

人身取引対策の脱安全保障化と官民連携

——タイを中心としたメコン流域の人身取引対策協力を事例とした考察——

あお き ま き
青 木 ま き

《要 約》

東南アジアでは、1980年代から各国内、地域、サブ地域レベルで人身取引対策が行われてきたが、地域の市民社会組織は、政府の対策は刑事司法的対応に重点を置く一方で、被害者保護や犯罪予防対策が不十分なままだと批判してきた。本稿は、問題解決の鍵は治安担当機関が独占する政策過程を市民社会組織に開放し、多様な主体間の討議を実現すること、すなわち人身取引問題の脱安全保障化にあるという先行研究の議論を踏襲し、官民連携を実現したといわれるタイを中心としたメコン流域諸国の人身取引対策協力を脱安全保障化の事例として分析した。その結果、1990年代以降にタイ国内やメコン地域では政府内委員会や国際タスクフォース、官民間・国家間覚書などの制度を介して主体間連携の機会が設けられ、それが限定的ではあるが人身取引対策における法執行措置への偏重改善に結びついていることが確認できた。他方、官民の関係は先行研究が想定したような水平的で民主的なものではなく、官民間、市民社会組織間、そして国家間の認識の相違や力関係による複雑な緊張の上に成立していることがわかった。最後に、人身取引対策をめぐる国際援助協力に際しては、こうした緊張関係に留意しながら実施することの重要性を指摘して論を結んでいる。

はじめに

- I 問題の背景と先行研究整理
- II タイ国内の人身取引対策制度
- III メコン流域における人身取引対策協力
おわりに

はじめに

東南アジアには世界に展開する人身取引 (trafficking in human) のネットワークが存在するといわれ [UNODC 2012, 14], 年によっては全

世界で捕捉された人身取引被害者の3分の1がここで発見されたという報告もある [IOM 2000, 16]。東南アジアにおける人身取引の根絶は世界的な課題でもあることから、多様な主体が東南アジアで対策に取り組んできた。1990年代にタイやフィリピンでNGOが児童売春防止のための行動を開始したのを皮切りに、国際移住機関 (IOM) や国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) といった国際機関の呼びかけで、1996年にマニラ・プロセスやアジア太平洋協議

会が、2002年には「密入国、人身取引および関連する越境犯罪についての地域閣僚会議」といった協議の場が設けられた。さらに地域レベルでも、東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）が、1997年から越境的犯罪対策の一環として人身取引対策協力を行い、2015年には「人身取引、特に女性と子どもの取引対策に関する ASEAN 協定」（ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP）を締結した^(注1)。さらに、メコン流域諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、タイ、中国）も2004年に人身取引対策協力の政府間覚書を交わしている。

しかし、研究者や東南アジアに拠点を置く市民社会組織は、ASEANの対策が国家の法執行機関の権限強化に偏っており、被害者の保護や犯罪の予防といった視点を欠くものと強く批判してきた[Yuyun Wahyunningrum 2013]^(注2) [Auethabornpipat 2017]。いかにして摘発・訴追といった法執行政策への偏重を是正し、被害者保護や予防に資源を配分するかという問題が、依然として残されているのである。

人身取引対策に携わる実務者や国際関係論、法学などの先行研究は、バランスのとれた対策に不可欠な要素として、関係主体間の連携を指摘する。それはすなわち、政府の法執行機関が占有する人身取引対策形成の場を開き、国際機関、市民社会組織といった多様な主体を参画させて、政策の不均衡は正を目指す試みと言い換えられよう。上述した市民社会組織によるASEANへの批判は、東南アジアでも人身取引対策形成過程における主体間の連携が希求されていることの表れである。かかる状況を踏まえ、

本稿は東南アジアの人身取引対策制度に着目し、そこでの政府機関、国際機関、市民社会組織といった主体同士がどの程度、どのようにして連携しているのかを検証する。

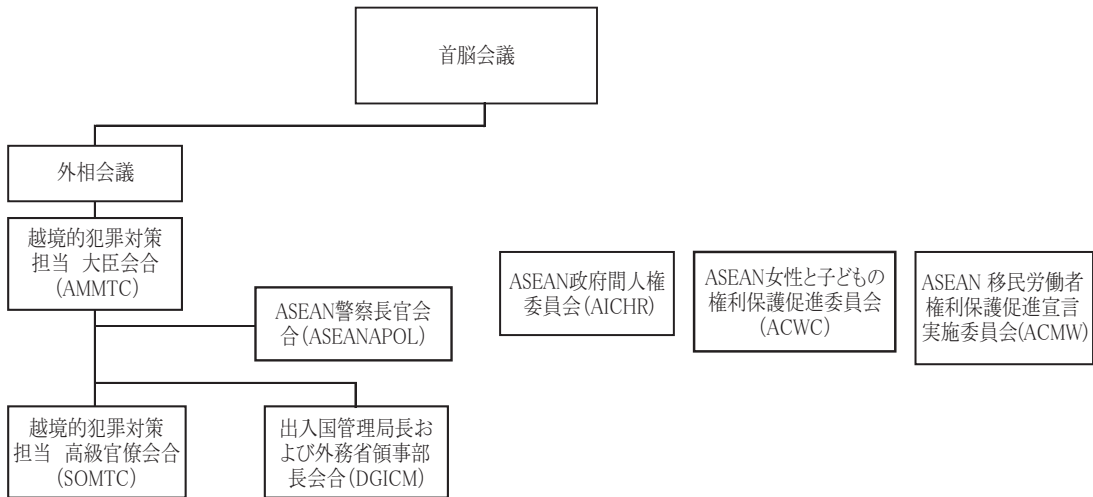
I 問題の背景と先行研究整理

1. 東南アジアにおける人身取引対策の問題点

はじめに、東南アジアにおける人身取引対策の状況を、先行研究を参照しながら整理する。そのための視角として、ここではASEANの人身取引対策を取り上げる。ASEANは東南アジアで人身取引根絶を取り上げる枠組みのひとつであり、同地域の状況を知るための格好の例と考えられる。ASEANは1990年代から人身取引対策に乗り出し、現在は1997年に設置された越境的犯罪対策担当大臣会合（ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC）、越境的犯罪対策高級官僚会合（Senior Officials Meeting on Transnational Crime: SOMTC）が政策を担う。これらの会議の他、1999年にASEAN警察長官会合（ASEANA POL）、ASEAN出入国管理局長および外務省領事部長会合（DGICM）が設置され、法執行機関の実務官僚間で情報交換を行ってきた（図1）。

2000年代に入って、ASEAN政府間人権委員会（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR）、ASEAN女性と子ども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）が設置され、AMMTCやSOMTCへの意見提出や各国への勧告や情報収集、監視を行うようになった。しかしながら、人身取引に関してこれらの組織は

図1 ASEAN内の人身取引対策に関連する組織



(出所) 青木 [2016]。

補佐的・諮問的立場に留まる。例えば ACTIP の起草過程で中心となったのは SOMTC であり、AICHR や ACWC は参考意見を提出したにすぎない^(注3)。SOMTC と AICHR が対等な立場で協議を行ったのは、ACTIP 発効後の 2016 年 9 月 29 日に開かれた会合が最初であった [AICHR 2016]。また AICHR は ASEAN の人権問題全般に関わる国際機関であり、ACTIP 策定過程に関与したものの、環境や障害者、少数民族といった他の問題への対応も抱えるなかで、人身取引問題に割く資源は限られている。

市民社会組織や研究者が危惧するのは、現在の ASEAN の対策制度のもとでは、政府機関の権力濫用に対する民主的な統制が確保されないという点である。東南アジア諸国の人身取引は、国際的犯罪組織による越境移送よりも中小の雇用主や仲介業者による国内での加害が中心であり、さらに加害者と官憲の癒着が問題の解決を困難にしているといわれる [本名 2015]。2003

年以降、ASEAN はオーストラリア政府の支援でアジア地域人身取引対策協力事業 (Asia Regional Cooperation to Prevent People Trafficking Project) を実施し、警察や判事、検事といった法執行官の能力向上や国際的なネットワーク形成を行ってきた [青木 2016, 120-121]。しかし、こうした越境的犯罪対策としての法執行機関支援は、かえって人身取引の実態を見えにくくし、有効な解決策となっていないと研究者らは批判する [本名 2015, 111]。

2. 人身取引問題の安全保障化

ASEAN の人身取引対策は、なぜ法執行的対策に終始してきたのか。法学者であるスーザン・ニーボーンとジュリア・デベルジャックは、人身取引を安全保障問題とみなす世界レベルでの議論が、先進国から援助を介して東南アジア地域へ導入された結果としてこれを説明する。

2003 年に国連組織犯罪防止条約の附属議定書である「人、特に女性および子どもの取引を

防止し、抑止しおよ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、国連人身取引議定書)が発効した。同議定書の成立以前にも、女性や子どもの取引や奴隷状態、強制労働を規制する条約は存在した。国連人身取引議定書は、それらの先行条約を踏まえて人身取引を広く定義し、その犯罪化と防止、被害者保護を定めた点が画期的だった^(注4)。グローバルな合意の成立に押される形で、2000年代には世界各地で人身取引対策の制度化が進展した。ニーボーンらは、1990年代に国連人身取引議定書の起草過程で交わされた人身取引をめぐる2つの議論に注目する[Kneebone and Debeljak 2012, 61]。そのひとつである女性と子どもの性的搾取をめぐる議論は20世紀初頭に西欧諸国で売春の是非をめぐる議論から出発し、1940年代には女性の権利保護政策に収斂した。もうひとつの移民の権利をめぐる議論は、1990年代に先進国間で権利保護よりも非正規移民、とりわけ国際犯罪組織による人の密輸(people smuggling)の非合法化に議論が集中していった。例えば1990年代半ばには米国国務省が組織犯罪対策のための法執行の国際的なルール作りに乗り出し、その対象として人身取引と密入国を取り上げるようになった。さらに世界越境組織犯罪対策大臣会合(1994年)、国連犯罪対策会合(1995年)といった場では、人身取引は違法な人の移送を含む組織犯罪と結びつけられるようになる。これらの組織犯罪は、国内社会の秩序を紊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の正統性を揺るがせる。こ

うした理由から国際犯罪は国家安全保障への脅威のひとつとして扱われるようになった[Kneebone and Debeljak 2012, 62-65]。こうした流れは援助を通じて先進国から途上国へもたらされ、人身取引が性産業をめぐる国際組織犯罪や不法移民問題といった国内治安問題の一環として位置づけられた。法執行機関の強化はその対策として進んだというのがニーボーンらの主張である[Kneebone and Debeljak 2012, chap.2]。

ASEANでは、1970年代に女性と子どもの人身取引の規制が課題として取り上げられたが、資金不足などの理由から対策が具体化されることはなかった。その後、世界越境組織犯罪対策大臣会合の流れを受けて1997年にAMMTCが設置されると、テロリズムや違法薬物対策などとともに越境的犯罪の一部として人身取引が議題に上る[青木2016, 123-124]。オーレ・ウィーバーは、ある事象が関係者の討議の中で国家安全を脅かす脅威として広く認知され、安全保障政策の形成を促すことを、安全保障化(securitization)と呼び、関係主体間の討議の在り方に関心を向けた[Waeber 1995]。ウィーバーの議論を引き継いだ研究は、しばしば安全保障化の過程で多様な主体による水平的な関係に基づく討議が拒否されることを指摘しており、ASEANにおける人身取引対策形成過程はこうした安全保障化の例として理解することができる。つまり東南アジアで市民社会組織が求めているのは、人身取引対策を脱安全保障化(de-securitize)し、法執行機関による政策過程の占有を是正することと言い換えられる。

3. 本稿の視点

人身取引問題の脱安全保障化はいかにして実

現するの。重政 [2012] は、東南アジアにおける人権 NGO の越境的ネットワークや ASEAN 戦略問題研究所のような半政府間組織に参加した市民社会組織の活動家が、政府間組織への提言や批判を通じて AICHR 発足を促した例に注目した。人身取引問題についても、人権保護を訴える市民社会組織の越境的ネットワークが各国内の市民社会組織の活動を支援し、法執行機関の権力濫用を糾弾し、人権保護措置を法制化した例が報告されている [山本 2012; 本名 2015]。先行研究は、こうした市民社会組織間、あるいは市民社会組織と国際／半政府間組織間のネットワークが、人身取引対策の形成過程多元化に寄与してきたと主張する。

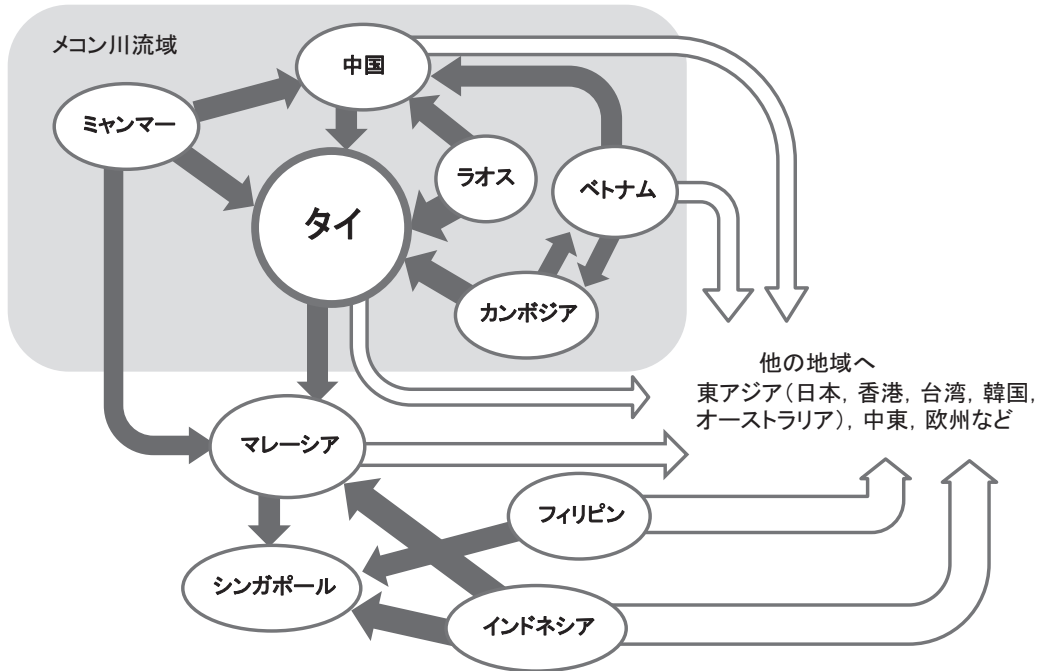
後に詳しく述べるように、東南アジアでは 2000 年代以降に人身取引問題に関わる政府機関と市民社会組織との接触が国内や地域レベルで制度化された [青木 2016]。ニーボーンらの研究でも、タイ国内の人身取引対策や、メコン流域諸国によるサブリージョナルな人身取引対策協力を取り上げ、制度の形成過程で NGO や国際機関といった市民社会組織が果たした役割を評価している。彼女らの研究は、東南アジアでは人身取引問題が安全保障化し、法執行部門が政策形成過程を独占したとしつつも、タイでは市民社会組織と政府との協力関係が形成され、そこで被害者保護と予防の重要性が共有されたこと、さらにそれがメコン流域諸国間で広域的な協力制度として成立した点を、ASEAN の人身取引対策との対比を通じて評価する [Kneebone and Debeljak 2012, 75-81, 201-203]。しかしニーボーンらの研究は、東南アジアにおける人身取引問題の安全保障化過程をたどることに力点を置き、官民連携の制度化を通じた脱安

全保障化については十分に議論していない。

こうした研究状況を踏まえ、本稿は人身取引対策に取り組む市民社会組織と政府機関とがいかにして連携してきたのかを、制度に注目して整理する。具体的にはタイの事例を取り上げ、同国内および同国を含むメコン流域諸国間で形成された人身取引対策制度を分析する。タイは東南アジアにおける経済センターのひとつであると同時に、観光産業や製造業における性的搾取や労働搾取に悩んできた。そして東南アジア諸国の中でも比較的早い 1980 年代末から人身取引対策に取り組み、国内の制度作りを進め、その延長としてメコン流域での制度構築にも関与してきた [Kranrattanasuit 2014]。ニーボーンらの考察によれば、ASEAN の人身取引対策が非伝統的安全保障協力として始まり、人の移動の管理のための刑事司法的対応に終始したのに対し、メコン流域では市民社会組織が女性や子どもに関わる政府機関や法執行部門と「水平的な対話関係」を実現し、被害者保護を政策課題に上げることに成功したとしている [Kneebone and Debeljak 2012, 198-200, 210-211]。本稿ではメコン流域諸国間の制度をタイを中心とする広域制度として位置づけ、タイ国内の制度が周辺メコン流域諸国との間に拡大した経緯をたどりながら、官民連携の過程を考察する。

なお、いかなる分野においても、政策立案とその実施、さらに実施された政策の効果との間には大きなギャップが存在する。本稿は政策的意図を果たすための制度形成に注目するものであり、その効果については別の問題として、今回は分析の射程から外すことを予め断っておく。

図2 東南アジアにおける国際的人身取引の経路（概念図）



（出所） UN-ACT [2014, 10] をもとに筆者作成。

（注） 矢印の太さは、移動する人の数や事件数などの具体的数値を表すものではない。

II タイ国内の人身取引対策制度

東南アジアの人の移動は、シンガポール、マレーシア、タイといった受入国を中心に、島嶼部と大陸部でそれぞれサブ・ネットワークを構成している。その中で、タイやマレーシアは、自身が地域の受入国であると同時に、北東アジアや中東といった他地域へ自国民を送り出す送出国でもあり、他国から来た人を域外へ送り出す経由国でもある。人身取引は、こうした人の移動のパターンをなぞる形で発生している（図2）。タイ国内で人身取引対策が始まったのは1980年代だが、保護された被害者は自国民と並んでラオス、ミャンマー、カンボジアといった

国境隣接国の出身者が多かった。つまりタイは、人身取引対策にあたって近隣諸国との政策協調が欠かせない構造的な位置にある。こうした状況を踏まえ、以下ではタイにおける人身取引対策を観察する。

タイでは、2008年に「仏暦2551年人身取引対策法」(Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551. 以下、2008年人身取引対策法)が発効した。同法は1997年女性と子どもの人身取引防止対策法(97年法)を改正し、人身取引を「脅しや力の行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の乱用、又は、他人を支配下におく者に金銭又は便益を与えてその支配下にある者から搾取する許可を得ることを手段として、人を探し選び、購入し、販売し、流通させ、移送し、拘束もしくは監禁し、

匿い、又は受け取ること」(第6条第1項)と定義し、被害者保護の規定を強化したとされている(第33条)。タイでは1928年に成人女性および少女の人身取引防止法が制定されていたが、加害者への刑事罰を厳格化し、性別を問わず被害者保護を定めたのは97年法が最初である。人身取引対策のための法制度としては、2008年人身取引対策法の他にも1996年制定の売春防止・禁止法(成人による売春を処罰対象としているが、強制売春や子どもに対する買春も禁止している)、1997年改正刑法(性的搾取を目的とした子どもの取引への刑事罰を定める)が存在する。これらの法はいずれも1990年代に相次いで立法されており、2008年人身取引対策法はその集成として位置づけられる。

タイで人身取引対策の必要性が指摘されるようになったのは、1990年代である。1990年にキリスト教系のNGO「第三世界観光問題エキュメニカル連合」(Ecumenical Coalition on Third World Tourism: ECTWT)が反児童売春の啓発キャンペーン(End Child Prostitution in Asian Tourism: ECPAT)を開始したのを皮切りに、女性や子どもの権利保護を訴えるNGOが相次いで国内で活動を開始した。タイの人身取引対策は、1990年代から2000年代初頭にこうした市民社会組織の活動を追いかける形で既存の組織や法を改正しながら発展したという点で、先行研究や当事者は見解を一にする[Sorajakool 2013; Kneebone and Debeljak 2012; Kranrattanasuit 2014]。本節では、こうした市民社会組織の動きと政府機関を結んだ制度として、政府内委員会と政府機関間および官民間覚書に焦点を当てる。

1. 政府内委員会

政府内委員会(Khana kammakan)は、タイで1930年代から存在する意思決定制度のひとつである。委員会は法に基づき設置され、最終決定権はないが、特定の問題に関して内閣に方針やマスタープランを提出することを任務とする。委員は当該の問題を担当する省庁の大臣や次官、局長が兼務し、委員あるいは顧問として民間の専門家が招かれることもある。また委員会の中に設置される小委員会(anu khana kammakan)は、具体的な施策や行動計画を検討し、人選は比較的柔軟に行われ、民間人も多く任命される。末廣昭のタイの経済政策に関する研究は、政府内委員会が政策構想を持つ実務官僚や民間人に政府中枢へのアクセスルートを提供し、政府内や官民の連携を促したことを指摘した[末廣・東 2000, 37-38]。

人身取引についての政府内委員会は、1989年に首相府下にある国家女性問題委員会事務局(Office of National Commission on Women's Affair: ONCWA)内に設けられた2つの委員会の設置を端緒とし、その後、首相府および労働・社会福祉省(2003年以降は労働省と社会開発・人間安全保障省に分割改組)内で改組・設置を繰り返してきた。ニーボーンらは首相を委員長とするONCWAが、政府内の多様な部局(警察や検察、社会開発担当省庁)のみならず、NGOや国際機関のプラットフォームとして機能したと指摘する[Kneebone and Debeljak 2012, 78,81]。こうしたONCWAネットワークにおけるキーパースンの一人が、サーイスリー・チュッティクン(Saisuree Chutikul)である。サーイスリーは、1983年から89年に首相府内国家青年振興・調整委員会事務所で委員長を務めた後、89年から

国連女性の地位向上委員会で委員を務めた。そして1992年に当時のアーナン・パンヤラーチュン暫定内閣で首相府大臣に任命されてONCWA委員長を兼務し、退任後も顧問として同委員会に長く関わった〔Pruekpongsawalee 2004,105〕。また1990年にチェンマイで開かれた児童売春に関する国際会議を契機に、先述したNGO、ECTWTと連携し、子どもの性的搾取問題にも取り組んだ〔FACE Foundation 2010〕。サーイスリーの在任期間中、ONCWA内では「子どもの性的搾取防止小委員会」が1996年に国家行動計画を策定し、同年には売春防止・禁止法を、1997年に「女性と子どもの人身取引防止対策法」を成立させている。サーイスリーは1996年から2000年まで上院議員として「上院女性・青年・子どもおよび高齢者委員会」に関わり、1999年には首相直属機関である国家青年振興・調整委員会事務局内に設置された「女性と子どもの人身取引防止委員会」の委員長に就任、2003年に実施された「女性と子どもの国内外における人身取引の予防、抑制、対策に関わる国家政策および計画」の策定に携わった。

1989年の時点で、首相府のもとで人身取引に関する政府内委員会が予算編成や外国からの援助分配、国内統治制度に影響を持つ部局を委員会に集めることができたのは、サーイスリーの人脈の影響によるところが大きい。1990年代から2000年代初頭にかけて法制度整備の過程に関わった官民の関係者は、その後も政府内委員会で政策形成やその実施に携わっている。例えば、1995年にECPATの初代事務局長であるスダーラット・セーリーワット（Sudarat Sereewat）が設立したFACE Foundationは、97年法に基づいて設置された人身取引対策法

執行監視プロジェクトに監視担当者を派遣している〔女性のためのアジア平和国民基金1998,18〕。1999年に人身取引対策の中心機関がONCWAから国家青年振興・調整委員会事務局に移行し、さらに2003年の省庁再編で同事務所が社会開発・人間安全保障省へ移行した後も、このネットワークは継続する。2008年人身取引対策法に基づいて社会開発・人間安全保障省内に設置された人身取引対策委員会（Anti-Trafficking in Persons Committee）、人身取引対策実績モニタリング・調整委員会（Coordinating and Monitoring of Anti-Trafficking in Persons Performance Committee）では、スダーラットやサーイスリーを含む首相府ネットワークの関係者が顧問として参加した（表1）^{（注5）}。最高検察庁、警察庁人身取引対策局、社会開発・人間安全保障省社会福祉局人身取引対策部長といった現職の実務者らは、いずれも委員会顧問であるワンチャイ、チャーッチャワン、サーイスリーと業務を介して情報交換を行っている。このようにタイの人身取引対策は、政府内委員会を介して政府内外に人的ネットワークを形成しながら発展してきたのである。

2. 政府機関間、中央-地方間、および官民間覚書

政府内委員会に加えて、人身取引対策ネットワークの拡大に寄与したのが政府組織間および官民の間の覚書である。その最初の例が、1999年にONCWAがタイ国家警察、首相府次官室、労働・社会福祉省公共福祉局、外国人児童調整委員会、NGO「女性の人身取引対策のためのグローバル女性連盟」（Global Alliance against Traffic in Women : GAATW）との間で締結した、

表1 タイにおける人身取引対策のための政府内委員会一覧

| 設置年月日 | 名称 | 委員長 | 副委員長 | 委員 | 事務局 | 主な顧問 |
|-----------|-----------------------------|-----------------|----------------------------|---|--------------------------|---|
| 1989/3/8 | 国家女性問題委員会事務局 | 首相 | 副首相 | 首相府次官、首相府予算局長官、国家経済社会開発庁長官、行政局、内務省コミュニティ開発局長、中央会計局、首相府国家青年促進調整委員会局長、内務省公共福祉局（上述2つの組織は後に社会開発・人間安全保障省へ）、首相府広報局、内務省労働局、首相府海外技術協力局、農業農協省農業推進局、工業省工業開発局、総理府公共福祉局、外務省国際機関局、教育省課外教育局、国家女性会議評議員、タイ国社会福祉会議評議員、その他首相指名による委員（15名以下。うち5名以上は専門家） | 首相府次官 室国家女性問題委員会事務局 | 特に記載なし |
| 1999/2/13 | 国家青年振興調整委員会 | 首相 | 副首相 | 国防省次官、農業農協省次官、内務省次官、教育省次官、労働・公共福祉省次官、工業省次官、大学事務局次官、中央青少年裁判所局長、国家安全保障評議会事務局次官、タイ国スポーツ推進機構担当者 | 首相府青年振興調整委員会 | 首相任命の顧問8名 |
| 2008/1/30 | 人身取引対策委員会 | 首相 | 副首相 | 外務相、国防相、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、顧問4名 | 社会開発・人間安全保障省次官室 | サーイスリー元上院議員、ワンチャイ最高検察庁外国局長 他 |
| 2008/1/30 | 人身取引対策実質モニタリング・調整委員会 | 副首相 | 社会開発・人間安全保障相 | 次官（外務、観光スポーツ、社会開発・人間安全保障、内務、司法、労働、教育、保健）、最高検察庁、警察長官、内務省行政局長、司法省特別捜査局長、資金洗浄対策事務局次官、国家人権委員会委員長、国家安全保障評議会議長、バンコク都副知事、顧問8名 | 社会開発・人間安全保障省 | チャーツチャワン警察庁人身取引対策局長、サーイスリー元上院議員、ワンチャイ最高検察庁外国局長、スターラット ECPAT 元代表 |
| 2014/7/4 | 外国人労働者と人身取引対策のための政策委員会 | 安全保障担当 NCPO 副議長 | 国軍最高司令官、労働次官、社会開発・人間安全保障次官 | 次官（国防、内務、財務、外務、司法、商務、福祉、教育、農業農協、工業、運輸、観光スポーツ）、情報局担当者、予算局担当者、国家安全保障評議会事務局次官、国家経済社会開発庁長官、マネーロタリタ防止局長、国家人権委員会委員長、陸軍司令官、海軍司令官、空軍司令官、警察長官、国内治安維持部隊事務局次官、政府広報局長、陸軍参謀、陸軍作戦局、労働省職業幹旋局長 | | |
| 2015/2/17 | 人身取引、非合法・非正規漁業問題解決のための政策委員会 | 首相 | 国防相兼副首相 | 副首相（4名）、観光スポーツ相、社会開発・人間安全保障相、農業農協相、運輸相、商務相、内務相、司法相、労働相、外相、陸軍司令官、海軍司令官、空軍司令官、警察長官 | 社会開発・人間安全保障省(副事務局は農業農協省) | 根拠法に記載なし |

(出所) 官報などより筆者作成。

「人身取引被害者の女性と子どもへの対応に関する覚書」であった[Kneebone and Debeljak 2012, 80]。この覚書を踏まえて2003年に①「女性と子どもの人身取引に関する政府機関の共通手続きガイドラインおよび実践に関する覚書(第2号)」^(注6)、政府機関とNGOとの間で締結した②「女性と子どもの人身取引に関する政府とNGO間の手続きに関する覚書」および③「女性と子どもの人身取引に関するNGOの活動ガイドラインに関する覚書」という3件の覚書が交わされた。これらの覚書では、人身取引に巻き込まれた女性や子どもを法の違反者ではなく被害者として扱うことを確認し(①第2項)、被害者をタイ国民、合法的にタイに入国した外国人、非合法手段でタイに入国した外国人、国籍を持たずタイ領土に居住している者の4つに分類してそれぞれへの対応を定めた他(①第3項)、被害者支援に向けた官民組織の協働ガイドラインの設定、関連法の制定や被害の実態究明(②第3項)、帰国と社会再統合に関連する政策(③第6項)に関するガイドラインの導入を確認している。②および③の覚書は国際労働機関(ILO)やIOM、国連児童基金(UNICEF)といった国際機関を証人として国内外のNGOとの間で締結され、国家警察や最高検察局といった司法担当機関と市民社会活動家との交流を促し、警察庁中央捜査局における人身取引対策課設置(2006年)の契機となった[Sorajjakool 2013, 126]^(注7)。

同様に2006年から2008年にかけて、社会開発・人間安全保障省はタイの地方政府と地域ごとに5件の「人身取引被害者の女性と子どもの扱いに関する覚書」を締結している(2006年に東北部19県と東部8県、2007年に北部9県と南部

8県、2008年に中部9県)^(注8)。これらの覚書はいずれも同じ章立てで、タイにおける人身取引問題の概要と関連法の内容(第1項)、特に国連人身取引議定書を踏まえた人身取引の定義(第4項)と人身取引被害者の分類(第5項)、被害者の保護措置の手続き(第6項)を明記していた。さらに各県に県人身取引防止・禁止オペレーション・センターの設置を義務づけ、県知事を長として県庁、県警察、雇用局、出入国管理局、地方開発局、農業局といった中央官庁の地方事務所長、保護シェルター、NGOの代表者、地方の実業家などからなる専門委員会の設置を規定していた(第6項1)。

3. タイにおける連携制度の効果と限界

このようにタイでは、政府内委員会や覚書といった制度を介して官庁間、官民、国内外の主体が連携し、市民社会主体の動きを取り込むことで対策を形成してきた。こうした官民連携の影響は、被害者保護政策の実現という形で表れつつある。例えば2008年人身取引対策法では、被害者保護と社会再統合支援のための人身取引対策基金の設置を定めた(第42~51条)。これにより人身取引の被害者と認定された者は、社会に再び参画し自立するための支援金を給付されるようになった。ただし、基金の煩雑な支給申請手続きや不明瞭な認定基準は、かえって申請のコストを上げ、被害者の社会再統合に向けた努力を阻んでいるという問題もある。他方、日本の国際協力機構(JICA)とタイ社会開発・人間安全保障省社会福祉局人身取引対策部(BATWC)がタイのNGO女性財団(Foundation for Women)を支援して2010年から2年間実施した被害者によるピア・サポート・グルー

プの能力強化事業では、被害者間の物心両面における相互扶助だけでなく、既存の制度の不備を指摘する提言書が作成された [LOL・FFW 2012]。こうした事業は、小規模ながら従来の人身取引対策の偏重を是正する動きとして評価できよう。

一方でタイの人身取引対策における官民連携は、政府と市民社会組織が対等な立場で意思決定を行うものではないのも事実である。例えば、タイの人身取引対策関係者は被害者の保護という点で一致してきたものの、保護のあり方については意見の相違を残している。それが端的に表れるのが、非正規入国外国人の人身取引被害者に対する待遇である。先述した 2003 年締結の政府間および各県との覚書では、被害者を国籍によって分類し、非合法入国した外国人は入管法違反者として退去処分とすることが明記されている。このような国籍による待遇の違いに加え、タイ国籍の被害者についても、救出後に保護される施設が売春防止・禁止法違反者を拘束して収容する再教育施設と同じであるなど、被害者保護と違反者矯正が実施局面で混同されることが問題となっている [斎藤 2005]。実際に被害者保護に携わる地方の NGO はこうした状況を批判するが、現行の制度では意思決定がトップダウンになりがちであり、地方の NGO の意見は中央に届きにくいという不満も聞かれる (注 9)。

また、首相府を中心とする人身取引対策ネットワークは女性と子どもの性的搾取という側面に注力しており、移民労働者の搾取に関しては長らく内務省と労働省が経済問題として処理してきた。サーイスリーがネットワークを拡大し始めた 1992 年、当時のアーナン政権は、経済団

体の要請を受けて外国人労働者の登録を開始している。以来、政府は非正規入国労働者を正規化する労働登録を繰り返してきた [山田 2014, 146-147; Huguet and Punpuing 2005, 33-35]。労働搾取を人身取引問題として取り扱う政府内委員会は、2014 年にクーデタを主導した国軍からなる国家平和秩序評議会 (National Council for Peace and Order: NCPO) によって設置された。2014 年 7 月 4 日に NCPO 命令で設けられた「外国人労働者と人身取引対策のための政策委員会」、および 2015 年 2 月 17 日に首相府令で設置した「人身取引と非合法漁業問題解決のための政策委員会」がそれにあたる [Khaman Khanaraksa sakophaengchat 73/2557; Khaman nayokrattamontri 52/2558] (表 1)。これらの委員会は、2013 年末頃に盛り上がった欧米メディアによるタイの水産加工工場や漁業労働における強制労働報道や、同年起きた米国の人身取引報告書におけるタイのランク引き下げを契機として設置された (注 10)。NCPO による人身取引対策は、国防担当副首相 (NCPO 副議長) を委員長とし、女性や子どもの性的搾取に取り組んできた従来の委員会とは別の組織である。さらに既存の人身取引対策制度で労働搾取にも対応すべきかという問題については、首相府ネットワーク関係者の間でも見解が一致しない。筆者が聞いた中には、労働搾取も「人身取引」として対策を講じるべきだとする識者もいれば、労働搾取は労働法で対応し、人身取引対策の法制度は子どもや女性の性的搾取対策に限定すべきとする専門家もいた (注 11)。現在これらの意見が収斂しないまま、労働搾取と性的搾取は別の組織を中心にネットワーク化が進んでいる。これらのネットワークが相互にどう関わるのか、

あるいは無関係にそれぞれ人身取引問題を分担するのは今後を見守る必要がある。さらにタイで人身取引を担う官民のネットワークの中で、ASEAN の人身取引対策機関 (SOMTC, AMMTC) に参加できるのは、司法省と警察に限られている。こうした状況に対し、タイの人身取引対策関係者は ASEAN 全体への関与よりも、タイからの被害者が多く発見されるマレーシアや [Ministry of Labor 2014, 2], 被害者の出身国であるメコン流域諸国との二国間協力を優先しているのが現状である。

Ⅲ メコン流域における人身取引対策協力

1. 会議を通じた官民の接触

タイでは、1991 年に南部ラノン県で売春に従事させられていたミャンマー人女性 150 余名が救出された事件を機に、タイにおける近隣諸国からの移民、とりわけラオス、カンボジア、ミャンマーから来る女性への性的搾取対策の必要が叫ばれるようになった [Chutikul and Marshall 2004, 5]。ONCWA は、国内での協力制度構築へ移行して、1990 年代を通じ ILO, IOM, 国連アジア太平洋経済社会委員会 (UNESCAP) といった国際機関、ECPAT や GAATW, 「女性の取引に反対する連合」 (Coalition against Trafficking in Women: CATW), メコン地域法センター (Mekong Region Law Center: MRLC) といった NGO とともに国際会議やワークショップを開催し、メコン流域諸国の法律専門家や市民社会活動家と情報交換や連携を試みている。1997 年 11 月には、5～6 日にマニラで ECPAT, UNESCAP, ILO と UNICEF により開催された「女性並びに子どもに対する国際的人身売買

及び商業的性的搾取に関するマニラ会議」にサーイスリー、スダーラットおよび MRLC のプロジェクトコーディネーターが参加し報告をしている。また、1998 年 11 月 3～4 日にはバンコクで ONCWA, UNESCAP, ILO, IOM の共催により開かれた「女性・子どもの人身売買をめぐる地域会議」でバンコク行動計画を採択し、サブ地域レベルや二国間での法制度による人身取引対策とそのための官民協力の推進を謳っている [女性のためのアジア平和国民基金 1999, 7]。

こうした動きを踏まえて、国連ではメコン流域諸国政府と、ILO, 国連薬物犯罪事務所 (UNODC), IOM など国連機関や国際機関、ECPAT, ワールド・ビジョンなどの国際 NGO, およびローカル NGO との連携を目指し、2000 年から 2003 年にかけて「人身取引に対応する国連機関合同プロジェクト」 (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking: UNIAP) を開始した [UNIAP 2014, 3]。その活動の中心となるのが、UNIAP 第 2 段階の事業として始まった、メコン流域 6 カ国による「人身取引対策のためのメコン閣僚協調イニシアティブ」 (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking: COMMIT. 以下、COMMIT プロセス) の事務局としての役割である。

2. 多国間および二国間覚書

COMMIT プロセス開始の中心人物は、UNIAP 顧問となったサーイスリー、UNIAP ミャンマー担当プログラムマネージャーであったス・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 Marshall) の 3 人である [Kneebone and Debeljack 2012, 201-202]。

COMMIT プロセスは、2004 年 11 月にヤンゴンでメコン諸国の人身取引問題担当の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 多国間覚書)と、それに基づいて締結された複数の二国間覚書からなる。COMMIT 多国間覚書の特徴は、政府内の異部門間連携を目指し、治安担当省庁と社会開発担当省庁を交える形で、政策、捜査・訴追、被害者保護、予防の 4 点についての合意を明記した点にある^(注12)。同覚書は、国連人身取引議定書の人身取引の定義の採用を促し(第 1 条第 1 項)、各国ごとの行動計画作成(第 2 条)、計画実施のための国内多分野協働委員会の設置(第 3 条)、協力のための多国間、二国間協定締結(第 5 条)を定めている[COMMIT 2004]。この規定に基づいて COMMIT サブ地域行動計画(COMMIT Sub-Regional Plan of Action: COMMIT SPA)が 2005 年からの 3 カ年計画として策定された他、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, 4-5]^(注13)(表 2)。

このように多国間覚書で加盟国政府に人身取引対策についての理念を共有させ、計画履行のための共通のメカニズムを設置する一方、越境的犯罪の捜査や起訴、被害者の保護や送還についての手続きを二国間での覚書に委ねた点も、COMMIT プロセスの特徴である。山田[2013]はタイとカンボジア、およびタイ・ラオス間の二国間覚書で被害者の認定基準について言及がないことに着目し、移民の受入国であるタイが自国の認定基準に基づきカンボジア人やラオス

人の被害者認定を行いうる構造を指摘した[山田 2013, 7-10]。つまり、二国間覚書は、タイが上記の 2 カ国に対して自国のルールで対策を行う仕組みとなっている。この点において、COMMIT プロセスによる二国間覚書制度は、タイ国内制度の外延とみなすことができよう。

3. COMMIT タスクフォース

COMMIT 多国間覚書は、各国に計画の履行、監視のための共通の組織作りを定めている。加盟国はそれぞれの国内で関係省庁の代表者からなる「国内タスクフォース」を設置し、UNIAP 各国事務所を事務局として、行動計画策定や覚書の履行を報告することが義務づけられている(第 31 条)[COMMIT 2004]。各国の国内タスクフォースは、COMMIT SPA の作業計画を 1 年ごとに策定する他、数年間の国家行動計画を設定する。行動計画の実施状況の監視・評価は、各国の代表 UNIAP 担当者、ドナー、NGO、国際機関の代表からなる地域タスクフォースが実施する[UNIAP 2014, 4](図 3)。

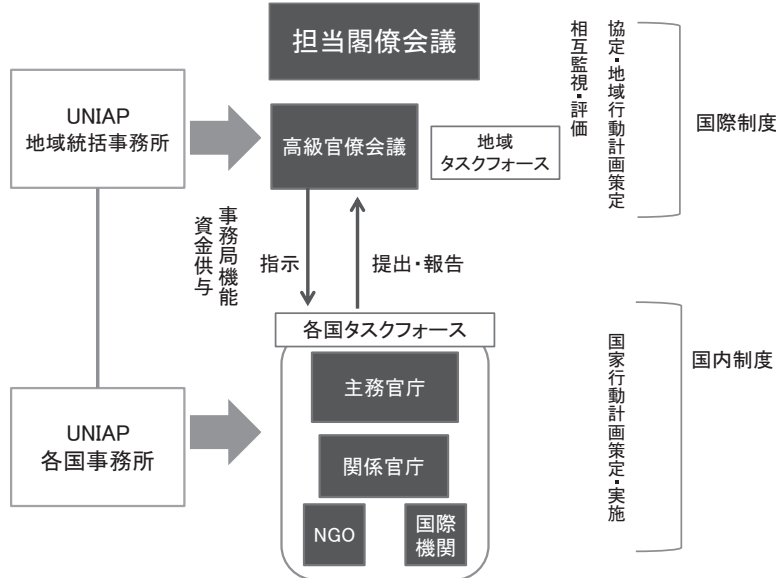
計画策定に際して、UNIAP は事務局として技術支援を行い、資金を国連資金や外国政府から調達し、提供してきた。2014 年に発表された UNIAP 第 3 段階評価報告書によれば、UNIAP は開始から 2014 までの 14 年間に総額 2500 万米ドルの資金を調達している[UNIAP 2014, 1]。これらの資金は他の国連機関ではなく、主にノルウェー、ニュージーランド、スウェーデンといったドナーの ODA から拠出されている[UNIAP 2014, 5]。こうした事実を踏まえて、先行研究は UNIAP が資金や技術支援を介してグローバルな人権規範を各国に導入する「規範起業家」の役割を果たしたのではないかと指摘す

表2 COMMIT 加盟諸国間の人身取引対策に関わる二国間覚書締結状況

| COMMIT覚書に基づかないが関連する取り決め | | | | | | |
|-------------------------|--|------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------|----|
| | カンボジア | ラオス | ミャンマー | タイ | ベトナム | 中国 |
| カンボジア | | | | 2003年雇用協力に関する覚書 | 2007年警察間覚書 | |
| ラオス | | | | 2003年雇用協力に関する覚書 2006年雇用協力に関する覚書 | | |
| ミャンマー | | | | 2003年雇用協力に関する覚書 | | |
| タイ | 2003年人身取引(特に女性と子ども)根絶・被害者保護に関する覚書 2014年人身取引根絶協力に関する覚書 | 2005年女性と子どもの取引対策に関する覚書 | 2009年人身取引(特に女性と子ども)対策に関する覚書 | | 2015年労働協力に関する覚書 | |
| ベトナム | 2005年女性と子どもの取引根絶・被害者支援協定 2009年被害者帰国・身元照会手続きに関する覚書 | 2010年人身取引防止・被害者保護協定 | | 2008年人身取引(特に女性と子ども)根絶と被害者支援のための覚書 | | |
| 中国 | | 2014年人身取引防止協力協定 | 2009年人身取引対策協力強化に関する覚書 | | 2010年人身取引取締・防止協力強化に関する覚書 | |

(出所) UN-ACT ウェブサイトより筆者作成。

図3 COMMIT 実施体制



（出所） UN-ACT ウェブサイトなどより筆者作成。

る [Nakamura 2014, 265]。また逆に、官民の間で水平的な討議を介した民主的な意思決定がなされたとする見方もある [Kneebone and Debeljak 2012, 256-262]。

しかしながら、COMMIT SPA や UNIAP の総括報告書を見る限り、COMMIT プロセスを通じて国際機関から地域諸国政府へ規範が普及するという垂直的な関係は観察できない。例えば他の国連機関や NGO の多くは、COMMIT タスクフォースを通じて各国の行動計画に意見が盛り込まれた点を肯定的に評価している [Naik 2012, 40]。その一方で、UNIAP の官民調整機能については、加盟 6 カ国中 5 カ国で否定的である [Naik 2012, 28] ^(注14)。NGO の中には、UNIAP が自分たちの業務を奪っていると感じたり、政府機関と市民社会組織との間で「門番」として関係を調整しようとしているという評価も見られる [Naik 2012, 40]。UNIAP と他の市

民社会組織の間には、こうした緊張関係があることに留意したい。

他方、現状を見る限り UNIAP と諸国家政府とが水平的で民主的な関係にあるとも言い難い。その様子を端的に示すのが、2010 年前後に UNIAP 自体の存続をめぐって加盟 6 カ国の間で議論が交わされた経緯である。

2012 年に外部のコンサルタントに国連開発計画 (UNDP) が依頼して作成した「UNIAP 第 3 段階 (2007～2013 年) に関する独自の評価報告書」と題する報告書には、加盟国の間で、UNIAP の役割と評価をめぐり深刻な意見の相違が生じていたことが記されている [Naik 2012, 24]。同報告書によれば、各国政府の担当者は UNIAP を介した外国との連絡が自国の外交ルートよりも早くて便利だと評価した反面、UNIAP と他の国連機関との連携が弱く、プロジェクト実施に際して関係機関同士の調整が不

十分だという不満を抱いていた [Naik 2012, 27] ^(注15)。また、UNIAP が独自に実施したプロジェクトの内容やその成果の扱いについて、各国政府だけではなく現地の NGO も強い不信を抱くことがあった [Naik 2012, 7-8, 24] ^(注16)。こうした非効率を理由として、タイ政府代表は 2011 年の COMMIT 地域タスクフォース会合で、UNIAP の解散と COMMIT 事務局機能の UNODC への移管を提言した。これに対し他の 5 カ国は UNIAP 継続への支持を COMMIT の名前で表明し、それがタイ政府のさらに強い反発を招いた [Naik 2012, 60]。最終的に COMMIT 加盟国はドナーからの説得もあり、2013 年まで UNIAP を延長する点で合意した。こうした経緯を踏まえ、UNIAP は 2014 年に UNDP の一部門として「人身取引対策協力のための国連行動計画」(United Nations Action for Cooperation against Trafficking in Persons: UN-ACT) に再編された。

以上の経緯からは、UNIAP と COMMIT 加盟国政府の間には課題設定をめぐるせめぎ合いがあり、他の 5 カ国は COMMIT プロセスを国家間協力と交渉のための機会として概ね肯定的に捉えていたのに対し、タイは自国の自律性にこだわっていた様子がうかがわれる。この経緯を見る限り、COMMIT プロセスをめぐる対立の争点は、性的搾取か労働搾取かという人身取引の形態や、刑事司法的対応か社会経済的対応かという対策の重点よりも、タイと UNIAP (およびそれ以外の国) という国家間の裁量をめぐるものだったと考えられる。COMMIT プロセスという国家間協調のための組織の中で、かつて国家間の主導権争いが表出していたことに、注意が必要である。

おわりに

法執行部門による人身取引対策決定過程の独占は、いかにして解消されるのか。本稿は、人身取引問題の安全保障化と脱安全保障化という視点から、人身取引対策における官民連携に着目し、タイを中心としたメコン地域の人身取引対策広域制度を検証してきた。

ASEAN の人身取引対策が法執行担当者の能力開発支援に集中してきたのに対し、タイでは政府内委員会や覚書という制度を利用し、首相府を中心に政府内機関と市民社会組織との連携が進んだ。この連携の輪は、1990 年代にタイから人身取引被害者の出身国である近隣のメコン流域諸国へ拡大する。COMMIT プロセスによる人身取引の根絶、被害者保護とそのための政府間および官民の連携については、政府機関も市民社会組織も合意し、国内および地域レベルで市民社会組織の意見を国家政策へ表出する制度が設けられた。

結果として、被害者の保護や人身取引の予防といった措置が政策課題に上り、法として制度化され、政策として実施されてきた。被害者自身による権利回復や社会再統合の試み、そして政策形成への参与が、ドナーや政府機関、NGO の支援により実現している点は肯定的に評価できる。ただしこうした効果はいまだ限定的であり、被害者に配慮した政策が今後どれだけ確保されるかは、さらなる注視と関与が不可欠だと思われる。

他方で、タイやメコン地域における人身取引対策の形成過程では、国際機関が地域社会に規範を広めるような垂直的關係や、官民が民主的

に討議を行う水平的な関係といった、先行研究が描いたような関係は確認されなかった。タイでは首相府を中心とする人身取引対策ネットワークが、自分たちの政策課題（女性や子どもの性的搾取対策）に沿って政策形成を進める一方、関心外の問題（移民の労働搾取）やローカルな現場で活動する NGO からの要望や提案を十分吸収してこなかったことが看取された。また COMMIT プロセスでは、タイと UNIAP および他の加盟国との間で主導権をめぐる対立が見られた。

市民社会組織は、人身取引対策における法執行部門の権力濫用を抑止し、被害者保護や予防のための社会経済的対策を分担する主体として注目されてきた。近年では、その活動を支援するための市民社会組織同士、あるいは官民での連携が課題となっている。本稿で取り上げた事例は、こうした官民連携のネットワークが、女性と子どもの性的搾取か労働搾取かという人身取引の形態をめぐる対立軸に加え、国家間のイニシアティブ争いという、複雑な緊張関係の上に成り立っていることを示している。人身取引対策の脱安全保障化は、政策の不均衡は正に一定の効果を持ちうる。しかし連携促進を支援するに際しては、本稿で観察したような主体間の緊張関係に対する十分な配慮が不可欠であろう。

（注 1）ACTIP は ASEAN で初めての「法的拘束力を持った協定」であることがしばしば強調されるが、その条文を見ると、人身取引対策は基本的に政府間の政策協調や各国の自発的な努力に依存することを明記しており [ASEAN 2015, chap.4, article 15], その実効性はまだ不明である。

（注 2）著者のユン・ワフユニングラムは人

権擁護 NGO ネットワーク Human Rights Working Group の ASEAN 担当シニアアドバイザーである。

（注 3）2010 年から ACWC のフィリピン代表を務めたミリアム大学ジェンダー研究所所長アウローラ・デ・ディオスに 2014 年 12 月 17 日ミリアム大学ジェンダー研究所にて行った筆者のヒアリング。

（注 4）国連人身取引議定書の定義によれば、人身取引とは搾取目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫や誘拐、詐欺、権力の濫用などの手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受することをさす。そして搾取の目的は売春に限らず、強制労働、臓器摘出、奴隷同様の扱いとしている。さらに上述手段が用いられれば被害者の同意があっても人身取引と定めている。

（注 5）2008 年人身取引対策法第 33 条 [Prarachabanyat 2008]。またタイ刑事手続法（1999 年改正）では第 3 条で、被害者あるいは証人が 15 歳以下の場合は取り調べにソーシャルワーカーや心理療法士の同席を義務づけている。

（注 6）“Memorandum of Understanding on Common Operational Guidelines for Government Agencies Engaged in Addressing Trafficking in Children and Women (The Second) 2003” (URL: <http://un-act.org/publication/view/thailands-memorandum-of-understanding-on-common-operational-guidelines-for-government-agencies-engaged-in-addressing-trafficking-in-children-and-women-2003> 最終アクセス 2018 年 4 月 20 日)。

（注 7）2014 年 11 月 27 日にバンコクで行った警察庁人身取引対策局担当官へのインタビュー、および同年 11 月 26, 28 日にバンコクで行った MRLC 理事へのインタビュー。

（注 8）これら 5 件の覚書については、UN-ACT のウェブサイトでも英文を閲覧できる (URL: <http://un-act.org/laws-agreements-download> 最終アクセス 2018 年 4 月 20 日)。なお、本文で引用したのは東部 8 県との覚書「Thailand's Memo-

random of Understanding on Operational Procedures for Concerned Agencies in Combatting Human Trafficking in 8 Eastern Provinces (29 May 2006)」である。

(注9) 2014年6月24日、チェンマイで行ったNGO FOCUS Foundation 関係者へのヒアリング。FOCUSは1990年代初頭からチェンマイを含む北部9県で警察、検察、裁判所、社会開発・人間安全保障省地方事務所といった政府機関と連携して、人身取引被害者の保護に従事しているNGOである。

(注10) 例えば、2015年2月17日の同委員会下部委員会設置命令で米国人身取引報告書について触れ、その内容に対する事実究明の報告書を作成するよう指示している(第5条2項)[Khamisan Khanakamakan 2015]。

(注11) 2016年1月14日にバンコク都グランド・メルキユール・フォーチュンホテルでMRLC関係者に行ったインタビュー。

(注12) 2004年のCOMMIT多国間覚書に署名したのは、ベトナムとミャンマーでは治安担当閣僚、他の4カ国は社会福祉担当大臣である。また2007年のCOMMIT共同宣言では、中国公安部とラオス公安省が署名者となっている。

(注13) 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。

(注14) 例えばベトナムでは、UNIAPを介さず官民および国際機関の関係者が、直接定期会合を開いている(2016年1月28日に筆者がハノイUN-ACTベトナム事務所で行ったヒアリング)。ただしラオスでは、国連機関やNGOがUNIAPの政府への仲介役として非常に役に立ったと肯定的に評価していた[Naik 2012, 28]。

(注15) Naik [2012] は、加盟国6カ国中5カ国の政府や現地で活動する市民社会組織がそうした不満を述べたとしている。

(注16) 関係者は、2009年から2012年にかけてUNIAPが実施したタイにおけるカンボジア

への強制送還者に関する調査をめぐって起きた対立が、タイの人身取引対策関係者とUNIAPの間で深刻な問題となったと述懐する(2016年1月25日バンコクでUN-ACT関係者に対し筆者が行ったヒアリング)。タイ政府は、UNIAPがこの調査結果のドラフトをタイ政府のチェックを経ずにドナー国である米国に送付したことに強い不信感を抱き、抗議している[Naik 2012, 36]。

文献リスト

〈日本語文献〉

青木まき 2016. 「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——」 山田美和編『「人身取引」問題の学際的研究——法学・経済学・国際関係の観点から——』アジア経済研究所。

LOL (Live Our Lives)・FFW (女性財団) 2012. 「正義を求めて——人身取引被害者の闘い——」 (URL: https://www.jica.go.jp/project/thailand/0800136/materials/ku57pq00001uvau3-att/seigi_ja.pdf 最終アクセス2017年9月2日)。

斎藤百合子 2005. 「タイにおける人身売買に対する取り組み」『国際人権ひろば』(62) (URL: <http://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2005/07/post-183.html> 最終アクセス2017年8月14日)。

重政公一 2012. 「東南アジアにおけるトラック2とトラック3チャンネルとの競合的協調関係——人権規範促進に向けた水平対話モデルの考察——」『国際政治』(169)60-72。

女性のためのアジア平和国民基金編 1998. 「女性並びに子どもに対する国際的人身売買及び商業的性的搾取に関するマニラ会議報告書 1997年11月6-7日フィリピン・マニラ市」 (URL: <http://www.awf.or.jp/pdf/0027.pdf> 最終アクセス2017年2月3日)。

———1999. 「女性の国際的人身売買に関する地域会議報告書(和訳) 1998年11月3-4日タイ・

- バンコク市国連会議場」(URL: <http://www.awf.or.jp/pdf/0044-1.pdf> 最終アクセス 2017 年 2 月 3 日)。
- 末廣昭・東茂樹 2000. 「タイ研究の新潮流と経済政策論」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策——制度・組織・アクター——』アジア経済研究所。
- 本名純 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——」大串和雄編『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。
- 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.
- 2014. 「タイにおける移民労働者受け入れ政策の現状と課題——メコン地域を中心として——」山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度——送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて——』アジア経済研究所。
- 山本信人 2012. 「トランスナショナル・アドボカシー・ネットワークからみた反人身取引法——インドネシアにおける立法過程と市民社会——」『国際政治』(169) 99-111.
- 〈外国語文献〉
- AICHR 2016. “Press Release: AICHR – SOMTC Consultation on Human Rights-Based Approach in the Implementation of ACTIP and APA, 29-30 September 2016, Jakarta, Indonesia.” 4 October (URL: <http://aichr.org/press-release/press-release-aichr-somtc-consultation-on-human-rights-based-approach-in-the-implementation-of-actip-and-apa-september-29-30-2016-jakarta-indonesia> 最終アクセス 2017 年 10 月 3 日)。
- ASEAN 2015. “ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children” (URL: <http://www.asean.org/storage/images/2015/November/actip/ACTIP>. PDF 最終アクセス 2017 年 9 月 25 日)。
- Auethavornpipat, Ruji 2017. “Tackling Human Trafficking in ASEAN.” New Mandala, 2 March.
- Chutikul, Saisurii and Phil Marshall 2004. “Summary Thailand Country Report on Combating Trafficking in Persons.” Bangkok: Office of the Permanent Secretary Office of the Prime Minister, Ministry of Social Development and Human Security.
- COMMIT 2004. “Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region” (<http://unact.org/publication/memorandum-of-understanding-on-cooperation-against-trafficking-in-persons-in-the-greater-mekong-sub-region-2004> 最終アクセス 2015 年 12 月 21 日)。
- FACE Foundation 2010. “Background and History” (URL: <http://facefoundation.blogspot.jp/2010/06/background-and-history.html> 最終アクセス 2017 年 2 月 2 日)。
- Huguet, Jerrold W. and Sureeporn Punpuing 2005. *International Migration in Thailand*. Bangkok: International Organization for Migration.
- IOM (International Organization for Migration) 2000. *Combating Trafficking in South-East Asia: A Review of Policy and Programme Responses*. Switzerland: IOM (URL <http://unact.org/publication/view/combating-trafficking-in-south-east-asia-a-review-of-policy-and-programme-responses-iom-2000> 最終アクセス 2018 年 4 月 22 日)。
- Khamsan Khanakamakan 2015. Khamsan khana-kamakan nayobai kaekhai panha kan khamanussy lae kang tham pramong phid kodmai 1/2558, reuang taengtang khanaanukamakan kan-kabkleuan nayobai kaekhai panha kan khamanussy lae kang tham pramong phid kodmai [人身取引および違法漁業問題対策委員会設置に

- ついでに人身取引および違法漁業問題対策委員会命令 1/2558].
- Khamsan Khanaraksa sakophaengchat 73/2557, Reuang kantaengtang khanakamakan nayobai kanjatkan panha raengandtangdao lae kankamanusy [外国人労働者・人身取引政策委員会設置についての NCPO 命令 73/2557 号].
- Khamsan Nayokrattamontri 52/2558, Khamsan Nayokrattamontri thi 52/2558, reuang taengtang khanakamakan nayobai kaekhai panha kan khamanusy lae kang tham pramong phid kodmai [人身取引および違法漁業問題対策委員会設置に関する首相命令 52/2558 号].
- Kneebone, Susan and Julie Debeljak 2012. *Transnational Crime and Human Rights: Responses to Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion*. London: Routledge.
- Kranrattanasuit, Naparat 2014. *ASEAN and Human Trafficking: Case Studies of Cambodia, Thailand, and Vietnam*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Ministry of Labor, Kingdom of Thailand 2014. "Partnership in Countering Human Trafficking" in Snapshot of Thailand's Key Efforts to Combat Human Trafficking and Forced Labor, As of August 2014.
- Naik, Asmita 2012. "Independent Evaluation of United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Subregion (UNIAP) Phase III (2007-2013)."
- Nakamura, Ayako 2014. "Human Trafficking in East Asia: Trends and Counter-Measures." In *Globalization, Development and Security in Asia, Vol. I*. ed. Benny Teh Cheng Guan. New Jersey: World Scientific.
- Prarachabanyat 2008. "Prarachabanyat pongkan lae prabpram kankhamanusy Pho.So. 2551" [仏歴 2551 年人身取引防止・根絶法] (URL: <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB47/%BB47-20-9999-update.pdf> 最終アクセス 2017 年 2 月 5 日).
- Pruekpongsawalee, Malee 2004. "The Constitutions and Legal Status of Women in Family Related Laws in Thailand: A Historical Perspective." In *Women's Studies in Thailand: Power, Knowledge, and Justice*. ed. Suwanna Satha-Anand. Seoul: Ewha Womans University Press.
- Sorajakool, Siroj 2013. *Human Trafficking in Thailand: Current Issues, Trends and the Role of the Thai Government*. Chiang Mai: Silkworm.
- UN-ACT 2014. *Annual Progress Report 2014*. (URL: <http://un-act.org/publication/view/un-act-2014-annual-report> 最終アクセス 2018 年 4 月 25 日).
- UNIAP 2014. "Final Report Phase III: 2007-2014." Bangkok: UNIAP.
- UNODC 2012. "Global Report on Trafficking in Persons" (URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf 最終アクセス 2017 年 2 月 28 日).
- Waeber, Ole 1995. "Securitization and Desecuritization." In *On Security*. ed. Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press.
- 〈新聞資料〉
- Yuyun Wahyunningrum 2013. "Interference' Key to Solving Asean Human Trafficking." *Bangkok Post*, 16 March.
- 【謝辞】 本稿は、アジア経済研究所における「マイグレーションリスクとしての『人身取引』問題」研究会（2014/15 年度）における研究成果の一部である。研究会主査である山田美和とアジア経済研究所新領域研究センター法・制度研究グループ長、メンバーであるアジア経済研究所研究員の坪田健明氏、町北朋洋氏、斎藤百合子明治学院大学国際学部准教

授、有本寛一橋大学経済研究所准教授には、本稿執筆の機会と有益なコメントをいただいた。同研究会での成果の一部は、2017年度日本タイ学会研究大会（2017年7月9日法政大学）で分科会「タイにおける人身取引・強制労働問題の実態と課題」の第3報告「人身取引対策の官民ネットワークとその発展」として報告した。また、今回の掲載にあたり長い時間をかけて拙稿を検討してくださった『アジア

経済』の3名の査読者に、貴重なコメントをいただいた。以上の方々に対し、この場を借りて心からの謝意を表したい。

（アジア経済研究所地域研究センター，2017年3月24日受領，2018年1月12日レフェリーの審査を経て掲載決定）

Abstract

De-securitizing Human Trafficking: Development of an Anti-Human-Trafficking Policy Network in Thailand and the Mekong Sub-region.

Maki Aoki

Southeast Asia is one of the world's biggest hub of human trafficking. Most governments in the region have responded to this problem with securitization. While criminal justice institutions have greater authority, and measures for combatting human trafficking have expanded, the socio-economic responses for victim protection and crime prevention have been neglected. In order to de-securitize human trafficking and to reduce this imbalance in the policy response, it has been proposed that networking and collaboration between governmental agencies and civil society organizations will be key. This paper investigates how state-civil society networking can be achieved, by studying the development process of such a network for combatting human trafficking in Thailand and its neighbors in the Mekong sub-region. The study found that governmental policy committees provided a forum for information sharing, collaboration, and networking by governmental and civil society organizations. These policy networks were expanded by legal agreements with non-governmental actors and local and foreign governments. This paper concludes that state-civil society networks for combatting human trafficking succeeded to some extent in realizing the enactment of victim protection or trafficking prevention measures.