

## 事業事前評価表 (技術協力プロジェクト)

作成日：平成 21 年 1 月 21 日

担当部・課：タイ事務所

<p>1. 案件名</p> <p>タイ人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト</p> <p>Project on Strengthening of Multi-Disciplinary Teams (MDTs)<sup>1</sup> for Protection of Trafficked Persons in Thailand</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述</p> <p>人身取引被害者<sup>2</sup>を効果的に保護・支援することを目指し、中央MDT及びパイロット県MDTにおいて被害者保護・支援のためのMDTの機能・活動を強化することを目的とする。具体的な成果としてはMDTオペレーション・マニュアルの作成、MDTメンバーの能力強化、政府とNGOや中央と地方の関係者の連携強化、自立・社会復帰のための被害者支援の強化（セルフヘルプグループの強化）などを通じて、MDTの機能<sup>3</sup>を強化することが想定される。</p> <p>(2) 協力期間：2009年3月～2014年3月（5年間）</p> <p>(3) 協力総額（日本側）：約3.7億円</p> <p>(4) 協力相手先機関：社会開発・人間安全保障省 社会開発福祉局（DSDW） 女性と子どもの人身取引対策部（BATWC）</p> <p>(5) 国内協力機関：なし</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模、等：</p> <p>女性と子ども人身取引対策部（BATWC）職員、 中央MDTおよび県MDTメンバー（郡MDTメンバー、地域のボランティアなどを含む）、 人身取引の被害者等</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>(1) 現状及び問題点</p> <p>タイにおいては、急速な経済発展や情報流通の高度化に伴い、1980年代以降、人身取引事案が多数発生しており、タイ自身は、日本、中近東、アメリカ、ヨーロッパ諸国などへ人を移送する「送出国」、また、韓国やマレーシアなどタイ以外の国から移送されてタイを経由し第三国に再移送する「中継国」となると同時に、ラオスやカンボジアなどのメコン地域諸国からの「受入国（目的地）」ともなっている。こうしたことから、タイにおける人身取引対策は大きな課題の一つとして認識されるようになった。</p> <p>タイ政府はこの課題に対して、周辺国、国際機関、国内のNGOなどと協働し、基本的人権、人間の安全保障、国際組織犯罪防止という観点から様々な対策を講じている。2003年には、「女性と子どもの国内外における人身取引の予防、禁止にかかる国家政策および計画（2003-2011）」</p>

<sup>1</sup> MDTとは、タイ国において、人身取引被害者の支援のために設置された多分野の専門家（政府諸機関、NGOなど）から構成される活実務者レベルのチームを指し、中央および地方において設置されている。2006年11月12日付で社会開発人間安全保障省事務次官が、国家人身取引対策センター委員会議長として各機関長に宛てて、中央MDTメンバーの任命依頼を出している。地方のMDT（県MDTや郡MDTなど）の任命に関しては、県知事などが随時、各機関宛に任命依頼書を出している。中央MDTは、主にバンコク首都を管轄していると同時に、事案によっては、全国各県のMDTを支援し、連携・調整を図っている。MDTの活動内容は、人身取引被害者の保護の計画、迅速に被害者を救出するためのチームの設置、犯罪の告訴に関する協力等である。

<sup>2</sup> 被害者とは、タイ政府により人身取引の被害者として認定された者のことを指す。被害者には、タイ国籍、その他の国籍または無国籍の者も含まれる。以下同様。

<sup>3</sup>機能は具体的に、調整、運営、オペレーション、能力開発を示す。以下同様。

が策定され、同計画を推進するために、社会開発・人間安全保障省が、政府間及び政府・NGO間の調整機関としての役割と共に、政府、NGO、及び国際機関から構成される「国家人身取引防止禁止委員会」の事務局としての役割も担い、人身取引対策に係る政策・施策の調整を行っている。

また、人身取引対策では「被害の予防」、「被害者の救出と保護」及び「取締と法執行」を包括的に行う必要がある、特に「被害者の救出と保護」に関しては、a)人身取引の被害者を「犯罪者」ではなく、「被害者」として認定する、b)被害者を救出し、適切且つ安全な避難所に送る、c)心身を回復させ、職業訓練を行う、d)所要の法的サービスを提供する、e)出身地に送還して自立・社会復帰を支援するというさまざまなプロセスを通じて、再び人身取引の被害に遭わないよう予防することが必要である。これを遂行するためには、関係する政府機関、NGOなどが連携して包括的に取り組む必要があるが、関係者の被害者に対する認識の違い、被害者向けシェルターでの支援内容、スタッフの能力、関係機関の連携、送還先の受け入れ体制など依然として多くの課題があり、被害者の保護・支援の包括的な対策が十分に機能しているとは言い難い状況にある。

このような背景の下、タイ政府社会開発・人間安全保障省が事務局として担っている（人身取引被害者の保護・支援のための）「多分野協働チーム(MDT)」(関係機関で構成)の機能・活動(アプローチ)を強化することが喫緊の課題になっている。

## (2) 相手国政府国家政策上の位置付け

タイ政府は、人身取引を深刻な国内及びトランスポーター（国境を越えた）問題、国家的課題として取り組んでいる。

国際的には人身取引条項を含む国連女性差別撤廃条約を批准し（1985年）、国連人身取引防止議定書（パレルモ議定書2000年）にも署名した。

国内的には、2003年に、「女性と子どもの国内外における人身取引の予防、禁止、対策に関わる国家政策および計画（2003-2011）」を策定、2005年には、副首相が委員長、外務省、社会開発人間安全保障省、法務省、労働省の各大臣が副委員長、その他の関連省庁や有識者などが委員となる「国家人身取引防止禁止委員会」を設置した。さらに、2008年1月には人身取引防止法（The Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551(2008)）が制定され、同年6月から施行された。この新法では、人身取引被害者の概念が女性と子ども（女・男）のみならず、成人男性をも含む形として拡大されると共に、加害者に対する処罰が強化されるなど、人身取引対策を包括的に取り組む法的枠組みが整ってきている。

## (3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

日本のODA政策（ODA大綱）の基本方針にある「人間の安全保障」の項目では、「人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けたODAを実施する」とされており、人身取引対策にかかわる組織・人材の能力強化を支援する本案件はODA大綱の基本方針に符号すると言える。

また、日本政府は、2004年に内閣官房に「人身取引対策関連省庁連絡会議」を設置し、「人身取引対策行動計画」を定め、人身取引対策の取組強化を進めてきた。同行動計画において、ODAによる国際的な人身取引対策の実施が明記されており、日本政府とタイ政府は、2006年に人身取引対策に関する「日タイ共同タスクフォース」を立ち上げ、防止、法執行、被害者保護の分野を重点的に協力していくことで合意しており、現在、具体的な二国間協力について協議している。

また、日本政府の対タイ経済協力計画においては、成長著しいタイにおいても人間の安全保障の観点から人々が尊厳を保ちつつ安全に生活できる社会の構築に関して取り組むべき事項が多いことが述べられており、今回の人々の基本的な人権を脅かす人身取引問題において、これらの被害軽減、被害者の救済・支援は重要課題の一つであるとして位置づけられている。さらに、JICA タイ国別事業実施計画では、協力の重点分野・課題の一つである「人間の安全保障分野」の中の「社会的弱者支援」開発課題(プログラム)に位置づけられている。

#### 4. 協力の枠組み

##### (1) 協力の目標 (アウトカム)

##### ① 協力終了時の達成目標 (プロジェクト目標) と指標・目標値

###### 【プロジェクト目標】

中央MDTとプロジェクト対象県MDTの人身取引被害者<sup>4</sup>の効果的な保護・自立支援 (アプローチ) が促進される。

###### 【指標】

・MDTが提供する保護・自立支援に関するサービスの内容・質 (被害者の満足度<sup>4</sup>、MDTメンバーの満足度など)

協力終了後に達成が期待される目標 (上位目標) と指標・目標値

###### 【上位目標】

MDTの効果的な保護・自立支援 (アプローチ) がプロジェクトサイト以外の県に普及される。

###### 【指標】

・MDTの効果的な保護・自立支援 (アプローチ) が導入される県数

##### (2) 成果 (アウトプット) と活動

###### 【成果 1】

人身取引被害者の保護・自立支援にかかる中央MDTの機能<sup>5</sup>が強化される。

###### 指標：

- ・MDT オペレーション・マニュアル
- ・ケースマネジャー研修の参加人数
- ・研修に参加したケースマネジャーのアセスメントテスト合格率
- ・分野別 MDT 研修の参加人数
- ・研修参加メンバーのジェンダー理解度
- ・オペレーション・マニュアルの使用率
- ・各ケースの証拠書類 (例：ビデオ、写真、報告書など)
- ・情報共有・成功事例紹介のために開催されたワークショップの開催数

###### 活動：

- 1.1 中央 MDT の機能強化の観点から現状分析を行い、課題を抽出する。
- 1.2 中央 MDT における課題を解決するための活動を検討し、その優先順位をつける。
- 1.3 中央 MDT の機能を強化するための活動を実施する。
- 1.4 中央 MDT から得られた教訓を明確にし、情報を共有する。

<sup>4</sup> 被害者の満足度は、救出から復帰までのすべての工程において安全と感じるか、MDT に対する信頼感、提供された支援によって自立できると感じたか等。

- 1.5 MDTに関わるスタッフが活用するために、中央MDTのオペレーション・マニュアルを作成する。
- 1.6 効果的なMDTアプローチについての情報共有を目的にしたワークショップを開催する。

### 【成果2】

人身取引被害者の保護・自立支援にかかる北部地域の県MDTの機能<sup>6</sup>が強化される。

#### 指標：

- ・ 北部向けの改定マニュアル
- ・ 北部でのケースマネジャー研修の参加人数（率）
- ・ マニュアルに従って一人のケースマネジャーによる被害者をケアしたケースの比率
- ・ 分野別MDT研修の参加人数
- ・ 研修参加メンバーのジェンダー理解度（研修後のジェンダーアセスメントテスト）
- ・ オペレーション・マニュアルの使用率
- ・ 各ケースの証拠書類（例：ビデオ、写真、報告書など）
- ・ 情報共有・成功事例紹介のために開催されたワークショップの開催数

#### 活動：

- 2.1 北部地域における県MDTの機能強化の観点から現状分析を行い、課題を抽出する。
- 2.2 北部地域における県MDTにおける課題を解決するための活動を検討し、その優先順位をつける。
- 2.3 北部地域における県MDTの機能を強化するための活動を実施する。
- 2.4 県MDTの活動から得られた教訓を明確にし、その情報を北部地域と他の適切な地域間で共有する。
- 2.5 北部地域において関係するスタッフが活用するために、MDTのオペレーション・マニュアルを修正し、適用する。
- 2.6 北部地域と他の適切な地域における関係機関間で、効果的なMDTアプローチについて情報を共有するためのワークショップを開催する。

### 【成果3】

人身取引被害者保護・自立支援のための教訓が関連諸国間で共有される。

#### 指標：

- ・ ワorkshopおよびセミナー等の実施回数
- ・ 関連諸国に対して、人身取引被害者の保護のための情報やMDTアプローチから得られたよい教訓の知識を共有するために地域セミナーが開催される回数。

#### 活動：

- 3.1 ワorkshopおよびセミナー等の実施を通じて、日本とタイの政府およびNGO関係者とのネットワークを構築し、効果的なMDTアプローチに関する情報共有を強化する。
- 3.2 関連諸国に対して、人身取引被害者の保護のための情報やMDTアプローチから得られた教訓や知識についての知識を共有するために地域セミナーを開催する。

### (3) 投入（インプット）

- ① 日本側（総額3.7億円）

- ・ 長期専門家派遣：チーフアドバイザー、人身取引対策/業務調整
  - ・ 短期専門家((5人程度×1ヶ月×5年)：ライフスキル、職業訓練、ケースマネジメント、社会復帰にかかわるフォローアップ調査など
  - ・ 供与機材：MDTオペレーションルームや空港のインタビュー室に必要な機材など
  - ・ 研修員受け入れ：15名程度×1回×5年
  - ・ 現地国内研修
  - ・ 現地活動費
- ② タイ国側（総額・年間予算は現状不明）
- ・ カウンターパート人件費、施設・用地手配、現地活動費

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

① 前提条件

- ・ タイ国社会開発人間安全保障省内関係部署の調整と連携が重要。

② 外部条件

目標の外部条件

- ・ 研修を受けた者が他の部署に短期間で異動しない。
- ・ 被害者の「保護」にあたっては、人身取引防止法（2008）に沿って、被害者の権利が保障される。

成果を達成のための外部条件

- ・ MDT関係機関が連携を拒否しない。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本案件は、以下に示すとおり、国際社会の動向、対象地域のニーズ及び人間の安全保障という日本の援助政策との整合性を有し、妥当性が高いと判断される。

①タイの政策との合致

- ・ タイは、人身取引条項を含む国連女性差別撤廃条約を批准し（1985年）、国連人身取引防止議定書（パレルモ議定書2000年）にも署名している。人身取引に関わる基本的人権及びジェンダーの観点を重視している。
- ・ 2003年には、「女性と子どもの国内外における人身取引の予防、禁止、対策に関わる国家政策および計画（2003-2011）」が策定され、2005年には、副首相を委員長とする「国家人身取引防止禁止委員会」が設置された。同年、社会開発人間安全保障省のもとに、ホットラインや、5億バーツの人身取引対策基金も設置された。また、2008年1月に人身取引防止法（The Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551(2008)）が制定され、新法の対象となる人身取引被害者の概念が女性と子ども（女・男）のみならず、成人男性を含む形で拡大されると共に、加害者に対する罰則規定が強化され、より包括的に対処するための法的枠組みが整備された。
- ・ タイ政府は2004年、メコン流域地域の6カ国による地域協力協定書(MOU)に署名し、ラオス、カンボジア、ベトナム各国との二国間協力協定書にも署名し、人身取引対策に関して対外的にも積極的に対応する姿勢を示している。

②日本の政策との整合性

- ・ 日本は、人身取引条項を含む国連女性差別撤廃条約を批准し（1985年）、国連人身取引防止議定書（パレルモ議定書2000年）にも署名している。人身取引に関わる基本的人権及びジェンダーの観点を重視している。
- ・ 日本は、2004年、内閣官房に「人身取引対策関連省庁連絡会議」を設置し、「人身取引対策

行動計画」を定め、取組の強化を進めてきた。同行動計画において、ODA による国際的な人身取引対策の実施が明記されており、本案件は政策的な整合性を持つものである。

- ・ 男女共同参画会議のもとに設置されている「女性に対する暴力に関する専門調査会」においても人身取引への対応の重要性が指摘されている。
- ・ 日本の ODA 政策（ODA 大綱）の基本方針にある「人間の安全保障」の項目では、「人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する」とされており、この点から、人身取引対策は重要な課題となる。

#### ③協力の実績との整合性

- ・ 日本政府とタイ政府は、2006 年に人身取引対策に関する「日本・タイ共同タスクフォース」を設置し、第一回会合をバンコクで、第二回会合を東京（外務省）で開催している。これまでの協力実績からの整合性も高い。
- ・ 2007 年には、JICA アジア地域支援事務所(当時)が、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ及び日本の人身取引対策関係機関や国際機関等から参加を得て、地域セミナー「GMS 地域における人身取引－女性と子どものシェルターを中心に」をバンコクで開催した、
- ・ 在タイ日本大使館では、草の根・人間安全保障無償資金協力を通じて、人身取引被害者を含む社会的弱者のためのシェルター建設支援を実施してきた。また、日本政府は、国際移住機関（IOM）が実施する「トラフィッキング被害者帰国支援事業」への拠出の他、2006 年には「人間の安全保障基金」を通じ、国際労働機関（ILO）及び国連薬物犯罪事務所（UNODC）に対して人身取引被害者支援の事業を支援している。

#### ④ニーズとの整合性

- ・ 国際機関や NGO によってタイで実施されている人身取引対策分野の協力案件は被害者への支援が中心であり、ケアテーカー、ソーシャルワーカー、シェルターの職員などに対する能力向上の支援はまだ十分とは言えない。被害者保護のための各機関が連携する MDT の調整、運営、能力向上に重点を置いた本件はニーズの点から妥当性が高い。
- ・ タイは、人身取引に関する送出国、中継国、受入国であるため、対策を求める国際的な圧力も強いものの、この課題がタイで本格的に捉われるようになって間もないため、今回のような協力のニーズは高い。
- ・ 中央及び地方における多分野協働チーム（MDT）アプローチの強化支援は、先方政府が強く希望する協力内容であり、先方政府にとってもニーズが高い。

#### ⑤計画の妥当性

- ・ 被害者の「保護」のなかに含まれている被害者の回復、自立、本国送還、社会復帰の活動に関しては、さまざまな機関による多様なプロジェクトが実施されてはいるが、小規模なプロジェクトが多く、かつ、それぞれが個別の活動として実施されており、包括的な協力体制がない中、関係機関とのネットワークを形成することは、本計画と整合する。
- ・ 本計画に基づく日本での研修へ、MDT メンバーである政府諸機関及び NGO の関係者を招聘することにより、被害者が日本においてどのような問題に遭遇するか、どのような体験をするかなどについて、より身近に知ることができ、今後の社会復帰や自立支援、被害の再発防止に役立てることができるため、妥当性があると言える。特に北部地域の帰還者の多くが、日本からの帰国者であることから、関係機関の担当者が研修に参加することで、タイにおける対策を考える良い契機となるため、妥当性が高いものと考えられる。研修を通じて、タイの関係機関の間のみならず、日本とタイの間でも、実務者レベルのネットワークが形成され、より効果的な人身取引対策が活性化するものと期待される。

## (2) 有効性

本プロジェクトのアプローチは、以下のとおり有効であると考えられる。

### ①目標の設定の有効性

- ・ 上位目標を達成するために、プロジェクト目標として中央 MDT および北部地域の県 MDT の強化を目標とし、人身取引被害者に対する保護を具体的に改善することを目指している。このように対象範囲を MDT として、焦点が絞られており、活動が有効に行われると判断される。

### ②成果や活動内容の設定の有効性

- ・ タイは、中央および地方において MDT アプローチを実践し始めており、中央 MDT と県 MDT を対象に、被害者保護の支援を強化するという成果の設定は、目標設定に対して有効である。
- ・ 社会開発福祉局 BATWC 管轄の中央 MDT は、さらなる強化が必要とされており、その必要性から計画された活動が実施された場合、その効果は大きい。
- ・ タイは、地政学的にも経済的にも、東南アジアの中核を担う国であり、メコン地域の国々に対する開発課題の共有と支援に努めてきている。人身取引においても、東南アジアの中で先駆けて人身取引対策に取り組んできており、タイが他国に対して情報を共有するネットワークの強化を支援することは、他国に対しても、タイ国に対しても有効である。

## (3) 効率性

### ①実施の効率性

本プロジェクトのアプローチは、以下のとおり効率性について若干考慮が必要とされる点がある。

- ・ 当面の調査、活動の明確化、優先順位の決定に関しては、カンターパート機関と調整をよく図り、特に活動の内容の具体化を図ることが、今後のプロジェクトの実施の効率的運営のために重要である。
- ・ BATWC は全国の人身取引被害者に対する支援に当たり人員などの点で限りがあり、本プロジェクトの協力が効率的に行われるには、積極的な働きかけが必要である。

### ②これまでの実績による効率性への寄与

- ・ タイの人身取引被害者支援に関わってきたタイの政府機関及び NGO、国際機関の経験や実績を活かし、連携することにより、効率的な実施が図られる。
- ・ 日本においては、中央・地方の政府関係機関のみならず、日本人身売買禁止ネットワーク (JNATIP)、女性の家 HELP、女性の家サーラ、長野県佐久総合病院、横浜港町診療所、全国女性シェルターネット、hand in hand ちば、FAH こすもす、といった組織における経験や実績を活かし、連携することにより効率的な実施が図られる。
- ・ 本計画の研修受け入れ窓口として想定されている独立行政法人国立女性教育会館 (NVEC) は、人身取引に関する国際学術調査をタイ、フィリピン、カンボジアで実施し、国際移住機関 (IOM) や外務省の協力の下に人身取引問題に関する国際シンポジウムを行ってきている。これらの経験を活かし、本計画の研修を受け入れることは効率的な実施に寄与する。

## (4) インパクト

本案件のインパクトは以下のように予想できる。

### ①制度的インパクト

- ・ 人身取引被害者保護のための各機関の連携体制と各機関の被害者支援体制が強化されるものと考えられる。運営、調整などの能力強化が促進されると期待される。

### ②社会的インパクト

- ・ 被害者が直面する課題や状況が明らかになり、関連機関が連携した活動を展開することにより、被害者や人身対策被害に対する社会の認識も深まり、結果として、予防にもつながると期待される。
- ・ ジェンダー視点からの調査や対応をおこなうことを通じて、プラスのジェンダーインパクトが種々生じることが期待される。
- ・ 被害者の受入国である日本側にとって、多様な体験を持つタイ国の MDT メンバーとの交流は、人身取引の現実を間近に総合的に理解することにより、日本国内における対応の改善に資することが期待される

### ③技術的インパクト

- ・ MDT の必要とする運営・調整体制に対して技術的支援が行われることにより、被害者保護に関わる技術的インパクトが期待できる。

## (5) 自立発展性

本案件の自立発展性については以下のような点が期待される。

### ①運営的側面

- ・ MDT の運営面に関しては、個別の事案（ケース）に対する扱いの連携が強化され、運営体制の充実が図られることが期待されるため、本案件終了後についても、自立発展性が持続的に確保されるものと思われる。

## 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- ・ すべての状況・側面において、ジェンダー、障害、民族（エスニシティ）、年齢などの複合的・重層的な視点に立った対応と取組みをおこなうことに注意する（適宜、人身取引に関わる社会・ジェンダー分析、ジェンダー統計、ジェンダー予算などの視点も統合するよう注意する）。
- ・ 全ての状況・側面において、人身取引被害者の基本的人権を尊重し、「当事者主体」、当事者自身によるエンパワーメントという観点を十分に勘案し対応するよう注意する。さらに、社会復帰をある程度果たした被害者が他の被害者を支援するようなピア・ラーニングやピア・カウンセリングなどの手法を勘案し適用するよう注意する。
- ・ 被害者支援の際には、被害者の置かれた個別の状況に配慮し、各種の調査、案件実施や評価の際には、個人情報の取り扱いに注意する（本人の了承なく、個人名や写真等を公表しないように注意する）。

## 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

より広範地域に普及していく活動を上位目標として設定しているため、プロジェクト期間中から対象地域全体の現状及び他のプロジェクトの状況を十分に勘定に入れた上で、他ドナー等との意見交換を通じ「モデル」の完成度を高めることが望ましい。また、そのモデルのコンセプトや上位目標の達成方法を常に念頭においてプロジェクトを展開する必要がある。（「ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2」より）

## 8. 今後の評価計画

- (1) 中間評価：2011年1月（開始後2年）
- (2) 終了時評価：2013年6月（プロジェクト終了時の6ヶ月前）