

厚生労働科学研究費補助金(労働安全衛生総合研究事業)

総括研究報告書

アジア新興国の労働者の安全衛生の取り組み促進の支援に係る ニーズ等の把握のための研究

研究代表者 森 晃爾 産業医科大学産業生態科学研究所産業保健経営学・教授

研究要旨:

アジアの新興国に対して、各国の産業構造、人口構造、制度や文化などに伴うニーズに合った労働安全衛生に係る支援を行うために、国ごとに存在する支援ニーズを調査することを目的とした3年間の研究期間の1年目である。

今年度は、まず研究の基盤となる情報収集チェックシートの開発を行い、4つの大項目(I: 国の概要、II: 医療・公衆衛生、III: 労働安全衛生の基盤、IV: 労働安全衛生の水準)、34の中項目で構成されたチェックシートが作成された。調査に当たっては、可能な限り各項目について複数の対象から情報を得ることが有効と考えられた。

インドを対象とした調査では、国の立法過程には支援ニーズが存在しなかったが、実際の適用においては支援ニーズが存在する可能性があると考えられた。このような適用は、人材を通じて行われるが、安全衛生関連人材は、国の広さや人口と比較して、養成数も不足しているため、大きな支援ニーズが存在すると考えられた。現地に根付いた日系企業による Good Practice の創出も支援方法の一つである。同国が抱える労働安全衛生上の問題の中には、かつて日本が経験した課題も存在し、日本での知見が直接的に役立つと考えられる。

インドネシアにおいては、持続的に経済成長を続ける過程で労働安全衛生制度や各種社会保障制度が新たな進展を迎えていた。しかし、幅広い業種に従事する労働者がおり、労働者の健康課題についても多様化している。また、法体系や労働安全衛生を担う人材についても不足している。日本が持つ過去の経験の共有や、人材養成の仕組み等様々な支援ニーズが存在すると考えられる。

研究分担者

伊藤直人

産業医科大学・産業医実務研修センター・助教

A. 研究の背景と目的

新興国には明確な定義はないが、一般に「国際社会において政治、経済、軍事などの分野において急速な発展を遂げつつある国」である。このような国においては、経済の急速な発展によって、先進国が過去に経験したような安全衛生上の問題が発生するとともに、不均衡な発展のための様々な課題も存在することが多

い。具体的には、疾病構造が変化すること、労働安全衛生対策への十分な投資が行われないこと、労働安全衛生を担う専門人材が不足することなどである。これらの課題は、日本において1972年の労働安全衛生法制定以来、取り組んできたことであり、多くのプログラム、人材、経験などの蓄積がある。このような蓄積を用いて、日本がアジア地域の新興国への

労働安全衛生推進に係る支援を行うことは、地域の労働安全衛生の発展に貢献するとともに、域内での日本の地位向上にもつながる。しかし、そのような支援は各国のニーズに合ったものである必要があり、支援に当たってはニーズ把握が不可欠である。

そこで、アジアの新興国に対して、それぞれの国の産業構造、人口構造、制度や文化などに伴うニーズに合った労働安全衛生に係る支援を行うために、国ごとに存在する支援ニーズに関する調査を行い、安全衛生推進に係る支援の手法を検討する。

3年間の研究期間において、計6か国のアジアの新興国を対象とした調査を予定している。これらの国は、それぞれの国の産業構造、人口構造、制度などに伴うニーズに合った労働安全衛生に係る支援を行うためには、国ごとの労働安全衛生に関連した情報を幅広く収集する必要がある。事前の文献調査を前提とするも、限られた現地調査期間で効率よく情報を収集するためには、まず、全体として収集したい情報を明確にしたうえで、訪問調査対象機関ごとに期待される収集情報を割り振り、事前に情報提供の依頼を行うことが有効と考えられる。そのためには、全体で必要な情報のうち、機関ごとに収集を期待する情報項目を明らかにするためのチェックシートツールの利用が有効と考えられた。そこで、各国の調査に先駆け、先行研究で作成した“海外事業場における労働安全衛生活動と体制構築に必要な情報収集のためのチェックリスト(海外事業場チェックリスト)”を利用して、「アジア新興国の労働安全衛生関連情報の収集チェックシート(アジア新興国情報チェックシート)」を作成することとした。

さらに、本年度は、インドおよびインドネシアを対象に調査し、その過程において、チェックシートツールの有効性についても確認することとした。

B. 方法

1. アジア新興国の労働安全衛生関連情報の収集チェックシートの開発

研究班会議で、収集すべき情報をリストアップしたうえで、それらをいくつかの大項目に集約した。また、想定される現地調査の対象についても、リストアップした。

そのうえで、本研究の最初の調査対象国であるインド調査に際して、事前に調査対象機関に情報提供内容を送付することとした。そのことを前提に、各機関で収集を期待する項目について、アジア新興国情報チェックリスト上に記載した。そのうえで、調査終了後に、収集できた情報を確認した。

2. インドにおける安全衛生の取り組み促進の支援に係る実態及びニーズ調査

事前調査として、学術情報の検索エンジンを用いた文献検索と、インターネット上の一般情報検索を行い、日本国内において入手可能な情報(現地の法令や行政機関、現地の医療制度や公衆衛生に関する情報の一部)を収集した。その後、現地の行政機関、ILO、日本大使館、教育・研究機関、日系企業を訪問し、事前調査で得られた情報の確認と、現地の労働安全衛生の実態把握を目的として、インタビューを実施した。

3. インドネシアにおける安全衛生の取り組み促進の支援に係る実態及びニーズ調査

文献検索と一般的な情報検索に加え、文献上の情報では不足する情報を得るた

め、Ministry of Health（保健省）、Ministry of Manpower（労働省）、BPJS Ketenagakerjaan（労働者保険実施機関）、BPJS Kesehatan（医療保険実施機関）、Indonesia University の専門家にインタビューを行い、情報を収集した。

C. 結果

1. アジア新興国の労働安全衛生関連情報の収集チェックシートの開発

調査項目は、四つの大項目（Ⅰ：国の概要、Ⅱ：医療・公衆衛生、Ⅲ：労働安全衛生の基盤、Ⅳ：労働安全衛生の水準）、34 の中項目で構成された。一方、現地調査の対象としては、行政機関、国際関係機関、日本政府在外機関、教育研究機関、労働衛生サービス機関、日系企業現地事業場とした。新興国においては、WHO や ILO 等の国際機関が支援を行っている場合が多いことより追加した。また、日本政府在外機関には、日本大使館に加えて、JICA や JETRO 等の日本政府の外郭団体の現地事務所が含むが概念と位置付けた。

開発したチェックシートについて、インド調査に適用して、その有効性の確認を行った。全体としては、労働衛生サービス機関に関する情報を除く、すべての項目に関する情報が得られた。ただし、その中には単独の調査では不十分な項目もあった。この結果をもとに、チェックシートを改善して、インドネシア以降の調査に活用することとした。

2. インドにおける安全衛生の取り組み促進の支援に係る実態及びニーズ調査

労働衛生行政は労働・雇用省（Ministry of Labour and Employment）が管掌していた。安全衛生に関する主な法律である工場法に基づき、労働基準監督官

（Factory Inspector）による事業場の安全衛生を監督する制度や、産業医、安全管理者（Safety Officer）に関する制度が存在していた。産業医資格を得るためには、医学部卒業し1年間の実務経験後に、3ヶ月間のAFIH（Associate Fellow of Industrial Health）を受講することが一般的である。また、労働災害の件数や職業病の報告の制度も存在するが、報告件数の信頼性は低い。インドでは州の独立性が高いため、安全衛生活動は州によるバラつきが大きいこと、労働者の多くが工場法の適応とならない非正規雇用として働いていることなどの問題が明らかになった。

3. インドネシアにおける安全衛生の取り組み促進の支援に係る実態及びニーズ調査

経済成長が続くインドネシアでは、労働省と保健省が連携して、労働安全衛生に関する法体系や各種社会保障制度が整えられていた。また、第一次産業および第二次産業から第三次産業にシフトが進む中であっても、依然として多くの労働者が第一次・第二次産業に従事しており、インフォーマルセクターに属する労働者も多い状況である。労働者の健康課題について、産業が多様化する一方で依然としてアスベストが産業界で利用されていることや、メンタルヘルス疾患や冠動脈疾患といった作業関連疾患については増加傾向にあるなど、多様化している。

これまで、職業病に関しては年に数十件の報告しか計上されていなかった。新しい保険制度に合わせて、医師が保健機関に報告する制度が導入されており、職業病の実態が明らかになることが期待される。

人材養成に関して、法令で産業医の選任

義務があり、短時間での研修が要件になっていた。一方、産業看護職の体系的な研修が存在していない。その他、地域偏在があるなど、人材養成や配置面でも課題を抱えていた。

D. 考察

本年度の調査結果に基づき、インドおよびインドネシアにおける労働安全衛生に関する支援ニーズについて考察する。

● インドにおける支援ニーズ

法令とその適用に関して、現在の工場法を基本とした法体系には、その対象範囲や規定の内容の不確実性など、様々な課題がある。しかし、現在、ILO の支援を得て、新たな法体系が作られている。したがって、立法過程には支援ニーズが存在しなかった。ただし、同国の法律は、国の法律の具体的な解釈と適用が各州に委ねられており、実際の適用においては支援ニーズが存在する可能性がある。

実際の法令の適用や展開は、人材を通じて行われる。しかし、安全衛生関連人材は、国の広さや人口と比較して、養成数も不足しているため、大きな支援ニーズが存在すると考えられる。また、法令やより高いレベルの標準の適用においては、現地に根付いた日系企業による Good Practice の創出も支援方法の一つである。日本企業の取組は、同国の労働安全衛生の発展をリードすることになるし、そのような企業で働いている労働安全衛生専門家が、学会や協会等の団体活動などにおいて、事例提供をはじめとするリーダーシップを発揮することも推進に寄与すると考えられる。

同国が抱える労働安全衛生上の問題の中には、かつての日本が経験したアスベ

スト等の課題と、船舶解体業などの同国特有のものがある。前者については日本での知見が直接的に役立つと考えられる。また、後者についても学术交流を通して、一定の貢献を果たすことが可能と考えられる。

● インドネシアにおける支援ニーズ

部分的な産業構造の変化や都市化は、同国全体では健康課題の多様化を生み出している。これらの中には、日本がかつて経験した課題も多く、学术交流を通じて、これまでの知見を活用した貢献が可能と考えられる。

また、人材養成については、産業医制度が日本と近似していることや産業看護職の教育体系が存在しないことなどを考えれば、日本の人材養成での経験をもとに、人材養成における支援ニーズも高いと考えられる。

E. 結論

今回の研究で開発したアジア新興国の労働安全衛生関連情報の収集チェックシートを用いて、インドおよびインドネシアにおける調査を実施した結果、労働者の健康課題および人材養成において、日本からの研修プログラムの提供、過去経験の共有、学术交流等を通じた様々な支援ニーズが存在すると考えられる。

F. 研究発表

なし。

分担研究報告書