

## 事業事前評価表

国際協力機構  
社会基盤・平和構築部  
ジェンダー平等・貧困削減推進室

### 1. 案件名

国名：ベトナム国

案件名：和名 被害者支援及びカウンセリングのための人身取引対策ホットライン  
運営強化プロジェクト

英名 Project for Strengthening the Operation of Hotline for  
Counseling and Supporting Trafficked Survivors

### 2. 事業の背景と必要性

#### (1) ベトナムにおける人身取引対策分野の現状と課題

ベトナムでは、ドイモイによる市場経済導入後、経済発展が進む一方で地方と都市部の格差が拡大し、国内外の人の移動に伴い人身取引被害が深刻化している。ベトナム政府は、2004年に人身取引対策国家行動計画（以下、「国家行動計画」）を策定し、法政策、予防、取り締まり、被害者の社会復帰支援の分野において様々な取り組みを実施してきており、2015年12月には第3期国家行動計画を制定した。また、カンボジア、タイ、ラオス、中国といったメコン地域の各国との二国間協定の締結にも取り組み、法的枠組みは徐々に整いつつある。その一方で、被害は年々増加傾向にあり、被害の予防や被害者への支援において、更なる取り組みが求められている。

JICAは2009年～2011年まで、女性連合 Vietnam Women's Union（以下、「VWU」）に対し個別専門家「人身取引対策アドバイザー」を派遣し、ベトナムの人身取引にかかる状況や関係機関による取り組み、課題等に関する調査を行った。同調査を通じて、ベトナムでは労働や国際結婚を目的とした海外移民の増加に伴い人身取引の問題が深刻化するなかで、人身取引対策に特化した情報提供やカウンセリングのニーズが増えているものの、包括的なサービスが提供できていないことが明らかになった。このような状況の下、JICAは2012年～2016年まで、「人身取引対策ホットラインにかかる体制整備プロジェクト」（以下、「先行フェーズ」）を実施し、労働傷病兵社会省 Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs（以下、「MOLISA」）が2004年から運営している子どものためのホットライン機能を拡大し、人身取引被害の予防や被害者への支援を目的とするコールセンターの設立、運営を支援した。

先行フェーズでは、ハノイ市にオペレーションセンターを設置し、プロジェクトサイトとして選定したアンザン省とハザン省にコネクティング・ユニットを設置した。人身取引対策に関する問い合わせに対応するためには、関係機関との協力体制の構築が不可欠となるが、先行フェーズの成果として、実施機関であるMOLISA 児童局 Department of Children Affairs（以下、「DCA」）と、関係機関である公安省 Ministry of Public Security（以下、「MOPS」）<sup>1</sup>、国防省 Ministry of National Defense（以下、「MND」） 国境警備

<sup>1</sup> 捜査を担当する。

隊 Border Guard Command（以下、「BGC」）、VWUの間で合意文書“Joint Plan on Operation of Anti-Trafficking in Persons”（2015-2020）（以下、「合意文書（Joint Plan）」）が締結され、ホットラインの運営やレファラル、認知向上活動に関する省庁横断的な協力体制が明記された。

しかしながら、近年人の移動の活発化により、人身取引被害の範囲は拡大し、被害の形態も複雑になってきている。このような状況のなかで、MOLISAより、先行フェーズでは限定的だった人身取引対策ホットラインをベトナムの他の地域へも広げるため、ハノイ市、アンザン省、ダナン市に地域コールセンターを設置するための要請書が提出された。地域コールセンターの設置地域として提案のあったベトナム中部のダナン市は、観光産業をはじめ経済が急速に発展しており、今後人身取引被害の増加が見込まれる地域である。本フェーズにおいては、上記3地域の地域コールセンターの設立、運営を支援し、MOLISAと関係機関との協力体制を更に強化することで、より多くのユーザーに役立つホットラインの運営を目指す。

## （2）ベトナムにおける人身取引対策分野の開発政策と本事業の位置づけ

- 人身取引対策に係るメコン地域の6カ国地域協定の制定（2004年10月）に先がけ、ベトナムでは2004年7月に国家行動計画が制定され、同計画を実施するための組織として「対策委員会（130運営委員会）」が設立された。現在は138委員会として、MOPS副大臣を委員長に、MOLISAを含む18の省庁・団体をメンバー機関としている。2011年5月には第2期国家行動計画（2011年～2015年）が策定され、続いて2015年12月には第3期国家行動計画（2016年～2020年）が開始された。
- 上記の第3期国家行動計画では、①人身取引防止のための啓発、②人身取引の予防、③人身取引被害者救済・認証・保護、④人身取引関連法・政策モニタリング整備、⑤国際連携の順に5つの目的が示され、社会経済開発計画への人身取引対策の取り込み、省庁間連携の体制構築等、様々な手法による啓発の推進が示されている。
- 人身取引対策に係る二国間の協力枠組みとして、ベトナムではカンボジア（2005年）、タイ（2008年）、ラオスおよび中国（ともに2010年）と二国間協定を締結しており、カンボジアとは被害者の送還・再統合等に関する標準作業手順書（Standard Operation Procedure）が策定されている（2008年）。
- ベトナムは人身取引対策に関するメコン地域閣僚イニシアティブ Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking（COMMIT）に参加しており、The 4<sup>th</sup> Sub-Regional Action Plan（2015～2018）においても、引き続き「予防」が重点分野として掲げられている。目標の一つとして、偽装結婚・労働搾取に対する情報提供の強化も挙げられている。
- 本事業は、2016年1月に発効した「持続可能な開発目標（SDGs）」の目標5「ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う」の5.2「人身売買や性的、その他の種類の搾取など、すべての女性及び女児に対する、公共・私的空間におけるあらゆる形態の暴力を排除する」にも則するものである。

### (3) 人身取引対策分野に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

- 我が国政府は、2000 年に国際組織犯罪防止条約人身取引議定書<sup>2</sup>に署名し、2004 年に人身取引に関する関係省庁連絡会議を設置するとともに、「人身取引対策行動計画」を策定するなど、政府一体となった包括的な対策を推進してきた。人身取引対策行動計画は 5 年ごとに策定され、「人身取引対策行動計画 2014」では、人身取引対策推進のための基盤整備の一環として、関係諸国との連携強化として東南アジア諸国に対する「人身取引に関する教育の普及、被害者ケア、職業能力強化、法執行能力強化等の分野において政府開発援助（ODA）を通じた支援を提供する」と述べている。
- 対ベトナム協力においては、国別援助計画（外務省、2012 年）、また JICA の国別分析ペーパー（2014）の中で、（1）成長と競争力強化、（2）脆弱性への対応、（3）ガバナンス強化を重点分野としており、本事業はこのうち（2）に関連する「脆弱性への対応」の下に位置づけられ、社会的弱者支援の分野における体制整備を行うことが明記されている。

### (4) 他の援助機関の対応

オーストラリアが実施中のアジア地域における人身取引対策プログラム「Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons」（主に法執行・司法分野、政策分野の能力向上促進）にベトナムも含まれている。その他、国際移住機関（IOM）等が被害者の帰還支援や保護に取り組んでいる。国連児童基金（UNICEF）は子どもの保護に特化した支援に取り組んでおり、子どもの人身取引対策支援もこれに一部含まれる。メコン地域 6 カ国における人身取引対策に関する取り組みを促進・調整するために設立された United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking（UNAIP）は、現在 United Nations Action for Cooperation against Trafficking in Persons（UN-ACT）としてその活動を続けている。

## 3. 事業概要

### (1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、地域コールセンター（ハノイ市、アンザン省、ダナン市）及びベトナム全国において、中央及び省・市レベルでの関係機関との連携、ハノイ市（北部地域）、アンザン省（南部地域）、ダナン市（中部地域）における地域コールセンターの整備、全国での人身取引対策ホットラインにかかる人々の認識向上を支援することにより、ホットライン運営の地域レベルでの強化を図り、もって人身取引被害者及び潜在的被害者に対する適切なレファラルが地域レベルにおいて自立的に実施されることに寄与するものである。

### (2) プロジェクトサイト/対象地域名

地域コールセンター（ハノイ市、アンザン省、ダナン市）及びベトナム全国

### (3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

#### 1) 直接受益者

<sup>2</sup> 「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（略称「国際組織犯罪防止条約人身取引議定書」）

①中央レベル：MOLISA DCA<sup>3</sup>

②省レベル：労働傷病兵社会局（DOLISA<sup>4</sup>） Social Center

2) 最終受益者

人身取引対策ホットラインユーザー

3) 間接受益者

MOLISA 社会悪予防局（DSVP<sup>5</sup>）、社会援助局（DSA<sup>6</sup>）、海外労働局（DOLAB<sup>7</sup>）、MOPS C42<sup>8</sup>、C45、MND BGC、VWU

※人身取引対策はその性質上、多岐に亘る省庁、機関、団体が関わるものであり、その中にはMOPS C42、C45、MND BGC も含まれる。

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2017年11月～2020年10月を予定（計36ヵ月）

(5) 総事業費（日本側）

約2.9億円

(6) 相手国側実施機関

実施機関：MOLISA DCA

協力機関：MOLISA DSVP、DSA、DOLAB、MOPS C42、C45、MND BGC、VWU

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 日本人専門家（業務実施を想定）

- 総括／人身取引対策・省庁間連携
- 啓発活動／ジェンダー
- 業務調整／研修計画
- 必要に応じて他分野の専門家 計約60M/M

② 研修

- 本邦研修／第三国研修

③ 機材供与

- 人身取引対策ホットライン運営に必要な機材（電話機、サーバー等）

④ プロジェクト活動の実施に必要な費用

2) ベトナム側

① カウンターパート：MOLISA DCA

- プロジェクト・ディレクター
- プロジェクト・マネージャー
- アシスタント・プロジェクト・マネージャー
- 必要に応じて他の人員

<sup>3</sup> DCA : Department of Children Affairs (地域コールセンター電話相談員の所属局)

<sup>4</sup> DOLISA : Department of Labour, Invalids and Social Affairs

<sup>5</sup> DSVP : Department of Social Vices Prevention

<sup>6</sup> DSA : Department of Social Assistance

<sup>7</sup> DOLAB : Department of Overseas Labour

<sup>8</sup> 政策を担当する。

- ② 協力機関職員（MOLISA の他関連部局、MOPS、MND、VWU）
- ③ 人身取引対策ホットライン電話相談員
- ④ 各省・市フォーカルポイント（DOLISA）
- ⑤ 施設・機材
  - プロジェクト事務所及び資機材
  - 地域コールセンターの施設
- ⑥ 現地経費
  - 人身取引対策ホットライン施設運営経費
  - 啓発活動費（プロジェクトで作成した啓発資料の各省への郵送料等）

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

- 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」(2010年4月)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) ジェンダー平等推進・平和構築・貧困削減

「女性を主な裨益対象とする案件」

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

タイ国「人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト」(2009年-2014年)、「メコン地域人身取引被害者支援能力向上プロジェクト」(2015年-2019年)、ミャンマー国「人身取引自立支援のための能力向上プロジェクト」(2012年-2016年)は、ソーシャルワーカーの育成を中心に被害者中心の保護・社会復帰・予防を強化することに注力しており、これまでも研修内容、カリキュラム、短期専門家の人材発掘等の情報交換をプロジェクト間で行ってきた。本プロジェクトでもこうした情報交換、補完的協力を強化し、効率的な事業実施を目指す。

2) 他ドナー等の援助活動

人身取引に関しては、国際 NGO である Hagar International が、被害者へのシェルター、ヘルスケア、心理カウンセリング、職業訓練の支援を実施し、北部のイエンバイ省とハザン省にサテライト・ケアセンターを設置しカウンセリングを実施している。Blue Dragon Children's Foundation は、主にトゥアティエン-フエ省とディエンビエン省を対象に活動を行い、ハノイ市で人身取引被害者用のシェルターを運営している。また、本事業で地域コールセンターを設立する予定のアンザン省では、多くのドナーが活動している。本事業における地域コールセンターの E ディレクターにこれらの情報を含めるなど、これら他ドナーとの情報共有や調整が求められる。

#### 4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

- 1) 上位目標：人身取引被害者及び潜在的被害者に対する適切なレファラルが地域レベ

ルにおいて実施される。

指標：1. 人身取引被害者及び潜在的被害者の関連機関へのレファラル件数がXX%増加する。

2. 地域コールセンター（ハノイ市、アンザン省、ダナン市）からレファラルを受け入れた関連機関が、適切な内容でレファラルがなされたと認める件数がXX%向上する。

2) プロジェクト目標：人身取引対策ホットラインの運営が地域レベルにおいて強化される。

指標：1. 人身取引対策ホットラインが政策文書（国家計画、政策、法令、規則等）に反映される。

2. 各対象地域コールセンターの人身取引にかかる電話の件数がXX%増加する。

3. 各対象地域コールセンターからの関係機関へのレファラルコール件数がXX%増加する。

3) 成果

成果1：関係機関との連携により、中央及び省・市レベルでレファラル及び情報共有体制が強化される。

成果2：ハノイ市（北部地域）、アンザン省（南部地域）、ダナン市（中部地域）において人身取引対策地域コールセンターが整備される。

成果3：全国において人身取引対策ホットラインにかかる人々の認識が向上する。

## 5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

（1）前提条件 なし

（2）外部条件

- 1) 人身取引対策にかかる政府の政策及び実施体制が大幅に変更しない。
- 2) 中央及び省における人身取引対策にかかる省庁間連携が維持される。
- 3) 地域コールセンターの予算措置及び人員配置が継続する。

## 6. 評価結果

本事業は、ベトナムの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

（1）類似案件の評価結果

- 先行フェーズの実施により合意文書（Joint Plan）が署名され、MOLISA DCA、MOPS G45、MND BGC、VWU で形成された連携の枠組みは、2020 年に向けて継続的に強化されることが期待される。

（2）本事業への教訓

先行フェーズでは、主に下記のような教訓があった。

- ターゲット省の人々の人身取引及び人身取引対策ホットラインに係る認知度について

てベースライン調査を行った。しかし、ランダムサンプリングが行われておらず、ベースライン調査とエンドライン調査時の対象者が異なっていたことから、データの信憑性が低いものとなった。本事業においては、調査方法・対象やインタビュー項目をより慎重に精査し、達成度が測れる指標を設定する必要がある。

- 先行フェーズでは、合意文書署名がプロジェクト終了間際になされたため、同文書に基づいた連携について、プロジェクトでその機能強化に向けて十分にモニタリングできなかった。本フェーズではできるだけプロジェクト開始当初に地域コールセンターの位置づけ含め、内容を見直した上で、改めて合意文書の更新を行う。
- 中央にて人身取引対策の責任を担う MOPS C42 の関与が不可欠である。先行フェーズにおいて、MOPS C42 の関わりが十分ではなかったとの反省の下、詳細計画策定調査において本フェーズにおける MOPS C42 の役割につき重点的に協議を行った。今後のホットラインの効果的且つ継続的な運営のためには、C42 の関与を高めることが重要であるところ、定期的・継続的な情報共有や意向反映が肝要である。
- 計画投資省による機材手続きの変更に伴い、ホットライン機材の調達が1年以上遅れた。本事業では、前広に必要な機材を特定し、調達のプロセスについて計画投資省を始め関連機関と迅速に連絡調整を行う必要がある。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 6 か月    ベースライン調査

事業終了 3 年後    事後評価

以 上