



STABILITY PACT FOR SOUTH EASTERN EUROPE TASK FORCE ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

ヘルガ・コンラッド
南東欧安定協定・人身売買タスクフォース議長
ILO シンポジウム：人身売買の廃止のために
欧州の経験から学ぶ -
東京、2003年9月23日

最初に、このシンポジウムは、人身売買の廃絶のための世界的な取組みを強調する上で非常に大きな意味を持つものと考え、主催者たちに深く感謝する。そしてOSCE（欧州安全保障・協力機構）の下で創設された「南東欧安定協定・人身売買タスクフォース（SPTF）」（以下、安定協定タスクフォース）の議長として、ここで話す機会を与えられたことを光栄に思う。

人身売買問題の概要

人身売買は最近になって発生したのではなく、70年代から既に存在したが、東欧の国境の開放と鉄のカーテンの崩壊により急速に発展し、近年グローバル化により更に増大した。グローバル化の経済的影響はもとより、国際移動手段の進歩、国境検査の緩和、電子送金、即時通信などの技術の進歩も、国際犯罪組織による人身売買を間接的に助長する結果となった。

今日、人身売買市場は世界で最もグローバル化した市場であり、その闇の収益は既に数百億ドルにも上っている。

そして東西を問わず、世界中の国と地域が、送出国、通過国、又は受入国としてこの問題の影響を受けている。

年間で5万人以上もの人々がアメリカに向けて売買されているとの推計があり、ブルガリア、ルーマニア、ラトビア、エストニア、チェコ、スロバキアからは南アなどアフリカに向けて人が売買された形跡がある。また最近ではモルドバの少女が日本に人身売買されたことがわかった。

西ヨーロッパに向けて人身売買される女性と子供の主な出身国は70年代半ばから近年にかけて、南米 フィリピン アフリカ タイ、仏海外領 東欧および独立国家共同体（CIS）へと変化してきた。

また売買の目的も変化しており、欧州に向けた女性と子どもの売買は当初性的搾取、物乞いなどが主であったが近年では欧州でもその他の地域でも、家内労働、タコ部屋、農業労働、炭鉱労働などの様々な搾取的労働に及んでいる。

これまで人身売買の問題は、欧州で特に深刻であった背景からも性的搾取の観点から取扱われることが多く、「強制労働やサービス」としては具体的、包括的な政策に結びつくまでに至っていなかった。ILOが安定協定タスクフォースの専門家チームのメンバーとして、特に強制労働の側面を具体的に取扱うことには大きな意義がある。

人身売買の手口は年々、複雑さ、残忍さを増しており、地域による違いはあるが、被害者が主に女性と子どもであること、身体的、精神的虐待を受けていることなど共通点も多い。

被害者は次に国際犯罪組織の「労働力」として人身売買、麻薬・武器の取引に利用されることにより、組織にとって更なる利益を生んでいる。

こうした人身売買による収益は膨大であり、時には麻薬の売買からこちらに移行する組織さえあるという。そしてその資金が世界の金融市場に流れ込み、株や為替への投資を通して世界経済への参入を果たしている。

人身売買により、組織犯罪そのものが強化され、高度に組織化された国際犯罪組織からゆるくつながった犯罪ネットワークまで、広く闇組織をつないでいる。

欧州刑事警察機構（Europol）の推計によれば犯罪組織（マフィア等）の数は3000にのぼり、およそ3万人の人員を抱えている。

人身売買関連の犯罪活動は、人の斡旋、運行、文書の捏造、売春宿の経営、恐喝、資金洗浄、賄賂等々、多岐に渡る。

人身売買の問題の背景には、経済発展の不均衡、失業、低賃金、貧困、性別や人種に基づいた差別、家庭内暴力、家父長制的構造、セックス産業の需要、搾取的労働力の需要など様々な要因が複雑に混在し、維持可能な対策を考えるのが非常に困難であることは周知の事実である。また一国、一機関で解決し得る問題ではなく、国際レベル、地域レベルでの連携と絶対的な協力関係が不可欠である。

南東欧安定協定・人身売買タスクフォース（SPTF）

南東欧安定協定・人身売買タスクフォースは、この連携のためのメカニズムの一つであり、地域的、国際的な協力が可能である一例を示している。そして国家が人身売買と戦い、犯人を処罰し、被害者を保護し、社会復帰を助けるための国家計画を作成するよう促し、支援し、互いの協力関係を促進する。

安定協定タスクフォースは、国際機関（中でもILOは中心的な機関の一つであるが）、NGOほか人身売買の問題に取り組む各機関がその経験と専門知識を導入できる枠組みを提供する。そして、人身売買の抱える複雑な課題に関する包括的な提言を政府に対し行うことを可能にする。

当初タスクフォースは、現存の人身売買に対する処置の国家的、地域的枠組みの作成を手助けしていた。それは、

- 国内で政策の調整を行う担当官の任命
- 分野横断的な国内ワーキング・グループの結成
- 国家行動計画の作成
- 地域的、国際的協力を考慮した国家政策の連携

このような構造は送出国・通過国・受入国全てにおいて効果的であった。

安定協定タスクフォースは、人身売買の問題に様々な側面から多角的にアプローチを行っている。その各側面とは：

- 意識啓発
- 訓練と能力開発
- 法の執行に関する協力（NGO、司法、検察と）

- 被害者への支援と保護
- 帰国と社会復帰
- 法の整備
- 予防措置である。

作業の分配に関しては、重複・競合を避けるため注意をしている。また現場と密接に協力し、地域戦略として「人身売買防止複数年計画」を作成し、国内行動計画に地域的・国際的連携が含まれるようにした（例：犯人が国境を越えることにより簡単に追跡を逃れることができないよう法整備を求めた）。（配布資料のガイドライン参照）

タスクフォースが実現する協力関係は他の地域にもモデルとなり得ると考えている。国際機関、NGO は大きな役割を果たしているが、人身売買を阻止する個別的、連帯的責任を負うのは政府であり、またその権限と手段を持つのも政府のみである。政府はこの時に人権に関する国際法上の義務も遵守しなければならない。しかし人身売買とそれに伴う人権侵害から人々を守り、被害者に支援と補償を与えることを国家の責任と認識している政府は未だ少ない。人身売買は未だ犯罪としてあまり重要視されていない傾向にあるのである。

このため、当初タスクフォースは人身売買の問題の特異性、法執行以外に人権の問題でもあるとの認識を各国政府に対し特に訴えていた。

またこの世界的な問題と取り組むためには国家・地域・国際レベルで一致した政治行動、政治意思が必要である。そのため、我々は年に一回、担当行政庁の集会（地域閣僚フォーラム）を開き、人身売買の廃絶のための具体的な行動に関する合意を促している。そしてその実施に関してはタスクフォースが監視を行う（今までパレルモ、ザグレブ、ティラナ、ソフィアにて開催）。

プッシュ要因とプル要因

「プッシュ要因」と「プル要因」は密接に関係しているため、送出国と受入国との連携は不可欠である。内戦、武力紛争、民主主義の欠落、経済の破綻（失業、社会的排除、若年者、高齢者、女性が置かれている弱い立場）などのプッシュ要因と、高い賃金水準、一定の豊かさのプル要因が、不法移民の誘因となり、人身売買ブローカーにとってのビジネスチャンスを生み出している。

更に女性の自由の欠如、「伝統的」な役割分担、貧困の女性化は大きなプッシュ要因となり、女性を潜在的な人身売買の被害者にしている。また被害者が不法移民、不法労働者であることが犯罪組織にとって有利にはたらき、安価で無保護な労働力の需要が次々と利益を生み出している。

密航/不法移民

国連「人身売買議定書」が明確に定義しているにも関わらず、残念なことに人身売買は「密航」、「不法移民」といった概念と混同されることが多い。

人身売買とこれらの概念との間に共通点はあるが、深刻な人権侵害を伴うという特徴が独自の対策を要していることを認識しなければならない。たとえ密航業者に

頼って不法に入国した経緯があっても、自由を奪われ、搾取されていること自体、大きな特徴であり、調査、追訴、防止に関し独自の対策が必要である。

法の執行

法執行官と警察官が人身売買との戦いにおいて大きな役割を担うことは言うまでもない。しかし現在のところ、人身売買の被害者の確保は専ら法執行官と警察官が行っている。すなわち、

- 被害者として扱われるかどうかは法執行官・警察官がこの問題を正しく認識しているかどうかにかかっており、
- 被害者が適切な取扱いを受けるかどうかは、法執行官・警察官がこの問題を正しく認識しているかどうかにかかっており、
- 検察官によって事件が追訴されるかも、被害者の取扱いにかかっている。

警察の尋問は、あらかじめ考えをまとめられないようにすぐに行うのが主流である。

法の執行 - NGO

警察とは対照的に、被害者を保護する立場の NGO は、つらい経験の後、気持ちを取り直し、外国の機関を信頼できるまでに一定の期間を要することを認識している。自らを被害者と認識し、誰も（特に警察は）信用できないと信じ込まされている状態から事態を正しく認識できるようになるまでには一定の時間を要する。

警察と NGO の連携は非常に重要である。NGO と警察の間には、その行動目的の違い、対話の欠落から、互いに警戒心があり、連携が取れていないことが多い。この溝を乗り越え、それぞれの役割に基づいて連携することが重要である。警察による厳しい追及は、被害者の限られた一部（30～35%）しか発見されない原因になっている。法の即時執行により、十分な調査なしに投獄、強制退去されるのではなく、救出されることを可能にするのが重要である。このため、被害者であること、被害者としての取扱い、に関して警察を指導することが必要である。すなわち、法の執行と被害者保護を切り離してはならないこと、被害者の証言が法の執行の有効な手段となること（ただし唯一の調査方法であってはならない）を認識する必要がある。

被害者・証人の保護

国家の安全維持の利益 - すなわち入国管理上、治安維持上の利益 - が人身売買の被害者のニーズと権利に反することがある。EU の政策もこれまで問題に包括的に取り組むというより、保護的措置を採る傾向を見せてきた。

このように、不法移民対策を最優先とする国家政策により、人身売買の被害者は不法移民として即時に強制退去させられることが多い。

国連の人身売買議定書は、人身売買の定義、犯人の追訴、被害者の権利の保護に大きく貢献している。議定書の第 2 章は、人身売買の被害者の重要な権利を規定している。ただし、この権利は通常、条件付きで、非常に緩やかな文言を用いて規定されている。つまり議定書は調印国に対し、被害者の保護と支援のために具体的な

措置を採るように義務付けてはいない。これは諸国が被害者の保護に関し、実際に責任を感じていないもう一つの理由かもしれない。

人身売買がまず深刻な人権侵害であり、その対策は専ら組織犯罪と不法移民対策として考えられるべきではないとの視点の転換が必要とされる。

各国当局は被害者の地位と保護に特に留意すべきである。社会的、経済的、法的支援によってのみ、被害者を暴力の束縛から解放することができる。今まではこの支援の完全な欠落が犯罪組織によって有利にはたらいてきたのである。

一時的、又は恒久的な在留資格の認可は非常に重要である。これは、被害者に、現在いる国家を全面的に信頼してもよいということを示す。また、即時退去させられた被害者の50%が「再利用」により再び人身売買の罠に陥ってしまうという事態を避けることもできる。受けた虐待から肉体的、精神的に立ち直り、生活を立て直す手段を考え、何よりも当局が被害者かどうか見極められるために、少なくとも6ヶ月の滞在許可は必要である。また被害者が、告訴、捜査への協力、証言について十分に考え、決断するために必要な時間を与え、犯罪組織の摘発にも役立つ。最終的に証言することを被害者が躊躇したとしても、犯罪の手口やネットワークに関する重要な情報を得ることができる。

在留許可は1年間更新でき、恒久的に在留できる可能性があることが望ましい。

これまでこのような措置を採ってきたEU、及び西ヨーロッパ諸国では、被害者の保護、犯罪組織の摘発双方に効果が見られる。在留許可は、被害者の証言する意思、可能性に関わらず与えられることが理想的である。

また、労働市場や社会保障給付、被害の補償へのアクセスが確保されるものであるのが望ましい。

しかし未だ被害者の保護と補償のための適切な措置を採っている国は少なく、在留許可も、捜査に役立つことを条件としていることが多い。やはり、国家の安全保障の利益が、被害者の身体と権利の保護に優先しているのである。

刑事捜査における被害者の立場も、注意を要する。被害者が受けた肉体的、精神的損害は大きく、証言を得る際には、犯人との直接対決や精神的なダメージを増大させることを避け、専ら侵害された権利回復を目的とするための配慮が必要である。犯罪の捜査と、被害者の尊厳とは両立させなければならない。

このためには、被害者の保護以外に、捜査への協力に関し十分な理解の上での同意を得なければならない。現状では、基礎的な保護なしに強制退去を行う国が多い。

帰国後の被害者とその家族は無防備であり、再び暴力の危険にさらされる。

更に重要な権利は、家族再統合の権利であり、被害者の家族の安全を確保する唯一の手段であることが多い。

更に、刑事訴訟の手続きから被害者が排除され、国がそれを排他的、独占的に行うことは、被害者が犯罪によって受けた深刻な権利の侵害を否定することになる。

人身売買のネットワーク

人身売買との戦いで重要なのは、犯罪ネットワークの解体である。このため、幾つかの手段がある：

- 犯人は、獄中で、犯した犯罪に見合った刑期を務めるべきである。
- 犯罪組織の主要人物、主犯を突き止め、逮捕する必要がある。

- 法の執行は、送出国でのネットワークの根幹から、受入国の末端利用者まで及ぶべきである。

調査、告発は、より大規模の人身売買のネットワークの存在を考慮した形で行うべきである。犯罪チェーンの末端を捉えるため、送出国と密接に連携することが重要である。また組織の活力源である金融資源の調査、追及も重要な証拠となる。

*結論として、国の政策が自己防衛ばかりを優先させ、包括的に問題に取り組まないのは、非効率であり、まさに問題の一部を成す。

* 法の執行ではなく、被害者を中心に対策を考えなければならない。これは、個人の基本的権利の保護のみならず、組織犯罪に対しても最も有効なアプローチである。

* 国家、及び政府は、人身売買が排除と規制によってのみ対処できるものではないことを認識しなければならない。監視、抑止および被害者の即時退去はしばし悪循環を招くばかりである。

* 最後に、人身売買の結果にのみ着目し、その根幹を見ない政策は成功の余地がないことを強調したい。

我々は、いかに複雑で、困難で、険しいものであろうと、問題の根幹に取り組む以外、選択肢はない。人身売買対策は、貧困と虐待と搾取のサイクルから抜け出す本当の手段を生み出さなくてはならない。

人身売買をなくすためには、短期・長期、両方の対策を必要である。短期的な措置（被害者の緊急支援）は、人身売買の根本的な要因、つまり送出国における社会的、経済的背景、性差別、暴力への体系的な取組みなしには、望んだ効果はもたらさないであろう。

このシンポジウムが、人身売買に対する効果的な対策の更なる原動力となることを願っている。ここで全ての問題に触れることはできなかったが、この恐ろしい人権侵害に関して、皆様に考察の材料を提供できたとしたら幸いである。我々が、人身売買の被害者に命綱を投げることができ、犯罪組織に対しては、犯罪ネットワークごと攻撃する強い決意を示すことができたらいいと願っている。
