

標題「パナマ共和国職業訓練事業の改善に向けた提言」

－訓練現場の労働者や市民の要望を活かす視点から－

名前：川人美智子

研究の目的と方法

本研究の目的は、パナマ共和国における職業訓練政策に関して訓練現場の労働者や市民の要望を活かす視点から、その改善へ向けた提言を行うことにある。

2006年2月パナマ政府は職業訓練庁を再編し、新たな名称の人間開発庁に変更する政令を閣議決定した。人間開発庁では専門職養成や企業における人材育成について、年間や複数年の計画を立てると共に、計画の評価・見直しを行う体制を作ることとし前年度の10倍もの予算を決定した。「同再編はパナマが不平等性の高い社会であり、多くの貧困に苦しむ国民の生活向上を目的とするものである」と政府は発表した。同年10月、国民投票においてパナマ運河拡張計画工事への多数の賛成を得て、多くの熟練技術者を必要とする国家プロジェクトが始まり、その結果職業訓練の新たな科目として、工事関連職種（重機オペレーター等）やインド政府の援助プロジェクトによるIT関連科目の訓練が始められた。

筆者は2008年1月から人間開発庁においてJICAシニア海外ボランティアとしてシニアグループの業務調整を行っていた。当初、進捗がはかばかしくない改革の進行に対して状況を把握した上、改善のための意見や提案をすることを研究計画としていた。しかし人間開発庁が発表している改革は、国の経済状況や学生の就職希望・企業サイドの要望にも沿った内容は妥当であり、また分野ごとに適切な先進国や国際援助機関・組織や周辺国・企業などを選抜し援助を要請する能力に長けていることがわかってきた。ではなぜ改革が進まないのか、訓練現場まで改革が浸透しないのか、などの疑問が出てきた。再編前より10倍近い予算があるのだが訓練現場では訓練機材が不足したままの部署が見られた。改革の進行状態が訓練現場により不均衡であった。「改革進行の妨げになっている要因は何か」を探り、その改善の方法を探るために以下の方法をとった。

文献調査 ①先行研究 ②再編法令・報告書・資料の分析

現地調査 ①人間開発庁内と併設されている中央センター ②地方の11ヶ所センター

先行研究として職業訓練の改革の研究：ラテンアメリカ全体の改革の指針となる研究やパナマ職業訓練全般（一般的）の研究そして職業訓練全般（一般的）ラテンアメリカにおける職業訓練の歴史研究などが存在したが、あくまでも一般的な理論が多く、パナマ市民の要望を活かした研究といえるものが存在しなかった。

地方センター視察時は、現地調査と訓練参加者へのアンケートや地方都市での聞き取りを行った。

中央庁の管理職や指導訓練計画策定者への聞き取り、中央訓練センターにおいては訓練生・現場の訓練教官への調査と聞き取りを行った。聞き取り結果、2008年当時は16ヶ所存在した地方訓練センター中で先住民が多く住む最貧困県の寒村に位置するエル・ボンゴセンターが成果を上げているとの情報を得て数回の現地視察調査を行った。具体的な追求内容は、成果を挙げているセンターの訓練内容や業務実施状況等を視察し、全センターに応用できる成功要因を探ることであった。

2009年4月活動の任期を終えて帰国した後は、文献調査を中心に行った。人間開発庁の承諾を得て持ち帰った内部資料とともに国際援助機関（ユネスコ・国際労働機関ILO・世界銀行など）の報告書や人間開発庁・パナマ政府国勢調査資料・各機関のホームページの記事などから職業訓練の改革の記事やその成果や結果の検証を行った。

「論文の構成」

はじめに

第1章 パナマ共和国の概要—教育分野を中心に

第1節 地理・経済などの概要

第2節 パナマ共和国の教育

第2章 職業訓練庁（INAFORP）の問題点

第1節 国家建設と職業訓練

第2節 職業訓練庁（INAFORP）の問題点

第3章 人間開発庁 INADEH の現状分析

第1節 人間開発庁の特徴

第2節 国際支援機関との関係

第4章 新たな仕組みと現状分析

第1節 訓練センターの新たな仕組み

第2節 訓練の現状分析

第5章 新たな仕組みの成果と限界の分析

第1節 新たな仕組みの成果

第2節 調査とその分析

第3節 援助側技術者の視線

おわりに 結論に代えての提言

注

別表

参考文献一覧表

参考ホームページ

論文の概要

本論文は、はじめにパナマの職業訓練庁の再編に関する研究の目的と方法を述べる。次に第1章においてパナマ共和国の概要を地理・経済などの他に教育分野を中心に述べている。パナマ経済はジニ係数が高く、貧困人口は国民の36.8%を占め、他方で国民の20%の最富裕層が国民総所得の60%を占めている。格差・不平等性の高い国のグループに分類される。産業では、パナマ運河を中心としたサービス業・第3次産業が約8割弱を占めている。教育においては多種の問題を抱え改革が実施されていた。

第2章では開発途上国における教育や職業訓練が国家建設の礎になるという国家建設と職業訓練の関係をみた後、「職業訓練とはなにか」をみていく。一般的に福祉国家では職業訓練は「社会弱者の能力向上を高めるもの」であるといえるが、人間開発庁の再編法によると「国家社会開発への参加のため」ということが重視されている。次に職業訓練庁の歴史と再編前どのような問題を有していたのかを探る。結果、中米各国に比較して職業訓練の軽視に起因する予算不足だけでなく、就職斡旋・企業教育・中小企業の育成・経営者側への訓練等を行っていなかったことが問題とされた。またパナマにおける新しい知識・技術の導入が常に外部からの受身であることにも問題があることが判明する。

第3章においては庁名に用いられている人間開発の意味をみたのち、人間開発庁の特徴をみていく。と同時に、パナマ政府・人間開発庁と国際援助機関との関係をみていく。そこで、パナマ政府の優先的な職業訓練政策が①国際機関の指導によるもの②パナマ運河拡張計画に関するものに分けられ、それ以外の分野は改革が進んでいない現状が把握できた。

新たな人間開発庁の特徴は独立法人化(再編法律では) ②e-ラーニング・IT情報の推進 ③雇用関係の部署集中④公務員への訓練⑤民間や国際援助を導入⑥若者や女性など重視⑦訓練・経営者教育・雇用関連⑧透明性・公平性・効率重視⑨理事会に労働者・社会対話重視などである。

国際援助機関のILOは2004年に職業訓練の改革への指針を出しておりブラジル・コスタリカ等中南米各国で実施されている。パナマにおける職業訓練の改革もILOや他の国際援助機関等の指針や提言に沿ったものであり、指針等に明記されているそのままが再編のための法令に引用されていたことが判明した。

つぎに第4章ではおいて新たな仕組みと現状分析として新組織の構造が機能していない現実を示した。改革の量的な成果として訓練実施コースの数が2,246件から11,025件へと増加、訓練受講人数も30,813人から211,230人へと7倍となったことと共に、その内容が学生の希望職種に合致していたことは評価できるものである。さらに資料を精査していくと訓練受講人数の中で公務員の数が多いことがわかった。IT関連の訓練が主である。また、高度なIT訓練はインド政府へ援助を要請し、ホームページ作成やバーチャル訓練であるe-ラーニングのカリキュラム策定から実施まですべて多国籍企業へ巨額の予算で委託していることも判明した。

第5章では新たな仕組みの成果を明らかにした後、中央センターや地方センターにおける現地調査の結果を記述している。訓練受講者へのアンケートは概ね満足しているとの結果で特徴を見出せない。大量の訓練受講者が求職活動を行ったと考えられるが、政府による雇用状況調査の変化は大部分の職種において増加しており、改革による変化と判断できるものではなかった。成果を挙げているセンターの聞き取り調査から限られた予算で成果を上げるには、①訓練科目を限定してある特定の科目に特化すること②参加者の声・要望を受け止め柔軟に対応することが重要であることがわかった。また関係者の意見として中央センターで活動するシニア海外ボランティア技術者へのアンケート結果も記載している。そこから訓練現場の機材・消耗品の不足や指導教官の知識・技術が不

足していることが判明した。

おわりに結論に代えての提言を行った。提言内容、1. 主体的な政策・技術・機材導入の決定機関・部門を設置 2. 各地方センターに特色のある訓練の拠点 3. 教官の技術向上・研修・工夫に対策と評価 4. 社会的対話が必要 5. 主体的に長期戦略と短期目標の立案 の5項目である。それとともに人間開発庁で活動した各国の専門家やボランティアが個人的に集まりその活動を終えてからも同庁への支援を継続する仕組みを形成する方向にある。それは人間開発庁が主体的に政策を決定するための支援を行うものである。

本研究の対象は、パナマ共和国の職業訓練のあり方であり、その改善には訓練受講生や一般の市民の声と共に現場の教官・援助側の技術者の意見を広く聞きながら、援助機関の提言をそのまま実行するのではなく、国独自の政策を作ることの出来る機関や装置つまり社会的対話が常時行われる仕組みが必要となるという結論である。発見は、職業訓練庁再編の大きな目的が2つであったことである。

①政府として主に国家的プロジェクトである「パナマ運河拡張工事」のための労働者育成

②国連機関による職業訓練改革の目的は、グッドガバナンス実現を目指す電子政府推進であり、その一環に中南米における「ペーパーレスの司法」プロジェクト・社会保険制度の改革も含まれている。透明性を有し効率的・迅速かつ効果的な政府業務を追求し IT 化に適応する公務員の技術力・規範の育成

上記に該当しない訓練科目においては指導政策の決定から訓練の施設・機材の整備に再編前と変化は見られなかった。

当初、予算が10倍になり、受講者が8倍近くなった成果を鑑み、雇用状況に変化が現れているものと想定し検証していったが、特徴ある変化を見出すことが出来なかった。なぜ変化が現れていないのか。改革は国民のためということであったが、国の各省庁資料から数字を読み解いていくと、職業訓練改革による訓練政策の変更の結果、訓練受講者数が増加し、巨大プロジェクトによって国に経済状況、雇用も順調に伸びているが、実は一番の受益者は公務員である事実が判明した。このことは再編法に「公務員の教育」と目的に明記されているが国民に積極的に説明される項目ではなかった。

パナマの人間開発庁は各国際機関のプロジェクト勧告や提案の内容を選択する能力に欠けており、援助に頼る傾向にある。このような状況を改善するためには自国の状況に照らし合わせて訓練政策を形成する必要がある。政策の決定には現場を知ることが重要であり、関係者つまり訓練現場の労働者や市民の意見を広く聞き、要望を活かす視点から社会的対話を重ねることが必要不可欠である。