

人身取引問題に対するタイの法的枠組みにかんする一考察

——ミャンマーからタイへの人口流入を背景として——

やま だ み わ
山 田 美 和

《要 約》

2003年人身取引にかんする議定書の発効を機に人身取引問題への取り組みがグローバル規模の課題となっている。タイは、2006年UNODCの報告によれば、人身取引被害者の出身国、中継国そして到達国としてもっとも高い指標に位置づけられている。本稿は、タイにおける人身取引問題のなかでも、ミャンマーからタイへの多数の人口の流入が人身取引を誘発する要因のひとつをなしている点に着目し、ミャンマーからタイへの人身取引問題とタイの移民労働政策との断ちがたい関係を分析し、それに対するタイおよびミャンマーの法的枠組みを考察する。タイにおけるミャンマー人の人身取引被害を労働搾取という観点からアプローチし、人身取引問題の解決には、刑法上の人身取引罪の加害者および被害者として法的手続で処理することに加え、自国の政治的経済的要因によってミャンマーからタイへ越境し人身取引被害者となった者にとって最善の解決につながる法政策、さらには労働搾取による人身取引被害者をなくすための法政策が不可欠であることを論じる。

- I 問題の所在
- II 人身取引の定義
- III ミャンマーからタイへの人口流入と人身取引問題
- IV ミャンマーからタイへの人身取引問題に対する法的枠組み
- V ミャンマーからタイへの人身取引問題に対する法的枠組みの課題
おわりに

I 問題の所在

世界各国の市場が開放され、貿易と投資がかつてない規模で行われているグローバル経済の発展という光に対し、もっとも暗い影に相当す

る事象が人身取引である。国、地域そして社会のなかに生じた構造的格差は、収入不足、教育の欠如、栄養失調、麻薬、暴力、性的搾取、エイズ感染、社会的排除などに関わる問題を惹起しそれらの悪循環をもたらし、貧困者が陥る最悪の事態は人身取引の対象となることである。人身取引は人権侵害の最たるものであり、人権上、人道上の問題であることはもちろん、人身取引によってもたらされる社会的および経済的な負のインパクトは甚大である。人身取引という不法な行為によって得られる利益は、麻薬や武器取引とならぶ、犯罪組織の主要な資金源となっている。また人身取引被害者が不当な労働

条件下に搾取され、本来ならば得るべき労働の正当な対価を得られず肉体的精神的損害を被ることは、人身取引被害者の出身国経済の逸失であり、健全な経済成長および社会発展を妨げる。

国連薬物犯罪事務所（UNODC）から2006年に公表された人身取引にかんする報告書によると、タイは、人身取引被害者の出身国、中継国そして到達国といういずれの指数においても5段階レベルのうちもっとも高いとされている[UNODC 2006]^(注1)。これはタイが世界における人身取引の拠点となっていることを如実に表

している。人身取引の実態にかんするデータの収集はその犯罪行為の性質上極めて難しく[Laczko and Gozdzia 2005]、政府機関によって把握されている被害者数は実体のごく一部にしか過ぎないと指摘されるが、タイ政府の統計によれば、被害者としてタイへ送還されてきた人数は2003年から2008年10月末までの累計で1145人、送られてきた国は日本をはじめとするアジア、西欧、中東からなど40か国にわたる^(注2)。一方タイはその急速な成長ゆえに近隣諸国から多くの移民を誘引し、そのなかに人身取引被害

表1 タイにおける人身取引外国人被害者（女性と子ども）数

国籍	年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	合計
カンボジア		0	283	134	134	128	152	177	102	80	39	1,229
ミャンマー		0	55	81	113	220	66	64	201	69	231	1,100
ラオス		5	43	62	66	74	159	170	334	209	186	1,308
中国		0	0	1	11	11	2	3	1	3	0	32
ベトナム		0	2	0	2	0	6	5	8	0	3	26
その他		0	0	0	1	2	6	0	1	1	4	15
不明		0	2	1	1	0	0	0	0	1	0	5
合計		5	385	279	328	435	391	419	647	363	463	3,715

(出所) タイ社会開発人間安全保障省の資料より筆者作成。

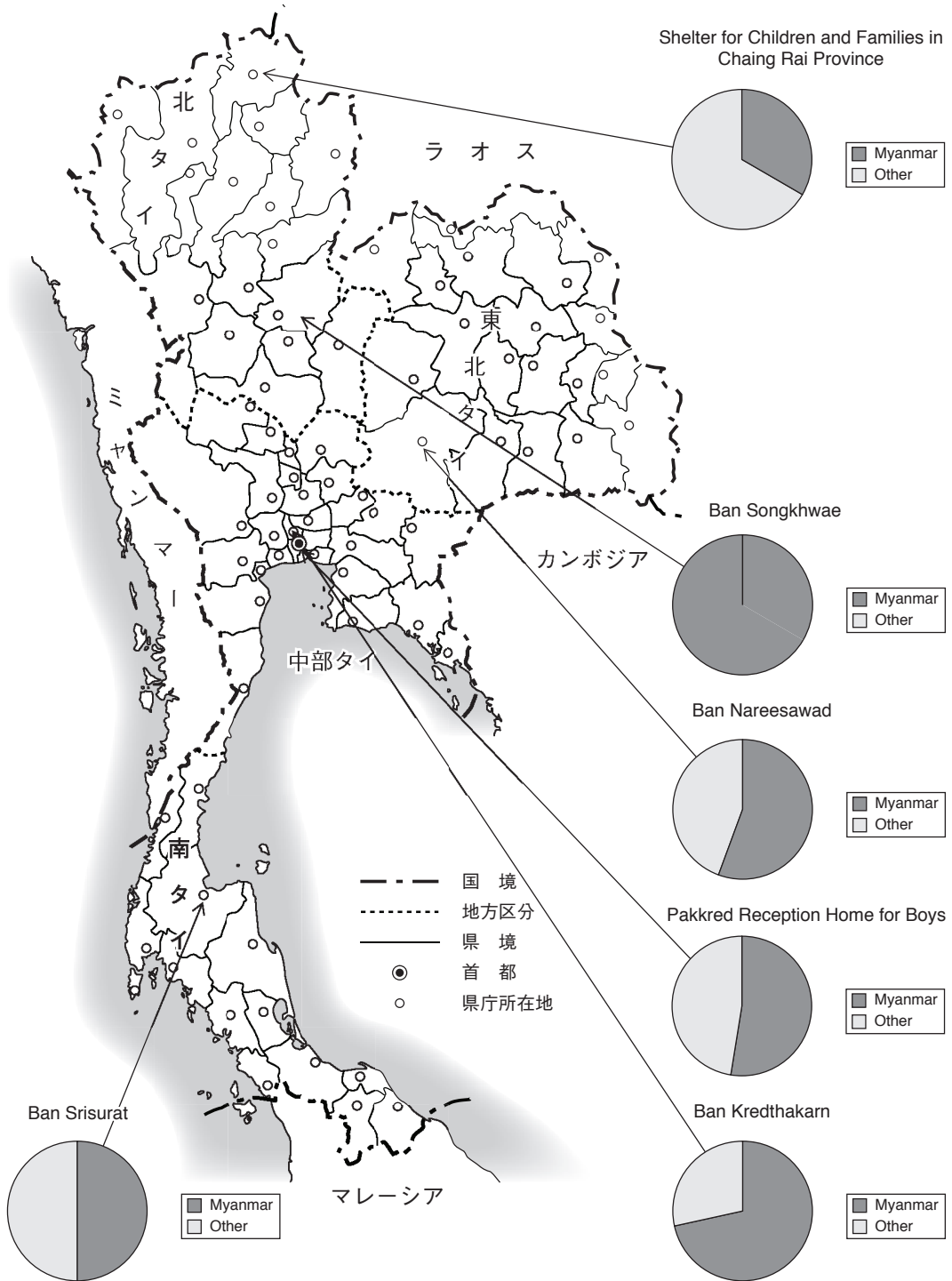
(注) 2008年は9月末までの数字。

表2 タイ社会開発人間安全保障省管轄のシェルターに滞在する人身取引外国人被害者（女性と子ども）数
(2008年9月末現在)

シェルター名	国籍	カンボジア	ラオス	ミャンマー	中国	ベトナム	その他	不明	合計	ミャンマー人の割合(%)
Ban Kredthakarn		10	48	153	0	3	0	0	214	71.5
Ban Nareesawad		0	24	30	0	0	0	0	54	55.6
Ban Songkhwae		0	0	12	0	0	0	0	12	100.0
Ban Srisurat		5	7	13	1	0	0	0	26	50.0
Pakkred Reception Home for Boys		8	16	29	0	0	2	0	55	52.7
Chaing Mai Home for Boys		0	0	0	0	0	0	0	0	-
Shelter for Children and Families in Chaing Rai Province		0	4	2	0	0	0	0	6	33.3
合計		23	99	239	1	3	2	0	367	65.1

(出所) タイ社会開発人間安全保障省の資料より筆者作成。

図1 タイ社会開発人間安全保障省管轄のシェルターに滞在するミャンマー人の割合



(出所) タイ社会開発人間安全保障省の資料より筆者作成。

者が含まれる。タイにおける外国人人身取引被害者は1999年から2008年9月末までの累計で3715人にのぼる^(注3)。

タイへ流入する人口のうち、ミャンマーからその政治的不安定も要因となりもっとも多い。UNODC (2006) でもタイを到達国とする被害者の出身国として指数の高い国のひとつとしてミャンマーがあげられており、またミャンマーも被害者の出身国として5段階のうち「非常に高い」に次ぐ高い国のひとつであり、ミャンマー人被害者の主たる到達国としてタイがあげられている。タイにおけるミャンマー人の人身取引被害者は、政府統計によれば、1999年から2008年9月末までの累計で1100人にのぼり、ラオス、カンボジアからの被害者につづく(表1)。人身取引被害者保護のためにタイ政府が設置したシェルターに滞在する外国人のなかでは、2008年9月末現在ミャンマー人がもっとも多く全体の約65パーセントを占め、239人が各地のシェルターに滞在している(表2および図1)。

本稿では、メコン地域ひいては世界の人身取引問題の解決に重要な役割を担うと考えられるタイの人身取引問題に対する法的枠組みに焦点をあて、なかでもミャンマーとの関係における問題点を分析し、人身取引の防止と撲滅への課題を展望する。ミャンマーからタイへの移民労働問題については、その実態調査としてILO (2006a) やメーソットの児童労働についてILO (2006b)、非正規移民労働者の無国籍の問題を分析したLee (2005)^(注4)がある。また人身取引問題全般についてはUNODC (2006)、人身取引に対するタイの法的枠組みについてはCoomaraswamy and Satkunanathan (2006) などの報告書がある。それらではもっぱら、移民労働は労

働法および移民政策や入管法の観点から、人身取引は刑法の観点からのアプローチがとられている。本稿は、両者を架橋するものとして、ミャンマーからタイへの人身取引問題に着目することにより、移民労働政策と人身取引問題の断ち難い関係を分析し、タイにおいてミャンマーからの人身取引被害者がなぜ多いのか、さらなる潜在的被害者をうむ背景は何か、それに対するタイおよびミャンマーの法的枠組みを分析し、問題点を抽出するとともに、課題を展望する。

まず、第Ⅱ節において、今日の人身取引問題の国際的枠組みとなっている人身取引にかんする国際文書における人身取引の定義を分析し、人身取引問題における視座を示す。第Ⅲ節においてミャンマーからタイへの人口流入と人身問題の背景として、両国の経済社会背景、タイにいる正規移民、非正規移民および難民の存在を整理し、ミャンマーからタイへ流入する人口のなかから人身取引被害者が生まれる要因を分析する。第Ⅳ節では、ミャンマーからタイへの人身取引問題に対する法的枠組みとして、中心となるタイの法律、ガイドラインや覚書、国際協定、ミャンマーの人身取引防止法を分析する。最終節では、前節で抽出された問題点を整理し、改善されるべき点など課題を示す。

Ⅱ 人身取引の定義

人身取引にかんする最初の国際条約は1904年に採択された「醜業ヲ行ハシムル為ノ婦女売買取締ニ関スル国際協定」^(注5)であった^(注6)。同協定の目的は、国外における不道徳な行為のために女性または少女を調達することを防止することであり、ヨーロッパにおいて女性が売春婦と

して売られることを防止することを主眼としていた。その6年後に結ばれた「醜業ヲ行ハシムル為ノ婦女売買取締ニ関スル国際条約」^(注7)は、国内における女性の取引の禁止をも含み、取引に従事した者に対する罰則が規定された。いずれの条約も、女性が勧誘されること、そして売春宿へ連行され売春を強制されるに到った過程を問題視しており、売春宿における扱いや監禁などの状況については関知していない。さらに1921年には「婦人及児童ノ売買禁止ニ関スル国際条約」^(注8)、1933年には「成年婦女子の売買の禁止に関する国際条約」^(注9)が採択された。これらの条約を統合するものとして、1949年「人身売買及び他人の売春からの搾取の禁止に関する条約」^(注10)が採択された。この条約は、売春目的で、他者を獲得し、誘引し、連行すること、他者を売春させることによって搾取することを、その者の同意にかかわらず処罰するとした。この条約は、搾取される者を女性ではなく他者としているものの、子どもにかんする言及はなく、売春という搾取だけに限定した人身取引の定義であり、批准は66か国にとどまった。

爾来半世紀を経て人身取引は、交通手段、情報伝達技術の発達、特に1990年代以降の経済のグローバル化という現象に伴い、その規模や手段や形態が多様化してきた。今日の人身取引問題に対する国際的な法政策上の重要な第一歩として、2000年国連総会において「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」^(注11)およびそれを補足する3つの議定書のひとつとして、「人、特に女性および児童の取引を防止し、抑止しおよび処罰するための議定書」^(注12)（以下パレルモ議定書）が採択され、2003年に発効した。2009年5月末現在締結国は129か国にのぼる

[UN Treaty Collectionウェブサイト]。

パレルモ議定書は、人身取引を以下のように定義する。『人身取引』とは、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用若しくは脆弱な立場に乗ずること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはそれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める」（第3条(a)）。この定義は、「人身取引」を目的、行為、手段から定義している。

①まず、搾取の目的であること。搾取には、性的搾取、強制労働、隷属や臓器の摘出がある。②行為は、人を獲得し、輸送し、引き渡し、隠しまたは収受すること。③その手段に、暴力などによる脅迫や強制、誘拐、詐欺、権力の濫用や脆弱な立場に乗ずること、又は他者を支配下に置く者の同意を得るために金銭や利益の授受が行われること。これらの手段が使われれば、たとえ被害者の同意があっても人身取引であり（第3条(b)）、そのような手段が使われなくても、搾取の目的で未成年を獲得し、輸送し、引き渡し、隠しまたは収受することは人身取引である。同議定書は18歳未満を未成年と規定する（第3条(d)）。

パレルモ議定書は、1949年条約に比すると、人身取引の定義をより広く明確にした。まず、議定書は、人身取引を女性に限ってはいない。子どもは18歳未満と定義し区別した上で、子どもを搾取目的で、勧誘し、輸送し、移動させる

ことは人身取引となる。人身取引の目的として売春のみならず、強制労働、臓器摘出、奴隷同様の扱いなどを例示している^(註13)。そして「国内法において可能な範囲内で」という留保付きではあるが被害者の保護を締約国に義務づけている点に特徴がある。

かつての人身取引にかんする国際条約から半世紀を経て、今日の人身取引問題の実態に応えるべく作成された本議定書には、人身取引問題をどの観点から着目しアプローチするかという点において重要な変遷が観察される。第1に、人身取引の定義は、かつて20世紀前半に形成された人身取引にかんする国際法の枠組みでは人身取引を女性の性的搾取が目的と想定しておりそれに限定されていたが、パレルモ議定書では強制労働や臓器摘出も含むとされた。性的搾取という人身取引の典型と考えられる目的に加え、労働搾取が明記された。労働者に対する搾取は、その国の国内法である労働法（ILO条約を批准していればそれに合致する規定を盛り込んだ国内法）の適用により処罰や救済の対象となるが、かかる搾取を目的として労働者を獲得する行為は、パレルモ議定書に合致した人身取引にかんする法が制定されればそれが適用され、行為者は犯罪者として処罰され被害者は救済の対象となる。特に、労働法が適用されない場合、パレルモ議定書に合致した人身取引禁止法は有効な法となりうる。

第2に、人身取引という犯罪において、目的としての搾取を重要視している点である。かつて人身取引罪の重要な構成要件は、強制的に人を運搬することや特に越境して移動させる行為であったが、パレルモ議定書では、強制的な運搬や越境が行われなくても、搾取を目的として、

詐欺などの手段を用いて（未成年の場合はそれらの手段が用いられなくても）、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、または収受する行為は、人身取引に該当するという点である。つまり過去においては他者を物理的に強制的に運搬したり移動させたりすることが、人身取引(trafficking)の典型とされた。しかし、現代においては人身取引の潜在的被害者は、物理的に強制的に身体を運ばれるのではなく、高額の賃金などの虚偽の労働条件に騙されたり、脆弱な立場につけこまれたりして、自ら交通手段を利用して移動するケースが多い。パレルモ議定書はそのような場合をも包摂するよう手段および行為を規定する。これは、搾取を撲滅するというパレルモ議定書の趣旨をより実効あらしめるためである。

第3に、パレルモ議定書は人身取引にかんする国連文書のなかで初めて、女性や子どもが人身取引の被害に遭う結果を生み出す需要、すなわち被害者を搾取する側に言及し、女性と子どものあらゆる形態の搾取を助長するような需要をなくすよう、締結国は立法もしくはその他の処置をとることを規定している（第9条5項）。後述するように、人身取引問題は、被害者を送り出す側のプッシュ・ファクターと被害者を誘引し到着する被害者の搾取を生み出すプル・ファクターがある。プッシュ・ファクターとして、被害者やその出身地の社会経済的状況が挙げられるが、絶対的貧困が必ずしも人身取引被害者を生む要因にはなっていないとの指摘もある [Marshall and Thatun 2005; Rayanakorn 2003]。人身取引の防止と撲滅には、潜在的被害者を搾取し、被害者たらしめる需要サイドの問題も視野に入れることが重要であり、パレルモ議定書

9条にその視点が盛り込まれた意義は大きい。

既述のように人身取引問題へのアプローチは、性的搾取のみならず労働搾取などを含むべく搾取の定義を拡大し、手段や方法の多様化に伴い、手段および行為の類型を広げ搾取目的を重視し、そして供給サイドのみならず需要サイドの問題をも取り上げるようシフトしている。これらのアプローチは、ミャンマーからタイへの流入人口から発生する人身取引問題の分析における有効な視座となる。

Ⅲ ミャンマーからタイへの 人口流入と人身取引問題

ミャンマーからタイへの人身取引という問題は、ミャンマーからタイへの大規模な移民という現象のなかでとらえる必要がある。公式に把握されるデータからは、現在少なくとも100万人以上のミャンマー人が移民労働者としてタイに滞在していると推定される。2004年では、1年間の滞在と就労を求める92万1000人のミャンマー人がタイ国内務省に登録されたが [Huguet and Ramangkura 2007, 23]、登録に来なかった者については有効な見積もりはない。タイ全体にミャンマー人労働者がみられるが、特に北部のチェンマイ、チェンライ、ターク、沿海部のラノーン、サムサコーン、首都バンコクに多い。男性はおもに漁業、農業、建設業、女性は、製造業や水産加工の工場労働者、家内労働に従事している。タイ労働省が把握する労働者数のほかに、いわゆる不法移民労働者は250万人から300万人ともいわれる。またミャンマーとの国境際のタイ領土に位置するキャンプには、戦禍を逃れてきた者とタイ政府に認められた約14万

人のミャンマー人が住んでいる。以上を合わせると少なくとも350万人以上のミャンマー人を自国から隣国タイへと越境させる背景が存在し、それが人身取引という犯罪の多発につながる危険性を有する状態を生み出している要因を分析する。

1. 両国の経済社会背景

まず両国間のおもな経済社会指標を比較する。タイとミャンマーの二国間の経済発展および賃金レベルの格差が被雇用を求めるミャンマー人のタイへの流入を促していると考えられる。タイのひとりあたりGDPはミャンマーのおよそ8倍に相当する [UNDPウェブサイト]。人口の伸び率は、2005年時点でタイが0.76パーセントであるのに対し、ミャンマーでは、0.89パーセントである。若年労働者（15-39歳）数は、タイでは2000年から2005年にかけて0.02パーセント減少しているが、ミャンマーでは0.05パーセント増加している [UNPPウェブサイト]。乳幼児死亡率は2007年でタイが1000人あたり19人であるのに対してミャンマーは51人であり [U.S. Census Bureauウェブサイト]、初等および中等教育の就学率はタイが71.2パーセントであるのに対し、ミャンマーは49.5パーセントであり [UNDPウェブサイト]、経済社会インフラの格差は歴然としている。

両国間の経済社会発展の度合いの差を背景として、タイとミャンマーが2000キロあまりの南北にのびる国境を挟んで接しているという地理的配置が越境を容易にしている。ミャンマーにとっては14ある州と管区のうち7つがタイに接している。このうち国境ゲートがあるのは、タチレク（ミャンマー）とチェンセン（タイ）、ミ

ヤワディ（ミャンマー）とメーソット（タイ）、
 コータン（ミャンマー）とラノーン（タイ）で
 あり、一日入国許可をもって毎日ミャンマー人
 がタイへ入国するほか、ゲートを通らずとも文
 字通り山や川を越えてタイ領へ入ることが可能
 である。

ミャンマー人をタイへ越境させるミャンマー
 側のプッシュ要因として、ミャンマー国内にお
 ける雇用機会が少ない、十分な賃金が得られな
 いという状況から、タイでの就労を求める潜在
 的人口が多いことが推量される。ミャンマーに
 おける経済不振の原因は、ミャンマー政府によ
 る、物価統制や農作物の買い取り、二重為替レ
 ートなど経済や財務の不健全な運営により複雑
 化している [藤田 2005]。また政治的不安定も
 人口流出の要因であり、少数民族、特に政府と
 抗争状態にある少数民族に対する重課税や強制
 使役や強制移住が越境に拍車をかけている。
 2003年の欧米諸国とくにアメリカからの経済制
 裁を機として、ヤンゴン近郊の輸出向け縫製工
 場が閉鎖に追い込まれ、数万人の工場労働者が
 職を失ったと推察される [工藤 2006]。

タイ側のプル要因としては、タイ国内の経済
 成長に比し国内の若年労働者が確保できず、特
 に労働条件の悪い農業、漁業、水産加工業、製
 造業、家内労働において、タイ人の雇用条件以
 下で外国人労働者を雇用する雇用者や経営者が
 存在することである。近隣諸国からの移民労働
 者を積極的に利用しようとするタクシン政権時
 の2003年、国境県への投資優遇政策の一環とし
 て、豊富な労働者を擁する近隣諸国との関係強
 化のために、カンボジア、ラオスおよびミャン
 マーとバガン宣言がなされ、たとえばミャンマ
 ーのミャワディと友好橋で結ばれたメーソット

は特別投資促進区とされた。タイ政府による投
 資促進政策と雇用しやすい労働人口の存在によ
 り、メーソットは企業経営者や工場経営者にと
 って望ましい立地となっており、工場数の増加
 とミャンマーからのさらなる人口流入をまねい
 ている。

2. タイの移民労働政策

本項ではタイの移民労働政策を概観し、正規
 移民労働者と非正規移民労働者がどのように区
 分されるのか、そしていずれの移民労働者も人
 身取引被害者になりうる可能性について論じる。

タイにおける外国人労働者の雇用は1978年外
 国人雇用法（The Alien Employment Act B.E.2521）
 に定められており、タイ政府は非熟練移民労働
 者に対して1990年台初頭まで門戸を開いていな
 かったが、外国人労働者の雇用を望む雇用者た
 る経済界からの要請に応え、閣議決定によって
 タイでの外国人労働者雇用のために登録制を導
 入した [Huguet and Punpuing 2005]。最初は1992
 年の閣議決定により、ミャンマー国境に接する
 10県といくつかのセクターに限られていたが、
 1993年には沿海部の22県と漁業、96年には39県
 と7つのセクターに広がり、2002年にはすべての
 県とセクターに外国人労働者の雇用を一定の
 手続の下で2年間の労働許可を与える形で許可
 する制度を導入した。さらには、近隣諸国から
 の移民労働者を積極的に利用しようとする方針
 と相俟って、2003年の国家安全保障審議会 (Na
 tional Security Council) における不法移民労働者
 問題にかんする決定を受けて、労働省はすべての
 雇用者に対し必要なカンボジア、ラオス、ミ
 ャンマーからの外国人労働者を申告するよう
 し、その審査の結果、24万5113人の雇用者に対

して、151万2587人の移民労働者を割り当てた。翌年これら3カ国からの移民労働者128万4924人が内務省に登録をした。その後身分証明証の作成のために地方当局へ顔写真撮影と指紋押捺のために出頭した者が112万2192人で、うち年齢上の理由から約10万人が除かれた。労働省によれば最終的には残る約100万人のうち81万4217人が労働許可を得、その約75パーセントにあたる61万106人がミャンマー人であった [Huguet and Punpuing 2005, 32]。労働省は、労働許可を取得しなかった者のうち15万人が非合法に働き、残る5万5000人が求職していると推量している [Huguet and Punpuing 2005, 37-38]。2005年および2006年には先に登録した労働許可証の更新を認める閣議決定が出された [ILO 2006a, 9]。

タイ政府の定める労働許可手続の概略は以下の通りである [Huguet and Punpuing 2005, 36]。労働許可を得るには、内務省での登録後、指定病院で健康診断を受診する。その診断のために600バーツおよび医療保険料として1300バーツを支払う。そこでラミネートで被われた顔写真入り身分証明証を、医療保険加入の証明として受け取る。その後労働省の地方局へ労働許可を申請する。1年間の労働許可申請料は、既述の医療費分と合わせ3800バーツである。申請すると受領証の原本とその写しが渡される。申請書は地方当局からバンコクの本省へ送られ記録され、さらに内務省に渡され、内務省が顔写真、氏名、住所、雇用者名、雇用者の住所を記載した身分証明証兼労働許可証を発行する。発行された労働許可証は労働省本省から地方局に送達され、地方局は雇用者にその受け取りに来庁するよう通知する。雇用者が当該地方当局に向

いてようやく労働許可証は雇用者の手に渡る。

このような労働許可手続の複雑さは、移民労働者の地位を正規移民労働者として認め、非正規移民を減らそうとするタイ政府の意図に反して、かえって労働許可をもつ移民労働者の数を限定する結果になっていると考えられる。現にたとえばバンコクから北西130キロメートルに位置するカンチャナブリでは労働省の地方局が1万6000人分の申請を本省へ送ったが本省から戻ってきたのはその4分の1の4000人分の許可証であったという [Huguet and Punpuing 2005, 38]。また、この手続の費用である3800バーツは移民労働者のほぼ一月分の賃金に相当し、雇用者から労働者に前貸しする形で払われており、賃金から差し引かれている。1年間の労働許可を得るのにそのうちの賃金の一月分にあたる金額が労働者の負担になっていることは、労働者の登録へのインセンティブを失わせる一因ともなっている。それにつけこみ、移民労働者のブローカーは移民労働者に登録申請をさせないよう圧力をかけているとの証言もある^(註14)。また、申請を行った労働者も、その申請の受領証の原本は雇用者が保持し、労働者自身はその写ししかもたない場合が多い。申請をしても実際に労働許可証が届いていない場合、自らの身分を証明するものは申請書の受領証もしくはその写しに過ぎない。また、労働許可証が下りても、その原本は雇用者が保持し労働者はその写ししかもたない場合も多いという [Huguet and Punpuing 2005, 39]。

また原則として労働者は再登録することによって雇用先を替えることができるのであるが、それについて知る労働者は多くない。実際労働者が雇用先を替えようとしても多くの場合雇用

者が登録証の原本を握ったままであることが再登録手続を不可能にしている。雇用者は労働者に登録や労働許可証にかかる費用を前貸しにするため、自らが雇用する期間のみの労働許可が有効であることを要するのである [Huguet and Punpuing 2005, 39]。そのため労働条件や賃金が劣悪であっても労働者は職場を去ることができないのである。これは構造的に労働搾取を助長しうると考えられる。また既述のとおり、労働許可証を得るのに数カ月かかり、その間申請書の写ししかもたない者、また労働許可証を得てもその原本は雇用者が保持し労働者本人は写しのみをもち、自らの身分を証明する法的文書をもたない者は、人身取引被害者となる危険性の高い脆弱な状態にある。

移民労働者を合法化する労働許可制度は、その煩雑さ、費用の高さや雇用者による悪用のため、移民労働者を正規移民労働者として保護する目的を十分に果たせず、法的保護を得られない事実上の非正規移民の増加につながっている可能性も否定できないだろう。

タイ政府は既述のように過去15年以上にわたり、時々の閣議決定などによって隣国3カ国からの非熟練移民労働者を受け入れてきたが、2008年2月に1978年法にかえて2008年外国人労働法 (The Working of Alien Act B.E.2551) を施行し^(注15)、上記3カ国からの非熟練移民労働者にかんしこれまで行われてきた割当制や登録制度を包摂する、外国人の雇用についての大枠の規制を法律において定めた。移民労働者のタイ国から出身国への送還費用基金の設置やかかる基金の管理委員会の設置などが新しく規定されている。本法で定める労働許可期間は2年間である (第21条)。本法の執行にかんする省令や細

則などの詳細についてはいまだ定まっておらず、既述の近隣3カ国からの移民労働者にかんする登録手続は維持されている^(注16)。本法に違反して外国人労働者を雇用する雇用者に対しては、その非合法の被雇用者ひとりにつき1万~10万バーツの罰金が科されるのに対し (第54条)、非合法の被雇用者には最長5年間の禁固もしくは2000~1万バーツの罰金もしくは両方が科される (第51条)。旧法では雇用者に最長3年の禁固が規定されていたことから比較すると^(注17)、新法では雇用者に対する実刑はなくなり罰金のみとなっている。雇用者は罰金の額と労働許可取得の複雑な手続にかかる費用を考量し、あえて非合法の雇用を選ぶことも考えられ、本法がかえって非正規労働者の増加を助長する可能性も否定できない。さらに悪意のある雇用者が逮捕および禁固を脅迫し非合法の労働者に対して劣悪な労働条件を強いる可能性も否定できない。本法の施行によっても移民労働者の法的立場の脆弱性の問題は依然存在しているといえよう。

3. 移民労働者にかんするタイとミャンマーとの二国間覚書

非合法的な雇用が横行することによって生じる社会経済に対する悪影響を懸念し、不法移民問題に対処すべく、タイは、移民労働者にかんする協力を定めた覚書を、2002年にはラオスと、2003年5月にはカンボジアと、そして同年6月にはミャンマーと締結した^(注18)。ミャンマーとの労働者の雇用における協力にかんする覚書の冒頭では、両国は、(1) 労働者の雇用のための適正な手続、(2) 労働契約の満了した労働者またはその終了前に関係当局により強制退去

させられた労働者の、彼らの永住地への実効性のある送還、(3) 労働者の享受すべき権利の保護、(4) 不法越境、不法移民の取引、非合法の雇用の防止を確保するために必要なあらゆる措置を講じると定めている (Article I)。本覚書の管轄官庁は両国の労働省であり、本覚書の執行にかんして年一回高官レベルの協議を行うことが定められている。

本覚書下の両国間における労働者の雇用手続は、両国労働省の事前許可にもとづく、すなわち政府を窓口とする以下のような手続である。まず労働者を求める側の労働省が、その人数、期間、資格要件、雇用条件、報酬などについて相手国側に通知する (Article V)。それを受け取った側は、それに適う自国の候補者を選定し、その年齢、住所、保証人、学歴や職歴などを記載したリストを相手側に提供する (Article VI)。そして両国は、雇用者がそのリストから選定した候補者について、査証、労働許可、健康保険、貯蓄基金への拠出、税金、雇用契約にかんして要求される事項を満たすよう、入管やその他の関係省庁と協力をする。雇用契約は雇用者と被雇用者によって署名され、その写しは両国の労働省に提出される (Article VII)。両国は労働者のリストを保持し、労働者の帰還が確実に実行されるために、少なくとも当該リストを4年間は保管する (Article VIII)。雇用期間は2年以内、必要であれば更なる2年の延長とし最長4年までとする。4年の雇用期間を満了した者は次の再申請まで3年を待たなければならない (Article IX)。両国は雇用を終了した労働者が永住地に戻るよう最大限の努力をする (Article X)。雇用する側の政府は貯蓄基金を設け、労働者は月賃金の15パーセントを当該基金へ拠出しなけ

ればならない (Article XI)。雇用期間を満了し永住地に戻った労働者は、拠出した満額に利子分を上乗せした額を受領する権利を有する。拠出金の返還は、雇用が終了し帰国する3カ月前に申請し、雇用終了後7日以内に行われる。雇用契約に定める期間満了前に雇用を終了し永住地に戻る者に対しても、雇用終了から7日以内に返還される (Article XII)^(注19)。貯蓄基金への拠出金の返還にかんする権利は、雇用終了と同時に永住地に戻らない者については取り消される (Article XV)。雇用する側の政府は、当該基金から金融機関によって当該基金の管理費用および労働者を出身国へ強制退去させるために要する費用を引き出すことができる (Article XVI)。労働者の保護については、雇用する側の政府は国内法の規定を遵守して、労働者の保護を確保する (Article XVII)。両国の労働者は、無差別と平等の原則にもとづき、相手国の地元労働者と同等の賃金その他の福利を得る権利がある (Article XVIII)。雇用者と労働者間の争いは、雇用する側の国の法律に則って解決される (Article XIX)。両国は、各国領土内において、不法越境、不法移民の取引や非合法の雇用の防止を撲滅するために必要なあらゆる措置を講じる (Article XX)。両国は、人身取引、不法入国、不法移民の取引および労働者の不法雇用にかんし相互に情報を交換する (Article XXI)。同覚書にかんする両者間の争いは両者間の協議により友好的に解決する (Article XXII)。

本覚書の執行について最初の高官レベル会議が2004年1月に行われた。本覚書の執行担当は、ミャンマー側は労働省労働局、タイ側は労働省雇用局であることが合意された。労働者の保護、紛争解決、労働者の送還、貯蓄基金、不法雇用

に対する措置が議題にはのぼったが、覚書の条文からふみこんだ具体的な執行手続の合意にまでは至らなかった^(注20)。同様の覚書を締結している対ラオスおよび対カンボジア間では覚書に則った移民労働者の雇用手続が開始されているが、ミャンマーとは本覚書の執行はいまだなされていない。

本覚書は新規の労働者雇用に関する規定であり、新規の労働者雇用よりも、すでにタイ国内で働いているミャンマー人不法労働者の合法化が最優先事項とされ、2005年12月での会議では、タイにおけるミャンマー人の不法労働者の合法化について具体的手続が話し合われた。タイ側は約50万人のミャンマー人に特例として1年間の労働許可を付与したことを通知した。それを受けて、ミャンマー政府はすでに労働許可証を受けたミャンマー人に限って暫定的パスポートを発行すること、その申請書はタイ側雇用者を通じて労働者に配布されること、労働者が指定された国境ポイントでミャンマー政府からの暫定的パスポートを取得してくればタイ政府は適切な査証、滞在および労働許可を与えること、これらの手続は2006年3月に開始されることなどが合意された^(注21)。これの具体的執行についてはようやく2008年8月に両国間で、ミャンマー政府により暫定パスポート発行のセンターは、ミャンマー領であるミャワディ、タチレクおよびコータンの3カ所に設置され、それに対応するタイ領であるメーソット、チェンセンおよびラノーンでタイ政府が査証を発行すること、暫定パスポート発行数は各センターで1日200人とするなどが合意された。また新規の労働者の雇用についてもその開始が合意された。しかしその具体的執行は開始されていない^(注22)。

対ラオスおよび対カンボジア間では、ラオス政府およびカンボジア政府がタイ領内に担当官を派遣し国籍判定および暫定パスポートの発行などを行い、すでにタイ国内で働いているラオス人およびカンボジア人の不法労働者の合法化が行われている。タイ国内で外国人労働者として最大数であるミャンマー人労働者の合法化手続の遅れは、彼らが脆弱な状態に放置され続けていることを意味する。

4. ミャンマーからの非正規移民および難民滞在および就労が合法とされる労働許可制度について既述したが、労働者が正規か非正規であるかの区別は事実上曖昧である。2004年に内務省に登録した128万人もそれ以前は非正規であり、労働許可を有した者もそれが失効すればたちまち非正規となる。非正規ゆえにその数の推定は難しいが、タイに滞在する非正規移民はミャンマー人だけで約250万人とも300万人ともいわれている。断片的数字ではあるが、たとえば2003年にバンコクの入国勾留センターに勾留された6万1623人のうち40パーセントがミャンマー人であったとのデータもある [Huguet and Punpuing 2005, 54]。また同年に不法入国や滞留で逮捕された約23万人のうちミャンマー人はうち約15万人を占めた。ターク県から12万6983人、カンチャナブリの入管局からは4193人のミャンマー人(その他の国籍者は33人)が強制退去させられたという [Huguet and Punpuing 2005, 14]。またメーソットの入管局では毎週約200人のミャンマー人が強制退去されているという^(注23)。

タイへ入国したいというミャンマー人にとって、それを容易にする環境は整っている。たと

えばメーソットの国境は乾期になれば川底が干上がり国境ゲート以外の場所でもタイへの入国は可能である。また山間部は山越えのルートも存在する。ミャンマーとタイ国両側の地元の警察官や入国管理官などいわゆる移民ブローカーとの慣行化した癒着もあり、ミャンマーからタイへの入国手配を依頼する業者への支払いの相場は1万バーツであるともいわれる^(注24)。移民ブローカーは、正規の手続による移民の増加によって自らの利益が減少することのないように、タイへ入国しようとする移民に対し、正規の労働許可制度を回避させるような情報を流布し、非正規移民を正規化することを妨げているともいう^(注25)。また、労働許可制度によるコストや手間を回避したい雇用者や、労働基準法を遵守できない又は同法が適用されない労働現場の経営者は、非正規移民労働者に対する需要をもち続ける。非正規移民はタイにおける自らのステータスを証明する文書を有さないため、不法入国者として処罰されたり国外追放されたりすることをおそれ、自らの身を隠す傾向にある。これは、雇用者など他者からの搾取の対象となる結果をまねきやすく、人身取引の被害者となる高い危険性を有しているといえる。

ミャンマーからタイへの流入人口について、正規移民労働者および非正規移民労働者について既述したが、次の大きなカテゴリーは難民である。タイは1951年難民条約に加盟しておらず、タイ政府は彼らを難民条約上の難民ではなく、戦禍を逃れて来た避難民としてタイ領土内にあるキャンプでの一時的居住を認めている。ミャンマーとタイ間の2000キロメートルにわたる国境沿いには現在9つのキャンプが存在し合計約15万人のミャンマー人（おもにカレン族、カレ

ニー族）が生活している [UNHCRウェブサイト]。キャンプ内の居住は、キャンプが存在する県の許可審査会（PAB：Provincial Admission Board）によって許可されるが、この許可手続も2001年に停止され^(注26)、許可をもたないままキャンプに入ってくる者が多い [Huguet and Punpuing 2005, 11]。キャンプ住民はキャンプ外での就労は認められておらず^(注27)、キャンプ内での生活が10年余以上の滞在者も多く、キャンプ内の出生率も高い。キャンプ内での閉塞状態からキャンプ外へ出ようとする欲求は特に若年層に高く、キャンプ外から脱出や就労を手引きするブローカーやそれらと癒着するキャンプ警備担当のタイ軍人もいるという^(注28)。キャンプ外での就労が不法であるために、非正規移民同様その労働は搾取される傾向にあり、人身取引の被害者となる危険性を有しているといえよう^(注29)。

5. ミャンマーからタイへの人口流入と人身取引問題

ミャンマーからタイへの人身取引問題は、このミャンマーからタイへの少なくとも300万人と推定される大きな移民人口、とくに移民労働問題からとらえる必要がある。今日の人身取引問題へのアプローチが、その処罰対象を性的搾取に加え労働搾取を包含し、移送手段そのものよりも搾取の目的の存在を重視し、そして供給サイドのみならず需要サイドの問題への取り組みへと変化しているという観点から、ミャンマーからタイへ流入する人口のなかから人身取引被害者が生まれる要素は次のように分析される。

第1に労働搾取の存在である。パレルモ議定書で人身取引の目的である搾取の例示として挙げられている強制労働について、ILOは、移動

の自由がないこと、長時間の労働、不当な賃金もしくは不払い、査証や労働許可証などの文書を取りあげること、身体的もしくは心理的強制を、強制労働を構成する指標としている。タイにおける移民労働者の労働現場を調査した報告書によると、移動の自由にかんしては、雇用者は労働者が逃亡するのを防止するために夜間は閉じこめておくべきだとの見方に、約60パーセントの雇用者が同意している [ILO 2006a, 44]。同じ調査でも、すべてのセクターにおけるほとんどの移民労働者は、最低賃金が適用されたなら得られるべき賃金に比し、低い賃金しか支払われていないことは明らかになっており、とくに18歳未満や登録していない労働者は、成人や登録している労働者に比べ、著しく低い賃金しか得ていない [ILO 2006a, 47]。また9割以上が雇用契約書をもっていない [ILO 2006a, 53]。さらに同調査によれば、35～50パーセントしか自らの身分を証明する文書の原本を保持していない [ILO 2006a, 47]。原本の文書をもっていないことは、移民労働者はたとえ登録をし正規に滞在し就業しているとしても、文書をもたずに職場を去れば逮捕されるのおそれを感じ、これは事実上労働者を現在の職場に閉じこめる効果をもつ。これらからILOによると強制労働にあたる場合が多数散見されるのである。これらは労働搾取であり、人身取引の構成要件となりうる。正規移民労働者としての申請制度の複雑さゆえに申請しながらも労働許可を有しない者、その許可証を雇用者に握られている者、そして残る大多数は、労働許可申請手続にのらない非正規移民労働者である。これらが移民労働者に対する搾取を生み出しやすい状況を醸成しており、搾取されている移民労働者は、正規、

非正規を問わず、人身取引の被害者である可能性を有する。

第2に、ミャンマーからタイへ自ら移動する多数のミャンマー人の存在である。かつて人身取引罪は、被害者を物理的・身体的に強制的に移動させる要素が重要な構成要件であった。しかし、現在は被害者が受身である物理的移動や移送自体が必ずしも構成要件ではなく、任意の移動においては、そのあとに搾取されているという状態を人身取引罪の重要な構成要件とする。現にタイからミャンマーへの人身取引被害者は、タイでの就業を求めて自らタイへ入国してたどりついた労働現場において搾取され、人身取引被害者となるのである。ミャンマーからタイへの人身取引問題の解明は、被害者の越境ルートや移動方法にもまして、到着した場所での搾取の状況、すなわちタイにおける労働現場の実態に着目する必要がある。

第3に、タイ側の移民労働者に対する需要である。タイの低賃金労働者に対する需要は、とくに農業、漁業、製造業、家内労働セクターで存在する。このうち農業、家内労働、20人以下の漁船や継続的に1年以上タイ領外にいる漁船は、タイの1998年労働保護法の対象外である^(注30)。賃金および労働条件がより低コストの労働力を求める雇用者に対して、タイ人にかわり就業を求める移民労働者が存在する。タイ側の雇用者は、人身取引された労働力自体を求めているのではなく、移民労働者を求めている。しかし、特定の年齢、エスニシティ、技能や態度を移民労働者に求めることが、労働搾取という結果を生み出していると指摘される [ILO 2006a, 3]。

次節では、ミャンマーからタイへの人身取引

問題に対してどのような法的枠組みがあるのかについて分析する。

IV ミャンマーからタイへの 人身取引問題に対する法的枠組み

人身取引問題にかんするタイの法的枠組みは、今後締結が予定されている人身取引の防止と被害者の保護にかんするミャンマーとの二国間覚書をのぞいては、ミャンマーからの人身取引を限定した対象として制定されてはいない。しかし既述のとおり現実的には他国からタイへの人身取引という点では、ミャンマーから注視すべき数の被害者がおり、さらに潜在的被害者はミャンマー人がもっとも多いと考えられる。人身取引問題に対するタイの法的枠組みのなかから、中心となる法律、ガイドラインや覚書を、ミャンマーからの人身取引およびミャンマー人被害者に対する救済という観点から分析し、その問題点を抽出する。

1. 2008年反人身取引法

人身取引問題に対するタイの法制度の中心となるものは2008年反人身取引法 (The Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551) である。この法律は、1997年女性と子どもの人身取引防止法 (Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act B.E. 2540) を廃止し、2008年6月に施行されたものである。1997年法は、シャム王国時代に制定された1928年人身取引法を廃止して、現代の人身取引問題に対応するものとして制定されたが、全15条しかない短いもので、人身取引の定義が不明であったり、被害者の定義が狭小であったりという

問題があり、パレルモ議定書批准をめざすべく、新たに2008年法が同年6月に施行された。定義の規定など(第1条から第5条)のあとに、第1章(第6条から第14条)に人身取引罪について定め、第2章(第15条から第26条)に首相を委員長とする反人身取引委員会の構成について、第3章(第27条から第32条)に管轄当局の権限および責務について、第4章(第33章から第41条)では被害者の保護について、第5章(第42条から第51条)では人身取引の撲滅と防止のための基金創設について、第6章(第52条から第56条)では刑罰について規定している。

新法の特徴は第1に、被害者の定義の拡大および人身取引の定義の明確化である。1997年法では人身取引の対象は女性および18歳未満の子どもに限定されていたが、新法ではその対象は人であり男性も排除されていない(第6条)。さらに旧法の最大の問題点であった人身取引の定義も新法で明確にされた。旧法では人身取引という犯罪自体の定義はなく、その第5条は次のように規定していた。「女性および子どもの同意の有無にかかわらず、他者の性的満足、猥雑な性的行為、自身または他者のための違法な利益の獲得を目的に、女性および子どもを取引、売買、運搬、移送、受取、拘束したり、または女性および子どもがいかなる行為を行わせたり受け入れるよう取り計らうこと、という女性と子どもの人身取引にかかわる犯罪で、それが刑法、売春防止および禁止法、児童および青少年の安全および福祉法、または本法で犯罪とされる犯罪に対して本法が適用されると規定する」。この文言から、本規定は、刑法、売春防止および禁止法、児童および青少年の安全および福祉法において犯罪とされることを条件としており、

新しい種類の犯罪を規定しているわけではないと解釈されていた^(注31)。したがって、1997年法下では人身取引事件にかんして同法が単独で適用されることはなく、訴追はほかの刑法上の規定などと併用される必要があった。たとえば、ミャンマー人の移民労働者が水産加工工場で長期間にわたり労働搾取されていた事件では、刑法に規定する奴隷罪が適用され、労働搾取されていた移民労働者は本法下における人身取引被害者として保護された^(注32)。1997年法の人身取引罪の明確な定義の欠如、他法を併用しなければならぬ規定は、訴追手続を複雑化し、検察官、弁護士および裁判官にとっても人身取引としての事件を扱うことを困難にさせ、またこれは、正確な人身取引事件数のカウントができないという、人身取引問題の実態的把握を妨げる要因にもなっていた^(注33)。これらを改善すべく2008年法は人身取引についてパレルモ議定書に即し次のように定義する。「搾取の目的で、以下の行為を行った者は人身取引罪とする。(1) 脅迫若しくは暴力、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用、または他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭もしくは利益の接受の手段を通して、人を獲得し、売買し、輸送し、留置し、蔵匿し、または収受すること、または(2) 子ども(18歳未満)を、獲得し、売買し、輸送し、留置し、蔵匿し、または収受すること」(第6条)。第4条において搾取は「その者の同意の有無にかかわらず、売春、ポルノグラフィックの媒体の生産若しくは販売から利益を求めること、その他の形態の性的搾取、隷属、乞食をさせること、強制労働もしくはサービス、取引のための強制的臓器の摘出、若しくは強要の結果となる類似の行為」と定義する。さらに

強制労働若しくはサービスは、「他者を、脅迫、暴力若しくはその者が抵抗できない状態にさせる手段によって、その者若しくはその他の者の生命、身体、自由、名声若しくは財産への侵害の恐怖に陥れ、労働やサービスの提供を強制すること」と定義される(同条)。人身取引罪を本法で規定し本法単独の適用を可能としたのである。

第2に、刑罰規定が明確にされた点である。旧法では、関連する適用法の条文から刑罰が規定されたが、新法は、その第6章に詳細な刑罰規定を設け、人身取引罪を犯した者には4年から10年の禁固刑および8000バーツから20万バーツの罰金を科すと定めている。被害者が未成年の場合はその年齢に応じてさらなる重罰が規定されている。

第3の特徴は、本法下で首相を委員長とする反人身取引委員会を設置し、タイ政府として人身取引問題への取り組みを重要課題としている点である。旧法ではその管轄は内務省と労働および社会厚生省と規定されていただけであったが、新法の定める反人身取引委員会は、首相を委員長、副首相を副委員長とし、防衛相、外務相、観光スポーツ相、社会開発人間安全保障相、内務相、司法相、労働相および民間からの登用者などをメンバーとし、本法のより有効な執行のため人身取引問題にかんする提言を内閣に対して行うなどが定められている。

第4には被害者に対する手厚い保護規定である。旧法では、第11条で、担当官が自らの判断によって、被害者に適切な支援、食料、シェルターを供すること、被害者が外国人の場合、送還は当該国間との条約に従うことが規定されていただけであった。新法では、食住の支援に加

え、医療、心理的回復、教育、職業訓練、法的支援などが加えられ、被害者の性別、年齢、国籍、民族および文化を考慮することが定められている。被害者に対して保護を受ける権利について知らせること、被害者の意向を聞くことが規定されている。担当官は被害者が犯罪者に対する求償権を有することを知らせ（第34条）、被害者が賠償請求の意思があれば被害者に代わって検察官が刑事訴訟手続のなかで賠償請求をする（第35条）。被害者の証言手続については、旧法では検察は犯人の逮捕前に被害者を証言のために裁判所に連れてくることができるとだけ規定していた（第12条）。新法では、被害者が加害者に対する訴訟手続などのためにタイ国内における滞在さらには就労を一時的に許可することができる旨の規定がある（第37条）。旧法下では被害者であっても即時送還が原則であったが、新法ではより人道的な扱いが定められている^(注34)。

既述のとおり、旧法単独では人身取引罪の訴追手続はできず、人身取引にかかわる犯罪の訴追手続の各段階においてこれら複数の法律の適用が必要であったため、法律専門家にとってもいずれの法律のいずれの規定を適用するのか判断が難しく、包括的な法律の制定が待たれていた。タイは、2000年にパレルモ議定書に署名はしたが、その批准をめざし議定書が発効した2003年から、1997年法の問題点を改善すべく改正案が審議されてきており、その集大成である本法は、その規定の網羅性から評価できるものである。しかしその新法の効果を実証できるかどうかはいまだ時間を要する。

現代の人身取引問題に取り組むべく他国に先駆けて制定された1997年法は、新法の施行まで

タイ政府の人身取引問題への取り組みの根拠法となってきた。旧法は前述のとおり包括性および実効性という点から不十分であったため、それを補うべく様々な覚書やガイドラインが作成されてきた。これらの覚書やガイドラインは新法の制定後も運用されている^(注35)。

2. 2003年子どもと女性の人身取引問題に対処する関係省庁間の共通運用指針覚書

タイ政府が1998年に設立した子どもと女性の人身取引撲滅小委員会^(注36)は、関係省庁、NGOや国連機関から構成され、翌年にはタイ政府内関係省庁間で1999年子どもと女性の人身取引問題に対処する関係省庁間の共通運用指針にかんする覚書（中央政府第一次覚書）が結ばれた^(注37)。その覚書を改正する第二次覚書が、2003年に先の小委員会から改名した、子どもと女性の人身取引解決法について協働するための小委員会^(注38)により作成され、社会開発人間安全保障省、保健省、司法長官、外務省、労働省、タイ警察間で締結された。1999年の覚書以降、関係省庁への研修が行われ、その間の実務の経験にもとづきよせられた関係者からのコメントや提言を反映させたのが中央政府第二次覚書である。

本覚書では、人身取引の被害者の定義を、個人、グループまたは組織によって、詐欺、脅迫、暴力、権力の濫用または他の形態の強制によって、調達、売買、連行、移送、受取、留置、監禁、抑留または蔵匿された、子どもおよび女性と規定する。かかる行為はタイ国内外にかかわらず、性サービス、濫用的雇用、抑圧や、不当な賃金、強制的物乞い、非倫理的な取扱いなどその他の労働搾取を含む、違法な行為を行わせるためまたは違法な行為に従わせるために、強

制的状態に子どもや女性を置いている限り、人身取引とみなされる。本定義は、1997年法で明確にされていなかった人身取引の定義を補足するものといえる。1997年法に言及されている刑法、売春禁止法、子どもの保護法の該当既定を取り込んでいる。人身取引の手段としては、パレルモ議定書にある脆弱的立場の利用または金銭の受取が欠けている。搾取の例示としては、同議定書にある臓器売買がないが、タイにおける人身取引被害の実態を反映して、労働搾取については、不当な賃金、強制的物乞いや非倫理的取り扱いが例示されており、当然ミャンマーからの移民労働者も想定されていると考えられる。

本覚書をベースに、特に人身取引の問題が深刻とされる北部9県において他の地域に先駆けて覚書が2003年に結ばれた^(注39)。北部覚書と称されるこの覚書は、チェンマイ、チェンライ、メーホンソン、プレー、ナーン、パヤオ、ランパーン、ランプーンおよびターク県の、各県知事、州警察長官、タイ警察、移民局、各県検察庁長官、社会開発人間安全保障省人身取引防止局長、同省の各県地方局長、チェンマイ大学医学部長、各県病院長によって署名された。先の中央政府覚書と比較すると、より実務に即した細かい規定が付加されているほか、NGOの役割を明記している規定が特徴的である^(注40)。

先の9県のうちチェンマイ、チェンライ、メーホンソンおよびターク県は、ミャンマーと国境を接しており、うちメーサイおよびメーソットには国境ゲートがある。とくにメーソットには前節に既述のとおり、日々多数のミャンマー人がタイへ越境してくるとともに縫製工場などで働く多数のミャンマー人移民労働者が滞在し

ている。そのため、ミャンマーからの人身取引については、この北部覚書が該当するケースが多い。しかし本覚書は法的拘束力を有していない点がまさにその実効性にとっては弱点となっており、本覚書の運用や実務への反映は各県によって異なる様相をみせている^(注41)。

北部覚書では、中央政府覚書と同様に、被害者を①タイ人の子どもと女性、②外国人の子どもと女性で不法に入国した者、③外国人の女性と子どもで合法に入国した者、④タイ国籍を有せずにタイに居住する者、の4つのカテゴリーに分けている。しかしその実務についてガイドラインは、合法に入国した外国人被害者と不法に入国した外国人被害者の取り扱いに違いを設けていない。外国人被害者に対しタイ人の被害者に対する扱いと異なる点は、第1に、労働法の適用がある場合についての規定を設けている点である。これは該当地域において工場労働者として搾取され人身取引被害者となっている者がとくに多い状況を反映しているといえる。ミャンマー人被害者の多数はこのケースに当てはまると考えられる。第2に、捜査官は被害者への質問の後、1979年入国法第54条にある許可なしの外国人の強制退去の規定の減刑酌量を申請する点である。これは被害者の即時追放を回避するためである。2008年法第37条に先駆けた規定であるといえよう。そして、被害者に対し支援することはタイ人も外国人も同様であるが、タイ国籍者の成人女性の場合は任意でシェルターに送られるが、外国人の場合は成人女性も子どもも同じ扱いで一律シェルターに送られる(6.3項)。

外国人被害者については、送還手続が規定されている。まず外国人被害者に対しては訴追手

続に必要な審問以外に、タイへ売春もしくは就労のために入国した理由を調査し、被害者の心理的および社会的背景を明らかにするために、社会開発人間安全保障省の担当官が質問し、収集された情報は、送還時に適切な支援が与えられるよう出身国に伝達される(6.6項)。被害者への質問、調査および証人審問は速やかに行われること、その終了後、被害者は即時送還されることが規定されている(6.8項)。加害者の追跡のために被害者である子どもや女性を一時的に勾留することが必要な場合、被害者は社会開発人間安全保障省管轄下の施設に収容される。6.11項では、不法に入国した外国人の子どもや女性の国籍が不明な場合、彼女たちの居住地が第一に考慮されると規定する。出身国とされる国の大使館や政府が合意しない場合は、国籍の証明をタイ政府機関が代わりに行う。証明のために必要な詳細を調査するため関係機関が証拠を収集し、子どもや女性に面接し彼女らの証言を記録する。6.12項では、社会開発人間安全保障省、地元の警察、入管局もしくは国境チェックポイント、NGOおよび外務省は、外国人の子どもと女性にかんする情報および加害者を発見する手がかりとなる情報を得るために協力することを規定する。6.13項では、入管局もしくは国境チェックポイント、社会開発人間安全保障省、NGOおよび外務省は、外国人の子どもと女性をその居住する国へ送還するために協力する。出身国の大使館、入管局、政府関係機関およびNGOは送還される者を受け入れ、彼女たちが再度タイへ戻ることを防止するために配慮した措置を講じるよう協力することを規定する。これらの規定は、タイで人身取引被害者とな

った外国人の女性と子どもを不法入国者として取り扱うのではなく、証言を得た後担当官は入管局に入国法下の酌量減刑を認めるよう情報を提供し、支援を与えるよう定めている。しかし、証言することに同意した被害者が裁判の間だけタイでの滞在を許され、シェルターで保護され、証言や裁判の終了後即時に送還されることは、被害者の人権よりもタイ国内の法秩序を優先したアプローチであるとの批判もある[Coomaraswamy and Satkunathan 2006, 10]。また外国人被害者を合法と不法入国の2つに分類しながらも、その扱いは同じであり、合法に入国した者がタイに滞在できる選択肢はこの覚書内では用意されていない。

3. 2003年女性および子どもの人身取引被害者にかんする労働検査官実務ガイドライン

2003年に政府関係機関間で前述の覚書が結ばれたのを受けて、本ガイドラインが作成された。本ガイドラインは冒頭に、1998年労働保護法の規定にもかかわらず、労働者への違法な処遇が横行すると明記する。人身取引問題に対する取り組みとしてまず労働現場の検査が重要であり、そこから労働搾取という人身取引の被害の防止、犯罪の摘発、被害者の救済が促されるため、児童労働に対する監視・検査の実務にかんする本ガイドラインの意義は大きい。本ガイドラインのなかでは、タイ国籍児童とは別に、移民児童にかんする規定を設けている。概要は以下の通りである。

移民児童労働の場合、警察、県労働保護局、NGOなどと連携し事実解明に努める。合法に入国し労働許可をもっている場合(ちなみに許可対象年齢は禁止されている職種を除いて15歳以

上)は、子どもの意思を尊重して働くことを継続するかどうか決める。児童が受けるべき賃金や処遇を得ているかを調査する。不法に入国し労働許可をもっていない場合又は働く意思のない場合、雇用者に対して法的措置をとる。社会開発人間安全保障省と協力して保護施設に送る。関連する法は彼らを人身取引の被害者であると仮定して扱っているので裁判所へは連れて行かないこと、また入国勾留センターに連れて行かないこと、そこは児童にとって適切な場所ではないし、彼らは人身取引事件の被害者であるからである。すべての法的手続、児童が法的権利と受益を享受したあと、児童が証人となった刑事法上の手続が終了または公判が終了した後は、社会開発人間安全保障省と協力して児童を送還することなどが規定されている。

1998年労働保護法は、労働検査があつて初めて実効性を有する。労働現場の検査は、労働保護法の対象となるすべての労働現場に対して行われているわけではなく、限られた情報提供者からの告発などを受けてアド・ホックに行われており、その労働現場数に比する検査官の絶対的人数の少なさによって、このガイドラインが活用される状況にはない^(注42)。しかし、その実効性はさておいて、本ガイドラインは、そのタイトルおよび目的から、労働検査官が移民児童労働者の扱いに際して人身取引被害者であると仮定して取り扱うよう規定しており、労働検査官に児童労働の問題と人身取引問題間の断ち難い関係を認識させるものとしては評価できるといえよう。

4. メコン地域における人身取引撲滅に対する協力にかんする6カ国間覚書

タイとミャンマー関係をめぐる法的枠組みとしては、両国に加え、カンボジア、ベトナム、ラオスおよび中国のメコン6カ国で結ばれたメコン地域における人身取引撲滅に対する協力にかんする覚書^(注43)(COMMIT)がある。本覚書はメコン地域の6カ国が協力して人身取引問題に対処すべく、2004年にヤンゴンで交された。これは各国に権利義務を生じさせる規定ではなく、人身取引撲滅のために記載されている行動に真摯に取り組んでいくという政治的意思が表明されたものといえる。本覚書では、各国政府が、バレルモ議定書の定義する人身取引の定義の使用を推進し、人身取引対策を講じ(第1条から第6条)、法制度面から人身取引に対する適切な法律を制定し執行すること、国境間協力の強化が謳われている(第7条から第14条)。また、被害者の保護、回復、再統合として、被害者へシェルターなど適切な支援を与えること、なかでも被害者の福祉を確保するための支援など、被害者の安全な帰還のために国境間の協力を確保すること、被害者の回復と再統合のためにそして再度被害者となることを防止するために協力すること(第15条から第21条)、さらに人身取引の防止策として、貧困削減プログラムや教育、技術訓練、そして出生登録など必要な法的文書を与えること、コミュニティのネットワークを支援すること、公衆への啓蒙が盛り込まれている(第22条から第27条)。なかでもミャンマーからの移民労働者が人身取引被害者に陥る問題にかんして重要であると思われる第26条は、無差別および平等の原則にもとづきすべての労働者の権利を守るために各国労働法を適用する

こと、到達国である国に取引された者の労働力に対する継続的要求を刺激する搾取の需要を削減するために、関連する国内法を有効に執行すべく奨励するよう掲げられている。この覚書の執行にかんしては、本覚書の実効性の確保のために行動計画を作成しその実行をモニターする仕組みを構築すること、本覚書および行動計画の執行を含む人身取引に対するGMS諸国への支援を他機関、他国に要請することが盛り込まれている（第28条から第33条）。本覚書の修正は、修正を希望する4カ国が当覚書の事務局であるUNIAP^(注44)に通知し、事務局から各国へ伝達、各国から書面により全会一致の賛成を得て修正される（第34条）。

覚書自体には法的拘束力はないが、これをベースに6カ国の関係機関が集まり、事務局であるUNIAPでの調整を経て具体的なプロジェクトが実行されている。本覚書によって2004年に策定された3カ年の行動計画の達成度を精査するために、2007年12月に北京で6カ国大臣会議が行われ、次の3カ年計画が是認された。メコン地域という人身取引問題が深刻な地域の6カ国が国連を事務局として協働する形は、これまでの国際組織のしくみとしては画期的な試みであるという。なかでもその地理的かつ経済的政治的立場ゆえにタイの中心的役割は大きい。法的強制力はないが6カ国間相互のピア・プレッシャーが効果をもっているという^(注45)。

5. 人身取引撲滅にかんするタイとミャンマーの二国間覚書

人身取引の防止と被害者の救済にかんする二国間取り組みとして、タイは、国境をはさむカンボジアと2003年に、ラオスとは2005年にそれ

ぞれ覚書を結んでいる。これらの覚書の内容は、締結する両国間に対称性が保たれているが、現実にはカンボジアやラオスからタイへ人身取引されるケースが多く、タイからそれらの国へ被害者が送還されることをおもに想定して作成された。ミャンマーとは、2007年12月にすでに最終ドラフトについて交渉が行われていたが^(注46)、2009年4月に「人、特に女性および子どもの取引を撲滅する協力にかんするミャンマーおよびタイ国間覚書」がようやく締結された^(注47)。既述のとおり他国からタイへの人身取引という点では、ラオスおよびカンボジアに次いでミャンマーから注視すべき数の被害者がおり、さらに潜在的被害者はミャンマー人がもっとも多いと考えられる。これまでミャンマーとの覚書がないためタイからミャンマーへのミャンマー人被害者の送還手続は組織的に確立されたものがなく、送還に多大な時間がかかっていると指摘されている [Huguet and Ramangkura 2007, 25]。したがって、本覚書の締結の意義は大きい。本覚書は上述のCOMMITの取り組みのなかで醸成されたものであり、またタイの2008年反人身取引法の施行も受けて、その内容はカンボジアやラオスとの覚書に比して、被害者に対する保護などに被害者に配慮した詳細な規定が盛り込まれている。

まず人身取引という定義については、当該覚書はパレルモ議定書の文言をそのまま踏襲している（第2条）。未成年者については手段にかかわらず搾取の目的で獲得、輸送、引き渡し、藏匿または収受されれば人身取引の被害者とみなされることも明記してある。ミャンマー国内法では子どもを16歳未満と規定しており、タイとの覚書における当該規定がどうなるか注目さ

れていたが、国際基準に合致させている。第3条では、人身取引の防止措置として、両者は、脆弱な状況にいる者、とくに女性と子どもに対し、教育や職業訓練を施すこと、雇用や収入の機会や医療などの社会サービスを提供すること、人身取引を誘発する危険要素について、どのような方法で被害者が搾取される状態におかれるかなどを、公衆に対して情報を流布する、それぞれの国内における人身取引被害者の出身地、中継地および到達地において住民の意識を高めるよう、最大限の努力をすることが規定されている。さらに、両者は脆弱性を最少化し安全な移動を促進する措置を講じ（第4条）、人身取引を生じさせる需要ファクターを削減し（第5条）、両者の適用法を遵守するよう労働現場を監督するようできるだけ適切な措置をとるよう最善の努力をする（第6条）としている（傍点筆者）。これらの文言はカンボジアやラオスとの覚書にはみられないものである。人身取引問題をミャンマーからタイへの大量に流入する移民の存在という背景においてとらえ、人身取引を誘因する需要ファクターに言及し、人身取引罪を構成する労働搾取の摘発および防止が必要であるという、両国の認識が表明されていると読み取れる。これは二国間においてタイが一方的な受け入れ側であることを考えると、タイの片務的負荷ともみえるが、具体的な履行義務を規定しているわけではないので、この規定によってタイが即時何らかの措置を講じることにはならない。しかし、これらの規定が将来的には具体的な行動計画に発展する可能性があるという点においては、カンボジアやラオスとの覚書にはないこれらの規定は、ミャンマーとタイとの特有の問題を鑑みて評価できよう^(注48)。

人身取引被害者の保護については、まず第7条において、両者は被害者の判明に最善の努力をし、判定手続の指南となる相互に合意する被害者判定基準が作成されなければならないと規定する。この判定基準は今後両者間で作成される予定であり、具体的なものは存在していない^(注49)。覚書が締結され、被害者に対する手厚い保護規定が後述のように盛られているが、保護される被害者の判定基準が規定され運用されなければ、保護規定も運用にはいたらない。第8条(a)において、被害者は出入国違反や人身取引の直接の帰結としてもたらされたその他の法律違反について、両国から訴追されないと規定する。覚書の草案段階では、被害者はミャンマー法を遵守していなければならないとの条文があるといわれており、ミャンマーの入管法上の取り扱いがどうなるか注目されていた^(注50)。しかし後述のとおりミャンマーの反人身取引法では、人身取引の直接の結果としてもたらされたその他の違反について訴追するか否かは、中央組織の判断による。被害者は送還まで入国管理事務所に勾留されるのではなく所轄省下の施設に収容され保護され、その際には被害者の安全およびプライバシーの確保、人道的扱い、被害者の司法手続参加は本人の自由意思を考慮すると規定されている（第8条(b)～(d)）。被害者のプライバシーや自由意思の尊重は、カンボジアやラオスとの覚書にはなく、タイの2008年反人身取引法が反映されていると観察される。被害者の原状回復請求権、賠償や正当な賃金の加害者に対する請求権の行使について法律扶助を与えること（第11条）、NGOと協力して安全なシェルター、法的支援、家族との交信、医療支援など必要な保護措置を与えること（第12条）

は、カンボジアやラオスとの覚書と同様である。

第13条から第17条までは、人身取引撲滅のために両国の法執行機関が協力することが規定されている。刑事手続において、国境を跨ぐ犯罪者の訴追、引き渡し、司法協力など人身取引の防止と撲滅のために協力すること（第15条）、また司法手続中およびそれ以降において被害者および証人の安全を報復や脅迫から守る行動計画を策定することが盛り込まれている（第17条）。第16条は、人身取引のルート、場所、ネットワーク、手段や方法、犯罪者の犯罪歴や個人情報について、両者間において、国内法に従って、情報を蓄積し交換することを協力すると規定する。国内法に従ってという文言はカンボジアやラオスとの覚書にはない。

タイとミャンマーとの間において最大の問題である被害者の送還および再統合について、第18条から第21条で規定されている。両国は被害者の安全かつ時宜を得た送還および再統合を確保するよう協力すること、そのために共同で運用手続基準（Standard Operation Procedures）を作成することが規定されている。被害者の送還と再統合支援の拠点として、ミャンマーは社会厚生局、タイは社会開発厚生局を担当とし、被害者の家族の追跡調査、送還のアレンジメント、帰還した被害者のフォローアップ、関係諸機関の情報ネットワークの構築を行う（第19条）。第20条では、被害者への支援として、被害者の尊厳、自由および自尊心が回復されるように、今後生きていく力をつけられるよう、適切な措置をとることが規定されている。そのなかには、被害者が再度の被害、烙印、差別やトラウマに苦しまないようにすること、各個人の年齢、性別、生活文化を考慮し必要に応じた個別の再統

合計画が作成されること、継続して社会、医療、心理およびそのほかの支援を提供すること、学齢期にある子どもの被害者は適切な教育の機会を与えられることが含まれる。さらに被害者に対する職業訓練プログラム、および被害者と接する関係機関のスタッフに対して子どもの発達や権利およびジェンダー問題について、子どもの権利条約、女性差別撤廃条約およびその他両国が参加している国際人権条約を参照して、訓練プログラムを施すことが規定されている（第21条）。

そして第22条では両者の共同行動として、関連諸機関のメンバーから成る共同ワーキンググループを設置し、本覚書に規定する条項の執行について計画し、本覚書にもとづき、人身取引の撲滅にあたって、他の関連機関と協力して戦略計画、ガイドラインおよび必要な枠組みを構築し、両者の共同計画の評価および結果報告を定期的に行い、両者間の協力強化のために提案をすることが規定されている。本覚書の見直しは3年毎である（同条(b)6）。

タイとミャンマー間の人身取引問題における最重要課題である被害者の送還および再統合については、本覚書によって送還手続を行う管轄拠点が設置され、被害者の最大の利益を考慮すると謳われ、送還にあたって被害者の安全保護や人権的配慮、差別や烙印などがなく、社会的支援、医療支援を行うなど詳細に規定された。これまで両国間において送還手続については法的枠組みがまったくなかったことを鑑みれば、この覚書によって大枠が定められたこと、つまり、運用手続基準（SOP）を定めることが合意されたことの意義は大きい。しかし、肝心のSOPについては今後定められることになっている。

基準が作成され被害者の認定が行われなければ、被害者に対する保護規定も運用にはいたらない。被害者認定の課題については後述する。

6. ミャンマーの2005年人身取引防止法

タイにおける人身取引被害者を送り出している側にあたるミャンマーは、2004年にパレルモ議定書に加入し、2005年に人身取引を防止し禁止する法律を制定した。本項では、ミャンマー人被害者にかんする項つまり送還される被害者を他国から受け取る観点に焦点をあてて分析する。

本法は、人身取引の対象を女性と子どもに限定していない。人身取引の行為の定義は、パレルモ議定書の規定に加え、売買、賃貸、雇用が明記されている。手段については議定書と同様、合意の有無は問わないとある。これは合意があっても規定の手段が使われれば人身取引であるとした議定書と成人にかんしては同じ結果となる。しかし、議定書では対象が18歳未満であれば、これらの手段が使われなくても搾取目的で行為が行われれば人身取引とされるが、ミャンマー法ではかかる規定がなく、取引される対象が未成年であっても、規定される手段のいずれかが使われたことが構成要件のひとつとされる。さらにミャンマー法では、子どもは16歳未満と規定されている。搾取の例示として、パレルモ議定書の例示に加え、債務労働が明示されており、それについて「債務者またはその支配下にいる者の労働またはサービスを債務の支払いまたは保証として質入れすること、サービスの期間や性質が明確に定められていない、または合理的に査定されるサービスの価値が債務の清算に充当されていない場合」と説明を付している

点が特徴的である。

本法の冒頭で人身取引はミャンマー民族によって尊び守られるべきミャンマー国籍のプライドと尊厳を傷つけるものであると記述している。ミャンマー政府は、人身取引撲滅のための中央組織（Central Unit）を、国務省大臣を議長とし、国務省副大臣、社会福祉・救済・再定住省副大臣、司法副長官を副議長とし、ミャンマー警察長官を事務局として、関係諸機関から構成する（第5条）。その組織下に、3つのワーキンググループすなわち、国務副大臣を長とする人身取引の防止を担当するグループ、司法副長官を長とする法的枠組みおよび訴追手続を担当するグループ、社会福祉・救済・再定住副大臣を長とする被害者の送還、再統合、リハビリテーションを担当するグループが配置される（第7条）。

被害者の権利保護については、被害者が女性、子どもまたは青少年（youth：本法では16歳以上18歳未満と定義している）の場合、裁判は公開ではなく彼らの尊厳と身体的精神的安全のため非公開で、さらに報道は中央組織の許可のもとにおこなわれることとある（第11条）。本法下に規定される違反行為については被害者は問われないとあるが（第13(a)条）、人身取引の直接的結果として発生する違反行為にかんしては法的措置の対象とするか否かは中央組織の判断による（同(b)条）。タイ法では入管法下の減刑酌量が規定されているが、ミャンマー法の規定からは同国の入管法や売春禁止法違反が問われる可能性も排除されていない。

第16条から第18条では、女性、子ども、青少年の被害者に対する特別保護について規定している。被害者の年齢と成熟度に応じて彼女らの希望を表明する自由と選択の自由に配慮すると

規定されている。彼女らの同意にもとづき、身体的、精神的損害に対する救済のための手続、職業訓練や医療措置を行うとある。つづく第19条では成人男性を含む被害者に対し、送還に必要な条件を整え、被害者に対する一時的保護施設を用意し、社会的リハビリテーションを行い、被害者の訴訟において弁護士を手当てするなどの法的支援、証言をする際もしくは係争中に被害者の安全およびその他の権利確保のために手だてを用意すること、被害者の同意にもとづき、医療検査、医療手当を施すこと、被害者の今後の生活のために被害者に職業訓練を授けることが定められている。また、国外のミャンマー大使館員は被害者となったミャンマー市民およびミャンマーの永住外国人に対して必要な保護を与え、彼女らの送還のために関連諸機関と協力することを規定している（第20条）。外国からミャンマーへ送還されてきた人身取引被害数は、2004年から2006年までの累計で232人と公表されている（表3）。

V ミャンマーからタイへの人身取引問題に対する法的枠組みの課題

既述のとおり、タイは人身取引問題に対し様々な法的取り組みを行ってきている。一方ミヤ

ンマーにも成人男性をも被害者として規定する人身取引防止法が存在する。ミャンマーからタイへの人身取引被害者の救済や保護にかんしては、タイとミャンマーの二国間の覚書がようやく締結され、両国間の共同および協力が明文化されたことの意義は大きい。しかし、その実行を導く運用手続が定められておらず、ミャンマーからタイへの大きな流入人口を背景とする人身取引問題に対する法的枠組みとしては、以下のような問題点が指摘される。

第1に、人身取引被害者の識別である。バンコクの入管勾留センターだけでも毎日300人から400人が人身取引被害者かどうかの質問が行われ、さらにそのなかから15~20人が被害者の認定のために詳しく調査される [Huguet and Ramangkura 2007, 31]。人身取引被害者の可能性がある者は、タイ警察官とソーシャルワーカーによって質問を受け、警察が判断する。これらの人数のうちミャンマーからの流入人口を考えるとかなりの割合をミャンマー人が占めるが、多くは詳細を調査されるまでもなく単に強制退去させられるという。限られた人数の係官で限られた時間で、どれだけ被害者を判別できるのかという問題である。言語上の問題はもちろん、労働搾取されていたミャンマー人はどのように自らが騙されて強制されどのように搾取されて

表3 ミャンマーへ帰還した人身取引被害者数

性別／年齢	2004		2005		2006	
	全年齢	18才未満	全年齢	18才未満	全年齢	18才未満
合計	34	4	108	10	91	20
男性	—	—	1	1	—	—
女性	34	4	107	9	91	20

(出所) ミャンマー政府発表による [Huguet and Ramangkura 2007, 25]。

いたかを適切に伝えることができないために、被害者としての認定から漏れてしまう可能性が大きい。情報提供者からの通報により、労働搾取の現場が直接捜査される場合と異なり、労働搾取の現場から逃れた移民労働者が不法入国などで勾留された場合、労働搾取されていた状況、すなわち労働時間、賃金の程度、移動の自由があったのかどうかなどの労働環境を説明することは時間を要するし容易なことではない。ミャンマーからタイへの人身取引被害者の多くは、物理的に身体的にタイへ連れてこられたというよりも、タイで高い賃金を得られるとの情報を得て、高賃金を得ようと自ら交通手段を使ってタイへ越境する^(注51)。たどり着いた労働現場で、どのような条件で就労したのか、そしてその実態がどのように乖離していたのかは、タイ係官からの丁寧な聴取が行われなければ、人身取引被害者として識別される可能性は低いであろう。被害者の識別という早い段階から在タイ・ミャンマー公館が関与するなど考えられるが、ミャンマー政府の恣意的判断のために、ミャンマー国民でない判断されるケースもあると指摘されている^(注52)。タイとミャンマー間の覚書にあるSOPがこれらの現状の問題に実効的に対応され運用されるか観察を要する。

第2に、人身取引被害者の刑事訴訟手続上の証人としての役割と被害者としての権利の対立の問題である。2008年法以前のタイの法制度では、被害者は証人としての役割が終われば、即時退去されることになっており、入管法上の減刑酌量は刑事訴訟手続の進行のためである。この法的手続が長引くために、タイでのシェルターでの滞在が延びていると指摘されていた[Huguet and Ramangkura 2007, 25]。証言すること

に同意した被害者が裁判の間だけタイでの滞在を許され、シェルターで保護され、証言や裁判の終了後即時に送還されることは、被害者の人権よりも、タイ国内法秩序の維持を優先しているとの批判もある。シェルターに滞在する間被害者は職業訓練などを受けるとはいえ、シェルター内に留まるしかなく賃金を得て働くこともできず、被害者の機会費用が補填されているとはいえない。既述のとおり、2008年反人身法第37条は、被害者が加害者に対する訴訟手続などのためにタイ国内に滞在さらには就労することを一時的に許可できると規定する。本条は新法の画期的特徴のひとつであるが、具体的な運用指針はいまだ作成されておらず、新法によって外国人被害者の人権が具体的に改善されるのかどうかの分析には時間を要する。

第3に、何よりも、上述の枠組みが被害者に与える権利の回復と保護とは何かという問題である。法的枠組みのなかで用意されている被害者の保護と支援のためのシェルターでの滞在は、被害者にとって望ましい保護なのかどうかという点である。被害者の多くがタイのシェルターで6～10カ月滞在していたという報告がある[Huguet and Ramangkura 2007, 32]^(注53)。先に述べたように被害者は、加害者への訴追や裁判手続のため、シェルターでの滞在を余儀なくされ、その法的手続の遅滞により長期滞在を強いられる。さらなる長期滞在の原因は、ミャンマー人被害者の送還手続が組織的に行われておらず、送還プロセス全体に過大な時間を要している点である。現にタイでの外国人人身取引被害者の人数(表1)とシェルターに滞在する外国人被害者(表2)を国別にみると、たとえば2008年ではミャンマー人の被害者は231人で、

2008年9月末現在のシェルター滞在者数は240人であり、被害者数がミャンマー人に次ぐラオス人は186人の被害者に対して24人しか滞在していない。シェルターでの滞在が仮に年度を超えるとして、ミャンマー人は2007年および2008年を合わせて300人の被害者に対し、237人の滞在者、ラオス人は395人に対し100人、カンボジア人は119人に対し24人である。これらの数字から、タイからミャンマーへの被害者の送還がカンボジアやラオスへの送還に比べてかなりの時間を要していることが観察される。人身取引加害者の訴追や裁判にかかる法的手続というタイ側での遅滞の要因に加え、ミャンマー側の遅滞の要因はミャンマー政府による家族の追跡調査や国籍の証明の照会に時間がかかることである。何よりも言語上の問題が大きく、タイで被害者から得た名前と住所が英語に訳されミャンマー側に伝達される間のエラーの発生や、不正確または不完全な情報の問題のために、国境間の情報の交換と協力が膨大な時間がかかっている。またタイからミャンマーへの多くの移民は、辺境地や中央政府との紛争地帯を含む場所から来ており、国籍証明や家族の追跡調査にさらに時間を要することもある [Huguet and Ramangkura 2007, 27]。さらにミャンマーでは、社会福祉省の運営する訓練センターで社会復帰のためにと用意されたプログラムで4週間を過ごさねばならず、実際に出身地へ帰るまでには1年近くを要している。ミャンマーでの4週間の訓練を望まない被害者もあり、この4週間のプログラムが実際どのような効果があるのかという疑問も呈されている。政府によるシェルターでの保護が被害者の損害賠償、原状回復の請求権の行使が確保され救済を受けられることにつな

がっているのか、制度の見直しが必要とされるであろう。迅速かつ被害者にとって適切な送還のためには、送還プロセスについて関係機関の間で共有されるべきガイドラインの必要性が指摘され、二国間の覚書の下でのその早期の作成が待たれる。またミャンマーへ送還される被害者をミャンマー政府側が迎えることは公式の行事であり、しばしば報道関係者が臨席しているとの指摘もあり [Huguet and Ramangkura 2007, 25]、被害者の保護やプライバシーという点も改善が望まれる。

そしてもっとも重要な問題は、送還が被害者にとっての最善、あるいは最低限の解決なのかどうかという点である。ミャンマー人被害者のなかには、送還されたくないために故意に不正確な情報を伝える被害者もいるという問題もある [Huguet and Ramangkura 2007, 25]。帰還した地域における家族の貧困、十分な収入を得られる雇用機会の欠如が、再統合を困難にさせており、かかる状況が改善されない限り、帰還者は再度移住を望むため、再度被害者になるリスクが高い点も指摘される [Huguet and Ramangkura 2007, 25]。多くの帰還者が再度タイへの移動を望んでいる現状を鑑みれば、被害者全員を送還することよりも、タイでの滞在大体および就労を可能とさせる、すなわち正規の移民労働者として適正な労働条件のもとで働くことのできる制度設計が必要であろう。これらから、ミャンマーからタイへの人身取引問題に対する法的取り組みは、タイにおける数百万といわれるミャンマー人の移民労働問題にいかに関与するかということと重要な関連性をもつことが再度認識される。タイ側のプル・ファクターおよびミャンマー側からのプッシュ・ファクターからミ

ンマーからタイへの人口流入は今後も続くとして予想される^(注54)。彼／彼女らを人身取引被害者として保護の対象とするよりも、ミャンマーからタイへの入国手続を簡素で廉価にし、タイにおいて正規の移民労働者として雇用し、適正な労働条件下で働くことを可能にすることが、本稿が抽出した様々な問題点からうかがえる事態改善の有力な方向であるように現時点では思われる。

おわりに

本稿では、ミャンマーからタイへの人身取引問題をミャンマーからタイへの大きな流入人口という背景から分析し、人身取引問題に対するタイの法的枠組みをミャンマーからの人身取引被害者の救済という観点から分析しその問題点を抽出した。

2003年のパレルモ議定書の発効を機に、人身取引問題に対する法的枠組みが各国および地域において構築されるなかで、タイは積極的に中央政府レベルおよび県レベルにおいても人身取引問題にとりくむ法政策を施行してきており、2008年6月に旧法を廃止し制定され施行された新しい反人身取引法によってさらなる実効的取り組みが期待される場所である。人身取引は、その訴追および処罰はタイ警察および検察庁の管轄であり、被害者の保護は社会開発人間安全保障省が担当する。確かに人身取引被害者保護や救済にかんするタイ政府の取り組みは評価できる一方、人身取引被害者の保護や救済は、反人身取引法の規定だけでなく、とくにミャンマーからタイへの人身取引被害者の実態を考えると、労働法や移民政策との有機的連携が

必要とされるのである。ミャンマーからタイへの人身取引問題は、ミャンマーからタイへ流入する多数の移民労働者の問題と密接にかつ複合的に関係しており、人身取引問題を刑法上の人身取引罪の加害者および被害者としての法的手続で処理することに加え、人身取引被害者の実質的な権利保護につながる法政策、さらには労働搾取による人身取引被害者をなくすための法政策が不可欠なのである。

タイにおける労働搾取のなかでも児童労働は極めて深刻な問題であり、またミャンマー人の人身取引被害は労働搾取に加え性的搾取も極めて悲惨であり^(注55)、児童や性的搾取という観点から人身取引問題に対する法的枠組みを分析することも極めて重要であるが、本稿では、残念ながらそれらの論点を扱うことはできなかった。しかしながら、ミャンマーからタイへの人身取引問題をミャンマーからタイへの流入人口問題との関係から分析し、それに対する法的枠組みの問題点を抽出し考察するという本稿の目的はひとまず達せられたと考え、人身取引問題にかんするその他の論点は次への課題としたい。

(注1) 当該報告書の概要については山田(2007a)を参照。

(注2) タイ政府社会開発人間安全保障省内、女性と子どもの人身取引撲滅局(Bureau of Anti-trafficking in Women and Children)から入手したデータ。日本におけるタイ人の人身取引被害およびそれに対する日本の法政策については、吉田(2005)および大谷他(2007)に詳しい。

(注3) 注2に同じ。

(注4) 当該書については山田(2007b)を参照。

(注5) International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, Paris, 18 May

1904.

(注6) 以下本段落の人身取引に関する国際条約の沿革にかんしては、中川(2004)を参照。

(注7) International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, Paris, 4 May 1910.

(注8) International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, Geneva, 30 September 1921.

(注9) International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, Geneva, 11 October 1933.

(注10) Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, Lake Success, New York, 21 March 1950.

(注11) United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 November 2000.

(注12) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 November 2000. あとの2つは、密入国議定書(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陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止にかんする議定書: Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 November 2000)と銃器議定書(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銃器並びにその部品及び構成部品並びに弾薬の不正な製造及び取引の防止に関する議定書: Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 31 May 2001)。

(注13) 本議定書の草案段階でもっとも議論

を呼んだのは、人身取引の定義であり、とりわけ売春(prostitution)をどう扱うかであった。以下売春をめぐる議論については、Raymond(2001)を参照。職業としての売春をセックス・ワークと呼び、セックス・ワークのための自発的移民労働を支持するセックス・ワーク論者らは、人身取引の定義を強制された人身取引に限定し、売春又は性的搾取のための人身取引という文言を省くよう、さらに被害者(victim)という用語はあまりに情緒的であるとして削除するよう、ロビー活動を展開した。売春を労働として合法化している国々と共に、強制的に取引されたことを立証できる女性のみを被害者として限定し被害者に対する保護を限定しようとした。かかる主張は、売春の合法化という問題の議論の再燃を避けるために、人身取引の議論を売春の議論と切り離そうとしたといえる。セックス・ワーク支持のNGOが要求する規定の多くを支持した国々は、おしなべて高いGDPを有する西側諸国もしくは工業化の進んだ国、しかもその多くは人身取引の被害者が辿り着く国々であったと指摘されている。それらの国々は、オランダ、ドイツ、デンマーク、スイス、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランド、スペイン、カナダ、英国、日本およびタイであった。最終的には、現議定書の規定にあるように、性的搾取もしくは売春目的も、人身取引の構成要件の例示として明記された。

(注14) 筆者による2007年12月のIOMバンコク事務所におけるヒアリング。

(注15) タイ王国官報2008年(仏暦2551年)2月22日。

(注16) 筆者による2009年4月のタイ労働省雇用局におけるヒアリング。

(注17) 1978年外国人雇用法(The Alien Employment Act B.E.2521)第39条。

(注18) Memorandum of Understanding between the Government of The Kingdom of Thailand and the Government of The Union of Myanmar on Cooperation in the Employment of Workers.

(注19) ラオスやカンボジアとの同様の覚書では返還はいずれも45日以内となっている。

(注20) タイ労働省に保管されている議事録より。

(注21) 注20に同じ。

(注22) 筆者による2009年4月のタイ労働省雇用局担当官とのインタビュー。正規化手続予定の既にタイ国内にいるミャンマー人労働者のリストはいまだタイ側で留まっており、その理由のひとつは外国人労働者が雇用先のある県外への移動を禁止するタイ内務省令の改正が遅れているためである。

(注23) 筆者による2007年12月のメーソットにおける関係者からのヒアリング。強制退去ではあるが、その方法は国境際まで連れて行き、あとは自らの足で国境を越える方法。

(注24) 筆者による2007年12月のIOMバンコク事務所におけるヒアリング。

(注25) 注24に同じ。

(注26) 1999年の大使館事件、2000年のラチャナブリ病院事件をうけて停止されていた。筆者による2007年12月UNHCRメーソット事務所およびメーホンソン事務所におけるヒアリングによれば、UNHCRも関与してPABによる認可手続が再開される予定である。

(注27) 筆者による2007年12月UNHCRメーソット事務所におけるヒアリングによれば、キャンプの豊富な若年層の労働力を活用しようと、ターク県では限定されたキャンプ居住者に対する技術訓練プログラムを計画しているが、その対象人数は10人程度とキャンプ居住者全体の人口からみれば僅少である。

(注28) 筆者による2007年12月UNHCRメーホンソン事務所におけるヒアリング。

(注29) 注28のヒアリングによれば、バンコクで救助された人身取引被害者が難民キャンプの居住許可証をもつものであった例が報告されている。

(注30) 1998年労働保護法に付随するMinisterial Regulations No.9およびNo.10 (B.E.2541) (1998)。

(注31) タマサート大学法学部ピサワート教授らの注釈。しかし本法は、犯罪の抑止として第6条では犯罪の準備も犯罪の試みとして同じ処罰とし、また第7条では共謀罪として5年を超えない禁固刑もしくは／および1万バーツの罰金を規定しており、これらの犯罪は本法によって新たに規定されたものである。

(注32) 筆者による2007年12月の事件担当弁護士からのヒアリングおよび当該事件の被害者が保護されているシェルターへの訪問による。

(注33) 筆者による2007年12月のタイの検察官、裁判官ら法曹関係者らからのヒアリングによる。

(注34) 筆者による2008年12月の社会開発人間安全保障省担当官からのヒアリングによれば、具体的にどのような条件でかかる滞在や就労を許可するかは、詳細規定を今後定める予定である。

(注35) 筆者による2008年12月社会開発人間安全保障省におけるヒアリング。

(注36) The Sub-committee on Combating Trafficking in Children and Women.

(注37) Memorandum of Understanding on Common Guidelines for Concerned Government Agencies in Handling Cases of Trafficking in Women and Children (GA MOU No.1).

(注38) The Sub-committee to Coordinate Solutions to the Trafficking in Children and Women.

(注39) Memorandum of Understanding on Common Guidelines of Practices for Agencies Concerned with Cases where Women and Children are Victims of Human Trafficking in the Nine Northern Provinces B.E. 2546 (2003).

(注40) 北部覚書はさらに8県を加えて2007年に覚書が作成された。北部に倣い東北部19県および東部8県で2006年に、東南部8県および南部6県でそれぞれ覚書が作成された。

(注41) 筆者による2007年12月の法曹関係者らからのヒアリングによれば、たとえばチェンマイでは覚書の存在以上に、関係者の人身取引問題に対する認識の高さから、積極的な捜査や

訴追が行われている。

(注42) 筆者による2008年9月タイ労働省担当官からのヒアリングによれば、メーソットの労働検査官事務所にタイ語—ミャンマー語の公式通訳者はひとりという。

(注43) Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-region, 29 October 2004. 締結時の議事についてはUNIAP (2004) を参照。

(注44) United Nations Inter-Agency Program on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-region. メコン地域における人身取引問題に取り組むため、2000年6月に設立された機関。メコン6カ国、ILO、UNDPなど13の国連機関、IOM、8つの国際NGOから成る。バンコクに代表事務所、6カ国に国事務所がある。

(注45) 筆者による2007年12月のUNIAPおよびIOMのバンコク事務所におけるヒアリング。

(注46) 筆者の2007年12月のミャンマーと交渉したタイ側デリゲートからのヒアリング。さらに2008年12月社会開発人間安全保障省でのヒアリングによれば、すでに覚書は閣議に提出されているが、タイ国内の政治的混乱により、国会承認の手続きまで進行していなかった。

(注47) Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children. 2009年4月24日ミャンマーの首都ネーピードーにて署名締結。

(注48) 筆者による2009年5月のUNIAPバンコク事務所におけるヒアリング。

(注49) 注48に同じ。

(注50) 筆者による2007年12月のミャンマーと交渉したタイ側デリゲートからのヒアリング。

(注51) たとえば筆者が2007年12月シェルターでインタビューしたミャンマー人女性は、タイに行けば月に6000バーツの賃金を得られるとエージェントに誘われ、家族には内緒でメーソットからタイへ入国し、現実には工場内で監禁状態に等しい形態で長時間働かされていた。

(注52) 筆者による2007年12月の実務関係者からのヒアリング。

(注53) 筆者が2007年12月に訪問したシェルターでは66人のミャンマー人がすでに1年3カ月の滞在になっていた。再度2008年7月に訪問した際も滞在しており、彼女たちが帰国したのは2008年11月であり、帰国まで2年2カ月を要した。

(注54) 筆者による2009年4月タイ労働省雇用局担当官とのインタビュー。

(注55) ミャンマー人被害者の性的搾取の実態については藤目 (2006)。タイ・ミャンマー間の女性の人身売買問題にミャンマー社会のジェンダー構造から着目したものとして高松 (2003)。

文献リスト

<日本語文献>

- 大谷美紀子・山下幸夫・猿田佐世編 2007. 『国際人権法実践ハンドブック』現代人文社。
- 工藤年博 2006. 「ミャンマー縫製産業の発展と停滞——市場、担い手、制度——」天川直子編『後発ASEAN諸国の工業化——CLMV諸国の経験と展望——』研究双書No. 553 アジア経済研究所。
- 高松香奈 2003. 「人身売買問題における参加型開発の重要性——タイ・ミャンマー間における人身売買問題の考察——」『アジア女性研究』第12号。
- 中川かおり 2004. 「人身取引に関する国際条約と我が国の法制の現状 (総論)」『外国の立法』No. 220。
- 藤田幸一編 2005. 『ミャンマー移行経済の変容——市場と統制のはざままで——』研究双書No. 546 アジア経済研究所。
- 藤目ゆき監修, アジア・ウォッチ・女性の権利プロジェクト・ヒューマン・ライツ・ウォッチ編著 2006. 『現代の奴隷制——タイの売春宿へ人身売買されるビルマの女性たち——』(古沢加奈訳) 明石書店。
- 山田美和 2007a. 「グローバル経済の影を正視する

- 国連薬物犯罪事務所報告書『人身取引——グローバル・パターン』、『アジア研ワールド・トレンド』No.147.
- 2007b. 「書評 Tang Lay Lee, *Stateless, Human Rights and Gender: Irregular Migrant Workers from Burma in Thailand.*」 『アジア経済』48(11) 81-85.
- 吉田容子 2005. 「人身取引被害に見る移民女性の実態と法の乖離」 『NIRA政策研究』Vol.18 No.5.
- <英語文献>
- Coomaraswamy, Radhika and Ambika Satkunanathan 2006. *Anti-child Trafficking Legislation in Asia: A Six-country Review (Bangladesh, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Thailand & Indonesia)*. ILO: Bangkok.
- Huguet, Jerrold W. and Sureeporn Punpuing 2005. *International Migration in Thailand*. IOM: Bangkok.
- Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura 2007. *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub-region*. IOM: Bangkok.
- ILO 2006a. *The Mekong Challenge - Unpaid, Overworked and Overlooked: The Realities of Young Migrant Workers in Thailand*. Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women, ILO: Bangkok.
- 2006b. *The Mekong Challenge - Working Day and Night: The Plight of Migrant Child Workers in Mae Sot, Thailand*. Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women, ILO: Bangkok.
- Laczko, Frank and Elsbjerta Gozdziaik 2005. *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*. IOM: Geneva.
- Lee, Tang Lay 2005. *Stateless, Human Rights and Gender: Irregular Migrant Workers from Burma in Thailand*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden / Boston.
- Marshall, Phil and Susu Thatun 2005. "Miles Away: The Trouble with Prevention in the Greater Mekong Sub-region." In *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*. ed. Kamala Kempadoo. Paradigm Publishers: Boulder / London.
- Rayanakorn, Kobkun 2003. "Gender Inequity." In *Social Challenges for the Mekong Region*. eds. Mingsarn Kaosa-ard and John Dore. Social Research Institute, Chiang Mai University: Chiang Mai.
- Raymond, Janice G. 2001. *Guide to the New UN Trafficking Protocol*. CATW: North Amherst.
- UNIAP 2004. *Coordinating Mekong Ministerial Initiative against Trafficking in the Greater Mekong Sub-region: Senior Officials and Ministerial Meetings (Proceedings)*.
- UNODC 2006. *Trafficking in Persons: Global Patterns*. UNODC: Geneva.
- <インターネット>
- UNDPウェブサイト [Human Development Report 2007/2008]
<http://hdr.undp.org/en/statistics> (2008年1月21日アクセス).
- UNHCRウェブサイト [Myanmar Thailand Border Age distribution of refugee population as at end March 2006]
<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/> (2008年1月21日アクセス).
- UNPPウェブサイト [World Population Prospectus: The 2006 Revision Population DataBase]
<http://esa.un.org/unpp> (2008年1月21日アクセス).
- UN Treaty Collectionウェブサイト
<http://treaties.un.org> (2009年5月31日アクセス)
- U.S. Census Bureau ウェブサイト [International Data Base]
<http://www.census.gov/ipc/www/idb/>

country (2008年1月21日アクセス).

筆者に帰する。

[付記] 本稿執筆に際して本誌査読者から多くの適切かつ重要なコメントを受けた。ここに記し謝意を表したい。無論、本稿のあり得べき誤りは

(アジア経済研究所在バンコク海外派遣員, 2008年2月19日受付, 2009年1月26日レフェリーの審査を経て掲載決定)