

途上国へのTVET支援の国際的動向と課題 ～国連UNESCOの活動を通して

Emerging Trends and Issues of TVET: An Analysis of UNESCO Initiatives

小西 尚実
Naomi Konishi

The purpose of this study is to examine recent UNESCO initiatives in the realm of Technical and Vocational Education and Training (TVET) support activities for developing countries, including a shift in focus from vocational education to lifelong education, and international trends and opportunities to discuss future directions of Sustainable Development Goals (SDGs). The analysis revealed that there are insufficient quantitative and qualitative data and indicators for TVET, which are necessary for international comparisons of TVET systems and monitoring of TVET reform. The findings emphasized the importance of comparative analysis of TVET systems as a useful reference for dealing with emerging issues in global TVET. The objectives of TVET have become more complex, diverse and multifaceted due to changes in the labor market; therefore, TVET must tackle not only simply economic issues but also social issues, including poverty alleviation, and environmental changes. More specifically, TVET must develop as an educational and training system in which all young people and adults can acquire a wide range of life skills. Since education and training are central to achieving SDGs, it is also necessary to recognize the role of international organizations such as UNESCO in implementing a TVET strategy for achieving sustained development globally.

キーワード：TVET戦略、持続可能な開発目標、生涯学習、エンパワーメント

Key Words : TVET New Strategy, Sustainable Development Goals, Lifelong learning, Empowerment

1. はじめに

著者は2016年10月から2017年3月まで、国連UNESCO(国際連合教育科学文化機関)で半年間、技術職業教育関連のプロジェクトに携わる機会を得た。国連UNESCOパリ本部での所属は、教育

局のTVET(Technical and Vocational Education and Training;以下、技術及び職業教育・訓練)課である。¹

本稿の目的は、TVET支援活動の分野で長年開発途上国を支援し続けている国連UNESCO-

1 TVETの訳出しに関しては、木下龍「ユネスコ「技術及び職業教育・訓練に関する勧告」(2015年)について」に準じた。『技術教育研究』技術教育研究会(2018)、第77巻、P 55-62

TVETの最新の支援活動の概要を紹介するとともに、国際社会が持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals:SDGs)を共通目標として歩みを進めている中において、TVETが技術及び職業教育・訓練の枠組みを越えて生涯教育(lifelong learning)の枠組みへと発展させつつあること、及びそれに関する国際的な議論や動向を紹介し、今後のTVETの方向性を議論するきっかけを提供することである。そのために本稿においては、UNESCOパリ本部で入手したUNESCOの各種政策文書、データ及び内部資料を中心に分析検討を行った。さらに、UNESCO内部の様々な会議やセミナーなどで議論されたイシューのほか、昨今の援助政策の進展状況、現在の支援の枠組みや現状についても取り上げ、TVETの国際的な枠組み構築の必要性と、技術職業教育訓練支援活動に関する課題を示したい。

2. 世界の雇用と社会展望

国家の成長のためには国内に優れた人材を確保する必要があり、そのような人材をどのように育成していくのかについては開発途上国にとっても重要な課題の一つである。経済の進展や成長にもかかわらず、世界各地で不公平や貧困が存続しており、現在、世界が直面する最大の経済的、社会的課題の一つが雇用の問題であり、特に若者の失業の増大である。国際労働機関(ILO)出版部門のデータによると、全世界で14億4,000万人の労働者の雇用が不安定である。また、2015年には7,340万人の青年が失業中であると推定されており(青年失業率13.1パーセント)、2017年には大部

分の地域で更に増加すると予想されている。² 高齢化社会、特に開発途上国に目立つ著しい人口の増加、国境を超える労働力の移動の増加など、人口構造の変化にともなうスキルのミスマッチの原因が、失業につながっているとの指摘がある。³

また、地球上の全地域において気候変動は差し迫った脅威であり、すべての加盟諸国がグリーン経済への移行と気候変動に対応できる社会への移行を優先事項としていることから、必要なグリーンスキルの育成も重要な課題となる。⁴ グリーン経済への移行が進めば、今後20年間において、全世界で1,500万から6億人分の新規雇用の創出が可能であるとされている。⁵

このような急激な社会、経済発展に伴う各国の人材育成のニーズに応えるため、高等教育や技術職業教育訓練などより高度な学習や技能の習得ができるように開発したTVETシステムを、各国の人材開発政策とより強く関連させることを通じ、各国政府に対するTVET支援を一層強化することが求められる。

3. TVETの貧困削減への貢献

2015年までに「万人のための教育(Education for All: EFA)」の目標を達成することに向けた国際的な圧力は、世界的な初等教育を実現するために、国家予算と国際援助の両面でより多くのリソースが転換されたことを示しているが、1991年の世界銀行の政策転換によって、TVETは事実上国際アジェンダから姿を消すことになり、代わって重点は初等教育に置かれるようになった。⁶

しかし、急激な社会、経済の発展に伴い、科学

2 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_412015.pdf(確認日:2018年4月30日)

3 Ra, S., B. Chin, and A. Liu, Challenges and opportunities for skills development in Asia: Changing supply, demand, and mismatches, Asian Development Bank, Philippines, 2015

4 グリーンスキルとは、「持続可能かつ効率的に資源を活用する社会の中で生きていくために必要となる知識、能力、価値観や態度であると定義されている。さらに、グリーンスキルを活かす雇用は、ディーセントワーク(適切な賃金、安全な職場環境、雇用の保証と長期的なキャリアの見通しが可能である)が保証されたものでなければならないと指摘している。詳しくは、Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Greener Skills and Jobs, OECD Green Growth Studies, OECD Paris, 2014

5 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_181836.pdf(確認日:2018年5月30日)

技術分野の比重が増えるにつれて仕事の役割が進化し、同時に、仕事が国家経済と国際経済に及ぼす影響力も進化するのに伴い、今日では技術職業教育訓練プログラムへの回帰が見られる。TVETが経済競争力を高めるために不可欠であり、社会的包摂や貧困の削減、持続的な開発に寄与するという認識に変化しつつある。⁷

TVETには、労働市場の動向に応じるだけでなく、学習者に標準的な技能を身に付けさせ、個人と社会の発展を支えることが期待されている。また雇用者は、技術的な知識と能力に加えて、コミュニケーションや交渉、チームワークのような新しい「ソフトな」技能の需要を次第に高めている。⁸ TVETは、このようなソフトスキルに加え、経済競争のために必要な技能と能力を教えることで個人を仕事の世界に向けて準備させ、さらには学習者の個人的な発達や社会への効果的な参入の面でも責任を負っていると見なされるようになりつつある。これは、何らかの形で排斥によって人生やキャリアの機会が損なわれた人々の個人的な需要に応じることで、エンパワーメント教育にも役に立つ。⁹

TVETにおけるエンパワーメントの側面

TVETは、形式とアプローチの仕方が多様であるため、学校のような公的なシステムを補完することのできる公式教育と非公式教育の両方を含んでいることから、雇用可能性技能のみならず、今や万人のニーズとなっている生涯学習への意欲を提供することにより、人々の権利を補強するとい

う具体的な可能性も有している。

またTVETは、望ましくない社会経済的状态といたった国が直面する様々な問題に対応する上でも有益であり、特に社会的に最も弱い立場にいる集団にインパクトがある。¹⁰ なぜならば、TVETは、発展途上国、移行中の国、及び紛争後の国に特に焦点を当てており、その中でも若者や少女、女性及び恵まれない人々—EFAの目標を進めるのが最も困難だった集団—to注意を向けているからである。

このように、TVETの開発途上国に対するエンパワーメントの重要性が強調されたのは、1990年にタイのジョムティエンで開催された万人のための教育(EFA)世界会議においてである。その会議でヒューズは、人生の様々な局面—雇用、健康、地域社会の発展、政治的影響力—における制約は、すべて効果的な教育の欠如に関係していることを指摘した。彼は、“Convergence of advantage(利点の収束)”という概念を持ち出し、人々が自分自身の人生をより一層コントロールしたいという欲求が増すと、学習意欲が高まり、その結果、前述のような人生における様々な局面において良い影響を与え、希望へとつなげることができるという考え方を示した。この点でヒューズは、TVETが仕事の世界との関連及び様々な課題や価値観へのつながりを生かして役立つことができることを提起し、国際社会で達成すべき開発目標を達成させるためにはTVETが効果的な構成要素であるという認識を共有した。¹¹

EFAは、60年以上にわたってUNESCOが追求

6 国際開発金融機関である世界銀行とは異なり、UNESCOは設立以来、継続的に技術職業教育に関する条約や勧告を採択し、加盟国内での政策的議論を促してきた。著者がUNESCOのアーカイブを調べた限り、技術職業教育訓練分野の予算も継続的に配分されていることが見られる。UNESCO “Education TODAY” - *Vocational education: the come-back?* The Newsletter of UNESCO's Education Sector, No. 13, April-June 2005, P. 4-7, UNESCO, Paris

7 P.T.M. Marope, B. Chakroun and K.P. Holmes, *Unleashing the Potential Transforming Technical and Vocational Education and Training*, UNESCO Paris, 2015

8 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Skills Development Pathways in Asia*, Paris, 2012

9 R. Maclean, D. Wilson (eds), *International Handbook of Education for the Changing World of Work*, Springer Science+Business Media B.V. 2009, P.2028

10 同上。

11 同上。P. 2025 - 2027

してきた継続的な取り組みであった。しかし、このような長期的かつ継続的な努力の後でも諸国がEFAの目標達成に向けて十分に進展させられなかったという事実は、アプローチの仕方を補完して、識字能力から多様なリテラシーへ、さらには雇用可能性に向けた技能開発及び効果的な市民権へと手を広げる必要があったことを示している。これらはTVETが解決できる問題である。そしてこの転換は2003年のUNESCO総会で確固たるものとなった。

国の違いによってTVETに期待するものは異なるが、TVETにはそれらの国、人々と社会に応じて有効な貢献をすることができる。TVETは、貧困、欠乏、都市と農村の格差、食料供給の不安定、保健サービス利用の制約に加え、後発開発途上国や小島嶼開発途上国及び紛争や災害の影響下にある諸国が抱える諸問題への対処にも寄与でき、さらには、課題に直面しつつある中所得諸国の多くに対しても、雇用の可能性と市民権の拡充のための技能を付与し、困難な政治的移行を助け、経済の発展を促進し得る。また、先進国に対しては、そのシステムの中に居場所を見出せずに疎外されている若者の問題を解決する方法を提供することができる。先進国における特に重要な課題は、若者や女性の失業率の高さであるが、TVETはその改善にも貢献することが期待される。

以上については、既に国際機関の報告書において、とりわけ競争の激化や民間部門の資源への関与の最大化、所得の格差や都市と農村間の格差の解消といった分野の取り組みにおいて有用であるとされている。¹² このように、現在世界が直面しているこれらの課題に対しTVETの役割は期待されている。また、貧困国の仕事のおよそ80%にお

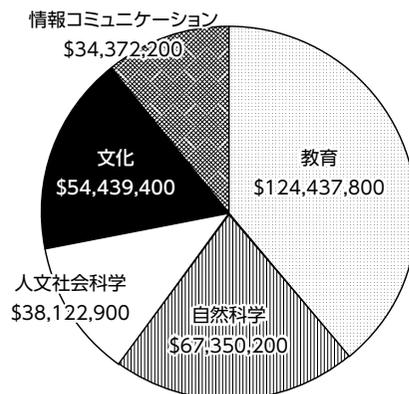
いて適切な職業スキルが必要なことが明らかとなっており、TVETはこのような国の重要な貧困削減政策の一環としてとらえられるべきである。¹³

4. TVETの推進に対するUNESCOの支援

ここからは、TVETを推進している中心的な国際機関の一つである国連UNESCOに焦点を当て、具体的にその支援活動を紹介するとともに、国際社会において議論されているTVETを取り巻く様々な問題について論じたい。

UNESCO教育関連事業の動向

UNESCOが支援する、教育、自然科学、人文・社会科学、文化、情報・コミュニケーションの5分野の主な活動の中で、近年教育分野に対する支援の比重が高まっている(資料1)。



資料1. UNESCO事業予算表及び主要プログラム (2016-2017)
UNESCO資料より筆者作成¹⁴

2016-2017年期中においては、三つのサブセクター—読み書きの能力、技術教育・職業訓練、及び高等教育—が優先事項とされた。これらのサブ

12 Asian Development Bank, Challenges and opportunities for skills development in Asia: Changing supply, demand, and mismatches, Philippines, 2015

13 UNESCO "Education TODAY", 2005, 前掲書。

14 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 38/C5 Approved Programme and Budget 2016-2017, UNESCO Paris

セクターは、公正な生涯学習社会の重要な構成要素となるものであり、加盟国からのサポート要請の高まりに対応すべく、UNESCOが重点サブセクターとしたものである。TVETは、国や地域によってその態様は種々様々であり、また、多くの国や国際機関の最優先課題には必ずしもなっていないなどの理由から、加盟国は、UNESCOの技術及び職業教育・訓練分野における国際的な研究開発の促進やグローバルネットワーク構築の重要性を認識し、1992年に国際的なTVETのプラットフォームであるUNEVOCセンター（UNESCO International Project on Technical and Vocational Education：国際技術職業教育事業）を創設した。

今日では165か国を超える世界各国にUNEVOCセンターが開設され、UNEVOC Network PortalやUNEVOC TVeT-Forumというバーチャルなネットワークを利用して、国、地域、国際的なTVETに関わる重要課題が国を越えて議論できる貴重なプラットフォームとなっており、その経験が加盟諸国で共有されている。¹⁵

5. UNESCOのTVET支援の改革

TVET支援の分岐点となった象徴的なイベントが「上海合意(*Shanghai consensus*, 2012)」と呼ばれる第3回TVET国際会議である。¹⁶ 1999年に韓国

のソウルで開催された第2回TVE国際会議において、新たな世紀に向けてTVEからTVETへと新しい概念が採用されたことを受け、第3回国際会議においては、特に教育と訓練とのつながりや、生涯学習におけるTVETの役割を明らかにするとともに、ガバナンス、資金や組織運営などTVETに関しての抜本的な改革の必要性について協議された。その結果、急激な人口変動、技術革新、若者の失業率の急上昇、社会格差や貧困問題、環境問題や持続可能な開発などにUNESCOが関与するTVET政策事業への期待が一層高まり、UNESCOのような国際機関の役割の重要性も再認識された。¹⁷ そして、TVETの総体的な改革は、(1)政策的なエビデンス(根拠)や経験に基づいたものでなければならず、(2)多くの開発途国で見られる教育内及び学校と仕事の間に存在する水平的・垂直的な不整合を考慮し、(3)生涯学習にも着目したものでなければならぬとされ、これに基づき新たに策定されたのがUNESCOのTVET Recommendation 2015（「TVET勧告2015」）である。¹⁸

UNESCOにおけるTVETの定義

TVETの定義について、国を越えた普遍的な合意は存在しない。¹⁹ TVET勧告2015においては、TVETは「広範な職業・生産・サービス・生活の諸分野における教育、訓練、スキル開発」として

15 UNEVOCの一番の焦点は、後発途上国と発展途上国に当てられ、その中でも紛争終結後の状態である国家や、急速な政変移行期にある国に主眼を置いている。女性と女子、遠隔地のような社会的に不利な立場におかれている集団、困窮者、マイノリティ人口などに対しては各々特定のニーズに合致するように特別に配慮しているUNEVOCのグローバルネットワークの詳細は、こちらのHPにアクセスのこと。
www.unevoc.unesco.org/go.php?q=UNEVOC+Network+-+Home&lang=en

16 UNESCO-UNEVOC, Recommendations of the Third International Congress on Technical and Vocational Education and Training "Transforming TVET: Building skills for work and life" Shanghai, People's Republic of China 14 to 16 May 2012.
www.unevoc.unesco.org/fileadmin/user_upload/docs/Shanghai_Consensus.pdf (確認日：2018年5月15日)

17 TVET勧告2015年において、UNESCOとILO(国際労働機関)のTVET分野における役割が考慮されているが、特に両機関の役割と責任の範囲は、2014年に締結された共同覚書に明記されている。ILOは、労働市場、雇用政策、雇用可能性のための訓練と生涯学習、企業の生産性に関する側面を扱い、一方UNESCOは、若者と大人が様々な経済社会生活における職業に備えるための教育システムと、生涯学習に焦点をおいている。

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/jur/documents/genericdocument/wcms_434545.pdf (確認日：2018年6月30日)

18 ユネスコTVET勧告(2015)に関しては、木下龍「ユネスコ「技術及び職業教育・訓練に関する勧告」(2015)について」『技術教育研究』第77号、55～62頁、尾高進「ユネスコTVET勧告(2015年)をどうみるか」『日本産業教育学会第59回大会要旨集録』2018年10月5日～7日、46～47頁が先行研究としてあげられる。TVET勧告(2015年)の原本は以下にアクセスのこと。
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245118m.pdf> (確認日：2018年9月30日)

19 R. Maclean, D. Wilson (eds), 前掲書, 2009, P. 2067

おり、広い概念であることが強調されている。さらに、グリーンスキル、問題解決力やクリティカルシンキング、起業家精神、コンピテンシーなど、時流が反映されているのも特徴である。

TVETは、中等教育段階、中等教育修了段階、及び高等教育段階のすべてにおいて実施可能であり、仕事ベースの学習、継続的訓練、専門的職業能力の開発がその範囲に含まれ、結果として資格や免許を得られるため雇用や所得の安定などにつながるものである。さらに、学習方法の習得、読み書き及び計算の技能、横断的スキル及び市民としての技能は、TVETにとって不可欠な要素である。

6. 持続可能な開発目標(SDGs)の取り組みと包括的なTVETシステムの構築

国際社会は、貧困のあらゆる形と側面を根絶することを確認して、それを実現するため統合的アプローチである持続可能な発展に向けた「2030アジェンダ」に合意した。²⁰ 2015年9月の国連サミットでは、「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals : SDGs)」が採択されたが、同時に、グローバル化の進んだ世界における教育部門の役割を再検討する必要性が浮き彫りになった。社会的・経済的・環境的な諸問題の相互関係から国家の能力を構築していくのに必要なスキルを発展させるにあたって、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」のSDGs全体の重要性が浮かび上がっている。

2030アジェンダを達成するにあたって、教育と技

術職業訓練は中核となる要素である。²¹ 2015年の仁川宣言の「ビジョン：教育2030」においては、「教育による生活の変革」が提起されており、「包括的、公平で良質な教育を確保し、すべての人に生涯学習の機会を拡充する」ことをスローガンとして、持続可能な開発目標4(SDG4)の中に織り込んでいる。²² また、このSDG4の教育分野においては、特に、雇用、ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい労働)及び起業家を目指す技術・職業スキルの取得、ジェンダー格差解消や社会的弱者の参加する権利を擁護することを、生涯教育という枠組みの中における重要課題として技術・職業スキル開発に費やしている。UNESCOは教育分野に関する持続可能な開発目標およびそれに関連する目標の実践を主導し、調整する権限を与えられている。TVET関連のための具体的目標として、SDGsのこれら17目標の中でTVETに直接関わってくるのは目標4と目標8である(資料2)。実際、TVETによる寄与は目標4の範囲を超え、SDGsの掲げる課題全般に関連するものであり、TVETの潜在的な可能性を最大化してSDGsの課題全般に取り込むことがこの分野における今後の発展の鍵となる。

新たな戦略に伴うTVET支援の改革

2016年7月15日の世界青年技能の日(World Youth Skills Day)ドイツにある前述のUNEVOCセンターにおいて、若者とあらゆるTVETステークホルダーが一堂に会して今後の道筋について協議した結果、新たなTVET戦略(TVET strategy for

20 「持続可能な開発のための2030アジェンダ(SDGs)」は、17の目標と169のターゲットからなる持続可能な開発目標であり、実現のためには人間と地球にとって包括的、持続可能かつ強靱な未来の構築に向けた協調的な取り組みが必要である。法的な拘束力はないが、各国政府は当事者意識を持って、これら新たな目標に基づき、各国は各々の国情、能力、開発水準を考慮に入れ、国内の政策と優先課題を尊重しながらも、今後15年間、17の目標達成に向けた国内的枠組を確立するよう期待されている。詳細は国連UNDPを参照。
www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/sdg.html

21 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO), Global Education Monitoring Report 2016: Education for people and planet, UNESCO, Paris
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf> (確認日：2018年9月30日)

22 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO), Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal4, UNESCO, Paris
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656e.pdf> (確認日：2018年9月30日)

SDG目標4 すべての人に対して包摂的かつ公平で質の高い教育を保証し、生涯学習の機会を拡大する	SDG目標8 すべての人のために、包摂的で持続可能な経済成長、雇用、および働きがいのある仕事の確保を進める
<ul style="list-style-type: none"> ・ 安価で質の高いTVETプログラムに対する平等な機会を保障する(目標4.3) ・ 雇用、働きがいのある仕事、および起業にとって重要な技能を備えた若者と成人の数を大幅に増やす(4.4) ・ 教育におけるジェンダーの不均衡をなくす(4.5) ・ 持続可能な開発を促進するために必要な知識と技能をすべての学習者が身につけられるようにする(4.7) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若者と障害者を含むすべての女性と男性について生産的な完全雇用と働きがいのある仕事の確保を達成し、同一価値労働同一賃金を実現する(目標8.5) ・ 2020年までに、雇用されていない、教育や訓練も受けていない若者の割合を大幅に引き下げる(8.6)

資料2. TVETに直接関わるSDGs(持続可能な開発目標)

UNESCO内部資料より筆者作成

the period 2016-2021」が策定された。(資料3)²³ このUNESCOのTVET戦略(2016-2021)は、政策経験、モニタリングと評価、研究、国際間の対話とパートナーシップを統合するものである。これはまた、上述の国際社会が目指す開発目標であるSDGs及び職務に必要な知識と技能と、生活に関連する特定目標を指針としており、広範な行動領域を扱うことが強調されている。

(2)スキル開発の概念の明確化とモニタリングの向上、そして(3)情報センターとしての活動と世界規模でのTVETに関する議論のための情報提供である。

具体的には、若者の失業問題に対処できる能力を高め、TVETへのアクセス・公平性・妥当性及び品質を向上させ、かつ学習目標を達成することに留意しながら加盟国に対して政策のアドバイスを行うことである。また、能力開発サポートに関しては、戦略計画、ガバナンス及び資金調達、学校から職場への移行、公共と民間のパートナーシップ、教員トレーニング、キャリアガイダンス、資格及びカリキュラムの開発、ジェンダーの主流化を扱っている。

また、国家レベルでは、政策対話を促し、効果的な省庁間の調整を進め、さらに、従業員・雇用者・市民社会の関与を奨励しているが、これには政策決定及び意思決定プロセスに若者や民間セクターを加えることも含まれる。またUNESCOは、TVET分野における最新のエビデンスを提供するとともに、前述のUNEVOCネットワークを活用し、各国の多様な政策アプローチに関するデータや情報を収集しているところであるが、今後も引き続き高品質のTVET政策を普及させるよう努めていくことが期待される。

UNESCOの新しいTVET戦略 (2016～2021年)の概要	戦略の目標		
	<ul style="list-style-type: none"> ■各加盟国におけるTVET制度の妥当性を強化する。 ■すべての若者と成人に、雇用、働きがいのある仕事、起業、および生涯学習に必要な技能を提供する ■「持続可能な開発のための2030年アジェンダ」全体の実現に寄与する。 		
	3つの優先分野		
① 若者の雇用と 起業の推進	② 公平性と ジェンダー平等 の促進	③ グリーン経済と 持続可能な社会 への移行の支援	

資料3. UNESCO-TVET戦略(2016-2021年)の最優先課題

UNESCO内部資料を基に筆者が作成

7. UNESCO-TVET政策支援の概要

UNESCOは、TVET戦略(2016-2021)を基に、加盟諸国が高品質のTVETを普及できるよう三分野に焦点を当てて支援を行っている。すなわち、(1)政策策定に必要な能力の開発に関する助言、

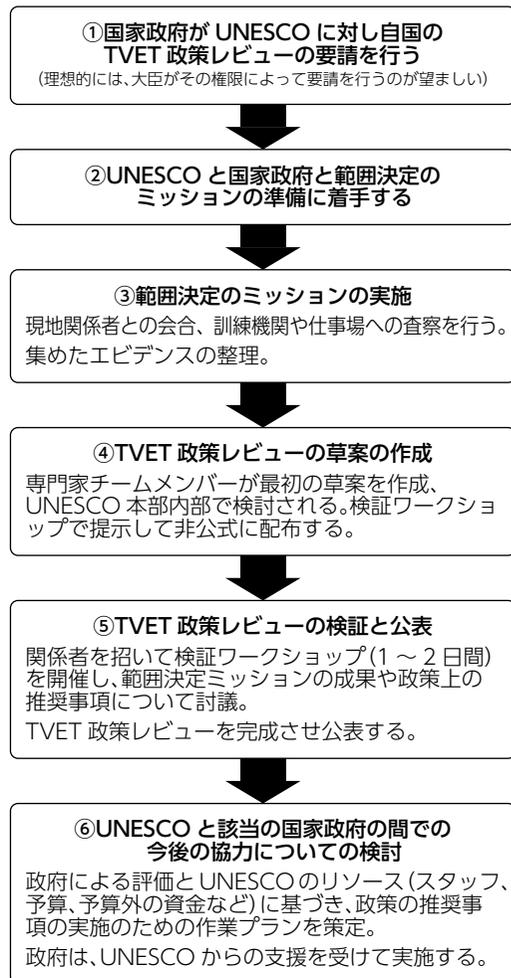
23 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Strategy for Technical and Vocational Education and Training (2016-2021), UNESCO, Paris
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245239e.pdf> (確認日: 2018年5月15日)

途上国へのTVET政策レビュー支援とUNESCOの役割

効果的な支援を進めるためのUNESCOのTVET支援活動の要はTVET政策レビュー(TVET Policy Review)である。ここでは、TVET政策レビューにおけるTVET政策支援の過程の詳細を通して、TVET支援のための課題について論じたい。

前述のTVET勧告2015においては、従来よりも広い概念でTVETが捉えられているところ、生涯学習と持続可能な開発とに焦点が置かれているという点については、各国のTVET政策レビューを通して、持続可能な開発目標の実現に向けたTVETの強化が期待されることは既に述べたとおりである。

資料4で紹介しているTVET政策レビューの過程は、国家が自国のTVET政策とシステムの効率と効果を高めるための具体的な選択と戦略的な政策分析を行い、国内外の各種関係者たちの中での連携とネットワーク構築を強化するための立案や管理を行う上で能力を高める機会となる。さらに、政策レビューのプロセスにおいて、国際、国家、地域の各レベルでのパートナーの広範な関与と調整が行われ、政策策定者やTVETの関係者が該当国でのTVETのビジョン、並びに経済成長、社会の公平、開発の持続可能性のために求められる効果を考え直す機会を提供できる。したがって、加盟諸国は、自国特有の状況、統治機構、憲法の規定に鑑みながら、教育、雇用、政府の全体的な戦略目標、特に経済的、社会的及び地球環境的目標を含む政策分野の範囲と一致してTVETに関連した政策を展開していくことが望まれるのである。これには、教育、雇用、政府の全般的な戦略的目標、特に経済的、社会的、環境的な目標が取り入れられることが重要である。²⁴



資料4. UNESCOのTVET政策レビューの手順
N. Konishi, "Background paper prepared for the revision of the Guidelines for TVET"より著者作成

TVET政策レビューのガイドライン改訂の必要性和その効果

途上国における開発課題としてTVETのニーズが高まる中で、レビュー作業の根幹となり得べき指針や手順となるガイドライン“The Guidelines for TVET Review”が2005年以降改訂されていなかったため、UNESCO-TVETの2017年度の主要な事業の一つとしてTVET政策レビューガイ

24 N. Konishi, "Background paper prepared for the revision of the Guidelines for TVET", March 2017, UNESCO Paris (UNESCO-TVETに提出した背景報告書)

ドラインの改訂作業が加わっている。著者は、UNESCOに在籍中、TVETレビュー・ガイドラインの改訂作業の指揮を執り、UNESCO内部関係者間の調整、データの収集や分析、指標の開発を進め、ガイドライン改訂版の基本となる背景報告書を作成した。²⁵

- | |
|--|
| <p>A. The national socio-economic context(国の開発戦略やTVET政策に影響を与える国の社会経済指標)</p> <p>B. Labour market structure, employment and decent work(労働市場や雇用に関する指標、労働市場と教育との関連性、社会的弱者を強調)</p> <p>C. National education system(国の教育政策の概要)</p> <p>D. The characteristics of the TVET system(国のTVETシステムの概要)</p> <p>E. Access and participation in TVET(TVETへのアクセス、参加に関する指標)</p> <p>F. Quality assurance, internal efficiency, learning outcomes and flexibility(質の保証、内部効率性、学習の成果や労働市場と教育観の柔軟な経路の実現)</p> <p>G. Governance and regulatory framework(ガバナンスと法整備)</p> <p>H. Monitoring and evaluation(モニタリングと評価)</p> <p>I. Financing and sustainable funding system(国の金融政策、TVET関連の資金調達や持続的な財務システムの評価)</p> <p>J. Relevance and impact(持続的な開発目標を実現する上でのTVETの関連性や影響力)</p> <p>K. Research and knowledge management(国や国際的な知識基盤の構築とリサーチ能力の強化)</p> |
|--|

資料5. TVET政策レビュー時に政府に
ヒアリングを行う分析項目
著者作成(2017年3月)

ガイドラインの改訂には、加盟諸国がTVET政策を策定し、政策レビューを実施して自国のTVET政策とメカニズムを評価するための枠組み及びガイド原則の役割を果たす意図が含まれている。それは、結果としてより広範な社会経済的優先課題と関連させてTVETの目標の効果や効用を強化できると同時に、政府の政策立案能力やオーナーシップ意識を高めることができるようになり、さらに諸国の持続可能な開発に寄与

することにもなる。そのため、この政策レビューの過程においては、社会経済的な目標や優先課題と関連させつつ、該当国の持続可能な開発に利用できる資料5に記載の多次元的要因を掘り下げて分析することが重要になる。

著者が国連UNESCO TVETチームにて取り組んだTVET政策レビューに伴うガイドラインの改訂作業では、TVET専門家など様々な関係者との間で進められた議論から得られた重要な要因と情報を踏まえ、これらをUNESCO政策レビューガイドライン改訂版に適切に反映させた。資料5のようなガイドライン改訂版に反映された分析項目には、国の最新の社会経済指標や雇用問題、教育政策、TVETシステム全般に影響を及ぼしうる国の政策や法規に関する進行中の議論など、重要な要因や情報も含まれている。なお、このガイドラインの適用に当たっては、該当国における個別の状況、統治構造、憲法の規定などを考慮すべきであるが、ガイドラインの改訂によって、TVETの分野において国を越えた国際的、包括的なアプローチが促進されることが可能となり、今後この分野における更なる発展が見込まれる。

8. 考察～開発途上国に対するTVET支援策についての課題

本稿では、TVET支援活動の分野で長年開発途上国を支援し続けている国連UNESCO-TVETの最新の支援活動の概要と、国際社会の共通目標であるSDGsに関する国際的な議論や動向を紹介してきたが、その中でTVETが技術職業教育訓練の枠組みを超えて生涯学習という広い概念へと発展してきていること、及び持続可能な開発目標を実現するためにTVETを強化していく必要性のあることが確認できた。

また本稿では、国際協力の下でのTVET支援の

25 N. Konishi, "Background paper prepared for the revision of the Guidelines for TVET", March 2017, UNESCO Paris (UNESCO-TVETに提出した背景報告書)

中心的役割を果たしたUNESCO-TVETの最新の支援活動の現状を考察し、TVETの貢献と今後果たすべき役割を明らかにしてきた。ここでは、その実現に向けて国連や加盟諸国間で進行している様々な議論を紹介し、これから取り組むべき課題について海外の研究や国際機関の報告書を参考にしつつ提起したい。

比較調査、分析の有用性

発展のためには技能が重要であるという認識が国際的に強くなりつつあるにもかかわらず、現在の状況を世界的に把握することはいまだ困難である。TVETは国際社会で合意された持続可能な開発目標の重要な要素であり、戦略を行動に変え着実に実施するため、開発途上国の経験が時に他の途上国にとって有益なこともあると指摘されている²⁶。しかしながら、TVETへの参加に関して国際的に比較可能な量的データと指標は欠如している。その理由については幾つか指摘されているが、例えば、多くの国において正確なデータが存在しないことや、比較可能性の問題、関連する指標を定義することの方法論上の困難さ、さらには途上国政府関係者の調査能力の欠如や、TVETがその他の分野の教育に比べて重要でないという誤解などである。²⁷

また、開発途上国における知能形成プロセスの特徴もその要因一つでもある。途上国の多くにおいては、知識技能形成の上で政府が大きな役割を果たしてきた。学校教育体系は政府の統制下であり、職業訓練施設のほとんどが国によって運営されている。さらに企業の多くが公営企業であって、現実的にはこれらの機能は政府の様々な部門によって担当されるために、それらが計画的に相

互に調整されるとは限らないことが研究で明らかになっている。²⁸

また、多くの国においてデータが欠如しているだけでなく、TVETと一般教育の境界線が国によって異なる。大半の国には国家や非政府提供者及び私的提供者を含む様々なTVET機関が存在しており、それぞれ異なる関心や行政構造、伝統を有している。また、国家による公式TVETは、しばしば通常の学校教育や第3段階教育システムと複雑に重複しており、教育を統括する省庁は、労働や雇用を統括する省庁などとTVET政策に関する責任を共有していることが多く、結果、権限や役割が明確に線引きされていないことも多いのである。²⁹

国家レベルでは、多くの国が統計的なデータの分析に基づいてTVET計画や労働市場の動向を考慮に入れた予測を調整し、教育政策と雇用政策の間で補完できるよう組織を設立している。それにもかかわらず、TVETへのアクセスに関する国家規模の統計はあまり利用することができず、また、利用できたとしてもその質は様々であることが指摘されている。³⁰さらに、これらのデータは当該国自体の必要性に応じたものであるため、国家間での比較に使用できることはまれである。多くの国に関して存在しているのは公的な一般教育プログラムと職業教育プログラムの登録者数に関するデータであり、非公式および私的TVETに関するデータは簡単には利用できない。実際、これらの活動への参加は、通常の方法では量的に把握するのが難しい。そのため、特に開発途上国においては、公式のTVETプログラムへの参加者はTVETへの参加者全体の中のごく一部でしかないことが研究者によって指摘されている。³¹

前述の如く、TVETは一般教育とは異なり複雑

26 R. Maclean, D. Wilson (eds), 前掲書, 2009.P.2031

27 R. Maclean, D. Wilson (eds), 前掲書, 2009.P.2034

28 金子元久 第2章 発展と職業教育－問題点の整理 P. 20、米村明夫編著「世界の教育開発－教育発展の社会学的研究」明石書店、2003

29 R. Maclean, D. Wilson (eds), 前掲書, 2009, P.2030

30 同上。

31 同上、P.2033

で多面的である。TVETは労働市場への参入の前に行われるだけでなく、初歩的な訓練や最新の状況への適応、改善、再訓練をも含む。そのため、このことが公私にわたる公式、非公式、私的TVETを包摂する新しい指標を作成する上で長期的な方法論上の困難さを引き起こしているのである。政府及び私的機関の両方の供給パターンをモニタリングするには、より多くのデータを集める必要がある。

上述のような点を留意し、「質」に焦点を当てた適切なデータと明確な分類によって、TVETの既存のシステムと労働市場の必要性の需要評価が容易になるとともに、改革の過程のモニタリングと調整も可能になる。さらに、比較可能な情報が利用できれば、比較アプローチを進展させ、動向を特定し、優れた実践を転用することもできる。TVETを統計的な視点から見ることにより、TVETのシステムの変革を効果的に支え、これにより、国家的及び国際的レベルでより確かな情報に基づく政策を定めることが可能となる。そのため、途上国政府関係者の適切な調査能力の強化も重要である。このような指摘は、UNESCO内の関係者会議の中でも議論されており、上述の著者がドラフトしたUNESCO改訂版のガイドラインにも可能な限り反映することに努めた。

TVETの多様性にとまらざる課題

さらに、高品質なTVET政策の計画と実施にあたり、開発途上国のTVET政策の形成、管理、運営の過程で指摘されている問題点を以下に要約する。

TVET供給側の問題点としては、公的資金の不足、適切に訓練された教員の不足、政府間各機関部門間の調整やコミュニケーション不足、不適切なICTインフラ整備や加盟国政府や実施機関の能

力不足などである。一方、需要側の課題としては、技術職業教育訓練を受ける上で最低限必要な読み書き(リテラシー)の知識の欠如、授業料や教材費の支払い能力の欠如、そして専門家による適切なキャリアカウンセリングと伝統的な概念に拘束された女性の参加率の低さなどの文化的な背景が課題となっている。³²

労働市場における変化という点から見ると、TVETの目的は多様性の度合いを増してきている。TVETの目的はもはや単純に経済的なものではなく、貧困との戦いや仕事の世界への若者の統合などを含む社会的なものへと広がりを見せており、持続可能な開発目標(SDGs)と軌を一にしている。このような広範な経済動向を考慮すると、さらに、国のTVET政策が労働市場と大学卒業者の高い失業率の軽視や、個人事業主向けに労働力を訓練すること、非公式セクターの生産性を高める必要性などがTVET勧告2015でも強調されていることに着目したい。また、国の生産性を高めるためには民間セクターの協力が不可欠であり、より強固な官民連携-TVETシステムの統制、財政、運営、カリキュラムのデザイン、評価や資格授与-など多義にわたる様々なレベルでの連携の必要性についても強調している。

以上のような点についての分析は、まだ十分には行われていないのが現状である。ましてTVETが費用のかかる教育の分野であるため、これらの課題に取り組むにしても、財政不足がそれを妨げている。必要かつ適切な施設と設備なしにTVETを拡張することは長期的な生産性につながらない。実際に開発途上国政府のTVETの資金を見ると、近年の技能習得の強調と政府がTVETのために委ねている資金の限界との間の矛盾がまだ際立っているのが現状である。³³

32 R. Maclean, D. Wilson (eds), 前掲書, 2009, P.2089

33 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO), Policy Review of TVET in Cambodia, UNESCO, Thailand, 2013

さらに、近年増加している国を移動する移民に関し、公平かつ国際的に認知されるべき能力や資格の処遇の必要性が、TVET勧告2015において強調されている。また、環境や持続可能な開発に役立つスキルの開発と育成に関しても、前述のUNESCOのTVET勧告2015やTVET戦略(2016-2021)に適切に触れられる必要性を強調したい。公平さ、品質の高さ、多様性の受入れ、拡大、流動性、及び説明責任といった課題に対処でき、かつ根拠に基づいたTVET支援政策が実践できるよう、国の能力強化が求められる。加えて、コンピテンシー基盤型学習のプロセスと成果を促進させ、モニター、評価システム、さらに能力の高いTVET教員の育成を促す政策や枠組みの開発と実施のために国の能力を強化することも重要である。同時に、国境を越えての幅広い地域との協働を通じてTVETの質を向上させ、上述のようなジェンダーや社会的弱者、さらに移民など様々な立場の人々の能力開発を実現するTVET政策及び戦略を開発し実践できるよう、国際的な協力関係を強化する必要性がある。

今後も引き続きTVET支援の更なる有効性を高め、支援を継続していくためにも、組織全体としての能力の強化や、支援の供給側と需要側との協調、TVET政策レビューを支援する側(国際機関職員や専門家ら)の能力開発など、継続的な更なる連携が重要であることも強調しておきたい。

9. おわりに～今後の発展に向けて

すでに述べた通り、需要と供給という点でTVETが多様化し拡張しており、TVETが社会のニーズや様々な期待に応えるために抜本的な改革が必要であることは、国際援助の場では一致した見解である。TVETは、若者と成人に対して広範な生活技能を身に付けさせるために教育と訓練のシステムの方向性を変えなければならない。これらのシステムは多様で、絶え間なく変化し続けて

いる労働市場の需要に適応できるようにならねばならず、また、TVETへのアクセス及び質を左右する枠組みを確立しなければならない。歴史的、文化的、経済的状况と背景によって、国ごとのTVETの在り方に大いに異なるが、個人々人を人生と仕事に向けて準備するためにTVETのシステムを活性化し、変革し、発展させる必要性は、共通であると考えられる。各国の社会、文化的な背景を配慮しながらも、各国がニーズに合致した職業教育を実施すると同時に、国際的に比較検討できる仕組みづくりを実現していくことが求められているのである。

国際社会で合意された持続可能な開発目標の重要な要素であるTVETの戦略を行動に変え、着実に実施するために、UNESCOのような国際機関の果たす役割も認識する必要がある。UNESCOが進めているTVET政策レビューの基底にあるのは諸国間の相互信頼と尊重という原則、そして国際協力と各種関係者間の対話の重要性であり、今後この分野での国を越えた協力や発展が期待される。本研究が、今後の国際的なTVETの枠組み実践と学術的な研究の進展を推し進めるきっかけとなることを願う。