

第1章

「人身取引」の定義における労働搾取型人身取引

——パレルモ議定書は移民労働に何をもたらしたのか——

山田 美和

はじめに

2000年に「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 以下、パレルモ議定書⁽¹⁾）が採択されるまで、国際法において「人身取引」（human trafficking / trafficking in persons）の定義はなかった。パレルモ議定書は、人身取引行為の犯罪化、人身取引の防止、被害者の保護および国際協力を規定している。人身取引被害の発生の背景・要因として、貧困、就労その他の社会的経済的機会の欠如、ジェンダーを要因とする暴力、差別、周辺化が挙げられ、反人身取引の取り組みには、被害者の救済や保護そして加害者の逮捕や処罰のみならず、多元的な対策が求められるとされている。しかし、人身取引の定義を広く解釈するあまりにその対策の焦点が定まらなかったり、逆に狭く解釈するゆえに対策の効果が限られてしまう場合もある。人身取引の法律上の定義をめぐる議論は、人身取引問題そのものをめぐる議論であり、国際的取り組みはもちろん、地域間取り組み、そして各国の国内法においても、パレルモ議定書の定義にのっとりながらも、具体的に「人身

取引」をどう認識し位置づけるかはまだ模索が続いている。

本章は、パレルモ議定書が採択から15年を経た現在、人身取引の定義のなかで搾取の例示として挙げられている労働搾取の定義が、どのように解釈され着目されることによって、人身取引問題の課題がどのように展開しているのかを明らかにすることを試みる。パレルモ議定書の起源においては、そのタイトルからもみるように、女性と子どもの性的搾取の防止・撲滅を主眼としていたが、人身取引問題およびその対策が論じられるなかで、男性の被害者をも含む、労働搾取の防止・撲滅に、よりスポットが当てられている点に着目する。それは、国際法として20世紀前半から存在している1930年の強制労働条約（第29号）ですでに禁止されているはずの強制労働が、パレルモ議定書によって人身取引というアプローチからあらたに照射されたこと、そしてその相乗作用として2014年6月に同条約の議定書と強制労働（補足的措置）勧告（第203号）が採択されたことにみられる。さらには、2011年人権理事会において全会一致で承認された、ビジネスと人権に関する国連指導原則のグローバルレベルおよび各国における運用に関係して、労働搾取による生産やサービスの提供の忌避の動きという、人権とビジネスというディスコースの展開と連動していることが観察される。

第1節では、パレルモ議定書における人身取引の定義を再確認し、とくに労働搾取型人身取引といわれるものの構成要素を分析する。第2節では、人身取引問題をグローバルレベルで把握しようとする、パレルモ議定書の事務局である国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC）の隔年報告書において、労働搾取型人身取引がどのように論じられるようになったか、そして米国務省による人身取引報告書において、労働搾取、強制労働が性的搾取に比してどのようにクローズアップされるようになったかを分析する。第3節では、ビジネスと人権に関する国連指導原則を中心として、これまでの国際人権法、国際刑事法という観点のみならず、サプライチェーン監査や非財務情報の開示など、ビジネスを規制する法分野における人身取引の防止という課題が浮上ってきていることを論じる。最後に今後の課題として、労

労働搾取型人身取引に対する対策は、非合法移民労働者の根絶ひいては入国管理の強化に偏りがちで、移民労働政策そのものとのシナジーに欠けること、移民労働者の権利保護強化が必要である点を論じる。

第1節 パレルモ議定書の定義

1. パレルモ以前の定義の歴史

人身取引に関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」(International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic)⁽²⁾であった。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、欧州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」(International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic)⁽³⁾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至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」(International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children)⁽⁴⁾、1933年には「成年婦女子の売買の禁止に関する国際条約」(International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age)⁽⁵⁾が採択された。いずれの国際条約においても、条約のタイトルにある売買(traffic)そのものの定義は明記されていない。これらの条約の共通の関心は、売春を目的として女性と子どもを組織的に強制的に海外へ移動させることにあり、それを売買(traffic)であると前提している。つまり条約の射程はリクルートの過程に限定されており、その結果すなわち

売春宿で拘禁されているなどは、条約の埒外になっている。

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」(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)⁽⁶⁾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。本条約でも売買 (traffic) 自体の定義はない。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、子どもに関する言及はなく、売春という搾取だけに限定した人身取引を射程にしており、批准は66カ国であった。

爾來半世紀を経て人身取引は、交通手段、情報伝達技術の発達、とくに1990年代以降の経済のグローバル化という現象にともない、その規模や手段や形態が多様化してきた。同時に人身取引 (trafficking) が国際的な問題、国益としての議論、そしてアカデミックな研究の俎上にのぼるようになった。その議論は、売春自体の合法性／非合法性に関する議論、HIV/AIDS 問題、不法移民との関連性などのイシューを伴うものであった (Gallagher 2010, 16)。

1994年国連総会において女性と子どもの売買 (“Traffic in Women and Girls”) が議論され、翌1995年国連総会では女性と子どもの売買に関する国連事務総長報告 (“Traffic in Women and Girls: Report of the Secretary-General”)⁽⁷⁾が報告された。この時点においては、人身取引の対象は、まだ女性と子どもに限定されてはいたが、これまでの伝統的理解から変化していることが観察される。それは目的の多様化である。1996年の欧州評議会 (Council of Europe) では売春／性的搾取に限定しており、2000年直前まで、国外で性的搾取される女性と子どもに限定されていた。それが国際移住機関 (International Organization for Migration : IOM) の1996年当時の定義にみるように、売春／性的搾取より広く対象を含む、営利目的 (“the organized and illegal movement of persons for profit”) が使われ始めた (Gallagher 2010, 18-22)。欧州において議論が展開される一方、米州においても、1994年の未成年の国際売買を禁止する条約 (In-

ter-American Convention on International Traffic in Minors)⁽⁸⁾では、不法目的もしくは不法な手段（“for unlawful purpose or by unlawful means”）という規定がみられるようになった。

それまでの国際文書のなかで、人身取引を最も包括的に広く定義したのは、2000年の女性に対する暴力に関する国連特別報告者ラディカ・クマラスワミの報告である⁽⁹⁾。同報告書は、強制（coercion）を最も重要な要素とし、人の移動を越境とするよりも自分のコミュニティから離れることと規定した。それまで存在していた過程と結果の概念のギャップを行為（action）の定義で架橋した。すなわち、取引のチェーンに関係するすべての人（all persons involved in the trafficking chain）を売買者として、強制的移動と最終目的を一連のものとしてとらえた（Gallagher 2010, 24）。

2. パレルモ議定書における人身取引の定義

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ぜい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、奴隷化若しくはこれに類する行為、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、搾取を目的とするものであること。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お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。これらのいずれか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る（第3条 (b)）。そのような手段が使われなくても、未成年を搾取の目的で獲得し、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、人身取引の対象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うえで、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。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。

ここで人身取引の3つの構成要件についての議論を整理する。

まず行為 (Action) についてはその過程のみを指すのか、結果も含むのかという議論があった。たとえば、過程なしで容認できる条件から強制的搾取的労働条件になることも人身取引なのかという疑問もわく。政府はそのような拡大解釈を避けるために、複雑な3つの要件を作り上げたとも指摘されている (Gallagher 2010, 31)。

つぎに、手段 (Means) の定義では、強制 (coercion) が人身取引の概念の中心である。ただし、定義される手段を構成するに至る強制や詐欺の深刻度や程度についてはあまり議論されなかった。たとえば、深刻な経済的理由による圧力 (“severe economic pressures”) も含まれるのかという問いは残る。また権力の濫用 (“abuse of a position of power”) は議定書特有のものとする。議定書の交渉記録によれば、その人にとって濫用にまかせる以外に現実的かつ容認できる代替がない状況 (“any situation in which the persons involved has no real or acceptable alternative but to submit to the abuse involved”) を指す (Gallagher 2010, 32)。2005年に成立した欧州評議会人身取引条約¹⁰⁰では、ある人が搾取

を受けざるを得ない困難な状態 (“any state of hardship in which a human being is impelled to accept being exploited”) と説明している。そこには被害者の不安定な在留資格や財政的、心理的、社会的に脆弱な状態、言語、身体的、社会的排除も含むとされる。被害者の状態に着目することとは異なる視点を提供しているのは、UNODCで、被害者よりも犯罪者の意図に着目すべきとしている (UNODC 2009)。

目的の定義の核は搾取にある。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、物理的に強制的に自らの身体を運ばれるのではなく、高額な賃金などの虚偽の労働条件にだまされたり、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。そのようにして行き着いた先での雇用が搾取目的であれば、人身取引を構成する。パレルモ議定書において、搾取自体の定義はなされておらず、例示はあくまで最小限であるとされている。例示には、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¹¹⁾、労働搾取が明記され、強制労働や臓器摘出も含むとされた。また、目的として臓器売買を加えることは、交渉過程の最後のほうで浮上し、当時不必要だとも思われていたが、近年その重要性が認識されてきた (Gallagher 2010, 40)。

搾取の目的の例示として強制労働の追加はとりわけ重要であると指摘されているように (Gallagher 2010, 35)、労働搾取が明記されたことのインパクトは、次節以降論じるように、パレルモ議定書採択時におそらく想定されていた以上に大きくなっている。

人身取引の定義は、パレルモ議定書に対する疑義を呈した Hathaway (2008) と、それに対する反論としての Gallagher (2009) の議論をたどることにより、パレルモ議定書の定義がより明確になると同時に解釈の余地が浮き彫りになる。たとえば Hathaway は、規定にある同意は、手段のいずれかが使われていれば、意図された搾取への被害者の同意は関係ないという文言自体が、奴隷になることの同意の可能性を認めていると指摘している (Hathaway 2008,

11)。それに対して Gallagher は、むしろ、取引の手段（強制、詐欺など）が、意味のある、知らされたうえでの同意（informed consent）を無効にすると説明する（Gallagher 2009, 811）。換言すれば、詐欺、強制その他の禁止された手段が使われたことが立証されれば、同意は関係なく、被告人は抗弁には使えない（UNODC 2004, 270）。国際人権法において、本来備わっている個人の自由の不可分性という点から、個人の自由が奪われている状態における同意はないという認識は長年確立されている。自由権規約（International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR、市民的及び政治的権利に関する国際規約）¹²起草時に、「隷属」に「非自発的な」という条件を加えるという提案に対して、何人にとっても自分自身を奴隷として契約することが可能であるべきではないと却下された。欧州人権委員会は、個人の自由は個人が自発的に放棄できない不可分の権利であることを確認している。

また議定書の親条約のタイトルにある「国際組織犯罪」という名称から、定義される人身取引は、越境的要素を含むものに限ると解釈されている傾向がある。Hathaway が人身取引の国際法的定義に異を唱えたのも、パレルモ議定書の締約国は越境的要素がある場合にのみしかるべき行為をとることを求められるという点にある。ある国の国境内で完結する、国境外の者が関与しない、奴隷もしくはその他の形態の搾取は、パレルモ議定書の射程外であると断罪している（Hathaway 2008, 11）。その点について Gallagher は、パレルモ議定書における国家間の協力義務という点についてはそのとおりであるが、パレルモ議定書全体として、締約国の義務の性質を正確にとらえていないと反論する（Gallagher 2009, 812）。議定書締約国の主たるかつ必須の義務は、各国の国内法制度において人身取引を刑罰化することである（UNODC 2004, 269-270）。議定書の親条約である、国際組織犯罪防止条約は、すべての締約国において国内法において、越境的性質や組織的犯罪グループの関与のあるなしに関係なく、人身取引罪を規定することを求めている（UNODC 2004, 276）。締約国が、国内で完結する人身取引に関連して、司法共助や移送などについて特定の形態の法的協力を求められることはないことは驚くにあたら

ないと Gallagher は反論している (Gallagher 2009, 814)。欧州ではその点について踏み込んで、2005年欧州評議会人身取引条約では、人身取引を刑罰化する国際法的義務は、国内および国をまたがる人身取引に関連すると確認した。

3. 強制労働——労働搾取型人身取引——

パレルモ議定書の搾取の例示のなかで強制労働はとくに重要なものといえる。最も深刻で搾取的な労働慣行を人身取引の目的として明記したからである。強制労働の定義は他の国際法における定義 (ILO 条約) と同じと考える。国際労働機関 (International Labour Organization: ILO) は、強制労働を、罰による脅し (身体的、心理的、金銭的など) があり、非自発的 (自由意思に基づかない、辞職ができない、移動の自由を制限されているなど) である労務提供と定義する。たとえば深刻な罰ゆえに雇用から逃れられないような状況は強制労働とみなされる。ILO は、定義にある処罰の脅しというのは、たとえば入管上の法的地位という、権利や特典の喪失を含み得るとしている。そしてその雇用が、搾取、虚偽の約束、身分証の取り上げもしくは強制によって導かれたものであれば、その同意は意味をなさないとしている。さらに労働者の雇用先を選べる権利は不可分なものであるとしている。重罰の脅迫下にあって雇用先を変更したり辞職することがままならない状態は強制労働に相当し得る (ILO 2009, 12)。

債務労働とは、1956年「奴隷制度、奴隷取引並びに奴隷制度類似の制度及び慣行の廃止に関する補足条約」(Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery)¹³⁾に定義されるように、ある債務者が自らの労務もしくは自らの支配者にある者の労務提供を債務の担保として約束することから生じる地位や状況であり、もし合理的に換算されるその者の労務の価値が債務の清算に充当されなかったり、かかる労務の期間や内容に期限がなかったり定義されていない場合をいう (同条約第1条)。ここで指摘されるのは、強制労働と異なり、債務労働の定

義には自発性について言及がないことである。つまり国際法は人が自らを債務労働に挺することを合意できることを予見していない。ICCPRに規定される奴隷 (servitude) の禁止に相当するとしている。

人が自由意思に反して仕事を甘受しなければならない状況を強制されることがある。人身取引の結果から生じる強制労働の例としては、身分証の没収、不法移民に対し当局への通告の脅し、仕事の種類についての詐欺、長期にわたる賃金の不払いなどがある。被害者もしくは被害者の家族に対する物理的や性的暴力もしくはその脅迫も本人の意志に反して働かせるために使われる。交通手段、偽造書類、密入国の費用などの被害者が取引される過程で生じる債務および到達地で生じる食料、宿泊、職を確保するための費用などの債務が、被害者がその乏しい賃金からは返済できない額にまで積算されている場合、無期限の労働を強いる債務労働となる。

ほかに代替がないために劣悪な労働条件を甘受しなければならないほどの経済的逼迫下にいる者 (搾取されている状態にあるもしくは脆弱性を濫用されている、しかし必ずしも強制労働ではない場合) と自らの意思に反して第三者からの強制によって働かされている者 (強制労働) のちがいはある。

搾取について Hathaway は、議定書の人身取引の定義は、強制労働や性的搾取などの搾取的行為自体を禁止したり犯罪化することを要求していないと指摘している。1956年補足奴隷条約は、締結国に奴隷状態を撲滅するよう行動することを求めているが、パレルモ議定書は、人身取引の目的である搾取そのものについて何かをするという義務は課していないと論じる (Hathaway 2008, 10, 49)。人身取引の定義に「手段」の要件をいれることによって、「奴隷になることへの有効な合意の可能性を認めている」と批判している。成人の被害者の場合、人身取引罪が成立するには、行為と意図する目的が必要であり、すなわち、搾取へと導くように意図された行為が、強制、搾取、権力の濫用などの特定的手段を使用して可能になったことが証明されなければならない。このふたつの要素——別々の罪状としてではなく要件としての「搾取」と「手段」の必要性は、どの程度パレルモ議定書の射程や効果を制限す

るように作用するのかという Hathaway の問いに対し、Gallagher は実務における適用においてそれはまったくないと単刀直入に喝破している (Gallagher 2009, 814)。パレルモ議定書は、人身取引の最終的な目的である搾取的行為について加盟国が何かをすることを特定して要求してはいない。しかし定義は、人を搾取に陥らせることおよび人を搾取の状態に維持することも含むため、搾取する者は刑事司法上訴追の対象になる。その対象には、誘う者 (リクルーター)、斡旋する者 (ブローカー)、運ぶ者、搾取する者、売春宿、農場、船、工場や家などの搾取が行われる場所の所有者や管理者などを含む¹⁴⁾。

第2節 パレルモ議定書と移民労働の関係

1. UNODC 報告書にみる変化

2006年4月、パレルモ議定書の事務局である UNODC は、*Trafficking in Persons: Global Patterns* と題した報告書を公表した¹⁵⁾。選定された113の機関によって1996年から2003年のあいだに公表された人身取引に関する情報について、①人身取引の被害者の出身国、中継国、到達国、②搾取の種類 (性的搾取か強制労働か)、③被害者の性別・年齢 (成年か未成年か)、④犯罪者の国籍・性別のデータが集められた。情報源である113の機関は世界各地の政府機関、国際機関、NGO、研究機関、報道機関であり、機関の地理的分布は、22%が国際的な機関、29%が西欧諸国、18%が北米、11%がアジア、5%がアフリカ、同じく5%が中・東欧、4%がラテンアメリカ、同じく4%がオセアニアそして2%が CIS (ロシアなど旧ソ連邦諸国) を拠点とする。収集された4950件の情報のうち、37%が国際的な機関、同じく37%が北米、22%が西欧諸国を拠点とする機関からであり、アジアからの情報数はわずか1%に過ぎず、その他の地域からはさらに僅少である。

その結果をみると、調査期間の数年間にわたり、性的搾取による被害が全

体の87%という圧倒的多数を占めているのが観察される。かたや強制労働は28%であり¹⁶⁾、多くの国において重要な問題とみなされておらず、性的搾取被害者に比べて強制労働被害者の判明はより難しいと指摘されている (UNODC 2006, 33)。判明している被害者は圧倒的に女性が多くそして女子である。強制労働目的で人身取引されるのは男性であるという一般認識があるうえに、男性被害者もしくは強制労働をカウントしている情報機関は限られているとも記述されている (UNODC 2006)。

それに比して、同事務所の2014年の報告書は、性的搾取以外を目的とした人身取引事案の増加を報告している (UNODC 2014, 9)。2006年の報告書の情報源がNGOや研究機関、報道機関を含んでいたのに対し、2014年の報告書は、人身取引事案およびそれに関連する事案として、UNODCからの調査票に回答した128カ国の各国政府に把握・認識されている件数のみをソースとしている。地域別では北米・南米地域、欧州・中央アジア地域で8割強の国が網羅されている一方、アジア・太平洋地域では、国連加盟国39カ国中18カ国であり5割に満たない。当該報告書では、移民労働者の送り出し大国であるインドネシア、逆に受け入れ大国であるシンガポールや、メコン地域において多くの被害者の出身国であるカンボジアやラオスからのデータや情報が欠けている¹⁷⁾。

当該報告書のメインファインディングとして、人身取引被害の大半、およそ53%は性的搾取の事案である一方、他の形態の搾取の発見が増加していることが挙げられている。強制労働、たとえば製造業、クリーニング、建設、ケータリング、飲食店、家事労働、織物業などにおける人身取引が増加しており、2007年ではその比率は全体の32%であったが、2011年では40%を占めている。アジア・太平洋地域では、その比率の増加が著しく、強制労働が64%、性的搾取が26%である。これらの数字は当局によって発見・検挙された事案の内訳であるので、強制労働の場合は、工場や漁船など集団で働かされており、一度に複数の被害者が発見される傾向にあるため、このような数字に現れるとも解釈できる。

端的に言えば、UNODC（2006）では人身取引問題は女性と子どもに対する性的搾取の問題であるという認識が圧倒的であったのに比し、UNODC（2014）では当局自体の認識の変化と摘発対象の意図的政策があることも推測される。もちろん、報告される数字は人身取引の実態のすべてを網羅したものではなく、報告書はあくまで人身取引のパターンや流れを分析するためのサンプルであり（UNODC 2014, 8）、性的搾取事案の絶対数が減少していることを意味しないことはいうまでもない。

2. 米務省人身取引報告書による移民労働者問題への傾斜

1990年代に多くの国で人身取引（trafficking）に関する法律が議論され制定されるなか、米国は国内法と国際法の齟齬を最小にしたいという思惑のもと、定義に関する国際的合意形成に大きな影響を及ぼし、パレルモ議定書が採択される2カ月前に、「人身取引被害者保護法」（The Trafficking Victims Protection Act: TVPA）¹⁸を制定した。同法第104条規定に基づき、米国は2001年より毎年、各国政府の反人身取引対策が、同法第108条の定義する「人身取引を減らすための最低限の基準」に合致しているかを評価し、人身取引報告書を公表している。評価は4段階あり、Tier 1は基準を満たしている、Tier 2は努力はしているものの最低基準は満たしていない、Tier 2 監視（Watch）は努力中ではあるが、基準は満たしておらず、改善がみられない、または将来の改善を約束していない、そして Tier 3は基準を満たさず努力も不足していることを意味する。Tier 2監視が2年連続すると Tier 3に格下げされ、米国の経済制裁発動の対象となる¹⁹。その報告書が着目する点の変化をみると、近年において労働搾取型人身取引に関して紙幅がより割かれていることが観察される²⁰。日本とタイに関する記述を例にその推移を描写する。

日本は、2001年報告書では、性的搾取目的で、おもにタイ、フィリピン、新興独立国から人身取引されている女性の到達地であると報告されている。労働型搾取についての記述は少ない。日本のランクは、2001年から Tier 2が

続き、2004年に Tier 2 監視となった。刑法改正や人身取引に関する行動計画策定などにより⁽²¹⁾、2005年に Tier 2 に戻るも爾来直近の2015年までそのランクのままである。同報告書は、各国政府の政策に対する客観的評価というよりも米国政府の外交ツールであり、そのランクづけについてはさまざまな議論があるが、その記述内容を見るとその着目点の変化が観察される。2007年に外国人労働者の搾取的労働状況が指摘され、外国人技能実習生そのものが明記された。2010年には、外国人技能実習制度についてさらに詳細な問題点が指摘され、日本政府のとるべき人身取引対策は同制度の改廃にありと論じている⁽²²⁾。米務省は、毎年報告書の公表と同時に当年において反人身取引に尽力した人々を表彰しているが、2013年には日本の NGO である「移住労働者と連帯するネットワーク」事務局長が、日本において労働搾取に苦しむ外国人労働者にシェルターを提供したり支援したりしたことを表彰されている。外国人技能実習制度が人身取引加害者の隠れ蓑になっていることの意識啓発も評価された。商業的性的搾取を指摘されていた日本に関する記述は、2009年の報告書以降は強制労働が性的搾取よりも先に挙げられている。

タイは、同報告書において、2001年に Tier 2 と評価され、おもに性的搾取目的で人身取引される若年女性と子どもがいることが指摘された。同時に農場、工場、家内労働のために人身取引される男性と女性の存在も指摘されている。2004年に Tier 2 監視になり、タイ政府はその対策の強化に乗り出し、2005年には Tier 2 となった。タイにおける移民労働者に対する労働搾取の問題が明るみにでるようになり、2008年にはタイの NGO である Labour Rights Promotion Network の設立者が、人身取引と闘うヒーローとして、タイの水産加工工場で働く移民労働者に対する支援活動を表彰された。工場に隠蔽され強制労働をさせられていたミャンマー人労働者66人を救出したり、漁船で強制労働させられ39人が餓死した事件で、生存した60人を救助したりした活動が評価された。またその活動が、タイの2008年反人身取引法によって労働搾取目的の人身取引が刑罰化されることを促したとも評価された。タイの人身取引問題については、おもにミャンマー人である移民労働者問題がとくに

クローズアップされ、非合法移民労働者を減らそうというタイ政府の政策がかえって移民労働者の状況を悪化させているとして、2010年には再び Tier 2 監視とされた。タイ政府は、移民労働者対策とくに指摘されている漁業セクターの制度改革などを行ったが、いまだ努力は不十分として Tier 2監視のランクが続き、2014年には経済制裁の対象となり得る Tier 3 に下げられ、2015年においてもそのままである。そのあいだ、人身取引に対する国連機関プロジェクト (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking: UNIAP)²³やILOなどの国際機関によるタイにおける移民労働者の実態調査などによってタイ政府の政策の不十分さを証左していると指摘されている²⁴。

2009年報告書をもてみると総論部分において、おもな人身取引の形態として、強制労働、債務労働、とくに移民労働者の債務労働、非自発的家内労働、児童労働、幼年兵士、性的搾取、子どもの性的搾取および虐待を説明している。この記述の順番はその重要度に関係するものではないし、性的搾取は人身取引問題のかなりの割合を占めると書かれている。しかし労働搾取がハイライトされてきていることが観察される。人身取引問題が、強制労働とくに移民労働者の強制労働と同義とされ、それが大きな紙幅を占めてきていることが観察される。性的搾取に比して、移民労働者の強制労働問題は、移民労働者政策、入国管理法、労働法という政府が対策を取り得る制度とその運用の問題にあると認識されやすいことがその背景にあると推測される。

3. ILO 第29号条約議定書による「強制労働」の現代化

2014年6月、強制労働を禁止するILO第29号条約の議定書 (Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930) が採択された²⁵。第29号条約が結ばれた1930年には想定されていなかった新たな形態の強制労働、とくに人身取引や移民、家事労働への対応を強化することが主眼となっている。同条約自体は177カ国が批准しており、批准していない国は数カ国にしかすぎない²⁶。しかし、同条約は1930年という時代状況を反映し、植民地における労働形態

を念頭においている条文がほとんどで、同条約の内容が現在の実態に対応するにはすでに古いものになっている。規定されている経過期間は満了しており、第1条第2項および第3項および第3条から第24条までの規定はもはや適用されない²⁷⁾。新たに採択された議定書の前文に、強制労働の背景や形態が変化して、性的搾取を伴う場合もある強制労働を目的とした人身取引は国際的な懸念の高まる問題となっており、その実効的な撤廃のために緊急の行動が必要とされていることを認識しとあり、人身取引 (trafficking in persons) が明記されている²⁸⁾。さらに「労働者の特定のグループ、特に移民が、強制労働の被害者となりやすいリスクを抱えていることに留意し」とも記されている²⁹⁾。

議定書の本文においては、人身取引という用語は使われていないが、本議定書は人身取引の要素となる強制労働、そしてその被害者となりやすい移民労働者の問題を意図している。本議定書に記された強制労働の防止策には、各国の行動計画策定、強制労働のおそれがある部門への労働法の適用拡大、労働基準監督の強化、搾取的な募集や斡旋からの移民労働者の保護が含まれる。第4条では、各国政府に対し、強制労働の被害者がその在留する場所またはその国における法的地位にかかわらず、補償などの適切かつ実効的な救済を得られるようにすることを求めている。さらに強制労働を直接の原因として強いられた非合法的活動を理由として、起訴しない権限を職掌機関に与えるよう必要な措置をとることを規定している。パレルモ議定書にある人身取引を直接の原因とした結果生じる非合法活動に対して処罰を科さないようにという規定のアナロジーとして、入国管理法違反、売春禁止法違反、薬物取締禁止法違反などが想定される。また議定書とともに採択された強制労働の実効的廃止のための補足的な措置に関する勧告³⁰⁾では、防止策のなかに、移民労働者に対する出発前、到着後の情報提供、オリエンテーション (第4条 (g)) が挙げられている。さらに、非正規の状況を含む特定の移民グループが直面するリスクを考慮し、強制的な労働状態をもたらす可能性のある状況に取り組む雇用および移民労働政策など、整合性のある政策 (同 (h))、

強制労働させられた移民に対し滞在許可を付与することを含む保護措置（第11条）など、まさに移民労働者を対象とする政策に関する規定が明記されている。その具体的な保護措置のリストは、被害者およびその家族の安全確保、適切かつ適正な宿泊施設、医療・心理的リハビリテーション、司法へのアクセス支援など、パレルモ議定書で人身取引被害者に付与されるべき保護措置と同様である。

パレルモ議定書によって強制労働を目的とする人身取引という定義が生まれたことによって、移民労働者の強制労働に新たな照射が当てられることになった。パレルモ議定書の定義によって問題の同定が可能になり、第29号条約の2014年議定書の起草そして採択に至ったといえるのではないか。

当該議定書は批准国が2カ国となった1年後に発効する。2015年5月ニジェール、同年11月にノルウェーが批准したことにより、2016年11月に発効する。いずれの国々がそれに続くかが注目されている⁶³⁾。

第3節 「人権とビジネス」のディスコース展開の併走 ——サプライチェーンと人身取引——

パレルモ議定書は国家間の取り決めであり、加盟国の条約上のコミットメントを規定する。人身取引行為の犯罪化、人身取引の防止と被害者の保護は国家の義務であると規定している。強制労働という搾取そのものを禁じているものではないので、民間が行っている強制労働、債務労働などに対する有効な法的文書ではないと指摘されている（Hathaway 2008, 10）。それに対してこの現代において、人身取引は悪い人々の行為であって、悪い政府の行為ではないという理由で、国家が人身取引に対処する義務を否定できないであろうと Gallagher は反論する（Gallagher 2009, 826）。国際人権法における公私という二項対立の議論は終焉に近づいていると論じている。

それを表象するものとして、2011年国連人権理事会において、日本を含む

参加国の全会一致で承認された「ビジネスと人権に関する国連指導原則」³²⁾（以下、指導原則）は、人権保護という国家の国際上の義務を再度確認し、規模やセクターにかかわらず、すべての企業が人権を尊重する責務を負うことを明確にした。当該指導原則の3つの柱は、国家による人権保護の義務、企業による人権尊重の責任、救済へのアクセスである。企業活動における人権デューディリジェンス（due diligence）³³⁾がグローバル企業のスタンダードとして議論されるように至っている³⁴⁾。

そこでレバレッジを利かすことができるのが消費者の行動である。政府のみならず、企業、消費者の行動が人身取引を防止、抑止する重要な役割を有することが認識されるようになり、とくに先進国市場において、購買する商品がどのように生産・流通されてきたのかという消費者の関心に対して企業が応えることが要請されるようになってきた。自社製品が人身取引被害者の労働搾取によるものではないことを保証する、サプライチェーンの自主的監査がひとつの方法である。たとえば米国カルフォルニア州ではサプライチェーンにおける透明性に関する法律（Transparency in Supply Chain Act）³⁵⁾が2012年1月1日から発効している。同法は、全世界で年間売上1億ドル以上の小売業および製造業は、自社のサプライチェーンにおいて人身取引を根絶するために行っている取り組みの開示を義務づけている。英国では2014年6月に現代奴隷法（Modern Slavery Act）が草案され、議会審議を経て、2015年3月に発効した³⁶⁾。同法の第6部サプライチェーンにおける透明性等では、一定の売上以上の商品やサービスのサプライヤーにその毎年の財務報告のなかで、奴隷および人身取引がサプライチェーンおよびそのビジネスの一端においても起きないようにどのような措置をとっているかを記載することを求めている。

ILO 第29号議定書の前文は、「民間経済において強制労働に従事させられている労働者の数が増加していること、経済の特定の部門が特に被害を受けやすいこと……に留意し」「強制労働の効果的かつ持続的な廃止が使用者間の公正な競争及び労働者の保護を確保することに寄与することに留意し」と

あり、強制労働撲滅のアクターは国家のみならず民間であることを謳っている。また、「強制労働の実効的廃止のための補足的な措置に関する勧告」では、「条約に基づく強制労働を廃止するための義務の履行に当たり、使用者及び企業がその事業又は製品、サービス若しくは直接的に関連する事業における強制労働の危険を特定し、防止し、緩和し、及びそれに対処する方法を説明する効果的な措置をとるための指針及び支援の提供」を加盟国は講じるべきと勧告している（第4条(j)）。まさに企業に対するサプライチェーン監査に関する政府による支援を求めているのである。

2011年末に来日したマシュー・フリードマン UNIAP 地域統括事務所長（当時）は「かつて一部の NGO による主張に過ぎないと思われていた環境問題が、いまや国・企業・個人が行動規範を遵守すべき問題になったと同様に、人身取引問題も、これから社会的関心を一層あつめる重要なイシューとなるだろう」と講演したように（山田 2012）、人身取引が企業活動との関係においてますます論じられるようになってきている。

人権規定を通商条約のなかに盛り込む昨今の傾向に倣って、パレルモ議定書は奴隷撲滅の闘いを国連の人権機構のなかから国際法そのものの主流にのせることに成功したと、Hathaway は皮肉っている（Hathaway 2008, 54）。人権が、人権そのものを目的としていない取り決めの傘の下で交渉される場合、たとえば貿易や犯罪⁵⁷⁾に関する条約の一部として交渉される場合、人権に及ぼされる負の外部性というリスクが非常に高いと指摘する。なぜならば、人権保護はそこで交渉されているものの一部にすぎないからである（Hathaway 2008, 54）。Hathaway の指摘が正しいとしても、経済活動が与える人権へのインパクトの大きさを考えれば、人権の保護および尊重を現実のものとするには、通商や投資協定が有効なツールとして使われる傾向はますます強くなっている⁵⁸⁾。

おわりに

Kneebone and Debeljak (2012) は、国際組織犯罪防止条約という枠組みの創設を導いた国際的レベルのディスコースについて、売春と搾取的労働移動という人身取引問題にかかるふたつのパラレルな語りを分析している。そのなかで搾取的労働移動については、競合するイデオロギーと組織のせいで、人身取引と労働移動という密接する問題をどのように関連づけるかという合意が形成されず、そのディスコース形成は分散してしまい、労働者の権利よりも国家安全保障という 이슈が支配的になったと論じている。確かにパレルモ議定書自体は、Hathaway が批判するように国境管理の強化（ひいては難民にとって負のインパクト）を加速させた。人身取引被害者の人権の保護と救済に関する規定は実効性が担保されていないという点は否めないが、既述のとおり、強制労働という労働型搾取の人身取引問題は、パレルモ議定書によって再認識され、国家のみならず、企業を主体・客体とする枠組みが形成されつつある。人身取引とくに強制労働を目的とする人身取引は、パレルモ議定書で定義されたことを機に、ILO の1930年強制労働禁止（第29号）条約を補足する2014年議定書の採択にまで連なる進展をみせ、その防止・撲滅の義務履行者は国家のみならず、民間企業に責務を担わせる枠組みが形成されている。それは指導原則にみるソフトローであったり、カルフォルニア州のサプライチェーンにおける透明性に関する法律や英国現代奴隷法にみる法規制化の動きである。サプライチェーン、人身取引、強制労働、移民労働者は常に連関して議論される課題となっている³⁹。

人身取引の防止には、リクルートや斡旋に関する安全な労働移動のスキームをつくり、人身取引を生じさせる需要ファクター、すなわちより低廉な労働力への需要を削減し、労働者の送出国および受入国で労働者の権利を保護することが求められる。しかし、かたや各国で人身取引に対する積極的な法律の制定や政策が立案される一方、それらがその国の移民労働者政策とリン

クしていないという問題がある。人身取引に関する政策担当者と移民労働者に関する政策担当者間の齟齬や認識のちがいがあある。人身取引対策を人身取引対策にとどめず、移民労働者政策と重ねて実行すること、人身取引対策と移民労働者政策の一貫性が必要ではなからうか。それを架橋し得るのが2014年のILO強制労働議定書であるが、どれだけの加盟国が批准し、それが効果を生み出すかは注視する必要がある。

本章は、人身取引のうち、いわゆる労働搾取型の人身取引がどのように定義され、パレルモ議定書から展開していったかを議論した。強制労働を目的とする人の斡旋を人身取引と同定することにより、パレルモ議定書の採択をモメンタムとして、労働搾取型の人身取引は、グローバルレベルの議論で主流化された。しかしその一方で、企業や消費者というアクターがレバレッジを利かせることができない、性的搾取型の人身取引についてはその展開に大きな変化を観察することができない。経済活動に関係する、いわゆるグローバルサプライチェーンに連鎖する商品やサービスの供給に関しては、「人身取引」フリーが問われるが、それ以外の人身取引は射程には入らない⁽⁴⁰⁾。人身取引対策の資源が限られていることを考えれば、労働搾取型人身取引への注目は、最も脆弱な人が最もみえない場所で性的搾取されている人身取引への着目を削いでしまっているかもしれない。

[注] _____

- (1) GA Res.55/25, UN Doc.A/45/49 (Vol.I) (2001). 採択地パレルモ（イタリア）からパレルモ議定書と呼称される。
- (2) 1LNTS83
- (3) 3LNTS278
- (4) 53UNTS13
- (5) 150LNTS431
- (6) 30UNTS23
- (7) UN Doc.A/50/369
- (8) OASTS79; 33ILM721 (1994)
- (9) UN Doc.E/CN.4/2000/68, Feb 29, 2000.

- (10) Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and Its Explanatory Report (ETS197).
- (11) 本議定書の草案段階で最も議論されたのは、目的であり、とりわけ売春 (prostitution) をどう扱うかであった。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労働移動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するよう主張した。具体的には、売春また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ともに、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／非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たどり着く国々、すなわちオランダ、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。すなわち妥協点として、他者の売春からの搾取 (“exploitation of the prostitution of others”) と定義された。議定書の交渉記録によれば、他者の売春からの搾取やその他の形態の性的搾取は、熟慮のうえ定義されないうまにされ、パレルモ議定書が各国がそれぞれの国内法においてどのように売春を扱うかに影響するものではないとされている。
- (12) 999 UNTS 171
- (13) 226 UNITS 3
- (14) 人身取引の搾取によって製造された商品やサービスのエンドユーザー、たとえば性的搾取に人身取引された者の顧客は、含まれているようにはみえない。欧州評議会人身取引条約の第19条は、加盟国に対して、人身取引の被害者であるを知っていて、その者のサービスを使用することを、国内法において刑事罰の対象とすることを検討することを求めている。
- (15) 当該報告書については山田 (2007)。
- (16) ひとつのケースについて性的搾取と強制労働を同時にカウントしているものもあるので合計は100にはならない (UNODC 2006, 33)。
- (17) メコン地域の人身取引問題については山田 (2008 ; 2012 ; 2013)。
- (18) Division A. Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 22USC7101. Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2013 (Title XII

- of the Violence Against Women Reauthorization Act of 2013).
- (19) 同法第110条。例年6月に公表される同報告書でどの国がどこにランクづけされるかは国際社会の注目を集まる。とりわけ米国への経済援助の依存度が高い国々にとってはその影響が大きい。たとえば2008年 Tier 3と評価されたカンボジアは人身取引法を制定することで対処し、経済制裁の発動を免れた。ちなみに OECD 加盟国で Tier 1を満たしていないと評価されているのは日本のみである。
- (20) U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 2001～2014年各年版。
- (21) 2015年刑法改正で人身売買罪等を新設（第226条）。
- (22) 外国人技能実習制度については、2010年5月人とくに女性と子どもの取引に関する国連特別報告者ジョイ・ヌゴシ・エゼイロによる報告書（A/HRC/14/32/Add.4）においても指摘されている。
- (23) 2014年より UN-ACT（United Nations Action for Cooperation against Trafficking in Persons）に改組・名称変更。
- (24) タイの移民労働者に対するタイ政府の作為・不作為の政策は、2011年8月にタイを視察した、人とくに女性と子どもの取引に関する国連特別報告者ジョイ・ヌゴシ・エゼイロによる報告書においても問題視されている。
- (25) 1930年の強制労働条約の2014年の議定書。第103回総会において2014年6月11日採択された。
- (26) ILO 加盟国のうち未批准国はアフガニスタン、ブルネイ、中国、韓国、マーシャル諸島、パラオ、ツバルおよび米国である。
- (27) Preamble, Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention 1930.
- (28) 同上。
- (29) 同上。
- (30) Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation 2014 (No.203).
- (31) 当該議定書の批准は、パレルモ議定書未批准の日本にとってより難度が高いといえよう。
- (32) Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, UN Doc.A/HRC/RES/17/4（「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合「保護、尊重及び救済」枠組実施のために」）。
- (33) 相応の注意を払うという法律用語である。
- (34) ビジネスと人権については、山田ほか（2014）。
- (35) Senate Bill No.657 (http://www.leginfo.ca.gov/pub/09-10/bill/sen/sb_0651-0700/sb_657_bill_20100930_chaptered.pdf).
- (36) Modern Slavery Act 2015 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf).

- (37) Hathaway の当該論文の主張は、人身取引なくなく被害者の人権の保護と回復に関する規定が、国際的組織犯罪防止条約を親条約とするパレルモ議定書に規定されてしまったことに対する批判。
- (38) 2015年10月に大筋合意された環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) においても締約国がILO 条約に規定される労働者の権利の保護を推進する章が設けられている。日本政府の内閣官房 TPP 政府対策本部による2015年10月7日付け文書「環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) の合意」には WTO には労働に関する協定はなく、また、我が国が締結済みの EPA においても、労働に関する規定が設けられた例はあるが、独立の章が設けられたことはないと付記されている。
- (39) 2014年11月に開催された第14回 ASEM 非公式セミナー「人権とビジネス」および同年12月開催の第3回国連フォーラム「ビジネスと人権」におけるアジェンダ、ならびに2015年11月に開催された第15回 ASEM 非公式セミナー「人権と人身取引」、および同年11月開催の第4回国連ビジネスと人権フォーラムにおけるアジェンダ参照 (<http://www.asef.org/projects/themes/governance/3136-14-informal-asem-seminar-on-human-rights>, <http://www.asef.org/projects/themes/governance/3438-15th-informal-asem-seminar-on-human-rights>, <http://www.ohchr.org/forumonbusinessandhumanrights>)。
- (40) 米務省人身取引報告書2015年版では、グローバルサプライチェーンにおける人身取引の防止 (Preventing Human Trafficking in Global Supply Chains) を重要課題として挙げている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 山田美和 2007. 「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』(147) 12月 30-33.
- 2008. 「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——」『アジア経済』50 (8) 3月 29-61.
- 2012. 「メコン地域における人身取引問題」『アジア研ワールド・トレンド』(198) 3月 51-55.
- 2013. 「メコン諸国における人身取引問題にかんする二国間覚書の比較分析——二国間覚書の限界と可能性——」『アジア経済』54 (3) 9月 2-27.
- 山田美和ほか 2014. 「特集 新興国・途上国におけるビジネスと人権——国家・企

業・市民として——』『アジ研ワールド・トレンド』(223) 5月2-33.

<外国語文献>

- Gallagher, Anne T. 2009. "Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground? A Response to James Hathaway," *Virginia Journal of International Law*, 49(4): 789-848.
- . 2010. *The International Law of Human Trafficking*, New York: Cambridge University Press.
- Hathaway, James C. 2008. "The Human Rights Quagmire of 'Human Trafficking'", *Virginia Journal of International Law*, 49(1): 1-59.
- ILO (International Labour Organization) 2009. *Forced Labour and Human Trafficking: Casebook of Court Decisions*, Geneva: ILO.
- Kneebone, Susan, and Julie Debeljak 2012. *Transnational Crime and Human Rights: Responses to Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion*, London: Routledge.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 2004. *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, New York: United Nations Publication.
- . 2006. *Trafficking in Persons: Global Patterns*, New York: United Nations Publication.
- . 2009. Model Law against Trafficking in Persons: UNODC.
- . 2014. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, New York: United Nations Publication.
- U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 2001~2014年各年版.

