

## 序章 研究の概要

### 1 研究の背景及び目的

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

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

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

### 2 研究の内容と方法

本研究における調査研究事項は次のとおりである。

#### ① 国際機関、主要ドナー国による労働分野における国際援助の動向

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

#### ② 労働分野における国際援助のあり方

効果的な援助のあり方、方法及び日本がとるべき援助の方向性

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

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

### 3 報告書の構成

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

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

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

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

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

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

### 4 研究結果のポイント

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

#### (1) 国際的な援助の趨勢

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

---

<sup>1</sup> OECD の DAC（開発援助委員会）加盟国

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

## (2) 国際機関による労働分野の援助動向

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

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

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

## (3) 米国、イギリスにおける労働分野の援助動向

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

#### (4) 労働分野の国際援助のあり方に関する提言

##### ① 技術協力のあり方

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

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

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

##### ② NGO／労働組合の援助のあり方

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

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

##### ③ 日本人としての国際援助に関する意識の醸成

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

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