

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。

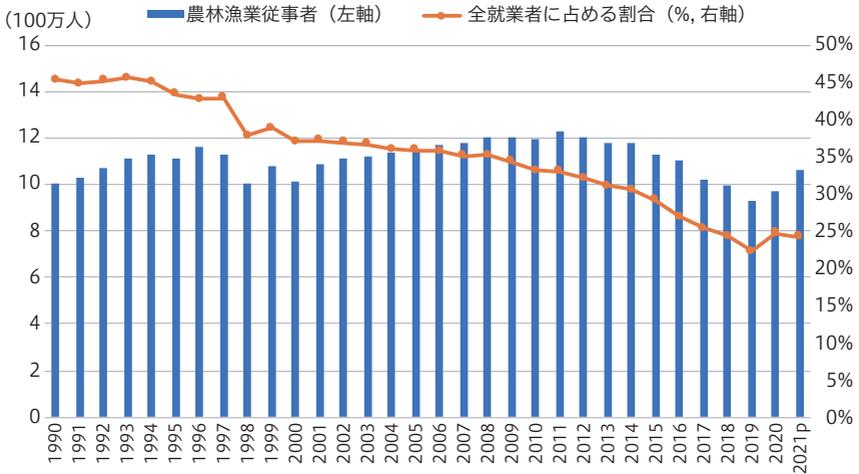
1 農漁業の現況

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

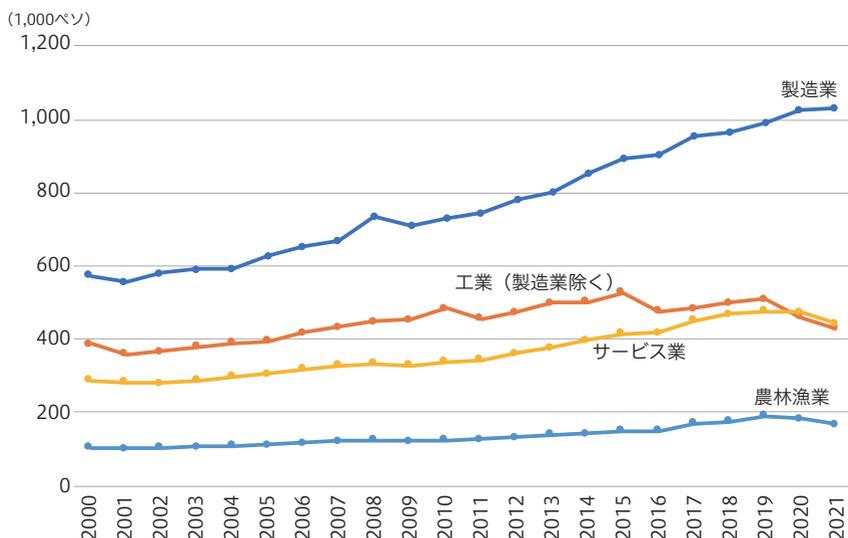
5) その他、鶏卵が約266%増、乳製品が約39%増である(PSA 2021)。

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きている。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はじめる。

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。

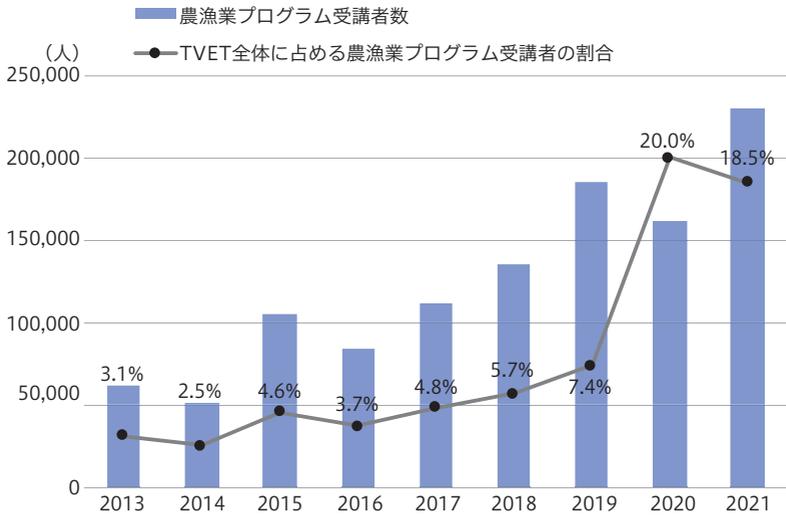
28) いずれも国家認証を伴うプログラムとして導入されている。

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

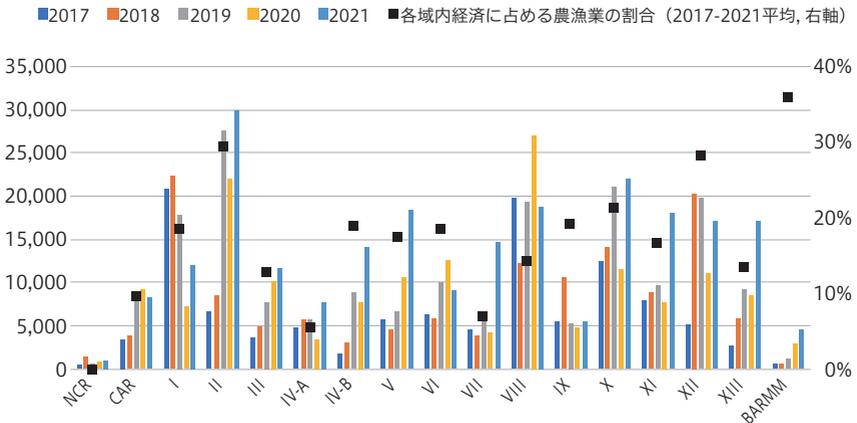
図3-3 TVETの農漁業プログラムの受講者数と割合



(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。

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>

