

◆ ◇ 技術協力を通じたILOと日本のパートナーシップ ◇ ◆
◆ ◇ (ILO/Japan partnership through technical cooperation) ◇ ◆

日本政府がILOに任意拠出を開始して今年で35年目になります。これを記念し、6月のILO総会開催に合わせ、ジュネーブのILO本部では、日本政府の任意資金拠出によって実施されているILO/日本マルチバイプログラムの様々な事業を紹介する写真パネル展が開催されます。

今回のトピックでは、ILOの技術協力活動に対する日本の支援を前半でまとめ、後半には、ILO/日本マルチバイプログラムの樋口清高・主任技術顧問から寄せていただいた、技術協力プロジェクトの効率性についての分析を掲載します。

* 日本とILO—開発のパートナー

1951年のILO再加盟当時、日本は訓練プログラムや会議に参加者を送る際の資金援助を受けるなど、ILOの実施する技術協力の受益国でした。しかし現在、日本はILO技術協力の主要ドナー国の一つです。日本のILO技術協力に対する支援は、従来の政労使によるものから、研究・国際協力機関、協同組合、民間部門などの新たなパートナーも加わり多様化しています。

◆ 政府

日本政府のILOに対する直接的な財政支援には2種類あります。1)国内総生産(GDP)に基づく義務的分担金と、2)任意拠出金です。技術協力活動の主な財源は後者の任意拠出金であり、2008年に日本はILOに対して約200万ドル(約2億円)の拠出を行っています。

1. ILO/日本マルチバイ・プログラム—厚生労働省拠出

後半の樋口主任技術顧問の論文を参照。

2. ILO/アジア太平洋技能・就業能力地域計画(SKILLS —AP)—厚生労働省拠出

SKILLS —APの目的はアジア太平洋地域の加盟国により効果的な技能訓練サービスを提供することです。SKILLS —APは日本国政府の財政・技術支援により1978年に始まったアジア太平洋技能・就業能力地域計画の経験を踏まえて開始されたプログラムであり、域内の会合・ワークショップ等を通じて、技能訓練の専門家・行政担当者のネットワークを構築し、経験を共有しています。

3. 国連人間の安全保障基金—主に外務省拠出

近年ILOは、国際連合の信託基金の一つである「国連人間の安全保障基金」からも児童労働・人身取引防止や貧困削減のプロジェクトに対し、支援を受けています。この基金の大部分は日本が出資しています。ILOが実施主体となっているプロジェクトには以下のようなものがあります。

- a.カンボジア及びベトナムにおける児童及び女性のトラフィッキングのコミュニティレベルでの防止
- b.インドネシア・パプア州における人間の安全保障の推進と先住民族の貧困削減プロジェクト
- c.タイ・フィリピンに於ける帰還したトラフィッキング被害者の経済社会的 力強化プロジェクト

d.紛争後のタジキスタンにおける雇用創出及び移民管理改善を通じたコミュニティ開発

e.セネガルにおけるリスクにさらされた児童の状況改善のためのILO/国連児童基金(ユニセフ)共同プログラム

◆使用者団体、労働組合との協力

日本労働組合総連合会(連合)は2004年から「連合/IPEC SCREAMプロジェクト」を財政支援しています。SCREAM(Supporting Children's Rights through Education, the Arts and the Media—教育、芸術およびメディアを通じた児童の権利支援)はILO最大の技術協力プログラムであるIPEC(International Programme on Elimination of Child Labour—児童労働撤廃国際 労)の教育・社会動員プロジェクトで、視覚、文学、パフォーマンスアートなど多様な手法を用いて世界各国の教育関係者が、若い人たちの児童労働についての理解を促進する手助けをしています。

「連合/IPEC SCREAMプロジェクト」では SCREAMトレーニング教材をネパール、カンボジア、インドネシアの言語に翻訳し、その翻訳教材を使って現地で児童労働をなくすための啓蒙活動を実施しました。プロジェクトは現在、第2段階の活動として、インドネシア教職員組合の児童労働撲滅活動への理解向上と能力強化を行っています。

また、NTT労働組合は毎年IPECのアジア太平洋地域の各国の活動現場に視察団を送るなど、ILOの児童労働撲滅の取り組みについて学習を行い、日本での児童労働反対世界デーのイベントにも参加しています。

◆その他のパートナーとの協力

1.独立行政法人 労働政策研究・研修機構(JILPT)

JILPTは過去10年以上、ILOがアジア太平洋地域の各国の労働研究機関のネットワークを構築するために財政・技術支援を行っています。

2.独立行政法人 国際協力機構(JICA)

ILO、JICAのそれぞれが開催する会議等への相互参加を通じた情報共有に加えて、2009年からはより具体的な協力活動が始動しています。活動内容としては、JICAが太平洋州フィジーで実施する廃棄物減量化・資源化促進プロジェクトの労働安全衛生分野でILO専門家が技術支援を行い、現地の廃棄物処理場などで働く労働者の健康と安全を確保するためのガイドブック作成やワークショップが開催される予定です。

また、2008年に横浜で開催された第4回アフリカ開発会議(TIC平D IV)のフォローアップとして、ILOが実施するアフリカ諸国の協同組合の能力強化プログラムであるCOOP AfricaとJICAが協力して、貧困削減への取り組みの一環として、協同組合や自助努力グループによる一村一品(OVOP)活動も推進される見込みです。

3.協同組合

2006年、日本生活協同組合連合会・医療部会(HCA—JCCU)はILOインドネシア事務所に義捐金を送り、同事務所のインドネシア・ジャワ島中部 震の被災者の生手段の回復活動を財政支援しました。具体的には、甚大な被害を受け倒壊したジョグジャカルタ 区の診療所と振興相談所の建物を再建し、翌年には再建された建物を利用して村民を対象にビジネススキル基礎訓練コースを実施しました。

日本生活協同組合連合会はILOがパートナーシップ協定を結んでいる国際協同組合連盟(ICA)の主要メンバーです。

4.民間企L

2007年、イオン株式会社はILOの実施する北部タイにおける児童労働撲滅活動に対して財政支援を行いました。ILOとチェンライ 区労働局は協力して、「タイ・チェンライ 区の児童労働撲滅のための職L訓練強化プロジェクト」を策定、実施しました。その活動内容としては、の市場ニーズ調査の結果をもとに、ジャンジャワ校とメイジェディ校の中高生にホテルサービスL、ケータリング、造園、手芸、伝統工芸などの技 訓練を提供しました。

* 技術協力プロジェクトへの投入予算額とプロジェクトの効率性

ILOアジア太平洋総局
ILO/日本マルチバイプログラム主任技術顧問(CT平)
樋口 清高

◆日本のマルチバイ協力

日本国政府厚生労働省(当時労働省)は1974年に初めてILOが行う技術協力への任意拠出を行っており、本年で35周年を迎えます。当初はアジア 能 の各国からの参加者を対象とした セミナーへの拠出が主なものであったところですが、1980年代後半からは複数年にわたる活動を行うプロジェクトに対する拠出へと拠出対象を拡充しました。それに伴い拠出額も急激に増加しました。

拠出対象とする技術協力分野は、特定分野に偏ることなく、雇用開発、労使関係、中核的労働基準、女性の就業機会開発、労働安全衛生等々労働問題全般にわたっており、その時々が必要とされる分野への協力を行ってきたと言えます。

近年は新たな試みとして、ILOが行う産L保健にウェイトを置いた労働安全衛生に関する技術協力と世界保健機関(WHO)が行う 保健に関する技術協力をベトナムの同一の県(複数)で実施し、両機関の連携を図ろうとする技術協力を開始したところです。また、2008年に新潟においてグリーンジョブに関する専門家会議が開催されたことを背景に、日本のマルチバイプロジェクトとしてグリーンジョブにかかるプロジェクトを開始する見込みとなっています。

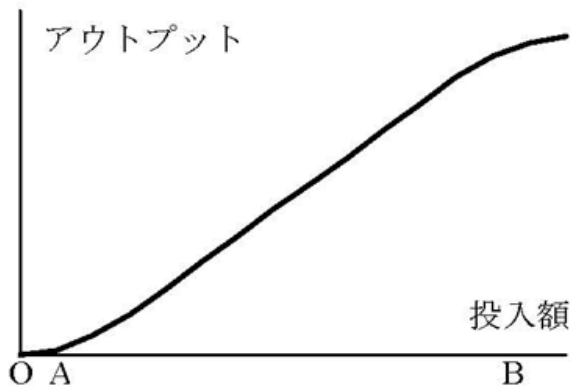
ILO/日本マルチバイプログラムについては、詳しい情報がILOアジア太平洋総局のウェブページに掲載されています。ここには、厚生労働省からの拠出のみではなく、日本からの拠出によるプロジェクト活動を取りまとめたパンフレットも掲載されていますので、ご参照いただければ幸いです。

◆技術協力プロジェクトの効率性を高めることに向けた私見

技術協力活動の効率性等が強調される中で、拠出によって得た資金の効果的支出との観点で、ILO/日本マルチパイプログラムの運営を包括的に管理する立場から抱くようになった個人としての見解を以下に記したいと思います。

1. 現有人員による活動

投入費用を横軸に、アウトプットを縦軸にとると次のような概念図になると言えます。



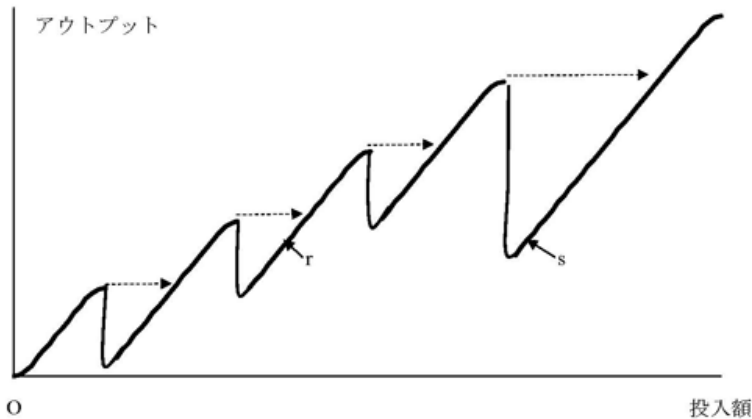
ILOには専門性を備えた職員が在籍しており、これら所属専門家がその専門性を活かして技術協力活動を行っています。什器・備品や基礎資料の整備等で基礎的な金額を費やし(O-A)、その後の資金は活動に振り向けられます。

担当職員は、プロジェクト開始前から担当している業務に加えてプロジェクト活動を行っていることから、やがて活動量は飽和に達します(ポイントB)。平とBとの間の額を投入することが効率的であると言えます。

2. 既存の人員でこなせない段階

飽和状態に達したならば、それ以上の予算を注ぎ込んでも活動量は増えず、予算の消化が滞ることになります(a-b)。そこでプロジェクト経費で新たに担当者や補助員を1名雇い入れることになるのですが、人件費に費やすことから、活動への経費配分が減少し、既存人員のみで活動を行っていた場合よりも活動量が減少します(a-C)。この減少分(以下「ディップ」)は人件費に相当する部分ですから、雇い入れる人員のレベルに応じて多寡があると共に、プロジェクト実施国によって賃金レベルが異なります。活動量を見た場合、レベルpのアウトプットを得るには、人員増を伴わなければ費用はCに留まっていたものが、Dにまで増大します。人員増に踏み切るのは、qを超えるアウトプットを得ることを目指す場合には合理的だと言えます。

3.プロジェクトへの新規人員の投入



鋸刃状の現象を何回か繰り返しますが、相当程度の規模になると国際的な専門家を雇い入れ、3名から4名で構成されるプロジェクトチームを結成することが多くなります。チームの中核として国際的な専門家を雇い入れることがよく見られるところで、その人件費によるディップが深くなります。

上の図で見られるように、投入額とアウトプットは非連続性を包含しており、投入額を増加させることにより、アウトプットが減少する場合があります。s点に相当する金額が確保できたとしても、むしろr点に該当する金額まで減額する方が、費用対効果の観点では望ましい選択であると言えます。

また、労した人員下で活動量が飽和状態に達した後もアウトプットの増加を意図するのならば、点線矢印に沿ってジャンプし、投入額を非連続的に増加させる必要があります。点線矢印の範囲内での増額は逆効果をもたらします。

4.効率性

効率性は(アウトプット)÷(投入額)と定義されます。図のZ-1からZ-5に当たるような投入を行うのですが、効率は、原点から該当する点へ引いた直線の勾配の大きさを表されます。Z-1が最も高効率であり、以下投資額が増大するに従って効率は低下します。

5.プロジェクトの性格による違い

上記のことは、論旨を主張するためにものごとを単純化した、即ち活動に投入する資金量とアウトプットが比例関係にあるとの前提に立った説明です。

某国で労働法令群の改正を行うに当たって、条約との突合わせをするため、ILOで人員を雇ってその者を当該国に常駐させるケースがあるとすれば、人員雇用はディップにならずにアウトプットの増大に直接寄与することになります。

特定分野の指導員の養成など手法が確立された活動を、量的に拡充して強いインパクトを得るとのプロジェクトがあるとした場合、職員数を増加させずとも委託により指導員養成は達成できるものであって、金額を増大させても大きなディップは生じないと考えられます。

6.ディップの寄与

個別プロジェクトにおいて多くのアウトプットを得るとの観点で、ディップは活動への原資配分に大きな影響を及ぼす事項として取り扱ってきましたが、一方ではディップは人に対する投資であって、その者は技術協力活動にかかる経験を得ることとなります。日本のマルチバイで行っていたJTO(日本人技術協力専門家)プログラムはまさにこれに該当するものであって、JTOに経験を積んでもらいILOでのポスト獲得を目指したものでした。

JTOはさておき、上記の一般的技術協力活動の経験は属人的なものであって、同人がILOに残留すれば組織として活用できるものの、一般的には協力期間終了と共にILOから去って行きます。ILOを去ったとしても技術協力の分野で生きていくであろうことから、広く技術協力の分野全体として経験の蓄積には資するものであって、どこかで当該経験が活用されることが期待できます。

7. ILO/日本マルチバイプログラム内での経緯

(独)国際協力機構(当時は国際協力事業団-JICA)は、20世紀の終わりのころまでは、日本人専門家の派遣先として国際機関を排斥していませんでした。その制度の枠内で、ILOアジア太平洋総局でもJICA派遣日本人専門家を受け入れており、その数は延べ20-30人・年に達していました。そのような環境下では、国際的な人員による深いディップは生ぜず、程度の軽いディップを伴いつつ数名の補助スタッフを雇用して、技術協力チームを編成することが容易にできました(上記4の図の4番目のディップがなくなったようなもの)。このようなことを背景として、複数年にわたるプロジェクトには、チームを編成してことに当たるとの対応が比較的容易にできたと言えます。時代の変遷は激しく、その後、JICAは二国間協力に特化すべしとされ、国際機関への日本人JICA専門家の派遣はできなくなりました。一方では、日本国の政府開発援助(ODA)は減少方向に転じ、ILOへの任意拠出額も減少したことにより、所与の条件がより一層厳しくなっています。

8. 今後の方向

ILO内においてリザルト・ベースのプロジェクトという点が強調され、成果への着眼度合いが高じつつあることから、効率性の観点を重視する必要性は高まりこそすれ、減じることはないと言えます。技術協力実施国内で調達するナショナル専門家のみでの実行なども選択範囲に入れ、実施体制の最適化に努めるべきであると思われます。グラフは鋸刃状に描きましたが、実務的には、横軸の金額がどれくらいならばディップが生じるかとの相場勘が必要となると考えます。

* * *

著者注: 本稿は、いずれかの組織としての見解を表明するものではありません。