

# 「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 人身売買、特に女性および子どもの人身売買を防止し、抑止 しおよび処罰するための議定書」採択と日本の取組み

—— 人身売買の処罰と被害者の保護を中心として ——

米 田 眞 澄

## 論文要旨

「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身売買、特に女性および子どもの人身売買を防止し、禁止しおよび処罰するための議定書」は、二〇〇〇年に国連総会で採択され、二〇〇三年より発効している。現在、日本は当該議定書の批准に向けて国内法整備を行っているところである。

本稿では、当該議定書の採択経緯と内容について人身売買の処罰化と被害者の保護を中心に当該議定書の意義を考察するとともに、同時に採択された密入国防止議定書および米国関連法ならびにヨーロッパ審議会で審議されている人身売買防止条約草案を参照し、当該議定書の問題点についても考察する。最後に、日本の取組みを紹介するとともに、今後、日本が検討すべき課題について検討する。

## 一 は じ め に

「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身売買、特に女性および子どもの人身売買を防止し、禁止しおよび処罰するた

めの議定書」(以下、「人身売買禁止議定書」または「議定書」という)は、二〇〇〇年一月一日、国連総会において採択され(A/PES/55/25)、二〇〇三年二月一日より発効している。<sup>1)</sup>(締約国数八〇、二〇〇五年三月現在)。

人身売買禁止議定書は、その名のとおりに「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」または「本体条約」という)を補完する議定書である。本体条約を補完する議定書は三つある。すなわち、人身売買禁止議定書、および「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陸路、海路および空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」(以下、「密入国防止議定書」という)ならびに「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銃器並びにその部品および構成部分並びに弾薬の不正な製造および取引の防止に関する議定書」(以下、「銃器取引防止議定書」という)である。<sup>2)</sup>これら条約の起草のために政府間特別委員会(以下、「起草委員会」という)が設置され、一九九九年一月に第一会期をもつことで起草作業が開始された。二〇〇〇年七月の第一〇会期において国際組織犯罪防止条約案について、第一会期において人身売買禁止議定書案および密入国防止議定書案について合意に達し、一月に国連総会で採択に至った。国連総会にはこれら条約案とともに「国際組織犯罪防止条約およびこれを補足する議定書の公式記録(起草過程)のための解釈ノート」(以下、「解釈ノート」という)が情報用として提出された。<sup>3)</sup>

これらの条約が採択された背景には、国際的な組織犯罪の複雑化および深刻化を前に、その取締にあたって国際協力が不可欠であるとの認識がなされたことがあげられる。国連が条約作成に動き出す直接のきっかけになったのは、一九九四年一月にイタリアのナポリで開かれた国際組織犯罪世界閣僚会議で「ナポリ政治宣言および世界行動計画」が採択され、一二月に国連総会において同計画が承認されたことであった。<sup>4)</sup>

日本は、本体条約に二〇〇〇年二月二日に、三つの議定書には二〇〇二年二月九日に署名している。二〇〇四年一月には人身売買禁止の基本計画を策定し、人身売買禁止議定書の批准に向けて国内法整備が進められている。

本稿の考察にあたって、まず人身売買禁止議定書の採択経緯と内容について人身売買の処罰化と被害者の保護を中心に紹介しながら、その採択の意義について検討する。次に、同時に採択された密入国防止議定書など他の関連文書を参照することで、人身売買禁止議定書の問題点について考察する。最後に、日本における人身売買禁止議定書の批准にむけての取組みについて紹介し、日本が取り組むべき課題について考察する。

## 二 人身売買禁止議定書における人身売買行為の犯罪化と被害者の保護

### 1 議定書採択までの経緯

起草委員会は一九九九年一月一九日から二九日まで第一会期を開くことで起草作業を開始した。総会決議五三／一一一において総会は起草委員会の議長として Luigi Lauriola (イタリア) を選出すべきという犯罪防止委員会の勧告を受け入れることを決定した。第一会期には政府間組織や NGO などがオブザーバーとして出席したほか、九一カ国の代表が出席した。

人身売買禁止議定書については、アメリカ合衆国代表が国際組織犯罪防止条約を補完する女性と子どもの国際的人身売買と戦うための議定書案 (A/AC.254/4/Add.3) を、アルゼンチン代表が女性と子どもの国際的人身売買の防止および禁止ならびに処罰に関する合意のための要素案を提出した。第二会期では、両国代表がそれぞれ示した案を組み合わせた草案 (A/AC.254/4/Add.3/Rev.1) が提出され、起草委員会は同案を審議の基礎とし、第一読会が行われた。そこで議定書が女性と子どもの人身売買 (trafficking in women and children) を扱うべきか、あるいは人身売買 (trafficking in persons) を扱うべきかについて議論がなされた。第三会期では、女性と子どもの人身売買ではなく人身売買を扱う文書を作成することに関心があるという結論になれば、この点に関して委員会に与えられた任務を修正するように総会に求めたいとした。なぜなら議定書案の起草を担った政府間特別委員会は、総会決議五三／一一一および五三／一一四に基づいて起草作業を始めたのであるが、これらは「適当な場合には女性および子どもの人身売買……を扱う国際文書の起草の審議をするための政府間特別委員会を設置することを決定」していたからである。すなわち当初は女性と子どもの人身売買を問題とすることが予定されていた。

第四会期で、議長は、人身売買を扱うことについて、「国際組織犯罪防止条約を補完する人身売買、特に女性と子どもの人身売買を防止するための議定書」という草案タイトルは犯罪防止委員会第八会期での勧告を反映したものであり、この点に関して総会が第五四会期で行動をとることになっていると説明した。また、起草委員会は起草委員会の任務の履行を容易にするために非公式の諮問会合が組織されるべきであることと決定した。第五会期において諮問会合が起草委員会の全体会合と平行して開かれ、議定書草案条文に関する問題が扱われた。

第六会期では、諮問会合によって勧告された改訂草案 (A/AC.254/5/Add.13) を審議の基礎とすることが決定された。第九会期ではさらな

改訂草案 (A/AC.254/4/Add.3/Rev.6) が審議の基礎となり、諮問会合によって審議された。第一一会期において起草委員会は、さらに改訂された草案 (A/AC.254/4/Add./Rev.7) を審議の基礎として、議定書草案のすべての条項の審議を終えた。数力国の代表が議定書草案のいくつかの条項についてコンセンサスに賛同するが留保を付す意思を表明したものの、議定書草案は二〇〇〇年一月二三日、第二一八回会合において承認され、決議五四／一二六に従って第五五会期総会に審議と採択のために提出されることが決定された。そして、人身売買禁止議定書は、二〇〇〇年一月一日に国連総会において採択されたのである。

## 2 議定書の目的および人身売買の定義

人身売買禁止議定書は国際組織犯罪防止条約を本体条約とし、それを補完する議定書として作成・採択されている。議定書第一条は、当該議定書が本体条約を補完するものであり、本体条約とともに解釈されること、本体条約の規定は議定書に別段の定めがある場合を除くほか当該議定書について準用されることを定めている。本体条約は国際的な組織犯罪をより効果的に防止しこれと戦うことを目的として、一定の行為の犯罪化、裁判権の設定、犯罪収益の没収、犯罪人引渡しなどについて規定しており、国境を越えて暗躍する組織犯罪集団の壊滅に向けた国際協力の促進を義務づけている。議定書は、この本体条約を補完するという基本的性質をもつことから、国際組織犯罪集団が人身売買に関与しているという事実に着目し、人身売買についてもその防止等について締約国間の協力を促進することを目的としている。締約国間の協力促進は二つの面から求められている。一つは、人身売買を防止しこれと戦うことである。もう一つは、人身売買の被害者の人権を十分に尊重しながら、被害者を保護し支援することである。

議定書は、第三条で「人身売買」を定義している。人身売買の定義についてはながらく国際的合意が得られなかったという経緯がある<sup>⑤</sup>。したがって当該議定書によって初めて人身売買の定義がなされた意義は大きい。議定書は人身売買を三つの要素から定義している。まずは、搾取を目的とすることである。搾取には、少なくとも他人を売春させて搾取すること、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似する行為、隷属または臓器摘出が含まれる。次に、強制を手段として用いることである。強制として、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または他人を支配下に置く者の同意を得る目的で行う金銭もしくは利益の授受があげられている。最後が行為である。人身売買にはさまざまな人間または組織が複

数の段階で介在し、不当な利益を得ている。そこで議定書は、さまざまな段階で関わる者たちを処罰の対象とすべく、人の募集・採用、運搬、移送、蔵匿、収受を人身売買の行為として定めている。

また、先に述べたなんらかの強制が手段として用いられた場合は、被害者が搾取されることに同意していたとしても、そのような強制による人の募集・採用、運搬、移送、蔵匿および収受は人身売買とみなされる。さらに、一八歳未満の子どもについては搾取の目的があれば強制が手段として用いられていなくても人身売買とみなされる。

議定書における人身売買の定義に関連して注目すべきところは、人身売買の被害者を女性と子どもに限定していない点であり、また人身売買の目的を他人の売春からの搾取に限定していない点である。<sup>①</sup> 議定書が女性と子どもの人身売買 (trafficking in women and children) を扱うべきか、人身売買 (trafficking in persons) を扱うべきかについては起草過程においても問題となったことは先に述べた通りである。この点に関しては早い段階で議定書が扱う範囲を女性と子どもに限定すべきではなく、男性も人身売買の被害にあうという事実が考慮されていないことが議論されている。<sup>②</sup> これを受けて総会は決議五四／一二六 (一九九九年) を採択し、議定書草案の範囲を女性と子どもだけでなく人の売買に広げることができるように起草委員会の任務を修正した。ただし、女性と子どもが人身売買の被害にあいやすい現実を踏まえて、議定書のタイトルは、「人身売買、特に女性と子どもの人身売買」となった。従来、「人身売買」といえば一般的に女性や子どもが売春宿に売り渡される状況が想像された。そのような状況は今でもけっして変わらないが、今日、人身売買の目的は多様化している。議定書が示すように臓器摘出を目的とする人身売買が横行していることも一般によく知られるようになってきている。

また、「人身売買」の定義がながらく国際的合意を得られなかった大きな要因は、売春をどのようにとらえるかについて今も続く議論の対立にある。議定書の起草過程においても、売春を性的搾取として規定するかについて議論が噴出したが、最終的に採択された定義は、搾取の目的として「他人の売春からの搾取」と「その他の形態の性的搾取」を含ませることで、玉虫色の合意を得た。<sup>③</sup> この点に関して解釈ノートは、議定書は、これらの文言は人身売買の文脈でのみ扱っており、議定書においてはこれらの定義はなされておらず、締約国がそれぞれの国内法で買春をどのように扱うかについての予断を含むものではないとしている。各国の買春に関する法制度は、買春を合法化しているものから買春者、売春者の双方を処罰の対象としているものまで多様であるため、議定書の作成においてはそれぞれの国がとる法制度に影響を与えない形となった。

### 3 犯罪化および議定書の適用範囲

議定書は、第五条で、締約国に対して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に必要な立法およびその他の措置をとることを義務づけている（第五条一項）。また、「自国の法制の基本的な概念に従うことを条件として、第一項の規定に従って定められる犯罪の未遂」（第五条二項a）および「第一項の規定に従って定められる犯罪に加担すること」（第五条二項b）ならびに「第一項の規定に従って定められる犯罪を行わせるために他の者を組織しまたは他の者を指示すること」（第五条二項c）を犯罪とするために、必要な立法およびその他の措置をとることも義務づけている。第五条が定める犯罪の基礎となるのが第三条で定義する「人身売買」である。

第五条が定める犯罪には、性質上国際的であり、かつ組織的な犯罪集団が関与しないものもある。議定書は、そのような行為も締約国が犯罪として処罰の対象とすることを義務づける一方で、議定書の適用範囲については、第五条の規定に従って定められる犯罪であって、性質上国際的なものであり、かつ、組織的な犯罪集団<sup>10</sup>が関与するものの防止、捜査および訴追ならびに当該犯罪の被害者の保護について適用するとした（第四条）。

議定書の起草過程では、最終的に審議の基礎となった草案では、「この議定書は、…：議定書で定義され、かつ条約で定義される人身売買の防止および根絶ならびに被害者の保護について適用する」とされたが、ここでは人身売買の前に「国際的な」が括弧で挿入されるとともに、「かつ、条約で定義される（組織犯罪集団が関与する場合に）」となっていた。第五会期に開かれた非公式諮問会合で、「国際的な」の文言を括弧に入れることで一般的な合意があった。多くの代表は、議定書草案の範囲を本体条約の適用範囲に沿うようにするためにこの文言の挿入に賛成であった。しかし、いくつかの代表は、議定書はすべての人を保護すべきであり、「国際的」という文言が入ることで議定書の適用範囲が限定され過ぎてしまうのではないかと意見を表明した。また、議定書のもとでどのような状況がカバーされるのかを明らかにするために「国際的人身売買」という文言を定義すべきだとの意見を表明する代表たちもいた。第七会期の非公式諮問会合でも同様の議論がなされた。第九会期ではこれに対応する本体条約の規定が最終的に決まるまで議論を先送りするという合意がなされた。

本体条約は、条約の適用範囲について、条約が定める犯罪であって性質上国際的なものであり、かつ、組織的な犯罪集団が関与するものの防止、捜査および訴追について適用すると定めた（本体条約第三条）。したがって議定書の適用範囲も本体条約に沿ったものとなった。



#### 4 人身売買の被害者の保護・地位・送還

議定書の目的のひとつである人身売買の被害者の保護および支援については、第六条に規定されている。締約国は、適当な場合には国内法において可能な範囲内で、人身売買の被害者の私生活および人的事項を保護する義務を負い、この保護には特に人身売買に関する法的手続きを秘密とすることが含まれる（第六条一項）。また、適当な場合には、自国の法律上または行政上の制度に、関連する訴訟上および行政上の手続に関する情報、および犯人に対する刑事手続きの適当な段階で、防御の権利を妨げない方法で被害者の意見および関心が表明され、かつ、これらについて考慮されることを可能にするための援助を提供する措置を含めるように確保しなければならない（第六条二項）。

さらに、適当な場合には、NGOその他の関連団体および市民社会の他の要素と協力して、被害者の身体的、心理的および社会的な回復のための措置をとることを考慮しなければならない（第六条三項）。そのような措置には、(a)適切な住居、(b)被害者が理解できる言語によるカウンセリングおよび情報で特にその者の法的な権利に関するもの、(c)医学的、心理的および物的援助、(d)雇用、教育および訓練の機会、の提供が含まれる。また、第六条の規定の適用にあたっては、被害者の年齢、性別および特別なニーズ（適当な住居、教育およびケアを含む）、特に子どもの特長なニーズを考慮しなければならない（第六条四項）。そのほか、締約国は、被害者が締約国の領域内にいる間その身体の安全を確保するように努める義務（第六条五項）と被害者が被った損害の賠償を受ける可能性を提供する措置を自国の国内法制に含めることを確保する義務（第六条六項）を負う。

第六条の内容は、初期の段階でアメリカ合衆国代表が提出した議定書案（A/AC.254/4/Add.3）に盛り込まれていたものであり、内容の上では採択までに大きな変化はなかったといえる。アメリカ合衆国は二〇〇〇年に「The Trafficking Victims Protection Act of 2000（以下、「TVPA」という）を制定し、被害者に対して条件付きではあるがさまざまな保護を与えており、アメリカ合衆国による議定書案に示された保護規定はTVPAが参考にされていると思われる<sup>1)</sup>。

第六条の規定を読むと、人身売買者の起訴と処罰に関連して与えられる保護については締約国に確保義務が課せられているが、それとは関係のない保護措置については「とることを考慮する」義務、あるいは「確保するように努める」義務が課せられているにすぎないことがわかる。このような緩やかな義務規定は第七条が規定する被害者の地位にもみられる。第七条は、締約国に対して、「適当な場合には」、締約国領域内の被害者の一時的あるいは恒久的滞在を認める立法およびその他の措置をとることを「考慮する」義務を課している。また、解釈ノートによれ

ば「恒久的滞在」とは長期的滞在を意味し、必ずしも無期限の滞在を意味するものではないと理解されている。また解釈ノートには言及はないが、どのような場合に適当であるか最初の判断は、各締約国にまかされているといえよう。

第八条は被害者の送還について定めている。議定書は、被害者が領域内にいる締約国に対して被害者に長期的滞在許可を含めた一定の保護を与えたのちは被害者の本国または永住国への送還を基本原則としており、当該本国または永住国に対して被害者の送還を受け入れるとともに送還が容易になされるために必要な旅行証明書などの発給を義務づけている。

### 三 人身売買禁止議定書の問題点

#### 1 人身売買の被害者と密入国させられた移民の区別のあいまいさ

人身売買も密入国も国際的かつ組織的犯罪集団が大きく関与していることから、人身売買禁止議定書とともに密入国防止議定書が同時に起草され採択されるに至った。人身売買禁止議定書の下では人身売買された者は、先にみてきたように「被害者」であることから一定の保護・支援が受けられるのに対して、密入国防止議定書の下では密入国させられた移民は、そのことをもって「被害者」としての特別な地位を得ることはない。密入国防止議定書は、密入国させられた移民にも、既存の国際人権法および領事関係条約の下で与えられている権利（生命に対する権利、拷問等を受けない権利、勾留された場合に本国領事機関への通報を要請したり通信を行ったりする権利など）が保障されることを確認しているに過ぎない（第一六条）。

密入国防止議定書によれば、「移民を密入国させること」とは、「金銭的利益その他の物質的利益を直接または間接に得るため、締約国の国民または永住者でない者を当該締約国に不法入国させること」であり（第三条a）、「不法入国」とは、「受入国への適法な入国のために必要な条件を遵守することなく境界を越えること」（第三条b）である。しかし、人身売買の被害者も多くは人身売買者によって不法入国させられていることは広く知られている。そこで、ある者が第三者を介して不法入国させられた場合に、その仲介者の行為が「移民を密入国させる」行為であるのか、それとも「人身売買」であるのかによって、不法入国させられた者が議定書に基づいて得られる保護はかわってくる。

その区別の指標となるのは、まず、仲介者の目的が、金銭的その他の物質的な利益を直接または間接に得ることにあるのか、それとも当該者



を搾取することにあるかである。すなわち、その得ようとすると利益が搾取に該当するか否かで区別されるが、議定書は「搾取」についての定義をもたない。議定書で搾取の例としてあげられた「強制的な労働もしくは役務の提供」については強制労働廃止条約（ILO 一〇五号条約）が、「奴隷もしくはこれに類似する行為、隷属」については奴隷制廃止補足条約が、それぞれ解釈の指針となる。しかしながら、議定書は「他人を売春させて搾取すること」、「その他の形態の性的搾取」については定義することを避けており、最も議論が分かれた他人に売春をさせることで利益を得るために当該者を募集・採用、運搬、移送、蔵匿、收受することは人身売買となるかについては議定書は沈黙したままである。この規定は、買売春についての国内法制に影響を与えるものではないことが起草過程で確認されている。締約国によっては、買売行為を性的搾取とはみなさない国もあれば、買売行為自体を違法化していない国もある。売春が通常の就業とみなされている国でも、他人の就業に介入して利益を得ることは特に法律で認められた場合をのぞき、一般に禁止されている。そうであれば、何をもって他人の売春からの「搾取」とするかは、まさに搾取の定義に左右されることになる。

また、仮に他人に売春をさせることによって利益を得ることが「搾取」となるとしても、そのような「搾取」に売春に従事する者が同意する場合もある。そこで、人身売買禁止議定書は第三条 a が規定する手段が用いられた場合には、被害者が搾取に同意していたか否かを問わないとした（第三条 b）。そうすると、この場合、その者が人身売買の被害者か否かの判断基準は、用いられた手段にあることになる。しかし、第三条 a が規定する手段はさまざまに解釈できる余地を残す文言が採用されている。たとえば、「弱い立場の悪用（the abuse of a position of vulnerability）」である。解釈ノートによれば、「弱い立場の悪用」とは当該者が置かれている弱い立場につけこまれることを甘受する以外に真に受け入れることのできる選択肢がない状態をさすものと理解されている<sup>12</sup>。

たとえば、国外で売春をすれば今よりも多く稼ぐことができると誘われ、その誘いによってある国に仲介ブローカーの助けを借りて不法に入国した者の場合を考えてみよう。その者は仲介役のブローカーに支払うべき金額も、最終地で就くべき業務内容が売春であることも承知しており、募集・採用から収受にいたる過程でなんら目に見える強制や詐欺・欺もうはなかったとする。しかし、その者が国内で置かれていた状況を見ると、家庭の事情により初等教育をも受ける機会に恵まれず、国内では雇用の機会がなく、家族には地主などからの借金があったとする。そのような状況下で唯一家族を養うことのできる賃金を得られるのがその国で非合法の売春だったとしよう。同じ非合法の仕事に就くのであれば先進国で働いた方が何十倍も稼ぐことができると言われ、返済すべき借金の額が本国の貨幣価値からすると高額ではあるが、その条件をのまな

ければ憧れの先進国で働くことができないことから、やむなく同意した。この場合、当該者に対して「弱い立場の悪用」が手段として用いられたといえるか否かは容易には判断がつかかねるだろう。しかし、実際にはこのようなケースはよくある。このように、ある者が人身売買の被害者であるか密入国された移民であるかの区別は、議定書の文言からはあいまいであり、各締約国が議定書の義務にしたがって国内で人身売買の根絶と防止に取り組むにあたって、どのようなケースを人身売買の被害者として想定するかによってかわってくるであろう。

## 2 被害者の非処罰の必要性

人身売買の被害者は偽造旅券による不法入国であったり、合法的な滞在期間を過ぎて滞在しつづけていたり、あるいは資格外就労であったりなど、受入国の国内法に違反していることが多い。そのため、彼女・彼らは人身売買によって被った損害や侵害された権利に対する救済もなされないままに受入国の国内法に違反したことを理由に本国へ強制送還されるだけであった。

当初、人身売買禁止議定書の起草にあたって女性と子どもの人身売買を問題とすることになっていたように、人身売買根絶の問題は一九九〇年代の国際的な女性に対する暴力の撤廃運動の中から取り上げられてきたという経緯がある。この問題は、国際組織犯罪防止の観点ではなく、人権の国際的保障、とりわけ女性と子どもの人権保障の観点から取り上げられていった。

たとえば総会は、一九九七年および一九九八年に人身売買の被害者が被害者という状況下で行った不法入国や超過滞在あるいは不法就労などを理由に処罰されるべきではないことを内容とする総会決議を繰り返し採択したが、条約の起草作業がはじまると、この問題は総会決議案としても総会にあがってこなくなった。人身売買の根絶と被害者保護は国際組織犯罪防止の枠組みのなかで人身売買禁止議定書が起草されることによって、人権保障よりも犯罪防止に重点が移っていったと言わざるをえない。人身売買禁止議定書の草案段階ではどの国からも被害者の非処罰化については提案されなかった。人身売買禁止議定書は基本的には国際人権条約ではなく犯罪防止条約としての性格をもつにもかかわらず、議定書の起草過程には女性や子どもの人身売買の根絶に取り組むNGOがロビーイング活動を展開した。さらに国連人権高等弁務官事務所（UNHCHR）、国連児童基金（UNICEF）、国際移住機関（IOM）も起草段階から積極的に関わっていった。これらは共同で草案に対して人権保護を最優先とすべきであるとして、議定書の緩やかな保護規定を強化すべく意見を提出したが、その意見はあまり取り入れられなかった。<sup>13</sup>

そこで、UNHCHRは「人権および人身売買に関して奨励される原則および指針」（以下、「ガイドライン」という）の作成を二〇〇〇年か

ら開始し、二〇〇二年に経済社会理事会に提出した<sup>14)</sup>。ガイドラインは四つの原則と一一のガイドラインからなり、人身売買禁止議定書の不十分な被害者の保護規定を補う上で締約国が参考にすべき内容を多く含んでいる。なかでもガイドラインが一貫して強調するのは、人身売買された人々の人権が人身売買の防止、根絶、被害者の保護および支援ならびに救済の中心に位置づけられるべきであるとする人権の最優先性である。

被害者の人権尊重と人権侵害によるさまざまなダメージからの回復のためには、被害者の非処罰化は不可欠である。これに関してガイドラインは、保護と支援に関する原則、人身売買された人々および人身売買者の認定について定めるガイドライン<sup>2</sup>、そして適切な法的枠組みの確保について定めるガイドライン<sup>4</sup>で、人身売買された人々がその置かれた状況の直接の結果としてなされた出入国管理法違反および関与した違法活動を理由に訴追または拘束あるいは処罰されないように確保すべきことを繰り返し述べており、国家による検討を求めている。

また、前節で述べた人身売買の被害者と密入国された移民の区別のあいまいさに関連して、人身売買された人々および人身売買者の認定について定めるガイドライン<sup>2</sup>は、区別のあいまいさゆえに、被害者の認定にあたっては積極的な調査が必要であるとしていることもつけ加えておきたい。そのために被害者認定のためのガイドラインおよび手続を設け、その正確な適用を確保するために関連当局および職員に適切な訓練をおこなうことが必要であるとしている。また、被害者を移民収容センターあるいはその他の形態の拘留施設に収容すべきでなく、人身売買の被害者および密入国をして庇護を求める者双方からの庇護申請を受けつけ、検討するための手続を定めることを求めている。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）も、庇護を求めて他国に入る者の多くは人身売買されるか、あるいは密入国される人々であり、境界管理が厳しくなればなるほどその割合は大きくなると指摘し、適切な難民保護が人身売買や密入国の根絶のための措置の中で確保されなければ、ノン・フルマの原則は容易に破られるであろうと警笛を鳴らしている<sup>15)</sup>。

### 3 被害者の領域国における一時的滞在と回復のための支援提供

議定書は、被害者の締約国領域内での一時的あるいは長期的滞在について考慮することを義務づけるにとどまっている。これに対して、ガイドラインは、刑法上、民事上あるいはその他の措置がとられているあいだ法的およびその他の支援が被害者に対して提供されなければならないとしている。また、国家は法的手続のあいだは被害者および証人に対して保護と一時的滞在許可を与えなければならないことも定めている。さらに、被害者がさらなる搾取と危害にあわなないように国家によって保護され、かつ適切なケアを受けられるように確保されなければならないと

し、そのような保護およびケアは、被害者が法的手続に協力できる能力があること、または進んで協力することを条件としてはならないとしている。これは、議定書のみならず米国法およびヨーロッパのいくつかの国が定める国内法が、被害者の保護にあたって条件づけをしていることに起因する。

たとえば、現行の議定書が採択されるにあたって審議の基礎となる草案を提出した米国では、TVP Aによって人身売買の被害者を対象にTビザを発給し、一時滞在許可（三年後は一定の条件がそろえば恒久的滞在を申請できる）をだすとともに、米国で生活を再建するために必要な社会サービスプログラムや移民支援の利用を含めた多くの給付を受けることができるようになったが、人身売買者の捜査および訴追に進んで協力することが、これらの保護および支援が受けられるための要件となっている<sup>16</sup>。TVP Aは二〇〇三年のThe Trafficking Victims Protection Reauthorization (TV P R A) によって改正されたが、捜査および訴追協力の要件は一八歳未満の子ども（改正前は一五歳未満の子ども）には撤廃されたが、大人に対しては存続している。

また、ヨーロッパ審議会においても現在審議中である人身売買防止ヨーロッパ条約案 (the draft of the European Convention against Trafficking in Human Beings) は、人身売買された人々が被害者であると信じるにたりる合理的理由がある場合には権限ある機関に協力するかを前もって与えられた情報をもとに決定できるように、人身売買者の影響から逃れるとともに侵害された権利および被った損害から回復するあいだ、受入国にとどまることを可能にするために、回復と熟考のための一定の期間を国内法に定めること、および当該期間中は草案第一二条が定める身体的、精神的および社会的回復のための支援措置を受けられるようにすることを義務づけている（草案第一三条）。草案第一二条は、そのような回復のための支援措置として、少なくとも(a)適切かつ安全な住居、心理的、物的援助などの措置を通して最低限の生活を確保することのできる生活水準、(b)緊急医療の利用、(c)適切な場合には通訳サービス、(d)被害者が理解できる言語でのカウンセリングおよび情報提供（特に法的権利に関するもの）、(e)容疑者の刑事手続の適切な段階で自己の権利および関心を表明し、かつ考慮されることができるための支援を含むものとしている。その他、被害者の安全および保護の必要性を考慮すること、適切な支援者あるいは支援をもち、それを必要とする被害者が、領域内で適法に居住できるように必要な医療もしくはその他の支援を提供することなどを義務づけているが、子どもに対しては、自らすすんで証人となることを上記の支援を受ける条件にはならないと定めており、やはり大人への条件づけを許している。

同草案に対しては人身売買の根絶に取り組んでいる一六〇以上のNGOが連帯して共同声明を発表している。草案第一二条に関しては、草案

第一二条に定められたサービスが容疑者を訴追しようとする法執行官と協力することに同意することを条件とされるべきではないこと、草案第一三条に関しては、被害者が証言し、適切なケアとカウンセリングを受けるか否かを考えるためには少なくとも三ヶ月の熟慮期間が必要であることを主張し、四五のヨーロッパ審議会加盟国に対して人権保護をより手厚くするように求めている<sup>17)</sup>。

人身売買の被害者に対する保護は、被害者であることから当然に受けることのできる権利とは認められていない。国家の主要な関心事は、権利を侵害されやすい人々の人権確保にあるのではなく、国家の安全であることがよくわかる。被害者が、国家が推進する国際的組織犯罪集団の壊滅にすすんで協力したくなるように、協力すれば領域国での長期滞在も可能となる道が用意され、国民と同様の生活支援が受けられることが宣伝されている。人身売買を引き起こすのは、送り先国の経済状況や人身売買の被害者となる人々の置かれた社会的状況というプッシュ要因だけではない。プッシュ要因があっても受入国に需要がなければ、受入国は最初から厳しい境界管理をしき、人身売買者の侵入を阻止するために最大の努力をしてきただろう。人身売買を引き起こす要因は受入国側にも十分すぎるほどある。人身売買の被害者となる人々は自国でも周縁化された人々である。これらの人々は人身売買者によって搾取されていたわけであるが、それを今まで黙認あるいは放置してきた受入国も、彼女あるいは彼らの搾取された労働から利益を得てきたのではないのだろうか。周縁化されてきた人々がもつ人としての権利は、人身売買によって他国に送り込まれ、さまざまな形態の搾取をされることで、さらに侵害される。そして、彼女・彼らはますます周縁化されていくのである。最も権利侵害されやすい人々の権利が侵害された場合は、何よりも先にその人々の権利の回復と救済を行う義務が国家にはある。権利侵害に対して救済を受ける権利と身体的、精神的その他さまざまな損害から回復するために必要なあらゆる社会資源を利用する権利は、無条件に人身売買された人々が享受し、行使しうる権利として認められなければならない。

#### 四 日本における人身売買防止と被害者の保護に向けた取り組み

##### 1 人身取引対策行動計画

今日、国際社会では人身売買禁止議定書の採択をはじめ、人身売買の根絶に向けた取り組みの必要性が強く認識されるにいたっている。TVP Aは人身売買を根絶するために世界中の政府がどのような努力をしているかについて年次報告書を作成し報告することを義務づけており、二



○〇四年六月一四日に米國務省から人身売買に関する報告書が発表された。同報告書は四回目の報告書となる。今回のアメリカ合衆国政府の報告書は自国を除く一三ヶ国および地域を対象としており、それらの国および地域での取り組みを三段階で評価している。報告書では「人身売買の根絶のための最低基準」が定義されており、報告書は、その基準を完全に満たしている国を「分類一」に、完全に満たしていないが、基準に合致させようと努力している国を「分類二」に、そして基準にまったく達しておらず、その努力を行っていない国を「分類三」に位置づけている。日本は同報告書の発表以来、「分類二」に位置づけられてきた。今回の報告書は「分類二」を細分化し、「今後一年間の必要な措置を講じるかを見極める必要がある国」として「監視対象国」を新設した。今回のアメリカ合衆国政府の報告書で日本はこの「監視対象国」に位置づけられたことが日本でも大きく報道されたこともあり、現在、日本では国際組織犯罪防止条約と二つの議定書の批准に向けて、人身売買根絶に向けての取り組みが急ピッチでなされようとしている。

人身売買禁止議定書は第九条で、(a)人身売買を防止しこれと戦うこと、(b)人身売買の被害者、特に女性と子どもを再び被害を受けることから保護すること、について包括的な政策、計画その他の措置を定めることを締約国に義務づけている。そこで、日本は二〇〇四年四月に「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」を設置し、人身取引協議調査団をフィリピンおよびタイに派遣し、内外の関係機関やサーラー、HELPなど人身売買の被害女性の保護に長年取り組んでいるNGOの意見を聴取し、同年一二月に「人身取引対策行動計画」(以下、「行動計画」という)を策定するにいたった<sup>18)</sup>。

行動計画は、人身売買の実態把握の徹底化と総合的かつ包括的な人身売買対策を大きな柱としている。そのなかで、人身売買禁止議定書の早期締結に向けて人身取引罪の新設を含めた刑法改正を行うなどの国内法整備を進めることを明らかにした。当該改正案は第一六二回国会に提出されている。警察庁も、人身売買の温床となっている違法営業の性風俗店の排除に向け、従業員の就労資格確認を業者に義務づけることなどを柱とした風俗営業適正化法の改正案をまとめ、刑法改正案とともに国会に提出している。基本計画はまた、人身売買の防止策のひとつとして、在留資格である「興行」に係る上陸許可基準の見直し・上陸審査および在留資格の厳格化を打ち出している。特に、フィリピンからの芸能人を大幅に受入れる根拠となった「外国の国もしくは地方公共団体またはこれに準ずる公私の機関が認定した資格を有すること」という上陸許可基準(法務省基準省令)を削除し、芸能人としての能力の有無について実質的な審査を行えるようにするとともに、その他の基準についても抜本的な見直しを行うというものである。

人身売買の被害者の保護については、警察、入国管理局などの関連機関にある被害者相談窓口が、被害者やその関係者から相談があった場合に積極的に対応し、被害者の認知、把握に努めるものとされた。また、人身売買の被害者が犯した犯罪が人身売買の被害の一環として人身売買に付随して行われたものである場合は、警察は、「以後の捜査の状況を勘案しつつ、被害者としての立場を十分配慮した措置に努める」ものとしている。さらに、被害者に対する一時避難所の提供については婦人相談所等を活用することが予定されている。退去強制事由に該当する被害者ですみやかな帰国を希望する者は、民間シェルターに同居したまま強制退去手続きをとって出国を可能とする方法などが検討されている。人身売買の被害者の帰国支援は、IOMが人身売買の被害者などの自主的帰国支援を世界各地で実施していることから、IOMが関係省庁や出身国大使館と連携して行う渡航手続や現地受入れ等の帰国活動に対して支援を行うこととしている<sup>④</sup>。また、被害者に対して、必要に応じて、在留資格の変更許可、在留期間の更新許可および仮放免許可などを弾力的に運用すること、さらに、被害者が心理的被害を受けている場合には、婦人相談所一時保護所に配置されている心理療法担当職員を活用すること、カウンセリング・相談等を行うにあたっては必要に応じて通訳を確保すること、状況に応じて無料定額診療事業を行う医療機関をはじめとする周辺の病院、利用可能な諸制度などについて情報提供等の支援を行うことなどが盛り込まれている。

## 2 人身買受け罪の新設などの刑法改正要綱

法務大臣は二〇〇四年九月に、法制審議会に対して、「人身の自由を侵害する行為の処罰に関する罰則の整備に関する諮問(第七一号)」を行った。これを受けて法制審議会は刑事法部会を設置し、同部会で計三回の審議を経て、同年一二月に、諮問された要綱案に対する答申を行った。同要綱案は、二〇〇五年二月の法制審議会総会で審議された結果、全会一致で原案通り採択され、法務大臣に答申された。これを受け政府は、刑法等改正案を閣議決定し、同年一月からひらかれている第一六二回国会(常会)に提出し、成立をめざしている。

要綱は六つの改正案からなる。すなわち、1 逮捕および監禁の罪(刑法二二〇条)などの法定刑の改正、2 人身買受け罪の新設、3 未成年者略取および誘拐の罪(刑法二二四条)の改正、4 営利目的等略取および誘拐の罪(刑法二二五条)の改正、5 国外移送目的略取等の罪(刑法二二六条)の改正、6 被略取者収受等の罪(刑法二二七条)の改正である。今回の刑法改正案の処罰規定は、人身売買だけでなく、九年以上にわたる女兒の監禁事件や学生を拉致した後に暴行により死亡させる事件などが起こるなか、これら暴力行為にも対応できることがめざされている

こともあって、人身売買禁止議定書が要請する処罰範囲よりも広いことに注意する必要がある。

これら改正案に対しては日本弁護士連合会（日弁連）がすばやい反応を示し、要綱骨子案に対する意見を表明している。日弁連は、量刑の引き上げや犯罪行為の新設は国家権力の増大を意味し、容易に個人の自由を国家が侵害することにつながることから、人身売買の取締には賛成の意を表明しつつ、慎重な対応を求めている。ここでは、新設が予定されている人身買受けの罪に焦点をあてて、日弁連の意見も紹介しながら考察することにする。

政府は、人身買受けの罪として「人を買った者は、三年以上五年以下の懲役に処するものとする」という規定を新設することを改正案の中で示している。議定書は、人身買受けを目的と手段と行為から構成されるとしているが、この買受け罪は目的も手段も問わない。

日弁連は単純人身買受け罪の新設には反対しないが、「売買」という構成要件では、いかなる行為が「売買」に該当するか不明確であるため、法務省の事務当局が「人身売買」の定義として説明している内容をそのまま構成要件とすることを提案し、「人を買った者」を、①金銭もしくは利益を与えて、人に対する不法な支配の移転を受けた者、あるいは②有償で、人に対する不法な支配の移転を受けた者であることを提案している。

さらに日弁連は、刑法改正案で使われている「売買」という用語は民法の「売買」（民法五五五条）と全く同一の用語でありながら、刑法のそれは比喩的に用いられているとし、「人を物と同視して売り買するという概念は、奴隷売買を想定する前近代的なものであり、諸外国においても構成要件に「売買」という表現を用いている国はほとんどない」とし、「我が国が刑法典に、人身『売買』と規定し、それが、「sale」「buy」と翻訳されることによって、国際社会からは、日本では、現在も奴隷的な人身売買がなされているという誤解を招くおそれがある」と憂慮している。

確かに、「人を買った者」とおよび「人を売り渡す」という文言の定義をいれる必要があるだろう。しかし、筆者は、人の売買が前近代的な奴隷制を想定しており現実と合致しないとすると日弁連の意見には賛成しかねる。人身売買禁止議定書やヨーロッパ審議会による新たな条約案の作成に積極的に関わってきたNGOは人身売買が現代奴隷制の一形態であることをよく知っている。<sup>23)</sup> Free the Slavesの代表であり、イギリスのサリー大学の社会学部教授でもあるKevin Balesは、五大大陸を調査対象とした八年間にわたる奴隷に関する精緻な調査の経験から、「現在、世界に存在する奴隷の数は、かたく見積もって二七〇〇万人」であると推計している。<sup>24)</sup> 「人を物と同視して売り買するという概念」はけっし

て「前近代的なもの」でなく、人身を売買するという行為は今もなお私たちが住む現実社会の中に存続しているのである。まさしく、人身「売買」という「どぎつい言葉」を使うことによって、私たちが過去のものと思いたがり無視しつづけてきた現実に私たちは気づくことができるのである。<sup>24</sup>「日本では現在も奴隷的な人身売買がなされているという誤解を招くおそれがある」と懸念する日弁連こそが、現実を見誤り、そのような実態がないものと誤解していると言わざるを得ない。

ところで、人身買い受け罪が行為のみを構成要件として強制的手段も搾取目的も問わないことはどのように評価すべきであろうか。これは、手段や目的を定めても多くの議論の余地を残した議定書よりも単純明快なように思われる。が、果たしてそうであろうか。ここでは、「人身を買い受けること」を、日弁連の提案を取り入れて「金銭もしくは利益を与えて、人に対する不法な支配の移転を受けること」と理解することにしよう。CICD<sup>25</sup>は、旧奴隷制が人に対する所有権を基礎としていたのに対して、人に対する所有権の合法性が否定された現代において現代奴隷制は人に対する支配を基礎としていると説明する。そして、その支配は暴力によって実現可能となる。人を鎖でつなぎ自由を拘束する必要はない。他人の支配下にある者は暴力の恐怖から逃れられないからである。暴力によって人を支配下に置き、搾取することにうまみがあるからこそ現代奴隷制は存続しているといえよう。そうであるならば、やはり「買い受け」行為を構成する不法な支配が何をさすのかを定義する必要がある。「不法な支配」という言葉は、「合法的な支配」があることを認める言葉である。その区別は何か、「人の支配」と何かが問題の核心である。

身近な例をあげてみよう。日本のプロの野球選手は他球団への移籍を自分の意志で自由に行うことはできないことはよく知られている。フリーエージェント制（FA制）が導入されてからは、一定の期間を経ると自由な移籍交渉ができるようになった。しかし、FA資格のない選手が他球団への移籍を希望する場合や球団が特定戦力の補強をはかりたい場合には、球団同士で特定選手の金銭トレードが行われる。これは、「金銭を与えて、人に対する支配の移転を受けること」に該当すると思われるが、プロ野球選手の金銭トレードが合法的な支配移転だとすれば、不法な支配移転との差は何であろうか。

日本で新設される予定の人身買い受け罪は、目的と手段について言及していないが、刑法の罪刑法定主義の原則を考えれば、何が買い受け行為に該当するのかを明確に定義する必要がある。そして、その定義にあたっては人身売買禁止議定書が困難にぶつかった「人身売買」の定義と同様の問題が浮上するのである。

## 五 おわりに

最後に、被害者保護と被害者認定について、基本計画および関連する法改正の動向を考察することで、人身売買禁止議定書の批准に向けて法制度改革を行っている日本の課題について述べたいと思う。

人身取引対策基本計画は人身売買の被害者保護にあたって婦人相談所の活用を念頭に置いている。しかし婦人相談所は、売春防止法第三四条に基づいて設置された公的施設である。二〇〇二年四月に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(以下、「DV防止法」という)が全面施行されてから、婦人相談所は配偶者暴力相談支援センターとしての機能を兼ねている。婦人相談所は一時保護機能をもつが、現在DV被害者も受入れていることから満杯状態である<sup>25)</sup>。また基本計画は、DV被害者に対して実施する民間シェルター等への一時保護委託について、その対象を人身売買被害者に拡大するとしている。しかしながら、外国人である人身売買被害者に対しては被害者が理解できる言語での対応が必須である。多くの民間シェルターも婦人保護施設の一時保護所もDV被害の外国人女性を受入れるにあたって、多言語対応ができる状況にはない。通訳の確保には法廷通訳と同様に通訳者の地位保障の問題がある。高度な知識、技術に対応する報酬および地位保障がなければよい人材は確保できない。婦人相談所の相談員は売春防止法第三五条で非常勤とすることが定められている。DV被害者に加えて人身売買の被害者への対応を婦人相談員に求めるのは、職務の内容の専門性と婦人相談員の地位があまりにも不均衡である。

また、人身売買の被害者は女性や子どもだけではなく、基本計画では成人男性の被害者に対する一時保護については言及がない。ガイドラインは被害者を難民収容所やその他の形態の拘留施設に収容してはならないとしている。もし成人女性は婦人相談所の一時保護施設または民間シェルターを利用できるのに、成人男性は被害者であるにもかかわらず難民収容センターしか利用できないとすれば、問題である。

以上のことを考えると、人身売買の被害者の一時保護施設については男女ともに利用できる新たな施設をつくる一方で、人身売買の被害者の保護において多言語対応を含めた実績のある民間シェルターへの委託業務を考える必要があるだろう。どちらの場合も、多言語対応の確保と人身売買の被害者がおかれている社会的および心理的状況について知識と理解のあるスタッフの確保が必要となる。これまで日本はほとんどが無報酬で活動する民間NGOに被害者対応を任せてきた。ガイドラインはこの問題への取り組みにあたって関連NGOとの協力・連携の必要性お



よび重要性を強調している。専門的知識と経験豊富なNGOスタッフやほとんどボランティアで法廷通訳を引き受けてきた通訳者、さらには報酬以上の仕事を日常的に行っている婦人相談員などに対して正当な報酬を伴う協力体制を築いていくことが被害者保護の充実をめざすうえで不可欠であろう。

また、被害者が被った身体的、精神的、金銭的損害の回復のためには一時的な滞在許可がなされなければならない。基本計画では「人身取引議定書第六条及び第七条に定める人身取引被害者の保護等のための退去強制事由、在留特別許可事由等について改正を行うため、次期通常国会を目的に出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（仮称）を提出する方針である。また、出入国管理および難民認定法に定める諸手続の柔軟な運用を行う。」とあるが、現時点では当該法律案はまだ示されていない。二〇〇四年二月には六〇日の難民申請制限の撤廃や難民申請中の者の法的地位の正規化に伴う難民申請者の仮滞在許可制度の新設などを内容とする一部改正案が国会に提出され、同年五月七日に可決、一二月二日に施行されている（ただし、難民認定制度に関わる規定は公布の日から一年を超えない範囲において政令で定める日）。この法改正は、いわゆる「六〇日ルール」の撤廃や難民認定の異議申し立て制度改革を目的とした難民審査参与員の設置に注目が集まったが、それに加えていわゆる「不法滞在者」を減少させることをも目的としたものであった<sup>26</sup>。こうして密入国を防止するための取り組みは着々とすすんでおり、人身売買の被害者か密入国の対象となった移民かによって、日本での処遇には大きなひらきが生じることとなる。

そこで、人身売買の被害者認定制度が重要となってくる。基本計画では被害者認定をだれが、あるいはどこが担うかについての明確な記述はなく、警察、入国管理局等がNGOとの連携・情報交換など緊密に連携しつつ、被害者の認知・把握に努めるとなっている。また交番、警察署等で外国人女性からの保護要請があれば、その者が人身売買の被害者である可能性がある場合には、警察署または警察本部の相談室などで事情聴取を行うことが予定され、事情聴取にはできる限り当該外国人女性の母国語を解する警察職員や女性警察職員を充てることなどに配慮することになっている。実際は、警察署が外国人からの保護要請による事情聴取あるいは不法就労・不法滞在を理由に摘発した外国人に対する取り調べを、あるいは出入国管理職員が事情聴取をするなかで被害者であるか否かの初期判断をすることとなると思われるが、その後の具体的な認定手続については公表されていない。

また、人身売買禁止議定書も被害者が受けるべき保護および支援についての定めはあるが、認定方法については定めをもっていない。これは、難民について定義し、難民が受けるべき権利を定めた難民条約と同じである。難民条約も難民認定方法については定めをもたず締約国に任せて

いる。したがって、すでにある難民認定制度が人身売買被害者認定制度の設置に参考となる。日本の難民認定制度は先の改正で難民不認定処分に対する異議申し立て手続において新たに難民審査参与制度を創設したところである<sup>27)</sup>。しかしながら難民認定にあたっては今まで通り入国管理局において難民調査官が事情聴取を行い、入管としての意見がまとめられ本省に送付される。ここで認定に関して最終的な判断が行われるが、処分権者は法務大臣であり、処分は法務大臣の名でなされる。難民調査官は入国審査官が兼務している場合が多く、その問題点は今まで繰り返し指摘されているところである。

人身売買の被害者の認定は人身売買議定書の定義にしたがって判断されることになる。ヨーロッパ人身売買禁止条約案では締約国は、認定権をもつ当局に人身売買の防止と根絶について訓練を積んだ質の高い人をおかなければならないとしている。また、さまざまな関連当局は、被害者の認定を可能とするため、適当な場合には草案第一四条（在留許可に関する条項）が規定する条件の下で滞在許可を発行するために、関連する支援機関と同様に協力し合わなければならないとされる（草案第一〇条）。今後、日本では人身売買被害者認定制度について各国の実行を参考に構築される必要がある。

また、人身売買の被害者の認定にあたって、とりわけ第三者の仲介により日本に入国し売春に従事することを余儀なくされている外国人女性に対して、議定書が定める「権利の濫用」や「弱い立場の悪用」が彼女たちの被害者認定に有益に解釈されることが現段階では求められるであろう。売春をどうとらえるかについての国際的合意が得られるまでには、まだまだ議論が必要な状況にあるが、人身売買を根絶するための措置が、人権侵害を受けやすい人々の権利に逆影響を及ぼすものであってはならないというガイドラインの人権の最優先性が日本でも確保されなければならない。

(1) 外務省による日本語訳は「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」である ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_1.html) に参照可能)。本稿では、英文の“trafficking in persons”を「人の取引」とするよりも実態をより反映させることがあるこの判断から、「人身売買」と訳している。英語正文のタイトルは“The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. 該議定書のテキストは A/55/383, ¶ 65 http://www.unodc.org/unodc/crime\_cicp\_convention\_documents.html に参照可能。

(2) 本条約と人身売買禁止議定書および密入国防止議定書は、二〇〇一年一月一日に第五五会期国連総会で採択され (A/RES/55/25) 、銃器取引防

- 議定書は、二〇〇二年五月三日に採択された (A/RES/55/255)。本条約は二〇〇三年九月二十九日より発効しており、締約国数は一〇〇ヶ国である (二〇〇五年三月現在)。密入国防止議定書は二〇〇四年一月二十八日より発効している (締約国数六九)。銃器取引防止議定書は未発効である。
- (3) A/53/383/Add.1, "Interpretative notes for the official record (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"
- (4) A/55/383 参照。「ナポリ政治宣言および世界行動計画」は「国際組織犯罪世界閣僚会議が犯罪防止および刑事司法委員会に国際組織犯罪防止条約が与えるであろう影響ならびに条約が扱うことのできる諸問題について政府の見解を求めるように要請していた。一九九六年一月には総会はポーランドにより提案された組織犯罪を防止する国連条約の枠組み案に注目し、当該条約の草案づくりを優先課題として審議するように犯罪防止委員会に要請した。一九九七年四月にはイタリアのパレルモで当該条約の起草問題についての非公式会合が開かれた。一九九八年一月に総会は決議五三/一一を採択し、国際組織犯罪の防止に関する包括的な国際条約の起草と、適当な場合には女性と子どもの人身売買および銃火器の違法な製造と取引ならびに移民の密入国を扱う国際文書の起草の審議をするための政府間特別委員会を設置することを決定した。政府間特別委員会は一九九九年一月に第一会期をもち、二〇〇〇年七月の第一〇回会合において国際組織犯罪防止条約案について、第一回会期において人身売買禁止議定書案および密入国防止議定書案について合意に達し、一月に国連総会で採択に至った。
- (5) 本条約第一条は以下のように定めている。「The purpose of this Convention is to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively.」
- (6) この点に関しては、拙稿「国際的人身売買の撤廃と国連のアプローチ——人身売買の定義をめぐって——」(外国学研究所第四号、神戸市外国語大学外国学研究所、一九九九年)を参照のこと。
- (7) これは、一九四九年に国連で採択された「人身売買および他人の売春からの搾取の禁止に関する条約」が想定する「人身売買」からの脱却を意味する。当該条約の問題点については、拙稿「『人身売買および他人の売春からの搾取の禁止に関する条約』の批判的考察——女性の人身売買を中心として」(阪大法学、第四七巻第四・五号、一九九七年)を参照のこと。
- (8) Anne Gallagher, "Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis" (*Human Rights Quarterly*, Vol.23, 2001), p. 983.
- (9) 起草委員会の第二会期の審議の基礎となった草案 (A/AC.25/4/Add.3/Rev.1) では、「強制労働もしくは性的搾取を目的として」(article 1)と「言」と「その者の同意がある場合でも女性もしくは子どもの売春もしくはその他の形態の性的搾取」(Otion2)が並記されていた。第二会期の審議では、いくつかの国から「性的搾取」および「強制労働」を条文中で定義すべきだとの意見が出されたが、多くの国は議定書がすべての形態の搾取をカバーできるように両方の文言について細かく定めるのではなく広い定義にすることを支持した (A/AC.25/4/5/Add.13)。「最終的に審議の基礎とされた草案 (A/AC.25/4/4/Add.3/Rev.7) では、「搾取は少なくとも性的搾取(他人の売春もしくは他の形態の搾取)、強制労働もしくは他の形態の搾取」は括弧に含まれた。括弧は第九会期に、さらなる議論のためにメキシコの提案によって含まれたものである。ある代表の要請により、議長はこの節での「搾取」は自分自身の売春からならぬかの利益を得る個人と他人の売春から何らかの利益を得る者を区別したことを明らかにした。「売春」について

どのように言及するかについては意見がわかれ、第九会期には、非公式の諮問会合によって妥協案として「売春の利用」という文言が提案されたが (A/AC.254/L.205) 、結局、現行の規定に落ち着いた。また、起草過程においてロビーイングを展開したNGO間の対立については、Janice G. Raymond

『THE NEW UN TRAFFICKING PROTOCOL』(Women's Studies International Forum, Vol. 25, No. 5) 参照。

- (10) 本体条約第二条は、「組織的な犯罪集団」とは「三人以上の者からなる組織された集団であつて、物質的利益を得るため重大な犯罪または条約に従つて定められる犯罪を行うことを目的として一体として行動するもの」と定義している。また「組織された集団」とは「犯罪の即時の実行のために偶然に形成されたものではない集団をいい、その構成員について正式に定められた役割、その構成員の継続性または発達した構造を有しなくともよい」としている。
- (11) T V P A は、二〇〇〇年十一月二十八日に制定されたThe Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000) の一部を構成しており、第一〇一節から第一一三節に規定されている。人身売買の被害者の保護を支援は第一〇七節が規定している。
- (12) “vulnerability”とは「傷つきやすさ」、あるいは攻撃されやすさのことを意味する言葉であり、国際人権法の文脈では、すべての人が生まれながらにもつ人間固有の権利とされる人権が容易に侵害されやすさのことをさす。“vulnerable people”には、子ども、女性、障害者、高齢者、難民(避難民)、移住者、少数者などが含まれる。
- (13) “Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations Children's Fund and the International Organization for Migration on the draft protocols concerning migrant smuggling and trafficking in persons” (A/AC.254/27)
- (14) E/2002/68/Add.1. 日本語訳(米田眞澄・岡田仁子・清末愛砂・藤本伸樹・原由利子共訳)は、J N A T I P 編『人身売買をなくすために 受入大国日本の課題』(明石書店二〇〇四年)に所収。
- (15) John Morrison and Beth Crosland “The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?” (NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 39) 参照。
- (16) Congressional Record, Vol. 149, No. 96, FACT SHEET: Certification for victims of trafficking, FACT SHEET: VICTIM ASSISTANCE (U.S. Department of Health & Human Services) 参照。
- (17) “Joint NGO Statement on the draft European Convention against Trafficking in Human Beings” (<http://www.antislavery.org/homepage/resources/PDF/PDFtraffic.htm#joint>) 参照。
- (18) 最低基準については、京都Y W C A ・ A P T 編『人身売買と受入大国ニッポン その実態と法的課題』(二〇〇一年、明石書店)、二八一頁―二八二頁を参照のこと。
- (19) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jinsin/kettei/041207kaikaku.html> 参照。
- (20) 出入国管理および難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の表の法別表第一の二の表の興行の項の下欄に掲げる活動の項の下欄第一号イの(1)
- (21) 日本政府は二〇〇五年二月に四月からの形で帰国支援を実施する方針を決めた。
- (22) たとえばAnti-Slavery Internationalは一七八七年から活動を続ける最も活動歴のあるNGOの一つとして有名である。
- (23) ケビン・ベイルズ著『グローバル経済と現代奴隷制』(凱風社、二〇〇二年)一九頁参照。

- (24) 日本では人身売買の根絶と被害者保護の実現をめざして、二〇〇三年一月に人身売買、女性と子どもの人権、移住労働者の人権などの分野で活動する国内のNGOが連帯し、人身売買禁止ネットワーク(JNATIP)を発足させている。その中のデータブック・プロジェクトチームは、人身売買の被害の実態調査を担当しているが、その調査結果が二〇〇五年六月に公表される予定である。筆者はこのプロジェクト・チームの一人であるが、これによって日本における人身売買の実態が次第に明らかになると確信している。JNATIPについては <http://www.jnatip.org> 参照。
- (25) 平成一四年度の統計では一時保護延人員は要保護女子が全国で九三、三〇一人、同伴した乳幼児は五三、九一六人にのぼる。また、年度末現在で未処理人員が一時保護で二二二人となっている(平成一四年度福祉行政報告例)。
- (26) たとえば、不法在留罪の刑罰についての罰金を三〇万円から三〇〇万円に引き上げた。また出入国管理及び難民認定法第二四条に定める退去強制事由によって退去強制された者についての上陸拒否期間を一〇年間に伸長する一方で、自ら出頭した者で一定の要件に該当する者は簡易な手続で迅速に出国させる制度をつくるとともに、その上陸拒否期間を一年間に短縮した。さらに不正な手段により上陸許可を受けたことなどの事実が判明した場合に在留資格を取り消すことができるように在留資格取り消し制度を創設した。
- (27) 当該改正案が国会に提出された後に、UNHCRは法律案に関する見解を公表した([http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/040520comm\\_j.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/040520comm_j.pdf) 参照)。また、日弁連も意見書を提出している([http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/04/2004\\_22.html](http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/04/2004_22.html) 参照)。