

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
1	中国	50.80	322.80	373.61	1,206.20	615.11	591.08	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	491.64	615.33
4	マレーシア	0.03	45.77	45.80	362.24	151.54	210.70	256.50
5	フィリピン	42.17	74.60	116.77	546.11	451.50	94.61	211.38
6	スリランカ	25.31	22.45	47.76	263.68	131.91	131.77	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	75.60	134.11
9	カザフスタン	5.58	8.86	14.44	119.90	3.58	116.32	130.76
10	ガーナ	989.27	14.32	1,003.60	17.09	905.27	(888.18)	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ている。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。

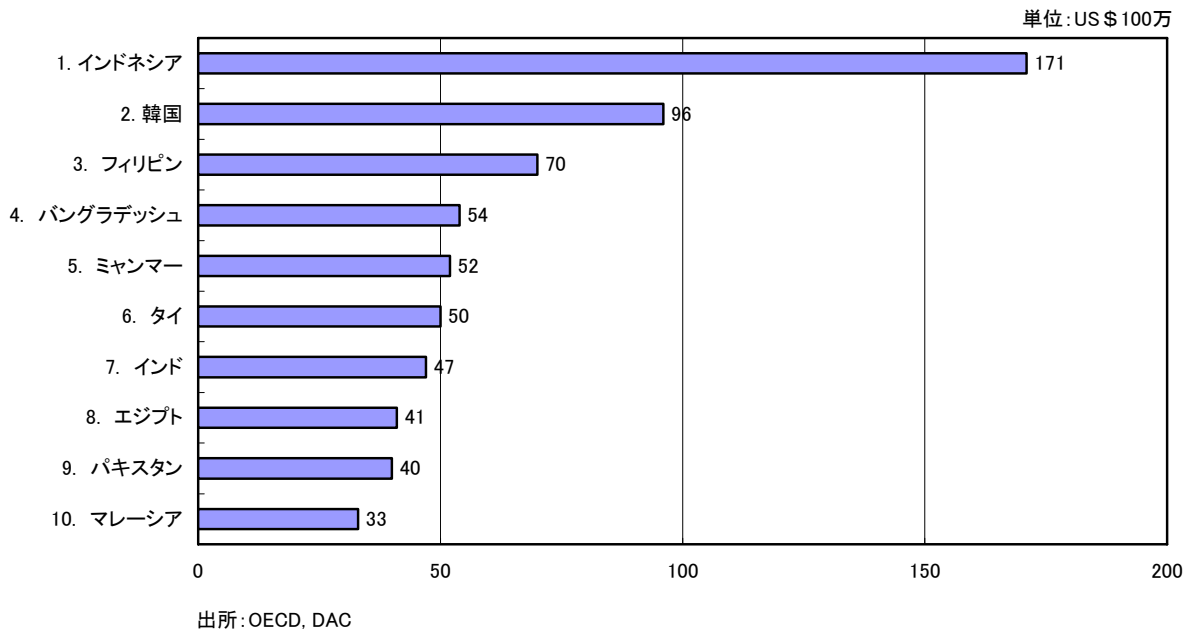
西垣昭/下村恭民/辻一人、開発経済学、有斐閣（第3版）2003年。

外務省編、ODA 政府開発援助白書 2005年版。

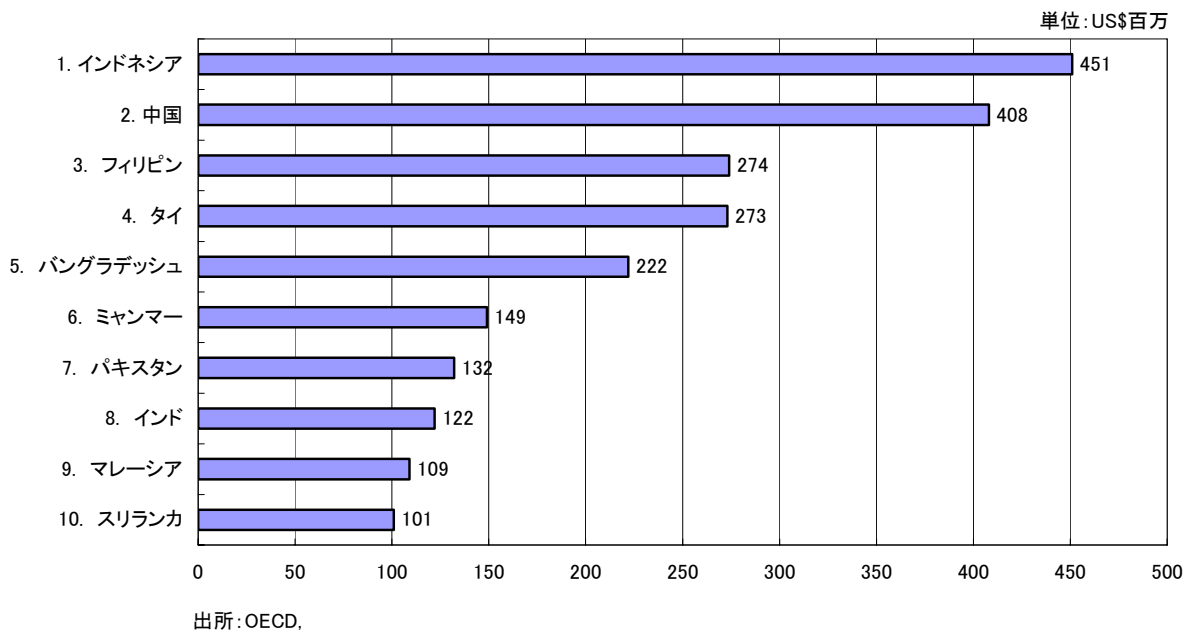
OECD - DAC Development Co-operation Report 2004.

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

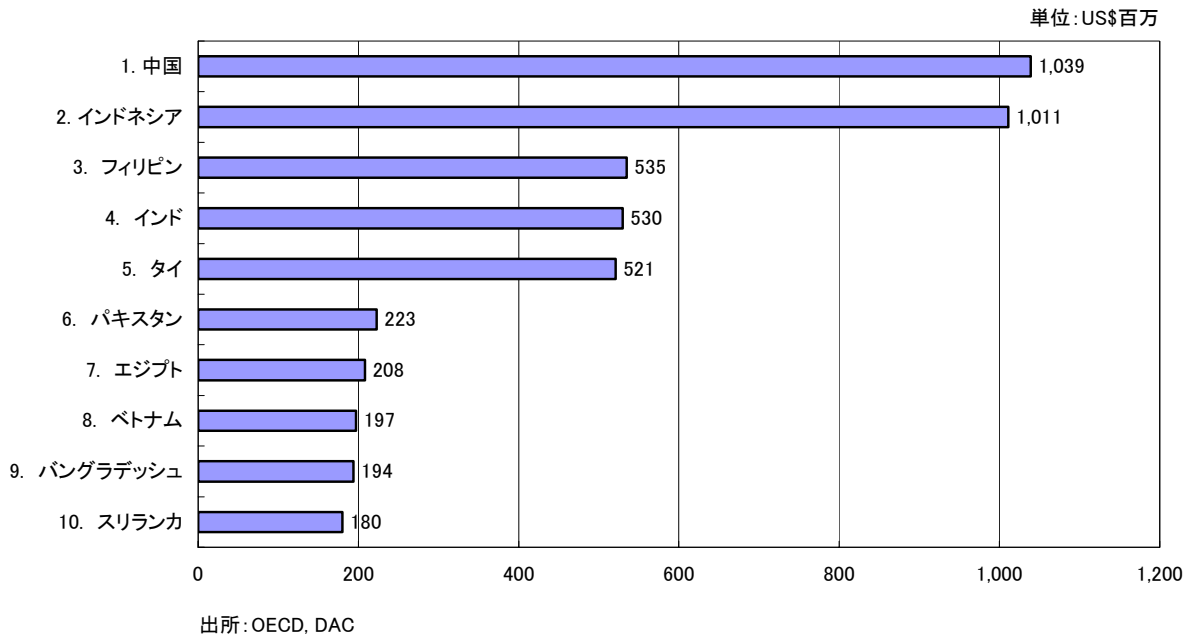
第1-4図 日本のODA供与先上位10ヶ国：1970年代



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

