

事業事前評価表

1. 案件名

国名：モンゴル国

案件名：和名 建設分野における労働安全管理能力強化プロジェクト

英名 Project on Strengthening the Capacity for Occupational Safety Management in the Construction Sector

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における労働安全セクターの開発実績（現状）と課題

モンゴル国（以下、「モンゴル」という）では、近年、建設業における労働災害件数¹が増加しており、分野別の労働災害による死亡事故数では、建設業が1位、事故件数では鉱工業について2位となっている。このような深刻な状況を受けて、建設・都市開発省（MCUD）は省内に建設品質・安全管理政策局を設立したが、建設安全にかかる関連法規、ガイドラインの具体性の欠如、行政官や現場関係者の認識不足等により、十分に機能していない。また、建設業者、発注者、労働者の建設安全に関する意識の低さ、建設現場での労働安全管理体制の改善、労働管理監督官の監督能力向上、労働安全衛生管理者を育成する各研修機関の指導能力向上が喫緊の課題となっている。

(2) 当該国における労働安全セクターの開発政策と本事業の位置づけ

モンゴルの労働安全衛生関連法規には、労働法（1999年）、国家監督法（2003年）、労働安全衛生法（2008年）等が制定されている。また、建設分野においては、建設法（2008年）が制定された他、建設工事における労働安全衛生規則が策定中である²。また、これら労働安全衛生関連法規の基準を満たした職場の提供及び作業環境の改善に向けた制度構築による労災事故・業務上疾患の発生率低下を目的として、「労働安全衛生に関する環境改善のための第4次国家プログラム（2012年～2016年）」が実施されている。本プロジェクトは、これらの関連法規に沿った国家プログラムの目標を達成するための関係機関の能力向上を目指している。

(3) 労働安全セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

本事業は我が国の対モンゴル国別援助方針（2012年5月）の重点分野（中目標）の「ウランバートル都市機能強化」における都市開発マスタープランに基づく都市計画・開発を推進するために必要な法制度整備や人材育成の方針に合致する。さらに、「将来の日本企業によるモンゴル進出に繋がる分野をも見定めつつ、互恵的かつ相互補完的な経済関係の強化に資する協力を展開する」とした2010年の「戦略的パートナーシップ」構築に向けた日本・モンゴル共同声明の実現にも寄与することが期待される。

JICA の過去の支援として、草の根技術協力「寒冷地における建設工事の安全施工管理技術の向上プロジェクト」（2013年から2015年）にて、モンゴル建設業協会（MNCA）（会員企業約120社）のエンジニア、労働者を主な対象に、安全施工管理講習会や現場

¹ 専門監察庁（GASI）の統計では2013年から2015年にかけて、138件の事故（うち46件は死亡事故）が発生した。

² 「建設工事における労働安全衛生規則」は現時点では法務省による承認がおりておらず、参考文書として運用されている。

パトロール等、実務レベルでの技術移転を実施した。また、本事業のカウンターパートの一つで MCUD 傘下の建設開発センター（CDC）への労働安全含む建設施工管理分野のシニアボランティアの派遣実績がある。

(4) 他の援助機関の対応

モンゴルでの国際労働機関（ILO）による労働安全衛生の重点分野は、鉱業と建設であり、ILO のスタンダードに基づく労働災害オンラインデータベースの整備、労働安全衛生能力向上支援にかかるセミナー、労働監督に関する条約の批准に向けた支援を、モンゴルにおける労働安全衛生全般の監督および労働災害の統計管理を担う専門監察庁（GASI）に対して行っている。ドイツ国際協力公社（GIZ）はスイス、オーストラリアとの共同出資により、全国 13 の公立職業訓練校の機械・電気・メカトロニクス・建設・鉱物資源のカリキュラム策定、指導員育成を支援しており、各分野の横断的カリキュラムとして労働安全衛生への支援を実施している。その他、韓国労働安全衛生庁（KOSHA）の研修プログラムで、毎年 10 名の安全管理監督官が韓国での研修を受講している。現地調査では、これら他の援助機関との支援の重複はないことが確認された。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、建設労働災害防止の方策の策定、行政官および建設企業の労働安全管理担当者等への研修体制・ガイドライン・事例集整備、パイロットサイトにおける実地研修により、関連機関（MCUD、CDC、GASI）の政策・研修・現場指導・監督能力向上を図り、もってモンゴル建設企業の労働安全管理担当者等の安全意識、安全管理技術の向上に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

プロジェクトサイト：モンゴル全土

パイロットサイト：ウランバートル市のパイロット建設工事現場（プロジェクト開始後に選定）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

1) 直接受益者

MCUD、GASI、CDC の行政官及び建設企業の労働安全管理担当者等

2) 最終受益者

建設企業の労働者

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2017 年 5 月～2021 年 4 月（計 48 ヶ月）

(5) 総事業費（日本側）

約 4 億円

(6) 相手国側実施機関：

MCUD 建設品質・安全管理政策局

GASI 労働・社会保障局

CDC 建設開発センター

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家（XXM/M）

【長期】チーフアドバイザー/建設分野の労働安全、業務調整（調整中）

【短期】労働安全管理技術、労働安全固有技術（各複数名）

② 本邦研修（労働安全管理政策、労働安全監督等）

③ 機材（事務機器、事務用品）

④ その他の経費（在外事業強化費）

2) モンゴル側

① カウンターパートの配置

プロジェクトダイレクター（MCUD 次官）

プロジェクトマネージャー（MCUD 建設品質・安全管理政策局長、GASI 労働・社会保障局長、CDC 副センター長）

その他カウンターパート

② 施設・機材（MCUD、CDC でのプロジェクトオフィス）

③ プロジェクトにかかわる現地経費（プロジェクトオフィスの光熱費等）

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減

特になし

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

草の根技術協力「寒冷地における建設工事の安全施工管理技術の向上プロジェクト」（2013年から2015年）において、安全施工管理にかかる技術移転の対象である MNCA を本事業の協力機関の一つに位置づけている。本事業では MNCA 会員企業の労働安全管理担当者等を研修講師として活用すること、会員企業からパイロット建設工事現場の提供を受けることを想定している。

2) 他ドナー等の援助活動

ILO による労働安全衛生に関する法整備支援については、監督制度の変更に関する条約批准状況について確認を取りつつ、本事業をすすめる必要がある。また、ILO、GIZ 等が実施する労働安全に関するセミナー、研修等を通じて連携が想定される。他方これらの他ドナーとの支援の重複は生じない。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標：建設企業の労働安全管理担当者等の安全意識、安全管理技術が向上する。

指標：1. 研修に参加した企業の労働安全管理担当者等の x%以上が現場の安全意識、安全技術が向上したと回答する。

2. 研修に参加した企業の労働安全管理担当者等の x%以上が現場にて安全施工サイクルの要素³を1つ以上実施していると回答する。

2) プロジェクト目標：関連機関（MCUD、CDC、GASI）の建設分野における労働安全にかかる政策・研修・現場指導・監督能力が向上する。

指標：1. 研修に参加した企業の労働安全管理担当者等の x%以上が CDC による研修・現場指導が安全管理業務に有用であると評価する。

2. 労働管理監督官の x%が監督・現場指導能力が向上したと評価する。

3) 成果

成果1：建設労働災害統計、災害事例の分析を踏まえた建設労働災害防止にかかる方策が策定される。

成果2：行政官および建設企業の労働安全管理担当者等への現場管理・監督のための研修体制・ガイドライン・事例集が整備される。

成果3：パイロットサイトにおいて実地研修が実施され、研修内容及びガイドラインの効果が確認される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし

(2) 外部条件（リスクコントロール）

1) 養成された CDC 研修講師が講師への登録⁴を継続する。

2) 建設分野における労働安全関連機関の研修・監督機能が維持される。⁵

6. 評価結果

本事業は、モンゴル国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

(1) 類似案件の評価結果

1) 中華人民共和国「安全生産科学技術能力強化計画プロジェクト」（2006年10月から2010年10月）では、プロジェクト総括者に対してプロジェクトの進捗状況等をタイミングよく報告し、本プロジェクトの意義と効果を理解させたことが、プロジェクトの効果を他地区に波及させていくことに寄与した。

2) 中華人民共和国「職業衛生能力強化プロジェクト」（2011年3月から2016年3月）では、本邦研修において研修員が労働基準監督官に同行することは守秘義務の観点から不可能であり、かつ労働安全衛生現場の視察を受け入れる企業も限定された。このよう

³ 安全施工サイクルは、安全朝礼、安全ミーティング、作業開始前点検、作業中の指導・監督、作業所長の巡視、安全工程打ち合わせ、現場後片付け、就業時の確認等の要素から構成されている。モンゴルの実態に合わせたサイクルを策定し、その要素を特定する。

⁴ 労働安全衛生にかかる研修講師として、民間企業の技術者等が CDC に対して、講師登録している。現在の登録者数は17名となる。

⁵ モンゴルでは、省庁再編や組織の機能変更が頻繁に行われる傾向があるため、本事項をプロジェクトの外部条件とする。

な中、プロジェクトでは日本の労働基準監督官 OB が短期専門家として訪中し、カウンターパートによる中国での企業監督業務へ同行するといった対策が取られた。

(2) 本事業への教訓

- 1) 本事業においても、パイロットサイトの成果を他の建設現場に普及する必要があるため、本事で実施するパイロットサイトでの労働安全管理に関する取り組み及びその成果を、カウンターパート機関により毎年実施される「建築分野における労働安全衛生の国家会議」等の機会を活用し、政策決定者に共有する計画とした。
- 2) 本事業においては、本邦研修での企業における監督業務の視察が想定される。しかし、実際には、本邦企業へのカウンターパートの受け入れは困難であることから、安全管理監督官への現場での技術指導はモンゴルの建設工事現場（パイロットサイト）にて日本人専門家が実施することをプロジェクトの計画に反映した。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業終了3年後 事後評価