

## 事業事前評価表

国際協力機構人間開発部  
保健第二グループ保健第四チーム

### 1. 案件名 (国名)

国名：ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」）

案件名：和名 看護師・助産師継続教育制度整備プロジェクト

英名 Project for Developing Continuing Professional Development System for Nurses and Midwives

### 2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における保健セクターの開発の現状・課題及び本事業の位置付け

ラオスの保健指標は 2000 年から 2020 年にかけて、5 歳児未満死亡率（出生千対）は 107 から 44 へ<sup>1</sup>、妊産婦死亡率（出生 10 万対）は 579 から 126 へ<sup>2</sup>と改善しているものの、2030 年までの持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals、以下「SDGs」という。）の目標値<sup>3</sup>の達成には至っていない。また、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（以下「UHC」という。）サービスカバレッジ指数<sup>4</sup>は 50（2019 年）と ASEAN 加盟 10 カ国の中では最も低く<sup>5</sup>（タイ 83、ベトナム 70）、ラオスの保健サービスは多くの課題を抱えている。中でも、保健人材の配置については、ラオスにおける人口 1,000 人あたりの医師数は 0.3 人（2000 年）から 0.4 人（2020 年）<sup>6</sup>、看護師・助産師数は 1.0 人（2000 年）から 1.2 人（2020 年）<sup>7</sup>と微増傾向にあるが、世界保健機関（World Health Organization、以下「WHO」という。）は、UHC 達成のために必要な保健人材数を 4.45 人（人口千対）と算出しているのに対して、大きく下回っており<sup>8</sup>、保健人材の量的不足が深刻である。加えて、首都と地方における人材の偏在<sup>9</sup>も引き続き課題とされている。さらに、保健人材の質にも課題を抱えており、医療専門職の国家免許登録制度の整備が 2017 年、看護師及び助産師の国家試験の開始が 2021 年と、保健人材の質を担保するための取組は開始したばかりと言える。

こうした背景の下、ラオス保健省は、2025 年までの UHC 達成及び 2030 年までの SDGs 達成に向け、保健セクターの方向性を示す最上位の政策文書である「保健セクター改革戦略枠組み 2021-2030」において、「保健人材の能力強化」を取り組むべき 5 つのカテゴリの中に含め、「第 9 次保健セクター開発 5 年計画（2021-2025）」においては「保健人材のマネジメント及び開発」を 8 つの活動プログラムの中に組み込んでいる。保健人材開発に特化した対応としては、2005 年に公布され、2015 年に改正されたラオスで初の保健医療にかかる法律となる「ヘルスケア法」において、保健人材カウンスル（Healthcare Professional Council、

<sup>1</sup> [Mortality rate, under-5 \(per 1,000 live births\) - Lao PDR | Data \(worldbank.org\)](#) (参照 2023-05-31)

<sup>2</sup> [Maternal mortality ratio \(modeled estimate, per 100,000 live births\) - Lao PDR | Data \(worldbank.org\)](#) (参照 2023-05-31)

<sup>3</sup> 2030 年までの持続可能な開発目標（SDGs）目標値（5 歳未満児死亡率 ≤ 25（出生千対）、妊産婦死亡率 ≤ 70（出生 10 万対））

<sup>4</sup> UHC のモニタリングは単一のヘルスサービスの指標だけでは不十分であるため、疫学や統計の基準に基づき選ばれた 14 の追跡指標（妊娠と出産、小児の治療、病院へのアクセス、保健人材等）の幾何平均から計算される。0-100 のスケールで示され、100 が最良。

<sup>5</sup> [Sustainable Development Report 2022 \(sdgindex.org\)](#)

<sup>6</sup> [Physicians \(per 1,000 people\) - Lao PDR | Data \(worldbank.org\)](#) (参照 2023-05-31)

<sup>7</sup> [Nurses and midwives \(per 1,000 people\) - Lao PDR | Data \(worldbank.org\)](#) (参照 2023-05-31)

<sup>8</sup> <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511407> (参照 2023-05-31)

<sup>9</sup> 首都における人口 1000 人あたりの保健人材数は 2.26 人（2020 年）に対して、南部サバナケット県における人口 1000 人あたりの保健人材数は 1.16 人（2020 年）、Annual report 2019 and 2020 for health workforce distribution (Ministry of Health, Lao PDR)

以下、「HPC」という。)が保健人材の責任機関であること、保健医療専門職の要件に「HPCによって検討された試験に合格すること」が初めて法律で定められた。さらに、質的向上のための取組の1つとして、「ラオスにおける保健医療人材の免許・登録制度に関する戦略(2016-2025)」(以下、「免許戦略」という。)を策定し、保健人材の免許制度構築とその実施のための指針を示した。

JICAは、こうしたラオス政府の取組と連動し、これまで、技術協力プロジェクト「看護助産人材育成強化プロジェクト」(2005-2010)及び「母子保健人材開発プロジェクト」(2012-2016)を通じ、看護師・助産師の人材開発のための行政制度基盤改善、看護師コンピテンシーの策定およびコンピテンシーに基づいた卒前教育カリキュラム改正等を支援するとともに、前述の免許戦略の策定にも協力してきた。さらに、「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」(2018-2023)では、保健人材の質を保証するための免許制度開発支援に取り組み、看護師・助産師の国家試験及び看護師インターン研修実施を支援し、ラオス初の新人看護師への免許付与・登録が開始された。

しかし、看護師・助産師の免許付与・登録後5年後の更新要件としての継続教育(Continuing Professional Development: CPD)については、免許戦略の柱の1つとして掲げられているものの、制度及び運用の仕組みが未整備となっており、今後迎える免許の初回更新に向けて持続的な免許制度の運用に向けた看護師・助産師のCPD制度の確立が必須となっている。また、上記プロジェクトで支援している看護師インターン研修についても、今後、新卒看護師向け継続教育の研修へと位置づけが変更される方向であり、位置づけの整理に向けた支援が必要とされる。本案件は、看護師・助産師のCPD制度構築整備を目指すものであり、上記プロジェクトの成果を引き継ぎつつ、免許戦略に沿った持続的な保健人材の質の担保、ひいてはラオスの保健サービスの質の向上に資する取組と位置づけられる。

## (2) 保健セクターに対する我が国及びJICAの協力方針等と本事業の位置づけ、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

本案件は「対ラオス国別開発協力方針(2019年4月)」の重点分野(中目標)であるSDGs及びUHCの達成のための「医療人材の育成、保健医療サービスへのアクセス改善と質改善を通じた保健システム強化」に沿っており、SDGsゴール3「すべての人に健康と福祉を」の特にターゲット3.c「保健人材の能力開発」に寄与する。さらに本案件はグローバル・アジェンダ「保健医療」の各協力方針に保健人材育成の観点から貢献する。

### (3) 他の援助機関の対応

#### 1) WHO

保健セクターワーキンググループ政策レベル会合の共同議長を駐ラオス日本大使と共に務めると共に、WHO主体で非公式のラオス保健全分野の開発パートナー会合を開催している。現在改正中のヘルスケア法最終化への関与、保健人材戦略の策定支援に加え、既存の保健医療従事者を対象とした免許交付事業についても主に資金面での支援を実施している。

#### 2) 国連人口基金(United Nations Fund for Population Activities。以下「UNFPA」という。)

主に助産師の卒前教育課程を支援しており、国家試験関連では、JICA技術協力プロジェクトと協働して活動を行ってきた。2021年には助産業務範囲及び助産師のコンピテンシー

改正を支援し、ラオス助産師協会の設立も支援した。

3) 世界銀行 (World Bank。以下「WB」という。)

現行の「Health and Nutrition Services Access Project (HANSA)」にて保健人材育成支援を実施しており、現在形成中の「HANSA Phase 2」(2024-2028)においても、保健センターレベルの保健システムおよび人材強化支援を予定している。

4) ルクセンブルク開発協力庁 (Luxembourg Development Cooperation Agency : Lux-Dev)

同庁が作成に協力した看護師教育科目の教科書はラオス全土の教育機関等に配布され、活用されている。同教科書については、持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクトの活動の1つである看護師国家試験出題基準改定の際の参考資料とした。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的

本事業は、ラオス全土における①看護師及び助産師の免許登録に関する法的枠組みとその実施の強化、②免許更新要件としての継続教育制度枠組みの整備、③新卒看護師の継続教育のための研修実施体制の強化により、継続教育制度の下での看護師及び助産師の研修実施を図り、もって新卒看護師及び助産師の初回の免許更新が行われることに寄与するもの。

#### (2) プロジェクトサイト／対象地域名

中央拠点4病院 (セタティラート病院、マホソット病院、ミタパープ病院、小児病院。いずれも首都ビエンチャンの国立病院)

地方8県病院 (北部 (ルアンパバーン県、シエンクワン県、ウドムサイ県)、中部 (ビエンチャン県)、南部 (カムアン県、サバナケート県、サラワン県、チャンパサック県))

#### (3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者: 保健省職員、教育拠点病院の医療従事者トレーナー、継続教育研修提供施設として認可された施設の医療従事者トレーナー

最終受益者: 教育拠点病院及び継続教育研修提供施設で継続教育研修を受講する新卒看護師及び助産師

※教育拠点病院: 実施中の「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」でプロジェクト実施対象地であった首都4か所の国立病院および8県病院

(4) 総事業費 (日本側): 3.05 億円

(5) 事業実施期間

2024年1月～2026年12月を予定 (計36カ月)

(6) 事業実施体制

実施機関: 保健省保健人材局 (Department of Health Personnel : DHP)、保健人材カウンスル (HPC) / 看護助産委員会、保健治療リハビリテーション局 (Department of Healthcare Rehabilitation : DHR) / 保健人材カウンスル事務局 (Healthcare Professional Bureau : HPB)

協力機関: その他保健省内の他の関連部局、教育機関、中央・地方医療機関等

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

- ① 長期専門家派遣（合計約 108 人月）：チーフアドバイザー、看護師継続教育、業務調整/研修管理
- ② 短期専門家派遣（合計約 9 人月）：法令整備、看護助産師継続教育（情報管理システムデザイン含む）、看護師継続教育のモニタリング評価等
- ③ 研修員受け入れ：継続教育に係る本邦研修もしくは第三国研修
- ④ 機材供与：マネキン、IT 機器等の研修用機材
- ⑤ CPD 受講管理情報を登録するオンラインシステム開発費

## 2) ラオス国側

- ① カウンターパートの配置  
プロジェクト・ディレクター：保健省 保健人材局（DHP）の局長  
プロジェクト・マネージャー：保健省 保健人材局（DHP）の副局長、  
保健治療リハビリテーション局（DHR）の副局長、  
看護助産委員会長

- ② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

## (8) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

### 1) 我が国の援助活動

- ① 技術協力プロジェクト「病院の保健医療サービスの質および財務管理改善プロジェクト」（2022-2025 年）

南部 4 県において、病院認証制度のもとに保健医療サービスの質と病院会計の改善を目的とした活動を行っている。「5G1S 基準(5Goods 1Satisfaction Standards)：保健医療施設評価の国家基準」に基づいた外部評価を実施しており、対象病院での保健医療従事者の免許登録状況をモニタリングする活動がプロジェクト活動に加わっており、側面支援を行う。

- ② 個別専門家「保健政策アドバイザー」（2022-2024 年）

保健省に常駐し、第 9 次保健開発 5 カ年計画（2021-25 年）実施支援のための政策助言、各開発パートナーによる支援の把握と分析、保健財政政策に関する情報収集及び JICA による支援の検討等を行っている。個別専門家が中央政府にて保健医療の質改善分野の動向を確認し、本事業で CPD 制度構築の支援を行うことで、ラオスの保健医療分野の課題に対し多角的な視点でアプローチを行う。中央政府へのインプットについて適宜連携を行う。

### 2) 他の開発協力機関等の援助活動

- ① WHO

Essential Health Service Packages<sup>10</sup>に基づいた研修を実施しており、看護師・助産師に関連する既存の研修の調査において協力する。デジタルヘルス推進も指揮しており、CPD の受講管理システム作成において本プロジェクト活動と重複しないよう相互に情報共有を行う。

<sup>10</sup> WHO 支援のもと、DHR が中心となり、(1)リプロダクティブ、妊産婦、新生児、小児・思春期保健；(2)感染症；(3)非感染性疾患サービスを、施設別(アウトリーチ、コミュニティ、保健センター、郡病院、県病院、中央病院)に分類している。

## ② UNFPA

ラオス助産師協会を通して Essential Health Service Packages に基づいた研修を実施しており、看護師・助産師に関連する既存の研修調査において情報共有を継続する。本案件では看護師・助産師を対象として法令及び運用枠組みの整備に取り組むため、UNFPA 会議への参画等を通して協調する。

## ③ WB

HANSA2 案件は、本案件同様、看護師及び助産師に関する人材育成活動が含まれるため、保健センターに配置された人材が CPD としての研修を受講するための予算（日当、宿泊費等）を読み込めるか等、今後も情報共有を継続し連携の可能性を追求する。Essential Health Service Packages に基づいた既存の研修の調査においても協働する可能性がある。

## (9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

### 1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項：特になし。

3) ジェンダー分類：対象外

<分類理由>本事業は、女性が多くを占める看護師・助産師の能力強化が彼らのエンパワメントに繋がる旨が確認されているものの、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組を明示的に組み入れるに至らなかったため。

## 4. 事業の枠組み

### (1) 上位目標

新卒看護師及び助産師の初回の免許更新が行われる。

指標：2020-2025 年に免許を取得した新卒看護師及び助産師に対し、初回免許更新が行われている。

### (2) プロジェクト目標

継続教育制度のもと、看護師及び助産師の研修が実施される。

指標：国家試験を合格した新卒看護師及び助産師の xx%が新人の初回免許更新に必要な継続教育を受講している。

\* 目標値については、ベースライン調査後に設定する。

### (3) 成果

成果 1：看護師及び助産師の免許登録に関する法的枠組みとその実施が強化される。

成果 2：免許更新要件としての継続教育制度枠組みが整備される。

成果 3：新卒看護師の継続教育のための研修実施体制が強化される。

### (4) 主な活動

(成果 1 に関連する活動)

1-1 看護助産委員会を基盤に、看護師および助産師を対象とした法的枠組み開発ワーキ

ンググループのメンバーを任命する。

1-2 看護師および助産師の規定に関する既存文書をレビューする。

1-3 看護師および助産師の免許登録について、継続教育受講義務に関する事項も含め、規定文書を策定、改正する。

1-4 策定および改正された文書を周知する。

1-5 規定の履行をモニタリングする。

(成果2に関連する活動)

2-1 CPDのsub-committeeを基盤に、看護師および助産師を対象とした継続教育ワーキンググループのメンバーを任命する。

2-2 Essential Health Service Packagesに基づいた看護助産に関係する既存研修について調査する。

2-3 活動2-2の調査を元に、継続教育コンテンツを整備する。

2-4 看護師助産師の継続教育制度を運営する文書等を策定する。

2-5 継続教育制度を運営する文書等に沿って継続教育コンテンツの提供機関を認定する。

2-6 継続教育制度を運営する文書等に沿ってクレジットを付与する継続教育としての研修や活動を認定する。

2-7 継続教育の受講管理のため、免許登録に係る既存の情報管理システムを改修する。

2-8 継続教育受講管理システムを運用する。

(成果3に関連する活動)

3-1 看護師および助産師を対象とした継続教育ワーキンググループのメンバーが、新卒看護師を対象とした研修カリキュラムを改訂する。

3-2 拠点病院\*が、新卒看護師のための研修提供施設のトレーナー研修(TOT)を実施する。

3-3 研修提供施設が、新卒看護師のための研修を実施する。

3-4 拠点病院\*が、新卒看護師のための研修の実施支援を行う。

\* 実施中の「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」で介入した首都4病院および8県病院

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

ラオス側がプロジェクトの活動に対して、適切な人員配置と予算配分を行う。

### (2) 外部条件

(プロジェクト目標達成のための外部条件)

- ・ プロジェクトのスコープ以外における保健省及びドナー主導による医療人材育成に係る活動が計画通り実施される。
- ・ 成果発現に大きく影響するような感染症が発生しない。
- ・ プロジェクトサイトが大規模災害に見舞われない。国家保健政策や地方行政が著しく変更しない。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

「母子保健人材開発プロジェクト」（評価年度 2019 年）の教訓として、事後評価で人員不足と財務的制約が持続性に関する課題として挙げられた。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。

現在、ラオスにおいて国家試験の受験料及び免許登録料を対象者から徴収する仕組みは既に導入されているが、免許制度の運営基盤としては未だ不十分であり、また、現在実施中の「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」で支援中の新卒看護師インターン研修も予算措置がなされていない状況である。本事業において支援する予定である新卒看護師向け研修の対象拡大も含め、保健人材の継続教育と免許更新を持続的に実施していくためには、ラオス政府による予算配賦や仕組みづくりが不可欠である。上記「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」において、国家試験の実施経費を ADB のプログラムの中で申請できるようコスト計算を通じて支援した例があり、本案件においても他ドナーから資金を獲得するためのコスト計算を専門家が支援することを視野に入れる。

## 7. 評価結果

本事業は、ラオス国の開発政策、開発ニーズ、我が国及び JICA の援助方針と十分に合致しており、持続可能な開発目標（SDGs）3.にも貢献するものである。また相手国政府による要請を踏まえた事業目標、投入規模、事業期間等、事業計画の適切性が認められることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

## 8. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる主な指標
  - 4. のとおり。
- (2) 今後の評価スケジュール
  - 事業開始 6 カ月以内      ベースライン調査
  - 事業終了 3 年後          事後評価

以上