

# 人身売買対策における人権の主流化

—欧州審議会の新条約を中心とする—考察

元 百合子

## **Mainstreaming Human Rights in Combating Trafficking in Persons: The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings as an Example**

Yuriko Moto

### 抄 録

現在、グローバルな規模で蔓延し、深刻化する人身売買に対する国内的・国際的対策は基本的に、犯罪防止・処罰を主眼とする刑事司法的アプローチに基づいて策定・実施されている。それに対して、国際人権基準の設定や実現に関わってきた組織や個人は、「法と秩序」よりも人権を優先させることの必要性を主張し、行動してきた。小論は、人身売買の根本的・構造的要因、人権侵害の側面、対策に必要な包括性と人権主流化の関係などを分析した上で、2000年以降に国連とヨーロッパ地域機構で成立した二つの多数国間条約を中心に、人権主流化の試みの内容、到達点と課題を考察する。

キーワード：現代奴隷制、国際組織犯罪、人権侵害、移住労働、構造的問題

(2005年9月30日 受理)

### **Abstract**

Trafficking in human beings is one of the contemporary forms of slavery and one of the most serious global issues the world is faced with. The predominant tendency observed in the measures taken by a number of governments is “law and order” or crime control approach. This essay examines the role and significance of human rights perspective in combating the phenomenon, by focusing on a regional treaty recently adopted by the Council of Europe.

**Key words** : trafficking in persons, human rights, organized crime,  
feminization of migration, immigration policy

(Received September 30, 2005)

## 1. はじめに

人身売買は、世界各地に拡がり蔓延する新たな形態の奴隷制である。世界のほとんどの国が被害者の送り出し、通過、あるいは受け入れに関与している。その意味で、また一国では解決が困難であるという意味でも地球規模の問題であり、国際社会がかかえる重要課題の一つである。人間を商品として移送・売買し、暴力や恐怖で支配して継続的に搾取するという甚だしい人権侵害であり、凶悪な犯罪である<sup>1</sup>。犯罪者・組織にとって低リスク高収益のビジネスである人身売買は、グローバリゼーションの進展に伴って過去10年ほどの間に急増した。いまや、麻薬や武器取引に次ぐ莫大な利益をあげる国際的組織犯罪でもある<sup>2</sup>。しかも、主として「闇の経済」で行われる取引である上に、検挙率が非常に低く、被害者の保護も効果的に行われていないため、その件数と被害者数は定かではない。対策の前提条件である実態調査が各国で充分行われてこなかったこと自体、大きな問題であるが、国際労働機関（ILO）は現在、世界で少なくとも約245万人が人身売買されていると推定している<sup>3</sup>。被害者の大多数が、女性と子ども（18歳未満）である<sup>4</sup>。

諸国政府の対策の遅れと協力・連携不足に加えて、この問題への対応が見るべき効果をもたらさなかったのは、何よりも包括的な政策と措置が不十分なためである。人身売買という、経済的・社会的・政治的な諸要因が複雑に絡み合っただけでなく、深刻化させてきた問題を根絶するには、本質的要因と促進要因のすべてに渡る包括的な対策が、重要かつ不可欠であることは明らかである。しかしながら、各国の対応に共通して見受けられるのは、その重点が刑事司法と入国管理に置かれることである。簡単に言えば、入国管理の厳格化、犯罪の摘発と処罰、そして被害者を速やかに出身国に帰国させることに精力が注がれる傾向である。心身ともに深く傷ついている被害者への手厚いケアと徹底的な保護を欠くそうしたアプローチは、被害者に更なる苦痛や人権侵害をもたらすばかりではなく、加害者の訴追における被害者の司法協力を妨げ、犯罪の抑止と効果的な摘発・処罰にとっても重大な障害になってきた。

この問題への国際社会の対応も、近年その座標軸を人権から刑事司法に移した。具体的取組みは不活発であったとは言え、20世紀後半の国際的対策の基本的枠組みは、広義の人権条約に見出されてきた<sup>5</sup>。奴隷条約、強制労働に関するILO条約、国際人権規約、女性差別撤廃条約などである。人身売買の態様がこの間に大きく変化し、越境犯罪としてグローバルな規模に拡大したとはいえ、それだけでは充分説明しにくい座標軸の転換である。その主たる契機は、「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（略称、国際組織犯罪防止条約）を補足する人、特に女性および子どもの売買を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（以下、「人身売買議定書」または単に「議定書」と略す）の成立にある。当時の、国連人権委員会「女性に対する暴力に関する特別報告者」は、同議定書が犯罪防止の観点から作成されたこと自体、国際人権コミュニティが女性の人権を保護する約束を果たすことに失敗したことになると慨嘆した<sup>6</sup>。2000年に国連総会で採択された同文書は通常、包括的な人身売買対策条約と評されるが、本体条約の名称の示すとおり、基本

的アプローチは犯罪防止と取締りであって、後述するように、その包括性も人権への配慮もいささか表面的あるいは形式的である印象を拭えない<sup>7</sup>。同議定書の批准を視野に入れた日本政府の国内法整備にも、そうした比重の偏りが顕著である<sup>8</sup>。そのため、議定書の起草過程で人権視点の導入を主張した国連人権機関や NGO、研究者などは採択後も、人権を優先する必要性を指摘してきた。

本稿では、同議定書採択以後のそうした動きのうち、注目される二つの文書、すなわち国連人権高等弁務官が作成した「人権と人身売買に関して奨励される原則とガイドライン」(2002年)<sup>9</sup>と欧州審議会が2005年5月に採択・署名開放した「人身売買に対する行動に関する欧州審議会条約」<sup>10</sup>を取り上げ、人権の視点からその内容を概観し、人身売買に対する国内および国際レベルの今後の取り組みにおける課題を考察してみたい。周知の通り同審議会は、地域的人権保障においてヨーロッパを世界で最も先進的な制度と実績を持つ地域に押し上げてきた中核的組織であり、自ら同条約について、人権の視座に基づいて国連の人身売買議定書をさらに発展させたものと説明している。それが上述のような同議定書の限界をどの程度克服したのかを中心に検討を試みる。

## 2. 人身売買における人権侵害の側面

人権侵害は、人身売買の原因であり結果でもある<sup>11</sup>。その要因は、直接的なものと間接的なものを含めて、送り出し国と受入国の双方に複数あるが、基本的には、後述するように、資金も社会資本へのアクセスも限られた人々が生活の向上を目指して非正規移住労働を望む場合に、人身売買の被害に遭い易い。人身売買と貧困との密接な関連性が明らかである<sup>12</sup>。人身売買は、社会的・経済的に周縁化された集団や階層の構成員の経済的脆弱性、すなわち構造的かつ常態的な人権の不実現状況が生み出す現象であるといえよう。差別や抑制が周縁化と結びついていることも多い。

人身売買されて債務奴隷の状態に置かれた被害者は、尊厳を否定され、ほぼ全ての人権と基本的自由を甚だしく制約され、奪われる。わけても、身体的自由と安全の権利、移動の自由、非人道的な・品位を傷つける取扱いを受けない権利、到達可能な最高水準の身体および精神の健康を享受する権利、教育を受ける権利、さらに、強制売春を労働と位置づけるか否かは別として、雇用選択の自由や公正・良好な労働条件を享受する権利などが侵害される。国際刑事裁判所規程が示すように、人身売買は、特定の状況下では国際法上の人道に対する罪または戦争犯罪を構成することもあり得る<sup>13</sup>。

さらに、人身売買は、貧困、移住労働さらに難民の女性化といわれる世界的な現象の一部であり、女性に対する差別、搾取と暴力の問題でもある。被害者の大多数が少女を含む女性であり、その多くが性的暴力を含む暴力を受けている。成人男性の非正規移住の場合、犯罪組織の関与は「人の密輸 (smuggling of human beings)」—簡単に言えば金銭の授受によって、移送と不法入国の幫助が提供されること—の形態であることが多い<sup>14</sup>。そういったサービスさえ利用できない社会的・経済的弱者が人身売買業者のターゲットになっているのである<sup>15</sup>。被害者が受ける搾取の形態は多様であって、家事労働や農作業を含む

過酷な労働や性的搾取のほかに、物乞い、養子、臓器摘出などがある<sup>16</sup>。ある種のメールアドレス・ブライドが目的の人身売買も行われているが、少女と女性たちの場合は、性産業に送り込まれて「売春」を強要されることが多い。これらの事実は、送り出し国および受入国の社会に根強いジェンダー差別が、人身売買の現象と深い関連性を持つことを示唆している。

現在、世界全体で1億8500万人もの人々が合法的な移住者として、国籍国あるいは定住国以外の国に居住している。その他に、非正規移住している人々が1500万人から3000万人いると推計されている<sup>17</sup>。強制労働という搾取を受けている1,230万人の約20パーセントが、人身売買された人々であるという国際機関の推定もある<sup>18</sup>。しかも今後、国家間格差が縮小する見込みは少ないこともあり、移民・移住労働者の数は2050年には8億を超えると予測されている<sup>19</sup>。

人身売買の諸要因を解明するのは容易ではない。しかし多くの調査・研究から、人身売買の根本的原因は何よりも、南北の不均衡な経済発展の延長線上にグローバル化によってさらに拡大した諸国内及び国家間の格差、労働市場のひずみ、増加する移住労働、制限的入国管理政策といった複数の経済的・社会的・制度的要因であることが分っている。一方に貧困と高い失業率、セーフティネットの縮小、市場経済と消費主義の急速な浸透、社会的な混乱、権力の腐敗、犯罪組織の活性化、非正規の経済活動の拡大とそれに吸収され、あるいは移住労働によって生活の向上を図ろうとする人々、とくに教育機会も雇用機会も制約された女性たちがおり、もう一方に商業的性的サービスや安価な移住労働に対する巨大な需要と、その需要を非公式な労働市場によって満たす産業構造を持つ西欧型経済がある。しかもそうした産業構造は、概ね政治的・社会的に黙認あるいは許容されてきた。同時に、多くの国で維持・強化される制限的入国管理政策は、合法的移住労働を困難にし、人々を犯罪組織の提供するサービスの利用へと向かわせる<sup>20</sup>。受入国側のこうした政策矛盾は放置されたまま、犯罪の取締りと入国管理だけが強化されているのである。しかも、入国管理の厳格化が、ブローカー（人身売買業者）の手数と渡航ルートを複雑化し、被害者が負わされる債務を高額化させている一すなわち、搾取を長期化・深刻化させている一ことを指摘する調査結果もある<sup>21</sup>。このように、人身売買は複雑な社会構造的問題であり、たとえ被害者の人権に配慮したとしても、刑事司法的対策のみでは根絶は困難である<sup>22</sup>。

事実、各国の経験が示すように、刑事司法と入国管理の枠組みの中でおこなわれる対応は、人身売買の取り締まりと抑止に十分な効果を挙げてこなかった。そういった対応自体が被害者のさらなる人権侵害につながることで、被害者の保護と人権の尊重が加害者の訴追・処罰にとっても重要不可欠であることも軽視されがちである。国境を越えて人身売買された被害者が、不法入国・滞在、非正規就労または売春を理由に犯罪者扱いされ、未払い賃金の回収やその他の権利回復の機会もなく退去強制されることがあまりにも多い<sup>23</sup>。国籍や市民権の有無にかかわらず全ての人があらゆる場所で法の前に人として認められる権利、またいかなる差別もなしに平等に法的保護を受ける権利が、外国人である被害者に

実質的に保障されているとは言い難い。被害者にとって、何よりも必要な心身のケアが受入国政府から提供されることや、退去強制の決定と実施に際して本人と家族におよぶ危険や受け入れ態勢の有無が、慎重に検討・考慮されることも少ない。

また、これほどの甚だしい人権侵害が多くの国で放置され、対策が遅れてきた原因の一つに偏見と差別があることも指摘しておく必要がある。被害者の多くが移住労働者であり、性・風俗産業で「働く」女性たちであることによる偏見や蔑視、それに加えて「仕事」の内容はある程度知っていたはずだ、といった「自己責任」論が横行しがちである<sup>24</sup>。外国人（とくに出身国が自国より貧しい国である場合）、移住労働者、女性、職業といった事由による差別が複合して、被害者への偏見と加害者への寛容、さらに社会的無関心を生んできた。

### 3. 国連における最近の主要な展開

ここでは近年、国連において作成された二つの主要な関連文書、すなわち前述した国連の「人身売買議定書」と国連人権高等弁務官が2002年に発表した「人権と人身売買に関して奨励される原則とガイドライン」（以下、「ガイドライン」と略す）の内容を押さえておきたい。それらは、国連における議論と認識の到達点を示すという意味において、欧州審議会による新条約（後述）が起草されるに至った背景にあり、内容的にも比較対象と位置づけられる文書でもある。

「人身売買議定書」は、犯罪防止と取締りのための国際文書としてその分野の専門家と関係機関によって策定された文書であって、人権条約ではない。それでも、起草過程における国連諸機関や NGO による、人権の視点に立つ提言や働きかけの成果が一定程度反映されている。被害者の人権の尊重と保護・援助が目的の一つに位置づけられ、関連する規定が置かれたことは、そうした働きかけの成果であるといえる。ただ、締約国は「適当な場合には、かつ、国内法において可能な範囲で」（第6条）被害者に保護・援助を提供すればよいのであって、そうした規定の義務性は極めて低い。被害者が犯罪者扱いされることを防ぐ明文規定、すなわち不法入国・滞在や売春などの違法行為（または関与）を理由に、被害者が訴追・収容されないことを保障する規定はない。人身売買防止のために締約国が定めるべき「包括的な政策、計画その他の措置」の内容も具体的に示されていない。そうした措置には、「人、特に女性と子どもについて人身売買の害を受けやすくする要因（貧困、低開発および平等な機会の欠如を含む）を軽減する措置」（第9条4項）、および「人身売買の起因となるものを助長する需要を抑制するため、教育的、社会的又は文化的な措置等の立法その他の措置」（同5項）が含まれるとされる。しかし、いかにも短く、抽象的である。本来、あらゆる根本的原因や促進要因を除去する効果を持つべき「包括的」措置の内容は、締約国の裁量に任されており、不履行や恣意的適用の可能性を排除しにくい。条約機関が設置されなかったことも、条約の適正な解釈・適用と履行確保を困難にする<sup>25</sup>。

以上のように、人権尊重に関して議定書に見受けられる消極性を懸念して、NGO を含

めた国際人権ディスコースにおいては、あらゆる政策や措置に人権最優先の原則を確立する必要性が、一層強く認識されてきた。いくつかの国連人権機関の活動にそうした認識が現れているが、わけても注目されるのが上述の「ガイドライン」<sup>26</sup>と、国連人権委員会による「人身売買特別報告者」の任命である<sup>27</sup>。「ガイドライン」は、人権最優先を確保するために必要な原則と指針を提案する。そのうち主要なものは、(1) 人身売買対策における人権の主流化、(2) 人身売買の根本的原因としての需要や、人々の脆弱性を高める不平等、貧困、差別といった要因に対する取り組みを通じた防止、(3) 被害者は、不法入国・滞在あるいは人身売買の直接の結果として関与させられた違法行為などによって拘束・訴追・処罰されないこと、(4) 国家は被害者に保護と支援を提供すること、また司法協力を提供の条件としないこと、(5) 被害者が人身売買の加害(容疑)者に対する刑事・民事等の裁判を行う場合には、法的その他の援助、保護と一時的在留許可が被害者と証人に与えられること、(6) 被害者の安全な帰国を保障すること、(7) 立法措置による人身売買の犯罪化と加害者の処罰、などである<sup>28</sup>。

人身売買議定書には明記されなかった重要な原則や措置がかなり具体的に示されたことは一定の前進であり、実際に同議定書の締約国が政策の策定と実施において、指針として活用することが期待される。根本的原因の抑制についても言及がある。ただ、文書の性格は経済社会理事会への報告書にすぎない。それにもかかわらず、あるいはそのためか、関係国政府が取るべき措置に関する提案については、全体的に極めて抑制的である。たとえば、「政府は、適切な場合には、……を考慮すべきである」といった消極的な表現が随所に用いられている。入管(拘禁)施設に収容しないことや捜査・訴追協力を保護の条件にしないことなど、被害者・サバイバーにとって切実な事柄も、提案の範囲を超えていない。即時帰国を強制しないことや、一時的にでも在留許可を与えるといった、状況によっては被害者の人権と福利に重大な影響を及ぼす事柄については、さらにトーンダウンする。

人身売買特別報告者(以下、特別報告者)は、被害者の人権に焦点を当てた実態調査や有効な措置の研究、およびそれに基づく一般的勧告といった任務を与えられた専門家である<sup>29</sup>。2004年10月に任命された特別報告者は、就任直後から精力的な活動を展開しており、すでに報告書の中で、人身売買が人権問題というより「法と秩序」の問題として扱われることに懸念を表明している<sup>30</sup>。人権の視点を明確にした活動、とりわけ特定国に対する訪問調査と報告、「移住労働・人身売買と反テロ対策の関連性」といった時宜を得たテーマに関する研究の成果が期待されよう<sup>31</sup>。ただし、一般的に特別報告者の活動には予算を含むさまざまな制約があり、機構上の位置づけからも、優れた調査・研究報告や知見が十分に活かされてきたとは言いがたい<sup>32</sup>。したがって、過度な期待をかけることは、現実的とは言えない<sup>33</sup>。

#### 4. 欧州審議会の新条約

ヨーロッパでは、世界最大の人身売買市場であるアジアを大きく引き離して、多様な地域的取組みが展開されてきた。特にここ10年ほどは、欧州連合(EU)、欧州安全保障協力

機構（OSCE）を含む複数の地域的政府間機構が、緊急の対応を要する重要な問題の一つという共通認識の下に、主として域内諸国の刑事司法・法執行制度の強化や国際的な刑事共助などの取組みを強化してきた<sup>34</sup>。しかし、その効果は乏しく、被害は逆に増加し続けた。国際移住機構（IOM）の推定によれば、年間40万人がEU諸国に人身売買されている<sup>35</sup>。小論の範囲外になるが、そうした現象の原因や背景、とりわけEU統合による域内国境移動の自由化と、域外とくに途上国からの移住労働に対する制限的入管政策の強化という二層構造の選択的制度採用が、人身売買へどのような影響を及ぼしてきたのかは、詳しく調査・分析される必要があるだろう。「東アジア共同体」が現実的課題として語られる現在、アジアにとっても参考になる部分があるはずである。

人権を主要な関心事項の一つとする欧州審議会（Council of Europe=CoE）は、1980年代の終わりごろから、人身売買を人権と人間の尊厳の侵害と位置づけて、様々な取組みを展開してきた。調査・研究、セミナーの開催、加盟国に対する包括的行動計画の提案、市民に対する啓発活動、地域としての法的枠組み設定のための活動、他の地域・国際機構との協力などである。特に2000年からは、EUに協力して南東ヨーロッパ諸国の刑法改革に取り組んできた。そうした活動を通じて認識されたのが、欧州審議会独自の条約の必要性である。起草に当たっては、国連の人身売買議定書を含む「既存の国際条約の設定する最低基準を上回る、より詳しい規定を置くこと」が目標の一つとされた。その背景には、「地域的文書が極めて頻繁に世界的な努力を補ってきたことは、国際法の発展が証明している」という、同審議会の実績に基づく自負がある<sup>36</sup>。

そうした経緯で策定され、今年5月に採択・署名開放された「人身売買に対する行動に関する欧州審議会条約」（以下、「CoE人身売買条約」または単に「条約」と略す）は、「被害者の権利保護と人権尊重に向かって、人権に関する事柄と（加害者の）訴追との適切なバランスをとることを目指して」いる。その裏には、他の国際文書は訴追に傾いて、被害者をその道具とみなす傾向があるという認識がある<sup>37</sup>。条約の目的は、人身売買と闘い、そのための国際協力を推進し、男女平等と効果的な捜査・訴追を確保しながら被害者と証人に保護と援助を提供するための包括的枠組みを策定することとされる。（第1条）名称が示すとおり、条約は立法措置にとどまらず、その他の各種「行動」を提起している。

同時に発表された同条約のコメンタリー（逐条解釈）によれば<sup>38</sup>、既存の国際文書に対する同条約の付加的な価値は、上記の目的に沿って（1）人権を重視する観点から、被害者と証人の保護のための具体的かつ拘束力のある措置を伴う包括的な法的枠組みを設定したこと、（2）国境を越えておこなわれているか否か、組織犯罪であるか否かを問わず、搾取目的のあらゆる形態の人身売買を対象としたこと、すなわち既存の文書、とりわけ国連の「人身売買議定書」が国際組織犯罪としての越境人身売買のみを対象としていることと比較して、適用範囲を拡大したこと、（3）履行監視機関の設置を定めたこと、（4）より詳細で、他の文書の最低基準を上回る規定を置くこと、（5）全体を貫くジェンダー主流化などである。（2）との関連では、被害者の多様な状況を考慮した上で、保護の対象から排除される被害者をつくらないという姿勢が、複数の条文の解説から窺える<sup>39</sup>。

紙幅の制約から、各規定に詳しく触れることはできないが、全体として「CoE 人身売買条約」は、被害者の人権保護に関しては、自己評価どおりの内容を持つ。国連の議定書を上回る基準を設定し、必要な具体的措置について木目細かな規定を置き、しかも義務性を明確にして、締約国の履行を監視するといった面で先進的である。たとえば、正式に認定される前であっても、当局が被害者と信じる合理的な根拠がある場合は、認定プロセスが完了するまで退去強制されず、少なくとも30日の「回復期間」が与えられ、保護も提供されるという規定（第10条2項、13条）が置かれた。当局が被害者の置かれた状況あるいは捜査・追迫にとって必要と認めた場合は、更新可能な在留許可が与えられるとされた（第14条1項）。「被害者の状況」には、加害者への賠償請求も含まれており、それに関する援助もある程度規定されている（第15条）。また被害者が強制的に関与させられた違法行為については処罰しないことも明確にされた（第26条）。これも、一定の前進である。ただし、医療その他の援助が提供されるのは、合法的滞在の被害者に限られており（12条3項）、被害者の権利、安全と尊厳に配慮する必要があることは認めながらも、帰国を任意とする義務はないといった限界もある。

画期的なのは、労働・売春・臓器提供の強制を含むあらゆる搾取に対する需要を人身売買の根本的原因の一つと位置づけ、需要の抑制を目指す措置を締約国の義務として規定したことである。（第6条）ただし、対策として規定される措置の内容は啓発的なものに限られている。また、搾取の対象であるサービスの利用を刑法上の罪とする立法等の措置を求めていることも注目される。ただ、処罰の対象となるのは「人身売買の被害者であることを知った上での利用」という条件を満たす場合のみであり、締約国に課される義務もそういった措置の「考慮」に留められている（第19条）。

もっとも、「CoE 人身売買条約」の構造的な原因除去に関する規定も、極めて抽象的あるいは「おごなり」とも言えようかである。売買された人間の奴隷的労働・性的搾取の上に成り立つ経済活動が、制度的にも社会的にも概ね許容されているという点では、西欧諸国も例外ではない。条約は、そうした問題にはまったく触れていない。入国管理と国境警備の強化を主張することにおいて、刑事司法的アプローチとの違いは見受けられない。「必要な場合には、合法的移住を可能にする適切な措置を取る」という条文（第5条4項）はあるが、もともと合法的移住が可能な人々に配慮して、無知や情報不足から人身売買業者に騙されないように広報活動をするということであって、入国規制の緩和による移住労働の合法化と移住労働者の不安全の解消策ではない。

## 5. まとめ

人身売買の防止と対応策のあらゆる局面において、人権の視点を主流化し、被害者の人権と尊厳を最優先するとすれば、国内及び国際の対策と措置はかなり大幅な変更を迫られる。実際に「法と秩序」よりも下位に置かれてきた現状を見れば、被害者の人権を最優先する必要性は、どんなに強調してもし過ぎることはない。しかし、人権の主流化が要請するものは、被害者の保護にとどまらない。世界的規模で被害者を再生産し続け、人身売買



を犯罪組織にとって魅力のあるビジネスにする構造的要因を軽減・排除しなければ、根本的な対策にはならないからである。

その意味では、国連人権高等弁務官のガイドラインや欧州審議会による比較的先進的なイニシアチブにも、温度差はあるものの少なからず課題が残されていると言わざるを得ない<sup>40</sup>。人権への配慮が、被害者の保護に矮小化される傾向が見受けられるからだ。包括的アプローチ・対策を標榜する場合も、その「包括性」に一種の歪みを感じられる。本質的要因に関しては、移住労働者を送り出す側の国々の諸問題すなわちプッシュ要因が、受入国—とりわけ先進工業国—の側のプル要因よりも重視される傾向が否めない。また、先進工業国の側に責任のある構造的・制度的原因については、責任の重さに見合った比重が置かれているとは言いがたい。「包括」とは、単にあらゆる要素や側面を網羅することではないはずである。政策や措置において、諸要因の重要度に応じた適正な比重配分がなされることも含まれる。受入国側にある基本的な政策矛盾、とりわけ移住労働への犯罪組織の関与を生み出す制限的入管政策と、非正規労働の搾取によって成り立つ企業活動と労働市場構造を容認する経済政策との矛盾を速やかに是正する必要性は明示されていない。その点については、少なくともILOや国連人権委員会の特別報告者が、実態調査に基づく指摘と提言を繰り返しおこなってきたが<sup>41</sup>、ほとんど活かされてこなかった。非制限的入国政策の採用がただちに越境人身売買の減少、ひいては根絶をもたらすとは言えないかも知れないが、少なくともそういった指摘を踏まえた検討が必要であろう。

国際人権保障システムは、新自由主義的グローバリゼーションによって拡大された社会的な不正に対して、的確な対応をしてこなかった。貧困と不安定という大規模かつ慢性的な人権侵害の深刻化に対して、抑制的な機能を十分に果たしてこなかったのである<sup>42</sup>。「人間開発」の概念が登場した90年代半ば以降、開発や経済発展が人間の尊厳の尊重や自己実現を促進しこそすれ損なうべきではないという考え方が、少なくとも国連やその他の政府間機構の議論において、共有されるようにはなった。しかし、市場経済、資本の論理にもとづく企業活動と国家による入国管理政策については、国際人権基準のほとんど及ばない、一種の「聖域」であり続けてきた。他方、グローバルな規模で連携し、影響力を発揮するまでに成長した市民社会は、世界社会フォーラム（WSF）の開催や世界貿易機構（WTO）に対する大規模な抗議行動などに見られるように、資本の論理に対しても果敢な異議申し立てをおこない、根本的な変更を要請してきた<sup>43</sup>。

国際人権諸機関は、そうした動きからも距離を置いてきた<sup>44</sup>。自由権偏重の過去から脱却しきれていない国際人権法とその保障システムが、そうした市民運動に対して有用な法的・制度的道具になってきたとも言い難い。労働市場の健全化、労働法の遵守を含む適正な移住労働環境の整備といった課題が、国連の機構構造上、人権とは別の活動分野として位置づけられてきたことにも問題があるのかもしれない<sup>45</sup>。資本主義経済、市場経済以外の経済システムは選択肢として存在せず、企業の経済活動に対する規制緩和が世界的潮流であるかのごとき様相を呈する国際社会の現状において、社会的・経済的権利の実現を重視し、人間に関わるすべての領域に人権を実質的に主流化すること、そこに21世紀を「人

権の世紀」にする上での大きな、しかもかなり挑戦的な課題が横たわっているように思われる。現実状況は、人権の思想と運動に対して、社会的不正を放置するのか、それとも従来の「聖域」に踏み込み、新たな地平を切り拓くことができるのか、という厳しい問いを突きつけている。

#### 注

- 1 「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（通称、国際組織犯罪防止条約）を補足する人、特に女性および子どもの売買を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」は、人身売買を次のように定義する。「搾取の目的で、暴力もしくはその他の形態の強制力による脅迫もしくはこれらの行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用もしくは弱い立場の悪用又は他人を支配下に置くものの同意を得る目的で行う金銭もしくは利益の授受の手段を用いて、人を採用し、運搬し、移送し、蔵匿し又は収受することを言う。搾取には、少なくとも、他人を売春させて搾取する事もしくはその他の形態の性的搾取、強制的な労働もしくは役務の提供、奴隷もしくはこれに類する行為、隷属又は臓器摘出を含める。」（第3条（a））少女を含む子どもの場合には、手段の要件もはずされる。なお、日本政府は、‘trafficking in human beings’を「人身取引」と訳しているが、実体をより明確に表わす訳語として、ここでは「人身売買」という訳語を採用する。Childrenも「児童」ではなく「子ども」と訳す。
- 2 国際労働機関（ILO）によれば、年間32億ドル近い収益があると推定される。International Labour Office, Report of the Director-General “A global alliance against forced labour” (ILO, June 2005), p. 55.
- 3 *Ibid.*, p. 10. 国際移住機構（IOM）は、毎年約60～80万人が国境を越えた人身売買の被害者になっていると推定している。（IOM ホームページ〈<http://www.iomjapan.org/japan/index.cfm>〉2005年9月5日閲覧）
- 4 同ホームページ。IOMは、70%が女性、50%が子どもと推定している。
- 5 中川かおり “人身取引に関する国際条約とわが国の法制の現状（総論）”、『外国の立法』220（2004.5）、3-12頁参照。
- 6 Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, on trafficking in women, women’s migration and violence against women, “Integration of the human rights of women and the gender perspective: violence against women” (E/CN. 4/2000/68), para. 7.
- 7 この関連で注目されるものとして、2005年4月に諸国政府代表の参加を得てタイで開催された第11回国連犯罪防止・刑事司法会議で採択された「バンコク宣言」がある。同宣言は、同議定書の実施に際して「国際法、とくに国際人権法、難民法および人道法の下での義務を完全に遵守することを確約」してはいるが、次節で紹介する人権優先の主張とは隔たりがある。「バンコク宣言」の仮訳は、『ジュリスト』1297号（2005.9.15）に掲載。
- 8 刑法の一部改正における人身売買罪新設を中心とし、出入国管理及び難民認定法と風俗営業法の一部が改正された。そうした日本政府の施策の批判的な検討について、移住労働者と連帯する全国ネットワーク『移住連ブックレット2、ドメスティック・バイオレンスと人身売買—移住女性の権利を求めて』（現代人文社、2004）参照。
- 9 UN Doc. E/2002/68/Add. 1 of 20 May 2002.
- 10 Council of Europe homepage 〈[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/)〉 visited on 5 September 2005.
- 11 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council “Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking” (UN Doc. E/2002/68/Add. 1 of 20 May 2002), p. 5.
- 12 *Supra note 2*, ILO Report, pp. 55-56.

- 13 国際刑事裁判所規程第7条および第8条参照。See also Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children “Integration of the human rights of women and the gender perspective” (UN doc. E/CN. 4/2005/71 of 22 December 2004), para. 9.
- 14 国際組織犯罪防止条約には、人身売買議定書とは別に「陸路、海路および空路により移住者（日本政府は「移民」と訳す）を密入国させること（smuggling of migrants）の防止に関する補足議定書」が付属する。そこでは「移住者の密輸」とは、「金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るため、締約国の国民または永住者でないものを当該締約国に不法入国させること」と定義される。人身売買との主たる違いは、移送目的に移送後の搾取が含まれるか否かにある。ただ、実際にはその区別が困難なケースも少なくない。前掲注9, UNHCHR Report, p. 6および前掲注13, Special Rapporteur Report, para. 13参照。
- 15 Official Journal of the European Communities C142 (2002), “Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union”, para. 7.
- 16 前掲注1定義および前掲注6、特別報告者レポート参照。その他、人身売買の態様について、レポート多数（国連ウェブサイト参照）。
- 17 IOM homepage <<http://www.iom.int/iomwebsite>> visited on 5 September 2005: <[http://www.iom.int/en/who/main\\_service\\_areas\\_counter.shtml#traffdef](http://www.iom.int/en/who/main_service_areas_counter.shtml#traffdef)> visited on 29 September 2005.
- 18 *Supra* note 2, ILO Report, p. 10.
- 19 国際移住機構（IOM）谷村頼男移住問題総合政策局長報告“国際的な人の移動とトラフィッキング”（2004年12月10日、シンポジウム「グローバル化と人間の安全保障の現段階」於：立命館大学）
- 20 制限的入国管理と越境人身売買の関連性について調査したILOは、比較的緩やかな入国管理政策を実施した国では、犯罪組織が不法入国に関与する率が減少した事実を指摘している。前掲注2, ILO Report p. 61参照。他方、加盟国国民と合法的在留外国人にとって域内移動が基本的に自由化されたEUにおいては、不法入国を伴わない人身売買が増加したという報道（たとえば、2005年10月1日NHK放映の英国BBCニュース）もあり、今後の展開を慎重に調査・研究する必要があるだろう。
- 21 稲葉奈々子・斉藤百合子“心身に深い傷を負う被害者たち——人身売買禁止ネットワークの調査にみる日本における人身売買の実体”前掲注8、16頁。
- 22 こうした側面については、ILOが調査に基づいて分析・指摘している。前掲注2, ILO Report p. 10参照。武力紛争地帯に「人道的」に展開した平和維持部隊や紛争後の国連ミッションの駐留に連動して売春宿と人身売買の急増が見られることも看過できない。武者小路公秀『人間安全保障論序説』（国際書院、2003）163-165頁も、同様の指摘を行っている。
- 23 前掲注2と6のほか、日本の現状と事例について、反差別国際運動日本委員会編集・発行『現代世界と人権19、グローバル化の中の人身売買—その撤廃に向けて』（解放出版社、2005）および前掲注8、移住労働者と連帯する全国ネットワーク『移住連ブックレット2、ドメスティック・バイオレンスと人身売買—移住女性の権利を求めて』（現代人文社、2004）参照。
- 24 前掲注1. 国際組織犯罪防止条約を補足する「人身売買議定書」は、人身売買の定義中に列举された手段のいずれかが用いられた場合には、被害者が搾取についての同意をしているか否かが問題にならないと規定する。承諾していたとか、うすうすは知っていたはずだ、といったことが、被害者を被害者として捉えない理由にされる傾向や危険を念頭に置いてのことである。
- 25 同議定書についての先行研究として、米田真澄「人権を最優先に人身売買の根絶策を」前掲注23、反差別国際運動日本委員会編集・発行『現代世界と人権19、グローバル化の中の人身売買—その撤廃に向けて』（解放出版社、2005）47~56頁参照。
- 26 *Supra* note 9.
- 27 Commission on Human Rights decision 2004/110. バングラデシュ出身のMs. Sigma Hudaが3年の任期で任命された。
- 28 *Supra* note 9, pp. 3-4.

- 29 任務内容および2005年2月に行われたボスニア・ヘルツェゴビナへの訪問調査について UN Doc. E/CN. 4/2005/71 of 22 December 24および E/CN. 4/225/71/Add. 1 of 9 March 2005参照。
- 30 同上国連文書参照。
- 31 予定される研究テーマにつき、前掲注29、E/CN. 4/2005/71, para 13.
- 32 たとえば、「女性に対する暴力に関する特別報告者」は、すでに2000年の報告書（前掲注6）の中で人身売買問題へ刑事司法的対応について鋭い指摘をしているが、それが諸国の人身売買対策と国際人権ディスコースに及ぼした影響は、大きかったとは言いがたい。
- 33 ちなみに日本は、2006年の訪問調査対象国の一つに挙げられている。非公式訪問という形式ではあるが、特別報告者は2005年7月に来日して、情報収集や政府・NGOとの対話をおこなった。それにつき、反差別運動日本委員会『IMADR-JC 通信』139号（2005年10・11月）2-5頁参照。
- 34 EUの取り組みについて、平野美恵子「欧州連合の人身取引に関する立法動向」国立国会図書館『外国の立法』220号（2004.5）63～78頁参照。
- 35 前掲注21、国際移住機構（IOM）谷村移住問題総合政策局長報告。欧州連合は、年間12万人と推定する。前掲注34、平野論文、63頁に引用されたEUの司法・内務総局ホームページ掲載の情報。なお2005年9月現在、他の地域・国際機構を含めてホームページ上に新たな数字は発表されていない。
- 36 See “Action undertaken by the Council of Europe in the field of trafficking in human beings” on the Council of Europe web-site, visited in September 2005; “Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings” annexed to the Convention (May 2005), paras. 29-30.
- 37 *Ibid.* (the two documents)
- 38 *Ibid.*, “Explanatory Report—” annexed to the Convention (May 2005)
- 39 たとえば、第2条および第4条の解説。不法入国・滞在、あるいは被害の発生も、被害者として認められる要件とはならないことが明らかにされている。
- 40 国連や地域機構が高度に政治的なフォーラムであり、多数国に受容されることを予定する文書は、最大公約的な内容にせざるを得ないことを考慮しても、そうした文書にその組織のマジョリティーの意識レベルの反映を見て取ることは可能であろう。
- 41 *Supra note 2*, ILO Report pp. 61-65; International Labour Office, “Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combating the Problem” (2003); *supra note 6*, Coomaraswamy Report, pp. 4-5.
- 42 阿部浩己神奈川大学教授は、この問題について、国際法の依拠する思想、方法論の見地から分析している。阿部浩己“グローバリゼーションと国際人権法”『法律時報』77.1（2005）5-11頁。国連人権高等弁務官事務所とその前身である組織に長年勤務された白石理氏は、人権分野の人的資源が質量共に限定されてきたことを主たる原因として挙げている。（2005年9月22日、部落解放人権研究所・ヒューライツ大阪共催研究会におけるコメント）
- 43 北沢洋子“世界社会フォーラムとは”『法律時報』77.1（2005）52-57頁参照。
- 44 個人的参加や支持表明はある。たとえば、2001年の第1回WSFには前国連人権高等弁務官が参加し、現国連事務総長はメッセージを送った。前掲注43、56頁参照。
- 45 「すべての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約」の成立の経緯と現状に、そうした問題が如実に現れている。同条約は、現存する人権関係の多数国間条約のなかで最も遅く作成されたものであり、採択13年後の2003年に発効したとはいえ、移住労働者を受け入れる側（先進工業国）が批准していないという大きな問題を抱えている。