

第 2 章

ASEAN 地域における人身取引対策協力

その形態と課題の整理

青木（岡部）まき

要約

通信・運輸手段が発達した現代において、人身取引（human trafficking/ trafficking in persons）はしばしば国境を跨ぐ形で行われる。その場合、被害者や加害者の出身地、金銭の授受、暴力行使や脅迫、欺罔や誘拐といった具体的な行為が行われる場所が複数の国に亘り、一つの国の警察権の範囲を超えて展開する。人身取引が違法薬物取引や資金洗浄、環境破壊や疾病などと共に越境的課題（transnational issues）と呼ばれる所以である。このように国家主権の及ぶ領域を越えて展開する問題に対処するためには、国家間での協力が必要となってくる。ここに地域的あるいはグローバルな単位で問題対策のための制度づくりや調整を行う契機が発生する。

本稿では、こうした越境的問題に対処するための地域的な国家間協力の例として ASEAN 地域における人身取引対策協力を紹介する。

キーワード 人身取引 ASEAN 東南アジア

はじめに

通信・運輸手段が発達した現代において、人身取引（human trafficking/ trafficking in persons）はしばしば国境を跨ぐ形で行われる。その場合、被害者や加害者の出身地、金銭の授受、暴力行使や脅迫、欺罔や誘拐といった具体的な行為が行われる場所が複数の国に亘り、一つの国の警察権の範囲を超えて展開する。人身取引が違法薬物取引や資

金洗浄、環境破壊や疾病などと共に越境的課題（transnational issues）と呼ばれる所以である。このように国家主権の及ぶ領域を越えて展開する問題に対処するためには、国家間での協力が必要となってくる。ここに地域的あるいはグローバルな単位で問題対策のための制度づくりや調整を行う契機が発生する。国家主権の領域性を暴露するという意味において、人身取引を含む越境的課題とは国家主権に対する挑戦であると同時に、主権国家同が共通の課題解決に向けてどれだけ自らの主権に留保をつけて協力しているかという主権国家体系の発展を促す契機でもある。

本稿では、こうした越境的問題に対処するための地域的な国家間協力の例として ASEAN 地域における人身取引対策協力を紹介する。ここで「ASEAN の」ではなく「ASEAN 地域における」協力とあえて書いたのは、ASEAN のある東南アジア地域では人身取引をめぐる協力が複層的に存在しており、それらの活動を ASEAN の活動として承認する形で展開しているためである。いわば、東南アジア地域における人身取引対策において ASEAN とは実務的活動を覆う傘であり、具体的な活動は国際機関や外国政府、NGO を中心に進められている。本稿ではこうした状態を紹介する。

1. 人身取引問題における東南アジア

人身取引という問題のなかで、ASEANのある東南アジアはどのような位置づけを占めているのだろうか。2012 年に国連薬物犯罪対策事務所（UNODC）が発表した報告書 Global Report on Human Trafficking¹によれば、東南アジア、北東アジア、太平洋州からなる「アジア地域」での人身取引問題の特徴の一つとして、他地域と比べより多くの被害者を域外に「輸出」していることを挙げている（表 1）。

表 1 UNODC による人身取引の人の流れ
（ある地域で捕捉された人身取引被害者総数の家特定の地域出身者が占める割合）

被害者を捕捉した地域→ 被害者の出身地域↓	アジア・太平洋	西欧・中欧	東欧・中欧アジア	南アジア	北米・中米	南米	北アフリカ・中東	サブサハラ・アフリカ
アジア・太平洋	98.8	6.5	1%以下	0	27.5	9.23	35	1.2
東欧・中央アジア	1%以下	5	100	0	1	0	10	0
南アジア	1%以下	1%以下	0	100	1.3	1%以下	23.4	1%以下
北米	0	1.1	0	0	64.3	1.5	1%以下	0
南米	0	5.7	1%以下	1%以下	3	87.9	1	1%以下

出典：UNODC [2012] より筆者作成。

これは他地域に比べ、アジア地域にはより広範囲に展開した人身取引のサプライチェーン

¹ UNODC URL: https://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf。最終ダウンロード 2014 年 3 月 1 日。

ンが存在することを示唆している。また国際移住機関（IOM）は、2000年に発表した報告の中で東南アジアからは毎年20万人から23万人もの人間が域内外で取引されるという資料を紹介しているが、これは全世界で一年に確認される人身取引被害者の三分の一に当たると言う（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 et.al., 2012）。ASEANによる人身取引対策の地域的な取り組みは、もし十分な効果を上げることが出来れば、世界における人身取引問題の解決に大きなインパクトを持つものだと言えるだろう。

2. バリ・プロセスによる取り組み

東南アジア地域における人身取引対策は、1990年代にASEAN外の組織による活動が先鞭をつけた形となっている。IOMや国民難民高等弁務官事務所（UNHCR）によって1996年に始まったマニラ・プロセス、アジア太平洋協議会がそうした国際機関によるイニシアティブとして挙げられよう。だがこれらはいずれも非公式な枠組みであり、政府が公式に関わる国際協力の枠組みとしては、2002年の2月にインドネシアのバリ島において開催された「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（Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime）」が端緒となった。50ヶ国以上の閣僚が参加し、そこで活動の継続のための枠組みとして「バリ・プロセス（Bali Process）」を立ち上げることが合意された。

バリ・プロセスの特徴の一つは、そのメンバーの多さと包括性である。共同議長であるインドネシアとオーストラリアのもと、基軸メンバーとしてタイ、ニュージーランド、IOM、国連難民高等弁務官事務所があり、一般三カ国として他のASEAN諸国や中東、アフリカ、欧米など60ヶ国以上が参加するほかオブザーバーとして国連開発計画、国際労働機関、アジア開発銀行、世界銀行、国際刑事警察機構といった国際機関も参加している²。こうした包括性から、バリ・プロセスは、人身取引のための地域的制度が不在である北東アジア地域諸国（日本、韓国、中国、モンゴル）や、送り出し元と受け入れ先の国々に対話の機会を提供している（山根 [2010: 143]）。

3. ASEANによる人身取引対策の地域的取り組み

バリ・プロセスはASEAN加盟国であるインドネシアが主導し、人身取引問題に取り組む多国間枠組みとして現在も活動している。しかしながら、ASEANはこれとは別にASEANの組織内に専門部局を作る形で人身取引対策を実施している。

ASEANは限座有為2015年までに政治安全保障、経済、社会文化の三つの共同体か

² 詳細は www.baliprocess.net を参照。

ら成る ASEAN 共同体の構築実現に向けて努力し続けているが、本稿が関心を寄せる人の移動についての ASEAN の取り組みは、その形態によって ASEAN 共同体内でそれぞれ異なる意味を与えられ協力の対象となっている。鈴木早苗による 2012 年の報告書は ASEAN の移民労働者にかんする協力を紹介しているが、それによると熟練労働者については経済活動に資するものとして、その自由な移動が ASEAN 経済共同体実現のための措置の一つとして積極的に奨励されている (ASEAN [2009])。一方で非熟練労働者の移動については社会文化共同体の領域において規制、管理の対象として議論されており、人身取引による移動は、「越境的犯罪対策」として政治安全保障共同体の中で扱われてきた (鈴木 [2012: 3-4])。つまり、人身取引とは、ASEAN 諸国にとってこうした ASEAN 内での人の移動に関する協力については、送り出し側 (フィリピン、インドネシア、中国を除くメコン地域諸国) と受け入れ側 (シンガポール、マレーシア、ブルネイ) の事情の違いから、しばしば両者の間で意見が異なることがある。さらに送出国であっても、移民労働者や被害者の権利保護の議論が自国の人権状況への批判に繋がることを恐れて積極的な関与を控える例もあるという (鈴木 [2012: 10])。

さて、ここでは、ASEAN による人身取引対策への取り組みを概観しておく。世界的な人身取引対策のトレンドを概観すると、2000 年に国連ミレニアム総会 (パレルモで開催) で採択された国際組織犯罪防止条約の捕捉議定書である「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」(以下、パレルモ条約と略記) が大きな契機となり、世界各地で協力が進んだとされる (山田 [2007] , [2013])。2000 年は米国連邦議会で人身取引被害者保護法 (Trafficking Victim Protection Act) が成立した年でもある。これ以後米国国務省はこの法律に基づいて国連加盟各国政府の人身取引問題への対応を評価した『人身取引報告書』(Trafficking in Persons Report。以下、TIP レポートと略記) を毎年発行しており、山根健至はこの TIP レポートが制裁措置や不名誉を伴う故に、特に途上国に対し、各国政府が人身取引対策に取り組む圧力として作用した可能性を指摘している (山根 [2010:142])

実際、東南アジア地域でも人身取引対策のための地域的な国家間協力のための措置や制度が盛んに提唱、設立されるようになったのは 2000 年以降であり、ASEAN による地域協力もそのトレンドに乗る形で展開してきた。表 2 は、ASEAN の人身取引対策の歴史を概観したものである。参考のために、ASEAN 外での人身取引をめぐる動きも左側の列に入れてある。

表からは以下のようなことが看取される。まず、ASEAN による人身取引協力は、1970 年代に始まった麻薬取締にかんする外務大臣レベルでの宣言を制度的な濫觴としている。この麻薬取締協力は、1990 年代に入り国際的組織犯罪、テロリズム、環境問題や不法移民といった他の越境的な問題群と共に「越境的問題」(transnational issues) という分野での協力を発展した。本名純はその背景として、1990 年代に起こった東欧諸

国の経済自由化の機会に乗じて成長した犯罪組織や、経済危機による貧困層の増加がASEAN地域における犯罪の増加と国際化を促したことを指摘している（本名 [2008:15]）。こうした問題への対処が火急の課題となり、1996年の外相会議では初めて「越境的問題への対処」が文言に現れた。これを皮切りに、1997年首脳会議における「ASEANビジョン2020」計画でも新たな脅威として越境的犯罪が明示された他、同年12月には各国の内務担当大臣による第1回越境的犯罪対策担当大臣会合（ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC）が開催され、その成果として「越境的犯罪に関するASEAN宣言」が出された³。同宣言の内容で重要なのは、AMMTCを定例化（2年に1回開催）したことである（ASEAN [1997]）。これを契機にASEANの協力分野の中で、越境的犯罪対策は一つの独立した分野となり、そのための地域的制度が作られてゆく。AMMTCはその後1999年に「越境的犯罪撲滅のための行動計画」（1999年）を策定し、2001年には第3回会合の共同宣言で越境的な組織犯罪が「ASEANの平和、安全、そして繁栄にたいする深刻な脅威となっている⁴」と言明することで、ASEANにおける越境的犯罪対策を安全保障上の措置として位置づけ、協力のモメンタムを維持してきた（AMMTC [2001]）。またAMMTCは1999年の行動計画の中で、各国の警察や国内治安維持を担当する部門を中心に、実務官僚による協力のための会議を設置した（図1）⁵。

このように、ASEANの人身取引対策のための会議枠組みは越境的犯罪対策のコロラリーとして発展してきたという経緯に留意したい。山根が指摘するように、この時点までASEANの文書の中で人身取引に関する具体的な措置への言及はほとんど見ることが出来ない（山根 [2010: 138-139]）。わずかに1999年の「行動計画」の中で、人身取引を犯罪とする（criminalize）ことが述べられているばかりである。

こうした傾向は2000年以降変化する。その変化を最も端的に告げたのが、2004年11月ASEAN非公式首脳会議「人身取引（特に女性と子供の人身取引）に対抗するASEAN宣言」（以下、ASEAN女性と子供の人身取引防止宣言と略記）であった。同宣言の最も大きな特徴は、初めて人身取引防止のための具体的な措置に言及したこと、そして人身取引の取締ではなく被害者保護を謳った点にある⁶。具体的な措置としては、公的渡航文書（パスポートなど）の不正使用に対する保護措置の採用、出入国管理や法執行諸機関といった関係者間での定期的な意見交換、情報共有、国境管理と監視メカニズムの強化、国内での立法などがあげられる。被害者保護にかんしては、「人身取引の

³ ASEAN [1997], ASEAN Declaration on Transnational Crime Manila, 20 December 1997.

⁴ AMMTC [2001], Joint Communiqué of the Third ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) Singapore, 11 October 2001.

⁵ AMMTC [1999], ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime, June 1999.

⁶ ASEAN [2004], ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children.

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、その後に、被害者が人道的に取り扱われ、出身国への即時帰国を含め、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されることを保証する、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」といった文言が盛り込まれた。

被害者保護をうたった文言は、その後もAMMTCの閣僚宣言などで観察。例えば、2007年AMMTC会合の共同声明では「我々は地域において人身取引の被害が増加傾向にあることを認識する。このような観点から、我々は、ASEAN 人身取引対策協定（ASEAN Convention on Trafficking in Persons: ACTIP）起草の可能性を検討することに合意し、SOMTC と人身取引に関する作業部会にさらなる検討を課すことを宣言している⁷。

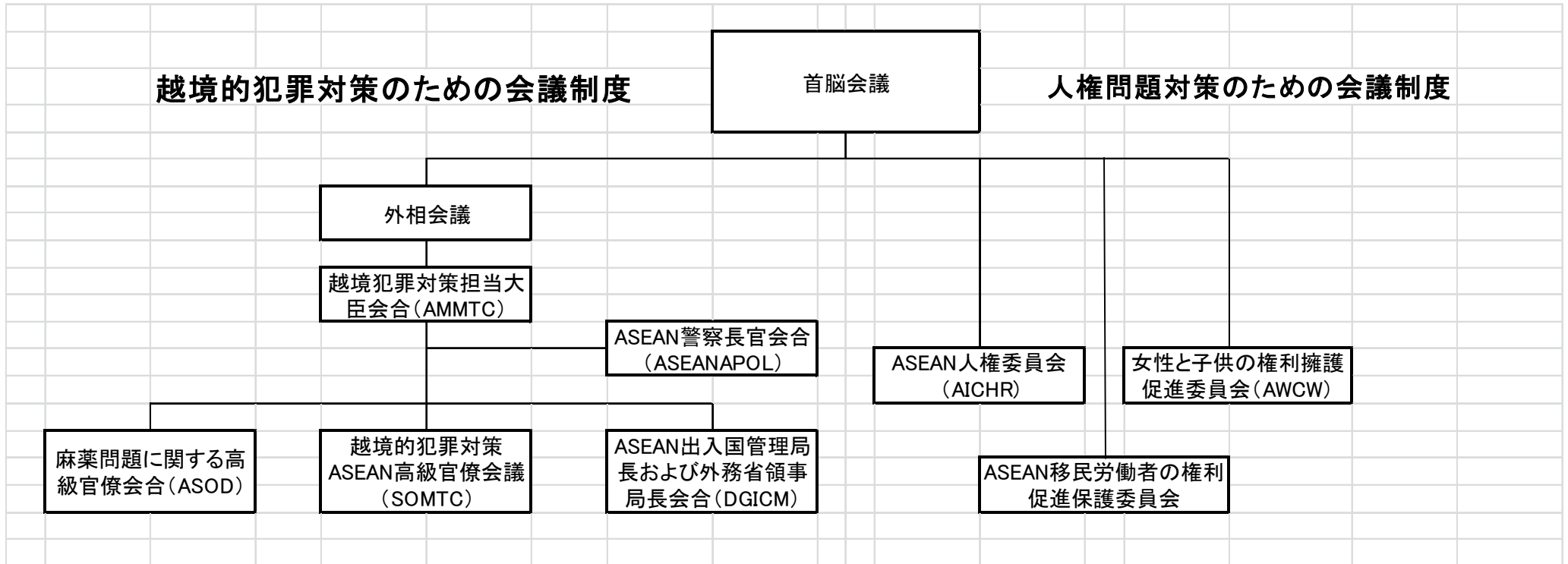
⁷ 共同宣言の第7項として「We recognised the increasing trend of the offences of trafficking in persons in our region. In this regard, we agreed to explore the possibility of developing an ASEAN Convention on Trafficking in Persons and tasked SOMTC and its Working Group on Trafficking in Persons to further study the possibility of such a convention and whether it will add value（下線筆者）」との文言が見られる。AMMTC [2007], Joint Communiqué of the 6th AMMTC Bandar Seri Begawan, 6 November 2007

表 2 ASEAN による越境的犯罪対策および人身取引対策の歴史

	ASEAN外	ASEAN					
		ASEAN首脳会議	外相会議	ASEAN政治安保共同体			ASEAN文化社会共同体
				越境的犯罪担当大臣 (内相)	越境的犯罪対策高級官 僚会合 (SOMTC)	ASEAN人権委員会 (AICHR)	女性と子供の権利促進擁護 委員会 (ACWC)
1976年			6月「麻薬の乱用に対抗する原則についてのASEAN宣言」(MNL)				
1996年	「マニラプロセス」(IOM) アジア太平洋協議会 (UNHCR, IOM)		7月「ASEAN外相会議共同宣言」(JKT)で「越境的問題」として言及。				
1997年		12月 ASEAN非公式首脳会議「ASEANビジョン2020」(KL)		12月第1回AMMTC (MNL) 「越境犯罪に対するASEAN宣言」			
1998年		12月「ハノイ行動計画」					
1999年				6月 第2回会合「越境犯罪に対するASEAN行動計画」(YGN)	SOMTC設置		
2000年	11月バレルモ議定書採択 米国議会で人身取引被害者保護法成立。TIP報告書の刊行開始。						
2001年				10月 第3回会合「越境的犯罪は安全保障への脅威」			
2002年	2月「バリ・プロセス」始動				6月 第2回会合「越境犯罪に対抗するASEAN行動計画実施の作業プログラム」		
2004年		11月第10回 INSUM 「人身取引（特に女性と子供の人身取引）に対抗するASEAN宣言」（ASEAN女性と子供の人身取引防止宣言）	Administrator: 司法対策から被害者保護へ重点シフト				
2006年					「人身取引に関する特別作業部会」設置		
2007年	5月「人身取引への刑事司法対応に関するASEANワークショップ」			11月 第6回会合「ASEAN反人身取引協定」の可能性に言及	6月 第7回会合「人身取引とりわけ女性および子供の人身取引に対抗するASEAN宣言を実施する行動計画」		
2008年							
2009年						10月、首脳会議（フアヒン）でAICHR発足	
2010年							4月 第16回首脳会議（ハノイ）でACEWC発足
2011年		ASEAN人身取引防止宣言					

(出典：山根 [2010]、鈴木 [2012] および ASEAN 事務局ウェブサイトより筆者作成)

図 1 ASEANにおける人身取引対策のための会議制度見取り図



(出典：山根 [2010] およびASEAN 事務局ウェブサイトより、筆者作成)

閣僚レベルでの決定を受け、SOMTC は 2007 年 5 月に「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」をバンコクで開催した。これはオーストラリア国際開発庁の援助によるものであり、警察、検事、裁判官といった司法関係者が参加し、意見交換を行った最初の例である（オーストラリアの取り組みについては別途後述）。

さて、組織犯罪撲滅から人身取引被害者保護へという重点の変化は、ASEAN 人身取引協力を巡る組織上の構成にも現れた。2007 年には第 12 回首脳会議で「ASEAN 移民労働者の権利保護と促進のための宣言」(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) を宣言し、人身取引への具体的対策を取ることを明言した。2009 年 11 月には首脳会議で ASEAN 人権委員会 (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AIHCR) が設立され、翌年 4 月には ASEAN 女性と子供の権利擁護促進委員会 (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children : ACWC) が設置された。

その結果、ASEAN の中では、内務省や治安担当省庁からなる組織犯罪対策のための組織と、各国の政府から指名された人権団体代表、識者からなる組織という、性格の異なる二種類の組織が人身取引対策のための制度として設置されている (図 1)。

このように、ASEAN が 2000 年代に入って人身取引協力の被害者保護に焦点を当てるようになった理由として、先に述べたように従来の研究では 2000 年のパレルモ議定書締結、TIP レポートを通じた米国の圧力などが指摘されている (山田 [2009]、山根 [2010])。しかしながら、具体的に ASEAN の中のどのレベルでこうした世界的な人身取引対策をめぐるトレンドを感知し、宣言として ASEAN の方針に取り入れ、組織改編に繋げたのかについてはまだ実証の余地が残されている。例えば一国レベルで見た場合、2014 年現在 ASEAN 加盟国全 10 カ国のうちパレルモ議定書に何らかの形で批准した国は、ブルネイとシンガポールを除く 8 カ国である。このうち 3 カ国は 2000 年代の初期に署名をしているが、批准あるいは加入した時期については 2000 年代前半に行った国 (カンボジア、ラオス、フィリピン) と後半に行った国 (インドネシア、マレーシア、ミャンマー、タイ、ベトナム) で大きく分かれており、議定書締結の受容が地域で一様に進まなかった様子をうかがわせる (表 3)。

こうしたことから、グローバルレベルでの人身取引対策に対する動きと地域レベルでの動きはどう関連しているのか、実証的研究を行う必要があることをここでは指摘しておく。

表 3 パレルモ議定書加入の現状 (2014 年現在)

国名	ブルネイ	カンボジア	インドネシア	ラオス	マレーシア
署名		2001/11/11	2000/12/13		
批准		2001/7/2	2009/9/28	2003/9/26	2009/2/26

国名	ミャンマー	フィリピン	シンガポール	タイ	ベトナム
署名		2000/12/14		2001/12/18	
批准	2004/3/30	2002/5/28		2013/10/17	2012/1/8

出典：国連ウェブサイト (URL: http://treaties.un.org/Pages/VieDetails.aspx.?src=TREATY&mt_dsg_no=XVIII-12&chapter=18&lan=en 最終アクセス 2014 年 3 月 1 日) より、筆者作成

4. ASEAN による人身取引協力に対する外部からの評価と課題

さて、しかしながら ASEAN の人身取引対策にかんする政治的動きはその後大きな進展を見せていない。2011 年には首脳会議で「ASEAN 人身取引対策宣言」が出されたが、その内容は 2004 年の ASEAN 女性と子供の人身取引防止宣言と重複するところが多く、2004 年に掲げた目標の達成が困難である様子を伺わせるものであった (鈴木 [2012: 11-12])。

現在の ASEAN による人身取引対策をめぐる状況を、人身取引対策に関わる ASEAN の外部者はどう見ているのだろうか。2013 年 3 月 16 日付けのバンコクポスト紙に掲載されたコラムは、その問題をこのように指摘する。

「(SOMTC が起草している 筆者補足) ACTIP 草案の内容は、二つの問題を抱えている。ひとつは組織犯罪対策に大きな重点が置かれ、人身取引の人権的側面が過小に扱われていること。もう一つは、「内政不干涉」条項を含んでいることだ・・・(中略) 条約案が組織犯罪に重点を置いたものになれば、肝心の被害者は彼らを保護するための各種の仕組みから却って遠ざけられてしまうだろう。つまり予防、保護、国家間協力の促進といった措置を行うこと自体が、個人の人権保護より優先してしまうのだ。人権を無視し組織犯罪対策を強調した結果、被害者の価値とは犯罪捜査の“証拠”でしかなくなってしまう。さらに、被害者に提供される保護の程度は、調査や訴追過程でその被害者がどれだけ使えるかによって決まってしまうのである・・・」

このコラムを寄稿した Yuyun Wahyuningrum は、インドネシアの人権擁護 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。タイにおける人権保護の実践と研究の中心であるマヒドン大

学で学位を取り、HRWG ジャカルタを中心として、長年 ASEAN 地域における人権問題について発言を行ってきた。彼女のこのコラムは、ASEAN による人身取引対策が現在抱える問題点を的確に描き出している。彼女によれば、ASEAN における人身取引対策に関わる部局は、現在以下の四つの組織がある。一つは AICHR であり、その行動計画の中で 5 年間の行動計画の最優先課題として人身取引を掲げている。二つ目は ACWC であり、女性や子供に対する暴力問題の一環として人身取引に取り組んでいる。三つ目は ASEAN 移民労働者の権利促進保護委員会 (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on Migrant Workers) であり、4 年前から労働者権利保護の方策を模索している。そして四つ目が人身取引対策条約草案を起草している SOMTC である。このうち Yuyun によれば、これらの組織は相互に意見調整を行っておらず、それがために ACTIP 草案は、その起草を担当する SOMTC の組織的正確に引きずられ、訴追や犯罪撲滅のための措置に重点が置かれたものになっている、というのである。

筆者が 2013 年度に行ったタイで人身取引対策に関わる識者や NGO へのヒアリングでも、ASEAN の地域協力については Yuyun と同様の見解が聞かれた。例えばタイは、ASEAN 諸国の中でもフィリピン、インドネシアと並んで人身取引対策に積極的に取り組んでいる国の一つである。同国で実務者とともに人身取引防止のための法体制整備に尽力してきた法律の専門家は ASEAN における人身売買防止強化宣言や大臣レベルでの政策会合について批判的であり、「あれは人身取引問題が大事だということを確認した心がけのようなものであり、ASEAN レベルでの具体的な措置など、必要も、やろうという他の ASEAN 諸国の意思もない。法的取り決めを結ぶのであれば二国間覚書を送出国と受入国の間で締結すればよいのであり、具体的に実施する際に重要なのは各国の人身取引対策の実施体制がどうなっているかだ」という見解を示した⁸。

ASEAN の人身取引対策を考える際、しばしば先行研究で言われるのが加盟国間における送り出し国側と受け入れ国側という立場の違いによる態度の差である。例えば、メコン諸国やフィリピン、インドネシアといった国は ASEAN における労働者の権利保障や移動の自由化に熱心なのに対し、受け入れ側となるマレーシア、シンガポール、ブルネイはそうした活動に消極的だと言われる。しかしながら、Yuyun や上記のタイの識者の意見は、国別ではなく ASEAN 内の組織の間でもクリーヴィッジが存在する可能性を示唆している。この問題もまた、今後実証すべき課題であろう。

⁸ 2013 年 6 月 24 日、バンコクでメコン地域における人身取引対策のための多国間覚書体制 (COMMIT) の設置に関わってきた法律専門家である Pisawat Sukorntapan 元タマサート大学法学部教授へのヒアリング。

5. ASEAN 以外の人身取引対策のための地域的取り組み

冒頭で述べた通り、ASEAN 地域における人身取引のための地域的協力枠組みは前節で概観したものばかりではない。ASEAN の中でもタイ、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、そして域外国である中国の南部国境隣接地域を加えたメコン流域諸国の間では、2004 年から COMMIT と呼ばれる協力を通じて、国内における人身取引対策の立案や二国間での協力を進めている。またオーストラリア国際協力庁 (AusAID) は、2002 年から ASEAN に人身取引対策のためのプログラムを提供するという形で k 対策を実施してきた。本説ではこうした ASEAN 以外の枠組みによる人身取引協力を概観し、ASEAN との関連について整理する。

① COMMIT による人身取引対策のための二国間覚書体制

COMMIT は正式名称を「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) と言い、2004 年にヤンゴンでメコン諸国の社会福祉担当閣僚によって調印された「メコン地域における人身取引対策協力にかんする覚書」(Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region。以下、COMMIT 覚書と略記)⁹を基として展開する二国間協力網である。法学の視点から COMMIT を取り上げた山田美和の論考によれば、COMMIT の最も特徴的な点は、多国間で策定された条約や行動計画に基づいて二国間協力のための覚書が締結されており、全体性を保ちながら各国の事情を反映したルールが作られつつある点にある。まず、COMMIT 加盟国はいずれも 2012 年までにパレルモ議定書に何らかの形で加盟しており¹⁰、同議定書に基づいて人身取引対策のための国内法を制定しつつある。さらにパレルモ議定書の人身取引の定義は COMMIT 覚書に取り入れられており、同覚書は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その実行をモニターすることを規定している。最初の行動計画である COMMIT Sub-regional Plan of Action は 2005 年からの 3 カ年を単位として策定されたが、この期間は実際に各国で人身取引対策のための法制度整備や二国間覚書交渉が活発に行われたと、山田はその論考の中で述べている (山田 [2013: 4-5])¹¹。

COMMIT は組織の上でもグローバルな多国間枠組みを前提としている。加盟国は

⁹ UNIAP ウェブサイト下記 URL を参照 http://www.no-trafficking.org/content/pdf/final_commit_mou.pdf。

¹⁰ 詳細は後出の表 2 を参照。

¹¹ COMMIT の行動計画は、2008 年から 2010 年までの第二次計画をへて現在 2012 年に採択された第三次計画 (2011-2013 年) までが実施されている。

それぞれの国内で人身取引対策関係省庁の代表者からなるタスクフォースを設置しており、人身取引に対応する国連機関合同プロジェクト (UNIAP) の各国事務所を事務局としている。各国の事務所を束ねるのはバンコクにある UNIAP 本部である。人権というグローバルな規範がローカル・レベルで受容される仕組みに関心を寄せる中村文子は、東アジアにおける人身取引の状況と対策にかんする分析の事例として COMMIT を取り上げている。中村によれば、COMMIT 加盟諸国内のタスクフォースは毎年ワークプランを策定するが、この行動計画実施のための資金は UNIAP を通じて国連から供与される。また UNIAP は 2006 年から 2010 の間にノルウェイ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から総額 855 万米ドルの資金供与を得ることに成功している。こうした経緯から、中村は UNIAP が COMMIT にとって単なる事務局を越え、資金面でも重要な役割を果たしていたと指摘する (Nakamura [forthcoming: 265])。

2012 年の論考で検証した欧州の事例との比較を通じ、中村は欧州では欧州連合 (EU) が仲介者となって国際機関やグローバル NGO、国家や各国市民を巻き込んだトランスナショナルな人身取引対策のためのネットワークを形成して人権規範の啓発を行ったのに対し (中村 [2012])、アジアではそうした仲介者の役割を国連のようなグローバルな国際機関が果たしていると指摘する (Nakamura [forthcoming :265])。一方、法学の観点から主に二国間覚書の策定とその実施過程を分析した山田は、COMMIT の実効性とは、一律のルールのもとで各国が人身取引撲滅に向けた努力を行うことを約束したことから発生する加盟国間のピア・プレッシャーにあると指摘する (山田 [2009, 2013: 6])。つまり、人身取引対策を推進する原動力としては、各国における関係者の法律に対する態度あるいは人権意識に基づいた動きも検討されるべきであり、UNIAP の関与はそうした各国の努力と平行して作用していると考えることができよう。筆者が 2000 年代半ばにタイで行ったヒアリング調査でも、2000 年代前半にメコン諸国で人身取引対策のための国内措置や国際協力体制が整った背景には、必ずしも国連をはじめとするグローバルなレベルからの働きかけばかりでなく、国内にいる法律関係者、人権 NGO や専門家の問題意識から起こった動きがあったという意見を聞いている¹²。今後の作業としては、COMMIT 加盟国内における人身取引対策への取り組みを 2000 年以前から検証し、2000 年以降の動きと付き合わせて、COMMIT 成立とその後の急速な人身取引対策進展の経緯を読み解く作業が必要であろう。

さて、COMMIT 加盟国のうち中国を除く 5 カ国は ASEAN のメンバーである。しかしながら、COMMIT の内容や活動が ASEAN のなかで言及されたことはない。さらに

¹² 2006 年 9 月 20 日バンコクにて Dr. Saisuree Chutikul 元上院議員 (1996-2000 年) に行ったヒアリング。

COMMIT側から見ても、ASEANによる一連の人身取引対策のための活動との関連は見てこない¹³。COMMITとASEANの活動を比較検討した中村も、両者の活動には重複があり、相互の調整を欠いていると指摘している（Nakamura [forthcoming: 272]）。

メコン地域諸国のうち、移民の送出国であるカンボジア、ラオス、ミャンマーといった国々は、マレーシアやシンガポールといったCOMMITメンバーではないASEAN加盟国にも人を送り出しており、中にはこれらの国々との二国間覚書の締結を検討している国もある（山田 [2013:注 15]）。しかし、実際にはメコン地域の移民送出国であるカンボジア、ラオス、ミャンマーは島嶼部ASEAN地域に人が行く場合でも中継地としてタイを経由して行くケースも多いことから、これらの送出国も当面はタイとの二国間協力の整備と実施を優先している様子が見られる¹⁴。

COMMITは2013年に第三次計画を終了し、2014年にはUNIAPを発展解消し新たにUNACT（United Nation Act for Cooperation against Trafficking in Persons）という組織のもとで活動を継続しようとしている。UNACTはUNIAPよりも国連機関同士の連携を深め、資金調達やアジェンダ設定により強い影響を発揮できる組織となることを目指している。一方で、UNACT体制は活動の範囲を送出国と中継国から最終受入地、すなわちメコン地域から日本や韓国、そしてASEANに拡大するということも企図されているという¹⁵。こうした経緯から、COMMIT覚書が将来非COMMITメンバーであるASEAN加盟国との二国間覚書にも拡大して行く可能性が考えられる。さらには、多国間枠組みであるASEAN人身取引対策条約草案にCOMMITの内容がどう影響するのかといった問題も注視が必要だろう。

② AusAIDによる支援

オーストラリア連邦政府は、2000年代に入り国内外で本格的に人身取引撲滅のための対策や協力事業に乗り出した。2003年に連邦政府外務省が中心となって総合的人身取引対策のための行動計画（Australian Government's Action Plan to Eradicate Trafficking in Persons）を発表した他（土屋 [2004: 163]）、対外的には、オーストラリア国際援助庁（AusAID）を通じて、2002年にASEAN地域諸国を対象として人身

¹³ 2013年6月24日から28日に筆者がバンコクで行ったヒアリング調査でも、UNIAP関係者はメコン地域での人身取引対策にこだわる傾向があり、ASEANの活動とは接点がない旨を強調していた。

¹⁴ 2013年6月27日に筆者が在バンコク・ラオス大使館で大使館に駐在する外交官に行ったヒアリング調査では、ラオスは陸封国家であるために島嶼部に向かう場合でもタイを経由することが多いことから、タイとの二国間協力を優先するとの説明を受けた。

¹⁵ 2014年2月20日バンコクでの人身取引対策NGO関係者とのヒアリングに基づく。

取引対策のための協力を提唱した¹⁶。それが人身取引防止のためのアジア地域協力（ARCPPT 2003-2006年）、アジア人身取引対策計画（ARTIP 2007-2012年）、オーストラリア・アジア人身取引対策プログラム（AAPTIP 2013-2018年）という一連の協力計画である。

表 4 AusAID による東南アジア人身取引対策協力の概観

枠組み 期間	ARCPPT 2003-2006年	ARTIP 2007-2012年	AAPTIP 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	1200万豪州ドル	2090万豪州ドル	5000万豪州ドル
主な活動	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、プロジェクトマネージメント	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
	* 活動の一部を実施		

出典： Sutherland [2007] , Bazeley and Dottridge [2011] , AIDA [2012] より筆者作成

表 4 は、AusAIDの資料をもとに作成したAusAIDによる協力事業の内容一覧である。これらの協力計画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、活動対象地域はメコン流域諸国を主な対象としている所は共通している。そうした基本的特徴を踏まえた上で発展の経緯を整理すると、以下のようになろう。第 1 段階のARCPPTは、メコン流域諸国を中心に警察や犯罪捜査部門の能力向上を目的とし、キャパシティ・ビルディングを中心にプログラムを提供していた（Sutherland [2007: 93] , AusAID [2006: 1]）。第 2 段階のARTIPは、警察に加え判事や検事など訴追プロセスに関わる司法専門家のキャパシティ・ビルディングや国際的なネットワーキングにより力点が置かれている。対象地域もメコン流域から島嶼部ASEANのうち自国民が海外で人身被害に遇うケースが多いフィリピンやインドネシアが加わった（Sutherland [2007: 96-97]）。また、地域規模での活動を円滑に行うため、ASEAN事務局やSOMTCといったASEAN実務協力の担当機関とも連携を試みた（AIDA [2012: 1]）。その活動の例が、第 2 節で言及した 2007 年 5 月に開催された「人身取引への刑事司法的対応に関するASEANワー

¹⁶ Minister for Foreign Affairs Alexander Downer “Australian Initiative to Combat People Trafficking” Speech for the annual ASEAN Regional Forum meeting in Cambodia, 10 June 2003 (URL:<http://aid.dfat.gov.au/MediaReleases/Pages/Australian-Initiative-to-Combat-People-Trafficking.aspx>. 最終アクセス 2014 年 3 月 1 日)。

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かんするASEAN実務者ガイドブック」という専門家の手引書を作成し、これは翌月のSOMTCで公式の手引書として承認された（ASEAN Secretariat [2008: Appendix 4]）¹⁷。

このように ASEAN の活動として具体的な成果を出した ARTIP だが、終了後の成果報告書には多くの課題が挙げられている。そうした課題の例としては、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、受け手のニーズを踏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などが言及されている（AIDA [2012: 5-6]）。

こうした反省を踏まえ策定されたAAPTIPは、これまでのASEAN地域における人身取引対策の政府間協力で具体化されてこなかった人身取引の「予防と被害者保護」

（prevention and protection）と刑事司法的対応（prosecution）との調和を謳うものとなった。「ASEAN地域内における人身取引の誘発要因と機会を減らすこと」（to reduce the incentives and opportunities for trafficking of persons in the ASEAN region）を最終目標とし、そのための方策として、地域／国家ガバナンスのメカニズム能力、法的枠組みの適切さ、地域協力の効率性、必要な情報へのアクセス、捜査・訴追・法的対応能力、被害者への対応といった点の改善を掲げている（AIDA [2012: iii-iv]）。こうした予防・被害者保護を重視するAAPTIPの活動がASEANのどのレベルで、どのような形で受け入れられるのか（あるいは受け入れられないのか）を知るためには、今後のASEAN人身取引対策条約起草過程やASEAN内における人身取引対策組織の人選（各国のどの省庁が担当するのか）変遷などを注視して行く必要があるだろう。

このようにオーストラリアが積極的に東南アジア地域での人身取引対策を支援する理由として、以下のような事情が考えられる。ARCPPTを提唱した2003年当時、オーストラリアはパレルモ議定書批准に向け国内法整備を進めていた¹⁸。その準備の最中である2003年に発表された連邦警察年次報告書（AFP Annual Report 2002-2003）は、オーストラリア国内でパレルモ議定書の定義に合致する「人身取引」と認められる事件が当該年度内で複数確認され、その被害者のほとんどがタイを始めとする近隣のアジア諸国から送られてくること、およびオーストラリア国内にいる人身取引の首謀者が、売春宿の所有、人身取引契約書の保有といった役割を担っていることを指摘している

¹⁷ ASEAN Secretariat [2008], ASEAN Responses to Trafficking in Persons, Supplement and Update (2007), Jakarta.

¹⁸ オーストラリアは 2000 年 12 月 13 日にパレルモ議定書に署名し、2004 年 5 月 27 日に批准している。

(AFP [2003])。オーストラリアの人身取引法制を紹介した土屋恵司は、その論考の中でこうしたパレルモ議定書批准に向けた反人身取引法制度整備の一環として、オーストラリア政府が東南アジアの「送出国」との協力に乗り出したと指摘している(土屋[2004: 162, 168-169])。

一方、2014年から始まったAAPTIPの報告書は、従来のオーストラリアによる訴追手続きにかんするASEANへの支援の成果を高く評価しており、この分野の協力でオーストラリアは国際的な存在感を示しうるものと提言している(AIDA [2012:iii])。つまり、オーストラリアにとってASEANとの人身取引対策協力とは自国内における人権侵害状況を解消するための措置の一つであると同時に、外交上リーダーシップを発揮できる機会として位置づけられつつあるといえよう。オーストラリア政府による人身取引対策支援は、ASEANの活動として承認された人身取引対策活動のうち最も具体的かつ継続的に活動を続けている。ASEAN諸国内にいる警察、司法、裁判所関係者に人身取引事件の刑事司法的な対応に関する具体的な知識を伝えることのほか、情報交換と人的ネットワークの創出面で一定の効果をあげていると考えられる一方で、対象となる国がASEANの中の移民送出国に限られているという問題も抱える。これはAusAIDによる活動はオーストラリア政府のODAに基づく活動であり、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性質に起因する。シンガポール、マレーシア、ブルネイと言ったASEAN域内の移民受け入れ国はAusAIDの活動には参加しておらず、シンガポールとブルネイはパレルモ議定書にも未加入のままである¹⁹。このように実務協力活動から見た場合、ASEAN域内には人身取引対策のための法制度や人材育成、人的ネットワーク構築や情報の蓄積を積極手に行う国がある一方で、状況に大きな変化が見られない国が残されている。そしてそうした政策的・制度的「格差」は、送り出し国と受入国の区分に沿った形で開きつつあるように見られることに留意が必要であろう。

まとめと今後の調査課題

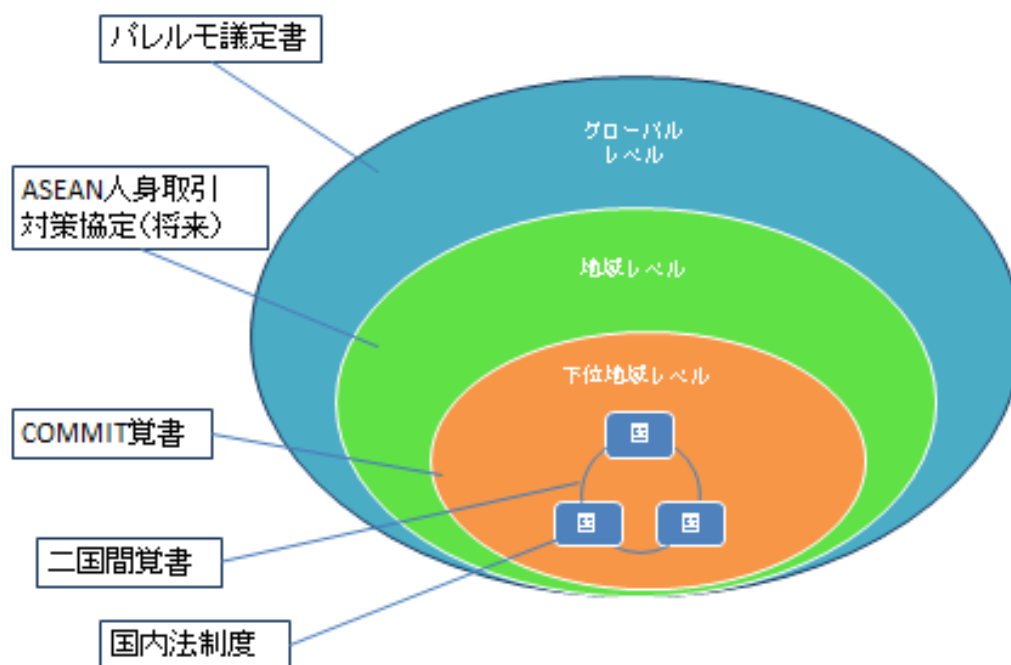
以上、本稿ではASEAN地域における人身取引対策の地域的取り組みについてバリ・プロセス、ASEAN、COMMIT、そしてオーストラリア政府の支援に基づく対策協力の四種の活動を取り上げ概観してきた。ここで概観した制度を概観したものが図2である。これはCOMMITのところで触れたUNACTが描いた概念図を参考にしている²⁰。協力の段階は、

¹⁹ ただし、2013年6月25日に在バンコク オーストラリア大使館 AusAID 事務所で筆者が行ったヒアリングによると、シンガポールやマレーシアも SOMTC の場では積極的な提案を行うことがあるという。内容や詳細は不明だが、これら ASEAN 内の受入国が人身取引対策に消極的と言い切るのは尚早であろう。

²⁰ Action for Cooperation against Trafficking in Persons Project Document 2014-2018. UNDP.

UNACTの分類ではグローバル、地域、下位地域（*sab-regional*）の三段階に分けられている。筆者はこれにさらに二国間レベルと国家レベルを書き足している。それぞれの段階における人身取引対策は、パレルモ議定書、ACTIP、COMMIT覚書、二国間協定・あるいは覚書、国内法制度によって規律されている。各段階を起立する法制度は、パレルモ議定書の内容、とりわけ人身取引の定義を踏襲する形で一貫性を保ち、入れ子状の構造を取るものとされている。

図 2 東南アジアをめぐる人身取引対策枠組みの概念図



出典：UNACT プロジェクト・ドキュメントをもとに筆者作成

これらの法制度のうち、現在まだその全貌が公開されていないのが ACTIP である。ACTIP が成立、発効すれば東南アジア地域における人身取引対策は各段階を貫通する包括的な法制度が成立することになる。このように画期的な意味を持つ ACTIP だが、先にも述べたとおり、ASEAN 域内の人権活動家からは NGO は同協定のなかで人身取引の定義がパレルモ議定書のそれと整合性がとれたものになっているのかについて疑問の声が上がっている。また、もし ACTIP の人身取引の定義が他の法制度と整合的になっていたとしても、Yuyun が指摘したように内政不干涉条項が挿入されていれば、実際の人身取引事件

の刑事司法的対応や被害者保護、社会復帰のための措置は実施が困難になることが見込まれる。従って今後の作業としては、公開された ACTIP の内容分析が必須となる。

また、本稿の作業からは ASEAN を含む東南アジア地域での人身取引対策が、2000 年以降活発になったことが明らかになった。その背景にはパレルモ議定書の成立、発効、あるいは米国の TIP 報告書刊行開始といったグローバルなレベルでの出来事が刺激となり、それまで越境的犯罪対策の一分野でしかなかった人身取引が ASEAN の中で首脳、外相級のアジェンダとなり、2004 年の非公式首脳会議における ASEAN 女性と子供の人身取引防止宣言以後の動きに繋がったということが言われている。今回の作業ではその定説を否定する事実は確認できなかったが、それを具体的に裏付ける研究もまだ不在であることがわかった。そこで今後は、ASEAN 内の人身取引対策をめぐる政治過程を、2004 年の宣言に至るまでの過程と、ACTIP 起草過程に焦点を当て分析する必要がある。

さらに政治過程分析を行うに当たって注意しなければならない点として、ASEAN 内にある人身取引問題に対するとらえ方の違いに触れておく。本稿の作業からは、人身取引対策に関わる ASEAN 内組織の中に、組織犯罪としての人身取引の摘発・規制を旨とする刑事司法的対応あるいは治安対策を専門とする官庁からなる組織と、被害者の権利保護・促進を旨とする組織があり、二重構造の元で活動が進められていることがわかった。この二重構造は 2004 年以降に現れ、ACTIP 起草過程でその対立あるいは没交渉が問題として指摘された経緯は本稿で既に見たとおりである。ASEAN 内の政治過程を考えるにあたり、送出側・受入側という人の移動の流れに由来する国家間の立場の違いに加え、こうした組織の構成に表出される人身取引という問題のとらえ方の違いも考慮される必要があるだろう。

また今回は、ASEAN 域内における NGO や民間企業、専門家の地域的活動やネットワークについては十分検討を加えることが出来なかった。今後の作業ではこうした非中央政府組織の活動と、ASEAN や COMMIT といった政府レベルでの活動との関係についても考察されるべきであろう。

【参考文献】

日本語

- 鈴木早苗 [2012] 「移民労働者に関する ASEAN の協力」(山田美和編『東アジアに置く人の移動の法制度調査研究報告書』第7章。アジア経済研究所)
- 土屋恵司 [2004]、「オーストラリアにおける人身取引取締政策および法則」「外国の立法」220号、2004年5月、162-183頁)。
- 本名純 [2008] 「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」(東京財団政策研究部『アジアにおける非伝統的安全保障と地域協力』東京財団、13-15 ページ)。
- 中村文子 [2012] 「地域的な人権ガバナンスの一考察——国際人身売買の問題を中心に」(大西仁・吉原直樹監修『移動の時代を生きる 人・権力・コミュニティ』、東信堂、151-175 ページ)。
- 山田美和 [2007] 「グローバル経済の影を正視する一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』」(『アジ研ワールド・トレンド』No.147)
- 山田美和 [2013]、「メコン諸国における人身取引問題に関する二国間覚書の比較分析—二国間覚書の限界と可能性—」(アジア経済第54巻3号、2-27 ページ)。
- 山田美和 [2009]、「人身取引問題に関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』第50巻8号、29-61 ページ)。
- 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号、131-157 ページ)。

外国語文献

- AFP [2003]、2002-2003 AFP Annual Report (URL: <http://www.afp.gov.au/~media/afp/pdf/a/afp-annual-report-2002-2003.ashx>. 最終ダウンロード 2014年3月1日)。
- AIDA[2012], Australian Agency for International Development, Australia-Asia Program to Combat Trafficking, June 2012, URL: <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)。

- 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 (Final Report) , September 2011.
- Ford, M, L Lenore and W van Schendel (eds.) [2012a] , *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*. London: Routledge.
- IOM [2000], Combating Trafficking in South-East Asia: A Review of Policy and Programme Responses, International Organization for Migration (URL: <http://www.unesco.org/most/migration/ctsea.pdf>, 最終ダウンロード 2014 年 3 月 1 日).
- Nakamura, Ayako (forthcoming), “Human Trafficking and the Crafting of Regional Governance in East Asia: Trends and Policies,” in Benny Teh Cheng Guan (ed.), *Globalization, Development, and Security in Asia: The WSPC// Reference on Trade, Investment, Environmental Policy and Economic Integration/*, World Scientific Publishing Company Inc. (forthcoming).
- Sutherland, Melinda [2007], “The AusAID Response to Human Trafficking in Southeast Asia” (UNEAC Asia Papers No. 19, 2007, pp. 91-102).
- UNODC [2012], The 2012 Global Report on Trafficking in Persons, (URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/December/increase-in-global-child-trafficking-gives-cause-for-concern-says-new-unodc-report.html?ref=fs4>.最終ダウンロード 2014 年 3 月 1 日)