



労働政策研究報告書 No. 58

2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

労働分野の国際援助動向およびわが国の 援助のあり方に関する調査研究報告

労働政策研究・研修機構

労働分野の国際援助動向およびわが国の 援助のあり方に関する調査研究報告

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

わが国の政府開発援助（ODA）は、援助額で世界第2位を占めているが、近年 ODA 事業に係る政府予算は減少傾向にあり、今後もその傾向は続くことが予想される。今後、労働分野においても、効率的な国際協力の実施や、我が国としての国際協力の戦略が必要と考えられるが、その検討に当たっては、我が国の実績等を分析するだけでなく、我が国以外の先進国の援助動向、国際機関の活動方針等に関する情報を入手し、我が国 ODA と比較検討することも重要である。

このため、当機構においては、厚生労働省からの要請研究として、労働分野、経済分野等の有識者から成る検討会を設置し、次の2点に係る調査研究を実施した。すなわち、①国際機関・主要ドナー国が行っている労働分野における国際援助の動向を把握すること、及び②今後わが国が行う労働分野の国際援助について、そのあり方・方向性を示すことである。厚生労働省では、平成15年度に「国際協力事業評価検討会」を設置し、3年間にわたり国際協力の評価方法を検討してきたところであり、本研究の成果は、今後の効果的、効率的な国際協力に向けた取りまとめや、その後の政策に活用されるものと考えられる。

特に、研究に当たっては、世界で広く行われている国際協力の流れを把握する観点から、我が国の労働行政という分類にとらわれず、貧困削減、教育等労働に関連付けられる様々な活動も含めて情報を収集するよう努めた。これにより、我が国の国際協力を世界の中に位置付け、今後の我が国の国際協力のあり方を広い視野で検討できることを期待する。

2006年4月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 小 野 旭

執筆担当者（執筆順）

鈴木宏昌	早稲田大学商学部教授	第1章
鈴木俊男	(財)日本経団連国際協力センター参与	第2章
山田陽一	(財)国際労働財団理事	第3章
大坂 仁	九州大学大学院経済学研究院助教授	第4章第1節
高瀬浩一	早稲田大学商学部教授	第4章第2節
太田仁志	早稲田大学非常勤講師	第4章第3節
横田裕子	労働政策研究・研修機構国際研究部主任調査員	序章、第4章第4節
戎居皆和	労働政策研究・研修機構国際研究部調査員	第5章第1節
町田敦子	労働政策研究・研修機構国際研究部調査員	第5章第2節

(所属は2006年3月現在)

目 次

まえがき

本報告書で使われている主な用語一覧

序章	研究の概要	1
第1章	総論：労働分野の国際援助動向	5
第2章	労働分野の国際援助のあり方について	18
第1節	振り返ってみれば	18
第2節	日本が労働分野の国際援助をするそもそもの理由は何か	20
第3節	使用者団体による労働分野での国際協力・援助を検討する	24
第4節	研修生達の学びに我々も学ぶ	28
第5節	結びとして（日本らしさを求める）	32
第3章	NGO／労働組合による「社会・労働分野」での開発協力のあり方について	38
第1節	国際的にみた「社会・労働分野」でのNGO／労働組合による開発協力活動の現状	38
第2節	提言	48
第4章	国際機関の援助動向	50
第1節	世界の援助潮流と技術協力の課題	50
第2節	世界銀行の労働に関する援助	66
第3節	アジア開発銀行の労働に関する技術協力について	85
第4節	ILOの技術協力の動向	93
第5章	主要ドナー国の援助動向	120
第1節	米国における労働分野の国際援助動向	120
第2節	イギリスの開発援助動向	161

本報告書で使われている主な略語一覧

○ 用語

CDI	Commitment to Development Index (開発貢献度指標)
LDCs/ LLDCs	Least Developed Countries/ Least among less Developed Countries (後発開発途上国)
LICs	Low-Income Countries (低所得国)
LMICs	Lower Middle-Income Countries (低中所得国)
MCA	Millennium Challenge Account (ミレニアム挑戦会計)
MDGs	UN Millennium Development Goals (国連ミレニアム開発目標)
NGO	Non-Governmental Organization (非政府組織)
ODA	Official Development Assistance (政府開発援助)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減文書)
TC/TA	Technical Cooperation/Technical Assistance (技術協力/技術援助)

○ 国際機関等の名称

ACILS	American Center for International Labor Solidarity (アメリカ国際労働連帯センター)
ADB	Asian Development Bank (アジア開発銀行)
AFL-CIO	American Federation of Labour and congress of Industrial Organizations (アメリカ労働総同盟産別会議)
DAC	Development Assistance Committee (開発援助委員会(OECD))
DFID	Department for International Development (英国国際開発省)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (国際復興開発銀行)
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (国際自由労連)
IDA	International Development Association (国際開発協会)
ILO	International Labour Organization (国際労働機関)
IMF	International Monetary Fund (国際通貨基金)
JICA	Japan International Cooperation Agency ((独) 国際協力機構)
OECD	Organization for economic co-operation and development (経済開発協力機構)
PHRD	Japan Policy and Human Resources Development Fund (開発政策・人材育成基金)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
USAID	U.S. Agency for International Development (米国国際開発庁)
USDOL	U.S. Department of Labour (米国労働省)
WBI	World Bank Institute (世界銀行研究所)
WTO	World Trade Organization (世界貿易機関)

序章 研究の概要

1 研究の背景及び目的

わが国の政府開発援助（ODA）は、援助額においてアメリカに次ぎ世界第2位を占めている。しかし近年の ODA 事業に係る政府予算は減少傾向にあり、今後もその傾向が続くことが予想される。労働分野においても同様の傾向にあり、平成 16 年度における労働分野の ODA 事業の予算額は 31.9 億円で、5 年前の平成 11 年度（55.2 億円）に比べて約 23 億円の減少となっている。

こうした状況のもと、今後、労働分野においても、効率的な国際協力の実施や、我が国としての国際協力の戦略が必要と考えられる。その検討に当たっては、わが国の実績等を分析するだけでなく、わが国以外の先進国の援助動向、国際機関の活動方針等に関する情報を入手し、わが国の ODA と比較検討することも重要である。

このため、当機構においては、平成 17 年度厚生労働省からの要請研究として、労働分野、経済分野等の有識者から成る検討会を設置し、次の 2 点に係る調査研究を実施してきた。すなわち、①国際機関・主要ドナー国が行っている労働分野における国際援助の動向を把握すること、及び②今後わが国が行う労働分野の国際援助について、そのあり方・方向性を示すことである。厚生労働省では、平成 15 年度に「国際協力事業評価検討会」を設置し、3 年間にわたり国際協力の評価方法を検討してきたところであり、本研究の成果は、今後の効果的、効率的な国際協力に向けた取りまとめや、その後の政策に活用されるものである。

2 研究の内容と方法

本研究における調査研究事項は次のとおりである。

① 国際機関、主要ドナー国による労働分野における国際援助の動向

国際援助の趨勢、国際機関（世界銀行、アジア開発銀行、国際労働機関（ILO））及び主要ドナー国（イギリス、米国）による援助の動向（基本方針、特徴、事例等）

② 労働分野における国際援助のあり方

効果的な援助のあり方、方法及び日本がとるべき援助の方向性

これらに係る調査研究を行うため、本研究では有識者の参集を求めて研究会を開催した（平成 17 年 4 月から平成 18 年 1 月にかけて延べ 6 回開催）。研究会では技術協力活動に従事してきた専門家等からブリーフィングを受けた。また、研究会委員及び JILPT 調査員が各執筆分担に係る文献調査、関係者からのヒアリングを行い、報告書を取りまとめた。

また、研究に当たっては、世界で広く行われている国際協力の流れを把握する観点から、我が国の労働行政という分類にとらわれず、貧困削減、教育等労働に関連付けられる様々な活動も含めて情報を収集するよう努めた。

3 報告書の構成

本報告書では以下のような構成により、2で述べた2つの調査研究事項、すなわち労働分野における国際援助の動向及び援助のあり方を明らかにする。

まず総論にあたる第1章で、労働分野の国際援助動向の全体像を明らかにする。基本的な概念である「国際援助」、「労働分野」の定義の難しさについて述べた上、第2章以下の内容をふまえながら、国際援助の歴史的な流れ、国際援助の動機、効率性の問題を概観し、さらに労働分野の国際援助（技術協力）のあり方を提言する。

第2章及び第3章は、労働分野の国際援助のあり方に関する考察及び提言を中心とする。第2章ではわが国の国際援助の歴史的経緯を整理するとともに、使用者団体による研修生受け入れという技術協力の実践経験を踏まえ、日本人として国際援助にいかに関わっていくべきかを考察する。

第3章では NGO／労働組合による開発協力という視点から、欧米の先進動向を踏まえ、今後の活動の展開に関する提言を行う。

第4章では国際社会における労働分野の援助動向を、様々な国際機関の資料、統計データに基づき考察する。まず最近の開発援助の特徴、特に技術協力の改善に関する議論を概観した上で、個別の開発援助機関として世界銀行、アジア開発銀行をとりあげ、各機関の事業全体の中で労働分野の援助がどう位置づけられているかを分析する。また、労働分野の国連専門機関である ILO の技術協力の最近の動向を記述する。

第5章では主要ドナー国としてアメリカ、イギリスをとりあげ、各国の援助政策の変遷と現状、実施体制、援助の内容等を記述する。

4 研究結果のポイント

研究結果のうち、わが国の国際援助のあり方を考える上で重要と思われる点を試みにあげると、以下のようになる。

(1) 国際的な援助の趨勢

- ・ 先進国¹の ODA は 2002 年以降、貧困削減を主要テーマとする MDGs（ミレニアム開発目標）の策定を契機として増加に転じている。近年の開発援助の特徴としては LDCs（低開発国）・サブサハラ諸国などへの援助、教育等社会関連インフラへの援助の拡大がある。近年は援助の効果をあげるため、被援助国側の良い政策や統治（ガバナンス）の問題が注目され、また先進国側のドナーシップについても評価が試みられている。
- ・ 技術協力は開発援助の進展に不可欠だが、近年はその改善のための様々な議論、提言がなされている。例えば途上国のオーナーシップの重要性、技術移転のあり方、キャパ

¹ OECD の DAC（開発援助委員会）加盟国

シティ・ビルディングとして個人や組織にとどまらず社会全体として生産を高める能力開発の重要性などが指摘されている。

(2) 国際機関による労働分野の援助動向

- ・ 開発援助機関のうち世界銀行、アジア開発銀行における労働分野の援助は、現状では極めて限定的といえる。

世界銀行の ODA 融資に関する分析結果によれば、労働分野が全体に占めるウェイトは 1~2 割程度にとどまっている。一方、世界銀行と日本政府との合意により設置された PHRD(日本人材開発基金)は、技術援助の贈与も行っており、労働に関する贈与を拠出する機関の代表的な例である。これは世界銀行内の機関としては例外的存在といえる。

- ・ アジア開発銀行が行っている途上国への支援の一つに、技術援助がある。そのうち労働分野に関連する「社会的保護」の分野では、労働市場政策及び計画、社会保障計画等の 5 分野で援助を行っている。日本は米国とならぶアジア開発銀行の最大の出資国であり、労働分野の技術援助に関しても貢献の余地が大きいと思われる。
- ・ ILO はディーセント・ワークの実現を通じて MDGs に貢献することを表明しており、その技術協力においても貧困削減問題は最重要視されている。近年の技術協力に関しては、ドナー財源の拡大（アメリカへの依存への危機感）、資金の分野・地域バランスの改善、援助の継続性の確保、世界銀行をはじめ他の開発機関との連携強化など、多くの課題がある。

(3) 米国、イギリスにおける労働分野の援助動向

- ・ 米国の開発援助政策は近年大きく変貌しており、2002 年 3 月には MCA（ミレニアム挑戦会計）が創設され、2004 年度から 3 年間で ODA 予算の増額（単年度で 50 億ドル規模）が公約された。しかしその一方で、労働問題の比重は低下しつつある。労働分野の公的援助機関としては ILO の技術協力の最大のドナーである USDOL（米国労働省）をはじめ、USDOS（国務省）、USAID（米国国際開発庁）がある。労働分野の援助の特徴としては、国際労働基準の向上を基本方針とし、通商・貿易政策とリンクさせていること、プロジェクト管理・運営におけるドナー主導性の強さ等が指摘できる。
- ・ イギリスの開発援助政策は労働党政権発足とともに改革が行われ、援助の企画・実施が DFID（英国国際開発省）に一元化された。その活動は貧困削減を究極的な目標とし、MDGs の達成と密接な関連を持つ。労働分野の援助を特定することは困難だが、DFID の事業展開のあり方、援助の実施に当たっての民間企業や NGO など「市民社会組織」との連携、国内の「開発援助教育」に力を入れていることなど、注目すべき点は多い。

(4) 労働分野の国際援助のあり方に関する提言

① 技術協力のあり方

国際援助を担当し、遂行する専門家が絶対的に不足している。技術協力の専門家の養成を早急に進める必要がある。国際機関の勤務経験者、NGO の出身者など、多様なルートを活用した育成が重要である。

また、技術協力を効果的に実施するためには、プロジェクトの立案の早期の段階で専門家を現地に派遣すること、早期から現地カウンターパートの参加を求め、立案により多くの時間をかけることが必要である。

技術協力におけるドナー側の政策を明確化することも重要である。専門家の人材不足とコミュニケーションの問題を考慮すると、専門性が高く、ハードな資材提供を組み合わせるプロジェクトが適当であろう。

② NGO／労働組合の援助のあり方

欧米の例に鑑み、社会・労働分野における NGO／労働組合の援助活動が、政府と連携し、かつ独自性を保ちながら行われるよう、そのあり方を見直すべきである。具体的には次のことを提言する。

- ・ 「社会・労働分野における開発協力基本指針」の策定。
- ・ 独自性をもつ主要プレイヤーとして NGO/労働組合を位置づけ、官民のパートナー・シップを形成すること。
- ・ 政府・公的機関や使用者と合同で援助活動の企画・調整等を行う場の設置。
- ・ NGO/労働組合の活動への ODA からの支援の拡大。
- ・ NGO/労働組合の活動の専門家の養成・支援機関の創設。

③ 日本人としての国際援助に関する意識の醸成

グローバル化の進展の中で、人間の労働を中心に捉えた社会過程の変化をより良い方向にもって行くためには、人材の教育・訓練が国際援助の中心に位するといえる。その際、「日本はなぜ労働分野の国際援助を行うのか」という問いを常に発し続けることになろう。われわれが「共に歩む間柄」としてアジアや世界の人々に理解されてゆくためには、日本人が国際援助の専門家として活動する際、あるいは海外で事業展開を行う際には、日本が途上国への協力・援助を行うようになった経緯についても知っておきたいものである。

今後は、労働分野の国際援助のあり方が、日本人一人ひとりの心の中に確立されることが期待される。そのためには国際援助、ODA の役割について国民への広報・啓発活動を行う必要がある。成功した技術協力のプロジェクトをモデルケースとして周知することも有効であろう。ODA に対する意識改革がなければ、わが国の国際援助は削減される可能性が強い。しかし、失業や貧困が増加する世界で日本のみが孤立することは、国際社会の一員である以上許されないだろう。

第1章 総論：労働分野の国際援助動向

労働分野における国際援助の動向は壮大なテーマであるが、同時に問題の輪郭が非常に掴みづらいように思われる。まず、国際援助の範囲はどう定義付けられるのだろうか？一般的な商業上の取引や融資との境界線はどう引けるのだろうか？また、国際援助を ODA とみなすことが多いが、NGO や大学が行動主体であるときは国際援助の枠の中に入らないのだろうか？労働分野の特定も難しい。労働分野の援助の大部分は人材育成に関連する技術協力だが、教育や社会政策との境界はどうなるのか？わが国国内の話ならば、厚生労働省の管轄と割り切れるが、援助の対象が発展途上国あるいは国際機関となると範囲の特定は困難な場合が多い。この境界線は普通の場合には重要な問題ではないかもしれないが、国際援助の理念や今後の方向性を考える時には避けて通れなくなる。

この報告書は国際援助全体を扱うものではないが、ある程度国際援助のコンセプトを明確に捉えることは必要である。まず国際援助に相当する英語の表現があるのだろうか？直訳すれば International Aid になると思われるが、あまり使われない言葉である。Foreign Aid は一般的な表現だが、外国からの援助という受入国の立場が強く含まれているように響く。Official Development Assistance (ODA) は OECD が使う表現で、わが国のマスコミにも登場するが、公的な援助、特にドナー側の立場が強調される。このほか、Development Aid, International Cooperation など様々な表現が存在するが、国際援助という包括的な響きと多少ずれがあるように思われる。逆に言えば、国際援助というわが国の表現は国際語にならない、曖昧な部分を含んでいるのかもしれない。

国際援助の統計はほとんど ODA が国際機関によるデータである。そもそも統計はその範囲に入るものとそれ以外とを区別し、分類し、データ化する。しかし国際援助の基準は OECD の DAC や世界銀行グループが定めた、人為的なそしてかなり流動的な分類である。一般的に、ODA と認められるためには、3 つの要件がある。①政府や政府機関が行うもの、②途上国の経済発展や福祉の向上を目指したもの、③グラント・エレメントが途上国に有利なものである。それぞれの要件を具体的にみると、不明確な部分が多い。労働組合も含めた様々な NGO、医療関係の人道的団体の活動は ODA の統計からは無視されるが、間違いなく受入国の福祉や健康の向上に貢献する援助である。融資の分野になれば、もっと厄介な問題が多発する。商業的な取引において、低金利の融資は一般的な慣行であろう。先進国間の取引において、航空機、船舶、発電所などの莫大な長期投資の案件では低金利は普通の交渉条件の一部である。この低金利融資は、途上国に関する案件では援助の一部と計算される。また、自国の業者を優先する、いわゆるタイドな融資も援助になる。つまり、ODA はドナー側から見た援助であり、途上国側から見た開発援助とは異なる。

長期的な視点から見れば、国際援助の動向は経済発展の問題と密接に結びついている。

1950年代の韓国は南アジアやアフリカ諸国と同様の所得水準であり、世界銀行あるいは先進国からの援助を受けていた。同様のシナリオは中国にも近いうちに適用されるだろう。1960年代までわが国の大型プロジェクト（新幹線、高速度道路網の整備）などに世界銀行グループから援助を受けていたことが思い起こされる。世界銀行グループの援助政策は10年ごとくらいのタームで戦略的な変更がなされているが、長期的に何より大きな変化は各国の経済発展の軌跡と国際関係の展開にあることは間違いなさそうである。

労働分野の定義や範囲の確定も困難なポイントである。わが国内では、旧労働省の管轄の活動を労働の分野とすることは分かりやすく、合理的である。国際援助の労働分野をおおむねILOの活動範囲と解釈することもできる。しかし、ILO自体の技術協力の予算は微々たるものだし、マルチ・バイの活動はドナー側の意向が強くなる。現在ILOの技術協力は児童労働の分野に比重が傾いているが、今後もつづくのだろうか？さらに言えば、最貧国においては、フォーマルなセクターにおける雇用はわずかなもので、大多数の国民はインフォーマルなセクターで“就業”している。貧困対策、農業への援助、教育への援助あるいはインフラ整備は就業促進の側面も持っている。つまり、援助を受ける側から見れば、職業訓練、安全衛生、社会保障などは独立した分野ではなく、社会発展や経済発展の一部としてしか認識されないことが多い。この報告書の第3章において、筆者は“「社会的分野」と「労働分野」の両分野は社会開発戦略にとって不可分の関係にある”と鋭く指摘している。国連や世銀などの援助機関あるいはアメリカ、イギリスなどの労働分野の援助動向が展望しにくいのは労働が独立した分野でないことに起因しているのだろう。

この章では、まず、国際援助の目的や理念の多様性を検討してみたい。これは本報告書の第2章の問題提起を受けた形である。次に、経済発展と開発戦略との関係において国際援助の位置付けを試みてみる。その後、各章からの問題提起を私なりに要約してみたい。

1 国際援助の長期動向

わが国において国際援助の目的や理念は本当のところ、あまり掘り下げた議論の対象にならなかった。アフリカ、アジアなどの最貧国への援助は先進国の道徳的な義務であるという表面的なレトリックで思考停止し、援助の性格やその目的に関してあまり注意が払われなかった。何のための、そして誰のための援助なのか、本当のところは、曖昧な部分が多い。第2章において、長年労働分野における技術国際協力の責任者として活躍する鈴木俊男ILO理事はなぜ国際協力が必要なのかという基本的な問題提起をしている。国際援助に関して、美辞麗句を使った情緒的な文章を作ることは簡単である。アフリカ諸国などの貧困の問題あるいは劣悪な条件下の児童労働の問題に誰が反対や異議を唱えることができようか？しかし貧困の問題の根源に政治と経済の崩壊があり、いくつかの非効率な国際援助のプログラムでは最貧国はとてつもなく貧困から脱出の糸口すら見えてこないのが現実だろう。今日の時点で、国際援助の役割をどう規定すべきだろうか？

ここで国際援助の歴史を少し振り返って見よう。国際援助—すなわち経済の復興のための多国間援助—の始まりは、やはり、1940年代のマーシャル・プランと世界銀行・グループの設立であろう。第二次大戦後、ヨーロッパ経済の復興のために果たしたマーシャル・プランの役割は大きかった。1948年から1951年までの3年間にアメリカは、戦争で疲弊した西ヨーロッパ諸国に対し、食料と必需品の大量の無償援助を行う。3年間の累計額は実に103億ドルに上ったと見積もられている。2003年のアメリカの援助総額は160億ドルなので、当時の通貨価値を考えるといかに巨大な援助が短期間になされたかが分かる。この援助はイギリス、フランス、西ドイツ、イタリアに集中した。なお、この多国籍援助の窓口がOECEで、その後OECDと改名する。その一方、道路や電力などの経済インフラの整備にはIBRDの低金利の融資が使われた。この結果、西ヨーロッパ諸国は経済の復興に成功し、1950年代後半には戦前の経済水準を凌駕し、高度成長期の礎を築いた。これらの復興基金の一義的な目的は経済の復興にあったが、同時に自由主義圏の維持という政治的な意図も存在した。

先進国から発展途上国への援助が大きな流れになるのは1960年代に入ってからのことである。イギリス、フランスなどの植民地が次々と独立し、国連に加盟する。アフリカやアジアにおいてアメリカとソ連邦が援助競争を行うことになる。1944年に戦後の経済復興を目的として設立されたIBRDは、1960年に途上国への援助を主務とするIDA（国際開発協会）を併せ持つグループに強化された。1960年代後半になると、インド、エジプト、ユーゴスラビアを中心とした中立グループが力を持ち、貿易の不均衡の改善や援助の拡大などを要求した。国連のUNCTADなどで世界規模での貿易交渉が定期的になされ、南北格差などが脚光を浴びることになった。

この情勢に大きな変化が現れるのは第一次石油危機ごろと思われる。膨大なオイル・マネーが中東に流れるとともに韓国、シンガポール、香港、台湾などが発展の軌跡に入ってくる。その一方、先進国は低成長の時代になり、アメリカはベトナム戦争の後遺症を引きずることになった。その一方、旧ソ連邦は経済の硬直化のために、冷戦体制を維持することで手いっぱいだった。

1990年代にはソ連邦の解体とEUの拡大と統合が加速し、次第に国際援助に関する関心が薄れてゆく。その間に、わが国のODAの予算は量的に拡大し、1991年から2000年まで絶対額では世界一にまでなる（援助額は2001年からアメリカがトップ）。また、近年においては、NGOが人道援助の主役を務めることが多く、国際援助の性格に変化が見られる。さらに、2002年以降、ブッシュ政権は低所得国における貧困の問題がテロを誘引したとの認識から、開発援助政策が防衛・外交と並ぶ国家安全保障政策の三本柱の一つに位置づけられ、アメリカの国際援助は再び拡大傾向にある。

このように、国際援助の動向を鳥瞰しただけでも、国際援助に与えられた役割が時代とともに変化したのが理解される。国際関係や発展段階により援助の方向が変わることが確認

できる。とくに重要なポイントは先進国すなわちドナー国あるいは国際機関の戦略次第で援助の方向が変わることである。この点は発展中のアジア地域と EU 周辺国を除くと、援助の受け入れ側に大きな変化が見られないのと対照的である。

ここで近年の ODA の全体的な統計を抑えておこう。ODA は国が行う援助活動のみが範囲で、民間の援助は記録されていない。また、ODA 自体の算出方法に関しても問題を含むことにも留意する必要がある。

第 1-1 表は先進国における ODA の最近の推移を示している。確かに、先進国の ODA の支出額は全体で 1982-83 年の 469 億ドルから 2002-03 年には 596 億ドルと増加したしかし、GNP に占める ODA 支出の割合は 1985 年の 0.35% から 2003 年には 0.25% へと低下した。アメリカ、ドイツ、フランス、カナダなどで ODA の比率の低下が著しい。とくに、豊かな国アメリカの支出は絶対額でも減り、1998 年には GNP の 0.10% にまで落ちた後、2003 年に 0.15% となった。これに対し、わが国の ODA 支出は漸増し、1990 年代には額の上では世界一になったが、ここ 2-3 年の ODA 予算は減額される傾向が続いている。どちらにしても、国連の設定した 0.7% には遠く及ばない。わずかに、オランダ、デンマーク、スウェーデンが 1999 年に 0.70% を上回るにとどまっている。第 1-2 表は地域別（中・低所得国）にみた GNI に占める ODA の割合だが、実に雄弁な数字である。ほとんどの地域で、その割合は 1% にも達しない。とくに、ラテン・アメリカとカリブ諸国と東ア。

第 1-1 表 DAC ODA の長期動向

	ODA実施額(US\$Million) (2002年の価格および為替レートによる)			DAC合計の負担比率(%) (2004年の価格および為替レートによる)		
	1982-1983	1992-1993	2002-2003	1982-1983	1992-1993	2002-2003
オーストラリア	946	906	991	3.0	1.7	1.7
オーストリア	369	184	467	0.7	0.3	0.8
ベルギー	914	764	1,290	1.8	1.4	2.3
カナダ	1,654	2,250	1,877	4.9	4.1	3.2
デンマーク	805	1,291	1,538	1.5	2.3	2.7
フィンランド	247	475	463	0.6	0.8	0.8
フランス	5,137	7,239	5,724	11.1	13.7	10.0
ドイツ	5,573	6,355	5,464	11.8	12.3	9.5
ギリシア	-	-	284	-	-	0.5
アイルランド	77	84	405	0.1	0.1	0.7
イタリア	1,621	3,225	2,154	3.1	6.0	3.7
日本	7,243	9,882	8,856	12.6	18.9	14.3
ルクセンブルク	8	44	153	0.0	0.1	0.3
オランダ	2,294	2,592	3,285	5.0	4.5	5.7
ニュージーランド	96	98	126	0.2	0.2	0.2
ノルウェイ	967	1,299	1,735	2.1	1.9	2.9
ポルトガル	22	271	291	0.0	0.4	0.5
スペイン	309	1,272	1,645	0.6	2.4	2.9
スウェーデン	1,334	1,692	1,983	3.2	3.6	3.5
スイス	569	965	1,032	1.1	1.6	1.8
イギリス	3,386	3,599	5,270	6.3	5.2	8.8
アメリカ	13,342	13,009	14,643	30.3	18.4	23.2
DAC合計	46,912	56,519	59,677	100.0	100.0	100.0
上記の内のEU諸国	22,095	29,087	30,417	45.8	53.1	52.7

出所: OECD, Development Co-operation Report 2004.

第 1-2 表 援助依存度

	純ODA		一人当たりの援助額		援助依存度	
	\$ millions		\$		(GNI比率)	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
中および低所得国	56,167	76,184	11	14	1.0	1.1
東アジア・太平洋	8,436	7,131	5	4	0.6	0.4
欧州・中央アジア	8,880	10,465	19	22	0.9	0.8
中南米	5,562	6,151	11	12	0.3	0.4
中東・北アフリカ	5,356	7,629	19	24	0.9	1.0
南アジア	4,883	6,171	4	4	0.9	0.8
サブ・サハラ・アフリカ	14,528	24,146	23	34	4.7	6.0

出所: The World Bank, World Development Report 2005.

ジア・太平洋地域が低い。これを 1 人あたりで見ると、南アジアや東アジア・太平洋地域では、年間数ドルでしかない。ODA の支出額は巨大そうに見えるが、発展途上国のニーズからみると微々たるものでしかない。ただ、経済の停滞の続くサハラ以南のアフリカ地域では 2003 年には GNI の 6% という高い水準である。近年アフリカ諸国に対する援助が増加したこととともに、この地域の経済の停滞が原因である。なお最近 BRICs として注目されている中国、インドなどは援助の絶対額は大きいですが、1 人あたりにすると微小で、援助額自体も急減している。これらの数字を総合すると、明らかにドナー側が援助の方向を変えつつあるのが読み取れるように思われる。

ではなぜ国際援助のドナー側が態度を変更しているのだろうか？もちろん、国により事情が異なるが、援助に託された目的が変化しつつあることを示すのだろう。

2 国際援助の動機

なぜ先進国は国際援助を行うのだろうか？この根源的な疑問にはいくつもの答えがありうるが、一般的には、3 つの動機に集約することが可能だろう。人道的動機、政治的な動機そして経済的な動機である（当然、軍事的な動機も考えられるが、ここでは考慮しない）。

(1) 人道的な動機

国連や世銀などの国際機関の場合、人道的な配慮は援助の主要な要因である。貧困からの解放、HIV 問題、児童労働の廃止などは広く人道的な配慮が援助活動の動機になる。世界銀行グループなどが担当する経済・社会のインフラ整備も究極的には貧困からの解放が目指されている。同様に、国際赤十字、“国境を越える医師団”、アムネスティ・インターナショナルなどの国際的ネットワークを持つ NGO も明確に人道的な目的を活動の根拠としている。わが国の ODA の中にも、自然災害に対する緊急援助の項目がある。2004 年の実績をみると、インドネシアなどへ 700 億円強と大きな額になっている。

しかし、個別の国の ODA になると、長期的に人道的配慮が本当に国際援助の主要な動機

になっているかは疑わしい。世界規模の災害や問題になれば、先進国は国連とともに人道的援助を行うことは珍しいことではない。古くは、ベトナムのボートピープル、湾岸戦争の際の出稼ぎ労働者、インド洋大地震などの際には各国が援助を競争した。しかし、平時に、先進国が国民の税金を使いながら、人道的目的から援助活動を長期的に支援する例は少ないものと想像される。北欧諸国やドイツ、オランダなどは発展途上国の民主化のためのプロジェクトを支援することはあるが、人道的な動機と政治的な配慮が重なるためなのだろう。ただし、人道的な動機を軽視することも危険だろう。人道的配慮は先進国の意識の根底にあり、時として世論を動かし、国際援助の方向を変える力がある。このことはアメリカが ILO に児童労働撲滅のために 1995 年から 2003 年までの累積で 2 億ドルという巨額を拠出したことから分かる。また最近イギリスは停滞するサブサハラ諸国に対する援助を優先するように国際社会に働きかけ、最貧国が多い西アフリカへの援助が次第に拡大するようになっている。国際社会において、人道的援助の欠如は国連あるいは OECD などの場で標的になりうるし、発展途上国グループとの対話で不利になることも考えられる。

(2) 政治的動機

表面的なレトリックを別にすれば、国際援助の大きな動機が先進国の政治的な影響力の増大にあることは間違いない。アメリカの場合、マーシャル・プラン自体、冷戦体制が明確になる中で多大な物資と資金の供給を行った。その後、東アジアやヨーロッパのように共産圏に接する国々に対し、軍事援助とともに政治的な援助を行い、南ベトナムのような悲惨な終末も経験した。また、石油資源の確保のために、エジプト、イラン、サウジアラビアに多額の援助を行った。キューバの革命後、中南米への援助が増加したのも、もちろん、この地域での政治的な安定を求めたものであった。旧ソ連邦の解体とともに、政治的な緊迫が薄れ、アメリカの援助額は停滞した。近年、ブッシュ政権により、テロからの脅威を減らすために、発展途上国の貧困救済の方に援助政策を軌道修正しているのが注目される。同様に政治的動機が顕著なのはイギリス、フランスなどの旧植民地を持っていた国々で、国際援助の対象地域は旧植民地に集中する傾向が強かった。ようやく最近になり、イギリスなどの援助の流れに変化が見られる。

わが国の場合には、政治的なプレゼンスの関係から ODA は極端に東アジアに集中していた。1970 年代においてはインドネシアが断トツにトップで、第二位が韓国であった。1980 年代にも累計でインドネシア、中国、フィリピンの順であり、1990 年代にはわずかの差で中国に首位をゆずるものの、インドネシアは 2000-2003 年にはまた首位に回復する（第 1-7 図）。インドネシアが石油資源を持つとともにわが国の海上交通の生命線の一つであるマラッカ海峡を守る意味もあるのだろう。さらに、最近の ODA の支出先を見ると、アフガニスタン、イラクへの支出が急増している（第 1-3 表）。2004 年のイラクへの援助は 6 億 6 千万ドルと巨額に上り、国別ランキングでも中国に次ぐ援助先になった。2003 年の無

償資金供与は実に 6 割以上がイラクとアフガニスタンであった。言うまでもなく、アメリカのブッシュ政権と緊密な小泉政権の政治的配慮であることは間違いない。ODA 関連の支出に関して、政治的な配慮が明確にされることはないが、実績額は政治的動機の強さを物語っているととれる。ODA の予算が税金で賄われている以上、国益が優先されても不思議はない。しかし、政治的配慮ばかりが先行すると、経済的援助を失う国からの不満が出てこよう。また、政治的な目標は指標作りが難しく、事業計画の効率性の視点が弱いのが一般的である。しかし、何より問題なのは、政治的な事業は情報公開されないまま巨額の援助資金がつぎ込まれることであろう。

第 1-3 表 国別・援助形態別内訳(2004 年): 上位 10 ヶ国

(支出純額ベース、単位: 百万ドル)

形態	政府開発援助						合計
	順位	国又は地域名	贈与		政府貸付等		
無償資金協力			技術協力	計	貸付実行額	回収額	計
1	中国	50.80	322.80	373.61	1,206.20	615.11	964.69
2	イラク	654.46	7.60	662.07		0.00	662.07
3	ベトナム	39.81	83.89	123.69	542.21	50.58	615.33
4	マレーシア	0.03	45.77	45.80	362.24	151.54	256.50
5	フィリピン	42.17	74.60	116.77	546.11	451.50	211.38
6	スリランカ	25.31	22.45	47.76	263.68	131.91	179.53
7	アフガニスタン	152.32	20.21	172.52		0.00	172.52
8	パキスタン	41.45	17.06	58.50	79.18	3.57	134.11
9	カザフスタン	5.58	8.86	14.44	119.90	3.58	130.76
10	ガーナ	989.27	14.32	1,003.60	17.09	905.27	115.42

(注)(1)技術協力の二国間分類不能には各地域にまたがる調査団の派遣、留学生世話団体への補助金、行政経費、開発啓発費等を含む。

(2)四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

(3)国名の表記については、外務省「国名表」中の「一般名称」を使用。

(4)地域区分は外務省分類。なお、[]は、地域名を示す。

(5)(旧ユーゴスラビア)には、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、マケドニア、スロベニア、セルビア・モンテネグロが含まれる。

出所: 政府開発援助(ODA)白書2005年度版。

(3) 経済的動機

昔から、わが国の援助の特色は経済的な動機が強かったことにある。近隣の東アジア地域に国際援助を集中してきたのも、経済的な側面を意識したためと思われる。また、援助の形態において、有償融資の多くがしかもいわゆるひも付きであり、国際的な批判にさらされた。商社や企業が介在し、インフラ関連の大事業を企画し、それに国際協力銀行などからの融資をタイ・アップさせる。工事の施工は、当然、日本の企業が請け負うことになる。途上国の政府にとって、都合の良い話だが、当該の発展途上国にとって本当に必要な事業なのか疑問符が着く場合が多い。投資額の大きなプロジェクトが実際に稼動しなかったり、国民の生活向上に寄与しなかった例は数多い。もちろん、これらは日本の事業に限った事ではない。ただ、日本の場合、ひも付きの融資が多かっただけに国際的な批判の対象になることが多かった。他方、援助の第一位が長い間インドネシアであることから分かるように、その国の政治情勢の不安は、長期的な援助の効果に疑問を呈することになる。スハルト体制が崩れたイン

ドネシアの情勢は混乱し、まだ見通しが立たない。個別事業の評価方法が確立せず、援助の有効性が実証できないだけに、インドネシアの経済が回復しないとわが国の援助政策全体にも疑問符がつくこともあろう。

経済的な援助でもう一つ留意すべきことは、大規模プロジェクト、たとえば通信設備のインフラは電話やケイタイなどの規格そのものを規定することもある。競争の激化するセクターでは市場を優先的に占拠する意味は大きい。それは同時に援助の形を取る経済的な植民地主義といった批判にさらされることにもなる。また、わが国の基本的な立場が自助努力にあり、援助の主力が道路やダムといったインフラへの融資にあったので、波及効果が少ないと単に日本の企業のための援助と批判されることにもなる。

最後に、国益と上記の三つの援助の動機との関係に触れておこう。国益の概念も立場により、あるいは時間軸の置き方により評価が異なるだろう。東アジアや東南アジアを中心として行われてきたわが国の援助はアジアの発展と安定に寄与したとみることができるが、同時に、最近の中国との関係のように、政治的なねじれが厳しくなっているところもある。多分、人道的な動機と他の二つの動機のバランスを保つことが中・長期的にはもっとも安全な援助政策なのであろう。ただし、21世紀に入ると、わが国のODA予算は削減傾向が顕著であり、ODA大綱から次第にかけ離れた方向に動いている。財源が減る中でこそ国際援助の理念の確立と実施が強調されるべきである。現実にはイラクやアフガニスタンに理念とは無関係の予算がつき込まれているように思われる。

3 援助受入国とガバナンス問題

これまで、主に日本などのドナー側から国際援助をみてきたが、もう一方の課題は受入国側の状況である。近年、世界銀行の動向に見られるように、援助の効率性を重視し、ガバナンスのしっかりした国へ選抜的に援助を集中させる傾向がある。ドナー側に“援助疲れ”があり、財源が減る中で、ガバナンスがキーフアクターとみなされる。ただ、経済が未発展な状況は、政治および経済の面で、国や組織を効率的に機能させる能力が欠けていることでもある。発展に必要なプロジェクトの発案あるいは設備のメンテナンスなどに関する人材や資材が不足することこそ途上国の現状である。やはり、援助国が相手国のニーズに配慮し、対話を進めるしか方法はないのだろう。

振り返ってみると、国際援助の分野で大きな救いは多くのアジア地域とヨーロッパ周辺国が発展の軌道に乗ってきたことである。韓国、台湾、マレーシア、タイそして中国の目覚ましい経済成長は後発国の発展の速度が早いことを示している。技術の習得が短時間に可能となり、新製品の普及が国境を越えて実現する。経済・社会のインフラが整備され、発展の軌道に向かえば、援助と商業ベース取引のミックスが可能になるのであろう。通信、道路、港湾、電力そして教育というインフラの整備に成功したアジアの離陸は、発展途上国にとっても、またドナー側にとっても明るい兆候のように思われる。

4 労働分野における技術協力

労働分野における国際援助は大部分技術協力の形をとるものと思われる。ILO の技術協力の活動をみると、労働基準関係と雇用・能力開発が主力になっている。もっとも、労働基準といっても、その大半はアメリカが拠出した児童労働廃止に向けた活動となっている。

もともと、ILO の技術協力の主流は職業訓練であった。その後、世界雇用計画や労働条件の改善計画などマルチ・バイの予算を中心として、ILO の技術協力が行われた。1990 年代になると、アメリカが援助政策を転換し、児童労働廃止や人権関係の基準遵守に集中的に資金の拠出をした。今後、ブッシュ政権の下、援助政策の変更があれば、当然 ILO の活動の方向も変わらざるを得ない。このほか、マルチ・バイに熱心な国として、オランダ、デンマーク、ノールウェイなどがあり、1990 年代には日本もマルチ・バイの予算を増加させた。近年はアメリカの資金拠出が圧倒的であった。

国連機関の融資を担当する UNDP は 1980 年代にはまったく機能しなかったが、最近はその援助を行っている模様である。ILO 関連では職業訓練、研修、女性などの予算が少ないプロジェクトに対しての支出に限られる。なお、国連は 2000 年にミレニアム開発目標を採択した。この中には貧困、飢餓の撲滅や初等教育の完全普及、環境の持続可能性確保など 8 つの項目が挙げられている。8 つめの「開発」のためのグローバルなパートナーシップの推進の中には、ターゲットとして「開発途上国と協力し、適切で生産的な仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する」とある。

UNDP の予算に比べると、世界銀行の予算は 10 倍の規模である。世界銀行の全体的な流れとしては、1980 年代に大型のインフラプロジェクトへの融資と同時に、構造改革の支援のための調整融資を活発化させた。1990 年代になると、経済のインフラと教育などへのベーシック・ヒューマン・ニーズの領域が重視された。さらに、2000 年以降になると公的部門と社会保護（社会的な弱者の保護）が新しく加わる。

ILO と世界銀行の関係は残念ながら、順調とは言えない。1980 年代後半にはかなり ILO と世界銀行・グループとトップレベルでの対話があったといわれるが、ILO 担当者の話では、社会的保護の活動は結局世界銀行グループの外部へのジェスチャーにしか過ぎず、本流は銀行業務である。したがって、採算の合わない社会・労働面への活動にはほとんど興味を示さないとのことであった。同様の結果はアジア開発銀行との協力関係にも見られる。発展途上国や NGO などから世界銀行グループの援助の動向に批判が強まると、社会的な側面に多少配慮するが、風が止めば元の姿に戻るのであろう。なお、今回の報告書では苦勞しながら、労働分野の活動を統計的に割り出そうと試みた（第 4 章）。

今回の報告書で取り上げられたイギリスについても、同様であり、労働の分野の技術協力を単独で拾い出すのは大変に難しい。教育や社会保護の中に労使関係や労働問題が含まれるのであろう。唯一の例外はアメリカで、信じがたいような変革が企画されている（第 5 章）。児童労働の撲滅に向けた ILO マルチ・バイへの巨額の出資とともに、NGO を大幅に

活用することなどが最近議会で承認された。2002年にはテロ対策としての援助活動が強調されるなど、進路の変更が目立っている。これまで国際援助の受け皿だった USAID が大幅に組織縮小・改革されるとともに MCA が創設され、アメリカの国際援助組織は大きな改革の時代となっている。また、プロジェクトの評価にも新しい方法が取り入れられている。これらの動きはアメリカにおいて政治、経済そして人道的動機という三つの柱の比重が変わりつつあることを示しているように思われる。

最後に、研究会のヒヤリングや私個人の経験から労働分野における技術協力のあり方についていくつかの提言を試みたい。

技術協力にはいくつかのステップがある；

- ① 途上国におけるニーズの把握とプロジェクトの作成
- ② ドナー側の調査（FS）と援助政策との整合性
- ③ 資金の確保（JICA）など
- ④ 専門家の派遣、現地のカウンターパートの選択
- ⑤ プロジェクトの実施
- ⑥ プロジェクトの評価

技術協力の分野やプロジェクトの規模により、多少このプロセスに違いがありうるが、流れは変わらないものと思われる。個人的に重要なポイントは①と④にあると考えている。発展途上国は人材も資金も不足しているので、技術協力の可能性は多々ある。しかし、プロジェクトが単発的なものでなく、広く波及効果を持つためにはプロジェクトのフォーミュレーションが重要である。多分、この初期段階から現地の事情に詳しい専門家と実際にプロジェクトを担当する人が参加することが望ましい。どんなに立派な企画であろうとも、現地で十分働ける人材に恵まれない場合は失敗する。

ドナー側の政策を明確化することも重要である。マルチ・バイの場合、アメリカや北欧諸国などは重点項目を設けて、援助の担当を ILO などに託すことが一般的である。わが国の労働分野の ODA は、地域の選択を除くと、どの領域を重視しているのか判りにくい。わが国における援助の専門家の不足、コミュニケーションの問題という現状を考慮すると、かなり専門性が高く、ハードな資材と組み合わせることができるプロジェクトが適当であろう。安全衛生、社会保険、日本企業の工場を活用する訓練・研修などが候補になろう。また、現地の受入れ体制の確認も重要である。途上国の有力者からの要望は中味を精査しないと援助事業の失敗につながる。

わが国において援助の専門家の養成は急務であると考えます。多分、妙案はないが、国際機関で働いた経験を持つものに JICA のプロジェクトに参加してもらおう。あるいは、NGO 出身者を登用する、定年後の技術者を訓練後派遣するなど多様なルートの開発が大切だろう。

有能な専門家に恵まれれば、技術協力はまず成功する。

最後の提言は、労働分野の技術協力の成功プロジェクトを集め、教材として利用したり、広報することである。本研究会のヒヤリングにもあった、成功事例のモデルケースは関心のある途上国にとって興味深いだろう。ただし、それ以上に、日本国内で労働関連の ODA 活動の広報・宣伝に役立つのではなかろうか。昨今 ODA 予算が削られるのは、日本人の意識が ODA に冷淡になっていることの結果でもある。日本全体の意識が内向きになりつつあるので、意識面に訴える活動の強化は重要である。失業や貧困が増加する世界で日本のみ孤立することは国際社会の一員である以上許されないだろう。

参考文献

M.P. Todaro/S.C. Smith, *Economic Development*, 8th ed., Pearson 2002.

後藤一美/大野泉/渡辺利夫、日本の国際開発協力、日本評論社、2004 年。

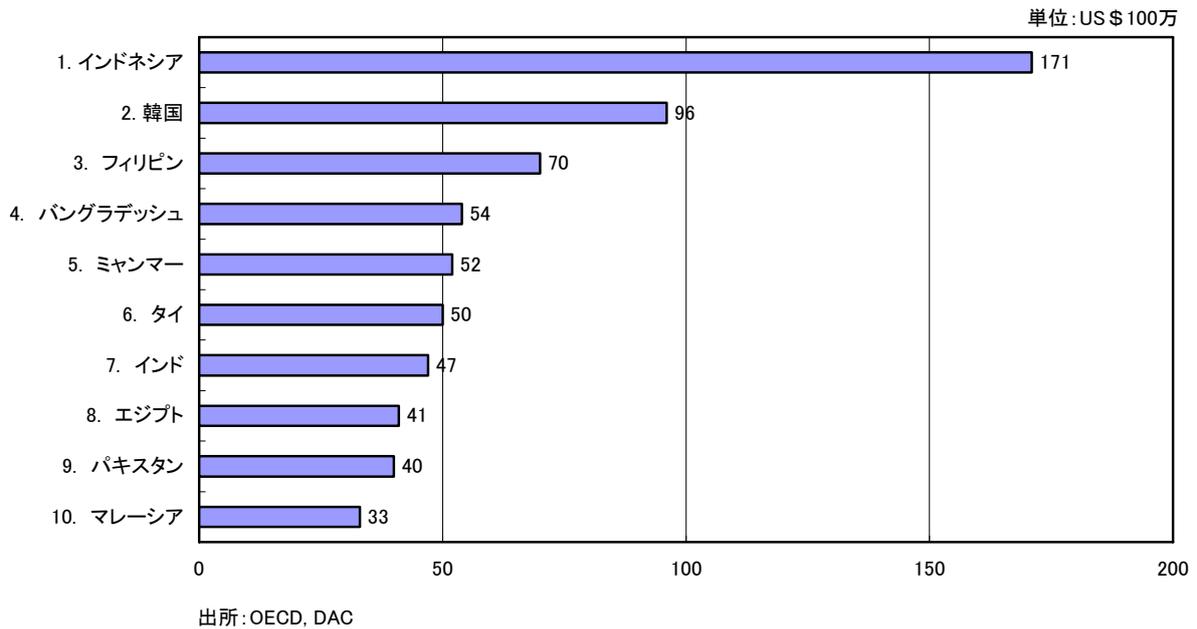
西垣昭/下村恭民/辻一人、開発経済学、有斐閣（第 3 版）2003 年。

外務省編、ODA 政府開発援助白書 2005 年版。

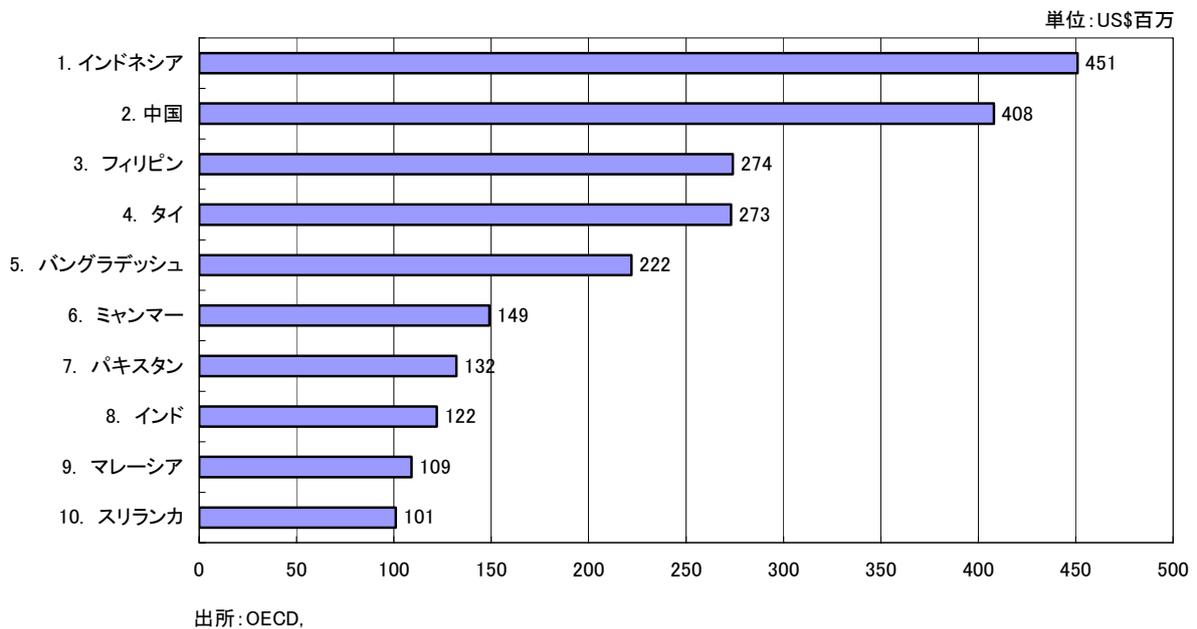
OECD - DAC Development Co-operation Report 2004.

S.W. Hool and G. Zhang, Japan's Aid Policy since the Cold War, *Asian Survey* Vol. 38
No. 11 (Nov. 1998) 1051-1066.

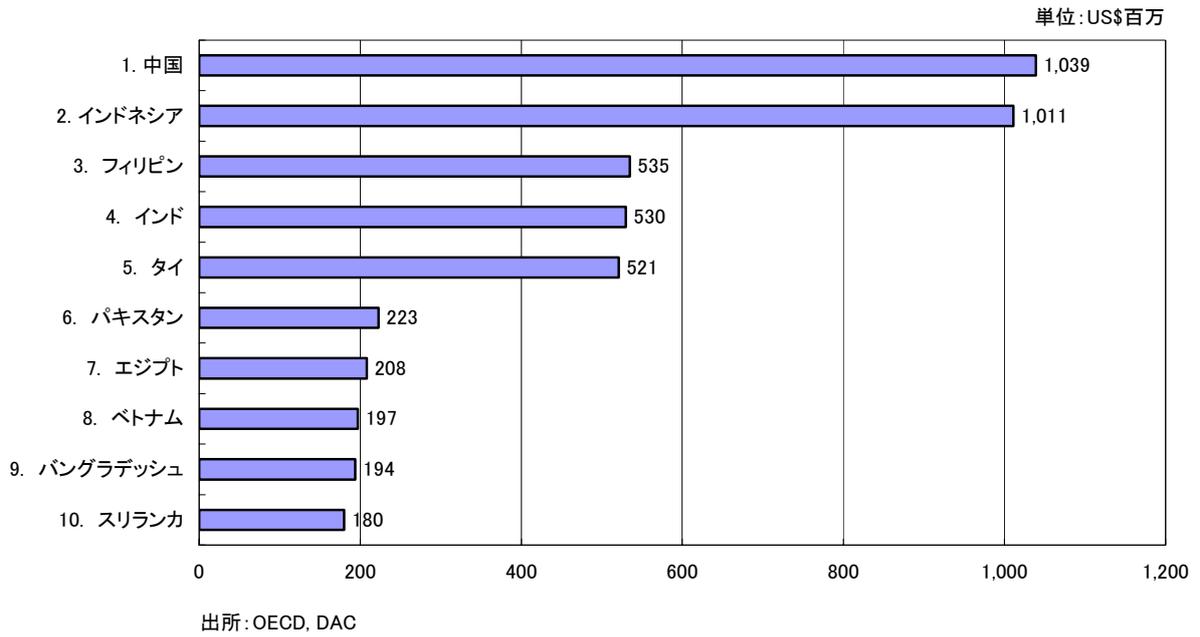
第1-4図 日本のODA供与先上位10ヶ国：1970年代



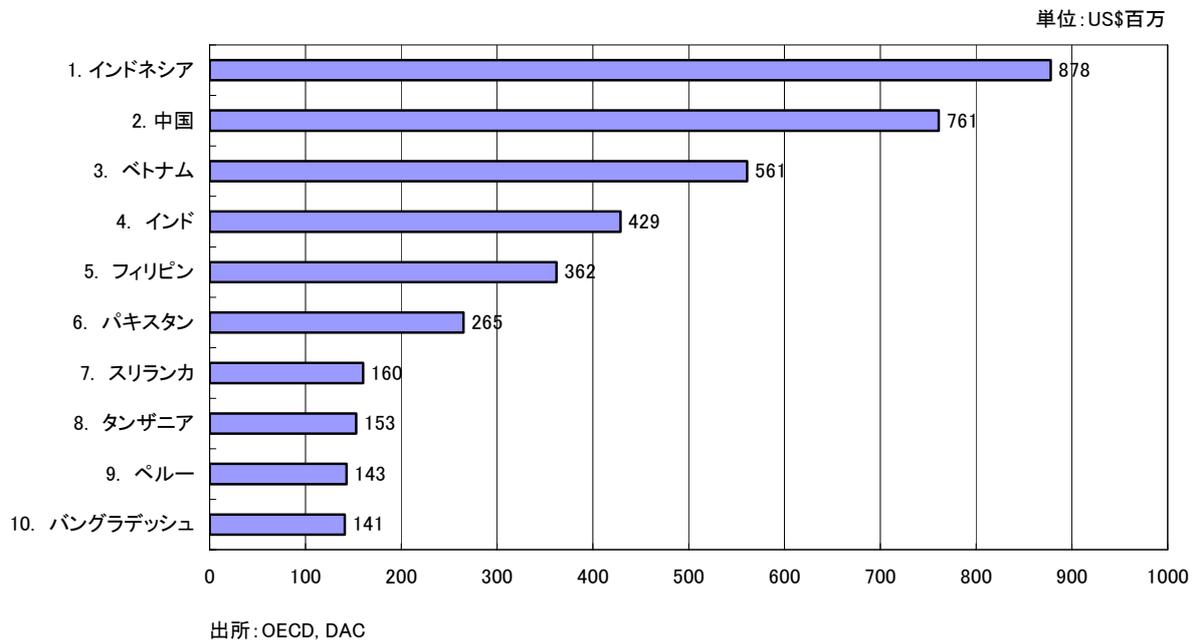
第1-5図 日本のODA供与先上位10ヶ国：1980年代



第1-6図 日本のODA供与先上位10ヶ国:1990年代



第1-7図 日本のODA供与先上位10ヶ国:2000年~2003年



第2章 労働分野の国際援助のあり方について

第1節 振りかえってみれば

1 一品料理の工程作りであった

本章で取り上げる労働分野の国際協力・援助のあり方を考察するに当たって、私自身が関わっている、「人事・労務管理者の育成ための研修員の受け入れ事業」をベースにする。このプロジェクトは平均して年間15名から20名程度の参加者を受け入れているもので、出身国はカンボジア、中国、インドネシア、ラオス、マレーシア、モンゴル、フィリピン、タイ、ベトナムの9カ国である。現在のところ8ヵ月間の期間を掛けての日本における研修事業で、最初の4ヵ月間は日本語の研修、次の3週間は人事労務実務に関連した経営、組織、財務、法規、人事管理、安全衛生、教育・訓練等の集中講座、その後の2ヶ月間は企業内研修、残りの1ヵ月間は、管理者訓練（MTP）の実務研修・帰国後のアクションプランを含む最終報告書作成と発表という構成になっている。

具体的には、研修員が滞在する企業の寮探し、渡航と生活面一切の世話をすること、研修員や研究者の研修目標の設定、研修日程の設計である。講師陣の結成から研修内容の吟味と参考資料の作成・編纂、研修受け入れ協力企業の募集と協力内容についての交渉、そして企業内研修内容と資料準備の手伝い、研修の実施、研修生による帰国後のアクション・プラン・レポート作成の補佐、派遣元への報告、研修員と派遣元による研修評価の収集までのプロセス・工程を管理している。更に、研修員の帰国後の「追跡調査」を時折行っている。

今までに299人の研修生の卒業をみている。帰国後の彼等は、派遣元の企業でそれぞれの職務を継続している者、昇進している者、転職している者もいる。多くは推薦母体である夫々の国の経営者団体で講師として、また委員会の委員として公的な任務に就いている。更にNICCの他のプロジェクトの参加者の協力を受けて、NICC卒業生クラブを結成する人もいる。

我々が手がけている全工程は、一品料理のように一つ一つ異なっている。時間的に見れば、実に長い工程になり、社会一般から見れば、「見えにくい」ものである。

財源という点で見ると、一般にはODA予算と称される公的資金が主流にあり、民間企業の人たちが実質的に労働分野の協力・援助活動を行った場合、それにかかった経費は見做し経費として民間による負担と見做される場合もある。しかし、企業会計の中で労働分野での国際協力・援助として明確な経費項目として計上されることはない。大企業が別途設立した諸々の財団による海外向けの協力・援助活動を別に扱うならば、ODAが在ってはじめて民間の部分が見えるきっかけが出てくるのであって、民間による労働分野の協力・援助の世界が、独立して日の当たる場所を持っている訳ではない。このことが、民間による協力・

援助の姿を、現時点で一層見え難いものにしてしまうと云える。我々の場合は日本経団連事務局職員等の出向者の見直し人件費収入、自主事業の展開での収入、日本経団連傘下企業からの拠出金収入、それに加えて政府からの労働分野での国際援助実施の委託金・補助金で、工程造りは実現されている。

2 いつも、「何ゆえに協力・援助なのか」を説明しながら

通常の場合、日本における「研修の場」は、我々のような海外からの研修員の受け入れ担当機関が直接提供するのではなく、実施担当機関の支援を申し出てくれる企業やエキスパート集団（企業形態を取っている場合もあれば、個人である場合もある）の善意とボランティア精神にすぎること、初めて具体化されるものである。従って、この世界では、どの場合でも絶えず「何ゆえに労働分野での協力・援助が必要なのか」を説明し、納得をしてもらうことで、工程造りが成立する。そして、企業側に人なり、ノウハウなり、必要な場合には金銭なり必要な資源の配分をしてもらわなければ、何も始まらない世界で、そこでは、研修員を受け入れることの意義・意味も含めてメリットが存在することを説明することが第一歩である。例えば、外国人研修生を企業内に受け入れる事で従業員の間で、今まで経験をしたことの無い状況が発生し、この状況に対して個々の従業員が他の誰かが期待もしなかったような人間的な思いやりや素早い対応をするといった、上司にとっては、未だかつて経験したことのない人柄なり態度なりを従業員のなかに発見し、以って社内の人事政策に正しい人間関係の導入を考え、それについて話し合えるというメリットを獲得したといったような話である。

そんな人間臭い雰囲気のようなものを説明することで、受け入れを依頼したい企業なり人の心に、その必要性、妥当性、現実性、納得性の「理解・気付き」が発生することを期待して、研修工程、研究工程の実現に結実させて行くのが実情である。ある意味で、「偶然の世界」、一般的な言葉に置き換えれば、「お付き合い程度の世界」という性格も持ち合わせているとも言える。換言すれば、労働分野の国際援助・協力することの意味や必要性を理解している人が少ないということである。

3 意味のある工程作りを求めながら

他方、研修生を出す側の人選は、いわゆる途上国側のテーマであって、日本側にとっては与件のものとして扱われている。協力・援助の工程を企画立案し、実施する側から見ると、人選の条件は我々の側で注文できるとしても、人選自体は途上国側ということになる。派遣される研修生を選考する機関がその国でどんな社会的役割・機能を持ち合わせているかが、我々が準備する工程に意味を与えてくれる。現在、我々は途上国の経営者で使用者機能を専管とする「使用者団体」に援助活動をしている。人選についてお願いしている点は、個人や個別企業だけの利益に直結することを極力避けて、協力・援助による研修員の学習への支援が、派遣をする国の、或いはその社会の発展・進歩につながるような目的・目標のための研

修となるよう、人選を選択的に、且つ、透明で公平になされるような基準作成を求め、その実施の協力を求めている。人選の手続きには一定の歯止めが施されていると認識している。

このように時間的に長くかかり、地理的にも遠距離をカバーするこの細長い工程は、開発途上国・その社会の進歩に貢献し、尚且つ、日本においても協力・援助することが「意味のある繋がり」を持つものとして組み立てられている必要がある。さもなければ、依然として見てもらえない、形骸化して支持が得られなくなり、壊れやすいものになる。そのような危険と同居している訳で、協力・援助の必要性を単に心情論的に支持するだけでは長続きしない。標題のテーマについて考察するとは、このような工程の、日本における労働分野の国際援助の必要性を考える側面と、途上国における国際的な援助の必要性を考える側面との二つの側面の「**連続性**」を見極めてゆくことであり、それが本稿の目的となる。効果的な教材や資料といった言語的産物を作成することも、内容を伝える教育・練習・学習の方法手順を体系化すること、工程造りに計画性をもたせることもここから出発することが出来る。そして、人材をどう工面し育成するのか、労働分野の国際協力・援助の「在り方」をどのようにリニューアルするのかといった喫緊の課題も集中してここにある。そこで、そもそも日本が何をキッカケに国際協力を始めたのかを理解しておくことで、このような視点に日本全体の流れの中の位置付けを求めてみる。

第2節 日本が労働分野の国際援助をするそもそもの理由は何か

1 忘れられた日本のポツダム宣言受諾

そもそも、日本が協力・援助するようになった背景に何があったかといえ、戦後初期の段階の日本では、アジア諸国との関係を再構築する努力の一環として技術協力・援助を考えたことがある。そこには、アジア諸国が旧宗主国から政治的に独立を果たす中で、援助を通じていち早く市場確保を狙う考え方があったと記憶している。他方で、戦後東西対立が激しくなってきた段階で、自由主義市場経済を南の開発途上国に広く実現しようとする**経済的・外交政策論的な援助**の必要性を見出そうとする考え方が日本では支配的になった経緯がある。経済学中心の援助必要論を ODA 予算獲得に利用しながら、労働分野での援助は国際社会の平和と進歩の追求・努力への参加を大義名分の中心に据えたと推察する。

基本において労働分野の国際援助は経済協力の一環としての扱いであり、国際的なレベルでの援助の必要性の議論が、「援助が必要にならない状況を達成するため」というような記述に留まっていたことから、私は、このような消極的な扱いに、日本として満足するということが良いのかどうか問題であると考えた記憶がある。労働分野の国際的援助のあるべき姿が、専ら経済的利益を確保する狭い目標が先行して、経済的メリット論、経済中心主義、経済学中心の体系論の中に、閉じ込められていたのではないかとすることが実は問題ではないかと考える。その理由は、ポツダム宣言受諾による戦争責任の反省を込めた実物賠償と平和

への保障に人為を尽くすといった戦後の日本が、国際社会に復帰させてもらう過程で身の丈ほどの誠意と将来に対する信頼をアジア諸国と分かち合い、それを通じてアジア諸国の繁栄を願う気持ちを込めたいとする真の平和への望求が日本に存在していたことを忘れてはならないという思いがあるからである。

第二次世界大戦に突入してしまった背景に、日本だけの自給自足論を追求するあまり、アジアの人達の福祉を優先させる使用者機能を発揮させることが出来ず、当時の日本が世界を見回すことが出来る多層な情報を持つ人材が当時の事情で抑圧され、日本として適正な判断が必要な場で人材不在、人材不足となってしまったことが考えられる。このように、**日本サイドの福祉面での人材不足**をアジアの目から見れば、アジアの人材育成を考えることと日本のあるべき人材育成を考えることとの間に、共に分かち合える視点や価値観を持てるのではないかと思えてならない。社会進歩と人材開発・育成、加えて国際関係の中で使用者機能と役割を担う人材の育成論が日本国内で如何にあるべきか、アジアでは如何にあるべきかについて、広範且つ草の根レベルに至る吟味は、置き去りにされたまま、日本の ODA 規模はいつのまにか飛躍的に拡大してしまったのではないかと思える。OECD の DAC の統計では 2001 年で 98 億ドル（日本の GDP 比で 0.23%）にのぼり、米国に次ぐ世界第二位に位する国となった。そして、戦後 60 年は過ぎ去っていった。

2 初期の頃の必要論の経済学的根拠

初期の段階での経済学に見られる援助の必要論は、世界経済の指導理念である「自由、多角、無差別、互惠の原則」のもとでの自由貿易のみで十分に最適な状況が各国にもたらされるとする考え方の下で、開発途上国問題、即ち、援助（一般的には生産要素の移動）が、何故必要とされるのかを問うこと自体は、経済学分野の対象外とする消極論であった。理論的に解明し、何らかの合理的説明論理を与えようとする試みは、想定されていた自由貿易のメカニズムが、戦後の独立国家の群生的出現で、実体の世界経済に当てはまらなくなり、結果として自由貿易が調和的発展につながるような前提条件を整備する程度の援助が必要であるとする、論理補正・修正する程度のものであった。それは、日本にとって消極論であり、積極的意義を提示するものではなかった。

その後、援助の必要性を何等かの新しい論理の展開によって立証する試みが出てきた。そのアプローチは以下のように様々であった：

- (1) 伝統的な理論内容の拡大、深化を試み、先進国、途上国双方を含め、世界経済の均衡・安定・拡大の論理を確定しようとするもの、
- (2) 世界経済の効率化・成長の極大化以外の視点・基準を導入する、例えば、ティンバーゲンの「世界経済の形成」に代表される、世界経済の「効率性の原理」に加えて「連帯性の原理」を世界的に適用し、先進諸国は支払能力に応じて、援助を分担すべきとする考え方、

- (3) 経済学的視点のみではなく、政治学的視点、所謂、国家平等原則の新しい展開と適用として、援助の必要性・合理性の明確化を試みるもので、南北の経済格差を縮小し、世界経済全体のよりよい発展を実現するという目標を国際社会全体の共通の使命・課題と設定し、そのような使命の達成の為、全ての先進国と全ての途上国が国家平等の原則に基づき実質的に「均等な」「応分な努力」を尽くす責任を持つという考え方、
- (4) もっと現実的且つ短期的な視点にたつて、援助の必要性を明かそうとする試みで、援助の効果分析を利用して経済援助の効果を理論化し、それによって、その国の経済的インタレストに役立つことを明示し、そのような効果を持つものとして援助の必要性を積極的に立証し、その知識・経験を梃子に、世界経済の長期的・安定的拡大の理論にまで展開させようとするアプローチ、
- (5) 大衆意見、世論の動向を調査・研究し、そこから援助の理念・必要性を見出そうとする地味な努力も多く見られるようになった。
- (6) 必要性を理解できても、協力と援助の具体的行動をとる上で、どれだけの援助が必要かとか、経済援助の規模決定をどう理由付けるのかが、次ぎの問題として出てきた。その主要な内容は：①全体としての供与規模や必要規模をどう定めるか、②供与額、必要額の配分をどの規準とするのか、③援助量が決定されても如何なる形態で、また、いかなる条件で与えるべきか、援助の質の問題と、個々の特定プロジェクトに対する規模決定の問題が提起されている。
- ア 供与国側の規準として、国民所得の0.7%援助決議が国連で採択されたが、どんな根拠が挙げられ、日本人一人ひとりが納得するものなのかどうか、その様に納得する手続きが準備されていたかどうか、真の意味での衡平分担かどうか、この議論に未だ説得材料が不足しているままになっている。
- イ 他方、受入国側から見た必要規模の決定に関するものとして、成長目標を設定した上で、「貯蓄—投資ギャップ」と「輸出—輸入ギャップ」という二つのギャップを推計（gap-estimate）方法が先ず挙げられる。「貯蓄・投資ギャップ・アプローチ」は、目標とされる経済成長率を設定し、それに応じてそれを実現するために必要とされる投資必要額を、資本産出高比率を用いて導き出し、それと国内で動員可能な貯蓄額の差額を必要援助額とする推計方法論。それに対し、「輸出—輸入ギャップ・アプローチ」は目標成長率を実現するために必要とされる輸入額を予測し、これと輸出収入との差額を必要額とする推計方法論。この二つのギャップの整合性を考察する「dominant-gap」アプローチは、どちらのギャップが支配的であるかによって、開発途上国の経済成長の制約条件が異なることから、発展段階に応じて、技術、投資能力、国内貯蓄、貿易それぞれの局面での経済成長の制約条件を分析し、離陸と自立的経済性成長段階に達するための開発援助が、援助政策の目標として置かれるべきとする。

- (7) 更にもう一つのアプローチとして「資本吸収能力＝受入国側が援助を生産的に活用し得る能力」を分析して、受け入れた援助額に相当する額の生産的資本形成を行い得るかどうかに応じて援助額を決定する考え方。途上国に対して生産的に利用し得るだけの資本確保を保障するというスタンスをとるが、その規準は投資の収益性、援助が最低限度、受け入れ可能な収益性をもたらす限りにおいて援助を行うとする、効率性の視点に立つ。ここでは、援助を金融業的感覚のもとで行おうとする立場といえる。
- (8) 更に、経済学は援助の量的決定ではなく、今日では質的決定についての議論（例えば、金利水準、据置期間、返済条件、返済期間等）が多くでてきた。それが更に進んで、経済援助の効果分析が今日盛んに行われている。その評価には、経済的なものだけではなく、制度変化や社会変化、満足度、問題解決率等がある。このようにして与えられた経済援助がどのような効果をもつのかの効果分析を総合化し、一貫性を求めてゆく動きが出てきた。
- (9) 援助の性格がいろいろな国際政治変動で変わってきた。それは、戦後の東西対立激化の中で戦略的意義を第一番において開始された経緯があったのに対し、南北問題の登場と経済援助・開発援助の相対的割合が拡大し、戦略的援助規準から、途上国が現在通過しつつある変化の過程にどのような力が働いているかを理解し、総合的に分析し考察する政治または社会発展をみる目が援助政策の立案上必要とされるようになった。経済学中心の開発理論を反省する動きが出て来た。

このように、開発計画が経済学の理論を中心に立てられ、背景に、「投資と産出高との投資比率関係」が主流をなしていたのに対し、対象社会の実体構造において、階級、カースト、宗教、価値観・価値体系、言語文化、天候等に支えられた生活習慣等の社会的・政治的諸要因が経済発展に大きく作用していることへの認識・理解が深まってきた。社会的発展プロセスに関する総合的研究が盛んに登場するようになった。このような経緯を経て労働分野の国際援助・協力の場は用意されてきたと考える。

3 持続的な援助・協力の条件

しかしながら、80年代に入って、高齢化や少子化などの人口構造の変化を前に、「成長の限界」、「環境問題」が世界的に取り上げられるようになって、国際社会全体が「生活の条件」や「人類の生存の条件」を考えるようになった。個々人の生活スタイルの変更を迫る「うねり」の様なものが意識され、社会と人間、社会的 Institution と個々人の人間的な生活との関係に目が注がれるようになった。ボランティアで細長い工程造りに有意性を求めて、企業レベルでは、組織、人、金、その他の経営資源に照らし合わせて、社会における個々の「企業の在り方を尋ねる」ようになった。外国の私人である個人的研修・研究を支援する我々の工程造りも、「生活圈と企業」、「自然と企業」、「市場社会と企業」、「家庭生活と労働従事」、

「人権と企業」といった非経済要因との関係領域での問題を取り上げるようになった。

このような環境の中に、日本と国際社会との関係形成に資するだけではなく、国際的な共同体形成に有意な方向に累積的且つ効果的に作動するような工程造りを今や実現しなければならなくなった。日本という援助する側の社会の中に労働分野の国際援助と協力への十分な理解とそれなりの態度形成が生き生きとした形で存在している必要があり、そのために、国際援助の設置体制・組織体系が長期的な忍耐力と息の長いビジョンと、そして受け手が見える、力強い国際的絆や連帯性に裏打ちされたものに成長させることが重要である。国内的に援助の在り方を論ずるには、労働分野における国際援助体系を日本人の心を表すようなものへと脱皮させてゆく必要がある。共感を伝える劇場装置なり舞台装置なりで、日本とアジアの開発途上国との社会的連帯性を感じ取れるようなシナリオや仕組（広報メカニズムのようなもの）が今や創造されることが重要である。その様な創造への努力の中に「人間労働の世界」という人類共通項で、且つ、日本の特色を発揮する分野で、「何故に労働分野の国際協力と援助が日本にとって、日本の企業にとって、今必要なのか」を考察する人材を確保しておくことが緊急課題である。

第3節 使用者団体による労働分野での国際協力・援助を検討する

1 使用者団体との協力を土台に

私が係わっている海外からの研修生の研修工程造りの主体は、日本経営者団体連盟（略称日経連）という企業経営を預かる者の使用者機能の実効性を高めようとする「使用者団体」が設立した国際協力実施機関なので、相手の国の同じような使用者団体に人選の協力をお願いしている。使用者団体とは使用者機能を持つ者の連帯性を基礎に「経営道義を高揚」、「経営における正しい人間関係を求め」、「企業活動を通じ国家・社会への貢献」を基本理念とし、労働問題・社会問題を研究しその方向を明らかにすることで合理的な労使関係を樹立し、社会の安定帯として機能することを目的としている。使用者機能を取り巻く経営環境の一つである人間労働（経済の社会的側面）を主な活動分野としている。労使二者間で整備できる分野もあれば、政労使三者で整備する分野もあるし、国レベル、国際レベルの調整・解決場面をILOに求めることが出来る。

使用者団体のリーダー達には社会全体の総合的、調和的な発展を志向する企業レベルのleadershipを越えるStatesmanshipが求められている。使用者団体は大企業から中小企業に至るまで多くの企業を傘下に持ち、企業活動の諸環境条件整備のうち、主に、次世代の教育・訓練を含めた労働の世界に関連する環境条件を改善してゆく活動を行っている。日本の経済的安心を保全するための産業政策ではなく、働く者の、従業員、そして労働者の人格を認め、不断の人間の工夫と努力によって、雇用関係にある人との将来への信頼関係を醸成する活動が中心で、使用者機能を持つ者の、使用者機能を持つ者による、使用者機能を持

つ者のための全国組織的運動である。グローバル化の進展で、社会の複雑な構造調整が進む中で新たな課題が発生し、それらの問題解決に使用者団体の国際的行動力や機動性の向上が求められている。使用者団体傘下の企業は、人間労働の質的な高揚を中心に効果的な富の創造を達成すべく工夫と努力を日常的に行っている。そして、その高揚の基礎を広く人の人間性、社会性・連帯性に求めている。

しかし、これを歴史に遡ってみれば、戦前は「日本工業倶楽部」が使用者機能を担当していたようであるが、終戦直後の日本における使用者機能は、戦闘的労働組合運動のイデオロギー闘争に極端に敵視されている中で、使用者機能を持つ者の自主的な学習団体として日経連は戦後の日本に誕生した。背景には、連合国側の日本占領政策による民主化と非軍事化があった。労働組合運動の促進を軸として、財閥解体、農地改革、教育制度改革が進められた。財閥解体は持ち株会社禁止の形をとり、経営の責任者達は戦争責任でパージされ、財閥傘下にあった企業は独立した会社となり、使用者機能を充分意識した経営者の不足に曝された。そんな中で、内部昇進が断行され、従業員であった上級管理者層の人が取締役になって行った。このように企業経営体のリーダーシップは若い人たちに委ねられて、多くのリーダー達が登場してきた。彼らは「経営者よ、強く正しかれ！」と使用者機能を前面に押し出した全国的組織である日本経営者団体連盟の結成を期していたが、東西対立が鮮明になる 1948 年 4 月 27 日まで、GHQ に労働運動中心の民主化政策にブレーキになると看做され、待ったを掛けられていた。

注意しなければならない点として、世界中で、使用者機能は経営を預かる者の自主性に委ねられている点である。経営者機能を資格付ける国家試験のようなものは無く、そのような職域を社会的に責任のある人として確立することに専心する職業的集団として、使用者団体 (Employers' Organization) が世界各国にかなり前から存在していたことである。日本では、戦後の民主化の過程で各都道府県別に経営者連盟が設立され、経営者機能の責任と役割についての勉強会が盛んに行われた。しかし、使用者機能を持つ者を育成するための客観的な総合システムは「形」を取るには至らず、日経連自体が行っていた「経営幹部育成講座」や、傘下に日本産業訓練協会を設置して行われていた「管理者訓練プログラム (MTP)」が散在していた。MTP は、初期の頃には駐留軍の手助けもあったが、Trainers' training として、日本産業訓練協会の手で生まれ、今日でも使用者機能を持つ者による、使用者機能を持つ者のための使用者教育として展開されている。我々の労働分野での国際援助では、日本の労働観、倫理観、そして日本人の理性を上手く説明するものとして、この MTP の訓練者訓練は重要な役割を果たしている。

2 NICC 設立の経緯

日経連創立 40 周年を迎えた 1988 年に、日経連のリーダー達は、ILO の協力を得て、アジア太平洋地域 17 カ国の使用者団体の会長及び専務理事及びオブザーバーを含め総勢 45 名を

東京に招聘、第一回アジア太平洋経営者サミットを開催した。席上、途上国側の使用者団体リーダーから、先進国側使用者団体による、途上国の経済・社会の持続的発展に繋がる人材開発及び使用者団体強化のノウハウ提供に関する国際的技術協力支援要請が出た。即ち、「使用者機能の観点からみた、企業経営と労働の世界を取り巻く社会的、経済的、技術的環境変化を先取りする日本の革新的経営のノウハウ」、及び、「社会全体の進歩を促進する使用者団体機能と連帯性を強調する使用者団体機能」を学びたいということであった。

当時、日経連は「アジア太平洋経営者サミットの3年毎の開催」と、「開発途上国の使用者団体職員及び会員企業の人事労務担当者研修事業の開発と実施」を決意、日経連事務局内に国際協力センターを開設、事業実施の準備に当たらせた。1990年には日本政府からの助成を受け、第一回アジア人事労務管理者研修事業実施に入った。更に、日経連は1994年には、国際協力センターの財団化に踏み切り、名称を「財団法人日経連国際協力センター（NICC）」とし、2002年の経団連、日経連の統合で「日本経団連国際協力センター（NICC）」に改称した。

政府側の判断は、連合が似たような趣旨で設立した「国際労働財団（英語略称はJILAF）」に並ぶものが出来上り、日本の政労使三者が夫々の世界で、労働分野の国際協力・援助の仕組みが形成されたとして、歓迎する姿勢を示した。

我々が協力と支援を行う途上国側のカウンターパートは、このような同じ分野で、同じような理念のもとで活動する途上国の全国組織である使用者団体で、我々が行う日本の労働分野の国際的な協力・援助活動の受け皿として適切なものと考えられている。それは、これらの協力関係にあるアジア各国の使用者団体は、国際労働機関（ILO）が設定する国際労働基準（ILO条約や勧告）の審議・議決・採択に参加する権限と責任を持つ使用者団体であること、及び、夫々の国において最も代表的な団体であると夫々の政府によって認知されている。使用者団体は国際舞台でも、国内の舞台でも社会正義と政策の実現を実効性のあるものに仕立ててゆく上で Statesmanship を現在でも発揮しているからである。

3 研修計画を設計する際のコンセプト

NICCの人事労務管理者研修設計の背景には、企業の二大目標、即ち、企業レベルの付加価値労働生産性の向上と、企業の自己資本比率の改善を追求するといった課題を使用者機能の視点から見つめるということがあった。この二大目標達成には付加価値労働生産性の向上が必須なことであり、これはどの国のどの企業にも共通するテーマであると考えた。かつては、生産性の決定要素は「土地」であったが、それが諸々の生産手段と総合した「資本」に変わり、それが今では、人間自身、人間の知識、特に科学知識、多様な人間をまとめ上げる共同体組織を形成する能力、そして、他人のニーズを把握し、それに応える能力、必要なリスクを引き受ける訓練された創造的且つ、企業家的リーダーシップ能力が生産性の重要な決定要因であることを考慮するようになった。このようなプロセスに、仕事熱心、勤勉、必要な

ときには危険をも辞さない賢明さ、対人関係での信頼性や誠実さ、事業についてまわる不振時の困難且つ苦渋の判断をする勇気などの徳性が係わっている点を考慮している。どの企業も富の創造を目標にヒト、カネ、モノ、ノウハウといった資源を有効利用しながら、市場経済の原則を基盤に、実際は、お互いに競争している関係にありながら、夫々の社会に特有なルール形成を行い、その過程で社会的に啓蒙された経営者像・使用者像を追及する形を取っている。

付加価値労働生産性とは単なる比率ではなく、「異なる条件下での人間労働の実りぐあい (fruitfulness)」を計測するわけで、労使の協働で生産性の向上が達成され、その結果として達成された果実を公正なやりかたで、労働者の福祉にも反映させることは使用者として当然のことと考えている。その当然視こそが人材にモチベーションをもたらし、労使関係の安定にも寄与することになるものとの判断がある。事実、我々の経験では、国際社会からの協力を受けながらも、労使協力による富の創造で戦後の荒廃からの復興を成し遂げた事、二度のオイル・ショック（石油危機）を人間的・社会的努力を背景に省エネで乗り切ったこと、為替圧力をキャピタル・ゲインよりインカム・ゲインで押し返した事が、労働分野の国際的援助と協力を通じて発信する我々のメッセージの内容を構成するものであると考えている。多くの日系企業はかつての偏狭な自給自足論を排し、国際的な協力関係を軸にしたモノ造りに成功した。

そこでは、自己責任、自主性、自律性、一連の自己管理、自治の精神が中核を成している。そして、これらの経験をもとに環境保全型の経済への脱皮を日本の政労使三者の協力で乗り切ろうとする決意を途上国の研修生や研究者にも分かち合うことが、経済発展の基礎となる社会発展と平和への保障に繋がるものと考えている。ここに、戦争責任を取ったリーダー達の願いを実現する国際的な信頼関係を醸成する、そして、民間が貢献し得る労働分野の国際協力と援助の世界が横たわっているのではないかと見ている。進歩と平和は全ての人の心のうちにある強固な願いであり、特定の文化によって左右されるものではなく、最終的には全てを超越した同じ行き先に向かっているという意識に繋がっているものと見るからである。

4 人間労働を中心とした社会進歩に向けてアジアの使用者団体が立ち上がる

このような文脈を背景にしながら、この 15 年を眺めると、途上国の経営者・使用者とその団体が熱心に取上げたものに、労働投入の内の「児童労働の問題」をどう扱うかという労働問題、社会問題、教育問題、そして、政治問題という複合的な課題があった。アジアの経営者団体の代表者達が、貿易の自由化に伴い先進国の組合運動と一部の政府から、途上国の低い労働条件や不十分な社会保障制度を理由に、不公正な競争で利益を上げているとの糾弾や非難を受け、貿易上のルールに関する取決めに「社会条項を挿入し、貿易制裁を国際的な制度で発動させる」という脅しに近い圧力にさらされていた背景があった。当時の我々の議論は、世界中の労働コストを平準化することが国際自由貿易の条件だと誰も考えていない、

労働コストにいろいろな水準があることは競争の要素になるが、大切なことは、生産性、投資、インフラ構造、市場へのアクセスであって、結社の自由といった労働者の権利の侵害や、強制労働、児童労働といった、受け入れ難い労働条件のような**例外的な**ことが議論の対象になっている点を確認した上で、貿易制裁はこのような状況を効果的に改善せず、経済開発を停滞させるだけで、問われるべきは受け入れ難い経営環境を改善する途上国への促進的支援・奨励的協力の方が制裁より効果があるという主張であった。

アジアの使用者グループのリーダー達は協議を重ね、制裁よりも、開発・進歩を促進する国際的な協力体制の確保に焦点を当てたキャンペーンを展開した。その結果の表れとして、1996年のILO理事会に対して、使用者側の一致した声として「児童労働撲滅のため国際文書の審議」をILO総会の議題とするよう提案した。このことは1999年に採択の「最悪の形態の児童労働廃絶条約」(ILO182号条約)の形で結果を出すに至った。批准数は、2003年の時点でILO加盟国175カ国中132カ国に上った。このような社会発展や、労働分野での国際協力を充分意識したアジアの使用者団体のリーダー達の**Statesmanship**と彼らの対応振りは、われわれ人材作りに焦点を置く工程を準備する側に、然るべき評価とそれなりの配慮を促すものとして受け止められるべきものである。

5 共同研究事業も手がける

それ故に、NICCはASEAN地域の経営者団体連合会と、南アジア諸国の使用者団体が行うそれぞれの共同研究事業を支援してきた。最近では国連主導の「グローバル・コンパクトと使用者団体の役割」、「企業の社会的責任に関する事例研究から学ぶ点について」の各国使用者団体間の経験交流を支援してきた。当然の事ながら、現在は如何に競争力を付けるか、更に、国家なり、政府をメンバーとする国際機関による企業活動の自主性を損なう干渉を排除する試みとして、自主的な企業の社会的責任論が焦点になっている。それは、マーケット社会に前向きな社会貢献を探究する研究であった。そして、そこには我われも、使用者団体のリーダーシップ、**Statesmanship**、彼らの心に流れている国家と自由を基盤とする共同体、自治体、学校、病院、寺院、企業体、家庭、そして個人等の社会構成員との間にある補完的な関係についての多様な経験や知恵に学ぶことが多かった。企業としての社会的貢献を探りながら、行動を採択する企業人の**Statesmanship**が古くから、しかも広範に行われていたという事実も学んだ。

第4節 研修生達の学びに我々も学ぶ

1 研修生達の学習努力

このようにリーダーシップに富んだ使用者団体の推薦を受けて、我々の協力と援助活動の工程の上を走って行った参加研修生は、既に2,000名以上に登り、前述の通り、この章を記

述するにあたって取り上げた対象プロジェクトの参加者は 300 名に及ぶ。彼等のバック・グラウンドは実に様々で、経営者、エンジニア、法律家、人事管理のエキスパート、経営コンサルタント、大学教授、使用者団体の職員・役員等、多種多様で、彼等が扱ってきたテーマも多様であった。総じて、企業経営のガバナンスを中心に、使用者による人間研究であり、マクロ的にみれば、「人間労働を中心に据えた労使関係分野を含む社会過程の発展・進歩といった一連の過程を構想する世界」である。焦点は、企業を取り巻く労働の世界、社会・労働環境を少しでも改善しようとする「企業現場のカイゼン」であり、「社会プロセスの改善」であった。例示すれば、

- (1) カンボジアの研修生は、「日本企業の高性能 (High Performance)」について研究。「人が先か、社会 System が先か」について問い続け、Inside-Out-Development (中は外に現れる開発の基本) として、仕事に対する Lifetime-Commitment、企業内コミュニケーション、ボトムアップを強調する現場主義、日本で忘れかけている新卒採用主義の社会的効果、企業による福祉向上の精神等の人間中心主義を Cambodia の経営に生かしてゆくことが Cambodia 全体を「良くする」との結論、帰国後の Action Plan を書き上げた。
- (2) 中国の研修生は、研修を受けた企業では、従業員一人ひとりの教育・訓練が行きとどいている事実を確認し、一台の電気機関車が全車両を引っ張るのではなく、新幹線のように各車両にモーターがついている全員参加型「新幹線マネジメント」に触発され、これを現場の教育活動に生かす方法論を発表。「OJT と Job Rotation を通じた Career Development の実施が必要」と結論付けた。
- (3) インドネシアの研修生は「日本経営の現場主義」に興味を覚え、自分の造船会社の従業員のモラル・サーベイを基に、仕事上の満足を高めるため、従業員の為の「自己申告制度」を加味した Career Development System を導入すべく、提案書をまとめた。従業員のための制度を改善し、企業活動の「より良い条件作り」に励みたいと、決意を明かした。
- (4) もう一人のインドネシアの研修生は「人材マネジメントと企業の組織開発をどのように Integrate させるべきか」という、NICC 人事・労務管理育成研修講座の問題意識を正面から取り上げて、研修を引き受けてくれた日本企業内での経験学習と、8 ヶ月間の生活体験から、「日本の企業が行う採用準備活動自体は次世代に仕事、給与、企業組織の自己責任・自主性を直接教え込むことを観察し、日本での企業の社会的貢献が仕事を通じて実現されていることに他ならない」という結論を出した。
- (5) ラオスの研修生は、「人材育成こそが企業発展の鍵」という結論に到達し、人事開発計画を自分の企業内で、作成する意思を表示。使用者機能を担当する者として、従業員を中心に置く経営のリーダーシップを先ず自己改革から始め、その上で Customer

Satisfaction と Employee Satisfaction を実現するという帰国後の Action Plan を設計した。

- (6) もう一人のラオスの研修生も、日本での企業内研修を通じて、従業員のやる気向上の中心に「仕事自体を考える」ことが日本では強いという観察をまとめ、グローバル化した国際経済の中の Laos にもこのような考え方(日本人の理性)が大切で、更に、「仕事に現実的な要素を加味した先人の経験を次世代に伝える仕組みを考えてゆきたい」という結論を綿密な形で引き出した。
- (7) モンゴルの研修生は日本の企業が労働の世界、社会に存在する「様」に着目して企業は「持続的組織」でなければならないと結論付けて、経営管理の中に人材管理と開発の重要性を強調し、「人事評価制度のダイナミズム」を自分の企業にも導入したいとする論文を作成。
- (8) タイの研修生は、タイの若い人たちが、簡単に会社を転々と移動していく裏に、タイの企業が若い人の意識を良く理解していないことに問題意識を持ち、企業が従業員のための Career Development の System 導入を意識的に、組織的に行わなければならないとの解決案を作成、経営の成功の裏に人材開発 System 在りとする論拠を確立した。
- (9) タイのもう一人の研修生は、研修生同志で議論を重ね、経営方針のあるべき姿を書き出し、従業員の経営参加、訓練委員会の設置等を通じて、従業員のやる気の向上を達成して、正当な所得配分を実現したいという時間枠を組み込んだ Action plan を練り上げた。企業の経営活動の環境整備を、自国の経営者団体を通じ、多くの経営者の参加を得ながら、タイの経営環境改善の流れを作りたいとする「タイにおける企業の社会的責任論」をまとめた。

このように、NICC 創作の工程の上を歩いた研修生は人材育成と企業目標達成の組織改革管理とを有機的に結合させながら、企業活動を取り巻く人間労働の世界という社会環境を改善しようとする「運動の芽」「信頼の芽」を育てようとしている。

2 我々も学習した

他方で、本事業実施を通じてアジアの研修生達が共同生活している中で互いに刺激し合いながら、学習効果を高めている点で我々も学んだ。例えば、

- 語学力。全員が日本語を短期間で学習し、日本でのサバイバルに見せる強烈な意欲と謙虚な語学学習態度を示してくれた。驚きであったし、学ぶところが大きかった。
- 自分の仕事の意味を発見する力。研修生達は在日期間中じっと我慢しながら自分の仕事の意味を探り続けていた。それに賭ける情熱でいっぱいであった。プロの姿を見る思い

であった。

- 好奇心。幅広い知的好奇心は職業人、実務家の基本的能力の一つ。研修生達は皆で助け合いながらこれを維持・拡大していた。
- 問題を発見する力。現状に飽き足らず、小さい問題を発見し、語り合いながら改善提案する力を研修生の日常会話の中に、そして、発表の中に見出す事が出来た。
- 感覚の敏感さ。研修生達は敏感に振る舞い、そんな中で、感動した事を分かち合っていることを発見した。鋭い人達はわれわれが準備してきた工程（ある意味では、苦しい研修期間）を味わう事をしていて、そんな力は研修の習熟度をどんどん引き上げていった。
- 複数の関心領域を持つ力。今日の日本の実務家の生き甲斐を彼らは発見していた。多くの研修生達はそのような関心を持つこと、それを生かすことは帰国後の生活設計に役立つと考え、それを相互に確認し合っていた。
- 対人能力。意思疎通力、親和力において、研修生全員が格段に優れていた。我々に欠けていたことを教えてくれた。励まされた。

このように、研修生仲間同士の学習効果の表れに我われも学ぶだけでなく、一員としての仲間意識を共有させてもらえた。換言すれば、このような能力こそが、労働分野での国際協力・援助を担当する人に必要な態度と資質ではないかと思う。ことに海外で活躍する日本人ビジネスマンに求められる能力でもあると思えてならない。そこに、労働分野の国際援助・協力の出発点があるからだ。

3 大切な日本での日常生活でのふれあい

注意をしなければならない点は、このような工程の実施局面で、研修員、研究者が日本における日常生活の体験で、人間関係を実態的人間的に捉え、理解してゆくという事実についてである。宿泊先をホテルに求めるわけには行かず、研修を行ってくれる企業の寮なり、研修担当者の自宅にホーム・ステイの形でお邪魔することになったりする。当然の事ながら、衣食住全てを共にし、それを通じて、「一般的な日本人」と海外からの研修生なり、研究者との間に、「人間的なふれあい、分ち合いというコミュニケーション」のプロセスが発生する。このような生活に即した体験が、人を中心にする経営の問題解決のための彼等の人間研究に、そして、人間労働を中心に据えた社会過剰の発展・進歩を構想する彼等の社会研究に、かなりのインパクトを与える効果を我々は散見している。そこでは、研修生が帰国した後のアクション・プラン・レポート（目的目標・方法手段・結果としての何らかの進化の3項目を掲げるレポート）に、日本での人間的ふれあいから、人間味のある、何か将来への希望を抱かせるような体験が、高次元の結果を求めたいという希望を膨らませる結果となったとか、自分の新しい生き甲斐のようなものを発見し、自国での新しい出発点を思考するきっかけにな

ったとする発想の転換に言及する者が多くいた。

第5節 結びとして（日本らしさを求める）

1 労働分野の国際協力・援助の活動は国際競争のなかで進行中

ほとんどの先進国は、それぞれの国の威信を懸けて協力・援助を行っており、正に「競争の世界」でもある点を指摘しておかなければならない。つい最近まで列強国と呼ばれていたかつての宗主国は、旧植民地国に対しておおっぴらに圧制と搾取を行っていたが故に、日本とは違う理由と目的のために、日本とは異なる社会の実体・構造・形態・機能の上で、海外研修員・研究者のための国内研修工程を設計・実施・評価・再設計を行って、我々と競争している。従って、競争し合っているこの種の世界市場で、どのような理由で、どのような動機で、どのような目的・目標で、どんな言葉で、そして、どんな方法で、多種多様な労働分野の国際的援助としての研修・研究工程が設計され、実施効果をあげ、それ等が、どんなより善いもの、大きいものに、より高次元のものに貢献しているのか、相互に理解し合うことが、これからの在り方を考察する上で、大切なことになるであろう。このことは、これからの日本の国際政治に対する方針を構築する上でも重要なテーマとなろう。

2 日本らしさを求めて：労働分野の国際援助のあり方を展望する

援助の原則を理論上大まかに言えば：「被援助国の内部的安定と発展がとりもなおさず援助をする側の国の利益になることを承認し、そのことをはっきり宣言し、被援助国自体の承諾と参加をまって、これらの国の発展に助力する」となる。しかし、これは、あくまでも理論であって、現実には、そうは簡単に行かない。日本が第二次世界大戦に突入した主たる原因は、隣接諸国の人々の社会福祉を考慮しない日本だけの自給自足論を追求したからであった。その過程で日本は全ての国富も多くの人命も失った。戦後、日本は、国際復興を目的とする国際金融機関の「credit creation」をもとに「wealth creation、モノ造り」で再建・復興を成し遂げた。その過程は、**労使関係の健全化と真の人間関係を職場に実現する社会教育という社会過程であった**。労働市場は未完成であったが、徐々に市場の形が整えられて、二度のオイル・ショックを乗り越え、今や、為替圧力を時間をかけながらではあったが、**capital gain**ではなく、**wealth creation, income gain**で克服してきた。環境保全にも敏感に対応するようになった。日本の民間による労働分野の国際協力の「心」はここに在る。

しかし、日本社会が、これからの自治・自主性・自律性を、グローバル化しているマーケットを中心とする社会（国際社会とでも呼べるか？）から、どのように学ぼうとしているのか、そしてそれを人材育成にどう生かそうとしているかということが、これからのあり方を考察する上で決定的な要因となろう。労働分野の国際的援助の重要性とその意味するところを理解する人をしっかりと教育訓練しなければならないことを意識する機会になるからであ

る。

ODA 対象国でも、同じような現象が起こるわけで、為政者と **Statesmanship** と使用者機能を持つ者が社会的対話を通じて、社会のあり方なり、経済の社会的側面の問題解決の方向と工程・手順という政治的な決断をする過程に入る時点で、実は、我々の労働分野の国際援助を必要とする現地側のニーズが終わる訳である。その意味で、**海外直接投資を通じて**途上国において、日本の企業経営者が、使用者機能を持つ者として現地の人を採用・育成すること自体は、労働分野のユニークな国際的協力・援助の機会の側面を持ち得ると見て行けるのではないかと思われる。そこでは、まさに、細くても長い工程が一つの共同体として現地に実現されているからである。

途上国の経済的自立の問題ほど困難なテーマもない。諸々の矛盾をはらんでくるからである。援助の推進力とでも言うべきものに三つの動機が挙げられていた。(イ) 国際政治的且つ軍事的な動機、(ロ) 経済的利益の追求と保護の動機、(ハ) 人道的・倫理的動機であるが、国際社会における夫々の国の広義の「総合安全保障」を考慮の対象にするならば、むしろ、いろいろなものが総合され得る世界戦略構築のための国家観の考察なりが先行して当然である。

今日、グローバル化する世界で、三番目の要因が重要な地位にあることに留意しなければならない。ミュルダールは福祉国家を超えて福祉世界の形成へと方向付けを求め、その正当性を示すに到った。貧しい国々の存在そのものが既に世界の動揺と緊張をもたらすとして、1919年採択の ILO 憲章、1944年採択で ILO の憲章の中に取り入れられたフィラデルフィア宣言を採択している。かかる国家の経済的自立を達成させる努力は世界平和の前提条件だとした。更に 1998年採択の ILO 三者宣言で経済の成長と社会の進歩が相互に補強し合う国際的な仕組みを考えるべきだとするに至った経緯等を、使用者機能を持つ者の社会的連帯性を軸に照らし合わせてみれば、当然のことながら、企業のガバナンスの責任者としてのトップ・マネジメントのリーダーシップ、**Statesmanship** の世界をどのように高揚するかである。

労働分野の国際的援助の工程造りを直視するに、日本人自らが社会の歴史的、経済的、政治的、法意識的、そして人間的生活実感に則して、敗戦からの立ち直りの真の意志を将来を明るくものにしようとする途上国側の構想の中で思索し、立ち止まって初めて、このような工程に新たな客観的な価値を与えることが出来ると考える。同じことが、ODA 受け入れ側でも当然のように立ち止まって、思索して、新たな価値観を実現する工程が稼動して行く訳で、それが、援助・協力に新しい共に同じ細長い道を歩もうとする間柄に連動してゆくことが期待されている。

援助が、より良き世界の形成に対して貢献するかどうか、その度合の評価に目を向ける必要もあろう。求められるべき世界秩序とその文明の形成は、発展途上の諸国が、自律の **Nation Building** を達成し、世界に平和な共存共栄が樹立されて、はじめて可能となる。ユートピアかも知れない。50年ほど前まで、多くの場所で援助ではなく、まさしく、おおっぴらに支配

と搾取が行われていたわけで、それから見れば、Statesmanship を育成する援助と協力の歴史と意義を十分に評価しなければならないであろう。

3 コンセプトを取り巻く諸問題

我々が国際使用者連盟（IOE）の場でよく議論に出してくることは、世界各国ではほぼ同じような時期に人口構造の変化による社会、経済、産業構造の変化で、各国の福祉の構造を見直して行かなければならなくなるということである。それを前提に、世界各国で以下のような問題点を意識している。

- (1) 新しい生産体制に参加できない人々が増えている
- (2) 最貧国での人的資源の有効利用が求められている
- (3) 技術革新が早いため、陳腐化する Job がでていく
- (4) 消費主義の自由市場の問題との絡みで企業目的が株主価値中心主義に偏る傾向が見られる
- (5) 生活様式が being より having を志向しているのに対して、真、善、美をもとめ隣人との交わりのうちに共に成長する事を求めることこそが、消費者の選択、貯蓄、投資の持続的な決定要因になると考える人が多くの国に登場している。このような生活様式を生み出す知恵が求められている。その意味で学習することが社会の新しい価値観となりつつある。
- (6) エコロジーの問題、都市化との関係で、ヒューマンエコロジー（家庭）と、労働のソーシャルエコロジー問題を考える人が多くいる
- (7) 改めて企業は「資本財の集合体」であり且つ「人間の集合体」でもあるが、そのジレンマを乗り越えるには、その企業の利害関係者（stakeholders' value）をバランスよく代表させる工夫をしている経営者が増えてきた。

労働分野の国際協力のあり方を考察するに、社会問題、労働問題とが複雑に絡み合う世界では一元的アプローチでは纏めきれず、以下参考として、付加価値労働生産性向上をメルクマールとして片方に置いておいて、「社会の教育・訓練と対話の過程」に焦点を当て、幾つかの項目を以下立ててみた。

- (1) 付加価値労働生産性の理解を：労働生産性を中心に置く。単なる ratio ではなく、測定されるものは異なる条件下の人的労働投入の「実り具合 fruitfulness」であることに注目することとし、付加価値伸び率計算において、Output と Current input 夫々を実質値に deflation した上で double-deflation された実質的生産性の伸び率を見ることがこれから大切になる。その上で、日本の生産性三原則は参考になる。
- (2) 労働分野の国際援助・協力を考える上で、人間労働に対する国の補完的役割の原則を

前提としながら、人間労働からみた社会的な条件・環境の改善と発展を見渡す対話と教育・訓練が大切になろう

- (3) 手段・目的の関係、時間と次元との関係上、経済発展過程と社会の発展過程に差がある。段階に応じた人間労働を支える社会発展は、工業化の進展につれて、産業社会を統治する行動において、次第に合理的且つ責任あるパターン（例えば、従業員代表制度、労働組合、労使間の自治、労使協議制度、労使共同経営等）がみられるようになる。政治理念の平準化・普遍化に伴って、人間労働中心に社会分野での立法に対する要求、ある基準に到達することが、自主的な人間労働中心社会の発展と考えられようになる。

(4) 人間労働中心社会の Nation Building

この場合の社会発展の基準は、国民国家としての必要な下部構造を構成する一連の公的諸制度や教育・訓練制度を確立することで、政労使三者各リーダーの各様の Statesmanship の高揚を取り上げなければならなくなる

(5) 行政ないし法的機構の発展としての人間労働中心の社会発展

行政発展には、合理性の拡充、法的概念の強化、ヒューマニズムの方向へ専門的・技術的知識を用いる

(6) Statesmanship の高揚

ここでは、アイデンティティ、心の状態のようなものを前提として考えている。例えば、

- 生きるための必需品は何かが話題となったことがある。研修生たちの先人達は、信念、信頼、信仰であるとの答えもあったが、そこでは、人は一人で生きていられない、自分と自分が生まれたところの世界はそこに住む人たちのもの、その他人は私に必要な人と考える、ということであった。私が置かれている世界、我々が置かれている社会を離れて自分の成長、社会の成長は考えられない、という意見である。話が進んで、人と人との間に生きている「育つ心」、育った家庭、よい友達と数多くの知り合いが意識されていた。このことを大切にしている心の持ち主の研修生であった。
- 社会をどう見るかについての会話は、社会か共同体かの議論であった。与えられた社会的環境の中で生きることを第一とする人が多い。社会あるところに法あり、生きる法と生きるモラルを区別して考え、法のあるところに国家あり、国家のあるところに法ありと秩序立てて考える人は多い。それを前提にして、いま、私は生きていることの「意味」を共に、意識的に考えたいとする研修生が多い。
- 人間の力について、今日の科学・技術の進歩をみて、人は全てを変えられるとする希望的考え方を持つ人もいたが、その反面、麻薬、非行など、考えられない問題が山積していることをみて、「変らないもの」があることも考慮に入れておくことも必要だという研修生は多かった。曰く、人間の幸福の度合いはあまり変わらない、善

悪の軽重などあまり変わっていない、芸術の美しさを感じる心にも変化はあまり見られないとか。

これらの事柄について工程設計者と研修生と、受け入れ企業の人達と研修生との間での分かち合いが大切になる。我々が創造した工程の上で、将来リーダーとなるわれわれの友である研修生とそのドラマ性や偶然性、そして、その意味するところが何であるかを共に考える機会を大切に扱うことが労働分野の国際援助の基本と言える。

4 まとめ

与えられたテーマは「労働分野の国際援助のあり方」について、経験に基づく「考え方を起こす」ということであったと思う。私のNICCでのアジア人事労務管理者研修という限られた経験からみた、「援助のあり方を尋ねる」試みを行ってみた。「何故に援助か」という質問を避けて通れない道であった。「何故に日本にとって労働分野なのか」、日本としての援助の理由があるなら、「日本は何を援助することが出来るのか」、「使用者団体として何を援助することが出来るのか」に絞られてきた。その後にくる質問は、「誰が」、「誰のために」、「どんな方法で」ということになる。残念ながら、援助・協力の意義を自分のこととして説明・表明する人が少ない現実を認識しなければならなかった。同時に、何も新しい考え方を提示することも出来ず、通り一片のものになった。

グローバル化の進展の中で、人間労働を中心に捉えた社会過程の変化をより良い方向にもって行くには、資源の乏しい日本のような国にとって、人材の教育・訓練がやはり中心に位置するであろう。同じことが、使用者機能を中心に置けば、アジア諸国においてもいえる。しかし、一般的な援助の原則を大まかに言えば：「被援助国の内部的安定と発展がとりもなおさず援助をする側の国の利益になることを承認し、そのことをはっきり宣言し、被援助国自体の承諾と参加をまって、これらの国の発展に助力する」である。

これに対して、「日本が何故に国際援助を労働分野で行うのか」との回答に、①われわれが、日本中心の自給自足論を追求してアジアの人たちの福祉を優先させなかったことへの反省と、②悲しむべき戦争という道を歩んでしまう事になった原因に世界を見渡せる人材が日本で不足していたことへの反省があること、③ポツダム宣言を受諾し、そこに示された路線を受け入れながら、日本の風土に合った仕事の仕方、使用者機能を実効あるものにする経験を積んだこと、日本再建及びアジア諸国との関係の再構築に取り組んだこと、その延長上に日本人として労働分野の協力の意思があることを鮮明に明示することで、「共に歩む間柄」としてアジアの人達に理解されてゆくことが大事だと考える。

アジアにおける真の平和的秩序の建設により積極的な役割を果たす為に、使用者機能を充分意識する人材の不足がアジア諸国に起こらぬよう積極的に働きかけることが、日本史の流れとして当然なことであると考え。これを梃子に、日本人一人ひとりの心の中に日本の労

働分野の援助の在り方が確固たるものになることを期待したい。このことが、企業を預かる者にとって、海外で、特にアジアで企業活動を展開するに際し、また、専門家として国際援助に係る際に、自分自身を説明するのに役立つのであればと期待している。このような態度の中に、国際的な信頼関係を醸成し、経済発展の条件である社会発展と平和への意気込みを感じ取ってもらえるであろう。進歩と平和は全ての人の心のうちにある強固な願いであり、特定の文化によって左右されるものではなく、最終的には全てを超越した同じ行き先に向かっているという意識に繋がっているからである。

参考文献

永野 護『敗戦真相記』バシリコ(株)、2002年

第3章 NGO/労働組合による「社会・労働分野」での開発協力のあり方について

第1節 国際的にみた「社会・労働分野」での NGO/労働組合による開発協力活動の現状

1 開発協力活動における NGO¹の位置づけ

(1) 社会開発・参加型開発と NGO 活動

1990年代に入って、「社会開発」の重要性への認識が高まった。これは、それまでの開発戦略が経済成長至上主義に偏った結果、南北の格差はむしろ拡大し、1980年代が開発における「失われた10年」とすら呼ばれたことへの反省でもあった。すなわち、経済成長がいずれは貧困の解消や生活の質の改善に結びつくはずだという楽天的な開発戦略への疑問が高まり、より直接的に貧困、教育、保健等の社会的諸課題の改善を図る開発戦略として、この「社会開発」が主張され始めたのである。また、この「社会開発」はこの時期に入って、あまりにも急激な経済成長がもたらした、大気汚染、水質汚濁、地球温暖化、あるいは HIV、地域紛争などの、地球的規模で対応が求められる新たな諸課題が登場したことへの対応でもあった。

こうした状況に対応して1990年代以降、社会的諸課題に取り組む国際的な会合が次々に開かれ、新たな開発戦略が打ち出されていった。1995年の「国連世界社会開発サミット」は社会開発戦略を世界的に認知した会合であった。また、1990年代末の OECD・DAC による「21世紀へ向けて新開発戦略」では、新たな開発理念としてのパートナー・シップの確立などとともに、2015年までに貧困人口を半減することなど、8項目の社会的諸課題解決のための具体的数値目標が定められた。これらの開発戦略目標は、2000年のミレニアム・サミットでの「ミレニアム宣言」に統合され、そこで MDGs（ミレニアム開発目標）として再確認された。こうして国際的な社会開発戦略が定着していったのである。

ところで、NGOによる開発協力活動のテーマは、貧困、環境、人権、健康、教育、児童労働など、まさに社会開発が目標としている諸課題である。また、1990年代からの社会開発戦略の中で重視されているのが、「参加型開発」であり、ここでは、先進国、途上国双方での、女性や住民の参加、NGO、草の根運動、労働組合の開発活動への参加が「社会開発」の効果的展開にあたっての必須の条件とされているのである。

2 NGO/労働組合による開発協力活動の現実と新展開

(1) NGO/労働組合の開発協力活動の有効性と問題点

NGOによる開発協力活動の有利な面として次のような諸点が挙げられている。①人道的

¹ 本章では国際開発協力活動を行う非政府・非営利の組織を NGO と呼ぶ。

なニーズに機敏かつ機動的に反応できる柔軟性をもっている。②政府や国際機関では（政治的な理由などで）出来ないところに手が届きめ細かさを備えている。③専門家が見落としがちな社会的・文化的価値に配慮する。④農村や都市の貧困層に対する現場経験が豊富である。⑤NGOによる活動には、現地住民が参加しやすい。⑥既存のさまざまな制約にとらわれず、革新的な試みを展開することができる。⑦低コストで適正な技術を採用する努力をしたり、ボランティアの活動の利用が可能なので、経済性に優れている、ことなどが指摘されている。

だが、他方でNGOの問題点としては、①小規模で乱立する傾向が強く、NGO間の相互協力が困難である。②組織が脆弱であり、資金調達力が不安定であるなど、組織管理面が弱体である。③活動が個人の価値観や能力に頼り勝ちで、活動の戦略性や長期的視点に欠ける。④活動地域が限定され、活動の波及効果が十分でない。⑤活動が政治化、宗教化する傾向があり、その際、受入国や他組織との摩擦が起きやすい。⑥NGO組織が肥大化すると、組織維持が自己目的化し、当初の目的から逸脱する恐れが出てくる、ことなどが指摘されている。また、最近NGOの一部には、WTOなどの国際会議の場で過激な抗議行動を展開するグループが存在することも事実である。

(2) NGO/労働組合と政府開発援助の相互補完性

かつてNGOは、僻地に赴き善意に基づく開発協力活動を行っているだけで無条件に賞賛された時代があった。だが、今日では、上述したような、NGOの有利、不利性を十分踏まえたうえで、専門性と組織管理能力を備えて、持続的な活動を展開できる実績をもつ組織だけが生き残れる時代になっている。また、NGOの有効性を生かすためには、こうした組織管理能力を高めるための訓練の機会を設けることが不可欠であることをここで強調しておきたい。

こうしたNGOこそが、世界的に、開発支援活動の重要なプレイヤーに位置づけられるのである。現に欧米諸国では、NGOは政府開発援助活動の単なる「下請け機関」ではなく、相互の信頼関係に基づいて、NGOが独自にもつ技術や知識に基づいて展開する開発事業に対し、政府がこれを支援するという関係が築かれていることに注目すべきである。

また、政府の開発支援活動とNGOの活動が相互補完的に展開される必要性が指摘されている。たとえば、児童労働の廃絶を目指す活動を例にとってみると、NGOは児童労働の行われている特定の現場に直行し、教育の機会を奪われている児童を緊急に救済する活動を展開する。だが、この問題の根本的な解決のためには、NGO活動をフォローアップして、支援国政府や国際機関と当事国政府が協力し合い、国民教育政策の確立やそのための本格的な財政面からの発動が絶対に必要とされているのである。

(3) NGO/労働組合活動の新展開

さらに、NGO の活動として、最近注目されているのは、NGO が国際的な繋がりを強め、政策提言やその実現に力を発揮し始めていることである。その好例が 1997 年に調印された対人地雷全面禁止条約の策定に当たって、国際的な NGO グループである、ICBC（地雷禁止国際キャンペーン）の果たした大きな役割である。この活動にはノーベル平和賞が与えられた。その後も、NGO は地球温暖化防止京都会議でも重要な役割を演じ、重債務に苦しむ開発途上国の債務取り消しを求めた NGO による「ジュービリー2000 キャンペーン」が G8 の決定に大きな影響を与えたことはよく知られている。

(4) NGO/労働組合と ODA

ア NGO/労働組合の開発協力活動への ODA からの支援実績

さきに見たように、社会開発が重視され、この面での NGO 活動の利点が認識されるようになった結果、欧米各国の政府は ODA による NGO 支援制度を整備することになった。ここでは、こうした各国の支援制度の評価について触れることは出来ないが、OECD・DAC のデータ²から、NGO が開発協力においてどれほどの活動を行っているかを資金面から見ておこう。2001 年に DAC 諸国では、NGO 全体として総額約 88 億ドルの自己資金を集めて開発協力活動に充てている。これに加えて、各国政府は NGO に対して総額約 12 億ドルの補助金を支出している。この OECD 統計には、米国の NGO 補助金が含まれていないが、USAID（米国開発援助局）による二国間援助の約 3 分の 1 が NGO に向けられているという。ここで試算すると NGO への援助額は約 24 億ドルになる。この米国の試算値を含めると、NGO による活動資金を合計すると総額で約 124 億ドルになる。この年の DAC 諸国の ODA の総額は約 583 億ドルであるから、NGO の活動規模は ODA 全体に比べて、その約 21.3%の規模にも達している。同じ年の日本の場合を見ると、NGO の自己資金調達額は、約 1.6 億ドル、政府 ODA から NGO への補助金が約 1.4 億ドルで、その合計は約 3 億ドルになり、これを ODA 総額 93 億ドルに比べると、NGO の活動規模は ODA 全体の約 3.2%でしかない。

また、わが国の ODA 予算の推移を見ても、21 世紀に入って ODA 予算自体が減額されてきているが、その中でも国内の NGO が行なう事業への補助金の減額は著しい。

確かに、海外の NGO への支援が原則である「草の根・人間の安全保障無償資金協力」は紛争国・地域での NGO による緊急活動の有効性がみとめられて例外的に増額されている。だが、わが国の NGO による平常時の開発協力活動への支援である NGO 事業補助金は、1997 年度に約 9.2 億円であったものが、2003 年度には約 2.6 億円にまで減少しており、NGO 事業補助金の採択案件数も 1990 年代中頃の約 220 件から、2003 年度にはその

² 各年 DAC 議長報告：外務省編「ODA 白書」などより。

約 3 分の 1 の 69 件にまで減少している。

ここには、世界的に見れば NGO の活動やそれへの支援が強化されつつある中で、わが国の NGO による開発協力活動と、それへの公的支援が立ち遅れていることは明らかである。これは、NGO 自身の活動力の低下とともに、財政面からの ODA の削減策が大きく影響していることは間違いない。

3 NGO/労働組合の活動分野としての「社会的分野」と「労働分野」の相互関連性

これまで言及してきた、社会開発における諸課題、つまり、貧困、教育、児童労働、環境福祉（HIV）、民主化、人権など、いわば開発協力における「社会的分野」の重要性、緊急性に関しては、前述のように世界的コンセンサスが形成されている。これら諸課題のニーズは、経済・社会の発展段階により、あるいはアフリカとアジアなど、地域により、温度差があることも事実である。

だが、留意すべきことは、この報告で検討対象とされている、「労働分野」、つまり、雇用、技能養成、安全衛生、労使関係、組織化、労働権、ソーシャル・セイフティー・ネットなどの諸課題に対する開発協力の必要性への認識は、およそ不十分なままであるという現実である。

だが、ここで注目すべき点は、「社会的分野」と「労働分野」の両分野は社会開発戦略にとって不可分の関係にあるという事実である。

まず、①貧困の撲滅という目標を実現するためには、なによりも雇用を確保し所得を得ることが必須であるのは言うまでもない。また、②環境問題に対応する重要な側面は、職場における安全衛生の確立である。また、最近アフリカでは HIV の急激な蔓延のもとで、労組員の死亡が相次ぎ組合自体の存続が危ぶまれている結果、この HIV 問題が、労働組合活動の中心的課題になっている国すらある。さらに、③社会の民主化にとって、基本的人権の重要な内実をなす、結社の自由や団体交渉権・争議権などの保障が不可欠である。こうした労働基本権の保障の上にこそ、民主的な労使関係が成立するのである。また、④昨今、社会の安定性確保にとってソーシャル・セイフティー・ネットの形成の必要性が強調されている。ここで言うソーシャル・セイフティー・ネットとは、退職年金、失業保険、医療保健、最低賃金、職業訓練など、主として「労働分野」の制度的保障を指している。

率直に言って、国際的にみて、開発協りに当たって、日本でいう「労働分野」という範疇が設定されている国、あるいは国際機関は稀である。したがって、上で見たように、労働、社会両分野が不可分の関係にある現実に着目して、今後の開発協力活動では、従来の「労働分野」に止まらず、「社会・労働分野」として取り組むことが求められよう。

その際、わが国で厚生労働省が形成された状況に対応して、行政的にも、この開発協力活動における「労働分野」と「社会的分野」を統合する条件は整っていると見えよう。

4 労働組合による開発協力活動の現状と特質

(1) NGO と労働組合の連携

以上で、NGO と労働組合を一体的に開発協力活動の実態と特徴をみてきたのだが、以下で労働組合独自の開発協力活動に焦点を当ててその実態を見ておこう。

最近では、世界的にみて NGO と労働組合が連携して活動するケースが多くなってきた。それは、開発協力活動に関してもいえることである。日本の場合にも、2004年に、「労組・NGO 協働フォーラム」が結成され、MDGs 目標の達成などのために協力して活動を進めることが確認された。

だが、現実には、市民的 NGO の場合、開発協力活動の主たる目標として、先に見た「社会的分野」での単一の課題に取り組んでいる場合が多い。これに対して、労働組合が行っている開発協力活動のほとんどは、「労働分野」での活動であるという違いも存在する。そこで、まず欧米の労働組合が行っている開発協力活動の概略と特徴を見ておこう。

(2) 労働組合による開発協力活動の特質

先に触れた「国連社会開発サミット」の「宣言」では、行動計画の第5章で「労働組合が社会開発プログラムの計画策定・実施に参加することを可能にし奨励する。特に、公正な条件下での雇用機会の創出、訓練、保健・・・などに関するプログラム」への参加が必要であると述べている。現に、1990年代以降、この「国連社会開発サミット」をはじめとして、社会的課題をテーマにした国際会議への、NGO や労働組合代表の参加が実現したのである。

労働組合が社会開発に当たって重要な役割を果たすことが期待されているのは以下のよう理由による。

- ① 社会開発の主要な目標は社会の民主的発展である。これに対して労働組合は人権、労働基本権の確立などまさに社会の民主化を活動の本来的任務にしているのである。このように、両者には活動目標における共通性が存在している。
- ② 社会開発の重要な手法は開発への南北の NGO の参加である。この際、今日の世界では、労働組合は先進国、開発途上国のほとんどの国に存在している。したがって先進国の労働組合は開発協力を展開するに当たって、開発途上国にカウンター・パートナーとしての労働組合を見出すことが出来るのである。これは南北による参加型開発にとっての効果的な条件をなしている。
- ③ さきに見たように、今日、開発を担う NGO の国際的ネットワークの重要性が指摘されている。この点でも労働組合は国際的ネットワークを持っている。かつて東西冷戦構造時代の国際労働運動の競合時代が終わり、今日では、国際自由労連が全世界のほとんどの労働組合を代表する組織になった。さらに、2006年中には、国際労連との合併により一段とスケールアップすることが決定されている。ここに結集する南北の労働組合にとって、このネットワークを通じた開発協力活動こそが国際連帯の具体

的形態なのである。

(3) 欧米主要国での労働組合による開発活動の実績

ア 開発活動の総括的特徴

主要3カ国の労働組合や国際労働組合組織が行っている開発協力の個別の実例については後に見ることにするが、まず、欧米先進国労働組合全体として開発協力活動の特徴を総括的に検討してみると、そこには以下のような特徴が見出せる。

- ① 開発活動の内容としては、労働組合の組織強化のための労働組合員教育、職業訓練、安全衛生活動などである。また、最近では、途上国の労働組合が各国政府に対して社会的・経済的課題に対する政策提言能力を強めるための支援を行っている。
- ② 先進国労働組合が開発途上国労働組合を支援するに当たっては、歴史的理由もあり地域的な特徴がある。アメリカやカナダの労働組合は中南米に力を注いでおり、欧州の労働組合は、旧植民地国を重点にしてアフリカに重点をおいている。
アジアには、欧米のあらゆる組織が参入しているが、ここでも旧植民地への旧宗主国労組の支援が重点的に行なわれているのが現実である。だが、後に見るように、米国の AFL/CIO（＝アメリカ労働総同盟産別会議）の国際活動全般の縮小傾向や、英国 TUC（＝英国労働組合会議）の開発協力組織の改編などにより、これら英米労組のアジアでの協力活動はやや後退しつつある。したがってアジア諸国労組からの支援へのニーズにわが国が応えるべき余地は大きいと言うべきだろう。
- ③ 欧米の労働組合の開発協力活動はすでに半世紀を超える歴史を持っており、今日の欧米社会では、その積極的意義が確実に認められている。また、すでに見たように、昨今、社会開発が重視され、そのための NGO/労働組合の活動の有効性が一層大きく認識されている。
- ④ このような社会的基盤に支えられて、欧米の多くの国では、開発協力活動に関して、政府と労働組合の間に信頼関係が成立している。そして、活動の展開に当たっては、政府と労働組合は相互の自主性を尊重しつつ、その上で、相互補完的な関係を成立させている。例えば、国家間の政治的利害対立と関わりなく、労働組合が民主化や人道的支援活動を行なうことにより中長期的な国家間の関係改善にもつながるケースも見られるのである。

イ 労働組合活動への ODA からの支援実績

ICFTU（国際自由労連）が2001年に加盟組合を対象に行った調査によると、先進国労働組合のほとんどが、政府からの ODA 支援を受けて開発協力活動を行っている（第3-1表）。

すなわち、デンマーク、ドイツ、オランダなどの労働組合は活動資金の全てを政府の

ODA から得ている。米国と英国の労働組合は 90%前後を得ており、ノルウェー、スウェーデンが 80%となっている。次いで、日本、カナダが 70%～60%台である。これら組織が活動資金を政府から得ている割合を単純に平均すると 75%にもなる。

また、ODA から NGO への補助金の比率が高い国は、さきにも触れたように、USAID の二国間援助の 3 分の 1 を NGO に配分している米国、それに次いで、10%前後のカナダ、オランダ、さらに 6%弱のスウェーデンなどである。これに較べて、日本は 0.16%とかなり低い水準である。

また、ODA から労働組合への補助金の比率が高いのは、あくまでも推計値であるが、ノルウェーの 2.1%、スウェーデンの 0.38%、米国の 0.22%、オランダの 0.22%などである。これらに較べ、日本は 0.01%に止まっている。

ウ 欧米労働組合の開発協力活動様式

まず、欧米の労働組合が開発協力活動を展開するに当たっての活動方式についてみると、① 労働組合自身が国際活動の一環として行っているのが、ノルウェー（LO-N＝ノルウェー労働総同盟）、オランダ（FNV オランダ労働組合連盟）、カナダ（CLC＝カナダ労働組合会議）。② 労働組合が開発協力のための専門機関を設けているのが米国（AFL-CIO）の ACILS（＝アメリカ国際労働連帯センター）、日本の連合による JILAF（国際労働財団）。③それにドイツでは DGB（ドイツ労働総同盟）が友誼的関係にある政党である SPD（ドイツ社会民主党）とともに設立した FES（フリードリッヒ・エーベルト財団）によって活動を展開するなどさまざまな活動方式がとられている。

エ 主要 3 カ国と国際労働組合組織の活動の実情

(7) ACILS（米国）

AFL-CIO によって 1961 年に設立された 4 つの地域別の国際協力組織が 1997 年にこの ACILS（American Center for International Labor Solidarity）に統合された。ACILS の役員会の議長は労働組合である AFL-CIO の会長が務め、役員も AFL-CIO の選出役員が占めている。職員数は本部約 60 人、海外駐在事務所 25 ヲ所に約 25 人である（数値は 2000 年、以下も同じ）。財政規模は、2,640 万ドルであり、このうち 94%が政府からの各種の補助金である。これらの政府補助金は、USAID（米国開発援助局）、NED（全国民主基金）、国務省、労働省などから得ている。NED は、1983 年にレーガン政権によって創設され、共和、民主両党の研究所と企業の開発協力センター、それに労働組合の開発協力センターの合計 4 つの NPO に、世界の自由で民主的な組織を支援するための資金を提供する機構である。

ところで、ブッシュ政権下で、ODA に関して重大な政策の変更がおこなわれ、開発協力が安全保障政策の柱に位置づけられ、そのための ODA の増額が行われた。すなわち、

2002年には、MCA（ミレニアム挑戦会計）の創設と、USAIDの改編が行われ、開発協力実施主体間で開発戦略での同盟が築かれた。そこでは、援助対象国側の自助努力と結果責任が強調されて、開発目標の柱として、貧困削減のための医療、教育などの人的資本への投資が重視されている。また、開発の実行主体として、NGOや民間団体との連携が強調されていることが注目される。

さて、ACILSの活動の基本原則は、自由で民主的かつ公平に基づく国際社会の発展であり、これは米国の外交方針の基本原則とも一致したものである。

また、ACILSの活動の重点目標は、①結社の自由とそれに基づく自由な労働組合の国際連帯の促進、②労働組合の強化、③労働者の基本的権利の確立、④民主主義の擁護、⑤社会的、経済的正義の実現であるとされている。

アジアでの最近の主要な活動としては、インド、インドネシア、スリランカ、タイへの津波被害救援、南アジアでの輸出加工区での女性労働者支援、中国での民主化活動家と人権活動家への支援、インドでの児童労働者への支援などである。

周知のように、AFL-CIOは2005年7月の大会で組織分裂が起こった。ここで、その詳細に触れる紙数はないが、この分裂が今後のAFL-CIOや新組織「CHALLENGE to WIN COALITION (=CWC)」の国際活動にいかなる影響を与えるかは今のところ不明である。ただ、AFL-CIOの国際活動は分裂前から既に縮小しつつあることが指摘されている。

これらの現象が、開発協力活動にいかなる影響を及ぼすかを今後注視すべきである。

(イ) TUC（英国）

1997年のブレア政権の登場以来、英国の開発協力活動はそれまでとは大きく変化した。まず、それまで外務省の管轄下にあった開発行政は、独立したDFID（Department for International Development）にまかされ、開発目標の焦点が貧困削減に絞られた。また、それ以来、ODAが増額され続けている。今世紀に入ってから、先に見たMDGsを実現することに忠実な開発活動が展開されている。そして、開発協力活動の実施に当たって民間企業やNGOとのパートナー・シップが強調されている。

ところで、TUCの開発協力活動は、従来、CTUC（Commonwealth Trade Union Council）を軸にして行われていた。この組織には、政府側の英連邦組織に対応した労働組合組織が結集し、これを先進国側のTUCが主導して開発協力を展開してきたのである。だが、この組織は、2004年末に解散し、「CTUG（Commonwealth Trade Union Group）」に改編され、業務の一部がICFTUに移管された。この新組織には89組合、組合員数約3,000万人が結集している。2005年6月のILO総会時に開かれた「Commonwealth Trade Union Meeting」では、これまでCTUCが行ってきた活動である、英連邦諸国労組の年次会合の開催、英連邦諸国会議への英連邦諸国労組の提言などを、ICFTUが引き継いで行うことが確認された。

最近の TUC の開発協力活動は、かつての CTUC の時代には、TUC による、アフリカ、アジアでの英連邦諸国の労働組合向けの現地支援活動が主流であったが、次第に、国際舞台での政策提言活動に重点が移ってきている。その際、TUC は英国の有力な NGO と連携して活動が展開されているのが特徴である。その好例が「MAKE POVERTY HISTORY (貧困を過去の歴史にする)」キャンペーンである。これは、貧困の撲滅とともに、貿易における正義、支援の拡大と改善、それに債務の縮小を求める世界的活動である。そして、2005 年に G8 サミットがエジンバラで開催された機会を捉えて、6 月 2 日には 25 万人を集めた集会を開き貧困撲滅を訴えた。また、前日には、世界各国で「ホワイト (リスト) バンド」を巻いた多くの人々がこのキャンペーンに連帯した行動に加わったことは記憶に新しい。このキャンペーンは、TUC をはじめ、英国の有力 NGO である、「WAR on WANT」、「BOND」、「ONE WORLD TRUST」、「CORE」などが共同で展開した。周知のように、G8 サミットでは、最貧国への債務削減などの決定がなされたが、この「MAKE POVERTY HISTORY」キャンペーンが、ICFTU などの国際労働組合運動との連携によってサミットの決定にも影響を及ぼしたとされている。このキャンペーンは、9 月の国連ミレニアム・レビュー・サミット」や 12 月の WTO 会合に向けても引き続いて展開されている。

(ウ) FES (ドイツ)

SPD と DGB が共同して 1925 年に設立したこの組織は、社会民主主義を国内外に広げる活動を展開しており、開発協力は FES 活動の重要な部分をなしている。FES の副理事長のうち 1 名は DGB 会長である。

70 の開発途上国に代表部を置き、70 名を本部から派遣し数百名の現地職員を配置している。この他、米国や日本などの先進国、東欧諸国、CIS 諸国などに、33 の事務所を置き民主的勢力と国際的対話を行っている。

FES の開発協力の活動目標は、①平和の維持と相互理解の促進、②民主化の支援と市民組織の強化、③政治的・経済的・社会的条件の全般的改善、④自由な労働組合の強化、⑤独立した報道機関の発展、⑥国家とさまざまな利益集団の間の地域的・世界的協力の橋渡し、⑦人権の確認、である。

東西冷戦構造の崩壊後、FES が力を注いでいるのは、東欧や CIS 諸国への支援活動であり、民主化過程や市場経済への移行、市民社会の形成への支援である。ことに、労働市場、社会、環境、情報面での政策形成能力の強化への支援を重視している。

FES の開発協力の活動費は約 414 万ドルであり (2000 年)、この全てが政府からの補助金である。ドイツにおける NGO 支援の特徴は、政党系列別の開発協力組織に対して政府補助金が支給されていることであり、FES への補助金もこの枠組みのもとで支給されている。

(エ) ICFTU の開発協力活動

労働組合による開発協力活動の有利性の一つが、その国際的ネットワークにあることは先に指摘したとおりである。労働組合のネットワークとしては、ICFTU とその地域組織、GUF（国際産業別組織）、OECD・TUAC（経済協力開発機構・労働組合諮問委員会）などがあり、開発協力に係わる活動を展開している。以下では、ICFTU の活動を簡単に見ておこう。

ICFTU は発足当時から開発協力を活動の重要な目標にしている。すなわち規約では、「自由な労働組合の設立、維持、発展を、特に開発が遅れている諸国において助長する」、「全世界の人々、特に経済的に開発が遅れている諸国・・・の人々の経済、社会、文化的発展を助長するために、全ての国の資源を開発促進する」としている。1978年には「ICFTU 開発憲章」を定め、開発における社会的視点の重要性を宣言した。ICFTU は開発における5つの優先課題を定めており、それは、①労働組合権の擁護、②国際労働基準の遵守であり、ここには児童労働の撲滅も含まれる。③多国籍企業の行動の規制などのグローバル化への対応、④労働組合の社会的存在意義の強調、そのためにも労働組合の組織人員の拡大を図る。⑤平等な権利の獲得、女性差別の撤廃を図るとしている。開発協力活動の展開にあたって、ICFTU が常に強調していることは、支援があくまでも、途上国側労働組合の「自助的な活動の手助け」であるべきだと言う点であり、途上国労働組合が自らの日常的活動を先進国労働組合からの支援に過度に依拠するような状況になってはならないということである。

2004年12月に宮崎で開かれた、第18回ICFTU大会で採択された開発協力に関する決議によると、①各国労働組合の開発協力資金の無駄や重複を避けるために、ICFTU が調整活動を強める、②地域組織への権限委譲とともに、全地域的整合性を確保する本部機能を確立する、③各国組織が自らの好みに偏った支援を行うのではなく、受け手のニーズに配慮する、④全世界的な財源動員戦略を開発するための方策を開発する、ことなどが確認された。

ICFTU 本部が行う具体的開発協力活動の中心は、国際会議などの場での政策提言活動である。ICFTUは国連の場に常駐の代表を置くことが認められており、国連社会開発サミットをはじめ、国連の諸機関が開催する社会的諸課題をテーマにする国際会議には必ず出席し発言する機会が与えられている。こうした場で、開発協力に関する労働組合の見解や提言を表明している。また、毎年開かれる、サミット(先進国首脳会議)に先立って、OECD・TUAC とともに ICFTU、WCL（国際労連）が国際労働組合の代表団を構成して、サミット主催国の首脳と会談し労働組合の政策提言を行っている。さらに最近では、世界銀行やIMFの首脳部とも会見し、開発問題をテーマに意見交換を行っている。また、WTO 閣僚会議の開催に当たっては、ICFTU は熱心にロビー活動を行って労働組合の開発戦略を申し入れている。

ICFTU による開発途上国労組への支援活動は、主として ICFTU の地域組織を通じて行われており、労働組合の組織化、運営、政策形成などの能力強化、平等問題などがテーマである。

第2節 提言

前節の検討から、今後の NGO/労働組合による効果的な開発協力活動の展開に関して、以下の提言を行いたい。

- (1) 「社会・労働分野における開発協力基本指針」を策定する。
「社会・労働分野」での開発協力の拡大・充実のためには、「新 ODA 大綱」などの大方針を補完する、「社会・労働分野」を統合した基本指針が必要である。
- (2) この指導指針では、NGO/労働組合による開発協力活動を、単なる、政府 ODA の代行的活動ではなく、独自性を持った、主要なプレイヤーと位置づける。その上で「社会・労働分野」における、「パートナー・シップ」形成の基本戦略を表明すること。
- (3) 政府・公的機関と NGO/労働組合・使用者による合同の開発協力活動の企画、連携・調整・評価の場を設置する。
ここでは、(1)で提言した「基本指針」の論議も行う。
- (4) 「社会・労働分野」での NGO/労働組合への ODA からの支援を拡大する。
その際、NGO/労働組合によるマルチ（バイ）支援を強化（認可）する。
- (5) 「社会・労働分野」の援助に関する NGO/労働組合の専門家の養成・支援機関を創設する。
- (6) 目下進められつつある、日米間、あるいは主要ドナー国間の ODA に関する調全体制の形成に当たっても、「社会・労働分野」における開発協力活動を重視すべきである。
また、この調全体制のなかに政労使三者構成による論議の場を設置すべきである。

参考文献

UNDP 『人間開発報告書』国際協力出版会、各年版

I. Smillie & H. Helmich ed. 『Non-Governmental Organizations and Government』 OECD, 1994 年

山田陽一 『ODA と NGO－社会開発と労働組合』教育文化協会、2000 年

第3-1表 主要国労組による開発支援活動の財政実績と構造

(2000年、単位：百万USドル)

国名	オーストラリア	カナダ	デンマーク	ドイツ	英国	イタリア	日本	オランダ	ノルウェー	スウェーデン	米国
組織名	APHEDA (ACFTU)	CLC	LO/FTF	FES (DGB)	TUC	CGIL	JILAF	FNV	LO-N	LO/TCO-S	ACILS (AFL/CIO)
2000年支出	1.48	1.66	7	4.14	0.11	1.25	2.4	7.4	3.38	6.75	23.2
労組より	11%	38%			12%	36%	25%	8%	20%	20%	5%
政府より	40%	62%	100%	100%	88%	60%	71%	92%	80%	80%	94%
その他より	49%					4%	4%				1%

(出所)ICFTU資料

(参考)

国名	オーストラリア	カナダ	デンマーク	ドイツ	英国	イタリア	日本	オランダ	ノルウェー	スウェーデン	米国
ODA実績	987	1,744	1,664	5,030	4,501	1,376	13,508	3,135	1,264	1,799	9,955
NGO補助金	1	169	3	-	169	28	212	338	-	106	* 3,300
NGO補助金 対ODA比率	0.01%	9.69%	0.18%	-	3.75%	2.03%	1.57%	10.78%	-	5.89%	33.15%
労組補助金 対NGO補助金比率	60%	0.60%	42, 8%	-	0.05%	6.10%	0.80%	2.00%	-	5.10%	0.89%
労組補助金 対ODA比率	0.06%	0.06%	-	0.08%	0.02%	0.12%	0.01%	0.22%	2.10%	0.38%	0.22%

* 本報告別稿より引用

(出所)DAC議長報告などより試算

第4章 国際機関の援助動向

第1節 世界の援助潮流と技術協力の課題

本節では、最近の国際的な援助動向について探っていく。まず第1項では、OECDのDAC（開発援助委員会）加盟国による開発援助の統計データを基に、被援助国である途上国を地域別や所得別に分類し、また拠出される開発援助をセクター別にみた場合の特徴を見出していく。第2項では、開発援助の効果や評価に関する最近の動向、すなわち開発援助の効果を上げるために近年特に注目されている途上国側の良い政策や統治（ガバナンス）の問題、また一方では援助国側のドナーシップの評価に関する議論や事例について簡単にまとめた。第3項では、21世紀初頭に解決されるべく開発問題として2000年の国連総会で採択された国連ミレニアム宣言、またその実行のために翌年設定されたミレニアム開発目標に関して、特に労働分野に関連すると思われる開発目標を取上げて今後の課題などについて記した。なお、第4項では技術協力全般にわたる問題に関して国連機関においてこれまでに検討されてきた様々な対応策や提言について取りまとめるとともに、技術協力分野における統計データを概観していく。最後に、第5項を本節のまとめとした。

1 国際的な開発援助の動向¹

90年代以降における国際的な援助動向として2つの大きな変化が見てとれる。まず、90年代後半にかけて概観される全体的な援助の減少傾向と近年における援助額の増大傾向である。第4-1-1表はOECDの開発援助委員会(DAC)に加盟する22ヶ国の政府開発援助(ODA)の動向を示したものである。DAC加盟国のODA拠出は1980年代後半には全体として概ねGNI（国民総所得）比で0.33%であったが、1990年代に入ってからには明らかな減少傾向がうかがえる。1987-88の年平均値と1999年の数値を比較すると0.33%から0.22%へとODAのGNI比率の減少傾向は明らかである。特に、フランスやフィンランドではODA拠出比率が大幅に低下しており、1980年代後半から1990年代前半にかけて共に0.60%前後のODA拠出を行っていたにもかかわらず1990年代後半に至っては0.30-0.40%前後へとその比率を下げている。しかし、このODAの減少傾向も2002年から増大傾向に転じることになった。

90年代に明らかであったODAの減少傾向に歯止めがかかり、2002年から増大傾向に転じた直接的な契機として、2000年9月に国連総会で採択されたミレニアム宣言をもとに提唱されたミレニアム開発目標（UN Millenium Development Goals, MDGs）や、2002年3月の国連開発資金国際会議（モンテレー会議）の影響が上げられよう²。この背景として、秋

¹ ここでのODA関連の統計値はOECD(2005)に拠る。

² モンテレー会議のレビューについては、例えば秋山・近藤(2003)を参照されたい。

第4-1-1表 DAC加盟国のODA 拠出額

	US ドル (百万)					対 GNI 比率 (%)								
	1987-88 平均	1992-93 平均 ^a	1999	2000	2001	2002	2003	1987-88 平均	1992-93 平均 ^a	1999	2000	2001	2002	2003
オーストラリア	864	984	982	987	873	989	1 219	0.41	0.36	0.26	0.27	0.25	0.26	0.25
オーストリア	251	205	492	440	633	520	505	0.21	0.11	0.24	0.23	0.34	0.26	0.20
ベルギー	644	840	760	820	867	1 072	1 853	0.44	0.39	0.30	0.36	0.37	0.43	0.60
カナダ	2 116	2 457	1 706	1 744	1 533	2 004	2 031	0.48	0.46	0.28	0.25	0.22	0.28	0.24
デンマーク	890	1 366	1 733	1 664	1 634	1 643	1 748	0.88	1.03	1.01	1.06	1.03	0.96	0.84
フィンランド	520	499	416	371	389	462	558	0.55	0.56	0.33	0.31	0.32	0.35	0.35
フランス	5 356	8 093	5 639	4 105	4 198	5 486	7 253	0.59	0.63	0.39	0.32	0.32	0.38	0.41
ドイツ	4 561	7 269	5 515	5 030	4 990	5 324	6 784	0.39	0.36	0.26	0.27	0.27	0.27	0.28
ギリシャ	..	..	194	226	202	276	362	..	..	0.15	0.20	0.17	0.21	0.21
アイerland	54	76	245	234	287	398	504	0.20	0.18	0.31	0.29	0.33	0.40	0.39
イタリア	2 904	3 583	1 806	1 376	1 627	2 332	2 433	0.37	0.33	0.15	0.13	0.15	0.20	0.17
日本	8 238	11 205	12 163	13 508	9 847	9 283	8 880	0.31	0.28	0.27	0.28	0.23	0.23	0.20
ルクセンブルグ	16	44	119	123	139	147	194	0.19	0.31	0.66	0.71	0.76	0.77	0.81
オランダ	2 163	2 639	3 134	3 135	3 172	3 338	3 981	0.98	0.84	0.79	0.84	0.82	0.81	0.80
ニュージーランド	95	97	134	113	112	122	165	0.27	0.25	0.27	0.25	0.25	0.22	0.23
ノルウェー	938	1 144	1 370	1 264	1 346	1 696	2 042	1.11	1.09	0.88	0.76	0.80	0.89	0.92
ポルトガル	62	264	276	271	268	323	320	0.16	0.31	0.26	0.26	0.25	0.27	0.22
スペイン	240	1 411	1 363	1 195	1 737	1 712	1 961	0.08	0.27	0.23	0.22	0.30	0.26	0.23
スウェーデン	1 454	2 114	1 630	1 799	1 666	2 012	2 400	0.87	1.01	0.70	0.80	0.77	0.84	0.79
スイス	582	966	984	890	908	939	1 299	0.31	0.39	0.35	0.34	0.34	0.32	0.39
イギリス	2 258	3 082	3 426	4 501	4 579	4 924	6 282	0.30	0.31	0.24	0.32	0.32	0.31	0.34
アメリカ	9 628	10 916	9 145	9 955	11 429	13 290	16 254	0.21	0.17	0.10	0.10	0.11	0.13	0.15
DAC 合計	43 834	58 318	53 233	53 749	52 435	58 292	69 029	0.33	0.31	0.22	0.22	0.22	0.23	0.25
内 EU 加盟国	21 374	31 483	26 750	25 289	26 388	29 969	37 139	0.44	0.44	0.32	0.32	0.33	0.35	0.35

出所：OECD(2005)、Table 4.

注：純拠出額、現行価格（為替レートを含む）

a：1992年の非 ODA の債務免除を含む（ただし、DAC 合計を除く）。

山・近藤（2003）は 90 年代初めの冷戦構造の終焉とともに、途上国の貧困削減に向けて制度（institution）、参加（participation）、オーナーシップ（ownership）といった新しい概念の導入によって効果的かつ効率的な援助が可能であるという見識が世銀などの国際機関、また主要援助国の間で広まったこと、また 2001 年 9 月のアメリカにおける同時多発テロ事件におけるテロと貧困の関連性の指摘とともに、貧困削減はテロ防止に役立つとの認識も重要であるとしている³。いずれにせよ、国際的に援助は 2002 年より上向くこととなるが、2003 年において国際的な拠出目標（対 GNI 比）とみなされる 0.70%を超えている援助国にはオランダ、ルクセンブルグと北欧諸国のデンマーク、ノルウェーやスウェーデンが上げられる。ちなみに、純 ODA 拠出額としてはアメリカ、日本、フランス、ドイツ、イギリスの順に大きい。

なお、その他の動向として援助を被援助国の地域別、所得別、またはセクター別にみた場合、以下の特徴が見出される。

まず、被援助国を地域別に見た場合およそサブサハラ・アフリカ、アジア・オセアニア（南・中央アジア、その他のアジア諸国とオセアニア）、ラテンアメリカ・カリブ海、中東・北アフリカ、ヨーロッパの順に多くの ODA が供与されているが、90 年代以降は特にサブサハラ・アフリカや南・中央アジアへの ODA が通時的に増大していることは特徴的である。OECD（2005）の国際開発統計（International Development Statistics, IDS）によると、サブサハラ・アフリカ地域への援助に関しては 2002-2003 年の ODA 拠出内訳で 8 割を超えるアイルランドやベルギーを筆頭に、ほとんどの欧米諸国が 3 割から 4 割以上の拠出を行っており、EU 加盟国全体としては 48.4%となっている。しかしながら、欧米諸国以外のサブサハラ・アフリカ地域への ODA の拠出割合は相対的に低い。例えば、オーストラリア、ニュージーランド、日本のサブサハラ・アフリカ地域への ODA 拠出比率は 2002-2003 年にそれぞれ 4.3%、9.1%、7.4%と相対的に低水準に留まっている一方で、地域的にも近隣のアジア・オセアニア途上国への ODA 拠出比率は高く、それぞれ 89.2%、81.8%、76.3%（南・中央アジアおよび他アジア・オセアニアの拠出比率計）であった⁴。近隣の途上国または旧植民地への援助が相対的に高い比率を示す傾向にあることは、援助国に共通して見られる特徴であるとして Kawai-Takagai（2001）で認識されているが、これら地域別に見る ODA 拠出が果たして途上国のニーズに沿ったものであるのか、被援助国の所得レベルなどを検証してみることも必要であろう。

さて、被援助国を所得別に LDCs（低開発国）、その他 LICs（低所得国）、LMICs（低位中所得国）、UMICs（高位中所得国）、HICs（高所得国）の 5 つに分類し、最近の動向をうかがうと 2002-2003 年にはそれぞれの所得水準に対する ODA 拠出は 41.1%、22.8%、32.1%、

³ 秋山・近藤(2003)、3-4 頁。

⁴ OECD(2005), Table 27.

3.9%、0.0%となっている⁵。1992-93年の同数値はそれぞれ35.1%、24.3%、36.2%、4.4%、0.0%であったため、近年では相対的にLDCsの比重が高まる一方でLMICsの比重が下がっている⁶。なお、LDCsとして分類されている多くの途上国がサブサハラ・アフリカ諸国であること⁷、また国際的課題となっている貧困削減問題を考慮すると、所得レベルで見た途上国のニーズに向けての援助拠出は以前より改善していることがわかる。

ところで、DAC加盟国の援助をセクター別に分類してみた場合、過去20年間の主な変化として社会関連インフラ⁸への援助増大、また経済インフラをはじめとして農業・工業部門の生産に関する援助の減少が特徴的である。具体的にOECD(2005)によると、社会関連インフラへのDAC加盟国の援助拠出比率は1982-83年に25.0%であったものが、2002-03年には32.0%となっている一方で、同期間における経済インフラは18.6%から10.5%、また農業部門生産に関しては12.1%から3.7%、工業その他部門生産に関しては13.8%から2.2%へとその比重は減少した⁹。なお、OECD(2005)において社会関連インフラは更に教育、保健、水供給と衛生、政府と市民社会、その他に分類されており、中でもDAC加盟国による教育や政府と市民社会への援助拠出が相対的に高かった¹⁰。これらは後述するように近年における良い政策や統治(ガバナンス)、またミレニアム開発目標との関連性が高いと考えられる。なお、DAC加盟国における経済インフラへの援助拠出は低下傾向にあるものの、デンマーク、日本、スペインなど依然として高い比重を占めている国もある。その他の特徴として、2003年には債務削減に関する援助が全体の22.9%を占め、また緊急援助も8.4%を占めたことは特徴的であった¹¹。

以上、近年におけるDAC加盟国の援助動向を概観すると、2002年からの援助の増額傾向をはじめとして、地域別にはサブサハラ・アフリカ地域、また所得レベルやその他の社会開発指標が芳しくない低開発国への援助増大、セクター別には教育や政府・市民社会へのインフラを含む社会関連インフラなどへの援助が特に拡大していることがわかる。なお、OECDの国際開発統計では、本報告書の懸案事項である労働部門のデータに関して特に明示的に分類・記述されてはいないためにここで詳細に検証することは困難である。しかしながら、今後より一層拡大すると思われる社会関連インフラへの援助に労働部門をどう位置づけていくのかという点に関して今後の課題として考慮していくことは可能であろう。

⁵ 国連でLDCsと分類されている国数は2005年に50カ国となっている。LDCsは1人あたりGNIでUS\$750以下の所得水準に加えて社会開発指標などを加味して国連で分類されている。その他の所得レベルはそれぞれ、その他LICsでUS\$745以下、LMICsでUS\$746からUS\$2975、UMICsでUS\$2976からUS\$9205、HICsでUS\$9205超となっている。なお、ここでの統計値はOECD(2005)のTable 26による。

⁶ OECD(2005)、Table 26。

⁷ ちなみに、現在LDCsとして分類されているアジア太平洋諸国はアフガニスタン、バングラディッシュ、ブータン、カンボジア、キリバス、ラオス、モルディブ、ミャンマー、ネパール、サモア、ソロモン諸島、東チモール、ツバル、バヌアツである(UNホームページ)。

⁸ OECD(2005)、Table 18, 19ではsocial and administrative infrastructureとして記されている。

⁹ OECD(2005)、Table 18。

¹⁰ OECD(2005)、Table 19。

¹¹ *Ibid.*

2 開発援助の評価における最近の動向

1990年代以降、開発援助の効果や評価を巡って大きな変化が見られている。そもそも開発援助の期待される経済効果としては途上国の経済成長、そして近年特に注目されている途上国の貧困削減問題があげられるが、第2次世界大戦後長らく開発援助が供与されてきたにもかかわらず、経済発展を遂げている地域も東アジアなど国際的にみて一部地域諸国を除いては他になく、援助国である先進国の中には自国の財政悪化という環境下で、途上国からの引続く援助要請には援助疲れ (aid fatigue) の声も聞かれる。これまで援助効果が具体化されない理由の一つとして援助のファンジビリティ (代用) の問題も取り上げられているが¹²、この他に 1990年代以降に顕著となっている問題として、被援助国としての途上国側の受入れ能力、具体的に良い政策やガバナンスの問題が注目されるようになってきた。

特に、World Bank (1998) や Burnside-Dollar (2000) の報告書や研究においては、援助効果の増大のためには途上国における健全なマクロ経済政策など良い政策やガバナンスが重要であると指摘されるに至り、このガバナンス問題が重要であるという認識は援助国の政策形成にも大きな影響を及ぼすことになったとされる。この例としては具体的に世界銀行のほか、アメリカ政府、イギリス政府、オランダ政府などの対応があげられる¹³。しかしながら、途上国の良い政策やガバナンスの援助効果への重要性は共有するものの、それらに過度に依存して援助政策を形成することへの危惧、またその他の要因へも配慮すべきとする主張もある¹⁴。

さて、途上国の良い政策やガバナンスを重視して、援助政策の形成を行った具体例の一つとして、アメリカ政府の提唱しているミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA) について簡単に概観してみたい。MCA は 2002年3月に開催された国際連合の会合で初めてアメリカ政府より提唱された新しい ODA 基金であり、その予算規模は既存のアメリカ ODA の約 50%、また世界 ODA 総額の約 9%に相当するものである¹⁵。MCA の拠出に際しては、まず第1段階としてアメリカ政府の設置基準に適合する途上国が選別され、第2段階として選別された途上国が提出するプロジェクトやプログラムに関して選択が行なわれるとされている。ちなみに、MCA の詳細については本報告書の戒居報告を参照されたい。ところで、アメリカの MCA による新たな取組みがより効果的であるのか、実際の運用や今後の成果を注意深く見守っていく必要がある。

さて、これまでに見てきたとおり、World Bank (1998) などに代表される援助の経済効

¹² 例えば、World Bank (1998)を参照されたい。

¹³ この点について、アメリカ政府とイギリス政府に関しては Easterly-Levine-Roodman(2003)、またオランダ政府に関しては Hermes-Lensink(2001)が言及しているので参照されたい。

¹⁴ 例えば、Lensink-White(2001)はあまりにも多くの援助に依存している途上国は、経済成長にマイナス効果をもたらすこともありえると主張し、Dalgaard-Hansen(2001)は援助の経済効果は必ずしも良い統治だけによるものではないとしている。ただし、これらの研究結果は頑健な実証分析によるものではないと研究者自らが認めているので留意されたい。

¹⁵ Radelet (2003), p.12. なお、実際の拠出額は 2004年に 10億ドル、2005年に 15億ドルとなっている (Center for Global Development, CGD ホームページ上の MCA Monitor 欄、<http://www.cgdev.org>)。

果をめぐる最近の研究では、被援助国の良いガバナンスが援助の経済効果を高めるためには必要との認識が深まりつつあるが、一方で援助国側がいかにか途上国の開発に貢献しているか、そのドナーシップの度合いを評価する動きも見られる。1つの例として、近年アメリカに設立された開発政策に関するシンクタンクであるCGD (Centre for Global Development) の開発した開発貢献度指標 (Commitment to Development Index, CDI) が上げられる。言うまでもなく、途上国の開発問題は経済問題のみならず多面的な側面・要素を含んでいる。CDIでは第4-1-2表に見られるとおり、援助のほかに途上国との貿易、投資、移民受入、平和維持活動、環境問題、技術移転の7つの項目に分類し、援助国のドナーシップに対して項目ごとの評価、更には総合的な評価とランク付けを試みている¹⁶。The Economist (2003) や小浜・澤田・高野・池上 (2004) の指摘するとおり、CDIの推定手法の詳細や項目の妥当性については議論の余地が多いものの、これまでは単に量としてのODA 拠出額またはそのGNI比率で評価されることが多かった援助を、途上国の経済発展に関連する7項目を総合的に検証して援助国のドナーシップを客観的に評価しようとするCGDの努力は新たな試みとして注目されている。ちなみに、1例としてCDIでの援助項目における評価は、基本的にODA 拠出総額からタイド (ひも付き) 率、利払い額、また低所得国の中で相対的に良いガバナンスを行っている途上国に対してどれだけのODA を拠出しているか、また民間セクターでの援助などを加味して援助国を評価したものである¹⁷。参考までに、第4-1-2表では2005年における主要援助国におけるCDIの各項目または総合的な評価を記しており、結果として北欧諸国、オランダ、オーストラリアなどが前年に引続き高い評価を得ている。

このように、近年において援助を受け入れる途上国側の政策やガバナンス問題、また援助を供与する先進国側のドナーシップに関してそれぞれ評価が試みられている¹⁸。重要なことは、これらの評価をツールとして用いることで援助国と途上国の双方に横たわる課題を積極的に認識・共有することで、ともに協力しながら開発援助の効果をこれまで以上に引き上げていく努力を続けていくことであろう。

¹⁶ 参考までに、CGDはルクセンブルグを評価より除いている。

¹⁷ 詳細にはRoodman (2005)を参照されたい。

¹⁸ なお、CGDのCDI指標のほかに、教育のための国際キャンペーン(Global Campaign for Education, GCE) というNGOが2003年に教育セクターに関してのドナーシップの評価を試みている。GCEのホームページは次のとおり(<http://www.campaignforeducation.org>)。

第 4-1-2 表 開発貢献度指標 (Commitment to Development Index: CDI)

ランク	国名	援助	貿易	投資	移民受入	環境	平和維持	技術移転	平均
1	デンマーク	12.3	5.9	5.5	5.3	6.5	7.2	4.4	6.7
2	オランダ	8.7	5.9	6.8	5.7	6.6	6.8	5.8	6.6
3	スウェーデン	9.8	5.8	5.5	6.4	6.4	5.2	5.3	6.4
4	オーストラリア	2.5	7.3	6.5	6.5	5.4	8.5	5.0	6.0
5	ノルウェー	10.8	1.0	5.8	4.9	4.2	8.5	5.2	5.8
5	ニュージーランド	2.1	8.8	3.4	7.1	5.9	7.8	5.1	5.8
7	フィンランド	4.9	5.8	5.9	2.5	6.1	6.6	6.3	5.4
7	オーストリア	3.0	5.8	3.0	10.5	6.5	4.7	4.6	5.4
7	ドイツ	3.4	5.7	6.7	6.8	6.7	3.8	4.7	5.4
10	イギリス	5.6	5.9	8.1	2.8	7.9	2.1	4.6	5.3
10	カナダ	2.9	7.3	7.6	4.9	4.3	3.5	6.3	5.3
12	アメリカ	1.9	7.2	6.7	4.7	4.0	6.2	4.7	5.0
13	スイス	6.0	3.3	4.6	10.5	4.7	1.6	3.8	4.9
13	ポルトガル	2.8	5.9	5.5	1.4	6.7	6.4	5.3	4.9
15	フランス	4.1	5.8	6.0	2.7	6.2	2.8	6.2	4.8
15	ベルギー	5.4	5.8	5.0	2.9	6.3	3.6	4.5	4.8
17	スペイン	2.6	5.8	5.2	5.1	5.1	3.6	5.4	4.7
18	イタリア	1.6	6.1	6.8	2.5	5.4	4.1	5.3	4.5
18	アイerland	5.6	5.6	2.5	3.2	5.9	6.1	2.8	4.5
20	ギリシャ	2.8	5.8	3.6	1.8	6.3	5.8	3.2	4.2
21	日本	1.4	-0.2	5.1	1.8	3.7	2.8	5.0	2.8

出所：CGD ホームページ(<http://www.cgdev.org>)

注：各項目は基本的に 0 から 10 までを範囲 (0 を最低値、10 を最高値) としており、更に 2003 年を基準値 (5.0) として相対的な数値として算出している。詳細な算出方法については Roodman(2005)を参照されたい。

3 ミレニアム開発目標（Millenium Development Goals, MDGs）について

ミレニアム開発目標は今日の国際的な援助動向の中核を担っているといっても過言ではない。そもそもミレニアム開発目標は、2000年9月に採択された国連ミレニアム宣言のフォローアップとして、翌年の2001年9月の国連総会で「UN ミレニアム宣言の実行に向けてのロードマップ」という報告書の中で明記されることになった¹⁹。このミレニアム開発目標では貧困削減を主要テーマにして、主に8目標と18課題、及び関連する48指標を用いてその進展度合いを検討することになっている。それら8目標のほとんどは1990年から2015年までの間に関連指標における数値目標の達成を目指すものである。ちなみに、ミレニアム開発目標における8目標とは極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ・マラリア・その他の疾病の蔓延防止、環境の持続可能性の確保、開発のためのグローバル・パートナーシップの推進である²⁰。

このように、ミレニアム開発目標は貧困削減に向けた広範囲にわたる領域で途上国の開発問題の改善や解決を目指すものである。これら8目標と到達のための18課題の中で労働分野に関する直接的な記述は見られないものの、密接に関わりのあると思われる4つの目標とその課題について、現時点における進展度合いを含めてここで概観してみたい²¹。

まず、ミレニアム開発目標の極度の貧困と飢餓の撲滅については、その到達目標として2015年までに1990年時点における1日1ドル以下の収入の人口を半減すること、また同期間における飢えに苦しむ人口を半減することとなっている。UN（2005）によると、2005年において1日1ドル以下の収入しかない人々は依然として全世界で10億人を超えると試算されている。しかし、この極度の貧困と飢餓の撲滅の目標は到達可能であるとされており、地域別に見た場合は特にサブサハラ・アフリカ地域で貧困は拡大しているものの、アジア地域における貧困者数の削減は劇的に改善しており1日1ドル以下の収入しかない人々は1990年から2001年の間において約2.5億人にまでに減少したとしている²²。言うまでもなく、途上国の貧困者数の削減には経済成長が重要であり、そのためには労働者の雇用の確保や安全も見逃せない課題であろう。

ミレニアム開発目標の第2の目標は、2015年までに全世界において普遍的初等教育を達成することであるが、東南アジア、北アメリカ、アジア CIS（独立国家共同体）、東アジア、中南米カリブ海地域においては既に就学率は90%を超え、この目標は達成されつつあるものの、現時点ではサブサハラ・アフリカでは約3分の1超、オセアニア、南アジアと西アジアにおいては約20%の児童が未就学となっている²³。国連は就学率向上のために学費の削減、

¹⁹ 詳細には、UN（2001）を参照されたい。

²⁰ 8目標の和訳は UNDP（2005a）に従った。

²¹ 以下の4つの目標における課題と進展具合に関しては UN（2005）に拠るので参照されたい。

²² UN（2005），p.6.

²³ *Ibid.*, p.10.

学校給食の提供、教育の質的向上などを上げているが、未就学児童と家庭の貧困との関連性も認めている²⁴。この問題に関しては、UN（2005）では直接触れられていないものの児童労働の問題も提起されうる。

さて、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上について、ミレニアム開発目標では可能であれば2005年までに初等・中等教育におけるジェンダーによる格差をなくし、2015年までにすべての教育課程において格差をなくす目標を打ち立てている。この目標は、初等教育において改善されているものの、地域別に見ると南アジア、サブサハラ・アフリカ、西アジア地域では依然としてジェンダーの格差があり懸念されるとしている。また、世界的に途上国ではやや改善は見られるものの、女性は農業部門以外への就業機会また賃金において依然として男性と格差があり低水準に留まっていることから、今後も引続き改善されるべき課題であると報告されている²⁵。このように、ジェンダーの問題として女性の教育機会の獲得や就労問題はミレニアム開発目標でも重要な課題となっている。

なお、UN（2005）で開発のためのグローバル・パートナーシップの推進に関しては、先進国のこれまで以上の援助の増額、貿易や金融システムの問題、良いガバナンス、技術移転、安価での薬剤提供など様々な項目が記されている。ここで特筆すべきは、この目標到達のために特に若年層の生産部門における就業機会の維持へ向けた戦略を、先進国と途上国とで協力して遂行しようという項目が含まれていることである。UN（2005）は現在、世界で28億人の労働者が1日2ドル以下で生計を立てており、その中でも5億人以上の労働者がその半分の収入で生計を立てているとしている。また、世界の1.85億人の失業者のうち約半分弱が15-24歳の若者であること、また途上国では若年層の失業の可能性が成人労働者の約3倍にまで達すること、更には若年成人層（ヤングアダルト）の失業が犯罪、暴力、社会不安に発展しかねないなどの懸念を示している²⁶。

以上、ミレニアム開発目標の中で4つの目標に限って、その内容や現在までの進展具合、また労働分野との関連性を探ってきた。結果的に、極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、開発のためのグローバル・パートナーシップの推進のためには、経済成長またその持続のための雇用の確保、児童労働、ジェンダーにおける教育と雇用問題、若年成人（ヤングアダルト）層の雇用問題と、一部先進国と同様に途上国においても広範囲にわたる労働問題への関連性が示唆される。しかしながら、恐らくこれらはILOを除く国連機関においては、より広く社会開発分野の問題として取上げられる事項であろう。

なお、ミレニアム開発目標への取り組みについて、国連は2002年よりミレニアム・プロジェクトを立ち上げている。そのミレニアム・プロジェクトの2005年の報告書では、ミレ

²⁴ *Ibid.*, p.12.

²⁵ *Ibid.*, p.14.

²⁶ *Ibid.*, pp.39-40.

ニアム開発目標の到達のために 10 項目に及ぶ提案が行なわれている。ちなみに、それらの提案の中では途上国における公共投資、キャパシティ・ビルディング (capacity building、能力構築)、国内資源の増大、先進国からの ODA の増額に関しても言及されており、また貧困削減戦略の運営に関する人材育成やコミュニティー (地域) をベースとした各種専門家の訓練プログラムや育成などが提唱されている²⁷。

4 技術協力の改善に向けた議論と動向

ミレニアム開発目標をはじめ途上国のいかなる開発問題に関しても、その進展に向けて先進国からの資金援助と技術協力は不可欠であることはここで強調するまでもない。国連ミレニアム・プロジェクトの 10 項目における提案でも示されているように、途上国では様々な部門において専門家が不足している。ところで、この技術協力に関しては最近に至るまでその成果の向上に向けて様々な議論がなされてきた。

そもそも、途上国の開発問題は様々な資源や知識・技術の不足に起因する。資本や物的な不足に対して供与される援助に対して、知識や技術に関わる援助が技術協力である²⁸。言うまでもなく、技術協力はこれまでの長い期間において、先進国から途上国へ進んだ知識や技術の移転という点で大いなる成果を期待されてきた。しかし、Berg-UNDP (1993) が示すとおり、多くの途上国でその成果が芳しくなかったことから技術協力のあり方については多くの批判もなされてきた。国連機関の中でとりわけ多くの技術協力を担う UNDP を中心に、技術協力は多くの資金がかかる割には効果が薄いといった、これまでによく指摘されてきた問題も含めて、改善策について多くの議論がなされてきた²⁹。例えば、1990 年代初めには次のような技術協力の問題点が指摘されている³⁰。

- 技術協力プロジェクトの立案、実施、監督の脆弱性
- 「駐在専門家と現地カウンターパート」という形態による技術援助の提供と、それをツールとしたキャパシティ・ビルディングの失敗
- 援助側また供給サイド偏重の技術協力という特徴と、これらに起因する援助の供給過多と非効率な配分、ならびに脆弱な現地オーナーシップとプロジェクト遂行の限界
- 被援助国の公共セクターにおける低いインセンティブと乏しい就労条件、また現地スタッフの低いモチベーション (動機) と高い離職率に拠る低いキャパシティ・ビルディングと不十分な組織開発 (institutional development) の努力

なお、これら 4 つの問題点の概要や対応策としては、Berg-UNDP (1993) によってそれ

²⁷ 詳細については、UNDP (2005b, pp.xiv-xvi) の 10 項目の提案を参照されたい。

²⁸ Browne (2002) を参照されたい。

²⁹ UNDP のホームページの技術協力の改革 (Reforming Technical Cooperation) や Berg-UNDP (1993) を参照されたい (UNDP ホームページ、<http://www.undp.org>)。

³⁰ Berg-UNDP (1993) の技術協力に関する検証は、主にアフリカ諸国における技術協力に関して援助国と途上国の双方から指摘された問題を基に考察されているが、これらの問題の多くはアフリカ諸国以外でも共有されるものであろう。なお、指摘された問題の詳細については Berg-UNDP (1993, pp.246-247) を参照されたい。

ぞれ以下の提言がなされている³¹。

まず第1に、これまでの技術協力で露見した問題の開示と、プロジェクトの立案に関してはより多くの時間をかけること、トレーニング（訓練）をより高い優先事項とすること、また計画立案の早期段階で現地からの参加を求め、現地におけるニーズと能力を考慮することなどによりキャパシティ・ビルディングの目的を強調・重視することなどが提言されている。

第2に、これまでの「駐在専門家と現地カウンターパート」という形態で行なわれてきた職場訓練（on the job training, OJT）と技術移転に関しては、駐在する専門家が個々の専門に精通していても必ずしも職業指導者（トレーナー）として適切であるとは限らないこと、また駐在する専門家は高齢・高給であることの多い一方で、現地カウンターパートの給与はあまり芳しくなく、そのために離職率が高く現地キャパシティ・ビルディングに貢献していないことが多いとして、提言としては長期に駐在する専門家の代わりに短期アドバイザーによる訓練（トレーニング）、および現地コンサルタントの採用などが上げられている。

第3に、これまでに不十分であった技術協力の要因として指摘された途上国のオーナーシップの欠如に対しては、プロジェクトの運営責任を援助国から途上国へ移転することが上げられるが、そのためには援助国から途上国への自主的な権限委譲、途上国における技術協力の管理・監督組織の構築、またプロジェクトごとではなくプログラムの一環としての技術協力の運営などの3つの対策が考えられている。

第4の提言として、現地スタッフの就労意欲を向上させるために給与やその他の就労環境の改善を上げているが、その運用に関しては開発プロジェクトに有能な現地スタッフが過度に配置されることによる問題、例えば途上国の国家的優先事項がなおざりにされるという問題を考慮すべきであるとしている³²。

なお、これらの技術協力の改善に関する議論は今世紀に入ってからでも UNDP を中心に引き続き取上げられており、更なる見直しと改善が提唱されている。具体的に、Fukuda (Parr)-Lopes-Malik (2002) は先述した Berg-UNDP (1993) が技術協力改善のために行なった提言の多くが未達成で取り残されているとして、その根底には技術協力の古いパラダイムとして2つの誤った仮定を指摘する。その1つは、途上国の既存の能力を無視し、他のどこかで生み出された知識やシステムと入れ替えること、すなわち技術の移転ではなく置換としてみなされていること、他の仮定として援助国と途上国の非対称な関係、すなわち援助国は技術協力のプロセスをコントロールすることが可能であると考えているが、一方で途上国を対等なパートナーであるとみなしていることなどを上げている³³。「技術の移転」を通しての開発に関しては、多くの技術協力が個人や組織（機関）レベル留まりで社会レベルでの能力開発（capacity development）は考えられていないとして、能力開発は個人、組織、社会とい

³¹ 以下の4つの問題点にかかる提言は Berg-UNDP (1993, pp247-254)に拠るので参照されたい。

³² これに関しては、援助国から現地スタッフの給与補填も提唱されているが、Berg-UNDP が自ら認めているようにそれに起因する問題も多く、また DAC でも基本的に推奨していない(Berg-UNDP, 1993, pp.253-254)。

³³ Fukuda(Parr)-Lopes-Malik(2002), p.8.

う 3 段階にわたって考慮し、全体として社会の生産を高める能力開発が必要だとしている³⁴。また、援助国と途上国の非対称の関係については、技術協力は依然として途上国の需要よりも援助国の供給に偏重されているとして 2 つの課題、すなわち知識・技術は移転から途上国が利用できるように獲得すべきものとして代わるべきであり、またパートナーシップから途上国のオーナーシップへの移行が強調されている³⁵。そのためには、途上国の政府ばかりでなく非政府組織（NGO）やその他の市民グループの活動とも協力していくことが必要だとしている³⁶。

また、Fukuda (Parr) -Lopes-Malik (2002) は近年のグローバリゼーションの進展とともに、世界はより知識基盤を重視した経済システムへと移行し、また統合されているとして、途上国の能力開発の更なる向上の必要性、そのための技術協力の重要性を指摘する³⁷。そのためには、情報化時代における新しい技術協力のあり方として情報技術の活用をも積極的に提言している³⁸。なお、彼らの提唱する技術協力による能力開発の新しいパラダイムと現在までのパラダイムを比較したものが第 4-1-3 表である。

第 4-1-3 表 能力開発に向けた新パラダイム

	現在のパラダイム	新パラダイム
開発の本質	経済・社会的条件の改善	「正しい能力」の構築を含む、社会的転換
効果的な開発協力の条件	対外的に処方されうる良い政策	現地で育成されるべく良い政策
援助国－途上国の非対称な関係	一般的には、パートナーシップと相互理解(敬意)に基づく	対応策をとるべく問題として特定されるべき
能力開発	強力な組織と人的資源開発	個人、組織、社会の 3 段階にわたった能力開発
知識の獲得	移転されうる知識	獲得されるべき知識
最も重要な知識の形態	先進国で開発された知識を途上国へ移転	先進国または途上国から得られる知識と組み合わせられた現地知識

出所：Fukuda(Parr)-Lopes-Malik (2002), p.20., Table 0.1、著者訳。

³⁴ *Ibid.*, pp.9-10.

³⁵ *Ibid.*, pp.11-14. なお、これまでの多くの技術協力が援助国側の供給として優先されている事例として、援助国の本国で評価を受けやすい技術協力を優先し、途上国が必要だが地味な活動が置き去りにされていること、また援助国の多くが個々のプログラムについて途上国に援助国側の基準による手順、形式、報告を要求するなど、途上国の負担となっていることを上げている。また、援助国は特に形として残る活動を好み、本来的な能力開発が一部に留まっていることも指摘されている(pp.5-8.)。

³⁶ Fukuda(Parr)-Lopes-Malik(2002), p.5.

³⁷ *Ibid.*, pp.17-19.

³⁸ Fukuda(Parr)-Lopes-Malik(2002)と同様な提言は Browne(2002)でもなされているので参照されたい。

第4-1-4表 DAC加盟国の技術協力分野拠出額

国名	USドル(百万)				対ODA比率(%)									
	1987-88 平均	1992-93 平均	1999	2000	2001	2002	2003	1987-88 平均	1992-93 平均	1999	2000	2001	2002	2003
オーストラリア	191	246	361	407	401	424	559	22.1	25.0	36.8	41.2	45.9	42.9	45.9
オーストリア	52	85	105	87	89	89	114	20.8	41.6	21.4	19.9	14.0	17.2	22.7
ベルギー	165	163	276	221	214	291	324	25.6	19.5	36.3	27.0	24.7	27.2	17.5
カナダ	292	535	347	352	346	328	345	13.8	21.8	20.4	20.2	22.6	16.3	17.0
デンマーク	80	163	83	128	138	93	111	9.0	11.9	4.8	7.7	8.5	5.7	6.3
フィンランド	23	62	72	71	71	93	129	4.4	12.4	17.3	19.2	18.2	20.2	23.2
フランス	1 877	2 179	1 965	1 283	1 337	1 525	1 934	35.0	26.9	34.8	31.3	31.9	27.8	26.7
ドイツ	1 565	1 966	1 911	1 640	1 588	1 781	2 299	34.3	27.0	34.7	32.6	31.8	33.4	33.9
ギリシャ	..	..	24	22	16	22	117	..	..	12.4	9.8	7.9	7.8	32.2
アイerland	13	20	..	..	11	13	11	24.0	25.7	..	..	3.8	3.2	2.2
イタリア	345	191	53	27	92	102	148	11.9	5.3	2.9	2.0	5.7	4.4	6.1
日本	916	1 712	2 136	2 430	1 942	1 812	1 880	11.1	15.3	17.6	18.0	19.7	19.5	21.2
ルクセンブルグ	0	1	1	2	5	3	3	0.6	2.2	0.8	1.8	3.4	1.7	1.7
オランダ	587	966	598	579	634	512	698	27.1	36.6	19.1	18.5	20.0	15.3	17.5
ニューゼーランド	32	32	53	41	41	36	40	33.8	32.4	39.7	35.9	37.0	29.7	24.3
ノルウェー	85	118	134	109	150	178	236	9.1	10.3	9.8	8.6	11.2	10.5	11.5
ポルトガル	..	67	97	90	117	127	142	..	25.5	35.1	33.1	43.8	39.3	44.5
スペイン	45	96	118	107	185	239	313	18.7	6.8	8.6	9.0	10.6	13.9	16.0
スウェーデン	196	439	47	70	57	68	92	13.5	20.8	2.9	3.9	3.4	3.4	3.8
スイス	89	299	110	100	113	154	177	15.2	30.9	11.1	11.2	12.4	16.4	13.6
イギリス	552	745	667	685	773	874	993	24.5	24.2	19.5	15.2	16.9	17.7	15.8
アメリカ	1 938	3 196	3 877	4 316	5 282	6 690	7 701	20.1	29.3	42.4	43.4	46.2	50.3	47.4
DAC合計	9 043	13 279	13 036	12 767	13 602	15 452	18 366	20.6	22.8	24.5	23.8	25.9	26.5	26.6
地域別途上国	(地域別比率)													
アフリカ	3524	4762	3955	3762	4156	4665	5128	38.5	36.0	30.3	29.7	30.6	30.2	27.9
アジア	2194	3505	3782	3610	3699	4547	5558	24.0	26.5	29.0	28.5	27.2	29.4	30.3
アメリカ	1225	1919	2306	2457	2698	2411	2967	13.4	14.5	17.7	19.4	19.8	15.6	16.2
オセアニア	541	566	767	304	285	295	369	5.9	4.3	5.9	2.4	2.1	1.9	2.0
ヨーロッパ	191	296	679	564	725	907	1104	2.1	2.2	5.2	4.5	5.3	5.9	6.0
分類不明	1479	2164	1548	1962	2039	2627	3238	16.2	16.4	11.9	15.5	15.0	17.0	17.6
計(地域別)	9154	13213	13037	12660	13602	15452	18364	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：OECD(2005)、Table 10 および著者算出。
注：純拠出額、現行価格(為替レートを含む)。

さて、これまでに技術協力の改革における様々な議論や提言をみてきた。ここでは第 4-1-4 表にある OECD (2005) の国際開発統計の技術協力に関する基本的な統計データをもとに、その実施状況について概観してみたい。まず、DAC 加盟国の技術協力分野における拠出額は合計として 1987-88 年平均の約 90 億ドルから 2003 年の約 184 億ドルまで約 2 倍にまで増大していることがわかる。また、それに合わせて ODA の内訳を見ても同期間に 20.6%から 26.6%へとその比重は高まっている。ただし、2003 年の同数値を国別にみるとルクセンブルグの 1.7%からアメリカの 47.4%まで幅広く、また全ての DAC 加盟国がこれまでに通時的に比重を上げているわけでもないため全体として統一的な傾向を捉えることは難しい。例えば、1987-88 年から 2003 年にかけて拠出額・比率ともに増大させている国としては、オーストラリア、アメリカ、フィンランド、日本などがある一方で、両数値とも低下している国にはイタリアやスウェーデンなどがある。なお、詳細な検証が必要であるが、ODA 拠出額が GNI 比率で 0.7%を超え、CDI(開発貢献度指標)の援助項目でも高い評価を得ているデンマーク、スウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国では技術協力の拠出額とその比重は DAC 加盟国の中では相対的に低い。

ところで、途上国を地域別に見た場合、DAC 加盟国全体の拠出額増大とともにオセアニアを除く全ての地域で通時的に技術協力の拠出額は増加している。特に、アジア、アメリカの両地域では 1987-88 年から 2003 年にかけて約 2.5 倍前後の増加であり、ヨーロッパ地域での増加については 1990 年代初めの冷戦構造終焉とともに旧社会主義国への拠出が増加したためであると考えられる。ただし、アフリカ地域に限ってはサブサハラ・アフリカ諸国も含め、拠出額の増加は約 1.5 倍と全体の約 2.0 倍よりも低く、地域全体の比率も通時的に低下しており、多くの LDCs がこの地域に属していることを考えると、この地域における技術協力分野における拠出の低さが懸念される。今後は、アフリカ地域をはじめより多くの低開発国への技術協力について更なる増加が検討されるべきであろう。

5 結語

本節では、最近の国際的な援助動向について探ってきたが、幾つかの明らかな特徴を指摘することができる。開発援助の統計データからは、近年 DAC 加盟国では ODA が全体的に増大傾向にあること、また被援助国としては所得レベルやその他の社会開発指標が芳しくない LDCs またはその多くの国を含むサブサハラ・アフリカ諸国への開発援助が増大していること、また開発援助の拠出をセクター別に見た場合には教育や政府・市民社会へのインフラを含む社会関連インフラなどへの援助が特に拡大していることが特徴的である。

また、近年では開発援助の効果を上げるために途上国の良い政策やガバナンス問題が注目されており、アメリカでは MCA (ミレニアム・チャレンジ・アカウント) が創設され、その運用が試みられている反面、援助国側のドナーシップについても評価が試みられており、ODA の拠出に留まらず先進国から途上国への開発協力全般に関する政策についてその姿勢

を評価する動きも活発である。

なお、国連ミレニアム開発目標に関する労働分野における諸問題としては、途上国における児童労働をはじめ、女性や若年層（ヤングアダルト）の就労問題や職業訓練、またはそれらの問題解決に向けた各種専門家などの人材育成の重要性を指摘することができよう。

最後に、技術協力の改善に関しては国連機関を中心にこれまでに様々な議論がなされてきたが、その中でも途上国のオーナーシップの重要性、獲得すべきとした技術移転の位置づけ、キャパシティ・ビルディングに関しては個人や組織のみに留まらず社会全体として生産を高める能力開発などが重要であることが提言されている。

参考文献

秋山孝允／近藤正規（編著）、『モンテレー会議後の世界の ODA の変動』、国際開発高等教育機構、2003 年。

大坂仁、『日本 ODA の再考：国際資本フローと主要援助国の動向に関するデータからの考察』、九州大学ディスカッションペーパーNo.2004-2、2004 年。

小浜裕久／澤田康幸／高野久紀／池上宗信、『開発貢献度指標（Commitment to Development Index: CDI）の再検討』、FASID（国際開発高等教育機構）ディスカッションペーパーNo.1、2004 年。

Berg, Elliot, and the United Nations Development Programme (UNDP) (1993), *Rethinking Technical Cooperation*, New York: UNDP.

Browne, Stephen (2002), *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Executive Summary*, London: Earthscan.

Burnside, Craig and David Dollar (2000), “Aid, policies, and growth”, *American Economic Review*, 90:pp.847-868.

Center for Global Development (CGD), ホームページ(<http://www.cgdev.org>).

Dalgaard, Carl-John, and Henrik Hansen (2001), “On aid, growth, and good policies”, *Journal of Development Studies*, 37:pp.17-41.

Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman (2003), “New data, new doubts: revising ‘Aid, policies, and growth’”, *Center for Global Development (CGD) Working Paper No.25*, March 2003.

The Economist (2003), “Economic focus: gauging generosity”, May 3-9, 2003, p.72.

Fukuda (Parr), Sakiko, Carlos Lopes, and Khalid Malik (eds.) (2002), *Capacity for Development: Executive Summary*, London: Earthscan.

Global Campaign for Education (GCE), ホームページ (<http://www.campaignforeducation.org>).

Hermes, Niels, and Robert Lensink (eds.) (2001), *Changing The Conditions for*

- Development Aid: A New Paradigm?*, London: Frank Cass.
- Kawai, Masahiro and Shinji Takagi (2001), “Japan’s official development assistance: recent issues and future directions”, *World Bank Working Papers 2722*, Washington, D. C.: World Bank.
- Lensink, Robert, and Howard White (2001), “Are there negative returns to aid?”, *Journal of Development Studies*, 37:pp.42-65.
- Nowels, Larry (2003), “The Millennium Challenge Account: congressional consideration of a new foreign aid initiative”, *Report for Congress RL31687*, Congressional Research Service, The Library of Congress, US.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999), *Development Co-operation 1998 Report*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *International Development Statistics 2005 CD-ROM*, Paris: OECD.
- Radelet, Steve (2003), *Challenging Foreign Aid*, Center for Global Development (CGD), Washington, D. C.: CGD.
- Roodman, David (2005), *The Commitment to Development Index: 2005 Edition*, Center for Global Development, *mimeo*, August 2005.
- United Nations (UN), ホームページ(<http://www.un.org>).
- United Nations (2000), “Resolution adopted by the General Assembly: United Nations Millennium Declaration”, *UN document A/RES/55/2*, 18 September 2000.
- United Nations (2001), “Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General”, *UN document A/56/326*, 6 September 2001.
- United Nations (2005), *The Millennium Development Goals Report*, New York: United Nations.
- United Nations Development Programme (UNDP), ホームページ(<http://www.undp.org>).
- UNDP (2005a), 『ミレニアム開発目標』(パンフレット) .
- UNDP (2005b), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York: UNDP.
- World Bank (1998), *Assessing Aid*, New York: Oxford University Press, published for the World Bank.

第2節 世界銀行の労働に関する援助

1 世界銀行と労働に関する援助

World Bank: 世界銀行（以下世銀）と International Monetary Fund: IMF は2つの代表的な国際金融機関であり、前者は経済開発のための長期的な融資を担当し、後者は為替やインフレなどのマクロ経済安定のための短期的な融資を担当している。世銀とは事実上 International Bank for Reconstruction and Development: IBRD、International Development Association: IDA、International Financial Corporation: IFC、Multilateral Guarantee Agency: MIGA の4機関の総称であり、主に IBRD と IDA が ODA としての融資を担当している。IDA の融資対象は LLDC や LDC など、所得レベルの低い途上国であり、融資条件は受入国に有利になるよう、グラントエレメントが高く（利子が低くかつ償還期間が長く）設定されている。一方、IBRD の融資対象は MIC などの中所得国も含まれており、IDA より条件が厳しい援助を拠出している。

世界銀行全体の労働に関する援助は、狭い意味では教育や人的開発のための援助であるが、広い意味では政府の官僚組織の改革から民間の起業支援まで幅広く解釈されうる。そこで、本節では、まず、最近の世銀全体による目的別融資を調べ、労働に関する融資の重要性を考察する。さらに、IBRD および IDA による目的別融資を調べ、労働に関する融資について比較検討する。

世界銀行には、労働に関する援助を専門に担当する下部組織として World Bank Institute : WBI が存在する¹。世銀の中で、主に技術援助 (Technical Cooperation/Assistance: TA/TC) 融資を通じて、専門的な助言 (Consultation) や訓練 (Training) を担当してきた。WBI は過去においては、世銀プロジェクトの準備の一環として、個人の能力開発 (Capacity Development) を中心にして活動してきたが、現在では、受入国政府のプロジェクト実行能力 (Public Governance) やマクロ経済運営 (Economic Management) の支援も行っている。さらに、世銀による ODA の評価や研究 (Evaluation and Research) についても、World Bank Operations Evaluation Department: OED などと協力して行うようになった²。

世銀では労働に関する融資に比較し、額が極端に少ないけれども、労働に関する贈与も拠出している。代表的な例としては、日本政府の拠出による Japan Policy and Human Resources Development Fund : PHRD がある。これは、世銀プロジェクトの準備や実行および気候変化への取り組みのために、直接あるいは間接的に世銀内の他機関 (WBI や IDA など) や他の国際機関 (Cities Alliance など³) と協力しながら、TA/TC 贈与を行うもので

¹ 1956年にWBIの前身であるEconomic Development Instituteが開設された。World Bank Annual Report 2004 Vol. 1を参照せよ。詳しくはWorld Bank Institute Annual Report 2003を参照せよ。

² 詳しくはAnnual Review of Development Effectivenessを参照せよ。

³ 詳しくはCities Alliance Annual Reportを参照せよ。

ある。本節では、世銀による労働に関する贈与の例として、PHRD による目的別贈与も考察する。

2 世界銀行の融資方針の変更

第2次世界大戦後から現在まで、世界中で巨額の ODA が拠出されてきたが、対象となった受入国に対する影響は様々である。西ヨーロッパや東アジア諸国のように高成長を遂げた国もあれば、サブ・サハラ諸国のように、ほとんど成長せずに未だ極貧に喘いでいる国もある。そこで、主にアフリカに対する援助の反省から、ODA の効率性に関する研究が過去 10 年ほどの間、盛んに行われるようになった。その発端の 1 つが世界銀行エコノミストの Burnside and Dollar: B&D (2000, 1997) による研究である。彼らの主要な結論は、簡単に言うと、受入国の受け入れ能力が整っていないと援助は効きにくいというものであった⁴。この結果を拠出する側からみると、政府が民主的で腐敗 (Corruption) もなく、多くの市場が開放され、マクロ経済運営も健全であるような受け入れ体制が良い場合は、援助を送るべきであり、逆に、受け入れ体制が悪い場合は援助を送るべきでない、ということになる。事実、この方針はアメリカなど複数の主要拠出国に採用され、ほとんどの国際機関の援助政策にも大きな影響を与えるようになった⁵。

世銀においても、B&D の研究を中心とする過去の ODA 拠出に関する評価と反省から、援助政策が大きく変更され、労働に関する援助についても、TA/TC の役割が再評価されるようになった⁶。受入国の Capacity Building に関して、伝統的な TA/TC では、プロジェクト対象産業・地域の個人に対する教育、衛生、生産技術、労働環境の向上を目的としていたが、現在、受入国の組織 (社会や政府など) としての受け入れ能力向上に重点が置かれるようになった。また、国連による Millennium Development Goals: MDG の制定により、世銀も MDG を実質的に達成できるよう援助政策を見直すようになり、IMF と共同の動きも見られるようになった⁷。

(1) 世界銀行の目的別融資分類の変化

このような融資方針の変更が世銀の融資 (額や内容など) に大きな影響を与えたことは、最近の世銀年報 (World Bank Annual Report: WBAR) の記述からも明らかである。そこで、最近の世銀の目的別融資額を概観して、他の目的と比較しながら、世銀における労働に関する融資の重要性を推測する。

⁴ 最近の海外援助についての経済学研究については、高瀬 (2005) を参照せよ。

⁵ 国連の TA/TC に関しては、UNDP による Capacity for Development や Development Capacity through Technical Cooperation を参照せよ。

⁶ B&D (2000, 1997) の研究で使用された Chang, Fernandez-Arias and Serven (1999) による援助支出データ (Effective Development Assistance) では、経済成長に対する効果ははっきりしないという理由で、OECD 各国による ODA 額から TA/TC が全て除かれている。

⁷ 詳しくは Global Monitoring Report を参照せよ。

過去において WBAR では、目的別融資は対象分野（セクター：Sector）別融資として報告されてきた。ただし、援助の効率性の議論が高まるにつれて、援助プロジェクトの実情を正しく伝える必要が生じ、セクター項目の見直しが何度も行われてきた。そして、WBAR 2001 までに、世銀のセクター別融資は、各プロジェクトが全体として、どのセクターに所属するかによる分類：融資案件によるセクター別融資額（Loan-by-Loan Basis）と各プロジェクトの支出の中身をより細かく吟味し、どのセクターにどれだけ所属するかによる分類：融資構成によるセクター別融資額（Loan Component Basis）の両方が報告されるようになった。

例えば、ある灌漑プロジェクトを取り上げてみると、前者によれば、その融資の全額が Water Supply セクターに分類される。しかし、後者では Water Supply に 9 割、そして Agriculture セクターに残りの 1 割というように細分化して振り分けられる。2002 年の WBAR から、融資構成によるセクター別融資を発展させて、テーマ（Theme）別融資が作られ、目的別融資はテーマとセクターによる 2 本立てになった。

(2) 世界銀行のセクター別融資

最初に、データ期間を比較的長くできるため、融資案件によるセクター別融資の年次変化を考察する。データソースは WBAR 2000-2004 であり、データの長さは 1998 年から 2004 年までの 7 年分である。対象セクターを列挙すると、Agriculture, Fishing and Forestry, Education, Energy and Mining, Finance, Health and Other Social Services, Industry and Trade, Information and Communication, Law and Justice and Public Administration, Transportation, Water, Sanitation, and Flood Protection の 10 である。

ただし、WBAR 2002 以降の新しい融資案件によるセクター項目数が WBAR 2001 のセクター項目数より少なくなっているため、新しい項目に合うように、古い項目を統合した⁸。また、WBAR 2000 と WBAR 2001 を比較すると、世銀全体の融資総額は等しく記載されているのに、各項目には少しずつズレが生じている。そこで、新しい方に合せる意味で、2000 年の方は WBAR 2001 の数字を採用し、それ以前は、WBAR 2000 にしか記載がないため、やむを得ず、WBAR 2000 の数字を採用することにする。

第 4-2-1 図は世銀全体のセクター別融資額（縦軸は百万 US ドルで以下同じ）、そして、第 4-2-2 図は世銀のセクター別融資シェアの年次変化を示している。融資額全体は 1999 年から 2000 年にかけて約 300 億ドル（約 3 兆円相当）から約 150 億ドルにほぼ半減し、その後

⁸ WBAR 2001 のセクターを列挙すると、Agriculture, Economic Policy, Education, Electric Power and Other Energy, Environment, Finance, Mining, Multisector, Oil and Gas, Health, Nutrition, and Population, Private Sector Development, Public Sector Development, Social Protection, Telecommunications, Transportation, Urban Development, Water Supply and Sanitation の 17 である。Economic Policy と Public Sector Development を Law and Justice and Public Administration に、Electric Power and Other Energy, Mining, Oil and Gas を Energy and Mining に、Multisector, Private Sector Development, Urban Development を Industry and Trade に、Health, Nutrition, and Population と Social Protection を Health and Other Social Services にそれぞれ合算した。

2004年まで約200億ドルにまで漸増してきた。この急激な変化の主な原因はアジア通貨危機であり、国際社会における援助方針の変化やMDGの制定も少し影響を及ぼしているかもしれない。

セクター融資の内訳をみると、1998年を除くと、Law and Justice and Public Administrationが30から40%を占め1位であり、毎年約50億ドル拠出されている（1999年に100億ドルを超えているのはアジア通貨危機の影響であろう）。Health and Other Social ServicesとTransportationが15から20%を占め、年によって2および3位となり、毎年30億ドル程拠出され、Finance、Water, Sanitation and Flood Protection、Educationが5から10%を占め、年によって4から6位であり、15億ドル程拠出されている。

労働に関する融資に注目すると、近年増加傾向にあるとはいえEducationの割合は全体の1割程度しかなく、それほど重要でないことが分かる。Health and Other Social Servicesも広い意味で労働に関係しているとしても、Educationと合せて全体の2・3割程度であり、重要視されているとはいいがたい。もちろん、Law and Justice and Public AdministrationやTransportationに対する融資の中にも、労働に関係している部分もあるかもしれないので、はっきりとした結論付けをするのは難しい。

そこで、セクターを労働に関係している度合いから5つに統合することにし、労働セクター別融資と呼ぶことにする。関係が1番強いと想定できるものをLaborとし、ここではEducationと同値とする。2番目に強いのはBasic Human Needsとし、Health and Other Social ServicesとWater, Sanitation and Flood Protectionの合計とする。そして、3番目はSector Developmentとして、Agriculture, Fishing and ForestryとIndustry and Tradeの合計、4番目はInfrastructureで、Energy and Mining、Information and Communication、Transportationの合計であり、FinanceはOthers（その他）とする。

第4-2-3図は世銀の労働セクター別融資シェアの年次変化を表わしている。確かに、Laborだけでは、全体の1割ほどで非常に低いと言わざるを得ない。しかし、Basic Human Needsを加えるとほぼ半分になり、世銀融資は労働に関してそれほどかけ離れていないということになる。ただし、これまでの結果は、融資案件別のセクター分類に基づいているため、プロジェクトの中身までは考慮していないという弱点が残っている。

(3) 世界銀行のテーマ別融資

セクター別融資の弱点を克服するため、テーマ別融資の年次変化を考察する。データソースはWBAR 2002-2004であり、データの長さは2000年から2004年までの5年分である。対象テーマを列举すると、Economic Management、Environment and Natural Resource Management、Financial and Private Sector Development、Human Development、Public Sector Development、Rule of Law、Rural Development、Social Development、Gender, and Inclusion、Social Protection and Risk Management、Trade and Integration、Urban

Development の 11 である。

第 4-2-4 図は世銀全体のテーマ別融資額、そして、第 4-2-5 図はテーマ別融資シェアの年次変化を示している。テーマ融資の内訳をみると、2003 年を除くと、**Financial and Private Sector Development** が約 20% を占め 1 位であり、毎年約 30 から 40 億ドル拠出されている。**Public Sector Development** と **Human Development** が約 10 から 20% を占め、年によって 2 および 3 位となっている。ただし、前者は毎年約 20 から 30 億ドル程拠出されているが、後者は 2000 年では 10 億ドルほどだったものが 2003 年には約 30 億ドルにまで増加している。

労働に関する融資に注目すると、**Human Development** の割合は全体の 1・2 割程度であり、かなり低いといわざるを得ないが、セクター別分類の **Education** の 1 割と比較すると高いと判断できる。また、近年では **Human Development** の額も大幅に増加し、重要度は増していることが分かる。

前項と同じように、労働に関する融資を把握するため、テーマを労働に関係している度合いから 5 つに統合し、労働テーマ別融資と呼ぶことにする。1 番強いものを **Labor** とし、ここでは **Human Development** と同値とする。2 番目に強いのは **Social Development** とし、**Social Development, Gender, and Inclusion** と **Social Protection and Risk Management** の合計とする。そして、3 番目は **Local Development** として、**Rural Development** と **Urban Development** の合計で、4 番目は **Sector Development** で、**Financial and Private Sector Development** と **Public Sector Development** の合計で、残りは **Others** (その他) とする。

第 4-2-6 図は世銀の労働テーマ別融資シェアの年次変化を表わしている。**Labor** だけで全体の 1・2 割ほどあり、労働セクター別融資シェアの **Labor** と比較すると高く、狭い意味での労働の重要性は高いと判断できる。しかしながら、**Social Development** を加えると 30 から 40% になり、労働セクター別融資シェアの **Labor** と **Basic Human Needs** を加えた 50% と比較すると低くなり、広い意味での労働の重要性は低いということになる。どちらにしても、労働に直接関係しているであろう融資は全体の 10 分の 1 から 5 分の 1 程度であり、世銀における労働に対する援助の重要性は決して高くない。ただし、これまでの結果は世銀の融資全体についてであるが、融資を担当する機関 (**IBRD** と **IDA**) の違いや世銀の地域的・国別融資における差は無視した上での話である。

3 IBRD と IDA の融資

IBRD が第 2 次大戦後の世界経済復興のため 1946 年に設立され、世界銀行が事実上誕生した。その後、西ヨーロッパ諸国や日本などの戦後復興が一段落つき、多くのアフリカ諸国が独立した 1960 年に、途上国の発展のために **IDA** が設立され、世界銀行グループに加わった。このように、世銀の 2 機関は設立の時期や目的からして異なっており、労働に関する融資についても大きな違いがあるかもしれない。

2 機関の目的別融資を比較するため、最初の準備として、2 機関の融資額を概観する。データソースは WBAR 2000-2004 であり、データの長さは 1998 年から 2004 年までの 7 年分である。第 4-2-7 図は IBRD および IDA の融資額、そして、第 4-2-8 図は IBRD および IDA 融資の世銀全体に占めるシェアの年次変化を示している。IBRD の融資は 50%以上を占めてきたが、2000 年までは 70%強あり、徐々に割合を低下させてきた。一方、IDA は 1999 年の約 20%から 2004 年の約 50%まで順調に割合を高めてきた。ただし、2000 年以降の IBRD の融資額は毎年約 100 億ドルと安定しているので、IDA の台頭は IBRD が収縮したからではなく、IDA の融資額が 2000 年の約 50 億ドルから 2004 年の約 100 億ドルへ急増したためである。

したがって、世銀融資全体の LDC 重視の姿勢がはっきりと示されたことになる。所得レベルの低い方の国がより多くの労働に関する援助を必要とするならば、最近の IDA 融資の台頭は世銀における労働に関する援助の重要性が増したことを意味する。このことを確かめる意味でも、前項のセクター別およびテーマ別融資の見方にしたがって、各機関の融資における労働の重要性を考察する。

(1) IBRD および IDA の労働に関するセクター別融資

第 4-2-9 図は IBRD の労働セクター別融資シェア、そして、第 4-2-10 図は IDA の労働セクター別融資シェアを示しており、データは 2002 年から 2004 年までの 3 年間である。Labor のシェアを見ると、IBRD は 2002 年には 10%を切っており、2003 年に約 10%に増加し、2004 年にはまた約 5%にまで減少している。IDA は 2002 年には 10%を切っていたが、その後 10%強を維持しており、予想通り、IDA の労働に関する援助の重要性が IBRD より高い結果となった。しかし、その差は非常に小さく、ほぼ等しいとも解釈でき、両機関とも労働に対する援助の割合の低さがはっきりと示されており、特に IDA の労働に対する意識が低いという意外な結果となった。

Labor に Basic Human Needs を加えた広い意味での労働に関する融資の割合をみると、両機関とも 50%前後となり、あまり差が生じていない。2004 年では、IDA が IBRD の率を上回り予想通りとなったが、2002 年では下回り逆転現象が生じている。したがって、IDA が LDC 融資を中心としているとはいえ、開発金融機関であり、労働に関する融資についてはやはり限界があるといわざるを得ない。

(2) IBRD および IDA の労働に関するテーマ別融資

第 4-2-11 図は IBRD の労働テーマ別融資シェア、そして、第 4-2-12 図は IDA の労働テーマ別融資シェアを示しており、データは 2002 年から 2004 年までの 3 年間である。労働セクター別融資と比較して、IDA と IBRD の差が明確に出ている。IBRD の Labor シェアは 2002 年では 10%を切っているが、2003 年から 10%を大幅に越えている。IDA は 2002 年で

も 10%を楽に超え、2003 年以降、20%に近づいている。つまり、IDA の労働に関する融資の割合が明らかに高くなっている。

Labor に Social Development を加えても、IBRD では 2002 年が 20%弱で、2003 年以降が約 30%となり、IDA では 2002 年に 30%、2003 年に 40%を楽に超え、2004 年には約 40%となり、IDA の労働に関する援助の割合が高いという上と同じ結論となる。ただし、労働テーマ別融資の方がセクター別融資より正確であるとしても、Labor のシェアは IDA で 20%程度に留まっており、IDA の開発金融機関としての限界を示しているともいえる。

4 PHRD の労働に関する贈与

PHRD Fund は 1990 年に世界銀行と日本政府の合意により、純粹に受入国のためになるよう、融資ではなく贈与を拠出する基金として設立された。世銀内 (WBI、Poverty Reduction Strategy Trust Fund: PRSTF、Information for Development Program: infoDev、Heavily Indebted Poor Countries: HIPC Debt Initiative など) ・外その他機関と協力しながら、各プロジェクトの推進のため間接的に拠出されたり、TA や Joint Japan/World Bank Graduate Scholarship Program: JJ/WBGSP などの奨学金として直接拠出されている。

労働に関する援助として、PHRD による TA 贈与を取り上げ、そのセクター別贈与額の年次変化を考察する。データソースは PHRD Annual Report: PHRDAR 2001-2003 であり、データの長さは 2000 年から 2003 年までの 4 年分である。対象セクターを列挙すると、Multisector、Finance、Energy、Private Sector Development、Infrastructure、Environment and Climate Change、Agriculture、Public Sector Management、Human Development の 9 つとなり、PHRDAR におけるセクター分類は WBAR と別ものであり、第 2・3 項の結果と単純に比較するのは困難である。

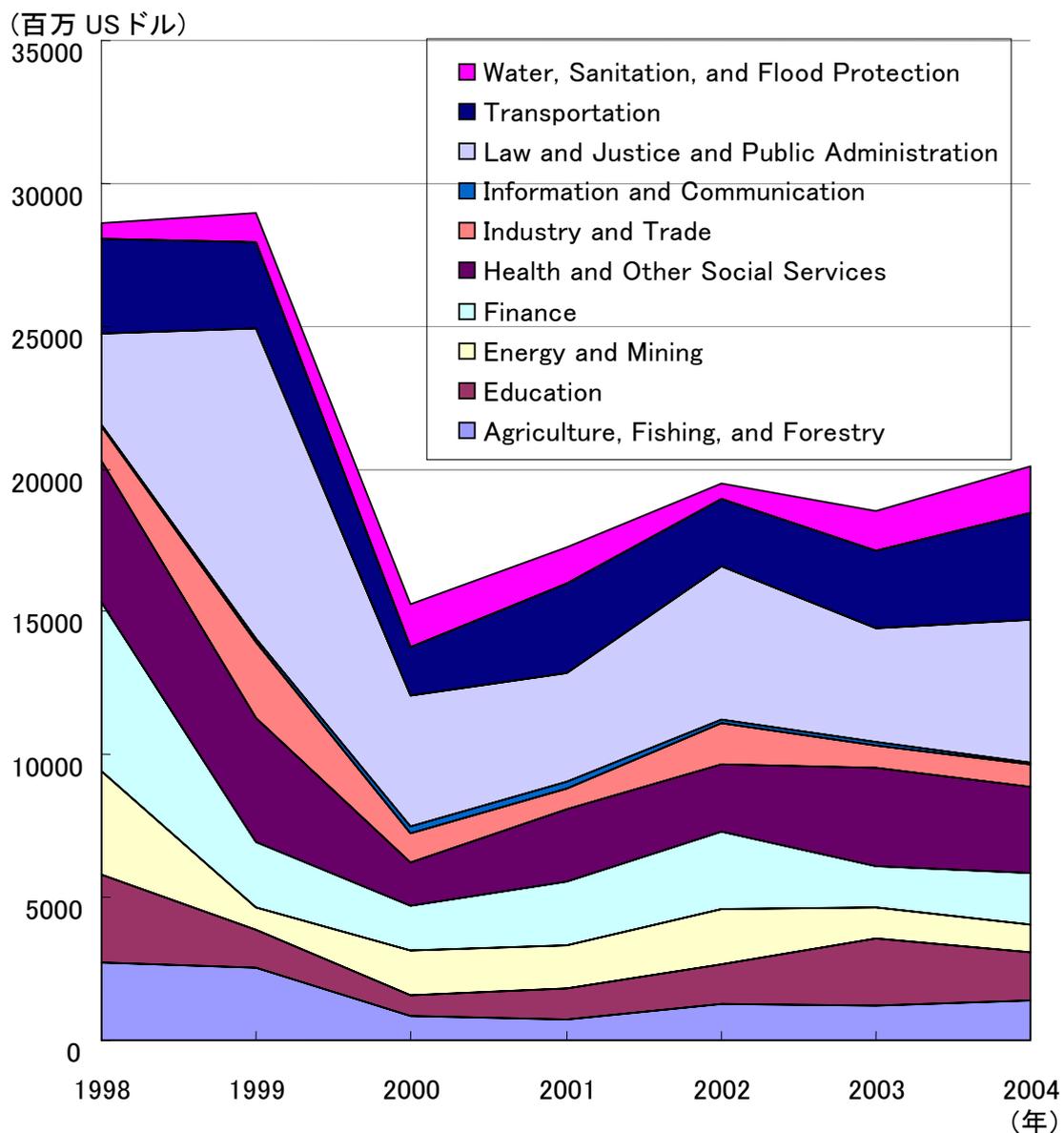
第 4-2-13 図は PHRD によるセクター別技術贈与額、そして、第 4-2-14 図は PHRD のセクター別技術贈与シェアを示している。TA 贈与なので全額労働に関する援助とみなし、まず、総額の動きをみてみると、2000 年では 9 千万ドル (約 90 億円相当) 弱、2001 年では約 6.5 千万ドル、2002 年に約 6 千万ドル、2003 年に 7 千万ドル強となっている。世銀全体の融資額と比較すると、2003 年でほぼ 300 分の 1 (約 0.3%) と極端に小さいけれども、贈与であることを考慮すべきであろう。また、直接に比較できないが、世銀の労働セクター別融資の Labor (Education) と比べると、2003 年でほぼ 30 分の 1 (約 3%) となり、無視できない額であるともいえる。したがって、世銀全体の労働に対する援助の姿勢を考慮すると、PHRD が世銀内で稀有な存在であることがわかる。

各セクター配分をみてみると、Human Development が 20 から 30%を占め 1 位であるが、Multisector が 2000 年のほぼ 0%から 2003 年の 30%近くまで急増している。Agriculture、Public Sector Management、Environment and Climate Change が 10%から 20%を占め、Private Sector Development、Infrastructure、Energy と続くが、年によって順位を入れ替

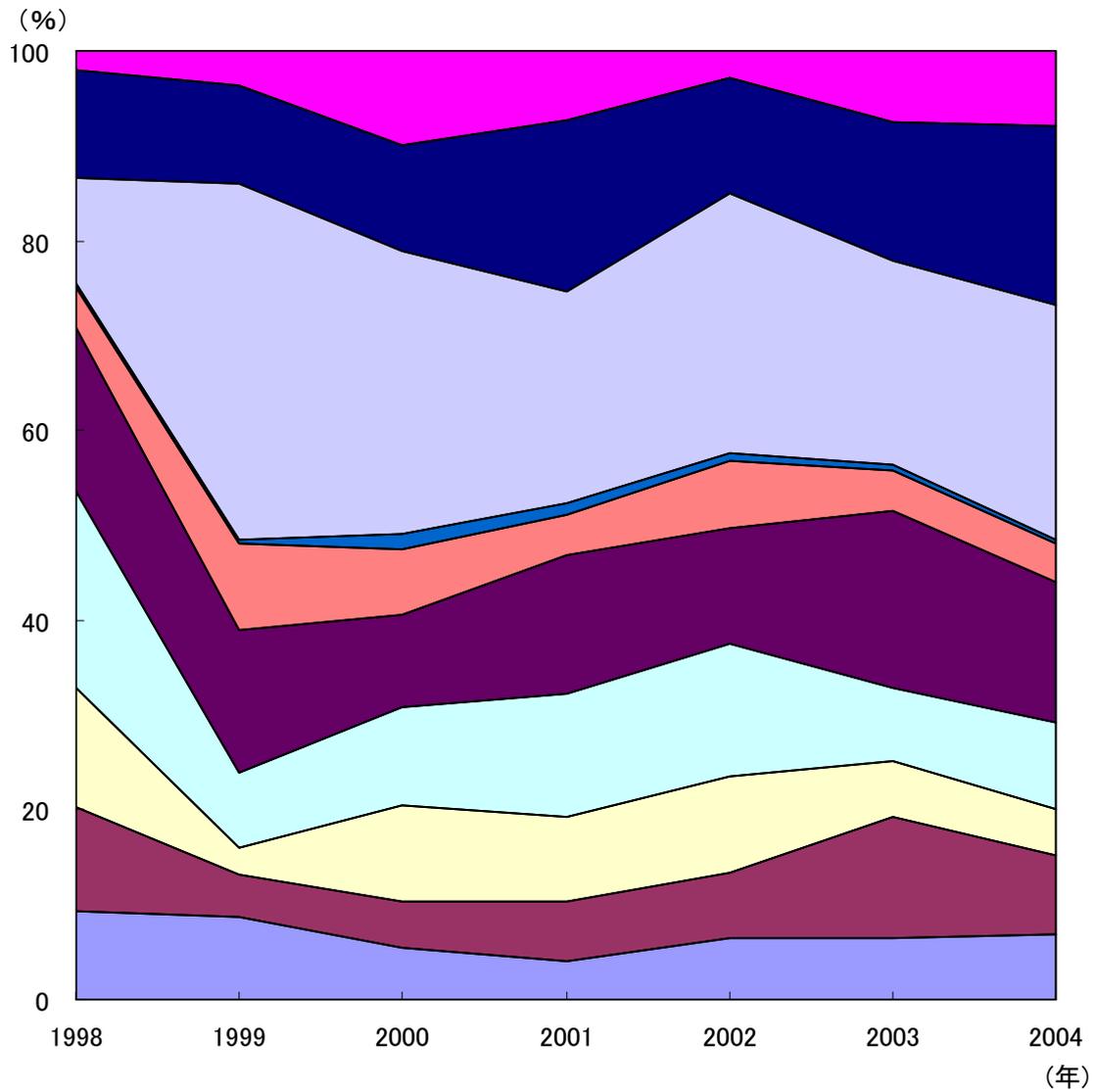
えている。Infrastructure が急激に減少しているが、急増している Multisector の中身がどの程度他のセクターに関係しているかが分からないため、セクター別順位はあまり意味をなさないかもしれない。

労働に最も関係していると思われる Human Development 以外の TA も比較的バランスよく配分されており、第 2・3 項で分析した目的別融資の労働セクター・テーマ別分類の大きな欠点を暗示している。つまり、労働に関係していないセクター・テーマでも、労働に関する融資が（例えば、TA として）ある程度含まれているかもしれないからである。したがって、最終的には、各プロジェクトまで遡って、労働に関する援助がどれくらいあるかを調査すべきであるが、各地域や各受入国に絞ったとしても、大変な労力が必要となる。

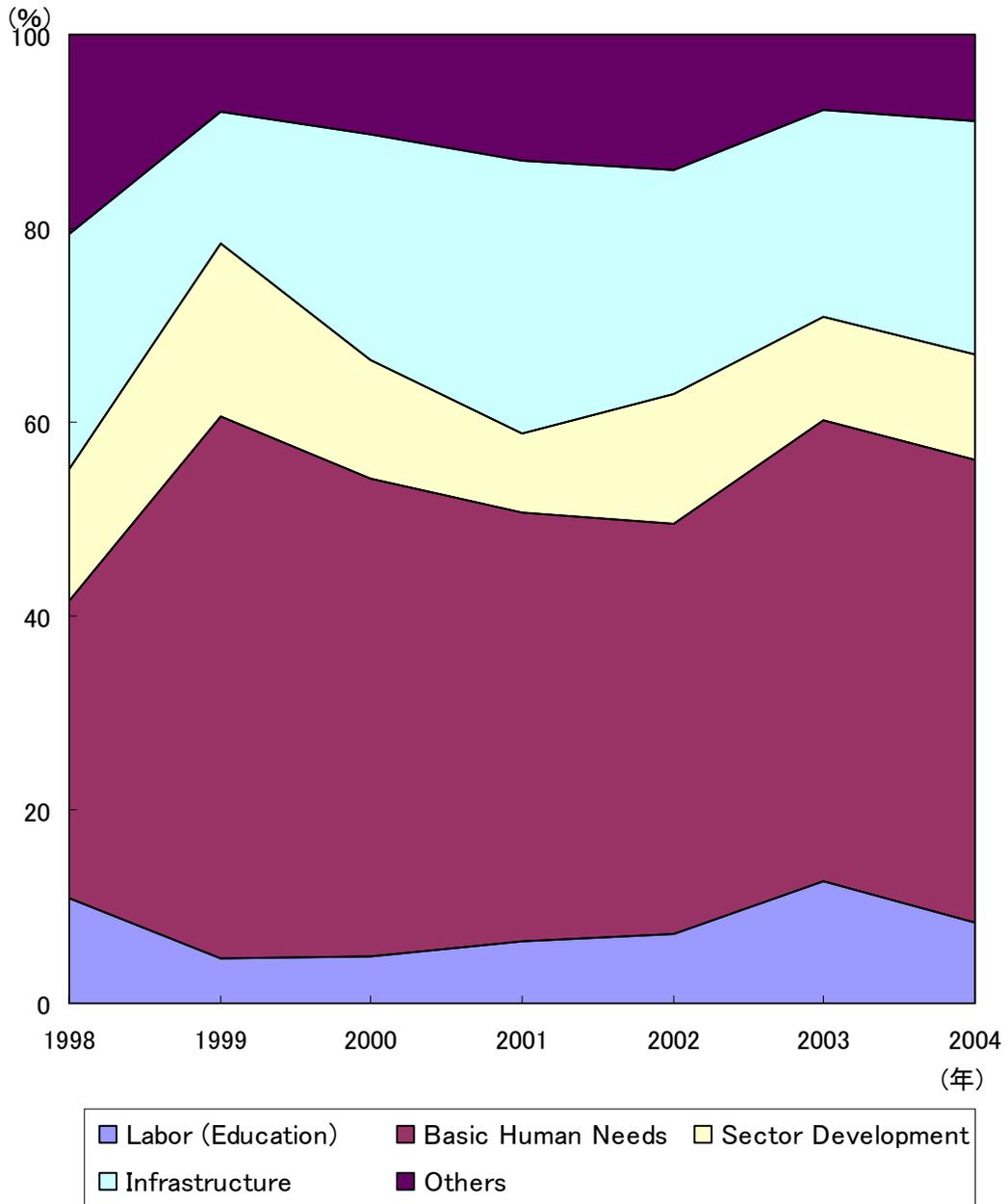
第 4-2-1 図 世界銀行セクター別融資額



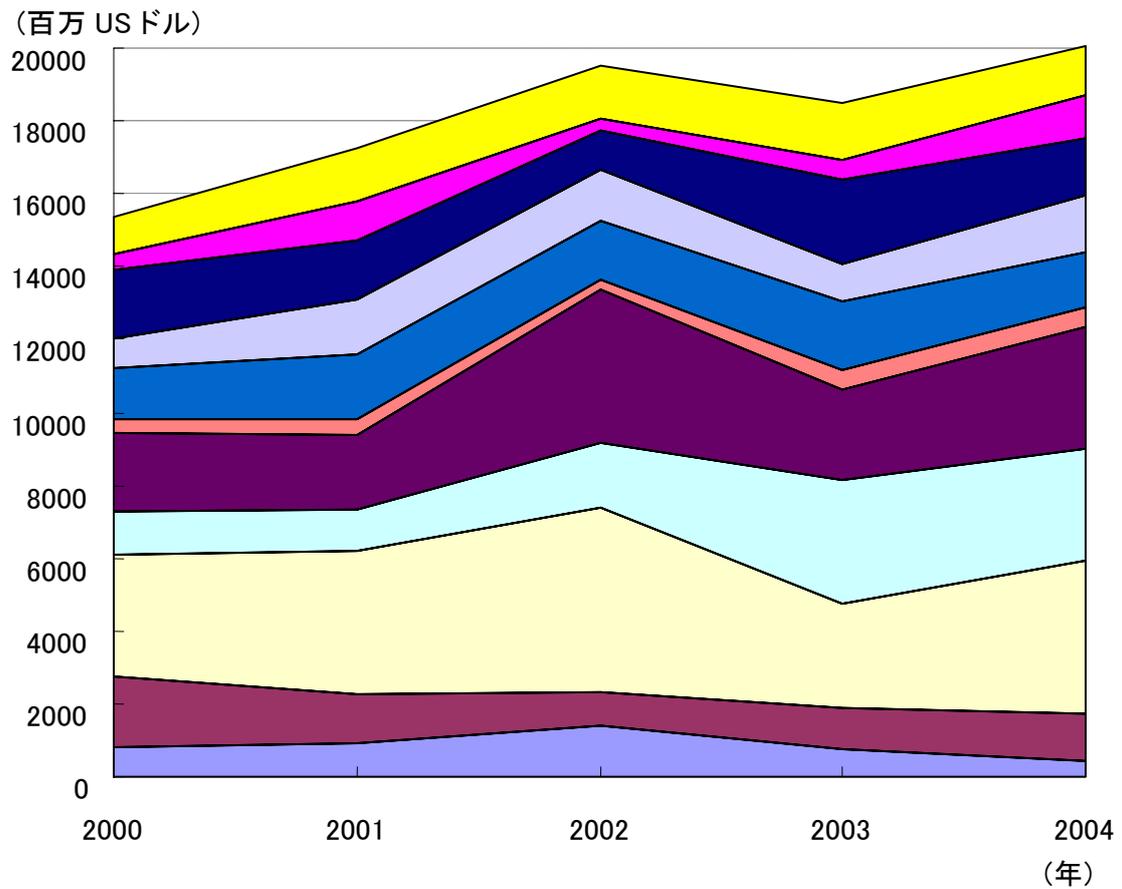
第 4-2-2 図 世界銀行セクター別融資シェア



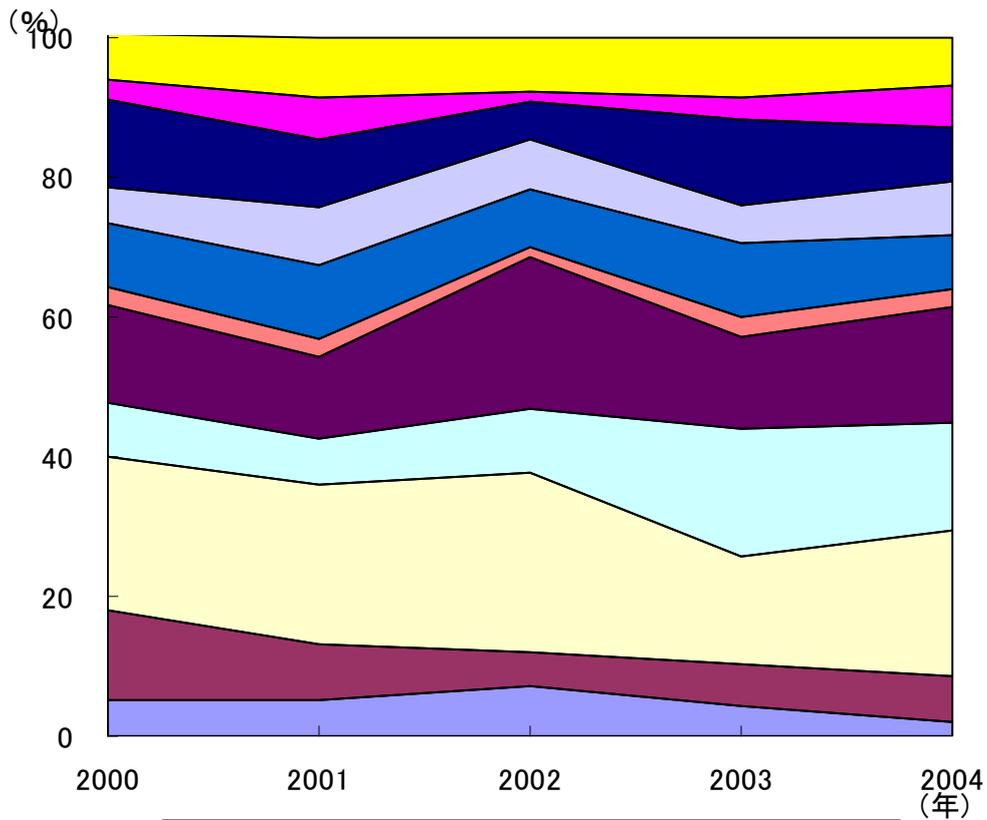
第 4-2-3 図 世界銀行労働セクター別融資シェア



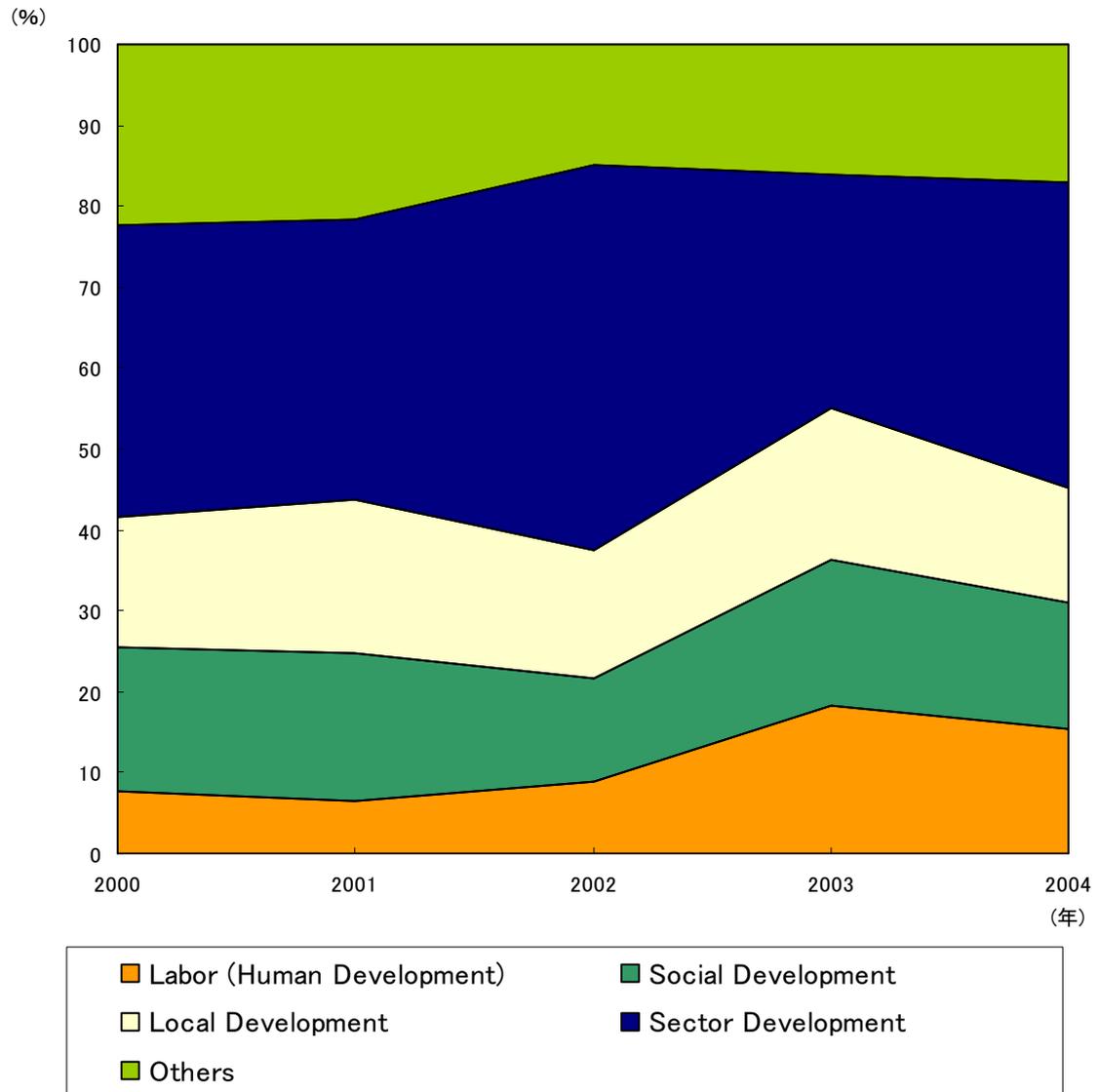
第 4-2-4 図 世界銀行テーマ別融資額



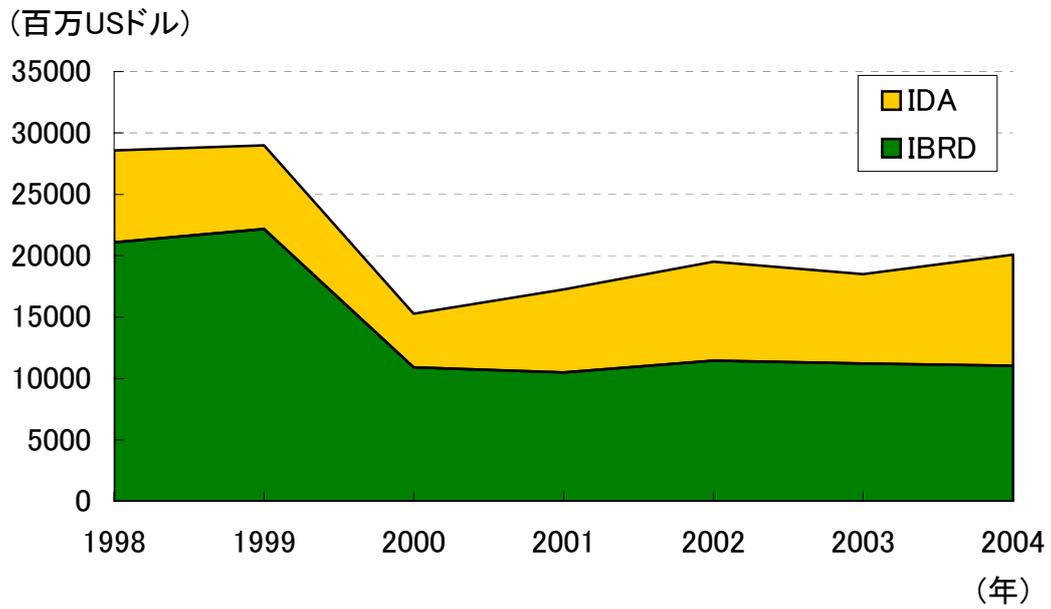
第 4-2-5 図 世界銀行テーマ別融資シェア



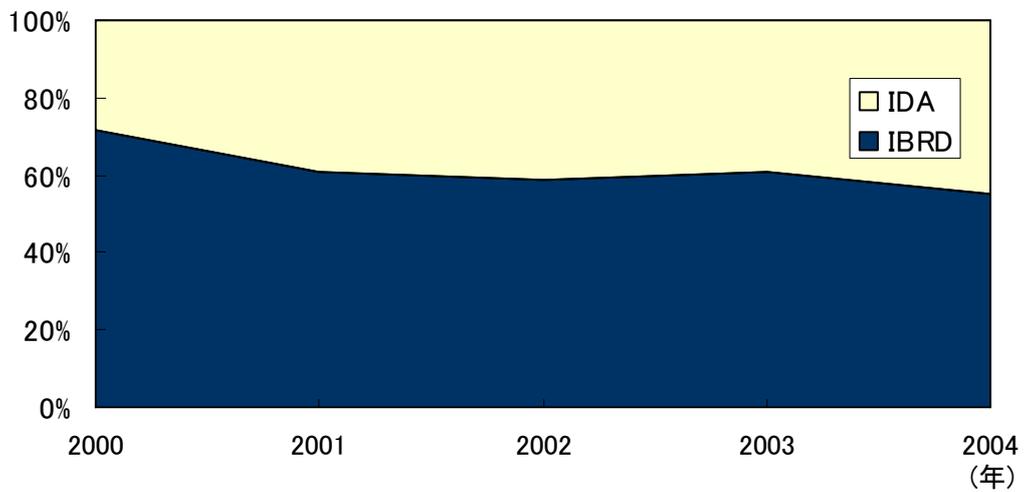
第 4-2-6 図 世界銀行労働テーマ別融資シェア



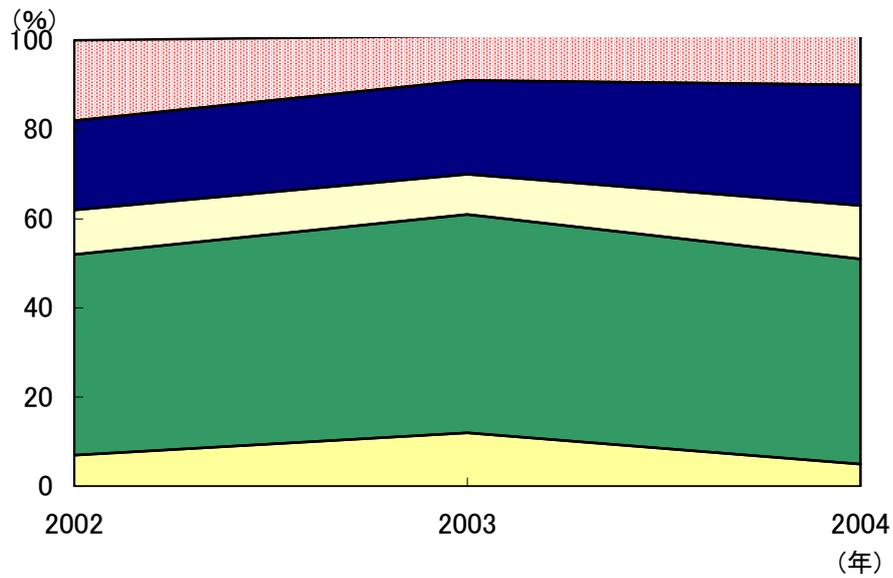
第 4-2-7 図 IBRD および IDA 融資額



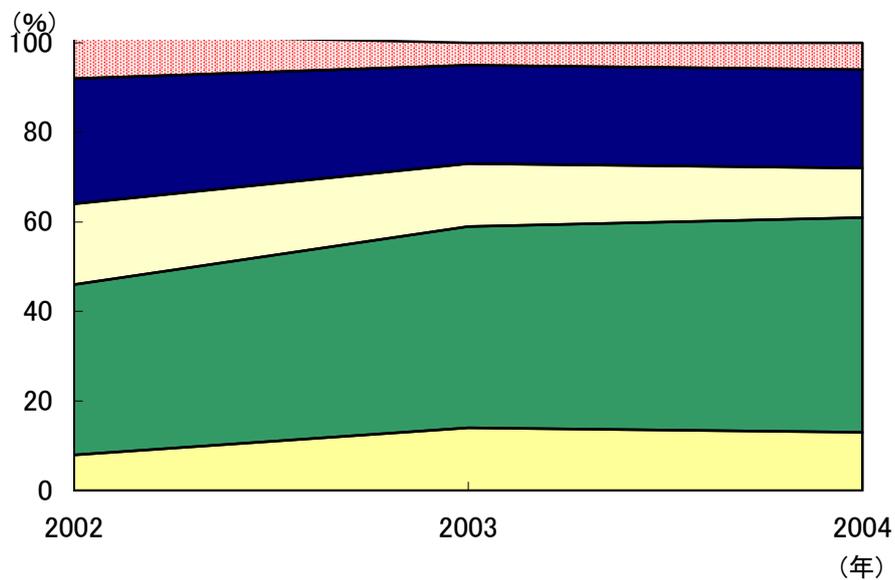
第 4-2-8 図 IBRD および IDA 融資シェア



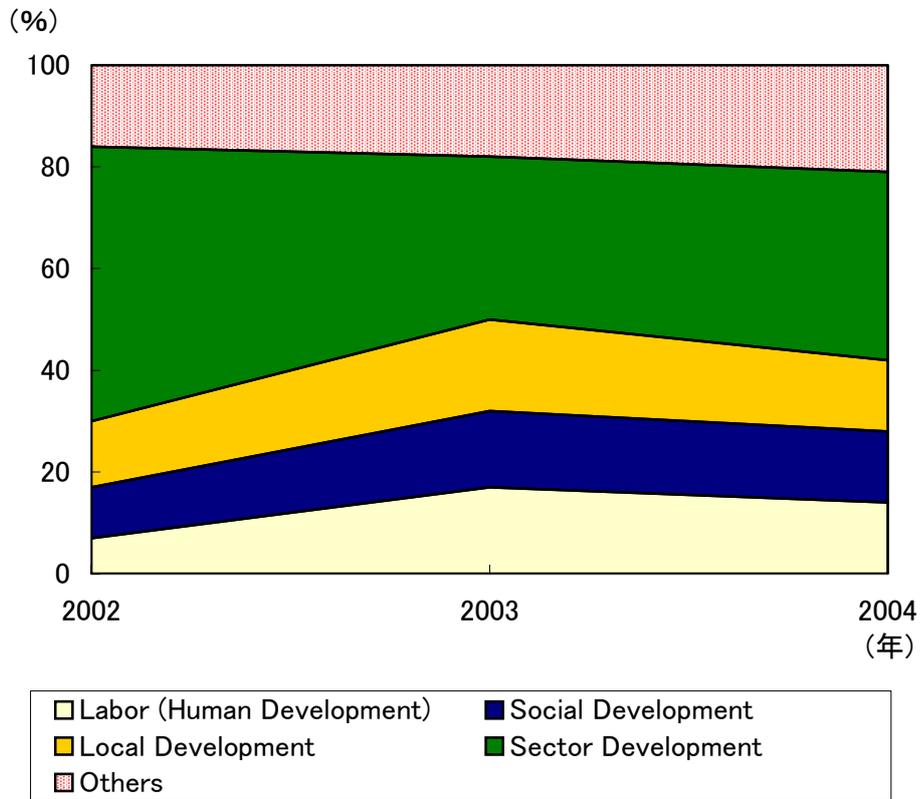
第 4-2-9 図 IBRD 労働セクター別融資シェア



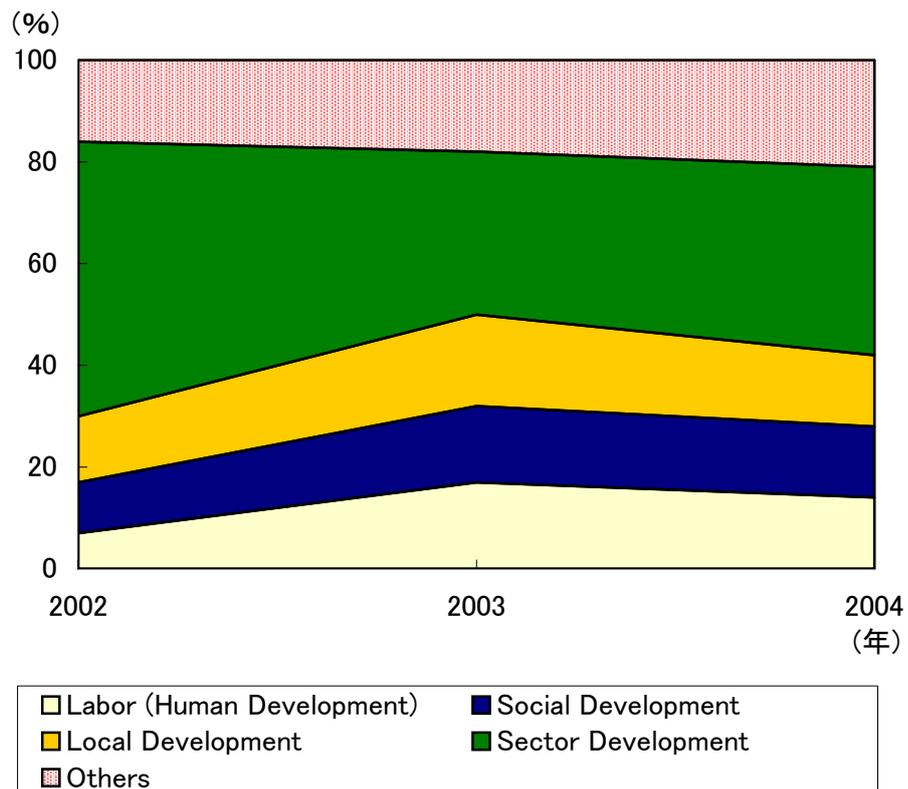
第 4-2-10 図 IDA 労働セクター別融資シェア



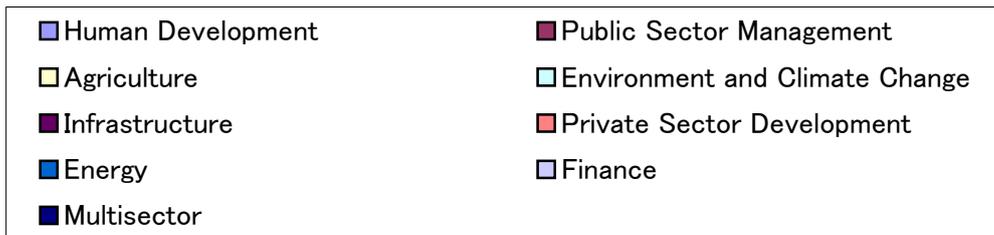
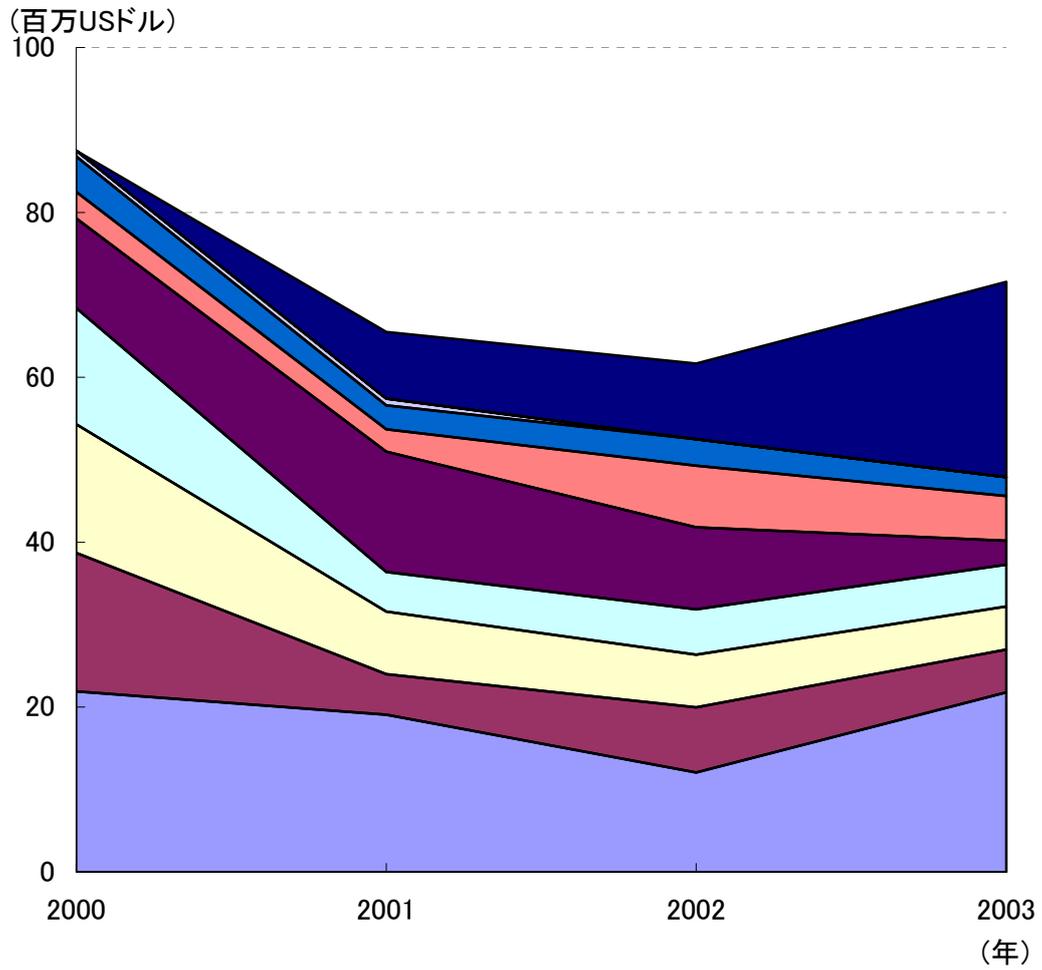
第 4-2-11 図 IBRD 労働テーマ別融資シェア



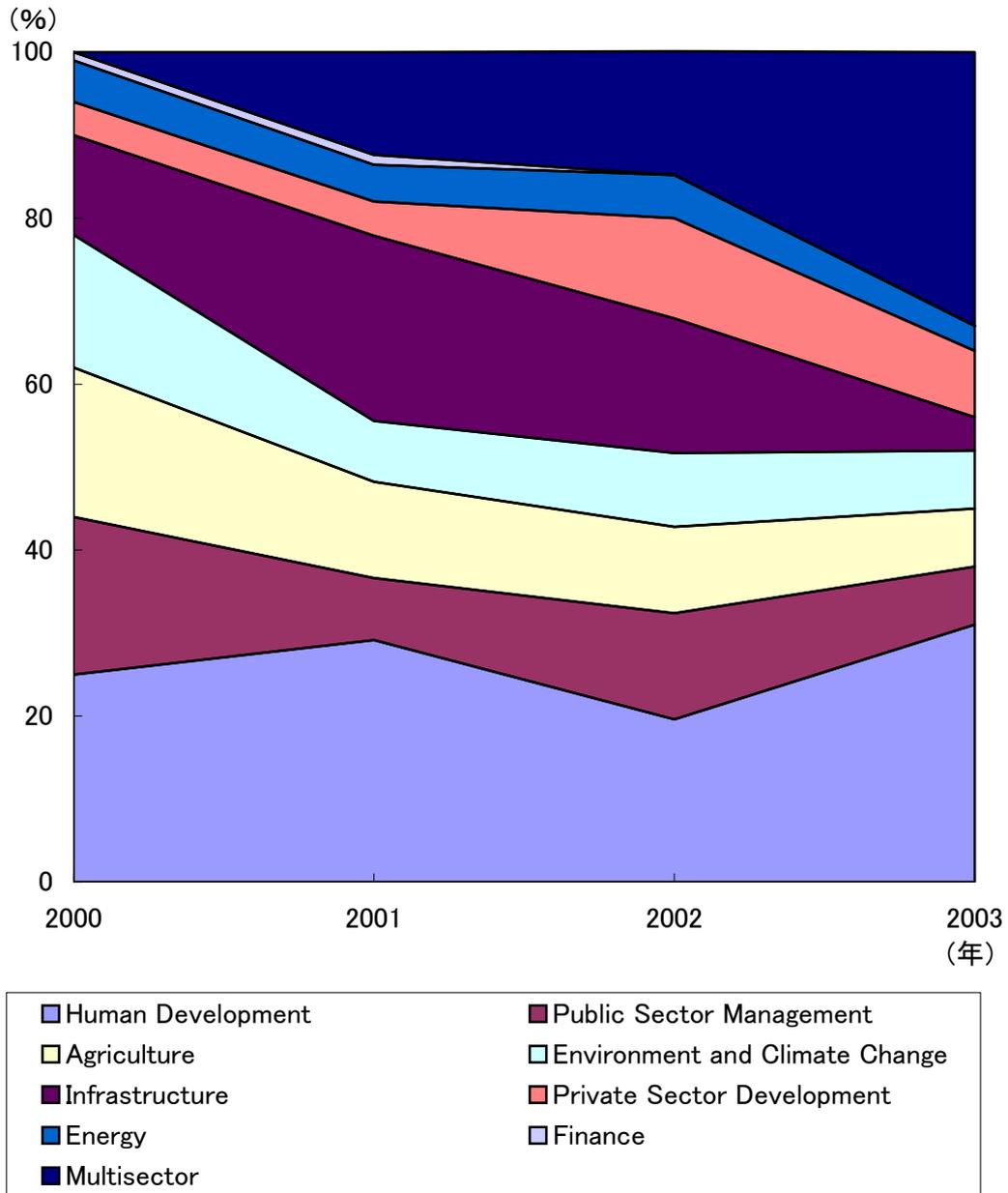
第 4-2-12 図 IDA 労働テーマ別融資シェア



第 4-2-13 図 PHRD セクター別技術贈与額



第 4-2-14 図 PHRD セクター別技術贈与シェア



参考文献

- Burnside C. and Dollar D. (2000), Aid, Policies and Growth, *American Economic Review*, Vol. 90, 847-868
- Burnside C. and Dollar D. (1997), Aid, Policies and Growth, Policy Research Working Paper, No.1777, Policy Research Department, World Bank
- Chang C. C., Fernandez-Arias E. and Serven L. (1999): Measuring Aid Flows: A New Approach, Policy Research Working Paper No. 2050, World Bank
- 高瀬浩一，開発援助の経済分析の動向，商学研究科紀要第 61 号，早稲田大学大学院，1-12、2005
- UNDP (2002), Capacity for Development: New Solutions to Old Problems
- UNDP (2002), Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experiences
- World Bank (2002-2005), World Bank Annual Report 2001- 2004, Vol. 1 & 2
- World Bank (2001), World Bank Annual Report 2000,
- World Bank Operations Evaluation Department (2004-2005), 2003-2004 Annual Review of Development Effectiveness
- World Bank (2003-2004), World Bank Institute Annual Report 2002-2003
- World Bank (2002-2004), Policy and Human Resources Development Fund Annual Report 2001-2003
- World Bank and IMF (2004-2005), Global Monitoring Report 2004-2005
- World Bank and UN-HABITAT (2004), Cities Alliance Annual Report 2003

第3節 アジア開発銀行の労働に関する技術協力¹について²

1 アジア開発銀行の概略³

アジア開発銀行（以下 ADB）は、アジア・太平洋地域の 45 ヶ国及び域外の 18 ヶ国の計 63 ヶ国が加盟する国際開発金融機関として、1966 年に設立された。ADB はアジア・太平洋地域からの貧困の撲滅を最重要課題としており、その使命は、開発途上加盟国（DMCs）の貧困を削減し、生活状況及び生活の質の向上を支援することである。ADB は、第一に民間セクターの開発、第二に開発に向けた地域間の協力と統合、そして第三に環境の持続可能性、という相互に関連する 3 つのテーマの下で、持続的な経済成長、包括的社会政策、制度や政策の効果を向上させるためのガバナンス等の戦略的課題に取り組んでいる。

ADB の開発途上国に対する主たる支援方法としては、政策対話、貸付、技術援助、無償供与、保証及び出資を挙げることができる。これら全てを合わせた ADB の貸付総額は 2003 年には 61 億ドルであった。このうち技術援助はプロジェクトの準備と実行、助言活動の支援及び地域協力の実施などに利用されており、2003 年の総額は 1 億 7650 万ドルである。なお同年の無償資金は 4 億 8350 万ドルであった。

ADB の貸付累計の約 4 分の 3 は通常資本財源（OCR）によるもので、貸付は特別基金からも行われている。特別基金としては、アジア開発基金（ADF）⁴、アジア開発銀行研究所特別基金⁵、日本特別基金（JSF）、技術援助特別基金（TASF）などがある。技術援助特別基金は、開発途上加盟国への開発資金の流入と効率的な使用を促進し、また各国の開発能力を向上させるために加盟国に対し無償資金を提供する基金である。

また ADB は技術援助やソフト・ローンを支援するために、二国間で行われる無償供与の媒体としての役割も果たしている。最近では技術援助業務と特定の貸付プロジェクトの支援を目的として、ジェンダーと開発、ガバナンス、貧困削減、水資源、エネルギー、環境を焦点とするテーマ別信託基金が設立されている。

なお、ADB の 2004 年の財源は、授權資本（authorized capital）542 億ドル、応募済資本（subscribed capital）⁶ 542 億ドル、総収入 17 億ドルなどとなっている。また特別基金の内訳は、約定済み財源付きのアジア開発基金 5 億 1110 万ドル、技術援助特別基金 8590 万ドル、日本特別基金 1990 万ドル、アジア開発銀行研究所特別基金 1180 万ドルであった。

¹ 出所文献では technical assistance だが、他節との整合性を保つため表題では「技術協力」とした。以下の記述では訳語として「技術援助」を用いる。

² 本節の取りまとめにあたってはアジア開発銀行ホームページ（<http://www.adb.org/jro>、<http://www.adb.org/JRO/default-jp.asp>）上の資料を参照している。なお、以下の出資額などの金額は出所文献によって若干の異同が見られるが、出所文献のままとした。

³ 以下の記述は主として「ADB 年次報告書」及び「ファクト・シート：日本と ADB」による。

⁴ ADB の借入加盟国に対する譲許的貸付の手段。

⁵ ADB の開発途上加盟国による適切な開発戦略の探究を支援することを目的とするアジア開発銀行研究所の活動費用にあてられる。

⁶ ADB の資本持分に対する加盟国の応募済持分のこと。

2 日本のADBへの貢献⁷

日本は ADB の設立当初からの加盟国である。2004 年末現在の日本の応募済資本は 15.781%（議決権は 12.942%）で、アメリカと並ぶ最大の出資国である。

日本は ADB の特別基金への最大の拠出国でもある。特別基金のうち日本特別基金（JSF）は、ADB 開発途上加盟国によるプロジェクトの準備、技術研究、政策研究の実施の無償資金を提供する基金で、拠出の開始は 1988 年である。日本特別基金が支援を行う開発途上加盟国の取り組みには工業化、天然資源開発、人材育成及び技術の移転などがあり、また開発途上加盟国における地域協力及び開発に向けた研究能力向上の促進を支援している。日本特別基金はその創設以来、ADB が承認した技術援助累計額のうち 8 億 5210 万ドルの資金を供与している。

また日本は技術援助特別基金にも拠出しており、これまでの拠出額は 1 億 2692 万ドルに上る。その他日本が拠出する基金等として、貧困削減日本基金（JFPR）、情報通信技術日本基金（JFICT）、日本奨学金制度（JSP）などがある。

3 技術援助⁸

技術援助は ADB の開発戦略において極めて重要な要素である。ADB は技術援助によって、①プロジェクトの特定、考案、及び実施、②政府と実施機関の制度能力の改善、③開発計画の考案、④技術移転の促進、⑤地域協力の促進、を援助している。また、無償及び貸付による ADB の技術援助の手段として次のものを挙げることができる。

- ・フィージビリティ研究や融資可能なプロジェクトの詳細な計画といったプロジェクト準備に関する技術援助（Project Preparatory Technical Assistance : PPTA）
- ・プロジェクトの実施とプロジェクトに携わる人員の訓練を含む、導入段階のオペレーションのためのコンサルティングといったプロジェクトの実施に関する技術援助
- ・制度強化、セクション及び政策の研究、プロジェクトとは関連しない人的資源開発の支援に助言を与えるような技術援助（Advisory Technical Assistance : ADTA）
- ・地域や下部地域、また個別の開発途上加盟国グループの利益に関する地域技術援助（Regional Technical Assistance : RETA）

なお、小規模技術援助（small-scale technical assistance : SSTA）とは技術援助額が 15 万ドル未満のものである。

2004 年に承認された無償技術援助は 323 件で、総額 1 億 9660 万ドルに上る。2003 年の無償技術援助は 315 件の総額 1 億 7650 万ドルで、無償技術援助総額は前年比 11% の伸びである。無償技術援助の大半は、プロジェクトの準備や、法律と政策の改革、財政に関する政

⁷ 以下の記述は主として「ファクト・シート：日本と ADB」による。

⁸ 以下の記述は主として「ADB 年次報告書 2004 年」、「Statement of ADB Operations in 2004」、「Technical Assistance」、「ファクト・シート：日本と ADB」による。

策と手続の強化、グッド・ガバナンス、能力開発、天然資源管理などの分野における助言活動の支援に活用されている。2004年の技術援助総額のうち、7990万ドルが技術援助特別基金から、3950万ドルが日本特別基金から（2003年の日本特別基金からの技術援助への拠出は3700万ドル）、残りの7720万ドルがその他の多国間及び二国間財源によるものである。総額1億9660万ドルのうち、4620万ドルがプロジェクトの準備に（全323件のうち76件）、1億810万ドルが助言及び運營業務に（同175件）、そして4230万ドルが会議・調査・研究・訓練などの地域活動を目的とするもの（同72件）であった。

第4-3-1表 技術援助額及び件数の推移

	2001年	2002年	2003年	2004年	1966～2004年の 累計
技術援助額	1億4400万 ドル	1億7900万 ドル	1億7500万 ドル	1億9700万 ドル	25億8600万 ドル
件数	253件	323件	313件	323件	5658件

出所) 2004年年次報告書

注) 地域技術援助を含む。また総額は概数で、総額及び件数ともに実施ベースで調整されたものである。

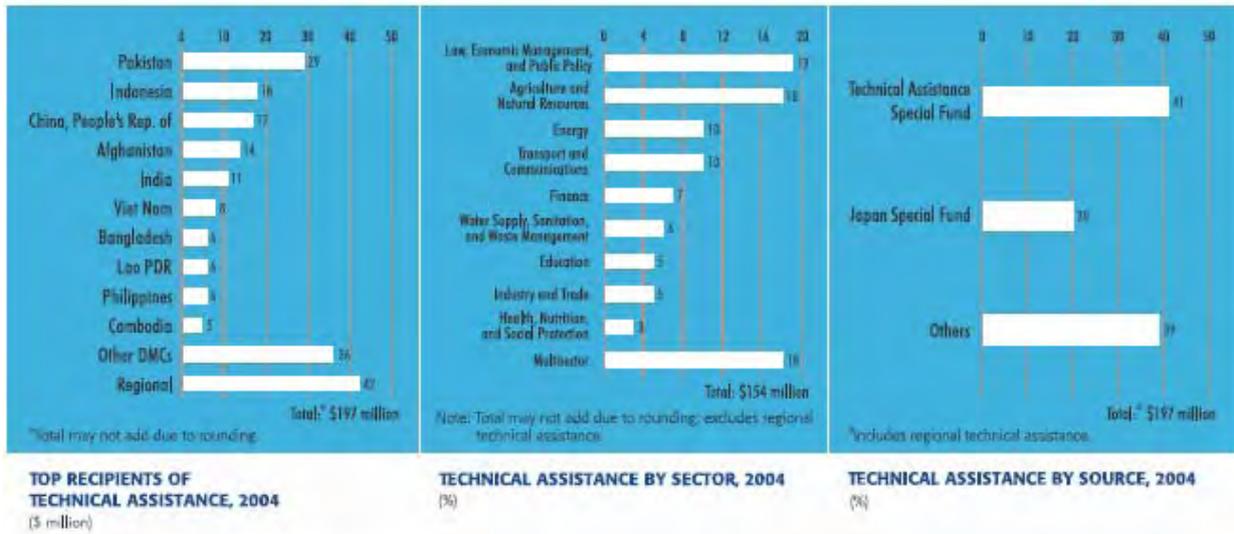
地域技術援助を除き、国別の技術援助を最も多く受けている国(2004年)はパキスタン(総額2890万ドル、全体の15%)で、以下インドネシア(1760万ドル、同11%)、中国(1670万ドル、同11%)、アフガニスタン(1360万ドル、同9%)、インド(1120万ドル、同7%)、ベトナム(770万ドル、同5%)と続いている。

またセクター別にその配分を見ると(地域技術援助を除く)、法律・経済運営・公共政策が2860万ドル(19%)、マルチセクターが2740万ドル(18%)、農業及び天然資源が2720万ドル(18%)、運輸及び通信が1590万ドル(10%)、エネルギーが1510万ドル(10%)、金融が1030万ドル(7%)、水道・衛生設備・廃棄物管理が910万ドル(6%)、教育が830万ドル(5%)、工業及び貿易が770万ドル(5%)、医療・栄養・社会的保護が470万ドル(3%)となっている。

ところでADBは、プロジェクト融資への追加資金として公的資金、民間資金、及び輸出信用との協調融資を行っているが、協調融資にはアンタイド無償資金供与の形での技術援助プロジェクトも含まれる。1970年に開始された協調融資のうち、技術援助プロジェクトは2003年末の累計で590件、10億5500万ドルに上る。2003年に実施された協調融資の資金内訳は、融資プロジェクト28件24億2000万ドル、アンタイド無償資金供与の形での技術援助プロジェクト89件と融資プロジェクトの無償供与分として4億7193万ドルとなっている⁹。

⁹ 1999～2003年の日本との協調融資実績は21件・総額22億ドルで、これは同期間の協調融資全体の18%以上に相当する。

第 4-3-2 図 技術援助の対象国・セクター・財源別動向



出所) 2004 年年次報告書

第 4-3-3 表 技術援助grant(セクター別)の推移

Table 23
TECHNICAL ASSISTANCE GRANTS BY SECTOR,^a 1967-2004, 2003, 2004

	1967-2004 ^b			2003			2004		
	No.	\$ Thousand	%	No.	\$ Thousand	%	No.	\$ Thousand	%
Agriculture and Natural Resources	1,017	472,279.42	22.81	29	17,307.00	13.92	46	27,184.00	17.62
Education	267	121,728.72	5.88	14	5,730.00	4.61	17	8,275.00	5.36
Energy	447	198,214.05	9.57	22	13,058.00	10.51	25	15,080.00	9.78
Finance	403	183,247.91	8.85	24	11,464.00	9.22	18	10,275.00	6.66
Health, Nutrition, and Social Protection	159	72,440.90	3.50	22	11,407.40	9.22	12	4,670.00	3.03
Industry and Trade	257	104,755.00	5.06	12	5,970.00	4.80	14	7,750.00	5.02
Law, Economic Management, and Public Policy	826	389,358.55	18.80	69	36,489.00	29.36	56	28,626.50	18.56
Transport and Communications	563	257,856.45	12.45	25	12,715.00	10.23	29	15,890.00	10.30
Water Supply, Sanitation, and Waste Management	230	96,373.45	4.65	11	5,753.00	4.63	17	9,070.00	5.88
Multisector	271	174,656.12	8.43	9	4,400.00	3.54	17	27,448.00	17.79
TOTAL^c	4,440	2,070,910.56	100.00	237	124,293.40	100.00	251	154,268.50	100.00

a Excludes loan-financed technical assistance (included in loan data) and regional activities.
b Cumulative data adjusted to exclude technical assistance grants withdrawn by governments.
c Total may not add due to rounding.

出所) 2004 年年次報告書

また ADB は、1999～2003 年に 318 件のプロジェクトへの 276 億 6000 万ドルの融資に対して、1503 件のプロジェクトへの 8 億 3930 万ドルの技術援助を承認している。2003 年末時点の累計ベースでは、39 ヶ国 1818 件のプロジェクトへの 1050 億 7000 万ドルの融資に対し、地域技術援助プロジェクトを含む技術援助プロジェクト 5053 件への 22 億ドルの技術援助が行われた。なお、1985～2003 年に ADB の技術援助プロジェクトに関連するコンサルタント契約は計 1 万 523 件、総額 16 億ドルであるが、日本からのコンサルタント契約は合計 116 件、総額 3527 万ドルであった。

4 労働の分野に関する技術援助¹⁰

前項で ADB の技術援助について概観したが、「労働」に関する技術援助は非常に限定的である。ADB のホームページにある「Technical Assistance Reports」では技術援助に関する分野として 147 のカテゴリがあり（2005 年 9 月現在）、そのうち明らかに労働の分野と推測できるカテゴリは雇用（employment）や職業教育（vocational education）などのみである。もちろん貧困撲滅や社会保障、年金、健康・衛生、ジェンダー開発、教育、児童などのカテゴリには、労働に関連する技術援助プロジェクトもあるかもしれないが、仮にそれらを全て含めたとしてもやはり限定的であることがわかる。

上記のカテゴリとは別の視点であるが、ADB による労働分野の技術援助に関連するのが、ADB の政策と業務に関する開発分野の一つとしての「社会的保護（Social Protection）」である。社会的保護は「リスクを削減し、機会を増やす」ことを目指す取り組みで、効率的な労働市場の促進、人々のリスクからの保護、そして、危険及び収入の中断／喪失から自らを守るための能力の向上によって貧困と無力さの低減を目指す政策と計画、からなる。社会的保護には「労働市場政策及び計画」、「社会保障計画」、「社会援助及び福祉サービス計画」、「マイクロ及び地域ベースの計画」、そして「児童保護」の 5 つの分野がある。この取り組みをコーディネートするため、ADB は ILO と覚書（MoU）を締結している。

5 つの分野のうち「労働市場政策及び計画」とは、雇用、労働市場の機能、そして労働者保護を促進するためのものである。労働市場機能の改善は人的資源開発、ジェンダー差別、そして福祉と生産性の向上のための戦略の重要な要素である。社会的保護に関連する労働市場への介入には積極的労働市場計画¹¹と消極的労働市場政策に分けることができる。積極的労働市場計画は、①直接的雇用創出（中小企業、公共事業の促進）、②労働の需給を結びつける職業紹介所／雇用サービス（仕事の仲介、カウンセリング）、③技能開発プログラム（訓練、再訓練）、などである。消極的労働市場政策は、①失業保険、②所得援助、③経済的効率と、安全な労働条件、最低賃金、社会保障、その他の労働基準といった労働保護との均衡の取れた適切な法律枠組み、を含む¹²。

労働市場に関する社会的保護プロジェクトをまとめると第 4-3-4 表のようになる¹³。

¹⁰ 以下の記述は「Social Protection」による。

¹¹ 積極的労働市場政策については例えば Betcherman et al.(2001)。

¹² 社会的保護における労働市場に関する ADB の取り組みのガイドライン等については ADB (2001) を参照。

¹³ 本表にある技術援助プロジェクトは、先に指摘した技術援助 147 分野における個別プロジェクトについて、社会的保護の「労働市場」の視点からまとめたものである。

第 4-3-4 表

A. 承認済みの社会的保護プロジェクト

積極的労働市場計画							
承認／ 実施年	対象国	プロジェクト 名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェク トのタイプ	財源	担当部局
2002年	モンゴル	障害者の雇 用機会の拡 大	障害者の雇用機会の拡大に新しいコ ミュニティ・ベースのアプローチを試みる プロジェクト。障害者の技能を高めるこ と、障害者による事業開発の支援、障害 者のための雇用に加えて他の労働力と 統合することを目指す。	100万ドル	無償	貧困削 減日本 基金	東・中央アジア 局社会セク ター部門
2002年	パキスタ ン	技術教育及 び職業訓練 システムの 構造改革プ ロジェクト	質の高い労働力を確保するために、技 能訓練プログラムの質と適切性を改良 することを目指すプロジェクト。労働市場 の需要の監視と職業紹介サービスの提 供により、技能のミスマッチと農村部及 び都市部の若年者の失業問題について も取り組む。	15万ドル	プロジェク ト／計画 準備技術 援助	技術援 助特別 基金	南アジア局社 会セクター部 門
2003年	カンボジ ア	世界貿易に よって影響 を受ける衣 服製造に携 わる女性の 貧困防止と エンパワメ ント	世界貿易で2004年末の繊維及び衣料に 関する量的割当の段階的な終了によっ て生じ得る悪影響に適切に取り組むこ とを目指すプロジェクト。本プロジェクトは、 仕事に必要とされることの変化に対する 労働者の適応を支援するものや、人員 整理にあつた労働者の保護的手段を開 発するものなど、5つのコンポーネントか らなる。	50万ドル	助言及び 実務に関 する技術 援助	貧困削 減共同 基金	メコン局ガバ ナンス・財政・貿 易部門
2003年	モルジブ	雇用技能教 育	雇用志向の技能教育へのアクセスを増 やし、またキャリア・ガイダンスと雇用機 会への関心を改善することにより、モル ジブの若年者の労働力化と雇用率を高 めることを目指すプロジェクト。	600万ドル	貸付	アジア開 発基金	南アジア局社 会セクター部 門
2003年	パキスタ ン	技能開発改 善	技能ニーズの評価を行い、また技能開 発システムを評価するプロジェクト。見出 されることをもとに、費用をかけて技能 開発プログラムを改善するためのアク ション・プランを作成する。	15万ドル	プロジェク ト／計画 準備技術 援助	技術援 助特別 基金	南アジア局社 会セクター部 門
2003年	スリラン カ	人的資源投 資プロジェク ト	「人的資源投資基金」の設立の援助と、 訓練施設の復興及び技能競争システム の確立に関する計画の開発によって、 若年者の失業問題の解消に取り組む政 府を支援するプロジェクト。	60万ドル	プロジェク ト／計画 準備技術 援助	日本特 別基金	南アジア局社 会セクター部 門
消極的労働市場計画：労働市場保護に関するもの							
承認／ 実施年	対象国	プロジェクト 名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェク トのタイプ	財源	担当部局
2000年	スリラン カ	民間部門開 発計画	解雇された労働者のセーフティ・ネットの 設立と、紛争解決のための能力構築の 支援に関して政府を援助するためのプ ロジェクト。	1億ドル	貸付	通常資 本財源、 アジア開 発基金	南アジア局活 動調整部門
2001年	ブータン	雇用・労働 省の制度開 発	労働行政政策の開発とその業務に携わ る人材開発に関して雇用・労働省を援助 するプロジェクト。また、①労働法の制 定、②労働者と使用者の権利義務、及 び労働行政の権力の確立、③職業安全 と衛生に関する規制、④労働監督、に関 する支援を目指す。	20万ドル	助言及び 実務に関 する技術 援助	日本特 別基金	一般計画局

(続き)

B. 承認済みの社会的保護プロジェクトのコンポーネント

積極的労働市場計画							
承認／実施年	対象国	プロジェクト名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェクトのタイプ	財源	担当部局
2002年	ネパール	雇用のための技能プロジェクト	職業及び技術教育部門の分析と、政策改定に関する勧告を策定するためのプロジェクト。必要であれば費用対効果戦略と費用をかけて実施枠組みの策定を行う。	40万ドル	プロジェクト／計画準備技術援助	技術援助特別基金	南アジア局社会セクター部門
2002年	バヌアツ	技術職業教育及び訓練のための政策枠組み及び能力構築	全国及び地域レベルの「技術及び職業教育訓練」の枠組み作成と実施に関して政府を援助するプロジェクト。試験計画では金銭的支援ではなく所得に結びつくような技能教育を行う。	25万ドル	助言及び実務に関する技術援助	技術援助特別基金	南アジア局社会セクター部門
消極的労働市場計画: 人員削減に関するもの							
承認／実施年	対象国	プロジェクト名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェクトのタイプ	財源	担当部局
2001年	インドネシア	国営企業の民営化及び構造改革	企業の構造改革と公企業の民営化を促進するプロジェクト。構造改革の計画に加えて、ベスト・プラクティスと既存法制の遵守により、余剰従業員の公正な取り扱いの実現に関して政府を援助する。	260万ドル	助言及び実務に関する技術援助	日本特別基金	南アジア局ガバナンス・財政・貿易部門
2003年	ネパール	公企業からの政府の退出への援助	効率的な民営化プロセスの開発及び実施について政府を援助するプロジェクト。緩和手段と社会的対話を視野に入れた人員削減に関する政策(財政的、及び非財政的)を作成することで労働問題も扱う。	43万ドル	助言及び実務に関する技術援助	技術援助特別基金	東南アジア局ガバナンス・財政・貿易部門

C. 進行中の社会的保護プロジェクト

積極的労働市場計画							
承認／実施年	対象国	プロジェクト名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェクトのタイプ	財源	担当部局
2004年	バングラデシュ	衣服製造に携わる貧しい女性労働者の社会的保護	①解雇の防止に資すること、②衣服製造に携わる女性労働者の保護、そして③解雇された労働者の再雇用の促進、についての介入計画・手段の作成と試験的テストの実施に関して政府を援助するプロジェクト。	42万ドル	助言及び実務に関する技術援助(企業)	貧困削減協力基金	南アジア局社会セクター部門
2005年	スリランカ	人的資源投資プロジェクト	「人的資源投資基金」の設立の援助と、訓練施設の復興及び技能競争システムの確立に関する計画の開発によって、若年者の失業問題の解消に取り組む政府を支援するプロジェクト。	2000万ドル	貸付(企業)	アジア開発基金	南アジア局社会セクター部門

※ 消極的労働市場計画は人身売買及び債務労働に関するプロジェクトのみの記載であったため割愛。

D. 進行中の社会的保護プロジェクトのコンポーネント

積極的労働市場計画							
承認／実施年	対象国	プロジェクト名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェクトのタイプ	財源	担当部局
2004年	ネパール	雇用のための技能プロジェクト	職業及び技術教育部門の分析と、政策改定に関する勧告を策定するためのプロジェクト。必要であれば費用対効果戦略と費用をかけて実施枠組みの策定を行う。	2400万ドル	貸付(企業)	アジア開発基金	南アジア局社会セクター部門
消極的労働市場計画: 人員削減に関するもの							
承認／実施年	対象国	プロジェクト名	概要	援助金額 (USDドル)	プロジェクトのタイプ	財源	担当部局
2004年	中華人民共和国	貧困地域における炭鉱の閉鎖のインパクトと雇用創出に関するオプション	※ 概要の記述なし	30万ドル	助言及び実務に関する技術援助(企業)	技術援助特別基金	東・中央アジア局エネルギー部門

出所) ADBホームページ (<http://www.adb.org/SocialProtection/projects/labor.asp>)

第4-3-4表では積極的労働市場計画としての労働に関する制度構築の支援に関する技術援助が注目される。アジア諸国の労働行政に関する制度構築とその強化に関しては、日本の労働に関する技術援助として貢献する余地が大きいのではないだろうか。また同表にある各プロジェクトの財源を見ると、単一の基金からの拠出とはなっていないことが分かる。担当部局についても、社会セクター部門やガバナンス・財政・貿易部門、一般計画部門、エネルギー部門など複数の部門が担当している。このような場合、財源である基金間、及び担当部門間の連携を適切にコーディネートすることが、効率的な技術援助の実現に重要と思われる。

参考文献及び資料

ADB (2001) *Social Protection in Asia and Pacific*, Asian Development Bank.

ADB Annual Report (アジア開発銀行年次報告書、2004, 2003) :

http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2004/default.asp

<http://www.adb.org/documents/translations/japanese/ADB-AR2003-JP.pdf>

Betcherman, Gordon, Amit Dar, Amy Luinstra, and Makoto Ogawa (2001) “Active Labor Market Policies: Issues for East Asia” in Gordon Betcherman and Rizwanul Islam eds. *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impacts, Responses & Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and the International Labour Organization.

「ファクト・シート：日本とADB」:

<http://www.adb.org/Documents/Translations/Japanese/FactSheet-2004-JP.pdf>

「Social Protection」: <http://www.adb.org/Documents/reports/operations/2004/default.asp>

「Statement of ADB Operations in 2004」: <http://www.adb.org/socialprotection>

「Technical Assistance」: <http://www.adb.org/TA/default.asp>

「Technical Assistance Reports」:

<http://www.adb.org/Projects/reports.asp?key=reps&val=TAR>

第4節 ILOの技術協力の動向

ILO（国際労働機関＝International Labour Organization）は、第一次世界大戦が終了した翌年の1919年に国際連盟の姉妹機関として創設された。第二次世界大戦後は国際連合との協定により、社会・労働問題を担当する国連の専門機関となった。ILOは国際機関としては唯一、政府代表のほかに民間代表（労使）にも対等の地位を与えるという三者構成主義を採っている。

ILOの技術協力（technical cooperation）は、国際労働基準の採択・適用とならぶ大きな活動の柱である。その目的は発展途上国などに対し、雇用開発、職業訓練、労働行政機構の整備などの社会・労働分野の支援を行うことによって、国内制度が不十分なためにILO条約の批准に障害が生じている国々の条約批准の促進を図るほか、それらの国々の社会開発を進めることである。

1 技術協力の経緯¹

(1) 「フィラデルフィア宣言」における技術協力の位置づけ

ILOの技術協力活動は1930年代から、欧州諸国などですでに実施されていた。当初の活動は、国際労働基準を適用するための補完的手段であった。しかし1944年に「国際労働機関の目的に関する宣言」（フィラデルフィア宣言）が採択され、それを盛り込むために1946年にILO憲章が改正されたのを契機に、技術協力はILOの主要な任務として位置づけられた。ILO事務局の活動領域に「総会の決定に基づいて行う法律及び規則の立案並びに行政上の慣行及び監督制度の改善に関して、政府の要請があったときに、可能な全ての適当な援助をこれに与える」ことが加えられたためである。

フィラデルフィア宣言では、「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」として、貧困の削減のためにILOの努力が必要であることを黙示している。また、ILOの義務として次の10項目を列挙している。これらは現在ILOが行っている技術協力のほぼ全ての分野をカバーしているとされる。児童福祉、医療、教育などを含む広範な分野にわたっている。

- ・ 完全雇用及び生活水準の向上
- ・ 熟練及び技能を最大限に提供する満足を得ることができ、かつ、一般の福祉に最大の貢献をすることができる職業への雇用
- ・ 訓練のための便宜並びに雇用及び定住を目的とする移民を含む労働者の移動のための便宜を供与すること
- ・ 賃金及び所得並びに労働時間及び他の労働条件に関する政策で全ての者に進歩の成果の公正な分配を保障し、かつ、最低生活賃金による保護を必要とする全ての被用者にこ

¹ 本項の内容は、主に日本ILO協会「講座ILO」（1999年）及び「ILOのあらまし」（2000年）を参考とした。

の賃金を保障することを意図するもの

- ・ 団体交渉権の実効的な承認、生産能率の不断の改善に関する経営と労働の協力並びに社会的及び経済的措置の準備及び適用に関する労働者と使用者の協力
- ・ 基本収入を与えて保護する必要のある全ての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張し、かつ、広範な医療給付を拡張すること
- ・ 全ての職業における労働者の生命及び健康の十分な保護
- ・ 児童の福祉及び母性の保護のための措置
- ・ 十分な栄養、住居並びにレクリエーション及び文化施設の提供
- ・ 教育及び職業における機会均等の保障

フィラデルフィア宣言の採択を契機として、ILO の技術協力は 1950 年代以降拡大を続けた。特に、1970 年代に UNDP（国連開発計画）からの資金提供を受けるようになってからは急速に拡大した。技術協力活動の支出総額は 1950 年代には 200～300 万ドルであったものが、70 年代には 3000 万～7000 万ドルに増加し、1980 年代には 1 億ドルを突破して現在も同様の水準にある。

(2) 「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」における明文化

1998 年の ILO 総会で採択された「労働における基本的原則及び権利に関する ILO の宣言ならびにそのフォローアップ」によって、ILO の技術協力はより明確な根拠を与えられた。この宣言は(a)結社の自由と団体交渉の効果的承認（87、98 号）、(b)強制労働の廃止（29、105 号）、(c)児童労働の廃止（138 号）、(d)雇用・職業の差別待遇の廃止（100、111 号）の 4 分野に関する中核的 7 条約²の批准の促進と適用の推進を求めるものである。宣言ではそれらに関する加盟国の努力を支援するため、「基本条約の批准及び履行を促進するための技術協力・助言サービスを提供すること」を ILO の義務として謳っている。

また、同宣言の内容を推進するためのフォローアップ手続きとして、前述の 4 分野に関するグローバル・レポートを毎年（各分野を順番に取り扱う。）作成し、技術協力の実行に必要な行動計画の策定に利用することとしている。

この「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」の採択により、結社の自由、社会対話と団体交渉といった基準関連分野の技術協力プログラムや、児童労働の廃絶等の活動に新たな弾みがつくこととなった。

また、近年の技術協力では重点課題が掲げられ、1990 年代は民主化の支援、貧困の緩和と雇用創出、労働者保護などが優先課題とされた。

² 1999 年の ILO 総会で最悪の形態の児童労働条約（182 号）が採択されたことから、現在ではこれを加え中核的 8 条約と称されている。

2 近年の活動方針

(1) 総合目標「ディーセント・ワーク」の設定

1999年のILO総会において、新たに就任したソマビア事務総長は、21世紀のILOの中心目標として「ディーセント・ワーク」(Decent Work: 働きがいのある人間的な仕事)という概念を提唱した。そして、これを達成するための手段として次の4つの戦略目標(strategic objectives)を設定し、技術協力を含む今後のILOの活動の指針として示した。

- ① 労働における基本的原則・権利の推進
- ② 男女の適正な雇用と所得の確保
- ③ 社会保護の強化
- ④ 三者協調原則と社会対話の強化

これらの理念を反映した新たな決議が採択され、技術協力は上述の4つの戦略目標及び2つの横断的課題、すなわち「開発」と「男女平等」を追求する必要があるとされた。

ディーセント・ワークは4つの戦略目標を1つの課題に統合した、いわば総合目標である。現在のILOの技術協力は、この総合目標の各国レベルでの実現に向けて実施されている。

(2) 現在の活動目標

ディーセント・ワークという総合目標の実現に向けて、2002年から4年間を対象期間とするILOの中期的な戦略政策枠組み(strategic policy framework 2002-05)³が策定された。そこでは4つの戦略目標をブレイクダウンした10項目の活動目標(operational objectives)が示された(次表。)2004-05年期の予算・事業計画⁴はこれに即して項目別の予算と数値目標を設定している。

2006-07年期の予算・事業計画案⁵では、これらの活動目標が若干変更されている。「児童労働」の項目が特掲されず、「社会対話の強化」に関する項目が増えている。なお、これに関連して、技術協力の資金配分における分野バランスの改善は、ILOがあげる検討課題の一つである((4)参照)。

³ GB.279/PFA/6

⁴ Programme and budget for the biennium 2004-05

⁵ GB.292/PFA/8 (Rev.). 2005年3月のILO理事会に事務総長名で提出された。

ディーセント・ワーク実現のための活動目標

2004-05 期	2006-07 期案
①-a 労働基準、基本原則及び権利の実行 -b 児童労働の廃絶 -c 基準監視活動	-a 同左 - -b 同左
②-a 雇用政策の支援 -b 知識、技能及びエンプロイアビリティ -c 雇用創出	- -a 同左 -b 同左
③-a 社会保障の範囲の拡大 -b 労働条件の改善	-a 同左 -b 効果的な労働者保護政策・制度
④-a ソシアル・パートナーの強化 -b 政府と社会対話制度の強化	-a 同左 -b 同左 -c 産業レベルの社会対話の発展

資料：ILO, Programme and budget for the biennium 2004-05
ILO, Programme and budget proposals for the biennium 2006-07

(3) 地域別優先事項の設定

2004-05 年期の予算・事業計画では地域別の優先事項が設定されている。アフリカ、アジア・太平洋及び中南米地域については次のとおりである。

- アフリカ：貧困削減、社会対話と経済・社会政策、危機後の復興、職場における HIV/AIDS の予防、地域統合
- アジア・太平洋：経済回復とグローバリゼーション、インフォーマル・エコノミー、危機後の復興、社会参加と統合
- 中南米：経済・社会政策と労働市場政策の統合、社会対話と地域統合、雇用と企業政策、女性と若年者の雇用機会

一方、2006-07 年期の計画案では次のとおりである。3つの地域に共通する優先事項として「貧困削減」が掲げられている。

- アフリカ：地域の主体的関与（regional engagement）、貧困削減のためのディーセント・ワークの主流化、戦略的パートナーシップと社会対話、ディーセント・ワーク・カントリー・プログラムの実行
- アジア・太平洋：地域統合、労働を通じた貧困からの脱却、弱者への働き掛けと男女均等の促進
- 中南米：社会的結束（social cohesion）、貧困削減、地域統合と社会対話、労働者保護

(4) 資金の確保・配分に関する課題

2004-05 年期の ILO の予算規模は 5 億 2959 万ドルで、額面上は 2002-03 期（4 億 3404

万ドル)よりも増加した。しかし為替レートなどをそろえて計算すると、実質的にはゼロ成長である。特に技術協力に関しては、財政上の理由から技術協力の援助の規模が制約されることが大きな課題となっている⁶。

2004年の理事会に提出された技術協力の活動報告⁷(以下「活動報告」と略称する。)では、資金の確保及び配分に関する検討課題として①ドナーの財源ベースの拡大、②分野・地域バランスの改善、③技術協力の継続性の確保、④ドナー間の連携の促進をあげている。

特に①に関しては、後にみるように技術協力資金の9割は特別予算すなわち外部資金が占めており(主にトラスト・ファンド及びマルチバイラテラル・プログラム資金)、近年は資金の4割～5割をアメリカ-USDOL(米国労働省)という単一ドナーに依存する状況が続いている。しかし、アメリカの援助の規模が今後も継続する保証はない。加えて、デンマーク、フランス、ドイツ、アイルランド、オランダ等の主要ドナーによる開発援助の縮小が予想されている。特にデンマーク-DANIDA(デンマーク国際開発機関)は、むこう4年間のILOへの出資を半減すると予告している(2003年の活動報告⁸より)⁹。今後は新規ドナーによるプログラムの開始、既存のドナーとの連携の強化等が必要としている。

また②に関しては、新規承認額の5割を「労働基準・基本原則・権利」が占める状況が2000年以降続いており、その大部分をIPEC(児童労働撲滅国際計画)のプログラムが占めている。今後はドナーの関心をIPEC以外のディーセント・ワーク目標や、労使団体のキャパシティ・ビルディングにも向ける必要があるとしている。また、支出額のシェアが低下を続けているアフリカ地域に対して、特別の援助が必要としている。

これらの課題に対応するため、ILOは内部の関連制度の見直しとともに、ドナーや加盟国に対して協力を求めるとしている(第5項参照)。

3 国際機関との連携

(1) 貧困削減文書とILO

1999年の世界銀行・IMF総会では、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策として、途上国(重債務貧困国及び全てのIDA融資対象国)自身による貧困削減文書(PRSP)の作成を要請した。ILOはPRSPの作成国に対し、①「雇用」をはじめとするディーセント・ワークの目標を政策の重要部分として位置づけること、②PRSPの策定プロセスにソーシャル・パートナーが参加することを求めている。貧困問題は前述のフィラデルフィア宣言でも示されたように、ILOが恒常的に取り組む課題である。技術協力においても、貧困削減を間接又は直接の目標とする多くのプログラム、プロジェクトがある(第6

⁶ ILO, Programme and budget for the biennium 2004-05 より。

⁷ ILO, The ILO's technical cooperation programme 2003-04 (GB.291/TC/1)

⁸ ILO, The ILO's technical cooperation programme 2002-03 (GB.288/TC/1)

⁹ マルチバイ・ドナーとしてのデンマークの技術協力への支出額は減少傾向にある。2004年の支出額(281万4千ドル)は2000年の約三分の一の水準である(ILO/CODEV資料より)。

項参照)。それらの活動をディーセント・ワークという理念のもとに統合し、いかに途上国自身の貧困削減政策の中に位置づけていくかが、PRSPに関するILOの課題である。

ILOは当事者国の政府と連携しながら、雇用が貧困削減に与える影響の分析、三者構成会議の開催、ILOの政策に関する啓発などを行っている。重点国としてアジア・アフリカ地域から10か国¹⁰を選定して活動を展開しており、そのうち例えばネパールではPRSPに規定する政策について9項目の具体的な提案を行っている。重点国における活動は、イギリス-DFID及びオランダから資金援助を受けている¹¹。

今後も①途上国における政策の形成、②ソーシャル・パートナーのPRSPへの関与の促進及び③ディーセント・ワークをPRSPに盛り込むことの3点に重点を置いた活動が続けられる予定である¹²。

(2) ミレニアム開発目標とILO

2000年の国連ミレニアム・サミットにおいて策定されたミレニアム開発目標(MDGs)は、8つの目標及び18のターゲットから成る。前述のPRSPはMDGsを達成する手段の一つとして位置づけられる。ILOはディーセント・ワークの目標がMDGsの多くの目標を横断するものとして、2015年までに貧困の発生率を半減させること(ターゲット1)をはじめ、MDGsの達成に貢献することを表明している。特に、若者への雇用の提供(ターゲット16)、非農業部門での女性賃金労働者の割合(指標11)は大きな関心事項である¹³。2005年9月の国連サミットで合意された「2005年世界サミット成果文書」においては、MDGsを達成するため、加盟国がディーセント・ワーク目標を中心とするILOの諸政策に取り組むことが明確に打ち出されている¹⁴。

(3) 国際機関との連携

国連システムやブレトン・ウッズ機関、地域開発銀行との関係の強化は、ディーセント・ワーク目標とともに策定されたILOの行動計画の一つである。

- 前述のPRSP政策では、世界銀行/IMFの政策レビュー会議にディーセント・ワークと貧困に関するペーパーを提出するなど、積極的な連携を図っている¹⁵。
- 技術協力プログラムにおける国際機関との連携は数多い。最近の例では、世界銀行、アジア開発銀行が出資している途上国のインフラ整備プログラムにILOが政策レベルで参加している(EIIPプログラム。第6項参照)。世界銀行はガーナに続きケニアにつ

¹⁰ 当初はカンボジア、ホンジュラス、マリ、ネパール、タンザニアの5か国。後にエチオピア、ガーナ、インドネシア、パキスタン、ベトナムが加えられた。

¹¹ ILO, Poverty reduction strategy papers: an assessment of the ILO's experience (GB.285/ESP/2) より。

¹² 2003年の活動報告より。

¹³ 前述のGB.285/ESP/2より。

¹⁴ 同文書の第47項「雇用」参照。

¹⁵ 前述のGB.285/ESP/2より。

いても同様の参加を要請したという¹⁶。

- トリノにある国際研修センターは、ディーセント・ワークの4つの戦略目標に即した研修プログラムを加盟国の政府、労使団体等に対して提供している。このセンターはILO及びイタリア政府が二大ドナーだが、国際連合、世界銀行、欧州連合及び地域開発銀行からも資金援助を受け、ドナーの要求に応じた研修プログラムの設定も行っている。
- 国際機関が社会・労働問題に関する研究を進めるに当たり、ILOが専門機関として貢献する例がある。アジア開発銀行が2000年に開始したあるプロジェクト¹⁷では、児童労働、雇用の場における性差別及び労働安全衛生の3分野を対象として、国際労働基準の不履行がもたらす経済・社会的影響を調査した。ILOは4か国におけるケース・スタディの実施機関としてこれに協力した。調査結果から、国際労働基準への無関心は開発にマイナスであること、アジア開発銀行はあらゆる加盟国支援において、労働基準が尊重されるよう働きかける必要があることが示唆された¹⁸。
- 2004年にはEU/欧州委員会との間で戦略的パートナーシップが導入された。これは開発の分野における両者の連携を強化するものである（第8項参照）¹⁹。

4 技術協力の財源と支出

以下では主に2004年の活動報告に基づき、近年の技術協力の財源と支出の動向を概観する。

(1) 財源別支出

2003年におけるILOの技術協力活動の支出総額は1億3798万ドル、対前年比17.5%の増となった。1996年から2000年にかけて1億ドルを下回る水準が続いていたが、2001年以降は回復している。財源別には一般予算の割合が13.3%で、残りは特別予算である。トラスト・ファンド及びマルチバイラテラル・プログラムが合計で81.8%と最大のシェアを占め、UNDP及びUNFPA（国連人口活動基金）の資金がそれぞれ4.8%と0.1%という構成である（第4-4-1表）。1990年代以降は、①UNDP、UNFPAからの資金額が絶対的にも相対的にも激減する一方、②トラスト・ファンド及びマルチバイラテラル・プログラムの資金は絶対額は比較的安定的に推移しているが、相対的にはシェアを拡大している²⁰。

¹⁶ 2004年の活動報告より。

¹⁷ Regional Technical Assistance project

¹⁸ ILO, ILO Cooperation with the Asian Development Bank: Labour Standards in development (GB.286/LILS/9.)より。

¹⁹ 2003年の活動報告より。

²⁰ 日本ILO協会「講座ILO」（1999年）より。

第 4-4-1 表 技術協力費の財源別支出額

(単位：千ドル。カッコ内は構成比、%)

出資財源	2001		2002		2003	
特別予算						
UNDP (注1)	10 644	(8.7)	8 480	(7.2)	6 672	(4.8)
トラスト・ファンド(注2) 及びマルチバイ	88 706	(72.9)	97 206	(82.8)	112 843	(81.8)
UNFPA	2 429	(2.0)	1 852	(1.6)	166	(0.1)
特別予算小計	101 779	(83.6)	107 537	(91.6)	119 681	(86.7)
通常予算	19 966	(16.4)	9 846	(8.4)	18 300	(13.3)
合計	121 745	(100.0)	117 383	(100.0)	137 981	(100.0)

(注1) ILO が協力機関として参加したプロジェクト及び SPPD プロジェクトを含み、STS プロジェクトを除く。

(注2) 受益国政府からの信託基金、UNEP、UNICEF 等のプログラムからの還元支出及び開発銀行を含む。
資料出所：ILO

(2) 分野・地域別支出

技術協力の支出額を 4 つの戦略目標に対応した分野別にみると、「労働基準・基本原則・権利」関係が最大のシェア (37.7%) を占め、これに「雇用 (注 職業訓練関係を含む。)」(31.4%)、「社会対話」(14.3%)、「社会保護」(10.6%) が続いている。近年は「雇用」のウエイトが減少する一方、「労働基準・基本原則・権利」のシェアが拡大している (第 4-4-2 表)。

第 4-4-2 表 技術協力費の分野別支出額

(単位：千ドル。カッコ内は構成比、%)

分野	2001		2002		2003	
労働基準・基本原則・権利	37 254	(30.6)	44 223	(37.7)	52 084	(37.7)
雇用	47 158	(38.7)	40 132	(34.2)	43 377	(31.4)
社会保障	12 859	(10.6)	11 160	(9.5)	14 655	(10.6)
社会対話	19 010	(15.6)	14 923	(12.7)	19 774	(14.3)
統合 (integration)	-	(-)	792	(0.7)	2 601	(1.9)
その他	5 464	(4.5)	6 154	(5.2)	5 489	(4.0)
合計	121 745	(100.0)	117 383	(100.0)	137 981	(100.0)

資料出所：ILO

対象地域別には、アフリカ (23.4%) にアジア太平洋 (22.4%)、アメリカ (17.4%)、欧州 (6.4%)、アラブ諸国 (2.1%) が続いている。このほか、地域間・グローバル (interregional and global) プログラムが 28.4% と高い割合を占めている (表 3)。

第 4-4-3 表 技術協力費の地域別支出額

(単位：千ドル。カッコ内は構成比、%)

地域	2001		2002		2003	
アフリカ	32 757	(26.9)	27 911	(23.8)	32 246	(23.4)
アジア・太平洋	26 816	(22.0)	26 699	(22.7)	30 938	(22.4)
中南米	20 043	(16.5)	19 726	(16.8)	24 013	(17.4)
アラブ諸国	2 290	(1.9)	2 510	(2.1)	2 847	(2.1)
欧州	5 948	(4.9)	7 589	(6.5)	8 793	(6.4)
地域間・グローバル	33 891	(27.8)	32 948	(28.1)	39 143	(28.4)
合計	121 745	(100.0)	117 383	(100.0)	137 981	(100.0)

資料出所：ILO

アフリカの割合は 1980～90 年代初頭にピークの 50%前後に達した後、10 数年間低下を続けている。一方、地域間・グローバルプログラムの割合が増加傾向にある。これは人口、環境、エイズ、あるいはディーセント・ワーク・プログラムのように、地球規模での取り組みを必要とする問題が増えていることを反映していると思われる。

なおアラブ諸国、アフリカ、欧州では、「雇用」関係の支出が各地域のプログラム全体の 45～50%を占めている。一方、アメリカ、アジアでは「労働基準」関係の支出がそれぞれ 69%、50%を占めている。

(3) 援助の種類別支出

専門家の派遣 (20.8%)、その他の人員²¹ (31.7%) を合わせて人員関係の支出が技術協力全体の約 5 割を占めている。これに研修 (19.4%)²²、下請け (18.6%)、機材 (2.0%) 及び雑費が続いている。

5 マルチバイラテラル資金

ILO は約 60 のドナー政府・機関から資金の拠出を受けている。以下ではマルチバイラテラル資金の流れを、主に 2003 年及び 2004 年の活動報告に基づき概観する。

(1) ドナー別新規承認・支出の動向

2003 年のマルチバイラテラル・プログラム資金の支出 (1 億 585 万ドル) は、技術協力の支出総額の 76.7%を占めている。ドナー別にはアメリカのシェアが圧倒的に大きく、2003 年の新規承認額 (6,790 万ドル) は EU を含むマルチバイ資金全体の約 50%、支出額 (3,819

²¹ 自国専門家 (national expert)、外部協力者、現地プロジェクト・スタッフ、国連ボランティアなど。

²² 主にフェローシップ、セミナー及び職員研修である。

万ドル) は 36%を占めている。このほか、新規承認額、支出額が大きい国はオランダ、イギリス、ノルウェー、イタリアなどである。なお、日本の 2003 年の新規承認額はマルチバイ・ドナー中上位第 7 位であり、支出額は第 10 位である (第 4-4-4 表及び 4-4-5 表)。

第 4-4-4 表 主要マルチバイ・ドナー別新規承認額

(単位：千ドル)

ドナー	2002	2003	2004
アメリカ	67 378	67 900	52 802
ノルウェー	3 846	1 039	12 788
オランダ	42 978	2 587	8 357
デンマーク	1 580	3 010	7 689
アイルランド	-	1 811	7 252
フランス	5 416	2 790	5 600
イタリア	11 784	12 012	5 438
ドイツ	5 200	3 369	3 666
EU	-	4 183	3 571
スウェーデン	4 335	2 183	3 146
カナダ	1 863	2 953	2 655
日本	1 330	3 212	2 616
ベルギー	1 910	2 178	2 288
スペイン	4 451	5 008	2 282
フィンランド	321	430	1 219
フランダース	485	868	1 011
ポルトガル	2 419	2 274	420
スイス	4 511	3 173	1
マルチバイ計	163 078	136 227	133 409

資料出所：ILO (2004 年については内部資料による。)

第 4-4-5 表 主要マルチバイドナー別支出額

(単位：千ドル)

ドナー	2002	2003
アメリカ	29 064	38 192
オランダ	11 436	15 117
イギリス	8 104	8 691
ノルウェー	5 203	6 746
イタリア	6 868	5 902
フランス	2 915	4 287
スウェーデン	4 180	4 082
デンマーク	2 925	3 832
ドイツ	4 181	3 400
日本	2 757	2 405
スペイン	2 484	2 106
ベルギー	1 925	1 837
カナダ	1 124	1 581
スイス	1 571	1 497
ポルトガル	709	1 290
アイルランド	871	1 284
ルクセンブルク	777	908
フィンランド	1 216	867
フランダース	-	486
EU	543	255
マルチバイ計	89 963	105 845

資料出所：ILO

(2) 資金獲得の方式

ドナーからマルチバイラテラル資金を獲得する方式として次のようなパターンが示されている。特に②、③の方式は近年 ILO が重視しているものである。

① 個別プロジェクト提案の提出

ILO が把握した援助対象国のニーズに基づき、プロジェクト提案を作成してドナーに提出し、承認を受ける。2002～2003 年にはオーストリア、ベルギー、フランス、日本、ルクセンブルク、ポルトガル、スイス、アメリカとの間で実施された。

② 多年度フレームワーク協定 (multi-year framework agreement)

ドナーが一定期間 (通常は 1 年～4 年) のプログラム実施に係る資金配分の総額を承

認し、その上で対象分野・地域についてドナーと ILO との間で合意を形成した後、個々のプロジェクトを承認する。2002～2003 年にはアイルランド、イギリス、オランダ、ドイツ、イタリア、スペイン、スウェーデン、EU との間で実施された。

③ パートナーシップ協定 (partnership agreement)

ドナーが期間やプロジェクトのテーマに関して一定の要件を設定し、それを満たすようなプログラム・プロジェクトの選択肢を ILO が提案する。イギリス、オランダとの間で 2001 年から導入されている。

イギリス-DFID とのパートナーシップ協定は、貧困問題に取り組みながらディーセント・ワークを支援することが目標とされている。2006 年まで導入予定である。オランダ外務省とのパートナーシップ協定では、5 つの優先分野が設定されている（「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」の推進、児童労働、雇用創出、社会保障及び男女均等）。2005 年まで導入予定である²³。

これらのパートナーシップ協定は、2001 年に試行が開始された、技術協力資金の適正な配分のための新たな制度（TC/RAM : Technical cooperation resource allocation mechanism）²⁴と連動して導入されたようである。一部のドナーの強い要求を背景に導入されたというこの TC/RAM は、技術協力の資金の配分を ILO の戦略的予算の枠組みと一致させること、プロジェクト提案の適正な評価・優先順位づけを行うことを目的として、従来のプロジェクト提案の企画、選定プロセスの改善が図られている。その最初の試行にあたりイギリス、オランダとの間にパートナーシップ協定が導入され、両ドナーの拠出金²⁵について制度が適用されている。のべ 59 のプロジェクトが提案されたというが、この試行については内部で批判的検討が重ねられ、様々な改善の余地が指摘されている²⁶。ドナーによる評価も、提案されたプロジェクトが上述の要件を満たしていない²⁷、プロジェクト提案の客観的な評価基準や評価システムが欠落しているなど、芳しくなかったようだ。ただしイギリス-DFID は、TC/RAM が長期的には資金の配分に効果的な仕組みであるとして、その展開に強く関与していくことを表明したという。

2004-05 年期もイギリス、オランダとのパートナーシップ協定は継続し、TC/RAM の第 2、第 3 試行が実施されている。

④ 競争入札への参加

国際金融機関、EU 及びドナー国との間で実施されている。

²³ ILO の内部資料より。

²⁴ TC/RAM については、2002 年 (GB.285/TC/1) 及び 2003 年の活動報告で詳しく述べられている。

²⁵ 2002 年 1 月から利用可能な 1800 万ドルについて TC/RAM が導入された。

²⁶ ILO/CODEV によるレビュー (TC-RAM: overview of the process and next steps) より。ILO 内部のワークショップの資料として、トリノ・センターのホームページで公開されている。

²⁷ 上記資料によれば、イギリス-DFID は、ILO からのプロジェクト提案が小規模で、対象国・地域が限定的で、ILO の戦略との関連性がないと評価したという。

(3) 資金の流れに関する課題と対応

先にみたように、資金の確保と配分に関しては様々な課題がある。ドナーの財源ベースの拡大、分野・地域バランスの改善のほか、技術協力の継続性の確保（長期間の援助を必要とする場合でも、ILO やドナーの予算サイクルと一致しないことが多い。また、ドナーの優先分野・地域の突然・頻繁な変更は援助の継続性を損なう。）、ドナー間の連携の促進と処理経費の削減（donor-specific な要求に応じて諸手続きを行うことは処理経費がかさみ、援助の効率的な実施に支障を来す。）といった点があげられている。

これらの課題に対応するため、ILO は内部の予算配分制度の見直しに加え、次のことについてドナーや加盟国の協力を求めていくとしている²⁸。

- パートナーシップ協定を結ぶドナー機関の拡大
多年度出資を前提とする。また、ILO のプログラム・サイクル（特に、政策戦略枠組みの4年サイクル）や優先分野に一致した意思決定を前提とする。
- ドナーを集めた定期会議の開催
相互の関心や資金の動向について情報交換を行う。

6 技術協力の主なプログラムの活動状況

技術協力のプログラムの数を試みに数えてみると、二十数個に上る²⁹（第4-4-6表）。それぞれのプログラムの下で国・テーマ・期間などを特定したプロジェクトが実施されており、活動の全貌を概観することは容易ではない。そのため、ここではディーセント・ワーク目標とともに導入された国際集中プログラム（International focus programme: IFP）を中心に、各分野の主なプログラムの活動状況を見る。以下の内容は、2003年、2004年の活動報告及びILOの各プログラムのホームページから得た資料による。

(1) 「労働基準・基本原則・権利」関係

① IPEC（IFP on the Elimination of Child Labour）

IPEC（児童労働撲滅国際計画）は、児童労働の撲滅を目的とする2つの条約（最低年齢条約（第138号）及び最悪の形態の児童労働条約（第182号））の批准・適用促進に取り組むために1992年に開始された。その支出額は一貫して増加傾向にある。2003年の支出額（4,245万ドル）は技術協力の支出総額の31%を占め、最大のプログラムとなっている。2004-05期のドナーは、日本のほか英米独仏、オランダ、ノルウェー、イタリア、スペイン等の主要国を含む15か国の政府及び欧州委員会、日本の労働組合総連合会（連合）を含む5機関である³⁰。

²⁸ 2004年の活動報告より。

²⁹ 各プログラムの中に下位プログラムがあることが多く、数え方による。

³⁰ ILO, IPEC action against child labour: highlights 2004より。

なお、2003年には日本の外務省の出資により設立された人間の安全保障基金から、初めて百万ドル超が IPEC に提供された。「日本の労働省が出資する技術協力プログラムに大きな追加があった。」として、同年の活動報告で紹介されている。

2004年には87か国で活動が展開されている。

② IFP/DECLARATION (IFP on promoting the Declaration)

1998年の「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」を推進するためのプログラムである。2003年の支出額(756万ドル)は2000年からほぼ10倍に増加し、上位第5位のプログラムとなっている。ドナーはアメリカ-USDOL、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ等である³¹。

2001年にはこのプログラムの一環として、新たに SAP-FL (Special Action Programme to combat Forced Labour: 強制労働廃止特別行動計画) が開始された。ILOの強制労働及び人身売買に対する活動の認知度と一貫性を高めるために、理事会により設立されたものである。

(2) 「雇用」関係

貧困問題に取り組む技術協力のプログラムは、間接的なものも含めれば数多い。特にこの「雇用」分野では、以下でみる EIIP 及び IFP/SEEDS をはじめ、雇用機会の拡大を通じた貧困削減への貢献を目的とする様々なプログラムが導入されている³²。

③ EIIP (Employment Intensive Investment Programme)

インフラ整備のための公共事業における雇用創出、労働条件の向上を目的として、官民の建設業の企業に対し、労働集約的な建設技法や雇用制度に関する研修を行うものである。他の開発機関によるインフラ整備プログラムと連携しながら実施されている。2003年の支出額(917万ドル)は上位第3位である。主なドナーはデンマーク、イタリア、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、UNDP 及び世界銀行である³³。活動地域はアフリカ諸国(24か国)、アジア(11か国)、中南米(9か国)にわたっている³⁴。

³¹ ILO のホームページより。

³² 例えば Jobs for Africas、Social Finance Programme など。

³³ ILO のホームページより。

³⁴ 国の数は ILO のホームページによる(2005年9月現在)。活動が終了している国を含む。

事例：モザンビーク／道路建設プロジェクトを通じた雇用拡大と地域統合³⁵

ILO はモザンビーク政府とともに過去 10 年以上にわたり、労働集約型の建設手法による支線道路建設プロジェクト（Feeder Roads Programme）を各地で展開してきた。1992 年の和平協定の調印以降は国家プロジェクトとして、全国展開されるようになった。プロジェクトの対象は田舎部の、内戦で特に大きな被害を受けた貧困世帯である。この 1992 年から 2002 年までの間に、7900km を超える道路が再建された。プロジェクトのコストは全体で 26 百万米ドル超となった。建設費用の 50%を労働費用が占めている。労働者の平均賃金は 1.20 米ドル／日（法定最低賃金レベル）であった。平均生産性は 2600 人日/km であった。

雇用面での主な成果は次のとおりである。

- ・ プロジェクト期間を通じて、8 百万人日以上雇用が創出された。
- ・ 4 万人以上の男女がこのプロジェクトで就労した。
- ・ プロジェクトの労働者に占める女性の割合が向上した（1992 年の 2%から 2002 年には 19%へ。）
- ・ 労働集約的建設手法に関する訓練を 5 千人週分実施した（1993 年以降）。その結果として、2000 年には政府系の労働団 50、民間業者 20 が活動した。
- ・ ジェンダーや社会問題を扱う国・地方センターを設け、公正な労働制度や労働権への配慮という考え方を導入した。

このプロジェクトには、数多くのドナーが資金を提供している³⁶。

④ IFP/SEED（IFP on boosting employment through small enterprise development）

小規模・零細企業の展開の支援を通じて、ディーセント・ワーク目標を満たした雇用機会を創出することを目的とする。2003 年の支出額（848 万ドル）は上位第 4 位である。ドナーとしてはプログラム開始当初からのオランダの貢献が圧倒的に大きく、そのほかスウェーデン、UNDP、アイルランド、イギリス、イタリア、オーストリアが主なドナーとされている。日本もドナーとなっており、2002-03 年期のドナー別資金額では上位第 12 位である³⁷。

このプログラムの具体的な援助手法の一つである SIYB（Start and improve your business：経営者訓練のための基礎的な訓練パッケージ）は、2003 年現在 80 以上の国

³⁵ ILO, Working out of Poverty,2003 で紹介されている。これは同年の ILO 総会に提出された事務総長報告である。また、内容については ILO のホームページも参考とした。

³⁶ デンマーク-DANIDA、イギリス-DFID、アイルランド-Irish Aid、ドイツ-KfW、ノルウェー-NORAD、スウェーデン-SIDA、アメリカ-USAID、UNCDF、UNDP 及び World Food Programme（ILO のホームページより。）。

³⁷ ILO, Decent employment through small enterprises: A progress report of SEED Activities,2003 より。

で展開されている³⁸。

⑤ IFP/SKILLS (IFP on skills, knowledge and employability)

社会的弱者³⁹への基礎的職業能力の付与を通じてエンプロイアビリティを高め、雇用機会を拡大することを目的として、そのための訓練・教育に対する政策的投資を充実させるべく活動している。2003年の支出額（647万ドル）は上位第8位である。

2004年の活動報告によれば、アメリカ-USDOLの出資によりパキスタン、フィリピンで実施されているプロジェクト⁴⁰は、訓練制度の強化を通じた雇用機会の拡大に大きな成果をあげた。このプロジェクトでは、貧しい地域を対象とした TREE (training for economic empowerment: 経済的権利付与のための訓練) という考え方と、CBT (community-based training: 地域主導型訓練) という手法を用いている。ILO は今後の能力開発プログラムにおいて、これらの手法に対するニーズが今後高まるとして注目している。

(3) 「社会保護」関係

⑥ IFP/SAFework (IFP on safety and health at work and the environment)

このプログラムは、4つの目標（労働者の保護が経済的にペイすることの証明、危険な条件にある労働者の保護、社会的弱者の保護の拡大、労働者の健康と福祉の増進）の達成に向け、次の2点について途上国を支援している。

- ・ 職場の安全衛生 (Occupational safety and health: OSH) に関する ILO の基準・指針・ガイドラインの適用及び情報・ツールの提供を通じて、OSH に関する国のキャパシティを強化すること。
- ・ 特定産業、危険の多い機関について国の行動計画を策定し、実行すること。

2003年の支出額（126万ドル）は IFP としては少額といえるが、労働条件プログラム (Conditions of work and employment programme : WISE、WIND などの参加型職場改善手法はこれに属する。) や、その他のプログラムと連携しながら実施されている。ドナーはデンマーク-DANIDA、フィンランド、ノルウェー-NORAD、ドイツ、UNDCP (国連薬物統制計画) 及び日本である⁴¹。

³⁸ 前出の Working out of poverty より。

³⁹ 地域によっては重点対象層が設定されている：若年失業者 (ナイジェリア、コソボ、ウクライナ)、障害者 (エチオピア)、ハンディクラフト産業 (ナイジェリア、ヨルダン)。

⁴⁰ 「パキスタン、フィリピンにおける経済機会の拡大と収入保障」プロジェクト。2002年より実施されている。資金規模はフィリピンが 153 万ドル、パキスタンが 156 万ドルである (ILO のホームページより)。

⁴¹ ILO のホームページより。

⑦ ILO/AIDS (HIV/AIDS and the world at work)

このプログラムの活動内容は次の3つである。

- ・ HIV/AIDS の社会・経済・労働面の影響調査及び政府に対する政策・制度面の助言
- ・ HIV/AIDS の予防、ケア及び影響の最小化のための職場プログラムの導入に関する労使団体の支援
- ・ 国・企業レベルでの研修プログラムの実施

支出額は 2000 年に開始されて以来大きく伸びており、2003 年の支出額は 275 万ドルである。主なドナーはドイツ-GTZ（ドイツ技術協力会社）、イタリア、スウェーデン-SIDA（スウェーデン国際開発協力庁）、アメリカ-USDOL である。活動地域はアフリカ、アジア、中東欧、中南米と、世界中に及んでいる⁴²。

⑧ Social security policy and development

このプログラムでは次の3つの柱に則して、社会保障制度の設計・展開を支援している⁴³。

- ・ 法定制度の強化・改善
- ・ 地域ベースの制度の展開の支援
- ・ これら2タイプの制度間の連携及び他の公的制度との連携

例えば、タイで 2004 年 1 月から施行されている失業保険制度は、このプログラムの取り組みが結実したものである⁴⁴。

2003 年の支出額（678 万ドル）は上位第 6 位である。この分野で展開中の国際プログラム STEP（Strategies and Tools Against Social Exclusion and Poverty:社会的排斥と貧困をなくすための戦略とツール）には、日本の外務省を含む 14 機関がドナーとして資金を提供している⁴⁵。

(4) 「社会対話」関係

⑨ IFP/DIALOGUE (IFP on social dialogue, labour law and labour administration)

このプログラムの目的は次のとおりである⁴⁶。

- ・ 三者間・二者間の社会対話に関する法制度・組織・手続きを強化すること。また、国、産業、地域、地方及び企業レベルでの健全な労使関係を促進すること。
- ・ ILO の基準と助言に基づき、三者協議のプロセスを経て、労働・雇用法制を規定する加盟国を増やすこと。

⁴² ILO,HIV/AIDS +WORK :technical cooperation,2004 より。

⁴³ 2003 年の活動報告より。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ ILO のホームページより。

⁴⁶ ILO, promoting national social dialogue: an ILO training manual,2004 より。

- ・ディーセント・ワーク政策の遂行及び労働法の施行における、労働行政の政策決定能力と責任を強化すること。
- ・個人・団体間紛争がより効率的かつ平等に処理されるよう、労働裁判所、紛争解決制度の設立と強化について加盟国を支援すること。
- ・地域団体における経済・社会政策の立案過程に、ソシアル・パートナーをもっと参加させること。また、適切な国際機関との連携を強化すること。

これらの達成に向け、加盟国の労働当局に対する専門家の派遣、アドバイスや情報提供を行っている。2003年の支出額（949万ドル）はIPECに次いで第2位の、大きなプログラムである。

ドナーとしては、アメリカ-USDOLが出資するプロジェクトが圧倒的に多い。他の国ではベルギー、イタリア、オランダ、スペイン等がドナーである。活動地域はアフリカ地域を中心に、アジア、中南米、アラブ諸国、中東欧諸国である。USDOLのドナーシップはこれら全ての地域に及んでいる。

アフリカや中南米のプロジェクトは、対象地域が単一国ではなく複数国から成る文化圏である場合が多い。例えば、アフリカでは次のようなプロジェクトが展開されている：PRODIAL（「ポルトガル語圏諸国における社会対話の促進」。ドナーはポルトガル）、PRODI AF（「フランス語圏諸国における社会対話の促進」。ドナーはベルギー）、ILSSA（「南アフリカにおける労働法制の改善」。ドナーはUSDOL）、SLAREA（「東アフリカにおける労使関係の強化」。ドナーはUSDOL）。

アジア地域で展開されているプロジェクトには次のような例がある⁴⁷。これらはいずれもUSDOLをドナーとする。

- ・カンボジア：「労働紛争解決」、「衣料産業の労働条件向上」及び「独立仲裁委員会の支援」の3プロジェクト
- ・東チモール：「労働関係の改善と強化」
- ・インドネシア：「労使関係の信頼構築とキャパシティ・ビルディングを通じた結社の自由と団体交渉の実現」
- ・ベトナム：「職場の民主化と労使関係の改善の促進」

事例：ベトナムほか／三者協調原則に関するプロジェクト（SAVPOT）⁴⁸

ノルウェーをドナーとするこのSAVPOT（The South Asia and Viet Nam Project on Tripartism）プロジェクトは、南アジア（バングラディシュ、インド、ネパール、スリラン

⁴⁷ ILO のホームページより。

⁴⁸ ILO, Decent work in Asia, 2005 より。

カ) 及びベトナムの 5 か国で展開されている。活動の重点は次の 4 点である。

- ・企業レベルでの改革運動・労使対話の展開と枠組みの形成
- ・国レベルでの社会対話の展開の支援と、政策介入が企業の成長と職場の改善の援助に有効である場合の特定。
- ・ベスト・プラクティスの普及。
- ・社会対話への女性の参加。

このプロジェクトでは、企業レベルでの労使協力活動を強化するための運用ツールを開発してきた。各国では成果が報告されている。例えばベトナムでは、三者協調原則に関する命令が 2004 年 7 月、総理大臣名で公布され、全ての立法・技術的検討及び ILO 条約の実行と報告における三者協議が正式に規定された。また、8 企業において労使の協調関係を構築するための活動が展開され、そのプロセスが雇用主向けのワークブックにまとめられた。これらの成果は、USDOL をドナーとしてベトナム国内 7 地方・70 企業で展開されている労使関係プロジェクト（前述）に情報として提供されている。この労使関係プロジェクトでは、地方レベルで三者構成に関する目標を設定するとともに、企業における労使の協調関係の構築を支援するための研修・助言サービス体制の確立を図っている。

⑩ ACTRAV (Workers Activities) 及び ACT/EMP (Emoloyers Activitis)

ACTRAV は、ディーセント・ワークの実現に向けた各国の労働組合の活動を支援している部局である。技術協力としては、三者構成主義及び社会対話の強化という目標に向け、労働者組織の代表性とサービスの拡張、社会における労働組合の影響力の強化に関する支援を行っている⁴⁹。

例えば、インド南部で展開中のあるプロジェクトは、地域のインフォーマル・エコノミーにおける女性を労働組合に加入させることを目標として大きな成果をあげた。女性たちは収入活動を足がかりに、自分たちの利害を守るために団結できるようになった。約 1200 の自助集団 (self-help group) が生まれ、中には社会保障制度に加入するものもある。ドナーはかつてはデンマーク、現在はノルウェーである⁵⁰。

ACTRAV の 2003 年の支出額 (678 万ドル) は、上位第 7 位である。

一方、ACT/EMP は、途上国の雇用主団体の活動を強化するため、そのサービスの発展・向上、新会員の勧誘、産業界としての効果的な意見表明を通じた政策的影響力の強化に重点を置いて活動している。このプログラムでは、様々な分野の専門家と雇用主団体との間での詳細な対話と計画作成というプロセスを通じて、雇用主団体に自らの優先事項を設定させる方針をとっている。

⁴⁹ 2004 年の活動報告より。

⁵⁰ 同上。

2004年-05年におけるACT/EMPとしての重点分野は、PRSP、インフォーマル・エコノミー及びグローバル・コンパクトである。また、ノルウェーをドナーとする2つのプロジェクト(テーマは児童労働及び生産性と競争力)にも重点を置くとしている⁵¹。

ACT/EMPの2003年の支出額(233ドル)は、前述のACT/RAVに比べれば少額である。

(5) 分野を統合した取り組み

これまで各分野の主なプログラムをみてきたが、様々な分野を統合するような活動も展開されている。2000年に開始されたディーセント・ワーク・パイロット・プログラムは、4つの戦略目標からなるディーセント・ワークを国レベルで実現することを目標とする。受益国はその国の実情に応じて、中長期的(3~4年)視点から4つの目標の実現のために実施すべき優先事項を特定し、国としてのプログラムを策定・展開する。それには受益国の主体的な関与と、三者間対話が大きく影響する。このプログラムにはこれまで述べてきた様々な分野のプログラムが盛り込まれ、あるいは様々な担当部局からの支援を受ける、統合的なアプローチがとられている。現在8か国⁵²で試行的に実施されている⁵³。

これに限らず、技術協力の各分野をできるだけ統合し、人々のニーズに合うような形で提供していこうという取り組みは、新たなトレンドとしてILO内部でも関心が高まっているという。そうした取り組みの一例として、カンボジア、モンゴル、タイで実施されているインフォーマル・エコノミーに関するプロジェクト(Informal economy, Poverty and employment)がある⁵⁴。このプロジェクトの究極の目標はディーセント・ワークの実現にあり、具体的に次のような活動目標を設定している⁵⁵。

- ・ インフォーマル・エコノミーの正確な認識 (Awareness raising)
- ・ 社会・経済的制度への統合 (policy research and capacity building)
- ・ 行政又は民間組織における政策決定への参加 (representation and governance)
- ・ 生産性の向上とよりよい市場へのアクセス (productivity and market access)
- ・ 職場の安全衛生と社会保護 (occupational safety and health & social protection)
- ・ 会議やワークショップの場での知識の共有 (knowledge sharing)

これらの目標の下、プロジェクトの活動においては、職業訓練、安全衛生、社会保障、社会対話など、各分野の援助が少しずつ、援助対象となる人々の生活にできるだけ即した形で

⁵¹ 2004年の活動報告より。

⁵² バーレーン、バングラディッシュ、デンマーク、ガーナ、カザフスタン、モロッコ、パナマ及びフィリピン(2003年7月現在)。

⁵³ 詳細についてはILO, Decent work pilot programme country briefs,2003などを参照されたい。

⁵⁴ このプロジェクトは、在ILOアジア太平洋総局・川上剛氏から最近の注目事例として紹介されたものである。

⁵⁵ 2005年1~6月期のプログレス・レポートより。

組み込まれている。多くの関係部局が参画して展開されており、今後の展開が注目される。

8 主要ドナー国の関心の動向

各マルチバイ・ドナーの資金拠出の動向は第5項でみたとおりだが、本項では主なドナーの関心分野、重点地域等を、ILOの内部資料を参考に概観する。

○ アメリカ

アメリカは最大のマルチバイ・ドナーである。その資金拠出における優先分野は、最悪の形態の児童労働との闘い、職場のHIV/AIDSとの闘い、及び中核的労働基準の推進である。他のドナーと異なり、アメリカは貧困撲滅に援助の重点を置いていない。ILOに拠出される資金の大部分は、アジアと中南米向けである。

ILOへの資金拠出機関にはUSDOL、USDOS（米国国務省）及びUSAID（米国国際開発庁）がある。特にUSDOLは近年、ILOと多数の協力協定を締結している。

アメリカのドナーシップに係る詳細については、次章を参照されたい。

○ イギリス

イギリス政府の援助政策の重点は、ミレニアム開発目標への貢献にある。ILOへの資金拠出機関であるDFIDは、貧困の根本的要因に取り組む長期的なプログラムを支援するとともに、自然災害・人的災害への対応を行っている。DFIDの援助の主な対象地域は、サブサハラ・アフリカ及びアジアの最貧国である。このほか、中南米、東欧の中所得国における貧困削減と開発にも貢献している。

先述のとおり、ILOとDFIDとのパートナーシップ協定が2001年に締結されている。技術協力資金の適正な配分はDFIDの関心事項の一つである。またDFIDは、ILOが国際的な開発の議論に参加し、途上国の政策フレームワークに貢献すること、また、特にインフォーマル・エコノミーの人々に重点を置いた貧困層への技術協力が、より効率的に実施されることを求めている。

○ オランダ

オランダ政府は、GNPの0.8%を貧困削減に充てることを表明している。その半分はアフリカ地域向けである。また、アフリカを中心とする36のパートナー国に対して、人権及び雇用・収入の拡大に貢献するビジネス環境に重点を置いて、良いガバナンスづくりの支援を行っている。

ILOとの関係では、先述のとおりパートナーシップ協定を締結している。その枠組みでの支援は後発開発途上国に集中している。2004-2005年期の資金に関しては、Declaration（中核的労働基準）、児童労働、雇用創出、社会保障、及び男女均等の5分

野が優先分野とされた。このほか教育も重視されている。

○ イタリア

イタリアは、プログラムの開発段階でソーシャル・パートナーを関与させ、分野横断的なアプローチを通じて ILO の 4 つの戦略目標を支援している。2002 年の任意拠出資金が割り当てられた新規プロジェクトは 4 分野をカバーしている（①基準：南アジアの児童労働廃絶、児童労働に関する国際対話戦略、②雇用：危機後の地域経済開発のための遠距離教育、中国雇用フォーラム、③社会保障：職場における心理社会問題、④社会対話：ヨルダン労働省の体制強化、民主主義と平和のためのパートナーシップ）。このほか、Universitas（訓練と技術革新を通じたディーセント・ワーク）プログラム⁵⁶や、トリノの国際研修センター⁵⁷には、その設立段階から主要ドナーとして貢献している。

○ ドイツ

ILO との関係では BMZ（経済協力開発省）が主なドナーである。BMZ は 2003 年に ILO との連携に関する戦略文書を締結している。その目標は①途上国・移行国における中核的労働基準の実行、②生産的雇用の創出・促進である。BMZ は ILO の雇用目標を基点として、途上国の社会経済政策の中に労働市場・雇用政策が統合されるよう支援している。

BMZ のほか、技術協力のみを提供する機関として GTZ（ドイツ技術協力公社）と InWEnt（国際向上教育・開発協会）がある。これらをドナーとして SAFEWORk、HIV/AIDS 及び職業訓練のプロジェクトが実施されている。

ドイツの二国間援助の関心地域は幅広い。

○ フランス

フランスの ILO への支援は、主に次の分野で行われている。

- ・ 児童労働
- ・ 社会保障
- ・ Declaration のフォローアップ
- ・ 社会対話

主な対象地域はフランス語圏アフリカ、東欧などである。

⁵⁶ 地方・国レベルでの人材開発を進めるべく、開発途上国の開発援助職員、ILO のパートナーを訓練し、ディーセント・ワークの促進を図るもの。イタリア政府の出資により 2002 年に開始された。イタリアは当初段階で 700 万ドル、実施段階で 220 万ドルを拠出している。その他のドナーとしてはオランダ、ドイツのほか、アメリカのケネソー州立大学などの複数の大学が資金を提供している（ILO 内部資料及びホームページより）。

⁵⁷ 2002 年の ILO への任意拠出 830 万ユーロのうち、570 万ユーロが ILO 向け、残り 260 万ユーロはトリノセンター向けである。

ILO への資金拠出機関は外務省、雇用省、運輸省、社会経済省で、2002-2004 年期中にはこれらの機関との間でフレームワーク協定が再度締結された。

○ ノルウェー

ノルウェーはミレニアム開発目標の達成に最も熱心な国の一つであり、後発開発国と低所得国の援助に特に重点を置いている。

ILO との関係では、2003 年にノルウェー政府との間でフレームワーク協定が締結されている。また、ノルウェー外務省は 2003-2005 年期中に ILO とプログラム連携協定 (Programme Cooperation Agreement) を結んでおり、そこでは児童労働と社会対話の 2 分野を重視している。これとは別に、NORAD (ノルウェー開発協力機関)からの資金は、主に労働集約型の公的雇用と児童労働関係のプロジェクトに向けられている。

○ デンマーク

デンマークの開発援助は、貧困重視型の成長を通じた保持可能な開発の促進を基本課題としており、5 つの分野に重点を置いている (社会・経済開発、人権・民主化・良いガバナンス、安定・保障・テロとの戦い、難民・人道的援助・属地主義、及び環境)。2 国間援助の主な対象地域はサブサハラ・アフリカである。

ILO との関係では、2004-2005 年期中にプログラム連携協定が締結された。そこでの優先分野は次の 3 つである。

- ・ディーセント・ワークの貧困削減文書への統合
- ・地元・土着民族関係
- ・児童労働の廃絶

○ EU

EU/欧州委員会は 2004 年、ILO との間で戦略的パートナーシップに関する合意文書⁵⁸を締結した。そこでは国・地域レベルにおける開発援助の活動において、両機関が次の分野で連携することが表明されている。

- ・中核的労働基準。特に教育、児童労働に重点を置く。
- ・企業の社会的責任と中核的労働基準
- ・社会対話
- ・貧困削減と雇用
- ・移民と開発

また、ILO は EU と国連との間で締結されている Financial framework agreement

⁵⁸ European Commission and ILO, memorandum of understanding, 2004

(FAFA)⁵⁹の参加機関である。これらにより、EU と ILO との間でプログラムの企画段階からの政策対話の緊密化が期待されている。また、受益国の EU 代表部と ILO の地域オフィスとの連携も必要とされている。

9 結語

本稿では専ら ILO の資料に即して、その技術協力活動を概観することを試みた。日本はマルチバイ・ドナーとして ILO の技術協力に貢献してきており、資金規模からみれば主要ドナー国の一つといえる。

一方、ILO はドナーとしての日本のプロフィールをどのようにとらえているのか。ILO の内部資料によれば、日本の優先地域は「アジア」、優先分野は 6 項目（労働行政、労使関係、雇用促進・職業訓練、国際労働基準、ジェンダー及び児童労働）が列挙されている。また、資金拠出機関が（厚生）労働省で、バンコクの地域オフィスがプログラムを管理していること、APSDEP（アジア・太平洋地域技能開発計画）を強力に支援していることも言及されている。このほか、ディーセント・ワーク目標を支援するプロジェクトに連合が貢献していること、アフガニスタン・イラク向けの特別予算（外務省管理）からの資金獲得の尽力について言及されている。

これらのプロフィールは、ドナーとしての日本について ILO が重視する事実関係を、端的に記述したものであると思われる。その内容が妥当かどうかを判断することは、本稿の及ぶところではない。しかし、先にみた主要国では多くの場合、ILO とのパートナーシップ協定などのいわば明示的な連携関係が記述されているのに比べれば、やや消極的な印象を受ける。

ILO を通じて行う技術協力も含め、わが国の労働分野の国際援助のあり方については、有識者による検討の場が別途設けられている。その成果が今後の技術協力に反映されることであろう。それに伴い、ドナーとしての日本のプロフィールも変わっていき、より一層充実したものとなることが期待される。

⁵⁹ 開発・人道的援助の分野において、欧州委員会からの資金を国連機関が管理するに当たり適用される方針と手続きを規定したもの。2003 年 4 月に導入された。

第 4-4-6 表 技術協力の活動分野別支出額

(単位：米ドル)

活動分野	2000	2001	2002	2003
労働基準・基本原則・権利				
Executive Director's office and common services	115	321	31	76
International labour standards				
Programme management	482	799	627	839
Social protection and labour conditions	214	178	219	159
Freedom of association	90	108	71	80
Equality and Employment	678	1285	1062	781
Standards policy and information	14	5	7	145
IFP on promoting the Declaration (DECLARATION)	746	3941	5604	7555
IFP on child labour(IPEC)	21500	30617	36603	42449
小計	23839	37254	44223	52084
雇用				
Executive Director's office and common Services	3713	5998	1434	2286
Employment strategy	5368	6029	4471	4213
Recovery and reconstruction				
Program management	147	228	148	197
Employment intensive investment (EIIP)	9968	9381	7404	9166
IFP on crisis reconstruction	232	1033	2101	1757
IFP on skills, knowledge and employability (SKILLS)	5838	5112	6114	6474
Job creation and enterprise development				
Program management	763	1129	1760	935
IFP on boosting employment through small enterprise development(SEED)	7444	9133	6961	8479
Cooperative	3361	3015	3919	3742
Management and corporate citizenship	10	658	820	947
Multinational enterprise	-	95	125	223
Gender promotion	1212	2609	1910	2492
Social finance unit	1913	2737	2965	2467
小計	39970	47158	40132	43377
社会保護				
Executive Director's office and common Services	130	72	57	155
IFP on socio-economic security	491	2454	1552	1561
Labour protection				
Program management	542	807	586	796
IFP on safety and health at work and the environment (SAFEWORK)	1569	1634	1109	1259
Conditions of work and employment programme	95	583	595	751

International migration	192	259	110	450
Occupational safety and health information service	267	147	93	149
HIV/AIDS and the work of work	39	409	1380	2753
Social security	1205	6494	5678	6779
Social security policy and development	3419	-	-	-
Social security, actuarial and statistical services	361	-	-	-
小計	8308	12859	11160	14655
社会対話				
Executive Director's office and common service	703	774	44	21
Employers' activities(ACT/EMP)	2610	2043	1183	2332
Workers' activities(ACTRAV)	6896	8431	4176	6521
IFP on social dialogue , labour law and labour administration (DIALOGUE)	553	4726	8689	9486
Sectoral activities	288	614	232	1415
Industrial activities team I and II	109	102	72	-
Maritime activities team	152	322	518	-
Public and private services team	-	-	8	-
Government and Labour law and administration	3024	1998	-	-
小計	14334	19010	14923	19774
政策統合 (Policy integration)				
Policy integration	-	-	251	937
National policy group	-	-	119	883
International policy group	-	-	355	373
Bureau of statistics	-	-	67	409
小計			792	2601
横断的活動 (Cross-cutting activities)				
ILO Turin Centre	239	694	582	1211
Communications	-	-	-	96
International Institute for Labour Studies	78	64	78	30
Gender equality	941	1139	333	1489
Statistics	294	305	-	-
External relations and partnerships	54	75	-	-
International policy group	76	-	-	-
小計	1682	2278	994	2826
その他	2833	3186	5160	2663
技術協力プログラム合計	90967	121745	117383	137981

資料出所：ILO

参考文献

日本 ILO 協会、講座 ILO（国際労働機関）上巻、1999 年。

日本 ILO 協会編、ILO のあらまし（第 3 版）、2000 年。

日本労働研究機構／日本 ILO 協会、開発途上国における ILO の技術協力に関する調査研究
最終報告書、1991 年。

日本労働研究機構／日本 ILO 協会、国際技術協力の新しい展開に向けてのわが国の対応のあ
り方に関する調査研究最終報告書、1997 年。

初岡昌一郎／連合総研編、グローバル・アジアの社会的発展、2000 年。

ILO (2005), Decent work in Asia: Reporting on results 2001-2004.

ILO (2003), ILO cooperation with the Asian Development Bank: Labour Standards in
development.

ILO (2002), Poverty reduction strategy papers: an assessment of the ILO's experience.

ILO, Programme and budget for the biennium 2004-05

ILO, Programme and budget proposals for 2006-07

ILO, Strategic policy framework, 2002-05 and preview of the Programme and Budget
proposals for 2002-03.

ILO (2002), TC-RAM: overview of the process and next steps.

ILO, The ILO's technical cooperation programme 2003-2004.

ILO, The ILO's technical cooperation programme 2002-2003.

ILO, The ILO's technical cooperation programme 2001-2002.

ILO (2003), Working out of poverty.

第5章 主要ドナー国の援助動向

第1節 米国における労働分野の国際援助動向

はじめに

本節は、近年大きく変貌を遂げている米国の国際援助政策・制度的枠組みを概観した上で、労働分野における援助・技術協力の動向把握を試み、わが国への政策的示唆を探るものである。第1項では、テロ以降にブッシュ政権が打ち出した国際援助改革の文脈を踏まえ、その中核をなす新援助会計 MCA（ミレニアム挑戦会計）の創設と USAID（米国国際開発庁）の再編について概略をまとめるとともに、官民連携を促す新たな援助アプローチと援助効率に関する評価手法に言及する。第2項では、米国による労働分野の技術協力の動向と事例を実施機構別に整理し、その特徴と課題を探る。第3項では、本稿のまとめとして、今後わが国が他のドナー国あるいは国際機関との政策協調・調整可能性を模索する上で米国から得られる示唆を、項目別に整理した。

なお、本節において、労働分野の国際援助とは、国際労働基準、労使関係、人的資源開発、職業訓練、雇用、労働安全衛生等の分野で米国政府・政府機関が実施あるいは資金提供を行うマルチバイラテラル・バイラテラル技術協力プロジェクトを指し、動向把握に当たっては、援助方針、拠出規模、分野・地域別フォーカス、他アクターとの連携、プロジェクト進行・管理・評価手続き——等を視点とした¹。

1 米国の国際援助政策・制度的枠組み

(1) 近年の文脈：ブッシュ政権下の国際援助改革²

米国の国際援助は、2001年9月11日の同時多発テロを契機に、援助規模、援助政策、実施機構や実施アプローチなどあらゆる面で大きな変貌を遂げている。米国の国際援助政策には、第二次大戦後、3つの転換期があった。第1はマーシャルプランの実施、第2は1961年の USAID の設立、そして第3の転換期が現在のブッシュ政権下の改革である。1990年代には、冷戦終結と財政赤字の削減を背景に、米国援助予算は大幅に削減され、USAID も大幅な組織縮小・改革を余儀なくされていた。しかし、テロ以降の2002年9月にブッシュ政権が発表した国家安全保障政策では、低所得国におけるガバナンスや貧困の問題がテロを誘引するとの認識を背景に、米国史上はじめて、開発援助政策が防衛・外交と並ぶ国家安全保障

¹ 本調査は主として文献調査によるものであるが、労働分野のバイ、マルチバイ技術協力の動向に関する第2項については、在京米国大使館 Ann M. Kambara、Charles R. Aanenson 両氏に取材調査へのご協力をいただいた他、Christopher Watson 氏（米国労働省/ILAB）、Mito Tsukamoto 氏（ILO/CODEV）、Casper Edmonds 氏（ILO/CODEV）、John Richotte 氏（ILO/DECLARATION）、Junko Ishikawa 氏（ILO/DIALOGUE）、Pallavi Rai 氏（ILO/AIDS）、Brigitt Zug 氏（ILO/AIDS）に、資料提供のご協力をいただいた。

² USDOS ウェブページ、USAID ウェブページ、MCA ウェブページ、ワシントン駐在員事務所（2005）、近藤正規（2003）を参考とした。

政策（対外政策）の3本柱のひとつに位置づけられ、再び国際援助が拡大傾向にある。ただし、クリントン政権下では重要視されていた労働分野の援助は、ブッシュ政権下で大幅な縮小路線にある（詳しくは、第2項を参照されたい）。

ブッシュ政権の改革の3本柱は、①2002年3月創設の新援助会計MCA（ミレニアム挑戦会計）、②エイズ緊急イニシアチブ³の実施、③USAIDの再編である。同政権は、MCAの実施を通じ、ODA予算を2004年度から2006年度までの3年間に、単年度で50億ドル規模にまで増額すると公約しており、これが実現すると、「マーシャルプラン」、1960年代初頭の中南米を対象とした「Alliance for Progress」に次ぐODA予算の大型増額となる。

改革を支える実施アプローチとして同政権が掲げる基本方針は、「援助対象国のガバナンス向上」と「結果主義」である。この背景には、資金や技術移転が行われても受益国のガバナンスが悪ければ効果がないという従来の援助への強い反省や、受益国の強いコミットメントと自助努力なしには援助依存は解消されないという認識がある。米国政府は、非効率な援助の要因として、受益国政府の資金着服、腐敗、専制、行政能力の欠如を挙げた上で、援助効率確保に向け、①受益国のガバナンスの土台となる民主主義の普及、②結社やメディア等を通じた国民による官僚や政府の行動に対するモニター、③政策決定に参画する国民のキャパシティ向上——等に積極的に取り組む方向である。

(2) 米国国際援助の制度的枠組みと改革の内容

米国のODAは、①二国間開発援助（バイ）②米国の政治及び安全保障上の目的にかなう経済援助③人道的援助④多国間援助（マルチバイ）⑤軍事援助——の5カテゴリーに分かれ、MCAやエイズ緊急イニシアチブの発表以降はバイの比重が高くなっている。資金供与や技術協力を担う主な援助実施主体は、外交戦略を司るUSDOS（米国国務省）、USAID、平和部隊、多国間機関、国防総省、これに新会計MCAの実施機関MCC（ミレニアム挑戦公社）が加わる⁴。労働分野については、主要援助機構と異なり専門領域に特化したものであるが、USDOL（米国労働省）が1995年以降、「特別任務」として技術協力の資金供与機能を果たしている。ただし、予算上の位置づけはODAではなく、その他の米国政府援助に属するも

³ OMB ウェブページ (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/state.html>)。2003年2月のブッシュ大統領一般教書演説で発表。2003年度以降の5年間で、HIV/AIDS対策予算を現在の52億ドルから150億ドルまで増額すると約束している。実施主体としては、USDOSにSpecial Coordinator for International HIV/AIDS Assistanceを設置。対象国は、主にアフリカ、カリブ諸国で、ボツワナ、コートジボアール、エチオピア、ガイアナ、ハイチ、ケニア、モザンビーク、ナミビア、ナイジェリア、ルワンダ、南アフリカ、タンザニア、ウガンダ、ザンビアにおける推計700万人の新たな感染の予防、200万人の既感染者への処置、1000万人の感染者、エイズ孤児の介護——に取り組む。

⁴ ただし、米国の公的国際援助にはODAの枠組み以外のものも存在し、その規模は2000年時点で127億ドルに及ぶ。ODA以外の米国援助は、DACでPart2の範疇に属する国々への拠出、IMF、米国輸出入銀行や海外民間投資会社(OPIC)、USDOS各種事業、国防総省国際安全保障支援——等である。DACの定義によれば、Part2諸国は、途上国ステータス(Part1)諸国から卒業したとされる国々で、中央・東ヨーロッパ、ヴェラルーシ、イスラエル、ロシア、ウクライナ、キプロスなどの島国が該当する。2000年時点の米国によるPart2諸国への援助総額は25億ドルで、DAC諸国による公的援助総額の37%を占める。また、USDOS所掌の人道・開発支援もすべてがODAにカバーされているわけではない。USAID (2002), pp. 131-133.

のである。

ア MCA の内容と方向性⁵

USAID が主導する従来の米国援助は外交政策あるいは地政学的戦略に影響を受けていたが、2002年創設のMCAは、可能な限り開発目標に焦点を絞った新たな構想によるものである。これは、貧困削減により持続的な経済成長の促進を目指すPRSP（貧困削減戦略書）、MDGs（ミレニアム開発目標）にも合致するものである。対象となる主なプログラムは、各種コミュニティ、セクター、政府イニシアチブへの資金援助、インフラ開発、物資購入資金、訓練・技術支援、民間企業、財団への資金援助等で、MCAの援助対象国は、①公正なガバナンス（政府の統治能力向上努力、汚職対策推進、人権への尊敬、法の遵守）、②自由市場経済の促進、③人的投資の促進（適切な医療健康サービス、教育、その他国民の健康と教育水準を維持する機会の提供）——の3分野での良好なパフォーマンスを示した国とされている。

MCAの最大の特徴は、実施過程で援助対象国のオーナーシップや結果責任が求められる点で、現在のUSAID主要開発援助プログラム予算の2倍弱にあたる多額の援助資金の配分が、業績と結果にリンクしたかたちで行われる抜本的な政策変更である。初年度の2004年、2005年の議会承認額は各々約10億ドル、約15億ドルで、2006年度要求額は30億ドル。前述のとおり、将来的には単年度で50億ドルにまで拡大する方向である。

MCAの実施機構として2004年に設立されたMCCは、戦略的・政治的影響からの中立性を確保するため、USDOSに属していない点が従来の米国援助と異なる。MCCのスタッフは150～250人と見込まれており、65億ドルの予算（USDOS管轄プログラムを含めると90億ドル規模）を約2000人（2002年時点）の正規職員で運営しているUSAIDと比較すると、かなり少数精鋭である。また、MCCの監督を行うのは閣僚級の理事会で、議長の国務長官を筆頭に、財務長官、米国通商代表、USAID長官などの閣僚級メンバー及び4名の民間専門家が構成している⁶。長い歴史のなかで高度に官僚化したUSAIDに対する「非効率」との国民の印象にも訴える実施機構として注目されている。

MCAはさらに、実際のプロジェクト運営についても画期的な方向性を提示している。援助対象国の「自助努力」に焦点を当て、プロジェクトの実質的な企画・実施は対象国に委ねる。援助適格国自らが、支援対象のプログラムに関するプロポーザル（国家開発戦略）を作成し、MCCとの交渉・選定手続きを経て、合意書（ミレニアム挑戦コンパクト）を締結する。米国側はプロジェクトパフォーマンス目標の設定や説明責任の明確化、モニタリング等への技術支援・助言を行うのみに留まり、評価も援助対象国が中心になって実施する。MCAの狙いはすなわち、米国ODAの健全な実施と被援助国の制度や政策改善を促すための財政的インセンティブを与えることである。

⁵ MCA ウェブページ、Radelet（2003）を参考とした。

⁶ FASID（2005）。

援助適格国に選定されるためには、所得指標：各国の所得水準（第 5-1-1 表）と経済・政治パフォーマンス指標（第 5-1-2 表）に基づき、各指標の半数以上において中間値以上のスコアを出すことが条件となっている。ただし、汚職規制指標については、中間値かそれ以下の場合他の 15 指標が高くとも援助資格を失う⁷。また、成果に対する評価方法も厳格で、米

第 5-1-1 表 MCA 適格国選定基準①:各国の所得水準

2004 年度：一人当たり GNI1,415 以下、IDA 融資適格国、米国対外援助 ACT パート 1 適格国（注）
 2005 年度：一人当たり GNI1,465 ドル以下、米国対外援助 ACT パート 1 適格国
 2006 年度：2 つの GNI 水準に分類
 (1) 世銀が定める低所得国水準（一人当たり GNI1,575 ドル以下）、米国対外援助 ACT パート 1 適格国
 (2) 世銀が定める低中所得国水準（一人当たり GNI1,575～3,255 ドル）、米国対外援助 ACT パート 1 適格国

第 5-1-2 表 MCA 選定基準②:被援助国のパフォーマンス:選択指標(2005 年)

Ruling Justly (公正なガバナンス)	使用指標
1 Civil Liberties (市民の自由)	Freedom House
2 Political Right (政治的権利)	Freedom House
3 Voice and Accountability (表現の自由と説明責任)	World Bank Institute (WBI)
4 Government Effectiveness (政府の効率性)	WBI
5 Rule of Law (法の支配)	WBI
6 Control of Corruption (汚職規制)	WBI
Encouraging Economic Freedom (自由市場経済の促進)	
1 Country Credit Rating (国家の信頼性格付け)	Institutional Investor Magazine
2 1-year Consumer Price Inflation (インフレーション)	Multiple
3 Fiscal Policy (財政政策)	National Governments, IMF/WEO
4 Trade Policy (貿易政策)	Heritage Foundation's Index of Economic Freedom
5 Regulatory Quality Rating (規制政策)	WBI
6 Days to Start a Business (新規事業開始に必要な日数)	World Bank (WB)
Investing in People (人的投資の促進)	
1 Public Expenditure on Health as % of GDP (GDP に占める保健分野への割合)	National Governments
2 Immunization Rates : DPT3 and Measles (予防接種率)	WHO
3 Public Primary Education Spending as % of GDP (GDP に占める公的初等教育への支出割合)	National Governments
4 Girls Primary Education Completion Rate (女性の初等教育修了率)	WB, UNESCO

注：米国対外援助法 Part I で規定されている国。低所得かつ民間からの融資を得るのが困難な、米国の譲許的な資金援助を受ける国（Sec 12）。選定クライテリアは毎年度修正される。各年度の指標は、<http://www.mcc.gov/countries/selection/index.shtml> 参照。

出所：MCC Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2004、FY2005、FY2006 より筆者作成。

⁷ 指標、適格国、合意締結国の詳細については、MCA ウェブページを参照されたい。2004 年は、候補国 63 カ国のうち 16 カ国の適格国が選定された。選定にもれた国々は、改革の意志ある「中程度の達成国」として準適格国と位置づけられ、USAID から政策改善に対する支援を受ける。2005 年度適格国は、アルメニア、ベニン、ボリヴィア、ジョージア、ガーナ、ホンジュラス、レント、マダガスカル、マリ、モンゴル、モロッコ、モザンビーク、ニカラグア、セネガル、スリランカ、ボナアツで、準適格国は、ブルキナファソ、東チモール、ガイアナ、ケニア、マラウイ、パラグアイ、フィリピン、サントメ・プリンシペ、タンザニア、ウガンダ、イエメン、ザンビア。

国政府の政治意図から MCA を切り離すため、外部の強力なモニタリングと評価システムを活用し、客観的な測定に基づいた判断を行う。評価結果もむろん公開扱いである。もっとも、対象国の選定に関する最終決定はあくまでも理事会が行うという柔軟性の余地があり、この点は、米国の外交政策から MCA を切り離すという趣旨に鑑みると不明確との指摘もある。MCA の運営にあたっては、使途指定・タイドの禁止等が定められているが、具体的な実施方法について現時点では未知数で、NGO などの民間組織との連携方法や会計監査・評価を含めたアカウンタビリティの明確化が求められている。

イ USAID 再編と今後の方針

2002 年以降のブッシュ政権の方針を受け USAID はまず、開発援助を米国が目指す民主的な世界の形成に向けた一手段と位置づけ、組織再編を図った。USAID は従来、ワシントン DC 本部の 6 分野別局と管理部局（①経営・管理、②法務・広報、③政策・プログラム調整）、在外事務所の諸プログラムを担当する 4 地域局（①サブサハラ・アフリカ、②アジア・中近東、③中南米・カリブ諸国、④欧州・ユーラシア）で構成されていたが、2001 年に長官に就任したナチオス氏は、本部組織のうち政策・プログラム調整局に予算調整権限を与えて機能強化するとともに、6 分野別局を 3 部局（①保健、②経済成長・農業・貿易、③民主化・紛争解決・人道支援）に統合。加えて、民間セクターや NGO との連携推進を担当する GDA（グローバル開発アライアンス）事務局を新設している⁸（GDA については、第 1 項(2)ウを参照されたい）。一方、USAID がモットーとする現場主義、在外主導のプログラム運営を担う地域局は、従前の体制を維持し、プログラム策定、予算管理、実施団体選定・契約、モニタリング・評価・報告等の各プロジェクトの運営は全て在外事務所の責任で実施⁹。受益国との政策対話と受益国側の選択に基づき、援助戦略、主要支援分野、PVO（民間ボランティア団体）との連携計画等を盛り込んだ国別 CDSS（開発戦略文書）の作成も担当する。

次に、活動内容における USAID の動きをみてみよう。USAID は、2002 年発表の国家安全保障戦略¹⁰を踏まえ、USDOS・USAID 共同戦略（2004 年～2009 年）¹¹を 2003 年に作成し、①民主化促進、②経済成長促進、③保険、教育、環境等の改善、④紛争防止、災害支援——を主目標に掲げている。これに併せて、USAID 経済支援基金（無償資金供与：ESF）の地域的フォーカスは、中東地域支援にシフト。エジプト、イスラエル、ヨルダン、南アジア（パキスタン、アフガニスタン）、トルコ、インドネシア、フィリピン等を主要受益国とし、自国内あるいは周辺国・地域における紛争やイスラム過激派によるテロ予防策を強調した格

⁸ USAID ウェブページ (http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidorg.html)。

⁹ もっとも、具体的な活動は主に NGO やコンサルタント等の外部委託により実施され、USAID の正職員はロジスティックを担当するジェネラリスト化している傾向がある。ワシントン駐在事務所(2005), op.cit., p.149。

¹⁰ ホワイトハウスウェブページ (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>)。

¹¹ USDOS ホームページ (<http://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>)。

好となっている¹²。予算規模は、アフガニスタンとイラクの復興支援の拡大により、2004年度に約65億ドルと増加傾向にあるが、MCAの新設により2002年以降二国間援助全体に占めるUSAIDのシェアは約半分にまで減少しており、今後も低下する見込みである。

かくしてMCAとの事業の差別化や今後の役割の再定義を迫られたUSAIDは、2004年1月にさらに、「国際援助：21世紀の課題への対応」と題するホワイト・ペーパー¹³を発表。今後の重点目標として、①変革を伴う開発の促進、②制度・基盤の脆弱な国の強化、③人道的支援の提供、④戦略的重点国への支援、⑤地球規模問題への対応——の5項目を提示している。このうち「変革を伴う開発の促進」の実現に向けた具体的課題としては、①援助目標の明確化及び目標に沿った資源の配分、②援助対象国や援助地域の厳密な選択、③制度的キャパシティの強化、④援助対象国の参加・オーナーシップ及びその他現地アクターの参加強化、⑤援助対象国の受容能力への配慮、⑥ドナー国間調整、⑦効果的かつ適切なタイミングでの援助対象国の開発援助からの自立確保——が挙げられており、パフォーマンスやガバナンスを重視するMCAと、基本方針において足並みを揃えている。一方、②、③、⑤は、MCAがカバーしない領域をUSAIDの今後の役割として強調するものである。特に、脆弱国家の基盤整備は成果が目に見えにくく長期的な視点が求められることに言及し、短期的な評価にそぐわない国家への支援にも取り組む方針を明確化している。同ホワイト・ペーパーはまた、①USDOS・USAID共同戦略の外交政策と開発目標の調和・両機関の連携強化、②USAID・MCC間の調整、③NGOや民間団体との連携を重視するGDA——により、各援助アクターのヨコの連携の重要性も明らかにしている。相互補完的にMCC等の各アクターと連携しつつUSAIDが独自性を発揮できる分野を特定することで、組織としての比較優位を示した内容である。

ウ GDAと民間イニシアチブの弊害

GDA¹⁴は、USAIDが導入した新たな援助実施アプローチで、政府、NGO、財団、大学、企業、個人など国際開発援助に携わる官民様々なアクターによるアイデア、努力、資金を結集したものである。USAIDは、資金や専門性を使って各種アクターを開発分野に招き入れ、新規投資を促進し、各アクター間の調整・連携役を果たすことで、援助効率向上を目指す。対象分野も、経済発展、ビジネス、人材開発、健康・環境問題の解決、教育・技術へのアクセスの拡大——など広範で、パートナーシップ・アプローチによる援助効果拡大、各アクターの課題に対する認識の共有、解決策の共有、複数パートナーによる資金・資源の拡大、リスク・評価の共有等の様々なメリットが得られる。米国援助が官民連携を推進する背景には、1970年代にはODAが大半であった米国援助の構図が逆転し、民間援助がODAを凌ぐ

¹² 経済産業省ウェブページ (<http://www.meti.go.jp>)。

¹³ USAID (2004)。

¹⁴ USAID (2003)。

勢いで伸びていることが指摘できる。国際的にも米国は、伝統的な援助構造に縛られず、開発アプローチを多様化するニーズを強調しており、GDAの試みは、「21世紀型の新援助ビジネスモデル」として今後の展開が注目されている。

他方、開発分野でのこうした民間イニシアチブ拡大により弊害も生じている。急速なNGOの台頭による発言権の拡大や米国世論等を背景に、議会のマイクロマネジメント化が起り、USAIDのプログラム運営に機能不全・効率低下をもたらしている。米国では、NGOの見解や世論が、議会や政権へのロビー活動を通じて政策決定過程に反映されるため、官僚的な組織機構や援助の非効率が一般的に指摘されるUSAID¹⁵は、歳出法案に対するイヤーマーク（予算使途）の特定を求められるなどの議会による制約が非常に大きくなっている¹⁶。この結果、各国の実情に応じた現場レベルでの柔軟な援助の執行が不可能に近い。ブッシュ政権は、議会による予算のイヤーマークを排除し、代替手段として「援助成果」を頻繁に報告する等の解決が図れないか模索中である。

(3) 米国援助の量的・質的概観

ア 規模と分野・地理別特徴

米国の公的開発援助は量的には世界一で、テロ以降のMCA創設等による大幅増額により、2002年に132億9,000万ドル（確定値）、2003年に163億2,000万ドル（確定値）、2004年に193億1,000万ドル（暫定値）と、拡大傾向にある（第5-1-3図、第5-1-4図）¹⁷。しかし、絶対額は多いものの、GNI比率で見るとOECDのDAC（開発援助委員会）加盟諸国のなかで最下位に近いため（2003年：0.15%、22位）、アカデミアやオピニオンリーダーから「増額なき米国援助は不寛容、非効率」「冷戦後の米国援助制度は崩壊した」といった批判が飛び交う¹⁸。DACのGNP比ターゲットは0.7%だが、米国側は、「この数値目標は、各援助プロジェクトの質、効率、成果、あるいは適切なタイミングで適切な対象国に適格なプロジェクトを実施するための戦略的アプローチの有無を勘案したものではない」¹⁹「ODAのみで一国の援助規模を判断する従来の手法が非常に限定的かつ時代遅れなもの」「世界レベルでの民間部門の拡大の観点から民間援助を含めた援助規模の再評価が必要」²⁰——といった反論を展開している。一方、OECD発行のDACレポートも、「現実的には単なる増額の全体的な達成は難しく、また仮に実現したとしても、途上国に横たわる課題が解決するわけでも、

¹⁵ 米国民は、9・11以降援助を基本的にサポートしているが、援助資金の大半が腐敗政権に流れ、援助機構も非効率で無駄が多いという認識を持っている。また、国民は、NGOを通じた支援を支持する傾向が強い。一方で、米国援助へのこうした偏見は、一部政策シンクタンクの偏った意見やマスコミによる報道がもたらしたものだと言説もある。USAID (2002) p.130, Roland-Holst and Tarp (2002) p.3.

¹⁶ 在京日米大使館 Charles R. Aanenson 氏へのインタビュー調査による。

¹⁷ International Development Statistics CD-ROM: 2005 edition, OECD.

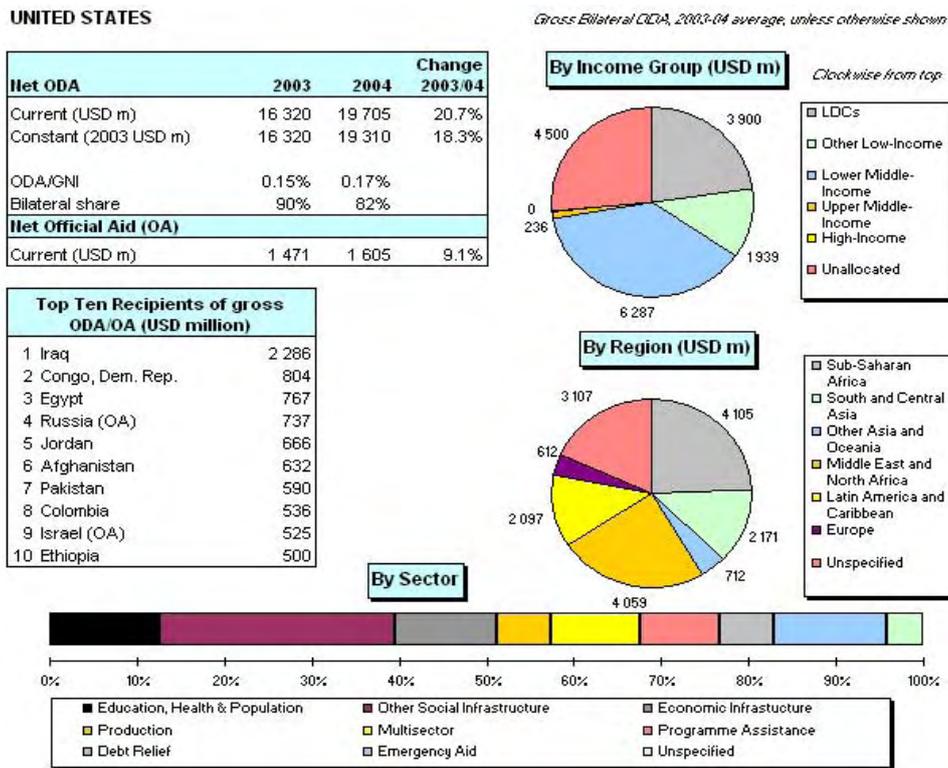
¹⁸ Johnson, Tracy "America's Stinginess Is a Problem, Carter Says." *Seattle Post-Intelligencer*, January, 2000.

¹⁹ USAID (2002), op. cit., p131.

²⁰ ibid., pp.26-27.

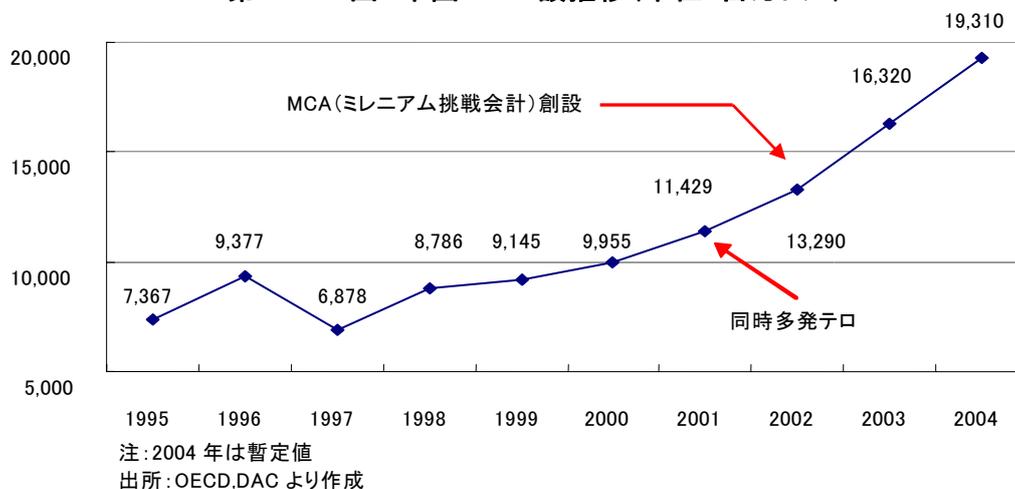
大規模な援助を途上国が効率的に扱えるわけでもない」²¹としており、数値化された目に見える量的増額ではなく、質的改善を今後の援助効率議論のテーマに据える方向である。米国は、国際機関や欧州諸国のリーダーたちが ODA を主要な開発援助ツールに位置づけ、民間

第 5-1-3 図 米国援助内訳



Source: OECD, DAC.
<http://www.oecd.org/dac>

第 5-1-4 図 米国 ODA 額推移(単位:百万ドル)



²¹ OECD (2001) *DAC report*, p76.

援助の役割を過小評価している点に懸念すら示しており、今後必要な視点は、直接、間接、軍事、多国間援助、民間援助を総合的に捉え、援助ニーズ、実施方法、成果等を多面的に測定するツールを開発することだと主張している。

次に、援助分野をみると、DAC 諸国平均に比して米国は、エネルギー、人道支援、政府及び市民社会に関するプログラムに ODA を多く割り当てる傾向がある。これは、1970 年代後半以降、NGO の台頭等を背景に、保健、教育、民主化等の分野の技術支援を強化し、その過程でローン供与を通じた経済成長支援からグラントによる人道的支援に重点をシフトしたためである²²。また、地域的配分は、既述のとおりテロ対策の文脈で開発援助が増額されたことで、大きく変貌している。先に言及した 2002 年の国家安全保障戦略は、「貧困、弱い機構、腐敗が、テロリストネットワークやドラッグカルテルに脆弱な国家を形成する」「民主主義、開発、自由市場、自由貿易をもたらすべく積極的な動くべきだ」と明言。1998 年-2001 年と 2002 年-2005 年の国別援助動向を比較すると、イラク、アフガニスタン、ヨルダン、パレスチナ領域への二国間援助が増加している半面、イスラエル、エジプト、ボスニア、ヘルツゴビナへの援助が減少している²³。2004 年の国際援助プログラムの予算オーバービューでも、テロとの戦いのフロントライン諸国として、アフガニスタン、コロンビア、ヨルダン、パキスタン、トルコを挙げており、中東三角地帯やアフガン周辺国に対しては、膨大な補正予算を組んで、援助に向いている。

イ 民間援助の位置づけ

米国公的援助の規模と位置づけを把握するため、民間援助にも若干言及しておきたい。米国の民間国際援助は、USAID が戦略的に育成してきた歴史もあり、その規模が非常に大きい。ブッシュ政権が ODA 増額方針を示す以前の 2000 年推計値によれば、ODA 総額 99 億ドルに対し民間援助総額は 336 億ドルと、米国の国際援助全体の約 60%を占めている²⁴。同年の 2010 年予測値では、そのシェアは 69%にまで伸びる見通しである²⁵。

米国民間援助には、財団・企業、宗教団体、PVO、大学・専門学校による援助と移民の本国送金が含まれる（米国民間援助の種類と最近の動向については、**BOX 1**を参照されたい）。なかでも、近年、グローバルレベルでの CSR 向上への関心の高まりを背景に、米国企業による開発援助分野での社会貢献へのコミットメントの拡大が目覚しい。今後 ODA で大幅な増額が見込まれるのは MCA のみで、米国の基本的な援助スタンスとしては、民間チャネルをフル活用する見通しが高い。こうした姿勢は、MCA や USAID の援助実施アプローチで、

²² MCA ウェブページ。

²³ Moss, Roodman and Standley (2005). 2005 年発行の OECD/DAC レポートによれば、被援助国トップ 6 カ国は、エジプト、ロシア、イラク、コンゴ、イスラエル、パキスタン、ヨルダン、コロンビア、アフガニスタン、エチオピアの順である。

²⁴ 民間援助との規模比較については 2000 年推計値比較。2002 年確定値で 132 億 9,000 万ドル、2003 年暫定値で 157 億 9,100 万ドルと、テロ以降の ODA 大幅増額後の数値は明らかになっていない。

²⁵ USAID (2002), op., cit., p. 26.

民間企業、大学、財団、PVO との協働や相互ラーニング、相互キャパシティの向上等の官民連携が必須項目となっていることにもあらわれている²⁶。

BOX 1 米国民間援助の類型と最近の動向

(1) 財団ベースの民間援助

1998年時点における財団（独立系、企業系、コミュニティ系）ベースの援助推計総額（国際活動経費）は16億ドルで、1994年の66%増。これには、ビル&メリンダ・ゲイツ財団とテッド・ターナーズUN財団が1999年から2001年の間に行った年間3万5000ドル規模の巨額の援助資金は計上されていない。財団ベースの援助総額は、2006年には25億ドル、2010年には31億ドル規模にまで膨れ上がるとの予測がなされている。主な援助財団は、ロックフェラー、フォード、ケロッグ、マッカーサー、ビル&メリンダ・ゲイツ等の財団、ベクテル、アーチャーダニエルミッドランド、ブリストルマイアーズスキップ、ココ・コーラ、シティグループ等の企業財団やその他のコミュニティ財団等。

(2) 企業ベース（多国籍企業）の民間援助

多国籍企業ベースの援助総額の全体像は明らかではない。企業による社会貢献活動は比較的新しい傾向であり、また、税制やマネジメントシステム、会計システム等により規模把握が困難。近年米国企業209社を対象とした調査では、83社が国際貢献活動を行っていると回答。このうち詳細を明らかにした企業は74社にとどまった。過少見積りによれば、2005年に36億ドル、2010年に46億ドルとの試算が公表されているが、実際の規模はこれを上回るものと考えられている。大企業の多くは、ドナー政府との緊密な連携の下で援助を行うことで、経済低迷や政府の腐敗等が明らかになった場合のリスクを回避する傾向が強い。企業の社会奉仕活動の対象は、市場サポート、従業員支援、イメージ向上等。企業の援助イニシアチブは、最近特にサプライチェーンでのCSRへの取り組みの一環として注目を集めている。

(3) PVO（民間ボランティア団体）による援助

PVOとは、「USAIDに登録された非営利団体で、年間予算の一部（20%）を民間、市民からの自主的な資金、時間、現物給付のかたちで得て、海外で活動もしくは活動したい団体で、財政力（運営経費40%程度）があり、理事会があり、活動分野がUSAIDの優先方針に合致し、テロリストとのリンクがない組織」と定義されている。ODAからの助成金を得るためには、PVOとしての登録が義務付けられる。登録によりUSAIDから得られる資金供与は、開発支援、経済的安定、災害救助等。調査や科学的活動にのみ従事する大学、研究機関、民間財団、病院、宗教活動のみに従事する教会・組織はPVOとみなされない。

PVO育成・支援については歴史的にUSAIDが果たしてきた役割が大きい。PVOは、USAID資金を利用できる他、内国歳入法の規定による非営利団体に対する免税措置のメリットも享受できる。個人や企業からの寄付についても、寄付を行った個人や企業は税額算定にあたって所得から寄付分控除が認められており、PVO活動を支える基盤となっている。USAIDに登録されたPVO数は、1979年には139団体に過ぎなかったが、2000年には436団体に増加。約159カ国を対象にあらゆる開発援助分野をカバーする活動を行っている。主な活動分野は、健康・栄養プログラムや人口プログラム、地域開発、食糧安全保障、職業援助、災害援助、小額融資、農業協同組合等。最近では、民主主義構築や起業分野の活動も増加している。

PVOへの資金供与規模は、1989年に17億ドルであったものが2000年には33億ドルに増加。USAID登録の上位PVO20団体の平均資金供与額は4,300万ドルで、総額は約8億5,400万ドルに上り、USAIDによるPVOファンディングの3分の2を占めている。上位PVOは、CARE、Catholic Relief Services、World Vision、Save the Children等で、6,000万ドルから3億8,000万ドル規模の助成を受けている。PVOの資金規模は、2005年に54億ドル、2010年に68億ドル規模に拡大すると試算されており、これに各年の国際ボランティア活動に費やされる総時間分の33億ドル相当を加算すると、2005年に87億ドル、2010年には101億ドル規模に上る見込みである。

PVOの活動規模は大きいですが、今後最大の課題は、援助対象国のキャパシティビルディング、技術の継承など、最終的には、現地カウンターパートが自ら実施できるような体制の構築。1995年3月の社会開発サミットの中で、「新たなパートナーシップ・イニシアチブ」を発表して以降米国は、途上国の民間企業、地方政府、NGO等の市民社会の能力強化により持続可能な開発を目指すことをチャレンジとして掲げている。

²⁶ Ibid., pp. 134-137.

(4) 大学等教育機関による援助

米国の専門学校・大学による発展途上国からの留学生への教育支援規模は巨大である。2000年-2001年期の外国人学生総数は50万人で、米国専門学校・大学への入学者総数の3.9%に及ぶ。外国人学生への財政支援額は、1980年-1981年就学期に8,300万ドル、2000-2001年就学期には13億ドル。米国大学・専門学校が提供する奨学金制度の下での外国人学生の割合も漸増傾向にあり、20%程度。1996年-2001年における米国大学・専門学校による外国人学生への資金援助総額も倍増している。外国人に対する民間奨学金規模は、2005年には17億ドル、2010年には26億ドルにまで拡大すると試算されている。全米の大学・専門学校が支給した奨学金総額は、ODA予算によりオーストラリア、ベルギー、ノルウェー、スペイン、スイスが実施した途上国への奨学金支給総額を上回る規模である。

(5) 宗教団体

宗教団体による災害支援、医療、農業、教育等の分野での国際援助プログラムも大きな役割を果たしている。宗教団体調査によると、約74%の宗教団体が国際活動に従事。宗教団体による援助規模は、民間援助と同じく過小評価されているが、現在の援助規模は34億ドル、2005年には40億ドル、2010年には70億ドルと予測されている。

(6) 海外送金

海外送金額はラテンアメリカ諸国のGDPの10%に及ぶ規模（エルサルバドルでは13%）。国際援助分野では、本国への海外送金規模が無視できない重要なファクターとなりつつある。1990年代に移民労働者による海外送金規模は2倍以上の伸びを見せ、1989年時点で全地域の海外送金総額は210億ドル（データが入手不能のロシアを除く）、1999年時点では500億ドルにまで増大。最も送金規模が大きいのはラテンアメリカ諸国（145億ドル）、これにインド（115億ドル）、中東（104億ドル）、東欧（62億ドル）が続く。1999年時点でのラテンアメリカ諸国への海外送金総額は同地域へのUSAID及びその他の多国間機関による助成金総額を超える規模となっている。

参考：USAID (2002) *Foreign Aid in the National Interest*.

(4) 援助効率に対する評価手法

米国公的援助への評価は、国レベル、援助機構レベル、各プログラムレベルの3段階で実施される。国レベルでは、全行政機関に適用される「GPRA（政府業績成果法：Government Performance and Results Act 1993）」に沿った評価制度が存在し、戦略計画と業績測定を一体のものとして実施する。また、OMB（大統領府管理予算室）は、2001年にブッシュ大統領が発表した行政改革方針「大統領管理運営計画」の下、国レベルで実施するプログラム評価手法として、PART ツール（業績評価率測定ツール：Program Assessment Rating Tool）を定めている。PARTの趣旨は、全行政機関共通の指標に基づく各プログラムの利点・欠点の明確化と予算・管理運営の改善である。評価対象及び対象項目各々の比重は、①プログラムの目的と企画（20%）、②戦略的計画（10%）、③プログラム管理運営（20%）、④プログラム成果及びアカウンタビリティ（50%）——で、総合判定は、①効果的、②ある程度効果的、③許容できる、④効果的ではない、⑤成果は示されない——の5段階により示される²⁷。GPRAと成果に重点を置いたPARTは、相互補強的に併存している。

各援助機構・個別援助プログラムに関する評価も、GPRAに合わせ、成果フレームワーク（Results Framework：RF）で行われる。ドナー国・援助機構の政策・プログラム評価手法は、①RFと②ロジカル・フレームワークに二分できるが、英国、オランダ、デンマーク、ドイツ、世銀、UNDPほかロジカル・フレームワークを採用しているケースが多く、米国は

²⁷ PART 評価手法について詳しくは、OMB ウェブページ (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget>)。

評価アプローチが異なることが分かる²⁸。MCA の評価の方向性は未知数であるため、以下では、援助機構として歴史の長い USAID の評価体系に触れておく。

従来 USAID はロジカル・フレームワークを採用していたが、1995 年より RF を導入している。組織レベル、現地事務所レベル、特定テーマ別の戦略計画に基づき指標と数値目標を設定し、プログラム及び活動全体を、中間成果と戦略目標の指導達成度により測定する。具体的には²⁹、①国益のための援助（米国開発援助の全側面を評価し将来的展望を戦略目標として示すもの）、②BTEC（事業変革幹部委員会：USAID の管理制度に関する評価及び提言を目的としてブッシュ政権が導入したもの）、③組織レベル評価（PPC/DEI：政策・プログラム調整局開発評価情報課が実施する組織レベルのパフォーマンス・政策立案に関する評価）、④現地事務所レベルの内部業務評価（PPC/DEI も参加）³⁰、⑤PART、⑥OIG（監査官オフィス）・GAO（米国会計検査院）による外部評価、⑦プログラムの成果に関する各種調査——の 7 ツールにより、多面的評価を実施。これに加え USAID は、独自に受益国のガバナンス程度の指標化も試みており、1996 年に「民主主義とガバナンス・プログラム指標に関するハンドブック」を発行している³¹。

2 米国における労働分野の国際援助・技術協力動向

(1) 労働分野の援助・技術協力の位置づけと制度的枠組み

米国政府は、援助の基本方針である人権あるいは経済成長、民主的ガバナンスの推進の一環として、差別除去、強制労働の廃止、最低賃金遵守、児童労働の廃絶、団結権・団体交渉権の保障等の国際労働基準の向上を目指している。また、政策上、労働分野の援助と米国通商・貿易政策とのリンクを強くサポートしている点も大きな特徴である³²。米国の労働分野の援助を担う主な公的機関には、USDOL、USDOS、USAID があるが、本節では、労働分野を専門領域とする USDOL が実施するバイラテラルプログラムと米国任意抛出により運営される ILO マルチバイラテラルプログラムを中心に援助・技術協力の動向把握を試み、労働分野の特定が困難な USDOS、USAID の取り組みについては若干の言及に留める。なお、新会計 MCA については、人材育成をはじめとする労働分野で今後援助が拡大する可能性があるが、現時点ではその方向性は明らかでないため、本節では言及しない。

²⁸ 海外援助機関の政策・プログラム評価については、FASID(2003)が詳しい。

²⁹ USDOS ホームページ (<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2004/23511.htm>)。

³⁰ 評価対象は、目標設定、成果モニタリング・プロジェクト管理システム、評価関連調査、将来における政策立案・企画に必要な評価——の 4 項目。

³¹ ガバナンス指標について詳しくは、USAID ホームページ (<http://www.usaid.gov/democracy>)、近藤正規(2003), op., cit.

³² 2000 年貿易開発法 412 項(c)により、米国一般関税特恵の受益国、カリブ海地域貿易連携法 (CBTPA) 及びアフリカ成長機会法 (AGOA) の下で付加的利益を享受する受益国について、「受益国の最悪の形態の児童労働撲滅に向けた国際的コミットメントの実施状況」に関する労働長官の年次報告を義務付けている。対象国が最悪の形態の児童労働の撲滅へのコミットメントを果たさない場合は、利益の享受を行わないとしている。米国通商法は、①結社の自由及び団体交渉権の保障、②強制労働の禁止、③児童就労の最低年齢、④最低賃金、労働時間、労働安全衛生などに関する受容可能な労働条件——などを遵守すべき国際的労働基本権としている。

(2) USDOL/ILAB（国際労働局）による援助・技術協力の動向³³

ア ILAB の予算規模とブッシュ政権下の変化

ILAB の設置は 1959 年。Deputy under Secretary for International Labor Affairs（米国労働長官代理）の指揮の下、USDOL の国際業務を遂行している。ILAB は、各省庁・政府機関との連携による国際経済、貿易、移民、労働に関する政策策定・調査研究をコア業務とするが、特別業務として、米国国際労働政策目標に従った技術協力も運営している。具体的な任務は、①他国における労働分野の発展状況のモニター、②労働基準の低下を招く劣悪な経済状況にある移行経済国への技術支援、③中核的労働基準に関する政策・プログラムの開発、④他の先進諸国の動向・プログラムに関するモニター・情報収集。代表的な ILAB レポートには、貿易協定の相手国に関する「雇用インパクトレビュー」、「労働基本権レポート」、「搾取を伴う児童労働レポート」等がある³⁴。

ILAB による技術協力活動及びグラント供与機能は、1995 年に議会の要請によりスタート。1996 年-2003 年の間に ILAB による国際資金提供は 1500%増加し、大規模な技術協力活動をカバーしてきた。しかし、①広範囲の不明瞭なミッションがあるとして PART（詳しくは、第 1 項(4)を参照されたい）による指摘を受けていること³⁵、②従来からのコア業務が政策策定、調査・分析、アドボカシーであること、③ブッシュ政権下で国際労働問題の比重が低下しつつあること³⁶——等を背景に、2002 年以降の予算要求では、大幅なカットが再三にわたって提示されている。同政権は、ILAB に対し、技術協力については米国貿易アジェンダにリンクした児童労働その他の小規模なプロジェクトにのみ資金供与を行い、活動の主軸は USDOL 内の国際的な業務調整と同政権の国際的なイニシアチブに対する専門的支援にシフトするよう求めている。将来的には、ILAB 主導による技術協力プログラムの大半は終了を余儀なくされる見通しが高い。

ブッシュ政権の ILAB への予算要求額・承認額の推移³⁷をみると、2002 年（要求額：7,200 万ドル、承認額：1 億 4,800 万ドル）、2003 年（同 5,460 万ドル、1 億 5,200 万ドル）、2004 年（同 1,230 万ドル、1 億 990 万ドル）、2005 年（同 3,050 万ドル、9,320 万ドル）、2006 年（要求額：1,240 万ドル）と削減傾向にあるが、例年議会の承認額は政権要求額を大幅に上回っている（第 5-1-5 表）。予算削減の大部分は技術協力グラント機能の縮小によるもので、現在の承認予算内訳をみると、児童労働撲滅プログラムもしくは HIV・エイズプログラムのシェアが大きく、他の労働分野への配分は既に大幅カットに至っている³⁸。

³³ ILAB の技術協力活動の詳細については、同局 Chris Watson 氏の提供資料及び USDOL ホームページに拠る。

³⁴ 各種レポートは、USDOL ホームページ（www.dol.gov/ILAB/media/reports/usfta/main.htm）を参照せよ。

³⁵ GPO ホームページ（<http://a255.g.akamaitech.net/7/255/2422/07feb20051415/www.gpoaccess.gov/usbudget/fy06/part.html>）。

³⁶ ブッシュ政権は ILO への拠出額もカットしており、国際労働分野へのコミットメントの低下を露呈している。

³⁷ OMB ホームページ（<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/labor.html>）、USDOL ホームページ（<http://www.dol.gov/dol/aboutdol/main.htm#budget>）。

³⁸ 例えば、2004 年の予算承認額 1 億 990 万ドルに占める技術協力資金は約 1 億ドル程度であったが、そのうち約 8,200 万ドルが児童労働プロジェクトに注入され、例えば、労働基準向上を目的としたバイ・マルチバイブ

また、シェアの大きいこれらプログラムについても、2006 年度予算要求に向けた PART 評価では、「児童労働撲滅や HIV・エイズ等の分野に限定した ILAB の技術協力プロジェクトは、受益国のパフォーマンス達成にフォーカスしつつ、より包括的に貧困削減と持続可能な発展を目指す MCA が代替実施機構として機能し得る」「ILAB の HIV・エイズイニシアチブは、USDOS が所掌するエイズ緊急イニシアチブと重複がみられ、ブッシュ政権の方針との関連性が不明」——と存続意義に疑問が投げかけられており³⁹、ILAB 技術協力グラント機能は岐路に立たされていることが伺える。

第 5-1-5 表 ILAB への予算要求額・承認額推移(単位:万ドル)

	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
要求額	7,200	5,460	1,230	3,050	1,240
承認額	14,800	15,200	10,990	9,320	—

出所：OMB ホームページ、USDOL ホームページから作成。

イ ILAB 技術協力の規模・形態

1995 年-2003 年の ILAB の技術協力予算規模は 4 億 6,500 万ドルを上回り、グラント、共同契約、委託契約などの形式により USDOL の資金供与対象となった主な機関・グラント規模は第 5-1-6 表に示す通りである。内訳をみると、ILO マルチバイプロジェクト、とりわけ IPEC（児童労働撲滅国際計画）への資金規模が非常に大きいことが分かる⁴⁰。また、ILAB は適宜 USAID、USDOS とも連携している。例えば、USAID の拠出による東欧民主化支援（22,430,801 ドル）、USDOS の拠出による人身売買プロジェクト（3,250,000 ドル）、グローバル・エイズ・コミッション（Office of the Global AIDS Commission）の設立（1,956,000 ドル）、中東貿易振興イニシアチブ（900,000 ドル）、ウクライナ労働安全監督（2,300,000 ドル）等である。

ウ 地域別・分野別特徴

ILAB 技術協力の地域的配分は、中近東・アジア地域（32%）、ラテンアメリカ・カリブ地域（25%）、アフリカ（24%）、CEE/CIS 地域（11%）、グローバルレベル（8%）——となつ

プロジェクトに充当されたのは僅か 250 万ドル程度に過ぎない。USTR（米国通商代表部）は 2003 年 10 月、米国政府が中央アメリカにおける労働基準向上に対し 4 年間に 700 万ドルの技術協力予算を注入すると公表したが、同地域の労働基準を国際的な水準にまでアップするには 4 年では到底足らず、米国政府の労働基準に対する取り組みの持続性に疑問が残ると指摘されている。一方で、米国政府が労働基準のモニタリングについて NGO 等の民間イニシアチブに資金供与する傾向は拡大しているが、労働基準に関する民間認証機関の正当性については論争がある。Elliott (2004).

³⁹ GPO ホームページ (<http://a255.g.akamaitech.net/7/255/2422/07feb20051415/www.gpoaccess.gov/usbudget/fy06/part.html>)。

⁴⁰ USDOL の児童労働に関する技術協力プロジェクトリスト（予算規模、対象分野含む）については、USDOL ホームページ (<http://www.dol.gov/ilab/programs/iclp/projectchart05.htm>、<http://www.dol.gov/ilab/programs/iclp/projectchart04.htm>、<http://www.dol.gov/ilab/programs/iclp/projectchart03.htm> 等) を参照されたい。

第 5-1-6 表 USDOL 拠出先及び拠出規模(単位:ドル)1995 年-2003 年

国際労働機関 (ILO)	
IPEC (児童労働撲滅国際重点計画)	202,000,000
DECLARATION (宣言促進国際重点計画)	66,975,103
HIV/AIDS (ILO エイズ計画)	18,090,621
Academy for Educational Development	9,000,000
World Vision	1,000,000
Research Triangle Institute	1,000,000
Project HOPE	4,352,206
Catholic Relief Services	2,750,000
FUNPADEM	8,750,000
CEPROMIN	397,000
International Rescue Committee	3,400,000
Vital Voices Global Partnership	300,000
Solidarity Center	2,377,810
International Office of Migration (国際移住機関)	5,000,000
Hagar International	500,000
Federal Mediation and Conciliation Service	732,746
National Academies of Social Insurance	2,131,901
Partnership for Energy and Environmental Reform	1,117,050
International Research and Exchange	1,426,398
Vietnam Association of the Handicapped	650,000
Verite	1,337,676
International Labor Rights Funds	937,932
Worldwide Responsible Apparel Producers	499,960
National Academies of Science	4,650,000
National Association of State Workforce Agencies	663,000
Trust for the Americas	1,379,648
Center for the Rehabilitation of the Paralyzed	850,000
National Safety Council	2,313,898

出所: USDOL 提供資料

ている。また、分野別戦略目標は、次の通りである。各戦略目標の成功事例については、**BOX 2** に列挙した。

- ① 労働者の経済的機会・所得保障向上の実現（職業紹介サービス、職業訓練、労働者調整、年金改革・社会保障制度改革、鉱山保安・鉱山労働者の安全衛生プログラム、人身売買撲滅プログラムの実施）
- ② 労働基本権保護の向上（調停・仲裁訓練を通じた政労使三者対話促進、労働法の効果的な施行・実施に向けた各国政府支援、女性・障害者雇用における不平等・差別への取り組み、各国労働法上の権利・義務に関する労使教育）
- ③ HIV・エイズに関する職場教育・防止プログラムの実施（ジェンダー・介護等の視点を

統合した職場における総合プログラムの開発、偏見・差別除去に向けた政労使への政策提言・普及活動支援を含む)

- ④ 技術支援の提供による最悪の形態の児童労働撲滅
- ⑤ 米国開発援助政策、貿易政策、開発プロジェクトに関する調査・報告（米国民に対する啓蒙活動を含む）

BOX 2 USDOL 主導による技術協力事例（ILO マルチパイプロジェクトを除く）

<戦略目標 1>

○アフガニスタン職業訓練プロジェクト

アフガニスタンの最脆弱層・最貧層の生活水準及び所得の向上を目的とした職業技術及び零細企業に対する訓練プロジェクト（予算規模 300 万ドル）。戦火で夫や息子を亡くした寡婦を含む多くの女性を対象に、識字能力及び数学教育、職業技術訓練、独自に零細ビジネスを起業するマネジメント訓練を実施。訓練修了者の中には、従来は男性の独占労働市場であった宝石製作訓練に参加する技術まで習得した女性もいる。

○ボリビア鉱山安全プロジェクト

10 項目から構成される労働安全衛生訓練プロジェクト。訓練の成果として、習得したリスク回避・救助策を活用した救助事例が報告されている。ボリビアの総輸出で鉱業の占める割合は 40%。鉱山労働者の大半がボリビアの経済危機及び構造改革で失業した労働者であったため、労災発生率が高く、労働安全衛生の重要性への認識が一切欠如していた。同プロジェクトにより、1,000 人の鉱山労働者が訓練を受け、60 の労働安全推進団体が設立され、18 の鉱山で労働安全設備が整備された。

○バングラデシュ労働安全衛生プロジェクト

政労使及び NGO の技術・専門能力の向上と職場の安全に関する一般市民への啓蒙活動を目的とする職業安全衛生プロジェクト。具体的には、安全衛生法の施行に関する政府関係者及び労働者への教育・訓練、工場における労働安全衛生デモンストレーションを実施した他、政府関係者・使用者代表を対象に、職業安全衛生に関する米国工場視察や米国職業安全衛生関連機関・研究機関の専門家との会合機会を提供。また 2000 年 11 月の衣服産業における大規模火災を契機に、火災に関する安全教育にも力を入れている。現在では、数回にわたる訓練セッションを通じ、労使ともに火災防止、緊急時対応、避難手続きに関する基礎知識を習得している。

○ルーマニア地域経済開発（LED）プロジェクト

過去 7 年にわたって USDOL は、大量失業・大量解雇により影響を受けた東欧諸国各地域の地域経済開発を実施し、労働者への雇用機会の提供に努めている。ルーマニアでは、35 地域が地域経済開発プロジェクトを実施中。例えばルーマニアのポステニの地域経済開発プロジェクトでは、小規模企業に機械リースにあたって、使用に関する訓練を受けた労働者の採用を条件とした。その結果、中小企業 6 社が生産拡大に成功し、40 人以上に新たな雇用機会を提供した。

○ベトナム雇用促進プロジェクト

2001 年にスタートした雇用・職業訓練サービス提供及び障害者雇用促進に関するベトナム政府のキャパシティビルディングを対象としたプロジェクト。10 箇所の職業紹介センターの利用率が 73%、職業紹介件数が 31% 上昇し、職業紹介センター登録者の平均失業日数が 87% 減少した。10 センターについては、障害者への職業紹介サービスも完備。今後はベトナム政府が独自に、国内 150 センターへの成功例の普及を目指す。

<戦略目標 2>

○ブラジル強制労働廃止プロジェクト

ブラジルにおける農業部門の強制労働慣行の廃止を目的とするプロジェクト。各地の監督・検査支援により対象労働者を特定し、2003 年には 4,932 人の強制労働従事者を救出・解放した。2004 年はさらに 5,000 人をターゲットに取り組みを継続している。この他、強制労働廃絶のためのナショナルアクションプランの開発、現地プレスを通じた宣伝活動、奴隷労働廃絶委員会の設置、労働省の検査ユニットへの教育訓練及び資材の供与等を実施し、ブラジル政府の取り組みを支援している。

○コスタリカ女性労働者プロジェクト

コスタリカ労働省との連携による職場における男女差別・セクハラ防止支援プロジェクト。2000 年 3 月にコスタリカ労働省に雇用均等室を設置。米国代表団が赴き、雇用均等室の設置、関連業務の確定、設置後 2 年間の事業戦略及び実施計画の策定・改訂作業に従事した。USDOL は、女性労働者の職場における権利

に関する意識改革及び関連法規・法令の施行向上に関する支援も実施した他、コスタリカ労働省職員への技術支援及び訓練を実施し、82人の女性コミュニティリーダーを育成。また、各地域1,500人の女性を対象とした労働基本権や権利保護・向上に関する訓練や、職場の女性の権利に関する全国レベルのキャンペーンも支援している。さらに、ファミフレ施策の知識向上を目的とする使用者とのパートナーシップも構築。コスタリカ労働省内に設置した労働関連ホットラインは、これまでに数百件に及ぶ問い合わせ・相談に対応している。

○カンボジア衣服産業の労働条件向上プロジェクト

2000年以来、カンボジアの服飾産業は大きな成長を遂げているが、その一方で、労働不安が絶えない。同プロジェクトは、ILOの委託専門家による定期的なモニタリングシステムを通じて、同産業におけるカンボジア労働法及び中核的労働基準の確保を目指すもの。カンボジア使用者は非常に協力的で、良好な企業イメージがカンボジアのイメージ向上につながり、結果的に顧客もビジネスチャンスも増えると認識している。2002年に労働条件向上モニタリングを開始して以来、労働基準・労働法違反件数は60%も減少。消費者サイドも、外部モニタリングを信頼し、ビジネスロケーションの検討に役立っている。2004年の世銀調査は、①80%以上のバイヤーが労働基準の外部モニタリングを考慮している、②労働基準の向上が、労災発生率や職場の生産性、品質確保、転職率や欠勤率の低下に好影響を与える——と報告している。

<戦略目標3>

○職場におけるHIV・エイズ防止・教育プログラム

ウガンダ：2004年、防止メッセージを2万人以上のインフォーマルセクター労働者に発信。インド：6ヶ月間に、3州55企業1,300人を対象に訓練を実施。ベトナム：使用者側に技術・専門的支援を提供する人材1,650人を訓練。1,700機関を対象に防止教育キットを配布。ハイチ：HIV・エイズのリスク軽減行動変革・コミュニケーションキットの配布により8企業の6,000人の従業員にメッセージを発信。

<戦略目標4>

国際児童労働プログラム (ICLP)

ICLPは、ILAB内に設置されたプログラム。ICLPの技術協力プログラムは、①虐待を伴う就労からの児童の救出、②児童労働従事者への基礎教育アクセスの向上、③世界的な児童労働に関する啓蒙活動——を3本柱に、①ILO/IPECに対する支援、②児童労働教育イニシアチブ(EI)、③米国内啓蒙活動——を実施するもの。このうち、ILO/IPECへの1995年以降の予算承認額概算は、2億9,200万ドルで、幅広い技術協力活動を展開。また、EIへの2001年以降の予算承認額概算は、1億4,800万ドルに上る。ILABは、様々な技術支援プロジェクトの企画・立案に尽力するとともに、米国拠出によるあらゆる児童労働プロジェクトの進捗モニタリングを行う責任を有している。

○アフリカ及びラテンアメリカ教育プログラム (EI)

World Vision及びCatholic Relief Services(CRS)への2,300万ドルの資金助成(競争入札方式で選定)により実施されたUSDOL児童教育プログラム(EI)。World Visionへは1,450万ドルを拠出し、HIV・エイズの児童感染者及び搾取を伴う児童労働従事者あるいはその危険の高い若年者を対象に、教育機会を提供している。実施にあたってWorld Visionは、International Rescue Committee及びAcademy for Educational Developmentと連携。このほかWorld Visionは、コロンビアの切花に携わるインフォーマルセクターで就労あるいはその危険のある児童を対象とした教育機会の提供についても350万ドルの資金提供を受けている。一方CRSは、300万ドルの資金提供を受け、教育サービスの提供を通じてエクアドルのバナナ及び切花産業に従事する児童労働の撲滅に取り組んでいる。エクアドルでCRSは、Save the Children UK、CARE International、Ecuadorian Catholic Episcopal Conference、Foundation Wong等と連携し、現地との密接な協力の下にプロジェクトを実施。この他CRSは200万ドルの助成を受け、ナイジェリアにおける搾取を伴う児童労働に従事あるいは従事する危険のある児童を対象に質の高い教育アクセスを提供するため、各種調査、地域の啓蒙活動、パイロットイニシアチブを実施している。同プロジェクトでCRSは、World Vision及びPlan Internationalと連携。過去の実績でみると、2003年にWorld Vision InternationalはUSDOLより500万ドルの資金提供を受け、フィリピンで最悪の形態の児童労働に従事していた児童への教育に充当。一方CRSは同年、USDOLより300万ドル規模の資金提供を受け、ベニンの児童人身売買の撲滅に取り組んだ。児童労働プログラムの実施については、NGOの活躍、あるいはパートナーシップ拡大が目覚ましい。各国レベルの成果については、USDOLが詳細な年報を発行している(<http://www.dol.gov/ILAB/media/reports/iclp/main.htm>)。

参考資料：USDOL提供資料、USDOLホームページ(http://www.dol.gov/ILAB/programs/iclp/about_iclp.htm)。

エ プロジェクト管理・進行・評価手法

ILAB は、プロジェクトの各過程で、当初目標に沿った一定の進捗・成果の有無をモニターし、厳密なスケジュール管理・予算管理を行う。ILAB は、共同グラント協定（契約）もしくは管理手続・ガイドラインを資金提供パートナーとの間で取り交わし、双方の義務・条件を明確に定める。各プロジェクトオフィサーは、①ILAB 担当者とプロジェクトパートナーとの定期的なコミュニケーション、②プロジェクトドキュメント、予算、ワークスケジュールに沿った進捗管理、③活動内容や成果、費用対効果に関する財務・テクニカルレポートの提出——を義務付けられる。

評価は各プロジェクト指標と戦略目標に基づき通常四半期ごとに実施し、結果は、進行中あるいは将来のプロジェクト企画・策定にフィードバックとして反映される。評価の基礎となるデータは、半年ごとに収集し、各プロジェクトの進捗レポート（成果モニタリングを含む）に盛り込む取り決めとなっている。また、ILAB の技術協力活動は、GPRA、PART 評価の成果指標に関する報告も義務付けられている。2005 年 2 月に公表された PART 評価では、①プログラムの目的と企画（40%）②戦略的計画（63%）③プログラム管理運営（100%）④プログラム成果及びアカウンタビリティ（33%）——とされ、5 段階評価のうち「許容できる」との総合評定であった。項目別にみると、成果やアカウンタビリティに関する獲得ポイントが低く、「全体コストと各プログラムの成果目標達成に関し、予算・会計経理とパフォーマンスマネジメントシステムを統合する制度が欠如している」との指摘を受けている。

これに対し USDOL と OMB は現在、ILAB 技術協力活動の年度ベース・長期ベース双方の評価指標と成果指標を一定のタイムスパンで費用対効果・効率性と連動させる方向で、ILAB の評価体系の改訂に取り組んでいる。全体像は現時点では未確定であるが、プロジェクトレベルの費用対効果測定指標としては、①プロジェクト対象国における労働法遵守率 1%増にかかるコスト、②プロジェクトにおける労働者一人当たりの雇用提供コスト、③プロジェクトによる教育機会提供を通じて HIV・エイズ防止策に関する総合的な知識を獲得した労働者 1%増にかかるコスト、④ILAB プロジェクトのベネフィットを享受した児童もしくは労働者 1 人当たりにかかるコスト——の 5 項目が既に設けられている⁴¹。USDOL は、ILAB のグラント活動に関する成果重視の報告を現実化するため、データ収集システムと効率性測定アプローチの構築も急いでいる。

(3) 米国政府の ILO マルチバイ技術協力の動向⁴²

ア 任意（外部）拠出規模と傾向

1995 年-2004 年の米国による ILO 任意拠出総額は、ILO 技術協力総認可額 10 億 2,960

⁴¹ GPO ホームページ (<http://a255.g.akamaitech.net/7/255/2422/07feb20051415/www.gpoaccess.gov/usbudget/fy06/part.html>)。

⁴² ILO/CODEV (Development Cooperation) US デスクオフィサー Casper Edmonds 氏の提供資料を参考とした。

万ドルの約 27% (3 億 4,900 万ドル) を占め⁴³、そのシェアは 2000 年-2004 年にさらに 40% に拡大している⁴⁴。1995 年-2004 年の米国拠出のうち 1 億 7,100 万ドルは新規認可で、200 件以上の技術協力プログラムの立ち上げ・実施に注入されている。単年度ベースでみると、1995 年から 1998 年には比較的小規模であった IPEC への拠出規模が 1999 年以降急増し、拠出総額は 2001 年に 7,350 万ドルのピークを記録した(第 5-1-7 表)。その後 2002 年、2003 年には各々 6,700 万ドル規模の減少傾向に転じ、2004 年には 5,280 万ドルに落ち込んでいる。しかし、依然として米国は最大のマルチバイ・ドナー国の地位を堅持しており、ILO の技術協力資金は米国に大きく依存した格好となっている。1995-1999 年と 2000 年-2004 年の ILO 外部拠出平均額をみると、1 億 600 万ドルから 1 億 5,300 万ドルに増加しているが、米国拠出を除くと、9,800 万ドルから 9,100 万ドル (7%減) に低下していた。過去 7 年の ILO 外部拠出総額をドナー別にみると米国の圧倒的なシェアはさらに浮き彫りになり、米国 (3 億 4,100 万ドル)、オランダ (9,000 万ドル)、イギリス (6,700 万ドル)、イタリア (5,000 万ドル)、ノルウェー (4,500 万ドル) の構成である。

第 5-1-7 表 ILO 技術協力プロジェクトへの米国拠出及び支出額の推移(単位:ドル)

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
ILO 技術協力プロジェクトへの認可額推移	73,500,500	67,378,000	67,900,000	52,802,000
ILO 技術協力プロジェクト支出額推移	20,634,000	29,064,000	38,192,000	48,070,000

出所: ILO 提供資料

イ 米国ドナー構成と今後の見通し

ILO 技術協力に対する米国ドナー構成 (1995 年-2004 年) は、USDOL (3 億 4,600 万ドル)、USDOS (300 万ドル: 2001 年以降)、USAID (493,000 ドル: 2003 年に ILO に対し 10 年ぶりの拠出、2004 年に 20 万ドル) で、USDOL の拠出が突出している。しかし、2004 年には USDOL 拠出の技術協力活動予算が競争入札手続となる懸念まで持ち上がり、今後も拠出大幅削減の可能性が高いため、ソマビア ILO 事務局長は同年、米国政府高官と会し、USAID、USDOS との将来的なパートナーシップを強化する方向を明らかにしている。ILO 側では、技術協力の調整を行う CODEV (開発協力) / COMBI (リソースモビライゼーション

⁴³ ILO の 2004 年の技術協力任意拠出認可額は 1 億 5,240 万ドルで、支出額は 1 億 3,840 万ドル。主な活動分野は、中核的労働基準・労働における基本的原則及び権利を所掌するセクター 1 (43.1% : 5,960 万ドル)、雇用に関するセクター 2 (27.8% : 3,850 万ドル)、社会的保護に関するセクター 3 (12.1% : 1,670 万ドル)、社会対話を扱うセクター 4 (11% : 1,530 万ドル) の配分である。地域的配分をみると、アフリカが 3,170 万ドル(22.9%)、アジア・太平洋地域が 3,350 万ドル(24.2%)、ラテンアメリカ及びカリブ諸国が 2,670 万ドル(19.3%)、ヨーロッパ諸国が 720 万ドル(5.2%)、アラブ諸国が 210 万ドル(1.5%)、多地域間あるいはグローバルレベルの活動が 3,720 万ドル(26.9%)である。

⁴⁴ ILO の通常予算は人件費を中心とする運営費でほぼ消化されるため、技術協力の主体は各国分担金による通常予算ではなく、ドナー国からの任意拠出による外部予算でまかなわれ、その規模は、通常予算の 4、5 倍に上る。

セクション) と ILO ワシントン事務所が連携し、米国側との実務レベルの調整にあたる予定である。

ウ 地域別特徴・プロジェクト規模

米国外部拠出の地域別分配は、米国政府の貿易上の優先項目と開発との歩み寄りを反映している。米国は MDGs に基本的に賛同しているが、MCA を例外として、援助のスタンスとして「貧困への焦点」を掲げておらず、ILAB 技術協力も同路線である。また、他のドナー国と異なり、後発発展途上国を原則として援助対象としていないことも特徴である。

ILO への米国マルチバイドナーシップは、70 カ国・127 件に上るプロジェクトをカバーしている。地域別 (2000 年-2004 年) では、22~26%程度をアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国のプロジェクトに充当し、ヨーロッパ諸国、アラブ諸国への配分は比較的小さい。現在進行中の 127 技術協力プロジェクトの内訳をみると、アジア太平洋 (35 件)、アフリカ (31 件)、中南米諸国 (28 件)、その他の地域 (22 件)、地域間・グローバル (21 件) で、二国間プログラムが圧倒的に多い。また、近年の傾向として、プロジェクトの統合が目立っており、各地域で件数に減少が見られるが、個々の規模は拡大している。米国主導の各プロジェクトの平均資金額は 220 万ドルで、ILO 技術協力プロジェクト全体の平均資金額 (810,614 ドル) の約 3 倍程度。このうち最も規模が大きいのは、米国・インド・ILO の児童労働撲滅プロジェクトで、単独で 2,000 万ドルの資金を獲得している。

エ 対象分野

米国外部拠出の優先分野は、①最悪の形態の児童労働の撲滅、②職場の HIV・エイズに対する取り組み、③中核的労働基準の推進——である (分野別拠出規模・推移は、第 5-1-8 表に示す通り)。IPEC への 1995-2003 年の拠出額は 2 億 5,600 万ドルで、全体の 70%を占める⁴⁵。最近伸びが顕著なのは、ILO/AIDS (ILO エイズ)「職場における HIV エイズ防止プログラム」への拠出である。他方、中核的労働基準向上を目指す IFP/DECLARATION (宣言促進国際重点計画)・DIALOGUE (社会対話国際重点計画) への拠出は、アジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国における政労使パートナーの対話能力強化、人身売買・奴隷労働撲滅等に向けられているが、2004-2005 年の資金規模は大幅に縮小されている⁴⁶。

ILO は現在、ソマビア事務局長が提唱した「ディーセンとワーク」の柱である 4 つの戦略目標に応じて 4 セクター (①「STANDARDS : 労働基準、基本的原則及び権利」②

⁴⁵ IPEC の技術協力プロジェクトについては ILO ホームページ (<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/index.htm>)、米国拠出規模・対象分野等に関するリストは、USDOL ホームページ (<http://www.dol.gov/ilab/programs/iclp/projectchart05.htm>) を参照されたい。

⁴⁶ 中央アメリカにおける労働基本権の適用に関する労使を対象とした地域訓練プログラム、労働法・労働行政・労使紛争処理制度の推進を目的としたインドネシア、ナイジェリア、ケニア、タンザニア、ウガンダ等におけるプログラム等がある。

第 5-1-8 表 米国マルチバイ技術協力分野別拠出規模・推移(2000 年-2004 年)(単位:千ドル)

部門・部局等	2000	2001	2002	2003	2004
セクター1					
ED/NORM (国際労働基準総局)			300		
DECLARATION (宣言促進国際重点計画)	5,552	10,473	4,868	7,261	599
IPEC (児童労働撲滅国際計画)	29,574	52,000	48,500	45,830	42,948
セクター2					
EMP/STRAT (雇用戦略)	152	1,000	75	40	
IFP/SKILLS (技能・知識・エンプロイアビリティー 国際重点計画)			3,094		
EMP/ENT (雇用創出・企業開発)	1,862				
MCC (マネジメント・企業市民化)		1,429	190		
GENPROM (ジェンダー推進計画)	1,290		48		
セクター3					
SAFEWORK (労働安全衛生)				500	
CONDIT (労働条件・雇用)	2,000			95	55
ILO/AIDS (ILO エイズ)	413		5,445	9,509	9,000
セクター4					
ACTRAV (労働者活動局)			500		
ED/DIALOGUE (社会対話・労働法・労働行政総局)		5,208			
IFP/DIALOGUE (社会対話国際重点計画)	7,827	1,667	4,015	4,665	200
GLLAD (政府・労働法・労働行政局)	2,055	1,772			
SECTOR (部門別社会対話局)			262		
MULTIPLE SECTOR (多部門間)					
			81		
合計	50,726	73,500	67,378	67,900	52,802

注: ILO セクター1-4 までのうち、米国任意拠出の対象となった部門のみを掲載している。

出所: ILO 提供資料より著者作成。

「EMPLOYMENT: 雇用」③「SOCIAL PROTECTION: 社会保護」④「DIALOGUE: 社会対話」)に組織編成されているが、米国拠出が突出している児童労働撲滅と中核的労働基準の推進はいずれもセクター1 (STANDARDS) に属するものである。この結果 ILO の技術協力は、セクター1、とりわけ児童労働に大きく偏り、分野別バランスの確保や国際機関としての中立性の観点から大きな課題となっている(セクター別のプロジェクト事例については、**BOX 3**を参照されたい)。そもそも米国には、自国の貿易政策を土台とする労働分野の二国間援助の延長として ILO との連携を強めてきた思惑がある。また、米国に限らず、近年ドナー国は押しなべて予算的制約やモニタリング・手続きの厳格化に直面しており、国内資金を国際機関へ拠出することで、国内に比して制約の少ない援助資金を戦略的に入手する傾向も見受けられる。一方 ILO では、通常予算の伸び率の抑制により事業費に占める人件費比率が高く外部資金なしには事業運営が困難な状況を強いられているため、分野別バランス確保以前に、ドナー国の意向重視の拠出金獲得競争に追われている。こうした現状は、ILO の政治

的モラルダウンや弱体化、中立性や専門性の低下等の様々な問題を生み出す要因になっている。今後 ILO が戦略目標に沿ったバランスの取れた技術協力を運営するためには、各国ドナーシップにのみに頼らず、新規ドナーの開拓、競争入札への積極的な参加、ドナー国との戦略的交渉を可能とする協議・協調の促進に向けた主導性・主体性の発揮が求められる⁴⁷。例えば、2001 年以降 ILO が競争入札により確保した資金総額 1,880 万ドル相当（6 プロジェクト）に過ぎず、開拓の余地が十分ある。CODEV/COMBI は競争入札ガイドを作成し、今後の各部門のイニシアチブを促しているが、遅々として改善は見られない。

BOX 3 米国拠出による ILO マルチバイプロジェクト事例

<IFP/DECLARATION>

現在進行中の主要プロジェクトは、USDOL 拠出ベースが、①バングラデシュ：衣服産業における労使関係・労働条件向上に関するパートナーシップアプローチ（150 万ドル）、②カンボジア：「ベター・ファクトリー」プログラム（米国拠出 260 万ドル、他ドナーも共同拠出）、③ブラジル：強制労働廃絶プロジェクト（170 万ドル）、④インド：女性に対するディーセントな雇用プロジェクト（130 万ドル）、⑤コロンビア：労使関係工場及び女性の経済的平等促進（200 万ドル）、⑥カンボジア：労使紛争手続プロジェクト（150 万ドル）、⑦南北アメリカ：米州機構米州会議の文脈における労働における基本原則と諸権利（210 万ドル）、⑧ウクライナ：労働における基本原則と権利促進（230 万ドル）、⑨ベトナム：職場における健全な労使関係促進（160 万ドル）、⑩インドネシア：労使関係における信頼とキャパシティ構築による結社の自由及び団体交渉権の促進及び実現（380 万ドル）、⑪カリブ諸国：労使協力促進（PROMALCO）プロジェクト（340 万ドル）、⑫モロッコ：労使関係強化プロジェクト（290 万ドル）、⑬南アフリカ労働行政強化（SLASA）プロジェクト：ボツワナ、レソト、マラウィ、ザンビア（400 万ドル）、⑭東アフリカ：労使関係強化プロジェクト：ケニア、ウガンダ、タンザニア（520 万ドル）、⑮東チモール：労使関係強化及び促進プロジェクト（80 万ドル）、⑯ヨルダン：社会対話促進に向けた社会パートナー能力強化プロジェクト（130 万ドル）、⑰ネパール：奴隷労働の持続可能な排除プロジェクト（150 万ドル）、⑱バングラデシュ：雇用及び健康を通じた女性のエンパワメントプロジェクト（320 万ドル）、USDOS 拠出ベースが、⑲中国：強制労働及び人身売買—法の施行及び国際協力における労働関連諸機関・制度の役割プロジェクト（50 万ドル）等。これらプロジェクト資金は DECLARATION ベースであるが、実施あるいは技術的支援については、IFP/DIALOGUE が行うものが多い。

○ベトナム：職場の民主化向上及び労使関係改善プロジェクト（IFP/DIALOGUE と連携）

健全な労使関係及び職場民主主義の向上（労使紛争防止及び処理制度、効果的な団体交渉の推進、職場の労使協調向上を含む）を目的としたプロジェクト（160 万ドル/2002 年-2004 年）。ベトナム政労使パートナーと連携の上、①政労使代表が各地の訓練、労使関係協議を実施するための 7 地方統合労使関係インフラの構築、②ハノイ、ホーチミンシティに常設労使関係諮問サービスセンター局設置、③70 企業の労使代表に対し労使関係関連スキルアップ訓練実施、④調停、労使コミュニケーション、団体交渉の政労使現地トレーナー 40 人の育成、⑤労使関係ウェブサイトの設置、⑥労使関係訓練期間設立の土台構築、⑦労働法ガイド、労働法ポスターの配布、⑧ストライキ関連調査——等を実施し、ベトナムの健全な労使関係及び労使慣行の土台構築に成功した。違法ストライキ件数の減少、労使関係スキルの向上等の成果が得られたが、より高度なスキルに向けプロジェクトの継続、労働法違反のリスクの高い職場の特定などが今後のターゲットとして挙がっている。

○カンボジア：「ベター・ファクトリー」プロジェクト（他ドナーとの共同拠出）

米国・カンボジアによる貿易協定を根拠に 2001 年にスタート。2009 年まで。同協定は、カンボジアの衣服産業における労働条件向上を条件にカンボジアの米国市場へのより良いアクセスを取り決めたもの。衣服産業の労働条件に関するモニタリングとレポーティングにより、各工場における労使への訓練を通じた生産性向上を支援するとともに、カンボジア政府及び消費者と連携して改善にむけた透明性あるサイクルを確保するもの。提供される訓練の内容は、良事例シートの配布から 12 ヶ月間のモジュール式訓練プログラム等さまざま。2005 年よりアジェンズ・フランセーズ・ディベロップメントからの助成も獲得。同プロジェクトの訓練プログラムでは、労使間の職場協調を土台として、紛争解決、労働安全衛生、労働条件、グローバル化と変化等のトピックをカバー。工場レベルでの実践的かつ測定可能な改善を目指している。同プロジェクトはまた、地方機関とともに政府のキャパシティビルディングも長期的に衣服産業での訓練

⁴⁷ ILO(2004), p.5. 2004 年 ILO 理事会の検討課題としても挙がっている。

が継承されるよう努めている。2005年に公表された26工場の改善状況に関する報告は、成果が依然として限定的な労働安全衛生に関しては一層の努力が求められるが、その他の労働条件では着実な効果を上げているとしている。

参考：John Richotte氏（ILO/DECLARATION）、Junko Ishikawa氏（ILO/DIALOGUE）提供資料。各プロジェクトサマリー詳細は、ILOホームページ。

<ILO/IPEC>

1995年から2005年にILABは、ILO/IPECの児童労働撲滅プログラムの技術協力プロジェクトに総額約2億9,200万ドルを注入（210万ドル：1995年、各150万ドル：1996年、1997年、300万ドル：1998年、2,900万ドル：1999年、3000万ドル：2000年、各4500万ドル：2001-2005年）。ILO/IPECへのUSDOLによる支援は、①特定セクターにおける児童労働の撲滅（特定セクタープロジェクト）、②期限付き最悪の形態の児童労働撲滅プログラム（タイムバウンドプログラム）、③IPECへの効果的な参加を各国に促すプログラム（カントリープログラム）、④児童労働の規模及び性質に関するアセスメント（SIMPOC）、⑤児童労働に対する社会意識向上（ワールドワイドアウェアネスレイジング）——の5分野に分かれる。

① 特定セクタープロジェクト

危険や搾取を伴う労働における児童労働の除去及び当該労働への児童の復帰を阻止するためのモニタリング/トラッキングシステムの支援が目的。具体的には、教育、職業訓練、所得創出機会の提供を通じて児童及びその家族を支援する。コストシェアリングも含め、政労使団体やNGOによるパートナーシップにより実施。

② カントリープログラム

児童労働の解決に対する政治的コミットメントを表明した国々に対する技術支援。児童労働に関する国家政策やアクションプランの開発、政府のキャパシティビルディングを行う。アクションプランの開発・実施についての監視のため、政労使団体及びNGOの参加による各国助言委員会が設置されている。

③ SIMPOC 及び調査

USDOLによるILO児童労働に関する統計情報・モニタリングを通じた各国児童労働調査への資金提供。各国政府及び国際機関が各種プログラムの開発や進捗モニタリングを実施するために必要な児童労働統計データを整備する。

④ タイムバウンドプログラム

2001年に開始。各国を対象とした期限付きの総合児童労働プログラム。当初は、エルサルバドル、ネパール、タンザニアを対象とし、特定国の最悪の形態の児童労働撲滅を目的に開発された統合的なイニシアチブである。同プログラムの実施についてUSDOL及びILO/IPECは、ILO以外の国際機関や金融機関との新たなパートナーシップも模索し、基礎教育、給食プログラム、学校をベースとした児童の健康及び栄養管理プログラム等の追加的資金も確保している。2001年以降、ドミニカ共和国（2002年）、フィリピン（2002年）、セネガル（2003年）、インドネシア（2003年）、パキスタン（2003年）、ブラジル（2003年）、南アフリカ（2003年）、エクアドル（2003年）及びトルコ（2003年）等で同プログラムが実施されている。

⑤ ワールドアウェアネスレイジング

児童労働に関する地域、国、国際レベルにおける啓蒙活動及び教育キャンペーン。IPECは各種印刷物やオーディオ・ビジュアル資料を作成するとともに、児童労働への市民の理解の向上や児童労働撲滅への革新的なアプローチを政府に求める各種イベントを開催している。

○パキスタン：サッカーボール産業における児童労働撲滅プロジェクト

USDOL、国際サッカー連盟（FIFA）、シールコート商工会議所の共同出資により、1997年にスタートしたILO/IPECプロジェクト。シールコートは、国際的ブランドサッカーボールの50%を生産する地域として知られる。しかし、1996年ILO調査により、5歳から14歳の児童約7,000人がサッカーボールの縫合に従事しており、このうち7割が8-9時間、その他は10-11時間もの長時間労働を強いられていることが明らかになった。同プロジェクトは、職場モニタリング、児童への教育アクセスの提供を通じて児童労働の除去を目指すもの。第1フェーズでは、①参加製造業者企業の増加、②効果的なモニタリング制度の導入、③サッカーボール生産の9割をカバーする全製造業者に対しモニタリングを実施、④185のインフォーマル教育センターを設立、⑤地域団体の組織化（40職場・組織人員1,870人）を実現し、児童労働に関する啓蒙ワークショップを実施、⑥パキスタンの使用者団体が同プロジェクトに賛同し、児童労働への取り組みを開始——等の成果を得た。2000年にスタートした第2フェーズでは、①児童労働従事者1万人以上に第2のチャンスを提供、②IPECが49,765件のモニタリング視察を実施、③255のインフォーマル教育センターの新設、④177の村レベルの教育委員会の形成、⑤243の家族教育委員会の設置、⑥インフォーマル教育センターが児童10,572人を対象に教育アクセスを提供し、このうち5,838人の通常教育への移行を実現、⑦小額融資プロジェクトにより同セクターの各種職業訓練を拡大、⑧教師に対する職業訓練の実施、⑨若年者への職業訓練及び徒弟訓練の実施、⑩生徒2,719人への健康診断を実施、健康上の問

題を抱える児童 1,528 人に対し医療サービスを提供、生徒 33 人に対する各種医療手術を実施、一般的健康・保健教育を提供、⑪同プロジェクト実施後の受益者へのビジネスフォローアップを目的とする児童・社会開発組織の設立、⑫同プロジェクト終了後のモニタリングを継承する児童労働モニタリング協会の設置——等の実績を残している。

○危険な仕事に従事する児童 8 万人を対象とした児童労働撲滅プロジェクト（インド、米国、ILO が連携）

インド政府は 2004 年 2 月、USDOL 及び ILO との連携により、4,000 万ドル規模の 3 カ年児童労働撲滅プログラムを立ち上げた。対象児童は、特定地域の 10 危険産業（花火、ビディ葉巻、履物、鍵、マッチ、レンガ、絹、ガラス細工などの製造業）で就労する 18 歳未満の 8 万人。一国レベルの児童労働プロジェクトとしては資金規模が最大で、USDOL 及びインド政府が各々 2,000 万ドル拠出しており、プロジェクト実施・運営は ILO/IPEC が担当している。主な活動は、①特定地域・特定危険産業で就労する児童の明確化・特定、②危険な仕事に就労している児童の救出、③職業教育及び社会的支援の過渡的・暫定的実施、④訓練後の就労後の家族の経済的安定確保、⑤危険な仕事から解放された児童の追跡モニター、⑥国レベル、州レベル、地域レベルで児童労働撲滅の制度的キャンペーンを強化すること。

○西アフリカ（カメルーン、コートジボアール、ガーナ、ナイジェリア）プロジェクト（ILO、USDOL、USAID が連携）

USDOL、USAID、ILO、世界ココア財団、西アフリカ諸国政府の支援により、熱帯農業国際協会及び各国調査協力者が実施したココアセクターにおける児童労働に関する研究プロジェクト。コートジボアール、ガーナ、ナイジェリア、カメルーンにおけるココア生産は世界の約 7 割を占める。USAID は、調査ツールや研究成果の信頼性・透明性を確保する目的で独立した専門家 16 名（内外研究機関、世銀、FAO、ILO、UNICEF、労働組合及び NGO 等から選出）が構成する技術諮問委員会（TAC）を設置。同プロジェクトで USAID と USDOL は共同で、西アフリカ諸国政府、チョコレート産業、ILO その他の国際機関及び NGO との連携関係を築き、問題の解決にあたっている。具体的なアクションプランには、USAID-STCP プログラム、ILO-IPEC プロジェクト（西・中央アフリカ 9 カ国における搾取的労働を目的とする児童人身売買撲滅プロジェクト）等。

○人間工学的新織機の開発による児童労働の削減

USDOL 及びカーペット製造業者の共同拠出によるパキスタンの児童労働撲滅プロジェクトで、IPEC のイニシアチブにより開発された新人間工学織機をパキスタンの 3 地方 30 家族・職場に設置。従前の織機は成人が利用すると健康上のリスクが高い設計となっていたため、新織機の導入によって多くのカーペット職人の健康状態が回復し、収入が 100% 上昇するケースも散見された。結果的に児童就労が大幅に減少し、就学児童が増加した。USDOL 及びカーペット製造業者による拠出により ILO は、カーペット産業に就労する児童 26,000 人のリハビリを達成している。新織機の開発者は 2005 年に「テク・ミュージアム賞」を受賞し、援助に役立つ革新的な新技術への取り組みが評価された。

参考：USDOL ホームページ、ILO ホームページ、2004 年の ILO/IPEC プロジェクトについては、ILO (2005) *IPEC Action Against Child Labour: Highlights 2004*, ILO (2004) “India, US and ILO Join Forces to Fight Child Labour; New Project Targets Directly Some 80,000 Children in Hazardous Work”, Feb 16, 2004, ILO プレスリリース。

<ILO/HIV : HIV・エイズ職場教育プログラム>

同プログラムの開発目標は、労働者への HIV・エイズ蔓延リスクの軽減と HIV・エイズ感染者に対する雇用関連差別の除去を、①政労使パートナーの連携による職場における HIV・エイズの防止及び労働者保護に関する法的・政策的フレームワークの策定、②職場における効果的なプログラム策定に向けた労使の連携促進、③経験や好事例の共有——の 3 本柱により実現すること。同プログラムの実施にあたっては、ILOHIV・エイズ行動規範、教育・訓練マニュアル、行動変革コミュニケーション（BCC）ツールキット、ILO 各種ネットワーク、経験等を土台としている。各アクターは、①対象グループ、セクター、企業の選定、②国レベルの関連プログラムへの HIV・エイズ要素の統合、③プロジェクトモニタリング計画の策定、④普及メカニズムの構築、⑤オーナーシップ精神の育成、⑥国家レベルの訓練能力強化、⑦好事例の蓄積及び普及、⑧社会パートナー及び参加企業間のネットワーク構築、⑨国レベルでの取り組みに対する政策・資金面での支援提供——等に取り組む。各国プロジェクトの具体的管理を担当するのは、各国プロジェクトコーディネーター（NPC）。また、プロジェクトの成果測定は、各国ごとに指標を示したパフォーマンス・モニタリング・プラン（PMP）に基づき、労働者調査、職場モニタリング、政労使パートナーモニタリングを通じて、プロジェクトの各段階で実施する。

ILO-USDOL 協定により現在実施されている HIV・エイズプログラムは、①ベリーズ、ベニン、カンボジア、ガーナ、ギアナ、トーゴ（2002-2006 年）職場教育プログラム、②バルバドス、ジャマイカ、ボツワナ、エチオピア、レソト、ネパール、ロシア、南アフリカ、スワジランド（2003-2007 年）職場教育プ

プログラム、③ブルキナファソ、カメルーン、中国、インドネシア、マラウイ、スリランカ、トリニダード・トバゴ島（2004-2008年）職場教育プログラム、④職場における HIV・エイズ政策及びプログラムの開発・実施を目的とした「カンントリー・キット」の作成、⑤対象国の中間評価結果への対応策——により構成されている。このうち、HIV・エイズ職場教育プログラムは、パイロットプログラムとして実施されたインドでのプロジェクトを土台とするもの。インドについては別途、USDOL 拠出により、第 2 フェーズ「職場におけるエイズ防止：三者パートナーへの対応」プロジェクト（2002年-2005年）が実施されている。

また、HIV・エイズプロジェクトの円滑な実施のため ILO は、「オンライン管理・コミュニケーションウェブツール」を 2004 年 11 月よりスタート。各国の NPC がインターネットを通じてジュネーブ本部の管理部門にアクセスし、継続的なモニタリング及び進捗管理が可能となった。タイムリーなコミュニケーションによって、問題解決、情報共有、緊密なコンタクトも実現している。一般向けウェブサイトでも、基礎情報収集から職場の HIV・エイズ対策の策定、プログラムの開始までの 10 ステップからなるアクションプラン、各国の諸政策と現状や ILO 技術協力活動に関するカンントリープロフィールや職場対策の好事例、HIV・エイズニュース、調査結果等をアップしている。

参考：ILO ホームページ、Pallavi Rai 氏 (ILO/AIDS)、Brigitt Zug 氏 (ILO/AIDS) 提供資料、ILO (2005) *World of Work*, No. 54, August 2005.

<IFP/SKILSS>

○パキスタン・フィリピンにおける脆弱層の社会経済的地位向上に関するプロジェクト (USDOL)

三者パートナーの連携により、地域経済開発を通じた社会経済的地位の向上を目指すプログラム（予算規模：パキスタン 156 万ドル、フィリピン 153 万ドル）。具体的には、教育・ビジネススキル習得機会の提供を目的とする地域密着型の訓練 (CBT) を実施し、雇用・所得機会を創出する。同プロジェクトでは、特に農業あるいは農業関連分野における小規模ビジネスや自営業の活性化に成功している。今後は、より質の高いフレームワークを可能にするため、経済的エンパワメントを目的とする訓練 (TREE) 概念と CBT を統合し、貧困層の訓練ニーズの把握に基づき、訓練の企画・実施のみならず訓練制度全体に対する地域のキャパシティビルディングを行う方向である。

参考：ILO (2004) *GB291-TC-1/2004-10-0012-1-En.doc*, 2004、ILO ホームページ。

オ プロジェクト管理・進行・評価手法

USDOL マルチバイ技術協力の総合窓口を務めるのは、USDOL 側では①ICLP（国際児童労働プログラム：International Child Labor Program）、②OFR（国際関係係室：Office for Foreign Relations）、③ICG（国際調整グループ：International Coordination Group）、ILO 側では CODEV/COMBI である。ILO は、年 2 回開催するレビュー会議で、各プロジェクトの四半期ごとの財務報告・テクニカル（内容）進捗報告を USDOL 側に行う。

各プロジェクトは、プロジェクトドキュメントと予算認可に関する USDOL・ILO 協定の締結を経て開始され、プロジェクト進捗管理は、プロジェクトマネジャーあるいはプログラムオフィサーが、2000 年に ILO と USDOL が作成した MPG（管理手続き及びガイドライン：Management Procedures and Guidelines）⁴⁸に沿って行う。MPG は、プロジェクト開始から終了までの手続きを詳細に定めているほか、円滑なプロジェクト管理を可能とする各種フォーマットや雛型も盛り込んでいる。MPG の内容は、既述のレビュー会議で適宜改訂される。

各プロジェクトの協定締結に至るまでのプロセスは、原則として、①プロジェクトワークプランの作成（2 ヶ月）、②ファンディング第一段階、③状況分析及び報告作成（4 ヶ月）、

⁴⁸ ILO 内部資料。

④プロジェクトドキュメント第一ドラフト作成（6ヶ月）、⑤ドラフトプロジェクトドキュメントレビュー（審査）、⑥プロジェクト認可及び資金供与（1ヶ月）である。また、最終的なプロジェクトドキュメントに盛り込む事項は、①概況及びプロジェクト実施の必要性、②プログラムアプローチ及び戦略（説明、目的、目標、成果、仮説設定等を含む）、③プロジェクト対象グループ選定、④組織上・管理上のフレームワーク（実施レベルでの組織的手続、実施パートナーと各々の責任範囲の確定、他のドナー及び国際機関との調整、プロジェクト管理チャート作成等）、⑤ドナー、ILO 他によるテクニカルインプット、⑥前提条件・必要条件の設定、⑦プロジェクト企画、モニタリング、評価（外部の独立した評価チームが中間報告及び最終報告を提出）、⑧プロジェクト実施スケジュール作成、⑨資金枠確定——等である。なお、ILO と USDOL は、プロジェクトの持続可能性を重要視しており、プロジェクトドキュメント②「戦略」部分の必須事項として「持続可能性」に関する視点を盛り込むことで合意している。実際の進捗管理は、当該プロジェクトドキュメントに沿って USDOL と COMBI とのコミュニケーションに基づいて実施し、年2回のレビュー会議に反映する。

この他 USDOL は、①ILO 側がいかなる出発物、発表資料、スピーチ、プレスリリースを公表する場合でも USDOL のドナーシップを明記すること、②各プロジェクト実施に必要な人材の採用・変更については、USDOL に候補者の CV を提出しコメントを求めること——の2点を拠出条件としている。

このように、USDOL 拠出の技術協力は、対象分野、アプローチともにドナー主導の傾向が強く、MPG あるいはプロジェクトごとに締結する USDOL-ILO 協定に目的、達成度、評価、運営等の事項や拠出条件を詳細に定めている。これは、USDOL に限らず、USAID、USDOS 等の米国ドナーシップに一般的な傾向である。さらに、労働基準関連プロジェクトについては、政府側のみならず AFL-CIO あるいは ACILS（国際労働連帯アメリカンセンター）もかなり介入するため、米国政府側への影響も大きい⁴⁹。これに対し ILO は、受益国・受益者の自助努力や決定過程形成を促すため、受益国主導の技術協力プログラムに切り替える必要性を課題として挙げており、その達成のため、資金の地域事務所への分散化を試みる方向で、技術協力に係る諸手続きを合理化・改編しつつある（ILO の動向に関する詳細は、第4章第4節を参照されたい）。

(4) USDOS/DRL（国務省民主化・人権・労働局）における労働分野の国際援助

USDOS では、DRL/Office of International Labor Affairs（国際労働問題室）が国際労働分野を担当し、職場の労働者の権利推進によるグローバル経済の繁栄分配を目指している。具体的な責務は⁵⁰、①4分野の中核的労働基準の国際レベルでの承認・実施、②ILO への米国政府の参加、USDOL・労使代表との連携を通じた国際労働基準の尊重・促進、③世銀、

⁴⁹ 野寺康幸氏の講義概要。

⁵⁰ USDOS ホームページ (<http://www.state.gov/g/drl/lbr/>)。

国連、WTO 等国際機関のアジェンダに労働基本権事項を盛り込む努力、④児童労働（特に債務児童労働、強制労働、人身売買を伴うもの）撲滅の推進、⑤米国市場の消費者向けに商品を製造する外国企業における劣悪な労働条件（スウェットショップ）排除を目指すプログラムへの資金提供・技術支援、⑥労働者の権利に関する企業の CSR の奨励、⑦在外大使館のレーバーアタッシェの業務促進や国際労働問題に関する協調・協力の調整等を通じた米国の国際労働外交（労働外交諮問委員会へのサポートを含む）、⑧OPIC（海外民間投資公社）や一般特惠制度を定めた法律等米国法制の適用（労働者の権利に関する諸条項の各国遵守状況のモニターを含む）、⑨雇用における差別の除去に関する ILO 条約第 111 号の批准推進——である。任務の遂行にあたっては、USDOL、商務省、財務省、USTR（米国通商代表部）、USAID、NEC（国家経済会議）、労働組合、NGO、企業等と連携することとされている。

DRL の活動範囲は幅広く、分野横断的に労働関連の技術協力案件が存在するため、全体像の把握は容易ではない。そこで本節では、DRL 国際労働問題室が他の政府機関と共同参画している技術協力の一例として、「アンチ・スウェットショップ・イニシアチブ」を **BOX 4** に紹介するに留める。なお、USDOS の技術協力は、グラント機能に特化しており、実際の運営は、企業、労働組合等の NGO、他省庁・政府機関が行う場合が大半である。

BOX 4 米国政府による中核的労働基準への取り組み：ノー・スウェットショップ・イニシアチブ

1980 年代以降米国政府は、米国市場向けの衣料産業の労働条件に対する国民的関心の高まりを背景に、中核的労働基準向上に向けた各種取り組みに着手し、1980 年代以降継続して国際貿易協定に国際労働条件に関する条項を盛り込んでいる。1990 年代には、USDOS が劣悪な労働条件への対応と労働基本権の向上を目的とする様々な外交イニシアチブを發揮し、各種プログラムへの助成を開始。1996 年にはホワイトハウスが、衣料産業の労働条件遵守を目的とした「ノー・スウェットショップイニシアチブ」を立ち上げ、衣料産業パートナーシップ（AIP）を構築した。グローバルレベルでの対処策の模索を目的とする AIP は、大手衣料品・履物企業、労働組合、人権団体、消費者団体を集め、「米国市場向け生産を行う外国に拠点のある工場は、国際・国内・企業レベルでそれぞれ定める最低労働基準を遵守しなければならない」とする協定を締結。同協定の実施モニター機関として、フェア・レーバー・アソシエーション（FLA）が設立された。AIP、FLA、USDOS/DRL、USAID、USDOL、USTR（通商代表部）は、各々あるいは連携して、米国企業の生産工場における労働基本権の確立を目指す企業行動規範の策定・実施を奨励するとともに、各種技術協力プログラムへの資金供与を行っている。拠出規模は、1999 年に 300 万ドル程度であったものが、2003 年には 400 万ドルに拡大。対象分野は、①政府のキャパシティビルディング、②貿易協定、③労働者教育・エンパワーメント、④行動規範・モニタリング、⑤宣伝・啓蒙活動——等である。今後の改善課題としては、米国各省庁・機関が実施するアンチ・スウェット・ショップ・プログラムの調整・合理化を目的とした各機関連携委員会の設立が挙げられている。

参考：USAID (2003b), p.6.

(5) USAID における労働分野の国際援助

労働分野の国際労働基準の尊重は、民主的ガバナンスの推進を目指す USAID にとっても重要分野である。USAID で労働分野をカバーするのは、主として DCHA（民主化・紛争・

人道支援局) DG オフィス (民主化・ガバナンス)⁵¹で、同オフィスの責務である①法支配の確立、②選挙及び政治過程形成支援、③市民社会強化、④ガバナンス改善、⑤分野横断的問題——には、労働基準、女性エンパワーメント、職業訓練、労組育成等の労働関連の技術協力案件が多数確認できる。DCHA との比較では規模は小さいが、貿易政策との関連で EGAT (経済・成長・農業・貿易局) が労働関連の技術協力をカバーする場合もある。また、イラク復興支援やアフガン支援等の特別イニシアチブでも、職業訓練を中心に技術協力案件が散見される。

対象地域・対象分野も多様で、例えば、DG オフィスが 2003 年に実施した労働分野の技術協力を取り上げると、対象国・対象地域は、アフリカ地域、マラウィ、バングラデシュ、カンボジア、インドネシア、ジャマイカ、ブルガリア、クロアチア、欧州地域、マケドニア、モンテネグロ、ロシア、セルビア——と広範囲であり、活動対象もアンチスウェットショップイニシアチブから、中核的労働基準の推進 (児童労働、人身売買撲滅プロジェクト)、労働組合や労働関連 NGO の組織・財政能力の向上、人的資源開発、職場の安全衛生、職場の HIV・エイズまで多様である⁵²。

USAID の労働分野のプロジェクト運営における共同契約パートナーは、各国政府、労働組合、NGO、民間企業等であるが、最も代表的なのは、組合参加による民主主義の普及と健全な労使関係の育成を目指す ACILS⁵³、労働基準の向上・労働権保護の拡大に貢献する ILRF (国際労働権基金)、FLA (公正労働協会) である。また、近年、職業訓練や民間セクターの育成を通じた雇用創出等の分野では、各種民間企業の活動規模が大きい。この他、第 1 項 (2)イで言及した GDA も、既に幾つかの労働分野でのプロジェクト運営に着手している。

USDOS 同様、USAID の重点分野に応じて横断的に労働関連の技術協力を展開しており、全体的な傾向把握は困難であるため、本節では ACILS、GDA、民間企業が実施する若干の事例を **BOX 5** で紹介する。

BOX 5 USAID による労働分野の技術協力

①ACILS との連携

2005 年に USAID/DG Office は、ACILS との第 4 次 5 ヶ年協定を締結し、アジア、アフリカ、中南米・カリブ諸国における地域プログラムと 20 カ国を対象とする国別プログラムを継続中。この他グローバルレベルの取り組みとして ACILS は、中核的労働基準の普及、ジェンダープログラム、労働者教育プログラム、HIV・エイズプログラムを実施している。DG オフィスによる ACILS に対する 2005 年の資金供与額は 300 万ドルで、2006 年も同規模の資金供与を予定している。

参考：Data Sheet on the Civil Society Program, USAID。

○カンボジア労働基準・紛争解決メカニズム向上プロジェクト

ACILS が実施する、衣服、観光、教育セクターにおける民主的な労組組織化・活動支援プロジェクト。具体的には、現地労働者に対する労働基本権及び組合活動に関する教育訓練・技術支援を実施している。

⁵¹ USAID ホームページ (http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/)、USAID(2005)。

⁵² USAID Center for Development Information and Evaluation (2004)。

⁵³ AFL-CIO が設立した国際協力活動機関。

一方 USAID は、ILO によるカンボジア政労使による労働仲裁委員会・労働紛争諮問制度への支援に関するパートナーシップ協定を締結しており、複数パートナーとの連携で、健全な労使関係の育成に尽力している。

参考：USAID ホームページ。

○中央アメリカ・フィリピンにおけるアンチ・スウェットショッププロジェクト

ACILS は、アンチ・スウェットショッププロジェクトに長年従事している。中央アメリカ・フィリピンでは、特定産業を対象に、①国際動労基準の遵守、②組織化、③職場の労働に関する権利拡大に関する政府のキャパシティビルディング——に関するモニタリング戦略を策定し、技術協力活動を展開している。活動内容は、①労働者・労働組合に対する労働基本権及び組織化に関する情報・訓練の提供、②労働基本権の実効性確保に向けたアドボカシー団体との連携強化、③労働者の権利拡大に関する民主的手法の教育、④労組活動家の育成、⑤政府・国際機関に対する宣伝キャンペーンの実施、⑥組織化キャンペーン実施パートナー組合への支援、⑦国際貿易、投資、開発政策における労働基準の推進——等。実施にあたっては、労組、女性団体、児童労働アドボカシー団体、NGO 等の現地パートナーとの協働を基本とし、各国の発展段階に応じた柔軟なアプローチを採っている。

参考：USAID (2003) *Mitigating Abusive Labor Conditions: Contemporary Strategies and Lessons Learned, Occasional Paper Series* p.6. ILRF、UNITE の事例も紹介されている。

②USAID/GDA 事例

○Enterprise Development Alliance Jumpstarts Agriculture, Postwar Economy in Angola (アンゴラの経済復興：ビジネスセクター構築・労働者訓練)

GDA が、中小規模ビジネスの育成、難民救助、軍人の農業復帰、開発銀行の構築、農業訓練センターの開発等のプロジェクトコーディネーターを担当。2000 万ドルのマッチングファンドプロジェクトに対し、チェブロン・テキサコが 400 万ドルを拠出し、プログラムが実施された。15 万世帯への利益供与、150 以上の農協形成を通じた中小農業ビジネスの支援等の実績を上げている。

○Entra 21 Alliance Prepares Latin American Youth for Jobs (南米若年労働者就業支援 Entra21 連帯)

中南米諸国における若年労働者のフォーマルセクターで就業機会拡大を目指し、IT 経済の発展を支援するプロジェクト。多産業間タスクフォースを構築し、各種訓練、インターンシップを実施している。タスクフォース参加企業、NGO、使用者団体は、積極的に職業訓練カリキュラムを企画。これまでに、中南米諸国 26 カ国で 12,000 人の学生が IT 技術訓練の対象となった。アルゼンチン、ボリヴィア、ブラジル、コロンビア、ドミニカ共和国、エクアドル、ホンジュラス、エルサルバドル、メキシコ、ニカラグア、パナマ、ペルーでは、4,500 人が全訓練過程を修了。今後 GDA は、NGO40 団体と現地民間セクターとの連携で、長期雇用につながる効果的な若年訓練の実施に向け、パートナーシップ強化を目指す方向である。実施パートナーは、インター・アメリカン開発銀行、インターナショナル・ユース・ファウンデーション、ルセント・テクノロジー、メリル・リンチ、マイクロソフト等。

出所：USAID (2003) *The Global Development Alliance: Expanding the Impact of Foreign Assistance through Public-Private Alliances*.

③USAID イラク復興支援における労働分野の技術協力事例

連合軍暫定当局と USAID は、現地女性のための所得創出センターを 2003 年に設立し、①女性及び児童への栄養・健康講座の開催、②現地市場向けの衣服生産に必要な縫製講座の実施、③調理技術の習得によるイラクボクシングチームに対するケータリングビジネスの開始、④現地市場向けの農作物や生花栽培における就労機会の提供、⑤読み書きコース・英語コースの提供、⑥タイピング、コンピュータ、インターネット技術習得のためのインターネットカフェの開設、⑦民主化、女性の権利等に関する教育——等を行っている。

イラク復興支援における民間企業や NGO への USAID の資金供与規模は巨大である。例えば、2003 年-2005 年には、ルイス・バーガーは、全国レベルの職業訓練教育に 7,500 万ドル、民間セクター開発に 9,500 万ドルの資金を獲得し、雇用創出に尽力している。活動対象は、国有企業の民営化・再編、資本市場・貿易政策整備、ビジネスマネジメントスキル向上に対する支援、教育訓練・職業紹介サービスを通じた労働市場開発等。実施にあたっては、イラク労働社会省と連携。また、NGO では、VEGA (経済成長ボランティア連帯)が、同じく民間セクター育成を目的に、2004 年に 1,230 万ドルの資金供与を受け、現地ビジネスセンターの設立と訓練の提供に従事している。

参考：USAID (2005) Program Financial Summary: Iraq Reconstruction, USAID Press Release.

3 わが国が参考にすべき労働分野の援助政策と他のドナーとの協力可能性

近年、国際援助をめぐる議論では、援助対象国・ドナー間対話のみならず、ドナー間の政策調整・政策協調を目的とするグローバルレベルでの対話に注目が集まっている⁵⁴。この傾向は、受益国の政治情勢やニーズへの共通認識を促進する一方で、各ドナー国が、援助政策に関する理論、優先分野・地域、援助手法等について他のドナーに対するより一層のアカウンタビリティを求められることも意味する⁵⁵。国際援助の政策協調や援助手法調整・統一化がグローバルレベルで拡大すると、複数ドナーの受益国側でも、ある程度一貫性のある援助政策の下、統一化された事務手続に沿った効率的な援助の確保が可能となる。その意味で、本調査研究のような各ドナーの動向把握や受益国の現状に対する理解醸成は、今後わが国の援助スタンスを国際的に明確化する上で重要である。

例えばわが国では、クリントン政権下で打ち出された日米コモン・アジェンダ構想の下、国際援助における政策協調の試みが現実化した。政策レベル・実施レベル双方で協調対話を構築し、技術協力プロジェクトを運営し、その成果に関する評価調査も実施された。しかし、援助スキーム、予算サイクル、本部権限、決裁手続きにおける相違、円滑なコミュニケーションの欠如等を理由に多大な労力と時間が費やされ、USAID 側関係者の協調意欲が低下したことが報告されている⁵⁶。バイラテラル技術協力については、こうした各国政府の硬直的な手続きの相違という壁が不可避である。しかし、ロジスティックな面の相互調整を国際機関が果たすことで、マルチラテラル技術協力における援助協調には多くの可能性が残されている。

以下では、米国ドナーシップに関する本節のまとめにかえて、わが国が労働分野の国際援助・技術協力（バイ・マルチバイ双方）に関する政策調整・協調の構築可能性を検討する上で米国から得られる示唆を、①国際援助政策の政治的位置づけ（外交政策・安全保障政策との関連）、②受益国のガバナンスと結果主義へのフォーカス、③技術協力の継続性・持続可能性確保と国際機関の役割、④技術協力の規模・対象分野のバランス確保と分野横断的調整、⑤技術協力の運営・管理手続きの改善と共通化の可能性、⑥人材戦略における技術協力の活用、⑦「官」から「民」への移行イニシアチブのなかでの NGO の育成——の 7 項目に分けて整理する。

(1) 国際援助政策の政治的位置づけ（外交政策・安全保障政策との関連）

ブッシュ政権下の国際援助改革の政治的背景には、テロ拡散防止を米国外交政策の優先課

⁵⁴ OECD/DAC は、ドナー間協調欠如に関する調査研究を実施し、カナダ、オランダ、オーストラリア、英国、米国との間で破綻国家への政策協調が進行していると報告している。Woods (2005) pp.393-409. また DAC は、援助効果・ドナー慣行作業部会 (Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices: WP-EFF) を設け、援助の調和化・アライメントや結果重視マネジメント等を議論している。同作業部会には、JICA が参加している。OECD (2004).

⁵⁵ 近藤正規, op., cit.

⁵⁶ JICA ホームページ (http://www.jica.go.jp/evaluation/after/files/13_2_8.pdf).

題とし、その実現手段として開発援助政策を外交・安全保障政策と一体のものとする「国益」がある。米国の援助は当面 MCA と USAID を中心に実施される方向だが、「結果重視の MCA が目覚ましい成功を遂げると、USAID は存続の危険に晒される可能性、あるいは USAID が人道援助に特化しその他は MCA が担当するといった将来像もあり得る」との指摘もある⁵⁷。また、本節で言及したとおり労働分野の技術協力を牽引してきた USDOL については、PART 評価が、MCA が代替機構として機能し得ると指摘しており、テロ対策を建前に受益国ニーズを優先した人間の安全保障や貧困削減に対する援助が逼迫される可能性もある。

一方、米国と同じくわが国も、例えば 2005 年 3 月にライス国務長官が提唱した日米戦略開発同盟（発展途上国の経済的な自立支援と貧困撲滅によるテロ防止が目的）が 9 月に具現化するなど国家の安全保障上の要請を援助と一体化する方向に進みつつある。ODA 改革論議が活発な今を契機に、わが国が 2003 年の ODA 大綱改訂で改めて「人間の安全保障」を盛り込んだ意義を再度問い直すと同時に、わが国 ODA が米国の外交目的のみに誘導されぬよう、強い舵取りが求められる。そのためには、わが国の開発援助や国際協力と外交・安全保障政策の位置づけを明確化した上で、ODA 予算が配分される各関係省庁・援助関係機関の横断的な政策調整・協調を重ねた総合的なアプローチが必要となろう。

(2) 国際援助の基本方針：受益国のガバナンスと結果主義へのフォーカス

米国国際援助は、基本方針、実施機構、実施アプローチ、評価手法などあらゆる面で、受益国側の自助努力・ガバナンス促進と結果主義が前面に押し出された格好となっている。援助効果が健全な受け入れ政府の体制・組織や政策の質と相関性があることは学術的にも立証されており⁵⁸、援助効率確保をめぐる開発援助議論の国際的潮流ともなっている。しかし、ガバナンスの土台構築には、人づくりや組織・制度づくりを基本とする長期的な取り組みが求められるため、プロセスを無視した過度な結果主義への傾倒は、各国の実情や発展段階を考慮しない欧米の価値観に基づく強引かつ政治的な進め方である等の批判もある⁵⁹。

この点、わが国の労働分野の国際援助は、労働行政・労働法整備等の人材派遣や行政担当者への研修プログラムといった長期的かつミクロ的・技術的な支援による「人づくり」を得意とし、アジア地域を中心にガバナンスの土台構築に貢献してきた蓄積がある。また、結果に対しては欧米ドナーに比して柔軟で、プロセス重視のアプローチを採ってきた。今後も継

⁵⁷ 経済セミナー「ミレニアム・チャレンジ・アカウント：経済開発援助促進へ米国のイニシアチブ」（2003 年 1 月 14 日開催）における Larry Nowels（米国議会図書館議会調査局上級分析官）のコメント。

⁵⁸ Burnside and Dollar (2000, 2004)。

⁵⁹ 近藤正規, op.cit. Jagdish Bhagwati “Development aid-Getting it right” *OECD Observer*, April 2005 等。例えば、開発経済学者 Bhagwati 氏は、米国政府の大幅な対アフリカ援助増額に対し量よりも質の向上を訴え、ドナーの今後の視点として、「貧困国への援助のみならず、貧困者への援助を含む援助概念自体の拡大」を主張している。結果主義やガバナンスの重視よりむしろ、貧困者を直接のターゲットとした「援助」取り組みの必要性を評価。今後の可能性として、①保護の手厚い先進国農業従事者への補償の増額による貿易障壁軽減、②高齢社会に対応するかたちで先進国退職者を途上国労働者の技能訓練に活用する——等の間接的イニシアチブを「広義の援助」と捉えるべきと主張している。

続して、受益国のニーズに応じた「わが国ならでは」の質の高い技術援助の提供が期待される。その一方で、パフォーマンスへの評価が主流となりつつある他のドナー国の理解を得るためには、他ドナーや途上国の開発援助関連の十分な調査・研究、知識・情報蓄積を踏まえ、プロセス重視のわが国援助・技術協力の根拠となる理論や成果について、国際的アカウントビリティの果たしていくことが求められよう。

(3) 技術協力の継続性・持続可能性確保と国際機関の役割

労働分野の米国技術協力では、各省庁・公的援助機関のみならず民間アクターも含めた官民連携が進んでおり、また、ILO マルチバイ技術協力でも明らかなように、国際機関への資金協力規模も非常に大きい。しかし、国際機関を通じた ILO マルチバイ技術協力であっても、他のドナー国との連携によるプロジェクトは非常に稀である。米国は ILO 外部拠出の基本方針として同国の貿易政策とのリンクを挙げているため、政治的な文脈でも、事実上ドナー国間の連携は容易ではない。しかし、技術協力の「継続性・持続可能性」は、例えばブッシュ政権下の USDOL 技術協力予算のカットなど政権交代や政策変更の影響を受けざるを得ないという面で基盤が脆弱であり、長期的な視点の欠如した予測不可能な援助は、受益国のガバナンス向上に逆効果をもたらす危険も高い。

このようにドナー側の事情で技術協力の継続が困難である場合、ILO/ CODEV がドナー国間の対話の調整役を果たすことで、他のドナー国による継続拠出の道を模索する方向が検討に値する⁶⁰。ILO は、各プロジェクトの拠出スケジュールに対するアカウントビリティを向上させ、継続が望まれるプロジェクトについてはその成果を対外的にアピールすることが重要である。こうした橋渡しが実現すれば、バイラテラルの延長のような現在のドナー国縦割りのマルチバイ技術協力の風穴を開けることが可能となり、バイラテラルに比してマルチバイ技術協力の継続性確保が実現できる。また、ILO がこうしたイニシアチブを発揮することで、内容、成果、好事例に関する相互ラーニングや情報共有の促進における援助協調が進むとともに、ILO・ドナー国・受益国間のプロジェクトの運営・管理手法、あるいは評価手法共通化によるコスト削減の道も開かれる。

この点、わが国（厚生労働省）による ILO 外部拠出は、予算管理・プロジェクト運営ともに ILO ジュネーブ本部ではなく、アジア太平洋総局（ROAP）により管理されている点が、マルチバイ技術協力における他ドナーとの連携を図る上で課題である。わが国による ILO マルチバイ技術協力は、各ドナーのデスクオフィサーがドナー間の調整を担当する CODEV のチャンネルを経由しないため、拠出規模に関わらず、ILO 全体でのヴィジビリティが非常に薄い。今後は、CODEV が窓口となる技術協力を増やし、ILO でのプレゼンス、発言力、影響力を戦略的に向上させ、技術協力に関する他ドナーとの対話・協調に積極的に参加する努力

⁶⁰ 実際、本調査の過程で、資金提供の終了が予定されているが、着実な成果を挙げているプロジェクトについてわが国政府の関心があれば継承を検討されたいとのインフォーマルなコメントもあった。

が期待される。

(4) 技術協力規模・対象分野のバランス確保と分野横断的調整

米国の労働分野の援助・技術協力は、貿易政策との関連で、中核的労働基準の推進、特に児童労働に偏っており、この傾向は、ILO マルチバイ技術協力にもそのまま反映されている。確かに、児童労働や HIV・エイズはメディアの関心も集めやすいキャッチーなテーマである。しかし、労働分野における受益国のガバナンスや自助努力の向上の土台は、各国の状況や発展段階に応じて、人材の育成、職業能力開発、労働行政の整備、政労使の能力向上、三者対話の醸成等により築かれるものである。また、貿易政策上の要請とはいえ、ILO 技術協力の最大ドナー国である米国の拠出配分が ILO の戦略目標に応じたバランス確保の視点を欠いているため、ILO 技術協力の分野別配分も米国バイラテラル技術協力の傾向を反映した状況になっている点は、国際機関としての中立性に大きな影響を及ぼすものである。

ところで、わが国（厚生労働省）が実施する労働分野の技術協力は、アジアを優先地域として、職業能力開発、労使関係・労働基準、雇用の順に予算を注入しており⁶¹、人づくり、制度づくり、雇用創出等の、長期スパンの取組みが必要とされる、成果がなかなか目に見えにくい分野で地道な蓄積を続けている⁶²。また、ILO へ任意拠出は、規模は数百万ドルと規模は小さいが、DECLARATION、IPEC、女性雇用、雇用創出等の分野におけるアジア・太平洋諸国への地域セミナーや技術協力プロジェクト、APSDEP（地域技能訓練プログラム）への継続的支援に注入している。今後、継続的支援を実施する上では、受益国のニーズや各ドナーの動向把握に基づき、分野、アプローチ等様々な面での提案型の積極的な関与の拡大が課題であるとともに、ILO マルチバイ技術協力については、分野別バランス確保に向けた協調・調整努力の拡大が期待される。この点厚生労働省は、「ディーセント・ワークの下での 4 つの戦略に基づく協力を強く支援する」と表明しており、例えば、受益国のニーズは高いが、ILO 側で資金確保がままならない分野への戦略的拠出に向けた対話構築を行うことで、わが国の貢献を積極的にアピールしていく可能性が十分考えられる。

一方、労働分野におけるバランス確保のみならず、分野横断的視野のニーズも増している。米国 PART 評価がこれまで USDOL が所掌してきた労働分野の援助・技術協力は新機構 MCA が代替し得ると指摘していること、あるいは USDOS、USAID 等の他の援助機構に労働分野の援助・技術協力案件が分野横断的に存在すること等から、労働分野が社会開発、貧困撲滅、民主主義の実現——といったより広いテーマの主要コンポーネントとして統合可能なクロス

⁶¹ 厚生労働省資料。

⁶² 角田学 JICA 国際協力専門員は、JICA・ILO セミナー「スキルディベロップメントと地域開発：技術教育・訓練分野の国際協力のあり方」（2005 年 10 月 7 日）基調講演で、プロジェクト開始 3 年間は「成果の芽の蓄え期間」で、目に見える成果は 4 年～5 年目に急に確認できるようになる、また、3 年目の中間評価で目に見える成果が確認できず追加資金投入で成果アップを図ろうとすると、逆に受益国側に依存が生まれ、その後期待される目に見える成果が得られない傾向が強い、と指摘している。

カッティングな分野であることが分かる。これは、わが国で JICA その他の援助機構にも労働分野の技術協力案件が多数存在することにもあらわれている。したがって、今後のアプローチとして厚生労働省には、より広範な視点から、JICA をはじめ他分野の援助・技術協力実施機構との協調・連携関係を内外双方で構築し、労働分野の援助の裾野を広げるイニシアチブが求められる。

(5) 技術協力の運営・管理手続きの改善と共通化の可能性

米国マルチバイ・バイラテラル技術協力の実施手法を整理すると、①ドナーと援助対象国の頻繁な対話、②プログラム管理・運営上の詳細なマニュアル・関連文書の定型化による効率確保、③厳密な進捗管理、④プロジェクトドナーとしてのアピール（拠出条件として米国プレゼンスの明記を盛り込む）、⑤プロジェクトに関与する人選に対する強力な発言権——の5項目に整理できる。これらの項目はまた、USDOL・ILO 技術協力プロジェクトに関する管理・運営手続きを定めた MPG に盛り込まれている。

他方、わが国の労働分野の技術協力には統一的なマニュアルは存在せず、個別案件ごとの交渉により運営・管理されている。上述の①・②・③は、ドナー側の後方支援の充実、効率的な技術協力プロジェクトの運営、ドナー国・受益国双方の手続き負担の軽減など技術協力の質的向上の観点から示唆に富む。また、④・⑤は拠出条件としての米国のドナーシップのアピールであり、財政負担に見合った国際的なプレゼンスや発言権の確保が課題とされるわが国の援助・技術協力全般について大いに検討に値する。USDOL の MPG を参考に、わが国厚生労働省も、手続き面での画一的な対応を可能とするために MPG に類似するマニュアルを作成し、人選や技術協力実施パートナーの広報・普及媒体でのドナーシップの明記等の条件も盛り込むことで対外的なアピールと国際的なプレゼンスを拡大する方向が期待される。また、こうしたドナー間の管理手続きの相互共有・共通化を試みることで、ドナー間の連携プロジェクトや援助強調の可能性も広がることだろう。

(6) 人材戦略における技術協力の活用

米国に限らず他の主要ドナー国も、技術協力プロジェクトへの拠出条件として人材に対するドナー国出身者に限る条件を付すことは珍しくない。また、米国のドナーシップについては、全般的に強い規制があるのが特徴である。ILO の各戦略目標に応じたプロジェクトに直接関与するプロセスで、各ドナー国は職員数の拡大を現実化している。

一方、ILO の邦人職員数は、分担金に応じた定員を常に下回っている。また、ジュネーブ本部の技術部門には、幹部レベルの邦人職員は皆無に近い。これは、他のドナー国ではありえない状況である。そもそも、分担金に応じた職員枠が国際機関に定められているのは、納税者の財政負担に見合った民意と発言権に基づいたプレゼンスを確保し、わが国の経験・知識を国際機関の場を借りて反映することで、国際貢献を果たすためである。確かに、アソシ

エートエキスパートの派遣等に見られる ODA の活用は、これまで邦人職員の量的増加に貢献してきた。しかし、これについても、わが国の経験や政策的意義に関する知識・経験の少ない人材が目立つとの批判もある。今後の効果的な邦人職員の増加には、欧米流の人的資源管理の特徴を踏まえた「押しの強い」交渉を前提とし、省庁、国際機関、大学等との対話に基づいた人事戦略の再構築が求められる。総合的な組織内での影響力と発言権を強化するためには、特にジュネーブ本部における幹部レベルへの日本人の登用を、分担金あるいは任意拠出等を交渉材料にしても実現する方向が期待される。また、技術協力の任意拠出については、①他のドナー国のようにアソシエートエキスパートや邦人スタッフの起用を必須条件とする、あるいは、②前述の ILO/ CODEV 経由で技術協力を具体化する過程でわが国デスクオフィサーとして厚生労働省との円滑なコミュニケーションが可能な邦人職員ポストを確保する——等の戦略を講じ、わが国の国際機関でのプレゼンス向上の具体化が期待される。これに併せ、アソシエートエキスパート・JICA 専門家等の在外経験者と厚生労働省その他の援助関連アクターの相互情報共有・交流や、各ニーズに応じた迅速かつ適格な人材確保・配置を可能とする労働関連の国際協力人材を集約する共通プラットフォームやネットワーク構築も求められる。これにより、財政負担に見合った国際的な理解と尊重が得られるとともに、ODA の透明性も増し、納税者である国民の理解も得やすい環境作りが可能になるであろう。

(7) 「官」から「民」への移行イニシアチブのなかでの NGO の育成

本節で言及したとおり、米国では 1970 年代から意図的に NGO を育成してきた経緯があり⁶³、ODA に占める NGO 向け供与の割合は 3 割以上に及んでいる。USAID 登録の NGO の実態をみると、①NGO 同士の競争インセンティブの存在、②官民ネットワーク (GDA 等) やセクター・分野別・地域別ネットワークの存在、③政府との協力関係 (政府による資金提供、技術支援、PR 活動、相互人材流動性) ④議会における政策決定過程から ODA の実施過程に至るまで大幅な関与、④NGO と政府間の人材の流動性がある——等の特徴がある。

一方、わが国では、NPO 法の成立が 1998 年、JICA が NGO 等と共同でプロジェクトを行う「開発パートナー制度」がスタートしたのが 1999 年と、米国とはかなりのギャップが存在する。また、ODA に占める NGO 向け供与の割合も 1.7% と極めて低い⁶⁴。NGO の育成には、申請手続きの簡素化、精算払い制度・単年度制度の見直し、人件費・管理費制限の緩和、NGO・政府間の人的交流促進等の制度的環境整備を図る必要がある。

その際、米国にみられる NGO 等の民間イニシアチブの台頭による「負」の側面が参考に

⁶³ ワシントン DC 開発フォーラム (2002 年 5 月 8 日) 概要 (www.developmentforum.org)。米国 NGO 成長時期は、開発の 10 年といわれた 60 年代、BHN (基本的人間ニーズ) が謳われた 70 年代、USAID が NGO を主要パートナーに位置づけ本格的なプロジェクト支援を始めた 80 年代、そして東西冷戦終結後の USAID 予算削減に伴う援助構造の変化と NGO 対話の深化が行われた 90 年代に分かれる。

⁶⁴ 長坂寿久(2004)。

なる。USAID から助成を受ける NGO は、中央集権型が多く現地ニーズの配慮に乏しい、USAID のコントラクター化し独自性に欠ける——等と指摘される。また、NGO を含む国際援助アクターの多様化に伴う人件費・管理費の肥大化や、根幹業務の委託化や手続・予算管理・調整業務の煩雑化による USAID の専門性低下も問題視されている。さらに、援助全般に対する NGO・世論が厳しく、柔軟かつ長期的な援助の実施が不可能になっている。

今後わが国が NGO の育成を拡大する上で、米国の NGO は、制度、官民連携アプローチ、問題点も含め、様々な点で示唆に富む。もっとも、USAID 登録の NGO を取り巻く環境を概観すると、名目上は NGO とはいえ、事実上はわが国の政府関連団体や独立行政法人と類似する点も多く、「政府系」の印象が色濃い。米国には、援助政策に異を唱える NGO を含め政府の助成を受けない本来の NGO も多数存在し、わが国の NGO は後者の位置づけに近い。今後わが国は、小泉政権下の「官」から「民」への移行イニシアチブの文脈に併せ、米国 NGO の制度・動向等を参考としつつ、国際援助に従事する独立行政法人・政府系機関等と NGO の機能分担や定義づけの明確化も求められることだろう。

結語

本節では、米国の労働分野における援助動向を、援助方針、規模、分野・地域別フォーカス、他アクターとの連携、プロジェクト進行・管理・評価手続き等のマクロな視点から捉え、わが国への示唆を探った。今後具体的に、労働分野の援助政策の改善や他ドナーとの協力を可能にする上では、第 3 項で挙げたような各々の対象項目やターゲットとなる技術協力案件各々について、現地調査を含むよりミクロなレベルのドナー別・国際機関別・受益国別調査に基づいた政策検討が必要であることは言うまでもない。

また、第 3 項の各項目全体にわたって筆者がわが国ドナーシップにおける国際的プレゼンスの拡大を強調したのは、米国のみならず他のドナーに比して、高負担に見合った発言権やリーダーシップが発揮できていない現状を踏まえたものである。もちろん、受益国のニーズが国際援助の基本ではあるが、例えば ILO については年間 60 億円におよぶ巨額な拠出金を負担しているにもかかわらず、主導的な立場になく、高負担に見合う成果が国民に説明されているとは言い難い⁶⁵。小泉政権の下、わが国の安全保障理事会の常任理事国入りに向けた議論は記憶に新しいが、こうした制度的議論以前に、ドナーシップの反映の仕方、受益国における成果の積極的なアピール、邦人援助人材の活用や処遇を含めた既存の課題についても

⁶⁵ 労働政策研究・研修機構 (2004)「海外社会労働事情研究会：グローバル化の中のアジアの労働問題 (前 ILO アジア太平洋総局長野寺康幸氏講演概要)」ビジネス・レーバー・トレンド 2004 年 11 月号。日本政府が 2002 年度中に国連をはじめとする各種国際機関に対して支払った拠出金・出資金総額は、1,547 億円 (米国に次いで世界第 2 位) で、その 93% が ODA からの拠出である。このうち、ILO への日本の分担金比率は 19.369% (約 60 億円) で、財源の 5 分の 1 を負担している。また、外部拠出金規模も約 2 億円近く計上している。参考までに他の安全保障理事会の常任理事国の分担金比率をみると、米 (22%)、仏 (6.419%)、英 (5.494%)、中 (1.521%)、露 (1.182%) と、英米の拠出額が突出している。野寺氏は、「ODA 予算の国民一人あたりの負担額は 1 万円にも及ぶ。国連機関における日本人職員数とその処遇はもとより、高負担に見合う評価と尊敬を得られるよう努力すべきだ」と述べている。

実質的な改善を図る必要があり、この意味で米国から得られる示唆は多い。制度的プレゼンスのみならず、マルチバイ実施機構たる国連機関や、各々のプロジェクトの実施等における実質的プレゼンスや発言権拡大に向けて、国際機関、受益国との交渉・対話を充実化させ、国際援助の質的向上に積極的にコミットしていく方向が今後期待される。

参考文献

- 今村勝征 (2004), 「米国の新しい途上国援助組織とは：援助対象国を絞り込み、開発目標達成めざす」国際開発ジャーナル 2004 年 2 月号。
- 近藤正規 (2003), 「ガバナンスと開発援助：主要ドナーの援助政策と指標構築の試み」JICA。厚生労働省国際課国際協力事業評価検討会（労働分野）第 1 回～第 5 回議事録。
- 長坂寿久 (2004) 「ODA（政府開発援助）と NGO」国際貿易と投資 No.55,2004。
- 中村正 (2001), 「国際労働基準と技術協力」世界の労働第 51 巻第 10 号。
- ワシントン駐在事務所 (2005), 「米国の二国間開発援助政策」開発金融研究所報 2005 年 3 月第 2 号。
- 山田陽一 (2000), 「ODA と NGO：社会開発と労働組合」、教育文化協会。
- 外務省 (2005), 「わが国 ODA を巡る現状と課題」外務省経済協力局。
- 外務省 (2005), 「2005 年版 ODA 白書」。
- 労働政策研究・研修機構 (2004) 「海外社会労働事情研究会：グローバル化の中のアジアの労働問題（前 ILO アジア太平洋総局長野寺康幸氏講演概要）」ビジネス・レーバー・トレンド 2004 年 11 月号。
- JICA (2004), 「力を合わせて大きな効果：ドナー間の協調」JICA 年報 2004。
- FASID (2005), 「MCC の援助動向」最新開発援助動向レポート No.18。
- FASID (2004), 「国際協力 50 周年記念 FASID 国際シンポジウム：日本の ODA：展望と課題－新しい援助のあり方を求めて（途上国のオーナーシップを尊重した援助）＜要約＞」。
- FASID (2003), 「政策・プログラム評価ハンドブック－新しい評価手法を目指して」。
- Bhagwati, Jagdish (2005), “Development aid: Getting it right”, *OECD Observer*.
- Burnside, Craig and Dollar, David (2004), “Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence”, *World Bank Policy Research Working Paper 3251*.
- _____ (2000), “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, Sep 2000; 90, 4; ABI/INFORM Global.
- Elliott, Kimberly Ann (2004), “Trading Up: Labor Standards, Development, and CAFTA”, *Center for Global Development Brief Vol. 3, Issue 2*.
- GPO (2005), *Budget of the United States Government: Program Assessment Rating Tool Fiscal Year 2006 (PART Assessment Details)*, GPO.
- ILO (2005), *IPEC Action Against Child Labour: Highlights 2004*, ILO.

ILO (2005), ILO Technical Cooperation: Annual Performance Report, ILO/CODEV.

ILO (2004), *GB291-TC-1/2004-10-0012-1-En.doc: The ILO's technical cooperation programme 2003-2004*, ILO.

ILO (2001), *Decent Work in Asia: ILO Activities in the Region*, ILO.

MCC (2004-2006), *MCC report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2004, FY 2005, and FY 2006*.

Moss, Todd, Roodman, David and Standley, Scott (2005) *The Global War on Terror and U.S. Development Assistance: USAID allocation by country, 1998-2005*, Center for Global Development.

OECD (2005), *International Development Statistics CD-ROM: 2005 edition*, OECD.

OECD (2005), *Development Co-operation Report 2004*, OECD.

OECD (2004), *Development Co-operation Report 2003*, OECD.

OECD (2002), *Development Co-operation Report 2001*, OECD.

Radelet, Steven (2003), *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, Center for Global Development (CGD).

Roland-Holst, David and Tarp, Finn (2002), "New Perspectives on Aid Effectiveness" prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics.

Roodman, David (2004), *The Commitment to Development Index: 2004 Edition*, CGD.

United Nations (2005), *The Millennium Development Goals Report*, United Nations.

USAID (2005), *Guide to Technical Services*, USAID.

USAID (2004), *White Paper: U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, USAID.

USAID (2003a), *The Global Development Alliance: Expanding the Impact of Foreign Assistance through Public-Private Alliances*, USAID.

USAID(2003b), *Mitigating Abusive Labor Conditions: Contemporary Strategies and Lessons Learned, Occasional Paper Series*, USAID

USAID (2002), *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity*, USAID.

USAID Center for Development Information and Evaluation (2004), *Annual Report Database Emphasis Coding Reports FY2003*, USAID.

USDOL (2004), *2003 Findings on the worst forms of child labor*, USDOL/ILAB.

USDOL (2004), *Advancing the Campaign Against Child Labor Volume III: The Resource Allocations of National Governments and International Financial Institutions*, USDOL/ILAB.

USDOS and USAID (2003), *Strategic Plan: Fiscal Years 2004–2009—Security, Democracy, Prosperity*.

Watt, Patrick and Greenhill, Romilly (2005), *Read Aid: an agenda for making aid work*, ActionAid.

White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, White House.

Woods, Ngaire (2005), “The shifting politics of foreign aid” *International Affairs* vol. 81, No. 2.

参考ホームページ

政府開発援助 (ODA)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/>

国際協力機構 (JICA)

<http://www.jica.go.jp/>

厚生労働省 (MHLW)

<http://www.mhlw.go.jp/>

ワシントン DC 開発フォーラム

www.developmentforum.org

AFL-CIO (アメリカ労働総同盟・産業別組合会議)

<http://www.aflcio.org>

GPO (米国政府印刷室)

<http://a255.g.akamaitech.net/7/255/2422/07feb20051415/www.gpoaccess.gov/index.html>

ILO (国際労働機関)

<http://www.ilo.org>

MCA (ミレニアム挑戦会計)

<http://www.mca.gov>

OEDC/DAC (OECD 開発協力援助委員会)

http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

OMB (大統領府管理予算室)

<http://www.whitehouse.gov/omb>

USAID (米国国際開発庁)

<http://www.usaid.gov>

USDOL (米国労働省)

<http://www.dol.gov>

USDOS (米国国務省)

<http://www.state.gov>

White House (ホワイトハウス)

<http://www.whitehouse.gov/>

略語一覧

ACILS	American Center for International Labor Solidarity (国際労働連帯アメリカンセンター)
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (アメリカ労働総同盟・産業別組合会議)
BTEC	Business Transformation Executive Committee (事業変革幹部委員会)
CDSS	Country Development Strategy Statement (各国開発戦略文書)
FLA	Fair Labor Association (公正労働協会)
GAO	General Accounting Office (米国会計検査院)
GDA	Global Development Alliance (グローバル開発アライアンス)
DAC	Development Assistance Committee (OECD 開発援助委員会)
GPRA	Government Performance and Results Act (政府業績成果法)
ILO	International Labour Organization (国際労働機関)
• AIDS	ILO エイズ
• CODEV	Development Cooperation (ILO 開発協力)
— COMBI	Resource Mobilization Section (ILO/CODEV リソースモビライゼーションセクション)
• IFP/DECLARATION	InFocus Programme on Promoting the Declaration (ILO 宣言推進国際重点計画)
• IPEC	International Program on the Elimination of Child labour (ILO 児童労働滅国際計画)
• STANDARDS	Standards and Fundamental Principles and Rights at Work (国際労働基準・労働における基本的原則及び権利セクター)
• EMPLOYMENT	Employment (雇用セクター)
• PROTECTION	Social Protection (社会保護セクター)
• DIALOGUE	Social Dialogue (社会対話セクター)

—DIALOGUE

	Social Dialogue, Labour Law, and Labour Administration Department (社会対話、労働法、労働行政部)
ILRF	International Labor Rights Fund (国際労働権基金)
MCA	Millennium Challenge Account (ミレニアム挑戦会計)
MCC	Millennium Challenge Corporation (ミレニアム挑戦公社)
MDGs	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
MPG	Management Procedures and Guidelines (管理手続き及びガイドライン)
OIG	Office of Inspector General (監査官オフィス)
OMB	Office of Management and Budget (大統領府管理予算室)
PART	Program Assessment Rating Tool (業績評価率測定ツール)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略書)
PVO	Private Voluntary Organization (民間ボランティア組織)
RF	Results Framework (成果フレームワーク)
USAID	U.S. Agency for International Development (米国国際開発庁)
• DCHA	Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (民主化・紛争・人道支援局)
• PPC/DEI	Development Evaluation and Information Division of the Policy and Program Coordination Bureau (政策・プログラム調整局開発評価情報課)
USDOL	U.S. Department of Labor (米国労働省)
• ILAB	Bureau of International Labor Affairs (米国労働省国際労働局)
— ICLP	International Child Labor Program (国際児童労働プログラム)
— OFR	Office for Foreign Relations (国際関係室)
— ICG	International Coordination Group (国際調整グループ)
USDOS	U.S. Department of State (米国国務省)
• DRL	Department of State's Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (国務省民主化・人権・労働局)
USTR	Office of US Trade Representative (通商代表部)

第2節 イギリスの開発援助動向¹

1 開発援助の概況

(1) 開発援助の現状

途上国における「貧困削減」を最終目標に掲げるイギリスは、貿易・投資・債務・農業・環境等関連部分を統合した、総合的見地からの開発支援を目指している。

近年のイギリスの援助の特徴として挙げられるのは、①援助の増額、②安全保障重視、③多国間援助へのシフト——の3点といえる²。ODA 予算を削減する国が多い中、イギリスの開発援助予算は、97年以來増加傾向にある（第5-2-1表）。OECDの開発援助委員会（DAC）のデータによれば、現在イギリスは、米国、日本、フランスに次いで世界第4位の援助国である³。また、安全保障重視という点は、近年のサブ・サハラ・アフリカの人道危機・食糧危機に対する支援、アフガニスタン及びイラク復興への援助額増加に窺える⁴。さらに、2002年には28.8%にまで落ちこんだマルチ機関を通じての援助は、2003年に37.7%、04年には45%にまで回復している⁵。

援助の重点地域は、アフリカとアジアである。アフリカでは、コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、レソト、マラウイ、モザンビーク、ナイジェリア、ルワンダ、シエラレオネ、南アフリカ、スーダン、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバフエの16カ国が、アジアでは、バングラデシュ、中国、インド、パキスタンの4カ国——が重点国として挙げられている。

なお、イギリスの開発援助は全てグラントである。債務管理・リスク審査等の業務負担を考慮すると、二国間援助の場合、ドナーはグラントに特化する方が業務上効率的であるというのが、その理由のひとつとされる。

第5-2-1表 援助額とODA対GNI比の推移(ネット・ディスバースメント・ベース)

(単位：百万ドル・%)

暦年	1988-1989 平均	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ODA 額	2,616	3,199	3,433	3,864	3,426	4,501	4,579	4,924	6,282
対GNI比	0.32	0.27	0.26	0.27	0.24	0.32	0.32	0.31	0.34

出所) OECD/DAC 統計

¹ イギリスの ODA 実施に携わる中核的主体となっているのが、英国国際開発省 DFID (Department for International Development) ということもあり、タイトルには「開発援助」という言葉を使用した。

² Ngaire Wood (2005) “The shifting politics of foreign aid” *International Affairs* vol.81, No.2 March pp.393-409

³ 2004年データ(速報値)による。

⁴ これにより、アフガニスタン、イラク、パキスタンは英国の DFID の二国間援助受益国のトップに躍り上がった。

⁵ 1990年から2001年まで、イギリスの ODA の40%がマルチ機関を通じて供与されてきた(Ngaire Wood, 2005)。

(2) 開発援助政策の変遷

イギリスの開発援助は、植民地下に置かれた国々への支援として、1920年代に始められたものが、その原型とされる⁶。援助の歴史は長いが、現在のスタイルが誕生したのは、大戦後、植民地の独立後である。その大きな特徴は、①開発担当機関が援助政策の形成から実施までを一元的に担うという体制⁷、②開発援助政策の方針が、時々の政権交代によって大きく変遷してきたこと⁸——である。

1979年から続いた長期的なサッチャー保守党政権のもとでは、「援助の国益への貢献」が重視され始めるとともに、援助配分に関する決定は政治的、商業的な要素が大きく影響し、開発援助額は低いレベルで推移していた⁹。こうした状況は、1997年の労働党政権誕生により大きく変化する。

1997年のブレア労働党政権発足に伴い、それまで外務省の管轄下におかれていた海外開発庁(ODA)は、国際開発省(Department for International Development: DFID)として、担当大臣を置く独立した省に格上げされた¹⁰。初代国際開発省大臣に就任したクレア・ショート女史は、「援助のあり方」を再定義する必要性を強調するとともに、「貧困削減」及び「援助額の増加」を目指す方針を明らかにした。

DFIDの政策方針を最初に示したのは、1997年の『世界の貧困撲滅に向けて：21世紀への挑戦(Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)』と題するホワイトペーパーである。本書において、イギリスの開発援助の主目的が「貧困削減」であることを国内外に宣言すると同時に、国際開発目標(International Development Targets: IDTs)¹¹の達成に向けて、途上国及び国際機関や他のドナーとの連携の強化や、開発関連の諸政策

⁶ 1929年には、「植民地開発法(Colonial Development Act)」が制定され、英国政府が継続的に植民地の開発に責任を持つことが初めて認識された。

⁷ 1965年に発表されたホワイトペーパー『海外開発：新設省の役割』において、「海外開発省(Ministry of Overseas Development: ODM)の目的は、『貧しい国の経済開発を助ける政策の形成と実施』である」と明示されて以降、開発援助を担う組織形態の変遷はあるものの、「国際開発協力法(International Development and Cooperation Act)」(1980年)、「国際開発法(International Development Act)」(2002年)においても、「開発担当機関が援助政策の形式から実施までを一元的に担う」という体制は、継承され現在に至る。ちなみに、ODMは、1961年から外務省内に設置されていた技術協力課(Department of Technical Co-operation)を前身とし、これに他の省庁内にあった援助政策に関する機能を統合したもので、1964年に労働党政権下で、初めて統一された援助機関として設立された。同時に、海外開発大臣(非閣僚級)の職も創設されている。ODMの設立目的は、1966年の「海外援助法(Overseas Development Act)」において法的にも確立された。

⁸ ODMは、1970年に労働党から保守党への政権交代と同時に解体され、その機能は外務省の下部機関である海外開発庁(Overseas Development Administration: ODA)へ移管された。しかし、1974年に政権を奪取した労働党は、翌75年に再びODMを設置。その後、1979年に、再び保守党が政権を握ると、ODMと担当大臣の職は廃止され、援助政策は外務省が担当する体制に戻された。これにより外交政策と援助政策の連動の可能性が高まったとされる。また、下院の「海外援助特別委員会」(1968年設置)も「海外問題特別委員会」に吸収され、援助政策は下部委員会で扱われるようになった。

⁹ これは、公的支出を削減する方向性を打ち出した同政権が、援助についても支出削減の方針をとったことが影響している。この方針により、イギリスの援助実績は、1980年から減少・停滞に転じた。

¹⁰ DFIDが、外務省から切り離されたことで開発政策は、外交政策とは一線を画した。また、保守党政権時代には、ODA事業をイギリス企業に優先的に受注させるAid and Trade Provision(ATP)が存在したが、これを廃止することにより、開発政策は商業貿易からも切り離された。

¹¹ IDTsは、1990年代に開催された国連での会議の場における合意事項を原型として、1996年のOECDによる『21世紀の創造：開発協力の貢献』(“Shaping the 21st Century: The Contribution of Development

の整合性の強化が明示された¹²。

次いで、2000年には、開発白書『世界の貧困撲滅に向けて：貧困問題へのグローバリゼーション（Eliminating World Poverty : *Making Globalization Work for the Poor*）』が発行され、1997年に掲げられた一連の開発政策や方向性が更に強化された。本書は、グローバリゼーションの問題に対する詳細な分析を通じて、DFIDの開発アプローチを進化させたものである。ここでも、IDTsへの取り組みが明言されている¹³。

2002年6月には、「国際開発法（The International Development Act）」が採択され、貧困削減を第一義とする開発援助の目的が法制化された¹⁴。同法において、①持続的開発または貧困者の福祉を向上させるためのもの、②DFIDが貧困削減に貢献できると判断したもの——のどちらかの条件を満たすことが、援助の条件とされた。また、将来にわたり海外援助を「貧困削減」に集中させ、それ以外の目的（商業目的や政治目的）による海外援助は違法と定められた。

以降、イギリスは貧困削減目標の達成のために、自国での法的・政策的整備を行う一方で、他のドナーとの協調を通じて途上国の発展に寄与する援助手法の確立や国際的なシステムの構築を目指している。

2 開発援助の実施体制

(1) 英国国際開発省（Department for International Development:DFID）

現在のイギリスの開発援助政策の策定と実施に携わる中核的主体となっているのは、DFIDである。DFIDは、閣僚級大臣である国際開発担当大臣（Secretary of State for International Development）が統括し、議会に対する責任も負っている。また、2003年6月から大臣（Minister of State for International Development）が、国際開発担当大臣補佐職として設置された。2005年3月現在、職員数は、2917名（女性1406名、男性1511名）、また本部の他に海外に67の地域事務所や担当者を配置している。

Cooperation”）の中でまとめられたもの。2015年までに、極度な貧困状態にある人口を半減させる」「世界中の初等教育の普及を達成する」「初等・中等教育におけるジェンダー格差をなくす」「5歳以下の乳幼児死亡率を3分の2に、産婦死亡率を4分の3に減少させる」「適切な年齢の全ての個人に、基礎保険システムを通じたリプロダクティブ・ヘルス・サービスのアクセスを可能にする」こと、及び「2005年までに全ての国で持続可能な開発に向けた国家戦略を実施し、2015年までに環境資源の欠乏という現在の傾向をグローバル、ナショナルの両レベルにおいて逆転させる」こと——という項目が列挙されている。

¹² 本白書では、「環境、人権、ジェンダーへの配慮」なども盛り込まれた。これらは、保守党政権時代に海外開発庁とNGOとの間で始まった政策協議の際に、NGO側から政策提言されていたものである。また、DFIDはパートナーシップを築く相手を、これまでの国際開発NGOに限定せず、労働組合や地域団体、信仰団体などを含めた広義の「市民社会組織（Civil Society Organizations）」とした。その他にも、アカウンタビリティや透明性の向上、開発全般に対する英国国民の意識や理解を向上させる開発教育の推進なども明記されている。

¹³ 現在、IDTsは、2000年秋のミレニアムサミット時の国連総会で採択されたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）によって、更に拡充されている。MDGsは、IDTsの各項目に、「HIV/AIDS」や「住宅問題」「債務問題」等の新たな開発問題のトピックが加えられたものである。

¹⁴ 1980年に施行された海外開発・協力法（Overseas Development and Cooperation Act）は、DFIDが掲げる貧困削減政策とは相容れないものとなっていたため、DFIDは新開発政策を「国際開発法」として法制化した。同法のように、ODAの目的を厳しく定めた国際開発法は世界に類をみないと言われている。

DFID の支出、政策、実施については、DFID 創設と同時に設立された国際開発特別委員会 (International Development Committee) が監督する。同委員会は、DFID が出資、支援する国際機関や NGO の政策・手続きについてもフォローしている。

また、DFID は、イギリス政府内で対途上国政策に携わる他省庁と緊密な協働関係を築くことを表明している。これは、開発援助の最重要目的である貧困撲滅には、「政策の一貫性が不可欠」と認識しているためである。省庁間の開発ワーキンググループ (Inter-Departmental Working Group and Development : IDWG) が、政策の一貫性についてレビューするフォーラム¹⁵を企画するなどして、協働関係の構築を図っている。

第 5-2-2 表 DFID と他省庁との協働事項

関連省庁	協働内容
貿易産業省 (DTI)	貿易
外務省 (MoD)、国防省 (FCO)	効果的な紛争予防 (人道支援)
大蔵省	重債務貧困国の債務問題
副首相府	環境問題
教育訓練省 (DfES)	児童労働

資料 : DFID HP (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidandukgov.asp>)

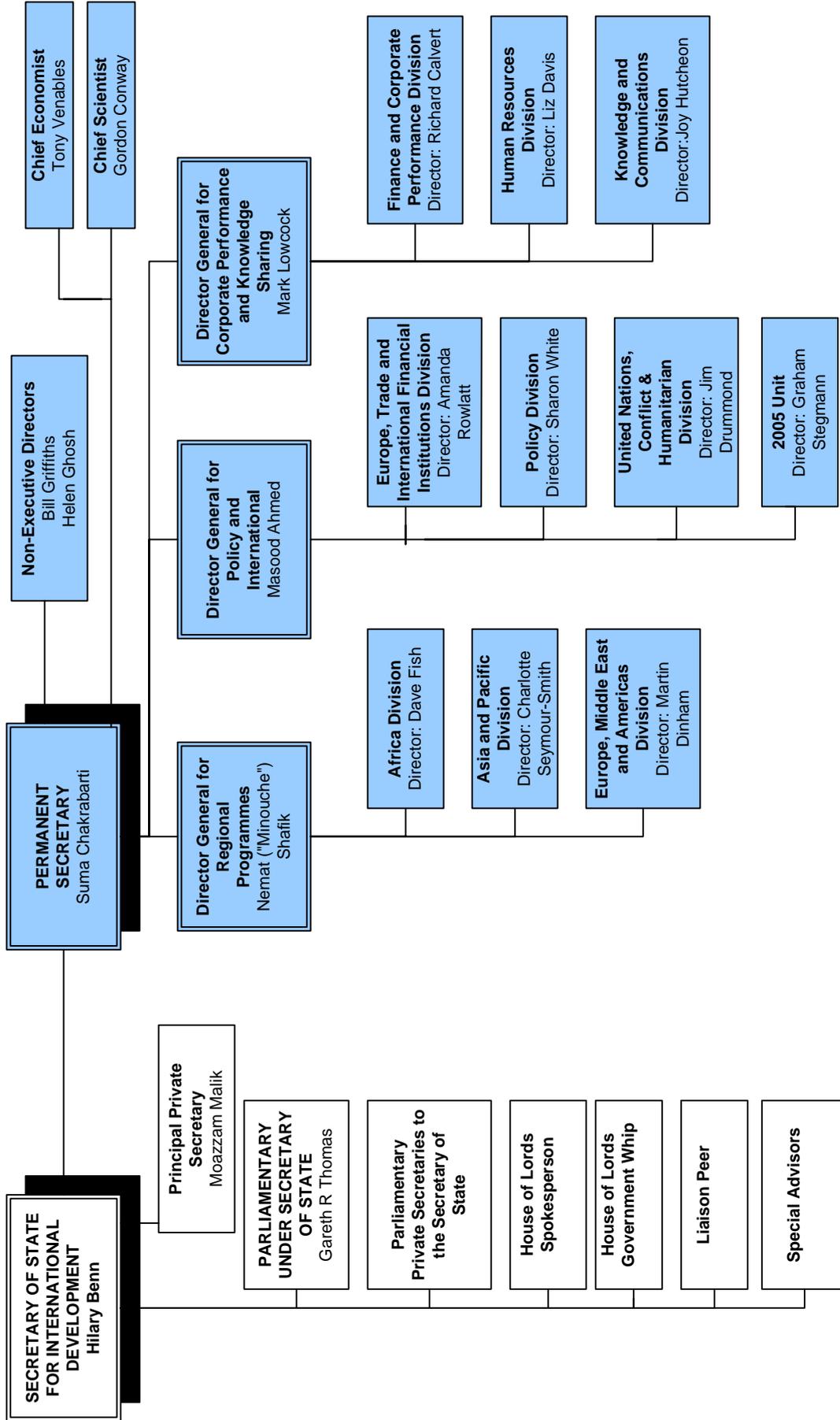
(2) 英連邦開発公社 (Commonwealth Development Corporation: CDC Capital Partners)

援助の実施については、DFID が自ら行うほか、英連邦開発公社 (CDC) も、直接融資と基金を通じた間接融資及び投資先企業に対する技術提供を実施している。CDC は、DFID が 100%株主となっており、その前身は、1948 年に設立された植民地開発公社 (The Colonial Development Cooperation : CDC) である。ブレア政権期の「公的機関民営化政策」の第 1 号として、1999 年に半官半民 (Public/Private Partnership : PPP) の体制に移行、2000 年に現在の CDC Capital Partners に名称変更した¹⁶。

CDC は、2002 年の年次報告書において、①途上国の商業的採算の取れる民間セクタービジネスの創生と長期的成長の奨励、②投機の成功事例を提示することによる、これらの国々の経済成長に必要な投資の促進を目的とした「振興市場ベンチャーへの投資」——の 2 点が、CDC の役割であり、その投資対象はあくまでも「貧困国 (Poorer Countries)」であること

¹⁵ このフォーラムでは、国際開発担当大臣が議長を務め、外務省、大蔵省、貿易産業省、副首相府、国防省、教育訓練省、保健省、輸出信用保証省、内閣が参加している。

¹⁶ CDC の PPP 改革の背景には、CDC が公的機関である限り公的セクター借入れ要件の縛りを受けるため、イギリス国内で途上国向けの投資資金を CDC が借入れると、その分の DFID の開発資金分配が減らされるという事情があった。政府は当初、CDC 株式を一度 DFID が引き受け、その後民間企業に売却し、最終的には全株式の 25%を下限として、DFID が保有するという PPP 化プロセスを想定していた。しかし、「途上国投資」というリスクの大きさが影響し、CDC 株の株式売却は容易ではなく、DFID が 100%出資株主のままとなっている。



第 5-2-3 图 DFID 组织图

を明記している¹⁷。

(3) 市民社会組織 (Civil Society)

1997年と2000年に出された2つのホワイトペーパーでは、開発援助の実施に際し、イギリス国内の民間企業やNGOとのパートナーシップが強調されており、それらは「市民社会組織 (Civil Society)」と表現される。

民間の投融資は、「持続的な発展」にとって不可欠であるという認識から、民間企業とのパートナーシップが重要視されている。また、イギリス国内には、以前から、開発協力に従事するNGOが数多く存在しており、国内での支援金の収集と、イギリス政府及び他のドナー国・機関への政策提言活動を行うと共に、途上国での開発プロジェクトの実施も独力で遂行してきた。なかでも、OxfamやActionAid等、グローバルな活動を展開してきたNGOは、DFIDとパートナーシップ・プログラム契約(PPA)¹⁸を結び、複数年にわたる財政援助を受けている。現在、DFIDとNGOとのパートナーシップが具体的に実現しているのは、人道支援の分野に限られているが、小規模なNGOのプロジェクト支援も積極的にすすめられており、DFIDとNGOとのさらなる連携が期待されている¹⁹。

また、DFIDは、国内における啓蒙活動の中で、これまでDFIDの支援を受けた経験のない民間企業、経済・貿易団体、NGO、慈善団体等の開発援助政策への取り込みを試みている²⁰。さらに、学校のカリキュラムに取り入れる教材を作成するなど、開発教育に関して、教育機関との連携を積極的に推進している。

3 イギリスの開発援助実施内容

(1) 基本スタンス

DFIDは、「貧困削減」を究極的な目標に据えて、被援助国の貧困削減戦略やそれに関連する政策や改革への支援に積極的に取り組んでいる。DFIDが最も重要視しているのは、各国

¹⁷ 現在、CDCの保有する無償・技術協カスキームには以下のようなものがある。

・ **Business Linkage Challenging Fund** : 途上国の企業に内外のパートナーとの連携を支援するもの。国際競争力に必要な情報と市場へのアクセスへの改善及び知識移転を促進するためのスキーム。

・ **Financial Deepening Challenging Fund** : 国内外の金融機関に、途上国への金融サービスへの投資とそれらサービスの貧困層への開放を喚起するためのスキーム。アフリカと南アジアが対象。

¹⁸ MDGs達成などの国際的な開発目標を達成するために、市民社会組織とDFIDがどのような連携を行えばよいかを話し合い、目的達成のためのインジケターや評価とモニタリング手法の設定、財政的な取り決めなどを行い、双方のパートナーシップを築くことを目的として、2001年より始められた。財政支援額は、年間50万ポンドから1,000万ポンドの範囲とされる。PPAは、DFIDと本部だけでなく、カンントリー・オフィスレベルで行われるものもある。

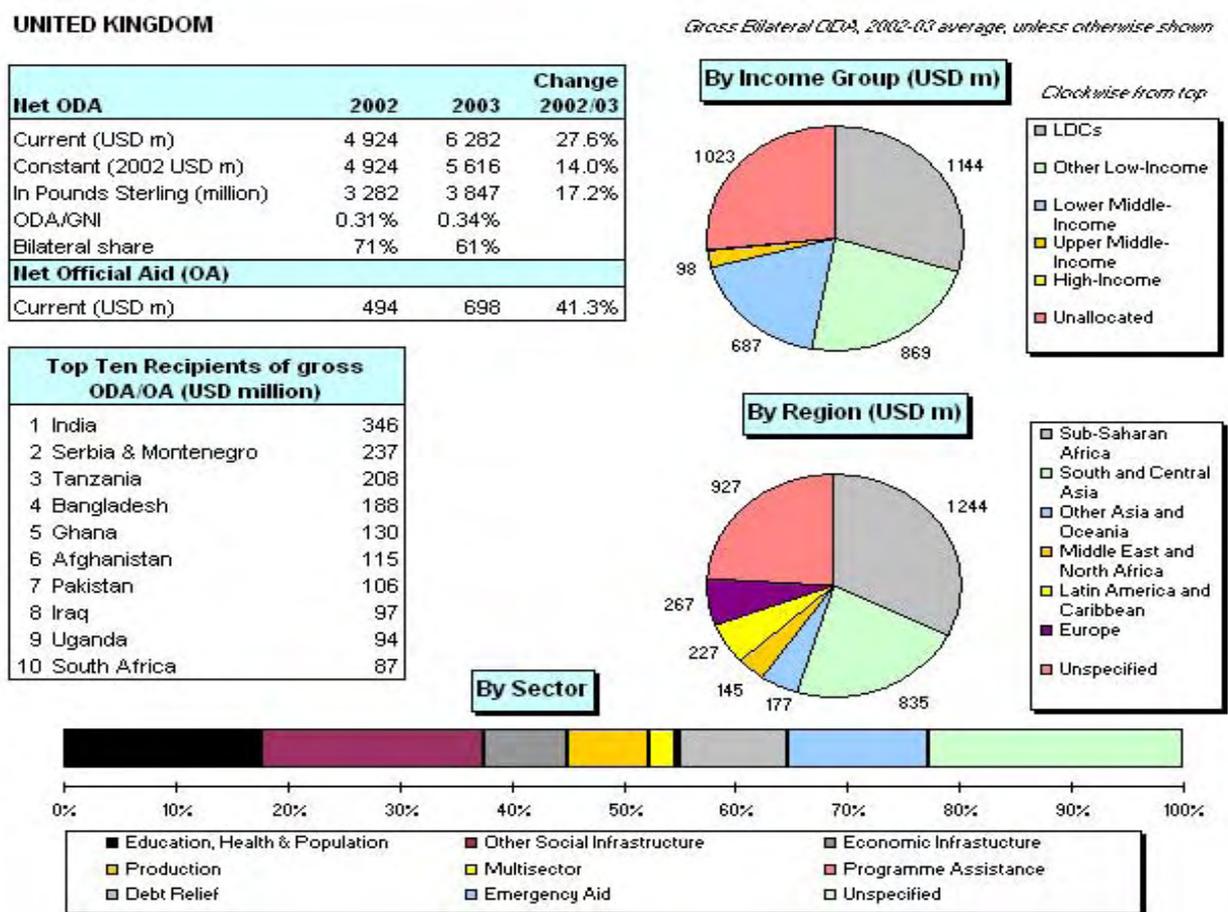
¹⁹ イギリスの開発援助におけるNGOの活動等については、目加田説子『NGOセクターに関する6カ国比較調査—MDBsとの連携に向けて—』(2004年3月、経済研究所)第4章を参照されたい。

²⁰ 例えば、貧困削減に有用な支援を供与できる団体に対して、最長3年までの支援を供与するプログラム「戦略的贈与協定 (Strategic Grant Agreement : SGA)」(2002年4月開始)の実施等。SGAは、PPA同様、目的が同意されればフレキシブルに使える資金であり、英国医学協会 (British Medical Association) などがこの資金援助を受けている。

で進行している「貧困削減ペーパー（PRSP:Poverty Reduction Strategy Paper）」²¹策定への支援である。支援の実施にあたっては、一方的な支援になることを避け、現状の把握と分析の研究を行いながら、世界銀行との協調を重視している。

貧困削減戦略の枠組みの中で優先的な支援領域としてあげられているのは、「生計の改善」「基礎教育」「保健医療の改善」「経済機会の創出」「効果的な政府」「人道的援助」「持続的開発」——である。各国がどの分野を重点支援分野とするかは、MDGs への達成度の観点から検討される。

第 5-2-4 図 イギリスの援助の内容の概況



Source: OECD, DAC.
<http://www.oecd.org/dac>

²¹ 参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策。実質的には、「包括的な開発のフレームワーク（CDF）」の考え方を、行動につなげるためのプランに変形したものとされる。PRSP は、貧困削減を阻む主な原因を明らかにし、それを克服するための計画を策定するもので、進捗状況をモニターするメカニズムも備わっている。また、PRSP の大きな特徴は、借入国自身が主導することにある。
 (世界銀行東京事務所 http://www.worldbank.or.jp/03agenda/02prsp/prsp_top.html)

DFID は、合意された貧困削減戦略と「良好な財政管理」を条件として²²、「直接財政支援 (Direct Budget Support)」というアプローチで、当該国への援助を実施している。開発援助のあり方において、「援助の効率性と効果」を最重要視する DFID は、この「財政支援」が最も効率的な手段と考えている。また、被援助国が、「自らの政府の財政運営能力を強化する」という観点から、全ての援助資金が当該国の財政省庁を通じて供給される「一般財政支援」を理想的であるとしている。

こうした援助のあり方の背景には、「途上国のガバナンスの改善」を強調する DFID の姿勢が存在する。DFID は、効率的な行政により、被援助国の経済成長やサービスの効率化も進展できると考え、政治システムの改善と「良い統治 (グッドガバナンス)」が何よりも重要としている。ただし、支援するかしないか、また援助資金をどう配分するかを決定する際に重視されるのは、被援助国のガバナンスが「現時点で良いか悪いか」ということではなく、「現政権が、ガバナンスの改善に対してコミットメントがあるかどうか」であるという考えも明確に示している。つまり、現在「グッドガバナンス」であったとしても、さらに改革していこうという強い意欲をもたない政権であれば、積極的に援助することはしないということであり、非常に特徴的な考え方といえよう。

第 5-2-5 表 二国間援助と多国間援助の推移(ネット・ディスバースメント・ベース)

(単位：百万ドル)

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ODA 総額	3199	3433	3864	3426	4501	4579	4924
内二国間 ODA	1790	1979	2132	2249	2710	2622	3506
内多国間 ODA	1409	1454	1732	1178	1798	1957	1419
多国間 ODA 比率 (%)	44.0%	42.4%	44.8%	34.4%	39.9%	42.7%	28.8%
公的援助総額 (ODA 除く)	362	337	435	407	439	461	494

出所：OECD/DAC 統計

※開発金融研究所「英国援助政策の動向」(2004)を参考に作成

第 5-2-6 表 多国間援助内訳(グロス・ディスバースメント・ベース)

(単位：百万ドル)

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
国連諸機関	210	210	283	242	359	349	318
EC	707	718	843	819	975	824	925
世界銀行グループ	334	315	441	3	271	561	59
地域開発銀行	58	110	88	34	130	81	103
その他	103	108	84	79	59	170	56
多国間 ODA 総額	1411	1461	1739	1178	1793	1985	1460

出所：OECD/DAC 統計

※第 5-2-5 表に同じ

²² 財政支援実施の条件として、「公共支出管理と会計システム評価の実施」「公共支出管理のための信頼性の高い政府プログラム」「潜在的利益の有無」「モニタリング・評価の実施」——等が挙げられている

(2) ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けた DFID の活動

DFID の活動は、援助理念においては「貧困削減」を最重要目標 (overarching goal) と明記した「国際開発白書」に、予算面においては財務省との間で締結する「パブリック・サービス・アグリーメント (Public Service Agreement : PSA)」²³に準拠している。

2002 年にイギリス政府は、「2015 年までに MDGs を達成する」ことを目指し、具体的な進行状況が測定可能な目標とターゲットを定義した PSA (2003-06) に合意した。これにより、DFID の活動の管理・報告システムが強化されるとともに、MDGs と DFID の活動の関連が明確化されたといえる。毎年発表される DFID の活動報告書²⁴も、PSA の内容に沿う形で、各目標の進捗状況をまとめるというスタイルをとっている²⁵。

2005 年次の活動報告は、①アフリカの重点 16 カ国における MDGs 指標の達成状況は、一定の進展はあるものの、2015 年までの MDGs 達成のためには、更なる加速が必要であり、ドナー側が支援のレベル及び一貫性を向上させるとともに、アフリカ諸国も平和、効率的かつ責任ある政府、経済成長など開発のための条件整備を行うことが重要である、②アジアの重点 4 カ国における MDGs 指標の達成状況についても、貧困削減に実質的な進展はあるものの、政治的意思の欠如、不平等、紛争等が、MDGs の更なる達成の障害になっている、③欧州・中東・ラテンアメリカでは、不平等、HIV/AIDS、紛争、ガバナンス、腐敗、人権侵害等が、MDGs 達成の制約条件になっている²⁶——というものであった。

このような「2015 年までの MDGs 達成は困難」という厳しい現状分析のもと、イギリスは、2004 年 7 月に包括的歳出見直し²⁷とともに、PSA (2005-08 年) のターゲットを次のように改正した²⁸。

PSA (パブリック・サービス・アグリーメント) 2005-08

① サブ・サハラ・アフリカ地域における MDGs に向けた進展

貧困削減、初等教育の普及、幼児死亡率の削減、安全な出産の普及、HIV/エイズ妊

²³ イギリスでは、各省庁が PSA 制度の下で、3 年間の政策目標を財務省と合意し、予算を得る仕組みになっている。

²⁴ イギリス政府各省庁は、報告書を年に 2 回提出しなくてはならない。DFID も、毎年 11 月に『Autumn Performance Report』を、4 月に『Department Report』を出版している。一年間の活動が報告されているのは後者である。

²⁵ PSA ターゲットの査定方法として、進行状況を「交通信号」アセスメントと名づけ、緑・黄・赤・グレーで色分けし、グレード付けしている。ちなみに、緑は「目標が達成に向けて進展している (on course)」、黄色は「進展、後退のいずれの判断をするにも十分なパフォーマンスが観測されていない」、赤は「目標とのズレ (slippage) が観測されている」、グレー「データ不足で達成度が評価できない」——を意味する。

²⁶ こうした状況に対し、2004 年 4 月以降、世銀の信託基金を通じて、パレスチナ暫定自治政府に 1700 万ポンドを支援していること、イラク復興支援のためにイギリスがコミットした 3 億 8000 万ポンドのうち、2 億 6400 万ポンドがディバース済みであること等が、2005 年度の活動報告書で紹介されている。

²⁷ 2004 年 7 月の歳出見直しでは、1 年あたりの ODA 総額を 2007/8 年度までに約 65 億ポンドとし、対 GNI 比についても 0.47%に増加させ、2013 年には 0.7%とすると発表された。DFID (英国国際開発省) の援助予算についても大幅に増加させ、2004/5 年度の約 38 億ポンドから、2007/8 年度には約 53 億ポンドにまで拡大することとした (英国大蔵省 HP www.treasury.gov.uk)。

²⁸ 外務省・国防省との共同目標として、紛争関連が追加された。

婦の削減、効果的な援助とアフリカ開発への国際的な政策を確保するためのパートナーシップの向上等

② アジア地域における MDGs に向けた進展

貧困削減、初等教育の普及、幼児死亡率の削減、安全な出産の普及、HIV 感染及び結核対策等

③ 国際システムの効率化

欧州委員会の低所得向け ODA の割合増加、重債務貧困国に対する国際的な協力、MDGs に向けた国際的な協力、国連機関と人道支援システムの効率化等

④ EU 及び世界の貿易障壁の削減（2008 年までに）

⑤ 特にアフリカ、アジア、バルカン、中東における紛争防止及び紛争後の復興支援

⑥ 二国間援助のうち 90%を低所得国向けとする

(DFID Department Report 2005, p200-203)

このように、DFID は、MDGs 達成を中心とした貧困削減に向けて、効率的かつ効果的に遂行することを大きな目標としている。現在 DFID は、「貧困削減省」もしくは「MDGs 達成省」といっても過言ではない²⁹。そして、この目標の実現に向けて、国際社会における強いリーダーシップ³⁰、包括的なアプローチ³¹、調査・研究、責任体制、実績主義に基づく評価等の確立を目指して活動を展開しているといえる。

(2) 労働分野における援助動向

イギリスの開発援助は、DFID が政策（企画・実施）と予算を一元的に所掌している。そして、その DFID は、MDGs と省としての政策目標・実行計画を連動させている世界でも稀有な省庁である。活動報告も、MDGs の 2015 年までの達成を目指し、具体的な進行状況が測定可能な目標とターゲットを定義した PSA の各目標に対する評価が、順に報告されるという構成をとっている。

イギリスが、途上国の「持続的経済・社会的発展」を達成するために掲げるプライオリティは、①経済改革支援、②生産性向上、③良い統治（グッド・ガバナンス）支援³²、④貧困

²⁹ 財務省も MDGs の達成を全面的に支援しており、とりわけアフリカ支援に対しては、手厚い予算を割り当てている。イギリス政府は今後 10 年間にアフリカへの援助資金を倍増させ、ラテン・アメリカ、東欧への援助資金は減額する考えを示している。

³⁰ 特に欧州内において、EC の対外援助を貧困削減のために使用されるよう、PSA ターゲットにおいて、EC の ODA の低所得国向け供与の割合を上昇させるよう働きかけを強化している（2000 年の 38%をベースに、2008 年に 70%にまで上昇する）。

³¹ MDGs 達成に向けた取り組みは、DFID の組織全体から更に個人レベルにまで細分化され、徹底されている。例えば、PSA の目標は、各局の役割と対応しており、PSA の目的たっせいのために各局（Division）の局長（Director）の計画書がある。この局レベルの計画書に沿った国別援助計画（Country Assistance Plan: CAPs）と、その達成合意書がある。さらに、これを基に部（Department）、チーム、各職員の目標・計画がある。

³² 日本が援助対象国の発展の基盤として、産業育成や農業育成のための技術者の養成に重きをおくのに対して、イギリスでは、そうした発展が遅れている分野を直接支援するよりも、援助を受ける国の「政府の育成」に力

層支援、⑤人口問題、教育を含む人的資源開発、⑥女性の地位向上、⑦環境問題の7つである。さらに、「経済成長は途上国自らの健全な政策なくしては達成困難である」との考えに基づき、「良い統治に向けて努力している政府」への支援を打ち出している。

OECDによれば、2003年のイギリスの二国間ODA対象分野のシェアは、①社会インフラ40%（教育：8.6%、保健：8.0%、人口：3.4%、上下水道：0.5%、政府・市民：16.1%）、②経済インフラ8.4%（運輸：2.2%、エネルギー：3.9%、その他：2.3%）、③生産セクター6.7%（農林水産：5.2%、工業・建設：1.0%、貿易・観光：0.5%）である。DFIDは、ホームページで援助実績や計画についてのデータを対象国及びプログラム毎に公表しているが、「雇用」の分類に入るものは一つもない³³。

こうしたことから、イギリスの開発援助動向を「労働分野における技術援助」という切り口で分析することは難しい。しかし、それはイギリスの開発援助が「労働分野」と無関係ということの意味するのではない。DFIDの活動は、「貧困削減」を唯一の基本目的とし、MDGsを到達目標として掲げている。いうまでもなく、所得を得ることを可能とする雇用の確保は、「貧困」からの脱出の第一歩となる。MDGsの目標である「普遍的初等教育の達成」は、幼い子供たちを「労働力」とされることから守り、「ジェンダー平等の推進と女性の地位向上」の実現は、女性のエンパワーメントに、そしてHIV/エイズやその他の疾病の蔓延防止は、「安全な職場」の実現につながる。

DFIDもその活動のなかにおいて、「労働」を全く考慮していないわけではない。DFIDは、「貧困削減」を達成する手段の一つとして、インフラの重要性を強調しており、毎年の年次報告書の他に、この分野についての報告書を出している³⁴。その中でも、インフラは、「雇用創出を増大させ、強度な経済成長の実現に貢献する」とし、バングラデシュの農村地域における道路建設計画の例を挙げている。DFIDによれば、このプロジェクトを実施するなか、人力車や自転車の修理店など、小規模でありながらも、女性たちが事業を興している。インフラは、特に「女性の雇用」に非常に意義があるとして、DFIDは注目しており、その分野は従来の道路建設だけにとどまらず、灌漑や排水、公衆衛生に関連する上下水道分野も対象とすべきとしている。

また、DFIDがNGOとの協力で取り組んだものとして、「企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility：CSR）」支援策も非常に興味深い。DFID白書（2002年）では、図表8のような政策コミットメントを明示し、各項目の詳細で「貧困層に利益をもたらす」こ

を注ぐという傾向があることも指摘されている。例えば、JICA 英国事務所長の山本愛一郎氏は、「英国援助事情 No.10『英国式アフリカ援助のやり方～もの作りより思想づくり』」（2002年4月30日）において、アフリカの公務員の人材育成のため世界銀行と国連などが資金を出しあい1991年に設立された「アフリカ人材育成基金」の年次総会で、会議のホスト役を務めたイギリス政府から提出された研修計画に、「経済政策とその運営」「財務管理と透明性の確保」「国家統計のモニタリング手法」「行政管理」「議会の政策分析能力の向上」といういわゆるグッドガバナンスといわれる分野の計画しかなく、工業・農業技術者の育成に関する研修は全くなかったと記述している。

³³ 「農業」や、「市民社会・民主主義」が目立つが、特に「緊急援助」は増加傾向にある。

³⁴ Making Connections：Infrastructure for poverty reduction（2002）

とを念頭においた活動計画を示している。例えば、「実施能力のある政府と効率的な市場の促進」という項目では、「貧困削減のためには透明性のある政府による統治が必要、且つ、貧困層が積極的に市場へ参画し便益を被ることができるようにすることが重要である」と指摘されている。

このように、イギリスの場合、「貧困削減には、途上国の貿易促進が重要」という認識にたち、途上国企業と英国企業の間を促進する支援が目立つ。その一環として、DFID は、各プログラムへの資金供与というかたちで、CSR 支援に参画している。これは、途上国を支援すると同時に、イギリス企業のグローバル化も支援しているといえる。

CSR と開発援助の関係性が強化された背景には、途上国において、衣料産業等における児童労働の問題や、企業活動による環境影響への懸念が広く認められるようになり、NGO を始めとする市民からの抗議の高まりがあったとされる。こうした状況を背景に、開発援助との関係の中で CSR を推進しているイギリスの動向は、他のドナー国からも注目されている。

第 5-2-7 表 DFID 白書(2002)における政策コミットメント

グローバリゼーションへの対応
実施能力のある政府と効率的な市場の促進
人材への投資、スキルと知識の共有
民間金融を取り込む
貿易から利益をつかみ取る
グローバルな環境問題への挑戦
開発援助をより効果的に利用する
国際システムの強化

出所：DFID, "Key Policy Commitments", *White Paper, 2002*

第 5-2-8 表 DFID による CSR 支援策例

主な支援策	概要
ビジネス・リンク・アジア	多国籍企業による中小企業育成のための技術移転、多国籍企業と途上国中心企業の関係構築（インドネシア、ベトナム）
開発のためのビジネス・パートナー	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジネス、市民社会、現地政府の関係促進による長期的なビジネス機会支援 ・ワークショップ等の開催による知識の共有
倫理的貿易イニシアティブ（Ethical Trade Initiative）	<ul style="list-style-type: none"> ・英国企業・NGO・労働組合による、途上国労働環境の向上と途上国との貿易促進を意図した活動 ・ILO に基づく労働規約をベースとして、現地調達先の労働環境評価を実施

出所：DTI (*Department for International Development*), "*Developing Corporate Social Responsibility in the UK, Departmental Activities*"

4 日本へのインプリケーション

以上、イギリスの開発援助の動向について、政策の歴史的変遷も踏まえながら概観してきた。1997年に大きな改革を経験したイギリスの開発援助は、①援助企画・実施の DFID への一元化、②「貧困削減」を重点目標とした、MDGs 達成と DFID の活動の密接な関連づけ——という特徴があり、ドナーの中でもかなり特殊な開発援助政策をとっているといえる。

また、旧植民地が援助対象国の大半を占めることや、「グッド・ガバナンス」という考えに基づく援助の仕方など、日本の開発援助に対する考え方や姿勢とは、かなりの違いがあることは否めない。そして、このような特徴を持つが故に、その援助動向を、本研究の目的である「労働分野における技術援助」という切り口で分析することも容易ではない。

しかし、イギリスの開発援助そのものへの取り組みには、注目すべき点がいくつかある。例えば、援助実施における目標と成果評価のリンケージを強化している DFID の組織運営のあり方や活動方針、そして、開発援助を実施するうえでの市民社会組織と名づけた NGO や市民団体との連携の促進等などである。

ブレア政権発足のもと、「貧困削減」を援助の唯一の基本目的とし、他の援助目的はこれに「従属する」下位目標として整理するという大きな改革を行ったイギリスは、DFID に援助に関連する諸機能を一元化し、援助全体を総合的にとらえたうえで、目標設定とその実現に向けた戦略をたてている。さらに、その成果が具体的・計量的に評価される体制を確立し、その評価をふまえ、予算に連動した3年間の政策目標・策定システムである PSA（公的サービス協定）の見直し・改正も積極的に行っている。

また、DFID は援助の「効率化や効果の向上」という観点から、援助協調や財政支援という新しい援助手法を開拓すると同時に、他の国際機関やドナー諸国が「貧困削減」目標とその達成方法を共有するように戦略をたて、影響力を行使している³⁵。

さらに、イギリスでは、国民に対する「開発援助教育」が発達しているといわれるが、その際にも、国家統計局（NSO）が児童と成人それぞれを対象に、年1回実施する開発援助に対する世論調査を参考にしている。DFID は、この世論調査から、国民の開発援助に対する考えを知るとともに、国民の正しい認識と理解を深めることを目的とした開発援助教育のあり方を考える。そしてそこには、学会や研究機関、NGO 等——市民社会組織の協力体制が存在する。

もちろん、イギリスと日本では、開発援助の歴史的背景や考え方など、立場や事情も異なり、イギリスの方法等をそのまま日本に導入することはできない。ここ数年、開発援助の分野において、DFID は、国際的にリーダーシップをとっているが、「理論だけが先走りしているのではないか」「的確な評価を行うことにより援助の効率をあげようとする『value for

³⁵ イギリスは、機関戦略ペーパーを策定し、世界銀行、国連開発計画、アジア開発銀行、世界保健機構などの国際機関の動向を分析し、これらの機関が「貧困削減」目標の達成にいかにかつ効果的に貢献させるかを記している（秋山・山内、2003）。

money（金額に見合う価値）』という概念に基づく徹底した実績主義は、『真の援助』にはつながらないのではないかと——という声もある。

しかしながら、「MDGs 達成」という国際的な共通目標を掲げ、その実現に向かい、新たな援助戦略や政策を「国際開発白書」というひとつの形にまとめ、さらには、それを DFID の具体的な活動・目標につなげるとともに、その成果を厳しく評価・分析し、新たな戦略開発を試みるというイギリスの開発援助に対する積極的な取組みは、日本の今後の開発援助のあり方を考える際にも、ひとつの参考となるのではないだろうか。

参考文献

White Paper『Eliminating World Poverty : A Challenge for the 21st Century』(1997.11)

White Paper『Eliminating World Poverty : Making Globalization Work for the Poor』
(2000.12)

DFID: Departmental Report 2001

DFID: Departmental Report 2002

DFID: Departmental Report 2003

DFID: Departmental Report 2004

DFID: Departmental Report 2005

DFID : Why we need to work more effectively in fragile states (2005)

DFID : Making Connections : Infrastructure for poverty reduction (2002)

DFID: White Paper『Key Policy Commitments』(2002)

ILO: The ILO's technical cooperation programme 2003-04

OECD : International Development Statistics 2005

Nagire Woods (2005), “The shifting politics of foreign aid” International Affairs vol.81.
No.2 March pp.393-409

秋山孝允、山内麻里「英国の開発援助への取組み：国際開発省（DFID）に焦点をあてて」（（財）国際開発高等教育機構：FASID 国別情報 2003 年）

石川滋「成長と貧困削減の途上国援助～アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために～」(『GRIPS Development Forum Discussion Paper No.10 2005.3』)

山田陽一『ODA と NGO 社会開発と労働組合』(2000)

山本愛一郎『英国援助事情 No.10 英国式アフリカ援助のやり方』(2002 年)

飯島聰・佐久間真実「英国援助政策の動向—1997 年の援助改革を中心に—」開発金融研究所
(2004 年 6 月)

国際協力銀行開発金融研究所『対外政策としての国際開発』(2004 年)

国際協力事業団『開発課題に対する効果的アプローチ 貧困削減』(2003 年 9 月)

目加田説子『NGO セクターに関する 6 カ国比較調査—MDBs との連携に向けて—』経済産業研究所（2004 年 3 月）

八木正典『最新開発援助動向レポート No.16 『英国の対アフリカ援助戦略』（2005 年 2 月）

労働政策研究報告書 No. 58

労働分野の国際援助動向およびわが国の援助のあり方に関する調査研究報告

発行年月日 2006年4月27日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2006

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)