

インドネシア
労働安全衛生教育拡充計画
終了時評価報告書

平成 12 年 7 月

国際協力事業団
社会開発協力部

序 文

インドネシア共和国では、第6次国家開発5か年計画(1994～1998年)のなかで、人的資源の資質を高め、国民生活の水準を向上させることを目標とし、同計画の労働分野において、労働状況改善のため、積極的に労働者保護、福祉政策を打ち出して調和のとれた発展をめざしているが、未熟練労働者の雇用や新産業分野の拡大による危険有害業務従事者の増加等により、労働災害が多発している。このため、インドネシア共和国政府は、労働災害を防止して調和のとれた産業発展をめざし、安全衛生の意識と知識の向上、危険有害業務に係る資格制度を確立させることを目的として、1993(平成4)年に我が国に対してプロジェクト方式技術協力を要請してきた。

国際協力事業団は、平成7年11月から5年間の計画でプロジェクト方式技術協力「インドネシア労働安全衛生教育拡充計画」を実施してきたが、このたび、協力期間終了を控えて平成12年5月29日から同6月9日まで、労働省労働基準局安全衛生部計画課国際室長 佐々木元茂氏を団長とする終了時評価調査団を派遣し、インドネシア共和国側と合同で評価を行った。

これによると、プロジェクトは目標達成度、活動実績、管理運営状況、カウンターパートへの技術移転状況など、当初の目的はほぼ達成しており、協力期間終了後もインドネシア共和国側の自立発展性が認められると評価された。

本報告書は、同調査団の調査・評価活動結果を取りまとめたものである。

ここに、調査団の各位をはじめ、ご協力頂きました外務省、労働省、在インドネシア国日本大使館など、内外の関係機関の方々に深く謝意を表する次第である。

平成12年7月

国際協力事業団

理事 泉 堅二郎

署名式及びボイラー研修教室



署名式(左：Syaufii 総局長、右：佐々木 団長)



ボイラーコース研修教室

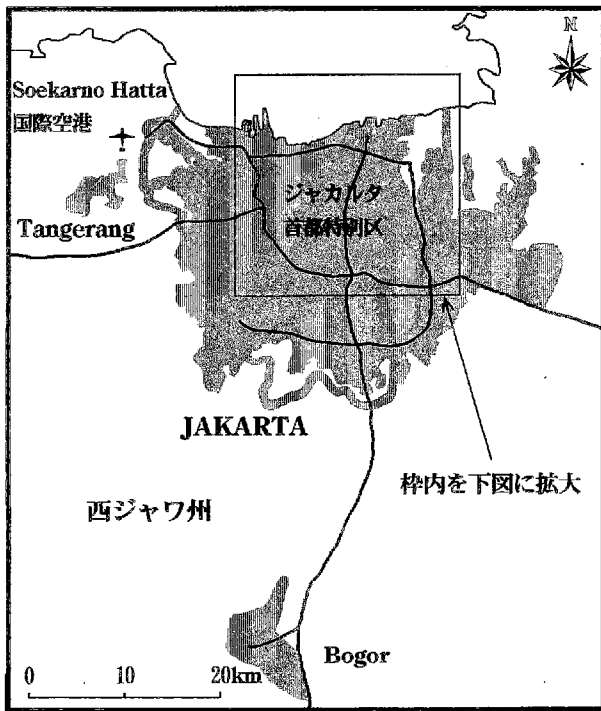
プロジェクト活動写真



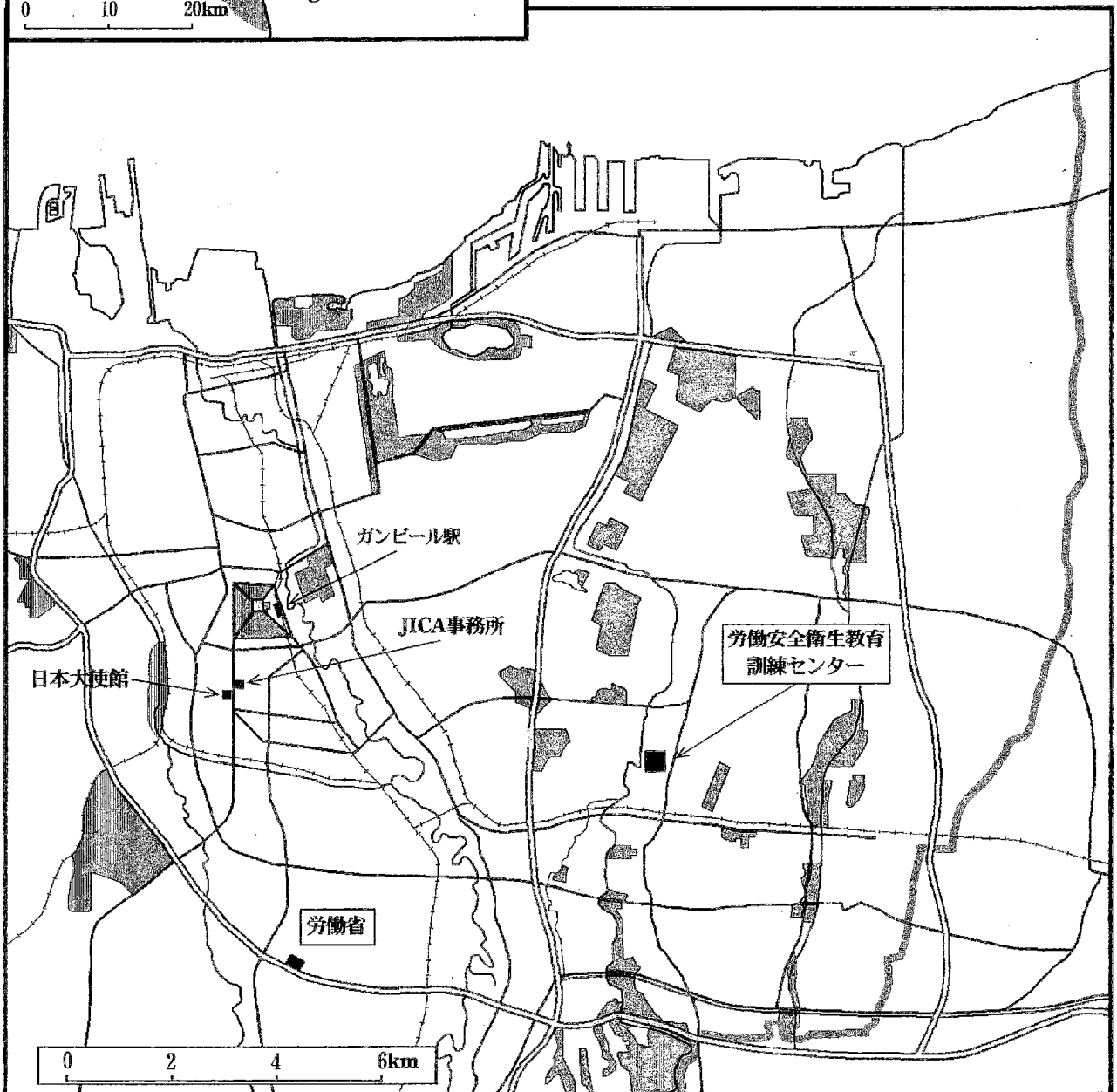
天井走行クレーン運転



移動式クレーン運転



プロジェクト関係機関の位置図



目 次

序 文

写 真

地 図

1. 終了時評価調査団の派遣	1
1 - 1 調査団派遣の経緯と目的	1
1 - 2 調査団の構成	2
1 - 3 調査日程	3
1 - 4 主要面談者	3
1 - 5 終了時評価の方法	5
2. 要 約	6
3. 計画達成度の把握	7
3 - 1 投入実績	7
3 - 2 活動実施状況	10
3 - 3 成果の達成状況	15
3 - 4 プロジェクト目標の達成状況又は達成見込み	17
4. 評価5項目による評価	19
4 - 1 実施の効率性(Efficiency)	19
4 - 2 目標達成度(Effectiveness)	19
4 - 3 効果(Impact)	20
4 - 4 計画の妥当性(Rationale)	21
4 - 5 自立発展性(Sustainability)	21
5. プロジェクトの展望及び教訓・提言	23
5 - 1 延長及びフォローアップの必要性	23
5 - 2 教訓・提言	24
6. その他協議事項	25
6 - 1 プロジェクトの法的位置づけについて	25

6 - 2	プロジェクトの実施責任機関に関する次官決定について	25
6 - 3	プロジェクト終了後の協力について	26

付属資料

1.	ミニッツ	29
2.	PDM(日本語版)<英語版は1.に添付>	50
3.	プロジェクト評価調査票	51
4.	インドネシア労働省組織図	65
5.	インドネシア労働災害統計	66
6.	プロジェクト活動実績一覧表	72
7.	年度別訓練実績表	75
8.	受講生アンケート結果	76
9.	供与機材リスト	78
10.	機材管理リスト	104

1. 終了時評価調査団の派遣

1 - 1 調査団派遣の経緯と目的

インドネシア共和国(以下、「インドネシア」と記す)経済は外資導入等によって急速に産業を発展させ、その経済成長率は過去5年間6%台を堅持して、今後も更なる発展が期待されている。この間産業界は生産に重点を置くのみで、労働者の職場環境の立ち遅れは著しかった。さらに、経済成長を続ける同国では、多くの未熟練労働者の雇用や新産業分野の拡大による危険有害業務従事者の増加等により、労働災害が多発している。

労働災害の防止・減少には、法制度の整備、労使双方の安全衛生意識の向上、危険有害業務に関する安全衛生対策、作業管理、検査監督等が必要とされるが、同国においては、安全衛生教育全般が系統的に実施されておらず、雇用者、労働者とも労働安全衛生に対する意識が希薄である。

インドネシアは、第6次国家開発5か年計画(1994～1998年)のなかで、人的資源の資質を高め国民生活の水準を向上させることを目標とし、同計画の労働分野において、労働状況改善のため、積極的に労働者保護、福祉政策を打ち出して、調和のとれた発展をめざしている。

このような状況下、同国政府は労働災害を防止して調和のとれた産業発展をめざすために、安全衛生の意識と知識の向上、危険有害業務に係る資格制度の確立が急務と考え、1993年6月、我が国に対し同分野における人材育成を目的とする技術協力を要請してきた。これを受けて我が国は、1993年11月に基礎調査団を派遣し、要請の背景と内容を調査した。また、1995年1月には事前調査団を派遣し、参加型計画手法ワークショップを実施するとともに、インドネシア国内での教育訓練の普及方法について協議した。さらに、1995年7月には長期調査員を派遣し、プロジェクトの協力コースを確定し、年度計画、具体的なプロジェクト組織、プロジェクトサイトなどを協議した。

これら一連の調査に基づいて、実施協議調査団が1995年9月に派遣され、技術協力実施に必要な諸事項(専門家派遣、研修員受入れ、機材供与、インドネシア側人員配置、施設の整備)の詳細をインドネシア側と協議し、1995年11月より5年間の協力を行うことで日本・インドネシア双方で合意をみて、R/Dが締結された。また、R/Dの締結とともに、協力計画の合意内容も暫定実施計画(TSI)として取りまとめられた。

その後プロジェクト活動の順調な進捗を進めるために1996年11月に計画打合せ調査団を、1997年10月に巡回指導調査団を派遣した。

今般、協力期間も残り約5か月となり、プロジェクト終了にあたって本プロジェクト活動に対して評価5項目による評価を行い、本プロジェクトの目標達成度、妥当性を検証するため、終了時評価調査団を派遣する。

1 - 2 調査団の構成

総括(団長)

佐々木 元茂 労働省 労働基準局 安全衛生部 国際室長

Mr. Motoshige Sasaki, Leader, Director of International Office, Industrial Safety and Health Department, Labour Standard Bureau, Ministry of Labour

団員(労働安全)

高村 仁 労働省 労働基準局 安全衛生部 安全課 中央産業安全専門官

Mr. Hitoshi Takamura, Industrial Safety, Central Expert Officer, Safety Division, Industrial Safety and Health Department, Labour Standard Bureau, Ministry of Labour

団員(労働衛生)

篠崎 典良 労働省 労働基準局 安全衛生部 労働衛生課 中央労働衛生専門官

Mr. Noriyoshi Shinozaki, Industrial Health, Central Expert Officer, Industrial Health Division, Industrial Safety and Health Department, Labour Standard Bureau, Ministry of Labour

団員(評価協力)

梅木 哲 国際協力事業団 社会開発協力部 社会開発協力第一課

Mr. Satoshi Umeki, Evaluation and Cooperation, Staff, First Technical Cooperation Division, Social Development Cooperation Department, JICA

団員(評価調査)

西村 邦雄 C R C 海外協力株式会社

Mr. Kunio Nishimura, Project Evaluation,, CRC Overseas Cooperation Inc.

1 - 3 調査日程

日順	月日	曜日	活 動 内 容
1	5月29日	月	成田 ジャカルタ
2	5月30日	火	午前 JICA事務所打合せ、日本大使館表敬 午後 国家開発計画庁(BAPPENAS)、佐渡個別専門家表敬
3	5月31日	水	午前 労働省労使関係・労働基準総局表敬 インドネシア側との協議(日程説明、懸案事項等) 午後 カウンターパートヒアリング
4	6月1日	木	(終日) 専門家チームとの打合せ
5	6月2日	金	午前 カウンターパートヒアリング 午後 専門家チームとの打合せ
6	6月3日	土	資料整理
7	6月4日	日	資料整理
8	6月5日	月	午前 カウンターパートヒアリング 午後 ミニッツ案作成
9	6月6日	火	午前 ミニッツ案協議 午後 ミニッツ案協議及びミニッツ最終案作成
10	6月7日	水	午前 合同調整委員会 午後 ミニッツ署名、調査団主催夕食会
11	6月8日	木	午前 日本大使館、JICA事務所報告 ジャカルタ発
12	6月9日	金	成田着

1 - 4 主要面談者

インドネシア側

(1) 労働省(Ministry of Manpower)

Mr. Mohd Syaufii Syamsuddin Director General for Industrial Relations and Labour Standards

Mr. Albiner Gultom Director, Occupational Safety and Health

Drs. Nur Rachmad M.M. Acting Chairman, Planning and Development Board

Dr. Slamet Ichsan Director, National Center of Ergonomics, Occupational Safety and Health(HIPERKES)

Mr. Nasrul Sjarief Acting Project Manager

Drs. Suwarno Tasbeh Project Counterpart(Chief of the Chemical Safety and Control

	Working Environment Section)
Ms. Sri Astuti	Project Counterpart(Chemical Safety and Working Environment Section)
Ms. Agustin Wahyu Ernawati	Project Counterpart(Chemical Safety and Working Environment Section)
Ms. Siti Maemunah	Project Counterpart(Chief of the Scaffolding Section)
Mr. Wahzani Syukri Setiyawan	Project Counterpart(Chief of the Crane Section)
Mr. Hery Sutanto	Project Counterpart(Crane Section)
Mr. Herman Bagus Wicaksono	Project Counterpart(Chief of the Boiler Section)
Mr. Ghazmahadi	Project Counterpart(Boiler Section)

(2) 国家開発計画庁(BAPPENAS)

Dr. Ir. Bambang Widianto, MA Head, Bureau for Manpower Development

日本側

(1) 在インドネシア日本大使館

嶋崎 郁	参事官
釜石 英雄	一等書記官

(2) インドネシア事務所

庵原 宏義	所長
米田 一弘	次長
大小田 健	所員

(3) 個別派遣専門家

佐渡 賢一 労働政策(インドネシア労働省)

(4) プロジェクト専門家

福澤 義行	チーフアドバイザー
水田 広実	業務調整員
福岡 啓介	労働安全長期専門家
甲斐玉 達郎	労働衛生長期専門家
櫛 正三	ボイラー安全短期専門家(元長期専門家)

1 - 5 終了時評価の方法

終了時評価は「計画達成度の把握」と「評価5項目による評価」により構成される。評価にあたって参照するのは、R / D、暫定実施計画(T S I)、年間実施計画書、プロジェクト実施期間中に開催された協議の議事録、プロジェクト実施期間中に作成された報告書、評価調査中の一連の協議、カウンターパートのヒアリング結果、供与機材に関する利用度調査、プロジェクト・デザイン・マトリックス(P D M)等である。

(1) 計画達成度の把握

「計画達成度の把握」とは、P D Mにおける指標や活動計画書を用いながら、主として投入実績、活動の実施状況、成果の達成状況、プロジェクト目標や上位目標の達成状況もしくは達成の見込みなどを中心として、プロジェクトの達成状況を把握するものである。評価時点において達成されていないプロジェクト目標や上位目標については、その達成見込みを検討するとともに、達成が困難な場合にはその阻害要因を把握する。

(2) 評価5項目による評価

「評価5項目による評価」とは、計画達成度を把握した後、それらのデータをもとに実施の効率性、目標達成度、効果、計画の妥当性、自立発展性の5項目による評価を行い、問題点の指摘とプロジェクトの終了や延長、あるいはフォローアップの判断の基礎となる材料を提供するものである。この5項目は、経済協力開発機構(O E C D)の開発援助委員会(D A C)において推奨された評価の観点の基本としており、さらに本調査で用いる評価5項目は、下表に示すようにP D Mとの関連で評価を進めていくものである。

	実施の効率性	目標達成度	効果	計画の妥当性	自立発展性
上位目標			↕	↕	↕
プロジェクト目標		↕		↕	↕
成果	↕	↕		↕	↕
活動 投入	↕				↕

実施の効率性：実施過程における生産性。投入がどれだけ成果にどのように転換されたか。手段、方法、期間(時期)、費用の適切度を検討する。

目標達成度：プロジェクト目標がどこまで達成されたか、あるいは達成される見込みかを見る。

効果：プロジェクトが実施されたことにより生じる直接的、間接的な正負の効果を検討する。計画当初に予想されない効果も含む。

計画の妥当性：評価においてもプロジェクトの計画内容が適切、有効であるか検討する。

自立発展性：プロジェクト終了後も、プロジェクト実施による正の効果が持続されるかどうかを、プロジェクトの自立度を中心に検討する。

2. 要 約

本技術協力は、我が国とは気候、言語、文化、国民性などあらゆる点で大きく異なるインドネシアにおいて、我が国で蓄積してきた安全衛生教育のノウハウを技術移転するものであり、その実施にあたっては幾多の困難があったものと考えられる。また、プロジェクト期間中にアジア各国を襲った経済危機により、インドネシアも大きな影響を受け、これが事業者の安全衛生活動、ひいてはプロジェクト活動にもマイナス要因となったものと考えられる。

このような背景にもかかわらず、プロジェクト活動は、当初の基本計画に沿って着実に行われ、本調査までに、9コースで計40回の安全衛生教育が実施され、1,028名の関係者が受講するといった実績を残している。こういった数字で表されるもの以上に、

(1) 安全衛生教育を実施するためのビル(センター)がインドネシア側により建設され、日本側が供与した機材が設置されたこと

(2) 安全衛生分野の情報がカウンターパートやセンターに蓄積されたこと

などの体制の整備がなされ、これらは、今後のインドネシアの安全衛生の発展に大きな寄与をするものと考えられる。

評価内容の詳細については、次章以降に記述されているが、評価結果としてはPCM手法の評価5項目に基づいて実施した結果、おおむね良好であったとの評価であり、プロジェクトの法的位置づけも確立される見通しが立ったことにより、プロジェクトの自立発展は組織面、財政面及び技術・知識的な観点から考慮しても十分期待できるものである。

このような成果は、インドネシア側の熱意と日本側の田川・福澤両リーダーをはじめとする専門家の多大な努力によるものと考えられる。

今回の調査団では、終了時評価調査のほかに、プロジェクトの組織面(法的位置づけ、枠組み)及びプロジェクト終了後の協力等、懸案事項になっている内容についてインドネシア側と協議を行い、双方の合意を得ることができた。

3. 計画達成度の把握

3 - 1 投入実績

3 - 1 - 1 日本側投入実績

日本側投入実績のうち、専門家派遣、研修員受入れ、供与機材についての実績は表3 - 1のとおりである。

表3 - 1 日本側投入実績(専門家派遣、研修員受入れ、供与機材)

区 分	分 野	氏 名	期 間
長期専門家 (延べ9名)	チーフアドバイザー	福 沢 義 行	1998.05.04 ~ 2000.11.14
		田 川 順 一	1995.11.15 ~ 1998.05.14
	業務調整	水 田 広 美	1998.04.19 ~ 2000.11.14
		辻 井 浩 治	1995.11.15 ~ 1998.02.02
	労働安全	福 岡 啓 介	1998.05.04 ~ 2000.11.14
		文 野 籐八郎	1995.11.15 ~ 1998.05.14
	労働衛生	甲斐玉 達 郎	1999.07.20 ~ 2000.11.14
		秋 元 融	1995.11.15 ~ 1997.11.14
ボイラー安全	樺 正 三	1998.05.11 ~ 1999.08.10	
短期専門家 (延べ18名)	ボイラー自動制御及び検査	樺 正 三	2000.05.24 ~ 2000.08.23
	危険予知訓練(K Y T)	水 口 増 人	2000.03.15 ~ 2000.04.14
	作業環境評価(粉じん)	佐 藤 吉 洋	2000.02.15 ~ 2000.04.14
	天井走行クレーン(実技)	文 野 籐八郎	2000.02.06 ~ 2000.05.05
	労働安全衛生マネジメントセミナー	古 田 勲	1999.11.22 ~ 1999.11.27
	天井走行クレーン(理論)	文 野 籐八郎	1999.07.05 ~ 1999.09.30
	作業環境改善	澤 田 厚 史	1999.02.03 ~ 1999.04.23
	化学安全	大 島 輝 夫	1998.06.30 ~ 1998.09.04
	局所排気装置(理論)	早 川 義 久	1998.04.09 ~ 1998.05.19
	局排研修設備組立、調整	岡 村 勝 郎	1998.04.05 ~ 1998.04.14
	局排研修設備組立、調整	佐 藤 貞 行	1998.04.05 ~ 1998.04.14
	業務調整	牧 野 千 秋	1998.02.15 ~ 1998.04.30
	建設安全セミナー	甲斐玉 達 郎	1997.08.19 ~ 1997.08.24
	移動式クレーン実技	岡 田 敏 之	1997.07.20 ~ 1997.09.19
	作業環境測定	阿 部 裕 一	1997.07.20 ~ 1997.09.07
	化学物質管理	大 島 輝 夫	1997.03.06 ~ 1997.05.16
	労働安全衛生管理セミナー	大 関 親	1996.08.04 ~ 1996.08.09
	移動式クレーン学科	内 野 和 雄	1996.07.15 ~ 1996.10.14

研修員受入れ (延べ15名)	天井クレーン(実技)	Wahzani S.S.	1999.10.24 ~ 1999.12.09
	労働衛生工学	Agustin W.E.	1999.09.27 ~ 1999.12.14
	安全衛生教育管理(準高級)	Albiner Gultom	1999.07.26 ~ 1999.08.04
	ボイラー検査	Ghazmahadi	1999.02.07 ~ 1999.03.27
	ボイラー管理	Herman B.W.	1999.02.07 ~ 1999.03.27
	一般安全衛生教育	Tjutju Suhendar	1999.01.25 ~ 1999.04.08
	安全衛生教育管理(準高級)	Mohd Syaufii S.	1998.10.24 ~ 1998.10.30
	作業環境管理	Sri Astuti	1997.11.10 ~ 1997.12.14
	化学物質管理	Suwarno Tasbeh	1997.11.10 ~ 1997.12.14
	安全衛生教育管理(準高級)	Suwarto	1997.09.21 ~ 1997.09.27
	一般衛生教育	Made. D.S.	1997.09.10 ~ 1997.10.09
	移動式クレーン	Arief Supono	1996.11.24 ~ 1996.12.22
	安全衛生教育運営管理	Nasrul Sjarief	1996.06.16 ~ 1996.07.06
	労働安全衛生教育(準高級)	Tjepy F.A.	1996.02.25 ~ 1996.03.06
	労働安全衛生教育(準高級)	Slamet Ichsan	1996.02.25 ~ 1996.03.06
供与機材 (総計: 240,354,815円)	年度	主要供与機材	金額(円)
	1999	救急蘇生訓練モデル、教室用PAシステム	4,921,545
	1998	天井走行クレーン、足場関連機材	46,710,422
	1997	ボイラーカットモデル、ボイラーシミュレーター	70,290,083
	1996	移動式クレーン、局所排気装置、作業環境測定機器	108,229,891
	1995	視聴覚機器、コンピューター、ミニバス	10,202,874

(1) 専門家派遣

長期専門家は、5年間で延べ9名(チーフアドバイザー、業務調整、労働安全、労働衛生、ボイラー安全)派遣された。

一方、短期専門家は2000年5月末現在で延べ18名が派遣された。プロジェクト終了までにあと2名が派遣される予定となっている。本プロジェクトにおいては、文野専門家、樺専門家のようにかつて長期専門家であった方々が短期専門家として派遣されたり、複数回派遣の専門家もあるのが特徴である。専門家の派遣人数、派遣時期、専門分野等はおおむね適切であり、各専門家の活動は効果的に行われていたと判断できる。

(2) 研修員受入れ

研修員は毎年2~4名受け入れて、1999年度までに15名を受け入れた。2000年度に3名の研修を予定している。研修先は労働省、中央労働災害防止協会、建設業労働災害防止協会、石川島技術教習所、石川島汎用ボイラー製造等の関連企業などである。

労働省内の他の部局へ異動になった者以外は、すべてカウンターパートとして定着して

いる。

(3) 供与機材

移動式クレーン、天井走行クレーン、局所排気装置、ボイラーカットモデル、ボイラーシミュレーターなどを主体に約2億4,000万円の機材供与を行った。機材の管理状況は良好であり、利用状況も訓練カリキュラムに応じて適宜利用されている。

(4) ローカルコスト負担

ローカルコスト負担実績は現地業務費、実施計画諸費合わせて5年間で約2,600万円の投入となった。現地業務費はプロジェクト専門家活動経費に、実施計画諸費は現地語教科書作成費として効果的に執行された。年度ごとの内訳はミニッツのANNEX 5として記載した。

(5) 調査団派遣

本件協力に係る調査団派遣は、準備段階として、基礎調査(1993年11月29日～12月8日)、事前調査(1995年1月25日～2月7日)、長期調査(1995年7月10日～8月4日)の3回。実施段階として、実施協議(1995年9月25日～10月6日)、計画打合せ調査(1996年11月3日～11月11日)、巡回指導調査(1997年10月27日～11月5日)、終了時評価調査(2000年5月29日～6月9日)の4回が各々派遣された。各調査団の概要は付属資料3.の「協力実施プロセス」で記述している。

3 - 1 - 2 インドネシア側投入実績

(1) プロジェクト運営予算

労働省労使関係・労働基準総局及び同省人間工学・労働安全衛生センター(土地・建物の維持管理を担当)の予算として、5年間で約6億200万ルピアの予算を確保した。内容は人件費、消耗品費、訓練コース開発経費、同運営経費等である。内訳についてはミニッツのANNEX 7のとおりである。

(2) カウンターパートの配置

現在まで33名のカウンターパートを任命した。異動等の理由による交代もあって、現在は17名が配置されている。事務職員はカウンターパートとして任命されている4名のほかに、運転手、秘書、雑用係各1名、計3名が臨時雇いとして勤務している。カウンターパート一覧はミニッツのANNEX 3のとおりである。

(3) 土地、施設、機材の措置

プロジェクト開始当初は人間工学・労働安全衛生センター(HIPERKES)ビル内の部屋を割り当てられていたが、1998年6月に4階建の新ビルが完成し、1階はボイラー実習室、車庫、倉庫、2階は局所排気実習室、ボイラー研修室、一般研修室、3階はプロジェクト執務室、4階は研修生寮(予定)となっている(新ビル図面はミニッツのANNEX6のとおり)。機材については、天井走行クレーンは大規模な設置工事を伴うものであったが、工事が完了して稼働できる状態になっており、ボイラーカットモデル、局所排気装置、ボイラーシミュレーター等についても各専用室に配置され、足場などの備品類についても機材管理体制についても確立されている。

3 - 2 活動実施状況

インドネシア労働安全衛生教育計画プロジェクトの活動内容は次のとおりである。

- (1) 労働安全衛生教育センターを設立する。
 - 1) 適正な人員を配置する。
 - 2) プロジェクトサイトの改修について助言を与える。
 - 3) 運営管理人員を訓練する。
 - 4) 設備及び機材の設置、維持管理を行う。
- (2) 労働安全衛生教育及び研修コースを実施するカウンターパートを訓練する。
 - 1) 研修コースについてのニーズ調査を行う。
 - 2) 既存のカリキュラム、マニュアル及び機材の調査を行う。
 - 3) カリキュラム、マニュアル及び機材の開発を行う。
 - 4) 機械操作についてカウンターパートを訓練する。
 - 5) 実地、理論双方の訓練理論の観点からカウンターパートを訓練する。
 - 6) 研修コースを実施する。
 - 7) 実施した研修コースを評価する。

3 - 2 - 1 労働安全衛生教育センターの設立

(1) 適正な人員の配置

派遣専門家は表3-1のとおりであり、長期専門家延べ9名及び短期専門家延べ18名であった。プロジェクト終了までに、作業環境評価(粉じん)及びインストラクター教育について、さらに2名の短期専門家が派遣される予定である。

専門家の派遣人数、派遣時期、専門分野等はおおむね適切であり、各専門家の活動は効果的に行われていた。

(2) プロジェクトサイトの改修助言

プロジェクトサイトとしては、HIPERKES(人間工学・労働安全衛生センター)ビル内に設置されていたが、日本側の助言も受けながら、インドネシア側により、HIPERKESに隣接して3階建のビルを建設した。ビルは1998年6月に完成している。

(3) 運営管理人員の訓練

管理部門のカウンターパートは延べ7名(うち3名は異動している)であり、日本側の長期専門家等により日常の業務を中心として訓練が行われた。

(4) 設備及び機材の設置、維持管理

日本側が設備及び機材について1995年度から1999年度までの間に、総額2億4,035万4,815円の提供、設置を行い、当該設備及び機材について良好に管理されていた。

主な機材及び設備は、天井走行クレーン、25tトラッククレーン、30tクローラクレーン、局所排気装置モデル、ボイラーシミュレーター、ボイラーカットモデル、熱交換機カットモデル、フォークリフト、足場関連機材、ミニバス等である。

3 - 2 - 2 研修コース実施者訓練

研修コースの対象は、一般安全衛生教育として、「安全衛生委員会委員」、「経営者及びマネージャー」及び「管理監督者」の3コース、特別安全衛生教育として、「移動式クレーン運転」、「化学安全・作業環境管理専門家」、「ボイラー技士(1級及び2級)」、「足場作業主任者」、「天井クレーン運転」の5コースであり、併せて計8コースであった。各研修コースにおいては、それぞれ予定されていたカリキュラム・テキストの開発が行われ、実際に、研修が実施されている。それらのカリキュラム・テキストの開発、研修の実施等を通じ、カウンターパートへの技術移転が行われ、能力の向上が図られている。

さらに、各研修コースの開発・実施にあたっての経験を生かし、インドネシア側が独自に「フォークリフト運転」及び「化学安全主任者」の2つの研修コースを開発・実施している。

(1) 研修コースのニーズ調査

各研修コースのニーズ調査は表3 - 2のとおり実施されていた。

表3 - 2 研修コースごとのニーズ調査実施時期

訓練コース	実施時期
安全衛生委員会委員	1996年3月
経営者及びマネージャー	1997年2月～3月
管理監督者	1998年3月～4月
移動式クレーン運転	1996年1月～4月
化学安全・作業環境管理専門家	1996年10月～1997年3月
ボイラー技士	1997年5月～7月
天井クレーン運転	1998年10月～11月
足場作業主任者	1999年1月～5月

(2) 既存のカリキュラム、マニュアル及び機材の調査

現状のカリキュラム、マニュアル及び機材の調査は表3 - 3のとおり実施されていた。

表3 - 3 各訓練コースごとのカリキュラム、マニュアル及び機材調査実施時期

訓練コース	実施時期
安全衛生委員会委員	1996年3月～4月
経営者及びマネージャー	1997年12月
管理監督者	1998年4月～1999年3月
移動式クレーン運転	1996年1月～4月
化学安全・作業環境管理専門家	1997年3月～4月
ボイラー技士	1997年5月～7月
天井クレーン運転	1999年7月～9月
足場作業主任者	1999年9月～2000年3月

(3) カリキュラム、マニュアル及び機材の開発

カリキュラム及びテキストについては、セミナーの実施結果等を踏まえて逐次必要な手直しを行い、当初予定されていた8つの研修コースについて英語版及びインドネシア語版が作成された。ボイラー技士コースについては1級及び2級の2種類が作成されていた。

また、インドネシア側が独自に開発したフォークリフト運転者コースについても、カリキュラム及びテキスト(インドネシア語)が作成されていた。

(4) 機械操作カウンターパート訓練

各研修コースを実施するにあたっての必要な設備及び機械の操作については、日本側専門家から各カウンターパートに対し訓練が行われ、総計40回に及ぶ実際の研修コースのなかでもそれらのレベルアップが図られている。

局所排気装置説明、ボイラーシミュレータ操作、移動式クレーン操作、天井走行クレーン操作等の実演を要請し実施してもらったところ、研修を実施するに十分な実技能力等があった。

(5) 実地、理論双方の訓練理論の観点からカウンターパートの訓練

各研修コースのカリキュラム・テキストの開発にあたり、日本側専門家とインドネシア側カウンターパートが共同して作業を進めており、当該作業を通じて訓練が行われている。また、プロジェクト期間中に総計16名のカウンターパートに対し日本における実地研修等が行われており、プロジェクト終了までにさらに2名のカウンターパートの日本研修が予定されている。

さらに、各研修コースの実施にあたり、カウンターパートが講師を務めており、これらにより、カウンターパートの実地、理論双方の能力向上が図られている。

(6) 研修コースの実施

研修コースの実施状況については次の表3-4のとおりであり、インドネシア側が独自に開発したフォークリフトについての研修コースを含めると、開催回数は総計40回となり、参加者数は総計1,028名となっている(1997年3月～2000年5月)。詳細は表3-4のとおりである。

表 3 - 4 研修コース実施状況

研修コース	回数	実施期間	参加者数
経営者・マネージャー(283 名)	1	1998.10.23	66
	2	1999.02.19	32
	3	1999.05.11	12
	4	1999.08.12 ~ 08.13	83
	5	2000.03.07 ~ 03.08	90
安全衛生委員会委員(308 名)	1	1997.03.03 ~ 03.06	39
	2	1997.06.16 ~ 06.19	45
	3	1997.07.28 ~ 08.01	29
	4	1997.08.25 ~ 08.29	33
	5	1997.12.15 ~ 12.19	25
	6	1998.09.21 ~ 09.25	22
	7	1998.11.02 ~ 11.06	34
	8	1999.03.22 ~ 03.26	31
	9	1999.09.20 ~ 09.24	30
	10	2000.03.27 ~ 03.31	20
管理監督者(51 名)	1	1999.06.28 ~ 07.02	9
	2	1999.10.04 ~ 10.08	19
	3	2000.05.22 ~ 05.26	23
移動式クレーン運転(98 名)	1	1997.03.03 ~ 03.14	8
	2	1997.06.02 ~ 06.13	18
	3	1998.11.09 ~ 11.20	20
	4	1998.12.07 ~ 12.18	20
	5	1999.02.22 ~ 03.05	20
	6	1999.05.24 ~ 06.01	4
	7	2000.04.10 ~ 04.18	8
天井クレーン運転	1	2000.03.27 ~ 04.01	11
ボイラー技士(1 級)(43 名)	1	1999.07.12 ~ 07.20	15
	2	1999.10.04 ~ 10.18	11
	3	2000.05.08 ~ 05.23	17
ボイラー技士(2 級)(55 名)	1	1999.06.21 ~ 06.30	11
	2	1999.10.11 ~ 10.20	19
	3	1999.11.15 ~ 11.24	10
	4	2000.04.10 ~ 04.19	16
化学安全・作業環境管理専門家(47 名)	1	1999.09.01 ~ 09.29	28
	2	2000.03.13 ~ 03.27	19
足場作業主任者	1	2000.04.24 ~ 04.27	23
プロジェクト実施コース計	36		919
フォークリフト運転(109 名) (インドネシア側独自実施)	1	2000.02.21 ~ 02.25	29
	2	2000.04.24 ~ 04.28	27
	3	2000.05.06 ~ 05.14	22
	4	2000.05.19 ~ 05.23	31
総 計	40		1,028

注：上記表の日程、参加者数とミニッツ ANNEX 8の数値等と一部相違しているのを調査団終了後に発見したが、その後の調査の結果、上記表の数値等が正当であることを確認した。

(7) 実施した研修コースの評価

各訓練コースが複数回(天井クレーン運転コースは1回)実施されており、実施の都度その結果について評価を行い、カリキュラム及びテキスト等について必要な見直しが行われている。

(8) その他のセミナーの開催等

日本側専門家が講師となり、「労働衛生」、「呼吸用保護具」、「安全管理」、「クレーン」、「化学物質安全」、「建設安全」、「作業環境測定(局排)」、「労働安全衛生マネジメントシステム」の計8回のセミナーを開催している。セミナー開催実績は表3-5のとおりである。

また、プロジェクトとして外部機関の主催による「大事故発生時の緊急対策ワークショップ」(DK3N主催)、「労働安全衛生セミナー」(DK3N主催)、「電話線路建設工事における安全衛生セミナー」(PT TelkomとJICA電話線路建設プロジェクト)等の計7つのセミナーに講師等として参加・協力している。

表3-5 セミナー開催実績

名称	実施年月日	講師等	参加者
労働衛生セミナー	1996.01.18	田川リーダー、秋元長専	
呼吸用保護具セミナー	1996.04.12	重松氏	労働省職員約50名
安全管理セミナー	1996.08.07～08	大関短専等	企業のマネージャークラス174名
クレーンセミナー	1996.10.10	内野短専、文野長専	監督官約50名
化学物質安全セミナー	1997.05.12	大島短専	労働省職員約50名
建設安全セミナー	1997.08.21	甲斐玉短専	建設業の管理監督者等143名
作業環境測定セミナー (局所排気セミナー)	1997.09.04 (1998.05.18)	阿部短専 (早川短専)	労働省職員約50名 (暴動のため中止)
労働安全衛生マネジメントシステムセミナー	1999.11.23～24	古田短専	企業のマネージャークラス198名

3-3 成果の達成状況

(1) 労働安全衛生教育センターの設立

1998年6月、HIPERKES(人間工学・労働安全衛生センター)敷地内に労働安全衛生教育センタービル(4階建)が建設されるまで労働安全衛生教育コースは、DEPNAKER(労働省)及びHIPERKESにおいて実施されていた。新ビルの設立以降現在まで、当教育センター内にて各教育訓練コースが実施され、日本から供与された機材は各教育訓練コース実施時に有効に利用されている。それら供与機材及びスペアパーツ等の維持管理は、各セクター主任が責任を負っている。

当初の予定どおり、一般安全衛生教育3コース(安全衛生委員会委員コース、経営者及び管理者コース、管理監督者コース)及び特別安全衛生教育5コース(移動式クレーン運転士コース、化学安全・作業環境管理専門家コース、ボイラー技士コース、天井クレーン運転士コース、足場作業主任者コース)が実施された。1997年3月に教育訓練コースを開始してから2000年5月までに計36回実施し、計919名が参加し教育訓練を受けた。これら各コースでは、主としてカウンターパート及び外部専門家が講師となり、日本人専門家は最小限の講師として参加している。

また、2000年2月から5月までにインドネシア側が自主的に「フォークリフト訓練コース」を4回実施し、計109名が訓練を受けた(教育訓練コースの実施状況は前記3-2-2(6)のとおり)。

(2) 労働安全衛生教育コースを実施するためのカウンターパート(C/P)の訓練

1) 教育訓練カリキュラム及び教材(マニュアル等)の開発と整備

これまでに実施された各教育訓練コースごとにカリキュラム及び教材(マニュアル等)が開発・整備されている。各教育訓練コースを開催するための前準備として、市場ニーズ調査、既存のカリキュラム及び教材(マニュアル等)を収集・分析して新規あるいは改善したカリキュラム及び教材を開発している。そして、各教育訓練コース終了時には受講者への評価調査(訓練コースの内容や講師に対する評価、ニーズ調査)を実施して次回の教育訓練コースの内容に反映させている。

現在(評価調査時点)までに2コース分が製本されており、他コースも本プロジェクト終了時までに順次製本される予定である。そして、これらの製本分はインドネシアの労働安全衛生教育に関する標準的なマニュアルとなる予定である。

今後も重要なことは産業界が必要とするニーズを的確に把握し、技術進歩等に応じたカリキュラム改善や教材の質的改善を継続することであるが、各カウンターパートは今後もこれらの活動を実施することは可能である。

2) 技術移転

各教育訓練コース実施のための市場ニーズ調査からカリキュラム及び教材(マニュアル等)を作成する際に日本人専門家からカウンターパートに対し、教科内容及び関連技術について指導が行われた。そして、教育訓練コース終了時の評価結果も次回の教育訓練コースに反映するよう、十分指導がなされている。また、日本人専門家からはカウンターパートに対し、供与機材の取り扱い方や維持管理方法等の技術移転がなされた。

本プロジェクト開始後2000年5月までに33名のカウンターパートに対し技術移転がなさ

れ、うち 16 名のカウンターパートが日本で研修を受けた。さらに、本プロジェクト終了時(2000 年 11 月)までにあと 2 名が日本で研修を受ける予定である。それら 33 名のカウンターパートのうち、1 名の退職者以外のすべてのカウンターパートが当教育センター、もしくは DEPNAKER(労働省)内の関連セクション(中央、地方事務所)に勤務している。

3)インドネシア側の自主的な教育訓練コースの開催

2000 年 2 月から 5 月までにインドネシア側が自主的に「フォークリフト訓練コース」を 4 回実施し、計 109 名が受講した。なお、このコースではフォークリフトが使用されたが、これは本プロジェクト用に日本から供与された機材である。

以上のことから、日本人専門家によってインドネシア側カウンターパートには産業界のニーズを把握し教育訓練コースを開催するための技術(Practical and Theoretical Teaching Methods)の移転がなされ、供与機材が有効に利用されていると判断できる。

3 - 4 プロジェクト目標の達成状況又は達成見込み

1997 年 3 月に「安全衛生委員会委員コース」及び「移動式クレーン運転士コース」を実施してから 2000 年 5 月までに、新規もしくは改善された労働安全衛生教育コースが、計 40 回(インドネシア側自主的実施コースも含む)開催され、1,028 名もの受講者が参加した。この実績から、DEPNAKER(労働省)には労働安全衛生教育コースを開催するための基礎的な体制基盤は確立されたと判断できる。

教育訓練コース受講者の内訳は、事業者及び管理者が 30%、スーパーバイザー及び職場長(専門家、インストラクター)が 45%、労働者が 25%であった。各受講者による評価は、「優れている(Excellent)」が 15%、「良い(Good)」が 70%、「普通(Fair)」が 15%であり、「悪い(Bad)」及び「最悪(Very Bad)」と回答した者がいなかったことから、受講者による各教育訓練コースの内容(理論、実技)は、おおむね高い評価を受けていたことが分かる。

また、教育訓練以後の追跡調査(サンプリング調査)から「職場における労働災害及び職業病の予防に役立っている(Effective)」と回答した元・受講者が 77%、「役立っていない(Not Effective)」と回答した元・受講者が 23%であったことから、教育訓練コースの内容が多数の受講者の会社(現場)で実際に有益であったといえる。

しかし、これまでに実施した労働安全衛生教育コースの問題点として、「実技時間が短い(Lack of Practice)」(54%)、「理論不足(Lack of Theory)」(8%)があげられており、今後は実技時間の増加や各講師による理論面のより一層の研鑽等、各教育訓練コースの改善は必要であろう。

前述したように 2000 年にはインドネシア側が自主的に「フォークリフト訓練コース」を開催する

など、日本人専門家からの技術移転(理論、実技、教育訓練コース開催のノウハウ)がなされていることが分かる。

4 . 評価 5 項目による評価

4 - 1 実施の効率性(Efficiency)

本プロジェクト開始後、社会的な混乱(経済危機、政権交代)が発生したにもかかわらず、ハード及びソフト両面での成果は大きく、プロジェクトは効率的に実施されたと評価できる。実際には、インドネシア側の投入面(Inputs)で一部カウンターパートの配置転換(2 名)があったり、維持管理予算(電気・電話代等)の執行の遅れはあったが、日本・インドネシア双方の投入の規模とタイミングはおおむね計画どおりであった。特に、プロジェクト実施期間中、インドネシア側には社会的経済的政治的な混乱が生じたにもかかわらず、1998 年 6 月には新・労働安全衛生教育センタービルを完成したことは、インドネシア DEPNAKER 関係者のプロジェクトに対する熱意として十分評価できる(なお、4 階部は経済危機後の物価高騰により一部建設資材が購入できず未整備であるが、本プロジェクトの進行上、全く問題ない)。

また、各分野では短期間に多くの調査研究及び技術移転がなされ、カリキュラム作成、教材の準備、各教育訓練コースの開催と客観的な事後評価など、ほぼ計画どおりに実施された。

特に、日本で研修を受けたカウンターパートすべてが当教育センター、もしくは DEPNAKER 内のセクションに勤務していることは、これからのインドネシアにおいて労働安全衛生教育センターによる労働安全衛生教育普及活動に大きく寄与するものと期待できる。

以上のように、日本・インドネシア双方による投入(Inputs)は成果(Outputs)に転換されたものと判断できる。このように効率的なプロジェクトの実施を促進した要因として、日本・インドネシア双方が労働災害と職業病を減少させるという共通目的をもち続け、政権交代が生じたにもかかわらず継続的な政策支援、カウンターパートの能力又は責任感、日本人専門家とカウンターパート間の良い意思疎通、DEPNAKER(労働省)との協調があげられる。

4 - 2 目標達成度(Effectiveness)

新規又は改善された労働安全衛生教育モデルコースを実施するという本プロジェクトの目標を達成するための重要な要件は、教育訓練コースを実施するために必要な研修施設、カリキュラム及び教材(マニュアル)等のハード及びソフト両面のインフラを整備し、教育訓練を実施するための適切な知識と技術をもつ人材を育成し、管理体制を整備することである。

本プロジェクト開始後の予期せぬ経済危機(1997 年)と社会的な混乱(1998 年の政権交代等)によって労働安全衛生教育センタービルの完成は遅れたが、その間も日本人専門家からカウンターパートへの技術移転が行われた。そして、2000 年にはインドネシア側が自主的に教育訓練コースを実施し供与機材も有効活用されるなど、本プロジェクトとして計画された活動を実施することによって効果的に目標は満たされていると判断できる。

労働安全衛生教育コースのための市場ニーズ調査は教材開発等に利用され、教育訓練コース終了時における受講者への評価調査及び追跡調査(サンプル調査)で得られた情報は次回の教育訓練コースに利用され適切に反映されるなど、日本人専門家によって移転された技術(ソフト、ハード)は活用されている。日本から供与された機材の維持管理は各セクター主任が管理責任者となっており、これら機材は適切な場所で管理されている。また、各機材のスペアパーツ等はロッカーや倉庫に保管されている。

1997年3月に最初の教育訓練コースが実施されてから2000年5月までに労働安全衛生教育コースが9分野(インドネシア側自主実施分も含む)で計40回(インドネシア側自主実施分も含む)実施され、受講者総数は1,028名に達している。

このようにDEPNAKER(労働省)における労働安全衛生教育センターでは人材育成が実施され、教育訓練モデルコースを実施するというプロジェクト目標は達成されたものと判断できる。

4 - 3 効果(Impact)

本プロジェクトはインドネシアの労働安全衛生教育分野に「望ましい効果(Positive Impact)」をもたらした。本プロジェクトの実施により、労働安全衛生教育センタービルが建設され、日本人専門家からカウンターパートには技術移転が行われて自ら教育訓練コースの講師を務めることができるレベルに達している。すなわち、本プロジェクトの実施によってインドネシア側の建設による教育センタービル内及び敷地内に機材が整備され、カウンターパートに対しては市場ニーズ調査、教材の調査研究、各教育訓練コース終了時の評価及び追跡評価に必要な知識及び技術が移転された結果、労働安全衛生教育分野に関する有用な情報がカウンターパート及び教育センター内に蓄積されている。

また、各教育訓練コース終了後の追跡調査によって「職場における労働災害及び職業病の予防に役立っている」と回答した元・受講者が77%に達することからも、労働安全衛生教育コースの実施が「望ましい効果」をもたらしていると判断できる。

今後もさらに適切な労働安全衛生教育分野の知識及び技術開発が行われ、インドネシアの産業界の労働災害と職業病の減少に貢献されるものと期待される。

しかしながら、これまで労働安全衛生教育コースは実質的に3年あまりしか実施されていないため、教育訓練コース受講者の多く(89%)がJABOTABEK(Jakarta、Bogor、Tangerang、Bekasi)から来ている。すなわち、首都ジャカルタの周辺都市から来た受講者といえる。今後も一層地方においても各コース開催の積極的な広報活動を行い、教育センタービル4階部を整備(宿泊施設整備)することにより遠方からの受講者の受入体制を整えることは必要である。また、教育訓練の効果を具体的に計測するには、インドネシア全体の他機関で実施されている(年間)労働安全衛生教育コース数や受講者数の把握、並びに国全体の労働災害と職業病の発生数(あるいは率)の把握

が必要であるが、DEPNAKERは十分把握していないので今後はそれらの把握が必要である。

労働安全衛生教育分野における知識及び技術の頒布は時間を要することから本プロジェクト終了後も労働安全衛生教育センターの活動を継続・拡大することが必要である。

4 - 4 計画の妥当性(Rationale)

労働者の災害と職業病防止の必要性は、労働者一人あるいは家族のみならず社会的国家的な観点から広く世界の国々に認められるものである。特にインドネシアでは経済危機(1997年)以前には、急速な経済成長に労働者保護が追いつかず労働災害や職業病が多発し、また、経済危機以降は産業活動の縮小に伴い経営管理者の労働者保護に対する意識が薄くなってきているといわれる現在、労働安全衛生教育分野での協力を行う意義は大きい。

インドネシアは、第6次国家開発5か年計画(1994/95 ~ 1998/99)のなかで、人的資源の資質を高め国民生活の水準を向上させることを目標とし、同計画の労働分野において労働状況改善のため、積極的に労働者保護、福祉政策を打ち出して調和のとれた発展をめざした。現在、インドネシア政府は地方分権化(Regional Autonomy)によって地方政府への権限移譲を進めているが、DEPNAKER(労働省)は労働者保護(労働安全衛生、労働環境等)については中心的な機能を維持し続ける予定である。本プロジェクトはこのような産業界のニーズ及び行政ニーズに対応して時宜を得て適格に計画されたものといえる。

さらに、JAMSOSTEK(国営労働者社会保険会社)の統計によると、重大事故の発生は1986年のピーク(0.329 / 1,000人)から1998年には0.106 / 1,000人、また2日以上欠勤を要する労働災害は1993年のピーク(10.43 / 1,000人)から1998年には6.13 / 1,000人へと減少傾向にある。これらの事故発生減少傾向に対し本プロジェクトが寄与したと関連づけることは困難ではあるが、本プロジェクトを実施したことは妥当であったことの証左といえる。

インドネシア経済が発展するため産業界では立ち遅れていた労働環境の改善を図るよう、本プロジェクトで労働安全衛生教育コースを開催することによってインドネシアの労働安全衛生教育のレベルを上げることに焦点をあてたのは極めて妥当である。

労働災害及び職業病の防止活動を持続し普及させるためには、人材開発が重要であることから本プロジェクトの成果は上位目標に適切に設定されているものと判断できる。

4 - 5 自立発展性(Sustainability)

本プロジェクトが開始する時点から懸念されていたが、労働安全衛生教育センターの「法的立場(Legal Status)」がいまだに決定していない(2000年6月調査時点)。しかし、1999年9月、DEPNAKER(労働省)と第三者機関との合意がなされ、本調査においてのインドネシア側の説明で「覚書にむけての調整は現時点で90%完了している。2000年9月までに法的立場を決めたい。」との説明が

あった。そこで、“ Minutes of Meeting ”に上記説明内容を記載することとした。現在(調査時点)まで2機関(労使関係・労働基準総局と労働力計画・開発機関)が労働安全衛生教育センターを管理してきたが、今後は教育センターが第三者機関との共同企業体を構成することにより、第三者機関が蓄積している管理ノウハウとプロジェクトの管理ノウハウが結合されることとなり、管理運営能力は向上するものと予測される。

また、財政的には本プロジェクト実施期間中、必要な予算はインドネシア側の上記2機関から執行され、必要機材は日本側が支援してきた。本プロジェクト終了後は、教育訓練機材等の維持管理のみならず機材の新規更新にも配慮する必要があり、「法的立場」の確立により第三者機関からの資金援助が期待され、必要な予算が確保される可能性は高い。

したがって、労働安全衛生教育センターが自立発展するためには一刻も早く「法的立場」が決定されることが期待されている。

労働安全衛生教育センターの組織として、本プロジェクトの進展に伴い、カウンターパートへの技術移転も進み、有能な管理スタッフと技術スタッフを擁しており、運営体制及び技術・知識的な観点からプロジェクトは整備されたものと判断できる。今後、インドネシア国内の労働安全衛生教育が円滑に運営するためにも、これまで技術移転を受けたカウンターパートの多くが労働安全衛生センターに定着することが望まれている。

インドネシアにおいて労働安全衛生教育センターが労働安全衛生教育分野の中心的な啓もう・教育訓練機関であるためにも、日本側による協力時のカウンターパートのみならず全スタッフの知識及び技術の向上など、更なる努力が必要である。そして、労働安全衛生教育センターが「単に労働安全衛生教育コースを開催するセンター」としてではなく、インドネシア各地にある労働安全衛生事務所で教育訓練コースを実施するためのインストラクターの育成を図り、労働安全衛生教育を全国に普及させるためにも、当教育センターには労働安全衛生教育に関する高い知識と技術をもつ人材を確保し、人から人へと技術再移転の方策を講ずることが自立発展性を確保する方策であると考えられる。

5. プロジェクトの展望及び教訓・提言

5 - 1 延長及びフォローアップの必要性

「評価5項目における評価」にあるとおり、プロジェクト目標はおおむね達成され、自立発展性も十分期待されることから、当初予定どおりプロジェクトを終了する方針とする。

ただし、協力分野によってはプロジェクト終了後に若干の補完を要する分野があると判断されるため、当該分野については個別専門家の派遣により対応することをプロジェクト終了までの検討課題とする。

(1) プロジェクト組織の位置づけ

現在のプロジェクトにおいては、日本側の専門家とカウンターパートに併任されたインドネシア側の労働省安全衛生職員により運営されており、その組織の法的・制度的な位置づけはインドネシア側において必ずしも明確化されていない。このため、このプロジェクトの事業がプロジェクト終了後もインドネシア側において自立的に運用されるためには、この明確化が喫緊の課題である。

これについては、今回の調査において、

労働省と第三者機関との間で共同事業体を形成しこれを受け皿にしてプロジェクトの事業を継承していく方向で調整が進められており、この調整は90%程度進んでいること

共同事業体形成のための労働省と第三者機関との間の覚書は、2000年9月までには終了すること

について確認がなされた。

(2) プロジェクトの全国展開

インドネシアの安全衛生水準の向上を図るためには、本プロジェクトの成果を単にプロジェクトサイトにとどめることなく、同国の各地域に広く普及させていくことが必要であり、このための方策について、労働安全衛生行政の観点から検討していく必要がある。

このため、今回の調査において、本プロジェクトのフォローアップとして、日本側より、成果の普及等の行政的方策についてアドバイスを行う政策アドバイザーとして、個別長期専門家を政策アドバイザーとして派遣する用意がある旨説明し、その方向で今後必要な事務を進めていくことを確認した。

5 - 2 教訓・提言

インドネシアは、人口2億を数え、総面積も日本の数倍に達する大国であり、また、まさに今、新しい国づくりに向けて歩み始めたところである。このようななかで、地域によっては、死者を伴う争乱が発生しているなど多種多様な社会問題が山積みしている現状にある。同国において労働安全衛生対策を進め、一定の成果を得ることは、一朝一夕にできることではなく、十分な時間と地道な努力が必要であると考えられる。

今回のプロジェクトは、この出発点となるものであり、今回の成果をもとにインドネシア政府が自立的な努力を重ねていくことはもちろんであるが、我が国もこれで手放すのではなく、常にフォローを行いつつ、必要な場合には、第二、第三の協力を重ねていくことも必要と考えられる。

6. その他協議事項

6 - 1 プロジェクトの法的位置づけについて

本プロジェクトの法的位置づけの確立はプロジェクト開始前からの懸案事項であった。プロジェクト組織の法的裏づけがないことは、協力期間終了後に組織が消滅する可能性があることを意味する。これまでの経緯の概要は以下のとおりである。

R / D 締結時

労働省内に新組織をつくることは困難であることから、総局長令により新法人を設立して、カウンターパートは新法人に出向させるとインドネシア側より説明があった。

協力開始時

新法人は設立されず、労働省は労働省労働安全衛生局の職員をプロジェクトカウンターパートに併任するとの総局長辞令を個別に出してカウンターパートを配置した。

その後

日本側の度重なる強い申し入れを受けて、労働省内に新組織をつくることを含めて検討が開始されたが、1998年5月の暴動やスハルト大統領退陣などで検討が度々中断された。その後も法的位置づけを確立するように機会あるごとに申し入れ、終了時評価調査が予定されている2000年5月までに法的裏づけのある新組織ができていなければ、今後の労働省に対する協力活動に影響を及ぼしかねない旨の説明を日本側より行った。

本件について、インドネシア側は1999年9月の労働大臣決定に基づき、労働省と第三者機関との間で共同事業体を形成するための準備を行っており、その作業の進捗度合については9割程度との説明があった。また、共同事業体形成のための覚書締結は2000年9月までには終了するとの発言があった。日本側は本件がプロジェクトの自立発展性を大きく左右する事項であることから、覚書の早期締結のために最善を尽くすよう要請した。

6 - 2 プロジェクトの実施責任機関に関する次官決定について

インドネシア労働安全衛生教育拡充計画プロジェクトのR / D及びミニッツにおいて、プロジェクトの実施体制に係る内容については、労使関係・労働基準総局が実施責任をもつ機関であり、労働力計画・開発機関傘下の人間工学・労働安全衛生センター(HIPERKES)所長は、労使関係・労働基準総局傘下の労働安全衛生局長が不在である緊急時にプロジェクトマネージャーとしての責任を負うとともに、土地、ビル、施設に責任を負うこととなっている。

2000年3月22日付で、インドネシア側の実施機関が労使関係・労働基準総局から労働力計画・開発機関に変更になると受け取られる内容の次官決定がなされた。

Syaufii 労使関係・労働基準総局長、人間工学・労働安全衛生センター(HIPERKES)所長、労働力計画・開発機関長と面談した後、Sangadji 次官が福澤チーフアドバイザーに説明した要旨は下記のとおりである。

「本決定はR / Dの変更を求めるものではない。本決定の趣旨はプロジェクト協力期間終了後も保守管理がいきとどき、成果を継続して残すために、労使関係・労働基準総局と人間工学・労働安全衛生センターが互いに協力して運営にあたらせるということである。プロジェクトの敷地がHIPERKES内にあり、また、労使関係・労働基準総局に比べてHIPERKESは予算を獲得しやすいので、日常の管理はHIPERKESが行い、技術的な投入や政策にかかわる部分は労使関係・労働基準総局の所掌であることに変わりはない。」

本件に関しては、日本側より本件決定はプロジェクトの枠組みを変更するものではないことを確認するとともに、その枠組みはプロジェクト終了後も継続されるべきであるとの要請を行った。

さらに、インドネシア側より「本件決定は主として十分なプロジェクト運営経費を確保するためのものであり、プロジェクトの責任機関を変更するといった内容のものではない。」との説明があった。

労働省労使関係・労働基準総局と同省人間工学・労働安全衛生センターとの間の協力関係はプロジェクト成功の鍵を握ることであることを日本・インドネシア双方の間で確認した。

6 - 3 プロジェクト終了後の協力について

インドネシア側より、同国の労働安全衛生分野への継続支援に関する希望が述べられた。これに対し、日本側よりプロジェクトの成果を国家全体に広げることを中心としたプロジェクトのフォローアップを行うため、政策アドバイザーとして個別長期専門家を派遣する用意がある旨説明した。

このほか、トレーニングセンター建物の修復費用はインドネシア側において措置することなどの申し入れを行った。

今回の評価調査及び協議事項については、その内容をミニッツに取りまとめて2000年6月7日開催の合同調整委員会で双方確認の後、同日夕刻、ミニッツの署名・交換を行った。