

イギリスの人身取引に対する法制度

岡久 慶

イギリスは「国際的組織犯罪の防止に関する国際連合条約に対する人身取引補足議定書」(以下、「議定書」という。)に2000年12月14日に署名したが、未だに批准していない。しかし、アメリカの国務省が発表した人身取引報告書では、イギリスの取組みは第1層に格付けられ、高く評価されている。

本稿では、イギリスの人身取引取締りの法制度を中心に政府の取組みを紹介する。

1 政府の認識と現状

政府の刊行物及び立法動向を見る限り、イギリス政府にとって人身取引は、それ自体が大きな政策課題ではなく、大きな懸案である移民問題の一要素又はその影に隠れがちな問題とされている。その理由の一端は、人身取引の実態を正確に把握することが困難で、議定書の人身取引の定義に則した、厳密な意味での人身取引の規模が、移民問題全体の中でそれほど大きくないと当局が評価していることにある。

組織犯罪による不法入国を取り締まる REFLEX^(注1)という名称の事業の中核を担う国家犯罪情報部(National Criminal Intelligence Service)は、報告書「2003年イギリスの重大組織犯罪の危険性評価」^(注2)において、麻薬取引、火器の普及及びマネーロンダリングなどと並ぶ重大組織犯罪として、組織化された移民犯罪を取り上げている。

報告書は、不法移民(illegal migrant又はillegal immigrant)を、移動する者の積極的な意思による不法入国を幫助する行為(people smuggling)と、人を移動させる過程で意思に反して強制したり騙したりするなどの手口を用

い、当該者を搾取される立場に追いやる人身取引(human trafficking)とに分け、前者に比べ後者の規模は遥かに小さいと評価している。

またこれ以外にも、初めて人身取引に関する規定を定めた「2002年国籍、移住及び庇護法(Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 c.41)」の元となった、白書「安全な国境、安心な避難地：現代イギリスにおける多様性を生かした統合」^(注3)も、不法入国と人身取引を完全に区分することは困難だとしながらも、イギリスの不法移民の多くは不法入国者であり、人身取引の犠牲者は少ないと見積もっている。

イギリス政府は、性犯罪及び売春並びに女性に対する暴力対策、児童保護、労働搾取対策などに関連する、公務員、NGO向けに発表した手引の中で、次の3つの形態の人身取引に注目する必要があると指摘している^(注4)。

- ・女性の性的搾取：主に路地裏における売春(off-street prostitution)
- ・労働搾取：農業、農村部における労働、建築業、仕出し業
- ・児童及び若年者の取引：主に家事労働(性的搾取の対象とされることもある。)

しかし人身取引は、その性格上、被害者の数を見積もることは難しく、イギリス政府は国内に存在する被害者の数の推計を、未だ公式には発表していない。

(1) 女性の性的搾取

唯一、刊行されている公的な研究報告書は、内務省の研究、開発及び統計部(Research, Development and Statistics Directorate)の、成人女性の性的搾取に関する報告書である^(注5)。こ

これは、1998年に発見された人身取引被害者女性の数71人を基に、同年におけるイギリス国内への、又は国内における人身取引対象となった女性の数を、142～1420人と幅を大きくとって推計している。報告書によれば、人身取引の現象は10年前から見られたもので、被害者にはタイ及び中欧、東欧諸国出身の女性が多いという。また、被害者は数百単位であるが千単位には及ばないだろうとする、入国管理関係者のコメントも記載されている。

(2) 児童の被害者

女性の性的搾取に関係するもの以外では、全国的な被害者数を推計した資料は存在しないが、国連児童基金 (UNICEF) 及びECPATは、^(注6) ナイジェリアやリベリア等の西アフリカ出身の児童が性的搾取又は労働搾取の対象として、イギリス国内に流入していることを報告している。^(注7) その手口として挙げられるのが、保護者が同伴していない児童 (unaccompanied minor 又は unaccompanied children、以下「非同伴児童」という。)が、保護施設に収容された後、人身取引業者と接触してそのまま行方不明になるというものである。2002年において、^(注8) 難民申請を行った非同伴児童の数は6200人に上るが、現在国内にいる非同伴児童数は公式に把握されていない。上述した ECPAT の報告書によれば、ウェスト・サセックス・カウンティにおいて、1995年以降66人(多くは西アフリカ出身者)の非同伴児童が施設から行方不明となっており、人身取引業者に連れて行かれた可能性が高いとみられているが、全国的な実態は不明である。同報告書は、1万人はいる非同伴児童の数の鑑みて、政府がより積極的に児童保護を行うべきであるとの関係者の声を掲載している。

(3) 労働搾取

労働搾取の問題に至っては、その規模を知る

ための資料がほとんど存在していない。イギリス国内には、一説では50万から100万ともいわれる外国人不法就労者 (不法入国して働いている者及び合法的に入国したが就労許可なく働いている者) が存在する。手引の中で挙げられている業界において、その弱い立場から生じる安価な労働力は必要不可欠なものであるといわれており、^(注9) この分野で不法入国者と人身取引被害者の区別を行うのは難しい。

就労許可を持たない外国人不法就労者は、多くの場合、ギャングマスター (gangmaster) と呼ばれる労働者確保請負人に依存する。ギャングマスターは全国に3000人から5000人いると見られ、約10万人の労働者を管理しているといわれる。そのうち、約1000人のギャングマスターが違法な労働搾取を行っている^(注10) とみられている。特に大手スーパーマーケット向けの食品包装業は、ギャングマスターによって確保された労働力への依存度が高いといわれる。悪質なギャングマスターによる、不法就労者の立場の弱さを利用した労働搾取が、^(注11) 時折表面化することはあるが、^(注12) 入国管理当局はこれらの被害者を基本的に「移民規則の違反者であって、搾取されているかもしれないが、(自ら)職を求めて入国しており…望めばギャングマスターの元から去ることもできる。」として人身取引被害者とは見なしていない。

2 議定書署名以前の法制度

イギリスには、現在でも人身取引を総合的に取り締まる法律はなく、「2002年国籍、移住及び庇護法」によって関連した規定が初めて定められて以降、議定書に則った、人身取引を犯罪化する法整備が、移民又は性犯罪関係の法律の一部として進められている。

この法整備が始まる以前に、人身取引に適用されてきた法規定は、次の3種類に分類することができる。

(a) 「1971年移民法 (Immigration Act 1971 c. 77)」

第25条 「不法入国の幫助及び不法入国者の蔵匿」第1項 (要旨)

不法入国者及び亡命者による入国並びに虚偽を含む手段による滞在許可の取得について、手筈を整え、又は便宜を図ることを犯罪とする。違反した者には、即決裁判によって規定された額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により罰金又は7年以下の拘禁刑^(注13)を科し、あるいはこれを併科する。

(b) 「1956年性犯罪法 (Sexual Offences Act 1956 c.69)」の女性に売春をさせることに関連した規定。

第22条 「女性に売春をさせること」(要旨)

世界のいかなる場所においても、女性を売春業に従事させるため確保すること、及びイギリス国内において女性を国外の、又は通常の住所を離れた売春宿で働かせる目的で確保することを犯罪とする。これに違反した者は、起訴による有罪宣告により2年以下の拘禁刑を科する。

第24条 「売春宿その他の場所・施設における女性の拘束」(要旨)

女性をその意思に反して男性と性的交渉を持たせる目的で、あらゆる場所・施設に拘束すること、及び女性を意に反して売春宿に拘束することを犯罪とする。これに違反した者は、起訴による有罪宣告により2年以下の拘禁刑を科する。

(c) 「1956年性犯罪法」の他人の売春から収益を得ることに関する規定

第30条 「売春の収益により生活する男性」(要旨)

男性が売春させることによる収益によって生活費を得ることを犯罪とする。また、売春婦と同棲し、定期的に同伴する者、あるいは

売春婦の移動について支配し、指示し、影響を及ぼし、売春の幫助、教唆、強制をしているとみられる者は、そうでないことを自ら証明しない限り、売春婦の収益によって生活しているものとみなす。これに違反した者は、即決裁判によって6か月以下の拘禁刑、又は起訴による有罪宣告により最高7年の拘禁刑を科する。

第31条 「売春婦に支配を及ぼす女性」(要旨)

女性が売春婦の移動について支配し、指示し、影響を及ぼし、売春の幫助、教唆、強制をしているとみられる場合は犯罪とする。これに違反した者は、即決裁判により6か月以下の拘禁刑、又は起訴による有罪宣告により最高7年の拘禁刑を科する。

この中で人身取引の起訴に最も多く適用されてきたのが、(c)に掲げた規定である。(a)に掲げた規定は、証拠の確保が難しい分野であり、(b)に掲げた規定は第22条によっては外国で女性を売春婦として確保した者を特定することが困難な上、第24条は売春宿を想定したもので、人身取引において主流である路地裏の売春に対応しておらず、さらにいずれの規定によっても最高の拘禁刑が軽く、犯罪抑止の効果を期待できない。また(b)に掲げる規定は、立件において被害者の証言に頼る部分が多く、犯罪組織による報復を恐れる被害者の協力を得ることが困難である。

とはいえ、(c)は各管区における警察隊の、風俗犯罪取締部門の熟練度が低い場合、扱い難いとの報告もあり、また最高7年の拘禁刑が科されることはまれで、犯罪組織の関与した事件ですら概ね18か月の拘禁刑が科せられているのが現状であり、人身取引抑止の効果には疑問が呈されていた。

3 新しい法制度—性的搾取を中心に

人身取引の取締りを目的とした法制度改革

は、最も認知度の高い性的搾取の分野から着手されることとなった。

2000年7月に刊行された協議書「境界線の設置：性犯罪に関する法改正^(注14)」は、人身取引を含む現代の組織化された性的搾取に従来の法律が充分に対応できていないと論じ、搾取を目的として人を移動させることを、人身取引全体を包括する犯罪として（個々の性的搾取等とは別に）定義し、移動に際して使用された暴力、脅迫、虚偽を加重事由とし、また関与した犯罪組織の国外資産をも没収する規定を設けるべきであると勧告している。

続いて2002年2月に刊行された白書「安全な国境、安心な避難地：現代イギリスにおける多様性を生かした統合」では、協議書に対する議論を踏まえ、新しい移民関係法の中で性的搾取を目的とした人身取引に、最長で（無期限の拘禁刑に次いで長い）14年の拘禁刑を科する方針が明らかにされている。ただし政府はこれを本格的な改正までの臨時的措置としており、また労働搾取に関する規定はいずれ定めるとしただけで、具体策は明らかにしていない。

この白書の提案に基づき制定された、性的搾取を目的とした人身取引を取り締まる規定が、2002年11月7日に成立した「2002年国籍、移住及び庇護法」に含まれることとなった。また2002年法には、不法移民幫助の取締強化を定める規定も含まれており、この規定はその他の人身取引にも適用可能である。

これらの規定は、「2002年国籍、移民及び難民法（第2次施行）命令^(注15)」により2003年2月10日に施行された。

「2002年国籍、移住及び庇護法」

第143条 「不法移民の幫助等」（要旨）

先述した1971年移民法第25条を改正する。

これにより欧州連合の市民以外による、欧州連合加盟国の移民法の違反を幫助することを犯

罪とする。この規定は、違反の発生した場所がイギリス国内であった場合、あるいは違反者がイギリスの法律に基づく法人又はイギリスの国籍を有する個人であった場合に適用され、違反者には即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により罰金又は14年以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科する。

またこの改正によって、利益獲得を目的とした難民の入国幫助や、国外退去命令又は入国拒否命令を受けた欧州連合の市民の入国幫助も犯罪として規定され、上記の罰則が科され、これらの不法移民及び第145条に定められた人身取引に使われた船舶、航空機、車両の没収が可能となる。

第145条 「売春（目的）の（人身）取引」

第146条 「第145条：補遺」

（以上2か条の要旨）

当該人物（男女を問わず）の売春業を支配する目的で、あるいは他の者が当該人物の売春業を支配するであろうことを知りながら、人のイギリスでの出入国又は国内移動の手筈を整え、又は便宜を図ることを犯罪とする。これに違反した者は、即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により罰金又は14年以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科する。

附則7 「移民及び亡命の上訴：派生的な改正」

第145条の犯罪を、「2002年犯罪収益没収法」附則2（イングランド及びウェールズに適用）及び附則4（北アイルランドに適用）でそれぞれ規定された、収益没収対象となる犯罪と定義する。

収益没収対象となる犯罪とは、麻薬取引、マネーロンダリング、テロリズム等であり、人身取引もこの改正が加えられる以前からその中に

含まれていたが、該当する犯罪が先述した「1971年移民法」の第25条の違反であったため、厳密な意味での人身取引ではなく、不法入国を幫助する行為との境界線が曖昧だった。

2002年法の第146条は、性的搾取を目的とした人身取引の中で、売春のみを対象としたものであり、先述したとおり、人身取引取締りのための臨時的措置として定められたものだった。

2002年7月19日には、欧州連合による人身取引に関する理事会の枠組決定^(注17)がなされ、各加盟国は2004年8月1日までに枠組決定の遵守に必要な措置を採るものと定められた。この決定は、労働搾取又は性的搾取を目的とする人身取引を犯罪としているが、性的搾取として売春と並んでポルノも取締り対象とされており、また児童保護の必要性が特に強調されている。

2003年11月20日に、「2003年性犯罪法(Sexual Offences Act c.42)」が成立し、この法律の中で「人身取引(trafficking)」関係の規定として第57条―第60条が一括され、国連の議定書及び欧州連合の枠組決定に則り、性的搾取を目的とした人身取引を総合的に取り締まることとなった。この法律の施行日は、2004年5月1日とされる。これに伴って、「2002年国籍、移住及び庇護法」第145条及び第146条は廃止される。

「2003年性犯罪法」に定められた、関連する規定の概要は次のとおりである。

「2003年性犯罪法」

- 第57条 「イギリス国内への人身取引」
- 第58条 「イギリス国内における人身取引」
- 第59条 「イギリス国外への人身取引」
- 第60条 「第57条～第59条：解釈と司法権」^(注18)
(以上4か条の要旨)

「該当する犯罪(relevant crime)」を犯す目的で、又は該当する犯罪の実行に便宜を図る目的で、あるいは該当する犯罪が行われることを知りながら、イギリスへの入国、国内移動、出

国の手筈を整え又は便宜を図ることを犯罪とし、違反者には即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により14年以下の拘禁刑を科する。

該当する犯罪とは、「2003年性犯罪法」第1部及び「1998年刑事司法(児童)(北アイルランド)命令」^(注19)附則1で挙げられた性犯罪の規定、並びに児童の猥褻な写真の撮影を禁じた「1978年児童保護法(Protection of Children Act 1978 c.37)」第1条第1項a号及び「1978年児童保護(北アイルランド)命令」^(注20)の違反をいう。

違反が本来の適用範囲であるイングランド、ウェールズ及び北アイルランドの外で生じた場合であっても、当該場所がイギリス国内であれば、あるいは違反者がイギリスの法律に基づく法人又はイギリスの国籍を有する個人であれば、訴追の対象となる。

第57条から第60条までの規定において、「該当する犯罪」として掲げられたものの中で、特に人身取引犯罪の訴追に関わることが想定される犯罪は以下の通りである。

- 第48条 「児童を売春又はポルノに従事させること」
- 第49条 「児童売春及び児童ポルノを管理すること」
- 第50条 「児童売春及び児童ポルノの手筈を整え、便宜を図ること」
- 第51条 「第48条～第50条：解釈」^(注21)
(以上4か条の要旨)

18歳未満の児童を売春業又はポルノグラフィに従事させること、児童売春及び児童ポルノを管理すること、児童売春及び児童ポルノの手筈を整え、便宜を図ることを犯罪とする。これに違反した者は、即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により14年以下の拘禁刑を科す

る。児童が13歳未満の場合、被告は、当該児童が18歳以上であったと合理的に信じていたことをもって、抗弁とすることはできない。

第52条 「利益のため売春に従事させること」

第53条 「利益のため売春を管理すること」

第54条 「第53条及び第54条：解釈」

(以上3か条の^(注22)要旨)

自分又は第三者の利益を目的として、人を売春に従事させること及び人の売春に関連した行為を管理することを犯罪とする。これに違反した者は、即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により7年以下の拘禁刑を科する。利益とは、金銭のみならず、物品、サービス及び便宜の提供等を含むものとする。

附則6 「小改正及び派生的な改正」(要旨)

「2002年国籍、移住及び庇護法」の第145条及び第146条を廃止し、2002年犯罪収益没収法の附則2及び附則4において規定された、生活様式に関わる犯罪としての人身取引を、「2003年性犯罪法」第57条から第59条までの規定の違反と定める。

附則7 「廃止及び取消」(要旨)

「従来の法制度」の中で紹介した、「1956年性犯罪法」の第22条、第24条、第30条及び第31条を廃止する。

「2003年性犯罪法」は基本的に、イングランド及びウェールズを適用範囲としたものだが、「人身取引」、「売春及びポルノグラフィによる児童虐待」及び「売春の搾取」の規定は、北アイルランドにも適用されることとされており、また裁判管轄権の域外適用が規定されているため、法律の適用外となるスコットランド内で犯された犯罪も、それ以外の地方の裁判所が裁くことが可能となる。とはいえスコットランド政府は、2003年3月26日に「2003年刑事司法(スコットランド)^(注23)法」において、欧州連合の枠

組決定に基づく人身取引に関する規定を定めており、裁判管轄権の域外適用が必要となる例は少ないと考えられている。

2003年刑事司法(スコットランド)法の該当規定を概述する。

2003年刑事司法(スコットランド)法

第22条 「売春等の人身取引」(要旨)

自ら又は第三者が、売春を管理すること又は猥褻な資料の作成に従事させることを目的として、イギリスへの入国、国内移動、出国の手筈を整え又は便宜を図ることを犯罪とし、違反者には即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により14年以下の拘禁刑を科する。

この規定は、違反の発生した場所がイギリス国内であった場合、あるいは違反者がイギリスの法律に基づく法人又はイギリスの国籍を有する個人であった場合に適用される。

イギリスの法律の特徴

イギリスで制定された人身取引取締規定の特徴として、人身取引の犯罪を、議定書及び枠組決定に含まれていた、人身取引被害者を確保するために用いられる、暴力、脅迫、誘拐、詐欺等の手段を考慮せず、より広く定義していることが挙げられる。

2003年法の上院委員会における^(注24)審議において、人身取引と不法入国の幫助行為との相違を明確にするためにも、被害者確保の手段を定義に挿入すべきであるとの改正案が出された。しかし政府は、人身取引被害者は多くの場合、自分自身及び家族を対象とした脅迫に怯え、また売春等の事実が明るみに出ることを恐れており、被害者確保の手段を証明する方法が被害者の証言のみとなった場合、有罪宣告を確保することが困難となる上、暴力、脅迫等の手段が悪

質であることを証明できる場合は、別個の犯罪として起訴できるとして、これを退けている。

国際連合の議定書及び欧州連合の枠組決定は共に、児童の人身取引を重視し、その訴追に当たっては、被害者確保の手段を問わないとしているが、イギリスはこれを全ての被害者に拡大しており、また人身取引に関して定められた最長14年の拘禁刑を超える刑が無期の拘禁刑以外にはないことから、結果的に児童の人身取引が全く特別扱いされないこととなっている。

4 現在の立法動向—労働搾取等

2003年性犯罪法によって、性的搾取を目的とした人身取引を犯罪とする法制化は終わったが、議定書及び枠組決定は共に、労働搾取を目的とした人身取引の犯罪化を求めており（議定書に関しては臓器摘出目的のそれもある）、イギリス政府はそれを今後の立法課題としている。

これに該当するのが、次に概略を述べる、庇護及び移住（申請者の処遇等）法案（Asylum and Immigration [Treatment of Claimants, etc.] Bill）の第4条及び第5条である。この法案は2003年11月27日に下院に提出された。

「庇護及び移住（申請者の処遇等）法案」

第4条 「搾取を目的とした人身取引」（要旨）

搾取する目的で、又は搾取の便宜を図る目的で、あるいは搾取が行われることを知りながら、イギリスへの入国、国内移動、出国の手筈を整え又は便宜を図ることを犯罪とし、違反者には即決裁判によって法で定められた最高額以下の罰金又は6か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科し、また起訴による有罪宣告により14年以下の拘禁刑を科する。

搾取の被害者とは、次に掲げる条件に該当する者をいう。

- (1) 奴隷及び強制労働を禁止した欧州人権条約第4条に違反する行為を受けた者

- (2) 自分又は他者が1989年臓器移植法^(注25)及び1989年臓器移植命令^(注26)に違反するように勧められた、またはそうするように要求、示唆を受けた者

- (3) 暴力、脅迫、詐欺等の手段によって、サービス及び利益を提供すること、並びに利益獲得を可能とする行為を強いられた者

第5条 「第4条：補遺」（要旨）

第4条の規定は、違反の発生した場所がイギリス国内であった場合、あるいは違反者がイギリスの法律に基づく法人又はイギリスの国籍を有する個人であった場合に適用される。

第4条の違反は、1971年移民法第25条に定められた船舶、航空機、車両の没収を可能とする条件に該当することとなり、また「2002年犯罪収益没収法」附則2及び附則4において規定された、収益没収対象となる犯罪としての人身取引にも該当することとなる。

「庇護及び移住（申請者の処遇等）法案」の第4条は、国連の議定書には含まれているが、欧州連合の枠組決定では触れられていない臓器摘出に関する規定も含んでおり、「2003年性犯罪法」の規定とあわせて、議定書及び枠組決定の人身取引犯罪化に関する要求を満たすことができると政府は考えている。

その理由は、この法案が2003年法と同様に、人身取引を規定するにあたって、手段を問わない点で議定書及び枠組決定より広い定義をしており、罰則に関して、枠組決定が求める最高刑を8年以上の刑期とするという条件を、最長14年の拘禁刑とする規定によって満たしているからである。

犯罪化の規定を設けるだけでは、人身取引の抑止に不十分であるとの批判もある。効果的な訴追のためには、被害者の信頼と協力を得ることが不可欠であり、そのためには被害者を報復の可能性のある出身国に即時に送還するのではなく、イギリスにおいて保護を提供する制度が

必要であると指摘されている。

5 今後の展望—被害者の保護と滞在権

イギリスには、人身取引被害者に一律に滞在権を認める制度はない。内務省が、訴追に協力する被害者の提供情報の有用性と出身国へ送還された後の危険性を考慮した上で、在留特別許可 (exceptional leave to remain)^(注27)の申請を特に認めることはあるが、逆に訴追に協力しない被害者に在留特別許可が下りた例はない。^(注28)

2003年性犯罪法案の審議過程で、人身取引被害者の保護及び情報提供促進を目的として、特定期間の滞在権を認める制度を、法的に導入するか否かの議論が行われた。しかし、政府は現場レベルで同様の制度が運用されており、法定化された制度の運用が柔軟性に欠け、かつ不法入国者が人身取引被害者をよそおって滞在権を得るための抜け穴を提供することになりかねないと反論してこれを退けている。^(注29)

イギリス政府は、2003年3月10日に、慈善団体 Eaves Housing for Women^(注30)と提携し、売春目的の人身取引被害者最大25人までに住居を提供する「人身取引被害者パイロット・プロジェクト (Victims of Trafficking Pilot Project)」を開始している。プロジェクトは当初6か月の試行期間を想定していたが、その後期間は2005年3月まで延長され、名称も「ポピー住居及び支援サービス (Poppy Accommodation and Support Service)」と変更された。

サービスを受けるには、該当者がイギリス国内で30日以上売春に従事させられ、強制的に搾取され、自ら当局に出頭し、協力する意思のあることが条件となる。サービスにはレベル1及びレベル2の2段階が設定されており、レベル2のサービスを受けるには捜査に協力し、加害者訴追又は人身取引ネットワークの解明に有効な情報を提供しなければならない。

レベル1のサービスは、最長4週間までの衣

食住、翻訳・通訳サービス、健康診断、法的サービス等の提供を含み、レベル2のサービスは、最長12週間までの衣食住、カウンセリングの提供、^(注31)公的資金による生活支援の考慮などが含まれる。

いずれにせよ支援サービスを受けるためには当局への協力が必須条件であり、報復を恐れる被害者にとってこのプロジェクトがどれほどの救済策になるかを疑問視する声もある。

また欧州連合は現在、「当局に協力する不法移民ほう助又は人身取引の活動の被害者に発行される短期滞在許可に関する理事会指令のための提案」^(注32)を検討中である。この提案の要点は次のとおりである。

- ・適用対象は、当局に協力する意思のある欧州連合域外の国籍を持つ不法移民及び人身取引活動の被害者であって成人である者とする。
- ・加盟国は、各国の法律で児童とされている被害者にも、この決定を適用することができる。これらの児童には、教育サービスを提供しなければならない。
- ・被害者として認定された者には、短期滞在許可を取得できることを周知させ、当局に協力するか否かを定めるため30日間の熟考期間 (reflection period) を与える。熟考期間は、被害者が該当犯罪を行った者との関係を絶った時から適用されるが、両者が再接触した場合、熟考期間を停止することができる。
- ・関係当局は、遅くとも熟考期間が終了して10日の間に、被害者の情報の有用性、協力的態度、犯罪を行った者との関係を絶ったか否かについて納得し、国家安全保障及び公共秩序の上で問題がないと判断すれば、短期滞在許可を発給する。
- ・短期滞在許可は6か月の間有効であり、上述の条件が満たされる限り、6か月ごとに更新できる。加盟国は、被害者の協力に虚偽があ

り、又は不当であった場合、被害者が犯罪を行った者との接触を持った、又は国家安全保障及び公共秩序の上で問題があった場合、許可を取り消すことができる。

- ・ 熟考期間及び短期滞在期間中は、住居、医療（精神療養を含む）等が提供され、さらに必要であれば社会福祉を受けることができる。許可を与えられた者には、教育、職業訓練、労働市場へのアクセス等が許可される場合もある。

2002年3月20日に発表された下院欧州問題審査特別委員会（以下、特別委員会という。）の第22回報告書^(注33)は、この欧州連合の提案に対するイギリス政府の懐疑的な意見を記している。その理由は、次に掲げるとおりである。

- ・ 当局に協力する被害者に対する滞在許可を与えることを法令で定めることは、（自称「人身取引被害者」による）制度悪用の余地を与え、移民管理体制の容認できない弱体化を招く可能性があること。
- ・ 欧州連合加盟国間における制度の相違によって、人身取引組織にとってリスクの低い国（この場合、被害者を保護して訴追に協力させる制度のない国）に当該犯罪組織が流入すると論じる、欧州委員会の議論に十分な根拠がないこと。
- ・ 熟考期間及び滞在期間中の生活支援、教育、職業訓練等による財政負担が問題となる可能性があること。

また特別委員会も、当局の都合でいつ更新されなくなるか分からない短期滞在許可が、報復を恐れる被害者の協力をどこまで取り付けられるのか、疑問視していた。

続いて、2002年6月26日に発表された特別委員会の第34回報告書^(注34)には、現段階においてこの欧州連合の提案に参加しないこととする政府決定を特別委員会に伝える書簡が掲載された^(注35)。政府は、欧州連合の提案はあくまでも移民関連の

問題であり、証人保護ではないとし、その上で、提案によって得られる利益（この場合は人身取引の抑止効果）が、熟考期間の自動的な適用によって生じる移民管理の混乱に引き合わないとし、また短期滞在許可が被害者の出頭及び協力を促す効果があるか、疑問を呈している。

このような懐疑的意見を見る限り、深刻な移民問題に悩まされるイギリス政府の、人身取引の問題によって、これ以上事態が複雑化することを避けたいという、意向が伺える。

MORI (Market & Opinion Research International) 社が、2003年2月10日に発表した世論調査結果によれば、調査対象の85%が政府の移民制限が機能していないと感じており、67%が移民法のさらなる厳格化を求めている^(注36)。また近年の欧州では、移民排斥を掲げる極右政党の台頭が著しく、それが中道左派政権の敗退を招いた事例もあり、それを避けたい労働党政府が野党保守党とより厳しい移民制限策を争っている現状がある。

「4 現在の立法動向—労働搾取等」で先に触れた「庇護及び移住（申請者の処遇等）法案」も、庇護及び移住申請者のスムーズなふるい落としを目的としたもので、申請を拒否した者に生活支援を停止し、上訴を制限するなど論争を呼ぶ規定を含んでいる。

このような政治情勢においては、イギリス政府も、犯罪被害者であると同時に不法移民という側面も持つ人身取引被害者の取扱いには慎重にならざるをえず、それがより「進んだ」人身取引の犯罪化規定と対照的な被害者保護の法制化に対する慎重な態度に反映されているように思われる。

(注)

- (1) 政府が2000年に開始したイニシアティブであり、複数部局による、不法入国を幫助する行為及び人身取引双方の取締りを調整し、土台となる情報を収集

し戦略計画を策定することを目的としている。NCISが中心となり、国家犯罪対策局 (National Crime Squad)、入国管理局 (Immigration Service)、外務省、情報及び諜報関係部局及び関連のある警察隊が参加している。

(2) National Criminal Intelligence Service, *United Kingdom Threat Assessment of Serious and Organised Crime 2003*, (2003) : p.72.

(3) Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain* CM5387, (Feb. 2002) : p.136.

2002年国籍、移住及び庇護法 (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 c.41) の元となった。

(4) 犯罪防止ウェブサイト上にある、人身取引関連の手引<<http://www.crimereduction.co.uk/toolkits/tp00.htm>> (last access 2004.3.1)

これ以外にも、臓器提供、成人犯罪者による児童の犯罪目的の使役、社会保障又は身分証明の詐欺等を目的とした人身取引も報告されているが、イギリスにおける証拠となる文書は限られている。

(5) Liz Kelly and Linda Regan. *Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK* (Police Research Series, Paper 125). Home Office, 2000.

この報告書の見解は内務省の見解並びに政府政策を反映したものではない。

(6) End Child Prostitution, Pornography and Trafficking. 児童の売春、ポルノ及び人身取引阻止を目的とする国際的ネットワーク。事務局はタイのバンコクにある。<<http://www.ecpat.net/eng/index.asp>> (last access 2004.3.1)

(7) Carron Somerset, *What the Professionals Know: The trafficking of children into, and through, the UK for sexual purposes*. ECPAT UK, 2001.

(8) Tina Heath et al., *Asylum Statistics United Kingdom 2002*, Immigration Research and Statistics Service in the Research Development and

Statistics Directorate of the Home Office, (Aug. 2003) : p.73.

(9) Brian Wheeler, "The UK's army of illegal migrant workers may be largely "invisible", but the fruits of their cheap labour have become an indispensable part of our modern consumer lifestyle", *BBC News Online Magazine*, (Feb. 2004) <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/magazine/3475147.stm>> (last access 2004.3.1)

(10) Andrew Simms, "The New Serf", *New Statesman*, (Feb. 2004) : pp.20-22.

(11) 最近の事例では、2004年2月5日にイングランド北西部のモーカム湾で、食用のザルガイを採取していた中国人をはじめとする20人が溺死した事件 (2月20日現在。実際には24人が死んだとの説もある)がある。被害者の多くは不法移民と考えられている。Gangmasterに営業許可を与え、その活動を規制することを目的とした議員提出法案、Gangmaster (Licensing) Billが、2004年1月7日に下院に提出されている。

(12) Elaine Pearson, *Human traffic, human rights: redefining victim protection*, Anti-Slavery International, (2002) : p.229.

(13) 1999年移民及び庇護法 (Immigration and Asylum Act 1999 c.33) 第29条による改正で、刑期が7年から10年に延長された。

(14) Home Office, *Setting the Boundaries: Reforming the law on sex offences*, (Jul. 2000) : p.150. 2003年性犯罪法の元となった。

(15) The Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (Commencement No.2) Order 2003 (*Statutory Instrument* 2003 No.1 [C.1])

(16) Proceeds of Crime Act 2002 c.29. 2002年7月24日に成立した法律で、過去の犯罪収益の没収に関連した規定を統合する。この法律によって設置された資産回収局は、主に麻薬売買やマネーロンダリングで利益を上げる組織犯罪を標的に、犯罪の収益を没収する権限を有する。

- (17) Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (*Official Journal* L 203, 01/08/2002 P.0001-0004)
 詳細は、本誌掲載平野「欧州連合の人身取引に関する立法動向」を参照されたい。
- (18) これらの規定は、「人身取引」という括りで統括されている。
- (19) The Criminal Justice (Children) (Northern Ireland) Order 1998 (*Statutory Instruments* 1998 No.1504 [N.I.9])
- (20) Protection of Children (Northern Ireland) Order 1978 (*Statutory Instruments* 1978 No.1047 [N.I.17])
- (21) これらの規定は、「売春及びポルノグラフィーによる児童虐待」という括りで統括されている。また、この括りには第47条「対価を支払い児童の性的サービスを得ること」も含まれている。
- (22) これらの規定は、「売春の搾取」という括りで統括されている。
- (23) Criminal Justice [Scotland] Act 2003 asp.7
- (24) 2003年5月13日の審議。政府側の答弁は憲法問題相ファルコナー卿が行った。
- (25) Human Organ Transplants Act 1989 c.31。臓器移植における商取引、及び遺伝子的に関係のない者間での臓器移植を禁止し、違反者には即決裁判によって罰金基準表5級以下の罰金又は3か月以下の拘禁刑を科し、あるいはこれを併科する。
- (26) Human Organ Transplants (Northern Ireland) Order 1989 (S.I.1989/2408 [N.I.21])。1989年臓器移植法と一致する目的で、北アイルランドに適用するため制定された命令。規定内容は1989年法と同じ。
- (27) 難民としては認められないが、それでもイギリスでの滞在が許可された時に与えられた。滞在期間は最初は1年であるが、さらに3年延長することが可能であった。2003年4月1日より人道的保護 (humanitarian protection) 及び裁量許可 (discretionary leave) に取って代わられた。
- (28) *Op. cit.*(13) ただし、証言を行わなかったが難民申請(永住権)を認められた事例が1件報告されている。
- (29) 2003年9月28日、下院常任委員会Bで行われた付託審議。
- (30) ロンドンにおいて、ホームレスの女性に住居提供を行う創立26年の慈善団体。<<http://www.eaves.ik.com/>> (last access 2004.3.1)
- (31) 原語は Consideration of eligibility of recourse to public funds。基本的に、移民管理の元で入国滞在が許された者でも、生活支援が認められることは希である。
- (32) Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities (COM/2002/0071 final, *Official Journal* C 126 E, 28/05/2002 P.0393-0397)
- (33) HC152-xxii.
- (34) HC152-xxxiv.
- (35) イギリス(及びアイルランド)は、イギリス及びアイルランドの地位に関する議定書 (Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland) に基づき、欧州連合条約第4編(欧州共同体を設立する条約)「査証、庇護、入国及び人の自由移動に関するその他の政策」に関連した政策に対し、欧州連合理事会の採択に参加しないことにより適用を免除される。適用を希望する場合は、理事会に提案が提出されて3月の間に、書簡で議長国にその旨を通知しなければならない。
- (36) British Views On Immigration<<http://www.mori.com/polls/2003/migration.shtml>> (last access 2004.3.1)
 なお調査は、ほとんどの回答者の考えが、直接的な経験に基づくものではなく、多分にメディア報道に影響されて形成された漠然とした不安が多いとも指摘している。

(おかひさ けい・海外立法情報課)