

第3章

人身取引問題をめぐる国際関係

——東南アジアにおける地域的な人身取引対策協力の力学——

青木 まき

はじめに

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）は、1997年のアジア通貨危機を契機に、域内の財、サービス、資本、そして労働者の移動の自由化を推進することで合意した。そして2003年にはASEAN第2共和宣言で経済、社会文化、政治安全保障の3つの共同体からなるASEAN共同体の設立を宣言し、2015年の共同体発足に向けた努力を続けてきた（ASEAN 2003）。

かかるASEANの活動のなかで、人の移動の問題は3つの個別の課題として検討されてきた。たとえばASEAN域内における熟練労働者の移動は、サービス自由化の一部として位置づけられている（ASEAN 2008a, 15）。一方、非熟練労働者については労働者の出入国管理と権利保護に焦点が当たり、政治安保共同体と社会文化共同体の課題として加盟国間で激しい議論が交わされてきた（鈴木 2012, 40-41）。そして人身取引は、政治安全保障上の課題である「越境的犯罪対策」（transnational crime）の一部として扱われてきた。ASEAN域内のNGOは、ASEANの対策が摘発や訴追による人身取引の犯罪化（criminalization, prosecution）に偏重しており、被害者の保護（protection）や犯罪の予防（prevention）への対応が不十分だと批判してきた⁽¹⁾。先行研究

もまた、ASEANあるいはASEAN諸国による人身取引対策が犯罪化や司法的対応に偏重してきたとし、その理由としてASEANの人身取引対策協力は国家アクターが中心であり、被害者保護や予防を主張する市民社会組織の関与が希薄であることを指摘する(Napararat 2014; 本名 2015)が、その詳細については実証の余地を残している。

そこで本章では、まず「人身取引対策協力」と東南アジア地域で呼ばれる活動にどのようなアクターが関与しているかを整理したうえで、彼らが人身取引対策やその被害者の位置づけをどういう問題としてとらえ、相互に了解しているのかという間主観的把握の問題に着目する。さらにそうした間主観的理解に基づいてつくられた「人身取引対策」を担う制度のあり方を検証し、その作業を通じて東南アジア地域における人身取引対策をめぐる対立と協力の構造を示すことを試みる。

なお、東南アジア諸国のあいだではASEANのほかにも人身取引対策のための地域的な制度が存在する。COMMITと呼ばれるこの制度は、メコン河流域に位置する東南アジア5カ国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム)に中国を加えたメコン地域諸国によって行われており、設立以降、人身取引事件の捜査や訴追、被害者の保護や送還に関する二国間、多国間制度を構築してきた。本章では、COMMITとASEANを事例として取り上げ、東南アジア地域における「人身取引」の間主観的把握が協力活動に及ぼす影響を考察する。

第1節 先行研究整理、本章の分析視角と課題

1. 国際関係論における人身取引問題の位相

長らく国際関係論は、国家の領土保全性や自律性を脅かす軍事的脅威とそれへの軍事力を主とする対抗手段とに関心を払ってきた。こうした「伝統

的」な安全保障問題に対し、冷戦構造が崩壊した1990年代以降、テロリズムや経済混乱、環境問題や伝染病、国際的組織犯罪といった伝統的安全保障の枠組みでとらえきれない問題が注目され始める。これらの問題は国境を越えて展開し、非軍事的な性格をもちながら軍事的脅威同様に国家の安全を脅かす。こうしたいわゆる非伝統的安全保障問題のなかにあつて、人身取引は麻薬取引や海賊行為と並ぶ国際的組織犯罪あるいは越境的犯罪の一形態として扱われてきた。たとえば、国際社会で人身取引を初めて定義した条約が、2000年に国連で採択された「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」（以下、パレルモ議定書）であつたという事実は、そうした経緯を端的に示している。さらに組織犯罪は、国内社会秩序をかく乱するばかりでなく、汚職という形で体制内に浸食して国家権力を相対化し、統治の正統性を揺るがせる。こうした理由から、国際組織犯罪を政治学の見地から研究するピーター・A・ラプシャ（Peter A. Lupsha）は、国際犯罪を国家安全保障に対する脅威のひとつとして位置づけた（Lupsha 1996）。各国政府はこうした新たな安全保障問題への対処をめざし、1990年代以降に経済社会的手段を含む包括的な対策と国家間での協力に取り組むようになった。それと平行して、安全保障研究においても新たな見方が現れる。なかでもバリー・ブザン（Barry Buzan）やオーレ・ウィーバー（Ole Wæber）をはじめとするコペンハーゲン学派といわれるグループが、1990年代初頭に安全保障概念の多元性を指摘し、脅威は政府のみならず、多様なアクター間で間主観的に構成、定義されるものとの見方を導入したのは画期的であつた（Buzan 1991）。ウィーバーは「安全保障化」（securitization）という概念を用いて、それまで脅威とみなされなかつた事象がいかにして国家の安全を脅かす実存的脅威として政策担当者間で認知され、安全保障政策の形成を促すかを解き明かした（Wæber 1995）。ただし、非伝統的安全保障を論じた研究は、テロリズムや民族紛争、環境問題といった国家にとってより直接的と考えられる問題に焦点を当てることが多く、人身取引については麻薬取引などととも「越境的犯罪」とし

て論じられるにとどまっていた²⁾。

さらに1994年に国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が『人間開発報告書1994』 (*Human Development Report 1994*) のなかで「人間の安全保障」 (human security) という概念を提起すると、個々の人間の「恐怖からの自由」や「欠乏からの自由」の確保といった要素が安全保障の射程に加えられるようになった。これ以降、経済、食糧、保健、環境、地域社会、政治といった領域で、個人の安全保障を包括的に確保していくための協力が、諸国家や国際機関、NGOといった多様な主体を巻き込んで試みられるようになる。こうした現実の動きと絡みながら、フェミニズムや社会学など独自の視点から安全保障を論じる動きも盛んになった³⁾。こうした「人間の安全保障」論は、物理的・人道的障害からの個人の「解放」、すなわち「……からの自由」が達成された状態を究極目標として掲げる (Booth 1991, 319)。さらに、個人の自由を国家の安全保障の前提と考える点が、国家を安全保障の第1次的主体ととらえる非伝統的安全保障論と大きく異なっている (Donnelly 1996)。人間の安全保障論から人身取引をみた場合、個人が人格を無視されてモノとして取引され、その意に反して隷属状態におかれる状況こそが脅威となる。

このように、国際関係論において人身取引とは非伝統的安全保障 (国家中心) と人間の安全保障 (社会、個人中心) という異なるふたつの位相でとらえられてきた。現実の問題となるのは、これらふたつの位相が相互に矛盾する局面である。来栖薫子は、おもに人間の安全保障の視点から、そうした局面として①国家の機能不全によって個人が危険にさらされる状態、②国家安保を優先した結果、個人の自由が制限される状態、③戦争で大量の個人が生命の危機にさらされる状態、④グローバルに展開する社会的単位同士の交流のなかで個人のアイデンティティが希薄化、喪失する状態、⑤グローバルな政治経済構造のネガティブな影響に個人が直接さらされる状態、という5つを提示し、それぞれの対応策を示している (来栖 1998, 91-99)。現実には、5つの局面がそれぞれ独立して起きることはまれであり、ひとつの現象が複

数の局面にわたって展開するものと考えられる。たとえば人身取引についても、越境的犯罪という側面にフォーカスした場合には⑤の問題として位置づけられる一方、犯罪者と官憲の結託が問題解決を阻んでいる点に着目すれば、①のガバナンスの問題としてとらえられる。また治安対策として犯罪の摘発や厳罰化に力を入れるあまり、被害者の権利保護が後回しにされる例は②に位置づけられよう。本章冒頭でふれた ASEAN の人身取引対策に対する市民社会活動家らの批判は、こうした問題のどの局面を重視するかをめぐる ASEAN の国家アクターと市民社会組織関係者との認識の齟齬を反映していると考えられる。

2. 地域的な人身取引対策をめぐる実証研究

東南アジア地域における越境的犯罪対策を論じた研究は、越境的犯罪が安全保障上の脅威と認知された契機として、1997年のアジア通貨危機によってもたらされた各国の経済不況や失業率の上昇に着目する点で一致する（本名 2008a : 2008b : 2015 ; 工藤 2010）。不況に起因する経済的困窮は、木材の違法伐採や違法薬物の密輸、貧困層の女性や児童を対象とした人身取引といった非合法経済活動を活発化させた。本名純の研究は、かかる状況が1997年の ASEAN 諸国による越境的犯罪対策協力宣言につながったものの、一方で東南アジア各国における犯罪者と官憲との癒着を看過し、ローカルな犯罪を野放しにしてきたと指摘する（本名 2008a ; 2008b）。そしてインドネシアとフィリピンにおける人身取引とそれをめぐる汚職の実態をふまえたのち、各国のガバナンス改革と、国家に代わって人身取引対策を試みる市民社会組織の重要性を強調する（本名 2015）。

一方、ASEAN あるいは ASEAN と域外国による地域的な人身取引対策に焦点を当てた先行研究は、その歴史的経緯や制度についての詳細な情報を提供してきた（山根 2010 ; 工藤 2010 ; Naparat 2014 ; Nakamura 2014）。しかし、人身取引が誰によってどのような問題としてとらえられてきたのかについて

検証した論考は少ない。むしろこの点については、ASEANにおける他の形態の人の移動を扱った論考から示唆を得ることができるだろう。たとえば鈴木早苗によるASEAN内での移民労働者をめぐる政治を取り上げた論考によると、送出国であるインドネシアやフィリピンは移民労働者の問題について積極的に多国間協議の場で発言している一方、同様に送出国の立場にあるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムは、移民労働者の権利保護について消極的な態度にとどまっている。鈴木による論考は、これらの送出国が労働者の権利保護の議論が自国の人権状況に対する批判につながることを恐れ、受入国に批判的な発言を控えたのではないかと指摘する（鈴木 2012, 43）。つまり人の移動をめぐる各国政府の行動を理解するためには、送出国／受入国という人身取引の構造上の立場とは別に、政策担当者による人の移動についての間主観的な認識を検討する必要があると考えられる。翻って「人身取引対策」とその国や地域で呼ばれる活動に携わる当事者は、人身取引あるいはその被害者の存在をどういう問題としてとらえているのか。さらに間主観的の把握による「人身取引問題」に携わる人々はどのような背景をもち、どのような制度をつくってきたのか。本章は、こうした問いの検証を通じて、先行研究の残した課題に取り組むものである。

第2節 東南アジアにおける人身取引問題の位相

1. 東南アジアにおける人身取引の概要

2012年に国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC）が発表した報告書『人身取引についてのグローバル報告書』は、東南アジア、北東アジア、太平洋州からなるアジア地域は他地域と比べてより多くの被害者を域外に「輸出」していることを指摘し、同地域に広範囲に展開する人身取引のサプライチェーンが存在することを示唆している（UNODC

2012, 14)。また国際移住機関 (International Organization for Migration: IOM) は、2000年に発表した報告のなかで、東南アジアからは毎年20万から23万もの人間が域内外で取引されており、これは全世界で1年に確認される人身取引被害者の3分の1に当たると指摘する (IOM 2000, 16)。こうした事情から東南アジアを「世界的な人身取引の震源地」と呼ぶ研究者もいる (Ford, Lyons, and Schendel 2012)。加えて、人身取引が麻薬取引に次ぐ犯罪組織の収入源となっているという研究者の指摘を想起すれば (Emmers 2004)、東南アジア地域における人身取引対策は世界にとって火急の課題だといえるだろう。

2. 人身取引にかかわる国際的ルール of 東南アジア諸国による受容状況

表3-1は人身取引にかかわる規程をもつ主要な条約へのASEAN諸国の加盟状況を示したものである。後に詳しくみるように、ASEANの人身取引にかかわる活動は、これらの国際的なルールの成立を追いかける形で展開してきた。表が示すように、これらの条約を留保や解釈宣言なしで受け容れているのは、フィリピンとカンボジアの2カ国のみである。他の国は加盟していないか、加盟しても留保や解釈宣言をつける形で条約の内容を部分的に受容しており、条約への加盟という事実のみをもって「これらの国々が条約の内包する規範を受容した」と断定することはできない。本章ではそうした事情をふまえつつ、人身取引という概念がどういった文脈で東南アジア諸国に導入されたのかを知るための手掛かりとして、これらの条約への加盟状況を参照する。

表をみると、1979年に国連で採択された「女子差別撤廃条約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW, 1981年発効)は、1980年代に現加盟国10カ国のうち5カ国が批准しており⁽⁴⁾、1989年に採択された「子どもの権利条約」(Convention on the Rights of the Child: CRC, 1990年発効)は1995年までにすべての加盟国が批准済みである⁽⁵⁾。国際組織犯罪防止条約についてはすべての加盟国が批准しているものの、その補足議

表3-1 人身取引にかかわる国際的ルールの東南アジア諸国による受容状況

	ブルネイ	カンボジア	インドネシア	ラオス	マレーシア	ミャンマー	フィリピン	シンガポール	タイ	ベトナム
女子差別撤廃条約	1979/12/18 締結 1981/9/3 発効	1992/10/15 署名 1980/10/17 批准	1980/7/29 署名 1984/9/13 批准	1980/7/17 署名 1981/8/14 批准	1995/7/5 批准 1998/2/6 に留保	1997/7/22 批准	1980/7/15 署名 1981/8/5 批准	1995/10/5 批准 2007/7/24 に留保	1985/8/9 批准 加盟に際して 解釈宣言と 留保	1980/7/17 署名 1982/2/17 批准
子どもの権利条約	1989/11/20 締結 1990/9/2 発効	1992/10/15 批准	1990/1/26 署名 1990/9/5 批准	1991/5/8 批准	1995/2/17 批准 (留保)	1991/7/15 批准	1990/1/26 署名 1990/8/21 批准	1995/10/5 批准 (解釈宣言 と留保)	1992/3/27 批准(留保)	1990/1/26 署名 1990/2/28 批准
国際組織犯罪防止条約	2000/11/15 締結 2003/12/25 発効	2001/11/11 署名 2005/12/12 批准	2000/12/12 署名 2009/4/20 批准(留保)	2003/9/26 批准	2002/9/26 署名 2004/9/24 (解釈宣言)	2004/3/30 批准 (留保)	2000/12/14 署名 2002/5/28 批准	2000/12/13 署名 2007/8/28 批准(留保)	2000/12/13 署名 2013/10/17 批准(留保)	2000/12/13 署名 2012/6/8 批准 (解釈宣言 と留保)
国際組織犯罪防止条約 パレルモ議定書	2000/11/15 締結 2003/12/25 発効	2001/11/11 署名 2001/11/11 批准	2000/12/12 署名 2009/9/28 批准 (解釈宣言 と留保)	2003/9/2 批准 (留保)	2009/2/26 批准 (留保)	2004/3/30 批准 (留保)	2000/12/14 署名 2002/5/28 批准	2015/9/28 批准 (宣言と留 保)	2000/12/13 署名 2013/10/17 批准(留保)	2000/12/13 署名 2012/6/8 批准 (解釈宣言 と留保)
ILO1957年強制労働廃止条約	1957年 締結 1959/1/17 発効	1999/8/23 批准	1999/6/7 批准				1960/11/17 批准		1969/12/2 批准	
移民労働者等の権利保護条約	1990/12/18 締結 2003/7/1 発効	2004/9/27 署名	2012/5/31 批准				1995/7/5 批准			

(出所) United Nations Treaty Collection ウェブサイトより、筆者作成。

定書であるパレルモ議定書はブルネイが批准していない。一方、強制労働という形での人身取引を違法化した「すべての移住労働者及びその家族の構成員の権利の保護に関する国際条約」（移民労働者等の権利保護条約）と「ILO 1957年強制労働廃止条約」の両方を批准しているのは、フィリピンとインドネシアのみにとどまる。

状況をまとめると以下のようになる。まず、ASEAN 諸国にとって人身取引とは「女子の売買、及び女子の売春からの搾取」（CEDAW 第6条）、あるいは「児童に対する経済的搾取や有害な労働」（CRC 第32条）、「性的搾取」（同・第34条）、「誘拐、売買、取引」（同・第35条）として最も初期に定義されている。対照的に、強制労働についてはCEDAW やCRC よりも早く国連で締結されたにもかかわらず、東南アジア諸国では現在も見解の分かれるところとなっている。そして国際組織犯罪の違法化についてはほぼすべての加盟国が同意しているものの、パレルモ議定書による人身取引の定義は域内の主要な受入国である2カ国が受け入れていない。こうした国際的なルールや定義の受け入れ状況をふまえて、次節ではASEANによる人身取引が実際どのような問題として定義され、制度化されてきたのかを検討する。

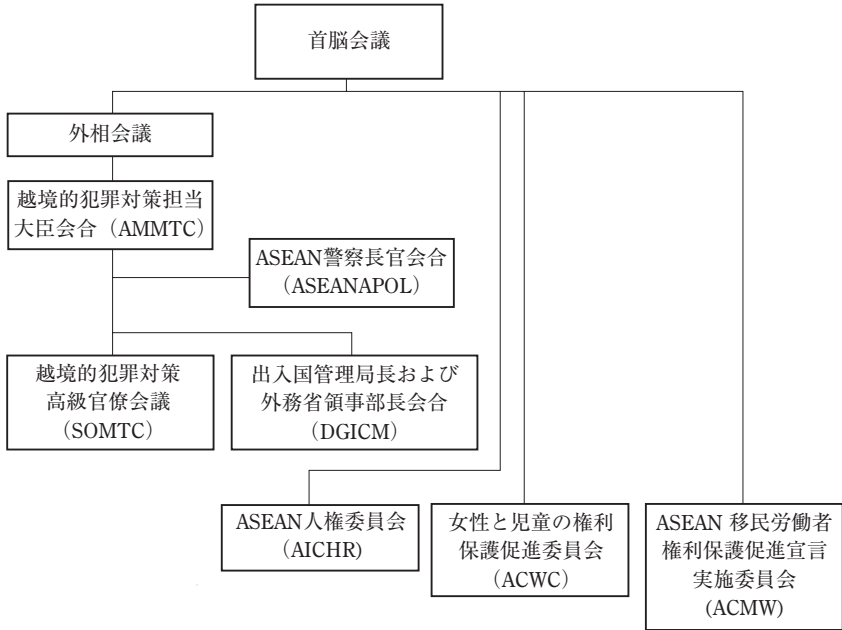
第3節 ASEANにおける人身取引問題の位相

1. 制度概観

図3-1は、ASEANで人身取引にかかわる組織をまとめたものである。

まず指摘したいのは、人身取引問題についてASEANでは専門的機関をもたないという点である。人身取引については越境的犯罪対策を担う組織がテロリズムや違法薬物対策といった諸問題のひとつとして取り上げている。そしてASEANのなかで人身取引対策にかかわる制度のうち、閣僚級会合や高級官僚会合など決定権をもつ組織は、治安や政治、国家間の安全保障にかか

図 3-1 ASEAN の組織における人身取引対策の位置づけ



(出所) ASEAN 事務局ウェブサイトより、筆者作成。

わる分野に限定されている点にも留意したい。ASEAN 越境的犯罪対策担当大臣会合 (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC), ASEAN 外相会議 (ASEAN Ministerial Meeting: AMM), 首脳会議, そして越境的犯罪対策高級官僚会議 (Senior Official Meeting on Transnational Crime: SOMTC) がこれに当たる。また, ASEAN 人権委員会 (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR), ASEAN 女性と児童の権利保護促進委員会 (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children: ACWC) といった組織が閣僚級会議への意見提出, 各国への勧告や情報収集, 監視を行っているが, これらの組織はあくまで補佐的・諮問的立場にとどまる⁽⁶⁾。ASEAN 内で人身取引対策にかかわる市民社会組織は, このように市

民社会や社会開発担当部門が政策決定に関与するためのルートが限定的である点を強く批判してきた⁽⁷⁾。

ASEANの越境的犯罪対策は、1976年6月の外相会議による「ASEAN麻薬撲滅のための原則宣言」を端緒とし、1990年代にテロリズム、違法薬物取引、海賊行為、環境問題や不法移民を扱う組織へと拡大した。1997年12月、ASEAN諸国は各国の内務・公安関係大臣からなる越境的犯罪対策担当大臣会合を初めて開催し、1999年には、ASEAN警察長官会合(ASEANPOL)、ASEAN出入国管理局長および外務省領事部長会合(Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Divisions of the Ministries of Foreign Affairs: DGICM)といった犯罪対策や出入国管理に関する実務官僚からなる会議が設置されている。AMMTCでは1997年の「越境的犯罪に関するASEAN宣言」(ASEAN Declaration on Transnational Crime Manila, 20 December 1997)、1999年の「越境的犯罪撲滅のための行動計画」(ASEAN Plan of Action To Combat Transnational Crime)、2004年11月ASEAN非公式首脳会議で採択された「人とくに女性および子どもの取引に対するASEAN宣言」(ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children。以下、ASEAN人身取引防止宣言)といった文書を採択し、人身取引根絶に向けた政治的意志を域内外に示し、具体的な活動の指針としてきた。しかし、後に詳しくみるようにそれらの文書が定める方針や活動は、基本的に各国のユニラテラルな努力に依存しており、加盟諸国を法的に拘束力するルールは長らく不在である。たとえば2004年にASEAN加盟8カ国のあいだで締結された「司法共助条約」(Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Among Like-Minded ASEAN Member Countries: TMLA)は、ASEAN諸国間の中央検察庁や警察といった刑事司法関係官庁の協力をめざして締結された協定である。ただしこれは捜査上で必要な情報の交換や合同訓練についての合意であり、合同捜査や国際的な訴追手続きに必要な地域共通のルールや組織を構築するものではない⁽⁸⁾。

こうした制度的な特徴は、実際の事業にどう現れているのだろうか。その

例として、ここでは ASEAN の人身取引対策協力に対する最大の支援者である、オーストラリア国際協力庁（Australian Agency for International Development: AusAID）の一連の人身取引対策協力事業を参照したい。

表3-2は、AusAIDの事業を概観したものである。これらの事業はいずれも刑事司法分野における協力であり、民間の開発コンサルタントに具体的なプログラムの実施を委託する形で運営されている。第1段階のARCPPT(Asia Regional Cooperation to Prevent People Trafficking project)は、おもにメコン流域諸国の警察を中心とする犯罪捜査部門のキャパシティ・ビルディングに重点があった(Sutherland 2007, 93; AusAID 2006, 1)。第2段階のARTIP(The Asia Regional Trafficking in Persons project)では、警察に加え判事や検事といった司法専門家への能力向上や国際的なネットワーキングに力点がかけられる。対象地域もメコン流域諸国からフィリピンやインドネシアまで拡大した(Sutherland

表3-2 AusAIDによる東南アジア人身取引対策協力の概観

枠組み	ARCPPT	ARTIP	AAPTIP
期間	2003～2006年	2007～2012年	2013～2018年
対象国	タイ、ラオス、カンボジア、ミャンマー（インドネシア、雲南省）*	タイ、ラオス、カンボジア、ミャンマー、ベトナム、インドネシア、フィリピン、ASEAN事務局、SOMTC	タイ、ラオス、カンボジア、ミャンマー、ベトナム、インドネシア、フィリピン、ASEAN事務局
予算	1,200万豪州ドル	2,090万豪州ドル	5,000万豪州ドル
おもな活動	警察機関や、より広範囲な刑事司法機関への支援、刑事司法機関と被害者支援機関の協力促進、刑事時報分野における国際ネットワーク構築	警察機関中心から、訴追など司法対応能力開発・法的枠組み整備支援、法律・政策研究、プロジェクトマネジメント	警察、司法的対応能力の強化、法廷枠組み整備、被害者／承認への支援
ASEANとの関係	ASEAN事務局、SOMTCと連携	ASEAN事務局と連携して訓練実施	ASEAN事務局にも支援を提供

(出所) Sutherland (2007), Bazeley and Dottridge (2011), AIDA (2012) より筆者作成。

(注) *活動の一部を実施。

2007, 96-97)。また、地域規模での活動を円滑に行うため、各国政府の関係者だけでなく、ASEAN事務局との連携を試みている(AIDA 2012, 1)⁽⁹⁾。

AusAIDはASEANによる人身取引対策協力の実務的活動を支えているが、ODA事業であるために、被援助国側からの要請がなければ事業を実施できないという難点を抱える。たとえばシンガポール、マレーシア、ブルネイといった受入国は、AusAIDの活動の一部には参加していない。このためAusAIDの支援については、ASEAN側に主導権をとられ、人身取引対策を非伝統的安全保障(刑事司法的対応)にわい小化してしまったという批判も存在する(Kneebone and Debeljack 2012)。こうした経験への反省をふまえて、2013年から始まったAusAIDの第3段階事業であるAAPTIP(the Australia Asia Program to Combat Trafficking in Persons project)では、人身取引の予防と被害者保護と刑事司法的対応との調和をめざし、市民社会組織への働きかけも試みている(AIDA 2012, 5-6)⁽¹⁰⁾。将来的には、こうした域外対話国による支援がASEAN内の治安・司法担当部門と社会開発部門・市民社会組織との制度的ギャップを架橋することもあり得るが、現在のところASEANの人身取引対策は、各国の公安・内政、司法担当閣僚や官僚を中心に、各国のユニラテラルな努力に依拠して実施されている。

2. 協力発展の経緯にみる人身取引の位相

ASEANにおける人身取引問題は、ふたつの問題群のなかのサブカテゴリーとして扱われてきた。ひとつは児童と女性、青年に対する搾取の一形態としての人身取引であり、いまひとつは国家安全保障問題における脅威としての人身取引である。

ASEANの組織で最も早期に「人身取引」について言及しているのは、女性の権利保護に関する組織である。ASEAN諸国では、1975年に開催された国連国際婦人年世界会議で「世界行動10カ年計画」が採択されたことを受け、女性の権利促進のための地域的組織を希求する動きが各国の女性の立場向上

に関する NGO のあいだで盛んになった (NCRPW 2005, 5-6) そうした NGO からの要望を受ける形で、1976年6月にマニラで開催された社会開発常任委員会女性小委員会 (ASEAN Sub-committee on Women: ACW) 第1回会合では、フィリピンの外務官僚が委員長に就任し、課題として教育、保健、職業訓練、定住支援、国際交流、違法薬物対策とともに「女性と女兒の取引」(trafficking of women and girls) への対策が挙げられた (NCRPW 2005, 10)¹⁰⁾。他方、1993年12月の社会福祉担当大臣会合で採択された「児童に関する行動計画についての決議」では、「児童売春や児童労働、ストリートチルドレンや遺棄などの搾取」と並び、虐待の一形態として「児童の取引」(child trafficking) が挙げられている (ASEAN 1993)。ASEAN 諸国が加盟した CEDAW や CRC は、性的搾取やその一形態として売春に焦点を当てていたことを反映し、これらの国際条約への対応として実施された ASEAN の人身取引対策協力もまた、女性や児童への性的搾取にフォーカスしている。

結論からいうと、ACW を中心とする人身取引対策は、資金の不足や ASEAN 内の実務委員会がもつ権限の範囲でできる活動に限定され、大きな成果を残さなかった。2003年に開かれた ACW 定例会合では「懸案のままになっているプロジェクト」として「人身取引」(people trafficking) が挙げられている (NCRPW 2005, 41)。また社会開発担当大臣会議でも、「児童に関する行動計画」は実現していない。

ACW や社会開発担当大臣会議による人身取引への取り組みと入れ替わるように発展したのが、国家への脅威としての人身取引対策であり、1997年に AMMTC が設置され、1999年には警察や出入国管理関係省庁の協議体が組織化された。1996年7月にジャカルタで開催された第29回外相会議では、「国境を越え域内の人々の生活に影響を及ぼす」「越境的問題」の一環として、資金洗浄や環境問題とともに「不法移民」(illegal migration) への言及がなされている (ASEAN 1996, 第44項)。この文言は、当時 SEAN 諸国にとって、国家の管理をすり抜けてくる移民それ自体が脅威だったことを示唆している。

1997年の経済危機は、インドネシアやタイ、フィリピンといった国々で大

量の移民労働者を惹起し、とくにマレーシアとインドネシアとのあいだで深刻な政治対立を呼び起こした（鈴木 2012）。ASEAN 域内の受入国のなかでも、マレーシアおよびタイは1970年代末にインドシナ半島諸国からやってくるベトナム難民の受入国となり、難民受け入れ支援をめぐる国内での合意調達や収容に伴って発生する経済的・社会的負担に苦慮した経験をもつ（黒柳 1979, 43-45）。難民問題は、直接受入国となったタイとマレーシア、2次的受入国となったインドネシア、フィリピンのあいだで、難民の受け入れと送り出し元であるベトナムへの態度をめぐる亀裂を発生させ、1980年代を通じて協議が続けられた（山影 1991, 98-104）。1990年代に経済危機による非正規移民が増加したことを受け、1996年の外相会議宣言で移民自体を地域の脅威として言及した背景には、インドシナ難民問題をめぐって分裂しかけた ASEAN 諸国の過去の経験が反映されていたと考えられる。

こうして正規・非正規の移民の増加は、移民の規制強化と規制外の手段による移動の犯罪化という新たな協力の契機を加盟国にもたらした。ASEAN 諸国は1997年に越境的犯罪対策の専門組織である AMMTC を初めて開催し、その会合で「越境的犯罪に関する ASEAN 宣言」を採択した。同宣言は1994年にナポリで開催された国際組織犯罪世界閣僚会議における「ナポリ政治宣言及び世界行動計画」と前年の ASEAN 外相会議共同宣言をふまえ、「テロリズム、違法薬物取引、武器の密輸、資金洗浄、人の取引 (traffic in persons) などの越境的犯罪が、地域の安定や法の支配の護持、域内の人々の福利に与え得る致命的な影響」の根絶を謳って ASEAN 越境的犯罪対策センターの設置や行動計画の策定を掲げ、「越境的犯罪撲滅のため、特にインテリジェンス分野での交流、政策協調や法の執行の訓練」について「地域共通のモダリティの整理」の必要で合意している (AMMTC 1997)。さらにその2年後には宣言に基づいて「越境的犯罪撲滅のための行動計画」を策定し、そのなかで「女性と児童の人身取引」(trafficking in women and children) などの越境的犯罪を「繁栄と平和の東南アジア諸国共同体という ASEAN の中核的信条を浸食かねない問題」として位置づけている (ASEAN 1999)。そしてかかる脅威へ

の対策として、刑事司法的対応面における政府間での情報交換や政策協調、国内における関連法の立法、法執行のための各種措置、刑事司法関係者の訓練や制度改革、域外主体との協力が提示された（ASEAN 1999, C1-28）。さらに DGICM は、「越境的犯罪撲滅のための行動計画」の一部として、2000年に「ASEAN 出入国管理行動計画」を採択している。そこでは経済統合のための熟練労働者の移動自由化が掲げられる一方、越境的犯罪としての「女性と児童の人身取引」根絶も挙がっている。同計画のなかでは各国の入国管理局および外務省領事部のあいだで、情報交換、実務担当者の能力向上、出入国手続の一貫性のための協力を謳っており、人身取引被害者保護に関する言及はない（DGICM 2000）。つまり AMMTC や DGICM の関心は、あくまで人の移動の管理強化とそれによる犯罪の摘発と防止にあったといえるだろう¹²⁾。

人身取引の予防と被害者保護を初めて越境的犯罪対策のアジェンダとして提示したのは、2004年11月 ASEAN 非公式首脳会議で採択された ASEAN 人身取引防止宣言である。同宣言には、被害者の扱いについて「人身取引の被害者と加害者を区別し、被害者の出身国および国籍を特定し、その後、被害者が人道的に取り扱われ……人身取引の真の被害者の人権と尊厳を尊重し擁護する行動を起こす」という従来の越境的犯罪対策にかかわる文書にはなかった文言が挿入された（ASEAN 2004, 第5条。下線筆者）。具体的な措置としては、人身取引対策のための地域的ネットワーク構築、公的渡航文書に対する不正行為の予防措置整備、人の移動に関する定期的な情報交換、国境管理・監視メカニズムの強化、法制度整備、出入国や司法関連機関の連携強化、人身取引加害者の摘発や懲罰の実行とそのため協力、そして「被害者の出身国への即時帰国や、受け入れ各国において適切であると見なされる基本的な医療及び他の形態の支援を提供」が挙げられている（ASEAN 2004, 第1～8条）。ただし、同宣言では「人身取引」の概念や被害者の定義などはされておらず、種々の対策について「国内の関連法の定める範囲に従って」履行することが述べられるにとどまっている。

2007年の AMMTC 会合で、各国の越境的犯罪対策担当大臣は初めて「人と

くに女性および子どもの取引に対する ASEAN 条約」(ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP) 起草の「可能性を検討することに合意」し、SOMTC に具体的作業を指示した¹³⁾。ACTIP は2015年11月に署名に至った。これにより ASEAN は人身取引対策に関する地域共通の条約を初めて備えることとなったが、その実効性については今後の展開が注目される¹⁴⁾。

以上の経緯をまとめると以下のようなだろう。ASEAN では、女性と児童の性的搾取が人身取引として最も初期に認知された。1990年代に女性と児童に関する組織の活動が低迷し、入れ替わりに越境的犯罪対策協力のための制度が形成される過程で、ASEAN の女性・児童協力の背景となっていた被害者の権利保護という理念が後退し、犯罪としての性的搾取の取締りと人の移動の管理強化に向けた制度構築が進展した。つまり、加盟国間で合意可能な範囲（この場合は人身取引の犯罪化）に活動の焦点が収斂してきたといえるだろう。2004年以降には、公式文書で被害者の保護についての文言が登場するようになり¹⁵⁾、2007年以降は ACTIP という共通のルール策定に向けた協議が進んでいる。しかし活動や制度の実態について、ACWC や AICHR といった ASEAN 内の実務委員会や市民社会組織を代表する組織、そして NGO は不満を隠さず、刑事司法的対応への偏重を批判し、被害者保護措置の充実を訴え続けている。

第4節 メコン地域における人身取引問題の位相

1. 制度概観

メコン流域の ASEAN 5 カ国と中国からなる「人身取引対策のためのメコン閣僚協調イニシアティブ」(The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking : COMMIT) は、2004年にヤンゴンでメコン諸国の社会福祉、

および内務・公安担当閣僚によって調印された多国間覚書「メコン地域における人身取引対策協力に関する覚書」(Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region. 以下, COMMIT 覚書)と, これを基盤として加盟国間で交わした二国間覚書のネットワークによって構成される (COMMIT 2004)。ASEAN の人身取引対策が国家間の安全保障問題や国内治安対策を専任とする省庁の閣僚によって運営されていたのに対し, COMMIT は治安・内務担当部門と社会開発担当部門の閣僚, 省庁間で成立した点が大きく異なっている。

さらに多国間枠組みである COMMIT 覚書は, パレルモ議定書第3条a項に記された人身取引の定義を採用し, この定義に基づいて加盟国が国内法整備を進めること, 多国間での行動計画を作成してその実行を相互監視することを規定している (COMMIT 2004, 第1条第1～6項)。最初の行動計画である COMMIT サブ地域行動計画 (Sub-regional Plan of Action: COMMIT SPA) は2005年からの3カ年を単位として策定されたが, この期間は実際に人身取引対策のための国内法制度整備や二国間覚書交渉が活発に行われた (山田 2013, 6)¹⁶⁾。また, COMMIT 加盟国は2012年までにパレルモ議定書に加盟しており, 同議定書に基づいて人身取引対策のための国内法制定を進めている。加盟国の人身取引対策に関する法のなかには, 男性が対象外となっているもの (ラオス国内の反人身取引関連法, 2008年以前のタイ・カンボジア間の二国間覚書) があり, また人身取引被害者と認定された者について入国法違反を問わないという規定があるにもかかわらず, 実際には運用に際してカンボジア人被害者が不法入国者として強制送還されるなど (タイ・カンボジア間覚書), 被害者保護に十分な配慮がなされていないケースもある (山田 2013, 7-10)¹⁷⁾。このように国際ルールとその下位ルール, あるいはルールと実践のあいだの乖離を抱えてはいるものの, COMMIT は受入国と送出国のあいだで「人身取引問題」とその被害者の存在を認め, 被害者の認定と保護に関する協力を明文化し, 実行しているという点が重要である。

COMMIT のもうひとつの制度的特徴は, 国連機関の関与である。COMMIT

加盟国は、それぞれの国内で人身取引対策関係省庁の代表者によって構成されるタスクフォースを設置しており、「人身取引に対する国連機関間プロジェクト」(United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking: UNIAP)の各国事務所を事務局として、行動計画策定や覚書の義務履行を報告する義務を負っている。各国の事務所を統括するのはバンコクにあるUNIAP地域統括本部である。COMMIT加盟諸国内のタスクフォースが行動計画と1年ごとのワークプランを策定するのに際して、UNIAPの地域事務所は技術支援を行い、行動計画実施のための資金を国連資金から提供する。またUNIAPを通じてCOMMITに対し、2006年から2010年のあいだにノルウェーやニュージーランド、スウェーデン、カナダ、米国の国際協力担当機関やアジア開発銀行(ADB)から総額855万米ドルの資金供与がなされており、活動を資金的に安定させる役割も果たしていた。しかしながらこのことは、UNIAPがドナーとしてCOMMIT諸国の意志決定に影響を及ぼしているということの意味しない。COMMIT諸国、とりわけタイはUNIAPがこうした主導的な態度をとることについて非常にセンシティブであり、UNIAP側もまたCOMMIT諸国政府の自主性につねに配慮をしている。つまりCOMMIT諸国とUNIAPとの関係は、緊張感をはらむ水平的なものにとどまっているといえよう(Kneebone and Debeljak 2012, 207)。

2. 協力発展の経緯にみる人身取引の位相

COMMITは、2000年のUNIAP設立に端を発する。1990年代に深刻化したメコン地域の人身取引への対応をめざし、UNIAPはメコン地域諸国政府と、ILO、UNODCといった国連機関、IOMのような国際機関、ECPATやWorld VisionといったNGOとの連携を行うために設立された。COMMITのアイデアが国際的に持ち出されたのは、2004年5月にチェンライで開催されたタイ政府による「人身取引行動会議」である。同会議は、タイ首相府次官室、社会開発人間の安全保障省、タイ国家警察、そしてUNIAPの支援によるもの

だった¹⁸⁾。この会議において、主催国であるタイのプラチャイ・ピエムソンブーン副首相 (Prachai Piemsombun, 元警察大佐) は人身取引対策で「問うべきは被害者の出身地ではなく、どうやったら彼らを救済できるか」であると発言している¹⁹⁾。COMMIT による人身取引問題対策は、このように初期から被害者保護という点に重点がおかれていた点に留意したい。

実際に COMMIT 設立の基軸となったのは、UNIAP 顧問であったサーイスリー・チュッティクン (Saisuree Chutikul) 元タイ上院議員, UNIAP のミャンマー担当プログラムマネージャーであったスス・タトゥン (Susu Thatun), 初代 UNIAP マネージャーのフィル・マーシャル (Phil Marshal) の3人である (Kneebone and Debeljack 2012, 201-202)。タトゥンの述懐によると、彼女らの構想のねらいは被害者に配慮した枠組みであることと、各国内に省庁横断的な組織をつくることにあった (Kneebone and Debejak 2012, 201)。こうしたアイデアを協定として具体化し、各国に受容させるための方策として、サーイスリーらは大メコン圏協力 (GMS) を介して構築されつつあった政府間のコミュニケーション・チャンネルを利用しようとした。サーイスリーやタトゥンらは、UNIAP にかかわる以前からそれぞれ専門家として国内外で女性や児童の性的搾取や児童労働問題に長らく携わってきた経歴をもつ。たとえばサーイスリーは1980年代から首相府顧問、あるいは首相府大臣として女性と児童・青年の権利保護に関する公務に携わっており、タイ国外でも国連児童基金顧問 (1975~1978年)、国連児童権利委員会顧問 (2001~2005年) として女性および児童の権利保護活動で活躍していた²⁰⁾。そうした過去の活動のなかで彼女らは女性や児童の権利保護にかかわる組織を中心に、官僚や政治家、実業家、研究者や市民社会団体の活動家と、国内外に及ぶ幅広い人脈を構築してきた。たとえばタイのバンコクにあるメコン地域法センター (Mekong Regional Law Center) は、1994年に地域の法制度開発のための研究機関として設置された非営利組織であり、タイと近隣諸国の法律専門家による意見交換や研究の場として機能してきた。こうした組織が、地域内の多様な人材の交流の機会となっており、サーイスリーらはこうした人的ネットワーク

を使ってメコン諸国との調整を重ねた。サーイスリーらによる COMMIT の活動は、当時タイの政権をも巻き込んでいる。当時のタクシン・チナワット (Thaksin Shinawatra) 首相は、2003年にカンボジア、ラオス、ミャンマーの3カ国を対象に「経済協力戦略」(Economic Cooperation Strategy: ECS)として移民労働者の存在を前提とした国境経済協力を提案している。この構想の具体的ねらいは移民労働者を国境に集積させることによる産業高度化政策と治安対策にあり、究極的にはタイを中心とする経済・社会的システムをメコン地域で構築することをめざしていた(青木2008, 335-337)。そのため、タイが地域の人の移動にかかわるルールを主導して構築できるのであれば、政権にとっても反対する理由はなかった²¹⁾。

こうした経緯の結果、2004年7月29日には COMMIT の第1回高級官僚会議が開催された。10月27～28日にメコン6カ国の人身取引にかかわる17の省庁が参加し、第2回の官僚会合を開催している。そしてその29日に6カ国の閣僚らが COMMIT 覚書に署名した²²⁾。

COMMIT 覚書には、ベトナムとミャンマーは治安担当閣僚が、他の4カ国は社会福祉担当大臣が署名した²³⁾。10月の閣僚会議では行動計画である COMMIT Sub-regional Plan of Action (SPA) を承認し(実施は2005年3月31日から)、そのなかでは政策協調や司法的対応と並び、被害者の保護、回復や社会復帰のための措置を講じることが目標として明記されている (COMMIT SPA 2004, 2-3)。また COMMIT 覚書の第1条第2項では、行動計画実施のために国内で分野横断的組織を設置することが定められた (COMMIT 2004, 第1条第2項)。このようにサーイスリーやタトゥンらの当初のねらいは、COMMIT 覚書の条文や COMMIT SPA に文言として明記され、加盟国の承認を得て、人身取引問題への包括的な対策を進めるうえでの枠組みとして機能している。

興味深いことに、COMMIT の設立過程では、関係者の個人的ネットワークが作用し、それを介して職掌の異なる省庁間で被害者保護についての合意がなされている。ただし、こうした分野・国家横断的な人的ネットワークは

メコン地域諸国で均等に展開しているわけではない。たとえば中国では、2007年前後に COMMIT の担当部局を覚書の署名者だった国務院婦女児童工作委員会から公安部へと変更した。同国はこれまでミャンマー（2009年）、ベトナム（2010年）と二国間覚書を締結しているが、これらの覚書にはいずれも被害者認定や保護に関する規定が含まれていない。中国国内では反人身取引法が制定されておらず、被害者保護に関する措置が不在である。このため中国・ミャンマー間の覚書交渉では、被害者保護に関する条項の挿入を要請していたミャンマー側が、中国側に対し人身取引被害者の概念を説明しなければならなかったという例が報告されている（山田 2013, 注56）²⁴。こうしたエピソードは、COMMIT 締結の際にタトゥンやサーイスリーの人脉が域内で偏重して展開し、かつ時代を経るにつれて組織改編や異動によって担当者が入れ替わったことが、COMMIT 覚書に対する合意の履行を左右していることを示している。

また COMMIT 覚書もそれに基づいて締結された二国間覚書も、国内での関連法の成立や施行、その運用に際しての担当官の解釈などが問題となるが、先にもふれたとおり実務レベルではまだ誤解や恣意的な運用が観察されており、「被害者中心アプローチ」が共有されているとは言い難い。COMMIT 設立にかかわった人々のネットワークは、いわば人身取引に関して志を同じくする「仲良しグループ」の延長上にあるため、中心となる人々との距離は制度の理解や運用に影響を及ぼすと考えられる。たとえばタイでは、2008年以降に人身取引被害者対策のための組織設置が進み、被害者保護、支援に向けた多分野協働のための官民・省庁横断的なチームが中央レベルと地方（県）レベルで構築された。こうした組織の中心にあるのは社会福祉人間の安全保障省社会福祉開発局人身取引対策部だが、その局長はタイ政府内に設置された人身取引対策実績モニタリング・調整委員会を介してサーイスリーと協働関係にある。一方で同じ多分野協働のためのチーム内にありながら、出入国管理局（国家警察）や労働省と人身取引対策部関係者との接触は少ないという²⁵。こうした状況に対し、たとえば国際協力機構は、2009年から2014年に

かけて中央、県レベルの多分野協働チームの活動を支援する事業を行っている。同事業を通じて、「仲良しグループ」として始まった人身取引対策のための協力制度を他の省庁や地方へ拡大、定着させることをめざしている（国際協力機構 2011）。

おわりに

本章では「人身取引対策」とその国や地域で呼ばれる活動に携わる当事者の、人身取引対策やその被害者の位置づけに関する間主観的理解に着目し、さらにそうした間主観的理解に基づいてつくられた人身取引対策のあり方を検証した。そのための事例としてASEANとCOMMITというふたつの枠組みを取り上げたが、その特徴のちがいは以下のように整理できるだろう。

ASEANの場合、加盟国政府は人身取引を国家の管轄権を越えた手段で人が越境してくる脅威として位置づけている。こうした背景には、1970年代のボート・ピープルや1997年の通貨危機後の非正規移民をめぐる加盟国間の対立の経験が影響していると考えられる。そのため、対策は出入国管理の強化と犯罪化のための法整備制度や治安・司法担当者のキャパシティ・ビルディングに集中している。加害者と被害者の区別、被害者の定義や保護といった対応については加盟国間で現在に至るまでコンセンサスがなく、後手に回っているのが現状である。さらに人身取引に対してとくに脆弱と考えられる女性や児童、貧困層に対する予防的措置としてのエンパワーメントや社会経済開発については、まったく別の問題として社会開発担当のASEAN組織や市民社会組織が扱っており、これらの組織のあいだでは直接討議するための制度が存在しないか、あっても閣僚や高級官僚への諮問的役割にとどまっている。つまりASEANにおける人身取引対策とは、外務、公安・内務担当閣僚や高級官僚のあいだで安全保障問題として専管的に処理されている。しかし時代が下るにつれて、ACWCやAICHR、市民社会組織が新たな関係者とし

て台頭し、人身取引の脅威を国家に対する脅威から個人の権利に対する脅威として再定義することを提案しており、合意形成途中にあるといえよう。

一方 COMMIT では、当初から被害者の保護を人身取引対策の核心的目標と考える人々を中心に、彼らのネットワークを広げる形で制度が構築された。ASEAN では大きな成果を残さなかった女性や児童の権利保護活動にかかわる人々が、COMMIT では初めから中核に存在していたことの影響が大きいと考えられる。このため COMMIT の多国間・二国間覚書には、犯罪の摘発に加え被害者の定義を共有し、認定された者への保護措置を講じる旨が明記されている。さらに COMMIT 設立にかかわった人々のネットワークを中心に各国内でも対策のための制度構築が進められ、一部の国を除き国内法制度の整備も進展した。COMMIT は人的ネットワークを介して人身取引対策のための各国の中央関係機関の合意を調達した。一方でネットワークの外にある人々、具体的には治安・内務担当者や地方の行政担当者、NGO をどう巻き込み、合意を共有し、対策を履行するかという点では、ASEAN と共通の課題を抱えているといえよう。

以上の事例から、以下のような知見を抽出することができるだろう。地域的な人身取引対策は、何を脅威とみなすかという点についての関係者間の合意に影響される。そして関係者間の合意は、対話過程で起きた出来事（たとえばアジア通貨危機）、そして関係者の関係のあり方、つまり人的ネットワークの性質に影響を受けている。政策担当者のネットワークのあり方と政策アウトプットの関係については、安全保障問題のみならず経済・社会政策の分野でも研究が進んでいるが、人身取引対策もまた今後そうした分野との比較のなかで検討されていく必要があるだろう。

[注] _____

- (1) たとえば以下の記事を参照。Yuyun Wahyuningrum “‘Interference’ key to solving Asean human trafficking” (<http://bangkokpost.com/opinion/opinion/340790/interference-key-to-solving-asean-human-trafficking>, 最終ダウンロード 2013年12月13日)。なお、後にみるように ASEAN の人身取引対策協力に関する先行研究

でもこうした活動の偏重は指摘されている。

- (2) こうした研究として Tan and Boutin (2001), 白石 (2008) を参照。
- (3) フェミニズムの視点から人身取引の脅威について論じた論考として Lobasz (2009) を挙げておく。
- (4) ただし、タイは批准したものの全文で留保をつけ、部分的に受容している点に注意。
- (5) United Nations Treaty Collection ウェブサイト (CEDAW については https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en, CRC については http://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-11&chapter=4&lang=en, 最終アクセス 2015年11月26日)。
- (6) ACWC は ASEAN 社会開発大臣会議の下に設置された組織だが、社会開発大臣会議は人身取引対策に関わっていない。本名は ASEAN における人権保護活動に関して ACWC や AICHR といった ASEAN 内の組織よりも、むしろこれらの組織を背後から支援する地域的な市民社会組織ネットワークの強化を主張している (本名 2015)。
- (7) 注(1)で参照したユユン・ワフユニングルム (Yuyun Wahyuningrum) の記事を参照。ユユンは人権擁護 NGO ネットワークである Human Rights Working Group (HRWG) の ASEAN 担当シニアアドバイザーである。また、2010年から ACWC のフィリピン代表を務めた Aurora de Dios ミリアムカレッジジェンダー研究所所長も、2014年12月17日ミリアムカレッジジェンダー研究所にて行った筆者のヒアリングで同様の意見を述べた。
- (8) タイとミャンマーは、2006年に同条約に加盟している。TMLA の寄託先であるマレーシア中央検察庁ウェブサイト TMLA 事務局ページ参照 (http://www.agc.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=253&Itemid=212&lang=en, 最終アクセス 2015年1月31日)。ただし、UNODC の東アジア太平洋地域センターの法務顧問である Keebong Paek によると、この条約に基づいて実際に犯罪捜査、立件のための情報交換が行われているのは、マレーシアとシンガポール間のみである (Paek 2012)。
- (9) その活動の例が、2007年5月に SOMTC との共催で行った「人身取引への刑事司法的対応に関する ASEAN ワークショップ」である。この会合では「人身取引の司法的対応に関する ASEAN 実務者ハンドブック」を作成した (ASEAN 2008b, Appendix 4)。
- (10) プロジェクト実施国の計画立案過程や資源分配に対するコントロール能力向上、捜査や政策実施に必要な質的・量的データの不備、受け手のニーズをふまえたプロジェクト策定、被害者中心のアプローチ、ジェンダーや人権に対する配慮の必要性、訓練中心から現実に即した問題解決手段提案型のプロ

グラムへの改革といった活動は、第3段階のAAPTIPに反映された。

- (11) ASEAN 女性小委員会の初代委員長は ASEAN 副事務局長だった Rosario G. Manalo (フィリピン代表)、副委員長は Rusiah Sardjono (インドネシア代表) であった (NCRPW 2005)。
- (12) ASEAN 加盟国政府が人身取引と人の密輸 (human smuggling) の問題を区別していないという問題は、しばしば国際機関や NGO によって批判の対象となっている。たとえばマレーシアでは2010年10月に改正人身取引禁止法 (2007年制定) を施行したが、このなかで人身売買の被害者を退去強制の対象に当たる非正規移住者とみなしているとの批判が、Human Rights Watch によって指摘されている (Human Rights Watch, September 8, 2010. <http://www.hrw.org/en/news/2010/09/08/malaysia-revised-law-threatens-anti-trafficking-efforts>. 最終ダウンロード 2015年3月1日)。なおこの法案は2014~2015年にかけて修正作業中である (The Malaysian Insider, February 23, 2015. <http://www.themalaysian-insider.com/malaysia/article/amendments-to-anti-trafficking-in-persons-act-to-be-tabled-next-month-says#sthash.Iteu4mCe.dpbs>. 最終ダウンロード 2015年2月27日)。
- (13) 共同宣言の第7項として「We recognized the increasing trend of the offences of trafficking in persons in our region. In this regard, we agreed to explore the possibility of developing an ASEAN Convention on Trafficking in Persons and tasked SOMTC and its Working Group on Trafficking in Persons to further study the possibility of such a convention and whether it will add value (下線筆者)」との文言がみられる (AMMTC 2007)。
- (14) ユン・ワンングラムは、ACTIP 草案は依然として組織犯罪対策に大きな重点をおくものであり、人身取引被害者の保護についてはほとんどふれられていないと批判している (注(1)の記事を参照)。なお ACTIP および行動計画は、2015年6月17日に ASEAN SOMTC で内容合意に達している (ASEAN Secretariat News, June 17, 2015 “ASEAN to Enhance Cooperation in Combating Transnational Crime”, <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-to-enhance-cooperation-in-combating-transnational-crime>)。実効性を疑う論調については、New Straits Times (online), November 26, 2015 “Tackling the scourge of human trafficking rings”, (<http://www.nst.com.my/news/2015/11/113864/tackling-scourge-human-trafficking-rings?m=1>. 最終アクセス 2016年1月17日) を参照。
- (15) たとえば2011年の「ASEAN 人身取引対策協力強化のための首脳宣言」では、「被害者中心のアプローチ」(victim-centered approach) として被害者と加害者の区別と被害者の出身国特定に言及している (ASEAN 2011, 第3条)。
- (16) COMMIT の行動計画は、2008年から2010年までの第2次計画を経て現在

2012年に採択された第3次計画（2011～2013年）までが実施されている。

- (17) タイの場合、国内法の運用過程で被害者の自発性という国内人身取引法の規定にない要件を法の執行官が判断基準とし、被害者であるはずの者が被害者認定されないという事例もしばしばみられる。また、ラオス・タイ間の覚書には、入国法違反の訴追免除に関わる条項は存在しない（Olivie 2008；山田 2013, 7）。
- (18) UNIAP News and Updates “Thai Government Action Meeting on Human Trafficking,” May 13, 2004 (<http://www.humantrafficking.org/updates/113>. 最終アクセス 2015年1月31日)。
- (19) UNIAP News and Updates “Press Release-Deputy PM Purachai Piemsombun-13 May 2004” May 13, 2004 (http://www.humantrafficking.org/uploads/updates/pm_press_release.doc 最終アクセス 2016年1月21日)。
- (20) 国連人権高等弁務官事務所女子差別撤廃委員会事務所ウェブサイト (<http://www.2ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/memberscv/Chutikul.pdf>. 最終アクセス 2014年12月25日)。
- (21) こうした政権とサーイスリーらのサークルとを連繋していたのが、タクシン政権下で司法相と内務相、副首相を務めたプラチャイ・ピエムソンブーン警察大佐であった。2006年3月18日、バンコクにて筆者が行った Saisuree Chutikul 元上院議員へのインタビュー。
- (22) UNIAP News and Updates “Mekong Governments Sign Historic Agreement on Human Trafficking” October 29, 2014 (<http://www.humantrafficking.org/updates/148>. 最終アクセス 2015年2月15日)。
- (23) Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region, 29 October, 2004 (http://www.no-trafficking.org/content/pdf/final_commit_mou.pdf). なお2007年の COMMIT 共同宣言では、中国代表として国务院婦女兒童工作委员会ではなく公安部が、ラオス代表として公安部が署名している（ラオスはその後、再度社会福祉労働省に担当が変更されている）。
- (24) タイの COMMIT のフォーカルポイントとなる社会開発人間の安全保障省、社会福祉局人身取引対策部（BATWC）の Suwaree Jaiharn 部長は、「中国のカウンターパートは接触の機会が少なく、情報交換もあまり行っていない。そのため彼らについては、どういう要望をもつのかなどよく分からない点が多い」と述べている。2014年11月28日、社会福祉人間の安全保障省で、筆者が行ったインタビュー。
- (25) 2014年11月25日に、社会福祉人間の安全保障省内で筆者が行ったタイ国家人身取引撲滅防止委員会顧問 Yune Lertkrai 元 BATWC 部長へのインタビュー。

[参考文献]

<日本語文献>

- 青木まき 2008. 「タックシン政権の対外政策——政権の主導によるタイの中進国化——」 玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の変革 1991-2006年』アジア経済研究所 315-349.
- 工藤献 2010. 「非伝統的安全保障の理論的展開に関する分析——ARF と ASEAN + 3 における人身取引対策を事例として——」『立命館法政論集』(8) 218-260.
- 来栖薫子 1998. 「人間の安全保障」『国際政治』(117) 85-102.
- 黒柳米司 1979. 「インドシナ『難民』問題と ASEAN」『国際問題』(236) 43-50.
- 国際協力機構 2011. 『タイ王国人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト中間レビュー調査報告書』独立行政法人国際協力機構タイ事務所.
- 白石隆編 2008. 「東京財団政策研究 アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力」東京財団政策研究部.
- 鈴木早苗 2012. 「分析レポート 移民労働者をめぐる ASEAN のジレンマ」『アジア研ワールド・トレンド』(205) 39-44.
- 本名純 2008a. 『マフィアたちの『東アジア共同体』?——非伝統的安全保障問題としての越境犯罪——』総合研究開発機構 (<http://www.nira.or.jp/pdf/honna.pdf>. 最終ダウンロード 2014年12月1日).
- 2008b. 「東アジアにおける非伝統的安全保障問題——テロと海賊(海洋犯罪)を中心に——」白石隆編「アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力」東京財団政策研究部 12-22.
- 2015. 「越境組織犯罪の脱安全保障化に向けて——東南アジアの人身取引対策にみる国家と市民社会のせめぎあい——」大串和雄『21世紀の政治と暴力——グローバル化, 民主主義, アイデンティティ——』晃洋書房 103-127.
- 山影進 1991. 『ASEAN シンボルからシステムへ』東京大学出版会.
- 山田美和 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) 2-27.
- 山根健至 2010. 「東南アジアにおける人身取引対策の地域協力に関する考察——ASEAN による制度的枠組み形成過程の検討——」『立命館大学人文科学研究所紀要』(95) 131-157.

<外国語文献>

- AIDA (Australian Agency for International Development) 2012. Australia-Asia

- Program to Combat Trafficking in Persons, June 2012 (<http://aid.dfat.gov.au/Publications/Documents/aaptip-design-framework.pdf>, 最終ダウンロード 2014年3月1日).
- AMMTC 1997. ASEAN Declaration on Transnational Crime Manila, 20 December 1997 (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-transnational-crime-manila-20-december-1997>. 最終アクセス 2015年1月31日).
- 2007. Joint Communiqué of the 6th AMMTC Bandar Seri Begawan, 6 November 2007 (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-6th-ammtc-bandar-seri-begawan-6-november-2007>. 最終アクセス 2015年2月1日).
- ASEAN 1993. Resolution on the ASEAN Plan of Action for Children, Manila Philippines on 2 December 1993 by ASEAN Ministers responsible for Social Welfare (<http://humanrightsinasean.info/system/files/documents/ASEAN%20Resolution%20on%20PoA%20for%20Children-1993.pdf?download=1>. 最終ダウンロード 2015年2月2日).
- 1996. *Joint Communiqué of The 29th ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Jakarta, 20–21 July 1996* (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-29th-asean-ministerial-meeting-amm-jakarta-20-21-july-1996>. 最終アクセス 2015年1月31日).
- 1999. ASEAN Plan Of Action To Combat Transnational Crime (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-plan-of-action-to-combat-transnational-crime>. 最終アクセス 2015年1月15日).
- 2003. Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), (<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>. 最終アクセス 2015年2月1日).
- 2004. ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-against-trafficking-in-persons-particularly-women-and-children-3>. 最終アクセス 2015年2月10日).
- 2008a. *ASEAN Economic Community Blueprint*, Jakarta: ASEAN Secretariat (<http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf>. 最終アクセス 2015年2月2日).
- 2008b. *ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2011. ASEAN Leaders' Joint Statement in Enhancing Cooperation against Trafficking in Persons in Southeast Asia (http://www.asean.org/archive/Joint_Statement_TIP.pdf. 最終アクセス 2015年2月5日).

- AusAID 2006. *Project Design Document Asia Regional Trafficking in Persons*, 2006.
- Bazeley, Peter, and Mike Dottridge 2011. *Asia Regional Trafficking in Persons (ARTIP) Project, Aid Works Initiative Number ING262, Independent Completion Report*.
- Booth, Ken 1991. "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, 17(4) October: 313-326.
- Buzan, Barry 1991. *People, States & Fear An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.*; Harvester Wheatsheaf.
- COMMIT 2004. Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-region, Yangon, 29 October, 2004 (http://www.no-trafficking.org/reports_docs/commit/commit_eng_mou.pdf. 最終アクセス 2015年2月5日).
- COMMIT SPA 2004. Sub-Regional Action Plan: Areas for Cooperation and Activities, As agreed at Senior Officials Meeting II, Yangon 28, October 2004 (http://www.humantrafficking.org/uploads/updates/commit_plan_of_action.pdf. 最終アクセス 2015年1月31日).
- DGICM (Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Divisions of the Ministries of Foreign Affairs) 2000. *ASEAN Plan of Action for Cooperation on Immigration Matters*, in Davao City, the Philippines on 18 October (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-plan-of-action-for-cooperation-on-immigration-matters>. 最終アクセス 2015年2月10日).
- Donnelly, Jack 1996. "Rethinking Human Rights," *Current History* 95 November: 387-391.
- Emmers, R. 2004. *Non-Traditional Security in the Asia-Pacific: The Dynamics of Securitisation*, Singapore: Eastern University Press.
- Ford, M., L. Lyons, and W.van Schendel, eds. 2012. *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, London: Routledge.
- IOM (International Organization for Migration) 2000. *Combating Trafficking in South-East Asia: A Review of Policy and Programme Responses*, International Organization for Migration (<http://www.unesco.org/most/migration/ctsea.pdf>. 最終ダウンロード 2014年3月1日).
- Kneebone, Susan, and Julie Debeljak 2012. *Transnational Crime and Human Rights: Responses to Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion*, London: Routledge.
- Lobasz, Jennifer K. 2009. "Beyond Border Security: Feminist Approaches to Human Trafficking," *Security Studies*, 18(2): 319-344.
- Lupsha, Peter A. 1996. "Transnational Organized Crime Versus the Nation-State",

- Transnational Organized Crime*, 2(1): 21-48.
- Nakamura, Ayako 2014. "Human Trafficking in East Asia: Trends and Counter-Measures," In *Globalization, Development and Security in Asia*, edited by Zhiqur Zhu, Benny Cheng Guan Teh, Sarah Y Tong, Jie Li, Chi-Jen Yang, and Jieli Li, Singapore: World Scientific, 257-276.
- Naparar Kranrattanasuit 2014. *ASEAN and Human Trafficking, Case Studies of Cambodia, Thailand and Vietnam*, Leiden: Brill Nijhoff.
- NCRPW (National Commission on the Role of Filipino Women) 2005. *ASEAN Committee on Women, 30 Years after...*, Manila: National Commission on the Role of Filipino Women.
- Olivie, Andre 2008. Identifying Cambodian Victims of Human Trafficking Among Deportees from Thailand, Phnom Penh : United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking Cambodia Office.
- Paek, Keebong 2012. "MLA Treaty Among Likeminded ASEAN Countries" presentation at Senior-level Workshop on Mutual Legal Assistance in East-Asia and the Pacific, Bangkok, 12 July.
- Sutherland, Melinda 2007. "The AusAID Response to Human Trafficking in Southeast Asia," UNEAC Asia Papers, (19): 91-102.
- Tan, Andrew T.H., and J.D.Kenneth Boutin, eds. 2001. *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia*, Singapore: Select Pub. for Institute of Defence and Strategic Studies.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 2012. *Global Report on Human Trafficking* (https://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf. 最終ダウンロード 2015年2月1日).
- Waever, Ole 1995. "Securitization and Desecuritization," In *On Security*, edited by Ronnie Lipschutz, New York: Columbia University Press, 46-86.

