

## 政府の立場から



井上 栄貴\*

ご紹介をいただきました厚生労働省国際課で労働分野の技術協力などを担当している井上と申します。私は常々、この技術協力、ILOでは開発協力と呼びますが、この開発協力の及ぼす効果が、拠出先であるILOにおいて、いったいどのように検証されているのか、どのように行われていくべきなのかについて、少なからず自問自答してきたこともあり、今年6月のILO総会でこのテーマが議題として設定されたことから、自ら進んで出席、対応してきたところです。今日はそれらの経験も踏まえてお話しさせていただきます。

### 1 全体概要

今年の5月から6月にかけて行われたILO総会の個別委員会では4つの一般討議が設定され、そのうちの1つが今回のテーマ「持続可能な開発目標（SDGs）を支えるILOの開発協力」です。将来のILO開発協力について、持続可能な開発目標（SDGs）への貢献、三者構成と社会的対話による付加価値、他の国際機関との関わり方、資金調達のあるり方等についての議論が行われました。

審議の結果、ILOによる国連開発計画改革のプロセスへの参加、そして将来のILO開発協力のための指針とロードマップが提示され、今後、行動計画を策定の上、取り組みを進めていくということが採択されました。

また、委員会とは別に本会議において、日本から、テーマである「職場における女性」について、事務による政府代表演説を行い、女性活躍推進に関する対応や「働き方改革」など、わが国の取り組みについて紹介をしたところです。

では、今回のテーマ「持続可能な開発目標（SDGs）を支えるILOの開発協力」の具体的な話に入ります。

### 2 議題設定の背景

まず、議題設定の背景です。技術協力におけるILOの役割に関して、過去のILOでの議論が行われたのは2006年ということで、12年前にさかのぼるところです。この間に仕事を取り巻く世界、開発協力を取り巻く状況は大きく変化しました。「急速な都市化」「所得格差の拡大」「気候変動」

---

\*井上栄貴（いのうえ・えいき） 厚生労働省大臣官房国際課国際労働・協力室長補佐。労働安全衛生対策、職業能力評価制度、技能実習制度等の企画立案業務等を担当し、平成29年7月より労働分野の国際協力を担当。

「紛争・テロ」「移民・難民」といった課題などが挙げられるところです。そうした中で「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が策定され、その中に「持続可能な開発目標（SDGs）」が示されました。SDGsの目標のうちの1つ、目標8は「ディーセント・ワークの促進」ですが、このディーセント・ワーク促進の達成にあたって、規範的な性格、三者構成、社会的対話の経験と招集能力から、ILOは不可欠なパートナーです。

2030アジェンダ、SDGsの支援における効果的な開発協力、新たな中期的なILOの開発協力戦略に関する議論、そして、来年2019年はILOの100周年というメモリアルな年であり、それに向けて関連する議論としての貢献が期待され、今年の総会の一般会議の一般討議のテーマの1つとして設定されました。

### 3 討議のポイントと日本政府の対応

さきほどILO駐日事務所の田口代表からご紹介がありましたように、皆さまのお手元にある日本ILO協議会の機関誌『WORK & LIFE 世界の労働』2018年の第4号には、SDGsとILOの開発協力について触れている部分があるので、ぜひそちらもご参照いただきたいのですが、討議のポイントは大きく4つありました。以下、順にご紹介します。

#### (1) 討議ポイント1

SDGs（特にSDGs目標8（包括的で持続可能な経済成長の促進並びに完全かつ生産的な雇用及びDW）及びその他関係する目標）の達成に当たり、国、地方及び国際的なレベルで構成員を十分に支援するとの視点から、ILOの開発協力は、どのように新たな文脈（注：開発協力のグローバル・コンテキストは、大きく変化しつつあるとされている）に適應できるか。

4つある討議のポイントの1つは、SDGs、この中の目標8の達成に当たり、国、地方、国際的なレベルで構成員を十分に支援するとの観点から、ILOの開発協力はどのように新たな文脈、グローバル・コンテキストに対応できるかということでした。

なかなかこねれない日本語なのですが、元の英文がそうになっているということで、お許しください。これら討議ポイントについて、出席した労働者側、使用者側、そして政府からそれぞれ意見を言っていくような形でポイントをまとめていく構成になっています。

まず、労働者側からは、労働者の権利が第一なのだという基本的な立ち位置に触れつつ、また、グローバル企業に対する対応も行っていく必要があるといった発言などがありました。

使用者側からは、その開発協力は戦略をもって行っていくとともに、その評価が必要であること。また、権利だけではなく、過去も開発協力でILOで重要な役割を果たしてきたという発言がありました。

政府からは、効果的な開発協力を行っていくことが重要だということ。同一労働同一賃金の達成に向けて貢献する必要があること。南南協力やそれらに対する支援も重要であるという発言があり

ました。

全体として、その場にいた私が聞いている限りでは、声の大きな米国と構成員の多いEUを中心に、それぞれの価値観に基づく正論で発言されているという印象を受けました。開発協力を実施すること自体は、政労使みな同じ方向に向いていて、非常に分かりやすいというか、皆の思いが1つのベクトルに向かっているという、対立点の少ない数少ない分野ではないかと私は思います。

そうした中で、政府からだけではないのですが、開発協力を実施することはもちろんいいのだけれども、その中で効果的かつ効率的に進めていく。そのデータを集め、評価していく。そして結果を共有していく中で、エビデンスベースでしっかりとILOの事務局がそれをまとめ、検証し、その開発協力の効果はどのようなものなのかということを見ていくといった、質の高い対応をすべきだということが、全体的な共通事項として指摘されていたところです。

## (2) 討議ポイント2

ILOは、その規範的アジェンダや三者構成並びに社会対話の原則及び習慣を通じて、固有の付加価値を提供している。2030アジェンダの権利に基づく取組を考慮し、このILOの付加価値と開発協力の関連を強化するために何ができたか。そして、ILOの開発協力は、特に社会的対話及び三者構成原則と同様に、国際労働基準の批准及び実施における、国レベルでのギャップへの効果的な対処に当たり、どのように支援できたか。

2つ目の討議ポイントですが、ILOは政労使という三者構成を取っていることに大きな特徴があります。その規範的な性格、そして社会対話を行っていくという原則、その習慣を通じて固有の付加価値を提供してきているわけですが、このILOの付加価値と開発協力の関連を強化するために何ができたのかということと、国際労働基準の批准、その実施における国レベルでのギャップの効果的な対処に当たり、どのような支援ができたのかということが2つ目のテーマでした。

こういった総会の委員会というのは、各出席者が銘々で発言されるということがあります。特に今日参加されている学生の皆さんが聞くと、一対一に対応していないではないかという印象を受けると思うのですが、それぞれの立場、価値観があり、また改善を促していく、要求していくためにそれぞれの発言があることが前提になっているので、そこは差し引いて受け取っていただければと思います。

この討議ポイントについては、労働者側からは、労働監督または労働基準、そして地域レベルでの協定が重要であること。雇用が重要であるとの使用者側の意見と権利が重要であるという労働者側の意見は対立するものではないこと。エビデンスベースでの政策の実施が重要であること。各国における高齢とILOの基準とのギャップを分析する必要があること。能力開発へのサポートもやっていく必要があるといった発言がありました。

使用者側においては、これに加えて、職業能力開発など障害者や若年者対策にも取り組んでいくことが重要であること。権利だけではなくバランスのとれた対策が必要であるといった発言がありました。

政府からは、国際労働基準に基づきILOの各国への監督機能の強化を図っていくことが重要であること。障害者に加えて女性、ジェンダーの問題などにも取り組んでいくことが重要であるといった発言があったところです。

いずれにしても、バランスのとれた対応をやっていくことを各国がそれぞれ発言していたような状況でした。

### (3) 討議ポイント3

国家レベルで改革されている国連を考慮しつつ、ILOの開発協力は、政策の一貫性を促し、及びディーセント・ワークを国の開発戦略及び予算の主流に組み込むに当たり、どのように構成員を十分に支援できるか。ILOの構成員が、統合されたディーセント・ワーク・アジェンダ及びジェンダー平等を国の開発計画及びUNDAFs（国連開発援助枠組）の中で主流化するに当たり効果的に関与するための需要主導的な手段として、どのようにディーセント・ワーク国別プログラムを戦略的に利用できるか。

3つ目の討議ポイントのキーワードは「支援」と「ディーセント・ワーク国別プログラム」です。ILOの開発協力というのは、ILO支出の約4割を金額ベースで占めるといわれており、ILOの一番大きな柱の1つが開発協力だと私は認識しています。その開発協力を当たって、政策の一貫性を促し、またディーセント・ワークの達成に向けてその国の開発戦略、予算の主流に組み込むに当たり、どのように構成員を十分に支援できるのか、というのが前段にあります。

後段はILOの構成員、ILOを構成する方たちが、統合されたディーセント・ワーク・アジェンダとジェンダー平等を国の開発計画、またUNDAFsと呼ばれる国連開発援助枠組の中で主流化していくに当たり、効果的に関与していくための主導的な手段として、どのようにディーセント・ワーク国別プログラムを戦略的に利用できるのかということです。

これは難しいテーマでしたが、主な意見として、労働者側からは、国連の改革を成功させていくためには、これはどこでも共通する話だと思いますけれども、それに関わるスタッフの能力が重要だということ。三者構成によるガバナンス、国際労働基準、団体交渉については、中心に盛り込む必要があるということ。安定した資金の確保、地方政府の支援、国連と社会パートナーとのコミュニケーションが重要であること。労働組合がこれらの中で外に置かれなくする必要があるのだというような発言がありました。

使用者側からは、国連の改革というのはILOにとっても開発協力に関わるチャンスであって、ここでもILOの強みである三者構成というものをしっかりと維持・拡大していくこと。UNDAFsの中にILOの利点を取り込んでいくこと。各国単位では労働省もしっかり関わられるようにして、各機関の縦割りをなくし非効率な点を改善すること。エビデンスベースの政策実施が重要であること。ディーセント・ワーク国別プログラムは生活の改善に貢献するものであるとの発言がありました。

政府の側からも、政府の能力を高めていくことが必要だということに加え、女性、障害者について取り組んでいくことが必要であること。国連改革を支持するといった声——これは全員がそう発

言しているわけではなく、発言した国の中の一例としてこのような声があったということです。国連を効率的、効果的なパートナーとしてディーセント・ワークを達成していくために、国連開発援助枠組の中の主流なものとして取り組んでいくことが必要で、ILOは積極的に役割を果たすべきこと。使用者や労働者、政府の支持をもつ優位性をもっと主張すべきであること。ここでもまたエビデンスベースの政策が重要だが、事務局はもっと評価結果を示すべきだというような発言が、私が聞く限りでは米国を中心に繰り返し言われていたような状況です。

#### （４）討議ポイント４

開発への資金供与、パートナーシップ及び革新的な資金調達（これらは国連改革においても促進されている）の文脈において、国家レベル全体でディーセント・ワークの成果の達成を確保するに当たり、政府、使用者及び労働者団体並びにILO事務局の役割及び責任は何か。パートナーシップ及びモダリティ（効果的かつ説明可能なILOの開発協力への十分な資金提供のための企業及び市民社会とのパートナーシップ等を含む。）の最適な組合せは何か。

そして、討議ポイントの４つ目です。「革新的な資金調達」というキーワードが出てきていますが、この書きぶりをめぐって開発協力の中で労使側がその書きぶりや文脈について少し議論が熱くなった状況があったところです。開発への資金供与、パートナーシップ、革新的な資金調達の傾向の文脈において、国レベル全体でディーセント・ワークの成果の達成を確保するに当たり、政府、使用者、労働者団体、ILO事務局の役割と責任は何かということ。パートナーシップとモダリティー、ここでのモダリティーというのは、効果的かつ説明可能なILO開発協力への十分な資金提供のための企業と市民社会とのパートナーシップを含むものとされていて、これらの最適な組み合わせは何かというものです。

労働者側は、国家の租税ルールを透明化してガバナンスを強化することが必要であるといった、やや大きな指摘があったほか、ODAは必要な開発協力予算の１％に過ぎず、民間企業とのパートナーシップ、多国籍企業とのパートナーシップは有効であるというように前向きに受け取っているような状況もありました。

使用者側からは、国が民間かということをおろそかに民間を交えてあらゆるリソースを活用する必要があること。一方で社会的対話や三者構成は売り渡してはいけないこと。ILOの資金が小さすぎ、資金を増やすためにはエビデンスを基にした主張、効果的な対応が必要であるといった発言がありました。

政府からは、インフォーマルからフォーマル経済への移行のための支援も取り組んでいく必要があること。女性や障害者について取り組んでいく必要があること。ディーセント・ワーク国別プログラムがUNDAFs（国連開発援助枠組）を取り込んでいけばよいこと。資金確保は重要で今まで関わってこなかった団体とも手を組むべきこと。投資したからにはその分成果が求められること。若者に対する支援も必要であるといった話がありました。また、加盟国からの分担金を増やすといっ

た安易なものは適切ではなく、ちゃんと第三者による監査と評価を実施すべきであり、国連が関連機関を全てモニタリングして重複する事業をチェックすべきといった発言もあったところです。さらに、ディーセント・ワークを進めていくに当たっては、各国のトップレベルでこれらに取り組んでいく姿勢を打ち出してもらうことが重要なので、各国のトップにディーセント・ワークの重要性を伝えることが必要だという発言があったところです。

#### 4 ILO総会第4議題 日本政府冒頭発言（ステートメント）発言概要

こうした中で、日本政府の冒頭発言、ステートメントというものを読み上げていますので、そちらの発言概要を紹介します。

政府の立場からは、まず、ILOの開発協力というのはディーセント・ワークの実現に貢献するものであり、ILOの未来にとっても最も適切かつ重要なテーマであるということ。そして来年2019年のILO100周年の議論、そしてディーセント・ワーク国別プログラムの実施に貢献し、さらには2030アジェンダの実行に貢献するという。そして、ILOによる開発協力は、関係パートナーとの幅広い連携を図ることが必要であり、より効果的・効率的に実施すべきだということ。そして資金調達ですが、これはNGOや民間などからの調達により、ILOのイメージ低下や活動への悪影響が出ないように注視することが必要だが、という前置きを加えた上で、加盟国以外への拡大自体は適当である、というように発言させていただいています。

また、複数の国際機関が1カ国・地域において、同様の活動を重複して実施しているケースについて、不要な重複になっている懸念があるので、そうした不要な重複になっているような場合には、ILOはそれを排除することを心がけられたいということも併せて説明しています。

ILOの付加価値と開発協力の関連を強化するためには、高いレベルでの政労使の協力を取り付けることが大事であり、ILOには、規範的な課題、三者構成と社会的対話の原則と実行を通して、これを実現することを期待したいと発言しました。

最後に、日本はILOを通じた拠出金による技術協力を行っているわけですが、必要に応じて他のパートナーと協同し、主にアジア関係各国の労働環境の改善を通じて、ディーセント・ワークの実現を促進している。今後もこのSDGsの関連目標の達成に向けて取り組んでいきたいということを紹介しています。

#### 5 日本の技術協力

日本の技術協力としては、個々の事業の詳細まで触れていませんが、大きく言うと、毎年度、タイのバンコクにあるILO-ROAP（アジア太平洋地域総局）との間で厚労省は年次協議を行い、視察も含めて、PDCAサイクルの状況を適切に確認してきました。このようにして、日本の技術協力は、ILOを通じて効果的・効率的に実施してきたところです。

技術協力の柱としては、「1. 労働市場への復帰を促す制度の促進（公共職業安定所整備、職業訓練実施等）」「2. 労働者保護が確保された雇用への移行促進（従来の産業育成政策の恩恵を得ることのできなかった層に対する起業支援、協同組合等による雇用創出等）」「3. 適切な労働条件を確保するための法令・実施体制の整備（労働監督・安全衛生・最低賃金の整備、労働CSR活動推進、

労使紛争処理、健全な労使関係の育成等）」「4. 失業時等の所得保障制度の整備（失業保険・年金等の社会保障制度の整備）」を掲げているところです。

これらの取り組みに当たっては、日本に裨益する必要性が求められるため、主にアジア地域を対象とした協力となりますが、現実的には予算の制約とILOの実行能力、運営体制の制約もあるため、その規模感には一定の制約を伴います。ここで、開発協力においては、一般的に、建設的な労使関係、児童労働撲滅、労働安全衛生など国際労働基準の既存ツールへの適用、当てはめを目指す流れがあるため、地域差によらず一定程度の汎用性があり、世界的な開発協力のトレンド及び手法に的確にキャッチアップすることが重要です。

今後日本への裨益を念頭に置きつつ、開発協力の現場の実態をより認知しているILOのフィールドと、それを束ねる本部双方の意見を、ニーズとしての的確に把握し、開発協力が真に必要で効果のあるメニューとして提供できるか、一担当者として本委員会を通じて改めて考えさせられるきっかけとなりました。

こうした中で、今年から始まったILO本部との協力覚書に基づく年次戦略協議において、開発協力についても、日本とILOとの間で定期的な意見交換、情報交換を開始しています。これを活かして、よりの確なニーズ把握と適切なメニュー設定を行い、効率のかつ効果的な開発協力を行っていくことで、ディーセント・ワークの実現、SDGs2030の目標達成に向けて日本も貢献していくとともに、日本のレジリエンスをより高める取り組みにつなげていく必要があると考えています。

## 6 成果文書の構成とポイント

成果文書は「Ⅰ. 新しい開発協力の風景：変化する仕事の世界への対応」「Ⅱ. 改革された国連開発システム」「Ⅲ. 将来のILO開発協力のための指針」「Ⅳ. ロードマップ」「Ⅴ. 持続可能な開発目標を支える効果的なILO開発協力に関する草案」といった構成になっているところです。以下、順にそのポイントを紹介します。

「Ⅰ. 新しい開発協力の風景：変化する仕事の世界への対応」では、仕事の世界が、技術革新等、急速な変化を経験する中、ILOはILOのディーセント・ワーク・アジェンダの4つの戦略目標（雇用、社会保障、社会的対話、労働における権利）を踏まえ、2030アジェンダ（2030年持続可能な開発アジェンダ）、SDGs達成のために、革新的な資金調達手段及び社会的なパートナーに参加し、多様な雇用又は新しい形態の雇用など現実の変化を考慮する、というものです。

「Ⅱ. 改革された国連開発システム」では、ILOは、国連開発計画（UNDS）改革のプロセスに参加し、国家実施プロセスへの参加、構成員へのより良いサービスの提供、SDGs達成貢献を確実にする、と記されました。

「Ⅲ. 将来のILO開発協力のための指針」では、ILO100周年が近づく中、SDGsの枠内で、ILO開発協力における効果的かつ革新的なアプローチは、以下の指針に基づいて行われるべきであることが確認されました。

- (a) 国の所有と関連性の強化。ディーセント・ワーク国別プログラムの再評価と国連開発援助枠組（UNDAFs）との整合性の確保。
- (b) ILOの4つの戦略目標。ILOの4つの戦略目標は、UN常駐コーディネーターと連携して、

ディーセント・ワーク国別プログラムとUNDAFsの作成に促進され、統合されるべき。

- (c) ILOの価値。三者主義，社会的対話，標準設定，監督機能。
- (d) 持続可能な発展における民間セクターの役割。ミクロ，中小企業を含む民間セクターの成長，投資，特にSDGsの達成を支える社会的保護の提供。
- (e) 後ろに誰も残さない。男女平等，障害者その他の人々の参加を強化する。
- (f) より協調的かつ一貫性のある戦略。UNDS，国際金融機関（IFIs），企業，等幅広いステークホルダー間での，プログラムのかつ予算的な一貫性の確保。
- (g) 結果と影響に対するプログラムのかつ長期的なアプローチ。
- (h) 能力開発への重点。ILO，その構成員，その他の国家利害関係者，国連常駐調整員制度を含むUNDSの能力強化，ディーセント・ワーク・アジェンダを主流化して実施。
- (i) 透明性の向上と責任の共有。財政的透明性と説明責任，社会的対話。
- (j) 包括的なパートナーシップ。民間セクター等利害関係者との関わり。
- (k) 開発金融。2030年アジェンダ達成のために，プールされた資金調達等を含む革新的なパートナーシップと資金調達を追求する。
- (l) 南南と三角協力のより大きな利用（SSTC）。

「IV. ロードマップ」では，作業の原則と変化，開発協力，国連改革，SDGsの変化を考慮するとして，「1）ILO」「2）政労使」「3）ILOの開発パートナー」それぞれの課題が示されました。

#### 1) ILO

- (a) 2030年アジェンダの実施，UNDAFsへのDWCP優先事項の統合。
- (b) ILO国際訓練センターの支援を含む，構成員の能力強化。
- (c) UNDAFへの構成員参加の促進のために，国レベルでの三者構造の支援。
- (d) 他国連機関，IFIs，民間セクターを含むパートナーシップの深化，拡大等。
- (e) ピアツーピアの利用促進，SSTCの戦略的で効率的な促進。
- (f) 公的及び私的開発パートナーからの自発的資金調達，国内資金調達および国連の資金調達モダリティによる資源動員の強化。
- (g) 国際労働基準の実施に関するILO監督機関からの勧告に各国が援助。
- (h) 社会的パートナーの効果的な参加により，柔軟で機敏で革新的な方法探索。
- (i) 非公式経済から公式経済への移行の支援継続。
- (j) 進捗状況測定のための関連データ・統計収集に関する加盟国の支援。
- (k) 効果の評価を含むデータ収集，結果ベースの管理ツール，評価を活用して，何が効果的かを示し，介入の拡大を支援し，DWアジェンダの可視性高める。
- (l) 改革されたUNDSとの関連で，そのフィールド構造の構成見直し。
- (m) SDGsを支援する効果的なILO開発協力に関する会議のガイダンスと結論へのフォローアップとして行動計画を策定する。

#### 2) 政労使

- (a) IFIとのILOの役割を含む政策の一貫性確保，資金調達方法との連携。
- (b) 使用者と労働者の利益を守りながら，成長と雇用の主要な推進役の関与。

(c) 使用者と労働者の組織が独立して開発し機能するための環境創出。

3) ILOの開発パートナー

(a) 通常予算補完勘定の支援。

(b) UNのプールされた資金調達協定およびマルチパートナー信託基金設立等。

(c) 適切な労働成果を目指すインパクト・ボンドや社会投資ビークルなどの革新的な財務モデルの開発へのILOによる投資の支援。

「V. 持続可能な開発目標を支える効果的なILO開発協力に関する草案」では、次のような記載がなされました。

ILO総会は、2018年の第107回会合で、持続可能な開発目標を支援する効果的なILO開発協力に関する一般的な議論に着手し、

1. 以下の結論を採用する。

2. ILO事務局の理事会に、ILO事務局が結論に影響を与えるよう導くことを勧める。

3. 事務総長に

(a) 理事会の審議のために、結論に影響を与えるための行動計画を作成する。

(b) その結論を世界および地域レベルの関係機関に伝え、注意を喚起する。

## 7 おわりに

最後に、全体的な所感について紹介させていただいて、終わりにしたいと思います。

政府の立場からの所感になりますが、ILOの開発協力は、ILOの支出の約4割を占めており、ディーセント・ワーク実現のための実行面を支える支柱であり、ILOの存在価値そのものを示す代表的な活動だと認識しています。ILOはこれまでも、全ての途上国に対してではないものの、ディーセント・ワーク国別プログラムの策定・実行などを通じて、労働を取り巻く環境の変化に的確かつ柔軟に一定程度対応してきたところです。その成果は、ILOのホームページに掲載されている国別ダッシュボードで明示的に把握できます。

その一方で、加盟国が各々の価値観に基づいて拠出を行っているように窺える姿が、委員会を通じて肌で感じられたところであり、各国が個別にコミットした開発協力の粒が、結果的に巨大に積み重なった開発協力となっているのが実態に近いのではないかと感じます。その大きな理由としては、拠出するドナーの意向が第一に影響することは勿論ありますが、開発協力の対象の選定、優先順位付け、適切な対処方法の選択の際に、ILOにおいて費用対効果、波及効果が十分に検証されていないように見えることがあることが考えられます。今後は、開発協力の成果と効果に対する、より十分な検証と見える化を、事務的負担とのバランスを考慮しつつも、どれだけ実現していけるかが問われる段階に入っているのではないかと感じます。全くできていないという意味ではなく、より適切に講ずる必要はないのかという意味です。日本国内の事業であれば当然やっていることです。

そして、実務的には、最終結論文書で今後策定予定とされた行動計画の中身、その実行と周知が、これからの実現のカギになるところであり、日本政府としては、引き続きこの取り組みにコミットし続けていく必要があると感じたというのが、担当者として出席した経験を踏まえた所感です。

私からは以上になります。ご清聴ありがとうございました。(拍手)