

米国の人身取引対策

——国内の取組みを中心に——

中川 かおり

はじめに

I 人身取引に関する政策実施上級グループ

II 被害者の保護

1 被害者の発見・保護

- (1) 被害者の発見
- (2) 被害者と連邦法執行機関との面談
- (3) 被害者の保護における留意点

2 被害者が合衆国に合法的に在留するための資格

- (1) 在留資格の類型
- (2) 帰国を選択した被害者の再統合
- (3) 継続的な滞在及び T 査証の付与数等

3 被害者の権利及び給付

- (1) 被害者の権利及び保護についての情報提供
- (2) 法律扶助機構による法的支援
- (3) 難民と同一のプログラム
- (4) 保健福祉省難民再定住室 (ORR) の補助金
- (5) 司法省犯罪被害者補償室 (OVC) の補助金
- (6) 犯罪被害者基金
- (7) 証人保護
- (8) 労働の許可

III 加害者の捜査及び訴追

- 1 捜査・訴追件数の推移
- 2 人身取引地方タスクフォース
- 3 人身取引事件に適用された量刑

IV その他の連邦政府の取組み

V 2000年人身取引被害者保護法 (TVPA) 及び2003年人身取引被害者保護再授權法 (TVPRA) の評価

1 評価点

2 問題点

おわりに

はじめに

2004年5月時点での米国政府の推定によれば、人身取引の被害者は、米国内に連れてこられる者が、毎年1万4500人から1万7500人程度、全世界では、毎年60万人から80万人程度とされている。しかし、犯罪の性質上、その正確な数を算出するのは不可能に近い。人身取引による搾取のあり方はさまざまであるが、典型的には、売春による性的搾取や、家内労働、建設作業、農業等における労働搾取がある。

この問題に対処するために、米国では、2000年人身取引被害者保護法 (Trafficking Victims Protection Act of 2000、以下、TVPA という。)^(注1) が制定された。これが、米国の人身取引対策の核となる法律であり、「防止 (prevention)」、「訴追 (prosecution)」及び「保護 (protection)」を三本の柱とする多面的なアプローチをとる。TVPA は、2003年人身取引被害者保護再授權法 (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003、以下、TVPRA という。)^(注2) による比較的大きな改正を経て、現在に至っている。

米国の人身取引対策において、国務省による人身取引報告書の公表や、国外の NGO に対する補助金の支給などの対外的な取組みは、いうまでもなく重要な位置を占める。しかし、本稿では、日本における取組みへの示唆を得るために、米国の国内での取組みに焦点をあてる。その際、被害者の保護から加害者の訴追に至る流

れに沿って説明する。人身取引対策のための主たる法律は TVPA ではあるが、既存の法律を人身取引の被害者に援用する場合もあるため、人身取引対策に適用される法律の全体像を捉えるには、この流れに沿って説明することが有効であるからである。

以下では、まず、政策統合機関である「人身取引に対処するための政策実施上級グループ (SPOG)」を紹介し (I)、その後、被害者の発見から加害者の訴追に至る流れの中で、いかなる機関が関わり、いかなるサービスが提供されているかを明らかにする (II、III、IV)。その際、可能な限り、実態を示す統計に触れる。最後に、TVPA 及び TVPRA に対する連邦機関や NGO の評価を紹介する (V)。

なお、TVPRA による改正を反映した TVPA その他の主要な人身取引対策規定については、「2000年以降に整備された主要な人身取引対策関連規定(2003年12月19日現在)」(『外国の立法』220号、2004. 5, pp.24-57.) に仮訳を掲載したので、あわせて参照されたい。

本稿は、公表資料とあわせて、筆者が2004年2月から3月にかけて行った、米国内で人身取引問題に取り組む関係者へのインタビューに基づきまとめたものである。

I 人身取引に関する政策実施上級グループ

ブッシュ大統領は、2002年2月、TVPA 第105条 a 項に従い、人身取引監視対処省庁横断タスクフォースを設置した^(注3)。このタスクフォースの構成は、国務長官を長とし、司法長官、労働長官、保健福祉長官、国土安全保障長官、中央情報長官、行政予算管理局長及び国際開発省長官を含む。また、その任務は、人身取引に対処するための施策を調整し、実施することである。

2003年12月の省庁横断タスクフォースの会合において、人身取引に対処するための政策実施上級グループ (Senior Policy Operating Group :

以下、SPOG という。) の正式な設置が承認された^(注4)。SPOG は、人身取引監視対処局長を長とし、タスクフォースを構成する省庁の上級政策職員を構成員とする。SPOG は、TVPRA により法律上の組織とされ^(注5)、タスクフォースの会合に先立ち定期的に会合を持ってきた^(注6)。2003年度において、SPOG は、次のものを含む複数の省庁に關係する政策に関わった。

- ・人身取引に対処するための關係政府機関による長期計画の調整。
- ・人身取引に関する国家安全保障大統領令を実施するための、複数の省庁に關係する補助金政策綱領の作成。^(注7)
- ・補助金受給団体の新規参入を促すための補助金政策の作成及び人身取引に対処するための補助金支給の調整システムの策定。この政策が実施されて以来、SPOG を代理する人身取引監視対処局は、補助金を提供する省庁等に対し、人身取引対処計画への資金供与を行おうとする場合には、事前に同局へ通知することを要請している。特に、ある省庁が国際的に人身取引対処計画を募集する場合には、人身取引監視対処局が SPOG を代理して、その省庁の募集告知へのリンクを国務省のサイトに加えている^(注8)。これは、補助金を提供する米国の省庁について知識のない団体による補助金申請を容易にするために、募集情報を一個所に集める措置である。
- ・人身取引の被害者が難民と同一の給付及びサービスを受給するための認定件数の増加を目的とする、保健福祉省、国土安全保障省及び司法省の間の了解覚書 (MOU) の作成。

II 被害者の保護^(注9)

1 被害者の発見・保護

(1) 被害者の発見

人身取引の被害者の第一発見者となりうるのは、州や地方の法執行職員や福祉事務所の

職員、NGOをはじめとする福祉サービスの提供者、連邦の労働省の職員、国土安全保障省移民関税執行局（Bureau of Immigration and Customs Enforcement：以下、ICE という。）の職員、連邦捜査局（Federal Bureau of Investigation：以下、FBI という。）の職員等である。

また、2000年2月、司法省は、被害者本人や被害者を目撃した者、被害者を救助した者の連絡先として、「人身取引及び労働搾取タスクフォース・ホットライン」（Trafficking in Persons and Worker Exploitation Task Force Complaint Line, (888) 428-7581）を開設した。この電話を受けた職員は、必要な場合には通訳につなぎ、人身取引事件を検察官及び捜査官に回付する。2000年の開設以来、人身取引関係の捜査の約半数が、このホットラインへの電話の結果として開始されている。捜査においては、人身取引事件の捜査を効率的に進めるために設置された「人身取引及び労働搾取タスクフォース」^(注10)が、関係省庁間の必要な調整を行う。

他方、保健福祉省は2004会計年度に、「人身取引情報照会フリーダイヤル」（Trafficking Information and Referral Hotline, (888) 373-7888）を開設した。保健福祉省のフリーダイヤルの目的は、司法省の提供する上記のホットラインとは異なり、被害者に、基本的な情報を提供し、最初のカウンセリングを行い、地方のNGOと連絡をとらせることにある。連絡を受けたNGOは、連邦法執行機関に犯罪を報告するよう被害者の説得を試みる。このフリーダイヤルに電話をしてきた被害者が、人身取引の状況について進んで情報を提供する場合には、司法省のホットラインに移される。

法執行機関が被害者を発見した場合にも、上記の電話があった場合にも、被害者は、ひ

とまずNGOの手に委ねられることが多い。

(2) 被害者と連邦法執行機関との面談

発見された被害者を最初に保護したNGO等が、被害者に加害者の捜査・訴追において法執行機関に協力するよう説得できた場合には、法執行機関に連絡する。^(注11)

人身取引の被害者である可能性のある者の存在についてNGO等から通知を受けた連邦検察官は、FBIやICEの協力を得て、通常は、被害者との面談を設定し、被害者がTVPAに定義する「深刻な態様の人身取引」の被害者であるか否かについて判断をする。この面談により、検察官及び捜査官は、被害者が法執行機関にどの程度積極的に協力する気があるかを評価することができる。積極的な協力が得られる感触を得た場合には、連邦法執行機関は、被害者がT査証（詳細は、本稿「II-2(1)② T査証」参照）を申請するときの補助資料となる推薦状を交付することにより、又は、捜査が継続する間、被害者が合衆国に滞在することを可能とする継続的な滞在（continued presence）の申請をすることにより、被害者を支援する（詳細は、本稿「II-2(1)①継続的な滞在」参照）。

(3) 被害者の保護における留意点

米国は、他の国と同じく、不法入国や不法滞在に対しては、基本的に退去強制で臨んでいる。また、犯罪行為に従事した外国人に対しても、退去強制を含む厳しい措置をとる。そのため、在留資格に問題があることが多く、また、人身取引の過程で犯罪行為への加担を強要されていることが多い人身取引の被害者は、退去強制をはじめとする措置を避けるためには細心の注意を払うことを要求される。確かにTVPAは、本稿「II-2 被害者が合衆国に合法的に在留するための資格」で詳述す

るように、被害者が合法的に米国に滞在する道を開いたが、裏をかえせば、被害者であると認定されるまでは、退去強制の対象とされるおそれがあるということである。ここでは、ニューヨーク市の弁護士が作成した被害者保護のための法律マニュアル^(注12)に沿って、被害者の保護において弁護士が留意しなければならない事項を紹介する。

① 在留資格

深刻な態様の人身取引の被害者は、在留資格に問題があることが多い。最もよく見られる問題とその移民国籍法上の評価を次に掲げる。

- ・ 国境検問地又は通関港を通過せずに合衆国に入国すること…密入国させられた (“smuggled in”) 人はこれに該当する。
- ・ 訪問者査証 (商用査証^(注13) (B1) / 観光査証^(注14) (B2)) で入国し、労働許可を取得せずに働くこと…これは、資格外活動にあたる。
- ・ 訪問者査証 (B1 / B2) で入国するが、出入国記録カード (I-94) により許可された在留期間を超過すること…ある者が I-94 により許可された在留期間を一日でも超過すると、「不法滞在 (unlawfully present)」とされる。この違反は、重大で継続的な影響をもたらす。不法滞在とされると、旅券に付されたすべての有効な査証は自動的に取り消される。また、将来の査証は、母国においてしか取得できなくなる。さらに、180日間不法滞在すると、3年間は合衆国の移民としての在留資格又は非移民としての在留資格を受けられず、1年以上不法滞在すると、10年間は合衆国の移民としての在留資格又は非移民としての在留資格を受けられな

い。

- ・ 偽造旅券又は他者の旅券を用いて入国すること…これは査証詐欺に該当し、正当な非移民としての在留資格を付与されない。しかし、I-94により許可された在留期間を超過していなければ「不法滞在」とはされない。
- ・ 就労可能な査証で合衆国に入国する場合 (一時的労働者^(注15) (H-1B)、外国政府職員の家内労働者等^(注16) (A3)、国際機関の代表者のための家内労働者等^(注17) (G5) 等) …これらの査証を有する者は、I-94により許可された滞在期間を超過しなくとも、身元を引き受ける雇主 (sponsoring employer) のために働かなくなった時点で、資格外活動となる。ただし、これは、I-94により許可された在留期間を超過するほどの深刻な影響はもたらさない。

このように在留資格に問題があることが多いにもかかわらず、被害者が T 査証を申請しようとする場合には、正当な在留資格を有することは、重要である。なぜなら、T 査証の申請者であっても、正当な在留資格を持たない間に、国土安全保障省市民権移民局 (United States Citizenship and Immigration Services : 以下、USCIS という。) 又は ICE に発見されると、移民審判所^(注18) への出頭通知書 (Notice to Appear) が送付され、退去強制手続が開始される可能性があるからである。

さらに、資格外活動又は不法滞在は、T 査証の申請の却下の根拠とされるおそれがあり、また、T 査証の取得には成功しても、将来の在留資格の申請 (たとえば、永住権の申請) の却下の根拠とされるおそれがある。

こうした移民国籍法違反の状態を修復す

る方法として、入国不許可事由の免除 (waiver of inadmissibility) があり、これは、USCIS の裁量により認められる (移民国籍法第212条 d 項(13))。入国不許可事由の免除申請は、T 査証の申請時に、追加の書類を提出することにより行う (詳細は、本稿「II-2(1)② T 査証」参照)。

② 犯罪行為の責任

もう一つ、しばしば問題となるのは、被害者の犯罪行為への加担 (通常は非自発的なものであるが) である。人身取引の加害者は、人身取引の被害者を強力にコントロールし、しばしば犯罪行為を行うよう要求する。これは人身取引の一部であると認識されているが、この行為に起因する責任が、TVPA に基づき被害者に入手可能な救済を阻むことのないようにすることが重要である。被害者が刑事訴追の対象とされないようにするために、弁護士は、次の点に留意しなければならない。

- ・被害者が捜査に協力するために法執行機関と面談する場合には、弁護士は、検察官、ICE 職員及び他の政府職員に、制限的利用協定又は制限的提供協定 (limited use or proffer agreements) の締結を求めなければならない。この協定は、被害者の発言が、被害者に不利に利用されないことを保障するもので、被害者を刑事訴訟又は退去強制から守るために必要である。
- ・弁護士は、被害者の逮捕歴や犯歴が、後に被害者を悩ませることになるので用心しなければならない。被害者が売春関連規定に基づいて逮捕された場合、たとえ微罪であっても、有罪判決を避けるべく全力を尽くさなければならない。犯歴は、被害者の合衆国における在留資格又は永住権の取得に多大

な影響を及ぼすおそれがある。ICE 及び USCIS は、有罪判決の基礎となる被害者の行為が、被害者とされたことに起因し、又は付随するものであるかを考慮する義務があるが、弁護士側としても適切な措置を最大限に求めるにこしたことはない。

- ・刑事訴訟が進行する場合には、T 査証の申請のタイミングを考慮すべきである。加害者側の弁護士は、免責情報を含む可能性があるとか、他の陳述と矛盾していると主張することで、被害者の T 査証の申請書類を裁判に提出させることができる。これは検察官の訴追の妨げになることがあるので、これを回避するために、T 査証の申請の提出を待った方がよいこともある。ただし、この T 査証の申請の遅れにより、被害者が保健福祉省難民再定住室 (Office of Refugee Resettlement : 以下、ORR という。) から給付を受けられる資格の取得等も遅れる結果となるので、弁護士は、T 査証にかえて、法執行機関に対して継続的な滞在の許可を求めるべきである。被害者は、継続的な滞在の許可を受けることで、労働許可証明書や ORR からの給付を受けることができる。

2 被害者が合衆国に合法的に在留するための資格

人身取引は人目につかない犯罪であり、被害者が唯一の証人であることも多い。こうした犯罪においては、被害者の協力がなければ、加害者の捜査及び訴追は困難である。他方で、上述のように、在留資格に問題があったり、犯罪に加担させられていたりして、そのままでは退去強制の対象とされうる被害者も多い。そこで、

TVPA は、訴追に協力的な被害者については、合法的な在留を認める資格として、以下に詳述する「継続的な滞在」、T 査証、U 査証等を新たに設けた。

(1) 在留資格の類型

① 継続的な滞在 (continued presence)

正当な在留資格を有しないが、人身取引事件の証人となる可能性がある者等は、TVPA 第107条 c 項(及び、その規則である 66 Fed. Reg. 38514 (Jul. 24, 2001))の規定に基づき、司法長官が必要と認める期間、滞在を許可されることができ。連邦法執行機関のみが、国土安全保障省に対して、継続的な滞在を求めて申請を提出することができる^(注19)。国土安全保障省は、既存の法律上及び行政上の仕組みの一つを利用して、深刻な態様の人身取引の被害者の継続的な滞在を授権する裁量を有する。国土安全保障省が利用することができる法律上及び行政上の仕組みには、仮入国許可 (parole) や措置の延期による身分 (deferred action status)^(注20)がある。

② T 査証

被害者は、移民国籍法第101条 a 項(15)(T) (及び、その規則である 67 Fed. Reg. 4784 (Jan. 31, 2002)) の規定に基づき、USCIS に T 査証の申請を行うことができる。

T 査証を取得するには、申請者が、人身取引行為の捜査及び訴追において合理的な支援要請に従ってきた深刻な態様の人身取引の被害者であることが必要である。法執行機関は、しばしば、被害者が捜査及び訴追における支援要請に従ってきたことを示す推薦状を発行する。ただし、この推薦状は、申請に必須というわけではない。また、被害者が18歳未満である場合には、支援要

請に応じることは T 査証の資格を得るための要件ではない。

加えて、深刻な態様の人身取引の被害者は、T 査証を受ける資格を認められるためには、合衆国、米領サモア、北マリアナ諸島準州又はそれへの通関港に、人身取引の結果として物理的に滞在しなければならない。

さらに、退去強制により極度の困難に直面することになることも要件である。なお、T 査証の申請窓口は、審査基準の適用にぶれが生じないようにするために、USCIS のバーモント・サービスセンターに一本化されている。

以上のほか、申請者は、深刻な態様の人身取引の加害者ではないことと、移民国籍法第212条に該当する入国不許可事由がないことも証明しなければならない。ただし、入国不許可事由が認められる場合であっても、申請者はその免除を求めることができる。免除の申請にあたっては、T 査証の申請書類 (I-914) 及び料金とともに、免除のための申請書類 (I-192) を提出する。すべての入国不許可事由の免除を確実に受けるには、それぞれの事由の根拠が前述の I-192 に列挙されていなければならない。

T 査証を付与された者は、労働を許可され (移民国籍法第101条 i 項(2))、さらに 3 年後には、永住権の申請を行うことができる (移民国籍法第245条 1 項)。T 査証は、一定の範囲で、被害者の家族にも取得可能である。T 査証の年間発行数は、法律で5000件に制限されているが、この制限は被害者の家族には適用されない (移民国籍法第214条 o 項(2), (3))。

③ U 査証

被害者は、TVPA により改正された移民国籍法第101条 a 項(15)(U) に基づき、U 査証

の請願を提出することができる。しかし、2004年11月現在、これを施行する規則が定められていないため、U査証の交付は開始されていない。U査証は、連邦法、州法若しくは地方自治体の法に違反するか又は合衆国内、その領域若しくは占領地で行われた、移民国籍法第101条 a 項(15)(U)(iii)により指定された特定の犯罪（人身取引を含む）の被害者であることの結果として、身体的又は精神的な虐待を受けた外国人に交付されるものである。U査証を取得するためには、被害者は、その犯罪に関する情報を所持しなければならず、かつ、被害者が犯罪の捜査又は訴追において、現在、過去又は将来において、有用であるとする政府職員による証明書を提出しなければならない。

U査証を付与された者は、労働を許可され（移民国籍法第214条 p 項(3)(B)）、さらに3年後には、永住権の申請をすることができる（移民国籍法第245条 m 項(1)）。U査証は、一定の範囲で被害者の家族にも取得可能である（移民国籍法第101条 a 項(15)(U)(ii)）。U査証の年間発行数は、法律で1万件に制限されているが、この制限は被害者の家族には適用されない（移民国籍法第214条 p 項(2)(A), (B)）。

④ その他

その他、被害者が取得しうる在留資格としては、犯罪組織に関する重要情報を有する外国人に一定の要件の下で交付される S 査証や、本国において迫害の対象とされるおそれのある外国人に一定の要件の下で認められる庇護（Asylum）がある。^(註22)

- (2) 帰国を選択した被害者の再統合
すべての被害者が、合衆国にとどまること

を選択するわけではない。捜査の途中又は終了後に、本国への帰国を希望するものもいる。あるケースでは、少年の被害者の一団は、母国で家族と一緒に暮らすことを希望したが、裁判において加害者について証言をすることは受け入れた。こうしたケースにおいては、司法省の職員が帰国までの間、住居及び被害者給付を提供することで支援を行う。さらに、米国政府の職員は、被害者の帰国を促し、被害者が再び取引されないことを保証するために、外国政府と連絡をとるといったことも行う。

(3) 継続的な滞在及び T 査証の付与数等

TVPA の制定から2003会計年度までの間に、TVPA により創設された継続的な滞在を許可され、又は T 査証を取得した人身取引の被害者は、約450名である。継続的な滞在を許可された被害者の多くは、後に T 査証の交付を受けているため、約450名の中には、この両者を受けた者が含まれる。この両者を認められる者が生ずる理由としては、(1)前述のように、T 査証の申請が訴追を妨げるおそれがあるために、その申請を遅らせる場合には、継続的な滞在を付与することが多いことや、(2)一般に T 査証の審査は厳格であるので、とりあえず継続的な滞在を付与するよう法執行機関が取り計らうことが多いことがある。もっとも、継続的な滞在を許可されていない被害者が、直接に T 査証の申請を行うことも可能である。

TVPA に基づく規則制定以降の継続的な滞在及び T 査証の審査総件数をまとめたのが、以下の〈表 1〉であり、2003会計年度に限って両者の審査件数をまとめたのが〈表 2〉である。

<表 1> TVPA に基づく規則制定以降の継続的な滞在及び T 査証の審査件数（－はデータなし）

	継続的な滞在 (2001.7.24-2003.9.30)	T 査証 (2002.1.31-2003.11.30)
申請	—	757(注 1)
付与	374	328
却下	—	38(注 2)

<表 2> 2003会計年度における継続的な滞在及び T 査証の審査件数

	継続的な滞在 (2002.10.1-2003.9.30)	T 査証 (2002.10.1-2003.9.30)
申請	88(審査中)+63 (T 査証へ移行したため審査終了)	601
付与	22	297
却下	0	30

(注 1) T 査証の申請要件を定める規則 (67 Fed. Reg. 4784 (Jan 31, 2002)) は、TVPA の制定以前に被害を受けた者は 2003 年 1 月 31 日までに申請しなければならないとしたため、この 757 名の中には TVPA の制定以前の被害者が含まれている。

(注 2) 被害者が関わる事件について、捜査・訴追が行われることは、T 査証交付の要件ではない。また、被害者のトラウマが深い場合には、法執行機関に協力できなくてもよい。このように T 査証の「合理的な支援要請」の要件は比較的寛容であり、人身取引の被害者であるにも関わらず却下されることはまずない。却下された中に含まれるのは、(1)密輸事件(smuggling)の被害者ではあるが、人身取引の被害者とはいえない場合、(2)被害者とされたことに起因して合衆国に滞在するのではない場合、等である。(国土安全保障省担当者による。)

(出典) Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, June 2004, p.21の記述に基づき筆者作成。

3 被害者の権利及び給付

人身取引の被害者は、保護された瞬間から、さまざまな支援を必要としている。被害者としていかなる権利を有するかの通知を受けることはもちろん、住居、治療、現金支援等が提供されなければならない。また、在留資格に問題があることが多く、合法的な在留資格を得るために法的支援を必要とすることも少なくない。さらに、在留資格を得た者が生計を維持していくためには、労働を許可されることも必要である。そこで、ここでは、人身取引の被害者に認められる権利や提供される給付の内容を紹介する。

人身取引の被害者に提供される給付のほとんどは、法執行機関に協力的な者に対してのみ提供される。たとえば、連邦の補助金のうち、ORR が NGO に支給する補助金は、法執行機関に協力的な被害者に付与される ORR の証明書を保

持する被害者のサービスに主に用いられ、^(注23) 司法省犯罪被害者補償室 (Office for Victims of Crime: 以下、OVC という。)が NGO に支給する補助金は、法執行機関に協力的な被害者が ORR の証明書を入手するまでの間に必要となるサービスを提供するために用いられるものである。確かに、ORR の補助金による NGO のサービスを受ける被害者の一部及び OVC の補助金による NGO のサービスを受けている被害者は、身分としては不法入国者や不法滞在者であるが、法執行機関に協力する意志を持っている点で、単なる不法入国者や不法滞在者とは明確に区別して扱われる。^(注24) TVPA は、「被害者に状況を変える力を与えるように、被害者の市民的権利を定義し直す」法律であると説明されることもあるが、市民的権利の再定義 (拡大) の前提として、被害者の法執行機関への協力が要求

されているのである。

(1) 被害者の権利及び保護についての情報の提供 (TVPA 第107条 c 項)

連邦機関は、TVPA 第107条 c 項及び被害者・証人保護規定 (42 U.S.C. § 10607 et al.)^(注26)に基づき、人身取引の被害者を特定し、その権利及び保護についての情報を提供することを要求されている。国務省、司法省及び国土安全保障省が、この実施に責任を負う。上記規定を実施するための規則 (66 Fed. Reg. 38514 (July 24, 2001)) は、連邦職員に対し、被害者が連邦政府の監督下にある期間に、犯罪被害者としての身分にふさわしい施設に収容されること、必要な医療その他の支援を受けること並びに加害者の脅迫から保護されることを、可能な限り保障するよう求めている。また、この規則は、連邦職員に対し、被害者に、その権利及び付与されるサービスについての情報を提供するよう求めている。提供すべき情報には、(1)無料又は低額の法律扶助、(2)難民と同一の範囲で提供される連邦及び州の各種給付、(3)ドメスティック・バイオレンス及び強姦緊急相談センターを含む被害者支援組織の提供するサービス、(4)脅迫に対して受けられる保護、(5)プライバシーに関する権利、(6)被害者補償プログラム及び被害者支援プログラム、(7)人身取引被害者に提供される移民法上の身分又はプログラム、(8)損害填補 (restitution) を受ける権利、(9)事件の現状について報告を受ける権利、(10)医療サービスの入手可能性等があげられている。そのほか、被害者の英語力が十分ではない場合には、通訳サービスが提供されなければならない。

(2) 法律扶助機構による法的支援 (TVPA 第107条 b 項(1)(B))

人身取引の被害者は、しばしば在留資格の

問題及び他の問題について法的支援を必要としている。こうした法的支援は、NGO に所属する弁護士により、OVC からの補助金等に基づき提供されることも多いが、法律扶助機構 (Legal Services Corporation) も TVPA 第107条 b 項(1)(B)に基づき、人身取引の被害者に対して法律扶助を提供するための補助金提供を義務付けられている。法律扶助機構は、連邦議会により1974年に設立された民間・非営利の組織で、貧しいアメリカ人に民事司法制度に対する平等なアクセスを保障するために、全米の法律扶助プログラムに補助金を提供している。法律扶助機構は、2002年5月に、同機構からの補助金受給者により人身取引の被害者に対する法的支援が行われる場合の指針を定めている。^(注27)

2003会計年度には、法律扶助機構が支給した補助金により、全米で81名の人身取引の被害者に対する法的支援が行われた。その内容は、助言から訴訟の代理まで多岐にわたる。なお、この法的支援を受けるために、人身取引の被害者は、収入が一定額以下であることを証明しなければならない。

(3) 難民と同一のプログラム (TVPA 第107条 b 項(1)(A))^(注28)

米国は、1990年代を通じて、外国人に対する公的給付を抑制する政策をとってきている。特に大きなインパクトを与えた法律としては、1996年個人責任・労働機会調整法^(注29)がある。というのも、この法律の第401条 a 項は、原則として、永住権、庇護、仮入国許可を認められた者や難民等の「資格のある外国人 (qualified alien)」^(注30)のみが連邦の公的給付を受けられると定めたためである。連邦の公的給付には、公的年金、医療給付、傷害給付、公的住居、中等教育以後の教育、食料支援、失業給付等が含まれる。

深刻な態様の人身取引の被害者の多くは、この規定にいう「資格のある外国人」に該当せず、1996年法の下では公的給付を受けられない状態にあった。しかし、TVPAの制定により、人身取引の被害者に対しては、1996年法の多くの給付制限から除外される難民と同一の給付及びサービスが提供されることとなった。

18歳以上の深刻な態様の人身取引の被害者が、TVPAに基づき、難民と同一の給付及びサービスを受けるためには、司法省との協議をへた保健福祉省（実際に証明書を発行するのは同省のORR）から、証明書の交付を受けなければならない。保健福祉省は、(1)深刻な態様の人身取引の捜査及び訴追をあらゆる合理的な方法で、進んで支援し、かつ、(2)国土安全保障省にT査証を申請中の被害者、又は、国土安全保障省が、人身取引の加害者の訴追を達成するためにその人の合衆国内での継続的な滞在を認めている被害者に対しては、証明書を付与しなければならない（TVPA第107条b項(1)(E)）。

18歳未満の深刻な態様の人身取引の被害者は、証明書なしに難民と同一の給付を受ける資格がある。ただし、ORRは、被害者が受給資格を持つか否かの確認をサービス提供者が容易に行えるようにするために、18歳未満の被害者に対しては有資格証明を発行している。

TVPAの制定から2003年9月30日までの間に、証明書と有資格証明を合せて448通が交付された。そのうち、2002年10月1日から2003年9月30日までの間には、証明書が145通、有資格証明が6通、合せて151通が交付された。この証明書及び有資格証明の発行自体は難しいものではなく、ORRは申請があれば直ちに発行することができる。^(注31)

上記の証明書又は有資格証明の交付を受け

た被害者は、一定額以下の収入等の要件を満たす米国民を主な対象とする食料スタンプ^(注32)、
貧困家庭一時扶助（TANF）^(注33)、メディケイド^(注34)等のプログラムのほか、難民に特化したプログラムの受給者となることのできる。こうした難民プログラムは、地方にある末端のサービス提供者により行われることから、被害者がORRから確かに証明書又は有資格証明を得ているかどうかを、サービス提供者が確認する手段が必要となる。他方、ORRは、サービス提供者に対して被害者が申請したサービスの内容に関する情報を収集したいと考えていた。この2つの目的のために、ORRは、2002会計年度に、「保健福祉省人身取引被害者確認」フリーダイヤル（Trafficking Victim Verification Line, (866) 401-5510）を開設した。^(注35)

なお、TVPAにより、この証明書又は有資格証明の交付及びそれに基づくサービスの支給は、人身取引の被害者だけでなく、その家族にも拡大された。^(注36)

人身取引の被害者にも提供される主な難民プログラムには、以下の3つがある。

① 自主機関マッチング補助金プログラム
（Voluntary Agency Matching Grant Program）

ORRによる証明書を交付され、かつ、労働許可文書を入手した被害者は、自主機関マッチング補助金プログラムに登録することができる。これは、州が運営する難民再定住支援に代わるプログラムで、連邦議会が予算を定める。参加する機関は、ORRの2ドルの支出につき、1ドルの現金及び現物寄付を供出しなければならない（最低でも、供出の20%は、現金で行わなければならない）。プログラムの目標は、難民を、受給開始から4か月内に自立させることである。人身取引の被害者については、この4

か月の期間は、ORR の証明の日にはじまる。このプログラムにより、ケースマネジメント、就職の相談及び斡旋、食料給付、住居及び交通手段、英語の訓練、保健、医療及び社会適応サービスを手に入るための支援等が提供される。

② 難民現金支援 (Refugee Cash Assistance : 以下、RCA という。) 及び難民医療支援 (Refugee Medical Assistance : 以下、RMA という。)

ORR の証明を得たが、すぐには職を見つけられない者又は ORR の証明は得たが、労働許可をまだ得ていない者は、RCA 又は RMA を申請できる。この RCA と RMA は、ORR が補助金を支給する 8 か月間の給付であり、TANF やメディケイドを受給する資格のない難民に対して一時的な支援を提供するために設けられているプログラムである。人身取引の被害者については、8 か月の期間は ORR の証明の日にはじまる。

③ 同伴者のいない未成年難民プログラム (Unaccompanied Refugee Minors (URM) program)

このプログラムは ORR により管理され、同伴者のいない未成年の難民に、再定住等のための特別の支援を提供するものである。18歳未満で、深刻な態様の人身取引の被害者であると判定された同伴者のいない未成年者は、このプログラムに加入する資格がある。未成年者は、養護施設やグループホームに収容される。こうした施設は、医療、精神保健サービス、教育、ケースマネジメント、職業能力訓練及び職業/教育カウンセリング、法的支援及び家族捜索を含む未成年者に対する一連のサービス及び訓練を提供することに重点を置いている。

(4) 保健福祉省難民再定住室 (ORR) の補助金 (TVPA 第107条 b 項(1)(B))

上記(3)の難民プログラムは、人身取引の被害者にとって、多くの点で、強力な支援となる。なぜなら、難民プログラムは、迫害又は拷問にあい、親しい者すべてから引き離され、文化を知らず、言葉も話せない新天地で生活を立て直す必要のある人々のために作られているからである。にもかかわらず、難民プログラムは、人身取引の被害者のニーズのすべてを満たすものではない。

このギャップを埋めるために、TVPA 第107条 b 項(1)(B)は、受給が法的権利ではないプログラム (non-entitlement program) の場合にも、深刻な態様の人身取引の被害者に対する給付及びサービスを拡大するよう連邦機関に要求している。この規定に基づき、ORR は、2002会計年度に、カテゴリー 1 とカテゴリー 2 の 2 種類のプログラムに、総額340万1765ドルを支給した。^(註37)

カテゴリー 1 の補助金を受給する NGO は、ORR の証明書を交付された18歳以上の被害者又は有資格証明を交付された18歳未満の被害者に対して、被害者の地位から自立した地位への脱出を支援するための直接サービスを提供する。直接サービスには、一時的な住居の提供、交通費の支給、教育プログラムの実施、法的支援の提供等が含まれる。このカテゴリー 1 の補助金を受給する NGO の中には、被害者に対する直接サービスを提供するのではなく、啓発・教育により地域/コミュニティの認識を高める活動を行う団体もある。^(註38)

それに対して、カテゴリー 2 の補助金を受給する NGO は、技術的支援及び訓練のための全米プログラムを通じて、組織や個人に対して啓発活動を行う。^(註39)

2003会計年度には、ORR は、TVPA 第107

条 b 項(1)(B)に基づく補助金の支出を、上記の
カテゴリー 1 にあたる活動を行う NGO に限
定した。2003会計年度の補助金支出総額は、
347万8315ドルである。

カテゴリー 1 の補助金を受給する NGO から
提供される給付・サービスは、TVPA によ
れば ORR による証明書の交付を受けた被害
者の支援に限定されていたが、TVPRA によ
り、これから ORR の証明書の交付を受けよ
うとする者への支援にも拡大された。これに
より、これまでは、次に紹介する「II-3(5)
司法省犯罪被害者補償室 (OVC) の補助金」
を受ける NGO のみが支援していた証明を受け
る前の被害者に対して、ORR の補助金を受け
る NGO も支援できることになった。^(注40)また、
この補助金を受給する NGO が支援できる対
象は、TVPRA により、被害者本人だけでなく、
その家族に対しても拡大された。^(注41)

(5) 司法省犯罪被害者補償室 (OVC) の補助 金 (TVPA 第107条 b 項(2))

前記(3)に詳述した ORR による難民プロ
グラムは、人身取引の被害者の短期及び長期の
ニーズを満たすために有用なメカニズムを提
供しているが、連邦機関が被害者を発見して
すぐに必要とされるサービスもある。一時的
な住居、ケースマネジメント、医療サービス
等である。司法省は、緊急証人支援プログラ
ム及び TVPA 第107条 b 項(2)に基づく OVC
からの補助金の提供を通じて、こうしたニー
ズに対処している。この OVC の補助金を受け
る NGO が支援するのは、前述のように、こ
れから ORR の証明書の交付を受けようとする
被害者である。

2003年に、OVC は、包括的なサービス若し
くは特化したサービスを人身取引の被害者に
提供する目的又はプログラムの支援及び向上
のために NGO に訓練及び技術支援を提供す

る目的で、総額971万6150ドルの補助金を12の
NGO に提供した。^(注42)

補助金のうちの8つは、特定の州又は地域
に限定して、人身取引の被害者に対する包括
的なサービスを提供する NGO を支援するも
のである。この包括的なサービスは、必ず一
時的住居を提供しなければならないとされて
いるため、NGO の中には、シェルターと提携
しているところもある。

補助金のうちの3つは、より広域の、複数
州にまたがる地域を対象に、人身取引の被害
者に対する特化したサービスを提供する
NGO を支援するための補助金である。

OVC が補助金のための予算措置を初めて
受けた2003年1月から12月の期間に、この補
助金を受けて活動した NGO は、200名の被害
者に対してこうした直接サービスを提供し
た。

最後の1つの補助金は、被害者に直接サー
ビスを提供する NGO に対して訓練及び技術
的支援を行う NGO に支出されている。^(注43)

(6) 犯罪被害者基金 (合衆国法典第42編第 10601条、第10602条)

OVC は、従来より、連邦犯罪の被害者に対
してサービスを提供する法定助成プログラム
(formula grant program) に資金を提供し
ている。^(注44)これは、連邦犯罪の被告人から徴収
した罰金や保釈保証金を財源とする補助金プ
ログラムであり、全米50州で行われている被
害者補償プログラム及び被害者支援プログラ
ムの2つのプログラムから成る。人身取引の
被害者も、連邦犯罪の被害者として、こうし
たプログラムの対象とされる。

第1の被害者補償プログラムに対する補助
金は、被害者が犯罪に関連して被った費用を
直接的に補填するために、州に対して提供さ
れる。補償プログラムはそれぞれの州で独立

に運営されているが、資格要件や給付内容は似通っている。すべての州で給付されるものとしては、医療費、精神保健カウンセリング、逸失賃金、遺族生活費、葬祭費がある。

第2の被害者支援プログラムに対する補助金は、コミュニティに基盤を置く犯罪被害者支援組織を支援するために、州に対して提供される。

(7) 証人保護（合衆国法典第18編第1594条 d 項ほか）

TVPAにより新設された合衆国法典第18編第1594条は、d 項において、合衆国法典第18編第77章（奴隷的労働、奴隷状態及び人身取引）の違反については、合衆国法典第18編第224章（証人保護^(注45)）が適用されることを定める。すなわち、人身取引事件において証言する証人は、合衆国法典第18編第224章に定める証人保護規定により保護されることとなった。この規定は、ある者が組織犯罪者に対して不利な証言を行う資格を有し、証言により証人及びその家族の生命が危険にさらされることが予想され、証人及び家族の保護が司法省の利益になる場合に、証人及びその家族に対し、犯罪組織からの脅迫が及ばない場所で、新しい住居を得、就職先を見つけ、最終的に新しいコミュニティにおいて自立した構成員となるための支援の提供を保障するものである。

また、18歳未満の被害者が証人となる場合には、合衆国法典第18編第3509条に基づき、ビデオリンク方式による証言の許可や証人の氏名の非開示等の特別の配慮がなされる。

(8) 労働の許可（TVPA 第107条 b 項）

深刻な態様の人身取引の被害者は、TVPAの継続的な滞在の資格、又は、国土安全保障省により認められる他の身分と矛盾しない限

りで、労働を許可される余地がある。継続的な滞在が認められたときは、「ほとんどの場合（in most circumstances^(注46)）」、労働を許可される。また、T 査証の場合には移民国籍法第101条 i 項(2)において、U 査証の場合には移民国籍法第214条 p 項(3)(B)において、これらの査証を交付された者には労働が許可されるとされている。

ただ、労働が許可されても、被害者に直ちに職に就くだけの技能がない場合もあり、就職のための支援が必要である。これを可能とするために、TVPA 第107条 b 項は、人身取引の被害者が難民と同一の権利を有するとした。これを受けて、労働省の雇用訓練局（Employment and Training Administration）は、TVPA の規定の概略を示し、人身取引の被害者にサービスを提供する雇用訓練局の義務について説明する指令を、地方事務所^(注47)に送付した。雇用訓練局のワンストップ・キャリア・センター（One-Stop Career Centers）で提供されるサービスは、職業探しの支援、職業カウンセリング及び職業技能訓練等である。被害者が16歳から24歳の間である場合には、雇用訓練局のジョブ・コープス・プログラム（Job Corps Program）が利用できる。これは、第二言語としての英語の訓練、読み書き及び職業訓練を提供するプログラムである。これらのサービスは、一般の米国民に対して提供されているものであるが、それが人身取引の被害者にも提供されている。

III 加害者の捜査及び訴追

人身取引事件は、捜査に多大な労力と時間を必要とする事件類型である。しばしば大勢の被害者が関係すること、被害者との間に言語の壁があること、複数の捜査機関が関係すること、海外での捜査があること、多くの場合、被害者や証人が深刻な性的・身体的トラウマを受けて

いるために、レイプカウンセラー、精神科医、医者および児童専門家といったさまざまな専門家の技能が必要となること等がその理由である。

人身取引の捜査は、主に FBI 及び ICE により行われる。FBI 職員は、連邦法上の市民的権利の侵害にあたる犯罪、児童に対する犯罪及び組織犯罪を捜査する。ICE の職員は、国境保全及び移民執行の戦略的な優先順位に従って捜査にあたる。2003年3月1日に、旧入国管理局及び旧関税局の捜査・諜報部門が統合されたことにより、強制児童労働、性的搾取又は労働のための人身取引、買春ツアーといったさまざまな態様の人身取引に対応可能な、巨大な捜査・諜報部門が創出された。国内での TVPA の執行の責任は、FBI 本部市民的権利課 (Federal Bureau of Investigation headquarters Civil Rights Unit) 及び地方事務所並びに ICE 本部の人の密輸/人身取引課 (Human Smuggling/Trafficking Unit at U.S. Immigration and Customs Enforcement headquarters) 及び特命捜査事務所にある。国外における TVPA の執行の責任は、2003年10月10日に、ICE の国際部門に旧機関から統合された海外事務所にある。このほか、労働省労働基準局の賃金・労働時間管理課 (Wage and Hour Division) は、医療施設、養護施設、レストラン、ホテル等を含む低賃金産業において、公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act)^(注48) や移住及び季節農業労働者保護法 (Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act)^(注49) を含む労働関連法の執行に責任を有する。これらの法規定は、最低賃金、超過勤務、未成年者の雇用、移住及び季節農業労働者の賃金・住居・輸送に関する基準等を規制するもので、在留資格に関わりなく適用される。執行にあたり、労働省職員は、

人身取引事件の捜査を調整する「人身取引及び労働搾取タスクフォース」を通じて、司法省の捜査官と緊密に協力する。

訴追については、司法省市民的権利局刑事課 (Criminal Section of the Civil Rights Division) と全米の連邦検事事務所 (United States Attorney's Offices)^(注50) が、人身取引犯罪を訴追する主要な責任を有している。ただし、児童が関わる人身取引事件は、刑事局児童搾取・猥褻課 (Child Exploitation and Obscenity Section of the Criminal Division) が訴追の責任を有する。

1 捜査・訴追件数の推移^(注51)

2001年9月11日の同時多発テロ事件の捜査のために、人員・時間の多くを割かざるを得なかったにもかかわらず、司法省の扱う人身取引事件の件数は確実に増えている。すなわち、1993会計年度に捜査が開始された事件は12件であったのに対し、2003会計年度に捜査が開始された事件は82件であり、ここ10年間で捜査が開始される事件は約7倍となった。

また、2004年4月時点において、市民的権利局刑事課は、153件の進行中の人身取引捜査をかかえていた。これは2001会計年度の第一四半期に進行中であった事件数の2倍である。前述のように、こうした事件の捜査の半分以上が、2000年2月に設立された「人身取引及び労働搾取タスクフォース・ホットライン」への通報の結果として開始された。

人身取引の捜査及び訴追は、TVPA だけでなく、労働関連法や移民関連法に基づいても行われるが、これらを含めた1998会計年度から2003会計年度までの全人身取引事件をまとめたのが<表3>である。このうち、TVPA に基づく事件に限ってまとめたのが<表4>である。

<表3> 訴追された全人身取引事件

	1997.10.1 -1998.9.30	1998.10.1 -1999.9.30	1999.10.1 -2000.9.30	2000.10.1 -2001.9.30	2001.10.1 -2002.9.30	2002.10.1 -2003.9.30
起訴件数						
総数	2	6	3	10	10	12
うち、性的目的	1	2	3	4	7	9
被告人数						
総数	19	19	5	38	41	31
うち、性的目的	16	8	5	26	27	25
有罪判決件数						
総数	25	13	10	23	28	26
うち、性的目的	4	5	7	15	23	21

(出典) Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, June 2004, p.27.

<表4> TVPAに基づき訴追された人身取引事件

	2000.10.1 -2001.9.30	2001.10.1 -2002.9.30	2002.10.1 -2003.9.30
起訴件数			
総数	5	7	9
うち、性的目的	2	5	7
被告人数			
総数	11	21	24
うち、性的目的	6	13	20
有罪判決件数			
総数	5	6	17
うち、性的目的	3	6	14

(出典) Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, June 2004, p.28.

こうした捜査件数及び訴追件数の増加は、2000年末のTVPAの制定に負うところが大きい。TVPAは、(1)強制労働、(2)奴隷的労働、奴隷状態、非自発的苦役又は強制労働を目的とする人身取引、(3)児童の性的目的の人身取引又は暴行、詐欺若しくは威圧による性的目的の人身取引、(4)人身取引、奴隷的労働、奴隷状態、非自発的苦役又は強制労働を助長する文書に関する違法行為、(5)上記の未遂、等について新しい

犯罪類型を設けた。また、人身取引により加害者が得た財産等の没収及び加害者による損害填補を定めた。

さらに、2003年末には、TVPRAにより、合衆国法典第18編第1591条（児童の性的目的の人身取引又は暴行、詐欺若しくは威圧による性的目的の人身取引）につき、連邦政府の管轄権が、外国通商に関わる事件や合衆国国有地における事件にも拡大され、また、TVPAで新設された犯罪類型が、ラケットティアリング^(注52)に該当する犯罪に加えられた。

このほか、2003年4月に成立した「児童を誘拐及び性的搾取から保護するための法律 (PROTECT Act)^(注53)」は、性的搾取を目的とした人の輸送^(注54)に関係する規定について、拘禁刑の上限を大幅に引き上げた。

2 人身取引地方タスクフォース

人身取引に対する法執行及び訴追の取組みを後押しするために、司法長官は、多数の人身取引事件が発生している地域の連邦検事事務所を通じて、人身取引地方タスクフォースを作り、発展させることを推進している。司法長官は、ニューヨーク市、フロリダ州全域、シカゴ、クリーブランド、グラス、デンバー、ロサンゼルス^(注55)

ス、アトランタ及びサンディエゴにおいて、地方タスクフォースを創設する取組みを支援している。このタスクフォースは、NGO、州・地方の法執行機関、連邦法執行機関及び連邦検事事務所の間の協力体制を作り上げるものである。

3 人身取引事件に適用された量刑

TVPA は、人身取引事件においてより厳格な量刑を科すよう量刑ガイドラインを改正することを指示した (TVPA 第112条 b 項)。また、TVPA は、前述したように、加害者による損害填補の規定及び人身取引により加害者が得た財産等の没収の規定を設けた。この3つがあいまって、人身取引事件において有罪判決を受けた被告人は、犯罪の重大性を反映した量刑を科されることとなった。

2002年11月に合衆国量刑委員会は、TVPA の指示に従い、人身取引犯罪において、(1)被害者の数、(2)継続的かつ悪質な違反、(3)危険な武器の利用又は利用の脅迫、(4)被害者の死又は身体的傷害、(5)被害者が奴隷的状态におかれた期間、(6)被害者の脆弱性、(7)被害者が監禁されていたか否か、(8)被告人に差別意識があったか否か、(9)被告人の犯歴、(10)犯罪における被告人の役割等の要件を考慮して量刑が加重されるよう、量刑ガイドラインを改正した。^(注56)

TVPA の刑事関係の規定は遡及適用されないため、この法律により新たに制定された犯罪類型に基づき訴追されている事件の多くは、2003会計年度及び2004会計年度に判決が下される見通しである。この条件の下で、合衆国法典第18編第1581条 (奴隷的労働；執行妨害)、第1583条 (奴隷状態への勧誘)、第1584条 (非自発的苦役を目的とする売却)、第1589条 (強制労働)、第1590条 (奴隷的労働、奴隷状態、非自発的苦役又は強制労働を目的とする人身取引)、第1591条 (児童の性的目的の人身取引又は暴行、詐欺若しくは威圧による性的目的の人身取引)、

第1592条 (人身取引、奴隷的労働、奴隷状態、非自発的苦役又は強制労働を助長する文書に関する違法行為) 及び第1594条 (一般規定) に関わる事件のうち、2003会計年度に結審したものの量刑は次のとおりである。^(注57) 2003会計年度に上記のいずれかの条文に基づいて起訴された被告人は20名おり、同会計年度に終結した人身取引事件の被告人は12名であった。そのうち10名が有罪とされ、うち8名が拘禁刑、1名が執行猶予、1名は罰金を科された。拘禁刑を科された8名の刑期の平均は127か月であり、最短は33か月、最長は270か月となっている(さらにその内訳を見ると、33か月が1名、44か月が1名、46か月が1名、60か月が1名、125か月が1名、168か月が1名、270か月が1名である)。

IV その他の連邦政府の取組み

その他、人身取引の根絶のために、国際的な資金援助、国内の NGO の訓練、HHS による公衆啓発活動、司法省による連邦及び地方の法執行職員及び検察官の訓練、国土安全保障省による連邦及び地方の法執行職員の訓練、連邦関連機関の合同訓練、司法省や ICE による外国の法執行職員に対する訓練等が行われている。^(注58)

V TVPA 及び TVPRA の評価

以上で紹介した TVPA 及び TVPRA に基づく米国内の人身取引対策は、どの程度の効果をあげているのだろうか。ここでは、米国内で人身取引対策に取り組む NGO の職員、連邦機関職員、研究者等が、これらの法律の規定及びその運用について、いかなる評価をしているかを紹介したい。

1 評価点

○ 国務省が作成する人身取引報告書の効果 (TVPA 第110条)

2003年の人身取引報告書で第3層に分類され

た国は、15か国であった。しかし、このうちの10か国は、ごく短期間のうちに状況を改善してみせたため、経済制裁の対象から外された。このような結果から、人身取引報告書の公表の効果にはめざましいものがあると評価されている。^(注59)

また、TVPRAにより、TVPA第110条が改正され、人身取引報告書に「特別監視リスト (Special Watch List)」を含めることが定められた点は注目され、評価されている。^(注60)「特別監視リスト」とは、「国務長官が続く年度に特別の監視が必要であると決定した国のリスト」であり、(i)第2層から第1層に評価が上がった国、(ii)第3層から第2層に評価が上がった国、(iii)第2層に評価された国のうち、第3層に限りなく近い国、の3種類の国が搭載されうるが、目玉は(iii)にある。これにより、同じ第2層に分類されていても、第1層に分類されるための高い基準までは満たしていないという国と、第3層に限りなく近い国の差異化を図ることが可能となり、後者にあたる国に対し、改善を促すことができることとなった。

○SPOGの新設 (TVPA第105条f項)

TVPRAによる改正により、SPOGが新設され、人身取引に関するすべての政策は、この機関による検討を経たうえで予算措置が講じられることとなった。これにより、政府の政策の一貫性 (policy consistency) が担保されるようになった。^(注61)たとえば、エイズなどの公衆保健対策に関わる者には、被害者の苦痛を緩和することを最重視し、コンドームを配付する等の活動にのみ関心を有しており、その目的を達成するために人身取引の加害者との協力も辞さないと考える者がいる。他方で、人身取引対策に関わる者には、人身取引の加害者の訴追にのみ関心を有し、公衆保健対策が常に訴追の妨げになると考える者がいる。しかし、本来は、公衆保健対策も人身取引対策も等しく取組みが必要な課題

であり、こうした政策は、一貫した政策の下に統合されるべきである。この統合の役割を、SPOGが担うことが期待される。

○外国のNGOに対する支援 (TVPA第113条g項(2))

TVPRAによる改正により、規定の文言上は、外国の特定のNGOに対する支援が制限されるように解釈されるおそれが指摘されていたが、議会の審議過程でのこの規定の解釈の確認を通じて、支援が制限される事態は回避された。^(注62)これは評価されてよいと受け止められている。

TVPAは、「売春の合法化又は慣行を助長し、支援し又は唱道することはないと明言しない組織」は、人身取引の被害者を救済するための補助金を受けることができないとしている。この規定の解釈が問題となった。人身取引の被害者を支援する活動をしているNGOは、売春について何の政策も持っていないことが多いが、その場合、合衆国の補助金を受けるためには、売春について政策を作成し、表明しなければならないようにも読めるためである。

TVPRAの審議過程で、ラントス議員がスミス議員に解釈を確認し、^(注63)売春について政策を有するNGOは、補助金を受けるにあたり、売春を促進しないことを明言しなければならないが、そもそも売春について政策を有しないNGOは、補助金を受けるために、ことさらに政策を作成する必要はないことになった。

○予算支出の要件 (TVPA第107条b項(1)(E)(iv)、^(注64)移民国籍法第214条o項(6))

TVPAは、連邦政府の取組みに対して予算が認められる仕組みを整備するものである。しかし、多くの場合、被害者に最初に遭遇するのは州・地方の法執行機関であり、州・地方の法執行活動に基づいて予算が認められる形が望ましい。

この点、TVPRAにより、州・地方の法執行機関の推薦が、ORRの証明書やT査証の交付

において考慮に入れられうるようになったことは一歩前進であるとされている。

○ ORR の補助金を受けた NGO のサービスを受けられる被害者の拡大 (TVPA 第107条 b 項(1)(B))

TVPA は、ORR の補助金を受けた NGO のサービスを受けられる被害者の範囲を、ORR の証明書を受ける前の段階の被害者にも拡大した^(注65)ことにおいて評価できるとされている。

TVPA の規定では、ORR の補助金を受けた NGO のサービスを受けられるのは、ORR の証明書を受けた被害者、すなわち、合法的な在留資格が推定される者のみとされ、証明書を得るに至っていない被害者を保護することができるのは OVC の補助金を受ける NGO のみであった。しかし、被害者の在留資格が正規のものかそうでないかは、被害者を保護して話を聞いていくうちにわかることである。それにも関わらず、TVPA は、保護できる被害者を ORR の証明書を受けた被害者に限定していたため、ORR の補助金のみを受ける NGO が、正規の在留資格を有しない被害者を保護した場合には、被害者が心を開いた頃には OVC の補助金を受ける NGO へ移送しなければならず、被害者に酷な結果となっていた。

○ TVPA により新設された犯罪類型 (合衆国法典第18編第1581条、第1583条、第1584条、第1589条、第1590条、第1591条ほか)^(注66)

TVPA の下では、被害者が男性であるか、女性であるか、児童であるかにかかわらず、人を取り引きする者は処罰され、また、農業労働、売春、家内労働等さまざまな労働形態の強制が処罰対象とされる点が評価されている。

また、強制労働や非自発的苦役といった類型について、輸送等の一定の手段が用いられた場合に処罰するという明快な構成になっており、検察官による証明が容易となった。

さらに、人身取引の規定で処罰しても、奴隷

状態等の規定で処罰しても、量刑は最高20年の拘禁刑で同一であるため、輸送等の一定の手段が用いられたことが証明しにくいときは、奴隷状態等の規定に基づいてもよい、すなわち証明しやすい規定で訴追すればよいという点が評価されている。

○ 心理的な強制の包含 (合衆国法典第18編第1589条、第1591条ほか)^(注67)

TVPA により、人身取引と判断されるために必要な強制は、身体的な強制には至らない心理的な強制で足りるとされた点が評価されている。

TVPA の制定以前は、人身取引事件の訴追の主な根拠は、非自発的苦役に関する合衆国法典第18編第1584条であったが、その場合、身体的な強制が存在したことを証明する必要があった。しかし、人身取引の現場で起きている強制は、正規の在留資格を有しない人身取引の被害者に、移民担当職員に通報すると脅すことで加害者の下に留まらせたり、そのうち給料を支払うからと騙して何年も加害者の下に留まらせたりといった、心理的な強制が多い。

TVPA により創設された合衆国法典第18編第1589条により、労働事件であって、心理的な強制がある事案を救えるようになった。また、合衆国法典第18編第1591条は、成人の被害者を性的目的で取引する場合に、心理的な強制があることで足りるとした。

○ 人身取引事件の関係者の応分の処罰 (合衆国法典第18編第1591条 a 項(2)、第1592条ほか)

TVPA による合衆国法典第18編の改正により、人身取引事件への関わり方に応じて、加害者を処罰できるようになった点が評価されている。^(注68)

TVPA により新設された合衆国法典第18編第1591条 a 項(2)に基づき起訴された例として、Calderon 事件がある。^(注69)この事件において、人身取引被害女性の世話をしていた老女が、上記の

規定に基づき起訴された。

また、同じく TVPA により新設された合衆国法典第18編第1592条は、加害者が司法取引に応じる場合や、犯罪組織の小物に大物の情報を提供させる場合によく用いられる規定である。

○ T 査証交付の要件（移民国籍法第101条 a 項 (15)(T)(i)(III)(aa)^(注70)）

TVPA により新たに設けられた T 査証の交付を受けるには、法執行機関の「合理的な支援要請」に従えばよいのであり、裁判で証人となることまでは必要ではない点が評価されている。また、この定め方によれば、被害者のトラウマが深いために、被害状況について話をできないといった場合にも、T 査証の交付が認められる余地がある。

○補助金の創設（TVPA 第107条 b 項(1)(B)、第107条 b 項(2)）

TVPA により、NGO に対する連邦政府の補助金が創設された点が評価されている。それ以前は民間財団からの寄付はあったが、とにかく被害者支援のための資金が足りなかった。

○損害填補（合衆国法典第18編第1593条）

TVPA により新設された合衆国法典第18編の規定が、人身取引の加害者に対し、裁判官が、損害填補 (restitution) を命じなければならないとした点は評価されている。^(注72)

被害者は、正規の在留資格を有しない場合であっても、公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act) に基づいて不払い賃金の支払等を請求する訴訟を提起することができる。ただ、そうした訴訟における情報が、人身取引の被害者の保護に不利に働く可能性があることから、直ちに訴訟を提起できないこともある。損害填補の規定が設けられたことで、人身取引の加害者の訴追を待ち、それによる損害填補で足りない場合に補充的に労働関連法等に基づく民事訴訟を提起すればよいこととなった。

○ TVPRA による予算の増額（TVPA 第

113条^(注73)）

法執行を行うためにはとにかく資金が必要である。2004会計年度には、法執行のためにこれまでの2倍以上の予算が認められたことには意義がある。また、人身取引の実態を把握できていないことが最大の問題のひとつとっているので、第112A条により命じられた人身取引に関する国内的及び国際的な調査に対して、予算がつけられたことは評価に値する。

2 問題点

○ TVPA における「深刻な態様の人身取引」の定義（TVPA 第103条(8)^(注74)）

TVPA は、深刻な態様の人身取引にあたる性行為を、「商業的性行為」とした。しかし、この定義では、米国各地で問題となっている、郵便注文花嫁 (mail-order-bride) の形態での人身取引の被害者や養子縁組の形態での人身取引の被害者が保護されない恐れがある。米国の法律でも、国連の人身取引補足議定書第3条のように、^(注75) 包括的に定義するべきではないかとの指摘がある。

○外国人の被害者のみの保護（TVPA 第107条 b 項^(注76)）

TVPA の規定は、外国人の人身取引の被害者への保護のみを定め、米国人の被害者を想定していない点が法の不備となるおそれがある。

いずれも13歳の、タイ人の子どもと、米国人の子どもが、ニューヨークからフロリダに人身取引されるという仮想事例を考えた場合、TVPA に基づけば、タイ人の子どもは法執行機関への協力を要請されることもなく、人身取引の被害者に対して提供されるすべての保護を享受するのに対し、米国人の子どもはいかなる保護も受けられないばかりか、矯正の対象とされてしまう。

○ T 査証の虚偽申請の問題^(注77)

人身取引の被害者には T 査証が交付される

ことが広く知られるようになるにつれて、虚偽申請の問題が生じて来ている。検察が推薦した被害者の申請が虚偽であることが判明すると、被害者の証人としての信用性が失われ、訴追遂行の妨げとなるので、被害者が誠実な申請者であるかが不明である場合には、検察は T 査証の推薦ではなく、継続的な滞在の申請を出すことで対応している。

○被害者の掘り起こし^(注78)

米国の人身取引対策の最も大きな問題は、十分な被害者を発見できていないことである。米国政府の推定によれば、米国内に連れてこられる人身取引の被害者は、毎年2万人近くとされているが、実際に保護された被害者の数は、TVPA の制定から数えても数百人ととどまる。今後、被害者発見のために、警察、医療関係者等との協力を強めていく必要性が指摘されている。政府の補助金支出も、被害者支援に関わる NGO の数も、現在発見されている被害者を保護するためには十分である。しかし、補助金の支出が、潜在的な被害者の発見に即座に結びつくものではない。Kil Soo Lee^(注79) 事件は、大規模で典型的な人身取引事件であるにもかかわらず、当初は労働関連法違反で捜査されていた。この例からも分かるように、人身取引事件の本質を見極めるのは簡単ではなく、それゆえ、被害者の発見もなかなか進まない。今後、公衆啓発活動や法執行官の訓練にますます力を入れていく必要があるとされている。

おわりに

米国の人身取引対策法は、阻止・予防・訴追を三本柱とする包括的なもので、非常に進んだ内容を持っている。しかし、米国内の関係者の多くは、国内外の人身取引対策のための法規定及びそれに基づく対外的な取組みについては評価しつつ、国内の取組みについては改善の余地が大きいとしている。確かに、米国に連れてこ

られる人身取引の推定被害者数（1万4500人～1万7500人（米政府推定、2004年5月現在））に比べると、保護された被害者の数は、非常に少ないといわざるを得ない。

もっとも、本稿に示した統計は、連邦法に基づき保護された被害者や訴追された加害者についてのものであることには留意する必要がある。すなわち、州以下の法執行機関等により処理された事件は、本稿に示した統計には含まれていないのである。^(注80)

また、被害者に付与される在留資格に関していえば、人身取引の被害者であっても、T 査証の申請ではなく、庇護 (Asylum) が申請される例が依然としてあるということを念頭においておく必要がある。^(注81)

さらに、今後、TVPA 及び TVPRA をもとに、捜査官・法執行官の訓練や人身取引問題に関する公衆啓発活動がますますさかんに行われることが予想される。

2000年に TVPA が制定され、約3年間の施行に基づき TVPRA により改正が行われたばかりの現時点は、米国の仕組みの真の評価を下すには時期尚早であろう。むしろ、国内の政策決定において、人身取引対策の元締めとして SPOG に強力な指導力を発揮させていること、被害者の保護において、既存の仕組みを最大限に生かしつつ、足りない部分には新たな補助金を設けたこと、それにより、NGO を人身取引対策の担い手として組み込んだこと、検察官による加害者の訴追を容易にする包括的な改正を行ったことなど、見習うべき点は多いのではないだろうか。

さらに、第108議会では成立しなかったものの、米国内の人身取引に対する需要を抑制するための法案が、2004年10月7日に、連邦議会の上下両院に提出された。人身取引を根絶するためには、取引されてくる労働力に対する需要を抑制することも重要であることが認識されつつ

あるためである。上院法案(S.2916)及び下院法案(H.R.5269)はともに、買春を行った者に対する訴追を強化するために、州に対して補助金を提供する規定を含む。

米国の今後の取組みを注視していきたい。

注

- (1) Act of Oct. 28, 2000, Pub.L. No.106-386, Division A, 114 Stat. 1466.
- (2) Act of Dec. 19, 2003, Pub.L. No.108-193, 117 Stat. 2875.
- (3) この細目は、大統領令13257号に定める(67 Fed. Reg. 7259 (Feb. 19, 2002))。
- (4) 2003年3月以降、局長は John Miller 氏である。SPOG の会合の内容は非公開であり、ホームページもないが、国務省人身取引監視対処局がホームページを作っている<<http://www.state.gov/g/tip/>> (last access 2004. 11. 30)。国務省が TVPA 第110条に基づいて毎年6月前後に公表する人身取引報告書(Trafficking in Persons Report)は、このホームページ上で見られる。
- (5) TVPA 第105条 f 項参照。この細目は、大統領令13257号を改正する大統領令13333号に定める(69 Fed. Reg. 13455 (Mar. 23, 2004))。
- (6) 国務省担当者によれば、SPOG は、現在、年に4回会合を開いているということである。
- (7) “Trafficking in Persons National Security Directive”<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/print/20030225.html>> (last access 2004. 11. 30)
- (8) 国務省人身取引監視対処局ホームページ<<http://www.state.gov/g/tip/>> (last access 2004. 11. 30)
- (9) 被害者の発見から加害者の訴追に至る流れを紹介するII、III、IVを執筆するにあたり、参考にした主な文献は、次の3つである。
 - ① Department of Justice, “Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in

Persons in Fiscal Year 2003”, May 1, 2004.<<http://www.usdoj.gov/ag/speeches/2004/050104agreporttocongresstvprav10.pdf>> (last access 2004. 11. 30) (TVPA 第105条 d 項(7)に基づき、司法長官に対して、毎年5月に議会へ提出することが義務づけられている報告書の2004年版)

- ② Department of Justice et al., “Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons”, June 2004.<http://www.usdoj.gov/crt/crim/wetf/us_assessment_2004.pdf> (last access 2004. 11. 30) (国内の人身取引対策について、司法省が中心となって関係省庁と共同で作成した評価報告書。2003年8月に初めて公表された同名の報告書に続き、国内の人身取引対策について評価する報告書の2004年版である。)
- ③ Women’s Bureau, Department of Labor, “Trafficking in Persons, A Guide for Non-governmental Organizations”, 2001.<<http://www.dol.gov/wb/media/reports/trafficking.htm>> (last access 2004. 11. 30)
- (10) Civil Rights Division, Department of Justice, “TRAFFICKING IN PERSONS AND WORKER EXPLOITATION TASK FORCE”, <<http://www.usdoj.gov/crt/crim/tpwetf.htm>> (last access 2004. 11. 30.)
- (11) NGO が、被害者に法執行機関に協力するよう説得できなかった場合には、その被害者は、在留資格にかかわらず給付を提供する州等によるプログラムから給付を受けた後は、アンダーグラウンドの世界に戻っていくという(人身取引に関する公衆啓発活動を行う NGO である Safe Horizon 上級理事 Florrie Burke 氏による)。なぜなら、TVPA に基づく保健福祉省難民再定住室(ORR)や司法省犯罪被害者補償室(OVC)からの連邦の補助金を受ける NGO は、法執行機関に全く協力する気のない被害者を支援することはできないためである。詳細は、本稿「II-3 被害者の権利及び給付」参照。
- (12) NYC Service Network for Trafficked Persons

- Legal Subcommittee, "Identification and Legal Advocacy for Trafficking Victims", 2003, pp. A3-A5. <<http://www.taasa.org/trafficking/Identification%20and%20Legal%20Advocacy%20for%20Victims%20of%20Trafficking.pdf>> (last access 2004. 11. 30.)
- (13) Temporary Visitor for Business, INA section 101(a)(15)(B), 8 C.F.R. § 214. 2(b).
- (14) Temporary Visitor for Pleasure, INA section 101(a)(15)(B), 8 C.F.R. § 214. 2(b).
- (15) Specialty Occupations, DOD workers, Fashion Models, INA section 101(a)(15)(H)(i)(b), 8 C.F.R. § 214. 2(h)(4).
- (16) Attendant, Servant, or Personal Employee of A-1 and A-2, and Members of Immediate Family, INA section 101(a)(15)(A)(iii), 8 C.F.R. § 214. 2(a).
- (17) Attendant, Servant, or Personal Employee of G-1, G-2, G-3, G-4, and Members of Immediate Family, INA section 101(a)(15)(G)(v), 8 C.F.R. § 214. 2(g).
- (18) 退去強制手続の最初に対象者に送付される通知書で、対象者が違反したとされる法規定や、手続においては弁護士をたてることができること等が明記される (8 U.S.C. § 1229.)。
- (19) 司法省市民の権利局刑事課の担当者によれば、(1)ある事件が人身取引と言えるか分からない、(2)本人以外の人身取引の被害者を見つけられない、(3)証拠が不十分である、といった場合には、人身取引関連規定で訴追ができないので、移民関連規定で訴追を行うことが多いが、その場合であっても、継続的な滞在の申請はできるだけ出すようにしている、とのことである。
- (20) そのほか、voluntary departure、stay of final order、non immigrant visas 等があげられている (28 C.F.R. § 1100. 35(b))。TVPA 第107条 c 項(3)は、これまでに存在しなかった権限を創出したわけではないが、本来であれば不法入国や不法滞在にあたる人身取引の被害者を、法執行の目的のために、合衆国に一時的に滞在させることができるよう、既存の権限

の範囲を明確にするものである。Bo Cooper, "A New Approach to Protection and Law Enforcement under the Victims of Trafficking and Violence Protection Act", *EMORY LAW JOURNAL*, Vol.51, Part 3, 2002, p.1053.

- (21) 国土安全保障省の担当者によれば、「極度の困難」に該当する可能性のある事例には、たとえば、(1)被害者が必要とする特別の治療が米国では受けられるが、母国では受けられない場合、(2)被害者が未成年者である場合、(3)被害者のトラウマが深刻な場合、などがあるという。
- (22) 詳しくは、拙稿「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.15-17、参照。
- (23) TVPRA により、ORR の補助金を受ける NGO のサービスは、ORR の証明書を受ける前の被害者に対するサービスにも拡大された。
- (24) 人身取引に関する公衆啓発活動を行うニューヨークに拠点を置く NGO である Safe Horizon のスタッフ Gabriela Villareal 氏による。
- (25) Juliet Stumpf and Bruce Friedman, "Advancing Civil Rights Through Immigration Law: One Step Forward, Two Steps Back?", *New York University School of Law Journal of Legislation and Public Policy*, Vol.6, 2002/2003, p.169.
- (26) 被害者・証人保護規定は、連邦犯罪被害者及び連邦犯罪証人を保護するための仕組みを定める。この規定のガイドラインは、2000年段階のものが公表されている。(Office of the Attorney General, Department of Justice, "Article IV. Services to Victims and Witnesses, Attorney General Guidelines for Victim and Witness Assistance 2000", pp.25-37. <<http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/publications/infor-es/agg2000/welcome.html>> (last access 2004. 11. 30.))

FBI、国土安全保障省及び連邦検事事務所といった連邦機関は、この規定及びガイドラインに基づき、連邦犯罪被害者及び連邦犯罪証人を支援するために、被害者対処専門家 (victim-witness coordi-

nators)をかかえている。この専門家は、捜査及び訴追の過程で次の情報提供することにより、被害者及び証人を支援する。

- ・脅迫及び威嚇に対する入手可能な保護及び入手可能な救済についての情報
- ・緊急医療及び社会サービスについての情報
- ・シェルターの選択肢についての情報
- ・ドメスティック・バイオレンス及び強姦緊急相談センターといった、カウンセリング、治療及び他の支援を提供する公的及び私的なプログラム
- ・被害者の権利及びその刑事司法プロセスにおける役割についての情報
- ・捜査の現状についての一般的な情報及び重要な事件の通知
- ・州による被害者補償プログラムにより提供される犯罪被害者補償の申請の仕方についての情報
- ・損害填補 (restitution) に関する情報
- ・個人のプライバシー権に関する情報

なお、2004年10月に制定された法律 (Justice for All Act, Oct. 30, 2004, Pub.L.No.108-405, 118 Stat. 2260.)により、被害者の権利に関するこれまでの規定が整備されたことに伴い、上記のガイドラインも改訂中であるとのことである。

(27) Legal Services Corporation, “Eligibility of Immigrant Victims of Severe Forms of Trafficking for Legal Services”, Program Letter 2002-5, May 15, 2002.<<http://www.lsc.gov/foia/pl/02-5.htm>> (last access 2004. 11. 30.)

(28) 詳細は、次の文書を参照。Office of Refugee Resettlement, “The Trafficking Victims Protection Act of 2000”, ORR State Letter # 01-13, May 3, 2001.<<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/traffic/stateltr.htm>> (last access 2004. 11. 30.)

なお、これについては、次の文書により、2002年に、証明書の有効期限の印字をなくす改正が行われた。Office of Refugee Resettlement, “The Trafficking Victims Protection Act of 2000-Removal of Expiration Dates from Certification Letters for Adults

and Eligibility Letters for Children”, ORR State Letter # 02-01, Jan.4, 2002.<<http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/policy/sl02-01.htm>> (last access 2004. 11. 30.)

また、被害者の家族として T 査証を受けた者へのサービスについては、次の文書を参照。Office of Refugee Resettlement, “The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003 - Eligibility for Federally Funded or Administered Benefits and Services to the Same Extent as Refugees Extended to Certain Family Members of Victims of a Severe Form of Trafficking in Persons”, ORR State Letter # 04-12, Jun. 18, 2004.

(29) Act of Aug.22, 1996, Pub.L.No.104-193, 110 Stat. 2105. 外国人に対する公的給付に関わるのは、この法律の第 4 章である。

(30) 1996年個人責任・労働機会調整法第431条 b 項は、「資格のある外国人」を、次のように定義している。

「(b)(1) 移民国籍法の下で法律に基づき永住のための居住を認められた外国人

(2) 同法第208条に基づいて庇護 (asylum) を付与された外国人

(3) 同法第207条に基づいて合衆国に入国を許可された難民 (refugee)

(4) 同法第212条 d 項(5)に基づいて仮入国許可 (parole)を受け、少なくとも合衆国に 1 年間は滞在している外国人

(5) 同法第243条 h 項に基づいて退去強制を保留された状態にある外国人

(6) 1980年 4 月 1 日より前に有効な同法第203条 a 項(7)に基づいて条件付きの入国を認められた外国人」

(31) HHS 担当者によれば、被害者が ORR の証明書又は有資格証明を受けるまでに、通常数か月待たされるのは、ORR の審査の問題ではなく、その前提条件とされている T 査証や継続的な滞在の審査に時間がかかるためであるという。

(32) 連邦政府により行われる、低所得世帯の栄養状態

の改善のための現物給付。

- (33) 連邦政府及び州政府により行われる、18歳未満の子どもがいる低所得世帯への現金給付。
- (34) 連邦政府及び州政府により行われる、低所得者・低所得世帯を対象とする医療扶助制度。
- (35) Office of Refugee Resettlement, “Toll-Free phone number for Trafficking Victim Verification”, ORR State Letter #02-25.<<http://www2.acf.hhs.gov/programs/orr/policy/sl02-25.htm>> (last access 2004. 11. 30.)
- (36) 家族の範囲は、移民国籍法第101条 a 項(15)(T)(ii)に定める。
- (37) Department of Justice, “Appendices to the Report”, pp.1-4.<<http://www.usdoj.gov/ag/speeches/2004/050104agreportappendix.pdf>> (last access 2004. 11. 30.) (前掲注(9)①の資料編)
- (38) こうした団体のひとつに、ニューヨーク市ブルックリン地区を本拠とする ECPAT-USA がある。ECPAT-USA は、ORR の補助金として、2002会計年度に19万6963ドルを受給した。この団体の活動の一例として、ニューヨーク市のブラジル人コミュニティにおける祈禱カード (prayer card) の配布がある。このカードの表には神の姿が、裏には人身取引がどのようなものかを説明する記述と人身取引の被害者のための連絡先が印刷されている。信仰心の篤いコミュニティで被害者を発見し、保護するために有効な方法と考えられている。(ECPAT-USA 代表 Carol Smolenski 氏による。)
- (39) こうした団体のひとつに、ワシントン D.C.にある Johns Hopkins 大学の Protection Project 研究所がある。同研究所は、ORR の補助金として、2002会計年度に49万2401ドルを受給した。同研究所は、人身取引セミナーを開催したり、各国の人身取引対策立法について報告書を作成するといった活動を行っている。Protection Project のホームページ<<http://www.protectionproject.org/main1.htm>> (last access 2004. 11. 30.)
- (40) OVC の補助金でも、ORR の補助金でも、ORR の

証明を受ける前 (pre-certification phase) の被害者を支援できるようになったが、この補助金にはそれぞれの特徴がある。OVC の補助金は、総額1000万ドル近くあり、そのほとんどが被害者への直接サービスに用いられる。それに対し、ORR の補助金は、総額350万ドル程度で、コミュニティを啓発する活動に支出される割合が高い。そのため、ORR から証明書を受ける前の段階の被害者に対する直接サービスを提供する中心となるのは、依然として、OVC から補助金を受ける NGO であろうということである (OVC 担当者による)。また、HHS の担当者は、本来 OVC から補助金を受ける NGO により支援されるべきであるのに、その対象となっていない被害者を、ORR の補助金を受ける NGO の支援対象の拡大により救済していきたいと述べていた。

- (41) 家族の範囲は、移民国籍法第101条 a 項(15)(T)(ii)に定める。
- (42) Department of Justice, *supra* (37), p.5.
- (43) この名目で OVC の補助金を受給した NGO は、ニューヨーク市を本拠地とする Safe Horizon であり、2003会計年度に40万ドルを受けた。Safe Horizon のホームページ<http://www.safehorizon.org/index_flash.php> (last access 2004. 11. 30.)
- (44) 1984年の包括的犯罪規制法 (Comprehensive Crime Control Act of 1984, Oct. 12, 1984, Pub.L. No.98-473, 98 Stat.1976.)により、犯罪被害者基金 (Crime Victims Fund) が設立され、司法省犯罪被害者補償室 (OVC) が、この基金の運営を行っている。犯罪被害者基金につき、より詳しくは、岡部泰昌「アメリカ連邦刑事法改正の概要—1984年の『包括的犯罪規制法 (Comprehensive Crime Control Act of 1984)』の紹介—」『判例タイムズ』541号、1985. 2. 1、p.23、久山立能「米国政府の被害者対策—司法省犯罪被害者室報告書から—」『警察学論集』51巻10号、1998. 10、安田貴彦「犯罪被害給付制度の現状と課題」『警察学論集』53巻10号、2000. 10、p.8等参照。
- (45) 18 U.S.C. §§ 3521-3528. 詳しくは、岡部前掲注(44)pp.21-22、隅田陽介「組織犯罪からの被害者及び証

- 人の保護対策(一)－アメリカの証人保護プログラムを中心に－』『法学新報』103巻6号, 1997, p.197-209 等参照。
- (46) 28 C.F.R. § 1100.35(b)(1).
- (47) Department of Labor, “Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000”, Training and Employment Guidance Letter No.19-01, Apr. 23, 2002. <<http://wdr.doleta.gov/directives/attach/TEGL19-01.pdf>> (last access 2004. 11. 30.)
- (48) 29 U.S.C. § § 201-29.
- (49) 29 U.S.C. § 1801 et seq.
- (50) 連邦検事事務所として、全米に94の事務所が設置されている。連邦検事事務所は、司法省市民的権利局刑事課と共に、連邦法に基づく訴追を担う。市民的権利局刑事課と連邦検事事務所は、共同管轄権を有し、事件により、市民的権利局刑事課の検察官が直接に訴追する場合も、各地域の連邦検事事務所かぎりでも訴追する場合もある。(司法省担当者による。)
- (51) 代表的な事件の記述的な説明については、次の文献を参照。Department of Justice et al., *supra* (9)②, pp.28-33.
- (52) 組織による賭博、贈賄、売春、麻薬取引、悪徳貸付商法などを含むきわめて広範な犯罪活動をラケットティアリング (racketeering) という。事業への犯罪組織等の浸透の取締りに関する法律 (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act of 1970) は、ラケットティアリングを手段として、直接間接に事業活動に浸透、支配し、そこを資金源として、直接間接に利潤を上げることを取り締まる。
- (53) Act of Apr. 30, Pub.L. No.108-21, 117 Stat. 650.
- (54) 18 U.S.C. § § 2422, 2423.
- (55) ニューヨーク市警察によれば、2004年3月現在、ニューヨーク市のタスクフォースは、恒常的な組織ではないということである。ある事件が移民関連法違反等の連邦法に関係する事件であるとニューヨーク市警察が判断する場合に、連邦法執行機関に連絡をとり、暫定的にタスクフォースを組織して、共同で捜査にあたるということである。
- (56) U.S. Sentencing Guidelines Manual § 2L1.2 (2004).
- (57) 本稿「III－1 捜査・起訴の数の推移」に掲げた数値と、ここで掲げる数値は一致しない。なぜなら、ここで掲げる数値は、連邦裁判所事務局 (Administrative Office of the U.S. Courts) のデータベースからとったものであるが、このデータベースは、(1)事件の背景となる事実ではなく、起訴の根拠となった条文についてのものであるため、被告人が移民関連法等につき有罪答弁をした事件を拾うことができない、(2)起訴の根拠となった上位5つの条文のみを記録するため、上位5位以降に人身取引関連条文が含まれる事件を拾うことができない、という限界があるためである。Department of Justice et al., *supra* (9)②, p. 34.
- (58) それぞれの詳細は、次の文献を参照。Department of Justice et al., *supra* (9)②, pp.36-50.
- (59) ニュージャージー州選出の下院議員 Christopher Smith 氏の立法アシスタントである George Phillips 氏による。
- (60) 保守系のシンクタンクである Hudson Institute の上級研究員である Michael Horowitz 氏による。また、連邦議会議事録の次の箇所も参照。149 CONG. REC. S16,107-16,108 (2003) (statement of Sen. Brownback). 国務省の人身取引報告書において、日本は、2001年版から2003年版までは第2層に分類されていたが、TVPAによる改正が行われた後の2004年版では、新設の第2層特別監視リストに分類された。
- 特別監視リストに分類された国については、TVPA 第110条b項(3)(B)に基づき、次の年の2月1日までに、改善度を評価され、国務長官により、関係する議会の委員会に対して中間報告が提出される。2004年版人身取引報告書で特別監視リストに分類された国についての中間報告は、国務省人身取引監視対処局のホームページに、2005年1月3日付で公表された。Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, “Trafficking in Persons Interim

- Assessment”, Jan. 3, 2005. <<http://www.state.gov/g/tip/rls/rpt/40247.htm>> (last access 2005. 1. 5)
- (61) Michael Horowitz 氏による。また、連邦議会議事録の次の箇所も参照。149 CONG. REC. S16, 108 (2003) (statement of Sen. Brownback) .
- (62) 人身取引を含めた人権問題を扱う NGO である、Global Rights 代表の Ann Jordan 氏による。エイズ対策のための法律 (Act of May 27, 2003, Pub.L. No. 108-25, 117 Stat. 711) の第301条 f 項にも同じ文言があるが、こちらについては、議会の審議過程で解釈の確認がなされなかったため、外国の特定の NGO が補助金を受けられない事態が生じうるとのことである。
- (63) 「NGO が補助金申請、補助金協定又はその両者において、『売春については何の政策も有していないので、売春を促進し、支援し又は唱道することはない』と述べる場合には、この規定の要件を満たすと解釈しているが、それでよろしいか？」とのラントス議員の問いに対し、スミス議員はその解釈を是認している。(149 CONG. REC. H10,287 (Nov. 4, 2003))
- (64) SOS Boat People の弁護士 Kelly Heinrich 氏による。この NGO は、バージニア州を拠点に、主にベトナム系の難民や移民の支援を行うもので、その一環として人身取引の被害者の支援も行っている。米国最大の人身取引事件と言われる Kil Soo Lee 事件においては、ベトナム系の被害者が多数にのぼったため、被害者支援においてこの NGO が大きな役割を果たした。
- (65) Kelly Heinrich 氏による。SOS Boat People は、ORR と OVC の両方の補助金を受ける数少ない NGO の一つである。この NGO は、ORR からは、2002会計年度に25万ドル、OVC からは、2003会計年度に189万6535ドルを受給した。これまでにこの NGO が関わった9件の人身取引事件のうち、2件は法執行機関から付託されたものであり、残りの7件は OVC の補助金を受けていない NGO から付託されたものであるとのことである。
- (66) Ann Jordan 氏による。
- (67) *Ibid.*
- (68) 司法省市民的権利局刑事課担当者による。
- (69) United States v. Jimenez Calderon.
- (70) 国土安全保障省市民権移民局担当者による。
- (71) 人身取引の被害者を支援する NGO である Break the Chain Campaign の代表、Joy Zarembka 氏による。この NGO は、ワシントン D.C. を拠点に、TVPA の制定以前から人身取引の被害者の支援に取り組んできた。現在は、バージニア州の NGO で、2003会計年度に ORR の補助金を受けている Center for Multicultural Human Services より、被害者に対する法的側面の支援活動を任されており、ORR の補助金を活動に用いている。
- (72) Ann Jordan 氏及び Joy Zarembka 氏による。
- (73) 米連邦議会調査局 (CRS) 調査員の Francis Miko 氏による。また、次の文献も参照。Francis T. Miko, “Trafficking in Women and Children: The U.S. and International Response”, *CRS Report*, RL30545 (Updated March 26, 2004).
- (74) Johns Hopkins 大学 Protection Project 研究所の Mohamed Matter 氏による。また、次の文献も参照。Mohamed Mattar, “Monitoring the Status of Severe Forms of Trafficking in Foreign Countries: Sanctions Mandated Under the U.S. Trafficking Victims Protection Act”, *Brown Journal of World Affairs*, Vol.X, Iss. 1, 2003, p.163.
- (75) 正式名称は、「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」(外務省仮訳)である。Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, G.A. res. 55/25, annex II, 55 U.N.GAOR Supp. (No.49) at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001).
- (76) 家出や売春などの問題をかかえる児童の保護に取

組み、人身取引についても啓発活動を行う NGO である ECPAT-USA 代表 Carol Smolenski 氏による。

- (77) 司法省市民的権利局刑事課担当者による。
- (78) HHS 担当者による。このほか、George Phillips 氏と Francis Miko 氏も、TVPA の問題点として、国内での被害者の発見が遅々として進まないことをあげていた。
- (79) United States v. Kil Soo Lee.
- (80) 2004年7月現在、州法で包括的な人身取引対策規定を設けているのは、ワシントン州、テキサス州、フロリダ州、ミネソタ州及びミズーリ州である。司法省

は、より多くの州法に規定が設けられることが必要であるとの考えから、2004年7月に、人身取引対策のためのモデル刑法を公表している。Civil Rights Division, Department of Justice, “Model State Anti-trafficking Criminal Statute”. <http://www.usdoj.gov/crt/crim/model_state_law.pdf> (last access 2004. 11. 30.)

- (81) 国土安全保障省担当者は、職員への教育を強化し、人身取引の被害者に対しては、T 査証の申請を出すよう指導させたいとしていた。

(なかがわ かおり・海外立法情報課)