

女性に対する暴力としての人身売買 —国連の2つのアプローチと日本政府による 法改定、およびその問題点—

清 末 愛 砂

(大阪大学大学院国際公共政策研究科)

【要 約】

1970年代の終わりから1980年代にかけて、アジアにおける移住労働者の主要な受入国となった日本では、女性の移住労働者をターゲットとした性産業への人身売買の被害が続出してきたものの、日本政府は2004年に取り組みを開始するまで、何ら対策をとってこなかった。むしろ人身売買の被害者は、「不法滞在者」、「不法就労者」として強制送還の対象とされてきたために、被害者の保護はおろか、真相究明が困難な状態が続いてきた。国連は世界的に盛り上がる女性運動影響も受け、1960年代から1990年代にかけて、女性の人権、女性に対する暴力という視点から、主には女性の移住労働者に対して行われている深刻な人身売買の問題に取り組んできた。そのいっぽう、1990年代に入ると、人身売買が組織犯罪対策、「反テロ」対策というあらたな視点をもって位置づけられるようにもなった。現在では、女性に対する暴力という視点よりも、むしろ組織犯罪対策・「反テロ」対策の視点に立った取り組みの方が強化されつつある。2004年に着手された日本政府による人身売買政策もまた、同様な視点から行われている。国際組織犯罪禁止条約への批准を前提に行われている一連の取り組みは、加害者処罰に重点がおかれ、被害者保護の視点は非常に弱い。5年後の見直しのときには、女性に対する暴力という視点から、被害者保護法を制定する必要がある。

【キーワード】

移住労働者、人身売買、女性に対する暴力、移住労働の女性化、法改定

清 末 愛 砂

はじめに

1970年代の終わりから1980年代にかけて、日本はアジアにおける移住労働者（ニュー・カマー）の主要な受入れ国の一つとなった。80年代の半ばまでは、男性の移住労働者よりも女性の移住労働者が日本を出稼ぎ労働先として目指してくることが多く、1970年代の終わりから1980年代の初頭にかけての主な出身国は、台湾、韓国、フィリピンだった。1980年代後半には、来日するタイ女性が増加するとともに、アジア全域から労働者が流入するようになったといわれている。現在では、近隣のアジア地域だけでなく、コロンビア、ロシア、ルーマニアなどからも女性たちが移住労働者として来日している。1980年代から1987年代まで、「不法就労」や「不法滞在」を理由に、「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）によって逮捕された外国人の9割はタイ人とフィリピン人といわれており、その多くが女性であった（伊藤、1992、295-296頁）。

しかしながら、1988年には逮捕された移住労働者のうち、男性の数が女性の数を上回るようになったことによって、日本社会において、いわゆる「外国人労働者問題」が浮上し、社会問題の一つとしてマスコミの報道等によって強調されるようになった（伊藤、前掲）。女性の移住労働者が、「じゃぱゆきさん」と表現され、それに対して男性の移住労働者が増加した途端に、「外国人労働者」という名称が用いられるようになったという現象は、日本社会のジェンダー・バイアスを如実に表しているといえよう。そもそも日本社会は女性の移住労働者を一人の労働者としてみなしておらず、「じゃぱゆきさん」という差別性を帯びた蔑称を用いることによって、労働者の概念の適用を避けてきたのである。2004年にいたるまで、日本政府が移住労働者を対象とした人身売買の深刻な被害状況に対して何ら取り組みをすることがなかったという背景の一つには、人身売買の被害者の多くが女性の移住労働者であったということを反映している。

女性の移住労働者の場合、観光ビザや興行ビザで日本に入国した後に、性産業に携わることが圧倒的に多いと言われており、1980年代には、アジアからの女性の移住労働者の9割が性産業に従事していた（山岸、2004、36頁）。それ以外の職種としては、飲食店や工場労働などが挙げられる。男性の移住労働者の場合、いったん観光ビザで日本に入国した後に、日本人労働者が避ける傾向にあるといわれる、いわゆる建設業や工場などの「3K労働」（「きつい、汚い、危険」）に従事してきた。観光ビザで入国した移住労働者の場合、ビザの有効期限が過ぎた後もそのまま滞在することが多く、そもそも観光ビザでは就労が許されていないために、「不法就労者」として入国管理局や警察

による取締りの対象になるが、ビザの有効期限が過ぎると、「不法就労者」というポジションに加えて、さらには「不法滞在者」となり、労働の現場において、何らかの人権侵害にあった場合も強制送還を恐れるあまり、被害状況を労働基準監督署に訴えにくい状況に置かれてきた。

日本における移住労働者が増加するなかで、来日する女性たちは、移住労働者を利用する国際的な人身売買シンジケートによって格好のターゲットとなり、日本への入国を果たした後に、多くの女性の移住労働者が強制売春などの深刻な人権侵害にあってきた。2004年になり、日本政府はようやく人身売買に対する政策を開始し、2005年の第162回通常国会において刑法、入管法および刑事訴訟法などの改定が行われた。本稿では、1970年代の終わりから現在にいたるまで多発してきた女性の移住労働者に対する人身売買の被害状況に着目しながら、「女性に対する暴力」としての人身売買に対する国連の取り組みとその変遷、人身売買の背景、日本政府による人身売買に対する法政策から見えてくる問題を示していくこととする。

1. 女性に対する暴力としての人身売買に対する国連の取り組み

国連は1949年に「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」(1951年発効)を採択することによって、人身売買の取り組みを開始した。しかしながら、同条約では人身売買という名称が使われているものの、明確な定義が示されておらず、現実にはさまざまな形態をともなっている人身売買を網羅することができない問題をはらんでいた。また、売春のみに着目しているという意味において、人身売買に対する政策を効果的に取り組んでいくには不十分なものであった。

1960年代に入ると、女性差別や女性の権利に関する議論が国連で開始され、1967年に国連は「女性差別撤廃宣言」を採択した。「国際女性年」とされた1975年には、メキシコ・シティーで第一回世界女性会議が開催され、「世界行動計画」が採択された。また、1976年から1985年までが「国連女性の10年」として決定され、国際社会は緩やかではあるものの、女性の権利の確立とジェンダーに基づいた暴力の根絶を目指して徐々に動き始めた。第一回世界女性会議においては、メキシコ宣言とその指針を示す世界行動計画が採択され、同宣言には「全世界の女性は、強姦、売春、精神的虐待、児童結婚、強制結婚、商業取引としての結婚等の婦女子に対する人権侵害の撤廃のため団結すべきである」(28)ことが明記された。1979年に採択された「女子差別撤廃条約」の署名式の場となった第二回世界女性会議が1980年にコペンハーゲンで開催され、同条約の第6条では、人身売買に関して「締結国はあらゆる

清 末 愛 砂

形態の女子の売買及び女子の売春からの搾取を禁止するためのすべての適当な措置（立法を含む。）をとる」ことが規定された。しかし、同条約は「女性に対する暴力」という視点が十分とはいえず、また人身売買に対する適当な措置（立法）にしても、1949年の「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」に基づいた政策を批准国に求めていたにすぎなかった（中島、1994、27頁）。「女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略」を採択した第三回世界女性会議が1985年にナイロビで開催され、採択された「女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略」においても、人身売買や強制売春の被害を受けている女性のことが取り上げられた。

1990年代に入ると、世界規模で広がる女性に対する暴力の根絶を目指す女性運動の成果を受けて、国連において「女性に対する暴力」に関する課題が積極的に議論されるようになった。そのなかで、人身売買は明確な「女性に対する暴力」および「ジェンダーに基づいた暴力」として位置づけられるようになったのである。1993年6月に開催された国連世界人権会議で採択された「ウィーン宣言」では、第18節において「女性と少女の人権」が謳われ、「文化的偏見及び国際的売買に起因するものも含めて、ジェンダーに基づく暴力並びにあらゆる形態のセクシャルハラスメント及び搾取は、人間個人の尊厳及び価値と矛盾するものであり、除去されなければならない」ことが明記された。また同宣言の行動計画の第38節でも、同様に「公的及び私的な生活における女性に対する暴力の撤廃、あらゆる形態のセクシャルハラスメント、女性の搾取及び売買の根絶、司法の運営におけるジェンダー的偏見の根絶、ならびに女性の権利と女性にとって有害な伝統的又は因習的な慣行、文化的偏見及び宗教的極端論との間で起こりうるあらゆる対立の根絶に向けて努力することの重要性を強調する」（渡辺編著、1994、284頁）ことが確認された。同年12月には、国連総会で女性の地位委員会が起草した「女性に対する暴力撤廃宣言」（A/RES/48/104）が国連決議として採択された。同決議は第1条において、「女性に対する暴力」を「ジェンダーに基づくあらゆる暴力行為」であると解し、それは身体的、性的、心的な危害や苦痛、強制あるいは恣意的な自由の剥奪を意味していると述べている。また、第1条で規定する「女性に対する暴力」に含まれるものとして、第2条では一般社会における性的虐待、強かん、セクシャルハラスメントや脅迫とともに、女性に対する売買や強制売春が挙げられている。また、国家に対し、「女性に対する暴力を撤廃する政策をすべての適当な手段によりかつ遅滞なく追求」（第4条）（渡辺編著、同上、287頁）することを求めた。

翌年の1994年2月に行われた国連総会で採択された総会決議（A/RES/49/

166)において、国連による人身売買に関する初めての定義として、「総会は、リクルーター、人身売買者および犯罪組織の利益のために、女性および女児を性的または経済的に抑圧的かつ搾取的な状況におくことを強制することを最終的な目的とした、国内および国境を越えた不法かつ秘密裏の人の移動(主として発展途上国および経済移行期の諸国家から)と同様に、家庭内労働、偽装結婚、闇雇用および偽装養子といった人身売買に関連するその他の違法な活動を非難する」(京都YWCA・APT編、2001、135-136頁)といった文言が導入された。この定義は、人身売買が性産業においてだけ行われるものではなく、多額の借金の返済をとまなう強制売春などの性産業における人身売買以外に、偽装結婚や家庭内労働や偽装養子など、多様化する人身売買を幅広くとらえている点において、評価できるものである。

1997年には、人身売買と強制売春が「女性に対する暴力」であることを言及する共同体内暴力報告書(E/CN.4/1997/47)が、当時、「女性に対する暴力、その原因と結果に関する特別報告者」を務めていたラディカ・クマラスワミによって、国連人権委員会に提出された。同報告書には、国家は国連の条約や国連決議などにおいて、人身売買に対する政策をとるように求められているにもかかわらず、「人身売買に向けて国家がとった戦略に注目すべきものはほとんどない」(クマラスワミ、2000、119頁)ことが鋭く指摘されていた。その後、クマラスワミは、人身売買の定義を2002年2月に国連の人権委員会に提出した「人身売買、移住者報告」(E/CN.4/2000/68)のなかで、歴史的に行われてきた人身売買を示す描写はすでに、古いものが多く、間違った定義がなされている場合があること、あるいは現況を示すものとはなっていないことを指摘した上で、人身売買の定義を示した。しかし、その定義は具体的な例が示すことなく、また性的搾取という言葉も入らないまま、「お金の支払いがなされるかどうかに関わらず、強制労働あるいは奴隷のような状態に人を置くこと、あるいは拘束することである」(注1)という簡単な表現に留まるものであった。

年代が前後するが、1995年に北京で開催された第4回世界女性会議では、「女性に対する暴力」が行動綱領の12の重大問題領域の一つとされ、その戦略目標のD.3で「女性の人身売買の撤廃と売春及び人身売買による暴力の被害者の支援」が示され、その具体的な手段が明記された。しかし残念なことに、同戦略目標のD.3(a)である「国内、地域および国際人身売買網を解体するために、すべての関連法施行当局および機関による協力と協調行動を促進すること」という文言からも明らかなように、同戦略目標は、国連が「女性に対する暴力」の視点から新たな条約を作成することを求めておらず、人身

清 末 愛 砂

売買に対する既存の条約の批准や施行の検討を求めることに終わるものであった（米田、1997、1102-1104頁）。

2. 国連による人身売買に対する取り組みの変遷

1960年代から1990年代にかけて、女性の人権、ジェンダーに基づいた暴力、女性に対する暴力という視点から、経済のグローバル化を背景に深刻化する人身売買が世界的に議論されるようになった。特に1990年代は「女性に対する暴力」を根絶するための女性運動の高まりとその影響もあり、人身売買が暴力の一形態として注目されるようになった。その一方で1990年代には、人身売買を国際組織犯罪の視点から取り組もうとする視点が国連の取り組みのなかで見られるようになった。その第一弾として、1994年11月にイタリアで行われた国際組織犯罪世界閣僚会議が挙げられる。同会議の場において、「国際組織犯罪禁止条約」の検討が提唱された。1998年12月には国連総会において経済社会理事会と同理事会の機能委員会である犯罪防止・刑事司法委員会の勧告に沿って、同条約および銃の不法取引、移民の密入国、人身売買に関する3つの議定書の起草を担う政府間特別委員会が設置され、1991年1月より起草のための審議行われるようになった。2000年に同条約の最終草案がまとめられ、同年11月の国連総会において採択されるにいたった。同条約の目的は、第一条で示されているように「国際的な犯罪を防止し及びこれと戦うための協力を促進すること」にある。したがって、同条約は組織犯罪を撲滅するために作成された治安対策・犯罪防止条約であることは明らかであり、同条約の議定書の一つとして「人身売買禁止議定書」が作成されたということは、国連の取り組みにおいて「女性に対する暴力」の一形態として位置づけられてきた人身売買が、組織犯罪対策というあらたな視点をもって位置づけられるようになったということを示唆している。

日本政府は、同議定書の本体条約である国際組織犯罪禁止条約には署名しているものの、批准に向けて必要とされる国内法の整備がなされていないために、条約の批准にはいたっていない。国内法の整備とは、具体的には「共謀罪」の導入のことを指しており、政府は2003年の第156回通常国会に「犯罪の国際化及び組織化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」を提出した。同国会では、衆議院解散にともない廃案となったが、2004年の第159回通常国会中に、「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」として再提出され、3会期継続審議となった。2005年の第162回通常国会中に、再び衆院法務委員会で審議が再開されたが、衆議院解散にともない、再び廃案となった。同年10月4日

に、再び共謀罪新設法案（犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案）が閣議決定され、第163回臨時国会に送られた。現在、継続審議が予定されている。共謀罪が導入されると、監視社会、治安維持体制が強化されることになり、基本的人権が著しく侵害される可能性がある。今後も続く国会での審議に大いに着目する必要があるだろう。

人身売買禁止議定書に関しては、2005年の第162回通常国会にて、人身売買禁止議定書の承認がなされたが、本体条約の批准がなされていないために、同条約とともに国内法の整備を待つ段階にある。国連においては、国連の決議や報告書において、さまざまな定義が示されてきたが、同議定書の採択によって、国連は条約として初めて人身売買の定義を導入した。具体的には、同議定書の第3条(a)において、人身売買を次のように描いている。「『人身取引』とは、搾取の目的で、暴力もしくはその他の形態の強制力による脅迫若しくはこれらの行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の乱用若しくは弱い立場の悪用又は他人を支配下に置く者の同意を得る目的で行う金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を採用し、運搬し、移送し、蔵匿し又は收受することをいう。搾取には、少なくとも、他人を売春させて搾取すること若しくはその他の形態の性的搾取、強制労働若しくは役務の提供、奴隷若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器摘出を含める」（JNATIP、2004、174頁）(注2)。同定義は、人身売買が人の搾取を目的としていることに着目し、そのために行われる手段を丁寧に明記していること、また人身売買による搾取が売春だけでなく、類似する性的搾取やそれ以外の強制労働や役務、奴隷、隷属、臓器摘出などを示していることも、従来の売春に固執した人身売買のイメージを払拭させ、クマラスワミが指摘したように、現在の多様化した人身売買の状況に適用させた描写となっている点において、評価ができるものである。しかしながら、その形態が将来において、再び変わり新たなものが生み出される可能性があることを鑑みると、あらゆる分野において、人身売買が起きうる可能性があるということを明確に示すような文言を含む定義である方が、より理想的であるといえるだろう。2005年の第162回通常国会において改定された入管法に、人身売買の定義が第2条7号として導入された。その定義は同議定書の内容を網羅するものとなっている。その詳細は、5章の「人身売買に対する日本政府の取り組み」において述べることとする。

「反テロ」戦争が世界規模で進む現在では、人身売買が「テロ」行為を行うための資金を潤すものとして位置づけられており、国連の議論においては「女性に対する暴力」の一形態という視点と「反テロ」政策の一環という視点

が混在する状況になっている。その傾向は現在の国際情勢を踏まえると、後者の視点がより強くなってきているといえるだろう。日本政府による人身売買に対する取り組みも、女性の移住労働者に対する保護政策というよりは、むしろ国際法として「国際組織犯罪禁止条約」の批准を目指し、国内法として共謀罪導入を目指した治安立法の制定にその焦点が強くあたっており、組織犯罪対策の補足として、国際組織犯罪禁止条約の議定書である人身売買禁止議定書の承認、および人身売買に対する一連の法改定がなされている可能性が高い。

3. 日本における人身売買の被害状況

次に女性の移住労働者を主な対象として、日本社会において多発してきた人身売買の被害状況について説明することにする。世界的に人身売買は、すでに上述したように性産業に関わらず、メール・ブライド・オーダーによる国際結婚や工場労働、養子、家事労働など、幅広い分野で起こってきた。しかしながら、日本の場合、女性の移住労働者の多くが性産業に従事しているということもあり、人身売買が行われている現場は圧倒的に性産業に偏っているといえよう。1970年代は、日本企業の海外進出の増加とともに、日本人男性による韓国やフィリピンやタイなどへのセックス・ツアーが、経済侵略・性侵略にあたるとして世界中の批判を浴びたが、1980年代以降になると、セックス・ツアーよりもむしろアジアから女性を連れてきて、日本の性産業に従事させるという形に変化していった。すなわち、人身売買というのは、性差別と民族差別が結びついた人権侵害の一つであり、その発想は旧日本軍の性奴隷制の根底に流れるものと何ら変わりがないものである。日本において、これだけ多くの人身売買が増加した理由の一つには、1980年代半ばのいわゆる「バブル経済」時に受入れ国である日本と送出し国との間で経済格差が今まで以上に拡大したことにより、より多くの人々が移住労働先として来日するようになったことを受け、人身売買シンジケートが女性の移住労働者をターゲットとするようになったということが挙げられる。それに加えて、1990年の「バブル経済」の崩壊を受けて、不動産売買の利益が大幅によって減少したことにより、暴力団の資金源として、コストを抑えることができ、簡単に巨額な利益を得ることができる移住労働者を対象とした人身売買がさらに増加するようになったことも挙げられるだろう (Kiyosue, 2004, p.174)。

移住労働者を対象に国境を越えて行われているという人身売買の現代的な特徴をみると被害にあっている女性たちは、国際的な人身売買システムの流れにそって、その手続きに組み込まれていることになる。送出し国から

受入れ国である日本に行くまでの流れは、送出し国によって異なるが、本稿ではタイから日本に運ばれるまでの流れをその具体例として紹介する（京都YWCA・APT、前掲、46-54頁）。

タイの農村でリクルーター、あるいはローカル・エージェントと呼ばれる斡旋人が、女性たちに日本行きを勧めることから始まる。斡旋人は、タイ人の女性や男性、あるいは女性たちの知人や親類などが多い。タイ国内で性産業の斡旋人をしてきた者が国外行きを誘い込むリクルーターとなることもある。斡旋人によって運ばれた女性たちに対して、エージェントである斡旋組織が旅行代理店のように、旅券などの偽造書類の作成、出国手続きや疑われずに入国するためのあらゆる手配をすることになる。この手続き料は一人当たり150万円から200万円といわれているが、そこからリクルーターへの支払いや日本の入国に際して、疑われることなく手続きをするために、例えば、夫婦での観光旅行を装うためのエスコート(同行者)を用意することもあり、その支払いも差し引かれることになっている。タイから直接日本に入国するだけでなく、マレーシアやシンガポールなどを通過させることによって、マレーシア国籍やシンガポール国籍の偽造パスポートで、日本への入国がなされることもある。いったん日本に入国すると、空港には女性を受け取り、日本人のブローカーに引き渡す役割をするレシーバーが待っている。女性たちを性産業に斡旋するブローカーは主には日本人であるが、なかには日本の暴力団関係者と関係を有している外国人であることもある。ブローカーによって、最終的に女性たちは性産業に連れて行かれ、そこで彼女たちは初めて予想もしていなかった高額の借金を返済するようにと「買主」である性産業の経営者に命令されることになる。その額は一人あたり300万円とも400万円ともいわれているが、この額は入国までの費用やブローカーの取り分を含めたものに、「買主」がブローカーに支払った額100万円から200万円を上乗せしたものの総額である。

女性たちのなかには、当初から日本で性産業に従事することを承知している場合とそうでもない場合があり、レストランでの給仕や家庭内労働に従事すると言われて、リクルーターの誘いに乗ってしまうこともある。いずれの場合にせよ、いったんブローカーの手によって性産業に売られてしまうと、借金の返済だけでなく、店の変更ができない、あるいは仕事を休むことができないなどの劣悪な状況にさらされ、ひたすら売春を強いられながら、借金を返済する日々に追われることになる。強制売春は強制労働の一形態と解釈できるが、それに賃金の不払いが加わることによって、経済的に搾取されるということにもなる。それ以外の具体的な被害状況としては、パスポートや

往路の航空券の取り上げ、罰金、逃亡防止のための監禁、無断外出の禁止、見せしめや支配のための暴力行為、脅迫などが挙げられる。これらの人権侵害のなかで、最も女性たちが恐れているものとしてはさらに劣悪な条件の店舗への転売がある。転売というのは、売り上げが悪いときなどに他店にさらに売られることであるが、彼女たちには再び借金が加えられることになり、それを恐れるあまり、管理人の下で逃げ出すこともできない奴隷的な状況におかれるのである。その状況からなんとか逃れ、民間のシェルターなどに保護された女性たちのなかには、過酷な状況を経験してきたためにPTSDに苦しむ女性たちもいる。人身売買は、その被害状況からも明らかのように、女性を経済的かつ精神的に搾取し、支配する道具として機能している。

1990年代には売春を強要された移住労働者の女性たちが、その奴隷状態から逃亡するために、彼女たちを物理的に管理しているママさんや経営者やブローカーを殺害するという悲劇的な事件が多発した（松井、1994、103-105頁）。その例として、3人のタイ人女性を支配していたタイ人女性が殺害された1991年の下館事件やスナック経営者と同居のタイ人ママさん2人が刺殺された1992年の木更津の事件、シンガポール国籍のスナック経営者がタイ人女性5人に殺害された1992年の茂原市の事件、スナック店主である台湾人の女性が殺害され、その従業員であったタイ人女性6人が逮捕された新小岩の事件などがある。殺害された女性たちもまた、状況から逃れるために殺害を犯した女性たちと同様な形で来日し、人身売買の被害を経験した後に、経営者の配偶者やいわゆる「愛人」としてママさんとなったという場合が多く、そういう意味においては双方が人身売買を起因とした被害者であるといえるのではないだろうか（京都YWCA・APT、前掲、55頁）。

日本政府はこのような深刻な人身売買の被害があることを認識しつつも（Human Rights Watch/Asia Human Rights Watch Women's Rights Division, 2000, p.6）、何ら保護政策を打ち出すことがなかった。また、人身売買の取締りに適用しうる、刑法や労働基準法などの既存の法律があるにもかかわらず（注3）、むしろ被害を受けている女性たちに売春防止法や改定前の入管法を適用することによって、2005年の法改定にいたるまでは刑事処分の対象とするという厳しい方針を貫いてきた。売春防止法第5条は、公然勧誘罪を規定する条文である。第5条違反によって検挙される女性の半数以上が移住労働者であるといわれており、古いデータになるが、1995年における第5条違反者319人のうち198人が外国籍の女性であった（セックスワークの非犯罪化を要求するグループUNIDOS、1998、69頁）。そのなかにはおそらく多くの人身売買の被害者が含まれている。また、同法第5条によって検挙された女性たち

は、入管法によって「不法労働者」、あるいは「不法就労者」として強制退去の対象となるなどの二重の被害にもあってきた。人身売買の被害者を日本社会から排除することで、人身売買禁止政策の核となるべく被害者保護と真相究明が困難となり、次から次へと被害にあう女性たちの数が増加する一方であった。国際人身売買シンジケートの活動を活発化してきた原因の一端には、日本政府による女性の人権を無視した、無責任な対応が大きく関わっているといえよう。アジア各国から女性の移住労働者が来日するようになって30年近くが経過した現在までに、一体どれだけ多くの女性たちが、出稼ぎ労働の目的とは裏腹に無一文のまま帰国させられることによって泣き寝入りを強いられ、出身国への送還後もPTSDなどの被害で苦しんできたことであろうか。

4. 人身売買の背景にあるもの：移住労働者の女性化と経済のグローバルゼーション

女性の人身売買は、日本だけでなく世界各地で起きている現象であることから、国連などの国際機関がこれまでにさまざまな対策をとってきたことはすでに上述した通りである。例えば、タイからドイツへ、ルーマニアからチェコへ、ロシアからスウェーデンへ、あるいはロシアからイスラエルに向かう女性たちの数が増加し、それにともなって人身売買の被害も拡大するようになった。深刻な人権侵害が多発してきたその背景の一つには、80年代に入り、「移住労働の女性化」が世界的に進んだことが挙げられるだろう。「移住労働の女性化」というのは、単純に移住労働者のなかに女性が増加したということだけを指しているわけではなく、女性の移住労働者が従事している職種が、いわゆる従来から「女性の仕事」とされてきた、家事労働者、エンターテイナー、介護、性産業などに集中していることを指している（松井、2000、125頁、山岸、前掲、35頁）。さまざまな理由によって、女性が主体的に労働者として海外に出て行く決意をすること自体に異論はない。その理由は何にせよ、移住労働の権利を誰もが有しているからである。実際、海外に出稼ぎに出かけた女性たちのなかには、その目的地で一定期間就労したのちに、事業家として成功している例もある。しかし、移住労働者の女性化という現象は、従来から多くの地域において安い労働力として位置づけられてきた女性労働者を、移住労働のなかにおいても利用して再生産しようとする構造のなかから生じてきたものであり、女性に対する経済的な搾取を具現化したものであるといえる。

移住労働を増加させる要因には、経済のグローバルゼーションに影響を受けた送出国の開発政策によって、都市部だけの開発が進み、そのいっぽう

清 末 愛 砂

で消費文化の影響を受けつつも、農村部が開発から取り残され、都市部と農村部の貧富の差が拡大したこと、送出し国の債務危機が人々の生活を大幅に圧迫するようになったために、生活の建て直しのために人々がより高賃金の仕事を求めて、国内移住労働や海外移住労働をする必要が出てきたこと、冷戦の終結・ソ連邦解体にともない国境を越えることが以前に比べると比較的簡単になったことなどが挙げられる。また、フィリピンのように国内の失業対策のために、労働力輸出政策を掲げ、積極的に海外への移住労働を推進している国もある。そのなかで、送出し国の女性たちの多くは男性以上に安い労働力として、いわゆる「女性の仕事」を求めている受入れ国に「輸出」される構造ができあがっていったのである。

また、移住労働者の送出し国が自国の労働者を海外に送り出すいっぽうで、他国からの労働者をより低い賃金で受入れていくという現象も起きている。例えば、タイには1980年代後半から1990年代前半にかけて、ビルマ、カンボジア、ラオスなどの周辺諸国から多くの移住労働者が流入し、日本と同様に性産業などでは人身売買の過酷な人権侵害に苦しむ女性が続出してきた。

5. 人身売買に対する日本政府の取り組み

日本政府による人身売買への取り組みは、2004年4月5日に2人の内閣官房副長官補を議長とする、外務省、法務省、警察庁などの関係省庁からなる「人身取引対策関連省庁連絡会議」が設置されたことにより始まった。その2ヵ月後の同年6月にアメリカ国務省の第4回人身売買報告書 (Trafficking in Persons Report) (注4)のなかで、日本が分類2 (完全に基準を満たしているわけではないが基準を満たす努力をしている国) の②である監視対象国となったことを受け(注5)、人身売買に対する取り組みが急速に進められるようになった。2004年7月6日に、第2回目の人身取引対策関連省庁会議が開かれ、その場で人身取引対策に関する行動計画を作成することが合意されたと同時に、国際組織犯罪禁止条約およびその議定書の一つである人身売買禁止議定書の批准に必要な国内法整備に向けて、法制審議会に法案の作成を依頼することが決定された。同年9月8日に、野沢太三前法務大臣が刑法に人身売買の加害者処罰を目的とする人身売買罪を新設する刑法改正要綱案を法制審議会に諮問 (法制審議会諮問第71号) し、同年12月20日に同審議会の専門部会において、了承されるにいたった。2005年2月25日には刑法改定だけでなく、入管法の改定案が閣議決定され、2005年の第162回通常国会の場において、両改定案が提出された。同6月14日までに両案とも付帯決議とともに参議院および衆議院の法務委員会を通過し、6月16日には衆議院本会議におい

て刑法および入管法の改定が正式に成立した(注 6)。

従来の刑法 226 条は、国外移送目的略取・誘拐罪等を規定する条文であったが、そこにあらためて人身売買罪を導入するとともに、その構成を変更し、略取誘拐罪の処罰対象を拡大、およびその法定刑の加重もなされた(第 226 条の 3)(注 7)。

新設された人身売買罪は以下のように規定されている。

- 第 226 条の二 人を買った者は、3 月以上 5 年以下の懲役に処する
- 2 未成年者を買った者は、3 月以上 7 年以下の懲役に処する
 - 3 営利、わいせつ、結婚又は生命若しくは身体に対する加害の目的で、人を買った者は、1 年以上 10 年以下の懲役に処する
 - 4 人を売り渡した者も、前項と同様とする。
 - 5 所在国外に移送する目的で、人を売買した者は、2 年以上の有期懲役に処する。

人身売買罪により、上述した人身売買議定書において定義されている人身売買の内容がすべて処罰できるようになったことは、一定の成果として評価すべきであるが、現実の実務の場において、加害者に対して同罪がどこまで適用され、人身売買の取締り、および防止に対して実質的な効果をあげることができるのかということに関しては、今後、注目していくべき点である。また、刑事訴訟法の改定により、ビデオリンク方式等の対象犯罪とされたが、裁判に必要となってくる証人の保護のためには、さらなる検討が必要であろう(吉田(b)、2005)。同時に改定された入管法においては、人身売買の定義(2 条 7 号)が新設され、また退去強制事由(24 条)が改定されたほか、在留特別許可事由(50 条 1 項 3 号)の改定などもなされた。人身売買の定義は、次のように規定されている。

2 条 7 号

- イ 営利、わいせつ又は生命若しくは身体に対する加害の目的で、人を略取し、誘拐し、若しくは売買し、又は略取され、誘拐され、若しくは売買された者を引き渡し、収受けし、輸送し、若しくは隠匿すること。
- ロ イに掲げるもののほか、営利、わいせつ又は生命若しくは身体に対する加害の目的で、18 歳未満の者を自己の支配下に置くこと。
- ハ イに掲げるもののほか、18 歳未満の者が営利、わいせつ若しくは生命若しくは身体に対する加害の目的を有する者の支配下に置かれ、又はそのおそれがあることを知りながら、当該 18 歳未満の者を引き渡すこと。

清 末 愛 砂

人身売買議定書の定義を網羅する内容となっている人身売買罪の定義の新設は、被害者あるいは加害者の認定を客観的かつ迅速に行う上で、役に立つことが期待されている（保坂、島戸、2005、81頁）。退去強制事由の改定というのは、退去強制の対象から人身売買の被害者を除くということを指している。従来、「不法滞在者」、「不法就労者」として強制送還の対象となってきた人身売買の被害者が退去強制を逃れるという意味においては、真相を究明する上で効果を発する可能性があるが、被害者認定が個々のケースに沿って、どれくらい丁寧に、かつ正確に行われることになるのかという点に関しては何の保障もない。在留特別許可事由の改定というのは、人身売買の被害者に在留特別許可を発給するという意味であるが、そもそも在留特別許可自体、手続きに時間がかかる上に、法務大臣の裁量によるものであって、その基準は明確ではない。したがって、同じような被害を受けてきた者であっても裁量である以上、許可が出るときとそうではない場合が生じる可能性がある。

人身売買の加害者処罰を中心に進められた法改定であるが、いっぽう、人身売買禁止に関する法政策の核となる被害者の保護に関してはいかなる取り組みがなされたのだろうか。日本政府は、2004年12月に人身取引対策行動計画を発表し、被害者の保護に関しては、同行動計画および既存の法律に沿って行うとしている。同行動計画の内容は、主には1)人身売買議定書の批准、2)人身売買防止としての出入国管理の強化(水際対策)、3)加害処罰と悪質雇用主とブローカーの取締、4)被害にあった人々の保護(被害者の認知、シェルターの提供、カウンセリング・相談活動、医療支援、在留資格の取り扱い、被害者の安全確保、帰国支援など)、5)国内関係機関との連携や社会啓発・広報活動となっている。このなかで注意すべき点は、2)人身売買防止としての出入国管理の強化と4)被害にあった人々の保護であろう。出入国管理の強化の一環として、フィリピン女性の移住労働者の一部が有していた興行ビザを見直し、入管法第7条第1項第2号の基準を定める省令から、法別表第1の2の表の「興行」の1・イ・(1)の「外国の国若しくは地方公共団体又はこれらの準ずる公私の機関が認定した資格を有すること」を削除するとなっている。これは、送出し国自身やその地方公共団体にエンターテイナーとしての資格を認定させること自身が、汚職の温床となっているということ、また、同資格によって得られた興行ビザが、人身売買のための入国に利用されていることが理由とされている。しかしながら、現実には人身売買シンジゲートは、たとえこの基準が削除された後も、あらたなる手段を用いて女性を入国させようとするであろうことを考えると、それほど有効な方法であるとは考えられない。むしろ、興行ビザの入手が難しくなったということによって、厳しい

入国審査をクリアしようとするために、人身売買がさらに水面下にもぐり、被害にあう女性たちが直面する状況が深刻化する可能性が生じないわけではないだろう。

同行動計画のなかでもっとも特筆すべき事柄は、被害者の保護のために婦人相談所を活用するとしている点である。そもそも売春防止法によって設置されている婦人相談所の婦人相談員は、人身売買の保護に関する専門家ではない以上、複雑な構造を有している人身売買の被害にあった女性たちに対して、適切な保護ができるのかどうかという問題が生じてくる。現在、女性相談センターや配偶者暴力相談支援センターの役割も担っている婦人相談所があらたに人身売買の被害者を保護するだけの余裕があるとはいえない。専門家ではない問題に加えて、人員の確保がない以上、人身売買の被害者に対する保護業務は無理だと言わざるをえない。人身売買の被害者の相談には、人身売買の被害状況や人身売買の被害者のための専門的なカウンセリングに熟知している相談員があたることが望ましい。また、通訳の問題も生じてくるであろう。人身売買の通訳には、その被害状況および被害者の精神状態に熟知している者が通訳者となるべきであるが、そうではない場合、被害者の精神状態を傷つける無責任な発言などを行う場合があり、それが二次被害につながる可能性もある。

最後に被害者認定に関する問題を挙げておく。同行動計画によると、被害者の認定には警察、入国管理局、婦人相談所が積極的にあたるとしているが、警察や入国管理局というのは、従来、被害者を「不法滞在者」や「不法就労者」として取締まってきた機関であり、言葉も分からず、空港からそのままブローカーによって「買主」のところに連れて行かれたために、自分自身がどこにいたのかということすら認識せず、奴隷的な状況に置かれてきた被害者の女性からしてみると、信頼してその被害状況を話すことができる相手とはなりにくいだろう。被害状況について話をすることができるまでには、相当な時間を要する。まずは安全なところに保護され、その環境のなかで被害者自身が真に安全であることを認識してから、信頼できると確信した相手に対して徐々に話をすることができる場合が多いのではないだろうか。被害の認定にあたっては、取締まり要員である警察や入国管理局の職員ではなく、あくまで人身売買の専門家があたるべきである。

2004年から2005年にかけて急ピッチで進められた人身売買に対する一連の取り組みは、被害者を保護するためのあらたな法律の制定がなされなかったという意味において、不十分な対策であるといわざるを得ないだろう。人身取引対策行動計画では、被害者がどのような保護を受けることができ、自ら

清 末 愛 砂

の権利を守るためにどのような法律を利用できるのかといったことすら明確にされていない以上、実効性が強い行動計画であるとはいえない（清末、2005、17頁）。法改定から5年後には見直しが行われることになるが、そのときには上記の問題を踏まえた上で、あらたに効果的な被害者保護法を制定することが必要とされるのではないだろうか。

6. おわりに

本稿では第1章と第2章において、女性に対する暴力の一形態である女性の移住労働者を対象とする人身売買が、国連の取り組みのなかでどのように位置づけられてきたのかという点を分析するとともに、最近の世界情勢のなかで、その位置づけの変遷が徐々になされてきたことを指摘した。その後、第3章と第4章で、日本において多発してきた人身売買の被害を鑑み、深刻な人身売買の被害にあっている移住労働者の女性たちが置かれてきた状況と移住労働の増加につながる背景を検討したのちに、第5章において、最近の日本政府による人身売買への取り組みから見えてくる問題点をみていった。

日本政府による一連の取り組みは、「反テロ」政策を推し進める上で重要となる国際組織犯罪条約の批准がその前提にあることが明らかであり、女性に対する暴力という視点から人身売買に対する政策が行われているわけではない。そのことは、人身取引対策関連省庁連絡会議の構成団体に、内閣府の男女共同参画局が含まれていないことから明らかである。同局は人身売買に対する広報活動を担うだけとされており、実際の行動計画の策定には何らかのかわりをもってこなかった。国際組織犯罪条約の議定書である人身売買議定書を批准せずとも、被害者保護のための政策は十分に可能であり、むしろ、国際組織犯罪条約の批准を目指して、監視社会・治安維持社会を可能とさせる国内法を整備していく方がはるかに危険であるといえよう。同議定書は人身売買の定義を丁寧に定めている点において評価できるが、被害者の保護という意味においては十分とは言えず、被害者保護に重点をおいた政策をすすめていくためには、国連人権高等弁務官が2002年7月に経済社会理事会に提出した「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」(JNATIP、前掲、184-206)を参考にすべきである。人身売買の被害者に女性が多いということに着目すると、人身売買政策はあくまで、女性に対する暴力の観点から取り組みがなさなければならず、具体的には被害者の保護に重点をおき、同時に加害者処罰、および人身売買防止のための対策がとられなければならないのではないだろうか。

【注】

- (1) 著者による訳
- (2) 日本政府は、人身売買という言葉を用いずに、人身取引という言葉を使用している。当事者間に金銭あるいはそのほかの経済的利益の移転が必ずしもないということから、法的な観点からすると「取引」のほうが概念としては広いという意見もあるが（吉田、2005、108-109頁）、本稿では社会一般で広く流通している人身売買という言葉を用いることとする。
- (3) 人身売買に適用しうる既存の国内法には、刑法224条（未成年者略取及び誘拐）、刑法225条（営利目的等略取及び誘拐）、刑法227条（被略取者収受等）、労働基準法5条（強制労働の禁止）、労働基準法6条（中間搾取の排除）、労働基準法17条（前借金相殺の禁止）、売春防止法6条（周旋等）、売春防止法7条（困惑等による売春）、児童買春等禁止法4条（児童買春）、児童買春等禁止法5条（児童買春周旋）、児童買春等禁止法6条（児童買春勧誘）などが挙げられる。
- (4) アメリカ連邦政府制定の「2000年人身売買被害者保護法」は、各国政府が人身売買根絶のために、どのような努力をしているのかということに関して、年次報告書を作成することを義務づけている。努力を行っていないと見なされた国の場合、非人道・貿易分野において、援助の削減を受けるなどの（経済）制裁の対象となることがある。
- (5) 人身売買報告書のなかで示されている人身売買根絶のための最低基準は、分類1（基準を満たしている国）、分類2（完全に基準を満たしているわけではないが、基準を満たすように努力をしている国）、分類3（努力を行っていない国）に分かれる。分類の2は、さらには①今後一年間の必要な措置を講じるかどうかを見極める必要がある国と②監視対象国に分かれる。日本は2004年に分類の2の②とされた。人身取引対策行動計画を策定するなど、人身売買に対する取り組みを開始したということで、2005年には監視対象国からは外れたものの、依然として分類の2に位置づけられている。
- (6) 2005年7月12日に施行。
- (7) 新設された第226条の3は次のように規定されている。「略取され、誘拐され、又は売買された者を所在国外に移送した者は、2年以上の有期懲役に処する。」従来は、「日本国外に移送」とされていたが、改定された内容は所在国から国外に移送することを幅広く対象としたものとなっている。これは、他国から日本に移送された場合だけでなく、日本国籍者が国外で第三国に移送された場合も想定に入れて作成されたものである。

清 末 愛 砂

参考文献

- 保坂直樹・島戸純 2005 刑法等の一部を改正する法律 ジュリスト 1298、
77-84. 有斐閣
- Human Rights Watch/ Asia Human Rights Watch Women's Rights Divisions 2000
Owed Justice: Thai Women Trafficked into Debt Bondage in Japan. Human
Rights Watch: New York.
- 伊藤るり 1992 「ジャパゆきさん」現象再考:80年代日本へのアジア女性流入
伊豫谷登士翁・梶田 孝道 編 外国人労働者論:現状から理論へ
弘文堂 295-296
- JNATIP 2004 人身売買をなくすために 受入大国日本の課題 (吉田容子
監修) 明石書店
- 京都YWCA・APT編 2001 人身売買と受入大国ニッポン:その実態と法的
課題 明石書店
- Kiyosue, A. 2004 The Changing Phenomena of Trafficking in Women and Forced
Prostitution in Times of Globalisation: Case Studies of Female Migrant Workers
in Thailand and Japan. Saarinen, A. and Carey-Bélanger (eds), Crisis Centres and
Violence Against Women: Dialogue in the Barents Region. Oulu University
Press:Oulu
- 清末愛砂 2005 人身売買をめぐる国連の動きと日本政府の取り組み 女た
ちの21世紀、41、12-17. アジア女性資料センター
- 松井やより 1994 アジア女性の人身売買をなくすために 渡辺和子編著
女性・暴力・人権 学陽書房 101-114
- 松井やより 2000 グローバル化と女性への暴力:市場から戦場まで イン
パクト出版会
- 中島通子 1994 新たな人権論に向けて 渡辺和子編著 女性・暴力・
人権 学陽書房 22-40
- ラディカ・クマラスワミ 2000 国連人権委員会特別報告書 女性に対する
暴力 クマラスワミ報告書研究会訳 明石書店
- セックスワークの非犯罪化を要求するグループ UNIDOS 1998 性+工作
Sex+Work セックス+ワーク 資料集 京都大学11月祭企画
渡辺和子編著 1994 女性・暴力・人権 学陽書房
- 渡辺和子 1994 女性に対する暴力と人権運動 渡辺和子編著 女性・暴力・
人権 学陽書房 13-20
- 米田眞澄 1997 「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、47

(4・5)、 1099-1118.

山岸素子 2004 日本の移住女性たち：1980年代からの軌跡と課題 移住連「女性へ暴力」プロジェクト編 移住連ブックレット2 ドメスティック・バイオレンスと人身売買：移住労働者の権利を求めて 移住労働者と連帯する全国ネットワーク、34-44

吉田容子(a) 2005 第III章 あるべき法制度に向けての提言 1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 (吉田容子監修) 明石書店 108-140

吉田容子(b) 2005 人身売買に対する日本の法整備の現状と課題 国際人権ひろば 第63号 財団法人アジア・太平洋人権情報センター
http://www.hurights.or.jp/newsletter/J_NL/063/04.html (2006年1月16日)

Trafficking in Persons as Violence against Women: Two Approaches by the UN, the Legal Revision by the Japanese Government and its Problematic Aspects

Aisa Kiyosue

(Osaka School of International Public Policy, Osaka University)

Abstract

From the end of 1970s to 1980s, Japan became one of the main receiving countries of migrant workers in Asia. Although many female migrant workers have been trafficked into the sex industry, the Japanese government had not taken any effective legal measures to cope with the serious situation. As the trafficked women had been rather treated as 'overstaying foreigners' or 'illegal workers' by the government, and they had been targets for deportation, it had been hard to disclose the serious situation of trafficking in female migrant workers in Japan, as well as to take measures to protect victims. Because of the great influence by the women's movement in the world, the UN started to tackle the issue of trafficking in persons, especially female migrant workers, from a viewpoint of women's human rights and Violence Against Women from the 1960s to 1990s. On the other hand, in the 1990s, the UN began to see trafficking in persons from perspectives of anti-organised crime and anti-terrorism. Currently the perspectives of the anti-organised crime and anti-terrorism are getting stronger than that of the Violence Against Women. Following the similar perception, the Japanese government began to prepare actions including legal revision against trafficking in persons in 2004. Since series of the governmental actions aiming to ratify the UN Convention against Transnational Organised Crime stress offender punishment, they are not enough to protect victims and ensure their rights. When these actions are reassessed 5 years later in the Diet, a new law focusing on the victims of trafficking in persons must be made from a viewpoint of Violence Against Women, following their needs.

Key words : Migrant Workers, Trafficking in Persons, Violence Against Women, Feminisation of Migrant Workers, Legal Revision