

日本の人身取引対策の課題―特に防止の観点から

吉 田 容 子

論要旨

人身取引対策の中で最も重要かつ困難であるのは防止対策であり、特に人身取引の目的国にとって「防止」対策の要は「需要の抑制」にある。日本政府は二〇〇四年以来、包括的な人身取引対策を講じているが、今なお日本は人身取引の主要な目的国の一つであるし、需要の抑制は困難な課題である。何故、需要はなくならないのか？ 需要の根絶のためには何が必要なのか？ 本書面では、外国人が適法かつ適正な労働条件で就労できるための移民政策の策定、性的搾取及び労働搾取に対する法規制の強化、教育・啓発の方法の三点について検討し、あわせてUNODC（国連薬物犯罪局）などの防止に関するツールを紹介した。また、施策推進のための責任機関の設置、施策対象の確認、被害者認定の在り方などにも言及した。

1 問題の所在

人身取引は「現代の奴隷制」と言われる。人身取引は二〇世紀初頭には国際的にも違法とされ、複数の条約においてその対策がうたわれた。¹しかし、人身取引の定義が明確でなかったこと、問題の重大性が必ずしも認識されず、各国の対策の進行状況などを報告する制度がなかったこと等、いくつかの理由から実効的な対策はほとんど行われず、人身取引の被害は続いた。

ようやく二〇〇〇年に、国際連合（以下、「国連」という）総会において「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」（以下、「国際組織犯罪防止条約」という）と、これを補足する「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、処罰するための議定書」(以下、「人身取引議定書」という)が採択され、対策が本格化することとなった。²⁾

人身取引議定書は二〇〇三年一月二日に発効し、二〇一一年一月二三日現在、一四七か国がこの議定書を締結している(日本は国際組織犯罪防止条約と人身取引議定書に署名済みであるが、条約実施のための国内法が成立していないため、締結には至っていない)。人身取引議定書の採択を契機として、締約国や署名国はもちろん、国連、国連薬物犯罪局(UNODC)、国際労働機関(ILO)などの国際機関、アフリカ、メコン地域、南アジア、ヨーロッパ、アフリカ、アラブなどの地域機関も、対策を実施している。³⁾現在、人身取引は世界各国で主要な政策課題の一つとなっていると言ってもよいだろう。

しかし、このような国際社会の努力にもかかわらず、人身取引は依然として、強固に存在し続けている。被害者達は、性産業に売られるだけでなく、家事労働、物乞い、農園、鉱山、工場、漁業、水産加工業、結婚、養子縁組等々、様々な形態で搾取される。強制妊娠や臓器摘出を目的とする人身取引も起きている。

被害者数を把握するのは困難であるが、米国務省の二〇一〇年人身売買報告書⁴⁾によれば、世界中で一、二三〇万人の被害者がおり、その五六%は女性と子どもであると推定されている。年間三二億ドルの取引が行われ、約四万九千人の被害者が発見され、これは二〇〇八年と比べ五九%の増加である。住民千人当たり一・八人が被害にあっているが、アジア太平洋地域ではこの割合が千人当たり三人となる。二〇〇九年に処罰された加害者は四千一六六人(うち労働搾取目的の加害者は三三五人)で、二〇〇八年に比べ四〇%増加した。六二か国が議定書に適合する国内法により加害者を処罰しているが、一〇四か国は被害者の退去強制を防止する法や政策を欠いている。また、米国務省の二〇一一年人身売買報告書⁵⁾によれば、二〇一〇年には六、〇一七人(うち労働搾取目的の人身取引は六〇七人)が起訴され、三、六一九人(同二三七人)が処罰された。また、法執行機関によって人身取引の被害者として認定された者の人数は、二〇〇八年が三万九六一人、二〇〇九年が四万九、一〇五人人、二〇一〇年が三万三、一一三人である。

日本は、性的搾取を目的とする女性、労働搾取を目的とする女性と男性が送りこまれる、主要な目的地国の一つである。政府はある程度の対策を講じているが、被害は続いている。何故、人身取引はなくなるのだろうか。人身取引の根絶のためには何が必要なのであるだろうか。

人身取引を根絶するためには、防止、被害者保護、加害者訴追、連携の四つを含んだ総合的かつ包括的対策が必要であると指摘されている。これらは相互に深く関連するが、いかに懸命に加害者訴追や被害者保護を行ったとしても、すべての加害者を訴追しすべての被害者を保護する

ことは困難である。従って、被害防止（未然防止と再被害の防止を含む）が特に重要なこととなるが、これは単に法制度を整備すれば達成できるものではなく、経済的・社会的・文化的状況の変化を必要とする、困難な課題である。被害防止の重要性とその困難さは、人身取引対策に取り組む多くの人にとって共通の認識と言つてよい。

防止のための方策について、筆者は正解を持つていないわけではない。しかし日本は、人身取引の目的国（被害者の受入国）であり、国内に向けた防止対策の要として、「需要の抑制」という、より限定された課題をたてることができる。⁵⁾ そうだとすれば、問題は「何故、需要はなくなるのか」、「需要の根絶のためには何が必要か」の二点である。本稿では、これらの観点から、さらに必要な日本の対策を考えてみる。

2 もう一度「人身取引」とその防止の意義

(1) 人身取引とは

人身取引議定書三条は、人身取引を以下のように定義する。^{②)}

「(a) 「人身取引」とは、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用若しくは弱い立場に乗ずること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める。

(b) (a) に規定する手段が用いられた場合には、人身取引の被害者が (a) に規定する搾取について同意しているか否かを問わない。

(c) 搾取の目的で児童を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受することは、(a) に規定するいずれの手段が用いられない場合であっても、人身取引とみなされる。

(d) 「児童」とは、十八歳未満のすべての者をいう。」

このように、「人身取引」に該当するためには、目的・手段・行為の三つの要件を満たす必要がある（被害者が一八歳未満の「児童」の場合は、

所定の手段が用いられる必要はない)。

「目的」は、搾取である。性的搾取として売春強要、強制わいせつ、婚姻形態を利用した性搾取など、労働搾取として賃金未払い・低賃金、長時間、監禁、介護・家業従事強要などが、考えられる。「手段」は、暴行・脅迫、欺もう・誘惑、権力の濫用、脆弱な立場に乗ずること、他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる、金銭若しくは利益の授受である。発展途上国で生活に困窮している人々に「良い仕事がある」等と甘言を弄して誘惑し、あるいは騙すというのが典型であるし、いわゆる転売も含まれる。「行為」は人を獲得、輸送、引き渡し、蔵匿、收受することである。概念の整理としては、売春や労働の強要など搾取自体は別の行為である(これらの搾取行為は、別途、刑事的・民事的に違法と評価することができる)。

(2) 人身取引の防止の方策

人身取引の防止に関し、人身取引議定書九条は以下のように定める。⁽²⁾

「1、締約国は、次の事項についての包括的な政策、計画その他の措置を定める。

(a) 人身取引を防止し、及びこれと戦うこと。

(b) 人身取引の被害者、特に女性及び児童を再び被害を受けることのないようにすること。

2、締約国は、人身取引を防止し、及びこれと戦うため、調査、情報提供活動、マスメディアを通じての活動、社会上及び経済上な自発的活動等の措置をとるよう努める。

3、この条の規定に従って定める政策、計画その他の措置には、適当な場合には、非政府機関その他の関連機関及び市民社会の他の集団との協力を含む。

4、締約国は、人、特に女性及び児童が人身取引の被害を受けやすい要因(貧困、不十分な開発及び平等な機会の欠如を含む)を軽減する措置(二国間又は多国間の協力によるものを含む)をとり、又は強化する。

5、締約国は、人、特に女性及び児童に対するあらゆる形態の搾取であって人身取引の原因となるものを助長する需要を抑制するため、教育上、社会上又は文化上の立法その他の措置(二国間又は多国間の協力によるものを含む)をとり、又は強化する。」

いずれも重要な方策であるが、人身取引の目的国（被害者の受入国）にとっては、特に第五項（需要の抑制のための教育上、社会上または文化上の立法その他の措置）が重要である。日本と同様、ヨーロッパ諸国や米国など他の目的国（受入国）においても、需要の抑制（根絶）の重要性がひとしく指摘されている。人身取引の根本的原因として、経済的・社会的・政治的な格差と脆弱性、人種・民族、貧富、ジェンダーによる差別などが交差していることが指摘されているが、これらは、人身取引の送出国（被害者の出身国）だけでなく目的国（被害者の受入国）においても、即ち、第四項だけでなく第五項の措置を実施強化する際にも、十分考慮されるべき事項である。

また、前述の「人身取引」の定義は、あくまでも国際刑事司法における定義であり（人身取引議定書は国連組織犯罪防止条約を補足するものである）、締約国は「故意に行われた第三条に規定する行為を犯罪とするため、必要な立法その他の措置をとる」必要がある（五条）。そうであれば、罪刑法定主義の要請に照らし、条文の解釈や事案の認定においては厳格さが要求される。

しかし、「被害者の保護」や「被害防止」のためには、施策の対象をより広く捉える必要がある。ある行為が人身取引議定書三条に該当する行為か否かの判断は、必ずしも容易でないが、例え非該当と判断された場合であっても、人権保障の見地からは具体的状況に応じた適切な保護が必要な場合が考えられるし、そのことが人身取引を含む再被害の防止に役立つからである^④。また、人身取引の防止のためには、取引が生じやすい要因（出身国における貧困や不十分な開発・機会の不平等など、及び、目的国における需要や差別の存在など）を軽減する必要がある。いわば土壌の改良であるが、様々な要素が複雑に絡まった土壌を整理し有害物を除去するためには、広範囲な土壌に改良を加える必要がある。上記第九条の四項・五項もこの趣旨を示したものと解釈できる。

3 日本における被害の実態

（1）関係機関の公表資料から

適切な対策を講ずるためには、実態を把握する必要がある。しかし、現在、日本で何が起きているのか、実はよくわからない。もともと搾取の実態や人の移送ルートは表に出にくいという限界があるし、人身取引と認定されている事件は年間数十件（二〇一二年は二〇一三〇件程度^⑤）

しかなく、情報には限りがある。また、警察や入国管理局はある程度情報を把握しているとしても、他の関係機関の間で共有され分析されているかどうかは不明であるし、これらの情報はごく一部を除いて公表されていない。捜査上の必要もあるので全ての公表を求めるつもりはないが、防止の見地からは、特に需要の抑止と啓発のため、一定の情報を開示することが有益であると考えられる。政府には、全国的な実態調査をする予定もないという（NGOへの回答）。

以下に公表されている情報をもとに一応の実態を述べるが、以上の限界があることを予めお断りしておく。

ア、概要

日本では、従来、性産業における女性の性的搾取を目的とする人身取引が主要な問題とされ、加害者達は、その手段として「興行」や「短期滞在」の在留資格を利用してきた。しかし、二〇〇五年三月の入管法基準省令改正など政府が対策を講じ始めると、これらの在留資格による女性の移送は難しくなった。そこで加害者達は、今度は「日本人の配偶者等」や「定住者」などの在留資格を利用することを企て、「婚姻」、「認知」、「養子縁組」などの法的手続きを利用するようになった。また、性産業における就労強要だけでなく、婚姻の中でも性的搾取は可能であり、これまで以上に不適正な業務を行う「結婚斡旋」業者が増えている可能性がある（後述（3））。さらに、労働搾取を目的とする人身取引はこれまでほとんど手つかずであったが、日本にも相当数の被害者がいるものと推測される（後述（2））。

イ、警察庁の公表資料

警察は、二〇〇一年～二〇一〇年の一〇年間で、五一四件・四五〇人（うちブローカー一二四人）の人身取引事犯を検挙し、五〇〇人の被害者を保護した。二〇一〇年は日本人の被害者が増加し、外国人被害者の在留資格は「日本人の配偶者等」が多く、「定住者」「興行」「短期滞在」もみられた。被害実態としては「被害女性が偽装結婚させられホステス業務を強要された事例が多く見られた」という。

検挙事例として、偽装結婚に係る人身取引事犯（岐阜）がある。「平成二二年三月、フィリピン人女性（二五歳）が岐阜県羽島署に来署し、「日本人男性と偽装結婚させられて来日した後、生活の自由を制限された上、店（風俗店）でホステスとして働かされている」として保護を求めた。岐阜県警では、当該フィリピン人女性を人身取引被害者と認めて保護措置をとった後、生活環境課、組織犯罪対策課、警備第一課等による捜査体制を構築し、偽装結婚の首謀者である風俗店経営者ほか二人を、電磁的公正証書原本不実記録・同供用罪で逮捕するとともに、新たに人身取引被害者としてフィリピン人女性五人を保護した。」というものである。⁷⁾

ウ、厚生労働省の公表資料⁸⁾

厚生労働省は被害者の保護を担当しているが、二〇〇一年～二〇〇九年の九年間で合計二七五人の人身取引被害者を保護し（うち二六九人は婦人相談所が担当）、他に六人を児童相談所で保護した。被害者の国籍はフィリピン・インドネシア・タイの三カ国で全体の八七%をしめる。保護に至る経路の九五%は警察もしくは各地の入国管理局である。保護した被害者の平均年齢は二三・六日であった。保護した一五人、最少は一五歳であり、保護の平均日数は三三・六日であった。保護した都府県は、愛知、長野、千葉、東京、栃木、秋田、島根、岐阜、広島、鳥取、群馬、神奈川県、大阪、福岡、茨城、兵庫、徳島、熊本、新潟、静岡、大分、鹿児島、沖縄であり、全国に被害者がいることを示している。

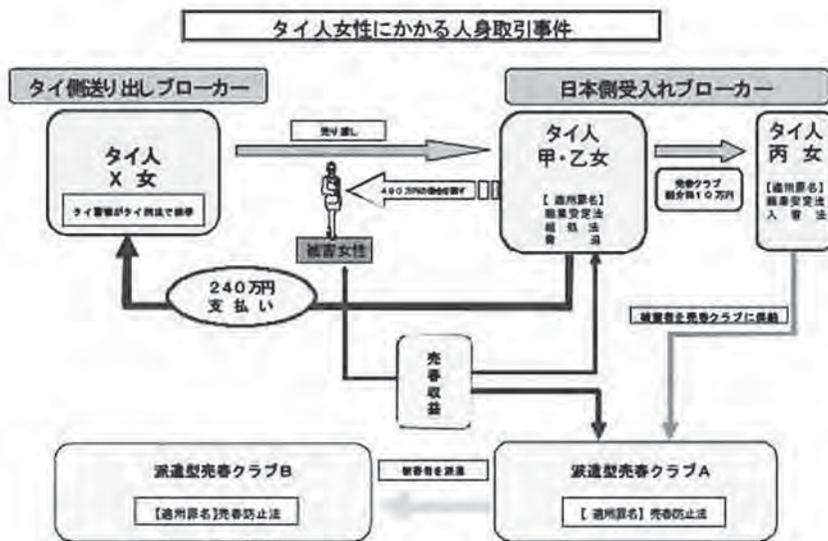
エ、千葉県警ウェブサイトより⁹⁾

日本にいる人身取引被害者の特徴として、「日本に行けば高収入が得られる仕事があると甘い言葉に誘われて来日した女性」が、実は、知らないうちに渡航費用名目として数百万円でスナック等の雇用主に売られ、雇用主からはいわれのない高額な借金を背負わされ、脅かしや暴力により、売春や性的サービスを強要されながら、日々監視されて外出を制限される環境の中で生活を送っている。」と指摘されている。

オ、二〇一〇年米内務省人身売買報告書から抜粋

日本は、強制労働や性目的の人身売買の被害者である男女や子どもを目的国、供給国、通過国である。中国、インドネシア、フィリピン、ベトナム、その他の

事例：タイ人女性にかかる人身取引事件（資料提供：警視庁）
被害者は千葉県内で保護された



アジア諸国からの移住労働者は男女ともに、ときとして強制労働の被害者になることがある。東アジア、東南アジア、また過去には東ヨーロッパ、ロシア、中南米から雇用あるいは偽装結婚のために日本にやって来た女性や子どもの中には、売春を強要される者もいた。本報告書の対象期間中、日本人被害者の人身売買が増えた。この中には日本国民の子どもとして外国で生まれ、後に日本国籍を取得した子どもも含まれる。また人身売買業者は、強制売春を目的に外国人女性を日本へ容易に入国させるために、こうした外国人女性と日本人男性との偽装結婚を引き続き利用した。政府および非政府組織（NGO）は、子どもの人身売買被害者の認知数が増加したと報告している。日本の組織犯罪集団（いわゆる「ヤクザ」）が、直接的にも間接的にも、日本における人身売買で重要な役割を果たしているとみられる。

人身売買業者は、借金による束縛、暴力や強制送還の脅し、恐喝、被害者を支配するためのその他の精神的な威圧手段を用い、被害者の移動を厳しく制限する。強制売春の被害者は契約開始時点で最高五万ドルもの借金を負っている場合があり、ほとんどの被害者はさらに、生活費、医療費、その他の必要経費を雇用主に支払うよう要求され、容易に債務奴隷とされる状態に置かれた。また素行の悪さを理由として「罰金」が当初の借金に加算された。売春宿の運営者によるこうした借金の計算方法は不透明であった。本報告書の対象期間中に認知された被害者の中には、ストリップクラブやホステスのいるバーで搾取的な条件で労働を強制された者もいたが、客との性行為の強要はなかったと報告されている。日本は、東アジアから北米に売買される人々の通過国でもある。日本人男性は依然として、東南アジアにおける児童買春ツアーの需要の大きな源泉となっている。

（2）労働搾取

日本には多くの外国人労働者がいる。しかし、出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という）は就労を可能とする在留資格を所定の資格・経験のある場合に限定しており（いわゆる「単純労働」は認めない）、日系人・日本人の配偶者などを除けば、適法な在留資格を得て就労することは困難である。そのため、実際には、一九八〇年代からいわゆる三K労働（建設・土木・解体などキツイ・キタナイ・キケンな仕事）を中心に多くの外国人労働者が働いていたが、その人たちの相当部分が入管法上は違法な滞在であった。

一九九〇年に外国人研修制度が始まり、一九九三年には技能実習制度も始まった。その本来の目的は、発展途上国から人材を受け入れ、研修及び技能実習を通じて日本の進んだ技能・技術・知識を習得し、帰国後に出身国の経済発展に生かしてもらうことであった。しかし、当時は円

高が進行し、国際競争力を失いつつあった日本の企業が安価な労働力を求めて東南アジア諸国などに進出をしていた時期であり、海外に進出できない中小零細企業は日本国内で海外の安い労働力と対抗できる安価な労働力を求めていた。そのため、実際には適法な在留資格を持つ安価な労働力の確保策として、この制度は用いられてきた。

その中で、保証金制度、損害賠償の予約（決められた条件に違反すれば多額の損害賠償金を支払う旨の合意）、長時間労働、最低賃金以下の賃金（時給三〇〇円）、パスポートや携帯電話の取り上げ、監禁状態の寮、セクシユアル・ハラズメント、暴行・傷害、強制帰国など様々な違法行為が行われ、過労死も生じている。¹⁰⁾

米国務省の人身売買年次報告書には日本の状況も記載されているが、二〇〇七年報告書に初めて「外国人研修制度を通して強制労働的な状況に置かれているという報告がある」と指摘された。その後もこの制度についての指摘は続き、二〇一一年報告書には「日本政府は、外国人研修生・技能実習生制度（以下「外国人研修生制度」とする）における強制労働の存在を公式には認めていないが、マスコミやNGOは人身売買という状態の一因となる借金による束縛、移動の制限、賃金や残業代の未払い、詐欺、研修生を他の雇用主の下で働かせるなど、悪用事例を引き続き報告している。研修生の大半は中国人であり、この制度への応募のために、中国人ブローカーに一四〇〇ドル超の手数料と最高で四〇〇〇ドルの、現在では違法な保証金を支払い、自宅を担保にしている。二〇一〇年末にNGOが日本国内の中国人研修生を対象にした調査では、研修生が不当な待遇を報告したり研修を切り上げようとすると、通常、ブローカーによって保証金が差し押さえられることが分かった。また逃亡や外部との連絡を防ぐために、パスポートや渡航書類を取り上げられ、移動を制限されたと報告した研修生もいた。」と指摘されている。もちろん、他の在留資格を利用した労働搾取も想定されるが、その実態はよくわからない。

(3) 国際結婚

日本人と外国人との結婚は増加している。一九六〇年代には四〜五千件であったが、一九八〇年代後半から急増し、一九八三年に一万件、一九八九年に二万件、一九九九年に三万件、そして二〇〇五年に四万件を超えるが、二〇〇六年の約四万四七〇〇人をピークに、以後、減少に転じた（厚生労働省の人口動態統計から）。男女の組み合わせとしては、一九七五年以降、一貫して日本人男性と外国人女性のカップルが多数を占める。女性の国籍は、中国と韓国・朝鮮が多く、フィリピンが続く。

婚姻数全体に占める国際結婚の比率は、一九七〇年には一%未満であったが、一九八九年に三%を超え、二〇〇六年に六・一%（一五組が一組が国際結婚）となったが、その後、国際結婚件数の大幅な減少に伴って（特にフィリピン人女性との婚姻数の減少など）、比率は低下し、二〇一〇年には四・三%となった。しかし、外国人登録総数約二二三万人（二〇一〇年）が総人口の二%未満であることと比較すれば、国際結婚の比率はかなり高いといえる。

そして、これらの中には、いわゆる業者仲介の婚姻も相当数含まれていると考えられる。業者仲介の婚姻が一概に問題があるとは言えないが、その一部はかなり問題だと思われる。試しにインターネットで「国際結婚、仲介」を検索すると、仲介業者のサイトが多数でてくる。女性の国籍は、タイ、フィリピン、中国、ロシアなどが多く、台湾、ベトナム、ラオス、ミャンマー、ネパール、モンゴル、ウクライナ、モルドヴァなどの女性も紹介されている。料金は業者により異なるが、多くの日本人男性は二〇〇〜三〇〇万円あるいはそれ以上の金額を業者に支払っている。女性の中にも、現地の送り出し業者に一〇〇万円程度の保証金を払わされている人がいる。生育環境や文化・習慣が異なり、言葉もほとんど通じないのに、女性たちが日本人男性との結婚を希望し、男性たちが高額な料金を支払うのは何故か。相当に危うい業態であることが推認される。しかし、現在のところ、仲介業者に対する法的規制は全くない。

「人身取引」の一形態として「偽装結婚」が指摘されているが、これは婚姻の実態が全くない事案を指す場合が多く、それは同居や交流の有無で判断される。しかし、ある程度、同居や交流がある事案であっても、言語の障壁や社会的孤立など様々な困難の中で（日本で生活する金・技術・資格がない、文化や生活習慣も知らない、救済機関の所在を知らずアクセスも困難、親族や友人の助けもない等）、ドメスティック・バイオレンスや性的搾取・労働搾取の被害者となる女性は、相当数、存在するものと考えられる。¹¹

4 日本政府の対策

（1）行動計画とこれに基づく国内法整備など

日本政府は深刻な事態と国際的批判の中で対策の検討を開始し、二〇〇四年四月に「人身取引対策関係省庁連絡会議」を立ち上げ、各国大使館、国際機関、国内NGO等とも協議しつつ、二〇〇四年二月に「人身取引対策行動計画」を策定した。その後、刑法や入管法、風俗営業等の規

制及び業務の適正化等に関する法律（以下、「風営法」という）、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（以下、「組織犯罪処罰法」という）などの一部改正、警察庁・法務省・厚労省の通達発出など、各種対策が講じられた。

また、五年後の二〇〇九年一月には「人身取引対策行動計画二〇〇九」を策定した。その中で政府は、この五年間で我が国の対策は大きく前進したとしつつ、ブローカー等の手口の巧妙化・潜在化、国際社会からの要請などにより、新たな行動計画策定が必要となったと述べている。この「行動計画二〇〇九」において、政府は労働搾取を正面から取り上げ、研修・技能実習という言葉こそ使用していないが、それらも含んだ労働搾取が日本で行われていること、それへの対策にも重点を置くことを述べている。「行動計画二〇〇九」の概要は【資料1】のとおりである。各計画の内容やその進捗状況等については「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」のサイトに詳しい。¹²⁾

(2) 防止に関する政府対策

二つの行動計画に明らかであるが、人身取引の防止に関する政府の施策は、①出入国管理の強化（厳格な上陸審査、偽変造文書対策）、②「興行」の査証・在留資格の見直し、③偽装結婚対策、④不法就労対策、⑤加害者に対する厳格な法の適用、⑥国民への啓発・広報などである。このうち⑥については、政府はポスターやリーフレット、各省庁のウェブサイトなどで「人身取引」を取り上げ、警察庁はDVDを作成、配付してきた。しかし、ポスターやリーフレットはその枚数や配付場所が限られ、DVDも作成数が限られている。内閣府では「犯罪被害者支援」や「女性に対する暴力対策」の一環として人身取引を取り上げているが、表面的な啓発にとどまっている。

ただ、「行動計画二〇〇九」においては、「総合的・包括的推進のための基盤整備」の一つとして「国民等の理解と協力の確保」をとりあげ、以下の記載をしている。これまでの対策に比べれば、相応の意欲が感じられる。

- ① 人身取引について社会的な啓発を図り、人身取引撲滅を推進するため、毎年一月に実施している「女性に対する暴力をなくす運動」において、人身取引を含む女性に対する暴力を根絶するため、地方公共団体を始め広く関係団体と連携して広報啓発を実施するほか、関係行政機関が協調して、人身取引が決して許されない悪質な犯罪であり、人身取引の目的となる搾取には性的搾取のほか労働搾取等が含まれることや、人身取引に対する政府の取組等について、パンフレットの作成・配布やホームページへの掲載、在外公館を通じた人身取引被害者の送出国に対する広報等を通じて積極的に広報することにより、国民等の意識啓発と協力の確保に努めること。

② 法務省の人権擁護機関において、我が国の人身取引対策に関する記載を含む人権啓発冊子を作成・配布するとともに、「外国人の人権を尊重しよう」「人身取引をなくそう」等を啓発活動の年間強調事項と定め、全国の法務局及び地方法務局において講演会・研修会等の啓発活動を実施すること。

③ 学校教育・社会教育等において、発達段階・生涯の各時期に応じ、人権尊重の意識を高める教育を充実するとともに、学校教育活動全体を通じて、性に関する科学的知識や生命を尊重する態度、自ら考え判断する能力を身に付け、望ましい行動をとれるように指導することにより、売買春防止のための啓発を図る。その一環として、少年非行防止教室等における広報活動を通じて、売買春の被害防止等に関する少年の規範意識を醸成するための教育・啓発を行う。あわせて、独立行政法人国立女性教育会館において、売買春防止を図る観点から人身取引の防止のための教育・啓発と連携方策に関する調査研究を行うこと。

④ 人身取引の目的となる搾取には性的搾取のほか労働搾取等が含まれること及び雇用者等が意識せず人身取引に類する行為を行う場合が散見されることを踏まえ、雇用者等への重点的な広報啓発活動等により、人身取引に関連する意識の向上、人身取引に関連する行為を規制する法令（刑法、入管法、売春防止法、風営適正化法、職業安定法、労働基準法、児童福祉法、児童買春・児童ポルノ禁止法等）の理解・遵守を促し、人身取引への加担を防止するように努めること。

⑤ 人身取引被害者の多くが売春等による性的搾取を受けていること等について広報を行うなどにより、性的搾取の需要側への啓発を推進する。また、海外旅行者による渡航先における児童買春等の行為について、同行者が我が国の法令に照らして違法であることに加え、当該国における人身取引を助長することから、我が国の旅行会社、バスポートセンター等における、海外旅行者に対する児童買春等の防止のためのポスターの掲示及びリーフレットの配布を通じて、潜在的な性的搾取の需要側への啓発を推進すること。

以上の施策が速やかに実施されたとすれば、相応の効果が挙げられる。しかし実際には、零細企業の雇用主や性風俗店の顧客を含め、ほとんどの国民・住民は、日本でまだ人身取引がまだ続いていることを知らない。DVDやテレビ放映などの映像資料は教育・啓発資料として有効であるが、政府は二〇〇四年にDVDを製作した後、改訂版を製作していない。

(3) 人身売買禁止ネットワークへの政府回答

「行動計画二〇〇九」策定に先立つ二〇〇九年六月、NGOである「人身売買禁止ネットワーク」は、内閣官房を通じて関係省庁に質問書を提出し、関係省庁からの回答を得た。内容は対策全般にわたり、防止に関する項目も含まれている。これらの質問と回答をまとめた文書が公表されている。¹²⁾

回答から明らかのように、警察庁や内閣府は一定の啓発・広報を行っているが、文部科学省には、学校教育でも社会教育でもこの問題を取り上げる意欲がほとんどみられない。また法務省にも、社会教育の中で取りあげる意欲が伺えない。「人権教育」や「人権擁護」という枠組みの中で漫然と取り上げても、効果は望めない。前述の「行動計画二〇〇九」は、これらの批判的意見に応えたものとも理解できる。

問題は実際にどのような対策が講じられるかである。政府は、二〇一〇年一月と二〇一一年一月に「行動計画二〇〇九フォローアップ」を公表し、関係省庁における施策の実施状況の詳細を明らかにしている。¹³⁾ 防止に関する施策の実施状況も、ある程度ここから読み取ることができ、評価をするには早い。特に文科省と法務省（人権擁護局）には一層の努力を期待する。

5 日本に必要な防止対策

(1) 移民政策

ア、公表されている移民政策

人身取引は、経済的格差を背景とする「人の移動」と密接に関係する。これを「人身取引防止」の観点からみれば、適法な在留資格を得て適正な労働条件で就労することができれば、搾取的な人の移送の誘いに乗る人は、相当、減るものと思われる。しかるに、現在の日本政府の移民政策は必ずしも明らかではない。

以下は、ここ数年以内に、自民党や経団連が公表した提言である。

- ① 二〇〇六年七月、自由民主党外国人労働者等特別委員会は「外国人労働者に関する指針」を公表した。いわゆる単純労働者の受け入れについては慎重に対応することを前提に、外国の高度人材や留学生の受け入れ拡大、一定の日本語能力や技能などの要件を満たす高度技能者等の受け入れを提言し、あわせて、外国人研修・技能実習制度の改善、日系人の在留資格更新要件として日本語能力など付加な

などを検討すること、不法就労者・不法滞在者への減少のための入国審査の強化・入管法違反の摘発強化、適法に在留する外国人のための日本語教育、子ども達への日本語及び母国語教育、住居確保のための支援策などの提言をおこなっている。

- ② 二〇〇八年六月、自由民主党外国人人材交流推進議員連盟は「人材開国！日本型移民政策の提言」（中間とりまとめ）を公表した。そこでは、日本を移民の受け入れ国として明確に位置づけ、長期的な移民受け入れの前提となる基盤整備と日本社会の将来像を提示している。これまで、非定住型の外国人労働者の入れ替え（ローテーション）方式をベースとする議論が多かった中で、移民を将来的な日本市民と見なし、家族呼び寄せの権利を保障する定住型、人材育成型の受け入れを提言しており、また、国籍法を改正して永住者の子に生地主義を認めることも提言している。また、自治体、企業、NGO等の連携による日本語習得支援、多文化ソーシャルワーカーの養成・配置、民族差別の防止などを柱とする「社会統合」の促進を強調している。移民基本法、移民庁の創設も提言している。

- ③ 二〇〇八年一〇月、日本経団連は「人口減少に対応した経済社会の在り方」を公表した。ここでは、日本の総人口が確実に減少しており、特に生産年齢人口（一五〜六四歳）が縮小していること、さらなる高齢化社会への移行が進展し、他方我が国の外国人人口の割合は非常に低い水準にあること、このような人口減少は経済成長を抑制し、財政・年金制度の持続可能性を喪失させ、経済社会システムの脆弱化を引き起こすと指摘されている。そして、成長力の強化のため国内における高度人材育成と並んで海外からの優秀な人材の招聘などが必要であり、また全世界的に人材獲得競争が激しくなっている中で我が国が必要な人材を積極的に受け入れていくために、高度人材に加えて一定の資格や技能を有する人材を中心とする幅広い層の受け入れ、さらにはその定住化をはかるという観点から、内閣府に担当大臣をおくことや関連分野にまたがる法制面の整備を含む具体的施策を提言している。

以上は、いずれも「人身取引」対策を念頭においたものではない。しかし、人身取引の被害者達は、仕事を求めて加害者達の罠に落ちる。適法にかつ適正な労働条件で働く機会があれば、危険を冒して罠に近づくことはない。他方、我が国における人材（労働力）への需要の存在は多くの被害者をひきいれる主要な原因の一つであり、かつ、将来、日本の労働力人口が減少することは確実とされ、深刻な労働力不足が危惧される。「広範囲な熟練労働者への雇用機会の拡大の検討」は、有力な人身取引防止対策である。

イ、人権保障の視点に立つ移民政策

もつとも、如何なる場合も十分な人権保障がなされることが必要であるし、そのための具体的施策が必要である。また、包括的かつ適切な移

民政策を講じるためには、日本政府、自治体、出身国政府、双方のNGOなどの連携協力が不可欠である。

二〇一〇年春、国連人権理事会の特別報告者ホルヘ・ブスタマン氏が来日し、日本における移住者の実態調査を行い、その後、日本政府への勧告を含む詳細な報告書を同理事会に提出した。数々の厳しい指摘の中、一番のポイントは、移住者の存在が日本において既に「恒久的な現実(permanent reality)」になっているにもかかわらず、「日本政府には包括的な移民政策が見受けられない」という点であった。¹⁴ 現実としては二〇〇万人を超える移住者が日本で生活しており、ときには基本的な人権が侵害される状況にかかるにもかかわらず、政府は問題認識が薄く、基本的な移民政策がなく、移民問題に対応する専門部署もいまだ存在していない。そこで、移住労働者と連帯する全国ネットワーク（以下、「移住連」という）は、移住者の状況を改善するため、①七万人以上といわれる非公認在留者にアムネスティを実施する、②移民政策を策定する政府機関を設置する、③基本法制を整備する、④新しい法体制の実施機関を設置する、という四ステップのロードマップを提案した。移住者対策の焦点を「管理」から「権利（の保護）」に転換し、現在の法務省入国管理局から切り離された「移民庁」の新設を提案している。¹⁵

(2) 特に需要抑制の強化—法規制の強化

前述のように、日本では被害の実態が必ずしも明らかでなく、特に需要者（風俗店の経営者、客、結婚相手、企業の経営者など）の実態把握はほとんどなされていない。これらの者に対する法的規制は存在しないか有効ではなく、啓発・教育は全くなされていない。実態を把握し、法的規制を講じ、教育・啓発を行う必要がある。

現在とられている防止対策は、主として、水際での入国阻止（偽造旅券、偽造査証の発見など出入国管理の強化）や入国後の不法就労対策である。需要抑制のための対策としては、風営法の一部改正等が行われた程度で、なお不十分と言わざるをえない。人身取引議定書九条に照らし、少なくとも以下の対策を講ずるべきである。

(a) 労働搾取について¹⁶

- ① 研修・技能実習制度について、廃止を視野に検討すること。二〇〇九年の入管法改正により、在留資格「技能実習」の新設、当初の二か月の講習期間経過後は労働法規を適用する、保証金や違約金の徴収禁止、監理団体による指導監督支援退席の強化、不正行為があれば受け入れ停止することなど規定された。しかし、旧制度でも二年目以降は労働法が適用されていたにも関わらず数々の違法行為が

横行し、国としての責任体制もない。

- ② 非熟練労働者の受け入れを前提とした在留資格を創設し、外国人受け入れについてその是非、範囲などを広く検討すること。
 - ③ 新たな制度を創設する場合は、労働基本権の保障、差別的取扱いの禁止、職場選択の自由の保障、ブローカーなどの介在の防止措置、中間搾取を生じさせる第一次受け入れ団体の介在の禁止、家族同伴を可能とすること等、人権保障に配慮すること。
 - ④ 使用者ならびに日本人労働者への啓発。
- (b) 性搾取について

- ① 売春防止法、風営法のほか、ポルノ規制等に関する法律も見直すこと。特に、買春者を含む客やポルノ購入行為に対する規制を検討すること。子ども（一七歳以下）だけでなく大人（一八歳以上）を被害者とするこれら行為の規制を検討すること。
- ② 国際結婚や国際養子縁組の仲介業者の実態を調査し、必要な規制を行うこと。
- ③ 国際結婚のため来日する場合には、当事者双方に対し、各出身国において（日本人に対しては日本で）、互いの言語・文化・習慣、基本的な法制度・社会制度などを習得するための教育を実施すること。
- (c) 加害者から違法な収益を没収するとともに、被害者が損害賠償や未受領賃金等を現実に取得できるようにするため、法改正を含めた支援策を実施すること。このことが防止にも役立つ。

(3) 教育・啓発

ア、教育・啓発の内容

人身取引を防止するためには、学校教育・社会教育その他一般への啓発が不可欠であるが、その内容としては、少なくとも以下を含む必要がある。①だけでは「酷いことがあるものだ、でも自分たちには関係ない」で終わってしまう恐れがある。また、これらの教育・啓発のためには、教育機関における教育だけでなく、ウェブサイトでの情報提供、シンポジウム・講演会・勉強会などの開催、教材の開発などが必要である。

- ① 「人身取引とは何か。その仕組みや被害・加害の実態。
- ② 日本で何が起きているのか。人身取引が継続している事態に対し、日本に住む私達の行動・意識がどのように寄与・影響しているのか。

- ③ 私達は何をすべきか、何ができるか。
- ・まず人身取引の実態を知る。自分でも本を文献を読むなどして勉強する。
 - ・周囲の人と話し合い、解決策をともに考える。
 - ・物を購入したり取引をする際に、製造者や販売者、取引相手が人身取引に関係していないかどうかを確かめる。関係しているかもしれない場合は、物の購入や取引をやめる。
 - ・被害者の可能性がある人がいたら、警察や入管、関係NGOなどに連絡する。
 - ・人身取引に関係する可能性がある事象を知ったら、速やかに警察や入管、関係NGOに連絡する。
 - ・人身取引防止のために活動しているNGOを支援する。
 - ・以上のことを広める。

イ、市民社会の活動

現在、日本で人身取引防止のために活動している市民団体として、C-Rights（国際子ども権利センター）、ポラリスプロジェクト、ECPAT / ストップ子ども買春の会、人身売買禁止ネットワーク、てのひらく人身売買に立ち向かう会、ラリグラス・ジャパン、日本ユニセフ協会、フリー・ザ・チルドレン・ジャパン、女性の家HELP、ワールドビジョン、ソロプチミストなどがある。また、ザ・ボディショップは企業の社会的活動として人身取引啓発キャンペーンを実施している。(独) 国立女性教育会館は、とくに教育啓発の面から有効な対策を研究している。これら市民社会の活動は極めて重要である。

6、防止に関する施策とツール

(1) 国連薬物犯罪局 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

UNODCのウェブサイトには、人身取引と戦うためのToolkitがある。¹⁷⁾ その内容は、人身取引の根本原因(防止の基本的考え方、ジェンダー

に基づく差別の根絶と女性の経済的権利の推進、汚職の防止、国籍と在留資格喪失、旅行・人定書類の方法、防止のチェックリスト）、意識啓発（方法、キャンペーンのチェックリスト、コミュニティ戦略デザイン、緊急時の対応）、需要の抑制（「需要」の概念、子どもの商業的性的搾取、トラフィックカーを対象とする未然防止戦略、標準化されたデータ収集方法、防止に果たすメディアの役割、平和維持軍や他の法執行機関職員への啓発）など多岐にわたる。

人身取引が成り立つのは、被害者の出身国における供給要素（被害者の脆弱性や犯罪行為に騙されやすくなる）、目的地国における需要要素（被害者を搾取に引き込む）、この二つの間に穴だらけの国境（国境を越えた取引を可能としている）などが相互に寄与しているからであり、従ってこれらを包括的にとらえた対策が必要である。

人身取引議定書は、締約国に社会的・経済的イニシアティブ、調査、潜在的被害者に向けたメディアキャンペーンなどの実施努力を求め、人身取引を防止し戦うための効果的な行動は防止・被害者の保護・加害者の訴追を含む包括的な国際的行動を求めていることを再確認し、締約国は、人々特に女性と子どもを脆弱にし、人身取引に追い込む平等機会の欠如及び貧困という要素を軽減するための二国間・多国間の協働を含むこれらの方法を採用し強化すべきであることを示している。

(2) 欧州安全保障協力機構 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

二〇〇三年の行動計画や二〇〇五年の特別報告者報告書¹⁸には、防止のための方策が示されている。

到着地国においては、invisibility of exploitation（搾取の隠れ）を減少させるための施策の実施（労働市場や性産業のモニタリング、統制、情報収集など）、広範囲な熟練労働者への雇用機会の拡大の検討、保護されないインフォーマルな労働の取り扱い（低賃金労働への需要と適正な移住とのバランス）、地下経済に関する行為の摘発などのほか、女性や少数者への差別の根絶などが必要とされている。

(3) 国連人権高等弁務官 United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR)

国連人権高等弁務官は二〇〇二年七月、国連経済社会理事会に「人権及び人身取引に関して奨励される原則及び指針」を提出した。被害者の人権確保が最重要であるとの認識の下に、人権に配慮した人身取引の防止・根絶・被害者支援のために作成されたガイドラインである。指針七「人

身売買の防止」は、需要を生み出している要因を分析し、これに対処する強力な法的・政策的・その他の措置を取ることなどを指摘している。¹⁹⁾

7、さらに必要な対策

(1) 「減少」ではなく「根絶」を

二〇〇四年以降、日本政府の対策に一定の前進があったことは事実である。「人身取引」という言葉がある程度知られるようになり、発見される被害者の数は目に見えて減少した。しかし、「行動計画二〇〇九」も指摘するように、ブローカー等の手口の巧妙化・潜在化は顕著であり、潜在化した被害者は相当数いるものと考えられる。また、これまでに認定（認知）された被害者はいずれも性産業で搾取されていた女性であり、他の形態の搾取、とりわけ労働搾取の被害者はいまだ一人も「発見」（認定）されていない。広範な需要の存在が加害の構造を支えていることは明らかであるが、それへの対策も不十分である。

人身取引被害は「減少」で足りるのではなく、「根絶」しなければならない。各国政府の対策なども参考に検討すると、さらに以下の対策が必要であると考ええる。これらが「根絶」「防止」に役立つ。

(2) 責任機関の設置

現在、人身取引対策全般を統括し責任をもつ機関は存在しない。「人身取引対策関係省庁連絡会議」は関係省庁間の調整機関であり、それ自身が責任機関ないし専門機関ではない。しかし、各省庁はそれぞれの所管事項の範囲内でそれぞれの施策を講じており、その間には間隙や重複（ときには対立）が生じることが考えられ、情報も一元的に管理されていないようである。NGOは従来から中心となる責任機関の設置を政府に求めてきたが、政府も事実上その必要性を認め、「行動計画二〇〇九」において「政府の人身取引対策の企画・立案・調整を一元的に担当する部局を設置する必要性について検討する」とした。しかし、その設置に向けた具体的な動きはいまだみられない。

早急にそのような機関を設置すべきであるし、自治体やNGOメンバーも構成員として参加させることが必要である。当該機関は「政府の人身取引対策の企画・立案・調整を一元的に担当」し、独自の予算も持つて対策を推進すべきである。

(3) 関係機関の間の連携の強化

政府は二〇一〇年六月、「人身取引事案の取り扱い方法（被害者の認知に関する措置）について」（人身取引対策に関する関係省庁連絡会議申合せ）を公表した。これは、「行動計画二〇〇九」に基づき、「人身取引事案の取扱方法のうち被害者の認知に関して、人身取引の定義及びこれに基づく被害者認知のための着眼点、並びに関係行政機関において講ずべき措置について整理し、あわせて、人身取引対策に携わる関係機関、団体等における活動の参考に供するため」に作成されたものであり、本文中ならびに末尾の図「人身取引被害者保護の流れ」には、各機関の関係・連携が記載されている。しかし、実際には、警察・検察・入管などが独自に捜査や判断を行っており（各機関によって判断が異なる場合もある）、そこでは、被害者の状況を十分に理解し配慮した調査・判断が行われているとは限らない。多分野の専門家が知識・経験を持ちより、調査し、判断する枠組みを設けるべきである。

この点で、タイ政府が採用している「多分野協働チーム（MDT：Multi-Disciplinary Team）」（関係する政府機関・NGOなど連携して人身取引被害者の保護・支援に取り組むアプローチ）が参考になる。タイでは一九八〇年代以降、人身取引事案が多数発生しているが、同国は、日本・中近東・アメリカ・ヨーロッパ諸国などへ人を送り出す「送出国」、韓国・マレーシアなどタイ以外の国からタイを経由し第三国に移送する「経由国」、ラオス・カンボジアなどのメコン地域諸国からの被害者の「受入国（目的地）」という三つの面を有している。そのため、同国においては、人身取引対策は大きな課題として認識されている。タイ政府は二〇〇八年に「人身取引対策法」を制定し、社会開発人間安全保障省がフォーカルポイントとなった。同省は政府の各機関及び政府・NGO間の調整機関であり、かつ、政府・NGO・国際機関で構成される「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っている。実態・背景が異なるとは言え、同国の対策は日本より進んでいる面があり、大いに参考とすべきである。²⁰⁾

(4) 政策対象の確認

これまでの日本の対策は、主に「性産業での売春強要を目的とする外国人女性の人身取引」を対象としてきた。人身取引議定書三条が定義する人身取引はより広範なものであるが、日本では「性産業での売春強要」が目立ち、かつ、これはある意味「わかりやすい」被害であったため

と考えられる。しかし実際には、性産業における強制わいせつや明らかな低賃金、婚姻を利用した性搾取や労働搾取（介護や家業従事も強要、雇用における長時間監禁型の労働強要・賃金未払い・低賃金など、「ブローカー等の手口の巧妙化・潜在化」は顕著である（家事労働や物乞い、臓器摘出などはほとんどないと思われる）。

政府は、これら広範な搾取形態を政策対象とすることを再確認するとともに、関係機関への周知徹底をはかるべきである。

(5) 被害者の認定

前述のように、人身取引加害者の手口の巧妙化・潜在化は顕著である。物理的監禁ではなく心理的なコントロールを手段とする場合もあるし、国際結婚、認知、養子縁組、研修生・技能実習生の一部を含む就労資格など、様々な手段・形態をとった人身取引がある。

ところが、「女性が監禁されて売春を強要される」という被害者像が一人歩きし、これに該当しなければ被害者ではないとの誤った判断がなされる危険性が、現在もまだ存在する。例えば「東南アジア出身の女性が、偽造旅券をもって入国し、ブローカーの指示で各地の風俗店を転々とさせられたが、寮に監視カメラや鍵が常時かけられていたわけではなく、月額数万円程度の収入があり（但しブローカーが管理）、携帯電話を持ち、客と外出していた」という事案を想定してみる。筆者は、前述の人身取引の定義に照らせば、このような事案は目的・手段・行為のいずれの要件をも満たす（従って人身取引である）と考えるが、関係機関においては必ずしもそのように判断されないことがある。「偽造旅券を使用することを当然本人は認識していたはずであるし、本当に酷使をされていたのなら逃げたはず（少なくとも警察などに援助を求めたはず）、ブローカーが主導したことはわかるが、本人は仕事内容も承知のうえで金儲けのために来ただけではないか」というのである。実際に、これと似た事案について、関係機関の間で判断が分かれたことがある。しかし、「フルタイムで働かせるうえに客のわいせつ行為にさらし、そのくせ月額数万円しか払わず、それもブローカーが管理し、逃げたり逆らえば支払わないというのは、搾取ではないのか?」、「寮の監視カメラや鍵は、常時ではないけれども、あること自体が加害者による監視・コントロールを示すのではないのか?」、「偽造旅券はブローカーが用意したものであるし、その使用は被害者を共犯関係に追い込み、被害申告から遠ざける効果を持つものではないのか?」、「女性が本当に事前にそのような状況をすべて理解し、同意していたといえるのか?」、「仮に同意していたとしても、本当に選択の自由が保障されていたといえるのか?」などなど、疑問はつきない。万一、判断者の意識の中に「月額数万円程度の収入を得るためには、発展途上国の女性たちは遠い日本に行って性風俗店で働くことを厭わない」

という認識があるとすれば、それは著しい思い違いである。発展途上国出身の女性であろうと、日本人女性であろうと、嫌なものは嫌であり、違っているのは、他に選択肢が十分に保障されているかどうかだけである。女性達の本国における状況を正確に理解し、かつジェンダーに関する理解を十分に持って、判断する必要がある。

この点も含め、正しい被害者認定を行うためには、国内及び国外の人身取引事例を収集・分析し、情報を整理し、加害者の手口を知ることが必要である。このことは、より迅速な加害者の摘発・処罰にも役立つ。そのうえで、被害者認定のためのガイドラインを作成することが有益である。さらに、関係機関職員への研修は必須である。警察官や入管職員だけでなく、検察官、裁判官、労働基準監督官、自治体職員などに対する研修が実施されなければならない。従来は入管職員や一部警察官への研修が中心で、検察官や裁判官への研修はほとんど皆無であり、そのために問題が生じた例もある。

それでもなお、人身取引に該当するか否かの判断が相当に難しい場合はある。しかし、加害者処罰の面では罪刑法定主義の要請から厳格に解すべきであるとしても、被害者保護の面では柔軟な判断をすることが、十分、可能であろう。また、人身取引の被害者と認定すれば一定の保護を認めるが、そうでなければ一律に何らの保護も認めないという扱いは、間違っている。前述の「人身取引事案の取り扱い方法（被害者の認知に関する措置）」についての中で、政府は「その際、一人でも多くの人身取引被害者を保護するため、関係機関において被害者に該当する可能性のある者を認知した場合には、できるだけ幅広く保護を念頭に置いた措置を講ずることとする。また、当初人身取引被害者に該当する可能性があると思われる者が後に該当しないと判明した場合においても、その者が置かれている状況やその者の人権に十分配慮して取り扱うこととする。」としているが、この方向は正しい。今後、具体的な事案においてこの趣旨が生かされているか、注目したい。

(6) 被害者保護の専門機関の設置

現在、被害者の保護は主に婦人相談所で行われている。婦人相談所は全都道府県にあり、人身取引被害者が日本各地に在ることを考えると、「緊急一時保護」を婦人相談所で行うことには合理性がある。しかし、多言語対応が可能な民間シェルターには長年にわたる知識・経験の集積があり、被害者保護の専門機関として重要である。また、婦人相談所では「中長期的保護」は困難である。そこで、専門的スタッフを配置し被害回復に向けたプログラムと資金を持つ「人身取引被害者支援センター（仮称）」を設置し、そこで中長期的保護を実施することが適切であり、その

際、政府と民間シエルトアの協力・協働が必要である。

さらに、労働搾取を目的とする人身取引を視野にいれば、男性被害者のための保護実施機関の設置も、必要となる。

(7) 人身取引対策法（仮称）の制定

上記各課題のほか、住居・医療・生活費等の支給や保障、法的支援の充実など様々な課題がある。それらを政府が積極的に推進するためには、その根拠となる法律を制定する必要がある。法の制定は、人身取引を根絶するとの政府の強い意思を示し、国民への啓発にもなる。

8、韓国の人身取引の実態と対策

(1) 韓国は、日本に送られてくる女性達の出身国の一つであるが、同時に、周辺諸国などから送られてくる女性や男性の目的地国でもある。人身取引対策としては性売買対策が中心であるが、性産業の隆盛、「国際結婚」のために送られてくる多数の周辺国女性の存在、国民の意識などが日本に似ており、特に需要の抑制については日本の対策を考えるうえで参考になる。そこで、同国の対策をまとめておく。

(2) 対策—法的枠組み

ア、韓国政府は、二〇〇〇年に国連組織犯罪防止条約と人身取引議定書に署名した（批准は未了）。また、他の人身取引に関連する条約にも署名・批准している（国際人權規約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約など）。

国内では人身取引対策に焦点を絞った包括的法律は制定されていない。人身取引行為及びそれに付随して行われる行為に対し、関係法令を適用して対処している。刑法（逮捕・監禁、脅迫、暴行・傷害、略取・誘拐等）、青少年の性保護に関する法律（青少年に対する買春、斡旋、青少年の売買等）、出入国管理法（旅券や外国人登録証の提供強要等）、職業安定法（暴行・脅迫等を手段とする職業紹介・労働者供給、公衆衛生又は公衆道徳上有害な業務に就かせる目的での職業紹介・労働者供給等）などである。性搾取については、特に以下に述べる性売買関連二法が重要である。

イ、性売買関連二法²¹⁾

(a) 二〇〇四年三月、「性売買斡旋等の行為の処罰に関する法律」(以下、「性売買処罰法」という)と「性売買防止及び被害者保護等に関する法律」(以下、「性売買防止法」という)が成立した(以下、この二法をあわせて「性売買関連二法」という)。

性売買関連二法は、一九六一年に制定されたがほとんど死文化していた「淪落行為等防止法」に代わるものであって、旧法と大きく異なる(例えば、淪落法は女性のみ処罰し、買春男性は処罰なしであった)。性売買関連二法は、売春及び買春行為等(以下、「性売買」という)の全般に関する規制と被害者の保護等を定め、これらを国及び地方自治体の責務としている。これは人身取引にのみ焦点をあてたものではないが、人身取引の取り締まり、防止並びに被害者保護のための法的措置でもある(人身取引議定書の批准に向けた国内立法でもある)。

(b) 性売買処罰法の概要

本法の目的は、「性売買」(不特定人を相手に財産上の利益の授受・約束等をして性交等を行うこと、又はその相手方になること)、「性売買斡旋等の行為」(性売買の斡旋、勧誘、誘因、強要、資金・土地などの提供)、「性売買を目的とする人身取引」の根絶である(一条、二条)。これらの行為だけでなく、そのための人の募集・雇用・職業紹介や広告などを禁止し、処罰対象とする(四条、一八条以下)。また、斡旋等の行為により得た金品や財産上の利益を没収・追徴し(二五条)、性売買を強要したり斡旋等の行為をした者が売春する者に対して有する債権を無効とする(二〇条)。

「性売買被害者」(偽計その他の方法で性売買を強要された者、性売買の目的で人身取引された者など。二条四項)と認定された者は処罰対象とせず、一定の保護を行う(六条)。外国人女性が本法に規定された犯罪を申告し、又は外国人女性を「性売買被害者」として捜査するときは、当該事件を不起訴処分としたりは公訴提起時まで入管法による強制退去命令や収容を猶予することなども規定している(二一条)。

(c) 性売買防止法の概要

本法は、「性売買を防止し」「性売買被害者及び性を売った者の保護と自立の支援」を目的とする(一条)。この目的のため、これらの者に対する支援施設を設置し(五条)。六月以内の一般支援施設、青少年支援施設、外国人女性支援施設、自活支援センターの四種)、寝食の提供や相談、治療、就業教育、法律援助などを行い、その際には「被害者の意思を尊重し」(二三条)「入所者又は利用者の人権を最大限に保障」しなければならない(九条)。これら支援施設以外に、性売買被害相談所も設置する(二〇条)。医療費、支援施設や相談所の設置・運営に必要な

な費用は、国または地方自治体がその全部又は一部を補助する（二四条、一五条）。

また同法は、小中高等学校の校長に対し「性に対する健全な価値観の涵養と性売買防止のため」性売買予防教育の実施を義務づけている（四条）。二〇〇八年改正により予防教育実施機関の範囲を拡大した。

(d) 性売買関連二法の意義

女性部（現：女性家族部、Ministry of Gender Equality and Family）は、①韓国社会において性売買が不法であることを再確認したこと、性売買は二者の関係でなく斡旋行為が媒介する三者間の関係であるとの観点で規定を整備することにより、斡旋行為を重点的に処罰できるようにしたこと、②旧法の「淪落」とは「おちぶれる」「身を持ち崩す」などの意が含まれ、女性のみを非難する名称であるとの指摘があったが、本法はこの名称を廃し、価値中立的な「性売買」という用語を使用したこと、③「性売買被害者」「性売買目的の人身取引」等の概念を立法化したこと、④斡旋や広告行為の厳罰化、被害女性の保護の進展などにより、性産業の縮小の契機になること、等を意義として挙げている。

他方、女性団体などは、「性売買被害者」の定義が狭すぎること（当初の法案では、性を売った者を本人の意思に関わらず被害者と規定していた）、外国人女性の保護が不十分であること（被害者は何らの在留資格も取得できず、国民と同等の福祉サービスも利用できず、施設に入所し働くこともできず、訴訟終了後は直ちに出国しなければならない）、警察と事業者との癒着問題が残っていること、などを指摘している。

ウ、他の関連法

(a) 結婚斡旋業者に対する規制法（二〇〇七年制定）

この法律は、韓国人同士あるいは韓国人と外国人の結婚斡旋を行う業者について、地方自治体への登録を義務づけ、自治体による管理・指導を可能としている。また、業者が斡旋をするときは、当事者の使用言語で標準契約書を作成すること、身上に関する情報は当事者の使用言語で書面を作成すること、虚偽ないし誇大広告・情報的提供を禁止すること、損害賠償の財源確保として斡旋業者は保険に加入しなければならぬことなどを規定し、これらに反した業者への処罰規定もある。

但し、外国人や女性の人権確保に尽力する弁護士からは、本法は業者に金を払う韓国人男性の保護が目的であって、女性の保護は目的ではないこと、斡旋業者が加入すべき保険が実際にはないこと（多数の保険事故が予想されるので保険会社が保険商品を作らないためだろうとのこと）、施行後の実態調査によれば処罰規制を受けた例もなく、もっと厳しい規制と処罰強化が必要であるとの指摘もある。²¹⁾

(b) 青少年の性保護に関する法律(二〇〇一年制定、改正有り)

この法律は、青少年の性を買い、またはこれを斡旋する行為及び性暴力行為などから青少年を保護・救済することを目的とする。従来に比べ、買春等に対する処罰を強化する一方、青少年には処罰を科さず、また青少年保護施設や相談施設などの設置などを定める。性犯罪者情報公開制度(二〇条)については、二〇〇八年二月の改正法施行により、児童・青少年が被害者である性被害の加害者(有罪判決確定者)の身上情報の登録及び閲覧対象が拡大された(加害者の氏名・年齢、住所、勤務先、写真などが登録され、被害者、その代理人、青少年関連教育機関の長、登録対象者居住地域の青少年の保護者が閲覧できる)。二〇一〇年からはインターネットで情報が公開され、一九歳以上なら誰でも閲覧することができる。強姦、被害者が児童青少年である性売買の斡旋、刑期が五〜六年以上の人については、顔写真・住所(町名まで)などが公開されている。

工、労働搾取²²⁾

韓国は外国人労働者の「受入国」である。特に一九九〇年代には受け入れ人数が増え、劣悪な労働環境下での虐待、賃金不払い、資格外就労の増加など、様々な問題が生じた。そこで、二〇〇四年に「雇用許可制」が導入された。これは、国内労働市場の状況を踏まえたうえで、三年を限度にいわゆる単純技能労働者を正規の労働者として受け入れる制度である。二〇一〇年米国人身売買報告書によれば、韓国には最大五〇万人のアジア諸国からの低技能外国人労働者があり、その多くが雇用許可制の下で働いている。しかし、労働者の転職や在留資格に関する使用者の権限が非常に強く、労働者を弱い立場に追い込んでいる。二〇〇九年には一〇万人以上の外国人労働者が賃金不払いなどの労働法違反の被害を受けていると報告されているが、韓国政府によって人身取引の被害者と認定された者はいない。二〇〇九年に「雇用許可制」が改正され、転職の自由についてはある程度改善されたが、在留資格に関する使用者の権限は、依然、強い。

9 まとめにかえて

最初に書いた二つの疑問、「なぜ、需要はなくなるのか」と「需要の根絶のためには何が必要か」について、その答えは、結局、意識を変え、ことに尽きるように思われる。もちろん、ただ「意識を変えよう」と言ってみても始まらない。人々の意識の多くは外的要因によって作ら

れているのであるから、これを変えるためには、法制度や社会制度を変える必要がある。それが、外国人労働者を適正に受け入れる入管政策の採用、性的搾取を規制する法律等の見直し、国際結婚等の仲介業者に対する規制の新設であり、学校教育や社会への啓発である（他にもいろいろ考えられよう）。

法律は万能ではなく大きな限界がある。しかし、一定の社会規範を作り出す効力も持っており、前述のような法改正（法制定）が実現すれば、社会規範となることを通じて、人々の意識変革に寄与することが期待できる。教育・啓発については、前述したUNODCのToolkitなどを参考に、まずは正確でわかりやすい教材を作成すること、そして学校教育と社会教育のあらゆるチャンネルを使って何が問題か・どうすればよいかを伝えていくことが、重要である。

しかしこれらは、現在のところ、日本政府の対策の中に含まれていない。政府の対策の中に含ましめ、着実に実施していくことが何より必要である。

以上

注

- (1) 国際労働機関（ILO）強制労働に関する条約（一九三三年採択、以下同じ）、同強制労働の廃止に関する条約（一九五七年）、人身売買及び他人の売春からの搾取の禁止に関する条約（一九四九年）、人種差別撤廃条約（一九六五年）、自由権規約（一九六六年）、社会権規約（一九六六年）、女性差別撤廃条約（一九七九年）、子どもの権利条約（一九八九年）、ILO最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約（一九九九年）、児童の売買、児童の買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する上々カウの選択議定書（二〇〇〇年）など。
- (2) 二〇一一年二月三日アクセス（以下、URLの引用についてはすべて同じ）国連薬物犯罪局ウェブサイト
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/C/TOC/index.html>
和文テキストは外務省ウェブサイト
http://www.mofa.go.jp/mofa/gaikou/treaty/treaty156_7.html
- (3) 米国国務省ウェブサイト
<http://www.state.gov/g/tip/rts/tprrpt/2011/index.htm>
- (4) 米国国務省ウェブサイト
<http://www.state.gov/g/tip/rts/tprrpt/2010/index.htm>
- (5) 国内で日本人女性を対象とする人身取引も起きている（警察庁によれば二〇〇七―二〇一〇年に計一七人の日本国籍被害者が保護された。警察庁ウェブサイト
http://www.npa.go.jp/safetylife/hoan/h22_zinshin.pdf）。その場合においても「需要の根絶」は対策の要となる。

- (6) 議定書三条の定義には該当しないが、なお適切な保護が必要と考えられる場合に、これを人身取引被害者保護として行うのか、他の被害者保護支援策の中で行うのかは、各国の法政策の問題であらう。
- (7) 脱稿後、二〇一一年の検挙状況等が公表された。ここでは、短期滞在のタイ人女性が売春を強要された事例が多く見られたとの指摘がある。警察庁ウェブサイト
http://www.npa.go.jp/safetylife/hoan/h23_zinshin.pdf#search
- (8) 厚生労働省ウェブサイト
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv32/index.html>
- (9) 千葉県警ウェブサイト
<http://www.pref.chiba.lg.jp/dankyou/keihatsu/jinshintoriniki.html>
- (10) 外国人研修・技能実習問題に取り組んでいる島井一平氏(全統一労働組合・移住連)の報告。外国人研修生権利ネットワーク編「外国人研修生・時給三〇〇円の労働者」(明石書店二〇〇六年六月)、「外国人研修生・時給三〇〇円の労働者二」(明石書店二〇〇九年三月)
- (11) 筆者自身が相談を受けたケースやシェルター等情報を総合。なお、台湾や韓国においても、自国男性と外国籍女性との結婚件数が増加しており、外国籍女性たちがD Vや様々な搾取を受けやすいうことが指摘されている。
- (12) 内閣官房のウェブサイト <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jinsin/index.html>
- (13) 人身売買禁止ネットワークのウェブサイト
http://inatip.jp/report/d_02/08-06-30.pdf
- (14) 国連広報センターのウェブサイト
http://unic.or.jp/unic/press_release/1548
- (15) なお、移住連のウェブサイトも参照
<http://www.jica.apc.org/migrant-net/japanese/japanese.html>
- (16) 日本弁護士連合会「外国人技能実習制度の廃止に向けた提言」二〇一一年四月一五日参照。同連合会のウェブサイト
http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year2011/110415_4.html
- (17) 国連薬物犯罪局のウェブサイト
<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic/toolkit>
- (18) 欧州安全保障協力機構のウェブサイト
<http://www.osce.org/po/42708> <http://www.osce.org/cthb/17163>
- (19) 日本語訳は反差別国際運動のウェブサイト
http://www.imadr.org/japan/pdf/OhhrTrafficPrincipleGuideline2002_j.pdf
- (20) タイの人身取引対策については、斎藤百合子「人身取引被害者の帰国後のエンパワーメント支援アプローチ」タイの当事者組織の活動分析から」国立女性教育会館研究ジャーナル一四巻(二〇一〇年三月)
 国立女性教育会館のウェブサイト http://www.nwec.jp/jp/data/4_vol.14-2.pdf#search
 国際協力機構(IICA)のウェブサイト

<http://www.jica.go.jp/project/thailand/0800136/outline/index.html>

- (21) 性売買関連二法の詳細は、白井京「韓国における人身取引関連法の制定—性売買処罰法及び性売買防止法—」外国の立法二三二号（二〇〇四年一月）
- (22) 筆者がソウルで実施した「公益弁護士グループ連帯」の弁護士へのインタビュー（二〇一〇年一月二十九日）
- (23) 白井京「韓国の外国人労働者政策と関連法制」外国の立法二三二号（二〇〇七年二月）

資料 人身取引対策行動計画二〇〇九（概要）

人身取引対策行動計画2009の概要

現行計画（平成16年12月策定）

在留資格「興行」に係る上陸許可基準の見直し、人身売買罪の創設、取締りの徹底、被害者への在留特別許可の付与を可能とする入管法の改正等各種施策を着実に実施 ⇒ 我が国の人身取引対策は大きく前進（人身取引事犯の減少、適切な被害者保護等）

国内情勢

被害者の在留資格について、「日本人の配偶者等」の割合が増加するなど、人身取引手口が巧妙化・潜在化しているとの指摘

⇒ 内外からの指摘を踏まえ、人身取引を取り巻く情勢に真摯に対応する必要

国際的な関心の高さ

国連特別報告者の見解

「日本が多くの人身取引被害者の目的地となっている」

人身取引の実態把握の徹底

総合的・包括的な人身取引対策

1 人身取引の防止

(1) 潜在的被害者の入国防止

- 出入国管理の強化
- 偽変造文書対策の強化

(2) 在留管理の徹底を通じた人身取引の防止

- 厳格な在留管理による偽強滞在・不法滞在を伴う人身取引事犯の防止
- 不法就労対策を通じた人身取引の防止(※)

2 人身取引の撲滅

(1) 取締りの徹底

- 人身取引事犯の取締りの徹底
- 売春事犯等の取締りの徹底
- 児童の性的搾取に対する厳正な対応
- 悪質な雇用主、ブローカー等の取締りの徹底(※)

(2) 国境を越えた犯罪の取締り

- 外国関係機関との連携強化
- 国際捜査共助の充実化

3 人身取引被害者の保護

(1) 被害者の認知

- 潜在的被害者に対する被害者保護施策の周知
- 取締り過程における被害者の発見(※)

(2) 被害者保護の徹底

- 被害者としての立場への配慮
- 被害者の法的地位の安定

(3) シェルターの提供と支援

- 婦人相談所における母国語による通訳サービス
- 被害者に対する法的援助に関する周知等

(4) 被害者保護施策の更なる充実

- 中長期的な保護施策に関する検討等
- 男性被害者等の保護施策に関する検討

(5) 帰国支援の推進

- 被害者の帰国に際しての安全確認の実施

4 人身取引対策の総合的・包括的推進のための基盤整備

(1) 国際的取組への参画

- 人身取引議定書の締結
- 国民等の理解と協力の確保

(2) 国民等の理解と協力の確保

- 人身取引に関連する行為を規制する法令の遵守の促進等
- 性的搾取の需要側への啓発

(3) 人身取引対策の推進体制の強化

- 関係行政機関職員の知識・意識の向上
- 関係行政機関間の連携強化・情報交換の推進
- 外国人施策の推進・検察のための枠組みとの連携

注：赤字は、新規に講ずる施策。※については、現行計画にも盛り込まれているが、内容の見直しを行ったもの。

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jinsin/kettei/2009gaiyou.pdf>