HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	高齢者支援分野における国際協力のあり方について : タイ「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」を中心として
Author(s)	榎本, 芳人
Citation	年報 公共政策学, 12, 39-48
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/70303
Type	bulletin (article)
File Information	APPS12_04.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

高齢者支援分野における国際協力のあり方について
―タイ「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」を中心として―

榎本　芳人*

1. はじめに

世界的に人口高齢化が進行している。国連人口推計（2017年改定）[1)]によれば、世界の65歳以上の人口は、1985年の289,308,751人から2015年には611,897,166人と、30年間で２倍以上になっている。この間、世界の全人口に占める65歳以上の人口の割合も、1985年の5.9％から2015年には8.3％に上昇している。さらに、同推計の中位推計によれば、2025年には10.4％、2050年には15.8％まで上昇することが推計されている。

日本を含む東アジア地域、および東南アジア地域においても、人口高齢化が進行している。東アジア地域における全人口に占める65歳以上の人口の割合は、1985年の5.7％から2015年には11.1％に上昇しており、東南アジア地域[2)]においても、それぞれ1985年の3.9％から2015年には5.9％に上昇している。日本の政府開発援助の対象となっている国でも、すでに人口が高齢化しつつあり、例えば、2015年における全人口に占める65歳以上の人口の割合は、タイにおいては10.6％であり、ベトナムにおいては6.7％である。

このような中、日本の高齢化の経験を生かした国際協力プロジェクトが実施されている。本稿では、その中でも、筆者が専門家として従事し、タイにおいて実施された「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」を中心として、高齢者支援分野における国際協力の課題について検討を加えることとする。

以下では、まず、これまでの高齢者支援分野における国際協力プロジェクトおよび高齢者支援分野における国際協力に関する先行研究について振り返る。その上で、「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」について、タイにおける人口高齢化の状況や同プロジェクトの概要について見た上で、同プロジェクトの課題

＊　北海道大学公共政策大学院教授
E-mail: y.enomoto@hops.hokudai.ac.jp

1)　United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision.* 本ページにおける各国の全人口に占める65歳以上の人口の割合の数字も、すべて本推計によっている。

2)　東南アジア地域には、ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、東ティモール、ベトナムが含まれる。

について明らかにすることとしたい。

2. これまでの高齢者支援分野における国際協力プロジェクト

これまでも、日本による高齢者支援分野における国際協力プロジェクトは行われてきている。独立行政法人国際協力機構（JICA）のホームページ[3]によると、社会保険・社会福祉の分野における技術協力プロジェクトのうち、高齢者支援を内容とするもの[4]としては、表に掲げるプロジェクトが実施され、または実施中である。

表　高齢者支援を内容とする技術協力プロジェクト

国名	期間	案件名
マレーシア	2015年11月～2017年11月	高齢化社会に向けた地域社会に根ざしたプログラム及び社会的支援の構築プロジェクト
タイ	2003年7月～2006年7月	タイ国公的医療保険情報制度構築支援プロジェクト
タイ	2007年11月～2011年11月	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
タイ	2013年1月～2017年8月	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
タイ	2017年11月～2022年8月	高齢者のための地域包括ケアサービス開発プロジェクト
中華人民共和国	2016年5月～2020年5月	日中高齢化対策戦略技術プロジェクト
チリ	2004年10月～2007年9月	高齢者福祉行政プロジェクト

（出典）JICA ナレッジサイト　プロジェクト情報（最終アクセス日2017年11月27日）に依拠して筆者が作成。

ここでは、上記各種プロジェクトのうち、本稿で中心的に論ずる「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」の直接の前身となる、「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」について、その内容を紹介する。

3) JICA ナレッジサイト　プロジェクト情報 http://gwweb.jica.go.jp/KM/KM_Frame.nsf/NaviProMain?OpenNavigator（最終アクセス日2017年11月27日）

4) 「社会保険・社会福祉の分野における技術協力プロジェクトのうち、高齢者支援を内容とするもの」については、案件名に「高齢化」「高齢者」などの用語を含む技術協力プロジェクト、または、プログラム名として「高齢化対策プログラム」などとされている技術協力プロジェクトとした。

JICA ホームページ上の案件概要表[5]によると、「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」は、近い将来急速な高齢化社会を迎えるタイにおいて、今後、高齢者の生活の質を向上していくために、これまで非効率的になされていたサービスを統合する事でより効率的に実施することが求められ、高齢化問題に携わる複数機関の効果的な協力体制を構築するためのモデルの構築が必要とされていることから、「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、モデルとする）」が全国で活用されることを上位目標、モデルが全国での活用に向けて発信されることをプロジェクト目標として行われたものである。また、成果としては、1. 対象地域（コンケーン、チェンライ、スラタニ、ノンタブリの 4 県の各 1 タンボン[6]）において高齢者に対する保健医療・福祉サービスに関係する機関が計画策定に参加する枠組みが構築される、2. 対象地域における高齢者向け保健医療・福祉サービスの状況が分析される、3. モデル案が策定され、試行される、4. 最終的なモデルが策定される、および 5. 高齢者向け保健医療・福祉サービスに従事する人材の能力が強化される、の５つがあげられている。そして、同プロジェクトの終了時評価調査報告書[7]においては、上記成果はすべて達成されており[8]、プロジェクト目標についてもほぼ達成され[9]、上位目標についても達成できる見込みが高いとされている[10]。

3. 高齢者支援分野における国際協力に関する先行研究

本稿のテーマに関連する先行研究としては、①途上国の高齢者福祉に関する研究[11]、②高齢者の所得保障なども含めた高齢者支援のための国際協力に関する研究[12]、③途上国との社会保障分野での国際協力に用いることを前提に日本の社会保障の経験をまとめた研究[13]、などが存在するが、高齢者支援分野、特に高齢者介護を念頭に置いた国際協力に関する先行研究に限定すれば、次のようなものがあげられる。

まず、大泉他（2006）は、近年の世界人口の変化を紹介し、主要国の少子高齢化と

---

5) JICA ホームページ　プロジェクト基本情報　http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/1751c21d3ce7d90a49256bf300087d04/53ce393abf754171492575d100353eb5?OpenDocument（最終アクセス日2017年11月27日）
6) JICA・MURC（2012）、p. VI-5 注 4 によると、タイの地方行政システムは、76の県（Province）、約795の郡（District）、7, 255のタンボン（Sub District）、約69, 307の村（Village）で構成されている、とされている。
7) 独立行政法人国際協力機構タイ事務所（2011）
8) 同上、pp. 12-20
9) 同上、p. 20
10) 同上、p. 21
11) 例として、赤塚（2015）、清水（2013）、JICA・MURC（2012）。
12) 例として、木原（2008）。
13) 例として、独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所（2004）。

経済成長の問題についての分析等を行った上で、日本の地域福祉制度は、急速に高齢化が進展するアジア途上国にとっても示唆に富む点が多いのではないかと考えられる[14]とする。そして、開発途上国の高齢化対策支援のあり方として、「将来の開発課題へのアプローチ」「課題の認識を促す「場」の提供」「日本の経験の整理と共有」「包括的な高齢化社会対策への配慮」および「人口ボーナスの効果最大化に向けた政策実施への関与」の５つを提示する[15]。

また、清水（2016）は、実際にタイの高齢者に関わる活動をしている日本人へのインタビューを実施し、得られた回答からこの分野での支援・協力のあり方を検討している[16]。調査対象者は、この分野で活動しているJICA関係者５名であり、質問項目は、①タイでの活動について、②タイの高齢者が抱える問題とは何か、③タイの高齢者分野で働くスタッフが抱える問題とは何か、④タイの高齢者分野において日本ができる支援とは何か、の４項目である[17]。そして、研究によって得られた知見としては、第１に、制度や仕組みの構築に対する支援・協力については、日・タイで高齢者に関する制度構築のための両国間での情報共有を行うこと、第２に、タイの現場で活動する実践者のできる支援・協力については、介護用品やリハビリ機器の導入と使用方法の伝達、介護の知識・技術の伝達があげられるとする[18]。

4.「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」について

次に、本稿の中心的な内容となる、「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」について論じる。以下では、まず、タイにおける人口高齢化の状況について概観した後、「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」の概要および課題について論じることとする。

4.1　タイにおける人口高齢化

タイにおいては、人口高齢化はすでに進行している[19]。国連人口推計（2017年改定）によれば、全人口に占める65歳以上の人口の割合は、2015年には10.6％であるが、同推計の中位推計によると、2025年には15％を超え、2050年には29％程度にまで上昇する見込みである。

また、タイにおいては、2014年において、60歳以上の人口のうち、単独で暮らして

14）大泉他（2008）、p. 96
15）同上、pp. 102-105
16）清水（2016）、p. 71
17）同上、p. 71
18）同上、p. 75
19）Knodel et al.（2015）、p. 3

いる者が8.7%、夫婦のみで暮らしている者が18.8%となっている[20)]。

そして、60歳以上の人口のうち、8.4%が介護を受けており、80歳以上の人口に限定すると、介護を受けている人口の割合は、23.7%に上昇する[21)]。

4.2 「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」の概要

以下、JICAのホームページ内にある「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」のプロジェクト概要に沿って説明する[22)]。

同プロジェクトは、「高齢者介護に関する政策提言が国家政策に反映される。」を上位目標とし、「高齢者介護に関する政策提言が関係省庁に受理される。」をプロジェクト目標としている。成果としては、「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。」「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。」および「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。」の３つがあげられている。

上記成果を達成するために、同プロジェクトでは様々な活動を行っている。

まず、「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。」については、エビデンスの収集のための調査分析を実施している。具体的には、①必要な情報をエビデンスに基づく要素として収集しモデル・サービスの効果を観察、評価する「効果測定調査」、および、②パイロット・プロジェクト・サイトのサイト事務所（デイケアセンター含む）の 1）土地費用　2）資産費用　3）人件費　4）運営会計簿の調査を行い、サイトの運営費用を分析する「コスト分析」をそれぞれ実施している[23)]。

次に、「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。」については、2013年６月から７月にかけての６つのプロジェクトサイトへの訪問による、介護が必要な高齢者についての「ケアプラン」の作成[24)]などを経て、2014年５月から７月にかけて、各サイトにおいて「モデル・サービス」を正式に開始するための「キックオフ」会議が開催され[25)]、

20）NSO（2014）、Table 47
21）同上、Table 41
22）JICAホームページ　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　プロジェクト概要　https://www.jica.go.jp/project/thailand/015/outline/index.html（最終アクセス日2017年11月27日）
23）JICAホームページ　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　プロジェクトニュース　https://www.jica.go.jp/project/thailand/015/news/index.html（最終アクセス日2017年11月30日）
24）同上
25）同上

モデル・サービスの提供が開始されている。

そして、「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。」については、タイにおけるケア・ワーカー研修を１回[26]、ケア・ワーカー本邦研修を１回[27]、ケアマネジメント本邦研修を３回[28]、それぞれ実施している。

4.3 「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」における課題

「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」における課題としては、プロジェクトサイトにおける人的・物的資源の把握、および、日本から伝えるべき内容、の２つがあげられる。以下、同プロジェクトに専門家として携わった経験を踏まえ、課題について明らかにしたい。

4.3.1　プロジェクトサイトにおける人的・物的資源

プロジェクトサイトにおいて、「モデル・サービス」を提供する上で、サイトにどのような人的・物的資源があるかを把握することは重要である。

「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」では、プロジェクト開始当初に、日本人専門家がプロジェクトサイトを訪問し、サイトにおける人的・物的資源について把握を行っている。

まず、人的資源については、サイトまたはその近くに設置されたヘルスセンター[29]に所属する看護師が、地域の高齢者の状況をよく把握していることから、「モデル・サービス」提供時において、ケアマネジャーの役割を果たすことが期待された。また、タイにおいては、全国約100万人の保健ボランティアおよび約８万人の高齢者ボランティアが存在する[30]ことから、「モデル・サービス」提供時において、介護の担い手としての役割を果たすことが期待された。

一方、物的資源については、サイトによって状況がまちまちであり、サイト内にリハビリテーションのできる施設を有しているサイトもあれば、そのような施設を有していないサイトも存在した。そこで、「モデル・サービス」の内容を検討するにあたっては、サイトにおける物的資源の状況によってその内容に違いが出てくることとなった。

26）JICAホームページ　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　プロジェクトニュース　https://www.jica.go.jp/project/thailand/015/news/index.html（最終アクセス日2017年11月30日）
27）同上
28）同上
29）JICA・MURC（2012）、p. Ⅵ-12
30）厚生労働省大臣官房国際課（2014）、p. 14

4.3.2　日本から伝えるべき内容

日本による国際協力である以上、日本における高齢者支援の知識や経験を相手国に伝えるのが原則であることはいうまでもない。しかし、現実問題として、日本の高齢者支援に関する仕組みをそのままの形で途上国において実施することは困難であると考えられる[31)]。したがって、高齢者支援分野における国際協力プロジェクトにおいては、日本から何を伝えるべきなのかを整理することが非常に重要になる。

「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」において、日本の介護システムをタイに導入した際に、もっとも成功したのは、ケアマネジメントであると考えられる。JICAのホームページ[32)]には、「タイではこれまでも、各病院や保健所、自治体がそれぞれに高齢者のケアは行っていましたが、相互の連携はほとんどなく、高齢者への効率的な介護サービスの提供ができていませんでした。そのため、日本同様のケアマネジメントの導入を目指し、これまで地域の介護を担っていた病院の看護師らを「ケアマネジャー」としてトレーニング。自治体で活躍する保健分野の人材も加わり、システム導入にこぎつけました。合わせて、デイケアセンターや高齢者の自宅に出向く訪問介護も立ち上がり、従来よりも幅広く、手厚いケアが行えるようになりました。」との記述があり、筆者の見解と軌を一にしているものと考えられる。

一方、同じ日本の介護システムの中でも、タイでの導入が難しかったものの存在したのも事実である。その一例が日本の介護保険における要介護認定に係る制度[33)]である。結局「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」においては、プロジェクトサイトにおいて介護が必要な高齢者のスクリーニングを行う際に、タイで従来から行われていた日常生活動作（ADL）を用いたスクリーニングを行わざるを得なかった。一方で、日本の専門家によって紹介されたTAI（Typology of the Aged with Illustrations）という高齢者のアセスメントの手法は好評であった。また、日本の介護保険制度[34)]そのものをタイに導入する場合の大きな問題点は、保険料の徴収である。日本の場合、介護保険料について、65歳以上の者（第1号被保険者）については、原則、年金から天引きし、40歳から64歳までの医療保険加入者（第2号被保険者）については、医療保険者が医療保険の保険料と一括徴収している[35)]。しかし、タイにおいては、多くの自営業者や農家を含むインフォーマルセクターは、年金について無保

31）大泉他（2008）、p. 96も、「確かに、日本の経験を直ちに途上国に移植することは困難だろう。」とする。

32）JICAホームページ　高齢化の進むタイに日本型の介護システムを導入、周辺国へも波及 https://www.jica.go.jp/topics/2017/20170914_01.html（最終アクセス日2017年11月28日）

33）要介護認定に係る制度の概要については、厚生労働省ホームページ（http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nintei/gaiyo1.html）（最終アクセス日2017年11月30日）参照。

34）日本の介護保険制度の概要については、厚生労働省老健局総務課（2015）参照。

35）厚生労働省老健局総務課（2015）、p. 11

険の状況にあり[36]、また、医療保障については、国民の多くはUC制度[37]に加入しており[38]、UC制度は税方式の制度[39]であって保険料を徴収しないことから、年金からの天引きや医療保険者が医療保険の保険料と一括徴収するという形で介護保険料を徴収することは、現時点では困難である。

5. 結論

これまで、「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」を中心として、高齢者支援分野における国際協力のあり方について検討を加えてきた。今後、世界の人口が高齢化していく中で、すでに人口高齢化を経験している日本における高齢者支援の知識や経験はますます諸外国に伝えられていくことと考えられる。

一方で、日本の制度をそのままの形で諸外国において実施するのは難しい場合もあることから、日本の制度を諸外国における高齢者支援の観点から見直してみることも重要であると思われる。その際に、「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」をはじめとするこれまでの日本の高齢者支援分野における国際協力プロジェクトの経験が生かされるべきである。

＜参考文献＞

赤塚俊治（2015）「ベトナムにおける社会福祉の課題と展望に関する一考察－高齢者のソーシャル・サポート研究を通して－」『東北福祉大学研究紀要』第39巻、pp. 1-18

榎本芳人（2015）「タイの高齢化・介護の現状とJICAの技術協力プロジェクトの取り組み」バンコク日本人商工会議所所報　No. 641、pp. 42-50

大泉啓一郎・梶原弘和・新田目夏実（2006）『開発途上国の高齢化を見据えて～新しい支援・協力への視座』独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、pp. 1-125

大泉啓一郎（2007）『老いてゆくアジア　繁栄の構図が変わるとき』中央公論新社

木原隆司（2008）『高齢化する東アジアの金融市場育成と社会保障整備―知的支援の可能性―』独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、pp. 1-133

厚生労働省大臣官房国際課（2014）「国際的なActive Aging（活動的な高齢化）における日本の貢献に関する検討会報告書」、pp. 1-45

厚生労働省老健局総務課（2015）『公的介護保険制度の現状と今後の役割』、pp. 1-38

清水香織（2013）「タイの高齢者福祉の現状と政策課題」『立正社会福祉研究』第15巻第1号、pp. 35-41

――――（2016）「タイの高齢者分野における日本の支援・協力のあり方に関する研究」『立

36）厚生労働省大臣官房国際課（2014）、p. 14
37）JICA・MURC（2012）、pp. Ⅵ-19-Ⅵ-23
38）同上、p. Ⅵ-20は、「全人口の約75％が加入している」とする。
39）同上、p. Ⅵ-14

正社会福祉研究』第17巻第1・2合併号、pp. 69-77
独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所（2004）『日本の社会保障の経験－社会保障後発国としての制度整備過程と途上国への教訓の観点から－』、pp. 1-47
独立行政法人国際協力機構タイ事務所（2011）『タイ王国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終了時評価調査報告書』pp. 1-32
独立行政法人国際協力機構（JICA）・三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社（MURC）（2012）「アジア地域　社会保障セクター基礎情報収集・確認調査報告書　各国編」、pp. VI-1-VI-52
Knodel, J., B. Teerawitchitchainan, V. Prachuabmoh, and W. Pothisiri (2015) *The Situation of Thailand's Older Population,* HelpAge International, pp.1-98
National Statistics Office (NSO) (2014) *Older Persons in Thailand*
United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017) *World Population Prospects: The 2017 Revision*

International Cooperation in the Area of Support for the Elderly Persons –Focused on "Project on Long-term care service development for the frail elderly and other vulnerable people" in Thailand-

ENOMOTO Yoshihito

Abstract

This paper discusses Japan's international cooperation in the area of support for the elderly persons, mainly focuses on "Project on Long-term care service development for the frail elderly and other vulnerable people" implemented in Thailand from 2013 to 2017.

Firstly, it is predicted that the knowledge and experience of Japan in the area of support for the elderly persons will spread to various countries.

Secondly, it is sometimes difficult to apply Japanese system to foreign countries without change. Therefore, Japanese system should be reviewed from the viewpoint of applying it to the situation of foreign countries.

Keywords

international cooperation, elderly, population aging, long-term care, Thailand