

## メコン地域における人身取引問題

山田美和

## ●はじめに

アウンサンスーチー氏率いる国民民主連盟が二二年ぶりに選挙に参加することになり、民主化への着実な一歩を踏み出したと期待されるミャンマーへ向ける投資家の眼差しが熱い。アジア開発銀行のイニシアティブによる大メコン圏経済協力プログラムの重点事業として開発されてきた、東西・南北・南部経済回廊のミッシング・リンクと呼ばれるミャンマーが繋がることで、市場として、生産拠点として、はてはインドにも続く物流ルートとして、メコン地域はますます日系企業の注目を集めている。

メコン地域とは、中国青海省を源流とし、ミャンマーとラオスの国境、タイとラオスの国境をなし、カンボジアを縦断し、ベトナム南部のメコン・デルタから南シナ海へ注ぐ、全長約四八〇〇キロの国際河川メコンが流れる地域―すな

わち、ミャンマー、ラオス、タイ、カンボジア、ベトナムに中国・雲南省を加えた地域である。メコン地域の東西、南北および南部経済回廊が貫く国境地域は、国境線を挟んで高所得国と低所得国が向かい合う関係にあり、国境におけるヒトやモノの移動がダイナミズムを生み出す可能性を秘めている(参考文献①)。

しかし、それは同時に負のダイナミズムを含み、物流の効率化を目的とした経済回廊の開発による副作用として、人身取引が助長されていることも否めない。交通インフラの建設や敷設作業には、大量の労働者の移動とともに、労働者を対象とする飲食店やサービス産業(性産業含む)が付随的に生まれ、それに伴い人身取引被害が発生する。とくに国境地域のインフラ開発は、山岳地帯など少数民族の居住地域への影響が大きく、少数民族が人身取引の被害者にな

る事例が頻発している。

社会経済開発の遅れや格差が人身取引の要因とされるが、逆にその開発段階において人身取引が誘発されている。経済規模の小さい国から大きい国へ、所得格差により人が流れる。ミャンマー、ラオス、カンボジアからタイへ、そしてミャンマー、ラオス、ベトナムから中国へ。人の移動の形態は、就労であったり婚姻であったりするが、その最悪の形態が人身取引であり、メコン地域の物流ルートは人身取引ルートと重なる。本稿では、メコン地域における人身取引問題について、その現状と対策および課題を論じる。

## ●人身取引とは何か

二〇〇〇年に国連総会で国際組織犯罪防止条約の補足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」(採択地名からパレルモ議定書と呼ばれる)が採択されたから、人身取引

は、人権に対する深刻な侵害として認識され、その撲滅のために、国連をはじめとする国際機関、各国政府やNGOによるグローバルな努力が積み重ねられている。二〇一〇年七月には国連総会で「人

身取引に対するグローバル行動計画」が採択され、貧困、失業、社会経済機会の欠如、ジェンダーによる暴力、差別、周辺化が人々を人身取引の犠牲者とさせる要因であることが明示された。反人身取引の取組みは、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ている。

人身取引の被害者の過半数がアジア地域に居住する者またはアジア地域の出身者であるといわれ、東南アジアは人身取引とくに性的搾取を目的とする人身取引の中心地である。なかでもメコン地域は、その地勢的、社会経済的、政治的理由から人身取引問題の深刻な地域である。ILOは二〇〇五年に、アジア太平洋地域でおよそ九四九万人が強制労働をさせられており、そのうちの多くがメコン地域にいと推定している。

人身取引とは何か。パレルモ議定書は、人身取引を目的、行為、手段の三要素から定義する。人身取引とは、①搾取の目的で、②暴力その他の形態の強制力による脅迫もしくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用もしくは脆弱な立場に乗ずること、または他の者を支配下におく者の同意を得る

目的で行われる金銭もしくは利益の授受の手段を用いて、③人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、または収受する、ことである。

搾取には、「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、強制的な労働もしくは業務の提供、奴隷化もしくはこれに類する行為、隷属または臓器の摘出」が含まれるが、これらは例示であり限定はされない。また、たとえ被害者の同意があっても、②の定義にある手段が使われていれば人身取引になる。被害者が未成年の場合は②の手段が使われなくても人身取引になる。

「人身取引」という用語は、実はミスリーディングであると、人身取引問題に取り組む専門家や関係者らは感じている。取引 (trafficking) という、麻薬取引のように物を売買し運搬することをイメージするが、人身取引問題の核は、人を取引することではなく、その結果、人を隷属状態におくこと (enslavement) にあるからである。言いかえれば、現代の人身取引の多くは、人を物理的に無理やり拉致し売買するのではなく、甘言によって騙し搾取の現場まで移動させ、債務を負わせたり身分証をとりあげたり、脅迫やマイン

ド・コントロールによって、自らの意思で逃れることができない隷属状態におく。その方法は、より巧妙になってきており、被害者が自らを被害者であると気づかないケースも多い。たとえば、身分証を取りあげるのも、紛失しないように保管してやる、監視をつけたり監禁したりするのも、警察に見つかると逮捕されるから見つからないように保護してやるという具合である。

### ●メコン地域における人身取引の現状

メコン地域における人身取引は、タイを中心とする動き、中国を中心とする動き、メコン地域外のマレーシア、シンガポールそして東アジア、北米、欧州、中東、南アフリカにつながる動きに大別される。越境の人身取引のみならず、各国内における人身取引も看過できない。人身取引のパターンや傾向の正確な把握は、その調査対象が、被害者、非正規移民、トラフィックカー、犯罪者という「隠された人口」であるゆえに、そして、人身取引問題が多くの政府にとって、自国の入国管理政策、外国人労働者政策、売春に対する政策、社会構造や汚職などに関係す

るセンシティブな問題であるゆえに、難しい。その制約のうえに、後述するUN IAP (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking: 人身取引に対する国連機関間プロジェクト) の報告書を参照しながら、メコン六カ国の人身取引問題の現状を概観する(参考文献②)(図1)。

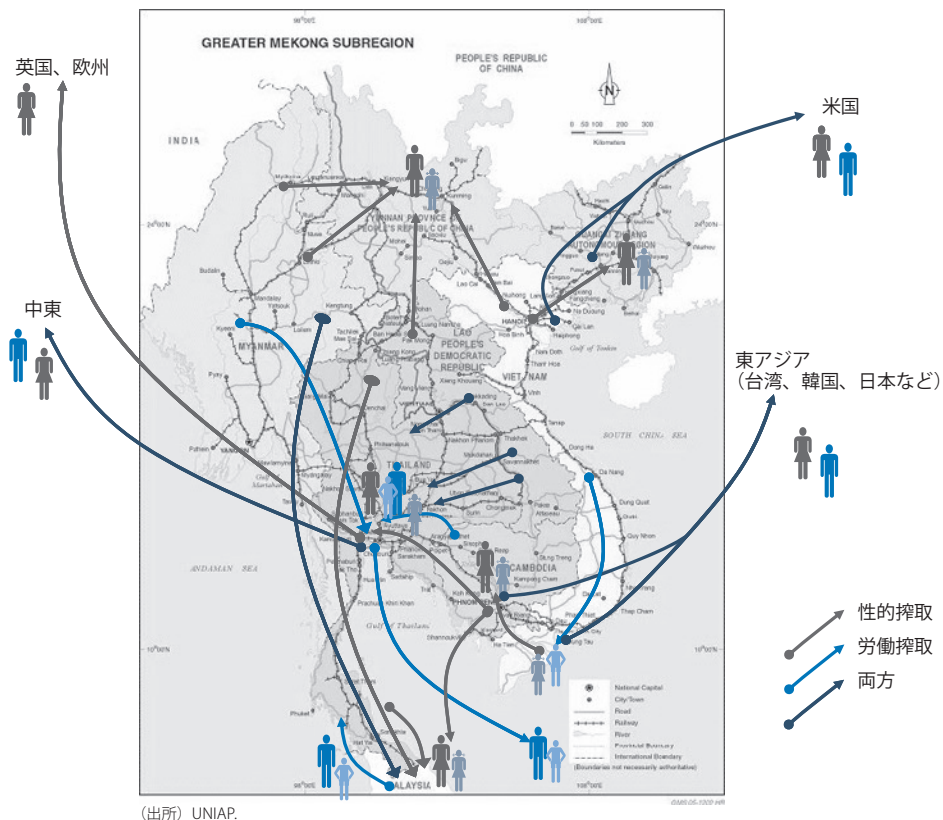
タイは、メコン地域のみならず世界規模において、人身取引被害者の到達国、中継国、出身国である。メコン地域で最大の経済力を有するタイには、非熟練の安い労働力を求める膨大な需要がある。それに呼応するように隣国ミャンマー、カンボジア、ラオスから三〇〇万人超の流入があり、そのなかに労働搾取や性的搾取の被害に遭う者が多数いる。労働搾取の多くは、漁業、水産加工業、縫製業、家内労働でおこっている。性的搾取の被害者には、中国南部、ロシア、ウズベキスタン、ベトナム出身者などもいる。一方、タイ人は、北米、中東、南アフリカ、オーストラリア、日本、韓国、台湾などで労働搾取および性的搾取の被害に遭っている。

中国では、地域間経済格差に加え、男女人口比率の偏りが、人身取引を助長する要因となってい

る。公安省によれば、二〇〇九年の反人身取引強化期間には、一万八二四人の女性と子どもの被害者が救出された。中国での外国人被害者には、ベトナム、ミャンマー、ロシア、北朝鮮出身者がいる。国内の人身取引事件も多く、被害者は雲南、貴州、河南出身者が多く、福建、広東、山東、河南で被害に遭っている。被害の形態は、強制結婚、非合法の養子、性的搾取や労働搾取である。国外では、タイ、マレーシア、日本、欧州や北米などで被害に遭っている。最近では、インターネットを使って少女を誘引し、性的搾取をする事件が増加している。生後一カ月にも満たない乳児の人身取引も多い。組織犯罪による人身取引が多いことも中国の特徴である。

ベトナムは、おもに被害者の出身国であり、中国、タイ、マレーシア、韓国、香港、マカオや台湾などで、労働搾取および性的搾取の被害に遭っている。なかでも、中国、台湾、韓国、シンガポールへの婚姻を装った人身取引が多い。婚姻という合法手続きで入国した後、強制売春や強制労働のために売買される。婚姻していても、外出の自由や外部との通信を絶たれ、奴隷のような状況におかれる

図1 メコン地域における人身取引の流れ



事例もある。ベトナム人の子どもが、国外に養子のために人身取引される事例も多い。国内でも地方から都市部への人身取引がある。カンボジアからの子どもが都市部で強制労働や物乞いをさせられる。また、日本、韓国、中国、台

湾、イギリス、オーストラリア、欧州、アメリカからの渡航者の子ども買春による被害が絶えない。カンボジア人が被害に遭う先は、タイ、マレーシア、ベトナムが多い。タイでのカンボジア人被害者は、性的搾取および労働搾取

や物乞いをさせられている。タイで被害者認定を受けることなく、不法入国者として大勢がカンボジアへ強制送還されていることが指摘されている。マレーシアでは、男性は漁船やプランテーションでの労働搾取、女性は家事労働者として労働搾取や性的搾取に遭っている。ベトナムでは、物乞いをさせられている。また、カンボジア人女性が韓国や台湾の男性と婚姻の形態で移住するが、性的搾取などの被害に遭う事件が頻発している。一方、カンボジアにおける外国人被害者の多くはベトナム人であり、カンボジアで売春をさせられている女性の過半数がベトナム人であるとの報告もある。またカンボジア国内では、地方から都市部への女性と子どもの商業的性的搾取目的の人身取引が多く、その買春者はカンボジア人および日本、韓国、中国、台湾、イギリス、オーストラリア、欧州、アメリカからの渡航者である。

ラオス人の主要な出稼ぎ先であるタイでは、女性は主に家内労働者として、男性はプランテーションや漁業で労働搾取の被害に遭っている。マレーシアでの被害も急増している。ラオス政府がもっとも憂慮しているのが、対中国の間

題である。中国につながる道路建設や国境に新設されたカジノなどが人身取引の発生を加速させている。ラオス人女性が、中国人男性との結婚を理由に国境を渡り被害に遭うケースも多い。一方ラオスにおいては、道路建設などにベトナム企業がベトナム人労働者を連れてくるため、ベトナム人向けの飲食店や性産業が付随し、ベトナム人女性の被害者が多い。経済特区や東西回廊などの開発にともなう、移住労働の増加とともに人身取引が助長されている。

ミャンマー人は、タイ、中国、マレーシア、韓国などで労働搾取や性的搾取の被害に遭っている。内務省によれば、二〇一〇年の人身取引事件は一七三件、起訴された人数は五〇二人（男一九七人、女三〇五人）、被害者数は二八一人（男八九人、女一九二人）であった。ミャンマー人被害者の送還は、中国からが最も多く、次にタイ、マレーシアと続く。国内のケースは五〇件あった。搾取の形態は、強制結婚が一二〇件、強制労働が二二件、性的搾取が一八件、物乞いが八件、児童労働が三件であった。ミャンマーからの膨大な人口の流出を鑑みると、実際の被害者の数は相当なものと推測され、救

出されている被害者数は僅かである。またミャンマーは、バングラデシュからマレーシアへの、そして中国からタイへの人身取引の中間地でもある。

### ●COMMIT—メコン六カ国による地域的取り組み

メコン地域における人身取引問題が、正確な現状把握の制約があらながらも、これだけ認識され明らかになっている理由は、メコン六カ国の政府の人身取引問題に対する能動的な取り組みによるところが大きい。二〇〇三年にカンボジアと人身取引の防止と被害者の救済に関する二国間覚書をすでに結んでいたタイ政府の呼びかけによって、二国間にとどまらずマルチの地域協力の枠組みをめざす交渉が始まり、二〇〇四年にCOMMIT (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking: 人身取引に対するメコン各国大臣によるイニシアティブ) が発足した。約一年半の協議を経て、「メコン地域における反人身取引協力に関する覚書 (Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region)」が六カ国間で

合意された。

同覚書は、各国政府がパレルモ議定書の人身取引の定義の使用を促進し、反人身取引対策を講じ、そのための適切な法律を制定し執行すること、そして国境間協力を強化することを規定する。第二八条には、同覚書の实效性を確保するために行動計画を作成し、その実行をモニターすることが規定されている。UN IAPは、同覚書の事務局を担う。同条にもとづき、二〇〇五〜〇七年の三カ年行動計画が採択され、地域レベル、各国レベルの人身取引対策の包括的写真となった。この三年間には各国で反人身取引法の起草や制定、二国間覚書交渉がさかに行われた(図2)。

二〇〇八〜一〇年では、人身取引事件担当官のキャパシティ・ビルディングや訓練、各国政府の行動計画の作成、多国間や二国間の協力、各国の法制度構築や法執行、被害者の認定や保護、人身取引防止の取り組みなどが盛り込まれた。現在進行中の二〇一〜三年の計画は、これまでの取り組みを補足・強化する内容となっている。六カ国はそれぞれ、関係省庁から構成するタスクフォースを有し、UN IAPの各国事務所を事

務局としながら、行動計画の具体的方法や実行について定期的に協議し調整する作業を繰り返している。関係省庁は国によって異なるが、入国管理、国境警備を管掌する内務省や公安省、事件の捜査、犯人逮捕、被害者救出の任にあたる警察、被害者の保護や支援を職掌とする社会厚生省(国によっては女性省)が主なアクターである。各国政府内の省庁間の力関係や協力の緊密度が、各国の人身取引対策のプライオリティや特徴にあらわれている。

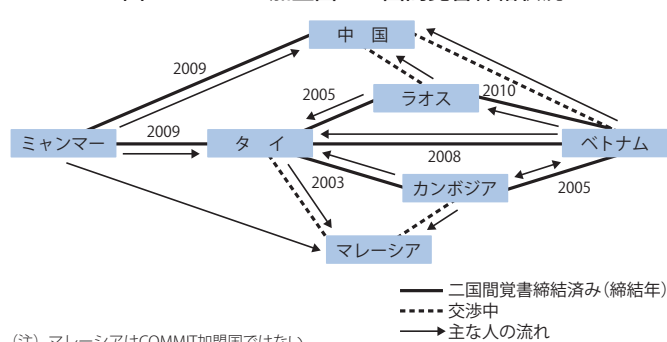
COMMITは、人身取引問題に特化した実効性のある地域的枠組みとしては、他に類をみないものであり、人身取引に関する国連特別報告者であるジョイ・ヌゴジ・エゼイロ氏は、「複数の政府が、一体となって人身取引問題に効果的に取り組むことができることを体現した、グローバル・ベスト・プラクティス」と評している。

### ●今後の課題

メコン地域の人身取引問題は、国境を越える人口移動すなわち移民労働問題と密接に絡み合っている。移民労働者と人身取引問題の背景には、就労を求める人口移動、移民労働者に対する需要、労働搾

取である強制労働、そしてこれらを助長する制度や仕組みがある。移民労働者にとつてはブローカーを利用して移住の一形態のつもりが、略取や搾取され人身取引の被害者に陥る。たとえばタイとミャンマーの二国間覚書では、その点が認識され、安全な移民を促進し、人身取引を生じさせる需要ファクターを削減し、両国の適用法を遵守し労働基準監督をするよう適切な措置をとるという規定が盛り込まれている。しかし、それを実行することは容易ではない。労働基

図2 COMMIT加盟国の二国間覚書締結状況



(注) マレーシアはCOMMIT加盟国ではない。

(出所) 著者作成。

準監督を職掌とする省庁の人身取引に対する認識やコミットメントの欠如、さらにはその人員やキャッシュの不足である。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が必要とされている。

メコン六カ国は、COMMITの枠組みを利用して、加盟国の二国間覚書締結を推進し対策を講じてきているが、自国民は加盟国外でも被害に遭っており、その相手国とも交渉が必要になっている。目下の共通の相手国は、マレーシアである。ともに被害者の出身国の立場にあるタイ、カンボジア、ミャンマーにとってはマレーシアとの交渉が相互に影響する。同国は二〇一〇年に、法執行官向けのCOMMIT地域セミナーに初めて参加しており、さらなるコミットメントが期待されている。

COMMIT加盟国の二国間における越境の人身取引問題は、相互のピア・プレッシャーがあるため、その対策を講じることに積極的であったり、逆に人身取引の要因を相手国に転嫁したりすることもできる。しかし、越境でない国内での人身取引問題は、他国の関知するところではない。各国政府は、自国民がどれだけ国外で被害

に遭ったかの数字は積極的に公開するが、国内事件についてはそうでない傾向がある。国内事件はかえって、COMMITの枠組みを利用した二国間協力の陰に取り残されているともいえよう。

今後、メコン地域における人身取引の防止、犯罪者の起訴、被害者の保護についてさらに効果的な対策を講じるためには、現状を把握し分析する調査研究が不可欠である。メコン地域における人身取引の調査研究は、タイを中心とする特定の地域に偏っている。それもスナップ・ショット的な短期間の調査、被害者のプロフィール、性的搾取された女性および子どもの事例研究が多い。最近では既述のとおり、中国への婚姻形態による人身取引が増発するなど中国ファクターが大きくなってきており、対中国の人身取引の実態は、まさにこれから調査研究が必要な分野である。さらには、需要サイドすなわち人身取引市場を存在させる要因、人身取引を招きやすい特定の産業の構造、汚職、国内と国際人身取引のリンク、反人身取引対策のインパクトや効果の評価などの調査研究が求められている。

## ●おわりに

メコン地域と日本の関係は深い。日本の政府開発援助の重点地域であり、日本企業にとっても重要な投資先および市場である同地域の人身取引問題には、我々日本人が強い関心をもち、その解決への努力に関与することが求められる。人身取引問題の要因は何かを再度問えば、冒頭にあげたように、社会経済開発の遅れや格差、逆にその開発段階において人身取引が誘発されている。日本は、メコン地域におけるハードインフラや経済開発を支援するのであれば、その副作用である人身取引問題の解決にも積極的な役割をはたさうるのである。

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。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たいして、企業は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証明する、サプライチェーンの自主的監査がひとつの方法である。(たとえば本年一月一日発効の米国カリフォルニア州法サプライチェーン透明性法(Transparency in Supply Chain Act)は、年間売上げ一億ドル以

上の企業に対し、その努力を義務づけている。)

昨年末に来日し当研究所で講演したマシュー・フリードマンUN IAP地域統括事務所長はいう。「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いっそう集める重要なイシューとなるだろう。」

メコン地域における人身取引問題の課題は、まさに我々の課題である。

(やまだ みわ/アジア経済研究所 法・制度研究グループ)

### 《参考文献》

- ①石田正美編「二〇一〇」『メコン地域国境経済を見る』アジア経済研究所。
- ②UN IAP [2010] *The Mekong Region Country Datasheets on Human Trafficking 2010*, September (<http://www.no-trafficking.org/>).