

国名 ラオス	母子保健人材開発プロジェクト
-----------	----------------

I 案件概要

事業の背景	ラオスでは、国民の健康改善に関して目覚ましい進展を遂げてきたが、2011年の妊産婦死亡率は10万出生当たり580人、5歳未満児死亡率は1,000出生当たり61人と、東南アジア諸国の中で最も高かった。また、2009年時点における保健人材（中等から高等専門教育を受けた医師、看護師、助産師）は3,385人、人口1,000人あたり0.53人であり、世界保健人材アライアンス（GHWA）が最低レベルと見なす2.3人をも大きく下回っていた。さらに、保健サービスの質も課題となっていた。国内の看護師や助産師を育成する大学や専門学校には統一したカリキュラムがなく、国家試験も行われていなかった。そのため、保健サービスの質は標準化されず、均質でなかった。												
事業の目的	本事業は、看護教育の基準となるシステムの開発、保健人材育成機関の良質な人材育成プログラム実施能力の強化、教育システム改善のための関係機関間の調整強化を通し、均質で質の高いサービスを提供するための保健人材育成システムの強化を図り、もって母子保健サービス改善のための質の高い保健人材の育成に寄与することを目指した。												
	1. 上位目標：母子保健サービスの改善のために質の高い保健人材が育成される。 2. プロジェクト目標：CHIPU コンセプト*に基づき、均質で質の高いサービスを提供するための保健人材育成システムが強化される。 * Complex of Hospital, Institute, Project and University (CHIPU) Concept：教育機関、病院、保健省、開発パートナー等との連携を進め、保健人材の育成を推進する構想。												
実施内容	1. 事業サイト：保健科学大学、保健科学短期大学、保健学校、及び実習先17病院が所在するビエンチャン及び7県（チャンパサック県、ルアンパバーン県、サバナケット県、シェンクワン県、カムワン県、ウドムサイ県、サラワン県） 2. 主な活動： 1) 看護教育の基準となるシステムの開発・制度化 2) 保健人材育成機関の良質な人材育成プログラム実施能力の強化 3) 保健人材育成システムを効果的に改善するための関係機関間の調整メカニズムの強化 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">ラオス側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣：13人</td> <td>(1) カウンターパート配置：6人</td> </tr> <tr> <td>(2) 本邦研修受入：22人</td> <td>(2) 土地・建物：プロジェクト執務室</td> </tr> <tr> <td>(3) 第三国研修受入：57人（タイ50人、中国1人、インドネシア6人）</td> <td>(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）</td> </tr> <tr> <td>(4) 機材供与：パソコン、コピー機、プリンター、プロジェクター、オフィス什器、他</td> <td></td> </tr> </table>			日本側	ラオス側	(1) 専門家派遣：13人	(1) カウンターパート配置：6人	(2) 本邦研修受入：22人	(2) 土地・建物：プロジェクト執務室	(3) 第三国研修受入：57人（タイ50人、中国1人、インドネシア6人）	(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）	(4) 機材供与：パソコン、コピー機、プリンター、プロジェクター、オフィス什器、他	
日本側	ラオス側												
(1) 専門家派遣：13人	(1) カウンターパート配置：6人												
(2) 本邦研修受入：22人	(2) 土地・建物：プロジェクト執務室												
(3) 第三国研修受入：57人（タイ50人、中国1人、インドネシア6人）	(3) 現地業務費：プロジェクト執務室の共益費（電気、水道、電話）												
(4) 機材供与：パソコン、コピー機、プリンター、プロジェクター、オフィス什器、他													
事業期間	2012年2月～2016年2月	事業金額	（事前評価時）350百万円、（実績）236百万円										
相手国実施機関	先方関係機関：保健省保健人材教育局（DHPE）、保健省治療・リハビリテーション局（DHR）（旧保健省組織人材局（DTR）及び保健省ヘルスケア局（DHC）（それぞれ2019年、2018年に改組））												
日本側協力機関	厚生労働省、国立国際医療研究センター、国立看護大学校												

II 評価結果

1 妥当性	<p>【事前評価時のラオス政府の開発政策との整合性】 ラオス政府は、2010年に「保健人材開発戦略2020」を、2011年に「第7次保健セクター開発計画2011年～2015年」を策定し、いずれにおいても、学校、病院及び保健省からなる連携と協調を通じた保健人材開発の必要性を詳述していた。また、同開発計画においては、保健システムの改善を通して、保健サービスの質をアセアン諸国並みのレベルにまで高めることが強調されていた。これらのことから、本事業は事前評価時のラオス政府の開発政策と整合していた。</p> <p>【事前評価時のラオスにおける開発ニーズとの整合性】 上記開発戦略及び開発計画のもと、保健教育機関の量的・質的強化を目的として、保健人材テクニカル・ワーキング・グループが設置された。しかし、保健人材育成のための教育機関の教育機能、技術レベル、マネジメント能力は十分ではなく、教育機関によるプログラムの運営や戦略の実施は必ずしも効果的・効率的なものではなかった。また、2015年末までのアセアン経済共同体への統合に向けた準備において、保健省は国家試験制度の確立を求められていた。これらのことから、本事業は事前評価時のラオスにおける開発ニーズと整合していた。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 日本政府の「対ラオス国別援助計画」（2006年9月）は、日本の対ラオス援助政策における6つの重点分野のひとつとして、保健医療サービスの改善（母子保健サービス改善、保健医療分野の人材育成・制度構築、地域コミュニティの健康管理能力向上）を掲げていた。このことから、本事業は事前評価時における日本の対ラオス援助方針と合致していた。</p> <p>【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は高い。</p>
2 有効性・インパクト	

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

プロジェクト目標は事業完了時まで達成された。マネジメントツール¹は、本事業が対象としたすべての保健科学大学、保健科学短期大学、保健学校²で導入された。対象病院に関しては、マホソット病院において、他病院の職員を招いてマネジメントツールの普及ワークショップが開催されたが、他病院へのツールの導入には更なるフォローアップが必要とされた（指標1）。コンピテンシーに基づく看護教育は、2014年に保健科学短期大学及びビエンチャン看護学校に、2015年に保健科学大学及び保健学校に導入された（指標2）。「ラオス国保健人材免許制度戦略 2016年～2025年」は保健省に提出・承認され、2015年12月に保健省令第2098号として発令された（指標3）。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業効果は事後評価時において継続している。マネジメントツールは、2016年末までに、対象17病院すべてに導入され活用されている。同ツールは、対象学校及び病院において継続的に活用されており、さらには、教員及び病院職員の会議の場を通じて普及され、看護管理や看護倫理の授業で紹介されている。コンピテンシーに基づく看護教育は、引き続き、対象学校における看護教育の基盤となっている。本事業が作成したコンピテンシーに基づく看護教育のテキストは、対象学校における主要テキストとなっている。国家資格試験は2020年12月に実施予定であり、まだ開始されていないが、国家試験実施の準備は保健省令第2098号に則って着実に進められており、保健省は2019年にパイロット試験を実施した。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は事後評価時点において達成されていない。国家資格試験は2020年12月末に実施予定であり、本事後評価時点において未実施であるため、免許を取得した保健医療専門職の数は増加していない。国家資格試験の実施が2020年12月末に設定されたのは、本事業が策定した「ラオス国保健人材免許制度戦略2016年～2025年」が国家資格試験実施の目標年を2016年～2020年に設定したためである。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

マホソット病院看護部長及び複数の県病院職員への聞き取り調査によると、看護書類の質は看護業務の基本であり、本事業によって改善された文書類は看護業務の負担軽減に役立っているとのことである。事後評価時点において、自然、社会、経済等への負の影響は確認されていない。

【評価判断】

以上より、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標： CHIPU コンセプトに基づき、均質で質の高いサービスを提供するための保健人材育成システムが強化される。	指標 1： 「コンピテンシー」及び「看護業務範囲」を実践するためのマネジメントツールがすべてのターゲット学校及び病院に普及している。	達成状況：一部達成（継続） （事業完了時） マネジメントツールは、対象となった保健科学大学、保健科学短期大学3校、保健学校5校に導入された。対象病院に関しては、マホソット病院において、他の16病院の職員を招待してマネジメントツールの普及ワークショップが開催されたが、他病院へのツールの導入には更なるフォローアップが必要とされた。 （事後評価時） マネジメントツールは、2016年末までに、対象17病院すべてに導入され活用されている。同ツールは、対象学校及び病院において継続的に活用されているのみならず、教員及び病院職員の会議の場を通じて普及され、対象学校での看護管理や看護倫理の授業で紹介されている。
	指標 2： コンピテンシーに基づく看護教育が保健科学大学、保健科学短期大学3校、及びそれらの実習病院で開始している	達成状況：達成（継続） （事業完了時） コンピテンシーに基づく看護教育は、2014年に保健科学短期大学3校とその実習病院及びビエンチャン看護学校に、2015年に保健科学大学及び保健学校5校及びそれらの実習病院に導入された。 （事後評価時） コンピテンシーに基づく看護教育の理論及び実技は、保健科学大学及び保健科学短期大学3校及びそれらの実習病院で引き続き紹介されている。コンピテンシーに基づく看護教育のテキストは、これらの学校における主要テキストとなっている。
	指標 3： 看護師の国家試験を含む国家免許制度の枠組み案が承認手続きへ提出される	達成状況：達成（継続） （事業完了時） 本事業が策定した「ラオス国保健人材免許制度戦略 2016年～2025年」は保健省に提出され、承認を受けて、2015年12月に保健省令第2098号として発令された。同戦略の普及ワークショップが、中央及び県の組織、病院、教育機関等から150名以上の関係者を集め、2016年2月に開催された。 （事後評価時） 国家資格試験のパイロット試験が、保健省によって2019年に実施された。第1回目の国家試験は2020年12月に実施が予定されている。
上位目標：	免許を取得した保健医療専門職の数が	（事後評価時）未達成

¹ 本事業が作成したマネジメントツールは、オーダーリングフォーム、患者アセスメントシート、看護ケアシート、看護記録チェックリスト、看護ケア標準、看護ケアマニュアル、サポートィブスーパービジョンチェックリスト等がある。

² 本事業の対象は、保健科学大学、保健科学短期大学3校、保健学校5校、中央病院5施設、県病院12施設であった。

母子保健サービスの改善のために質の高い保健人材が育成される。	増加する。	国家資格試験は2020年12月末に実施予定であり、本事後評価時点において未実施であるため、免許を取得した保健医療専門職の数は増加していない。国家資格試験の実施が2020年12月末に設定されたのは、本事業が策定した「ラオス国保健人材免許制度戦略2016年～2025年」が国家資格試験実施の目標年を2016年～2020年に設定したためである。
--------------------------------	-------	---

出所：事業完了報告書（2016年）、保健科学大学、保健科学短期大学、保健学校、中央病院、県病院の経営陣への聞き取り調査

3 効率性

本事業の事業金額、事業期間ともに計画内（計画比はそれぞれ67%、100%）であった。アウトプットは事業期間終了時点で計画通りに産出された。よって、効率性は高い。

4 持続性

【政策面】

ラオス政府は、「保健セクター改革戦略枠組み2013年～2025年」を開始し、柔軟性と対応力を備えた医療制度及びユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）³を達成するためのロードマップを示した。同改革枠組みは、保健医療に関する財政、ガバナンス、サービス提供、情報システムと並んで、保健人材の育成を優先課題として掲げている。保健人材の育成に関連して、同改革枠組みは、看護師及び助産師を含む保健人材の免許・登録のための法律、規則、手続き等を詳述している。

【制度・体制面】

本事業が策定した「ラオス国保健人材免許制度戦略2016年～2025年」に従い、看護師及び助産師の国家資格試験のための事務局として、2017年12月に、保健人材カウンシルが設置された。また、2025年のユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成を目指し、保健人材教育及びヘルスケアの柔軟で効率的なマネジメントを実現するために、DTR及びDHCがそれぞれ2019年及び2018年に改組された。一方、本事業に関わった学校及び病院の経営陣、教員、トレーナー等への聞き取り調査によると、職員、特に、教員、トレーナー等の高いレベルの専門職員が不足している。例えば、ある学校では、5教科ないし6教科、30人から50人の学生を1人の教員が教えており、またある病院では、1人の臨床トレーナーが20人以上の学生を受け持っている。これらは、相当量の実技からなる保健医療教育においては、過大な人数である。

【技術面】

本事業が作成したマネジメントツールは、本事業の対象校及び対象病院において、継続的に業務に使用されているだけでなく、看護管理、看護倫理その他、関連プログラムの授業でも紹介されている。本事業によって具体化されたコンピテンシーに基づく看護教育は、対象校及び対象病院における教育の基盤をなしており、また、本事業が作成したコンピテンシーに基づくカリキュラム、シラバス、テキスト類は、2015年に保健省の承認を受けて以降、継続して活用されている。教育スポーツ省の規定によりカリキュラムは5年ごとに改訂されることになっており、本事業が作成したカリキュラム及び教材は、JICA及び国連人口基金（UNFPA）の資金援助を受けて、2020年に更新・改訂される予定になっている。本事業によって導入されたサポータティブ・スーパービジョン（支援的監督）による定期的な評価及び指導を通じて、対象校及び対象病院における看護教育の質は保たれている。サポータティブ・スーパービジョンは、本事業が組織した、保健科学大学、保健科学短期大学、病院の教員からなる看護教育委員会によって運営管理されている。同委員会に加えて、保健省が設置した保健人材カウンシル及び看護・助産委員会が、サポータティブ・スーパービジョンを機能させるべく、支援を行っている。

【財務面】

看護教育の予算は保健省から割り当てられるが、予算額は一定しておらず、十分ではない。保健省は複数の開発パートナーからの財務的支援を受けている。しかし、予算の相当部分は疾病対策や栄養補給といったより優先度の高い事業に充当され、看護教育の予算は限られている。

【評価判断】

以上より、制度・体制面及び財務面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

マネジメントツール及びコンピテンシーに基づく看護教育を、対象とするすべての学校及び1病院に普及することによって、本事業のプロジェクト目標は達成された。看護師及び助産師の国家資格試験の準備は進んでいるが、未だ実施に至っておらず、免許を取得した保健医療専門職の数は増加していないため、上位目標は達成されていない。持続性に関しては、国家資格試験に向けた組織作りが進んでおり、本事業が整備した体制、ツール、教材等は継続的に活用されているが、人的及び財務的資源の制約に課題が残る。以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・ 免許を有する保健師及び助産師を増やし、上位目標を達成するために、保健省には、国家資格試験制度を計画通り2020年12月に開始することを提言する。
- ・ 学校及び病院に十分な数の専門職員を配置することは、終了時評価（2015年）及び事業完了報告書（2016年）でも一貫して提言されてきている。保健省には、職員数を増やし人員不足を解消するために、あらゆる可能な手段を講じることを提言する。

JICAへの教訓：

- ・ 本事業は、ラオスにおける保健人材育成に顕著な貢献を行ったが、人員不足と財務的制約が持続性に関する課題として残った。人的及び財務的資源の制約は、政府開発援助事業の、特に持続性の障害になることが多い。職員配置と資金調達は事業のスコープ外とされることが多いが、それらによる負の影響を最小化するべく、相手国実施機関の職員配置と資金調達の改善のための可能な戦略を事業計画に含めることが望ましい。そのためには、事業の立ち上げ段階において、相手国実施機関の職員配置及び資金調達に関する詳細な調査を行うことが強く望まれる。また、事業実施期間中に課題が懸念された場合は、実施機関と協議のうえ、実施機関主導のもとで、具体的な対応策を講じることを推奨する。なお、必要であり可能であれば、ガバナンス改善のための政策アドバイザーや技術協力プロジェクトなど、他事業による側面支援も考えられる。

³ 全ての人が、必要な保健医療サービスを、必要な時に必要な場所で、支払い可能な費用で受けられる状態。（出典：世界保健機構）

- 本事業の上位目標は、国家資格試験の実施により“有資格者の数が増加すること”を目指すものであった。しかし、本事業が策定した戦略計画は“国家資格試験の実施”を最終目標とした。すなわち、事業（プロジェクト）の最終目標と実施機関の業務上の最終目標が整合しておらず、そのため、事業完了後、業務上の目標は達成されたが、事業の上位目標は達成されない結果になった。このような事態を防ぐために、事業目標（上位目標、プロジェクト目標、成果）の指標にその達成目標年を明記すること、関係諸計画の策定に当たっては事業計画を含む計画相互の整合性に注意を払うこと等が求められる。



コンピテンシーに基づくカリキュラムにおける
助産師研修



コンピテンシーに基づくカリキュラム