

1. 案件の概要

- 国名：タイ王国
- 案件名：タイ労働安全衛生センター拡充計画
- 分野：社会保障－労働・雇用関係
- 協力形態：プロジェクト方式技術協力
- 所轄部署：労働省 労働者保護福祉局（協力当時：労働社会福祉省 労働者保護福祉局）
タイ労働安全衛生センター
- 協力金額：6億6,800万円
- 協力期間：1997年7月1日～2002年5月31日
- 先方関係機関：労働省 労働者保護福祉局（協力当時：労働社会福祉省 労働者保護福祉局）
- 他の関連協力：N/A

1-1 協力の背景と概要

急速な工業化に伴い、タイでは労働災害や職業性疾病の発生が増加している。そのため、第7次国家経済社会開発5カ年計画（1992～1996年）では、重点目標の一つとして、労働者の労働災害や職業性疾病からの保護が掲げられた。かかる状況に鑑み、労働安全衛生基準の策定と普及のための指導、調査研究、研修などを行っている同国の労働安全衛生センター（National Institute for the Improvement of Working Conditions and Environment, NICE）の充実が急務となり、タイ政府は1994年に日本政府に対して技術協力を要請した。

協力の要請を受けて、日本政府は実施機関である国際協力機構を通じ、1996年に事前調査と短期調査、1997年には実施協議を行い、1997年6月にプロジェクトが開始された。プロジェクトが終了して3年が経過したことから、フォローアップのために本事後評価調査が実施された。

1-2 協力の内容

日本側は長期専門家、短期専門家を派遣して技術移転を実施したほか、機材・機器の供与とカウンターパートの本邦研修を行った。タイ側は、建物の建設のほかカウンターパートを本プロジェクトに配置した。プロジェクトの受益者がタイの労働者であったことから、プロジェクト活動は、労働者の安全確保のために必要な基準やマニュアルの策定、研修カリキュラムやテキストの作成、NICEが担当する安全衛生活動に関する広報活動の改善に主眼が置かれた。

(1) 上位目標

労働者が労働災害や職業性疾病から保護される。（客観的評価指標は、「労働災害や職業性疾病の数が2002年までに労働者1,000人あたり26人以内まで減少する」）

(2) プロジェクト目標

NICEの機能が強化される。

(3) 成果

- 1) NICEの技術的能力が向上する。
- 2) 安全衛生監督官を対象とした研修コースが改善される。
- 3) 企業の安全衛生担当者を対象とした研修コースが改善される。
- 4) 安全衛生に関するNICEの広報活動の質が向上する。

(4) 投入（プロジェクト終了時）

日本側：

- 長期専門家 8名
- 短期専門家 25名
- 研修員受け入れ 20名
- 機材供与 2億2,546万円
- ローカルコスト負担 7,562万バーツ

タイ側：

- カウンターパート NICE40名、労働者保護福祉局労働安全・健康監理部（Occupational Safety and Health Inspection Division, OSHID）11名
- 土地・施設提供 日本人専門家のための事務所提供
- ローカルコスト 1億4,843万バーツ（4億4,255万円）
（プロジェクト運営費、ワークショップ実施経費、建物の建設費）

2. 評価調査団概要

調査者（担当分野：氏名、所属先、職位）

Mrs. Sinee Chuangcham
Kaihatsu Management Consulting (Thailand) Ltd.

調査期間：2005年10月3日～2006年1月30日

評価種類：事後評価

3. 評価結果の概要

3-1 評価結果の要約

(1) インパクト

現時点において、上位目標（労働災害や職業性疾病の数が2002年までに労働者1,000人あたり26人以内まで減少する）は達成されていない。しかしプロジェクト終了後、労働災害と職業性疾病の発生は大幅に低下し、1998年の労働者1,000人中36.24人から2002年には29.20人、2004年には29.18人となっている。目標には届いていないものの、発生率は毎年確実に低下している。

発生率が低下した要因の一つとしてNICE機能が強化されたことがあげられる。具体的には、(i) プロジェクト開始から2005年10月までに合計28万3,039人の安全衛生監督官が訓練を受け、NICE機能の強化につながったこと、(ii) NICEの研究成果が広く普及されたこと、(iii) NICEによって様々な形の広報活動が行われたこと、があげられる。

(i) プロジェクト期間中に基準・マニュアル策定を通じて得られた知識や経験を活用して、プロジェクト終了後も、さらに21の基準・マニュアルと6つの研究レポートが作成された（定期発行されたSafety Newsletterは除く）。こうした成果物は、安全衛生監督官研修のようなさまざまな機会を利用して、プロジェクト対象者や関係者、地方労働安全衛生センター（Regional Centers for Improvement of Working Conditions and Environment, RICE）に配布された。(ii) 安全衛生監督官研修を受けたいという外部からの要請が多くなったため、NICEは研修の実施を外部機関に委託した。

(iii) 研修機関として数多くの民間企業が設立され、認可された。(iv) 数年後、いくつかの研修機関では、指導官の実務経験不足から研修の質が低下するという問題が発生していた。そのため、NICEは安全衛生監督官を有する企業も研修機関として考慮することとした。さらには、品質保証と認可更新にかかるシステムを改善した。

こうした一連の活動は、労働現場における安全のあり方について労働者や企業の意識を高めることにつながったと考えられる。こうしたことを踏まえれば、プロジェクト終了後に、労働災害の発生率が低下したことと、NICEによって労働安全衛生（Occupational Safety and Health, OSH）促進に関わる活動が進められたことに対して、プロジェクトは正のインパクトを与えたと評価される。

(2) 自立発展性

技術面からの自立発展性は次の理由から高いと評価される。

1) 人的資源：(i) NICE本部の現職員の約71%は、プロジェクト開始以前から現在に至るまでNICEに勤務している。(ii) カウンターパートの内、労働省の他の部署に移動した者も職場の安全衛生と労働者保護に係わる職務を継続している。(iii) NICE職員は総数72人であり、プロジェクト期間中と変わりはない。(iv) 「労働者復興基金」から追加予算が配分され、民間人やパートタイマーを契約雇用し、NICE本部やRICEで勤務させている。

2) NICEの「組織成果指標」(Key Performance Indicator, KPI)によれば、全職員が少なくとも年1回、自己啓発活動に参加すべきとされている。そのためNICEは、職員が当該活動に参加するための登録料、交通費、日当などの経費を補助している。また、職員の能力開発のために、NICEは政府以外の機関からも財政支援を受けている。カウンターパート調査の結果によれば、回答者(17人)の89%は、プロジェクト終了後、年1回以上自己啓発のための活動をしている。

組織面：

1) 新たに建設されたビルとワークショップは十分に活用されている。2003年10月29日に新ビルが正式にオープンし、それ以来NICEとOSHIDの事務所として利用されている。建物には、研修用の設備、実験室、図書館、展示場がある。JICAから供与された実験用機材は、計画通り新しい実験室に移転、据付けられている。現在、シニア安全衛生監督官養成のための研修コースの最後の2日間と、労働省職員に対するOSH研修・ワークショップが、NICE建物内で定期的に行われている。

2) 供与された機器や機材の利用状況について調査した結果、これら諸機材の内79%のみが良好な状態にあり、研修や職場環境のアセスメントなどに活用されている。しかし日本で調達された機材の一部は、タイでのスペアパーツ入手が困難であることや修理費が高すぎるという問題を抱えている。そのためNICEでは、ごく一部の必要部品のみ国内で調達・交換したに過ぎない。また、監督官訓練コースの多くは民間企業によって地方で行われているため、供与された機材は以前ほど活用されてはいない。

3) プロジェクト終了後、NICEのアドバイスが欲しいという要望が特に中小企業から増大していることから、それに適切に応えるため、NICE職員によって何度かNICEの組織再編が行われた。最近の組織再編により、研修の外部委託によってNICEの役割を縮小し、NICE本部は普及、開発、認可業務を強化できるようになると考えられる。一方でRICEは中小企業に対する指導業務や、安全衛生監督官とのネットワーク強化により力を注ぐことになろう。

結論として、NICEは、増大する要望に応えるために組織の再編成や利用可能な資産の管理を継続して行っているといえ、組織面からの自立発展性は高いと評価される。

財政面での評価は高い。プロジェクト終了後、NICEは組織運営のために十分な予算を労働省より毎年受けている。2003年度は2,070万バーツ、2004年度は2,400万バーツであった。また2005年度は、3,154万バーツの予算を受けとったが、それにはRICEが使用する車両の購入、新ビルの保守、JICAから供与された移動研修用車両の保守などのための費用が含まれている。年間予算とは別に、マニュアルや報告書などの出版や、安全衛生の普及にかかわるワークショップ開催のための費用補助を関係機関から受けている。

プロジェクト効果

(1) 安全衛生監督官に対する研修について、プロジェクト終了後に研修を受講した監督官は年間平均2万9,645人であり、プロジェクト期間中の1万9,616人と比べて多くなっている。プロジェクト終了後に受講者数が増加した点は高く評価される。(2) 研修カリキュラムの妥当性は中程度である。その理由は、研修ではOSHについて必要な知識を得ることはできても、安全衛生システムの導入に必要な費用について情報が十分ではなく、また企業にとっても導入によって得られる便益について明確にされていないことである。その結果、調査対象者の65%が研修カリキュラムの関連性は「中程度」と答えている。(3) 研究活動、マニュアルやガイドラインの作成が継続して行われており、その点からの評価は高い。研究テーマの設定、研究活動の実施、経済的支援などにおいて民間企業と密接に

連携し、プロジェクト実施後もさらに多くの研究活動が行われている。

このように、さまざまな成果があったことを踏まえれば、総合的にプロジェクトの自立発展性は高いと評価される。

3-2 プロジェクトの促進要因

(1) インパクト発現を促進した要因

法令、規制：

職業安全に関する9つの省令が制定され、4つは2004年、5つは2005年に公布された。このほか、職業安全、衛生、職場環境に関する法令が2005年に公布された。こうした法令を遵守するため、企業は安全衛生管理をより徹底しなければならないことになっている。その結果、より多くの労働者や労働タイプ、特に危険度の高い業務に従事する労働者の保護につながっている。

政策的要因：

安全な食料生産を促進する「世界の台所」政策と、OTOP（One Tambon One Product、一タンボン一品）振興プログラム（タンボン＝郡）の施行によって、企業の生産活動における品質と安全の確保がより強化されるようになった。

(2) 自立発展性強化を促進した要因

組織要因：

NICEにおける技術能力の高い人材と豊富な予算配分が、安全衛生カリキュラムの開発や、NGO・コンサルタント企業・大学など戦略的パートナーとのネットワーク拡大といった面に大きく貢献し、プロジェクト活動の継続につながった。

国際機関との連携：

ILO/JAPANによる多国間・二国間プログラム、世界銀行、アセアン諸国のOSHNET（職業安全衛生ネットワーク）などからの技術的および財政的支援が、NICEの人的開発や重要政策の施行に貢献した。

3-3 プロジェクトの阻害要因

(1) インパクト発現を阻害した要因

組織要因：

公務員の定員増を凍結するとした政策は、労働安全衛生に係るアドバイスサービスの需要が多くなっているにもかかわらず、NICE職員の増員を不可能なものとしている。そのため、近年、NICEは業務の実施体制をより柔軟にしつつあり、危険度の高い産業や中小企業に対応するためにパートナー機関からの協力を得られやすくしている。

社会文化的要因：

労働安全衛生についてさまざまな形でNICEが広報しているにもかかわらず、タイ人の多くにはあまり認識されていない。そのため、安全管理の実施にはあまり関心が向けられていない。労働災害の報告書によれば、災害や事故の最も大きな原因の一つは当事者の注意不足である。シニア安全衛生監督官へのインタビューによれば、特に中小規模の企業の中には、費用面の懸念から安全確保に必要な措置を何もしていない経営者がいる。

(2) その他

タイ政府は、NICEの労働安全衛生を担当する独立行政法人（Autonomous Public Organization, APO）への移行を決定した。他国のAPOについて調査した結果からも、APOの設立が必要と結論付け

られている。こうしたことにも関わらず、いまだAPO設立について政府の最終決定がなされていない。

3-4 結論

2002年のプロジェクト終了後、プロジェクトの上位目標とプロジェクト目標の達成度という観点からインパクトは大きいと評価された。その理由として、次の3点があげられる。第一に、上位目標には到達していないものの、NICEの機能強化が貢献し、労働者1,000人あたりの労働災害発生率が毎年減少傾向にあること。第二に、プロジェクト開始から2005年10月までに既に合計28万3,039人の安全衛生監督官が訓練を受けたこと。最後に、研究成果が広く普及され、広報は色々な面で改善されたこと。こうした一連の活動によって、労働者および企業の労働安全性に対する意識が高まったといえる。

人的資源の面からのNICEの自立発展性は高いと評価された。その理由は、(i) NICE本部に勤務する現職員の約71%はプロジェクト実施時のカウンターパートである。カウンターパートの内、労働省の他の部署に移動した者も職場の安全衛生、労働者保護に係わる職務を継続している。(ii) 労働者復興基金からの追加予算により、民間人、パートタイマーを契約雇用している。(iii) インタビューしたカウンターパートの89%は、年1回以上、自己啓発のための活動をしている。

こうしたことによってNICE職員の能力は継続的に向上し、プロジェクトで技術移転された内容はシニアから若い職員に引き継がれている。

新たに建設されたビルとワークショップの利用状況により、組織面での自立発展性は高いと評価される。その理由は、(i) 新ビルの建設が完了し、JICAから供与された機器や機材は予定通り新ビルに設置されている。(ii) 新ビルはNICEとOSHIDの事務所として利用されている。建物には、研修用の設備、実験室、図書館、展示場があり活用されている。

供与された機器や機材の利用状況の面からの評価は低い。その理由は、機材の79%のみが良好な状態にあり、NICEやRICEにおいて研修や職場環境のアセスメントなどに活用されているが、残りの機材は故障しているか状態が悪くなっていることによる。これらの機材は日本で調達されたため、タイでの部品入手が困難であることや修理費が高すぎるといった問題がある。さらに、バイオ実験室は責任者が退職したことにより稼動していない。

最近、組織の役割が見直され、NICE本部は労働安全衛生の普及、開発、認可業務を強化できるようになると考えられる。一方でRICEは中小企業に対する指導業務や、安全衛生監督官とのネットワーク強化により力を注ぐことになろう。NICEの役割が見直されたことから、組織面からの自立発展性は高いと評価された。

プロジェクト効果の自立発展性に関しては、高いと評価された。その理由は、(i) 安全衛生監督官の年間研修受講実績が、プロジェクト期間中に比べて増加したこと。これは、研修実施に外部委託制度が導入されたことによる。(ii) 研修コースの質を維持するため、NICEが安全衛生監督官を有する企業も研修機関として考慮したこと。さらには、品質保証と認可更新にかかるモニタリング・評価システムも改善されたこと。(iii) 安全衛生監督官への研修カリキュラムは、一般的に民間企業のニーズに即したものであることが明らかになったこと。(iv) プロジェクト期間中に習得された知識や実務経験に基づき、数多くの研究プロジェクトが継続的に実施されたほか、マニュアルやガイドラインも多く出版されたこと。より多くの研究が企業と共同で行われ、報告書やマニュアルの出版には企業などからの財政支援がなされた。

語学上の理由から一部の日本人専門家との間で意思疎通が難しかったという問題があったが、プロジェクトはNICE本部の機能を強化し、より効率的な労働安全衛生サービスの提供や、必要なマニュアルを開発する仕組みづくりに貢献したといえる。本評価調査の結果から、プロジェクト終了後も、NICEはプロジェクト活動の継続や供与機材の維持だけではなく、活動自体を拡大していることが明らかになった。また組織も再編され、NICEとして果たすべき役割が強化されている点にも注目すべきである。

以上の結果に基づき、提言および教訓を以下に示す。

3-5 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

危険度の高い機械の認可に係る能力向上：NICEの労働安全衛生認可部門では、認可機能を効率化させるため、危険度の高い機械の取扱管理者への免許発行や、免許更新時の審査及びその後のモニタリングに関する分野の能力向上を必要としている。タイにおける労働安全衛生をさらに促進させるために、ドナーによる支援の可能性も含め、当該分野の強化策の検討が望まれる。

RICEの機能強化：RICEはタイ全国各地に建設されていることから、現場において企業と緊密に連携する上でNICEよりも適している。こうした連携をさらに強化するために、RICEは相応しい技術的知識や機材、効率的なモニタリングシステム、支援体制をNICEに求めている。こうした支援が適切になされれば、NICEが安全促進の役割を果たす上でRICEは積極的な貢献ができると考えられる。

より積極的な広報活動：様々な業種や規模の企業が実施している労働安全衛生に関して、良い事例については、出版物、メディア、研修などを通じて普及に努めるべきである。

NICEの職員数が限られていることから、研修を受けた安全衛生監督官がNICEの戦略パートナーとして、研修業務の講師や、労働安全衛生情報および成功事例の普及を担うことを期待する。監督官同士の既存ネットワークの強化と、新たなネットワークの構築を検討すべきである。

学会・教育界との連携の維持と強化：学会・教育界との協力関係をより強化する必要がある。例えば、労働安全カリキュラムの開発、学校での教育、優先度の高い分野における実践的研究活動などの面における連携強化が望まれる。

労働安全衛生管理体制の構築に向けた積極的な対策：企業による安全管理体制の構築に向けた動機付けや支援が望まれる。例として、中小企業への低利もしくは無利子の金融支援や、安全衛生管理を適切に実施している企業に対しては労働者復興基金からの借入金返済に際しての優遇措置などが考えられる。

3-6. 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

本プロジェクトの真の成功は、労働者が労働災害や職業性疾病から保護されることにある。この点において、地方に展開しているRICEの役割が特に重要であると考えられるが、残念ながらプロジェクトには直接関わっていない。したがって、NICEのような組織への技術支援を行う際は、本部のみではなく、一部の地方もパイロット地区として含めるべきである。

技術移転：派遣されたJICA専門家のほとんどは労働安全衛生の分野における知識や経験の面においてタイ側から高く評価されている。しかし、何名かの専門家は英語での意思疎通が困難であった。そのため、技術移転が効率的になされなかったケースもあった。専門家の選定においては英語能力も考慮すべきである。

国外研修：集中的に実践技術を学ぶためには、長・短期専門家による技術移転に加え国外研修も効果的な手法である。プロジェクトに含まれるカウンターパートの能力開発に関して両国で合意した事項については、プロジェクトの実施前に、国外研修も含めてその方法を両方で再度協議し必要に応じて修正することが望まれる。また、研修資料は全て英訳すべきである。

NICEのように研究開発、研修、認可などを担う機関に対して、カウンターパートの能力開発に主眼を置いた本プロジェクトのような技術支援は、組織の機能強化という観点から非常に有益である。今日、生産技術の変化が早いことから、訓練や労働環境の検査に使用される資機材の支援も合わせて検討されるべきである。あるいは、NICEのように一部の機能を外部委託することで、関連する資機材を保有する必要性が低くなり、より効率的な運営が可能となろう。