終了時評価要約表

<table>
<tr><td colspan="3">１．案件の概要</td></tr>
<tr><td colspan="2">国名：タイ王国</td><td>案件名：
要援護高齢者等のための介護サービス開発プロジェクト</td></tr>
<tr><td colspan="2">分野：社会福祉</td><td>援助形態：技術協力プロジェクト</td></tr>
<tr><td colspan="2">所轄部署：人間開発部 高等教育社会保障グループ 社会保障チーム</td><td>協力金額（評価時点）： 2.45 億円</td></tr>
<tr><td rowspan="3">協力期間</td><td rowspan="3">（R/D）:2013 年 1 月 14 日～2017 年 8 月 31 日
（延長）：
（F/U）：</td><td>先方関係機関：保健省、社会開発・人間の安全保障省</td></tr>
<tr><td>日本側協力機関：厚生労働省他</td></tr>
<tr><td>他の関連協力：</td></tr>
</table>

１－１　協力の背景と概要

タイ王国（以下、タイ国）の総人口は約 6,912 万人、うち 65 歳以上の高齢者は約 614 万人と人口の 8.9%を占めており、東南アジア地域の開発途上国の中では最も高齢化が進んでいる状況にある（2010 年）。さらに、タイは高齢化のスピードが速いことも特徴である。タイでは 2001 年に高齢者が 7%以上を占める「高齢化社会」に突入したが、2024 年には同割合が 14%以上となる「高齢社会」となると推計されており、このスピードは日本の 24 年をも凌ぐものである。

このような背景の下、JICA は保健省、社会開発・人間の安全保障省と共に「コミュニティにおける高齢者向け保健医療・福祉サービスの統合型モデル形成プロジェクト（以下、CTOP）」を 2007 年から 2011 年まで実施し、高齢化問題に携わる複数機関の協力体制を通じて「コミュニティにおける高齢者向け保健医療・福祉サービスの統合型モデル（以下、モデル）」の普及を図った。モデルが普及した事により、プロジェクトサイトでは地域保健・福祉活動に対するコミュニティの参加、コミュニティのニーズに沿ったサービスの提供、地域住民とサービス提供者の協働活性化等の活動成果が確認されている。

一方、タイにおいて要介護高齢者は今後も増加することが明らかであるなか、現状、介護は基本的に家族によって行われているものの、世帯状況の変化に伴う家族介護力の低下や今後の要介護高齢者の更なる増加により、公的サービスとしての介護サービスが求められつつある。特に、要介護高齢者の身体的・精神的状態及び社会的な状況を踏まえた適切なアセスメントに基づいた、明確な到達目標を伴った介護が必要とされている。

これらの状況を踏まえ、タイ政府は日本の介護保険制度や包括的地域ケアシステム構築の経験を参照に、要介護高齢者を対象とし、財政的にも持続可能な介護制度を検討するため、日本に協力を要請した。

JICA は、保健省及び社会開発・人間の安全保障省をカウンターパート（C/P）機関として、2013 年 1 月から 2017 年 8 月の予定で「要援護高齢者等のための介護サービス開発プロジェクト」（通称「LTOP」）を実施しており、現在、3 名の長期専門家（チーフアドバイザー、高齢者介護システム、業務調整）が派遣されている。

本プロジェクトは、CTOP の成果であるコミュニティベースの統合型サービスを活かしつつ、

CTOP では対応しなかった要介護高齢者を対象とし、財政的にも持続可能な介護制度を提案するものであり、「高齢者介護に関する政策提言が関係省庁に受理される」ことを目指し、都市部及び農村部モデル地域（6 カ所）における、ケア・コーディネーションに基づく在宅介護サービスの実施、在宅介護に関する人材育成の実施等を行ってきた。

今般実施の終了事業化調査では、プロジェクト協力期間の終了を迎えるにあたり、本プロジェクトの活動実績や実施のプロセスを確認し、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）の観点から、プロジェクトの評価を行うとともに、今後の類似事業の実施に当たっての教訓を抽出する。

１－２　協力内容

（1）上位目標

高齢者介護に関する政策提言が国家政策に反映される

（2）プロジェクト目標

高齢者介護に関する政策提言が関係省庁に受理される

（3）成　果

1) パイロットプロジェクトによるエビデンスと日タイ両国の知見に基づいて、高齢者介護に関する政策提言が作成される
2) パイロットプロジェクトサイトにおいて、「モデルサービス」が開発され、効果的・持続的な形で実施される
3) ケアワーカーとケアコーディネーターの養成プログラムが開発される

（4）投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣　7 名　短期専門家派遣　11 名

ローカルコスト負担　41,478,000 円

研修員受入　125 名

相手国側：

カウンターパートの配置

プロジェクト事務所、会議室、事務所運営費、施設、家具、必要備品等の提供

ローカルコスト負担：総額 15,979,700 バーツ（研修、会議、モニタリング、日本人専門家派遣に伴う一部必要経費を含む活動費）

２．評価調査団の概要

調 査 者

担当事項	氏名	所属/役職
総　括	熊谷　真人	JICA 人間開発部高等教育・社会保障グループ/次長
高齢社会政策	高橋　和久	厚生労働省大臣官房国際課/国際企画・戦略官
高齢者介護	小出　顕生	国立障害者リハビリテーションセンター研究所 障害福祉研究部/部長
評価分析	藤岡　理香	株式会社コーエイ総合研究所 経済開発部/主任コンサルタント
協力企画 1	米田　裕香	JICA 人間開発部社会保障チーム/Jr.専門員

調査期間	2017 年 7 月 19 日～2017 年 7 月 28 日	評価種類：終了時評価

３．評価結果の概要

３－１　実績の確認

（1）成果の達成状況

成果 1	パイロットプロジェクトによるエビデンスと日タイ両国の知見に基づいて、高齢者介護に関する政策提言が作成される。
指　標	「モデルサービス」とコスト分析を含む政策提言が文書にまとめられる。

成果 1 は達成された。

- 2013 年の第 2 回 JCC での協議で合意したプロセスに基づき、Policy Discussion Group が組織され、高齢者介護に関する政策提言が「Policy Recommendation on the Development of Long-term Care System for the Frail Elderly in Thailand」という名称で作成された。同提言は 2016 年 9 月の JCC で承諾されている。提言は、（1）サービス提供、（2）労働力、（3）情報システム、（4）技術、（5）財務、（6）リーダーシップ、ガバナンス、（7）地域社会の参加と、多岐の分野にわたっている。付属資料として、2016 年 4-5 月時点での、パイロットサイトの情報が添付されている。

成果 2	パイロットプロジェクトサイトにおいて、「モデルサービス」が開発され、効果的・持続的な形で実施される。
指　標	2-1. パイロットプロジェクト終了時までに、各パイロットプロジェクトのサービス利用者（高齢者と介護家族）による評価結果が改善する。 2-2. パイロットプロジェクト終了時までに、各プロジェクトのサービス提供者（ケアワーカー、ケアコーディネーター、地方行政官）による評価結果が改善する。 2-3. ケアコーディネーター等に対する「モデルサービス」のオペレーションマニュアルが開発され、実際の活動で活用される。

本終了時現地調査、またプロジェクト期間中に実施されたヒアリング等の内容を鑑みると、成果 2 は達成されたと考えられる。

- 指標 2-1 と 2-2 に関連しては、ベースラインサーベイとモニタリングサーベイが実施され、その結果を基に「Data Analysis Report」が作成された。同報告書では、主にサービス提供内

容に着目した結論を提示し、サービス提供者と利用者の「評価結果改善」には特に言及がない。一方、「パイロットサイト間に多様な状況が見られる」という記述があり、サイトにおけるニーズに配慮したサービス実施を示唆しているとも解釈できる。LTOP の効果については、上記サーベイとは別に実施した自治体職員、ケアマネージャー、ケアワーカー、高齢者と家族の聞き取り（主に提供サービス内容に関し）の一部や、2007 年のナショナルセミナーでのパイロットサイトからの発表から、以下のような高い評価が多く示されている。本終了時評価時の現地調査でも、関係者から同様の見解が聞かれた。

- ケアプランを通じた、個別介護サービスの包括的な提供（高齢者保健センター、デイケアセンターの設置／機能強化含む）
- 介護人材の増強と能力強化、及び関係機関・関係者間の連携改善
- 高齢者の身体的、医療面での改善と、家族の負担軽減
- 「モデルコミュニティ」としての認定

- 指標 2-3 に関しては、実用的な情報を含む「Operation Manual of LTOP Model Services」がタイ語、日本語、英語で作成され、パイロットサイトでの活動実施に参照されている。

成果 3	ケアワーカーとケアコーディネーターの養成プログラムが開発される。
指　標	3-1. ケアワーカーとケアコーディネーターの養成カリキュラムが開発され、カリキュラムに基いた研修が実施される。 3-2. ケアワーカーとケアコーディネーターの養成教材が開発され、研修で活用される。

成果 3 は達成された。

- 本プロジェクトでは、ケアワーカーとケアコーディネーターの養成を目的とした、研修、セミナー、ワークショップが頻繁に開催され、MOPH は、その内容に基づき、また JICA 専門家との協議も通じて、「Elderly Care Training Manual」（70 時間と 420 時間の 2 種）という教本を作成している。これらの教本に沿った研修がタイ全土で広く実施されている。
- また、MOPH 管理職レベル職員が、タイの複数の県に所在する看護学校・大学の教員と上記教本等に関する協議を行い、同教本の内容の一部を、履修科目に組み込むこととなった。

(2) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標	高齢者介護に関する政策提言が関係省庁に受理される。
指　標	プロジェクト終了時までに、政策提言が（有効性と財政的持続性の観点から）国家政策策定の基礎として有用であると関係省庁に認められる。

プロジェクト目標は、達成される可能性が高いと見込まれる。

- 本終了時評価における聞き取り等では、JCC で承認された政策提言「Policy Recommendation on the Development of Long-term Care System for the Frail Elderly in Thailand」は、MOPH から内務省、NHSO、MSDHS に公式に伝達されたとの回答があったが、同公式文書の原本の所在や、正確な伝達時期については確認できなかった。しかし、MOPH 及び MSDHS の施策計画や実施には、本政策提言に含まれる内容が参考にされている。こうした状況を鑑みると、

公式な根拠はないものの、プロジェクト目標は、少なくとも有効性に関しては、達成される見込みが高いと考えられる。財政的持続性については、プロジェクト期間中にコスト分析が実施されたが、持続性についての具体的な議論や詳細分析等は行われていないようである。

３－２　評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、高い。

- 本プロジェクトが取り組む課題は、タイ国の政策上の優先度が高く、高齢者宣言（1999年）、高齢者に関する法律（2003 年）、第二次国家高齢者計画（2002-21 年）等が出されるとともに、国家全般に関する政策でも高齢者支援が重視されている。現政権も様々な取り組みを行っている。我が国の対タイ国別援助方針では、重点分野「持続的な経済の発展と成熟する社会への対応」や、基本方針（大目標）「戦略的パートナーシップに基づく双方の利益増進及び地域発展への貢献の推進」の「アジア健康構想」等の政策にも合致する。草の根無償資金協力、青年海外協力隊員の活動との連携も見られる。
- パイロットサイトは、先行案件 CTOP 対象地からの 4 カ所に、人口の多い都市部 2 カ所が加えられた。サイト毎に特徴が見られ、多様な状況・ニーズに応じた「モデルサービス」提供という本プロジェクトの主旨に合致している。サービス利用者は、プロジェクト側作成項目にサイト毎に適宜項目を追加した基準に沿って選考している。プロジェクトを通じた支援手法に関しては、日本の事例も参照した、ケアプランを含む包括的で体系的な長期ケアである「モデルサービス」が、タイのサービス提供者・利用者に高く評価されている。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は、比較的高い。

- プロジェクト目標で言及される政策提言は、関係機関の協議に基づき作成、承認された。パイロットサイトの活動、ケアマネージャー・ケアワーカー養成実績も考慮されている。プロジェクト目標の「受理される」という点については、公式な根拠をもっての達成見込みの評価は難しい一方、MOPH 及び MSDHS の施策計画や実施においては、本政策提言に含まれる内容が参考にされているようである。ただし、財政的持続性については、具体的な議論や、詳細検討は行われていないようである。
- プロジェクト目標達成の貢献要因は、タイ政府（特に MOPH）による長期ケア充実に向けた、中央・地方レベルでの積極的な取り組みが、阻害要因には、関係機関間の政策レベルでの公式な政策受理の手続き上の複雑さが考えられる。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は、概ね高い。

- タイ側からの積極的な投入により、日本側からの投入がより効率的に活用され、成果の産出に寄与したと考えられる。日本側は、長短期専門家派遣、教本等作成を含む研修・

視察の準備・実施に関わる費用を、タイ側は、主に MOPH が、プロジェクト運営に関わる人材配置と、プロジェクト活動の多くに、人材や予算、設備面の投入を、行った。研修に関しては、本邦研修受講生数 125 名と、全体の投入規模からは比較的少数と言えるが、タイ国内での研修プログラムが数多く開催され、また、本邦研修性が帰国後に幅広く情報共有を行っており、間接的な技術移転も実現されていると考えられる。

- 効率性の明示にも有用となる、「エビデンス」を用いたプロジェクトの実績の明示という点については、課題が残る。ベースラインサーベイ、モニタリングサーベイ等は、当該時点における介護サービス提供を主に調査しており、その結果から、プロジェクトの具体的な実績を示すために有用な、時系列的状況推移や計量的変化を読み取ることは難しい。

(4) インパクト

本プロジェクトのインパクトは比較的高い。

- 上位目標「高齢者介護に関する政策提言が国家政策に反映される」には、「プロジェクト終了後、『国家高齢者計画』等の国家政策が政策提言を反映させて改定される」と「要介護高齢者への対応に関する国家プログラムが政策提言を反映させて実施される」という指標が設定されている。こうした政策や国家プログラムは、プロジェクトの政策提言に関わらず既存しており、上記指標を用いて上位目標のプロジェクト終了後 3－5 年後の達成見込みを評価することは困難である。一方、本プロジェクト政策提言は、MOPH や MSDHS の施策策定や実施において参考にされていることを鑑みると、上位目標は、少なくともある程度は、本プロジェクトの実施に基づいて達成される（達成された）と言える。
- プロジェクトの波及効果としては、導入された「モデルサービス」に対する、サービス提供者や利用者からの高い評価や、同サービスの介護の現場での活用がある。具体的には、ケアプランを通じた個別介護サービスの実施、包括的サービスの実現、関係者間の連携強化、パイロットサイト同士の自主的な意見交換や人的交流が挙げられる。

(5) 持続性

本プロジェクトの持続性は高い。

- 政策・制度面では、本プロジェクトが取り組む課題は、今後もタイ、そして ASEAN において優先分野であり続けると考えられる。タイでは、当該分野の大規模な政策転換や省庁再編は現時点では想定されない。プロジェクト実施体制や「モデルサービス」の仕組みは、タイ政府の中央・地方の既存の体制や仕組みを踏まえた形で構築され、サービス提供者が研修で学んだ知識や技術は、通常業務に取り入れられていることも多いことを考えると、組織面の持続性も高い。財政的持続性については、詳細な分析が必要であろう。
- 技術的な側面では、介護サービス提供者は、当該分野の基礎知識や技能を保有しする保健分野業務従事者やボランティア出身・現役が多く、プロジェクトを通じて習得した知識・技術を日常業務に取り入れ、同僚や要介護高齢者の家族等に共有している。保健以

外の分野の業務従事者は、関係者間連携、ケアワーカー間協力等を通じ、自身では対応できない保健分野等を補っているようである。パイロットサイト間の人材交流や情報交換、モデルサービスを実施するタンボン等の所在する郡や県で模範としての認知も、技術面での持続性に寄与しよう。社会文化・環境の側面では、ボランティア精神、仏教の「徳を積む」という観念、コミュニティにおける助け合いといった、特に村落部で伝統的に維持されている価値観が、本プロジェクトの活動の継続に有用と考えられる。

３－３　効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- 先行プロジェクト CTOP における地域で医療と福祉を繋げる取組みの実績を活用することができた。
- 長期専門家と短期専門家の双方を派遣したことで、C/P 機関との綿密な連携とともに、研修等で実用的・学術的な専門分野の技術移転を行うことが可能となった。

(2) 実施プロセスに関すること

- プロジェクトの活動が、タイ政府の既存の活動・施策を発展させるかたちのものが多く、C/P 機関の中央や地域での通常業務への取り入れることが比較的容易であった。
- C/P 機関である MOPH が、人材配置とともに、予算・設備の面でも積極的にプロジェクト活動に参画したことが、効率的・効果的なプロジェクト実施に寄与した。
- 「モデルサービス」で重要な役割を果たす地域の医療施設が、設備や人員面で整っており、また、「モデルサービス」への参画にも協力的であったことが、地域における包括的な介護の実現に寄与した。
- ケアマネージャーや自治体職員の主体的な活動とともに、ケアワーカーのボランティア精神、コミュニティの助け合いの精神等が、高齢者介護の現場で生かされた。
- 我が国の草の根無償や青年海外協力隊との連携が図られたことで、さらに充実したサービスの提供が模索できた。

３－４　問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- 上位目標とその指標は、プロジェクトに関わらないタイ政府独自の取り組みで、プロジェクト導入以前にも既存の状況であった面にも言及していることから、本来のプロジェクト終了後 3－5 年後の達成見込みを評価することが困難である。

(2) 実施プロセスに関すること

- プロジェクトの実績を明示するという観点からの、エビデンスの収集が実質行われていなかったと考えられる。実施された調査分析も、その手法等の説明が明確ではなく、結果を用いてプロジェクト活動の改善を検討するといった、活用がされていないようである。この点については、次期プロジェクトの計画策定に教訓として生かされる見込みである。
- 「モデルサービス」の簡潔な紹介や、パイロットサイト間の比較、また、優良事例の紹介

等、プロジェクトの実績を提示する資料が体系化されたかたちで整えられていなかったと考えられる。こうした資料は、今後タイ以外の国で同様の取り組みを行う際にも、有用であると考えられる。

３－５　結　論

本プロジェクトは、活動実施における大きな遅延もなく、タイ政府との良好な協力関係に基づき効果的に実施されてきたと評価できる。5 項目評価の観点からは、プロジェクトの妥当性は非常に高く、有効性は比較的高い。効率性は概ね高く、インパクトは比較的高い。持続性についても高く、プロジェクトの実績は今後もタイ政府の当該分野での施策において活用されると考えられる。

３－６　提言・教訓

- 本プロジェクトは特徴の異なる6つのパイロットサイトで実施された。これらのサイトから得られた知見・経験は、今後のタイや他国における類似プロジェクトに活用する事ができる。従って、地理的特徴、住民、行政の体制等の面で多様性の視点に注意を払い、パイロットサイトで好事例を集めることが推奨される。また収集された情報と経験は、将来のプロジェクトにおけるパイロットサイトの選定プロセスにおいて考慮されるべきである。さらに、「モデルサービス」の明確な説明を提供することが推奨される。これは、加速する高齢化に直面している近隣諸国において、類似の活動を実施する際に参考になる。この点に関しては、「モデルサービス」を概説する簡潔な説明資料を作成することは、タイ内外で、プロジェクトの成果をより広範に普及させるために有益と考えられる。
- 本プロジェクトでは、プロジェクトの進捗状況を管理することに加え、高齢者ケアに関するエビデンスを構築するため、ベースライン調査、モデルサービス調査、コスト分析調査を実施した。このエビデンスは、プロジェクトサイトを超えてプロジェクトの成果をさらに拡大する妥当性を示すための基礎となると想定されていた。この観点から、今後の類似プロジェクトでは、調査質問を適切に設計し、定期的に情報とデータを収集、分析することが、ステークホルダーの状況の変化や関連データの測定の変化を実証することに貢献すると考えられる。
- 高齢化社会と高齢者ケアは、他の複数のアジア諸国に共通の関心事であり、本プロジェクトの経験はこれら諸国で類似プロジェクト等を計画し実施する際に特に有用である。この点で、考慮すべき重要な点は以下である。
  - 特に地方では、高齢者は介護サービスへのアクセスが困難になる可能性が高い。継続的な支援とステークホルダー間における調整は、アウトリーチ型ケアサービスを通じての介護サービスへのアクセスを補い、デイケアセンターサービスの利用を促進するために特に重要である。
  - 持続可能なケアを確保し、ニーズに応えるという点から、家族介護者の生活の質（QOL）に注意を払う必要がある。家族介護者に対する心的、身体的、財政的支援として、公的サービス、家族介護者に対しての訓練、医療スタッフや介護職員、そして地方自治体職員への教育の充実が推奨される。
- 持続可能なコミュニティに基づく高齢者ケアの促進に向けて、地方自治体のコミットメン

トとオーナーシップを強化する事が推奨される。同時に、中央機関は、例えば、先進的な知識とスキルへのアクセスを促進するなど、コミュニティの自発的な活動を促進することが期待される。日本政府もタイの高齢者ケアの状況を注視している。

- 青年海外協力隊員（JOCV）など、JICA のプロジェクトと他の協力スキームとの間のネットワーキングと情報共有は、プロジェクトの成果に貢献した。 JICA の様々な協力スキーム間における、このような協力の進め方は、高齢化対策に包括的に取り組むために有効である。
- 本プロジェクトは、タイ政府による高齢者ケアに関する政策とイニシアチブに細心の注意を払い、既存の仕組みと組織体制を考慮に入れた。これにより、タイ側の取り組みとプロジェクトの密な連携が可能となり、さらには実現可能な計画立案と効果的な実施体制の実現に繋がった。このような観点から、同様のアプローチは今後の類似プロジェクトで有用であると考えられる。