

## 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<sup>1</sup>。

#### 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<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>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<sup>4</sup>。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

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>

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<sup>6</sup>。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。

<sup>5</sup> MCA ウェブページ、Radelet（2003）を参考とした。

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>。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。

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>（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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>を踏まえ、USDOS・USAID 共同戦略（2004 年～2009 年）<sup>11</sup>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

<sup>8</sup> USAID ウェブページ ([http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidorg.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidorg.html))。

<sup>9</sup> 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.

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

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

好となっている<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>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

GDA<sup>14</sup>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

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

<sup>13</sup> USAID (2004)。

<sup>14</sup> 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USAID<sup>15</sup>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<sup>16</sup>。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）<sup>17</sup>。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<sup>18</sup>。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」<sup>19</sup>「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」<sup>20</sup>——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、

<sup>15</sup> 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.

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

<sup>17</sup> International Development Statistics CD-ROM: 2005 edition, OECD.

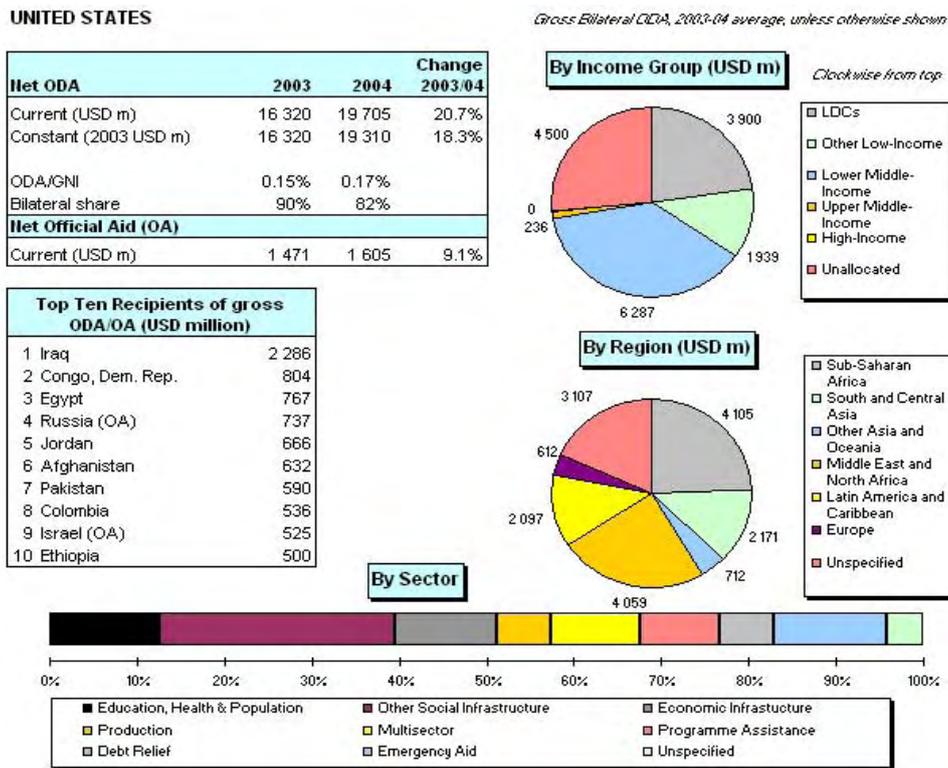
<sup>18</sup> Johnson, Tracy “America’s Stinginess Is a Problem, Carter Says.” *Seattle Post-Intelligencer*, January, 2000.

<sup>19</sup> USAID (2002), op. cit., p131.

<sup>20</sup> ibid., pp.26-27.

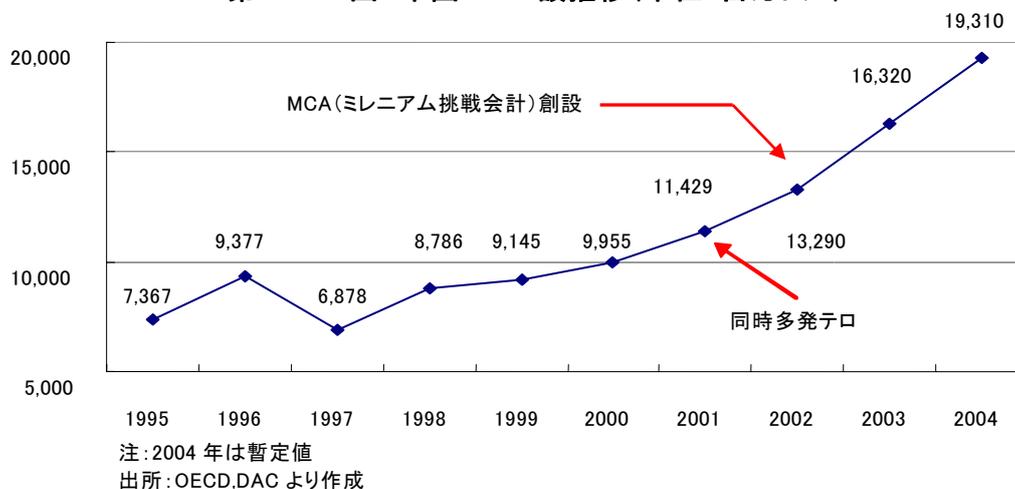
大規模な援助を途上国が効率的に扱えるわけでもない」<sup>21</sup>としており、数値化された目に見える量的増額ではなく、質的改善を今後の援助効率議論のテーマに据える方向である。米国は、国際機関や欧州諸国のリーダーたちが ODA を主要な開発援助ツールに位置づけ、民間

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)



<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>。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<sup>23</sup>。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<sup>24</sup>。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<sup>25</sup>。

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、

<sup>22</sup> MCA ウェブページ。

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 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<sup>26</sup>。

## 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。

<sup>26</sup> 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<sup>27</sup>。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

<sup>27</sup> 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<sup>28</sup>。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<sup>29</sup>、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）<sup>30</sup>、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<sup>31</sup>。

## 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<sup>32</sup>。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。

<sup>28</sup> 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。

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

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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<sup>33</sup>

### 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<sup>34</sup>。

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<sup>35</sup>、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<sup>36</sup>——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<sup>37</sup>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<sup>38</sup>。

<sup>33</sup> 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。

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

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

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 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>）。

<sup>38</sup> 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・マルチパイプ

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<sup>39</sup>、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<sup>40</sup>。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).

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

<sup>40</sup> 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](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<sup>41</sup>。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<sup>42</sup>

#### 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

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

<sup>42</sup> 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<sup>43</sup>、そのシェアは 2000 年-2004 年にさらに 40% に拡大している<sup>44</sup>。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

<sup>43</sup> 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。

<sup>44</sup> 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<sup>45</sup>。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<sup>46</sup>。

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

<sup>45</sup> 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。

<sup>46</sup> 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<sup>47</sup>。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トにより、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

<sup>47</sup> 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）<sup>48</sup>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）、

<sup>48</sup> 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<sup>49</sup>。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<sup>50</sup>、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、

<sup>49</sup> 野寺康幸氏の講義概要。

<sup>50</sup> 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発揮し、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)<sup>51</sup>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<sup>52</sup>。

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 ACILS<sup>53</sup>、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。

<sup>51</sup> USAID ホームページ ([http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/))、USAID(2005)。

<sup>52</sup> USAID Center for Development Information and Evaluation (2004)。

<sup>53</sup> 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<sup>54</sup>。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<sup>55</sup>。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<sup>56</sup>。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

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> 近藤正規, op., cit.

<sup>56</sup> JICA ホームページ ([http://www.jica.go.jp/evaluation/after/files/13\\_2\\_8.pdf](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<sup>57</sup>。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<sup>58</sup>、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<sup>59</sup>。

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

<sup>57</sup> 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。

<sup>58</sup> Burnside and Dollar (2000, 2004)。

<sup>59</sup> 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<sup>60</sup>。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

<sup>60</sup> 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<sup>61</sup>、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<sup>62</sup>。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

<sup>61</sup> 厚生労働省資料。

<sup>62</sup> 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<sup>63</sup>、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<sup>64</sup>。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

<sup>63</sup> ワシントン DC 開発フォーラム (2002 年 5 月 8 日) 概要 ([www.developmentforum.org](http://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。

<sup>64</sup> 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<sup>65</sup>。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

<sup>65</sup> 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](http://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>

OECD/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](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

<b>ACILS</b>	American Center for International Labor Solidarity (国際労働連帯アメリカンセンター)
<b>AFL-CIO</b>	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)
<b>BTEC</b>	Business Transformation Executive Committee (事業変革幹部委員会)
<b>CDSS</b>	Country Development Strategy Statement (各国開発戦略文書)
<b>FLA</b>	Fair Labor Association (公正労働協会)
<b>GAO</b>	General Accounting Office (米国会計検査院)
<b>GDA</b>	Global Development Alliance (グローバル開発アライアンス)
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee (OECD 開発援助委員会)
<b>GPRA</b>	Government Performance and Results Act (政府業績成果法)
<b>ILO</b>	International Labour Organization (国際労働機関)
• <b>AIDS</b>	ILO エイズ
• <b>CODEV</b>	Development Cooperation (ILO 開発協力)
— <b>COMBI</b>	Resource Mobilization Section (ILO/CODEV リソースモビライゼーションセクション)
• <b>IFP/DECLARATION</b>	InFocus Programme on Promoting the Declaration (ILO 宣言推進国際重点計画)
• <b>IPEC</b>	International Program on the Elimination of Child labour (ILO 児童労働減国際計画)
• <b>STANDARDS</b>	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)
• <b>EMPLOYMENT</b>	Employment (雇用セクター)
• <b>PROTECTION</b>	Social Protection (社会保護セクター)
• <b>DIALOGUE</b>	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)
<b>ILRF</b>	International Labor Rights Fund (国際労働権基金)
<b>MCA</b>	Millennium Challenge Account (ミレニアム挑戦会計)
<b>MCC</b>	Millennium Challenge Corporation (ミレニアム挑戦公社)
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
<b>MPG</b>	Management Procedures and Guidelines (管理手続き及びガイドライン)
<b>OIG</b>	Office of Inspector General (監査官オフィス)
<b>OMB</b>	Office of Management and Budget (大統領府管理予算室)
<b>PART</b>	Program Assessment Rating Tool (業績評価率測定ツール)
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略書)
<b>PVO</b>	Private Voluntary Organization (民間ボランティア組織)
<b>RF</b>	Results Framework (成果フレームワーク)
<b>USAID</b>	U.S. Agency for International Development (米国国際開発庁)
• <b>DCHA</b>	Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (民主化・紛争・人道支援局)
• <b>PPC/DEI</b>	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)
<b>USDOL</b>	U.S. Department of Labor (米国労働省)
• <b>ILAB</b>	Bureau of International Labor Affairs (米国労働省国際労働局)
— <b>ICLP</b>	International Child Labor Program (国際児童労働プログラム)
— <b>OFR</b>	Office for Foreign Relations (国際関係室)
— <b>ICG</b>	International Coordination Group (国際調整グループ)
<b>USDOS</b>	U.S. Department of State (米国国務省)
• <b>DRL</b>	Department of State's Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (国務省民主化・人権・労働局)
<b>USTR</b>	Office of US Trade Representative (通商代表部)

## 第2節 イギリスの開発援助動向<sup>1</sup>

### 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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。

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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> Ngaire Wood (2005) “The shifting politics of foreign aid” *International Affairs* vol.81, No.2 March pp.393-409

<sup>3</sup> 2004年データ(速報値)による。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>、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<sup>8</sup>——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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。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 21<sup>st</sup> 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)<sup>11</sup>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

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 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 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development

の整合性の強化が明示された<sup>12</sup>。

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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>。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。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>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>)

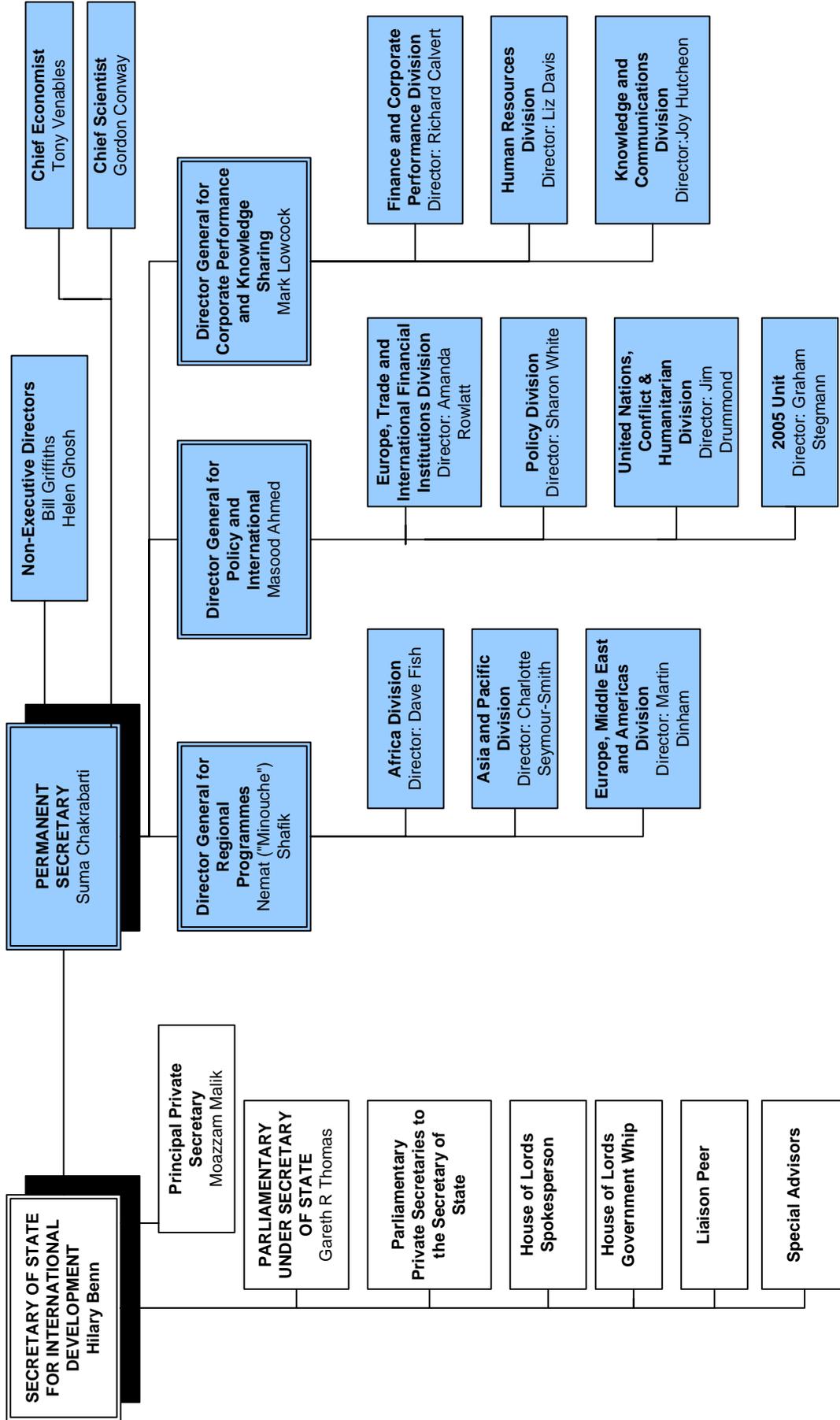
## (2) 英連邦開発公社 (Commonwealth Development Corporation: CDC Capital Partners)

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<sup>16</sup>。

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

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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<sup>17</sup>。

### (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)<sup>18</sup>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<sup>19</sup>。

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<sup>20</sup>。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

<sup>17</sup> 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。

<sup>18</sup> 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。

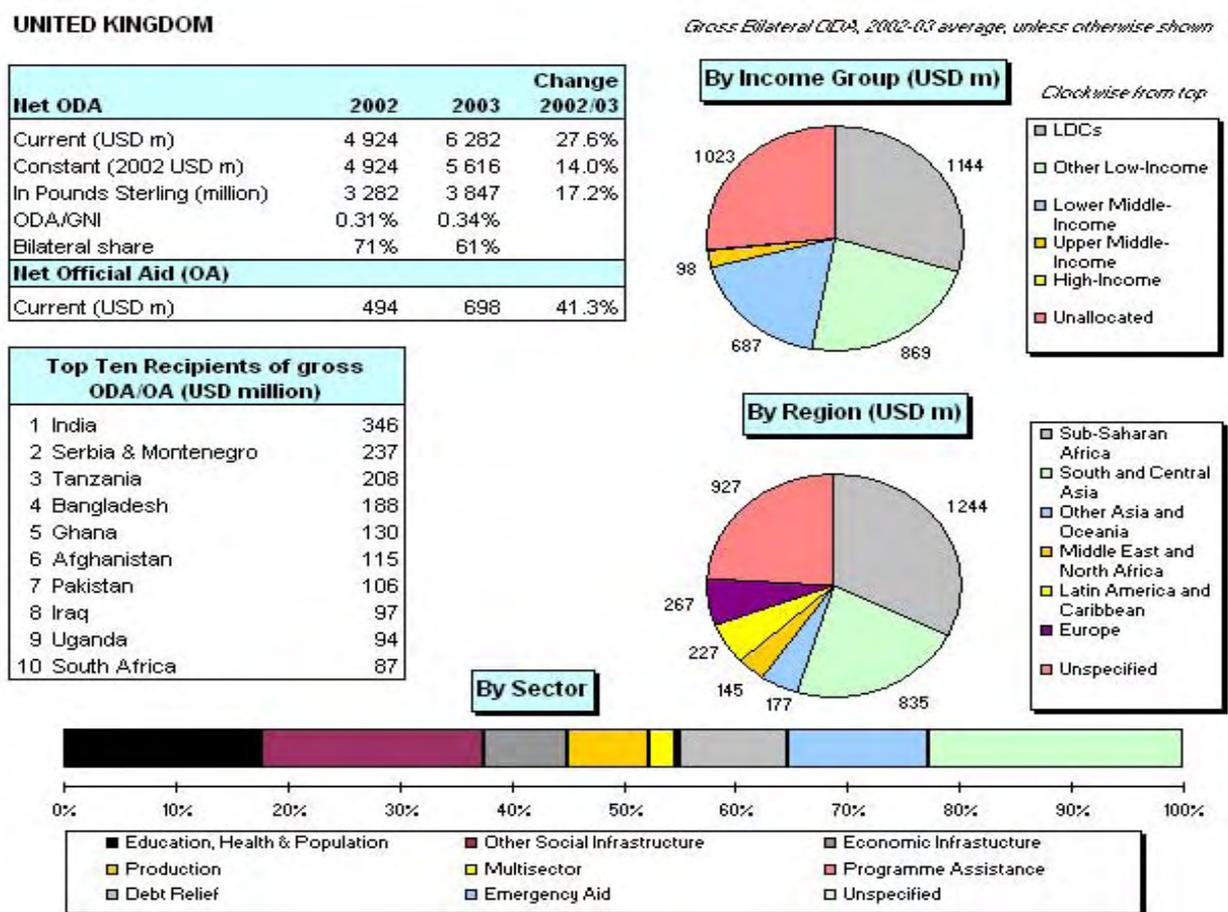
<sup>19</sup> イギリスの開発援助におけるNGOの活動等については、目加田説子『NGOセクターに関する6カ国比較調査—MDBsとの連携に向けて—』(2004年3月、経済研究所)第4章を参照されたい。

<sup>20</sup> 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）」<sup>21</sup>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>

<sup>21</sup> 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](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<sup>22</sup>、「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

<sup>22</sup> 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)」<sup>23</sup>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<sup>24</sup>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<sup>25</sup>。

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<sup>26</sup>——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<sup>27</sup>とともに、PSA (2005-08年)のターゲットを次のように改正した<sup>28</sup>。

### 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

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 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。

<sup>26</sup> 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。

<sup>27</sup> 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](http://www.treasury.gov.uk))。

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>。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<sup>30</sup>、包括的なアプローチ<sup>31</sup>、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<sup>32</sup>、④貧困

<sup>29</sup> 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。

<sup>30</sup> 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）。

<sup>31</sup> 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。

<sup>32</sup> 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<sup>33</sup>。

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<sup>34</sup>。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。

<sup>33</sup> 「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。

<sup>34</sup> 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との関係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との関係構築（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"> <li>・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</li> <li>・ワークショップ等の開催による知識の共有</li> </ul>
倫理的貿易イニシアティブ（Ethical Trade Initiative）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>

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<sup>35</sup>。

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

<sup>35</sup> 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/>)