

フィリピンの船員教育をめぐる動向

掲載誌・掲載年月：KAIUN 1402

日本海事センター 研究員

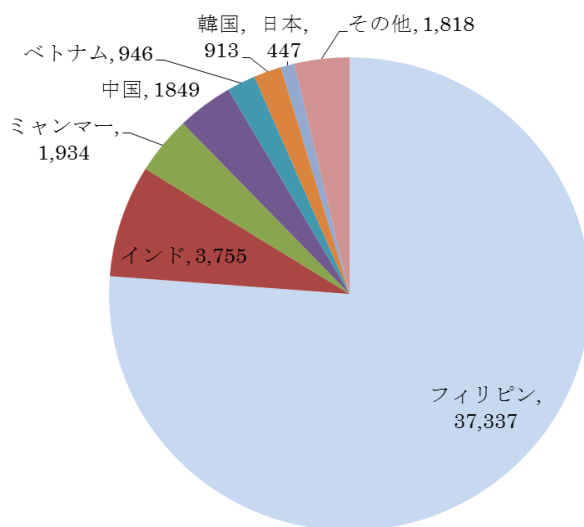
野村 撰雄

1. フィリピンの船員供給の現状

フィリピンは船員供給国として外航海運界に名高い。フィリピン海外雇用庁の統計によれば、世界の船上で働くフィリピン人労働者（いわゆる船員のほか客船のホテルスタッフ等を含む。）は約 36.6 万人（2012 年。フィリピン労働雇用省統計）で、全世界でおよそ 120 万人と言われる船上労働者の 3 割に相当する規模である。このうち、ノルウェー商船隊には 3.2 万人、デンマーク商船隊には 1.4 万人、オランダ商船隊には 1 万人、総じて EU 商船隊には 8 万～10 万人が乗り組んでいるとされる。

フィリピン人船上労働者のうち、船員は約 22 万人（職員約 8.4 万人、部員約 13.6 万人。2012 年。出典同上）である。そのうち約 3.7 万人が「日本商船隊」に乗り組んでおり（ここでの「日本商船隊」は、いわゆる IBF 協約船（国際団体交渉協議会の協約が適用されている船舶）2,391 隻を指す。日本籍船を含まない。）、予備員を勘案すると海外で働くフィリピン人船員の 3 割弱が日本商船隊に供給されていることになる。日本商船隊からすると、フィリピン人船員のほかにインド人船員（約 3.8 千人）、ミャンマー人船員（約 2 千人）、中国人船員（約 1.9 千人）などが乗り組んでいるが、フィリピン人船員は桁違いに多い（図 1 参照）。

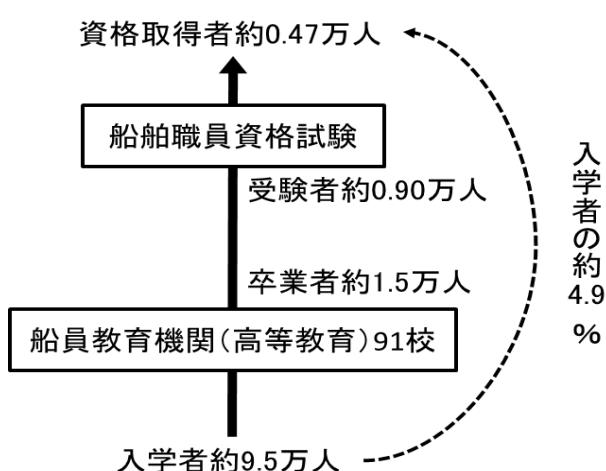
【図 1：「日本商船隊」の国籍別乗組員数（単位：人）】



(2013 年 11 月 1 日時点、国際船員労務協会統計より作成)

フィリピン国内には、船員職員資格取得に必要な教育を行う高等教育機関として当局の承認を受けているものが 91 校あり（航海科を設置するもの 82 校、機関科を設置するもの 76 校。2013 年 3 月時点）、これらの入学者はおよそ 9.5 万人、そのうちの約 1.5 万人が卒業しているという。船舶職員資格の取得状況について見ると、2008 年から 2012 年の平均では毎年 0.47 万人が新たに船舶職員資格を取得している。これらからすると、船舶職員を志望して高等教育機関に入学した者のうち実際に船舶職員資格を得た者はわずかである（図 2 参照）。

【図 2：フィリピンにおける船舶職員資格取得状況】



(2013 年のフィリピン教育庁及び海事産業庁統計ほかより作成)

2. フィリピン経済と世界の船上で働くフィリピン人労働者

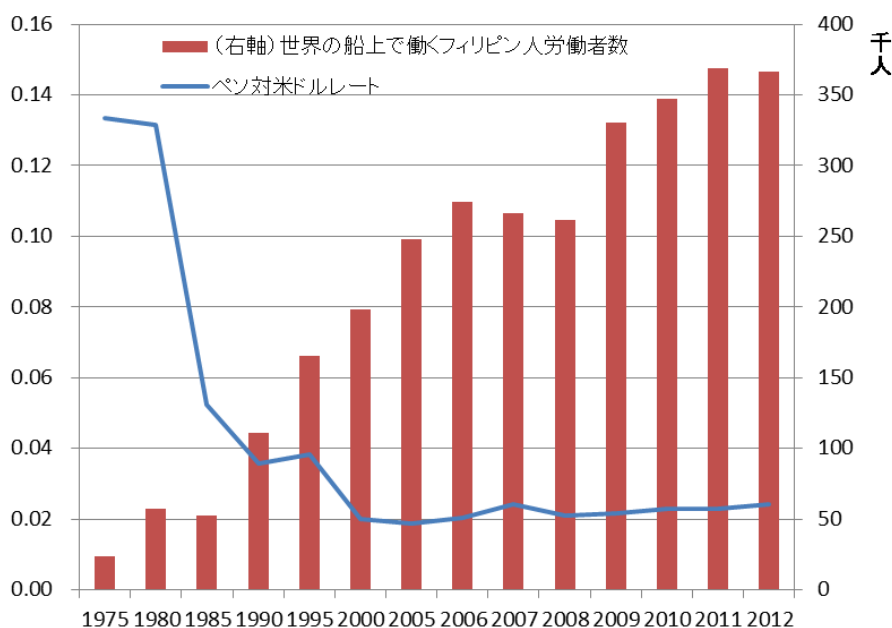
フィリピンの国内経済にとっても世界の船上で働くフィリピン人労働者の存在は大きい。それは雇用機会が不足している国内に代えて海外で職を得て、その収入を国内の家族に送金し、国内の消費を支えるからである。

フィリピンの国内経済は近年好調である。実質 GDP 成長率は、2008 年 4.2%、2009 年 1.1%、2010 年 7.6%、2011 年 3.6%、2012 年 6.8%と推移しており（IMF 統計より）、経済成長を持続している。他方で失業率は、2008 年 7.4%、2009 年 7.6%、2010 年 6.9%、2011 年 7.1%、2012 年 7.0%である（フィリピン国家統計局公表値。各年 7 月時点）。今後についても、総人口（2007 年約 9.2 千万人）に占める若年者人口（0 才から 14 才、約 3.1 千万人）の割合が 3 割強に上ることを考えると、失業率の改善は容易ではない。

そのような中であって、世界の船上で働くフィリピン人労働者は、2010 年 38 億米ドル、2011 年 43 億米ドル、2012 年 48 億米ドルを本国に銀行経由で送金している。また、これと同程度の額が銀行を経由せずに本人持参などで国内に持ち込まれているとされ、その結果、国内に還元されている金額は国内総生産（2012 年 2,502 億米ドル）のおおよそ 4%、国家予算（2013 年度 490 億米ドル）の 20%に相当する規模と言われている。

もとよりフィリピンは海外での出稼ぎ労働を国策として推進してきており、出稼ぎ労働者が海外で得た収入が目減りしないようにペソ安を維持するなどの努力も続けている（図3参照）。

【図3：ペソの対米ドルレート及び世界の船上で働くフィリピン人労働者数の推移】



(フィリピン中央銀行及びフィリピン労働雇用省統計等より作成)

出稼ぎ労働者の中でも船上で働く者は、メイドや建設労働者などと比べて高給が見込まれるため、同国はその供給に積極的に努力してきた。実際その数は、1975年に23,534人であったが、以降、基本的に増加を続け、2012年には366,865人となり、この間に約15倍となっている。

3. フィリピンにおける船員教育の動向

フィリピンが船員を積極的に供給してきたことは、船員教育機関の数に如実に現れている。同国における正式な船員教育は、スペイン統治下の1820年にthe Escuela Nautica de Manila（現在のthe Philippine Merchant Marine Academy）が開校したことに始まる。同校を含め船舶職員資格を取得するための教育課程を提供する大学レベルの船員教育機関は、1998年までに118校が開校するに至った。STCW条約（1978年の船員の訓練及び資格証明並びに当直の基準に関する条約。1978年採択、1984年発効。）の国内実施に伴い、42校が基準に満たないとして閉鎖され76校に減少したが、その後、再び100校を超え、最新の統計（2013年3月）では91校となっている。ちなみに後に触れるEUは、フィリピン当局の監督体制に鑑みると30校程度が適当な数

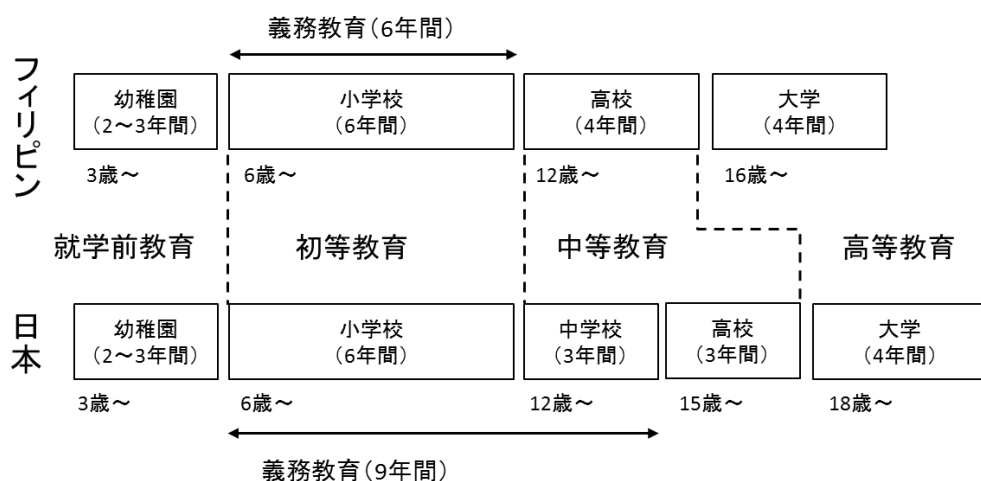
であるとフィリピン側に述べたとされている。

国内において十分な雇用の場が存在しないことに加え、船員職は給与面などから大いに魅力的であるために船員志望者が多数あり、多くの船員教育機関が存在しているが、最近ではそうした情勢に影響を及ぼしうる2つの動きが注目される。

(1) 「基礎教育期間」の延長

ひとつは、「基礎教育期間」（高等教育への進学までの学校教育年限）の延長である。フィリピンの学校教育は、基本的に6歳から始まる初等教育6年間（義務教育）及び中等教育4年間から成る「6-4制」であるため、基礎教育期間は10年間となる。「6-3-3制」を敷く日本や諸外国と比べると、義務教育及び基礎教育いずれも短期間であることが特徴である（図4参照。ユネスコ2012年統計によれば、世界の209の国・地域のうち基礎教育を15才以下で終えるのは、フィリピンを含め4か国だけである。）。

【図4：フィリピンの学校教育年限】



(各種文献より筆者作成)

こうした基礎教育期間の短さは、基礎学力の低さ、就業開始年齢時の心身の未熟さ、海外での就学・就労の際の不利益な取扱い（教育や訓練の追加的要求等。）などの問題をもたらしていた。そこでフィリピン政府は、「K to 12プログラム」（「幼稚園及び12年間の基礎教育」という意）を打ち出し、初等教育の前年1年間を幼稚園における義務教育にするとともに、高校修了後に2年間の上級高校（新設）を追加することとした。これにより、義務教育は7年間となり、また、基礎教育は12年間（「6-4-2制」）となる。なお、大学など高等教育（船員教育機関を含む。）に進学するには、基礎教育を修了しなければならない。

この「K to 12プログラム」は、2012年度に小学校に入学する者及び高校に入学する

者を対象にそれぞれ開始された。したがって、2012 年度に高校に入学した者が上級高校で過ごす 2016 年度及び 2017 年度は、高校新卒で大学へ進学する者がゼロになる計算となる（図 5 参照）。それ故当然に、労働市場への大学新卒者の供給は 2020 年度及び 2021 年度にはゼロとなる。

【図 5 : Kto12 プログラムによる進級概観】

	旧課程	Kto12 プログラム における課程	
2012 年度	高校 2 年	高校 1 年	
2013 年度	高校 3 年	高校 2 年	
2014 年度	高校 4 年	高校 3 年	
2015 年度	大学 1 年	高校 4 年	
2016 年度	大学 2 年	上級高校 1 年	← 新卒による 大学入学者ゼロ
2017 年度	大学 3 年	上級高校 2 年	
2018 年度	大学 4 年	大学 1 年	
2019 年度	就職	大学 2 年	
2020 年度	—	大学 3 年	← 新卒による 就職者ゼロ
2021 年度	—	大学 4 年	
2022 年度	—	就職	

近い将来、2年にわたって高校新卒の大学入学者及び大学新卒の就職者が現れない事態について、船員教育機関の中には例えば、入学時年齢要件を引き上げて他大学卒業生の受け入れを目指すもの、自ら上級高校を設立して上級高校 2 年間の教育を目指すものや、予め船員供給を増加させておくため今のうちから入学定員を増やしておくものなどがある。他方、外航海運業界は、フィリピン人船員志望者の 5 割が現状でも就職先がなくだぶついていると言われていることもあり、総じて将来の船隊規模が見えてこないと対策がとれないとして静観している。なお、外航海運業界は、「K to 12 プログラム」の実施により従来よりも高い基礎学力を備えたフィリピン人船員が誕生することに期待を寄せる一方で、これまでの経験から、計画通りに当プログラムが実施されるか危ぶむ声もある。

(2) EU によるフィリピン海技資格の承認問題

2 つ目は、EU が STCW 条約遵守の観点からフィリピンの船員教育体制及び海技試験制度が適切でないと問題視し、フィリピンの海技資格の承認を撤回する可能性に言及している点である。

STCW 条約は、締約国が他国の海技資格を承認するに際して、①施設及び資格発給手続の点検等によって、船員の能力基準、海技資格証明書の発給等に関する条約の要件が十分に満たされていることを確認し、②船員教育訓練や海技資格証明の制度に重要な変更が生じた場合には海技資格発給国から迅速に通報

されるべきことを合意し、③文書による取極め（undertaking）を締結することなどを求めている（1995年改正による第I-10規則同規則並びにIMO海上安全委員会回章第950号及び同回章第1450号）。この点に関し、EUは、別途EU法（指令2001/25/ECほか）を定めて加盟国に遵守を義務づけるとともに、特に上記要件①については、EUの専門機関であるEMSA（European Maritime Safety Agency）に現地調査を実施させるなど厳格に運用している。

フィリピンに関するEMSAの調査は、これまでに5回行われている（第1回2006年2月、第2回2010年4月、第3回2012年3月、第4回2013年4月、第5回2013年10月）。EMSAの調査活動実績を考えると、5回というのは異例の回数である。EMSAは2006年に調査活動を開始してから2013年半ばまでにEU加盟国を含め68か国に現地調査を行っているが、複数回しかも5回に及んだのはフィリピンだけである（他に複数回行われた例としてグルジアがあるが、同国は2006年の第1回調査後にSTCW条約及びEU法の基準を満たさないと判断され、その後、改善を確認するための現地調査が2012年に行われ、承認対象国に復帰した。）。

EMSAの調査結果はいずれも公表されていないが、EU官報及び報道記事によれば、EMSAが第4回までの調査に基づき指摘してきたフィリピンの問題点は、当局の運営体制、海技資格制度及び船員教育機関に対する監督のあり方などである（表1参照）。

【表1：EMSAが指摘した主たる問題点】

1. 当局の運営体制について	
	<ul style="list-style-type: none"> ・条約の国内実施にかかる監督権限が複数の機関に分散し、その一部の機関が「資質基準制度」（条約第I-8規則）に組み込まれていない。 ・その後の組織改編、すなわち当該監督権限の海事産業庁（MARINA）への一元化は、未だ現実に機能しているとは認められない。
2. 海技資格の証明等について	
	<ul style="list-style-type: none"> ・条約で義務づけられている訓練を修了していない者が管理水準（船長、一等航海士、機関長又は一等機関士）としての職務に就きうる。 ・試験結果に利害関係を有しない者を試験官とすること（例えば受験者と血縁関係にある者が試験官を務めないこと）が確保されていない。
3. 船員教育機関に対する監督について	
	<ul style="list-style-type: none"> ・船員教育機関における教育内容や方法、訓練施設の使い方が確認されておらず、単に、必要な訓練施設が備わっているか否かの確認にとどまっている。 ・訓練施設に不備が見られる。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・不十分な監督の結果として、船員教育機関によって教育レベルにかなりのばらつきがある。 ・100校近くある船員教育機関に対する監督官が6名しかいない。 ・実施予定とされる監督計画について予算の裏付けがない。 |
|--|

EUはこれらの問題点について、フィリピン国内の改善に向けた取り組みを見守るべく判断を先延ばしにしてきたが、いよいよ最終の現地調査と位置づけた第5回現地調査を2013年10月に約2週間にわたって行った（17の船員教育機関を視察したと言われている。）。既にフィリピンは、大統領令及び新法の制定による行政組織の改編、基準を満たさない船員教育機関の閉鎖等、国を挙げてEUの指摘事項に対する改善に取り組んできたため、フィリピン側は総じて今後の展開に楽観的である（ただしフィリピン側のこうした反応は、過去4回の調査後においても同様であった。）。

しかし、本件に関するEUの意思決定プロセスには注意が必要である。EU内では、まず2013年内にEMSAがフィリピンについての調査結果レポートをまとめ、次いでそれをもとに欧州委員会がフィリピンの海技資格の承認について維持すべきか撤回すべきかの勧告を行い、最終的には2014年春に開催予定の欧州委員会内の専門家会合であるCOSS（Committee on Safe Sea and the Prevention of Pollution from Ships。加盟国海運当局担当者により構成。）における投票により結論が下されることとなっている。加盟国にはいわゆる海運国・船主国としてフィリピン人船員を採用しているデンマーク、ドイツ、英国などがある一方で、船員供給国として自国人船員の雇用拡大を望むラトビア、ポーランド、ルーマニアなどがあり、利害が対立している。また、COSSでの投票は、他の場面での投票とのバーターが加盟国間でなされるのが通常であると言われており、本件についても利害関係のみで各加盟国の投票行動が決まるとは言えないだろう。このため、ある加盟国当局担当者は、各加盟国の投票行動や投票結果について少なくとも現時点ではまったく予想がつかないと述べ、他方、欧州委員会は、フィリピンの海技資格の承認が撤回される場合に備えて、フィリピンの一部の船員教育機関を自国の船員教育制度に組み込むことも一案であると述べている。

加えて、EU商船隊に多数のフィリピン人船員が乗り組んでいることや、フィリピンとEUとが一般に友好的な関係にあることなどは、本件の判断とはまったく関係ないとEUサイドが繰り返し述べていることから（航空分野で同様に安全基準を満たないことを理由にフィリピンの全航空会社が2010年にEU域内での発着を禁じられた例は記憶に新しい。なお、フィリピン航空のみ2013年5月に当該禁止を解除されている。）、本件に関してEUが如何なる決定を下すか予断を許さない。