

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2年目である。

今年度は、調査対象国をフィリピンとカンボジアとして、昨年度作成した情報収集チェックシートを活用して網羅的な情報収集を行った。情報収集にあたっては、訪問に先立ち、文献および Web 上の調査を行い、現地ではその具体的な内容を聴取した。

フィリピン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。

カンボジアにおいては、国の労働安全衛生基本計画および労働安全衛生法を、他国の支援を受け、策定中である。しかし、実際に新しい制度を浸透させるためには、労働安全衛生を担う人材の育成が不可欠であり、カンボジアの労働安全衛生上の最大の支援ニーズは、人材育成と考えられる。

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、一般的には「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。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。そこで、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の開発し、それに基づき事前に文献およびWeb調査を行い、現地での質問事項を明確にしたうえで訪問することとした。このうち、チェックシートについては、1年目の研究で「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)」を作成している。

2年目に当たる今年度は、フィリピンおよびカンボジアを対象に調査した。

B. 方法

1. フィリピン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、行政機関として労働雇用省(Department of Labor and Employment; DOLE)の直轄機関であるOccupational Safety and Health Center(OSHC)、高等教育機関であるAteneo School of Medicine and Public Health(ASMPPH)およびUniversity of the Philippines, College of Public Health(UPM-CPH)、国際機関としてInternational Labour Organization

(ILO) in the Philippines、日本の行政関係機関として、在フィリピン日本国大使館、Japan External Trade Organization (JETRO ; 日本貿易振興機構)、Japan International Cooperation Agency (JICA ; 国際協力機構)、日系企業として、EHS Lens Philippines, Inc.(ELPH) を訪問して、インタビュー調査を行った。

2. カンボジ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を行ったうえで、保健省 (Ministry of Health) と WHO カンボジアオフィスが共同で作成している National Occupational Health Profile のワークショップに参加した。併せて、行政機関として、労働職業訓練省 (Ministry of Labour and Vocational Training : MoLVT) の Department of Occupational Safty and Health および National social security Fund (NSSF) 、保健省 (Ministry of Health) を訪問した。また、医療および医療者育成に関係のある情報を収集するために、主要医療機関である Cambodia-China Friendship Preah Kossamak Hospital および Calmette Hospital を訪問した。

C. 結果

1. フィリピン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

フィリピンでは、経済が急速に発展するなかで、2016年に政権交代が行われ、労働安全衛生に関する法体系が大きく整えられていた。また、農業が主流だった労働の主体も、第三次産業に大きくシフトが進んでいる一方で、インフォーマル

セクター労働者の増加や、海外フィリピン人労働者の増加に伴う国内労働力の不足などの問題が生じていた。

労働者の健康課題について、職業病では、行政支援サービス業における職業関連筋骨格系疾患が最多で推移していた。しかし、国民全体では、主な死因として心血管疾患や糖尿病等の非感染性疾患が増加しており、今後は、職場において、作業関連疾患に罹患した労働者が増加すると予見される。医療面、産業保健分野、文化面などの多様な側面から、日本が貢献できる可能性が考えられた。

人材養成に関して、安全管理者や産業医をはじめとする安全衛生専門職の選任義務が法定されており、専門の基本研修プログラムが要件となっていることは、日本の制度に類似した内容になっている。一方で、安全衛生専門職の選任義務が法定されてから日が浅く、また労働基準監督官が絶対的に不足しているなかで、法令遵守が十分に浸透できていないことが課題になっていた。今後の経過を見守るとともに学术交流等を通じて、研修制度や安全衛生専門職への支援等における日本の知見が一定の貢献を果たすことが可能と考えられる。

2. カンボジ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

カンボジアの労働安全衛生に関する主な行政機関は、MoLVT (労働職業訓練省) と MOH (保健省) であり、企業における労働安全衛生は労働法の一部で規定されていた。労働法では、労働者数に応じた医療職の選任義務が規定されているが、その職務は傷病者の応急措置と考えられた。他のア

ジア諸国で確認されたセーフティオフィサー等の専門人材の育成・配置制度は存在しなかった。企業の安全衛生の監督する検査官制度は確認できたが、検査官の数や教育制度が十分に確立されておらず、検査件数も限られていた。

現在、韓国産業安全衛生公団の支援を受け、国の労働安全衛生基本計画、労働安全衛生法を策定中である。また、労働職業訓練省がILOの、保健省がWHOの支援を受けて、労働安全衛生に関する National Profile を策定中である。これらの取組みによって、法令および行政上の基盤が改善することが期待される。しかし、実際に新しい制度を浸透させるためには、行政、労働衛生サービス機関、企業内で労働安全衛生を担う人材の育成が不可欠である。国内の高等教育機関には、教育システムが存在しないと考えられ、現在は、主に行政機関に所属する一部の人材がシンガポールやタイの研修コースや大学院に派遣されている。今後、人材育成の直接的支援と、育成ノウハウの提供といった間接的支援が最も大きな労働安全衛生上の支援ニーズと考えられた。

D. 考察

本年度の調査結果に基づき、フィリピンおよびカンボジ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。

● フィリピンにおける支援ニーズ

フィリピンにおける労働衛生行政は DOLE の管掌の下、OSHS および OSHS 遵守強化法により罰則規定を設けた労働安全衛生の遵守徹底を図っているが、実際はその査察を行う労働基準監督官が全国で 500 名余りと少なく、取り締まりや指導が未だ不十分な状態である。一方で、

SO や OH personnel から安全衛生専門職の需要が必然的に高まることで、安全衛生専門職を中心とした安全衛生体制の拡大と浸透が期待できる。今後、優秀な安全衛生専門職が企業に定着して知識を活かすためにも、キャリア形成を含めた支援体制等の配慮が必要と考えられる。

また、産業医を含む安全衛生専門人材の育成・教育プログラムにおいて、大学・DOLE による体制化は十分に図れていると言えるが、今回インタビュー調査を行った各機関においても、ASEAN 加盟国や諸外国との学术交流の機会は乏しいと考えられる。フィリピン政府は、労働基準監督官を含む安全衛生専門人材の育成・教育を推進しており、今後の経過を見守るとともに学术交流等を通じて、研修制度や安全衛生専門職への支援等における日本の知見が一定の貢献を果たすことが可能と考えられる。

さらに健康面に関して、フィリピンは経済発展とともに脳冠動脈疾患、慢性腎臓病、糖尿病といった NCDs の増加が社会問題となっており、今後はこれらが作業関連疾患として職場で就業上の配慮を要する労働者の増加が予見される。日本はすでに NCDs に対する多くの知見を有しており、最新治療等の医療面をはじめ、特定保健指導や事後措置の在り方等の産業保健分野、およびユネスコ無形文化遺産の ” 和食 ” の推進など、多様な側面から日本が大きく貢献できる分野と考える。

経済発展の過程にあるフィリピンについて、地域間や業種間での貧富の格差、統計の対象とならないインフォーマルセクター労働者や農業従事者等といった社会的問題も依然として根深く存在しており、本調査で得られた労働衛生活動を進

める上で不可欠な法体系、専門人材、医療・労災補償制度などの情報とあわせて、現地の専門家と連携しながら、今後の変化に注目する必要がある。

● カンボジアにおける支援ニーズ

カンボジアには、労働法に基づく規定や省令レベルでの有害要因に対する規則があるが、産業別で対象となる産業が限られ、多くの省庁が管轄している。また、労災統計が十分に把握できていないなど、その実効性において大きな課題が存在する。

労働安全衛生を担う人材については、医師や看護師といった医療の基盤となる人材が大きく不足し、多くのアジア諸国の制度にあるようなセーフティーオフィサーの選任規定もない。法令では、医療者の配置基準はあるが、この配置は主に工場での応急措置を目的とした規定と考えられ、前述の専門職不足を考えると、その実効性も確認できなかった。

現在、韓国産業安全衛生公団の支援を受け、国の労働安全衛生基本計画、労働安全衛生法を策定中である。また、労働職業訓練省がILOの、保健省がWHOの支援を受けて、労働安全衛生に関するNational Profileを策定中である。これらの取り組みによって、法令および行政上の基盤が改善することが期待される。

しかし、実際に新しい制度を浸透させるためには、行政、労働衛生サービス機関、企業内で労働安全衛生を担う人材の育成が不可欠である。国内の高等教育機関には、教育システムが存在しないと考えられ、現在は、主に行政機関に所属する一部の人材がシンガポールやタイの研修コースや大学院に派遣されている。今後、人材育成の直接的支援と、育成ノウ

ハウの提供といった間接的支援が最も大きな労働安全衛生上の支援ニーズと考えられる。

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、フィリピンおよびカンボジ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、学術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

- 深井 航太、酒井咲紀、伊藤遼太郎、伊藤直人、小田上公法、Jhason John J. Cabigo, Paul Michael R. Hernandez, 小林祐一、森晃爾・フィリピン共和国の労働衛生に関する制度および専門職育成の現状 - 日系企業が海外拠点において適切な労働衛生管理を実施するために 産業衛生学雑誌 (印刷中)

分担研究報告書