0	66.0	62.2	71.9	72.3	68.6	70.4	84.2	71.2	70.5

(注) 2016年以降では、15歳未満の労働市場参加について集計していない。「n.a.」は未公表。
(出所) 表2-1に同じ。

表2-5 TVET卒業者の最終学歴別労働市場参加率（％）

	2008	2009	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
大学卒以上	64.5	85.2	81.4	82.7	82.6	80.5	84.7	85.1	85.2
大学未卒	46.2	75.4	65.4	66.9	57.3	59.5	62.7	52.6	58.5
TVET卒	46.0	78.8	81.3	76.1	70.2	75.0	72.3	70.4	71.2
TVET未卒	n.a.	n.a.	67.2	74.7	61.8	57.9	n.a.	n.a.	n.a.
(新制度 Kto12) SHS卒						61.7	65.4	47.6	56.9
(Kto12) SHS未卒						13.7	52.6	15.4	51.5
(Kto12) JHS卒							65.0	63.6	63.7
(Kto12) JHS未卒							14.9	54.7	30.6
(旧制度) HS卒	43.2	69.6	66.0	68.9	69.6	65.5	71.2	74.4	80.7
(旧制度) HS未卒	37.2	67.1	48.1	43.5	38.1	51.1	70.3	82.0	85.6
小学校卒	29.2	61.3	58.4	64.8	53.0	n.a.	81.9	87.0	71.5
小学校未卒	n.a.	n.a.	42.4	54.3	52.7	n.a.	63.0	52.8	89.1
学歴なし、無回答	13.6	72.9	70.1	60.2	16.9	62.4	0.0	100.0	98.4
全体	44.9	74.5	67.5	69.0	66.0	62.2	72.3	70.4	71.2

(注) SHSおよびJHS:新基礎教育課程の4年制ジュニア・ハイスクールおよび2年制のシニア・ハイスクール。HS:旧基礎教育課程における4年制ハイスクール。2010~2011年, 2015年は調査未実施によるデータ欠落, 「n.a.」は未公表。
(出所) 表2-1に同じ。

問わず外部に就業先を求めることがより困難だと認識している、あるいは当初から家内労働や事業に就いたり、それらの環境に必要な技術・技能を習得できるコースを履修しているとも推測できる。

2 TVET卒業者の就労・雇用条件と求職環境

2-1. 就業先（組織別）と雇用条件

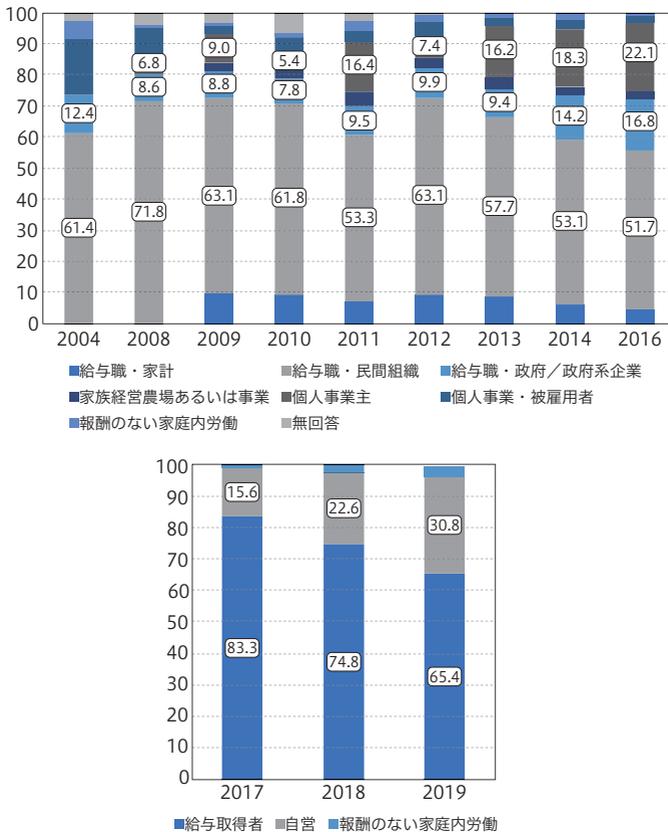
次に、雇用されたTVET卒業者の就業先や雇用条件、求職期間や地域などの条件面を順にみてみよう。図2-2は、就労先を給与職とそれ以外（自営業や無報酬での家内労働）に分け、組織の種類別に割合を示したものである。給与取得者として雇用されたTVET卒業者のうち、民間企業・組織での雇用が約60%を占め、政府系企業を含む政府部門では10%前後、また、他人の家庭内で雇用される者も同様に約1割を占める。このうち、民間企業のシェアは漸減している（民間給与職のみでもっとも高い2010年は61.8%、2016年は51.7%）⁹⁾が、政府部門で就業する者の割合は微増しており、2016年には16.8%を占める⁹⁾。自身が属する家計での事業や家庭内労働（無報酬）での就労も、合算すると約1割となる。また、年度ごとの振幅はあるものの、卒業後に個人事業主となる卒業者の割合が増加している点は興味深い（2004年6.8%、2016年22.1%、2019年30.8%）。2017年以降は卒業者による自営（起業）と自営業下での雇用の区別が不明であるため、低最終学歴者が受講可能なTVET修了を経て個人事業主となったのか¹⁰⁾、最終学歴にかかわらずTVET受講者の新たな就労指向を示しているか否かについて、より詳細な調査・分析が必要である。

また、未公表の年度があり不連続ではあるが、図2-3では上記で得た職の雇用形態とその割合を示した。常勤職に就くTVET卒業者の割合はわずかながら増加しているが、短期／季節労働での雇用者もほぼ同程度の割合を占めており、

9) 2013～2016年の数値については、基礎教育制度改革の実施に伴って、TVET教育・監督者育成コース卒業者の公立教育／TVET機関への就業が増加していることも一因であると考えられる。また、地方自治体や各種機関等の公的部門を含むインターンシップ取得を支援する制度も実施されているが、本制度利用者が公的部門への就労に占める割合などは不明。

10) 総論第1節を参照。

図2-2 TVET卒業者の就業先（％）



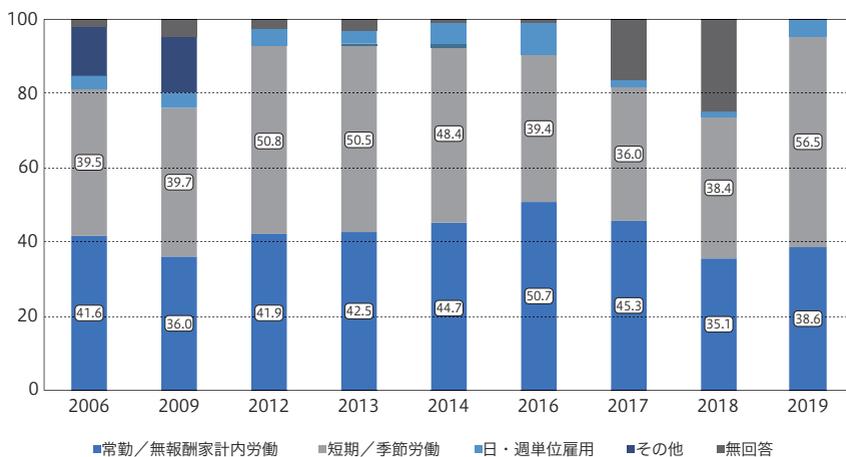
（注）2005～2007，2015年は調査未実施によるデータ欠落。「給与・家計」は2009年以降、「給与・民間組織」から独立して集計・公表されている。2017年調査から区分が簡略化され、「給与取得」「自営」「無報酬家庭内労働」のみ。

（出所）表2-1に同じ。

2009～2014年および2018年では最大シェアとなっている。卒業したTVET受講内容と直接関連する職業に就けたか否か、あるいは受講内容自体も影響するであろうが、卒業者が安定的な職業に就くことが容易ではないと推測できる¹¹⁾。本

11) 2014年および2016年に「日・週単位雇用」が増加しているのは、アキノ政権およびドゥテルテ政権が国内のインフラ建設・整備を主要政策の1つとして推進していたこと、2014年にはフィリピンが3大格付会社から投資適格とされたこともあり、建設および関連産業の人材需要を反映したことが一因と考えられる。

図2-3 TVET卒業者の就労形態（％）



(注) 欠落している年度は調査未実施による。2012年以降の回答項目には「その他」なし。また、2012年以降では、常勤および短期／季節労働には無報酬就労（家内事業など）を含む。（出所）表2-1に同じ。

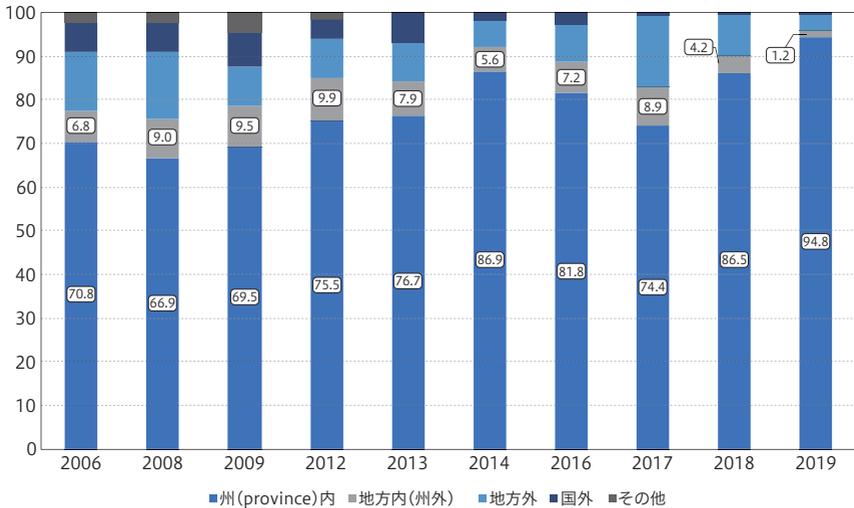
図期間中は継続的な景況を示しているため、2020年以降の趨勢に変化があるか否か、とくに2016年に最大シェアとなった常勤職¹²⁾のうち稼得を伴う就労の割合の変化の有無は、TVETによる就労機会獲得への貢献をより厳密に考察する際の注目すべき観点である。

2-2. 求職地と期間、および手段の選択

では、TVET卒業者はどこで求職活動を行ったのだろうか。TESDAでは、「TVET卒業後、最初に就職した場所」を聴取・集計している（図2-4）。公表データからは、卒業した州内での就業が大部を占め、その割合は高まっていることがわかる。厳密に考えるならば、必ずしも「卒業者がそれまで多くの年月を過ごしてきた場所（州）でTVETを受講し、そのまま就職している」とは限らず、図2-4のみで労働力の移動性（mobility）の高低を判断することはできない。しかし、多くの卒業者がTVETを受講した州内で就業できる可能性の高い産業／技能分野

12) ただし、2012年以降のデータでは、2009年までは「その他」として別途集計されていた「無報酬家計労働」が含まれている。「稼得を伴う常勤職を得られたか否か」を調査する必要がある。

図2-4 TVET卒業者の就労地（％）



(注) 欠落している年度は調査未実施による。2013年以降の回答項目には、「その他」なし。
(出所) 表 2-1 に同じ。

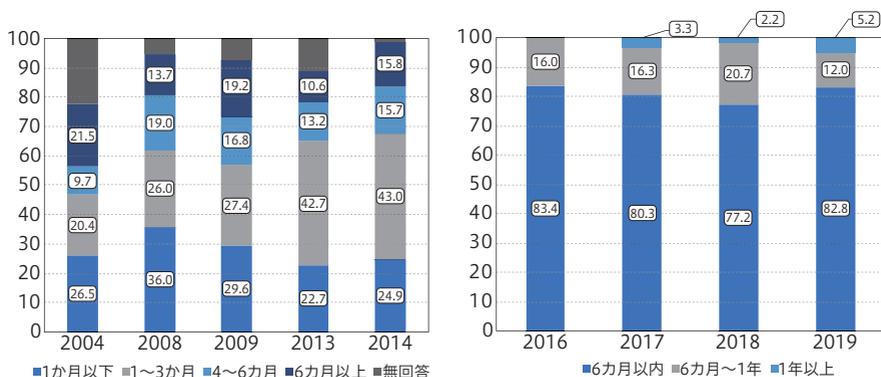
を選択している、あるいは、地域や州にかかわらず一定の需要があると認識している分野のコースを選択して受講している可能性は高いと考えられる。

他方、2014年データでは縮小（1.4%）しているが、平均で8%弱のTVET卒業者が国外を就業地としている海外就労者（Overseas Filipino Workers: OFW）であると推計されている。卒業生数の多い看護・介護関連産業や建設、海運・海事業はOFWが従事する業種の大部を占めており、大学教育修了や国家資格試験による専門職免許を必須としないレベルでの海外就労や再就労を目的とした技能習得にもTVETが活用されていると推測できる。

図2-5では、TVET卒業から最初の就業までに要した時間（求職期間）を示した。卒業者のうち4人に1人程度は卒業後1カ月以内、2013～2014年においては70%弱の卒業生が3か月以内に就労している。集計区分は異なるものの、直近（2019年）まで約8割の求職者が6カ月以内に就労している¹³⁾。他方で、年度ごとに割合は異

13) 2008年度の数値のみ、1カ月以内に就業した割合が高い理由については不明。TESDAも報告書（Study on the Employability/Employment of TVET Graduates）において特別な記述はしていない。また、就業先としての「無報酬家計労働」を除外していないため、稼得につながる就労であるか否かに

図2-5 TVET卒業者の求職活動期間（％）



(注) 欠落している年度は調査未実施による。2014年までと2016年以降では、統計の公表区分が異なる。2016年は「6か月以内」と「6か月以上」のみ公開、2017年以降は「1年以上」（右図の枠外数値）が加わっている。

(出所) 表2-1に同じ。

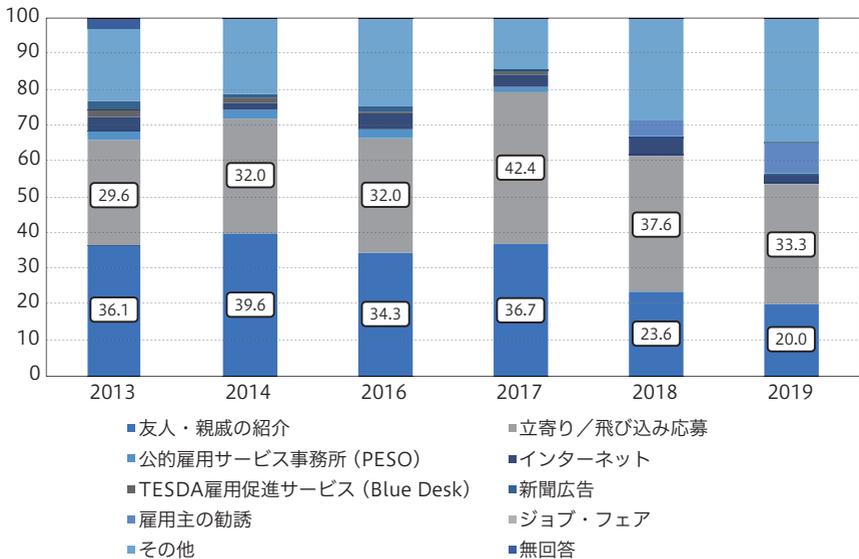
なるものの、6か月以上を要した場合が10～20％、2017年以降の統計では1年以上も求職活動に費やした（している）者も存在している。TVET受講動機は「就労」や「所得を得ること」が60～70％を占めているため、地方別かつ産業別での所要求職期間など、より精緻なデータにもとづき、それぞれの労働市場に存在する「ミスマッチ」の性質を明らかにする必要がある。

では、TVET卒業者はどのように求職活動を行っているのだろうか。2013～2014年および2016～2019年については、求職で活用した（雇用に至った）手段についても聴取されている（図2-6）。2017年までは、「友人・親戚の紹介」と募集の有無にかかわらない「立寄り／飛び込み応募」(Walk-in Application) の2手段が合計で全雇用者の70～80％弱を占めている。自営での創業や家内事業・労働への参加を選択する場合を除き、周囲に就業できそうな企業や具体的なポストを紹介してくれる友人や親戚等の伝手をもっている、あるいは飛び込みでの照会や求職活動を行う何らかの情報を収集できる環境にあれば、就労がより容易になると推測できよう。

一方で、その他の手段として挙げられている「公的雇用サービス事務所」(Public

については「就労形態」と同様に留意する必要がある。

図2-6 TVET卒業者の求職手段（％）



(注) 2015年は調査未実施による欠落。「雇用主の勧誘」および「ジョブ・フェア」は2018年より別途集計・公開。

(出所) 表 2-1 に同じ。

Employment Service Office: PESO), 「インターネット上のポスティング」¹⁴⁾, 「TESDA雇用促進サービス (通称Blue Desk)」, 「新聞広告への応募」を利用した割合は、全卒業者のうちそれぞれ数%~1%以下を占めるにすぎない。近親者の紹介や立寄りでの照会が有力な手段となっており、インターネットや新聞など応募者を広範囲に募る手段を活用する割合が低調である事実は、上述した「他の州や地域への就労に伴う移動を想定しておらず、従来の生活圏においてTVET受講・卒業から求職活動を行う」という行動パターンを補足的に説明している。TESDAも組織自体の課題として挙げている「TVET卒業者の求職段階における

14) TVET 卒業者向けサービスか一般的なサービスかの区別は明記されていない。TESDA は 2011 年にオンライン就労支援サービス会社 (JobStreet.com Philippines, Inc.) と求職支援ポータルおよび就労フェアの共催、2019 年には 10 社と就労マッチング・プラットフォーム運営に関する合意 (Memorandum of Understanding) を締結しているが、これらの成果や実績については本章を脱稿した 2022 年 10 月時点では不明。

支援強化」は、就業を希望して労働市場には参加しているものの職を得られない層の縮小による雇用率の改善や、求職期間の短縮、ひいては雇用機会の格差解消には重要である。

おわりに

本章では、TESDAが公表する「TVET卒業者の雇用適性／就労調査」を中心に、①技術・技能習得後の労働市場参加と就労、および②就労条件や求職環境、を観点としてさまざまな角度から労働市場との関係を概観した。

2000年代半ばからTVETは実施規模が拡大され、入学・卒業者が増加するとともに国家認証（NC）制度が浸透し、2019年には卒業者数のべ約225万人、NC取得者数は150万人を超えた。しかし、産業分野別の雇用率を2000年代半ばからみると、TVETが人材創出と雇用に一定程度貢献していると評価できるヘルスケアや保健・社会・コミュニティ開発サービス、建設や、政権の政策志向を反映して重点的な拡張が実施されていると考えられる農漁業、TVET教育・指導者育成分野がある一方で、卒業者数は多いものの雇用率では見劣りするICT、ツーリズム、電気・エレクトロニクス分野があることがわかる。

①については、TVET受講前に家内事業や家計内での無報酬労働を就労先に見据えた受講者が一定程度いると推測できる。また、2000年代に首都圏とその近郊や経済特区を抱える特定地方でTVETが物理的に急拡大したことにより、地方レベルでのアクセス格差を生じさせたと考えられる。産業別・地域別では、労働市場への参加が必ずしも高い確率で就労に直結してはいない現状があり、地方によって労働市場内の競争環境が異なること等が明らかとなった。また、TVET卒業者のうち労働市場に参加する割合が高いのは、教育課程を修了したからの時間経過が比較的少ない若年層から40代半ばまでであり、在学中および高等教育課程修了者もTVETを受講していることが判明した。求職活動を行う側にはTVET修了が有用な手段の1つとして認識されているとも考えられるが、初回求職者や就労経験の少ない層に特化した就労支援を強化する取組みが必要である。

②では、就職者の半数は短期／季節労働という条件下での給与取得者であり、

TVET修了を経ても常勤職を得ることは容易ではない現実を確認できた。また、2010年代に入ってから個人事業主となる割合も増加していること、就労に移動を伴わないケース（2010年代半ば時点で8割超）が大半であるためか、多くの卒業者の求職期間は3カ月未満と比較的短いこと、求職手段としては近親者の紹介を用いるなど、何らかの伝手や情報収集が可能な状況下で求職活動が行われている結果、公的機関の就業支援や募集広告などの雇用者側のアプローチの利用が低調であることが判明した。このような求職環境、とくにメディアやインターネット等のオンライン手段を利用した求職活動が一般的ではない状況が、首都圏や経済規模が国内でも大きい地方とそれ以外の地方における環境の格差によるものか、TESDA等の監督・推進機関側のより強い関与の余地を示すものであるかは、今後の詳細な調査・分析を要する問題である。

以上のような俯瞰から、TVET卒業者の就労・雇用環境は、自身が属する家計や学歴、あるいは居住地の産業構成や経済状況に影響を受け、受講コースの選択や就労先に制約をもつ可能性があると示唆される。とくに非大都市圏では、「就きたい職業や追求したい技能・知識」よりも、「就労できそうな、あるいは周囲にすでに存在している職業に直結する技能・知識」を選択しているTVET受講・卒業者の姿が浮かび上がる。しかし、政府の開発計画やTESDAのTVET開発プランは、就労による貧困削減とグローバルな競争に勝ち残れる人材の高度化を同時に目指しており、教育制度とTVETのより有機的かつ効果的な連携と実施が求められる。この過程においては、就労未経験あるいは短期の若年層への対応となる「(初回) 稼得機会の提供」と、キャリアアップやより高い知識・技能の習得を可能にする「人材の高度化」をどのように両建てで実現するのか、その道程(シーケンス)をより明確にする必要があるだろう。同時に、詳細な国内の労働市場の構造や、教育・TVETへの入学・卒業を経て求職活動に至る過程での個人の物理的な流動性(とその促進)が考慮されねばならない。国内では長年の課題である若年層の就労改善と産業界が求める人材とのミスマッチに代表されるさまざまな齟齬をどのように解消し、近隣諸国や新興国間に伍していくのか、教育制度改革からさらに進んだ中長期的な取組みは、ASEANなど東南アジア域内における動向をも合わせて策定しなければならないからである。

[参考文献]

(注) URLの最終アクセス日：2022年9月15日

〈外国語文献〉

- Mapa, D. S., J. V. Almeda, and M. L. F. Albis 2016. *A Cost Benefit Study on Dual Training System – Philippines* -. Taguig City: Technical Education and Skills Development Authority (TESDA). (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Researches/PCCI_costbenefit-tesda_oct_7_2016_interactive%20-%20Internal%20Use.pdf)
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) 2005, 2008, 2011, 2013. *Impact Evaluation Study of TVET Programs*. Taguig City: TESDA.
- 2014, 2015, 2017. *Study on the Employability of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2018a, 2019, 2020a. *Study on the Employment of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2018b. *National Technical Education and Skills Development Plan 2018-2022*. Taguig City: TESDA. (<https://drive.google.com/file/d/1hIcKeoeUynOPi6Z0ENOfOoVlyOcSkD6/view>)
- 2018c. “Reviewing the Philippines’ Top Industries: Skilled Labor Force Made the Country Best for Investments.” Labor Market Intelligence Report, Issue No. 2, Series of 2018, Taguig City: TESDA.
- 2020b. *Philippine TVET Statistics 2017-2019 Report*. Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2020/TVETStats/20.12.03_BLUE_TVET-Statistics_2017-2019_Final-min.pdf)

〈ウェブサイト〉

- Open Data Philippines [フィリピン政府機関統計サイト] : <https://www.data.gov.ph>
- Philippine Statistics Authority (PSA) [フィリピン統計庁] : <https://psa.gov.ph/>
- PSA OpenSTAT Database [PSA公開統計データベース] : <https://openstat.psa.gov.ph/>
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) [技術教育・技能開発庁] : <https://www.tesda.gov.ph>

©Chie Kashiwabara 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



フィリピンの農漁業とTVET

鈴木 有理佳

はじめに

フィリピンの農漁業は長らく低迷している。1990年から2020年までの30年間の実質平均成長率は2.4%で、同期間の国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）の実質平均成長率4.1%を下回る¹⁾。その結果、実質GDPに占める農漁業の割合は低下し、1990年の16.8%から2020年には10.2%となった²⁾。農漁業従事者の就業者全体に占める割合も低下し、1990年の45.4%から2020年には24.8%となっている。また、次節で紹介するように、同期間の農作物全体の生産量の増加率は人口増加率を下回る。さまざまな課題を抱えているフィリピンの農漁業であるが、この一次産業に二次産業の食品加工まで拡大すれば一大産業であるうえ、生産性をさらに高めれば経済成長への寄与が大いに期待できる。また、地方においては生計を立てる手段として農漁業が身近にあるため、雇用吸収産業としての役割も期待される。こうした期待に加え、足元ではコロナ禍や不安定な国際情勢の影響でにわかには高まった食料安全保障の観点から、農漁業の重要性がフィリピン国内で改めて認識されるようになってきた。農漁業従事者の減少に少しでも歯止めをかけようと、大学農学部の新卒者に政府が土地を贈与するという動きなどもある（鈴木 2021）。

1) 年平均成長率は複利計算による幾何平均。

2) 2019年は9.2%まで低下していたが、2020年はコロナ禍で若干戻した。Philippine Statistics Authority, National Accounts（各年版）参照。

フィリピンの農漁業の現状と課題を論じた調査研究は数多く存在し、産業を取り巻く諸課題もほぼ出尽くしているといつてよい (Briones 2022; World Bank 2020; Dy 2015; Pabuayon et al. 2013など)。ところが、肝心の担い手である農漁業従事者に焦点を当てたものは少なく、人材に関する議論はほとんど置き去りにされている感がある。数少ない調査研究で垣間見えるその実態は、低学歴者が大半で、生産性が低いために低所得世帯もしくは貧困世帯が多く、たとえばコメ農家では高齢化が進んでおり、親が子供に継がせたくない職業であるというものである (Briones 2017; Palis 2020)。フィリピン経済における農漁業の重要性に着目するならば、その担い手となる人材にも焦点を当て、従事者の能力開発や新たな人材確保について検討し、かつ考察することも重要であろう。

フィリピンで産業人材の能力開発もしくは技能向上の一翼を担うのは技術教育・技能開発庁(Technical Education and Skills Development Authority: TESDA)であり、同庁が展開するTVET(Technical and Vocational Education and Training)である。一般的に農漁業における職業訓練ないし技術教育をめぐるのは、Brown and Majumdar(2020) が指摘するように、地域性が強くかつ自営が多いというその産業特性から、製造業分野で実施されている形式化されたTVET方式が適合するののかという議論がある。フィリピンのTVETにも農漁業分野があるが、その状況はあまり知られておらず³⁾、Brown and Majumdar(2020) が指摘するさまざまな論点にどう対応しているのかという疑問もわく。そこで本章では、フィリピンの農漁業におけるTVETの展開状況についてみていくこととする。第1節では農漁業の現況について大まかに紹介し、続く第2節では公開されている公文書を頼りに農漁業におけるTESDAとTVETの役割について振り返る。その際、単に法律で定められた制度上の役割のみならず、TESDAが農漁業をどう認識し、どのようにTVETを展開しようとしてきたかについて確認していく。年月とともにTESDAは農漁業に対する認識と関与の度合いを深めており、TVETは雇用につながる人材育成のみならず、生産性向上のための技能教育、さらには担い手不足を補う人材確保に資するよう、その展開範囲を拡大させている。そして

3) フィリピンの TVET について包括的に取り上げた ADB (2021) でも農漁業分野の重要性を指摘している。ただし、そのように述べるのみで、それ以上論じていない。

第3節では、Brown and Majumdar(2020) で指摘されている論点を視野に入れつつ、TESDAないしTVETに期待された役割と現実とのあいだに存在するギャップないし課題4点につき、TVETの運用を追いながら考察する。産業人材育成の一翼を担うフィリピンのTVETは年月とともに進化しているが、農漁業の産業特性と従事者の能力を踏まえ、環境変化や技術進化を捉えた実効性ある展開が求められている。なお、本章はTESDAによる限られた公開情報に依存しており、分析が不十分であることは否めない。実地による情報収集や詳細な検証作業などが今後の調査研究課題として残る。

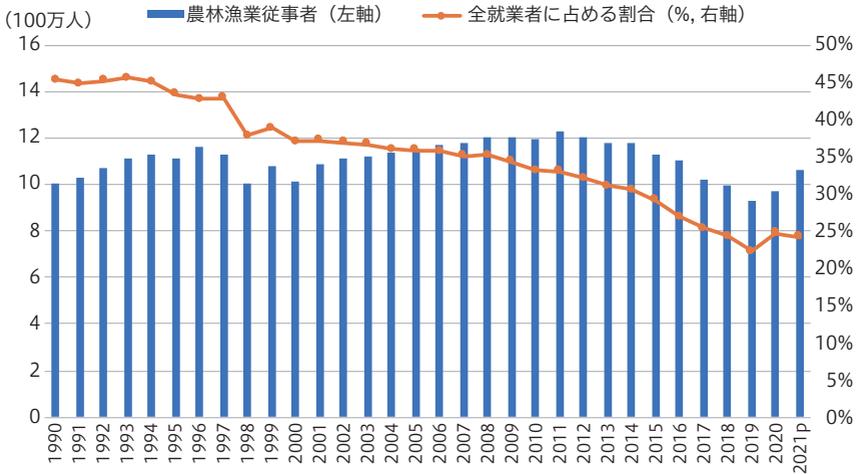
1 農漁業の現況

冒頭で紹介したように、フィリピンの農漁業はその経済的規模と就労者数の両方において相対的に縮小傾向にある。図3-1は、農林漁業従事者数の推移と全産業就業者に占める割合を示したものである。割合はほぼ一貫して低下傾向にあるが、実際の従事者数は2011年まで増え続けて約1227万人をピークとし、その後、2019年に約931万人にまで減少した。ただし、2020年と2021年はコロナ禍で農業回帰がみられ、2021年には約1066万人（暫定値）と再び1000万人を超えた⁴⁾。

農水産物の生産状況について確認しておこう。農作物全体の生産量は1990年の6157万トンから2020年は8606万トンへと約40%増加した（表3-1）。実はこの間、フィリピンの人口は6070万人から1億904万人へと約80%増加しており、農作物全体の増加率が人口増加率に追いついていないという状況である。ところで、フィリピンの農作物は品目の偏りが大きい。表3-1に示したように、もっとも生産量が多いのがサトウキビで2020年は全体の28%を占め、次にコメ（22%）、ココナツ（16%）、バナナ（11%）、トウモロコシ（9%）と続き、この上位5作物だけで生産量全体の86%を占める。1990年は同じ上位5作物の割合が77%であったことから、この30年間で集中度がさらに増したことになる。これら農作物の生産量増加率については、さすがに主食であるコメの生産量は1990年から2020

4) 同じように、農林漁業従事者の割合についても2019年は22.2%まで低下していたが、2020年と2021年はコロナ禍で若干上昇した。

図3-1 農林漁業従事者数と全就業者に占める割合



(注) 2021年は暫定値。

(出所) Philippine Statistics Authority(PSA), Selected Statistics on Agriculture (各年版), 2022 Selected Statistics on Agriculture and FisheriesおよびLabor Force Survey(各年版)より算出・作成。

年にかけて107%増(約2倍)となり、人口増加率を上回っているが、それでもコメ自給率は100%に満たず、輸入に依存しているのが実態である。また、代表的な輸出作物であるバナナは211%増(約3倍)であった。他方で、野菜等の上位5作物以外(表3-1では「その他」)の生産量はこの30年間に減少した。そして、これら農作物の作付面積も偏っている。2020年はコメの作付面積が全体の35%を占めてもっとも大きく、次にココナツ(27%)、トウモロコシ(19%)と続き、この3作物だけで作付面積全体の82%を占める。この割合も1990年の78%から若干増加し、作付面積でも集中度が増している。なお、主要作物の土地生産性も表3-1に示した。同じく30年間に上昇したコメやバナナ、トウモロコシに対して、サトウキビは減少し、ココナツは低調である。後者2作物はその昔、フィリピンにとって代表的な輸出品目であったが、その後の生産努力の欠如がうかがえる。

その他、畜産品の生産量の増加率は人口増加率を上回る。国内消費量の多い豚が1990年の103万トン(生体重)から2020年214万トンへ約108%増、同じくニ

表3-1 農作物の生産量・作付面積・土地生産性（1990年と2020年）

	作物生産量				作付面積				土地生産性	
	生産量 (1000t)		割合	増加率	面積 (1000ha)		割合	増加率	(t/ha)	
	1990	2020	2020	1990-2020	1990	2020	2020	1990-2020	1990	2020
全体	61,567	86,057	100%	40%	13,096	13,422	100%	2%	4.7	6.4
サトウキビ	18,667	24,399	28%	31%	235	399	3%	70%	79.3	61.1
コメ	9,319	19,295	22%	107%	3,319	4,719	35%	42%	2.8	4.1
ココナツ	11,940	13,391	16%	12%	3,112	3,651	27%	17%	3.8	3.7
バナナ	2,913	9,056	11%	211%	300	451	3%	50%	9.7	20.1
トウモロコシ	4,854	8,119	9%	67%	3,820	2,554	19%	-33%	1.3	3.2
その他	13,873	11,798	14%	-15%	2,311	1,648	12%	-29%	6.0	7.2

(注) 土地生産性は作付面積1ヘクタール当たりの生産量。

(出所) PSA, Selected Statistics on Agriculture (各年版) より算出・作成。

ワトリが56万トンから181万トンへ約123%増であった⁵⁾。また、水産品も養殖を含む全体の生産量が1990年の250万トンから2020年の440万トンへ約76%増加した。内訳を確認すると、沿岸・沖合・遠洋漁業による漁獲高は同期間に183万トンから208万トンへとわずかに13%増にすぎないが、養殖が246%増と大幅に生産量を伸ばした。それに伴い、水産品全体に占める養殖の割合も1990年の27%から2020年の53%へと拡大し、水産業では養殖が主流になりつつある。

以上のように、農水産品の生産量は全般的に増加しているものの、加工品を合わせた貿易は常に輸入超過で、輸出超過が続く他の東南アジア諸国と比べると大きな差がある。また、農林漁業の労働生産性は図3-2で示したように他産業に比べて低く、他の東南アジア諸国と比べても見劣りがする(OECD 2017)⁶⁾。労働生産性の低さは所得水準の低さにつながり、農林漁業従事者の1日当たりの実質賃金は、同じく賃金が低い傾向にある卸売・小売業の3分の2程度である⁷⁾。そのため、農林漁業従事者には貧困世帯が多く、彼らの生産性向上が大きな課題となっている⁸⁾。総じてフィリピンの農漁業は生産量の増加が確認できるものの、その相対

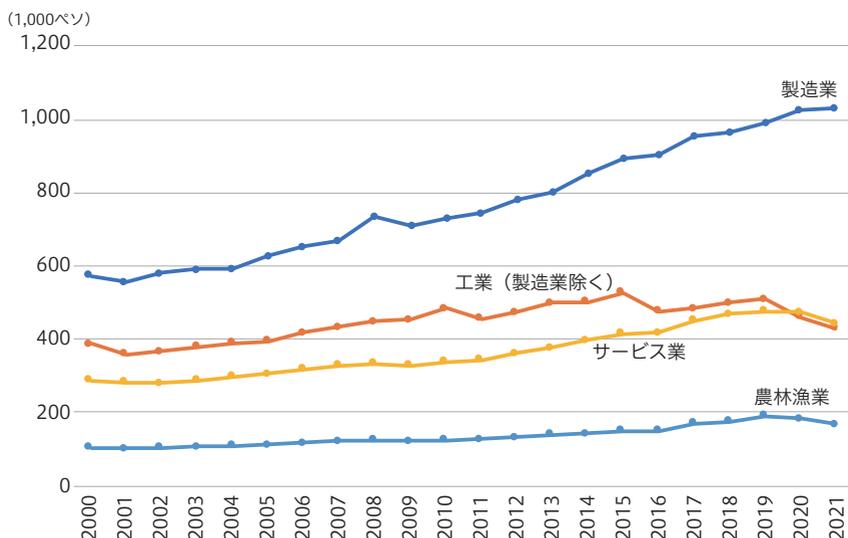
5) その他、鶏卵が約266%増、乳製品が約39%増である(PSA 2021)。

6) Chapter 1. The agricultural policy context in the Philippines, "Agricultural Policies in the Philippines," OECD Review of Agricultural Policies, 2017. (<https://doi.org/10.1787/9789264269088-en> (2022年1月20日アクセス)) 参照。

7) 2017年時点の賃金水準(PSA 2021)。

8) 2018年の家計調査によれば、農業従事者とその家族の31.6%が、漁業従事者とその家族の26.2%が貧困状態にある。Philippine Statistics Authority (<https://psa.gov.ph/poverty-press-releases/nid/162541> (2022年2月9日アクセス)) 参照。

図3-2 各産業の労働生産性



(注) 各産業の従事者1人当たりの実質付加価値(2018年価格)。工業(製造業除く)は、鉱業と建設業と電気・ガス・水道。2021年は暫定値。

(出所) PSA, National Accounts および Labor Force Survey より算出・作成。

的な規模は縮小傾向にあり、とりわけ人材面では上述した「生産性向上のための技能教育」に加え、「新たな人材確保」が大きな課題として存在している。

2 TESDAの位置づけとTVETの役割

本節では農漁業におけるTESDAの位置づけとTVETの役割について論じるが、その際、制度上の役割のみならず、TESDAが農漁業をどう認識し、どのようにTVETを展開しようとしてきたかについて、さまざまな公文書を頼りに確認していく。フィリピンでは政府機関の役割が法律によって規定されるとはいえ、実際の取り組みは各政権の政策志向や機関幹部の関心の有無などに左右されることが多いためである⁹⁾。

1994年に創設されたTESDAの農漁業における役割が定まったのは、1997年

9) 他に、当該機関幹部の政治的思惑や議会の介入(予算配分の多寡)などの影響を受けることがある。

に制定された農漁業近代化法¹⁰⁾からである。これにより、TESDAの農漁業への関わりに明確な法的根拠が与えられたといってもよい。同法は、農漁業が経済の持続的発展に寄与しかつ同分野の従事者が経済成長の恩恵を公正に受けることのできる、健全かつ近代化された産業へと転換することを目指したもので、今日の農漁業育成にかかるさまざまな取り組みの拠り所となる法律である。次の4つの分野——「生産販売」「人材開発」「研究開発と普及」「地方の非農業部門における雇用」——の育成・強化と政府の関与のあり方を明記しており、このうち、TESDAが関わるのが「人材開発」と「地方の非農業部門における雇用」の2分野である。「人材開発」では、高等教育委員会（Commission on Higher Education: CHED）が農業省や他の関連省庁と連携して国家農漁業教育システム（National Agriculture and Fisheries Education System: NAFES）を設置し、同システムのもとで初等・中等教育、中等以降高等以前教育¹¹⁾、高等教育がそれぞれの立場から農漁業関連教育に携わることになった。TESDAはおもに中等教育以降における農漁業分野の技能訓練を担い、具体的には農漁業スキルの標準化や試験および認証の制度化、学術的教育と実践的教育を同時に進めるデュアルトレーニングシステム（dual training system）の導入、経営の観点や国際競争力などを視野に入れたカリキュラムの作成などを行う。さらに、教育に関わる他の2機関¹²⁾とともに、農業省と連携して教育指導者に必要な教育・訓練の改善に取り組むことも期待されている。一方で、TESDAが関わるもう1つの分野「地方の非農業部門における雇用」では、農漁業の近代化に伴って同産業から離職する人たちの就労支援のため、職業訓練を施すことになった。

その後も農漁業関連の複数の法律にTESDAが明記され、その任務が広がっていく。たとえば2010年に制定された有機農業推進法¹³⁾では、有機農業に関わる知識と実践を教育カリキュラムに含めることが決定され、TESDAも関わること

10) 共和国法第 8435 号 (RA8435)。略称 AFMA として知られている。

11) post-secondary non-tertiary education を指す。

12) 2 機関とは当時の教育文化スポーツ省 (Department of Education, Culture and Sports: DECS) と CHED である。

13) 共和国法第 10068 号 (RA10068)。

になった¹⁴⁾。また、農漁業機械化促進法(2013年)¹⁵⁾では、TESDAが農業省や関係機関と連携して農漁業機械の操作と管理保守に関わる人材育成に加え、その普及に携わるテクニシャンないしオペレータの養成と国家認証にも関わる事が明記された。さらに、農業ツーリズム法(2016年)¹⁶⁾やコメ輸出入自由化法(2019年)¹⁷⁾でもTESDAの職業訓練機関としての役割が明記され、とくに後者ではコメの関税収入を財源とした基金を活用し、コメ農家の生産性向上のための技能訓練を関連諸機関と連携して実施することになった¹⁸⁾。このように、TESDAは農漁業のさまざまな事業で技能訓練に関わることになり、その扱うスキルの種類が年次とともに増え、養成対象者も現場の生産者レベルから指導者レベルまで広がっていく。

こうした制度上の役割に対し、実際のTESDAの農漁業に対する認識とTVETの展開状況について確認しておこう。TESDAはほぼ政権ごとに「国家技術教育技能開発計画」(The National Technical Education Skills Development Plan: NTESDP)を策定しており、現在のNTESDP 2018-2022は4代目にあたる¹⁹⁾。同計画は、新政権発足ごとに策定される国家レベルの「フィリピン開発計画」と整合性を保つように作成されるため、その時々の方針志向が随所に反映されている。それによれば、農漁業は相対的に縮小傾向にありながらも、その経済社会的影響から、いずれの政権においても優先産業の1つとして意識されてきた。

TESDAの創成期はTVET全般の基盤整備や普及に注力しつつ、雇用につながるTVETの展開を目指した。農漁業分野では上述の農漁業近代化法に沿った役割を模索する期間でもあった²⁰⁾。2000年代になり、失業対策を強く意識したグロリ

14) より正確には、同法に基づいて策定された国家有機農業プログラム(National Organic Agriculture Program: NOAP) 2012-2016にTESDAの関与が記された(NOAB 2012)。なお、現在進行中の同プログラムは2017-2023版である(BAFS 2018)。

15) 共和国法第10601号(RA10601)。前述したAFMAを補強するような制度。

16) 共和国法第10816号(RA10816)。

17) 共和国法第11203号(RA11203)。

18) 後の節でも触れるが、具体的にはFarmers Field Schoolを通じて機械化や種子生産の普及などに関わるようになった。

19) 初代はNTESDP 2000-2004(エストラダ政権から2001年政変により副大統領から昇格したアロヨ政権にまたがる)、2代目はNTESDP 2005-2009(アロヨ政権)、3代目はNTESDP 2011-2016(アキノ政権)。

20) 1994年のTESDA設置から2000年代初めにかけての取り組みについては、参考資料が不十分で不明な点が多い。

ア・M・アロヨ政権（2001～2010年）は、海外就労を視野に入れた国際競争力のある人材育成に傾斜し、農漁業をはじめとする国内就労者の人材育成に関しては、単に労働市場において需要が満たされない、すなわち需給ギャップのある職種ないしスキルを各地方から上げさせて全国規模でリスト化し、それを満たす人材の育成を目指すというアプローチをとった。たとえばNTESDP 2005-2009では、農漁業分野だけで約40種の職種（合計200万人）が重点職業（critical occupations）としてリスト化されている。生産管理技術や加工処理技術など、ある程度の知識やスキルを必要とするテクニシャン系が多く、中級レベルのスキルを身につける人材育成を主任務とするTESDAの役割とほぼ合致する。恐らく当時、このような方法でしか育成すべき職種やスキルを把握できなかったのであろう。なお、こうした労働市場における需給ギャップ解消を目指すアプローチは、その後、今日まで継承されている²¹⁾。

2010年代になると農漁業の現状や特性を直視し、産業に寄り添う姿勢がみられるようになる。ベニグノ・アキノIII政権（2010～2016年）におけるTESDAの農漁業に対する認識は、雇用創出に寄与する産業という位置づけに加え、輸出拡大や高付加価値化を通して経済成長に貢献すべきという踏み込んだものになった（NTESDP 2011-2016）。生産性が低い農産品に関わる人材のスキルアップの必要性が強く認識され、TVETプログラムの見直しと拡充が模索されるようになる。プログラムの見直しにあたっては、生産者団体との対話をはじめ、関係諸機関との連携により、実情により近づく内容にしようとする意図がうかがえる。また、プログラムの拡充においては、内容の質の向上と標準化、機械化への対応、従事者に責任感と損得勘定を意識させる経営意識の植えつけ、そして気候変動と持続可能な開発への対応などが検討されることになった。さらに、TVETへのアクセスしやすさと公正性という観点から、普及活動に工夫が必要だという認識も高まった。とりわけ、農漁業は地方に拡散しかつ注目度も低いため、TESDA直轄

21) その後のアキノ、ドゥテルテ両政権下でも同様のリストを作成しており、他産業の職業も含めて、フィリピンにおける労働雇用政策の一般的な手法として定着している。ただし、実際には計画当初に提示されるのみで、必要とされるスキル育成に特化したTVETプログラムが必ずしも実施されているわけではなく、その後、需給ギャップが解消されたのかどうかも詳細に検証されていないため、こうしたアプローチの効果は不明であるといわざるを得ない。

の農漁業を主とする技術訓練施設(26カ所)の拡充ならびに民間農場によるファームスクール(Family Farm Schools)や企業の参加呼びかけなどが検討された²²⁾。

次のロドリゴ・ドゥテルテ政権(2016~2022年)におけるTESDAはそれまでの認識を継承しつつ、後述するように農漁業に対する関心と関与をさらに深めようとする意識がうかがえる。その背景に、先述したTESDAの関与を規定する複数の農漁業関連法が2010年代に相次いで成立したことに加え、同政権が貧困削減や地方経済の活性化への取り組みを掲げたことで、貧困世帯が多くかつ地方経済に占める割合の高い農漁業に対する政策的支援の必要性が生じたことがある。とりわけ貧困削減と包摂社会を意識した「社会的公正」という観点から、生産性向上につながる人材育成に取り組むことを明確にした(NTESDP 2018-2022)²³⁾。

たとえば、農漁業分野の活動目的と戦略を過去に比べてより具体的に明示している。目的は4つ示され、①主食の安定自給(食料安全保障)、②高付加価値製品の拡大(雇用創出と外貨獲得)、③生態系に配慮した漁業管理、④畜産品の生産拡大である。特に2点目の高付加価値製品の拡大では、地方における雇用創出と新規投資を視野に、有機農業とハイテク農業、そして高収益作物の普及に注力することを明らかにした。また戦略面では、農漁業従事者の経営意識の強化、農業関連機器や施設・設備の改善と向上、近代化と機械化の拡大、金融アクセスの容易化や新技術の活用²⁴⁾、収穫後の保管や加工施設の効率化などを掲げた。一見すると農業省が提示すべき農業政策のようで、金融や収穫後の事案などはTESDAの範疇ではないかもしれないが、見方を変えればTESDAの農漁業に対する理解と関与がそれだけ深まり、先端技術ないし最新設備機器を使いこなせる人材育成を視野に入れていることを示している。そして、NTESDP 2018-2022では上記戦略の下で育成対象とする優先職業(priority occupations)も明らかにしている。たとえば、農家・漁師・畜産家などの現場の生産者に始まり、農漁業製品の加工者、機械オペレータやメカニック、農業ロボットやスマート農業の担い手、さら

22) NTESDP 2011-2016に加えて、TESDA(2011b)やTESDA(2011c)なども参照。こうしたリポートを作成していること自体が農漁業に対する意識の高まりを示していると推察される。

23) NTESDP 2018-2022に掲げられたTVET戦略は、「国際競争力と即応性のある労働力」と「労働力の包摂と貧困削減による社会的公正」である。

24) クラウドファンディングの活用を明記している。

にはドローン技術のような先端技術を扱う人材まで、その範囲とレベルは多様である。TVETの展開にあたり、農漁業を取り巻く環境変化を意識し、現場のニーズにも対応しかつ先取りしようとする姿勢がうかがえる。こうした取り組みの一方で、農漁業に対する若年層の関心を高め、新たな人材を確保することが喫緊の課題であることも強く認識するようになっている。その一環として、次節で紹介するように、経営の視点を取り入れたアグリビジネス分野の起業を強く奨励し始める。

以上、農漁業分野におけるTESDAとTVETの制度上の役割は、複数の農漁業関連法に明記された人材育成を軸とし、法令ごとに増加する職種と多様化する技能レベルに直面してきた。この間、TESDAは農漁業に対する認識と関与の度合いを深め、TVETは雇用につながる人材育成のみならず、生産性向上のための技能教育、さらには担い手不足を補う人材確保に資するよう、その展開範囲を拡大させている。

3 農漁業におけるTVETの運用

フィリピンの場合、各種法律で政府機関の役割が規定されるが、実際には人員や予算の不足、関連諸機関との連携不足、それに幹部の関心の低さなどから当該機関が本来任務を正しく認識せず、法律で規定されたとおりの役割を当該機関が適確に果たせないことがある。また、幹部の政治的思惑や外部からの政治的介入などにより、当該機関の任務に歪みが生じることもある²⁵⁾。こうした執行面での事情のほかに、本章で取り上げている農漁業は、その産業特有の事情により、製造業やサービス業で実施されているような形式的なTVETを一律に展開することの難しさも指摘されている (Brown and Majumdar 2020)。そこで本節では、フィリピンのTESDAないしTVETに期待された本来的役割と現実とのあいだに存在するギャップや課題4点につき、実際のTVETの運用を追いつつ整理していく。

25) 政治的介入については、TESDAもそのターゲットになる傾向が強い。政治家が地元利益誘導するための手段として奨学金をTESDAに割り当てる事案が指摘されている。また、予算が適切に執行されているかも怪しく、その意味においてTESDAの公開統計(受講生数等)の信憑性が問われる面がある。

第一に、技能の標準化および形式化されたプログラムとして展開されることの多いTVETが、農漁業のように地域性が強く、時にインフォーマルで不安定な産業に通用するのかという指摘がある (Brown and Majumdar 2020)。また、農漁業従事者は地理的に広く分散し、自営が多く、技能はコミュニティ内や家族内で伝承されることが多い。そのため、1カ所に集合して研修を受けるという形式的なTVETは農漁業に適用しにくく、展開が難しいという見方もある。さらに、TVETには国家認証を伴うプログラムがあるが、自営の農漁業従事者にとって資格保持の意味やインセンティブはどれほどあるだろうかという疑問も浮上する (Brown and Majumdar 2020)。このように製造業やサービス業で広く実施されている従来形のTVETが農漁業に通用するのかという根本的な問いは、そのままフィリピン農漁業にも当てはまる。

こうした問いへのTESDAの対応は、進展している面とそうでない面があるといつてよい。地域性については、先述したように、TESDA直轄の農漁業を主とする職業学校が全国に26校あるうえ、地方の大学など民間機関の協力も幅広く仰いでおり²⁶⁾、それなりに対応している。また、2017年頃から設置されるようになったファーマーズ・フィールドスクール (Farmers Field School) が2020年に211校、2021年時点で306校存在し、年々増加している (TESDA 2020a; 2021b)。民間農場の一部が教育訓練用にTESDAに登録認定されたもので、そこを拠点にTVETを展開するという方法がとられている。農業従事者にとっては現場に近いところで技能訓練を受けられる利点があり、すでに有機農業の普及などで活用されているほか、先述した2019年コメ輸出入自由化法によるコメ農家支援の一部もファーマーズ・フィールドスクールを通したプログラム展開となっている。ここで、TVETの農漁業プログラム受講者の推移を確認すると、受講者数は増える傾向にあることがわかる (図3-3)。ただし、TVET全体に占める割合は、コロナ禍でにわかには農漁業回帰が高まった2020年と2021年を除き、10%にも満たない。また、図3-4は2017年から2021年の農漁業プログラムの受講者を地方

26) たとえば2020年だけで202件の協力・連携が締結され、地域的にも分散している。この数は観光分野394件の次に多い (TESDA 2020a)。2021年も90件の協力が締結された (TESDA 2021b)。ただし、各機関がどのようなTVETプログラムを実施しているかは公にされておらず、詳細な調査が必要である。

別に示したものである。各域内経済に占める農漁業の割合（2017～2021年平均）も合わせて示した。積極的にTVETを展開する地域と、そうでない地域で温度差があるが、全般的に農漁業の割合が高い地域でTVET受講者数も多く、TVETがそれなりに地方にまで展開されている様子が見受けられる。

地域性を伴う技能訓練のあり方については、たとえば農漁業に伴う基礎的な生産技術や機械化に伴う機械操作に関する技能など、ある程度普遍的な内容であれば形式的なTVETが通用するであろう。TESDAが展開するTVETプログラムでも、基礎的な生産技術や農業機械や灌漑システムの操作・整備に関する技能などの汎用性のあるものが実施されている一方で、個別の産品や技能に特化した地域性を反映するようなプログラムもある（表3-2）。さらに、近年は農漁業を取り巻く環境変化により、気候変動に対応するための知識やグローバル化に対応するための経営的視点など、必ずしも家族やコミュニティ内で伝承できない知識や技能などがTVETに追加されている²⁷⁾。たとえば、有機農業の普及（2012年導入）、アグロ起業家の養成（2017年導入）、バイオガス発電の施工（2020年導入）などである²⁸⁾。なかでも有機農業に関連するTVETプログラムの受講者数は、2019年に農漁業受講者全体の41%にのぼるなど、人気の高いプログラムとなっている²⁹⁾。

国家認証の意味合いについては一部形骸化されているような印象がある³⁰⁾。TVETには国家認証を伴うプログラムと国家認証を伴わないプログラムの両方があり、農漁業分野の国家認証を伴うプログラムは2020年時点で39件ある（表3-2）。国家認証を伴わないプログラム数は正確に把握できないが、その数は国家認証を伴うプログラムより多いと推測される³¹⁾。受講者数（2019年）を確認しても、国

27) Brown and Majumdar (2020) でも、こうした地球規模の環境変化に対応するための情報や知識の普及に TVET の役割を見出している。

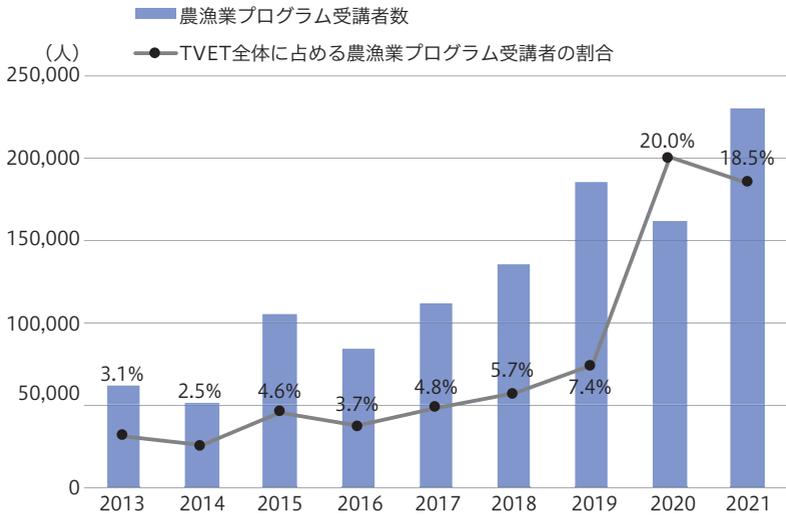
28) いずれも国家認証を伴うプログラムとして導入されている。

29) 国家認証を伴う有機農業 NC II 以外にも多数の有機関連のプログラムが展開されており、そのすべての受講者合計の割合である。地域によっては農漁業分野の受講者の 7 割が有機農業関連のプログラムを受講している。

30) 国家認証に関する問題は農漁業分野に限ったことではなく、TVET 全般の問題として指摘されている (Orbeta and Esguerra 2016; ADB 2021)。

31) TESDA (2020a) によると、2020 年の農漁業分野の登録済みプログラム数は全体で 1887 件と報告されている。しかし、同一名称のプログラムが場所を変えて実施されるごとに 1 件とカウントされているようで、名称別に整理されたプログラム数の正式な把握は困難である。ただし、公表されているプ

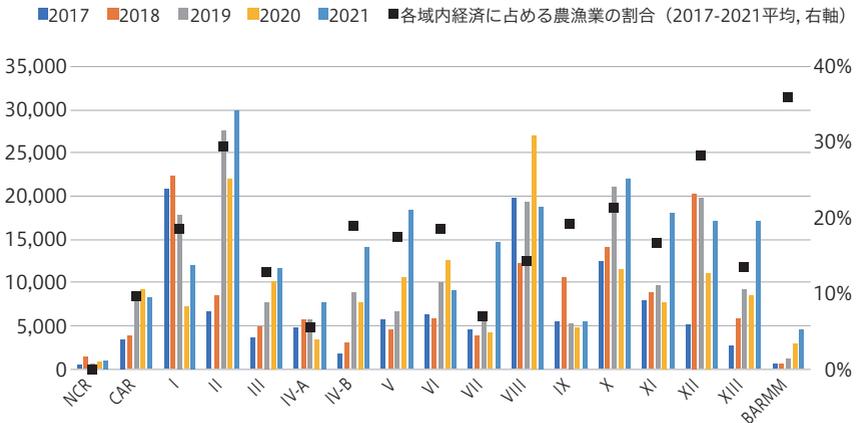
図3-3 TVETの農漁業プログラムの受講者数と割合



(注) 2012年以前はプログラム分野別に把握できる統計を入手できず。

(出所) TESDA, TVET Statistics Annual Report 各年版より作成。

図3-4 TVETの農漁業プログラムの地方別受講者数



(注) 首都圏 (NCR) を含めた 17 地方の状況。各域内経済に占める農漁業の割合は、域内総生産に占める農漁業の実質付加価値の 2017～2021 年平均。

(出所) TESDA, TVET Statistics Annual Report 各年版 ; PSA, National Accounts より作成。

表3-2 農漁業の国家認証を伴うTVETプログラム（2020年）

分野（件数）	国家認証 レベル	プログラム名	訓練時間 （目安）	訓練要件 制定年
農業（19）	NC I	農作物生産	302	2005
	NC II	稲作機械操作	232	2007
		害虫管理（野菜）	312	2007
		造園施工管理（植栽）	212	2008
		有機（オルガニック）農業生産	232	2012
		ゴム加工	162	2012
		ゴム生産	322	2012
		農作物生産	336	2013
		穀物生産	423	2015
		サトウキビ生産	603	2015
		農業機械操作	284	2016
		竹生産	195	2017
		竹加工（人工竹）	414	2019
		加圧灌漑システム施工管理	179	2019
	養蜂	190	2020	
	NC III	農作物生産	445	2006
		園芸	445	2006
乾燥・製粉施設整備		256	2017	
農業機械整備（四輪トラクター）		847	2019	
畜産（8）	NC II	人口授精（大型反芻動物）	220	2012
		人口授精（豚）	175	2012
		畜産（家禽）	266	2013
		畜産（反芻動物）	306	2013
		畜産（豚）	306	2013
		搾乳作業	160	2017
	NC III	動物健康維持管理	208	2007
バイオガス発電施工		304	2020	
漁業（9）	NC I	漁獲	352	2005
		漁港 / 埠頭運営	96	2007
	NC II	養殖	1276	2004
		漁獲	318	2006
		海藻生産	652	2015
		養殖（飼育作業）	490	2020
		養殖（孵化作業）	266	2020
	養殖（ティラピア）	769	2020	
NC III	漁具保守・修理	152	2007	
その他（3）	NC II	アグロ・アントレプレナーシップ	239	2017
	NC III	アグロ・アントレプレナーシップ	445	2017
	NC IV	アグロ・アントレプレナーシップ	715	2017

（注）2020年に実施されている国家認証を伴うプログラム数は、レベル別に、NC Iが3件、NC IIが27件、NC IIIが8件、NC IVが1件。

（出所）TESDA, 各プログラムの訓練要件（Training Regulations）より作成。

国家認証を伴うプログラムは全国で5万7279人（36%）が受講したのに対し、国家認証を伴わないプログラムは10万142人（64%）であった³²⁾。なお、2020年の国家認証を伴う39プログラムのうち、15プログラムで評価センター（assessment center）が存在しない。そして評価センターがある残りの24プログラムのうち、14プログラムでは全国に10カ所以下しか同センターがない（TESDA 2020a）。すなわち、国家認証を伴うプログラムを展開しておきながら、一部では評価が容易にできない状態になっている。ちなみに、評価センターがもっとも多いのは有機農業生産NC IIで、全国に135カ所ある。さらに、国家認証を伴う39プログラムのうち、15プログラムでTVET訓練資格（National TVET Trainer Certificate: NTTC）を保持した指導者が存在せず、内容面で質が保証されていない可能性がある。逆に、もっともNTTC保持者が多いのは有機農業生産NC IIで964人存在する。このように、国家認証を伴うプログラムの実質的内容には偏りがみられ、2019年の受講状況を確認しても、当時の国家認証を伴う34プログラムのうち、実際に受講されたのは16プログラムで、残り18プログラムは受講者がゼロであった。

第二に、TESDAが育成対象とする人材の学歴水準と実際の農漁業従事者の学歴に大きな乖離が存在する。現行の教育制度下で、TESDAはおもに中等教育から中等以降高等以前教育（Post-secondary non-tertiary）を活動の主範囲としている。そのため、TVETの国家認証制度レベルNC I~NC IVも、基本的にそれに見合う学力を前提としている。現に、2019年のTVET受講者の最終学歴は約92%が中等教育終了以上（旧制度）であり、中等教育未修了者は約7%であった（TESDA 2021a）³³⁾。その一方で、農漁業従事者の最終学歴は初等教育修了者ないし未修了者が過半と推定され³⁴⁾、彼らはTESDAが対象とする学歴要件を満た

プログラム一覧を確認する限り、国家認証を伴わないプログラムのほうが圧倒的に多い。たとえば、入手可能であった2019年のプログラム一覧をみていくと、全体で1300件を超えるプログラムが登録されており、その中には同一名称のプログラムが実施場所ごとに複数登録されていることを確認したが、国家認証を伴わないプログラムのほうがそれよりさらに多く実施されていた。

32) 収集可能であった2019年の各プログラム別受講者数データの筆者集計による。

33) 最終学歴が高等教育（未修了者）は全体の約51%であった（TESDA 2020d）。TVETを受講する大卒者ないし大学中退者の割合は増加傾向にあり、2016年は31%、2017年は50%、2018年は55%であると報告されている（TESDA 2020d）。

34) 2017年時点で約57%。他に、最終学歴が中等教育の場合が36%、高等教育が7%である（ともに未修了者含む。2017年労働力調査マイクロデータより集計。鈴木（2021）参照）。

さない（鈴木 2021）。実は、TVETを農漁業従事者に本格的に展開するなら低学歴者を対象にしなければならないという事実をTESDAも最近になって真に認識しはじめた³⁵⁾。とはいえ、これまで農漁業分野のTVETプログラム（NC IやNC II）は厳格な学歴要件を設けておらず、低学歴者でも受講できるようになっている³⁶⁾。産業別の受講者の学歴は公表されていないが、鈴木（2021）による2017年時点の推計では、農漁業従事者のうちTVETを受講したと思われる人々の最終学歴別割合は初等教育（未修了者含む）が農業と漁業ともに約7%で、それ以外は中等教育以上（一部未修了者含む）であった³⁷⁾。すなわち、農漁業分野におけるTVETプログラムの学歴要件が事実上設定されずにほぼオープンになっているとはいえ、実際にはTVETが低学歴者に届いていなかったことになる。なお、先述した2019年コメ輸出入自由化法の支援対象者になっているコメ農家は明らかに低学歴者が多く、遅ればせながらTESDAが本格的に低学歴者への技能訓練を実施することになった例だと推察される。低学歴者に届くようなTVETの展開が課題として残る³⁸⁾。

第三に、農漁業人材の育成をめぐる制度が法令で制定されたものの、実際の執行は遅れ、本来の意図通りに人材育成が進展していない。先述した農漁業人材の教育過程における育成では、1997年農漁業近代化法によって設置された国家農漁業教育システム（NAFES）がその司令塔的役割を担うことになっているが、同法制定後10年間ほど機能せず、ようやく予算がついて動き出したのが2008年頃という報告がある³⁹⁾。そのうえ、機関間連携が希薄で包括的かつ体系的な人材育成システムが不在であることも徐々に明らかになっている。NAFESはCHEDが農業省や他の関連省庁と連携する仕組みであるため、主導権はCHEDにある。

35) NTESDP 2018-2022 に農漁業従事者の学歴の低さについて初めて明記された。

36) たとえば、2005年に開始した農作物生産 NCI プログラムの受講要件は、読み書きができ、口頭と筆記でコミュニケーションができ、人格に問題がなく、健康的であること、と記載されている（TESDA, Training Regulations, Agricultural Crops Production NCI）。

37) 農漁業従事者のうち TVET を受講したと思われる人々に占める高等教育（未修了者含む）の割合は農業が約 20%、漁業が約 14%であった（鈴木 2021）。

38) もし学歴要件が障害でないとするなら、何が低学歴者の受講を阻んでいるのか、さらに踏み込んで調べる必要がある。

39) “National Agriculture and Fisheries Education System” 2009年8月21日付の Manila Times 記事。実施の遅れは Briones and Carlos (2013) でも指摘されている。

そのため、科学者のような高度な専門知識をもつ人材育成（学者やエンジニア、役所の専門家、普及員）に関心が向けられる傾向にあり、生産現場に近いレベルにまで目配りできていないという指摘もある（Briones and Carlos 2013）⁴⁰⁾。TESDAの人材養成の範囲は近年、生産現場の農民や漁師から、中級レベルの技能をもつテクニシャン、そして最先端の技術や知識をもち、かつ現場を知る指導者レベルまでと幅広く、対象者となる彼らの学歴も様々である。そのため、TESDAがNAFESに食い込み、初等・中等教育から高等教育までの全機関との連携や適切な役割分担が欠かせないといえるだろう。こうしたなか、2010年代の教育制度改革の一環で、2013年に地方農園学校設置法⁴¹⁾が制定された。各州に少なくとも1校、農漁業従事者の子弟が就学しやすい地方農園学校（Rural Farm School）を設置するという法律である。中等教育の代替提供機関として位置づけられ、農漁業やコミュニティ開発に焦点を当てた中等教育レベルのカリキュラムを実施し、TESDAも技能訓練などを提供しかつ助言する立場として参加することになった⁴²⁾。上記NAFESの議論とは無関係に進められたようだが、農漁業人材育成の一助となることが期待される。

第四に、農漁業に対する政府およびTESDAの認識と、世間一般の認識とのあいだに大きな乖離がある。政府が農漁業を雇用創出の重点産業とし、食料安全保障の面からも重要な産業であるとみなしているのに対し、世間一般は重労働かつ低賃金のため、就労先として魅力のない産業とみなす傾向にある。ただし、農業離れはフィリピンに限らず世界的な傾向であり、若者をはじめとする新たな就労者をいかに惹きつけるかは世界共通の課題でもある（Brown and Majumdar 2020）。こうした認識の差を埋めるべく、TESDAは農漁業における職業観のイ

40) 初等教育や中等教育を管轄する教育省、職業訓練機関である TESDA との連携が弱く、そのため教育分野と職業訓練分野の連携や役割分担も構築されておらず、体系的な人材育成システムが希薄であるという指摘がなされている（Briones and Carlos 2013）。

41) 共和国法第 10618 号（RA10618）。

42) フィリピンにおけるファームスクールの原形は古くから存在し、1988年に最初の私的な Family Farm School がバタンガス州リパ市に設置されたという報告がある。（<https://business.inquirer.net/104619/celebrating-75-years-of-family-farm-schools>, <https://business.inquirer.net/150575/education-with-rural-development-in-mind>, <https://www.pna.gov.ph/articles/1134351>などを参照（2022年1月11日アクセス））。

メージ改善を模索し続けている。たとえば、農民や漁師として生産現場に直接関わるだけでなく、生産のための原料・資材調達から加工・流通販売までの広い工程をアグリビジネスと捉え、この分野の一職業として関わること、もしくは関連分野で起業することなどを推奨している（TESDA 2011c; 2018b）。さらに、TESDAは生産者の商機拡大につながるよう、食品企業が農家や生産者団体と生産供給契約を結ぶといった企業の参入ないし生産支援も呼びかけている。国内外の民間資本を巻き込むことで生産性向上を通じた産業の活性化を期待し、新たな人材確保の契機にもなることを狙っている⁴³⁾。

おわりに

フィリピンの農漁業は、その産業としての経済的影響や食料安全保障の観点から重点産業として位置づけられている。一方で、従事者の所得水準の低さから、生産性向上を目的とする人材への支援が欠かせない分野でもある。TESDAはその一翼を担う機関として、1994年の設置以来、今日に至るまで関わってきた。第2節で論じたように、TESDAとTVETの制度上の役割は複数の農漁業関連法に明記された人材育成を軸とし、法令ごとに増加していく職種と多様化する技能レベルに直面してきた。この間、TESDAは政権ごとに農漁業に対する認識や理解と関与の度合いを深め、TVETは雇用につながる人材育成のみならず、生産性向上のための技能教育、さらには担い手不足を穴埋めするための人材確保に資するよう、その展開範囲を拡大させている。

農漁業におけるTVETの展開は、その産業特性や従事者の学歴の低さなどから、通常のTVETとは異なったアプローチが求められる。地域性はもとより、環境変化や技術進歩に応じた柔軟かつ十分な対応が必要である。とくに地域性への対応

43) 2019年にフィリピン政府が始めた Rural Agro-Enterprise Partnership for Inclusive Development and Growth (RAPID Growth) Projectで、Nestle Philippinesがミンダナオのコーヒー豆生産農家と進めている例などがすでにある。TESDAとも技能訓練のための奨学金提供で合意し、すでに栽培や生産のための訓練を開始している。(https://www.dti.gov.ph/archives/news-archives/local-coffee-farmers/, https://www.philstar.com/business/biz-memos/2021/10/11/2133404/nestl-local-coffee-buying-39-joins-tesda-train-coffee-scholarsなどを参照(2022年1月11日アクセス))。

においては地元の産業や市場，そしてコミュニティの需要を反映させるべく，企業や産業団体との連携が欠かせない (Brown and Majumdar 2020)。そのうえ，農業普及という観点からは地方自治体や教育機関，そして農業関連機関との緊密な連携や適切な役割分担も重要である⁴⁴⁾。そして，人材育成においては農漁業に関わる従事者の学歴や知識の有無を十分考慮すべきであろう。とりわけ農漁業従事者の大半が低学歴者であるという事実が見落とされがちである。学歴の高低や知識・情報の有無の差を踏まえ，受講者の事情に寄り添ったプログラムがあってもよいのではないかと思案する。さらに，こうした環境に対応できる有能な指導者の育成も重要となろう。

以上，TESDAとTVETの取り組みを論じてきたが，農漁業の就業者は増加に転じることなく，状況が厳しいことには変わらない。第1節の最後に指摘した，「生産性向上のための技能教育」と「新たな人材確保」の両方をカバーしなければならないTESDAとTVETの任務は広くて重い。

44) 本章では詳しく論じなかったが，フィリピンでは制度上，地方自治体にも農業普及の役割があり，国公立大学と連携して技術支援・訓練や研究開発を還元することになっている。しかし，地方自治体は基本的に予算不足と人員不足に直面しており，その役割をほとんど果たせていない。農漁業を取り巻く環境が大きく変わっている昨今，地方自治体と農業関連省庁の役割分担と実効性ある連携のあり方の再構築が重要だと思われる。さらにいえば，フィリピンでは中長期の包括的かつ戦略的な農漁業政策が欠如している。本来ならこうした政策あってこそその機関間連携と人材育成であるべきではないかと思われる。

[参考文献]

〈日本語文献〉

鈴木有理佳 2021.「フィリピンの農林漁業従事者とTVET」調査研究報告書, アジア経済研究所 (未公表) .

〈外国語文献〉

Asian Development Bank (ADB) 2021. *Technical and Vocational Education and Training in the Philippines in the Age of Industry 4.0*. March 2021, Mandaluyong City: Asian Development Bank.

Biervliet, Wim 1996. “TVET in the Philippines: The emerging training market.” TVET & Skills Development – Researcher and Agency Perspective, 49-52.

Briones, Roehlano M. 2017. “Characterization of Agricultural Workers in the Philippines.” Discussion Paper Series No. 2017-31, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies.

——— 2022. “Modernizing Agriculture and Fisheries: Overview of Issues, Trends, and Policies.” Discussion Paper Series No. 2022-05, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies.

Briones, Roehlano M. and Melvin B. Carlos eds. 2013. *Higher Education in Agriculture: Trends, Prospects, and Policy Directions*. Philippine Institute for Development Studies and Philippine Council for Agriculture, Aquatic and Natural Resources Research and Development, Makati City: Philippine Institute for Development Studies.

Brown, Trent and Shyamal Majumdar 2020. “Agricultural TVET in developing economies: Challenges and possibilities.” UNEVOC Network Discussion Paper, UNESCO-UNEVOC.

Budhrani, K. S., M. M. D’Amico, and J. L. D. Espiritu 2018. “Developing a Skilled Workforce Through Technical and Vocational Education and Training in the Philippines.” In *Handbook of Comparative Studies on Community Colleges and Global Counterparts*, edited by R. Latiner Raby, E. Valeau, Springer International Handbooks of Education. Cham: Switzerland, Springer. (https://doi.org/10.1007/978-3-319-50911-2_28)

Bureau of Agriculture and Fisheries Standards (BAFS) 2018. *National Organic Agriculture Program 2017-2023*. BAFS, Quezon City: Department of Agriculture.

Dy, Rolando T. 2015. *Agribusiness and Inclusive Growth*. Pasig City: University of Asia and the Pacific.

——— 2017. *Agribusiness and Rural Progress: Actions for Poverty Reduction*. Pasig City: University of Asia and the Pacific.

National Organic Agriculture Board (NOAB) 2012. *The National Organic Agriculture Program 2012-2016*. NOAB, Philippines.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2017. “Agricultural Policies in the Philippines.” OECD Review of Agricultural Policies, 2017. (<https://doi.org/10.1787/9789264269088-en>, 2022年1月20日アクセス)

Orbeta, Jr., A. C. and E. Esguerra 2016. “The National System of Technical Vocational Education and Training in the Philippines: Review and Reform Ideas.” Discussion Paper Series No. 2016-07, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies.

- Pabuayon, Isabelita M., Salvador P. Catelo, Agnes C. Rola, and Tirso B. Paris Jr. 2013. *Agricultural Policy: Perspectives from the Philippines and Other Developing Countries*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Palis, Florencia G. 2020. "Aging Filipino Rice Farmers and Their Aspirations for Their Children." *Philippine Journal of Science* 149(2): 351-361.
- Philippine Statistics Authority (PSA) 2021. *2021 Selected Statistics on Agriculture*. Quezon City: Philippine Statistics Authority.
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) 2005. *The National Technical Education Skills Development Plan 2005-2009*. Taguig City: TESDA.
- 2011a. *The National Technical Education Skills Development Plan 2011-2016*. Taguig City: TESDA.
- 2011b. "Agriculture and Fishery Industry." Labor Market Intelligence Report, Taguig City: TESDA.
- 2011c. "Manpower Development for Agriculture Entrepreneurs." Labor Market Intelligence Report, Taguig City: TESDA.
- 2017. *Philippine TVET Statistics 2014-2016*. Taguig City: TESDA.
- 2018a. *The National Technical Education Skills Development Plan 2018-2022*. Taguig City: TESDA.
- 2018b. "Developing Philippine Agriculture through Agribusiness." Labor Market Intelligence Report, Issue No. 4 Series of 2018, Taguig City: TESDA.
- 2020a. *2020 TVET Statistics Annual Report*. Taguig City: TESDA.
- 2020b. "From Seeds to Satellites – Revolutionizing Philippine Agriculture with Smart Farming." Labor Market Intelligence Report, Issue No. 2 Series of 2020, Taguig City: TESDA.
- 2020c. *Philippine TVET Statistics 2017-2019 Report*. Taguig City: TESDA.
- 2020d. *2019 Study on the Employment of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA.
- 2021a. *2020 Study on the Employment of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA.
- 2021b. *2021 TVET Statistics Annual Report*. Taguig City: TESDA.
- World Bank 2020. *Transforming Philippine Agriculture: During COVID-19 and Beyond*. World Bank, Washington, DC: World Bank.

〈ウェブサイト〉

Philippine Statistics Authority (PSA) [フィリピン統計庁] : <https://psa.gov.ph/>

Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) [技術教育・技能開発庁] : www.tesda.gov.ph

©Yurika Suzuki 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



フィリピン情報通信 (ICT) 産業と TVET

柏原 千英

はじめに

先進国や東南アジア域外新興国からの直接投資を誘引する産業が多いとはいええないフィリピンにおいて、外資主導のサービス輸出の担い手として2000年代に脚光を浴び、2010年代に急速に発展したのが、ビジネス・プロセス・マネジメント (Business Process Management: BPM) 部門を抱える情報・通信技術 (Information and Communication Technology: ICT) 産業である。対顧客サービスのコンタクト・センター業務にはじまり、現在ではプログラミングやアニメーション等の映像制作、オンライン・システムを利用した会計・法務・医療事務等の受託やコンサルティング、グローバルに活動する多国籍企業の地域・業務別中枢センター機能などの事業がフィリピン国内で展開されている。また、世界的に商取引全般のデジタル化が進展するなか、多様な事業展開と国内人材の雇用を実現すると期待され、アロヨ政権期 (2004~2010年) 中盤からドゥテルテ政権 (2016~2022年) まで継続して政府の重点産業の1つとして位置づけられている。さらに、BPM部門の業界団体は自身の振興計画を持ち、その内容が技術教育・技能開発庁 (Technical Education and Skills Development Authority: TESDA) が策定した「国家技能教育・技術開発計画2018-2022」(TESDA 2018b。以下、「プラン2018-2022」) に影響を与え、優先7産業の1つに挙げられている¹⁾。

1) IT-BPM 部門の振興計画は IBPAP and Frost& Sullivan (2017)。「プラン2018-2022」の優先7産業は、観光、建設、ICT および ICT-BPM、運輸・通信・倉庫、農産物加工含む農林漁業、食品加工およびエレクトロニクス含む製造業、健康・ウェルネス・その他社会サービス。

フィリピンでは2000年代半ばに労働人口の過半がサービス産業就業者となった。一般的には、就業者の多くがインフォーマルあるいは期間契約など不安定な雇用条件下で卸売・小売や運輸等に従事しており、労働生産性の上昇しにくい状況にあると認識されている（鈴木 2019）が、この点においてもICT産業は特異であるといえる。フィリピン統計庁（Philippine Statistics Authority: PSA）の統計では、2017年のICT-BPM部門における1人当たり付加価値額は80万ペソ弱であり、2010年代後半のサービス業全体における40～50万ペソ弱と比較すると高い²⁾。ICT産業は高学歴・高度人材への需要も高いとみなされているが、このような分野において国内のTVETは知識・技能習得や人材高度化に貢献しているだろうかという疑問は生じる。具体的には、投資側である外資系企業が選好する、整備されたICT関連インフラや専門性が合致する高学歴人材プールの形成を備えているか否か、あるいは、これら企業が主な会員である業界団体が策定した産業振興策とTVETの実績や成果が整合性をもつか否かという点である。そこで本章では、現時点で入手可能な限られたデータではあるが、TESDAの統計等にもとづき試論と結果の整理・把握を試みる。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では同産業の直近の規模を概観し、産業の定義、カバレッジに関する留意点を簡単に述べる。第2節ではICT産業関連TVETの実績と労働市況および雇用について若干の検討を行う。第3節では、BPM業界団体側が提示するキャリア・ガイダンス等をもとに、今後も高まるであろうICT人材需要へのTESDAの対応に関する課題を述べる。最後に、本章をまとめる。

1 ICT産業の「カバレッジ」

ICT産業あるいはBPM部門が注目されるようになった2000年代から直近にわたり、一貫性のある中長期の国内産業動向を示す統計は現時点で存在していない。

2) PSA 統計（Annual Survey of Philippine Business and Industry (ASPBI)（各年版）および Survey on IT-BPM）による。ただし、次項で述べるように、PSA と TESDA の ICT 関連分野のカバレッジは一致していないため、留意が必要である。

2004～2013年の10年間は、中央銀行(Bangko Sentral ng Pilipinas: BSP)がBPM業界団体(IT and Business Process Association of the Philippines: IBPAP)会員企業をおもな対象に年次企業サーベイ³⁾を実施・公開していたが、2013年を最後に同産業に関する調査はPSAに移管された。PSAは産業別事業所統計(Annual Survey on Philippine Business and Industry: ASPBI, 年次調査)の特別レポートと位置づけ、2009～2010年調査をパイロット版としてPSAウェブサイト上に限定して公開したのち、2013年から「ICTサーベイ」(Survey on Information and Communication Technology: SICT)として隔年で実施・公開するに至ったからである⁴⁾。PSA(2020b, 56)ではICT産業を、「情報および文化的製品の制作・配布、これら製品を配信する手段の提供、さらにデータまたは通信、情報技術活動、データ処理およびその他情報サービス活動を含む」と定義しているが、産業分類の下に職業分類をまとめているTESDAのTVET産業別コース区分とその実績や、IBPAPが自身の年次総会等で公表している実績および業況予測との整合性を求めることは難しい。次節以降の参照のため、PSA・IBPAP・TESDAの各直近データとカバレッジの概要を表4-1にまとめた。国内のフォーマルセクター企業をおもな対象としてデータ収集・推計を行うPSAと、外資系企業が会員の大部分を占めるBPM部門について集計・推計しているIBPAPのあいだで、雇用者数のみをみても大きな乖離があることを確認できる。本章の分析では、PSAによる定義を参照しつつ、TESDAの産業分類を大きく組み替えることなく扱うこととする。

3) Bangko Sentral ng Pilipinas (various issues) を参照。

4) BSP が BPM 産業のサーベイを開始した理由は、サービス貿易を黒字化するほどの外貨獲得実績に注目したからである。BSP サーベイでは IBPAP 傘下の部門別団体(当時)の区分を援用し、「コンタクト・センター」、「文書化・情報管理」、「アニメーション」、「ソフトウェア開発」、「その他 BPO」の 5 つのサブ・グループに分類していた。一方、PSA では「フィリピン標準産業分類」(Philippine Standard Industrial Classification: PSIC)の区分にしたがいが、本文中の定義にもとづく該当部門の ASPBI 用サンプルからデータを抽出、推計を行っている。サンプル集団は、PSIC で 3 桁レベルの「ICT 産業」と 5 桁レベルの「BPM 部門」を統合したグループから成る。

表4-1 ICT産業に関する統計 (PSA, IBPAP, TESDA)

機関名	PSA	IBPAP	TESDA
統計名等	ASPB1, Survey on IT-BPM ほか	Annual Report, 各種報告書ほか	TVET Statistics ほか
産業分野	IC + BPM	BPM	ICT
直近データ年	2017年	2019年	2019年 2021年
企業数	3,439	会員企業数*	入学者数 (人) 48,870
総収入 (10億ペソ)	P1,058.9	総収入 (10億ドル)	卒業者数 (人) 42,090
雇用者数 (人)	709,332	雇用者数 (人)	(うち男性) (31,317) (18,176)
平均年収	P441,995	新規雇用予測	(うち女性) (39,802) (30,694)
付加価値額 (10億ペソ)	P550.4	(2020~2022年)	NC 認証率 (対受験者数) 64.31%
主要データ	1人当たり労働生産性 P776,480	間接雇用者数推計 (2019~2022年, 推計)	NC 認証率 (対卒業者数) 19.87%
		約 408 万人	TVET 提供機関数 531
			実施プログラム数 565

<産業・部門カバレッジ>

- ICT 製造業
- ICT 流通業
- ICT サービス業
- ソフトウェア出版
- 通信サービス
- コンピュータ・プログラミング、コンテンツ開発
- データ処理、ホスティングおよび関連事業、ウェブ・ポータル
- コンピュータおよび通信機器補修
- 出版サービス
- 動画、ビデオ、TV 番組制作、録音および音楽出版事業

統計名内の分類、業種分類、職業名等

<主要サービス分野>

- コンタクト・センターおよび BPO
- IT サービス (システム、アプリ、設備、サポート)
- 医療情報管理サービス (HIMS)
- アニメーションおよびゲーム開発サービス
- 企業内サービス・センター

< NC のカバレッジ >
 コンテンツおよび設備
 (表 4-2 および付表を参照)

(注) 1人当たり労働生産性は付加価値額を就労者数で除いたもの。* 会員企業数：2022年12月時点の BPM 産業会員数 (Industry Members)。他に非産業会員 (Non-Industry Members) として 71 社が参加している。
 (出所) PSA (2020a; 2020b), IBPAP (2018) および同ウェブサイトに、Everest Group (2019), TESDA (2021a) および同ウェブサイトより作成。

2 ICT関連TVETの実績とBPM中核都市の「実力」

2-1. ICT産業に関するTVETの実績

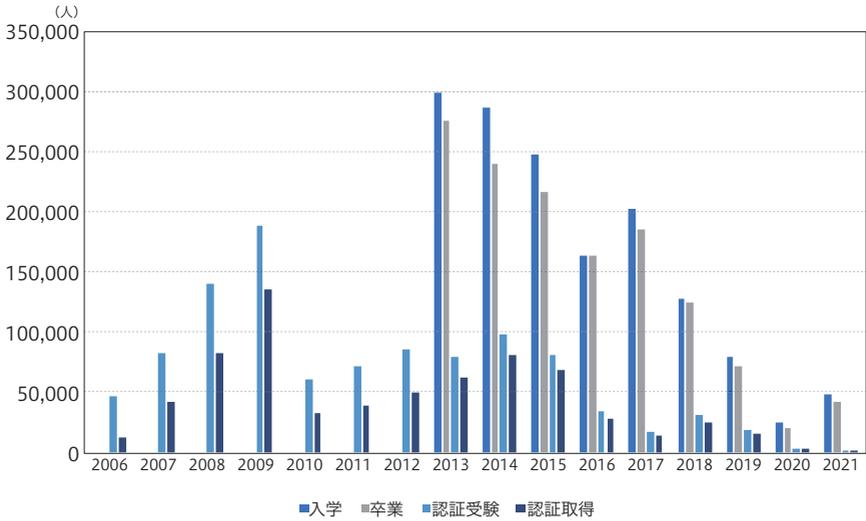
まず、ICT産業関連TVETの2013年度から直近における入学・卒業者数と、卒業者のうち国家認証（National Certificate: NC）評価受験・認証取得者数の推移を図4-1に示した⁵⁾。2014年以前の産業部門別NC認証実績をみても同年がピークになっており、2010年代後半におけるICT産業関連のTVETは大幅な縮小傾向にあるといえる。2014年には29万人弱だった入学者数は、コロナ禍の影響を受けていない2019年で8万人弱に、NC取得者数は同8万人強から約5万6000人に減少した。サービス輸出産業であるICTの2000年代末～2010年代前半の停滞は、世界・先進国の不況を反映したもののだろう。Everest Group(2019)では2015年以降の世界的な産業要因として、①地政学のおよび欧州における法制改革による不安定性の発生、②オートメーション等の新技術やビジネスモデルの誕生、③デジタル技術者不足などを挙げている。また、フィリピン国内側の要因として、ドゥテルテ政権では発足当初から税制改革が検討・実施され、ICT産業のなかでも外資系企業が多いBPM部門が優遇制度を縮小された影響を受けたことも重要である。

したがって、全TVET入学／卒業者数およびNC評価受験／取得者数が2019年まで増加傾向にあったのに反して⁶⁾、ICT産業関連のシェアは縮小し続けている（図4-2）。2014年には入学者の約14%を占めていたが2019年には3%程度まで下落し、NC取得者では2019年のシェアは1%程度になっている。参考指標として示したICT関連分野専攻の大学課程入学／卒業者数のシェアも漸減傾向にあるが、全入学／卒業者に対して10%程度を維持しており、2019年（教育年度では2018/2019年度）にTVETと大学課程の卒業者数が逆転したことがわかる。図4-3では、PSICの3桁レベルで「サービス業」に分類される産業別TVETに占めるICT関連卒業者の割合を示した。サービス業内でも、「ツーリズム」や「社会、

5) 産業別かつNC別入学・卒業者数に関する2013年以前のデータが未整備であるため。

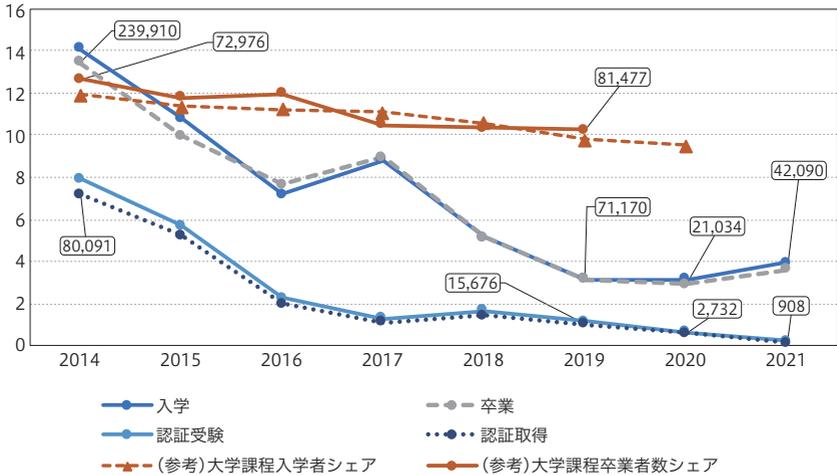
6) 全TVET入学者数は2014年が約203万人、2019年は約250万人。同卒業者数は約179万人と約224万人、同NC評価受験者数は約123万人と約160万人、同NC取得者数は約113万人と約152万人である。

図4-1 ICT産業関連TVET入学・卒業・NC認証受験・取得者数



(出所) TESDA (2012; 2018c; 2021a) および同ウェブサイトより作成。

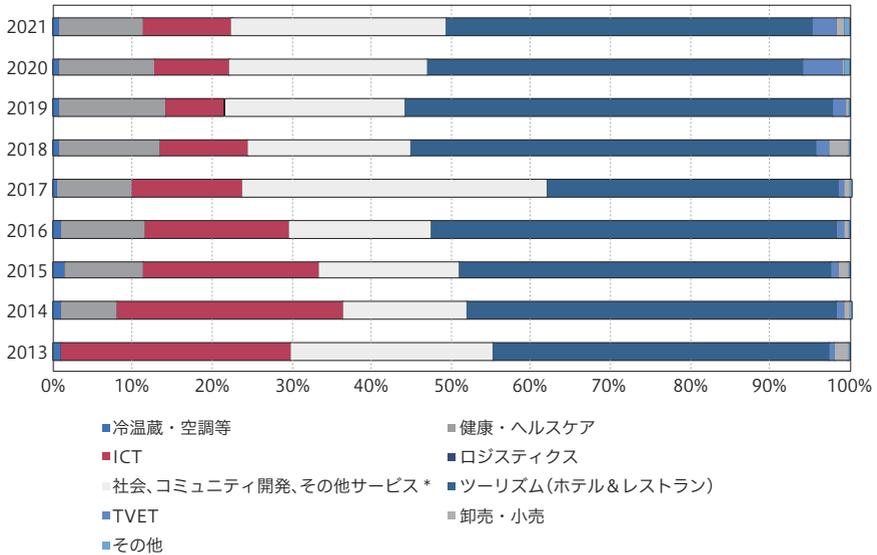
図4-2 ICT産業関連TVET受講者が全体に占める割合 (%)



(注) データラベル内の数値は人数。参考データの欠落部分は本章執筆時点で未公表。

(出所) TESDA (2018c; 2021a), CHED ウェブサイト (Higher Education Statistical Data) より作成。

図4-3 ICT関連卒業者がサービス業TVETに占める割合



(出所) 図4-1に同じ。

コミュニティ開発」, 「ヘルスケア」分野がシェアをおおむね維持あるいは伸ばさせているのに対して, ICTは2013年の約30%から2020年には約10%弱に縮小している⁷⁾。次項で述べる業界団体が認定する「BPM中核都市」や地方別の詳細, 時系列データは不明だが, TESDA年次統計の断片的な情報からは, 全国レベルで2010年代半までBPM部門の主力NCであった「コンタクト・センター・サービスNC II」の受講/卒業生数が, 同年代後半には大幅に減少していることは明らかになっている。このような状況の要因は, たとえば①一時的な市況や産業立地としてのフィリピンに対する対外的な評価に影響を受けたコース実施の取り止めによる受講者の大幅減少, ②コンタクト・センター業務など, 大部を占めていた特定プログラムの実施数が飽和状態に陥ったための調整期, ③TVETプログラム内容や修了レベルと雇用者側の要件とのミスマッチの深刻さが表出, あるいは④ICT産業への就労を希望する若年層がより高学歴を求めて大学進学を選択した

7) 2020年のシェアは, 2019年と比較すると微増している。なお, ICTを含むこれらサービス業4分野は, アキノおよびドゥテルテ政権での重点産業に挙げられていた。

結果等、さまざまに推測できるが、次項の試論で利用した「プログラム別かつ地方別のNC認証試験・取得者」など、詳細なデータをもとにしたさらなる分析が必要である。

2-2. 地方別のTVET実績からみる業界団体の「BPM中核都市」

では、インフラの整備状況や高学歴人材プールを前提に集積するBPM産業において、投資側企業ひいては業界団体の選好と当該産業・部門のTVETプログラムの地方別実績のあいだには、関連性を見いだせるだろうか。限定的ではあるが、ICT産業TVETの最盛期を挟む2013～2016年度について、TVETプログラム別かつ地方別のNC認証受験・取得者数データ (TESDA 2018c; 2014)⁸⁾ を用いて若干の分析を試みる。インフラ整備と人材面を識別するため、ICT関連のTVETプログラム (NC) の内容から、「オンラインやデジタル環境を利用したサービス・製品の作成や提供、管理を行うもの」(便宜的にコンテンツ分野とする) と「ICT環境を整備・維持するサービスを提供するもの」(同じく設備分野) に分け (表4-2)、地方別のNC認証取得者数を量・質の両面から比較することでTVETの実績を検討したい。また、当該データ期間中に産業の中核都市 (Center of Excellence: COE, 表4-3参照)⁹⁾ としてIBPAPに認定されていた都市がある6地方と非該当地方で異なる傾向を示すか否かにも注目する。

図4-4は2分野に分けた2013～2016年の延べNC取得者数をプロットしたものである。コンテンツ・設備両分野のNC取得者数も多い国内最大のCOEである首都圏 (National Capital Region: NCR) と、NCRに隣接し、同じくCOEであるクラーク市およびCOEを目指すと位置づけられたNWC (表4-3の注を参照) のブラカン州マロロス市、NEC認定を受けたバターン州バラング市およびターラック州ターラック市がある中部ルソン (Region III) を除くと、IBPAP認定の有無 (4地方と10地方) では明確な差異がみられない。たとえば、COE認定都市がある地方のなかでも設備・コンテンツ双方のNC取得者数で低位にある中部ビサヤ (Region VII) は、NCRに次ぐ国内BPM産業集積地であるセブ市を擁し、海外

8) 各NCプログラムの認証評価受験と取得者数を地方別に集計したデータがTESDAにより公表されているのは、この4年間のみ。

9) 産業振興とBPM企業の集積地をブランド化する目的で、IBPAPが審査および認定している。

表4-2 ICT関連TVETプログラムの分類

コンテンツ分野	設備分野
<ul style="list-style-type: none"> ・ Contact Center Services NC II ・ 2D Game Art Development NC III ・ 3D Game Art Development NC III ・ Medical Coding and Billing NC II ・ Programming (.Net Technology) NC III ・ Programming (JAVA) NC III ・ Programming (Oracle Database) NC III ・ 2D Animation NC III ・ 3D Animation NC III ・ Game Programming NC III ・ Animation NC II ・ Animation NC III ・ Medical Coding and Claims Processing NC III ・ Medical Transcription NC II ・ Programming NC IV* ・ Visual Graphics Design NC III 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Broadband Installation (Fixed Wireless Systems) NC II ・ Cable TV Installation NC II ・ Cable TV Operation and Maintenance NC III ・ Computer Hardware Servicing NC II ・ PC Operations NC II ・ Telecom OSP and Subscriber Line Installation (Copper Cable/POTS and DSL) NC II ・ Telecom OSP Installation (Fiber Optic Cable) NC II

(注) 各 TVET プログラムの日本語名 (仮訳) については、本章付表を参照。

* : Programming NC IV は 2014 年末まで適用。2013 年末に承認された TR 改正により、2015 年以降は 3 種類の Programming NC III (.Net Technology, JAVA, Oracle Database) に分割して実施されている。Computer Hardware Servicing NC II は 2016 年以降、電気・電子産業 (Electric and Electronics) に分類されている。データの一貫性を保つため、作業では同プログラムを ICT に加えて集計した。

(出所) PSA (2020b) を参考に TESDA ウェブサイト (Training Regulations) より作成。

の市場調査・コンサルティング企業の世界ランキング等でも進出先としての評価は比較的高かった¹⁰⁾。COE間あるいは非COE地方間でも、電力供給の安定性や通信設備等のインフラ整備状況、あるいは進出 (外資系) 企業側の選好が、間接的にTVET実施規模に影響を与えているかもしれない。

次に、同データにもとづき、地方別のNC評価受験者/認証取得者数よりコンテンツ/設備分野それぞれの認証取得率を算出し、プロットした (図4-5)。4年間でコンテンツ分野のTVETが全く実施されなかった地方 (ムスリム・ミンダナオ自治地域, 以下ARMM¹¹⁾), カガヤン・バレー (Region II), ソクサージェン (Region

10) たとえば、Tholons 社の “Tholons Top 100 Outsourcing Destinations” や、National Association of Software Services and Companies (NASSCOM) と Tholons 社が共同で調査・公表する “Global Services Outsourcing Atlas” 等 (報告書の名称はいずれも 2016~2017 年当時)。

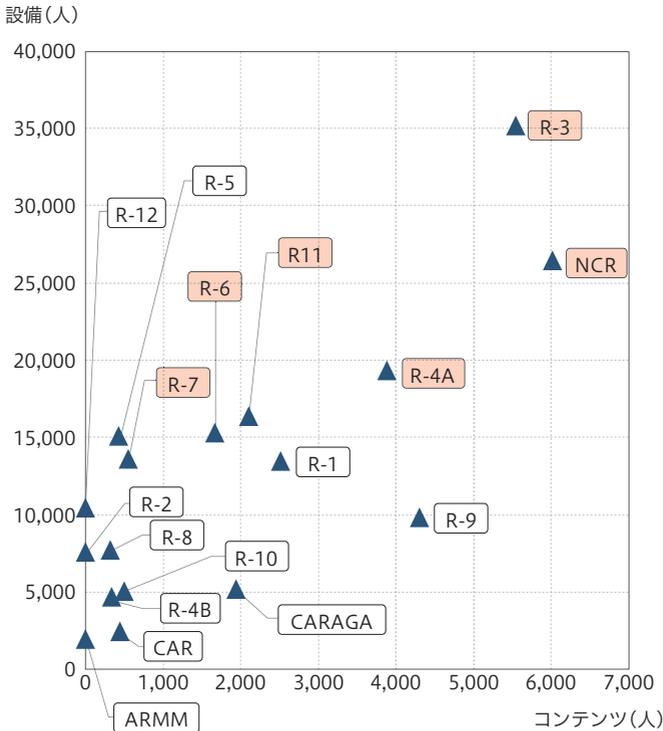
11) データ該当時期に使用されていた地方名 (Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM)。2019 年 1 月に実施された住民投票により、ARMM にコタバト市とコタバト州に属していた 63 バランガイ (最小行政単位) を加えたバンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域 (Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM) が同年 3 月に発足した。

表4-3 ICT産業関連のTVET実施状況と業界団体の地方別位置づけ

地域	地方 (Region)	COE (●) NWC (○) NEC (◇)	TVET 実施機関数		うち ICT 課程あり		ICT-TVET 卒業者数		NC 取得者数			
			2017	2020	2017	2020	2017	2020	2017	2020		
ルソン	NCR	●	881	724	260		23,849	3,959	2,735	923	233	190
	CAR	◇	102	135	16		2,250	1,441	110	-	812	813
	I イロコス	○◇	182	229	24		6,239	383	1,752	112	188	99
	II カガヤン・パレー	○◇	75	156	1		6,096	789	-	-	850	418
	III 中部ルソン	●○○◇	496	485	143		25,937	2,001	1,142	339	1,034	604
ピサヤ	IV-A カラハルソン*	●○○○○◇	442	510	80		32,490	2,362	1,907	132		
	IV-B ミマロパ	◇	130	135	9		11,019	813	29	19		
	V ビコール	○○◇◇	222	233	52		6,675	484	111	-		
	VI 西部ピサヤ	●◇	167	205	16		12,670	2,137	685	271		
	VIII 東部ピサヤ	●○	359	339	54		7,549	1,552	253	342		
ミンダナオ	IX サンボアンガ半島		88	149	7		6,380	1,070	10	38		
	X 北部ミンダナオ	○	152	180	57		8,857	1,147	1,617	110		
	XI ダバオ	●◇	191	322	36		4,458	406	311	-		
	XII ソクサージェン		186	218	30		5,389	1,170	1,796	300		
	XIII カラガ		158	192	32		17,471	84	-	-		
合計	BARMM		82	100	20		6,232	1,441	1,103	105		
			71	122	13		1,640	117	27	-		
			3,984	4,434	850		418	185,201	20,134	13,613	2,732	

(注) 地方名の略称は以下のとおり: BARMM = Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, CAR = Cordillera Administrative Region, NCR = National Capital Region. 表内各記号が示す内容は、以下のとおり。記号の数は都市数をあらわす。*: 2017年時点において、各地方の開発計画 (Regional Development Plan) のなかで IT-BPM を優先産業に指定。●: IBPAP が IT-BPM 産業の中核拠点 (市, Centers of Excellence) に認定, ○: (同左) 中核拠点への発展が期待できる市 (New Wave Cities), ◇: (同左) NWC への発展が期待できる市 (New Emerging Cities)。2020年の ICT 課程の地方別機関数は未公表。右表 NTTC (National Training Trainer Certificate) は, TVET コースを教育・指導者の養成を担当・実施可能な資格。
(出所) フィリピン政府データベース (http://data.gov.ph/), TESDA (Philippine TVET Statistics) および IBPAP ウェブサイトより作成。

図4-4 地方 (Region)・ICT分野別TVETのNC認証取得者数 (2013~2016年)

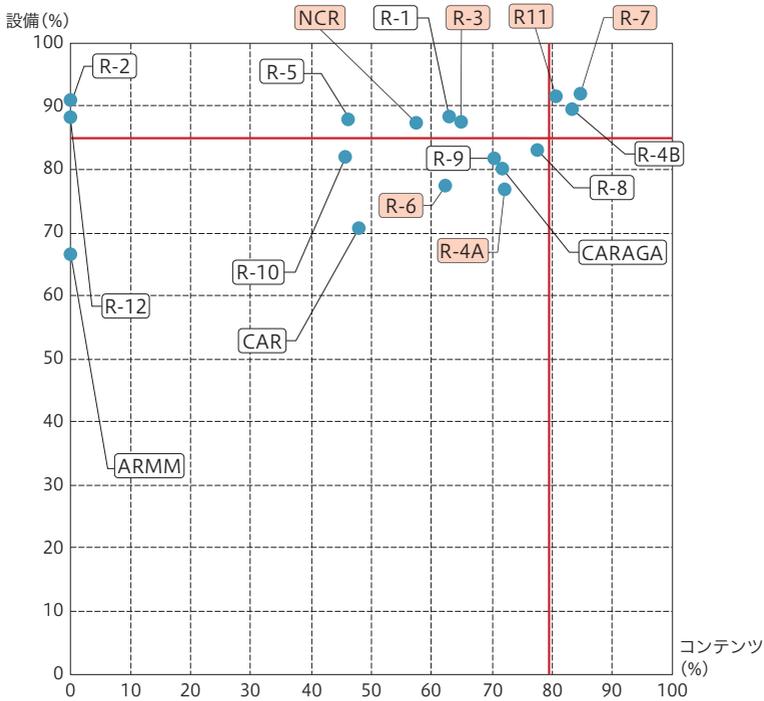


(注) 地方名ラベルのうち色付きの6地域は、IBPAPが定めた中核拠点 (COE) がある地方。
(出所) TESDA (2018c; 2014), TESDA ウェブサイトより作成。

XII) がある一方、NCRや中部ルソン (Region III) は毎年数万人のNC評価受験・取得者を輩出しており、同分野のNC取得率のばらつきは非常に大きいことが見て取れる。設備分野でも、認証者数が4年間で合計3,000人未満かつ認証率ももっとも低い (約67%) ARMMと、認証者数は同約1万6000人 (地方別4位) で認証率ももっとも高い (約91%) の中部ビサヤ (Region VII) とは、20%ポイント以上の差が確認できる。

また、図4-5で交差する赤線は、各分野の全国レベルの認証率 (コンテンツ分野69.9%, 設備分野84.7%) であり、4分割された各象限は右上から時計回りに「両分野で認証率が高い地方」、「コンテンツ分野の認証率がより高い地方」、「両分野

図4-5 地方 (Region)・分野別TVETのNC認証率 (2013~2016年)



(出所) 図 4-3 に同じ。

の認証率が低い地方], 「設備分野の認証率がより高い地方」と特徴づけられる。業界団体IBPAPがCOE認定した都市を含む6地方が必ずしも全て第1象限 (右上ブロック) に位置していないこと, とくに人数ベースのコンテンツ部門で1位, 設備部門で2位 (1位は中部ルソン (Region III) のNCRや, 同じく人数では両部門ともARMMとカラガ (Region XIII) に次ぐ小規模であるミマロパ (Region IV-B) の認証率は興味深い。経済規模で突出するNCRにおけるICTインフラの整備状況と人材需要の増大やTVET実施機関数が質の保証に直結していない事実を示している可能性がある一方で, COEをもつカラバルソン (Region IV-A) に隣接するミマロパに波及効果が生じているとも考えられるからである。IBPAPから3種いずれの都市認定も受けていないが中部ビサヤに隣接する東部ビサヤ (Region VIII) も, TVET実施規模は小規模ながらコンテンツ分野のNC認証率

が高く、ミマロパと同様の状況にある可能性をもつ¹²⁾。

さらに図4-4の結果とあわせ、COE認証の有無にかかわらず、「TVET実施規模と質が相反関係にある」、「規模・質ともに高い」、「規模・質ともに低調」な地方群であるとも特徴づけられよう。ICT産業関連TVET自体は現時点で縮小傾向にあるとはいえ、直近および今後のデータ集計をもとにNCレベル別を組み合わせるなど、より多角的・長期の分析・検討を行なう必要があろう。

3

人材確保と高度化への道程 ——産業内キャリアパスの明示とその効果

前節の試論によって、ICT産業関連のTVET実績とBPM業界団体（IBPAP）の地方別の成長目論見は必ずしも整合的ではないと考えられる。外資を継続的に誘引し、他国のBPM集積地との比較において一定の地位を保持するためには、新たな集積地（候補）の策定や周辺都市を含めた人材確保と高度化の進展を、国外に提示し続けねばならない圧力に接しているからだろう。このような状況下で不足する高度人材を採用し、長期にわたり確保していくためには、業界団体等の産業側自体が振興計画を作成・公開することで数値目標や成長見通しを明示する必要がある、それらは実施・監督機関の方針にも影響を与えるという効果をもつ。本章冒頭で挙げた「プラン2018-2022」でも、優先産業としての同部門に関する記述の大部分をIBPAPの産業振興計画（IBPAP and Frost & Sullivan 2017、内容については表4-4を参照）に負っている。TVET全体を俯瞰した先行研究では、企業ベースTVETへの参加のみならず産業側の関与が低調であることが指摘されている（ADB 2021; Orbeta and Esguerra 2016; Serafica, Vergara and Oren 2021

12) 同じく表4-3と図4-4、4-5を合わせると、この現象とは逆の事例も挙げられる。データ全期間にわたりコンテンツ分野 TVET 自体が実施されなかった3地方（ARMM、ソクサーゼン（Region XII）、カガヤン・パレー（Region II）のうち、前2地方はIBPAPがCOE/NWC/NECいずれの認定も行っていない4地方に属する（その他は東部ビサヤ（Region VIII）とカラガ（Region XIII））が、カガヤン・パレーはカガヤン州トゥゲガラオ市にNEC認定を受けている。同地方の設備分野TVETはNC取得者数が4年間合計で約1万人とARMMに次ぐ最小規模だが、NC取得率は87.0%と全国平均より若干高い。当該地方はBPM産業でマニラとセブに続く国内で評価されていたダバオ地方（ダバオ市を2016年にCOE認定）に隣接しており、IBPAP自体の産業開発期待や進出意欲を持つBPM企業の存在の可能性がうかがえる。また、同市は前ドゥテルテ前大統領が長年にわたり市長を務めた政治的地盤であることも影響しているよう。

表4-4 IBPAPによる産業ロードマップ2017-2022の概要

	主要数値目標	(公開当時) 直近の実績 (見直し含む)	付随プログラム (前ロードマップや既存制度 の継続・強化も含む)
雇用促進・ 人材育成	産業内直接・フルタイム雇用: 180万人	120~130万人 (2015~2016年)	・(再)就労教育の受講・奨 学金補助
	直接/間接/関連分野での雇 用:計760万人		・高等学校/大学新卒, キャ リア変更希望者への新技術 教育の提供
	首都圏外での雇用創出:50 万人	約25万人 (2015年末時点の推 計)	
産業構造 の高度化・ 多様化	中・高レベル技術職の割合強 化:直接雇用の73%	53% (2016年当時見込み)	・ビジネス/ITスクールに IT-BPM事業管理に特化し たプログラムを設置
			・高レベル技術専門職の創出 を目的とする機関の設立
			・既存教育制度での理数系教 育の強化
産業規模 の拡大	売上額:400億USドル	250億USドル (2016年当時見込み)	・ロードマップ期間中の国外 キャンペーン戦略の策定
	世界シェア:15%	12.70% (2016年当時見込み)	・官民共同委員会の設立によ る国家開発戦略への組み込み

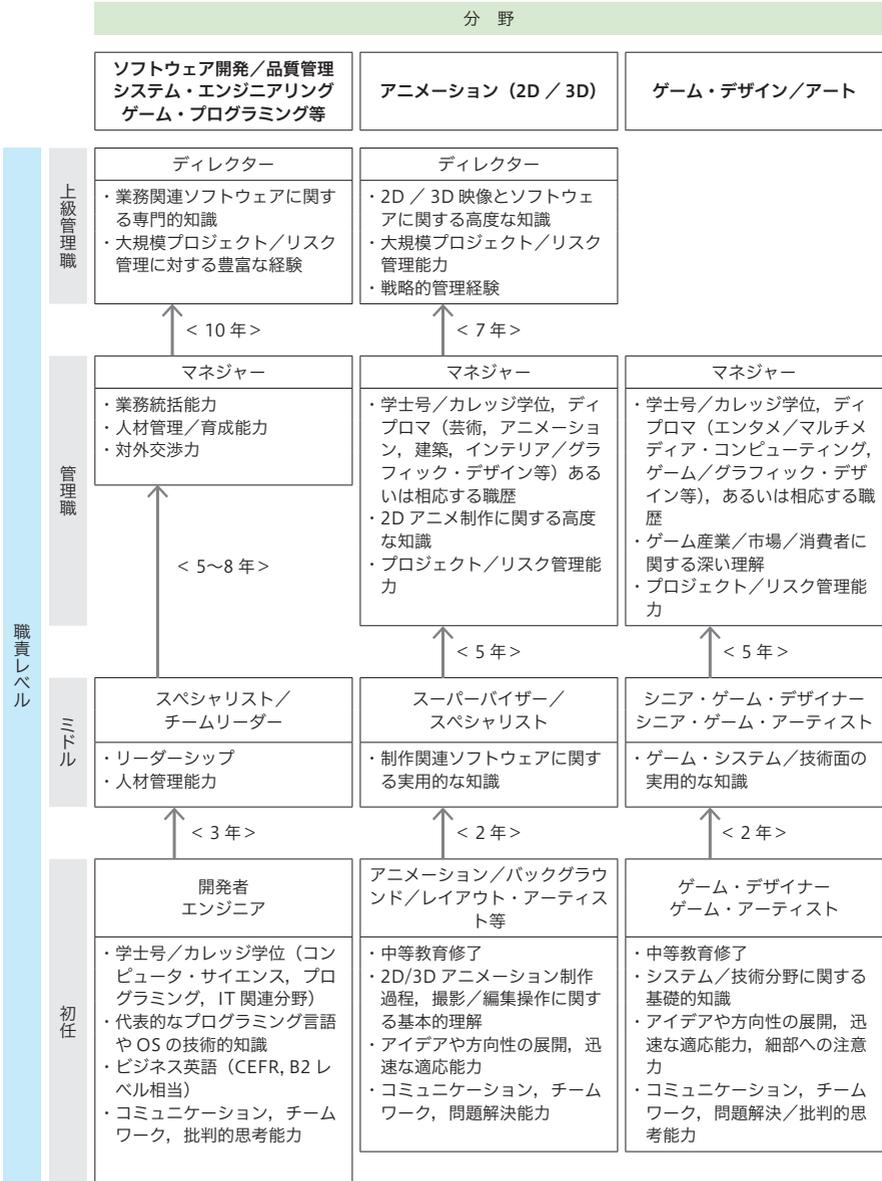
(出所) IBPAP and Frost & Sullivan (2017) および IBPAP ウェブサイトより作成。

等)が、BPM部門に関しては例外的であるといえる。また、人材確保には産業内のキャリアパスを国内の求職者へ具体的に示し、従業者が職責レベルを上げるための知識・技術面の要件や職務経験歴を周知する必要がある。同時に、TVETの実施・監督機関として人材育成の一翼を担うTESDA側には、雇用者が採用や管理職への登用に用いる「標準的な基準」が就労促進に関する情報や政策的なインプットとなる。

後者の事例として、IBPAPがBPM部門における女性の雇用とキャリア展望に関する報告書のなかで作成した「キャリア・ガイダンス」を挙げておこう (IBPAP 2018, 71-116)¹³⁾。図4-6では、各ガイダンスを職責レベルの上昇に伴う要件や経

13) IBPAP (2018) の本来の調査目的は、会員企業の経営者や採用担当者、被雇用者へのインタビューにもとづいて、コンタクト・センター業務など自動化 (automation) の進展によって将来的に失職する可能性が高く、BPM部門内では未熟練職に従事する女性社員のキャリア変更とその後の昇進要件などを集約・解説することにある。女性が少数派である部門で被雇用者の多様性を拡大する意図も兼ねているため、プログラミングやシステム関連、ゲーム・デザイン/アート、アニメーション (本文中①~③)

図4-6 ソフトウェア分野におけるキャリア・ガイダンス例



(注) 各職責レベルの上段は一般的なポジション名, 下段は採用・就任時の技術および知識要件。職責レベル間に示した<年数>は, 各ポジションへの昇格に必要な最小経験年数。

(出所) IBPAP (2018, 71-116) より作成。

験年数が類似し、相互に関連する職業群として、①ソフトウェア開発／品質管理、システム・エンジニアリング、ゲーム・プログラミング等、②2D / 3Dアニメーション、③ゲーム・デザイン／アートにまとめた上で、各職責レベルと資質要件、レベル間の最小経験年数を図示した。この「ガイダンス」に加え、TESDA(2020c)のICT部門に関する「スキル・マップ」部分を参照すると、職責レベルを上げるための知識・技能要件に該当するNCコースの有無の判断や選択、あるいは関連産業へのキャリア変更の経路設定が可能になり、該当NCの訓練要件(Training Regulation: TR)の概要(付表)で所要期間を予測できる。

ただし、現時点では上記3分野以外に「ガイダンス」に類する資料や報告書を策定している産業はみられない。「スキル・マップ」は主要産業別のTVETを網羅しているが、職業名と関連するNCの概要を並列表示しているだけであるため、キャリアパスとその所要期間を直観的に認識できるものではない。また、付表内に示したTR改正¹⁴⁾に要する年数(改正の時間的間隔)からも明らかのように、TVETが技術進歩の著しいICT産業で就労可能な、あるいは適切にキャリアアップできる内容を備え続けるには、制度上の変更や工夫が必要である。たとえば、定期的なTR改正をIBPAPとその下部にある分野別組織など産業団体に主導させ、フィリピン資格認証フレームワーク(Philippine Qualification Framework)理事会など、東南アジア域内や国際的な人材・職能基準への対応を所管する省庁横断的組織に承認を委託し、TRの公開とTVET実施機関および提供プログラムを認可する責任をTESDAが負う方法への変更が考えられる。このように、TVETおよび就労支援には、産業・職業別の労働力需給に関する情報だけでなく、求職者が自らの職歴や希望、修了した専攻分野にもとづく有益な職業選択とキャリア形

に例示分野を限定しており、聴取サンプル数は合計16社と少ない。ただし本調査でも、IT-BPM産業被雇用者の9割は大卒以上であり、未熟練職に就いていても最終学歴は高いことが明記されている。女性従事者のキャリア変更の喫緊性と部門内での多様性の拡大を推進する必要性を、IBPAP側が強く認識したことが背景にあると推測される。

14) TESDAウェブサイトでは、TR改正の用途は一般的に5年程度としている(NCの有効期限もこれに連動していると考えられる)が、「スキル・マップ」に掲載されている全TRの平均的な改正間隔を算出すると、約10年である。改正の必要性和その頻度はプログラムの内容に大きく左右されるため、詳細な検証を必要とするが、本章2-2で「コンテンツ分野」に分類したプログラムの大部分が10年以上も改正されていない点は、TVETの質が雇用者側の要求を満たしていないという「ミスマッチ」を示している可能性のある例として、問題視されるべきであろう。

成を行える環境を提供することと、それを可能にするTVETを中等～高等教育の課程でデマケーションし、さらには、キャリア変更など再教育・再就労の機会に際しても機能的に対応可能な体制を構築することが重要である。本節で挙げた「ガイダンス」事例を他産業・部門にも援用する場合には、TESDAの所管責任に鑑みながら上位組織である雇用労働省や貿易産業省、関連する大統領府下の専門職規制委員会や高等教育委員会との協議と合意の上で、より積極的な産業界の関与と協力を確保しなければならないだろう。

■ おわりに

本章では、2000年代に急速に発展したICT産業について、統計と産業見通し別の差異を整理するとともに、短期間かつ限定されたデータではあるが、地方別のTVET実績の検討を行った。外資誘致によるサービス輸出産業として有望視された（ている）BPM部門が牽引するICT産業は、その成長のみならずTVET実施状況も外的環境や景況に大きく左右される。2010年代半ばからコロナ禍直前の2019年までの直近データに当たる時期は、地政学的要因や税制改革、デジタル化の急進によるBPM部門自体のビジネスモデルの変化と投資側企業の指向の変化に国内の労働市場と人材形成が追いつかず、産業としてはコンタクト・センターが集中的に設立された時期ほどの高成長を望めない（一時的な）停滞期にあるのかもしれない。ただし、現時点ではコロナ禍の影響によるデータや判断材料不足¹⁵⁾のため、「フィリピンにおけるBPM部門の国際競争力は低下した（しつつある）」と断言するには時期尚早である。毎年国際ランキングを公開する主要なコンサルティング企業の直近情報（2020、2021年版）でも、フィリピンおよび国内都市への高評価を維持しているものと相対的な評価を下げているものが混在しているが¹⁶⁾、コンサル各社の専門分野や主な顧客の所在地と事業内容、あるいは

15) 表4-1のTESDA統計（2019、2021年）で比較すると、TVET提供機関数と実施プログラム数がそれぞれ約150機関／課程も減少しているが、プログラム別などの詳細なデータは公表されていない。

16) たとえば、本章第2節でも参照しているTholons社の国・都市別ランキング（Tholons 2016; 2021）では、都市別ではマニラが東南アジア諸国のなかで1位を維持しつつも、国別では2016年版の2位（1位インド）から2021年版の18位（1位米国、2位インド）へと順位を下げている。2021年版

ランキングの評価基準の変更起因している可能性があるからだ。

試みた地方別での分析は対象期間の延長と精緻化を必要とするが、IBPAPのCOE認定を受けた都市がある地方においても、TVET実施規模とNC取得率を比較基準とした場合には、2010年代中盤時点ですでに必ずしも総合的な成果を示していないと推測できる結果となった。他方、実施規模は小さくとも高いNC取得率を維持している地方の存在が確認され、また、COE都市を擁する地方からの波及効果の可能性（や当該自治体の積極的な誘致指向）、あるいはIBPAP自体の発展への期待がうかがえる。NCレベル別の分析なども将来的に加えることでその要因や背景を特定できれば、より有用な政策的インプリケーションを導出できる可能性もあろう。

また、IBPAPが示した「キャリア・ガイダンス」事例は、TESDAがもつ「スキル・マップ」等と構築的に組み合わせた上で他産業にも援用することで、先行研究がTVET実施上の課題として漠然と指摘してきた採用要件とTVET卒業者の資質間の「ミスマッチ」を縮小する手段ともなり得る。国外との取引面のみが注視されがちなICT産業であるが、産業を問わず商取引等のデジタル化が急速に進む現在の環境においては、国内に抱える人材の重要性は継続的に高まると予測される。高等教育機関とのデマケーションも含め、生涯教育・人材育成も担う第三期教育の実質的な一部であるTVETが、中心的機関の1つとして果たすべき役割は小さくない。

ランキングでおもに順位を上げたのは、資金・技術両面でデジタル・トランスフォーメーションへの対応力が高い先進諸国とその都市であり、新興・途上国は数カ国を除いて全般的に順位を下げている。ただし、本ランキングは2019年版からほぼ毎年、評価項目とその基準や軽重を変更しており、順位の推移のみを参照した国際競争力の判断には留意が必要である。他方、コンタクト・センター業務のBPMがおもな評価軸と考えられる Mallegan Solution 社の2020年度ランキングでは、フィリピンは1位に評価されている。

〔参考文献〕

(注) URLの最終アクセス日：2022年9月15日

〈日本語文献〉

- 柏原千英 2019.「第6章 ビジネス・プロセス・アウトソーシング産業」柏原千英編『21世紀のフィリピン経済——最後の龍になれるか?』アジ研選書52, アジア経済研究所.
- 鈴木有理佳 2019.「第4章 卸売・小売業と運輸・倉庫業」柏原千英編『21世紀のフィリピン経済——最後の龍になれるか?』アジ研選書52, アジア経済研究所.

〈外国語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) 2021. *Technical and Vocational Education and Training in the Philippines in the Age of Industry 4.0*. Mandaluyong City: ADB. (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/679041/tvet-philippines-age-industry.pdf>)
- Everest Group 2019. “The Philippine IT-BPM Industry Growth Forecast (2019-2022).” PPT presentation material, Everest Group.
- IT and Business Process Association of the Philippines (IBPAP) 2018. *Skills and Career Mapping for Women Employment and Career Progression in the Philippine IT-BPM Sector*. Taguig City: IBPAP.
- IT and Business Process Association of the Philippines (IBPAP) and Frost & Sullivan 2017. *Accelerate PH Roadmap 2022, The Philippine IT-BPM Sector: Future Ready*. Taguig City: IBPAP.
- Orbata Jr., A. C. and E. Esguerra 2016. “The National System of Technical Vocational Education and Training in the Philippines: Review and Reform Ideas.” Discussion Paper Series No. 2016-07, Quezon City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS). (<https://www.pids.gov.ph/publication/discussion-papers/the-national-system-of-technical-vocational-education-and-training-in-the-philippines-review-and-reform-ideas>)
- Philippine Statistics Authority (PSA) 2010. *2008 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (<https://psa.gov.ph/sites/default/files/2008%20SICT%20Publication.pdf>)
- 2012. *2009 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (<https://psa.gov.ph/sites/default/files/2009%20SICT%20Publication.pdf>)
- 2014. *2010 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (<https://psa.gov.ph/sites/default/files/2010%20SICT%20Publication.pdf>)
- 2017a. *2015 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (<https://psa.gov.ph/sites/default/files/2015%20SICT%20Publication.pdf>)
- 2017b. *2013 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (<https://psa.gov.ph/sites/default/files/2013%20SICT%20Publication.pdf>)
- 2020a. *2017 Annual Survey of Philippine Business and Industry (ASPBI): Volume X (Information and Communication)*. Quezon City: PSA.
- 2020b. *2017 Survey on Information and Communication Technology*. Quezon City: PSA. (https://psa.gov.ph/sites/default/files/2017%20SICT%20Publication_signed.pdf)

- Serafica, R. B., J. M. Vergara, and Q. C. A. Oren 2021. “Regional Analysis of the Philippine Services Sector.” Research Paper Series No. 2021-04, Quezon City: PIDS. (<https://www.pids.gov.ph/publication/research-paper-series/regional-analysis-of-the-philippine-services-sector>)
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) 2006. *2005 Impact Evaluation Study of TVET Programs*. Taguig City: TESDA.
- 2012. *Philippine TVET Statistics 2005-2011*. Taguig City: TESDA. ([https://www.tesda.gov.ph/uploads/File/Planning2012/TVETSTAT/Philippine%20TVET%20Statistics2005-2011final%20\(cleandata\)revised9-25-12a.pdf](https://www.tesda.gov.ph/uploads/File/Planning2012/TVETSTAT/Philippine%20TVET%20Statistics2005-2011final%20(cleandata)revised9-25-12a.pdf))
- 2014, 2015, 2017. *Study on the Employability of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2018a, 2019, 2020a. *Study on the Employment of TVET Graduates*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2018b. *National Technical Education and Skills Development Plan 2018-2022*. Taguig City: TESDA. (<https://drive.google.com/file/d/1hIcKeoeUynOPi6Z0ENOJfOoVlyOcSkD6/view>)
- 2018c. *Philippine TVET Statistics 2014-2016*. Taguig City: TESDA. (<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/20863>)
- 2019. *Labor Market Information: IT-BPM Sector – Business Process Outsourcing*. Taguig City: TESDA. ([https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning/Planning%202019/LMIR/19.04.03_Quick%20LMI_IT-BPO%20\(Web%20Format\).pdf](https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning/Planning%202019/LMIR/19.04.03_Quick%20LMI_IT-BPO%20(Web%20Format).pdf))
- 2020b. *Philippine TVET Statistics 2017-2019 Report*. Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2020/TVETStats/20.12.03_BLUE_TVET-Statistics_2017-2019_Final-min.pdf)
- 2020c. *Skills Map*. Taguig City: TESDA. (https://tesda.gov.ph/Uploads/File/LMIR%202020/20.08.16_Updated-Skills-Map.pdf)
- 2021a. *Philippine TVET Statistics 2017-2019*. Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2021/TVET/21.03.11_TVET-Statistics_2017-2019_FINAL.pdf)
- 2021b. *2020 Annual TVET Statistics*. Taguig City: TESDA. (https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Planning2020/TVETStats/21.04.29_2020-Annual-TVET-Statistics_v-1.5.pdf)
- Tholons 2016. “Tholons 2016 Top 100 Outsourcing Destinations Rankings & Executive Summary.” January 2016, Tholons. (<https://www.scribd.com/document/410394254/Tholons-Top-100-2016-Executive-Summary-and-Rankings>)
- 2021. “Tholons Global Innovation Index 2021: Innovation at Scale, Digital Nations & Super Cities.” Tholons. (<https://www.pressrelease.com/files/f9/1d/6da10df27e61a32b0eec08ecfa06.pdf>)

〈ウェブサイト〉

- IT and Business Process Association of the Philippines (IBPAP) : <https://www.ibpap.org>
- Open Data Philippines[フィリピン政府機関統計サイト] : <https://www.data.gov.ph>
- Philippine Statistics Authority (PSA)[フィリピン統計庁] : <https://psa.gov.ph/>
- PSA OpenSTAT Database[PSA公開統計データベース] : <https://openstat.psa.gov.ph/>

Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) [技術教育・技能開発庁] :

www.tesda.gov.ph

Tholons社 : <https://www.tholons.com>

付表 TESDAによるICT産業関連TVETと各訓練要件 (TR) 概要

ICT TVET	TR 産業区分	TR 制定	TR 改正	履修所要時間
アニメーション NC II	ICT	2007年7月	2018年2月	616時間 (基礎 52, 共通 28, コア 536)
2Dアニメーション NC III	ICT	2007年7月	2018年2月	968時間 (基礎 68, 共通 28, コア 872)
2Dゲーム美術開発 NC III	ICT	2012年5月		934時間 (基礎 64, 共通 70, コア 800) + OJT 200時間 = 計 1,134時間
3Dアニメーション NC III	ICT	2007年7月	2018年2月	1,100時間 (基礎 68, 共通 28, コア 1,004)
3Dゲーム美術開発 NC III	ICT	2012年9月		1,364時間 (基礎 64, 共通 70, コア 1,364)
ウェブ開発 NC III	ICT	2018年2月		1,188時間 (基礎 68, 共通 28, コア 1,092)
ゲーム・プログラミング NC III	ICT	2012年9月		1,234時間 (基礎 64, 共通 70, コア 1,100)
プログラミング (.NETテクノロジー) NC III	ICT	2013年12月		552時間 (基礎 64, 共通 16, コア 120 (6時間 × 20日), 実習 352時間)
プログラミング (JAVA) NC III	ICT	2013年12月		240時間 (基礎 64, 共通 16, コア 160)
プログラミング (オラクル・データベース) NC III	ICT	2013年12月		240時間 (基礎 64, 共通 16, コア 160)
ビジュアル・グラフィック・デザイン NC III	その他*	2007年12月	2018年2月	501時間 (基礎 68, 共通 28, コア 405)
コンタクト・センター・サービス NC II	ICT	2004年2月	2014年10月	144時間 (基礎 18, 共通 18, コア 108)
医療事務と請求処理 NC III	ICT	2015年6月		210時間 (基礎 32, 共通 18, コア 160)
医学記録転写 NC II	ICT	2004年2月	2016年10月	396時間 (基礎 18, 共通 18, コア 360)
コンピュータ・ハードウェア・サービス NC II	ICT	1999年2月	2005年3月	392時間 (基礎 18, 共通 54, コア 320)
通信 OSP および契約者ライン設置 (銅線ケーブル/POTS, DSL) NC II	ICT (通信)	2011年10月		480時間 (基礎 16, 共通 16, コア 448 (教育機関 160, 実習 288))
ケーブル TV 設置 NC II	ICT	2007年11月		362時間 (基礎 18, 共通 44, コア 300)
通信 OSP および契約者ライン設置 (光ファイバー・ケーブル) NC II	ICT (通信)	2011年10月		480時間 (基礎 16, 共通 16, コア 448 (教育機関 160, 実習 288))
ブロードバンド設置 (固定ワイヤレス・システム) NC II	ICT	2008年8月		116時間 (基礎 18, 共通 18, コア 80)

その他関連産業 TVET	TR 産業区分	TR 制定	TR 改正	履修所要時間
家電サービス NC II**	電子	2006年12月		
家電サービス NC III	電子	2006年12月		176時間(基礎36, 共通60, コア80)
家電サービス NC IV	電子	2006年12月		176時間(基礎36, 共通60, コア80)
計装および制御サービス NC II	電子	2006年12月		238時間(基礎18, 共通60, コア160)
計装および制御サービス NC III	電子	2006年12月		176時間(基礎36, 共通60, コア80)
計装および制御サービス NC IV	電子	2006年12月		170時間(基礎30, 共通60, コア80)
ケーブルTV操作およびメンテナンス NC III	メディア	2007年12月		692時間(基礎36, 共通44, コア612)
顧客サービス NC II	卸売および小売	2008年12月		236時間(基礎18, 共通18, コア120, 選択80)
コンピュータ・システム・サービス NC II	電子		2013年12月	280時間(基礎40, 共通80, コア160)
テクニカル・ドラフティング NC II	建設	2008年5月	2010年4月	148時間(基礎18, 共通36, コア94)
マカトロニクス・サービス NC II	電気・電子	2006年12月	2015年6月	158時間(基礎18, 共通60, コア80)
マカトロニクス・サービス NC III	電気・電子	2006年12月	2015年6月	196時間(基礎32, 共通60, コア104)
マカトロニクス・サービス NC IV	電気・電子	2006年12月	2015年6月	200時間(基礎30, 共通64, コア106)

(注) NC: 国家認証 (National Certificate), TR: 訓練要領 (Training Regulations)。コンピュータ・システム・サービス NCII の TR 制定年月は本章執筆時点で不明。*: 「ビジュアル・グラフィック・デザイン NC III」は TR に産業分類が明記されていないため「その他」としたが、TESDA の各種統計・報告書では ICT に分類されている。*: 本章執筆時点 (最終アクセス 2022 年 9 月 15 日) で, TESDA ウェブサイトに TR を確認できず。「履修所要時間」() 内の内容は, 「基礎」がおもに社会人・職業上の一般常識とスキル, 「共通」は産業・分野別の基礎的知識・技術, 「コア」は当該 NC の中核的技術・能力で構成されている。
(出所) TESDA (2020c) および TESDA ウェブサイトより作成。

©Chie Kashiwabara 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



高等教育・TVET制度改革関連法整備の展開

柏原 千英

はじめに

本論では、アキノ政権が発足した2010年6月からドゥテルテ政権下の2022年6月までに成立した教育・TVET改革に関連するさまざまな共和国法（Republic Act: RA）について、その特性と政策的意図の観点から整理する¹⁾。対象期間中に成立した各法の目的および内容から、①教育・TVET改革の基本的な政策方針や制度、②奨学金および就労支援制度、③特定分野や産業に関する制度・資格等、④高等教育・TVET機関の改革、に分類した。

第1章でも述べたように、教育の普遍化と高度人材の育成・確保を制度化するための法整備はアキノ政権中盤から進められ、ドゥテルテ政権においても継続されている。その目的は、東南アジア域内を含む諸外国と基礎教育年数を調和させ、より高度な教育や技術の習得、または就労機会を求める人々の出入国双方の国際移動を円滑にするとともに、国内においては重点政策である格差縮小や貧困削減の観点から、教育制度改革と人材育成を推進していくことにある。上記①～④の内容を俯瞰すると、法制度上は教育・TVETへのアクセス拡大と課程受講の継続を支援する奨学金の支給にはじまり、求職者と一部雇用者側への支援、人材の高度化を明示する専門職や（国家）資格の拡充、国公立大学を地方の中核に据えた

1) 第15～第18議会会期が対象。なお、同期間中には膨大な数の公立中等教育機関（ジュニア/シニア・ハイスクール）を設立する法律も制定されている。これらは「2013年基礎教育（K to 12）強化法」への対応であるが、本書の目的と紙幅の制約から、中等教育以下については本論では対象外とする。

TVETも含む高等教育機関の組織化へと、外形的な制度整備が展開されてきたといえよう。ただし現時点では、実施細則の未制定、具体的成果がまだ出ていないことによる統計の不在もあり、一連の改革の実効性を検証する段階には至っていない。

以下では、分類した各項目における解説を加え、概観とまとめにもとづいて現時点における今後の制度的課題を述べて締めくくることがとする。

1 高等教育・TVETに関する政策方針や制度を規定する共和国法

まず、表補-1において、包括的な政府の方針や基本的な制度設計を規定した法律をまとめる²⁾。各法律の目的や規定内容を概観すると、この分野における第一義は「東南アジア諸国連合（ASEAN）域内や国際的に普遍化した教育制度に国内制度を調和させると同時に、貧困層の教育へのアクセスと高等教育修了を促進し、就労後は技術・知識の継続的な習得を支援し、人材の高度化と稼得能力の向上を実現すること」に要約できる。中等教育修了以降の教育・TVET課程に関する進展として、大学やTVET機関で取得可能な専門職や国家認証（National Certificate: NC）について、対外的な同等資格との整合性を意識した改正や要件整備が行われてきた。とくにサービス8分野³⁾においては、2019年5月にASEAN資格相互認証フレームワーク（ASEAN Qualification Reference Framework: AQRF）委員会がフィリピン資格認証制度（Philippine Qualification Framework: PQF）を承認したことにより、これら分野に分類される国内専門職やNC取得が国外でも就労可能なレベルにあるとみなされるようになった。

同時に国内においては、各種資格や認証に必要な教育・TVET課程が整理され、受講選択肢の拡張や必要に応じた課程間の移行を目指すことが明記されている。次項で述べるように、経済・就労状況に応じた各種支援制度も提供されるように

2) 表補-1、補-2-1、補-2-2、補-3では、NCを含む資格の策定や監督機能をもつ理事会への参加、奨学金給付の管理など TESDA が政策実現に関与するものや、TVET コースおよび受講生が対象となる公的支援制度を定めた各法のタイトルを網掛けで示した。TVET 制度を概観した第1章（第1節）も参照されたい。

3) 該当分野は、工学（エンジニアリング）、看護、建築、測量、医療、歯科医療、会計および観光（ツーリズム）。

表補-1 基本的な政策方針や制度を制定する法律

大統領署名年(月日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2014 (11/21)	10647	「2014年職業・技術教育と高等教育の調和法」 (Ladderized Education Act of 2014) (1) 高等教育とTVET課程の相互調和(内容の重複回避、円滑な機関間移籍等)の制度化、年齢やキャリア形成段階の必要に応じた柔軟性、雇用機会プラットフォームの提供。 (2) CHED, TESDA, 教育省, DOLE, PRCがフィリピン資格認証フレームワーク(PQF)委員会を組織、PQFを制定し、①教育成果に関する基準の明示、②認証取得の機会、教育・TVET課程と労働市場間での容易な移行を国民に提供、キャリア修正や機会の平等を実現、③国際的な認証基準を適用、国の認証制度の価値と比較可能性を高める。 (3) CHED, TESDA, 教育省がTVETと高等教育内容の調和に関するガイドラインを作成、DOLE, 農業省, 貿易産業省, 科学技術省, 国家経済開発庁, PRCと協議し、国家開発計画との一貫性を保持。 (4) CHED, TESDA, 教育省は対象者を定め、奨学金・無償資金援助・学生ローン等の提供も可能。
2014 (12/09)	10650	「公開学習・遠隔教育法」 (Open Distance Learning (ODL) Act) (1) 高等教育(TVET含む、最低Level III)において、①年齢、居住地、時間的制約や経済状況にかかわらず、柔軟かつ平等に教育システムにアクセス可能(Open Learning)な環境の整備、②複数の手段を用い、教師と生徒が直接対面しない形で学習(flexible learning/distributed learning)を採用、質の高い高等教育を実現。 (2) CHEDとTESDAがODLに関するピアレビュー含む実施基準を設定。 (3) フィリピン大学がCHEDとTESDAに(2)に関する知見を提供、協力。
2016 (07/21)	10912	「2016年継続的な専門職発展法」 (Continuing Professional Development (CPD) Act of 2016) (1) 国際基準にもとづき継続的に国内専門職の競争力を向上させ、国民の厚生向上と国家の経済的発展に貢献。とくにASEAN MRAsに準じる。 (2) PRC下の専門職別理事会内にCPD委員会を設置、CPDプログラムを制定・実施。
2017 (08/03)	10931	「上質な第三期教育への普遍的アクセス法」 (Universal Access to Quality Tertiary Education Act) (1) 公的高等教育(国公立大学, TVET機関等)諸費用の条件付き無償化。 (2) (1)を支給する補助金や学生ローン制度の創設、管理、運営。 (3) 各国公立大学は実現に向けた「10カ年開発計画」を策定。 (4) 補助金等制度の監督組織として、上下両院合同委員会を設置。
2018 (01/16)	10968	「フィリピン資格認証フレームワーク(PQF)法」 (PQF Act) (1) 上質な全教育課程へのアクセス向上のためPQFを制定、生涯学習と産業が求める基準に適応した資格取得訓練を提供。 (2) 教育省, DOLE, CHED, TESDA, PRCほか産業界代表からなる「PQF国家調整委員会」を設置、資格認証と教育・訓練内容を決定。
2019 (08/28)	11448	「トランスナショナル高等教育(TNHE)法」 (Transnational Higher Education (TNHE) Act) (1) 目的: ①国際標準や技術レベルの変化に対応可能な国内人材の高度化を実現する高等教育環境の整備、②国外高等教育機関との連携の推進・強化と外国籍教育者の受け入れを含む制度整備。 (2) 資格や学位の相互取得やオンライン教育, TNHEの多様化と履修内容の高度化, 教育機関の認定要件の制定とインセンティブ付与。 (3) CHED国際部の下にTNHE局を新設。
2021 (05/27)	11551	「労働者教育法」 (Labor Education Act) (1) 就労における調和と社会的進展を促進するため、労働者と雇用者間の権利・責任の平等などを学ぶ課程をTVET含むすべての第三期教育に組み込む。 (2) TESDAとDOLEが同課程を策定、ガイドラインを各教育・訓練機関に周知し、TESDAとCHEDが定期的にレビューを実施。

(注) これら法整備の前提となる基礎教育の基本法として、幼稚園教育(1年間)の義務化と「母語を基礎とし、地方言語含む多言語教育」(MTB-MLE)の実施を定めた「幼稚園教育の基礎教育化法」(2012年, RA 10157)および、基礎教育13年(幼稚園1年, 初等教育6年, 中等教育6年)への移行(通称K to 12)と高等教育までのカリキュラム再編, MTB-MLE教育が可能な環境整備を定めた「2013年基礎教育強化法」(2013年, RA 10533), また、中等教育期の選択的(alternative)プログラムとして、受講者の地理・経済・社会的状況や学習速度の差異に対応可能な学習センターを教育省地方支部等が選定した母体校に設立、アドバイザーを配置する「オープン・ハイスクール・システム法」(2015年, RA 10665)がある。
(出所) フィリピン下院ウェブサイト(www.congress.gov.ph)より作成。

なり、外形面は整備されつつあるといえよう。

2 教育／TVET奨学金や就業支援制度を制定する法律

2-1. 教育・TVET受講支援制度

フィリピンにおいても、貧困が子弟の教育継続を困難にすることは、4年間の旧ハイスクール (high school) 課程の対学齢人口修了率が1つのベンチマークとなっていることや、労働統計における中等教育以下を最終学歴とする割合などからも明らかである。貧困層を対象とする奨学金制度は、表補-2-1の「学生雇用特別プログラム法」(RA 7323, 1992年施行) のような時限立法や、2000年代前半から国際機関のプロジェクトとして数次にわたって実施された現金給付制度の試行プログラムなど、公的教育支援の一部として長い歴史をもつ。2000年代後半以降の各政権は、産業や人材の競争力強化を国家開発計画の重点政策の1つに挙げており、アキノ政権からは新基礎教育制度 (K to 12) への移行を契機として、「家計や生活圏の経済状況にかかわらず中等教育までを中途退学や復学を経ずに修了し、習熟度に応じて高等教育への進学が可能な環境を整備すること」に、政策上の軸足を移していると考えられる⁴⁾。また、科学技術や自然科学分野の国内発展を重視していることが、教育支援制度の内容からも読み取れる。

興味深い点として、表補-2-1から「ファスト・トラック科学技術奨学金法」(RA 10612) および「医学生奨学金および公的医療システムでの勤務プログラムに関する法」(RA11509) と、「学生雇用特別プログラム (SPES) 法」⁵⁾ の一連の改正 (RA7237→9457→10917) を挙げておこう。前者は、奨学金受給者を教育や医

4) 2019年には、現金給付プログラムも「4Ps (全フィリピン家庭プログラム) 法」(Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps) Act, RA 11310, 2019年4月17日大統領署名)として制度化された。同法は、国民の尊厳の保障と社会・経済・政治・文化的不平等の解消による人的資源の育成を目的とし、①最長7年間、高等学校 (シニア・ハイスクール) までの子弟の学齢に応じた1人あたり保健・養育手当 (月額) を中央銀行認可の政府系金融機関経由で支給、対象家計への国民健康保険の付保、②社会保障開発省 (Department of Social Welfare and Development: DSWD) に地方レベルを含む「諮問委員会」を設置し、同法の執行・遵守に関する助言を行う、③地方・全国レベルで民間・市民社会組織からなり、DSWDに進言・助言を行う「独立監視委員会」を設置、各地方諮問委および国家諮問委員会に報告書を提出すること等を定めている。

5) 法律の略称は Special Program for Employment of Students (SPES) Act.

表補-2-1 教育・TVET受講支援制度を制定する法律

大統領署名年(月日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2013 (08/23)	10612	<p>「2013年ファスト・トラック科学技術奨学金法」(Fast-Tracked Science and Technology Scholarship Act of 2013)</p> <p>(1) 相応しい科学専門学生や才能ある人材に科学技術分野の高等教育・訓練を受ける機会と、とくに出身地域の中等教育教師となるインセンティブを提供(第2条)。 (2) 奨学生は最低2年間、公私立中等教育課程で数学、生物学、化学、物理学、IT、農・水産・漁業技術の教職に就く(第10条)。 (3) 勤務地選択、優先的採用、転居費用補助、被雇用期間(5年以内)の教員免許試験の免除を付与(第11条)。</p>
2014 (11/27)	10648	<p>「2014年国民の学び(学者)法」(Iskolar ng Bayan (INB) Act of 2014)</p> <p>(1) 教育省、CHED、国立大学が定める基準の下、公立高校(public high schools)の成績優秀卒業生(学年10位まで、卒業後2年以内、卒業人数が年500名以上の高校は+1名)に入学希望の大学で学ぶための奨学金を支給。 (2) 奨学金は入学初年度の授業料とその他大学に納める費用に限る。 (3) 2015~2016年度からの準備期間6年度経過後は、奨学金対象者が同地方(Region)内の国立大を希望する場合は自動的に入学を受理。</p>
2015 (10/15)	10687	<p>「高等教育学生への一元的財政支援システム法」(Unified Student Financial Assistance System for Tertiary Education (UniFAST) Act)</p> <p>(1) 貧しいが学習能力が高く、意欲的な学生の高等教育への参加を促すため、既存の高等教育公的支援(奨学金、無償資金協力、学生ローン等)をUniFASTに統合、すべての社会経済的階級の高等教育参加率を向上させる。 (2) 各監督機関がUniFAST理事会に年次報告書を提出する場合、以下の既存公的支援の実施を妨げない: TESDAのTVET奨学金、「先住民族権利法」/「国家農業漁業教育システム」(NAFES) / 「1994年科学技術奨学金法」(RA7687) / 「2013年ファスト・トラック科学技術奨学金法」(RA10612) / 「私学学生・教師向け拡大政府支援法」の奨学金制度、農業競争力促進基金奨学金(ACEFS)、CHED / DSWDの貧困学生無償資金協力(SGP-PA)。</p>
2016 (07/21)	10917	<p>「改正 SPES 強化・拡大法」(An Act Amending Certain Provisions of RA9547, ...)</p> <p>(1) SPES 対象者に、①若年中途退学者と②見込み含む解雇者の中等教育以上の入学を希望する扶養家族を追加、対象年齢を30歳まで延長。 (2) 上記対象者の通年雇用可能、雇用期間を最長78日まで延長。 (3) 学科・専門関連分野でのインターン等就労には、関連省庁の検討を経て単位や実地訓練(OJT)認定等を付与。 (4) 政府負担分給与(40%)をパウチャー支給から銀行振込等の決済手段に変更。使途を学費関連のみから交通費や食費含む通学関連に拡大。 (5) 歳入の少ない地方政府が SPES 対象者を雇用する場合、財政状況に応じて政府負担分を最大75%まで拡大可。 (6) SPES 対象者の罹患・失踪・死去を原因とする相続人の給与支払請求を容認。 (7) SPES 対象者に公務員向け社会保障を付保(1年間)。 ↑改正 ※「学生雇用特別プログラムの強化・適用拡大法」(RA 9547, 04/01, 2009): ① SPES を恒常化、PESO を通じて手続き、②適用事業者の規模を雇用者10名以上に、③貧困家計の定義に NEDA の地域別貧困指標を適用、④中等教育学生は休暇期間中(10~15日)のみ、高等教育・TVET 学生は通年適用(20~52日)、後者のクリスマス休暇期間中の雇用は同社に就職すると試用期間に参入、⑤ SPES 予算額は議会での前年比減額不可、毎年度予算案で20%増額。 ↑改正 ※「学生雇用特別プログラム (SPES) 法」(RA 7323, 03/30, 1992): 年収3万6000ペソ以下の貧困家計の学生(15~25歳)を夏期・クリスマス休暇中に雇用する事業者(雇用者50名以上、60%)と政府(40%、学費パウチャー)で給与分担。</p>
2019 (02/22)	11230	<p>「労働競争力強化プログラムおよび TVET 受講支援法」(Tulong-Terabaho (TT) Act)</p> <p>(1) 目的: 失業と業務=技能ミスマッチの解消、上質な TVET へのアクセスを実現し、労働競争力を強化。 (2) TESDA が対象 TVET プログラム (STPs) を決定、受講支援基金 (TT Fund) を管理。上下両院各3名からなる「監督委員会」を新設、実施状況を監督。 (3) TT Fund 対象者(15歳以上のニート、雇用先からの支援のない TVET 受講希望者)の STPs 受講料と NC 認定諸費用を免除。必要に応じて実験費や交通費等を追加支援可。</p>

2020 (12/23)	11509	<p>「医学生奨学金および公的医療システムでの勤務プログラムに関する法」(Doktor Pura sa Bayan [町医者] Act)</p> <p>(1) 公的医療システムが未整備な地域出身の医学部生に学費・生活費・国家試験等ほぼ全費用を支給。</p> <p>(2) 受給学生は医師免許取得後、出身地域や医療過疎地の公的医療システムで奨学金受給年数と同期間勤務。また、災害や感染症対策等の緊急時には、保健省が受給生を必要に応じて対象地に派遣可。</p> <p>(3) 地方政府、保健省、SUCs、CHED は各地方の中核公的医大の指定と制度構築、または（前者がない場合には）協力私立医大を指定。</p> <p>(4) 本法と UniFAST 法 (RA10637) を整合させ、既存の医学関連奨学金制度を本法下の奨学金制度に統合。</p>
-----------------	-------	---

(注) CHED: 高等教育委員会, DSWD: 社会福祉開発省, PESO: 公的雇用サービス・オフィス, NEDA: 国家経済開発庁, SUCs: 国立大学・カレッジ。
(出所) 表補 -1 に同じ。

療現場、とくに出身地域の公職に就かせるインセンティブを付与、後者は奨学金受給学生を雇用する企業に給与額の4割を支援し、受給学生には就労後1年間の社会保障を無償付与する制度である。学費や生活費相当の支給に加えた就業先の選択や就学中の稼得に関する規定は、追加的な支援策として配慮されている。SPES法は2度の改正によって財政上も恒久的な制度に改正されるとともに、地方別の経済状況を反映する適用指標が採用され、地方自治体 (Local Government Unit: LGU) や小規模事業者も支援対象となった。とくに中小企業が大多数を占める地方部で活用されれば、教育期間の長期化と就労の循環が成立し、実効的な制度となろう。

2-2. 就労支援制度

総論 (第1節) や第2章でも述べたように、不完全を含む失業者のなかでも若年層の就労に困難があることは、労働市場一般とTVET修了者に関する統計に共通している。失業問題はフィリピンにおける長年の課題であり、教育へのアクセス拡大とともに、就労支援制度の充実とその実効性の向上は欠かせない。表補2-2にみるように、労働雇用省 (Department of Labor and Employment: DOLE) の下部機関として就労機会・情報を求職者に提供する公的雇用サービス・オフィス (Public Employment Service Office: PESO) はエストラダ政権期 (1998～2001年) に制度化されていた。アキノ政権期以降ではさらに、PESOおよび関連機関の機能と役割の明確化、起業やインターンシップを含むその他機会の提供枠組みも制定されている。直近では、初めて求職活動を行う若年層を対象として、

表補-2-2 就労支援制度等を定めた法律

大統領署名年(月日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2015 (08/29)	10679	<p>「若者の企業家精神育成法」(Youth Entrepreneurship Act)</p> <p>(1) 初等～中等教育(K to 12)に教育省, CHED, TESDA が制定する企業家精神・金融リテラシー育成課程を導入。「企業家教育委員会」をCHED, TESDA, DTI, National Youth Commission 代表で組織。</p> <p>(2) ①同課程を実施する教育機関への無償資金援助, ②若者企業家(18～30歳)への無償資金援助と融資を各対象者に最長4年間支援。①は教育省, CHED, TESDA, ②は教育省, 零細・中小企業開発委員会が政府系含む金融機関等関連組織と協力して実施。</p> <p>(3) 資金援助制度の監督組織として上下両院合同委員会を設置。</p>
2015 (10/26)	10691 ↑改正 8759	<p>「改正公的就労支援オフィス(PESO)法」(An Act Defining the Role of DOLE, LGUs, and Accredited NGOs in the Establishment and Operation of the PESO, …)</p> <p>(1) PESOを全州/市/町に設置, 各首長オフィスの下で地方政府が運営(LGU-PESO), DOLE 地方オフィスと連携。認可NGOや教育機関が運営するPESO/就職課(DOLEへの届出要)は, LGU-PESOと連携。</p> <p>(2) 起業志望者, 帰国した海外労働者等への市場情報や就労機会提供機能の強化。</p> <p>(3) 求職者データベースの作成と関係機関間での有機的な共有の促進。</p> <p>(4) LGU-PESO予算は内国歳入交付金等, その他PESO/就職課運営費用は各機関の収入, PESOへの技術支援・訓練・監督費用はDOLE予算より支出。</p> <p>↑改正</p> <p>※「1999年公的就労支援オフィス法」(RA8759, 02/14, 2000): ①完全雇用と雇用機会の平等の実現を目的とする, ②PESOを各州の主要都市に設置, 地方政府, コミュニティ団体, NGOや国立大学等が運営, DOLE 地方支部と連携し, PESOプログラムとして雇用機会や関連情報, 求職者へのカウンセリング, RA7323 (RA10917参照)やRA6685が規定する補助金や雇用促進に関する情報等を提供, ③各PESO事業発足と維持の責任は地方雇用局を通じてDOLEが負い, 必要な人材・設備・場所等の提供と予算措置を実施。</p> <p>※「公共事業における建設地労働者の雇用割当て法」(RA6685, 12/12, 1988): 公的インフラ事業の契約民間企業とその下請企業に対し, 建設地での技術レベル別最低雇用割合(熟練-30%, 未熟練-50%)を要件化。</p>
2016 (06/29)	10869	<p>「ジョブスタート・フィリピン法」(JobStart Philippines Act)</p> <p>(1) 国際労働機関協定第88条(Decent Work Agenda)実現のため, 中等教育修了者の求職期間を短縮する就労支援プログラムをDOLEの全地方オフィスで実施。</p> <p>(2) 高校卒業後の就労未経験あるいは同1年未満の18～24歳を対象に, ①最低賃金の75%保証付き最長3カ月のインターンシップ, ②最長3カ月の技術・理論TVET受講, ③最長10日の生活・社会人基礎能力訓練等を, 個別キャリア・ガイダンスに応じて提供。</p>
2019 (04/10)	11261	<p>「初回求職者支援法」(First Time Jobseekers Assistance Act)</p> <p>(1) 居住バラングイ(最小行政単位)が初回求職証明書を発行, その保有者に各種必要証明書の発行・手数料を免除(対象外あり)。</p> <p>(2) 証明書発行データを定期的に情報通信省に提出, 統合データベースを同省が管理。</p> <p>(3) DOLE長官を長とし, 情報通信長官およびその他関連政府機関の長で「省庁間監視委員会」を組織, 不服申立の処理等, 法令順守について監督。</p>

(注) CHED: 高等教育委員会, DTI: 貿易投資省, DOLE: 労働雇用省, PESO: 公的雇用サービス・オフィス, LGUs: 地方政府。

(出所) 表補-1に同じ。

直接的な費用の一部を支援する制度も導入された⁶⁾。また、「ジョブスタート・フィリピン法」は、2013～2015年にアジア開発銀行とカナダ政府の技術支援でDOLEが実施した同名プログラムが国内で制度化されたものである。

他方で、組織としてのPESOはすでに20年存続しているものの、2015年の法改正（RA 10691）が実効性の向上に寄与しているか否かを注視する必要がある。第2章でも述べたが、PESOはその求職登録制度を含めTVET修了者の求職手段としてほとんど活用されていないことが判明しており、TESDAも複数の報告書で自らの課題として言及している。同改正法では起業希望者や帰国した海外就労者（Overseas Filipino Workers: OFW）も登録対象に加えられ、より多様な就労ニーズへの対応が可能な窓口となることが求められており、州政府とDOLE地方オフィスの連携の重要性が高まっている。TESDAによるレビューや統計上で明らかになっている事実は帰国OFW向けプログラムの実績などごく一部に限定されているが、雇用者となる事業者も当事者に加えたうえで、情報集約と開示機能の強化を実現していく方策を各地方レベルで検討する必要が指摘できる。

3 特定分野や産業に関する制度・資格等を制定する法律

貧困削減や不完全を含む失業者の減少には、教育へのアクセスとともに、雇用につながる知識・技術の取得と人材としての高度化が必要であり、アキノ／ドゥテルテ政権の重点政策の1つとして挙げられている。表補-3では、新たに制定された国家試験を要する専門職や国家認証（National Certificate: NC）に関する10法をまとめている⁷⁾。たとえば、2013年に制定された「農業機械化法」にもとづき、

6) 「初回求職者支援法」(RA 11261)の実施細則（Implementing Rules and Regulations）は、DOLEより2019年7月に公布された。同省ウェブサイトの周知によると、当初予算は30億ペソ、支援対象となる中等・高等教育およびTVET卒業者等を130万人と推計している。（www.dole.gov.ph/news/dole-issues-rules-on-free-documentary-requirements-for-first-time-jobseekers/（2022年9月15日最終アクセス）を参照。

7) このほか、世界的な国際条約にもとづく高等教育・TVET制度改革の例として、海事産業が挙げられる。フィリピンでは、「1978年船員訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する国際条約」（通称STCW条約、2010年改正）に準拠するため、2014年に「海事産業庁設置法」（RA 10635）が制定された。同法には、①海事専門の学士号、PRC下の理事会による海技免状（Marine Deck Officers, Marine Engine Officers）試験制度や認証等の運営・管理、②STCW条約にしたがったGMDSS Radio Operatorの認

表補-3 特定分野や産業に関する制度・資格等を制定する法律

大統領署名年(月日)	共和国法番号	法律名(略称仮訳)と概要/関連規定
2013 (06/05)	10601	<p>「農業機械化法」(Agricultural and Fisheries Mechanization (AFMech) Law)</p> <p>(1) 農業省は、① SUC および民間部門と協力して農業関連従事者・エンジニアを育成、農漁業機械化に関する教育人材とする、② DOLE と TESDA が農漁業機械の技術・操作者育成の責任を負う、③ DA, CHED, DOST は農業技術・事業/職業訓練を専門とする学部・大学院生向け奨学金を優先的に実施(第12条)。</p> <p>(2) TESDA が農業省、PRC 農業技術理事会および業界団体等と協力、農漁業機械操作・技術者の技能・資格認定制度を整備(第14条)。</p>
2015 (10/23)	10690	<p>「林業専門職法」(Forestry Profession Act) ※先行法(RA 6239)の廃止</p> <p>(1) 目的: ①林業専門職の資格制度(試験・登録・免許付与)の制定、②林業関連の監督・管理や規制の実施、③林業関連の課程内容の高度化、④「継続的専門職開発計画」策定の義務付けによる質的・競争力向上、⑤林業関連職の統合。</p> <p>(2) PRC に林業専門職理事会を設置、業界団体を統合する組織の認定。</p> <p>(3) 同理事会が専門職の内容(林業エコシステム、政策とガバナンス、エンジニアリングと生産性向上、資源マネジメント)と試験・免許制度を制定。</p>
2015 (11/13)	10698	<p>「造船・海洋施設建設業の制度化・近代化法」(Naval Architecture Law)</p> <p>(1) 国際基準にもとづき継続的に国内専門職の競争力を向上させ、国民の厚生向上と国家の経済的發展に貢献。とくに ASEAN MRAs に準じる。</p> <p>(2) PRC に造船専門職理事会を設置、造船技師の資格認証制度を実施・管理。</p> <p>(3) 業界団体を一括括組織の下に統合、造船専門職理事会が承認。</p> <p>(4) CHED, TESDA や業界団体とともに、専門職の育成課程や基準を制定。</p> <p>(5) 外国人技術者の国内における雇用条件を規定(第24条)。</p>
2016 (07/21)	10915	<p>「2016年農業/バイオシステム・エンジニアリング法」(Philippine Agricultural and Biosystems Engineering (ABE) Act of 2016)</p> <p>(1) 目的: 農漁業の近代化や食料・水の安全保障、バイオエネルギー開発、天然資源保全、環境保護や健康・安全に貢献。</p> <p>(2) ABE 理事会を PRC 下に設立、業界団体を全国規模の一団体に統合、認定。ABE 専門職の認定試験・免許交付等の資格関連を管轄。</p> <p>(3) 外国人 ABE の国内における資格付与・業務実施は当該外国との相互主義を採用。一時/特別許可を付与。</p> <p>(4) CHED が国立大と ABE 高等教育課程を、TESDA が ABE 技術者・オペレーター育成課程を国際的基準に適合させて制定、人材プールを国内に維持。</p>
2018 (06/29)	11052	<p>「フィリピン・フード・テクノロジー法」(Philippine Food Technology Act)</p> <p>(1) フード・テクノロジストを専門職として制定、CHED が認定する大学学部ほか訓練、教育機関に教育課程を設置。</p> <p>(2) PRC に専門職理事会を設置し、フード・テクノロジスト資格認証試験を実施、関連業界団体を一団体に統合・認可。</p>
2019 (08/28)	11241	<p>「2018年作業療法(士)法」(The Philippine Occupational Therapy Law of 2018)</p> <p>(1) PRC に作業療法専門職理事会(定員3名)を新設、CHED その他機関と共同で作業療法学習課程と関連規則等を作成、専門職資格の基準、試験制度(免許互恵協定のある外国人も受験可)、認証等の運営を管理。</p> <p>(2) 同理事会が、国内で施療・活動する外国籍および国外の同等免許取得者に対する特別臨時許可証(最長1年、更新可)を付与。</p>
2019 (03/11)	11249	<p>「音声言語病理学(言語聴覚士)法」(Speech Language Pathology Act)</p> <p>(1) PRC に言語聴覚専門職理事会(定員3名)を新設、教育機関による CHED が定める音声言語病理学課程要件の順守・実施状況を監督。</p> <p>(2) 同理事会が言語聴覚士の基準、試験制度(免許互恵協定のある外国人も受験可)、認証等の運営を管理。</p> <p>(3) また、国内で施療・活動する外国籍および国外の同等免許取得者に対する特別臨時許可証(最長1年、更新可)を付与。</p>
2019 (08/22)	11393	<p>「先端エネルギーおよびグリーン・ビルディング技術課程制定法」(Advanced Energy and Green Building Technologies Curriculum Act)</p> <p>(1) 環境に配慮した高性能な次世代型ビル等の設計・建築専門家を育成するため、大学院を含む高等教育機関に専門課程を設置。</p> <p>(2) CHED およびエネルギー省に、(1) 課程の制定および関連する基準等の制定を付託。</p>

2019 (08/22)	11398	「フィリピン漁業専門職法」(Philippine Fisheries Profession Act) (1) 水産資源管理や養殖等を含む漁業教育課程に関する規定の改訂。 (2) 高等教育機関教育者の質的基準の制定、人材高度化のための教育課程の開発。 (3) PRCに漁業専門職理事会を新設、同理事会が専門職資格の基準、試験制度、認証等の運営を管理。
2020 (12/23)	11511 ↑改正 10068	「2010年オーガニック農業法(RA10068)改正」 (1) オーガニック農業団体の認定組織等の設置、認定取得へのインセンティブ等の変更を規定。 (2) 毎年度国家予算案への10億ペソの組入れ義務化。 (3) 農業訓練機関が農業省農漁業基準局と協力して参画的保証システム(Participatory Guarantee System) 認証取得のためのプログラム策定を行う。

(注) SUC：国立大学・カレッジ，DOLE：労働雇用省，CHED：高等教育委員会，DOST：科学技術省，PRC：専門職規制委員会。

(出所) 表補 - 1 に同じ。

TESDAは2016年に「農業機械操作 NC II」(Agricultural Machinery Operations NC II) を，2019年には「農業機械保守(4輪トラクター) NC III」(Agricultural Machinery Servicing(4-Wheel Tractor) NC III) を取得可能なNCとして新設している。2021年末時点までに公私TVET機関が履修課程として登録・認可を受けた実例がなく，統計としての認証受験・取得者は記録されていないものの，農業分野は生産性向上に寄与する技術関連の資格がほとんどないため，今後の進展が待たれる。

また，高等教育・TVET改革を促した外的要因として，ASEAN経済共同体(ASEAN Economic Community: AEC) のサービス貿易8分野における専門職資格相互認証制度(Mutual Reference Arrangements: MRAs) があることは第1章でも述べた。MRAsへの対応と考えられる法制定の例として，RA10698，10915，11241，11249が挙げられる。これら4法では共通して，外国籍あるいはフィリピン国外で同等の資格を取得した者に関する業務上の認可規定を設けており，国内での就労を認めている。また，一部の専門職法では外国人の受験を容認している。一方で，「国内で適切な人材を採用できない場合」といった制約や，「必ずフィリピン人従業者とのチームで業務を行う」あるいは「フィリピン人の同等有資格者を業務パートナーとして任命する」などの条件を条文で規定している法律もあり，必ずしもASEAN域内における人材移動の円滑化を最前面にうたった

証に関する規定があり，これら免許取得は大学・高等教育機関とPRC，それ以外の船上勤務関連資格(おもに調理分野)はTESDAの所管となった。

ものではない。国外の高度人材を受け入れ、国内有資格者・労働者の間接的なレベル向上を図ることが法案審議過程において重視された結果だと推測できる。なお、これらの法が教育・TVET分野にも適用され、MRAsにもとづく外国人人材や国内専門職資格を取得した外国人が教育者や指導者として就労できる否かは、各法の規定や実施細則からは不明である。高等教育やTVETは機関数や受講者数の過半を私立校が占めているため、教育と就労の循環を普遍化させる観点からも、関連する先行法を整合させる必要があるだろう。

4

公立高等教育機関の整備と組織化

アキノ政権期に成立した公立高等教育機関に関する共和国法数は19、そのうち機関名の変更や高等教育委員会（Commission on Higher Education: CHED）への報告義務など組織管理上の要件の更新に関する事項のみを定めた2法を除くと、教育機関の新設・改組や機能的拡張を定めたものは17法である。ドゥテルテ政権では44法に大統領署名がなされ、組織改革を伴わない12法を除き、32法で高等教育機関の新設・改編等を定めている。

各法の共通点として、実施可能な専門分野の拡張や、大学院およびTVETへの提供課程の拡大、教育学部の設置・存続を条件とする初等・中等教育課程の運営許可などを規定していることが挙げられる。また、2013年以降は、とくに大学（university）に関する法律の目的に「設立地（地方、州）の発展や産業界からの需要に合致すると大学理事会が認める分野／レベルでのTVETを含む教育課程を提供すること」が明記されており、国公立大学を各地方における人材育成の中核としても位置づける政策志向を反映していると考えられる。

そこで、各法の内容別に①カレッジ（単科大学、college）を大学に改組、②既存のカレッジや大学分校（キャンパス、campus）を統合し、カレッジや大学を新規設立、③既存の分校を単独のカレッジや大学として新設、④カレッジや分校の新設、⑤大学カリキュラム分野の拡張、⑥その他⁸⁾、に分類したうえで、該当す

8) 大学の学習センター（learning center/site）の分校化、単独カレッジの既存他大学への統合、TESDAや大学の複数の訓練センター（training center）の統合とTVET機関（institute）化などを定めた法律が該当する。

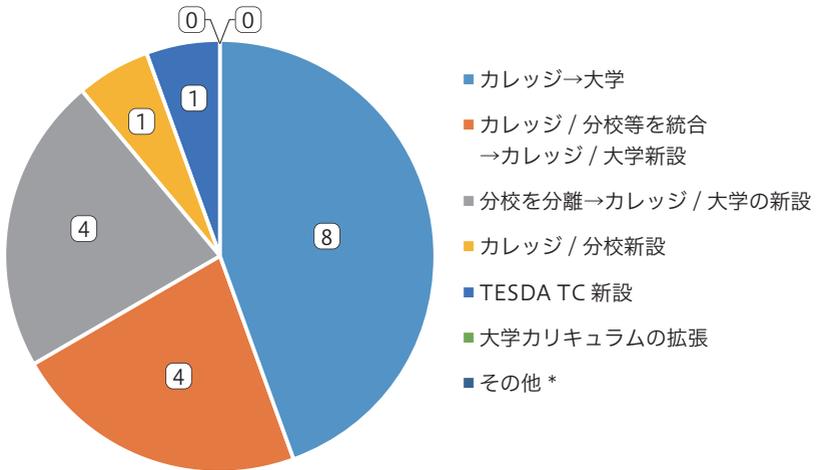
る地方別にまとめたものを図補-1～補-4に示した。改組の内容別（図補-1，補-2）をみると、アキノ政権では①～④によっておもに高等教育機関の格上げと新設を行い、ドゥテルテ政権では大学への格上げや新設を行うとともに、各地方や州内において中核となる大学・TVET機関の下に分校や研究・訓練センター等を系列化し、有機的な教育・訓練システムの構築が企図されているともいえよう。他方、各法の該当地方別（図補-3，補-4）にみると、全17地方（Region）のうち、イロコス（Region I）、カラバルソン（Region IV-A）、バンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域（Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao: BARMM）⁹⁾を除く14地方で何らかの改革法が成立している。参考までに、政権ごとに初年・最終年（直近）の一人当たり地方別GDP（Gross Regional Domestic Product: GRDP）と全国レベルの1人当たりGDPを示した。地方別所得レベルやその成長度にもとづいた重点地方の選定や選択的な法制定が行われたとは考えにくく、関連省庁と教育・訓練機関間で改革への合意が成立した順に法制化が行われたと推測される。改革法が成立していない地方のうち、イロコスおよびカラバルソンに関する理由は不明だが、BARMMでは（旧）ムスリム・ミンダナオ自治地域（Autonomous Region in Muslim Mindanao: ARMM）からの移行過程が影響していよう。行政・立法権は新自治政府と議会にあり、教育・TVET分野に関する法制上の新たな動きは自治政府に実際の行政機能が備わっていくにしたがい、中央政府や監督官庁との協議のもとに進行していくと予想される。

■ おわりに まとめと制度上の課題

本論では、ベニグノ・アキノ政権（2010～2016年）およびドゥテルテ政権（2016～2022年）に制定された高等教育・TVETに関連する共和国法を整理した。法律の制定内容から、①教育・TVET改革の基本的な政策方針や制度、②奨学金および就労支援制度、③特定分野や産業に関する制度・資格等、④高等教育・TVET

9) BARMMは、2018年7月の「バンサモロ基本法」(RA 11054) への大統領署名を経て、2019年2月に同地域への移行自治体を決定、3月22日に暫定自治政府が成立している。正式な自治政府の成立は2022年内を予定。

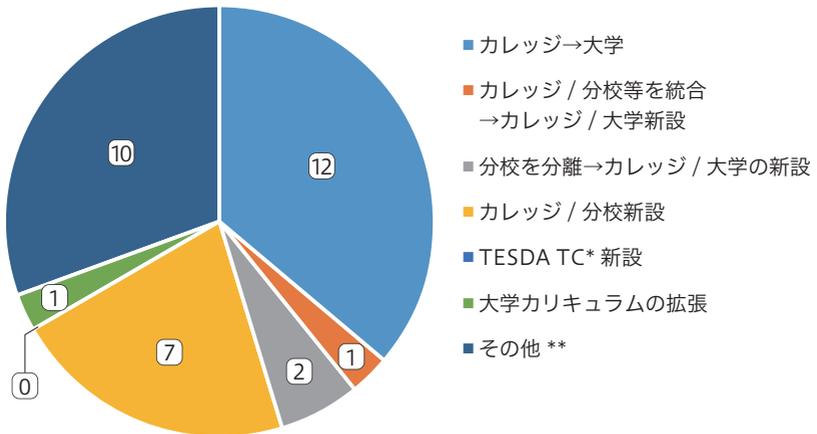
図補-1 アキノ政権期（2010～2016年）における高等教育改革法（内容別）



(注) *その他：本文の脚注 6 を参照。

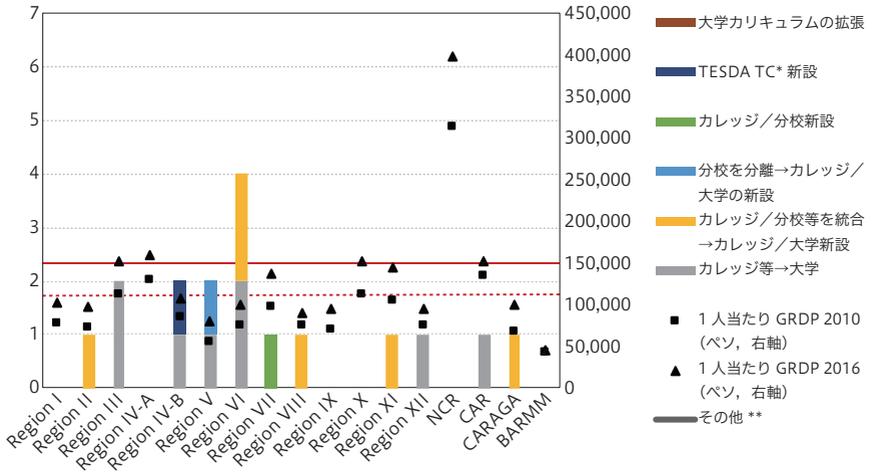
(出所) フィリピン上院ウェブサイト (www.congress.gov.ph), フィリピン統計庁 OpenSTAT (openstat.psa.gov.ph) より作成。1人あたり GDP/GRDP は 2018 年基準値。

図補-2 ドゥテルテ政権期（2016～2022年）における高等教育改革法（内容別）



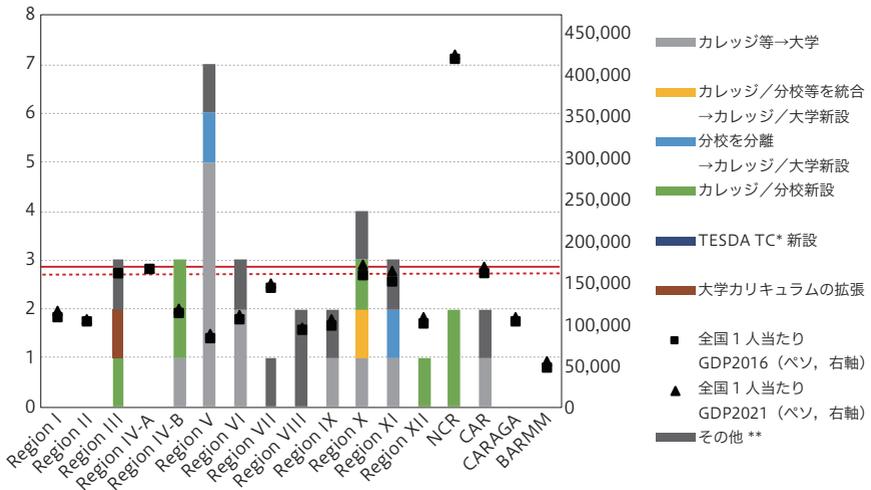
(注・出所) 図補-1 に同じ。2つの内容を規定した法もあるため、成立法数とは一致しない。

図補-3 アキノ政権期（2010～2016年）における高等教育改革法（該当地方別）



(注) * : TESDA TC : TESDA トレーニング・センター, **その他 : 脚注 6 を参照。図内の赤破線は 2010 年全国 1 人当たり GDP (120,780 ペソ), 赤実線は同 2016 年 (156,663 ペソ)。2018 年基準値。
(出所) 図補 -1 に同じ。

図補-4 ドゥテルテ政権期（2016～2022年）における高等教育改革法（該当地方別）



(注・出所) 図補 -3 に同じ。2016 年全国 1 人当たり GDP (赤破線, 156,663 ペソ), 同 2021 年 (赤実線, 161,137 ペソ)。2018 年基準値。

機関の改革，に分類している。

前項までで概観したように、AEC発足に伴う人材を含む域内移動の円滑化を目指す取組みは本格化している。これらを国内制度に適用すべく、アキノ政権では国内中等教育制度の延長と実施選択肢の拡大、高等教育への進学促進と教育継続支援の提供、就労につなげる雇用者側を含む補助金制度が制定された。ドゥテルテ政権では、前政権の方針を基本的に継続しつつ、AECと域内専門職人材MRAsへの対応や国外教育へのアクセス強化、国際的基準に準ずる専門職や人材育成を重視する教育・TVET環境の実現を企図してきたとまとめることができよう。貧困家計の子弟におもな対象を絞り、中等教育課程から高等教育・TVETへのアクセスをつなげ、雇用主への支援を付与して就学期間中から稼得機会を与えつつ就労までに至る、一連のプロセスが形成されている。さらに、高等学校等での教職や出身地域の公的医療サービスなどでの就労にインセンティブを付与することで、現場への人材還流の可能性も備えており、中長期的に機能・循環する人材育成システムの構築が指向されているといえる。

ただし、これらの制度がアキノ／ドゥテルテ政権の意図どおりに機能するためには、中央・地方政府の財源確保と着実な履行が保証され、制度上の各種支援が継続されねばならない。フィリピン国内においても2020年以降はCOVID-19パンデミック対策に多額の追加・臨時歳出が必要となった。また、2022年には大統領・総選挙が実施され、マルコス新大統領により閣僚や各省庁の高位職責者が任用されたが、教育とTVETに関する政策的指向は明らかになっておらず、今後数年間は国家財政の管理と教育・TVET実施機関の予算確保は多難となろう。しかし、高度化した人材が経済発展に貢献するには、中期的に人材還流までのサイクルが実現し、さらには繰り返されるのが肝要である。長期的には、これら制度が貧困削減や地方間の経済・所得格差の縮小、あるいは公的サービスへのアクセス向上に貢献しているか否かを定期的に分析・検討していく必要がある。「2040年に貧困のない国を目指す」フィリピンにとっては不可欠な作業である。

[参考文献]

(注) URLの最終アクセス日：2022年9月15日

〈外国語文献〉

- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) 2015. *ASEAN Qualifications Reference Framework*. ASEAN. (<https://asean.org/wp-content/uploads/2017/03/ED-02-ASEAN-Qualifications-Reference-Framework-January-2016.pdf>)
- Commission on Higher Education (CHED) 2016. *Advancing Locally Responsive and Globally Competitive Philippine Higher Education System: Higher Education Accomplishments, 2010-2016*. Quezon City: CHED. (<https://ched.gov.ph/wp-content/uploads/2017/09/Higher-Education-Accomplishments-2010-2016.pdf>)

〈ウェブサイト〉

- Commission on Higher Education [高等教育委員会] : <https://ched.gov.ph>
- Department of Education [教育省] : www.deped.gov.ph
- Department of Labor and Employment [労働雇用省] : www.dole.gov.ph
- House of Representatives, Republic of the Philippines [フィリピン議会下院] : www.congress.gov.ph
- Open Data Philippines [フィリピン政府機関統計サイト] : <https://data.gov.ph>
- Philippine Statistics Authority (PSA) [フィリピン統計庁] : <https://psa.gov.ph/>
- PSA OpenSTAT Database [PSA公開統計データベース] : <https://openstat.psa.gov.ph/>
- Technical Education and Skills Development Authority (TESDA) [技術教育・技能開発庁] : www.tesda.gov.ph

©Chie Kashiwabara 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



[執筆者一覧]

かしわばら ち え
柏原 千英 (総論, 第1章, 第2章, 第4章, 補論)

アジア経済研究所 学術情報センター センター長

すずき ゆりか
鈴木 有理佳 (総論, 第3章)

アジア経済研究所 開発研究センター 企業・産業研究グループ長

—執筆順, 所属は刊行時—

フィリピン 過渡期の人材育成
—職業訓練は「仕事」と結びつくのか—

EPUB版 2023年2月13日発行

オンデマンド版 2023年2月20日発行

著 者 柏原 千英・鈴木 有理佳

発 行 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2
(電話) 043-299-9735



9 784258 046553