

ILO/日本マルチバイ事業をより効果的に実施するための改善策について

前回会合での指摘事項

1 評価について

- (1) 日本プログラムは小規模(数千万円規模)のプロジェクトが多いので、プロジェクトの規模に適合した評価負担とすべきである。
- (2) 過去に終了した事業の評価では、目標や指標が不明確である。また、指標が活動レベルのものなのか、アウトプットレベルのものなのかわかりにくい。
- (3) 成果主義(results-based approach)については、過去に成果のあがった事業に偏る可能性があり、前例踏襲主義に陥る危険性がある。

2 人件費削減について

プロジェクトの質を維持するためには、優秀な人材の確保が必要であり、やみくもに人件費削減を進めるのはよくない。

3 レシピエント側からみた援助効率の向上

- (1) 柔軟性: 予算が単年度主義であること、会計年度が違う等の問題があるが、日本のマルチバイは柔軟性が低く使いにくいという批判がある。
- (2) オーナーシップの醸成: プロジェクトのオーナーが不明確。ILOの専門家なのか、日本なのか、レシピエントなのかよくわからない。レシピエントの責任者も明確でない。プロジェクトが終了した後に、誰がその成果を活用して行くのか明確する必要がある。レシピエントがオーナーシップを発揮できるように、キャパシティビルディングをし、その者がプロジェクトの成果を引き継いでいくという戦略が必要。
- (3) レシピエントの絞り込み: 年間3~4千万円規模の事業であれば、レシピエント国についてもっと絞り込みを行った方が、成果が出やすいのではないか。
- (4) 他のドナーとの関係: 移民プロジェクトなど、複数のドナーが関与している場合、ILO/日本のプレゼンスがはっきりしないし、レシピエントが多岐にわたるなど、成果、オーナーシップいずれも不明確になりがちである。

4 国内関係者への周知

JILAFの20周年シンポジウムのように、広く一般に労働分野の国際協力を周知する取り組みが必要ではないか。

改善策(案)

1 ILO 本部との技術協力に関する取り決め(メモランダム)の策定について

(1) 課題

マルチバイ事業のより効果的な事業の実施を図り、ILO 本部及び国内関係者に対するマルチバイ事業の可視性を高めるため、ILO/日本マルチバイ事業の基本的枠組みを定め、事業に対するハイレベルのコミットメントを明確にする必要がある。

(2) 実施内容

6月総会において、ILOソマビア事務局長と渡邊厚生労働副大臣により以下を内容とするメモランダムの署名を行った。併せて、ルールILO協力局長と村木総括審議官の書簡の交換により、詳細文書であるガイドラインを定めた。

- ア 目的:ディーセントワークアジェンダ、社会正義宣言(2008)年等との関連を踏まえ、技術協力事業の主要分野を明示
- イ 拠出方法、年次協議の実施等について規定
- ウ 事業評価の方法について規定
- エ 日本人職員採用に関するILOの努力について規定
- オ 技術協力の成果について、日本からの援助であることの可視性(visibility)確保に関して規定

2 マルチバイ事業の評価の強化について

(1) 課題

マルチバイ事業の成果を客観的に把握するため、ILO 本部の主導する結果重視アプローチ(Results-based Approach)を踏まえつつ、我が国政府による評価の強化を図る必要がある。

(2) 対応案

- ア 本部の進める結果重視アプローチ(Results-based Approach)を踏まえ、毎年拠出時におけるプロジェクト実施要領(project document)の審査において、計画目標(immediate objectives)、アウトプット(output)、活動(activities)それぞれについて、指標(indicators)、検証方法(means of verification)の特定を徹底する(別添5-1参照)。
- イ メモランダムで定められたように、年次協議時の年次報告書評価での目標等の達成状況の評価、メモランダムに基づく年次会計報告書の入手、中間・最終報告書への関与等により、事業規模に応じた適切な評価を行う。

3 予算の効率的活用について

(1) 課題

予算の効率的活用のため、内部経費を極力削減し、援助対象国への支援に直接使える予算の充実を図る必要がある。また、予算規模に比較してレシピエント国数が多すぎると、結果が出にくくなる。

(2) 具体的取り組み

- ア マルチバイ事業既存事業の拠出時の経費審査における内部経費削減の努力
- イ 新規事業の立ち上げの際、通常予算専門家の活用の促進による技術協力予算内の専門家経費の削減
- ウ モデル事業、訓練等、フィールドでの活動が必要な事業については、予算規模に応じたレシピエント国の絞り込みを行い、適正な数とする。セミナー等、参加国が多い方が効率的な事業については、参加国数の確保に努める。

4 柔軟性の向上について

(1) 課題

援助機関、レシピエント側からみた援助効率を向上するため、ニーズに合わせた援助の実施のための柔軟性の確保が必要。ただし、単年度予算であること、会計年度が異なること等の制約条件の範囲内での対応となる。

(2) 実施事項

- ① ROAP との予算の事前協議を十分に実施し、ROAP 管内のニーズを十分に把握した上で新規事業の予算要求を行う。
- ② 拠出の際のプロジェクト実施要領の審査では、ROAP が把握している援助ニーズに対応できるように可能な限り柔軟に対応する。
- ③ 事業実施中の案件についても、プロジェクト実施要項の変更には柔軟に応じる。

5 オーナーシップの醸成について

(1) 課題

- ① カウンターパートを政府機関に限定し、事業内容も技術移転に特化している場合は、協力終了後にカウンターパートが独自に事業を継続できる蓋然性が高い。一方、労働組合やNGOといった非政府組織をレシピエントとし、教育等の事業を実施することがある。これら組織は、外国からの資金援助がなければ事業を続けることができない場合がほとんどであり、協力終了後に事業を継続することが困難である。

- ② 多くの国際機関(ILO、WHO、UNDP、WB)、援助機関(JICA や他国の援助機関)の連携が不十分であったことから、ONE-UN ポリシーに基づき、機関横断的に事業を実施するなどの試みが近年なされている。しかし、レシピエント側が「援助漬け」となり、プロジェクトが終了すれば別のドナーに援助を求めることなどがあり、レシピエント側にプロジェクトの成果を活用して独自財源内で活動していこうという意志が弱いケースがある。
- ③ ILOは常設の国別事務所を通じた恒久的なプレゼンスを維持しようとするため、事業の成果をレシピエントに活用させることよりも、ドナーを切り替えてでも事業を継続することに注力する傾向がある。

(2) 対応案

- ① プロジェクト実施要領の審査の際、レシピエント側のカウンターパートを明確にするように求め、プロジェクトの成果をレシピエント側が活用できる「出口戦略」を明確にする。
- ② プロジェクト実施に当たり、一部の事業で実施されているように、ASEAN事務局や現地政府などの共同事業となるように努める。この際、日本政府もドナーとしてASEAN+3での協議や政府間交渉により、積極的に現地国政府に働きかける。
- ③ ドナーがフィールドを極力視察してレシピエント側の状況を把握し、事業がレシピエント側の自助努力の意欲を向上させるように促す。また、WHO とのコラボ事業のように、国際機関の間の共同事業も積極的に実施する。

6 ASEAN 等政府関係機関、労使関係機関への支援について

(1) 課題

労働分野の健全な政策立案・実施に当たっては、労働行政機関、労使団体の体制が十分である必要があるが、ASEAN 事務局の労働担当も数人しかいないなど、人材育成・機能強化が必要である。

(2) 具体的配慮事項等

- ① 事業の実施に当たっては、ASEAN 等の地域政府団体の機能強化、人材育成に配慮すべきである。
- ② 事業の実施に当たっては、ITUC-AP、CAPE 等の地域労使団体の人材育成に配慮すべきである。

7 JICA 事業等との連携について

(1) 課題

マルチバイ事業と JICA 事業の連携は必ずしも十分ではなく、予算の効率的活用のため、JICA 協力事業と ILO マルチバイの機能分担とシナジー効果の発

揮について配慮する必要がある。

(2) 具体的配慮事項

二国間・要請主義であり、政府機関を対象に実施される JICA 事業と多国間・ILO 主導であり、労使等多様なステークホルダーを対象に実施されるマルチバイ事業の性格の違いを生かし、JICA 事業で得られた成果を多国間で共有する等、シナジー効果を発揮させる。

8 日本国内及び ILO 本部への周知広報について

(1) 課題

日本国内の援助関係者や援助に関心のある方に対して、労働分野の国際協力はあまりにも知られていない。また、ILO 本部、各国代表においても、日本の協力事業の認知度が高いとはいえない。

(2) 対応案

① 国際協力シンポジウムの実施

本年10月9日に、山本ILOアジア太平洋総局長を基調講演者として、ILOマルチバイ、JICA事業、委託・補助事業の実施経験者による発表を実施した。約80人の来場があった。今後も定期的に続けていく必要がある。

② ILO本部における日本マルチバイパネル展

本年6月のILO総会中、ILO本部図書館において、パネル展示を実施した。開会式典では、村木総括審議官、山本アジア地域総局長があいさつを述べた他、ILO本部幹部の多数の出席があった。作成したパネルは、10月9日の国内でのシンポジウムでも再利用した。