

ISSUE BRIEF

日本における人身取引対策の現状と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 485(JUN.21.2005)

はじめに

日本の現状

- 1 人身取引の実態
 - 2 日本に対する国際社会の批判
- 内外の人身取引対策
- 1 国際社会における人身取引対策
 - 2 日本における人身取引対策

おわりに

行政法務課

おかむら みほこ、おがさわら みき
(岡村 美保子、小笠原 美喜)

調査と情報

第485号

はじめに

国境を越えた人身取引は、「現代に蘇った奴隷制度¹」であると言われており、1980年代から世界各地で急増した。その目的は、製造業等における強制労働、性的搾取、徴兵、臓器摘出、養子の斡旋等様々である。実態が明らかになるに伴い、人身取引は重大な人権侵害であるとの認識が、国際社会に浸透した。更に、人身取引による違法かつ莫大な収益が国際的な組織犯罪集団の資金源となっていることも、問題視されるようになった。現在、NGO、国際機関、各国政府は、人身取引に対抗する取組みを推進している。

我が国では、1980年頃から主にアジア各地からの来日外国人女性が悲惨な状況下で性風俗関連産業に従事させられていることが明らかになってきた。こうした女性達は、実は人身取引により日本に連れてこられており、このような我が国の現状は、国際社会からの批判を浴びている。後述の2004年6月公表のアメリカ国務省人身取引報告書は、我が国の実態を踏まえ、日本での人身取引の被害者を「性的奴隷 (sexual slavery)」と表現している²。

本稿では、人身取引対策をめぐる国際的潮流を念頭に置きつつ、国際社会から性的搾取を目的とする女性の人身取引における主要な受入国であるとみなされている我が国の現状と取組みについて概観する。

日本の現状

1 人身取引の実態

我が国における人身取引は、売春問題と密接に関連していると言われており、徳川時代に始まったとされる我が国の公娼制度は、1956年の売春防止法によりようやく名実ともに廃止されたが、同法制定当時、法務省刑事局付検事が「わが国の売春問題は、売春が人身売買および売春強要と一体になっているところに、もっとも切実な問題をもっている³」と指摘している。我が国には、このような点に人身取引の素地があったと言えよう⁴。なお、1970年代以降、主にアジア各地への日本人の「買春ツアー」が国際的な批判を集める中、1999年に「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」(平成11年法律第52号、以下「児童買春等禁止法」という。)が制定されたことも、我が国における人身取引問題を考える際に注目される事実

¹ ILO駐日事務所「Human trafficking for sexual exploitation in Japan」(「日本における性的搾取を目的とした人身取引」。以下「ILO報告書」という。) p.1等。
<http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=4556>

² 在日米国大使館HPに日本語訳あり。報告書中で「sexual slavery」なる表現が用いられているのは、日本以外にブルンジ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、リベリアであり、このうち報告書において日本と同様に人身売買の受入国とみなされているのはボスニア・ヘルツェゴビナのみである。<<http://japan.usembassy.gov/j/p/tpj-j20040615-50.html>> 注1のILOの報告書からも、我が国の特殊な状況が窺われる。

³ 鈴木義男「売春防止法と刑事処分」『法律時報』30巻2号, 1958.2, p.13.

⁴ 菅原秀「世界最大の人身売買市場という汚名」『公評』41巻8号, 2004.9, pp.28-35.は、戦前の「人買い」との連続性を指摘している。

である。

(1) 来日外国人女性による殺人事件で明らかになった実態

我が国では、1980年代から、就労目的で来日するアジア諸国を中心とした外国人の増加が続いている。女性の場合、バー、スナック等の飲食産業での就労を目的とする者が多く、飲食店や性風俗店で働く外国人女性が日本各地で見られるようになった⁵。

こうした中、1980年代後半から、来日外国人女性による殺人事件が相次いで発生した⁶。事件の捜査や裁判の過程で、「加害者」は、騙されて日本に連れてこられ、パスポートを取り上げられて架空の借金を背負わされたうえで、監禁・暴行を受けながら性風俗産業等での売春を強要されていた人身取引の被害者であり、反対に「被害者」が実は人身取引の加害者であることがわかる等、我が国における人身取引の実態が次第に明らかになってきた。

(2) 統計による実態把握の限界

人身取引被害者の存在を窺わせるデータとして、人身取引事件における検挙人数、被害者数等をまとめた警察庁統計⁷のほか、出身国別不法残留者数、不法就労者の就労内容別構成、不法就労者の報酬別構成をまとめた法務省（入国管理局）統計⁸等が公表されている。警察庁統計によれば、人身取引事件の件数は、（表1）のとおりである。現在のところ、人身取引自体は犯罪とされていないこともあり、この数は実際の事犯のごく一部であると思われる。実際の被害女性数の把握は困難であり、中には10万人を超えるという推定もある⁹。

（表1）人身取引（トラフィッキング）事犯の検挙状況等

	2001	2002	2003	2004
検挙件数	64	44	51	79
検挙人数	40	28	41	58
検挙ブローカー数	9	7	8	23
被害女性総数	65	55	83	77

出典：警察庁HP¹⁰

⁵ 後藤啓二「女性、こどものトラフィッキング」対策に向けた取組みについて」『警察学論集』52巻2号、1999.2、p.63.

⁶ 大津恵子「民間シェルターから見える日本社会の人身売買の実態」JNATIP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、2004.12、pp.14-28.；杉浦明道「なぜ被害者が裁かれるのか」『部落解放』548号、2005.4、pp.20-27.

⁷ 警察庁HP『平成16年における風俗警察の現状について』（平成17年3月/生活安全局生活環境課）から「風俗関係事犯におけるトラフィッキング事犯の検挙状況等」。

<<http://www.npa.go.jp/safetylife/seikan15/h16fuzokukeisatsu.pdf>>

⁸ 法務省HP「本邦における不法残留者数について（平成17年1月1日現在）」

<<http://www.moj.go.jp/PRESS/050328-1/050328-1.html>>；同じく法務省HP『平成15年における入管法違反事件について』から「不法就労者の就労内容別構成」、「不法就労者の報酬（月額）別構成」。

<<http://www.moj.go.jp/PRESS/040518-1/040518-1.html>>

⁹ 「人身売買大国ニッポンの深い闇」『NEWSWEEK』20巻12号、2005.3.23、p.36.

¹⁰ 警察庁 前掲注(7)

(3) 人身取引の典型的なパターン

ILOの報告書などに見られるように、人身取引の実態を把握するため、個々の事例を集めて分析する様々な試みが行われている¹¹。それらの報告から、日本における人身取引に共通する次のようなパターンが浮かび上がってくる。

送出国において現地ブローカーが女性を募集し¹²、出国手続を請け負う。送出国から日本までは監視役のブローカーが女性に同行する。日本に到着すると女性は、日本側ブローカーや斡旋先の営業者によってパスポートを取り上げられ、監禁され、渡航費用等の名目で多額の「借金」¹³を背負わされ、その返済のため性風俗関連産業等で売春を強要される。女性は、常時監視され、稼ぎが少ない等の理由で頻りに暴力を受ける。逃亡を抑止するために「不法滞在者として警察に逮捕される。」「本国の家族を殺す。」等の脅迫が用いられる。

このように、複数の組織的関与者があるケースが多く、現地のブローカー、入国の手配をするブローカー、国内でのブローカー、斡旋先の営業者等がそれぞれ不法な利益をあげる構図が見られる。警察庁による検挙事例を通じた調査によれば、女性1人当たりの国内ブローカーと営業者の取り分は、平均約200万円である¹⁴。

(4) 被害者及び加害者の取り扱い

前述のように殺人事件の発生でその実態が知られるようになったものの、人身取引について日本社会の関心が高まることはなかった。公的機関による保護はほとんどなされず、今日に至るまで、主として民間のシェルターが、運よく逃げ出すことに成功した被害者に一時保護の場を提供してきた。人身取引被害者を受け入れる民間シェルターは、数が限られており¹⁵、しかも、いずれも財政的に大変厳しい状況にある¹⁶。また現行の法制度では、殺人等の犯罪を犯していなくても、人身取引の被害者の多くは不法入国者又は不法就労者であり、犯罪者として取り扱われ、強制送還されることとなる。一方、加害者については、人身取引自体が罪とされていないうえ、後述するようにその過程を捉えて検挙することができるものの、言渡し刑はその罪状に比して極めて軽い。犯罪組織にとって、人身取引が麻薬や武器の密売に比べ、安全で効率の良い商売となっている。

(5) 過去に実施された対策

警察ではこれまでも、被害女性の救出・保護、悪質業者の検挙、外国人女性に対し

¹¹ ILO 前掲注(1)；後藤 前掲注(5)；鬼塚友章「トラフィッキング事案の現状と課題」『警察学論集』56巻9号, 2003.9, pp51-67.；大津 前掲注(6)；稲葉奈々子・齋藤百合子「心身に深い傷を負う被害者たち」『部落解放』548号, 2005.4, pp.28-37.等。

¹² 女性が、従事する労働の種類を事前に知らず、騙されて日本に送り込まれることもあれば、売春等の性的な業務に従事することに薄々気づきながら現地ブローカーの募集に応じ、結果的に非人道的な搾取を受けるケースもある。

¹³ 某シェルターに1997年から2004年までに滞在したタイ人女性97人のうち、「借金」の額がわかっている43人について平均すると465万円になる(稲葉・齋藤 前掲注(11)p.30.)

¹⁴ 後藤 前掲注(5)p.66.

¹⁵ 代表的な例として、東京都新宿区にある「女性の家HELP」、神奈川県横浜市にある「女性の家サーラー」。

¹⁶ 前述のHELP、サーラーは、それぞれ東京都、神奈川県から財政支援を得ているものの、運営費の多くを寄付によって賄っている。

売春を強要しているバー・スナック等の摘発を行ってきた¹⁷。1998年4月には、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律」(平成10年法律第55号)が成立し、不法就労助長罪に関する事由が風俗営業の欠格事由とされ、

接客従事者につき、不相当に高額の債務を負担させ、その旅券等を保管する等の拘束的行為が禁止された。警視庁や神奈川県警の取組み¹⁸に見られるとおり、半ば公然と行われてきた売買春に対する取締りが最近になって強化されている。

入国管理局でも、1995年、「興行」資格で入国した外国人女性の出演先における活動実態調査を行い、資格外活動に一定の制裁措置を課すこととした。これにより、一時的に興行目的の入国者が減少した。また、2004年7月、東京入国管理局に「興行」資格での入国者の追跡調査チームを立ち上げ、スナック等彼女らの出演先を調査し、悪質な店舗については積極的に摘発を行うこととした¹⁹。

しかし、政府が総合的な取組みに着手したのは2004年になってからであった。この間、我が国は、次に述べるような国際社会からの批判を受け続けていた。

2 日本に対する国際社会の批判

5頁の表は、過去10年間の主要な批判の概要をまとめたものである(表2)。

このように、我が国は、10年以上前から国際社会から批判を受けてきている。しかし、これらの批判のうちメディアで大きく取り上げられたのは、2004年のアメリカ国務省報告書とILO駐日事務所報告書のみであった。

(表2)中のアメリカ国務省人身取引報告書は、「2000年人身取引被害者保護法」²⁰(以下「TVPA」という。)第110条に基づき作成される各国の人身取引の現状及び対策についての年次報告書である。その狙いは、人身取引に対する世界の認識を高め、他国の政府に効果的な行動を起こすよう求めることにある。同報告書は、TVPAの定める基準に基づき、各国政府の対策等を評価し、3つの階層に格付けする。また、「2003年人身取引被害者保護再授權法」²¹によるTVPAの改正で、前年から階層が上がったばかりの国、第2階層に格付けされた国のうち被害者の数が多いか又は増加している国及び取組みの改善に対する確証が得られていない国のリストである「特別監視リスト」の作成が国務省に義務付けられた。2004年報告書は、第2階層と第3階層の間に該当する国々を「第2階層監視リスト」という名称で挿入し、実質的に4つの階層としているが、我が国は、この「第2階層監視リスト」に分類されている²²。

¹⁷ 後藤 前掲注(5)p.64.

¹⁸ 「歌舞伎町 客引き激減 進む「浄化」、表情変化」『朝日新聞』2005.4.2, 夕刊.; 「売買春 「復活させぬ」横浜・黄金町 違法店取り締まり、閉店続出」『日本経済新聞』2005.5.5.等。

¹⁹ 「「人身売買の温床にはメスを入れる」現職局長が初めて語った入管行政の闇の部分」『週刊朝日』110巻10号, 2005.3.11, pp.133-135.

²⁰ Trafficking Victims Protection Act of 2000 同法の日本語訳、解説は、中川かおり「米国の人身取引に関する立法動向」『外国の立法』220号, 2004.5, pp.13-45.を参照。

²¹ Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003.

²² なお、2005年6月、米国務省は2005年人身取引報告書を発表した。日本はここでも2004年に引き続き第2階層と格付けされたが、監視リストからは外された。

(表2)

1994年 2月	国連女子差別 撤廃委員会の 最終見解	日本政府の報告に他のアジア諸国からの女性に対する性的搾取等に関する問題が真剣に反映されていないことにつき失望の意を表明し、「商業的性的搾取」又は「移民女性の売買」について「具体的かつ効果的措置をとること」を勧告。
1998年 11月	国連自由権規 約委員会の最 終見解	「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」(昭和23年法律第122号、以下「風適法」という。)の改正にも関わらず、依然として「女性の不正取引」が存在し、被害女性の保護が不十分であることに懸念を表明。
2000年	人権NGO「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」の報告書 ²³	日本の法制度につき、加害者処罰が不十分であること、不法滞在者であるという側面をもって被害者を専ら犯罪者として取り扱っていること等を批判するとともに、人身取引に特化した政策が政府になく、警察官や入管職員がこの問題に無関心であると指摘。
2001年	アメリカ国務省第1回人身取引報告書	日本は「第2階層」(全3階層の中位)と格付けされた。以後2003年まで同様。
2003年 8月	国連女子差別 撤廃委員会の 最終見解	日本政府の第5回報告書を審査した最終見解で、人身取引の問題の広がりについての情報が不十分であること、現行法下では加害者の処罰が寛大すぎることに懸念を示し、人身取引と戦うための取組みを強化するよう勧告。
2004年 6月	アメリカ国務省2004年人身取引報告書 ²⁴	日本は第2階層に留まったが、「監視リスト」に掲載された(第2階層監視リスト)。
2004年	ILO駐日事務所 が報告書を発 表 ²⁵ 。	日本における性的搾取を目的とする人身取引について、2003年後半から2004年3月にかけて実施した調査の結果をまとめた報告書。実態を明らかにし、最近の日本政府の取組みを評価しつつ、更なる積極的な取組みを促す。

内外の人身取引対策

1 国際社会における人身取引対策

NGO、国際機関、各国政府は、人身取引の撲滅に向け、様々な取組みを行っている²⁶。国際連合は、国際組織犯罪への対処として、2000年総会で「国際的な組織犯罪の

²³ Human Rights Watch, "OWED JUSTICE: Thai Women Trafficked into Debt Bondage in Japan" (2000) <<http://www.hrw.org/reports/2000/japan/>> 同報告書の概要については、中川かおり「人身取引に関する国際条約と我が国の法制の現状」『外国の立法』220号、2004.5、pp.8-9.を参照。

²⁴ 「人身売買 日本政府の対応遅れに批判相次ぐ」『読売新聞』2004.11.20. は、次のように報じている。「ジョン・ミラー同省人身売買特別顧問によると、実は、国務省が報告をまとめる際、日本を北朝鮮などと同様、最下位にランクすることも検討されていた。今年2月、日本政府にその旨を伝えたところ、日本側から「摘発強化 人身売買を罰する法令の整備 人身売買に悪用されているとされる興行ビザの見直し」などの改善策を検討していると“回答”があったため、前向きな姿勢を評価して、下から二番目のランクに引き上げたのだという。」なお本文で後述するように、日本では、2004年4月、内閣に「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」が設置され、同年12月、連絡会議は、「人身取引対策行動計画」を策定した。

²⁵ ILO 前掲注(1)

²⁶ 人身取引を対象とする、あるいは人身取引について何らかの規定を持つ国際条約は(特に注記しない場合は国連の条約) ILO29号条約(強制労働条約/1930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(1949年)、ILO105号条約(強制労働の廃止に関する条約/1957年/*日本は未批准)、女子差別撤廃条約(1979年)、児童の権利条約(1989年)、ILO182号条約(最悪の形態の児童労働条約/1999年)、児童の売買、児童買春及びポルノに関する選択議定書(2000年/*日本は署名のみ)等がある。この他、人種差別撤廃条約、自由

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」。以下「人身取引議定書」という。）を採択し、また、人権問題への取組みとして、2002年国連経済社会理事会に国連人権高等弁務官報告書「人権及び人身取引に関して奨励される原則及び指針」が提出されている。日本政府は、2002年に人身取引議定書に署名しており、今般第162回国会においてその承認を求めている。この議定書は、人身取引を「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ぜい弱な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接受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受すること」と定義し（第3条）、行為者の処罰と人身取引の被害者の保護を締約国に求めるものである²⁷。

以下に、国際社会の取り組む様々な人身取引対策を、「予防」「取締り」「被害者保護」に分けて整理してみる。人身取引を撲滅するためには、これらすべてが効果的に行われる必要がある。

（1） 予防

予防は、人身取引の背景に存在する根本的な諸問題に着目した対策である。被害者の供給を助長する要因には、貧困、脆弱な社会・経済構造、雇用機会の不足、組織犯罪、女性と子どもに対する暴力、女性に対する差別、政府の腐敗、政治の不安定、武力衝突、文化的しきたり等が挙げられる。また一方で、需要がなければこうしたことは起こらない。送出国では、教育、社会政策等、上記のような要因を除去するための地道な努力が必要となる。受入国では、需要抑制のための措置、例えば人権に関する啓発、性産業に対する規制等が必要である。

（2） 取締り

人身取引が被害者に対する重大な人権侵害行為であることに鑑み、人身取引を禁止し、加害者に対して相応の処罰を行う。ブローカー等人身取引の関与者、背後にいる犯罪組織の摘発、訴追に努める。水際対策として、例えば出入国管理を厳格にし、被害者・加害者の発見に努め、被害を未然に防止する²⁸。

（3） 被害者保護

被害者の早期発見・救出に努める。心身ともに深刻なダメージを受けた被害者に対して、身体の安全を確保し、住居や物的支援を提供するほか、医療、カウンセリング等適切なケアを施す。希望に応じて帰国の支援を行い、社会復帰を支援する。加害者訴追への協力を得るため、被害者の安全を確保する。

予防・取締り・被害者保護のいずれにおいても、国際協力、特に送出国と受入国の

権規約等も人身取引対策と関係のある条項を含む。各国政府における取り組みの詳細については以下を参照。『外国の立法 特集 諸外国における人身取引に関する立法動向』220号, 2004.5；ドイツ、韓国の動向については『外国の立法』222号, 2004.11, pp.61-86；アメリカの対策については『外国の立法』223号, 2005.2, pp.51-77。

²⁷ 人身取引議定書は、「組織犯罪集団が関与する国際的な」人身取引に適用される。

²⁸ 本文で後述する「人身取引対策行動計画」では、出入国管理の強化等水際対策は、「人身取引を防止するための諸対策」の一環と位置づけられている。

連携が必要不可欠である。政府部内の連携や政府とNGOの協力も重要な課題である。また、これらに従事する職員の啓発も必要である。

2 日本における人身取引対策

(1) 法制度上問題とされた点

人身取引に関する日本の法制度について、次のような問題が指摘されている²⁹。

() 予防

有効な予防対策が存在しない。

人身取引は、一度その被害が生じたときは、完全な回復は不可能な深刻な損害を被害者に与える。従って、潜在的被害者への情報提供、需要の抑制等未然防止が極めて重要な意義を持つ。

() 取締り

現行法上「人身取引」行為を禁止し、処罰する規定が存在しない。

現行法で、それに該当すると考えられるのは³⁰、刑法第224条等の略取誘拐罪³¹、児童買春等禁止法違反、「出入国管理及び難民認定法」(以下「入管法」という。)第73条第2項の不法就労助長罪、労働基準法違反、職業安定法違反、風適法違反、売春防止法違反等である。しかしいずれの条文も人身取引行為の一部や人身取引の過程で生じる行為、性産業等における搾取行為等を処罰する規定にすぎず、人身取引としての処罰を規定しているものではない。また、これらは実際には適用例が少なく、適用された場合も量刑が軽い。

また人身取引関係行為を訴追する際に必要となる被害者の証言を得るための、証人保護の仕組みが不十分である。

() 被害者保護

一方、被害者の行為が、入管法第70条違反(不法残留等) 売春防止法第5条違反(公然勧誘)等に該当する 경우가多く、実際に処罰される事例が少なくない。

そうした場合被害者は、入管法第24条に基づき退去強制の対象となることが多い。

また被害者を保護する公的な制度が整備されておらず、事実上民間の活動に頼っているのが現状である。

以上のように、予防対策が不備であり、人身取引議定書が求める処罰・被害者保護が共に不十分であるのが実情である。

(2) 行動計画

2004年(平成16年)4月5日、人身取引の防止・撲滅と被害者の保護に向け、関係省庁間の緊密な連携を図り、国際社会と協調し、これを早急かつ着実に推進するため、内閣に内閣官房副長官補を議長とする「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」(以下「連絡会議」という。)が設置された。関係省庁として、警察庁、法務省、外務省、厚生労働省が参加している。前述のように連絡会議は、同年12月7日、「人身取

²⁹ 吉田容子「国内法制度をどう変えるべきか」JNATIP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、2004.12,pp.108-140.

³⁰ 同上, p.112.

³¹ ただし、実際には処罰事例がない(吉田 前掲注(29))。

引対策行動計画」(以下「行動計画」という。)を策定した。

(3) 行動計画に基づく対策 刑法等の改正等

政府は、この「行動計画」に基づき、第162回国会に人身取引議定書の締結の承認を求めるとともに、「刑法等の一部を改正する法律案」³²(閣法第52号。以下「刑法等改正案」という。)及び「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律案」(閣法第46号。以下「風適法改正案」という。)を提出した。

刑法等改正案の内容は、人身売買罪の新設等人身取引を処罰するための刑法の改正のほか、人身取引の被害者保護及び人身取引・密入国の防止のための入管法の改正、組織的な逮捕・監禁罪の法定刑の引き上げや人身取引による犯罪収益の資金洗浄等の処罰を目的とした「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」(平成11年法律第136号)の改正である。

人身売買を犯罪行為として規定していないことは、かねてから問題とされてきた。また、国境を越える略取行為については、刑法定制当時の社会状況から日本国外への移送のみが処罰対象とされていた。今回新設される人身売買罪は、人身取引議定書に対応する構成要件となっている。国境を越える略取行為は、海外から日本国内への移送もその対象としている。また、既存の罪についても法定刑の引き上げが行われる。

入管法の改正では、「人身取引等」の定義規定を置き、加害者に関する上陸拒否事由及び退去強制事由、運送業者の旅券等の確認義務に関する規定、外国入管当局に対する情報提供規定の新設により、水際における人身取引の未然防止を強化するものである。また、「人身取引等により他人の支配下に置かれ」ている者に対する法務大臣の在留特別許可等を可能にするとともに、売春を強要される等の被害に遭ったことが退去強制等の理由とされることは不合理であることから、被害者を退去強制対象から外すこととしている。

風適法改正案は、人身取引に関する罪を風俗営業の欠格事由とし、性風俗営業者等に対し、客に接する業務に従事する者の就労資格確認を義務付けることをその主な内容としている。

このほか出入国管理上の取締り強化策として、在留資格の「興行」に関する許可基準の見直し³³が行われた。

また、被害者保護に関し、民間シェルター等への一時保護委託費として平成17年度予算で1千万円が計上されている³⁴。

(4) 今後の課題

() 「予防」に係る対策

³² 人身の自由に対する罪の法整備の詳細は次の論文を参照。久木元伸・佐久間修「特集・人身取引に関する刑法改正」『ジュリスト』1286号, 2005.3.15, pp.2-16.

³³ 「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」のうち、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一・イ・(1)の「外国の国若しくは地方公共団体又はこれらに準ずる公私の機関が認定した資格を有すること。」との基準を削除する等。フィリピンではこの認定資格の信頼性が極めて乏しいため、この制度の悪用が人身取引につながり得ると指摘されていた。2005年2月15日省令改正、同年3月15日施行。

³⁴ 第162回国会参議院法務委員会会議録第14号 平成17年4月21日, p.4における伍藤政府参考人の答弁。

人身取引は、「行動計画」がその冒頭で述べているように「複合的かつ幅の広い問題」である。人身取引の背景には、1(1)で挙げたような要因があり、国境を超えた人・物・情報の移動の容易化が需要と供給を結び付けている。人身取引撲滅のためには予防が重要であり、行動計画にはそのような認識が示されているが、このような視点が具体的対策としては盛り込まれていないとの指摘がある³⁵。

() 「取締り」の効果的实施

今次の刑法改正案により、人身売買罪が新設される。これにより、現在より格段に取締りが行いやすくなる。しかし、実際の適用において問題はないかどうか、今後の運用実績を検証する必要がある。

在留資格「興業」の基準の見直しについては様々な評価があるが³⁶、就労を目的とする在留資格による新規入国者数のうち「興行」が圧倒的多数(平成16年において約85%)を占めていること自体、今後の入国管理政策の在り方を考える際に十分な検証を行わなければならないであろう。

そのほか入国管理との関連においては、国内の需要に応じて海外から安い労働力が流入し、不法就労という違法状態が常態化し、人身取引の温床ともなっているという根本的な批判もある³⁷。

() 「保護」に関する対策

入管法改正案による人身取引の被害者の認定が、法務大臣の裁量に任されていることが問題だとする主張もある³⁸。

また公的なシェルターとして婦人相談所を活用する方針が行動計画において示されているが、そもそもこの施設が売春防止法による「性行又は環境に照して売春を行うおそれのある女子の保護更生」のためのもので、他に受け皿がないためにあらゆる要保護女性の一時避難所として使用されている実態はあるものの、現行制度の弾力的運用では不十分であり、法整備で対応すべきである、または別途専門の施設を新設すべきであるとの意見がある³⁹。

民間シェルターへの財政支援が不十分であるとの批判もある。被害者の多くが不法滞在者であり犯罪の負い目があることに鑑み、特に最初に駆け込む場所としては、交番等の公的機関よりは民間のシェルターのほうが身近であろう。また、これまでの実績を考慮すると、民間のシェルターへの支援がより効果的であるとも考えられ

³⁵ 日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会『シンポジウム基調報告書 人身売買受入大国ニッポンの責任 被害者保護支援の施策と被害者保護』2005.3.19, p.31.

なお、韓国では、2004年3月、「性売買斡旋等の行為の処罰に関する法律」と「性売買防止及び被害者保護等に関する法律」の2法が成立しているが、この中には学校における性売買予防教育の義務付け等、国や地方自治体の責務に関する規定がある(詳細は、白井京「韓国における人身取引関連法の制定」『外国の立法』222号, 2004.11, pp.66-86.)

³⁶ 今回の省令改正を評価する立場として、日弁連 前掲注(35)p.33等。同基準の見直しにより水面下での人身取引が活発化するのではないかと批判もある。(清末愛砂「人身売買をめぐる国連の動きと日本政府の取組み」『女たちの21世紀』41号, 2005.2, p.15.)

³⁷ 少子高齢化が加速することともなっており、外国人労働者受け入れに関する議論が活発となり、法務省も2005年3月に外国人労働者受け入れ範囲の拡大を視野に入れた「第3次出入国管理計画」を作成するに至った。今後外国人問題が重要な政策課題となっていくことが予想されるが、その中においても、人身取引の問題が考慮されることが望まれる。

³⁸ 日弁連 前掲注(35)p.40等。

³⁹ 日弁連 前掲注(35)pp.49-57.

よう。

なお、これらの取組みは、あくまで一時的・緊急避難的な措置であるが、中長期的には医療ケア・心理カウンセリング等を施し社会復帰を支援する保護施策が必要であろう⁴⁰。

() 実施体制

連絡会議の設置については、「省庁ごと・各部局ごとの縦割り体制の中で、この連絡会議・幹事会における検討が日本政府の対策をとにかくも前進させた⁴¹」との評価がある。その一方で、人身取引対策に関係する全ての省庁や部局が参加すべきであるとの指摘⁴²や、「対策全般に責任と権限を持つ機関は存在しない⁴³」という批判も見られる。このような問題の解決を図るためには、実態の把握一つを取ってみても、各省庁がそれぞれ所管事項に対して責任を持つのみならず、相互の緊密な協力体制が重要であり、総合的かつ継続的な政府の取組みが担保できる体制を整える必要がある⁴⁴。

おわりに

被害者を人として扱わない人身取引という犯罪は、人権を重要視する現代社会において、あってはならないものである。この犯罪は、被害者の心身に癒しがたい傷を負わせるのみならず、犯罪組織に多額の利益を得させ、社会不安を増大させている。こうした犯罪行為を漫然と放置することは、国の威信に関わることでもある。国際社会から、「性的奴隷」を海外から買う国、騙されて連れて行かれると大変な目に会う怖い国であると見られている⁴⁵という現実を改めて正視する必要がある。我が国における人身取引の実態を正確に把握し、問題解決に向けた総合的な施策を講ずることが喫緊の課題となっている。

⁴⁰ 日弁連 前掲注(35)p.54. なおアメリカには一定の条件下で人身取引の被害者に提供される中長期的な保護のプログラムがある。そのような中長期的な保護プログラムを提供するに際しては、対象となる「被害者」の認定基準の在り方が重要な課題となる。

⁴¹ 日弁連 前掲注(35)p.50.

⁴² 2005年4月現在で連絡会議に参加していない省庁は、法務省人権擁護局、内閣府男女共同参画局、文部科学省、国土交通省等である。

⁴³ 日弁連 前掲注(35)p.50.

⁴⁴ アメリカでは、TVPA第105条a項に基づき、国務長官を長とする「人身取引監視対処省庁横断タスクフォース」が設置されており、人身取引に対処するための政策の調整・実施を行っている。国務省には「人身取引監視対処局」が設置され、局長は、上記タスクフォースの関係省庁の職員から成る政策実施上級グループの長を務める。また、政策執行レベルのタスクフォースとして、「人身取引及び労働搾取タスクフォース」等がある（詳細は、中川かおり「米国の人身取引対策 国内の取組みを中心に」『外国の立法』223号, 2005.2, pp.51-77）。

⁴⁵ たとえば、後藤 前掲注(5)p.71 で紹介されているタイ外務省ポスターを参照。騙されて日本に連れて行かれた後、暴力や搾取を受け、最悪の場合は死に至ることに注意を喚起する内容であることが、イラストから一目瞭然となっている。