

□■□■□■ トピックス解説 □■□■□■□■□■□■□■□■□■□■
ILOの活動内容、仕事の世界に関係するトピックスの解説を行っていきます。

第42回は、雇用創出分野におけるILOの主要な技術協力計画の一つである雇用集約的投資計画（E I I P）です。

◆◇雇用集約的投資計画

(E I I P - Employment-Intensive Investment Programme) ◇◆

★E I I Pとは

70年代に、途上国における雇用情勢の悪化に対応する方策の一つとしてILOが開始した世界雇用計画（W E P）に端を発する雇用集約的投資計画（E I I P）は、インフラ（道路、橋などといった生活上の基盤となる構造・施設）部門における事業計画と労働力をベースにした投資政策を通じて、途上国における生産的でまともな雇用の創出を推進・支援し、それによって貧困軽減、経済開発、社会進歩に寄与することを目指して活動を展開しています。

★雇用集約的手法（employment-intensive approach）

E I I Pは雇用集約的手法を用いて、インフラ投資が雇用と地域経済発展に最大限の影響を与えるよう加盟国を支援しています。雇用集約的手法とは、費用効果を確保し、質を保障しつつ、インフラ・プロジェクトの主たる資源として労働力の最適利用を図るという方法です。費用や質の側面が無視される「仕事を作ること」を主目的としたプロジェクトとは異なり、競争力と質の高い成果が確保されるよう、労働力と適切な機材（通常簡単な機械設備）の組合せが熟慮の上、決定されます。これはまた、労働力が主たる資源であることを示すものとして「労働力基盤型手法（labour-based approach）」とも呼ばれています。

各地で実施されたマクロ経済研究から雇用集約的投資が国内雇用に好影響を与える証拠が多数得られました。例えば、マクロ経済モデルを用いて、マダガスカル経済に労働集約的投資プロジェクトが与えた影響を測定した調査研究では、生産、消費、雇用、財政、外国貿易といった主要経済変数に雇用集約的手法と機材集約的手法が与える影響には差があることが推計されました。経費は3～8割安、雇用創出は2.5倍、国民所得と家計消費は2.5倍、外貨需要は3割減と、分析結果からは明らかに雇用集約的手法の優位性が示されました。1995年に雇用集約的部門は実際、12,000の直接雇用と23,000の間接雇用を創出しました。ちなみに、この国の自由貿易従事者は17,000人、フォーマル部門の雇用者総数は77,000人です。

★E I I Pの2つの構成要素

E I I Pは、雇用創出、地元の参加と地元資源の活用、良い統治の推進という諸目標を実現する手段として、地域レベルの計画立案段階から出発し、労働力基盤型技術と小規模の業務委託を用いた実行段階を経て、維持保全体制を整備して終結段階に至るといったプロジェクトサイクルを用いています。地域レベルの計画立案と労働力基盤型技術の利用がE I I Pの大きな特色です。

<地域レベルの計画立案>

現在、地球の人口は約70億人ですが、このうち約20億人が1日2ドル未満で暮らしています。途上国の人々の生活水準の向上や維持を阻む大きな要因は、必要不可欠な財やサービスにアクセスできないということです。これはインフラと交通手段に対する適切な投資によって大きく改善することができます。こういったインフラ投資の効果が最大限に発現されるには、地域レベルの計画立案がカギとなります。

ILOはE I I Pを通じて、地域社会、地元自治体、地域市民団体を、適当な介入策の確定に関与させる、比較的安価で簡便な計画立案ツールの開発を支援しました。

「農村アクセス統合計画立案（IRAP - Integrated Rural Access Planning）ツール」と呼ばれるこのツールは、ニーズ把握や優先順位の設定から、実行、そして行われる投資の運営や維持に至るまで、意思決定過程に地元民を関与させる参加型計画立案手法です。

例えば、1995年にラオスで開始されたIRAPプロジェクトは、社会及び経済面の基礎的な財及びサービスに対する地域社会のアクセス向上を図りながら、農村部におけるインフラ計画立案能力の向上を目指しています。プロジェクトは現在8つの県で進められており、参加型インフラ計画立案マニュアルの開発、村レベルなど地域の計画立案者及び専門スタッフに対するOJT（職場内研修）の提供、県レベルにおけるインフラ開発データベースの開発、インフラ及び道路網の改良計画の作成といった活動が行われています。

<労働力基盤型技術>

ほとんどの途上国でインフラ投資が公共投資の半分程度を占めていますが、インフラ投資の雇用潜在力はあまり発揮されていません。それは、多くのプロジェクトが機材集約型で、しかもしばしば外国の請負業者が用いられているからです。これは空港や高速道路、大型橋梁といった大規模工事では必要かもしれませんが、より基礎的なインフラの場合には、労働力を基盤とした技術を用いる雇用集約的手法を選ぶこともできるでしょう。雇用集約的手法は、地元における雇用や収入の提供に加え、インフラ投資が技能や能力の育成に活用されるといった大きな利点を提供します。

ILOはインフラ部門及び建設部門において繰り返される公共投資の中に労働力基盤型技術が常に含まれるよう推進し、このための特別の訓練や啓発計画、そのような計画の実現に向けた技術資料や契約関係資料の開発及び利用を支援しています。この手法は労働力に依存するところが大きいため、ILOは適切な労働基準の適用、そして、最低賃金、差別撤廃、強制労働・児童労働の廃絶、団結権、賃金の保護、安全衛生、労働災害保険などといった最低限の労働条件の適用も積極的に推進しています。女性を労働者及び指導者として含むことも提唱しています。

例えば、1992年からカンボジアで実施されている労働力基盤型農村インフラ復旧プロジェクトでは、必要不可欠な農村インフラ復旧に労働力基盤型技術を用いて雇用を創出し、貧困軽減を図ってきました。このプロジェクトは、1)農道の復旧と維持、2)灌漑体系の再建と維持、3)アンコール考古学遺跡を含む遺跡の除草・清掃の3つの要素から構成されています。1992～97年に、このプロジェクトでは延べ270万の雇用が創出されましたが、平均43%が女性でした。この活動は費用効果及び質が高かっただけでなく、地域の雇用や能力構築にも多大な影響を与えたため、国内外で新たに労働集約的インフラ投資を準備する際のモデルとして用いられています。

★E I I Pの活動分野

E I I Pの活動は幾つかの段階に分けて実施されています。国家レベルでは、啓発活動、適切な政策と立法の推進、能力構築を通じて、計画の実施が可能な環境の構築に努めています。地域レベルでは、地元請負業者に対する労働力基盤型工事についての訓練の提供や地元自治体における契約の管理・監督に係わる能力構築を含み、小規模請負業者を通じた民間部門による実施を推進することによって実行能力の育成に焦点を当てています。地域社会レベルでは、適切なプロジェクトを達成し、それを実行するため、地域社会の交渉・組織力の向上に向けた活動を行っています。

さらに、危機を経験した国の再建・復興に対しても、インフラ投資が、住民の再統合を可能にし、地域の経済発展を再活性化するために強く求められている雇用を提供するよう確保することによって、支援を提供しています。

<国家レベルにおける政策枠組みの形成>

労働力基盤型技術によるインフラ構造提供を全国規模で展開するには、適当な制度

レベルでこれを支える政策枠組みが必要です。この枠組みは、労働力基盤型技術の利用、公共投資を利用した小規模請負業者や地域社会に対する仕事の発注を阻む障壁の撤去を確保するような活動環境の整備、そして国内におけるインフラ整備の一般的な側面として労働力基盤型技術と現地レベルの計画立案の利用を積極的に推進する奨励的な政策枠組みといった2つの側面を備える必要があります。加えて、E I I PはILOの中核的な価値、そしてILOが21世紀の活動目標とする、まともで、人間らしい仕事を意味するディーセント・ワーク原則が計画に組み込まれることにも心を配っています。また、しばしば最も貧しい層には女性が多く、その多くが世帯で唯一の稼ぎ手であるにもかかわらず、女性にはなかなか有償の雇用が提供されません。そこでE I I Pは女性を参加させることに多大な注意を払っており、女性の参加率が、例えばボツワナでは全体の37%、マダガスカルでは25%、そしてレソトでは最大60%に達しています。

使用者と労働者の双方にとってためになる活動環境整備の一例として、例えばペルーでは、公共契約に必要な保証の金額や提供形態の緩和、公共契約関連情報のインターネットによる提供など、公共調達契約参加において零細・小企業を優遇する措置を講じる一方で、報酬、労働日、労働時間など、零細・小企業が公的機関と契約を締結する際に基本的労働基準の適用を確保するよう求める法が整備されました。

<民間による実施>

インフラの開発及び維持において地元の人的資源及び原材料資源を動員でき、効果的に活用できる地元請負産業の育成は、途上国において、地域の雇用を推進し、効率性を高める重要な手段と見られていますが、入札制度等、小規模請負業者による公共契約の受注を阻む障害がしばしば存在します。地元請負産業の発展には、成長に資する環境の開発、適切な契約文書の作成、地元請負業者の訓練、地元自治体における効率的な契約の管理・監督能力の確立が必要となります。

例えばガーナで実施された小規模請負業者育成プロジェクトでは、労働力基盤型道路復旧プロジェクトに参加する93社の社員に包括的な業務管理研修が、100名を超える政府技術者と現場監督に労働力基盤型工事及び契約管理の研修が提供されました。1989年8月から1996年12月まで行われたプロジェクトは全国規模に拡大され、1,500キロ以上の道路と3,500以上の排水路が復旧されました。1キロ当たりの復旧費用は10,000~11,000ドル、1キロ当たりで創出された延べ雇用は2,500になり、計画開始から8年半で創出された臨時雇用総数は延べ約440万に達しました。1日の平均賃金率は1ドル近くであったため、直接的な現金賃金として約440万ドルが地域経済に注入された計算になります。さらに、住宅改良、地元における手工具生産、農場復旧、社会的支出といった投資を通じ、雇用創出の点でかなりの間接的な波及効果が得られました。最近の興味ある展開はILOの支援する計画で訓練を受けた労働力基盤型請負業者らが協会を結成したことです。

<地域社会の育成>

政府や市議会はしばしば貧しい集落に十分なサービスを提供する能力に欠けています。他方、地域社会は問題を知っており、解決策を提供することができてもしばしば組織、ノウハウ、資金などを欠けています。地域社会は、地域社会の利益を幅広く代表する自治会のような地域社会基盤組織(CBO - Community-Based Organizations)を結成することによって、その組織力や交渉力の向上に資することができます。政府、市議会などは、下水道工事のようなある種の活動を地域社会基盤組織に発注することができます。このような「地域社会請負契約」のもとでは、地域社会基盤組織は地元の労働力を利用して直接作業を実行する場合もあれば、地元の労働力基盤型請負業者に下請けに出す場合もあります。このようにして開発された地域社会基盤組織はインフォーマル・セクター用の相互健康基金のような他の事業の基盤にもなっています。

この例として、タンザニアのハンナナシフで地域社会を基盤として進められている

集落向上プロジェクトをあげることができます。首都ダルエスサラームから4キロ離れた都市低所得地帯に立地する住民約2万人のハンナナシフでは、季節的な洪水という問題に対処するため、地域社会開発協会が設置されました。地域社会開発協会はILOに支援を要請し、その結果、地域社会と労働力をベースとしたプロジェクトが開始されました。1994～96年の第1期プロジェクトでは、ILOの技術支援のもと、労働集約的手法を用い、洪水を予防し、集落へのアクセスを改善するため、下水道工事が行われ、道路が建設されました。工事は、地域社会開発協会が地域社会請負契約をもって管理し、地域住民を雇用しました。協会やダルエスサラーム市委員会の職員には労働力及び地域社会基盤の建設・維持技術についての訓練が提供されました。地域住民の雇用は地域の雇用創出と技能開発につながり、第1期プロジェクト終了後、多くの労働者が建設・維持の仕事を見つけることができました。地域社会開発協会自体がプロジェクトのインフラを維持し、市委員会の許可を得て有料化した道路の通行料が維持のための十分な資金源となっています。維持作業は訓練を受けた地元住民が市委員会の技術者の助けを借りて実施しています。1997年4月から、集落の残りの部分における排水、道路、歩道の改善を目的とする第2期プロジェクトが始まりました。第1期の成功に力を得た地元社会では、給水、衛生、固形廃棄物管理、零細企業向け融資制度といった他の要素も盛り込むことを希望しました。地域社会開発協会のメンバーは経営管理、簿記、リーダーシップスキルなどの研修を受け、協会は法人化され、地域社会を代表する強力な組織となりました。市委員会やドナーらは現在、他の集落でもこの手法を再現しようとしています。

<危機の影響を受けた国>

E I I Pは、政策環境の変化に伴い、70年代の緊急救援的な特別公共事業計画から体系だった長期的な雇用創出計画へと進化しました。しかしながら、経済成長、雇用、投資の諸政策を結びつけるE I I Pの手法は、危機や紛争の影響を受けた国でその価値が広く証明されています。この状況における支援は危機直後の復旧を長期的な開発工事に結びつける架け橋となることを目指しています。現在、この分野におけるILOの活動は主として危機対応・再建国際計画を通じて展開されています。

例えば、モザンビークでは80年代初頭にパイロット・プロジェクトを通じて道路建設工事に初めて労働力基盤型技術が用いられました。1992年の和平協定調印後、この手法は全国的な支線道路計画に適用され、この過程で、独立した計画からモザンビーク国家道路機関の地方道路局の一部に組み込まれました。1989年以降、この計画が労働力基盤型技術を用いて復旧した支線道路の長さは2,396キロに及び、維持作業によってさらに追加的な雇用が創出されています。作業は国内全県に設立された29の労働力基盤隊を通じて実行されました。各隊は150～250人の労働者を雇い、地元レベルで管理され、質を保障するため必要不可欠な簡単な機材を使って作業を行っています。1997年時点でこの計画に従事する労働者数は約6,500名に達し、その20%が女性でした。この計画は内戦によって引き裂かれた国家の経済的・社会的復興に大いに貢献し、地域社会への賃金の支払いは人々の生計再建を支援する重要な手段となりました。道路の再開は政府が遠隔地にも社会的サービスを再建することを可能にし、一方、農民は市場に出かけて農産物を販売できるようになりました。計画の総合的な管理に関与していた者や現場作業の実行を担当した者を含み、何千人もの国民に貴重な技能が移転されました。加えて、計画は農村社会に貴重な雇用機会を創出し、戦いの影響から回復しようとする努力している困窮世帯に直接的な現金の注入を行いました。

★E I I Pの実施形態

E I I Pは労働力基盤型技術と地域レベルの計画立案における25年以上にわたる経験を通じ、これまで40以上の加盟国がインフラ投資を通じて持続的な雇用を開発するのを支援してきました。直接関与した投資計画で創出された直接雇用は100万近く、間接的に創出した雇用も200万近くになります。

E I I Pの活動はILO本部の雇用集約的投資部、各地の現地事務所、そしてアフリカとアジアにおけるASISTという技術協力計画を通じて展開されています。この活動はまた、ILO加盟国の政府、労使団体、支援国・機関、そして当該国でインフラ投資や雇用計画を開発する国際金融機関といったパートナーとの協力を通じて推進されています。

雇用集約的投資部は雇用総局に属し、政策上の手引きを提供し、比較研究を行い、情報を提供し、地域及び小地域レベルの支援計画そして一部の国内プロジェクトを技術的に補佐しています。

<ASIST>

サービス提供機能を高めるため、E I I Pは「助言支援・情報サービス・訓練 (ASIST - Advisory Support, Information Services and Training) 計画」と呼ばれる計画を開発しました。これはILOの実行するサービス計画で、インフラ工事に対する雇用集約的投資の推進・支援を行っています。この知識ベースの計画は現在、地域レベルの計画立案、都市及び農村インフラ、道路、灌漑、土壌及び水管理、排水、衛生設備、廃棄物管理といった分野におけるサービスを約20カ国に提供しています。

<ASISTアフリカ>

ASISTはまず1991年に、東・南部アフリカにおける労働力基盤型インフラ開発事業を支援するため、アフリカに設置されました。現在、この計画の本部はハラレ（ジンバブエ）にあり、ナイロビ（ケニア）にも連絡事務所が置かれ、サハラ以南諸国も活動対象に入っています。

ASISTアフリカは道路、灌漑、緑化、土壌及び水管理、スラムの改善、排水、衛生設備、廃棄物処理を含む都市及び農村におけるインフラの整備と維持に対する雇用集約的投資手法に関し、アフリカ諸国の政府とその開発パートナーに対し、技術助言支援、情報、訓練を提供しています。支援は、1)雇用集約的手法の実行が成功するよう支援的な制度的枠組み及び法環境の形成に向けた政策の策定、改革、実施整備、2)地域レベルの投資計画立案、3)民間部門と地域社会の参加、4)プロジェクト及び計画の立案、実行、モニタリング、見直し、5)雇用集約的手法を促進するツール、プロセス、技術の開発及び調査研究、6)能力、知識、技能構築、7)知識の管理と共有といった分野で提供されています。

ASISTアフリカは最近、現行のニーズや課題に対処する新しい戦略文書を開発し、その中でインフラ投資における雇用創出潜在力の最適化、復旧が長期的な開発政策や計画につながることを目指した危機後の状況における早期介入などを通じ、貧困問題に取り組むことを提案しています。

<ASISTアジア太平洋>

アフリカに続き、1998年に、アジア太平洋地域を担当するASIST計画がバンコク（タイ）を拠点に設置されました。現在、ASISTアジア太平洋はカンボジア、ラオス、東チモールなど域内11カ国で活動を展開しています。ASISTアジア太平洋の目的は、政府や支援国・機関が長期的な雇用創出と経済成長の概念を公共部門のインフラ投資政策に効果的に組み込むよう支援することにあります。政策レベルでは最大限の雇用が創出されるよう公共インフラ投資の方向に関し、地域の政府に助言支援、情報サービス、訓練を提供しています。実務レベルでは、現地レベルの企画立案、労働力基盤型技術、小規模業務外注、インフラ維持戦略の4分野を通じて実行されています。現在提供されているサービスには、1)農村インフラ計画の立案、政策の開発設計、2)プロジェクト実行に対する技術的及び管理的支援、3)計画立案及び実行に関する指針の作成、4)農村インフラ工事における国内建設業界の関与を推進する適切な手段、5)オーダーメイドの訓練計画の設計及び遂行、6)適切な維持管理システムの設

計といったものが含まれます。

<中南米>

アメリカにはASISTは設置されておらず、地域の活動は現地事務所を通じて提供されています。ここでは1998年1月からボリビア、エクアドル、ペルーで公共投資における雇用集約的技術の推進と題するプロジェクトが展開されています。

★出版物

EIIPでは、各種のハンドブックや参考文献、調査研究成果など様々な出版物を発行しています。年2回発行されるASISTの広報誌には、最新の活動状況報告に加え、テーマ別論文、実務上の手引きなどが掲載されています。労働力基盤型技術と地域レベルの計画立案の概念の普及に向け、8,000冊以上の関連図書を含む文献データベース（ASISTDOC）も運営しています。ASISTDOCには、ILOの出版物だけでなく、他の機関の文書も含まれ、ほとんどにオンラインでアクセスできるようになっています。EIIPのホームページには、この他に、各地で開かれる実務家対象セミナーの情報も掲載され、提出された資料や議事録の閲覧もできるようになっています。