

## 事業事前評価結果 要約表

作成日：平成 22 年 12 月 20 日

担当部・JICA 人間開発部

### 1. 案件名：

国名：中華人民共和国

案件名：職業衛生能力強化プロジェクト

Project on Capacity Development for Occupational Health

### 2. 協力概要

#### (1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

職業衛生対策のうち「作業環境管理」と「健康管理」に焦点を置き、行政機関及び関連技術機関（何れも中央及び地方）の機能強化、地方行政関係者を通じた企業や労働者の能力向上により、職業衛生対策の強化を図る（人材育成と基準の制定支援）。なお対象物質は、建築業、造船業などをはじめ、様々な場面で被害の多発が見られる「粉塵」と「有機溶剤」を取り上げ、対策を講じる。

#### (2) 協力期間：2011 年 3 月～2016 年 3 月（60 ヶ月）

#### (3) 協力総額（日本側）： 約 3.5 億円

#### (4) 協力相手先機関：

行政機関： 国家安全生産監督管理総局（以下「安監総局」）  
衛生部

関連技術機関： 国家安全生産科学研究院（以下「安科院」）  
中国疾病予防コントロールセンター（以下「CDC」）

#### (5) 国内協力機関：厚生労働省、その他関連機関（例：中央労働災害防止協会）

#### (6) 裨益対象者及び規模等：

①中央の行政当局（安監総局・衛生部）及び関連技術機関における職業衛生対策関係者  
約 50 人

②地方の関連行政部門及び関連技術機関の職業衛生対策関係者  
約 150 人

③関連企業及び労働者（間接裨益者含む）  
工業企業法人従業員約 80 万人 個体経営従業員約 10 万人

### 3. 協力の必要性・位置付け

#### (1) 現状及び問題点

改革・開放政策を打ち出した 1978 年以来、中国経済は高い経済成長率を維持している一方で、近年では特に職業病の多発が大きな社会問題となっている。

2008 年全国職業衛生管理活動報告によると、同年新たに発生した職業病は 1 万 3744 例であり、職業病患者の累計人数、死亡者数、年間発症人数はいずれも世界でトップレベルとされている<sup>1</sup>。また、2009 年の職業病新規発生件数は 1 万 8128 件と発表されており、統計が取れ

<sup>1</sup>ILOによる職業危害や職業病疾病による死亡に関する推測統計では、2001 年の全世界の推定死亡者総数約 351,000 人のうち、26%が中国における数だとされている。（出典：Introductory Report: Decent Work – Safe Work, 2005）

ている数値のみでも 4,384 件の増加、約 32%の上昇率を示している。2 億 2 千万人以上と言われている出稼ぎ労働者の多くは、粉塵、有毒物質、騒音、湿気等の劣悪な環境下での労働に従事しており、特に塵肺や有機溶剤中毒の集団発症例が引き続き多発している。これら職業病発生状況のうち、塵肺の発症例が全体の 70%以上を占めており、中国国内でもその対策の不備がメディアで大きく取り上げられるなど社会の関心が急速に高まり、中国政府としても迅速な対応が求められている。

このような状況に対し、中国政府は「職業病予防治療法（2002）」、「国家職業病予防治療計画（2009－2015）」等の制定により対策強化への姿勢を示してきたが、①法令や基準の未整備 ②監督管理技術や情報収集・分析能力の不足、③労働者自身の知識不足など、職業病対策は十分機能しているとは言えない状態にある。

#### (2) 相手国政府国家政策上の位置付け

「第11次国民経済・社会発展5ヵ年（2006～2010年）計画要綱」では、健康水準の向上の一環として「第十編 社会主義調和社会建設の推進」の「第四十章 人民の健康水準向上」にて、職業病の総合的な予防及び治療に関する記述がみられる。また「第12次5ヵ年計画（2011～2015）」においても、「⑦社会事業建設の推進と基礎公共サービスシステムの整備」にて労働争議を処理する制度の整備、職業病の予防及び治療に関する記載がなされる予定である。また、「国家職業病予防・治療計画（2009～2015年）」では、職業病の発生率や職業危害事故の減少が謳われている。

これらから、職業病発生率減少のための職業衛生に関する行政機能強化への取り組みは、中国政府の政策との整合性が確保されていると言える。

#### (3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

本プロジェクトを通じた取り組みは、日本政府による対中国経済協力における重点分野「改革・開放支援」に位置付けられており、また、JICA の対中国協力プログラムにおける「中央におけるガバナンスの強化」に位置付けられている。

### 4. 協力の枠組み

#### (1) 協力の目標（アウトカム）

##### ① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

###### <プロジェクト目標>

モデル地区<sup>2</sup>において、粉塵及び有機溶剤等による職業病に対する作業環境管理・健康管理が強化される。

###### <指標>

(1) モデル地区の作業環境測定結果の改善度合<sup>3</sup>

(2) モデル地区の健康診断結果の改善度合

<sup>2</sup> モデル地区は中国側関係機関（安監総局、衛生部）が調整のうえ、プロジェクト開始時を目処に決定する予定。

<sup>3</sup> 具体的な指標や目標値等はベースライン調査を経て決定する。

(3) モデル地区の塵肺と有機溶剤中毒の発生増加率

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

<上位目標>

モデル地区で得られた職業衛生対策を基に中国側が確立する対策が他地域で導入される。

<指標>

職業衛生対策を導入した地域（市）の数

(2) 成果（アウトプット）と活動

① アウトプット、そのための活動、指標・目標値

<成果1>

中央行政機関及び関連技術機関の粉塵及び有機溶剤等に対する作業環境管理及び健康管理に関する指導能力が向上する。

指標

- 1-1. 作成された作業現場監督基準
- 1-2. 改善された作業環境管理に関する研修教材
- 1-3. 実施された作業環境管理に関する研修の回数と参加者数、終了時の受講生の理解度
- 1-4. 改善された健康診断に関する研修教材（粉塵、有機溶剤）
- 1-5, 1-6. 実施された健康診断に関する研修の回数と参加者数、終了時の受講生の理解度
- 1-7. 作成された作業環境管理・健康管理に関する研修教材

活動

- 1-1. 作業現場の監督基準を策定する。
- 1-2. 作業環境管理に関する研修教材を改善する。
- 1-3. 作業環境管理に関する研修を実施する。
- 1-4. 医療技術者に対する健康診断に関する研修教材を改善する。
- 1-5. 医療技術者に対する健康診断に関する研修を実施する。
- 1-6. 職業病診断医師に対する塵肺健康診断（撮影・読影技術）に関する研修を実施する。
- 1-7. 企業管理者及び労働者向けの作業環境管理・健康管理に関する教材を作成する。

<成果2>

モデル地区における、行政機関及び関連技術機関の粉塵及び有機溶剤等に対する作業環境管理及び健康管理に関する指導能力が向上する。

指標

- 2-1. 実施された作業環境管理に関する受講生の理解度
- 2-2. 実施された健康診断に関する研修の回数と参加者数、終了時の受講生の理解度

活動

- 2-1. モデル地区における監督員に対する、作業環境管理に関する研修を実施する。
- 2-2. モデル地区における医療技術者に対する、健康診断に関する研修を実施する。

### <成果3>

モデル地区における企業及び労働者の職業衛生危害に対する予防意識と自主管理の能力（作業環境管理・健康管理）が向上する。

#### 指標

- 3-1. ベースライン調査<sup>4</sup>結果
- 3-2, 3-3 企業による改善計画数及びその内容
- 3-4 実施された作業環境管理・健康管理に関する研修の回数と参加者数、終了時の受講生の理解度

#### 活動

- 3-1. モデル地区の企業の実情を把握する。
- 3-2. モデル地区の企業の改善計画案を作成する。
- 3-3. モデル地区の企業の改善計画の実践をモニタリングする。
- 3-4. モデル地区の企業に対する作業環境管理・健康管理に関する研修を実施する。

### (3) 投入（インプット）

#### ① 日本側

- ア. 長期専門家： 3名（総括、作業環境管理・健康管理、業務調整/研修）
- イ. 短期専門家： 健康管理など必要に応じて派遣（年間4名程度が目安）
- ウ. 本邦研修、現地研修
- エ. 機材供与： 必要最低限の機材を本邦研修も踏まえて確認のうえ検討する。
- オ. 在外事業強化費：

#### ② 中国側

- ア. カウンターパート
- イ. プロジェクトオフィス（光熱費等含む）
- ウ. 現地研修費用
- エ. 機材調達
- オ. カウンターパート国内移動にかかる経費
- カ. その他

### (4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

#### ①前提条件

職業衛生対策に関する方針及び政策に基づいた予算配分・人員配置が行われる。

#### ②上位目標、プロジェクト目標達成の外部条件

<sup>4</sup> 調査内容はサイトにおける企業・労働者数、企業の職業衛生対策及び労働者の職業衛生危害に対する予防意識・自主管理能力等を想定している。

国の職業衛生対策にかかる計画、方針、政策に大幅な変更がない。  
他地域（プロジェクト対象外の地域）における中央から地方への研修が実施される。

### ③成果達成の外部条件

「職業衛生監督管理部門の職責分担に関する通知」による体制が維持される。

## 5. 評価5項目による評価結果

### (1) 妥当性

本プロジェクトは、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ◆ 「第11次国民経済・社会発展5ヵ年（2006～2010年）計画要綱」では、公共衛生・医療サービスシステム健全の健全化が明示されており、また「第12次5ヵ年計画（2011～2015）」の骨子では、「⑦社会事業建設の推進と基礎公共サービスシステムの整備」において労働争議を処理する制度の整備が記載されているなど、本プロジェクトは中国政府の政策に合致している。  
安監総局と衛生部の職業病対策にかかる職責が明確に整理されて間もなく（2010年10月に制定）、各機関における関連人材の能力や作業環境管理基準の制定など、総合的な体制が脆弱であることから、同職責に応じた能力強化に取り組むことは意義が高い。
- ◆ 中国では、職業病患者の累計人数、死亡者数、年間の新たな発症人数はいずれも世界でトップレベルとされている。さらに、2009年の「張海超開胸事件<sup>5</sup>」以降は特に、職業病対策に関する行政の対応改善が非常に強く求められており、本プロジェクトにて対応するテーマのニーズは極めて高い。
- ◆ 日本政府による対中国经济協力の重点分野には「改革・開放支援」が掲げられている。また、JICAの協力プログラムにおいては「中央におけるガバナンス強化」に合致しており、日本政府の政策及び対中国援助方針との整合性がみられる。
- ◆ 日本では、工業化の進展に伴って多様化する物質やエネルギーに対応して、労働衛生対策が適切に講じられてきた。中国に対してこれらの経験・知見を基にした技術協力を実施することは、同国における職業衛生能力の強化に大いに資すると考えられる。

### (2) 有効性

本プロジェクトは、以下の理由から高い有効性が見込まれる。

- ◆ プロジェクト目標である「粉塵及び有機溶剤等による職業病に対する作業環境管理及び健康管理の強化」のためには、協力相手先機関である安監総局と衛生部それぞれの職業衛生にかかる職責に沿って、「作業環境管理」と「健康管理」の能力強化に取り組む必要がある。この二つの中央行政機能強化を軸に、安科院やCDCなどの関連技術機関、地方部における行政機関の指導力向上を中心とした能力強化、関連企業や職業衛生危害に晒されている労働者への働きかけの改善を行うことにより、職業衛生対策が強化されることが見込まれる。
- ◆ 職業衛生対策の直接の裨益者と言える各企業及び労働者の意識、自己管理能力向上を成果

<sup>5</sup> 粉塵作業に従事したことにより塵肺にかかった農民工の張海超が、政府指定の職業病認定機構で適切に診断を受けることが出来ず、自ら職業病の塵肺であることを証明するために、多額の自己負担により胸を切開し、労災認定を勝ち取った事件。2009年に入ってメディアに報道されたことで、インターネット上で関係当局への批判が集中した。

の一つに掲げ、中央から企業、労働者まで一連の職業衛生能力強化を図る本プロジェクトは有効性が高い。

- ◆ 作業環境管理については、これまでに明確に定められていなかった「基準の策定」に着手することとしており、同基準の策定は安監総局が担う予定である。また、2005年に設定された「新体制」、2010年10月に制定された「職責分担」によって明確となった機関毎の役割を安監総局及び衛生部が展開していくこととしている。  
基準の策定と新たに設定された体制に即した協力を展開していくことは、職業病対策の強化に大いに資すると考えられ、有効性が高いと言える。

### (3) 効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- ◆ 本プロジェクトは、2010年10月に中央機構編制委員会より明示された職業衛生に関する行政機能の役割分担（職業衛生管理部門の職責分担に関する通知）に沿って実施されることとなっている。これにより今まで複数の組織が重複して実施していた対策が整理された。
- ◆ 研修教材作成にあたっては、中国側各機関が保有する既存の教材を有効に活用することを基本としつつ、必要に応じて構成の改訂や加筆修正を行うこととしている。また供与機材については、プロジェクト開始後の本邦研修や運営指導調査を通じて検討する予定である。
- ◆ プロジェクト運営にあたり、2010年10月まで行われてきた類似案件「中国安全生産技術能力強化計画プロジェクト」の管理体制や人材を活かしていく予定である。また、プロジェクトの執務室における機器や教材なども有効に活用される予定である。

### (4) インパクト

本プロジェクトの実施によるインパクトは、以下のように予測される。

- ◆ 本プロジェクトには、作業環境管理および健康管理に関する人材強化と共に、作業環境管理基準の新たな制定に関する協力が含まれている。また、今後の中国国家計画に職業衛生対策の方針が謳われているなか、中央行政機関に対する協力（作業現場監督基準や指導教材作成への助言等）を通じて、他地域への成果普及体制の構築にも対応していく予定であることから、上位目標の達成のための体制が整備されることが見込まれている。
- ◆ 本プロジェクトを通じて、職業病の予防が強化されることにより職業病発生率が減少することで、企業や労働者（特に社会保障にアクセスの無い多くの移民労働者）の職業危害の発生や職業病の疾病によるコストの削減が期待される等、プラスのインパクトが見込まれている。

### (5) 持続性

本プロジェクトの持続性は、以下のとおり期待される。

- ◆ 本プロジェクトは「第11次国民経済・社会発展5ヵ年（2006～2010年）計画」「第12次5ヵ年計画（2011～）」、「国家職業病予防・治療計画（2009～2015年）」等、長期的な政策に沿っているため、この基本政策が継続する限り、協力期間後も中国政府が予算措置を含めた対

策を継続的に講じていくものと考えられる。

- ◆ プロジェクト活動を通じた制度化により、中央レベルでの普及体制が担保され、さらにモデル地区での活動が成功することで、職業病の予防が急務となっている他の地域の政府においても、同様の活動への投入を行う地方政府が増えることが期待される。
- ◆ 本プロジェクトは、2005年以降中国で実施されている職業衛生に関する行政機能調整による新体制に沿って実施されることになっており、実施体制上の持続性が高いと考えられる。

#### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

現在の中国における職業病に関する報告システムでは、ジェンダー別の集計は行われていない。また、一部女性労働者に対する教材などが作成されているものの、労働者のジェンダーに配慮した職業衛生の取り組みは限定的である。

今後、プロジェクトを通じて、性別、民族、年齢といった労働者のジェンダーに配慮した職業病対策が行われることで、より緻密な職業病対策が実施されることが期待される。

#### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

中国では、2006年10月から2010年10月までの5年間、「中国安全生産技術能力強化計画プロジェクト」が実施された。このプロジェクトのカウンターパートは本プロジェクトのカウンターパートの一部である安科院であり、労働関係機関への広報、プロジェクト運営管理、技術移転方法などの知見や教訓を有するため、今後のプロジェクトにもこれらが活かされていく予定である。また粉塵対策においては、「安全生産技術能力強化プロジェクト」にて検定がなされるようになった防塵マスクが活用される。

#### 8. 今後の評価計画

ベースライン調査：プロジェクト開始時を目処に実施予定（2011年10月頃を予定）

中間レビュー：プロジェクトの中間地点を目途に実施予定（2013年7月を想定）。

終了時評価：プロジェクト終了前6カ月前後を目途に実施予定（2015年10月頃を想定）。

事後評価：プロジェクト終了後3年後を目途に実施予定（2019年2月頃を想定）。