

国際協力事業評価検討会（労働分野）報告書

平成18年3月

国際協力事業評価検討会（労働分野）

<検討体制>

【会員】

吾郷 眞一（座長）	九州大学大学院法学研究院教授
今野浩一郎（雇）	学習院大学経済学部教授
城内 博（基）	日本大学大学院理工学研究科教授
末廣 昭（雇）	東京大学社会科学研究所教授
中村 正（基）	（財）日本ILO協会会長
野見山眞之（雇）	（財）国際労働財団副理事長
松岡 和久（基）	（独）国際協力機構理事

【専門会員】

木下 正人（基）	厚生労働省労働基準局安全衛生部計画課国際室長補佐
田中 伸彦（雇）	〃 職業安定局雇用政策課長補佐
小泉 潤一（雇）	〃 職業能力開発局総務課基盤室長補佐
釜石 英雄（雇）	〃 〃 海外協力課長補佐
三富 則江（雇）	〃 雇用均等児童家庭局総務課調査官
久知良俊二（基）	〃 政策統括官付労政担当参事官室長補佐
藁谷 栄	外務省経済協力局技術協力課長補佐
渡辺 元治	（独）国際協力機構人間開発部チーフ長

【事務局】

妹尾 吉洋	厚生労働省大臣官房国際課長
金井 要	〃 国際協力室長
構 健一	〃 国際協力室長補佐
細川 唯志	〃 国際協力専門官
佐々木大樹	〃 協力調整係長
神杉枝里子	〃 協力調整係

（基）：労使関係・労働基準分科会構成員

（雇）：雇用・能力開発分科会構成員

<検討会開催状況>

第1回	平成16年 3月26日
第2回	平成16年 6月11日
第1回雇用・能力開発分科会	平成16年 9月22日
第3回	平成16年 9月29日
第1回労使関係・労働基準分科会	平成16年11月 5日
第4回	平成16年12月24日
保健医療・水道・労働分野合同	平成17年 3月 4日
第2回労使関係・労働基準分科会	平成17年 7月 1日
第2回雇用・能力開発分科会	平成17年 7月13日
第5回	平成17年 7月22日
第6回	平成17年10月21日
第7回	平成18年 2月22日
保健医療・水道・労働分野合同	平成18年 3月15日

国際協力事業評価検討会（労働分野）報告書

目 次

1	はじめに	1
2	労働分野の国際協力の概要	2
	（1）厚生労働省の国際協力事業	
	（2）国際機関を通じた技術協力	
	（3）国際協力機構（JICA）を通じた技術協力	
3	国際協力事業の評価	6
	（1）現存する評価手法の事例	
	（2）労働分野の国際協力事業評価に関する現状	
	（3）試行結果を踏まえた評価手法の改善	
4	労働分野の協力量針の検討課題	10
	（1）PCM手法の事業評価への適用可能性	
	（2）PCM手法による事業評価の目的	
	（3）政策・プログラムの評価	
	（4）協力量針策定に向けての考え方	
	（5）発展段階等に応じた協力実績の分析	
	（6）様々な協力手段の連携	
	（7）援助国及び被援助国の動向の把握	
5	人材育成のための検討	14

1 はじめに

本検討会は、厚生労働分野の国際協力事業について、これまでの実績等を踏まえ、客観的な評価方法を確立することにより、その評価結果を今後の国際協力に反映させることを目的として平成16年3月に設置され、2年間にわたり有識者による検討を行ってきた。この間、大きく保健医療、労働及び水道の3分野に分け、労働分野としては、7回の検討会と4回の分科会を開催して議論を重ねた結果を取りまとめることとした。

具体的には、会期前半においては、現行の国際協力事業の実施状況を分析するとともに、外部の有識者を招いて評価手法の検討や関連機関における国際協力の現状を把握して整理することに努めた。後半においては、労働分野における評価を実務的な観点から検証することとし、2つのテーマについて分科会を開催して評価の試行を実施するとともに、その適用可能性について検討するなど、労働分野における評価が円滑に進むよう配慮した。加えて、国際協力における人材育成の重要性、労働分野の国際協力における課題と方向性についても触れ、更なる問題提起を行った。

厚生労働省をはじめ外務省、国際協力機構等労働分野の国際協力を所管する政府機関においては、本報告を踏まえて試行レベルの評価を拡充しつつ適切な評価手法を確立するとともに、効果的かつ効率的な国際協力に向けたゆまぬ努力を続けることを期待する。

2 労働分野の国際協力の概要

(1) 厚生労働省の国際協力事業

厚生労働省が実施する労働分野に係る ODA 事業は、平成 17 年度予算額 32.3 億円である。平成 11 年度以降における協力分野別予算額の推移は、図 1 のとおりである（詳細は別添 1 参照）。

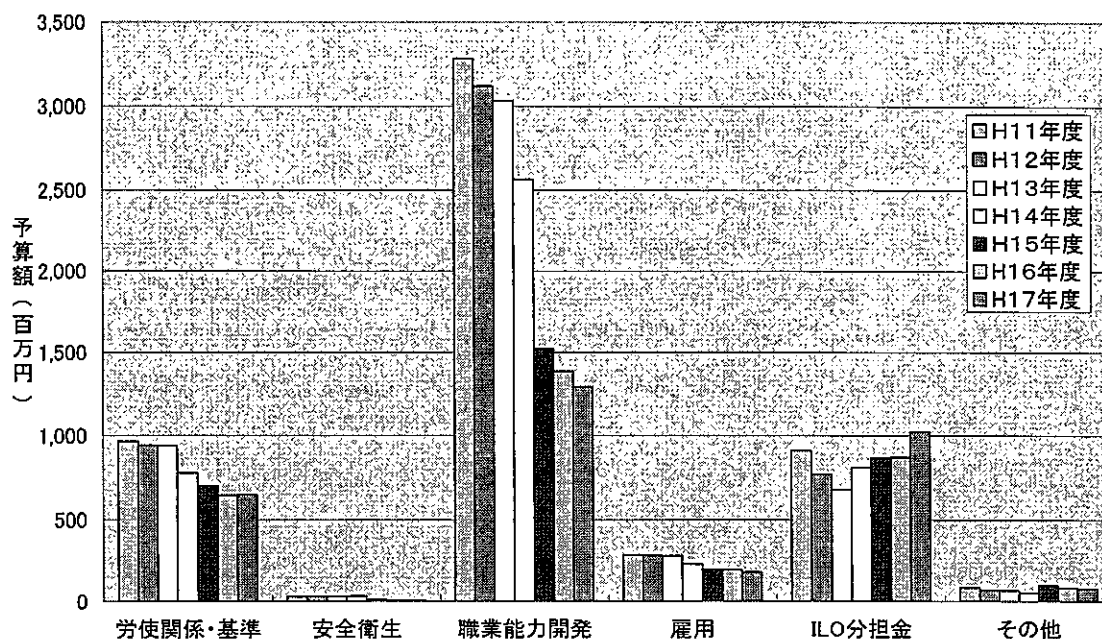


図1 厚生労働省のODA事業(労働分野)の予算

ILO 分担金については、OECD-DAC に従い一定割合を ODA として算定

近年 ODA 事業政府予算は減少傾向にあり、労働分野についても、ILO 分担金を除き毎年減少していることが分かる。

協力分野別に予算額を見ると、職業能力開発分野が最も多い一方で減少幅も最も大きく、6 年間で半分以下、平成 17 年度に労働分野全体に占める割合は約 4 割にとどまった。協力手段としては、国際機関に対する支出が多くを占めるほか、労働分野に関する技術・知見を有する民間団体を活用する委託事業、補助事業の形態が多くなっている。

労働分野における国際協力事業の対象地域は、年度ごとに対象国を変えて実施する事業や、複数の地域にわたる事業があるため、明確に分類することはできないが、概して東アジア地域への協力が重点が置かれている。

委託事業は、厚生労働省が直接事業を実施する代わりに、あらかじめ事業内容を定めて委託先の事業計画を承認して事業を行わせるものである。専門的見地から受益国等の実情を的確にとらえて事業計画に反映させるなど、委託先を活用した迅速できめ細かい対応が可能であること、委託先の適正な選定により必要な技術・知見を確保できること、また、本邦関係者への事業成果のフィードバックも効果的に行うことが容易であることといった特徴がある。しかしながら受益国からは実務を担当する民間団体の活動と誤解されることがないよう政府事業であることを明確にし、関連事業等との連携を図りつつ成果を最大

限に引き出す観点から、実施段階においても積極的に関与していくことが望ましい。

(2) 国際機関を通じた技術協力

厚生労働省は国際労働機関（以下「ILO」という。）に対し加盟国として分担金を拠出するほかに、用途を限定する形で任意に事業資金を拠出することにより、ILOを通じて加盟開発途上国に対する技術協力を行っており、ILO マルチ・バイ・プログラムとも呼ばれる。

厚生労働省がILOに対して平成17年度予算に任意拠出したILO技術協力の事業予算額は、アジア・太平洋地域技能開発計画（APSDEP）を除き2.0億円である。構成される4事業の協力分野は、事業予算額の順に雇用2件、協力基盤整備、労働基準が各1件である（ILO技術協力事業の推移は別添2参照）。

ILO技術協力は、我が国から受益国への二国間協力を基本としつつ、その間に多国間協力活動を行う国際機関を関与させているため、二国間協力に比べて、世界各国からの専門家の知識、技術を活用できること、受益国の体制整備が十分でないなど二国間協力により直ちに自立発展性が見込まれない場合でも、国際機関が一度ノウハウを蓄積した上で供与するという形で効果的な支援を行うことができること、我が国政府の直接関与を少なくすることにより受益国の一層の自立的発展が期待できる場合があることなどの特長がある。国際機関の側から見ると、我が国の拠出プログラムは、他の拠出国による同様のプログラムに比べて1つの事業規模が小さく地道な活動が多いとの印象はあるものの、デザイン、運営への積極的関与、我が国のノウハウを活かした活動などにより事業の効果が高まり、受益国などから高く評価されているとの見方がある。一方、我が国と受益国との間に国際機関が介在するために、受益国に対する我が国の存在感が低くなるおそれがあること、当該国際機関の戦略目標の達成に活用され、我が国方針が影響を受けること等が考えられる。また、運営への関与を通じて、我が国政府と事業実施部門であるILOアジア太平洋事務総局との直接の結びつきが強まった結果、我が国政府とILO本部との連携不足、更には、日本のILO技術協力と他のILOプログラムや日本の各種ODA事業との連携不足が生ずるとの指摘もあり、受益国の政府関係者との連携強化とともに今後の課題である。

(3) 国際協力機構（JICA）を通じた技術協力

労働分野を含め、我が国政府が開発途上国・地域からの要請を受けて採択した技術協力案件は、独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）を通じて実施することとされている。

現在、労働分野においては、安全衛生、職業訓練等の技術協力プロジェクト、雇用政策、労使関係政策等に関する政策助言を行う専門家の派遣、職業訓練や職場復帰支援等の実務を担当するボランティアの派遣及び各種研修事業を中心に実施している。特に、技術協力プロジェクトや政策への助言、各種研修事業については、行政機関が直接実施すべき事項や、我が国で事実上行政関係機

関のみがノウハウを有する協力分野が多いことから、厚生労働省は、案件形成への関与のみならず実施に当たっても専門知識、施設、人的資源等の提供を行っている。具体的には、技術協力専門家の派遣及び研修員受入れに関する協力が大きな割合を占めている。

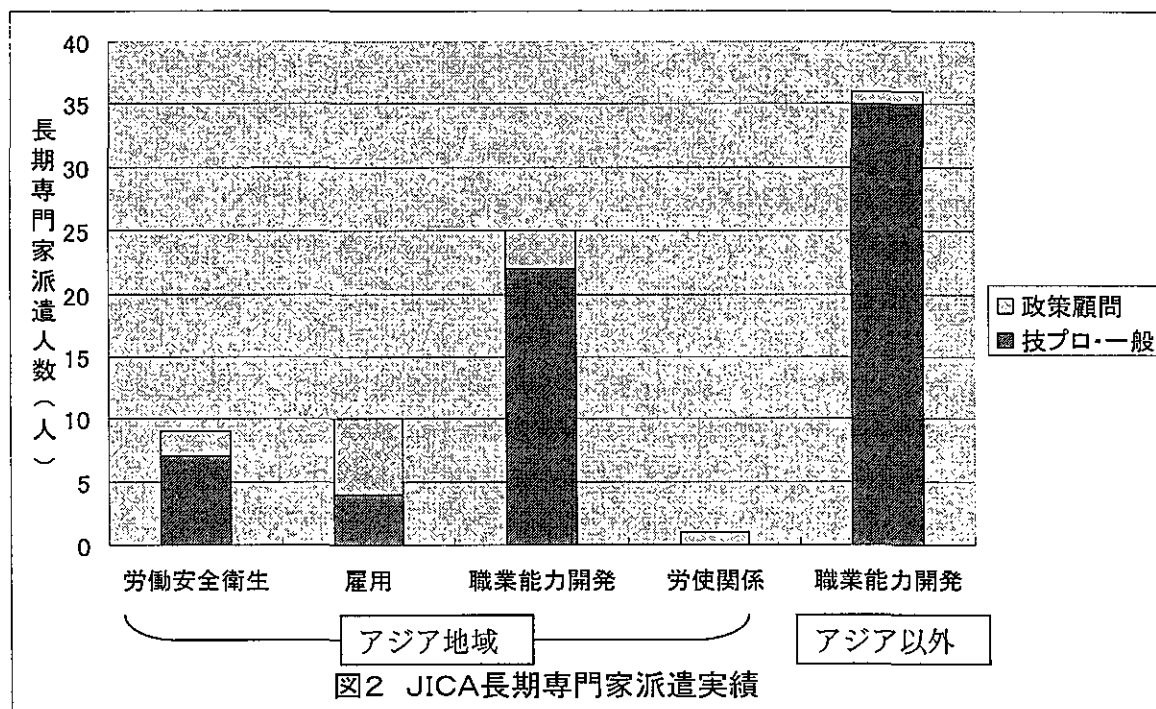
近年は、雇用政策など各国政府が直面する問題の自主的な解決を支援するため、相手国政府の局長級など政策立案責任者に対する政策助言を目的とする専門家の派遣要請が増える傾向にある。専門家は、通常2年程度の期間にわたり相手国政府内に配置され、継続的な対話と組織全体に対する指導助言を行いながら問題の背景を分析し解決策を見いだす手法をとっている。これは、世界銀行や欧米諸国の協力によく見られるような、あらかじめ設定された課題、関心と分析枠組みによる相手国政府への提言を行うという手法に比較して、きめ細かな指導と対話を通じた人材育成や制度の整備を重視している点で我が国協力の特色であり、特に東南アジア諸国で高く評価されている。

また、人材育成については、ASEAN 先発加盟国等における機械加工技術等工業分野の職業訓練は一定の成果を上げ、企業レベルでの最新技術に関する職業訓練が進んでいる。中には自立的発展に成功し、周辺国への技術協力を実施している国まである。しかしながら、産業が発展するにつれ企業間での人材移動の機会が増加し、技能検定など国家レベルの技能標準化が求められている。

一方、アフリカ、中南米等においては、社会経済の発展段階が多様であり、職業訓練についても、基礎技能の着実な定着から、外資系企業誘致を念頭に置いた高度の技能を要する人材育成まで、期待される協力内容にも幅がある。

ア 長期派遣専門家の派遣実績

厚生労働省及び関係団体から、平成11年4月から平成18年3月までに派



注) 平成11-17年度中に厚生労働省として推薦し、JICAが派遣した長期専門家

遣された長期派遣技術協力専門家（派遣期間が1年以上となる専門家）81名を地域、協力分野別に分類すると、図2のとおりである（詳細は別添3参照）。職業能力開発分野が最も多いものの、協力分野は多岐にわたっていることが分かる。地域別に見ると、アジア地域への派遣が約半数を占めており、雇用、労働安全衛生、労使関係のいずれの分野もアジア地域への派遣に限られている。近年は、東南アジアの経済発展を反映し、雇用、労働基準、労使関係等の分野で政策顧問の派遣が増えている。主な派遣対象国としては、タイ、インドネシア、マレーシアなどとなっているが、職業能力開発分野ではセネガル、チュニジア、イラン、ザンビア等派遣先が各地に広がっている。近年は、長期専門家派遣は減少傾向にあり、特に職業能力開発分野における減少が大きくなっている。これは、多人数の長期専門家を投入する技術協力プロジェクトが減少し、小規模なプロジェクトや政策顧問の派遣に置き換わる傾向にあること、職業能力開発分野では、民間人材の活用が増加していることもその原因となっている。

イ 研修生受入れ状況について

JICAが日本国内で行う研修のうち、平成11年度から平成16年度までの間に厚生労働省及び関係機関が受け入れた労働分野の集団研修（予め設定したコースを開発途上国に提示し、申込みを受けてグループで実施する研修）及び特設コース研修（特定の国、地域又は分野を対象とした研修）の受入れ状況は図4のとおりである（詳細は別添資料3参照）。

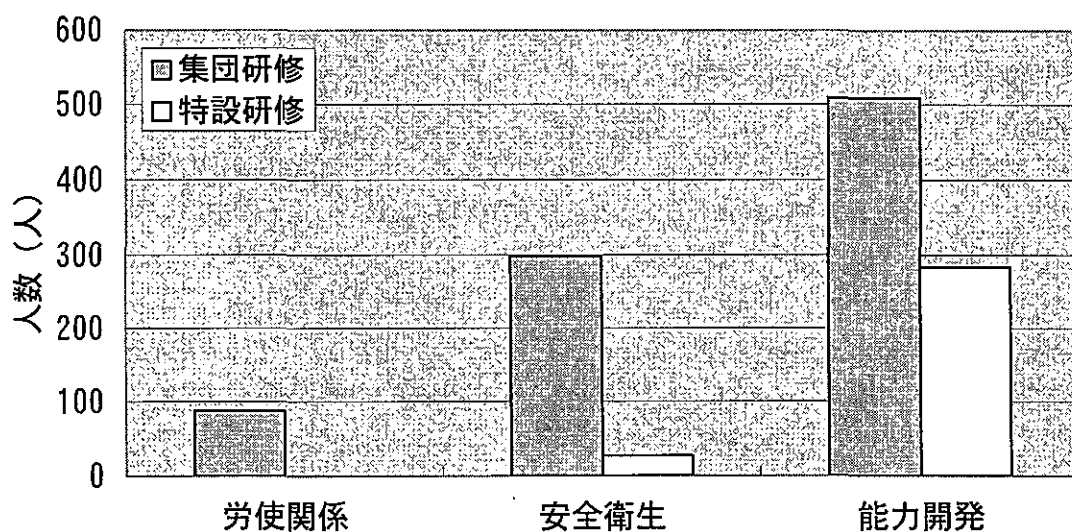


図4 JICAを通じた労働分野の研修実績

注) 平成11-16年度中に厚生労働省がJICAからの依頼を受けて実施した本邦研修

研修の種類別に整理すると、集団研修は31、特設研修は17あり、当該6年間の受入総数は1,200人を超えている。協力分野としては、集団研修、特設研修とも労働安全衛生や職業能力開発に関する研修が多くを占めている。特設研修は、詳細な分析に基づき、あらかじめ国やテーマを特定することから、ポイントを絞った効果の高い研修が期待できるのに対し、集団研修は、地域事情や発展段階によらず必要なテーマを選定して多くの国に対する研修を実施しており、後者は、例えば職業性疾病予防など対策が遅れがちなテーマを取り上げて多くの国に普及させることに効果を上げている。

研修手法は、技術協力プロジェクトと比べて少ない投入で包括的な知識の付与ができる反面、直接裨益が研修生に限定されることから、研修生の帰国後の関係者への伝達、組織的な知識の活用等により裨益効果を高める工夫もまた重要である。



作業環境リスクマネジメント集団研修（石綿測定分析）

写真提供：中央労働災害防止協会（JISHA）

3 国際協力事業の評価

(1) 現存する評価手法の事例

ア 政策評価法に基づく評価（厚生労働省の例）

政策評価法に基づき政策評価に関する基本計画を5年毎に策定し、その別紙である政策体系において、3段階の目標（基本目標、施策目標及び実績目標）を設定している（別添4参照）。さらに、実績目標ごとに指標を設定している。

この政策体系において、ILO 技術協力については、事業ごとの評価を行いつつ、共通の実績目標を達成するための施策単位で事業をまとめて総合的な評価を行っており、一種のプログラム・レベルの評価となっている。

評価に当たっては有効性及び効率性の基準を採用しており、実績目標ごとに評価をまとめている。

イ 外務省の行う ODA 評価

外務省が行う ODA 評価の形態は別添5のとおりであり、政策レベル、プログラム・レベル、プロジェクト・レベルという三段階の評価が行われている。また、ODA 評価の主体については、第三者評価を中心に行っているが、外務省（政策評価法に基づく評価主体）自身が行う評価や、外務省と外部機関の合同という形態がある。

ウ 事業評価手法としての PCM 手法

プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法は、計画段階から終了後までの各段階において、プロジェクトを体系的・客観的に分析・判断するための手法であり、プロジェクトを正しく把握するためにプロジェクト・デザイ

ン・マトリックス (PDM) を作成し、現状・実績を比較し、分析することにより評価結果が導かれる。また、評価は、5項目 (妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性) の視点及び包括的な評価を行うための横断的視点から行われる。(財)国際開発高等教育機構 (以下「FASID」という。) 等によって開発され、現在では JICA 技術協力プロジェクトなどで広く用いられている (別添6参照)。

エ 政策・プログラム評価手法としての LEAD 手法

LEAD 手法は FASID によって開発された政策レベル及びプログラム・レベルの評価手法であり、正式名を Log-Frame Evaluation Application Design という。PCM 手法に類似するが、プログラム内の複数のプロジェクトを整理するため、PCM 手法における PDM に相当する「ログフレーム」を作成するまでに、「ヒエラルキーモデル (階層系図)」及び「ロジックモデル (論理系図)」を作成する。ヒエラルキーモデルとは評価対象の情報を収集・整理するもので、ロジックモデルはヒエラルキーモデルを「目的-手段」の論理的関係で再整理し、共通の目標に対する各プロジェクトや活動の位置付けを明確にするためのものである (別添7参照)。

(2) 労働分野の国際協力事業評価に関する現状

厚生労働省が民間団体に委託して実施する ODA 事業又は民間団体の実施を補助する ODA 事業においては、事業費の一部に評価のための経費を組み込んで評価を実施しているものもあるが、その評価手法、実施時期等は一律ではない。また、これらの事業を横断的に整理し、労働分野の国際協力について調査研究を実施した例があるが、評価手法の統一には至っていない。

また、厚生労働省では、「行政機関が行う政策の評価に関する法律 (平成13年法律第86号) (政策評価法) に基づく評価を実施しているが、国際協力事業のみを前提として行われているものではなく、また、施策レベルの評価を主体としている。現在の国際協力事業に関する実績評価は、事業を確実に実施したかどうかにかんして主眼が置かれている。

ILO 技術協力には、個々の事業費の中にコンサルタント等の費用を織り込み、中間報告及び最終報告として我が国政府に提出されるものもあるが、対象の選定及び評価手法は ILO の定めによる

一方、JICA を通じた技術協力については、JICA により主として PCM 手法による評価が行われており、労働分野についても技術協力プロジェクトなど一部の事業でプロジェクト・デザイン・マトリックスを作成し、計画、運営、評価を実施しているが、政策顧問の長期専門家派遣については、事業規模が小さいなどの理由で評価活動に対する投入は限定的であり、本格的な評価は実施していない。

このため、労働分野の協力方針を策定するに先立ち、その特性に対応した評価手法を開発し、事業や協力手段を超えて比較検討できるようにする必要がある。評価手法の開発に当たっては、対象がプロジェクト・レベルの事業評価で

あること、評価プロセスの明確化、標準化及び客観的評価という観点から、FASIDが開発し、外務省及びJICAにおいて長期間にわたり活用されてきたPCM手法を基本とすることとした。

(3) 試行結果を踏まえた評価手法の改善

ア 分科会における評価の試行

評価の試行を実施するに当たっては、雇用・能力開発及び労使関係・労働基準の2つの協力分野について、それぞれ分科会を設置して検討を行った。雇用・能力開発に係る分科会においては、ILO アジア太平洋事務総局を通じて実施したILO技術協力の1つである「中国雇用促進プロジェクト(PEP)」を対象とし、労使関係・労働基準に係る分科会においては、(財)日本ILO協会に委託して実施した「ASEAN 労使関係プロジェクト」を対象として評価の試行を実施した。評価の試行結果及びそれに基づく各分科会の報告は、別添8及び9のとおりである。

イ 試行結果に基づく結論

評価の試行結果を踏まえた議論からは、労働分野の国際協力事業に対する評価手法は、基本的にはPCM手法を用いて実施することが可能であるとの結論が得られた。ただし、評価にPCM手法のように計画に対する現状・実績を一括して取り上げ、5つの項目すべてについて一律に適用することはせず、計画時の目的の違いに考慮して必要な項目を適用することが妥当である。

(ア) 事業費の区分による投入の適正評価

労働分野については、制度設計型、事業実施型など様々な協力の型があり、事業総額のみを取り上げるだけでは必ずしも投入と成果を関連づけて評価できないことがある。しかし、投入に対する評価を適正に行うことは事業の効率性を議論する上で重要であるため、あらかじめ事業費とその性格に応じて各々検討するなど協力の型に配慮して評価を行うべきである。特に、開発途上国における制度設計や訓練指導者養成など、事業自体による直接の裨益を目的とせず、制度の定着による継続的な裨益や、事業による波及を目的とした技術協力の主眼が置かれているものに留意する。例えば、制度設計型については、投入を①事業の設計開発、②事業に必要な投資、③事業の維持運営の3つに分けるとともに、裨益期間を考慮する必要がある。

<ILO 技術協力における事業費の例>

○プロジェクト協力期間5年間の予算額4.3億円の内訳

①設計開発のための費用(各種人件費、調査費など):	77%
②事業運営に必要な投資(指導員養成費、基金拠出など):	21%
③モデル事業実施費用(教材費、会場費など):	2%

※受益国政府及び受益者からの投入は除く。

(イ) 段階的な評価の実施

長期間にわたる投入が必要な事業にあつては、より短い期間を設定して当面の目標を達成する段階的なプロジェクトとすることも有効である。その際には、各段階の成果に加えて、長期的な目標達成時に得られる成果も勘案して投入との比較を行うなど、弾力的な評価を行うことも必要である。しかし、事業期間が短縮され、評価対象となる期間も短縮されることにより、技術協力を期待される重要な要素である現地のキャパシティービルディングが疎かになることのないよう、十分留意する必要がある。

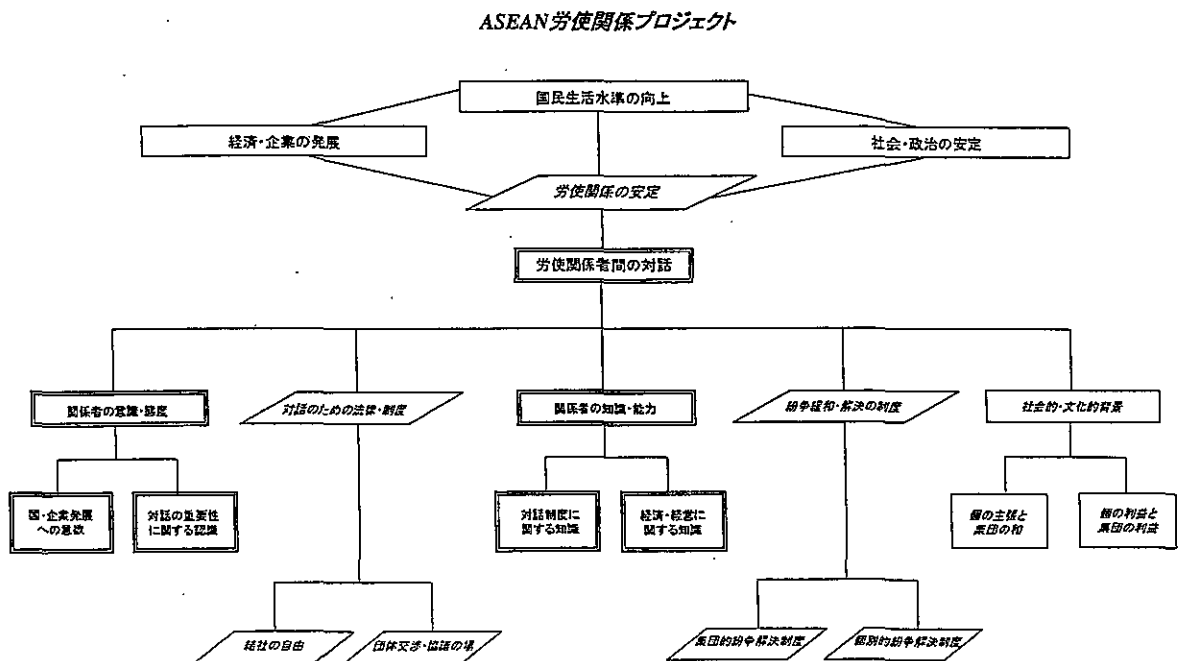
ウ 評価を行うための目標、指標の設定

(ア) 受益者の広がりへの配慮

案件目標の設定に当たっては、中央政府など案件形成や事業実施の直接的な相手のみにとられることなく、業種的、地理的な広がりにも目を向けるなど、当該分野に特有な受益者（個々の労働者、業種地域別労使団体など）分布にも配慮する必要がある。

(イ) 客観的な指標設定に向けての努力

協力分野によっては、適切な目標設定、合理的な指標の数値化が困難であるとして事業実施者の間では適切な評価が困難とされている場合があるが、その場合であっても、客観的な指標設定などに努め改善に努力する必要がある。例えば、労使関係安定のための政労使セミナーの開催を例にとると、指標の数値化に当たっては、セミナーの開催とその頻度を成果とすることなく、活動を恒常的に行えるネットワーク（信頼関係、対話の形成）などを成果とし、その量的・質的指標について検討することも必要である。



- (注) 1. プロジェクトの中心的課題として、意識及び能力の向上に努める課題
 2. 関連する重要課題として、経緯として取り上げる課題
 3. 関連する課題として留意すべきだが、プロジェクトではあえて取り上げない課題

(ウ) 評価の範囲に着目した目標の設定

労働分野においては、評価の範囲が不明確なまま案件目標、上位目標が極端に高く設定され、事業実施者の影響が及ぶ範囲を超えていた事業もあったが、このような場合は事業実施段階における評価が適切に行えないことがある。例えば、全国レベルでの労働争議件数の減少、労働災害の減少、失業率の改善などは、事業計画者の政策目標であるが、国際協力事業の実施段階で期待される成果から結び付けられるものではなく、その後成果が定着し、受益国政府に取り入れられた段階で初めて客観的な効果が期待できる究極の目標と考えられる。

このため、事業評価における目標設定に当たっては、評価の範囲を原則として事業実施段階と関連付け、案件目標を事業実施者の活動により達成可能なものとすべきである。また、上位目標は、外部要因の影響の程度も勘案して、その案件目標の達成により事業実施者が達成しうるか又は影響を与えうるものとする。

なお、事業計画者としては、事業の方向性を定め、施策を企画立案する立場から、前述の政策目標を明確にする必要があることは言うまでもなく、必要に応じて究極の目標を案件概要に記載することは差し支えない。

これらを踏まえ、労働分野における目標、指標の取り方及び留意点を、協力分野に応じて例示すると、別添10のようになる。

4 労働分野の協力量針の検討課題

(1) PCM手法の事業評価への適用可能性

2つの協力分野における評価の試行結果から、労働分野の国際協力事業の評価においては、一定の条件の下でPCM手法を適用することが有効であるとの結果が得られた。対象となる協力分野や事業によっては、数値指標や客観的な目標設定が困難であるなど、現段階では必ずしも事業が正しく評価されないおそれがあるものの、定性的な評価を併用してPCM手法による評価結果を確認することも可能である。また、PCM手法は、あらゆる国際協力事業を想定しているために膨大な作業を必要とする。このため、PCM手法は本来、参加型が基本であるが、当面は、事業計画者や事業実施者が簡易にPDMを作成して議論を深めたり、既に実施している内部評価に部分的に取り入れるなど、PCM手法の利点を生かしつつも、労働分野の国際協力事業に利用可能な形で柔軟に取り入れて定着に努めることとし、評価に関する知見を数多く集積させていくことが望ましい。

(2) PCM手法による事業評価の目的

PCM手法は、本来、事業評価を通じてその後の政策立案に反映させることを目的としている。しかし、3の(3)のウの(ウ)で述べたように、労働分野においては、事業実施者に対する評価と事業計画者に対する評価が混同されや

すい傾向にある。その原因として、労働分野は、インフラ整備などと異なり事業の成果が無形である場合が多いこと、事業計画者が事業の計画立案のみならず事業の実施にも積極的に関与する結果、事業実施者との役割分担に重複が生ずることが考えられる。このため、労働分野の国際協力事業において PCM 手法により個々の事業評価を行う場合にあっては、これらを切り離して事業実施活動に対する評価に的を絞って実施することが適当である。

(3) 政策・プログラムの評価

事業評価の本来の目的は、その事業そのものの評価だけではなく、関連する多くの事業評価から得られた好事例、失敗例や教訓を集積し、将来の国際協力事業の計画立案に活用することにより、それにより協力対象国・地域や協力分野に対する優先順位を定めることも可能となる。そのためには、施策単位での実績評価、政策やプログラムの評価・モニタリングが必要であり、労働分野においても例えば LEAD 手法等を採用して国際協力事業に対する政策・評価プログラムを実施することは可能である。こうした中、最近では、対アフリカ協力重視施策の下での労働分野のあり方、貿易投資に伴う化学物質管理のグローバル化など、労働分野として新たな課題が増えているが、その実行に先立ち他の分野との優先順位の比較検討を行うこととなる。

一方、我が国においては、既に政策評価法に基づく評価手法が導入され、厚生労働省を含む行政機関としての実施が定められていることから、今後は、プログラム・レベルにおける政策評価は政策評価法による政策評価を基本とすべきである。具体的には、(2) で述べた PCM 手法による事業評価の集積に併せ、その知見を政策評価法に基づく評価の指標に反映させること等により施策単位での実績評価の向上に取り組むこととなる。継続中の政策・プログラムについては、政策評価の枠組みを活用して実績評価を公表して広く意見を求めるとともに、新規政策・プログラムについても、その概要及び見通しを的確な目標及び客観的な指標によりわかりやすく示し、その実施について理解を求めることが望まれる。

(4) 協力量針策定に向けての考え方

我が国 ODA 予算が年々削減されていく中で、労働分野における技術協力を効果的かつ効率的に実施するためには、我が国が国際社会に貢献し得るノウハウを有する分野、我が国に対する国際協力のニーズが大きい分野などを分析するとともに、過去の協力経験を整理した上で、協力対象国・地域や協力分野に優先順位を定めて体系的な協力量針を策定し、必要な事業への投入を確保することが不可欠である。また、我が国の国際協力を効果的なものとするためには、受益国や国際社会はもとより我が国政府部内や国民の理解を十分得ておく必要があるが、そのためにも分かりやすい労働分野の協力量針を策定することに留意する必要がある。

このため、今後、(3) で述べた政策評価法をはじめとする政策・プログラ

ム評価の改善に取り組むことにより、労働分野における協力対象国・地域、協力分野に係る優先順位を定め、協力量針策定に向けて引き続き検討することとする。参考までに、これまでの本検討会における議論を踏まえ、協力対象国・地域、協力分野に係る考え方を整理すると、別添11のとおりとなる。協力量針の策定に当たっては、検討対象とする国・地域について、信頼性の高い労働統計の収集が不可欠であることに配慮する必要がある。

なお、労働分野の協力量針策定に当たっては、我が国 ODA 大綱、ODA 中期政策（政府開発援助に関する中期政策）の枠組みの中で策定する必要があり、開発途上国の成長促進と貧困撲滅との関連付けなどの政府政策の動向を的確に反映させる必要がある。また、外務省では、現在までに19カ国について国別援助計画を作成して（別添資料12参照）いることから、国別援助計画に対する労働分野の反映という観点からも、協力量針の策定が重要である。

（5）発展段階等に応じた協力実績の分析

これまで、JICA を通じた労働分野の技術協力事業においては、我が国在外公館等を通じて受益国の協力需要、社会・経済の発展状況等に係る情報を収集した上で、我が国が協力できる協力分野、手法を比較検討しながら受益国政府と意見交換を行ってきた。このため、受益国の実情に配慮したきめ細かな案件形成がなされ、採択された技術協力プロジェクト事業の円滑な実施、成果に結びついたものも多い。

今日では、その受益国の多くが社会的、経済的に発展を遂げており、同種の事業を継続する必要はなくなったと考えられる一方、最近になってようやく市場経済化が進展し、又は産業が活性化して我が国からの国際協力に対する需要が高まっている国々がある。このため、既に実績として定着した他国での技術協力事業をモデルとして効率的な案件形成を行い、採択に結びつけることも有効と考えられる。例えば、分析、比較検討を行うことにより、ASEAN 先発加盟国に対する技術協力実績の経験を ASEAN 後発加盟国に対して有効に活用できる場合もある。

しかし、労働分野においては、技術協力実績のノウハウは蓄積されているもののごく限られた関係者の範囲に留まっており、また、派遣実績に係る形式的な情報を除き、内容面での具体的なノウハウは体系化されているとは言えない現状にあり、開発途上国からの我が国協力の働きかけに対して必ずしも的確に対応できてはいない状況にある。このため、これまでの技術協力プロジェクト、長期派遣専門家等に係る協力実績及びその案件形成過程等、必要な情報を手法別、発展段階別に分析、取りまとめをし、我が国在外公館、JICA 事務所等で構成される現地タスクフォースのほか、民間企業も含めた国際協力関係者で共有することにより、労働分野の技術協力の案件形成等に活用することが望ましい。

（6）様々な協力手段の連携

2の（1）から（3）までで紹介した厚生労働省が実施する ODA 事業、国際

機関を通じた技術協力及び JICA を通じた技術協力は、通常、独立して案件形成が進められた後に、厚生労働省において重複等の調整が行われるとともに、実施段階においては関係者間で連絡調整が行われて連携が図られている。しかし、限られた ODA 事業の効果及び効率を高めるためには、これらいずれかの協力手段を主としつつも、案件形成段階から他の協力手段との連携可能性を検討し、様々な協力手段を機能的に組み合わせて実施することが有効である。具体的には、案件形成時と事業実施期間中ともに、他の ODA 事業との重複の有無や連携可能性について検討することとする。

協力手段の組合せは、個々の協力案件に応じた検討を基本とするが、協力手段の連携を促進する観点から、協力事業の目的、対象となる国・地域、協力手段の特性等を勘案し、過去に成果を挙げた組合せを例示すると、次のとおりである。

ア 厚生労働省の実施する ODA 事業と ILO 技術協力との連携

関係団体を通じた委託事業など、厚生労働省による ODA 事業を実施するに当たり、特定分野についての技術を有する専門家の協力を得る必要が生じたため、ILO 技術協力との連携により ILO アジア太平洋事務総局に所属する専門家の協力を得た実績がある。これにより、受益国に対する我が国政府の積極的な姿勢を維持しつつ、日本人以外からの専門家の協力を得ることが可能となった。

イ JICA 技術協力と厚生労働省の実施する ODA 事業

ある特定の国・地域におけるセミナーを実施するに当たり、その分野を所掌し当該国・地域の事情にも明るい現地の JICA 派遣専門家の協力を求めるなどの実績がある。特に、厚生労働省の実施する ODA 事業においては、事業実施者に現地における活動基盤がない一方、JICA 専門家は、日常活動の一環として現地日本人商工会議所と情報交換を行うなど現地の状況を正確に把握していることから、JICA 専門家の協力も得て、受益国政府や現地労使関係団体等との連携を深めることにより、事業の成果を高めることも有効である。

ウ JICA 技術協力内部の連携

JICA 技術協力の中の各種協力手段の組合せは、JICA において既に検討され実施されているところであるが、労働分野においては、政策への助言を目的とした JICA 専門家、出先機関や地方部に配属されるシニアボランティアや青年海外協力隊との組合せ、技術協力プロジェクト完了後の特定技術の支援等が行われ相互に効果を高めている。厚生労働省としても、派遣する JICA 専門家の任務として、ボランティアとの相互連携による波及効果の拡大や、現地タスクフォース等に対する労働分野に関する知見の継続的な提供も重要である。

(7) 援助国及び被援助国の動向の把握

労働分野における国際協力事業の実務に携わる関係者から、我が国以外の援助国による国際協力が近接したり重複したりし、国際協力全体の効率が低下することについての指摘があった。これは、各援助国が、被援助国の実情を独自に分析し、対象を特定するものの相互の連携、調整が十分でないために協力の重複等が起こることによると考えられる。中には、現地において業務を請け負

う NGO などの団体が、各援助国の政策目標にかかわらず業務を引き受け、結果的に同様な活動を展開することもあるなど、被援助国の自立的発展にとっても望ましくない事態が発生している。

このため、我が国が労働分野において国際協力を実施するに当たっては、他の主要援助国の国際協力の取組み状況を把握し、案件形成段階で我が国の協力事業との重複の有無や連携の可能性を検討するとともに、必要に応じて他の援助国と技術上の意見交換や協同活動を積極的に展開することが重要である。さらに、国際機関を通じた技術協力に当たっては、他の援助国が国際機関に対する拠出方針、管理方針等についても情報収集し、我が国事業の参考とすることも有効である。

平成17年度に独立行政法人労働政策研究・研修機構に要請して行った国際協力の世界的動向に関する政策研究結果の概要を別添13に示す。

5 人材育成のための検討

国際協力事業の評価に関連し、本検討会においては、労働分野の国際協力事業に携わる日本人の人材育成の必要性についても取り上げた。我が国の協力方針を策定し、重点協力分野や協力手法を定めるためには、短期的には、当該分野、手法の人材を我が国が有することが前提となる。一方、長期的な視野に立てば、受益国のODA需要や我が国の戦略に基づき今後の我が国のODA事業を将来予測した上で、あらかじめ必要な専門知識や能力を有する日本人専門家を養成しておくことが重要である。このため、本検討会で開発された評価手法に基づき事業の評価を集積して知見を集めつつ、今後、国際協力事業に携わる人材の育成について、より掘り下げた検討が必要である。検討に当たっては、ILO技術協力において実施しているILO日本人専門家養成事業、JICAが実施している専門家養成事業等も参考にすることとする。

報告書案別添資料一覧

別添 1	厚生労働省が行う労働分野の国際協力事業	・ ・ 1 6
別添 2	ILO を通じた技術協力事業実績	・ ・ 1 9
別添 3 - 1	JICA を通じた労働分野の人材派遣実績（長期専門家）	・ ・ 2 0
3 - 2	JICA を通じて行う労働分野の研修生受入れ実績	・ ・ 2 1
別添 4	政策評価における実績評価書の例（ILO 技術協力事業）	・ ・ 2 2
別添 5	外務省の ODA 評価形態	・ ・ 2 3
別添 6	PCM 手法について	・ ・ 2 4
別添 7	LEAD 手法について	・ ・ 2 5
別添 8	労使関係・労働基準分野に係る評価の試行結果について	・ ・ 2 6
別添 9	雇用・能開分野分科会に係る評価の試行結果について	・ ・ 3 9
別添 1 0	評価目標・評価指標の設定例	・ ・ 5 0
別添 1 1	労働分野の国際協力における課題と方向性の整理	・ ・ 5 3
別添 1 2	地域別国別援助計画等策定状況	・ ・ 5 6
別添 1 3	国際協力の世界的動向について	・ ・ 5 7

厚生労働省が行う労働分野の国際協力事業
分野別ODA予算額内訳

単位:千円

協力分野	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度
労使関係・労働基準	965,456	941,292	940,078	778,256	701,983	646,031	649,674
安全衛生	28,849	31,073	31,024	33,156	12,203	6,305	6,179
職業能力開発	3,279,658	3,121,475	3,030,611	2,565,280	1,525,232	1,385,753	1,292,670
雇用	287,325	285,339	281,617	230,910	198,223	197,451	181,818
ILO分担金	910,807	769,666	680,541	812,022	871,041	871,611	1,022,989
その他	84,544	70,500	68,602	51,742	99,494	83,195	79,177
合計	5,556,639	5,219,345	5,032,473	4,471,366	3,408,176	3,190,346	3,232,507

注1)協力分野は、予算所管部局にかかわらず事業内容に即して分類したもの。

注2)ILO分担金は、OECD-DACに基づき、開発係数相当分(平成11～16年度は15.4%、平成17年度は15.0%)をODA予算額として計上している。

厚生労働省が行う労働分野の国際協力事業 平成17年度事業概要

協力分野	項目	事業の主な内容	対象地域
労使・労基	ASEAN労働問題協力促進費	2001年5月に開催されたASEAN+3労働大臣会合においてASEAN諸国からの協力要請を受け、健全な労使関係を構築しようとする同プロジェクトに協力するため、ASEAN事務局と協力してプロジェクト実施のための委員会等を開催する。	ASEAN諸国
労使・労基	アジア開発途上国人事・労務管理者育成事業費	我が国及びアジア諸国等の経済発展に資することを目的に、(財)日本経団連国際協力センターがアジア諸国等から人事・労務管理担当者を我が国に招聘し、人事・労務管理講義、実地研修等を実施する「アジア開発途上国人事・労務管理者育成事業」に対して補助を行う。	アジア諸国
分担金	国際労働機関分担金	国際労働憲章を批准した我が国は、同憲章第13条に従い、ILOの経費を分担金の形で拠出しているが、各国際機関の通常予算の支出総額の一定割合は開発途上国にも裨益することから、拠出総額の15.0%(OECD-DAC決定)相当をODA経費として算定している。	特定の対象地域なし
労使・労基、雇用、能開、その他	国際労働機関協力費	ILOが行う各種技術協力のための任意拠出金(アジア・太平洋地域技能開発計画に対する任意拠出金を含む。)及び関連費用	アジア太平洋地域
労使・労基	中国職場指導者交流事業	企業の人事・労務管理等の改善のため、中国から職場指導者を招聘し、研修を行う。	中国
労使・労基	ASEAN地域労使問題政労使セミナー	ASEAN労使関係プロジェクトの一環として国別及び合同(地域)政労使セミナーを開催し、政労使指導者によるASEAN域内交流、経験共有を促進するとともに、域内の安定、我が国の国際的相互理解の促進を図る。	ASEAN諸国
その他	国際協力事業評価検討会実施経費	厚生労働分野の国際協力事業について、これまでの実績とケース・スタディを踏まえ体系的、客観的な評価方法等の可能性を検討し、またその結果を政策立案、実施に反映していく体制のあり方について検討するため、国際課長が主催する有識者検討会を設置する。	特定の対象地域なし
その他	国際情報収集・整備等経費	保健医療・労働分野における諸外国の制度、政策の実施状況等の情報を収集・整備することにより我が国の政策立案等の参考とするとともに、諸外国からの照会への対応等のため我が国の保健医療・労働分野の制度、政策の実施状況等をまとめた資料を作成、配付する。	特定の対象地域なし

安全衛生	アジア労働安全衛生技術協力実施費	開発途上国における労働災害防止対策の充実や我が国から開発途上国に進出した日本企業における海外派遣労働者の労働災害を防止するため、現地において労働安全衛生教育・指導に係るセミナーを開催する。	アジア諸国(具体的対象国は年度毎に変更)
雇用	インドシナ難民等救援等業務費	インドシナ難民が早期就職により安定した収入を得て我が国に定住し安定した生活を営めるようにするため、(財)アジア福祉教育財団に委託し、職業相談・就職指導、職業紹介等を実施している。(平成15年度から、条約難民についてもインドシナ難民と同等の援護措置を実施している。)	インドシナ諸国他
能開	外国人留学生受入事業費	開発途上国における職業訓練体制の整備充実を目的として職業能力開発総合大学校の長期課程(4年)及び研究課程(2年)に留学生を受け入れ、職業訓練指導員等として必要な専門的知識等幅広い技術知識を付与する。	フィリピン、タイ、インドネシア、マレーシア、ベトナム、スリランカ
能開	労働技術協力等促進費(国際技能開発計画)	開発途上国の在職技能労働者を研修生として受け入れ、オリエンテーション(3ヶ月)、職場実習訓練(6ヶ月)を実施することにより、技能に加え管理監督能力を付与し、将来指導的な立場に立つ人材を養成する。	タイ、フィリピン、中国、インドネシア、その他
能開	技能評価システム移転促進事業実施費	技能評価システム等移転促進事業 技能評価システムが必ずしも有効に機能していない開発途上国を対象に、我が国の技能評価システムのノウハウを移転し、労働者が習得した技能が適切に評価されるようにすることにより、当該開発途上国における人材育成に資することとする。	インドネシア、フィリピン、ベトナム、タイ、マレーシア、その他
能開	外国人研修指導、援助事業費	外国人研修生の円滑な受け入れが進むよう研修生受入企業等に対し各種の指導、援助を行うことにより、我が国の外国人研修制度全体の改善に資することとする。なお、本事業は(財)国際研修協力機構(JITCO)への補助事業である。	特定の対象地域なし
能開	技能実習制度推進事業費	「技能実習制度」の訂正かつ円滑な推進を図るため、(財)国際研修協力機構(JITCO)に委託して外国人研修生の受入企業等に対する研修、巡回指導、技能評価の実施、研修指導員の養成等を行う。	特定の対象地域なし
能開	アジア・太平洋地域人材養成協力事業費	アジア太平洋地域における人材養成分野の協力をより戦略的、効果的に実施するため、協力ノウハウの蓄積、有効活用等の国際協力基盤の整備を図るとともに、東南アジア諸国連合(ASEAN)、アジア・太平洋経済協力(APEC)、アジア・太平洋地域技能開発計画(APSDEP)の枠組みの特徴等を活かした協力事業を行う。	アジア太平洋諸国
労使・労基	国際労働関係交流事業委託費	アジア、アフリカ、中南米諸国等の労働組合及び使用者団体関係者の招聘、現地セミナーの開催等を通じ、各国労使関係者の人的、組織的な交流網を確立し、開発途上国等の長期的な労使関係の安定及び日系進出企業の円滑な定着を図る。	アジア、アフリカ、中南米等

ILOを通じた技術協力事業実績

分野	項目	事業概要	期間	予算(百万円)	備考
労使関係 労働基準	中核的労働基準の促進のための普及啓発事業	アジア太平洋地域諸国における人間らしい雇用を確保する観点から、政労使代表を対象とする中核的労働基準に関するセミナーの開催及びフォローアップ、地域が必要とするネットワークづくりへの取組み等を通じて、中核的労働基準の向上を図る。	平成15年度－	44百万円／平17	中核的労働基準の促進に関するセミナー事業を拡充
雇用	女性のための雇用とエンパワーメントプロジェクト	女性の就業機会の拡大と貧困撲滅の観点から、女性の雇用機会の拡大に対する総合的支援プログラムを実施。(～平成12年度インドネシア・ネパール、平成13年度～カンボジア・ベトナムを対象)	平成13-17年度	223百万円／5年	インドネシア、ネパールにおける事業と関連
雇用	中国雇用促進事業	中国で、政府による都市部の国営企業レイオフ労働者に対するモデル起業支援を通じて、離職者等を雇用促進するしくみを確立するための総合的な調査を実施	平成12-16年度	429百万円／5年	農村における雇用開発事業と関連
雇用	越境労働力管理事業	インドシナ及びインドネシアにおける越境労働力を適正に管理するため、雇用状況に基づく調査等を実施し、対策を提言	平成17年度－	64百万円／平17	
その他	ILO日本人技術協力専門家育成事業	アジア太平洋地域の労働問題に精通し、技術協力の知識を有する日本人専門家を養成し、ILO技術協力における我が国の活動の認知度を高める。	平成15年度－	65百万円／平17	

アジア・太平洋地域技能開発計画(APSDEP)を通じた協力を除く。

JICAを通じた労働分野の人材派遣実績(長期専門家)

	分野	派遣国	種別	人数	派遣開始	期間(年)
1	雇用	タイ	政策	2	2000	2.5
2	雇用	タイ	政策	1	2004	1.5
3	雇用	タイ	政策	1	2003	2
4	雇用	タイ	技プロ	1	2003	2
5	雇用	フィリピン	政策	1	2002	3
6	労使関係	インドネシア	政策	1	2003	2
7	雇用	インドネシア	政策	1	2002	2.75
8	雇用	インドネシア	技術	1	2000	2
9	安全衛生	インドネシア	政策	1	2001	2.25
10	安全衛生	タイ	政策	1	2003	2
11	安全衛生	マレーシア	技プロ	7	2000	5
12	雇用	インドネシア	技術	1	2002	1.3
13	雇用	インドネシア	技術	1	2003	2.75
14	能開	セネガル	技プロ	7	1999	5
15	能開	ベトナム	技プロ	8	2000	5
16	能開	チュニジア	技プロ	10	2001	5
17	能開	イラン	技プロ	4	2002	4
18	能開	エクアドル	技プロ	6	2002	5
19	能開	ホンジュラス	技プロ	1	2003	3
20	能開	ウガンダ	技プロ	1	2004	2
21	能開	シリア等	技術	1	1999	2
22	能開	フィリピン	技術	1	1999	2
23	能開	メキシコ	技術	1	1999	2
24	能開	インドネシア	政策	1	2000	2
25	能開	タイ	技術	1	2000	2
26	能開	マレーシア	政策	1	2000	2
27	能開	グアテマラ	技術	1	2000	3
28	能開	ザンビア	技術	1	2001	2
29	能開	ジョルダン等	技術	1	2001	3
30	能開	メキシコ	技術	1	2001	3
31	能開	タンザニア	技術	1	2001	2
32	能開	タイ	政策	1	2002	2
33	能開	マレーシア	政策	1	2002	2
34	能開	マレーシア	技術	1	2002	2
35	能開	スリランカ	技術	1	2002	3
36	能開	ベネズエラ	技術	1	2003	2
37	能開	アフガニスタン	政策	1	2004	1.8
38	能開	オマーン	政策	1	2004	1
39	能開	パラグアイ	技プロ	1	2005	2
40	能開	セネガル	技術	1	2005	2
41	能開	スリランカ	技プロ	4	2005	5

*本表は、JICA(独立行政法人国際協力機構)を通じて厚生労働省が労働分野において、平成11年度(1999年)以降に協力を開始した案件で、かつ長期専門家(派遣期間が1年以上)を派遣し、又は派遣中の案件を、平成17年8月31日現在の時点で整理したものである。このため、平成11年度より前に協力を開始した案件、長期専門家の派遣を伴わずに短期専門家の派遣を行った案件については含まれていない。

JICAを通じて行う労働分野の研修生受入れ実績

(人)

平成 年度		11	12	13	14	15	16	計
集団研修	労働安全衛生	49	55	40	47	50	57	298
	職業能力開発	104	99	105	73	67	61	509
	労使関係	18	17	19	17	9	8	88
特設コース研修	労働安全衛生					15	12	27
	職業能力開発	33	48	55	51	38	59	284
合計		204	219	219	188	179	197	1206

注)

平成11年度から平成16年度までの間に、厚生労働省がJICAからの依頼を受けて日本国内で実施した以下の研修をとりまとめたもの。

- ①集団研修 : 予め設定したコースを提示し、グループで実施する研修
- ②特設コース研修 : 特定の国、地域あるいは分野を対象とした研修

○ 政策評価における実績評価書の例（ILO技術協力事業）

(i) 実績評価書における施策目標に関する実績の状況

基本目標10「国際化時代にふさわしい厚生労働行政を推進すること」

└ 施策目標1「国際機関の活動に対し協力すること」

└ 1-1「国際労働機関が行う技術協力に対し積極的に協力すること」

実績目標1「開発途上国における雇用開発、女性の就業・雇用機会の拡大に貢献すること」

○ 実績目標を達成するための手段の概要：

ILOへの任意提出を通じた「雇用開発プロジェクト」、「女性のための雇用とエンパワーメント・プロジェクト（E.E.O.W）」の実施

○ 指標：プロジェクトの対象人数、プロジェクト参画者からの事業評価

実績目標2「開発途上国の労働基準の向上のためのセミナーを通じて、健全な労働環境の整備に貢献すること」

○ 対象プロジェクト：

ILOへの任意提出を通じた「中核的労働基準の促進のための普及啓発事業」、「アジア太平洋地域における障害者の雇用促進のための支援事業」「フェローシップ・プログラム」等の実施

○ 指標：参加者数、参加者等からの事業評価

└ 施策目標2「国際協力の促進により国際社会に貢献すること」

└ 2-1「福祉医療、労働分野における人材育成のための技術協力を推進すること」

(ii) 実績評価書における評価

基本目標10「国際化時代にふさわしい厚生労働行政を推進すること」

└ 施策目標1「国際機関の活動に対し協力すること」

└ 1-1「国際労働機関が行う技術協力に対し積極的に協力すること」

- ・ 現状分析
- ・ 評価結果－政策手段の有効性
 - － 政策手段の効率性
 - － 総合的な評価
- ・ 政策への反映方針

外務省のODA評価形態

レベル	名称	対象	主体	時期
政策レベル評価	国別評価	国別援助政策(計画、方針等)	<ul style="list-style-type: none"> ● 第三者評価 ● 合同評価 ● 外務省による評価 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中間段階(計画等の実施中) ● 事後段階(政策終了後一定期間後)
	重点課題別評価	重点課題別援助政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 第三者評価 ● 合同評価 ● 外務省による評価 	<ul style="list-style-type: none"> ● (中間段階) (政策の実施中) ● 事後段階(政策終了後一定期間後)
プログラムレベル評価	セクター別評価	セクター別援助	<ul style="list-style-type: none"> ● 第三者評価 ● 被援助国政府・機関評価 ● 合同評価 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中間段階(同一セクター内の複数の活動の実施中) ● 事後段階(同一セクター内の複数の活動の終了後3~5年後)
	スキーム別評価	援助スキーム	<ul style="list-style-type: none"> ● 第三者評価 ● 被援助国政府・機関評価 ● 合同評価 	
プロジェクトレベル評価	事業評価	評価法に規定されている対象	<ul style="list-style-type: none"> ● 外務省による評価 	<ul style="list-style-type: none"> ● 事前段階 ● 事後段階

主体

- 第三者評価: ・学識者・NGO・ジャーナリストなど
- 合同評価: ・外務省+外部機関(他ドナー、国際機関、被援助国機関、NGO)
- 外務省による評価: 外務省

出典:「ODA評価ガイドライン」
外務省経済協力局評価室
2003年3月他

PCM 手法について

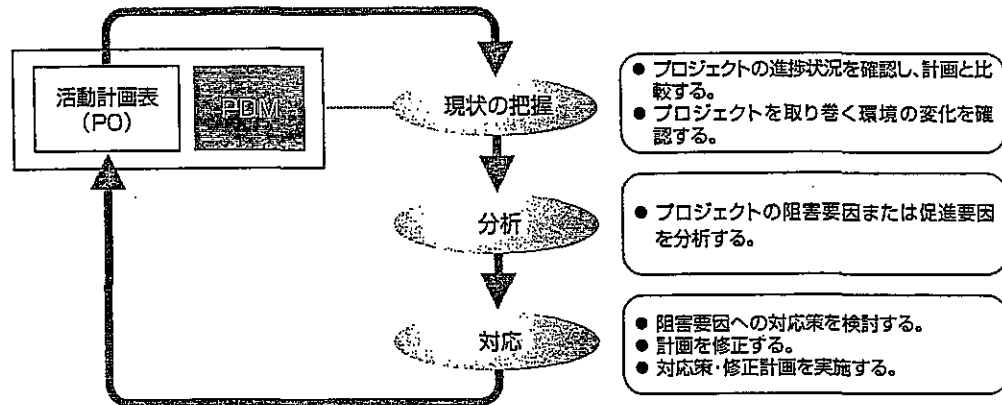
3 PCM 手法によるモニタリング・評価の枠組み

PCM手法によるモニタリング・評価の概念は、以下のような枠組みによって示されます。この枠組みは、下記の3つの要素から構成されています。

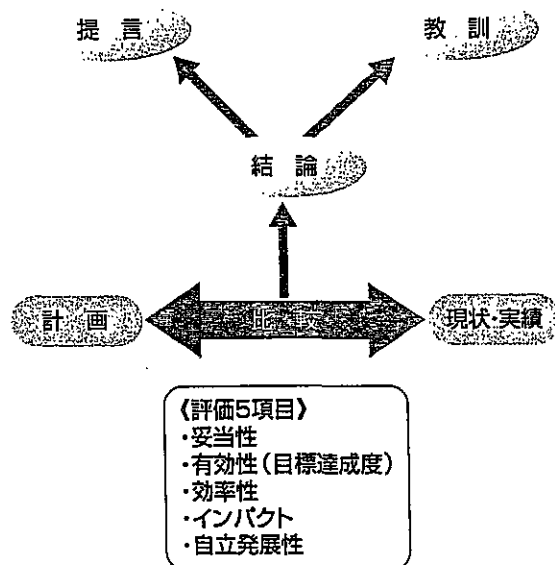
- ① プロジェクトを正しく把握するためのPDM
- ② 評価の視点としての5項目(妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性)
- ③ 包括的な評価を行うための横断的視点

計画(PDM)と現状・実績を比較し、分析し、評価の結論を出します。評価の結論から、プロジェクトの今後の展開に関する提言と、他の案件への教訓が引き出され、今後の意思決定プロセスにフィードバックされます。

PCM手法によるモニタリングの枠組み



PCM手法による評価の枠組み

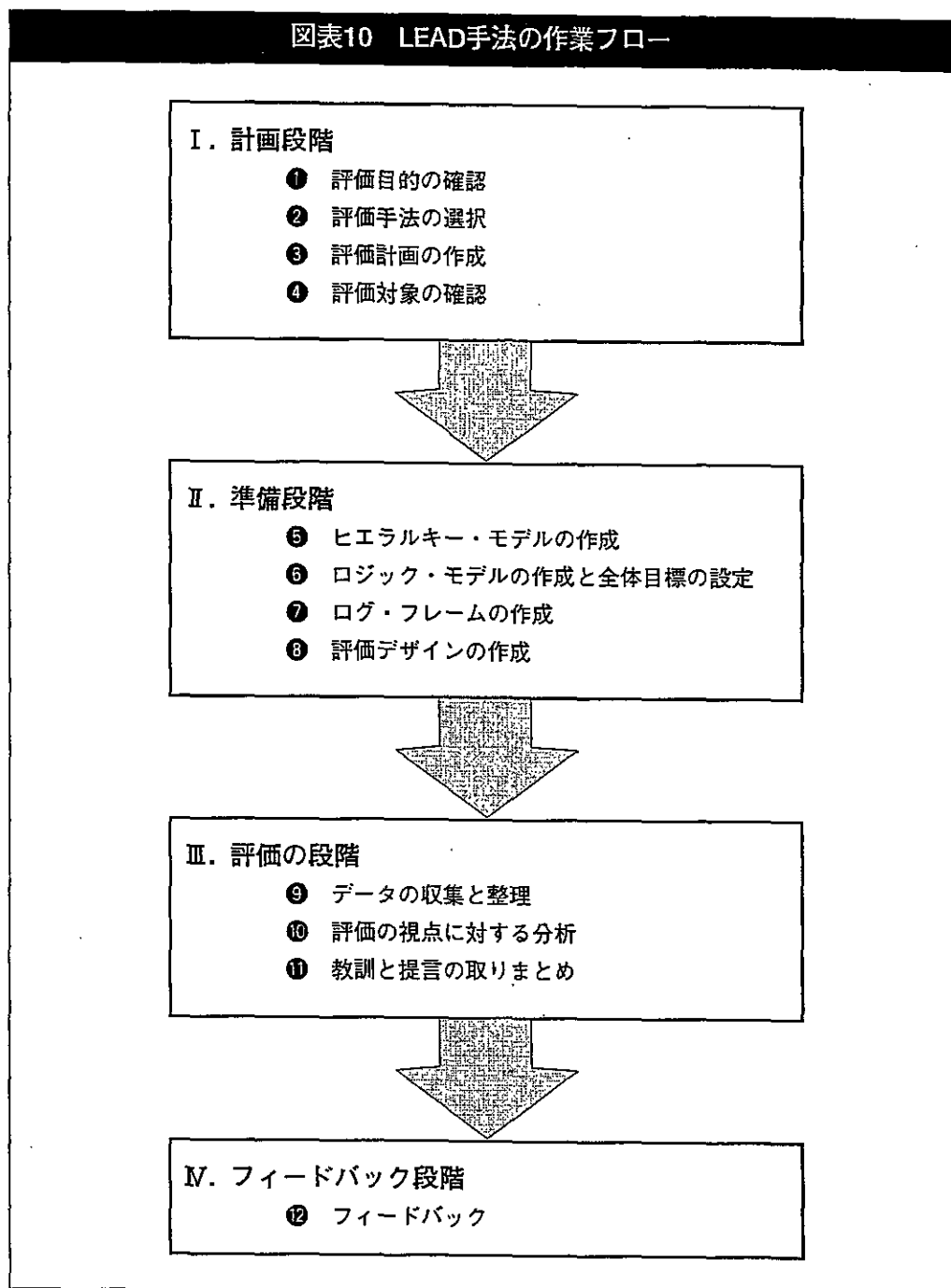


出典:

FACID (2003) 「開発途上国のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント」 P.7

LEAD 手法について

図表10 LEAD手法の作業フロー



LEADステップを詳細分割すると、上記のようなサブ・セクション(①～⑫)に別れる。以下、サブ・セクションごとに解説する。

出典：

FACID (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」P.59

労使関係・労働基準分野に係る評価の試行結果について

1 ASEAN 労使関係プロジェクトについて（概要別添 1 参照）

ASEAN 域内における各国政労使指導者による対話・交流等を行う環境をつくることを目的として、ASEAN 事務局との連携の下に地域政労使セミナー、CLMV などに対する国別政労使セミナー、各国次官級による協力委員会などの活動を支援してきた。計画期間は2002年度から3年間、予算は年間約3,000万円で、政府支援事業及び委託事業から成る。2003-4年度にASEAN コンサルタントが中間評価及び参加者に対するアンケート調査を実施し、結果を取りまとめている。

2 試行としての評価結果（試行結果別添 2 参照）

- (1) 中間報告までに、評価のためのプロジェクト・デザイン・マトリクス (PDMe)、評価の5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）に関する調査項目表、実績表、調査結果の取りまとめ表を作成しており、今般、アンケート調査、専門家による調査、各国資料等をもとに、結果概要表、調査結果の取りまとめ表、評価まとめ表、結論・提言・教訓表を作成した。
- (2) 事務局が作成した評価結果は、案件目標、上位目標とも ASEAN 各国及び日本の政策に照らして適切であり、ASEAN 地域活動プログラムに係る提言が採択されるなど有効とされ、効率もやや高いとされた。一方、上位目標、政策への影響などは的確なデータが得られずインパクトは不明とされ、自立発展性についてはやや高いものの ASEAN による自主的な活動に向け課題が示された。
- (3) これに対する主な議論は、以下のとおりとなった。
 - ・目標の設定に議論の余地がある。案件目標は、労使関係に関する情報のシェアにとどまり容易に達成可能であるとともに、産業レベル、地方レベルにおける成果を含めていない。また、上位目標は、労働争議の減少という国家政策レベルの極めて高い目標であるが、当該プロジェクトとの関係が見いだせない。
 - ・指標の数値化が困難であるが、数値化に努力しつつそれが成果を反映するように改善を続けるべきである。なお、訓練の実施、会合の開催などの活動（場合によっては組織、制度も含む。）自体が成果ではなく、それが定着して労使の対話に結びつくことが成果であることにも留意する必要がある。

・当該プロジェクトは、指標の数値化が困難であると同時に、拙速な成果の追求は参加国の反発など大きな負の成果が予想されるため進捗を制御する必要があり、こうした特性を評価に反映させることが重要である。

・期待される成果を考慮すると5年後、10年後の事後評価が必要である。

3 評価のあり方について

- (1) 労使関係・労働基準分野は、技術協力プロジェクトの評価に当たり適切な目標設定、合理的な指標の数値化が困難であり、1つの評価手法を用いて完璧な評価を行える段階には達していないなど、これまで我が国で評価の実施が遅れている分野の1つである。しかし、当該分野における技術協力を効果的かつ効率的なものとし、受益国に着実に定着させるためには、PCM手法を基本として評価を行いつつ評価手法の開発を行っていくことが重要である。
- (2) 案件目標の設定に当たっては、中央政府など案件形成や事業実施の直接的な相手のみにとられることなく、業種的、地理的な広がりにも目を向けるなど、当該分野に特有な受益者（個々の労働者、業種地域別労使団体など）分布にも配慮する必要がある。
- (3) 労使関係・労働基準分野には、目標は地域や経済・社会事情によらない究極の目標（労働争議件数の減少、労働災害の減少など）もあるが、安易に上位目標とすることなく、評価の枠外とすべきである。それは、その達成度を測るためには経済指標そのものをとる必要があるが、外部要因の影響が大きすぎて事業の評価が困難なためである。したがって、上位目標は、究極の目標の下にあって案件目標と直接的に関連づけられるものに限定するとともに、その指標は活動を的確に反映するよう設定すべきである。
- (4) 当該分野における指標の数値化に当たっては、活動自体を成果とすることなく、活動を恒常的に行えるネットワーク（信頼関係、対話の形成）などを成果とし、その量的・質的指標について検討することも必要である。
- (5) 労使関係など、受益国の背景事情や政治情勢に関連の深い分野においては、目標を達成することのみならず、そこに至る過程が重要なテーマもあり、必ずしも短期間に成果を得ることを前提とした評価がなじまない場合があることに留意する必要がある。また、事後評価の実施も考慮すべきである。
- (6) 長期間にわたる投入が必要な事業にあっては、より短い期間を設定して当面の目標を達成する段階的なプロジェクトとすることも有効である。その際には、各段階の成果に加えて、長期的な目標達成時に得られる成果も勘案して投入との比較を行うなど、弾力的な評価を行うことも可能である。

ASEAN 労使関係プロジェクト支援事業について

1 プログラムの目的

ASEAN 域内での各国政労使指導者による対話・交流と経験・情報の共有を促進させるとともに、域内（特に ASEAN 後発加盟国であるカンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム（CLMV 国））の労使関係の安定、ひいては我が国の国際的相互理解の促進を図ることを目的とする。

2 支援の経緯

同上プログラムについては、2001 年 5 月に開催された ASEAN+3 労働大臣会合において初めて参加した際に、ASEAN 諸国側より協力要請がなされ、2002 年度から支援を開始したものである。

更に、2002 年 5 月に行われた第 2 回 ASEAN+3 労働大臣会合において、ASEAN 諸国側より、同プログラムを ASEAN 自由貿易地域（AFTA）への取り組みである ASEAN 統合イニシアティブ（IAI）のワークプランを構成する労働関係プログラムの 1 つとして位置付ける提案が行われ、これに伴い、同プログラムへの支援拡充を要望された。

ASEAN 域内の安定的な労使関係の構築に大きく寄与し、また域内の後進国（CLMV 国）に対し労使関係の制度整備を支援することは、域内の結束力を高めるとともに、経済の安定成長を促進するものであり、ひいては我が国経済活動の発展にもつながるものであるため、2003 年度から同プログラムへの支援拡充を実施している。

3 事業の概要

ア 政府支援

- ① ASEAN 労使関係プロジェクト実施のための日・ASEAN 協力委員会の開催
- ② 労使関係の問題に精通する日・ASEAN の専門家による実地調査の実施
・2002 年度対象国：インドネシア、2003 年対象国：カンボジア
- ③ プログラムに対する評価ミッションの派遣（2004 年度）

イ 労使関係安定のためのセミナー

- ① 国別フォローアップ政労使セミナーの開催
・ASEAN 各国への開催のための資金援助
・日本人有識者派遣（CLMV 国のみ）
- ② ASEAN 地域政策ワークショップ
（ASEAN 地域政労使、ASEAN コンサル、ASEAN 事務局、日本公労使他）
・テーマ：1 回目 労使関係法制度の基本的枠組み
2 回目 賃金と生産性をめぐる労使関係
3 回目 ASEAN におけるグローバル化、地域統合、技術革新及び労使関係
・セミナー等開催のための資金援助及び事務局
・日本人有識者派遣

ASEAN労使関係プロジェクトへの3か年支援実績 (2002. 4~2005. 3)

2002. 4~2003. 3

- 日・ASEAN協力委員会 (6月25日・26日、於：東京)
 - ・ASEAN労使関係プロジェクトの今後の進め方について討議
 - ・各国に労使関係の実情(法的枠組み、労使関係、政労使社会的対話の実情等)報告

- プロジェクトデザイン会合 (7月29日・30日、於：ジャカルタ)
 - ・各国の労使関係事情報告に基づき、14年度国別セミナーのガイドラインの策定

- 国別政労使セミナーの開催及びガイドラインの作成 (11~2月、於：10ヶ国)
 - ・上記ガイドラインに基づき各国の経済社会構造に起因する以下のような労使関係重要課題について特定、議論し三者間での共通認識を深め、その結果をガイドラインとして取りまとめる
 - ①基本的な法制度、枠組み、②社会的対話促進の環境
 - ・CLMV諸国に対しては、日本から専門家を派遣してセミナーを実施する(セミナー実施国：ILMTV5か国)

- ASEAN地域政労使セミナー(2月26日~28日、於：クアラルンプール)
 - 労使関係に関する地域内の共通課題を特定(① 労使関係法制度の基本的枠組み② 賃金と生産性をめぐる労使関係③ グローバリゼーションにおける技術変革と経済統合)し、地域政策ワークショップの実行に備える。

2003. 4~2004. 3

- 日・ASEAN協力委員会 (5月10日、於：マタラム(インドネシア))
 - ・ASEAN労使関係プロジェクトの1年目の報告・評価
 - ・2年目の実務計画策定
 - ・3年目の方向性検討
- カンボジア・スタディツアー (5月12日~15日)

- CLMV諸国に対する国別フォローアップセミナー (5月中旬~6月初旬、於：CLV)
 - ・各国へ日本人専門家を派遣し、地域セミナーのフォローアップ及び地域ワークショップ準備のためのセミナーを実施

- 第1回ASEAN地域政策ワークショップ(JIL・ASEAN10か国政労使上級指導者招聘) (7月7日~11日、於：東京)
 - (1) 労使関係法制度の基本的枠組み

- CLMV諸国に対する国別フォローアップセミナー (11月下旬~12月初旬、於：CLMV)
 - ・各国へ日本人専門家を派遣し、地域ワークショップのフォローアップ及び次回の準備のためのセミナーを実施

- 第2回ASEAN地域政策ワークショップ (3月8日~9日、於：クアラルンプール)
 - (2) 賃金と生産性をめぐる労使関係

2004. 4~2005. 3

- 日・ASEAN協力委員会 (5月15日、於：バンドル・スリ・ブガワン(ブルネイ))
 - ・ASEAN労使関係プロジェクトの2年目の報告・評価
 - ・3年目の実務計画策定
 - ・事業終了後の方向性検討

- CLMV諸国に対する国別フォローアップセミナー (5月17~18日 於：M、5月20~21日 於：V)
 - ・各国へ日本人専門家を派遣し、地域ワークショップのフォローアップ及び次回の準備のためのセミナーを実施

- 第3回ASEAN地域政策ワークショップ (9月6日~8日、於：バンコク)
 - (3) グローバル化、地域統合、新技術と労使関係

- CLMV諸国に対する国別総括セミナー
 - (11月8~9日 於：V、11月11~12日 於：L、11月15~16日 於：C、11月18~19日 於：M)
 - ・各国へ日本人専門家を派遣し、地域ワークショップのフォローアップ及び総括セミナーの準備のためのセミナーを実施
- CLMV諸国に対する国別フォローアップ・評価ミッション

- ASEAN地域政労使総括セミナー (2月28~3月1日、於：ジャカルタ(予定))
 - ・ASEAN地域労使関係活動プログラムの策定
 - ・ASEAN諸国労使関係にかかる提言の採択
- 日・ASEAN協力委員会 (総括セミナー後)
 - ・ASEAN労使関係プロジェクトの活動総括と評価

ASEAN労使関係プロジェクト
実績表

プロジェクト名:ASEAN労使関係プロジェクト
期間:平成14年4月～平成17年3月(3年間)

対象地域:ASEAN諸国
ターゲットグループ:ASEAN各国の国レベル政労使指導者

2004年10月18日

スーパーゴール:ASEAN諸国の社会・経済が発展する

Vol.01

プロジェクトの要約	指標	実績	障害又は促進要因	外部条件	外部条件の現状	外部条件発生 の要因
上位目標 ASEAN諸国において労使関係が安定する	ASEAN各国におけるストライキ発生件数、調停機関等への申立件数、紛争件数	シンガポールの紛争件数266件('01)→252件('03)、インドネシア件数174件('01)→125件('04)、タイ件数3件('01)、マレーシア労使紛争受理件数378件('01)→320件('04)、フィリピン通告件数43件('01)→25件('04)		ASEAN諸国を取り巻く社会・経済情勢が著しく悪化しない	ASEAN諸国を取り巻く経済は比較的順調に回復している	世界経済の緩やかな成長
プロジェクト目標 労使関係法制度等を協力して改善する努力の必要性をASEAN諸国の政労使指導者が認識する。	1 ASEAN地域活動プログラムの策定 2 ASEAN地域としての労使関係に係る提言の採択	1 総括セミナーにて策定済 2 採択(上記1と同じ)		ASEAN諸国の政治情勢が著しく混乱せず、経済情勢が著しく悪化しない	ASEAN諸国の政治情勢は一部を除き安定しており、経済情勢も安定している	
成果 [各国レベル] 1 ASEAN各国において、政労使が自国の労使関係法制度等に係る知識・経験を共有する 2 ASEAN各国において、政労使間のコミュニケーションが確保される [地域レベル] 3 ASEAN全体として、政労使が各ASEAN諸国の労使関係法制度等に係る知識・経験を共有する	1 セミナー参加者の8割が知識・経験の共有ができたと評価する 2 ASEAN各国における政労使会合の開催数(少なくとも年に1回以上) 3 セミナー参加者の8割が知識・経験の共有ができたと評価する	最終評価調査では、大変役立つ20.5%、役立つ79.5%(合計100%)、役立つしないとの回答なし 最終評価調査では、カンボジア年1回、インドネシア数回～30回、ラオス2～6回、ミャンマー5回、フィリピン1～6回、タイ1回、ベトナム2回、ブルネイ、マレーシア、シンガポール0回との回答あり 最終評価調査では、大変役立つ35.4%、役立つ64.6%(合計100%)、役立つしないとの回答なし		ASEAN諸国間の友好関係が著しく悪化しない ASEAN各国の政労使各々の方針(政策等)が大きく変化しない ASEAN各国の政労使指導者が定着し、指導力を維持する	ASEAN諸国間の友好関係は継続している ASEAN各国の政労使各々の方針は大きく変化していない ASEAN各国の政労使指導者は定着しており指導力を維持している	

ASEAN労使関係プロジェクト
実績表

活動		投入		阻害(一)又は促進要因
計画	実績	計画	実績	
<p>[プロジェクト全体] 1～3 日・ASEAN協力委員会を立ち上げるとともに、定期会合等を開催してプロジェクトの進め方等を決定する また、評価ミッションを派遣する</p>	<p>[プロジェクト全体] 1～3 日・ASEAN協力委員会等の会合を開催した(2002.6.25・26東京、2003.5.10インドネシア、2004.5.15ブルネイ、2005.3.2ジャカルタ プロジェクト・デザイン会合 2002.7.29・30) 国別総括セミナー評価ミッション派遣 (2004.11.7-21)</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会合の会場(東京)、各国参加者旅費、会場経費等 相手国側投入: 事務局職員、会議用事務機材等 ASEAN事務局投入: 担当官、事務局職員</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会合の会場(東京)、各国参加者旅費、会場経費等 相手国側投入: 事務局職員、会議用事務機材等 ASEAN事務局投入: 担当官、事務局職員</p>	<p>(一)相手国側の国内調整がうまくいかずセミナーが開催されないことがあった</p>
<p>[各国、地域レベル] 1～3 ASEAN諸国を対象とした問題特定、フォローアップ等のための国内セミナーを実施する</p>	<p>[各国、地域レベル] 1～3 国別セミナーを開催した ('02.11.28・29 ラオス、'02.11.4・5ミャンマー、ベトナム'02.11.7・8、インドネシア'03.2.18、タイ'02.11.18・19、カンボジア'03.5.13・14、ラオス'03.5.22・23、ベトナム'03.5.26・27、カンボジア'03.11.20・21、ミャンマー'03.11.24、ベトナム'03.12.1・2、ラオス'03.12.4・5、ベトナム'04.5.20・21、ミャンマー'04.5.25・26、ベトナム'04.11.8・9、ラオス'04.11.11・12、カンボジア'04.11.15・16、ミャンマー'04.11.18・19)</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、(財)ILO協会職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会場経費等 相手国側投入: 現地専門家、事務局職員、会議用事務機材等</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、(財)ILO協会職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会場経費等 相手国側投入: 現地専門家、事務局職員、会議用事務機材等</p>	
<p>[地域レベル] 3 ASEAN諸国を対象とした労使関係地域セミナー等を開催し、議論を行い、併せて日本の経験を紹介する</p>	<p>[地域レベル] 3 地域セミナー(マレーシア)'03.2.26・27・28、第1回地域政策ワークショップ(日本)'03.7.8・9、第2回地域政策ワークショップ(マレーシア)'04.3.8・9、第3回地域政策ワークショップ(タイ)'04.9.6・7・8、総括地域セミナー(インドネシア)'05.2.28・3.1</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、(財)日本ILO協会職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会場経費等 相手国側投入: 事務局職員、会議用事務機材等 ASEAN事務局投入: 担当官、事務局職員</p>	<p>日本側投入: 厚生労働省職員、(財)日本ILO協会職員、日本人専門家、ASEAN専門家、会場経費等 相手国側投入: 事務局職員、会議用事務機材等 ASEAN事務局投入: 担当官、事務局職員</p>	

評価まとめ表

評価5項目	評価結果	主な根拠	根拠の要因
妥当性	高い	<p>○ASEAN諸国における労働争議の減少は、ASEAN諸国及び日本の方針に合致している。</p> <p>○ASEAN諸国の政労使が労使関係の改善に共同で取り組むことは、ASEAN諸国の政策に合致するとともに、現状に照らしても適切である。</p>	<p>○ASEAN諸国は、労使紛争解決のための制度構築・改善、行政推進に力を入れており、また、日本のODA大綱では産業の育成・発展による持続的成長を重点としている。</p> <p>○ASEAN域内において、各国の制度や行政を整合化して外国投資の増加や域内の経済的連携の強化を図り、地域的競争力を高めようとの試みがある。また、周辺国の労使関係の安定化は、自国の労使関係の安定化に資することとなる。</p>
有効性	達成された	<p>○ASEAN地域活動プログラムに係る提言が採択された。</p> <p>○プロジェクトによる労使関係改善の取組みは外的要因によって阻害されず、プロジェクト実施による対立もなかった。</p>	<p>○ASEAN諸国の政労使指導者は、労使関係に関する地域的枠組みを構築することが必要である、との共通認識を持つに至った。</p> <p>○プロジェクト実施によりASEAN諸国の政労使のコミュニケーションが活発になり、自国の制度等に関する理解が深まった。</p>
効率性	やや高い	<p>○ASEAN全体と各国単位での活動の連携が図られ、有効に機能した。</p> <p>○ASEAN各国における政労使会合の開催は国によりばらつきがあった。</p> <p>○派遣講師は有益で、ASEAN事務局も適切に機能した。</p> <p>○セミナー経費については、高額とまではいえないものの、低減化に努める余地がある。</p>	<p>○各種会合、セミナーの役割分担が明確で、成果の相互利用が円滑であった。</p> <p>○ASEAN先発加盟国で労使問題が大きくなっていないところでの政労使会合の開催が低調であった。</p> <p>○派遣講師、ASEAN事務局はセミナー参加者から高い評価を受けている。</p> <p>○セミナー支援経費の上限が設定されているプロジェクトがある。</p>
インパクト	不明	<p>○ASEAN諸国において労働争議等は概ね減少したが、本プロジェクトによる効果かどうか不明である。</p> <p>○労使関係改善の認識が高まっているが、その影響の広がり是不明である。</p> <p>○ASEAN各国の労使関係政策への影響、法令整備及び生産性向上については不明である。</p> <p>○ASEAN各国への外国直接投資の増加をもたらしたとは一概には言えなかった。</p>	<p>○ASEAN諸国における労働争議等と本プロジェクトとの関連を示すデータがない。</p> <p>○各国労使の交流は活発となったが、その構成員への裨益を示すデータがない。</p> <p>○労使関係政策、法令の改正及び生産性の向上と本プロジェクトとの関連を示すデータがない。</p> <p>○外国直接投資は国により状況が異なった。</p>
自立発展性	やや高い	<p>○ASEAN諸国の政労使指導者は協力関係を維持し、労使関係改善の取組みを持続する意志を持っている。</p> <p>○ASEAN各国は地域活動計画に基づき国別活動計画を策定する意志を持っている。</p> <p>○ASEAN事務局が今後イニシアチブを取ることができるかどうかは不明である。</p> <p>○本プロジェクトに積極的な貢献を望む国が複数ある。</p> <p>○セミナー等の開催経費をすべてのASEAN諸国が措置する用意があるとまでは言えない。</p>	<p>○本プロジェクトの成果はASEAN労働高級事務官会合などで定期的に報告され、ASEAN各国政府が本プロジェクトの活動につき関心を持っている。</p> <p>○採択された地域活動計画によると、政策の実施及び運用のレベルでASEAN諸国は相互協力を促進することとしている。</p> <p>○ASEAN事務局の活動は適切で各国から評価されているが、直ちに我が国の役割に取って代われる状況になく、体制が不十分との指摘もある。</p> <p>○ASEAN域内の労使関係は互いに影響し合うため、先発国を中心に域内の労使関係安定化のための継続的な活動へのインセンティブがある。</p> <p>○ASEAN諸国の中には、労使関係改善のための経費を自国で措置できる国と、政府の財政基盤が弱く措置できない国とがある。</p>

結 論	<p>○ASEAN 諸国における労働争議の減少はASEAN諸国及び日本の方針に合致しており、ASEAN諸国の政労使が労使関係の改善に共同で取り組むことは、ASEAN諸国の政策に合致するとともに、現状に照らしても適切である等妥当性は高いものと考えられる。</p> <p>○ASEAN諸国の政労使指導者は、労使関係に関する地域的枠組みを構築することが必要である、との共通認識に基づき、ASEAN地域活動プログラムに係る提言が採択され、ASEAN諸国の政労使指導者は今後とも協力関係を維持し、労使関係改善の取組みを持続することとしており、目標は達成されたと考えられる。</p>
-----	---

提 言	<p>○3年間のプロジェクト協力期間についての目標は達成されたが、ASEAN諸国における労使関係の安定という上位目標に向け、ASEAN諸国間のより具体的な協力が促進されることが必要である。ASEAN諸国からの評価は高く、日本として必要な支援を行うことが妥当と考えられるが、投入に対する効果を高めるため、ASEAN各国に関する現状分析を踏まえ、協力対象国を絞り込むとともに、特定の重点課題を取り上げて掘り下げるべきである。</p> <p>○ASEAN事務局の組織体制は十分とは言えないことから、ASEAN諸国のうち先発加盟国などが率先して調整する体制を整備する必要があると考えられる。</p> <p>○日本がセミナー等開催経費を支援する場合、自立発展性を確保するため支援額に上限を設け、ASEAN諸国がある程度自己負担をすることも一案である。</p>
-----	--

教 訓	<p>○プロジェクトの計画立案に際しては、ASEAN諸国のニーズを十分に踏まえ、適切な計画期間とそれに対応した成果を設定し、アプローチを選択すべきである。また、こういったプロジェクト実施者の意向が参加者に理解されるように努める必要がある。</p> <p>○上位目標が労使関係の安定という高い目標であるため、案件目標から上位目標までに様々な要因が関連し、インパクトを測ることが困難である。上位目標の設定に当たっては、案件目標から直接導かれる結果とするよう努めるべきである。</p>
-----	---

ASEAN労使関係プロジェクト
調査結果の取りまとめ表

	妥当性		有効性(目標達成度)		効率性		インパクト		自立発展性	
	調査結果	判定					調査結果	判定	調査結果	判定
上位目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN諸国の政労使が労使関係の改善に共同で取り組むこと、ASEAN諸国における労働争議の減少はASEAN諸国の政策に合致している ・ASEAN諸国における労働争議の減少は、日本の方針に合致している 	++ . . ++					<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN諸国における労働争議の減少につながった ・ASEAN諸国の指導者以外のレベルの政労使の認識は高まった ・ASEAN各国において労使関係政策に影響を及ぼした 	0 0 0	<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN諸国の政労使指導者は協力関係を維持している ・ASEAN各国内の政労使指導者は協力関係を維持している 	++ . . ++
			プロジェクト目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN諸国が労使関係の改善に共同で取り組むことは、ASEANの現状に照らして適切である ・ASEAN加盟国の政労使指導者は労使関係の安定に係る支援を必要としている 	++ . . ++	調査結果 判定				
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN地域活動プログラム(策定) ・ASEAN地域の労使関係に係る提言(採択) ・ASEAN政労使指導者の労使関係改善への取り組みは外的要因によって変化しなかった ・プロジェクト実施によってASEAN諸国間又は政労使の対立は発生していない 	++ . . ++				調査結果 判定		<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN全体として政労使が知識・経験を共有できたと評価するセミナー等参加者の割合 ・ASEAN各国において政労使が知識・経験を共有できたと評価するセミナー等参加者の割合 ・ASEAN各国における政労使会合の開催数 ・セミナー等の開催経費は他の一般的セミナーと比較して適切 ・派遣講師は各セミナーのテーマに適切 ・ASEAN事務局は適切に機能 	++ ++ + . ++ ++	<ul style="list-style-type: none"> ・ASEAN地域活動プログラム(未策定)が策定されれば、それに基づき各国は国別活動プログラムを策定する意思はある ・ASEAN各国の政労使指導者が国内の末端レベルまで労使関係改善の必要性の認識を広めつつある
			投入							

ASEAN労使関係プロジェクト
調査項目・結果概要

1. 妥当性 (Relevance)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	ASEAN諸国の政労使が労使関係の改善に共同で取り組むことは、ASEAN諸国の政策に合致しているか	ASEAN労働大臣・高級事務官会合資料等	ASEAN諸国の政労使が協力して労使関係プログラムに取り組むことでASEAN諸国間の協力が促進され、ASEAN加盟各国の産業競争力を向上させることにつながる(比カントリーペーパー)とのコメントがあり、ASEAN諸国の政策に合致しているものと考えられる。	[++]
[2]	ASEAN諸国における労働争議の減少は、ASEAN諸国の政策に合致しているか	ASEAN各国政府の発表資料等	ASEAN諸国において労働争議が減少することは、ASEAN諸国が労使紛争解決のための制度構築・改善、行政推進に力を入れていることから、ASEAN諸国の政策に一致していると言える。また、労働争議の減少は、外国投資先、貿易相手国としての信頼性向上に寄与することから、これらを重視するASEAN諸国の政策に合致している。	[++]
[3]	ASEAN諸国における労働争議の減少は、日本の方針に合致しているか	日本のODA大綱等	ASEAN諸国における労働争議の減少が日本の方針に合致しているかどうかは、ODA大綱には明記されていないが、労働争議の減少は開発途上国の産業育成・発展による「持続的成長」(大綱3(2))のために重要な事項であり、日本の方針に合致していると言える。また、ASEAN諸国における労働争議の減少は、現地日系企業の安定的な操業に大きく寄与するものであり、日本の方針に合致していると言える。	[++]
[4]	ASEAN諸国が労使関係の改善に共同で取り組むことは、ASEANの現状に照らして適切か	アンケート調査	ASEAN加盟各国は近隣国の情報を求めており、労使関係の改善に労使関係プログラムを通じて共同で取り組むことにより、ASEAN諸国間で目標、経験、優良事例を共有することができ、自国の状況の改善に役立てられることから、適切と考えられる。	[++]
		専門家による調査	多国籍企業による広域の企業展開やマスメディアによる情報伝達の広がりの中で、周辺国の労使関係の安定化は、自国の労使関係の安定化に資するとのレポートがある。	[++]
[5]	ASEAN加盟国の政労使指導者にとって、労使関係の安定に係る支援は必要とされているか	アンケート調査	経済が発展した日本が、その労使関係をモデルとしてASEAN諸国をリードすべきとの意見があり、ASEAN各国の政労使指導者は、日本の労使関係を参考にしつつ自国の労使関係を安定化させたいと考えているなど、ASEAN加盟国の政労使指導者にとって、労使関係の安定に係る支援は必要とされていると言える。	[++]

2. 有効性 (Effectiveness)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	
[1]	ASEAN地域活動プログラムは「ASEANの政労使の知識・経験の共有」、「各国における政労使間のコミュニケーションの確保」により策定に至ったものか	総括セミナーにおけるインタビュー	—	
		アンケート調査	—	
		専門家による調査	ASEANコンサルタントによると、プロジェクトの実施で知識、経験を共有したことによりASEAN政労使指導者は、労使関係に関する地域の協調の枠組みを持つ必要があると認識するようになったとしており、その結果として地域活動プログラムが採択されたものと考えられる。	[+]
[2]	ASEAN地域としての労使関係に係る提言は「ASEANの政労使の知識・経験の共有」、「各国における政労使間のコミュニケーションの確保」により採択に至ったものか*	総括セミナーにおけるインタビュー	—	
		アンケート調査	—	
		専門家による調査	—	

ASEAN労使関係プロジェクト
調査項目・結果概要

[3]	ASEAN政労使指導者の労使関係改善への取り組みは、外的要因(ASEAN諸国間の友好関係の変化、労使関係政策の転換等)によって促進、阻害されなかったか	専門家による調査	ASEAN諸国間の友好関係に大きな変化はなく、また、各国の労使関係政策の転換もないことから、外的要因による有意な影響はないと言える。	[++]
[4]	プロジェクト実施によってASEAN諸国間又は政労使の対立がもたらされたことはなかったか	専門家による調査	プロジェクト実施によってASEAN諸国間及び各国政労使に関する情報が共有され理解が深まったが、それにより対立がもたらされたことはない。	[++]

*注 提言は、地域活動計画の実施であり、内容的には同じであるため省略した。

3.効率性 (Efficiency)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	ASEAN全体として、政労使が各ASEAN加盟国の労使関係法制度等に係る知識・経験を共有できたと評価するセミナー等参加者は計画値どおりであったか	地域セミナー等におけるアンケート調査 地域セミナー等の報告書	地域セミナーにおいて他の参加者との情報共有が大変役立ったとするアンケート調査回答者の割合は35.4%、役立ったとする回答者の割合は64.6%、合計100%であった。 各種会合、セミナーの役割分担が明確化されており、成果の相互利用が円滑に行われた。	[++] [++]
[2]	ASEAN各国において、政労使が自国の労使関係法制度等に係る知識・経験を共有できたと評価するセミナー等参加者は計画値どおりであったか	国別セミナー等におけるアンケート調査 国別セミナー等の報告書	国別セミナーにおいて他の参加者との情報共有が大変役立ったとするアンケート調査回答者の割合は20.5%、役立ったとする回答者の割合は79.5%、合計100%であった。 各種会合、セミナーの役割分担が明確化されており、成果の相互利用が円滑に行われた。	[++] [++]
[3]	ASEAN各国における政労使会合の開催数は計画どおりであったか	ASEAN各国政府へのアンケート調査	アンケート調査回答者の政労使会合への参加回数は、カンボジア年1回、インドネシア数回~30回、ラオス2~6回、ミャンマー5回、フィリピン1~6回、タイ1回、ベトナム2回、ブルネイ、マレーシア、シンガポールは0回であり、国によるばらつきが大きかった。	[+]
[4]	セミナー等の開催経費は他の一般的セミナーと比較して適切であったか	委託事業報告書 他団体へのインタビュー	セミナーの規模、開催地、期間等に照らす限り他のセミナー開催経費を大きく超えるものではなく、妥当である。 委託事業において、セミナーの種類別に上限額を設定している団体があり、今後の経費節減に向けた取組みとして検討の余地がある。	[+] [-]
[5]	セミナー参加者の労使関係制度等に係る理解度、労使関係改善の必要性の認識は、参加前に比して高まったか	各セミナー参加者へのアンケート調査	労使関係に対する理解度が深まったとするアンケート調査回答者の割合は、73.4%、ある程度深まっているを含めると91.5%であった。	[++]
[6]	派遣講師は各セミナーのテーマに適切であり、有益だったか	専門家意見、各セミナー参加者へのアンケート調査	派遣講師のテーマは、当初計画に照らして適切であり、また派遣講師の講義に関するアンケート調査結果では、大変役立ったが35.5%、役立ったが62.4%、合計97.9%であった。	[++]
[7]	ASEAN事務局は適切に機能したか	事務局意見、各セミナー参加者へのアンケート調査 専門家による調査	ASEAN事務局は、各国の意見調整、合意形成等に積極的に参画し、適切に機能したといえる。また、ASEAN事務局の対応に対するアンケート調査結果は、すばらしい、大変良いとの回答が74.4%、良いが22.3%、合計96.7%であった。 ASEANコンサルタントは、ASEAN事務局は非常に有能で効率的ではあるものの、ごく少数で本事業に対応しており、大きな問題の発生に対し対処が困難であると指摘しており、直ちに我が国の役割にとって代わられる状況にはない。	[++] [-]

ASEAN労使関係プロジェクト
調査項目・結果概要

4.インパクト (Impact)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	ASEAN諸国において労働争議等が減少したか	ASEAN各国の労働統計等	シンガポールの紛争件数266件('01)→252件('03)、インドネシア件数174件('01)→125件('04)、タイ件数3件('01)、マレーシア労使紛争受理件数378件('01)→320件('04)、フィリピン通告件数43件('01)→25件('04)。ただし、本プロジェクトとの関連を示す客観的なデータは得られていない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	団体レベルの労使紛争が増加している、と回答したアンケート調査回答者が18.8%、減少している、が35.3%、変化なしが15.3%、分からないが30.6%であり、概ね減少しているといえるが、本プロジェクトとの関連付けを示すデータではない。	[0]
[2]	ASEAN諸国の政労使指導者以外のレベルの政労使において、労使関係改善の認識が高まったか	ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	労使関係に対する理解が深まっている、とするアンケート調査回答者の割合は73.4%、ある程度深まっているを加えると、91.5%となっており、認識は高まったものと考えられる。	[++]
[3]	〔政策〕ASEAN各国において労使関係政策に影響を与えたか	ASEAN各国の労働担当省の資料	労使関係政策への影響を示す客観的な資料は得られていない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	プロジェクトの実施により労使関係政策に係る効果が見られたとするアンケート調査回答者の割合は、多くの効果とする回答者の割合が38.3%、多少の効果とする割合が52.1%であり、合計で90.4%となっているが、効果についての具体的なデータは得られていない。	[0]
[4]	〔社会〕ASEAN各国において社会の安定に寄与したか	ASEAN各国政府及び地方政府の資料	プロジェクトの実施と社会の安定性の関連を示す客観的な資料は得られていない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	—	
[5]	〔制度〕労働争議調整法令の改正等の整備が行われたか	ASEAN各国政府及び地方政府の資料	当該法令の改正等に係る客観的な資料は得られていない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	—	
[6]	〔経済〕ASEAN各国において生産力は向上したか	ASEAN各国政府及び地方政府の資料	プロジェクトの実施と生産力との関連を示す客観的な資料は得られていない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	ASEAN地域の生産性が向上したとするアンケート調査回答者の割合は、大幅に向上が9.2%、ある程度向上が60.9%、変化なしが18.4%であるものの、同プロジェクトとの関連を示す客観的なデータは得られていない。	[0]
[7]	〔経済〕ASEAN各国に対する外国直接投資は増加したか	ASEAN各国政府及び地方政府の資料	例えばフィリピン中央銀行登録外国直接投資額は2000年が約14億ドル弱、2001年が8億6千万ドル、2002年が14億ドル強となっているが一概に増加しているとはいえない。	[0]
		ASEAN各国政労使に対するアンケート調査	—	

ASEAN労使関係プロジェクト
調査項目・結果概要

5.自立発展性 (Sustainability)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	〔組織〕ASEAN諸国の政労使指導者が協力関係を維持できるか	地域セミナー等におけるアンケート調査	ASEANの政労使指導者はもっと協力できるかについてアンケート調査回答者の集計は5点満点の4.3となっており、協力関係が進むと考える者が多いと考えられる。	[++]
		ASEAN労働大臣・高級事務官会合資料等	本プロジェクトの成果はASEAN労働高級事務官会合などで定期的に報告され、ASEAN各国政府が本プロジェクトの活動につき関心を持っているなど、協力関係の維持が期待されている。また、ASEAN域内の労使関係は互いに影響し合うため、域内の労使関係安定化に資する観点から、ASEAN先発国など本プロジェクトに積極的な貢献を望む国が複数ある。	[++]
[2]	〔組織〕ASEAN各国内の政労使指導者が協力関係を維持できるか	国別セミナー等におけるアンケート調査	ASEAN各国内の政労使指導者の協力がより進むかについて、アンケート調査回答者の集計は5点満点の4.3となっており、協力関係が進むと考える者が多いと考えられる。	[++]
[3]	〔組織〕ASEAN事務局が今後もイニシアチブをとることができるか	専門家への聴取	ASEANコンサルタントの意見では、ASEAN事務局の組織体制の制約を踏まえ、日本政府のイニシアチブを期待するとのことであった。	[-]
		ASEAN事務局に対するヒアリング	ASEAN事務局としては、先発加盟国などがバランスよく役割を強化することでASEANとしての役割を強化することは可能と考えている。	[+]
[4]	〔制度〕ASEAN各国の労使関係法制度等の改善の取組が続くか	ASEAN各国政府へのアンケート調査	個々のASEAN加盟国が自身の労使関係を改善するために進むことができるかについて、アンケート調査回答者の集計は5点満点の4.1となっており、概ね改善についての取組が続くものと考えられる。	[++]
[5]	〔財政〕セミナー等の開催費用をASEAN諸国が予算措置できるか	ASEAN各国政府へのアンケート調査	ASEAN各国が自国の労使関係を改善するために自国の予算を措置できるかについて、アンケート調査回答者の集計結果は5点満点で3.2点となっており、あまり自国が予算措置できると考える者がいないものと考えられる。	[0]
		専門家への聴取	ASEAN諸国の中には、労使関係改善のための経費を自国で措置できる国と、政府の財政基盤が弱く措置できない国とがあり、セミナー等の開催経費をすべての国が予算措置する用意があるとは言えない。	[-]
[6]	〔政策〕ASEAN地域活動プログラムに基づき各国が国別活動計画を策定できるか	ASEAN各国政府へのアンケート調査	国別活動計画が必要かどうかについて、アンケート調査回答者の集計は5点満点の4.4となっている一方で、国別活動計画策定のためのガイドラインが必要かについても5点満点の4.4となっており、ガイドライン等の支援があればASEAN各国において国別活動計画が策定される可能性が高まるものと考えられる。	[++]
[7]	〔技術〕ASEAN各国の政労使指導者が国内の末端レベルまで労使関係改善の必要性の認識を広めることができるか	ASEAN各国政労使に対するアンケート調査 (自己評価、他者評価)	—	
		専門家への聴取	ASEAN各国により国内事情が大きく異なることから、国内の末端レベルまでの波及が困難と思われる国を対象に、特定のテーマに関する実務的なワークショップを開催するなどの工夫が必要との指摘がある。	[-]

平成17年7月22日
国際協力事業評価検討会
(労働分野)
雇用・能開分野分科会

雇用・能開分野に係る評価の試行結果について

1 中国雇用促進プロジェクトについて（概要別添1参照）

ILO マルチバイプログラムの一つとして、2000年度から2004年度まで実施した中国雇用促進プロジェクトは、中国都市部のレイオフ労働者に対する起業支援として、当初パイロット都市3都市を対象に、起業訓練の実施及び銀行からの事業資金ローンに際しての信用保証を行ってきた。予算年間約9,000万円。

最終評価は、同プロジェクトの一環としてコンサルタントに委託して実施された。起業訓練、少額融資及び全体の3部分について評価がなされている。最終会合には、当省から恒川総括審議官ほかが出席している。

2 試行としての評価結果（試行結果別添2参照）

- (1) 中間報告までに、評価のためのプロジェクト・デザイン・マトリクス (PDMe)、評価の5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）に関する調査項目表、実績表、調査結果の取りまとめ表を作成しており、今般、最終評価結果、事務所の資料等をもとに、結果概要表、調査結果の取りまとめ表、評価まとめ表、結論・提言・教訓表を作成した。
- (2) 事務局が作成した評価結果によれば、中国雇用促進プロジェクトの妥当性は高く、プロジェクトの目標も達成された旨の結論が得られるとともに、起業訓練プログラムへの参加者の選定や信用保証制度の運用など、効率的で自立発展的な事業の実施に向けて改善が必要な旨の提言となっている。教訓として、ILOを通じた技術協力における対象国政府の理解及び関与が事業に大きな寄与をしたことから、その重要性について指摘している。
- (3) これに対する主な議論は、以下のとおりとなった。
 - ・本事業の趣旨は、起業訓練、事業融資などの活動による雇用創出ではなく、中国における雇用創出事業の定着、いわば仕組みづくりであることを明確にし、評価にも反映させなければならない。
 - ・この観点から、投入は①事業開始時の設計、専門家などによる調査研究など、事業自体でなく制度づくり、②訓練指導員養成、信用保証基金の設立など広義の設備投資、③訓練実施費用など事業運営の3つに分けて評価しなければならない。その際、それ

それぞれについて何年かけて裨益させるかを考慮する必要がある。

・しくみの定着において自立発展性は重要であり、事後評価も積極的に実施すべきである。なお、自立発展性に関する事務局評価は、予測・管理不能な外部要因も含めてあるが、これらは除外して再評価すること。

・評価のための費用を事業費用の数％に抑制するという考え方もあるが、適切に評価されなければ同種の事業が続き大きな損失につながることもある。評価が難しい分野であるからこそ、十分な費用（例えば事業費用の30％）をかけて各種事業に有効活用するよう努めなければならない。

3 評価のあり方について

- (1) 雇用・能開分野における技術協力に対する評価は、基本的にはPCM手法を用いて実施することが可能であるといえる。ただし、当該分野を含め労働分野は、開発途上国における制度設計を目的とした技術協力の主眼が置かれていることから、その評価を適正に行うため、投入を
 - ①事業の設計開発、②事業に必要な投資、③事業の維持運営の3つに分け、裨益期間を考慮した評価法を開発すべきである。
- (2) 労働分野における技術協力は、制度設計型の支援プロジェクトが多いことから、案件目標、上位目標、指標の設定等を慎重に行うとともに、その費用対効果を評価する独自手法の開発が望まれる。
- (3) 制度設計型のプロジェクトに対する事業評価においては、個々の事業のみならずその後の政策決定にも活用する観点から、十分な経費をかけるとともに、事後評価にも重点を置くべきである。

ILO/日本 中国雇用促進プロジェクト (PEP) の概要

1. プロジェクト概要

日本の財政支援により ILO アジア太平洋総局が技術協力を実施

中国政府と共同で、都市部のレイオフ労働者に対するモデル起業支援を行うことにより、中国政府が、国営企業の民営化に伴う離職者等の雇用促進を行うことを支援する。

○目的：モデル起業支援を通じ、中国において新たな雇用対策を定着させることを目的とする。

○内容：・起業訓練をレイオフ労働者等に実施する。

・事業計画を審査の上、基金により信用保証をし、レイオフ労働者等が銀行からの事業資金ローンを受けられるようにする。

・事業運営についての相談援助（フォローアップ）を実施する。

○当初対象市：張家口市、吉林市、包頭市

2. 投入

○プロジェクト協力期間及び予算額

平成 12-16 年度 約 4.3 億円

①設計開発のための費用（各種人件費、調査費など）： 77%

②事業運営に必要な投資（指導員養成費、基金拠出など）： 21%

③モデル事業実施費用（教材費、会場費など）： 2%

※中国政府及び受益者からの投入あり。

3. 成果

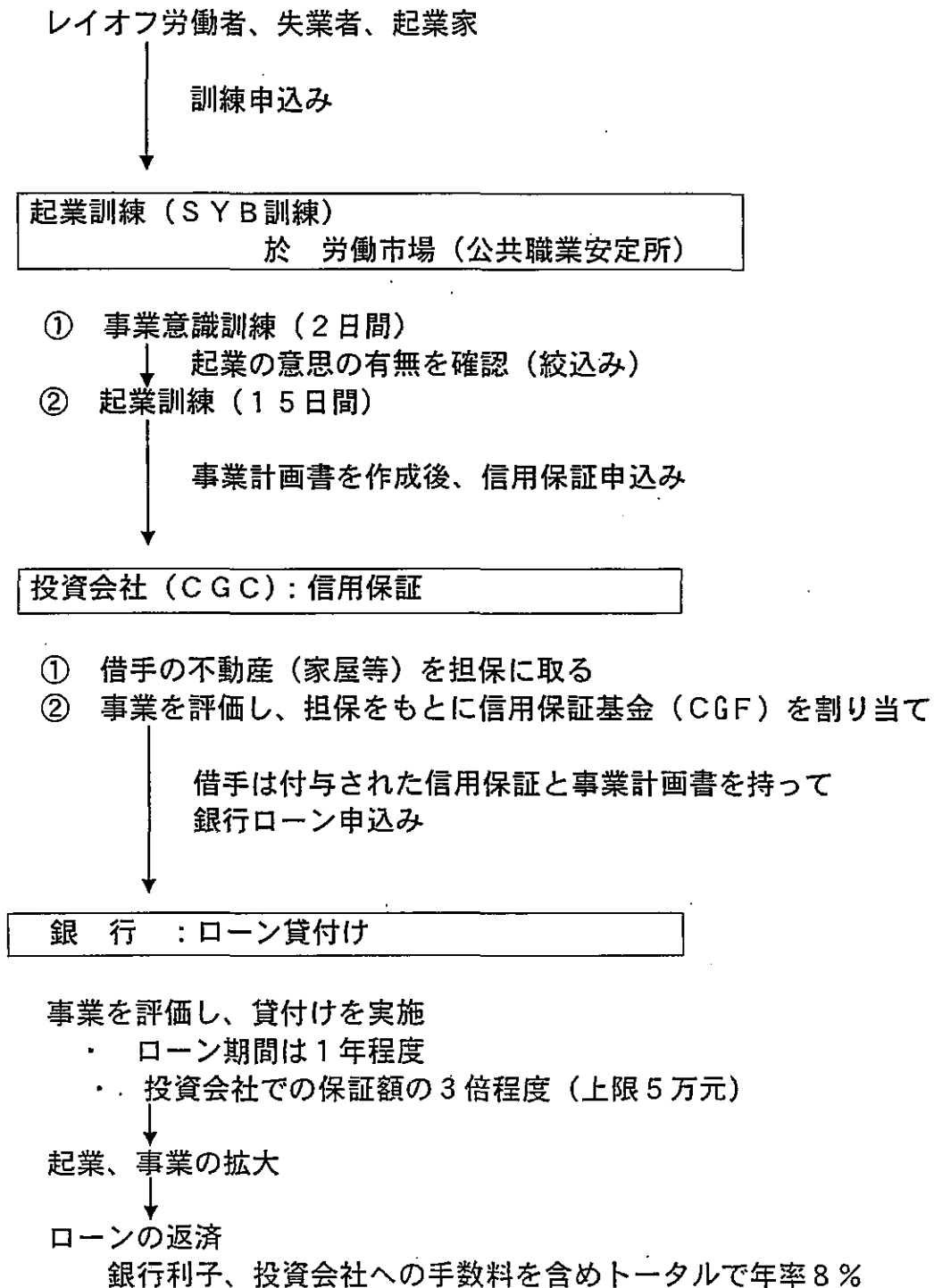
(1) 当初対象である 3 市において、起業訓練、小規模事業資金貸付等のモデル事業を実施した結果、7,711 人が起業訓練を修了、500 人に対し総額約 2,000 万元の銀行ローン貸付を実施、約 4,300 人の雇用を創出した（2004 年 12 月までの途中集計）

(2) 当初対象 3 市における活動を通じ中国政府の認識が高まり、中国政府と協議の上新たに 3 市を加え、モデル事業の実施を計 6 市に拡大した。

(3) 中国政府は本プロジェクトの有効性を認め、起業家育成訓練、小規模事業資金貸付を全国に展開するよう地方政府に通達した。その結果、起業家育成訓練は 100 都市、信用保証基金は 327 都市に拡大した。

(4) 起業訓練修了生が自発的に OB 会を設立し、創業したメンバー企業に対するサービスを提供するなど、自立的な取組みが始められた（2003 年 12 月時点における包頭市の OB 会会員数 116 人）。

PEPプロジェクトにおける起業等支援の流れ図



*各段階で起業、事業運営についての相談援助 (フォローアップ) を実施

SYB : Start Your Business 起業訓練
CGC : Credit Guarantee Company 信用保証会社
CGF : Credit Guarantee Fund 信用保証基金

プロジェクト名: アジア地域雇用開発調査研究 (PEP中国)
 期間: 平成12年4月～平成17年3月 (5年間)
 スーパーゴール: 起業を通じた雇用創出政策の実施により、中国が発展する

対象: 中国国内3都市 (河北省張河口市、吉林省吉林市、内蒙古自治区包頭市)
 ターゲットグループ: パイロット都市における下崗労働者

プロジェクトの要約	指標	実績	阻害または促進要因	外部条件	外部条件の現状	外部条件発生の要因
上位目標 - 中国が雇用対策としての起業支援の有効性を認める	中国政府による、ILO式起業支援システムに類似した起業支援システムを奨励する雇用対策	中国労働・社会保障部(MOLSS)は、起業家育成訓練を100都市、信用保証を327都市に拡大する政策を打ち出した	(+) 2003年12月までに2,609人分の雇用を創出			
プロジェクト目標 - パイロット都市でILO式起業支援システムが自立的に実施される	プロジェクト終了時に、すべてのパイロット都市において、プロジェクト開始時に比して、 - 訓練修了者のうち、起業成功者の確率がX%以上を維持する - 起業後2年以内の閉業率がX%以上減少する	- 修了後起業39% cf. 起業済 40% - 1年後で2%	(+) SIYB(事業開始・拡大)プロジェクトが3パイロット都市を含む14都市で2004年7月から開始された	- 失業者を短期的に吸収する雇用政策が推進されない	- N/A	
成果 1 パイロット都市において起業支援の体制が整えられる	プロジェクト終了時まで、 1-1 パイロット都市に起業支援担当部署が設置される	1-1 公共職業安定所に起業窓口を設置		- 中国が国営企業改革を予定以上のスピードで推進することにより、失業者が急速に増加しない	- N/A	
2 パイロット都市において、ILO式起業支援システム(SYB(起業訓練)、CGF(信用保障基金)、フォローアップ)が確立する	プロジェクト終了時まで、パイロット都市における 2-1 起業・経営支援アドバイザーがX人以上常駐する 2-2 CGFの管理運営状況について、毎年公認会計士より概ね良好との評価を受ける 2-3 CGF関係金融機関と3年以上の長期契約を締結する	2-1 N/A 2-2 返済率94% 2-3 N/A	(+) SYB指導者のリフレックシブトレーニング、上級トレーニングが実施された	- 地方政府の税収が大幅に減少しない	- N/A	
3 ILO式起業支援システム及びその成果の周知	3-1 中国の他都市からの問合せ、視察及びHPアクセス件数が年間X%ずつ増加する	3-1 ・起業事例のテレビ放映後問合せが相次ぐ ・日本のテレビでも放映	(+) SYB訓練生がテレビ番組(起業アイデアコンテスト)で優勝するなどにより、広くSYB訓練が知られるようになった			

中国雇用促進プロジェクト 実績表

活動		投入		計画	実績	計画	実績	阻害(一)又は促進要因
計画	実績	計画	実績					
[プロジェクト全体]								
1-1	パイロット都市における起業支援・地域経済発展にかかる調査、他都市等の起業支援システム等の視察を実施する	1-1	2001年吉林省で地域経済開発のための研究調査を実施、同年11月に関係者会議を開催 2001年7月、プロジェクトチーム職員が上海市等の起業プログラムを視察 2001年10月、国、省、都市レベルの幹部がタイ・ベトナムを視察	日本側投入: -プロジェクト実施経費(429,493千円) -人件費(主任技術顧問、プログラムオフィサー、運営補助) -活動費等	日本側投入: プロジェクト実施経費(429,493千円) ・設計開発費(主任技術顧問、プログラムオフィサー、運営補助、各種調査等) 約77% ・訓練事業投資(訓練指導員養成等) 約8% ・貸付事業投資(信用保証基金等) 約13% ・訓練等活動費(訓練実施等) 約2%			
1-2	全国プロジェクト運営委員会を立ち上げ、パイロット都市の選定等、実施体制を整備する	1-2	2001年4月、戦略的枠組に関する会合開催、プロジェクトの枠組みについて最終決定					
1-3	起業と零細企業発展のための全国レベルの包括的な調査が行われる							
1-4	関係機関(銀行、公共職業安定所)の能力評価を実施する	1-4	公共職業安定所の参加型評価を実施					
1-5	関係機関の役割と義務を特定した指針を策定する							
1-6	MOLSSは起業担当中央省庁と協力し、起業支援に係る施策について検討を進める							
[CGF基金の運営]								
2-1	信用保証基金を設立し、地方政府を財政資源として動員する	2-1	2001年12月、各都市はILOからの拠出金と同額をCGFに拠出することに同意	相手国側: -National Project Coordinator(NPC) -コーディネーター×3人 (各パイロット都市公共職業安定所1人) -アシスタントコーディネーター×6人 (各パイロット都市公共職業安定所2人)	相手国側: -National Project Coordinator -職安所属コーディネーター3人 -アシスタントコーディネーター 6人 -会議室 -訓練施設 -事務補助 -移動補助 -GCF基金			
2-2	適切な金融機関(都市銀行及び信用保証会社)と提携し、ローン希望者のためのクレジットラインを確保する	2-2	2001年8月~11月、プロジェクト事務所(雇用局内)、信用保証会社、銀行の連携を構築					
2-3	信用保証基金運用マニュアルを策定し、信用保証・ローン運用担当職員に訓練を実施する	2-3	CGF運営にかかる規則、同意書、覚書を起草 2001年9月、信用保証基金運営研修コース実施					
2-4	SYB訓練受講修了者のうち希望する者に信用保証及び貸付を行う	2-4	2002年8月、プロジェクトの支援によるローンの貸出し開始(2003年12月までに計229人、総額9,013,000元)					
[SYB訓練の実施]								
2-5	SYBプログラムが開発され、資料等訓練教材が作成される	2-5	2002年3月、中国語版SYB訓練教材の出版					
2-6	パイロット都市及びパイロット都市以外の訓練指導者に訓練を実施する	2-6	2001年9月、SYB指導者向けガイドブックを発行、3都市12人の起業訓練進行者訓練(TOF)実施(包頭市)					
2-7	下崗労働者の起業希望者等に、事業意識啓発訓練を実施する							
2-8	事業意識啓発訓練(3-3)修了者のうち、希望者に起業訓練を実施する	2-8	2004年12月までに、14794人に起業訓練を実施	(ILO)北京事務所 -専門家1名(職業訓練) -技術支援(EASMATなど) -運営・プログラムサポート (ILO)バンコク事務所、北京事務所	(ILO)北京事務所 -専門家1名(職業訓練) -技術支援(EASMATなど) -運営・プログラムサポート (ILO)バンコク事務所、北京事務所			
[フォローアップ]								
2-9	事業運営にかかる相談援助を実施する	2-9	各都市において相談援助のためのチームを結成 包頭市において、修了生によって創業企業協会が作られ、会員数116人(2003年12月時点)					
[他都市への普及]								
3-1	SYB訓練を紹介するワークショップを開催する	3-1	2002年10月、SYB普及促進ワークショップを開催(深セン)					
3-2	プロジェクトのニューズレター発行等を通じてプロジェクトを広報する	3-2	2002年1月以降、定期的に発行されている					
3-3	SYB訓練の自習用視覚教材を作成するなど、SYB訓練受益者をより広げる	3-3	中国西部の失業者向けのSYBテレビコースの放送等					
3-4	全国的・定期的なフォローアップ訓練プログラムを行う	3-4	2003年9月、SYB指導者リフレッシュトレーニング実施、同年10月上級指導者訓練ワークショップ開催					

評価まとめ表

評価5項目	評価結果	主な根拠	根拠の要因
妥当性	高い	<ul style="list-style-type: none"> ○中国政府が雇用対策として起業支援を取り入れることは、中国及び日本の方針に合致している。 ○パイロット都市で起業支援システムが自立的に実施されることは、対象者にとって必要とされるとともに中国の現状に照らして適切である。 	<ul style="list-style-type: none"> ○雇用機会の創出は、全人代の第10次五か年計画や年次政府活動報告に織り込まれている。 ○雇用の増加は我が国ODA大綱の重点課題「貧困削減」に資する。 ○対象者の技術レベルを考慮すると起業支援は現実的である。
有効性	達成された	<ul style="list-style-type: none"> ○起業支援及びSYB訓練が普及した結果、中国都市部における雇用機会が増加した。 ○プロジェクトの実施により新たな失業を生じたことはない 	<ul style="list-style-type: none"> ○パイロット都市において多くの起業、雇用創出がなされている。 ○プロジェクトの実施は国有企業離職者の取扱いに影響を与えていない。
効率性	どちらともいえない	<ul style="list-style-type: none"> ○訓練受講者数は、当初計画値を大幅に上回る結果となった ○訓練教材及び施設の活用に改善の余地がある ○1人当たりの訓練経費は概ね適切であった ○パイロット都市以外におけるSYB訓練の実施は適切であった 	<ul style="list-style-type: none"> ○実施計画書及び記録による ○起業訓練プログラム対象に既に起業している者が含まれていた ○民間訓練システムの利用、一部受益者負担としてプロジェクトからの経費支出を抑制した ○切迫した下崗労働者の再雇用問題を反映してSYB訓練の拡大が急速に進んだ
インパクト	高い	<ul style="list-style-type: none"> ○中国国内に起業支援プログラムが普及した ○女性の起業家、労働者が増加した ○起業支援に関する制度が確立した 	<ul style="list-style-type: none"> ○中国政府が予算措置を行い、地方80都市における起業支援プログラムが普及した ○DFIDの支援によりSIYBプロジェクトが始まった ○起業家協会が設立され、自立的運営が始まった ○訓練参加者、創出された雇用に比較的女性が多い ○中央政府から下崗労働者の再雇用促進等に関する各種通達が出され、地方部における失業者対策が整備された ○技術訓練だけでなく起業訓練も就業促進に寄与する訓練科目の1つとして定着しつつある ○既存零細企業等に対する調査データがない
自立発展性	どちらともいえない	<ul style="list-style-type: none"> ○起業訓練指導者、事業運営指導者の能力維持が課題である ○起業訓練指導者が継続的に養成された ○信用保証制度の効果的な運用が課題である ○信用保証基金担当者が定着したところもある ○中国政府が雇用創出計画を立案した 	<ul style="list-style-type: none"> ○SYBの全国展開に従い、訓練の質の維持が必要である ○起業訓練指導者の養成拠点を定めて継続的に指導者を養成している。 ○信用保証制度があるにもかかわらず貸出額が低く、信用保証の効果が十分に定着していない ○信用保証協会を設立した都市では担当者が定着したが、既存の信用保証会社では契約を打ち切った事例がある。 ○國務院通達に基づき地方行政庁が雇用創出計画を立てている。

<p>結 論</p>	<p>○中国における雇用機会の創出は、中国及び日本の方針に合致しており、パイロット都市における起業支援システムの自立的な実施は対象者を含め中国の現状に照らして適切といえるなど、妥当性は高い。</p> <p>○起業支援及びSYB訓練の普及は、パイロット都市における雇用機会創出をもたらしており、目標は達成されたと考えられる。</p> <p>○中国政府が予算措置を行ったり、地方政府に対する各種通達が出されたことにより、各地に起業支援プログラムが普及したり、そのために必要な制度が確立したことは、大きな貢献と言える。</p>
------------	--

<p>提 言</p>	<p>○本来は起業を希望する失業者のみを対象とする起業訓練プログラムに、既に起業している者が含まれていたことは、訓練教材及び施設が本来の目的に活用されたとはいえないが、訓練成果や融資資金を活用した事業の立直しや拡充を行った事例もあり、訓練対象の拡大による事業の改善につながるきっかけとなった。</p> <p>○SYBの急速な普及により、訓練の質の維持が課題となっており、起業訓練指導者の養成及び能力向上が必須であるとともに、事業運営の民営化を含めた検討が必要となる。</p> <p>○信用保証制度は、制度化されたものの実際の貸出額の増加につながっていない。今後、信用保証額に対する貸出額の増加など、既存の商慣行に対する改善も必要である。</p>
------------	--

<p>教 訓</p>	<p>○中国政府の理解及び積極的な関与がプロジェクトの普及促進に大きく寄与した。対象国や事業分野により一概には言えないものの、ILOを通じた技術協力に当たっては、対象国政府の理解及び関与に努めていくことが重要である。</p> <p>○パイロットプロジェクトの他都市展開は裨益人口の増加という点で大きなインパクトが期待できるが、同時に協力の質を維持しつつ拡大するようなくみが必要である。</p> <p>○起業により、起業家自身の雇用確保だけでなく多くの被雇用者を生み出した。中国政府の政策目標である「雇用拡大」を達成するためには、起業支援よりも既存小規模事業に対する支援のほうが効率的である可能性がある。</p>
------------	---

	妥当性		有効性(目標達成度)		効率性		インパクト		自立発展性			
	調査結果	判定	調査結果	判定	調査結果	判定	調査結果	判定	調査結果	判定		
上位目標	<ul style="list-style-type: none"> ・全人代の第10次五カ年活動計画において主要課題とされるなど、中国の政策に合致している。 ・ODA大綱の重要課題(貧困削減)の手法に合致しており、日本の方針に合致している。 	++					<ul style="list-style-type: none"> ・地方80都市における起業支援プログラムが普及した。 ・DFIDの支援を得て、SIYB(事業開始・拡大)プロジェクトが3パイロット都市を含む14都市で開始された。 ・受益者により自主的に企業家協会が創設され、自助活動を行っている。 ・SYB訓練参加者のうち、女性が42%を占めたが、起業した者の割合は不明。 ・プロジェクトによって創出された雇用のうち、女性の割合が60%を占めた。 ・国家委員会及び労働社会保障部により各種通達が出され、地方部における失業者対策が整備された。 		<ul style="list-style-type: none"> ・訓練指導者のリフレッシュトレーニングや上級指導者トレーニングが実施された。 ・上海に起業訓練指導者の養成拠点を置き、継続的に指導者の数は増加している。養成拠点も天津、北京、ハルビンに拡大。 ・起業訓練指導者の定着については資料なし。 ・事業運営指導者の定着については資料なし。 ・信用保証基金担当者の定着についてはどちらともいえない。 ・中国人民銀行等が発した通知により、地方政府当局のCGFへの出資の根拠は担保されている。 ・国務院が発した通知により、各地方政府は雇用創出計画を立てている。 		++	
プロジェクト目標					<ul style="list-style-type: none"> ・対象6都市において約4,300人の雇用を創出した。 ・都市部登録失業率は4.2→3.1%に悪化した。 ・失業率の悪化と中国政府の起業支援の関係を示すデータはない。 ・プロジェクトの実施に伴い失業に至ったとの情報はなし。 	++						
成果												
投入					<ul style="list-style-type: none"> ・75%の参加者が訓練費用の一部あるいは全部を負担し、訓練教材や施設の活用に無駄や重複はない。 ・すでに開業している者が融資プログラムにアクセスするために起業訓練を受講するなど、訓練コースの活用に無駄がみられる。 ・パイロット都市で14,794人がSYB訓練を受講し、初年度の訓練受講者見込みを大幅に上回った。 ・全国60都市でSYB訓練が実施され、のべ17万人が参加した。 		++					

中国雇用促進プロジェクト
調査項目

1. 妥当性 (Relevance)

	調査項目	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	プロジェクト目標は被援助国の政策に合致しているか	政府の発表資料	国有企業改革などの経済構造改革が進む中で新たな雇用機会の創出が緊要とされており、2001年に全人代で採択された第10次五か年計画において、「雇用・社会保障制度の拡充」が開発上の主要課題とされているなど、中国の政策に合致している。また、2004年の全人代における「政府活動報告」において、都市部での下崗労働者対策が盛り込まれている。	[++]
[2]	プロジェクト目標は日本の方針に合致しているか	日本のODA大綱	ODA大綱の重点課題のうち、「貧困削減」達成のための手法として雇用の増加が示されており、日本の方針に合致している。	[++]
[3]	プロジェクト目標は、対象国の現状に照らして適切か	専門家による評価調査	国有企業からの離職者に対する自営業の促進は、技術レベルの比較的低い下崗労働者にとって現実的な選択肢を提供した。また、起業者の下で働く雇用を創出するなど、中国の現状に照らして適切と言える。	[++]

2. 有効性 (Effectiveness)

調査項目	1. 適切度	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	中国都市部において雇用機会が目標通り増加し、かつそれが中国政府の起業支援及びSYB訓練の普及に起因するものであったか	専門家による評価調査	対象6都市において、4,821人が起業に成功し、20,913人の雇用を創出したとのデータがある。また、小規模貸付事業により約4,300人の雇用を創出し11,613人の再雇用に寄与している。	[++]
[2]	中国都市部において失業率が悪化せず、かつそれが中国政府の起業支援に起因するものであったか	〃	2004年都市部登録失業率は4.2%で、2000年の3.1%に比べて悪化しているが、中国政府の起業支援との関係を示すデータはない。	[0]
[3]	プロジェクトの実施により失業を余儀なくされた者はいないか	公共職業安定機関の新規求職者関係統計	プロジェクトの実施により失業に至ったとの情報はない。下崗労働者の発生は中国政府の政策によるものであるが、プロジェクトの実施により政策が変更されたとの情報はない。	[+]

3. 効率性 (Efficiency)

調査項目	1. 適切度	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	訓練教材及び訓練施設の活用に無駄や重複はなかったか	プロジェクト事務所の記録	訓練教材や施設の無駄を最小限にするために極力受益者負担、すなわち訓練に関わる費用の負担を原則とした。サンプル調査によると75%の参加者が費用の一部あるいは全部を負担している。	[++]
		専門家による評価調査	既に開業している受益者にとっては、金融支援プログラムにアクセスするために起業訓練を受けるといった側面が見受けられた。SYB訓練と金融支援の相互関係の見直しが必要。	[-]
[2]	訓練受講者数は計画値どおりであったか	プロジェクト事務所の計画書及び記録	2004年12月現在、パイロット都市では14,794人がSYB訓練を受講し、そのうち7,146人がビジネス計画策定を終了している。これはプロジェクト立ち上げ初年度(2002年)、パイロット都市あたり年間500人程度の受講者を見込んでいたことと対比すると、当初計画を大幅に上回る結果である。	[++]

中国雇用促進プロジェクト
調査項目

[3]	パイロット都市以外におけるSYB訓練の回数、タイミング、実施地域は適切であったか	プロジェクト事務所の計画書及び記録	プロジェクト実施期間中、全国80都市でSYB訓練が実施され述べ17万人が参加した(切迫した下崗労働者の再雇用問題を反映して、SYB訓練の拡大は急速に進んだ。)	[++]
-----	--	-------------------	---	------

4.インパクト (Impact)

調査項目	1.適切度	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	[政策]中国国内に起業支援プログラムが普及したか	政府及び地方政府の資料	中国政府が予算措置を行い、地方80都市における起業支援プログラムが普及した。また、DFIDが関連プロジェクトを開始し、対象都市を拡大した。都市によっては起業家協会などが設立され、自立的な活動を開始したところもある。	[++]
[2]	[社会]女性の起業家及び労働者が増えたか	政府及び地方政府の資料	サンプル調査によるとSYB訓練参加者の42%が女性であり、女性労働者に関しては、プロジェクトによって創出された雇用のうち60%を女性が占めている(都市毎のデータは不明)。	[+]
[3]	[組織]規則や法の改正などの整備が行われたか	政府及び地方政府の資料	国家委員会及び労働社会保障部による下崗労働者の再雇用促進等に関する各種通達が出され、地方部における失業者対策が整備された。	[+]

5.自立発展性 (Sustainability)

調査項目	1.適切度	データ収集方法	結果概要	判定
[1]	[技術]起業訓練指導者の能力が維持されるか	プロジェクト事務所の調査資料	中国における訓練指導者層は十分でなく、継続的な能力向上が不可欠であるため、リフレッシュトレーニングや上級指導者トレーニングを実施している。	[+]
[2]	[組織・制度]起業訓練指導者が継続的に養成されるか	プロジェクト事務所の調査資料	上海に起業訓練指導者の養成拠点を置き、継続的に指導者の数を増やしている。養成拠点はさらに天津、北京、ハルビンと増え、全国で1714人の指導者を養成した。	[++]
[3]	[組織・制度]訓練を受けた起業訓練指導者が定着するか	プロジェクト事務所の調査資料	資料なし。	[0]
[4]	[組織・制度]訓練を受けた事業運営指導者が定着するか	プロジェクト事務所の調査資料	資料なし。	[0]
[5]	[組織・制度]訓練を受けた信用保証基金(CGF)担当者が定着するか	プロジェクト事務所の調査資料	プロジェクトの実施のために新たに信用保証協会を設立した吉林市と張家口市では担当者は定着している。包頭市では、既存の信用保証会社に基金の運営を委託したが、途中で会社を変更した。小額ローンのための信用保証業務は既存の営利組織にはなじみにくいことから、新たな非営利組織の設立が適切といえる。	[+]
[6]	[財務・制度]信用保証基金(CGF)の資金が確保されているか	プロジェクト都市政府の資料	2003年中国人民銀行、財政部、経済貿易部および労働社会保障部が共同で発した通知「下崗失業者に対する小額担保ローン管理方法」によって地方政府当局は小額信用保証基金に対する出資の根拠を得た。	[++]
[7]	[政策]中国政府が具体的かつ実践的な雇用創出計画を立案できるか	プロジェクト都市政府の資料	2003年、国務院が発した「再就業促進に関わる事業についての通知」は、PEPプロジェクトをモデルとした小規模企業の育成が再就業促進事業にとって重要であることを記しており、各地方行政政府はこの通達に準拠して雇用創出計画を立てている。	[++]

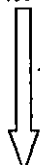
評価目標・評価指標の設定例

【労働安全衛生分野】

(目標) 労働安全衛生水準の向上

(指標) 労働災害件数の10%減少

(活動) モデル事業対象地域内の企業に対する安全衛生行政指導の支援(3年)



← 活動は対象国のどの地域に及ぶか

(目標) モデル事業対象地域の労働安全衛生水準の向上

(指標) " 労働災害件数が、プロジェクト開始から3年後の終了時点で10%減少すること。



← 現状において労働災害は正確に把握されているか
3年間のプロジェクトによる活動は、災害件数に直接反映されるか
災害件数は、企業の稼働など経済状況によって影響を受けないか。

(目標) モデル事業対象地域の労働安全衛生水準の向上

(指標) モデル事業対象地域の労働災害防止活動が促進される。



← 指標を数値化できないか

(上位目標) モデル事業対象地域の労働災害件数が減少し、対象地域外に労働災害防止活動が普及する。

(目標) モデル事業対象地域の労働災害防止活動が促進される。

(指標) モデル事業対象地域の法定登録機械設備の70%に安全装置が付加され、従事する労働者の70%が所定の安全教育を修了する。



← 事業終了後の定着状況はどうか

フォローアップ調査(事業終了3年経過後)

労働災害防止活動の定着状況、労働災害件の推移、労働災害防止活動の対象地域外への普及状況等を調査する。

【労使関係分野】

(目標) 労使関係の安定化

(指標) 労働争議件数 (10%減少)

(活動) 国際レベル及び国レベルにおける労使関係セミナー (3年)



← 活動は対象国のどの関係者に及ぶか
労働争議件数は、労使関係を反映する指標か

→ 労使の活動が活発なため、労働争議も多い場合、労使の活動が低調なため労働争議は少ないが、相互理解が進んでいない場合等を考慮

(上位目標) 対象国の労使関係、雇用の安定化

(目標) 対象国の労使間における対話の促進

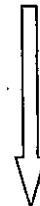
(指標) 各種セミナーの開催状況、セミナー参加者数



← 性急に進めすぎた場合の負のインパクトは考慮されているか
セミナーへの参加は労使間の対話促進に直結するか

(目標) 対象国の労使間における賃金、解雇基準に関する相互意見交換の促進

(指標) 中央及び主要地方都市における労使関係団体の接触状況



← 指標を数値化できないか
目標をより明確化できないか

(目標) 中央及び主要地方都市の労使関係団体が、対応する団体の賃金、解雇基準に関する主張を把握し、検討する体制を確立する。

(指標) セミナー参加者による討議事項の理解度 (70%)、セミナー修了後の所属組織関係者に対する概要報告 (各20人以上)

3年間の事業実施による、中央及び主要地方都市における労使関係団体会合の開催件数 (倍増)、相互の検討に付される各種提案 (倍増)



← 事業終了後の定着、推進状況はどうか

第2段階への移行 (第1段階の事業が終了し、評価が完了した後)


テーマ: 賃金、解雇基準に関する国際的比較と妥協案に関する協議

【望ましい指標に向けた作業】

活動から一次的に得られる量的な指標は、次の例のように、事業本来の目的、効果等に照らして再検討し、客観的でかつ事業の成果を反映する指標に近づける。

<指標の検討例 1>

モデルサイトの対象人数

- 
- ←モデルサイトの活動成果は、どのように測れるか
 - ←モデルサイト活動は、政策関係者、他都市の幹部等に影響を与えたか
 - ←モデルサイトを通じて地元 NGO などの資質が向上したか
 - ←地元 TV、広報誌などで取り上げられ、国民一般に周知されたか

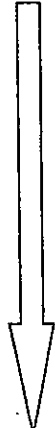
次の事項を客観的に、可能ならば数値で示す

- モデルサイトの対象規模
- +モデルサイト活動の存在、意義等が普及した範囲
- +モデルサイトの自立発展性（指導者養成、NGO の能力向上など）
- +政策への反映見通し

<指標の検討例 2>

セミナー事業の参加者数

本邦研修事業の参加者数

- 
- ←各参加者は、どのような基準で選定されているか
 - ←各参加者は、セミナー終了後に成果を報告、活用する場を持つか
 - ←各参加者は、政策決定や制度見直しに影響力を持つか
 - ←セミナー、研修のテーマは、対象国の政策や日本の方針に合致するか
 - ←セミナー、研修終了後に成果を普及させる環境は整っているか
 - ←セミナーにどれくらい多くの参加者が貢献したか
 - ←セミナーの実質的な進行、取りまとめは誰が行ったか
 - ←継続的な事業を通じて対象国に及ぼす効果はどれくらいか

次の事項を数値化し、参加者数に代わる指標を示す

- セミナー、研修そのものの成果を示す指標
- +セミナー、研修の参加者が終了後に普及させる効果
- +セミナー、研修の成果が政策等に活用、反映される程度
- +セミナー、研修等の継続が及ぼすネットワークなどの効果
- +セミナー等を自主的に運営することにより得られる効果

労働分野の国際協力における課題と方向性の整理

労働各分野のこれまでの実績を踏まえ、課題と今後の方向性を整理すると、別紙のようになる。国際協力事業評価検討会においては、労働分野の具体的な協力量針について十分な議論を行っていないが、今後の議論を促進する観点から、1つの案として次のような方向性を提案する。

1. 地域的配分

限られた ODA 予算を効率的に活用する観点からは、対象を一国ごとでなく地域としてとらえて方針を明確化することが効果的である。そこで、地域的配分を次の順序とする。

(1) 東アジア地域への重点配分と域内の格差に配慮した協力

これまで、東アジアにおいて、雇用政策、労働安全衛生、職業訓練等我が国の労働分野の協力が政府及び民間機関の能力向上への寄与及びそれが複数の国々の産業育成に与えた効果を踏まえ、東アジア地域に引き続き重点を置いて協力をを行う。今後の協力に当たっては、同地域への ODA の投入による成果を最大化するとの観点から、労働分野に関する情報を幅広く入手し、発展状況等も勘案して、対象地域、分野を定めるとともに、それぞれに適した協力手法を決定する。

(2) 南・西アジアへの協力拡大

これまで南・西アジアについては、労働分野での実績は限定的であるが、東アジア地域に大きな影響を及ぼすとともに、我が国との関係も強まっていることから、東アジア地域に対する協力実績も活用しつつ、順次協力を拡大する。その際、在外公館、JICA 等援助実施機関現地事務所のみならず、ILO などの国際機関現地事務所等からも協力を得ながら、被援助国と我が国の二国関係、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや他の先進国も含めた援助の実態把握に努め、協力手法を精査する。

(3) その他地域に対する効率的な協力

アフリカ、中南米等その他の地域については、労働分野全体として我が国が実績やノウハウをもつとはいえないものの、過去の協力実績や地理的状況、開発段階によっては我が国の投入により大きな効果が見込まれる場合があることから、当面の協力対象地域を絞り込んだうえで、協力手法を選定することにより効率的な協力をを行う。特に、我が国政府として分野横断的な支援、成長を通じた貧困の削減等が必要と見込まれる地域については、労働分野に限らず他分野、関係省庁との連携も視野に入れて協力をを行う。

2. 分野別留意点

ジェンダーへの配慮、労働安全衛生については、労働分野の1つとして1. によるほか、社会経済の状況によらず満たすべきレベルも存在するとの考えに立ち、地域的配分にこだわらない協力も必要である。その場合、開発段階や地域の事情を勘案すると、必ずしも大規模な投入でなく研修実施や教育カリキュラムの一部への反映といった限定的な投入によっても一定の成果が見込まれることから、雇用開発、職業訓練等の

事業においても、可能な限り Gender への配慮、安全衛生への配慮を織り込むことが望ましい。

職業能力開発については、労働分野の国際協力を占める重要性を踏まえ、協力方針について別途検討することが望ましい。特に、訓練カリキュラム、訓練実施、就職支援までの一連の流れをシステム化した移転や、現在、開発段階に応じて様々な手法が用いられている協力手法の体系化、効率化にも留意すべきである。

労働各分野の課題と今後の方向性(案)

分野	事業例	対象者	手法・内容	課題	対応
労使関係	<ul style="list-style-type: none"> 普及啓発事業 招聘・研修事業 情報ネットワーク構築 政策顧問派遣 	政労使関係者 政府職員	対話促進、関係構築支援 本邦招聘、研修 情報収集、分析、公表 現状把握と政策提言	<ul style="list-style-type: none"> 手法ごとに制約、成果を上げるための必須事項、特性が大きく異なり、対象に応じた手法選定が必要 実施手法そのものに力点が置かれると事業が硬直化し、成果を得られにくくなる。 我が国と受益国との間に十分な信頼関係が必要 隣接地域における経済格差は、労使関係の不均衡な発展を招くため、情報収集が不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> 対象者と目的に応じた手法選定が重要である。 着実な成果を得るため、客観的評価指標や適切な事業期間の設定を行うとともにフォローアップなど終了後評価に重点を置き、成果、波及効果等を把握した上で改善に結びつける。 本来、それぞれの発展段階における協力が不可欠だが、我が国知見が適用できる可能性と、労使問題が我が国に及ぼす影響度を考慮し、当面は東アジア地域を重点対象とする。
職業能力開発	<ul style="list-style-type: none"> 技術協力プロ 民間人材育成 技能検定の標準化支援 	職業訓練関係者 企業・団体等関係者 政府職員	職業訓練指導員養成、職業訓練管理手法支援、民間人材養成支援、技能評価システム構築・改善への助言、国際機関を通じた技術協力	<ul style="list-style-type: none"> 今後ともODA予算の削減が予想される中、国際協力の効果を確保するため協力の見直しを図る必要がある。 途上国の開発段階の詳細な分析とそれに対応した効果的な支援の決定及び投入が必要 民間ベースの人材養成支援が進む一方、政策的支援への期待も高まっており、連携が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 各国の開発段階に応じた分析を進めるとともに、専門家、協力手法、財源等のリソースを整理し、その確保を図る。 産業、外国投資の状況から見た技能者等の分野・レベル別需要と、産業、外国投資から見た経済需要、政府のガバナンス等を踏まえて、国ごとに投入に対して期待される効果を検討し、協力優先度を決定する。 政策的支援はシステム構築・改善への協力を重点を置くとともに、相手国ステークホルダーとの連携を図る。
安全衛生	<ul style="list-style-type: none"> 技術協力プロ 政策顧問派遣 現場・政策支援 国際枠組推進 	政府職員 地域構成員 国際専門家	災害防止技術、衛生工学の水準向上 行政能力向上・制度整備・執行支援	<ul style="list-style-type: none"> 幅広い現状分析に基づく対象国、地域の選定がなされていない。 低所得国における危険度は極めて高くかつ低減可能にもかかわらず、受益国における優先順位が貧困撲滅などに比して低い現状にある。 	<ul style="list-style-type: none"> 技術指導には産業に関する十分な情報が必要であり、当面は我が国と関係の深いアジア地域を重点対象とする。 重点対象以外においても、中東アフリカ、中南米などの職業訓練指導員養成などにおいて、労働安全衛生の基礎知識を順次指導科目に加え、技能に見合った労働安全衛生知識の普及を図る。また、現場支援事業などにおける基礎的職業訓練、雇用創出活動等あらゆる機会に労働安全衛生の指導を盛り込む。
労働基準	<ul style="list-style-type: none"> 普及支援事業 政策支援 学界支援 	政労使関係者 政府職員 学識者	セミナー開催 法制度整備の提言 学識者間の相互支援体制整備	<ul style="list-style-type: none"> 事業規模が小さく単独での効果が限定的であるため、国際機関の方針や他の供与国との協調に力点が置かれがちである。 セミナーテーマが大きすぎ、開催後の具体的な成果に結びつきにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> 関連事業を見直して目標を絞り込み、成果を上げるために必要な投入を確保する。 セミナーテーマの絞り込みと集中的な事後支援を実施し、具体的な成果の確保に努める。
雇用促進	<ul style="list-style-type: none"> 政策顧問派遣 技術協力プロ 現場・政策支援 	政府職員 地域構成員	行政能力向上・制度整備・執行支援 労働市場調査	<ul style="list-style-type: none"> 受益国の実情等により事業の成否が大きく影響を受ける。 案件形成から採択・実施までの期間が数年間にわたることも多く、事業の成否が大きく影響を受ける。 現場・政策支援の対象が東アジア地域に偏る傾向にある。 現場支援による雇用創出効果は限定的であるが、受益国の実情等により政策への反映が困難な場合が多い。 各国ごとの国際協力は成果を上げつつあるが、隣接国等における経済格差は新たな問題を引き起こしかねない。 	<ul style="list-style-type: none"> 発展段階、我が国知見の適用可能性等をもとに、あらかじめ政策支援、技術協力プロジェクトを行う対象国・地域を絞り込んだ上で、社会経済等の状況を継続的に把握することにより、外部要因を極力抑制する。 現場・政策支援については、成果を確保しつつも、東アジア地域への偏りを是正するため、国際機関を活用しつつ、対象地域を西アジアに拡大する。 政策反映による成果を確保するため、あらかじめ市場化や制度外経済の状況、地域産品の潜在需要等を分析するとともに、受益国の実施事項を明確にする。 経済格差に配慮し、政労使に対して情報提供や助言を的確に行うことにより社会経済の変化に適応させる。

地域別国別援助計画等策定状況（平成18年2月末現在）

(1) アジア地域（策定・改訂済み11カ国）

- ①タイ 平成12年3月策定・現在改訂作業中*
- ②バングラデシュ 平成12年3月策定・現在改訂作業中
- ③ベトナム 平成12年6月策定・平成16年4月改訂済み
- ④フィリピン 平成12年8月策定・現在改訂作業中
- ⑤中国 策定済み（平成13年10月）
- ⑥カンボジア 策定済み（平成14年2月）
- ⑦マレーシア 策定済み（平成14年2月）
- ⑧スリランカ 策定済み（平成16年4月）
- ⑨インドネシア 策定済み（平成16年11月）
- ⑩モンゴル 策定済み（平成16年11月）
- ⑪パキスタン 策定済み（平成17年2月）
- インド 現在新規策定作業中
- ラオス 現在新規策定作業中

*現在対タイ協力計画を策定作業中。

(2) アフリカ地域（策定済み6カ国）

- ①タンザニア 策定済み（平成12年6月）
- ②エジプト 平成12年6月策定・現在改訂作業中
- ③ガーナ 平成12年6月策定・現在改訂作業中
- ④ケニア 策定済み（平成12年8月）
- ⑤ザンビア 策定済み（平成14年10月）
- ⑥チュニジア 策定済み（平成14年10月）
- エチオピア 現在新規策定作業中

(3) 中南米地域（策定済み2カ国）

- ①ペルー 策定済み（平成12年8月）
- ②ニカラグア 策定済み（平成14年10月）

(4) 欧州地域（策定済み0カ国）

- ウズベキスタン 新規策定作業中
- カザフスタン 新規策定作業中

(5) 中東地域（0）

(6) 大洋州地域（0）

(7) 北米地域（0）

注1）太字イタリック体は現在作業中のもの

国際協力の世界的動向について

「労働分野の国際援助動向等に関する調査研究報告」の概要
(平成17年度平成17年度(独)労働政策研究・研修機構 研究報告)

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、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）。研究会では前・ILOアジア・太平洋総局長、技術協力の専門家及び労働組合の幹部からブリーフィ

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章では、労働分野の国際援助のあり方について、使用者団体及び NGO/労働組合の視点からそれぞれの援助活動に関する有識者が提言を行う。

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、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てみると、以下のようになる。

(1) 国際的な援助の趨勢

- ・ 先進国¹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

¹ OECD の DAC (開発援助委員会) 加盟国

のあり方、キャパシティ・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年間の 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る。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を期待する。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。