

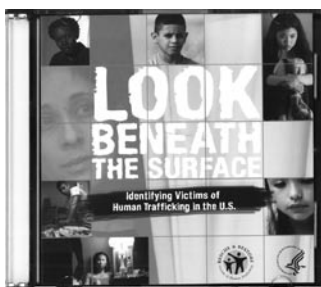
人身売買との闘い(上)

——米国の取り組みから学び感じたこと

原 由利子 (IMADR/IMADR-JC事務局長／人身売買禁止ネットワーク運営委員)



米国で訪問した5都市の地図



「水面下を見よ」と呼びかける啓発用ビデオ(保健福祉省作成)

2008年9月に、「人身売買との闘い」のテーマで、この問題に取り組む政府・民間関係者を米国5都市に訪ね、インタビューしてまわる3週間のプログラムに参加する機会に恵まれた⁽¹⁾。世界では、毎年約200万人とも言われる人びとが人身売買され、そのうち、約2万人が米国に送られていると言われている。これまでこの課題の解決のために何が必要なのかを考え、日本では、政府に被害者保護支援法の制定を求め、解決への道筋を求めて連続講座を開催し、議論を深めて『講座 人身売買』の出版等を行なってきた。本稿では、人身売買の被害者保護支援に焦点をあて、日本における課題の解決のためのヒントを得るという視点から学び感じたことを2回に分けて記したい。

立法の威力

——人身売買被害者保護法(PATV)2000と州法

「移民の国だから、もともと人身売買への取り組みも進んでいて日本とは違う」と思う方も多いだろうが、飛躍的に取り組みが進んだのは2000年に人身売買被害者保護法(PATV)が成立してからだ。同法により、世界と自国の人身売買との闘いの評価を毎年議会に提出することが義務づけられ、被害者の保護のための公的支援が拠出総額とともに明文化され、被害者は、認定前から支援され、重大な被害を受けた被害者には、Tビザ取得の道が開かれたのだ。その後、2003年、2005年と再承認法が通過(日本でいえば改正)し、米国内の若者の国内の人身売買の被害者の保護支援、証人の保護、業者への賠償請求、有罪時の資産の没収など、自国の取り組みの年次報告で課題とされたことを克服するかたちで、その内容を豊かにしている。

日本においても最も必要なのは、予算や取り組み体制の根拠となる被害者保護支援法の立法である。

PATVは合衆国法であるが、そのほかに、州ごとに独自の州法がある。50州の中で、40州が人身売買に関する州法を制定している。売春に関しては、ネバダ州のいくつかの

郡と、その他の州の一部を除き、ほとんどの州で非合法とされている。数年かけてネバダ州の売春の調査をしてきた方のお話では、売春が合法の地域では、合法の10倍の非合法売春が行なわれているとのことだった。彼女が撮影した、有刺鉄線が張られた売春宿の写真は、その現実を物語っている。

国策としての人身売買との闘い

米国政府は明らかに国策として、人身売買との闘いに力をいれている。PATV法の制定に加え、2002年には国家安全保障大統領令をだし、国務長官を委員長とする省庁横断的な大統領特別委員会をつくり、米国の人身売買対策とそのための制度を監督する仕組みを整えた。

米国政府が人身売買との闘いに力をいれるのは、国家安全保障の国策の一環として、国際犯罪組織の取り締まり強化を図り、その資金源を断たせるという実益をとめない、「現代の奴隷制をなくす」という誰もが賛同する「正義」の目的を掲げ、「世界の警察」としての役割を強化するという巧みな外交政策ととれる。ただ、政治的な思惑だけでは説明しきれない、官民を超えて共通するエネルギーも実感した。過去に奴隷制が存在し、奴隷貿易を行なっていた国にあって、「現代の奴隷制をなくす」という一言には特別の意味があり、与野党・官民の立場を超えさせる力があるように思う。

人身売買への米国政府の取り組みと言えば、国務省が毎年作成している人身売買報告書を思い浮かべる方も多いだろう。世界各国における性的搾取や強制労働などを目的とした人身売買に関する取り組みを評価し、3つにランクづけしたものである。2004年版で日本がランク2のなかの「監視対象国」に位置づけられたことで日本の中でも話題となり、同年、日本政府が人身取引行動計画を作成し、翌2005年に刑法に人身売買罪を初めて導入したことにもつながった。この報告書を作成し、各国への経済制裁を含めて、国際的な影響力を行使して人身売買対策にあたる

(1) 米務省が、開かれた外交の一環と銘打ち実施している国際交流リーダーシッププログラムで、世界中からさまざまなテーマで活動する人を3週間程度招へいし、同分野の人の交流を促進する制度。筆者は共同通信の記者と2人で参加。事前に目的と希望を出し、ワシントンDC、ニューヨーク、ミネアポリス、エルパソ、サンフランシスコを訪問した。

のが、国務省の役割だ。

米国内の取り組みとその評価

では、自国の取り組みと評価はどうか。特に司法省、保健福祉省、国土安全保障省が米国内での人身売買対策と被害者支援を担当していて、全体の取り組みの評価に関しては、PATV 法に基づき、毎年司法長官から議会へ、「米国政府の人身売買への闘いに関する年次報告と評価」が提出されている。そこに各省庁の取り組みが、支援した被害者、起訴し有罪となった件数など、具体的な数字とともに報告され、最後に次年度への勧告が簡潔にまとめられている（国務省ウェブサイトから入手可）。2007 年度報告の次年度に向けた勧告では、たとえば、「T ビザの保持者が市民権を得る道をひらくこと。性人身売買に加えて、労働分野においても、各機関間の人身売買との闘いの努力を強化すること。深刻な形態の人身売買の子ども犠牲者へのサービスと支援は、法執行者への協力の有無を問わず提供すること」などがあげられていて、各所での NGO 等へのインタビューで、改善すべき内容として聞いたことと重なる部分も多かった⁽²⁾。

政策を遂行するにあたって、何が現実の障害や課題であるかを特定し、次は何をどこまで変えることが目標か。それを明らかにすることは、日本政府が最も学ぶべき点であると思う。人身売買の問題に取り組む独立した専門家の集まりが政府の政策を評価するという仕組みを整えることができればいいが、せめて行動計画に対して、現在の制度や仕組みの羅列ではなく、課題を明らかにする問題解決型の総括を行なうべきだろう。

官民連携チーム

——全米41のタスクフォース

紙幅の都合上、米国各省庁の取り組みの詳細は省くが、興味深い点をいくつか紹介したい。

まず、司法省の司法支援局と犯罪被害者室が、各地で被害者を中心とした人身売買対策を行なうタスクフォース（任務を明確にしたチーム）に助成金を出し、各地の官民の人身売買対策の連携を強化する仕組みを後押しし、地域の課題にあった取り組みを可能にしていることだ。

米国訪問をする前に、ニューヨークやいくつかの都市の反人身売買ネットワークの動き

と財源に関心を持っていたが、それらがこのタスクフォースのことだった。日本では、弁護士や NGO、シェルター関係者が中心となって、2003 年に人身売買禁止ネットワーク（JNATIP）を立ち上げ、政府への政策提言や、人身売買の調査、意識啓発を行なっているが、もちろん政府や自治体からはいっさい助成はなく、悩みの種は財源確保である。また被害者の保護支援のためには、具体的な官民の連携は欠かせず、その仕組みを整えるのは国の責務であろう。

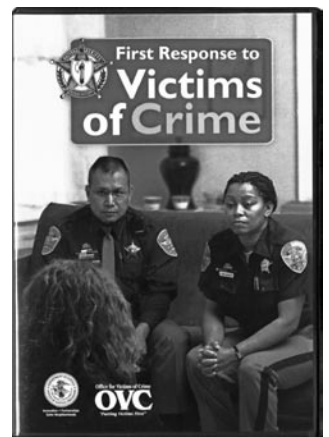
米国でも州や市の財源を確保できるところは少なく、2003 年に始まった司法省の「被害者を中心とするタスクフォース」のイニシアチブ（助成金）が、各地のタスクフォースができていた。ちょうど私が訪米していた 9 月に、アトランタで、全国のタスクフォースの代表が集う全国人身売買会議が行なわれ、ミネアポリスを訪問した際に、その会議に参加してきたばかりという警察官からも話を聞いた。全国会議では、実際のケースを紹介し、タスクフォースでどう工夫をしながら連携を強化しているかということや、法の活用に関する情報共有も行なわれたようだ。

ミネアポリスを訪問したのは同州のタスクフォースの取り組みが進んでいると聞いたからだが、その理由を尋ねた。売春をしていた女性がたちあげた NGO（「Breaking Free」）が以前からいくつかの若者対象のプログラムを実施していたり、買春をする男性が減刑のために通うクラス（ジョンの学校と呼ばれる）を提供していて、NGO と警察や入管の信頼関係がすでに築かれていたことが、連携が非常によく機能している理由とのことだった。連邦、州、郡、地域の司法関係者、警察、入管、弁護士・医師・看護師・カウンセラー、ソーシャルワーカーなど社会サービス提供者、NGO、シェルター関係者が、月に 1 度集い、力をいれている取り組みや案件となっているケースに関する協議、日ごろの課題の相談や情報の共有等を重ね、経験の蓄積がなされていた。

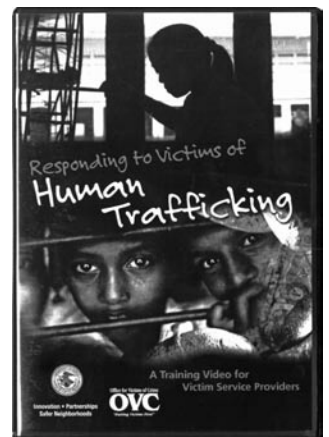
もう 1 つ、州による（タスクフォースの）取り組みが進んでいる理由に、ミネソタ州司法局の統計分析センターによる、人身売買に関する調査の実施があげられる。続きは次号にて。

（はら ゆりこ）

- (2) 2008 年再承認法の中にいくつかの改正点があるが、上院と下院が別の法案を出したため、確定していない。



警察など法執行者向けビデオ「被害者への最初の対応」（司法省犯罪被害者室作成）



被害者にサービスを提供する人向けのトレーニングビデオ（司法省犯罪被害者室作成）

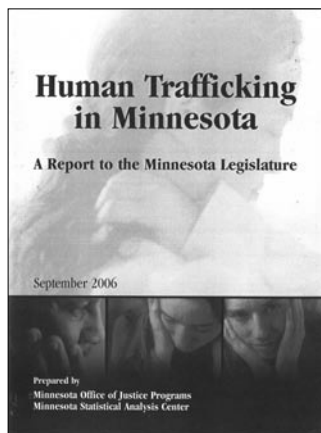


人身売買ホットラインのシール

人身売買との闘い(下)

——米国の取り組みから学び感じたこと

原 由利子 (IMADR/IMADR-JC事務局長／人身売買禁止ネットワーク運営委員)



ミネソタ州の人身売買調査報告書 (2006年版)

前号では、人身売買に関する米国の法律や、自国内の評価のしくみ、司法省のイニシアチブ（助成金）による全国 41 のタスクフォースの取り組みを紹介し、特にミネソタ州のタスクフォースの取り組みが進んでいる理由にふれた。今号ではその続きを紹介しよう。

正確な現状把握が必要な施策の特定に

州による取り組みが進んでいるもう 1 つの理由としては、ミネソタ州司法局の統計分析センターによる、人身売買に関する調査の実施があげられる⁽¹⁾。

人身売買の調査を毎年行ないその結果をもとに施策を勧告することが、2005 年に州法で定められてそれが可能となった。司法関係者や社会サービス提供者等への E メールによる調査が行なわれ、州内のどの地域にどのタイプ（性、労働）の人身売買が行なわれているか、どうやって人身売買の被害者とわかったか、等々が明らかになっている。被害者と逮捕者の数のほか、医師・看護師・ソーシャルワーカーや支援組織など 148 のサービス提供者の約半分が、被害者へのサービスを提供したことがあると答えたことなど、現状と課題を知るのに重要な内容が続く。この調査を実施してきた担当者は、実質的に 1 人でこの調査を行なってきたことを明かし、今後は、3 年に 1 度の調査に変更し、州予算の削減にともなう助成金探しを行なうと語っていた。必要な施策の特定には、現状を正しく把握する調査が欠かせないことを再確認した。日本では人身売買禁止ネットワーク（JNATIP）が支援者の調査を行なったことがあるが、国による調査は必須である。

ネイティブアメリカン女性の立ち上がり

さらに興味深かったのは、ネイティブアメリカン（先住民族）の女性に関する調査結果と女性たち自身の取り組みだ。アムネスティ・インターナショナルの調査によれば、ネイティブアメリカンとアラスカネイティブ女性

の 3 人に 1 人が、米国の他の女性よりも 2.5 倍高い割合で性的暴行を受けているが、その 86% が報告されていない。ミネソタ州にはネイティブアメリカンの保留地が北部を中心に 11 カ所ある。2007 年の同州の人身売買調査では、7 つのサービス提供組織が、保留地の内外を問わず 3 年間で 342 人のネイティブアメリカンの性的人身売買被害者を受け入れており、他の被害者よりも高い割合になっている。この調査が有益であると感じたのは、調査結果が次の取り組みにつながっていることだった。翌 2008 年の調査では、「ミネソタインディアン女性の性暴力連合」が、州レベルの調査プロジェクトを立ち上げ、売春にたずさわったり人身売買されたネイティブアメリカンの若い女性のインタビューを行ない、2009 年 6 月に結果がまとめられる。また、ネイティブアメリカン女性の団体、ネイティブアメリカンの団体、ミネアポリス警察が協力して、未成年のネイティブアメリカン女性が、家出をして商業的性搾取にあう危険性の高い状態から抜け出し、文化的な基盤をもつ早期介入によって、学校に戻ったり、安全な住まいの提供をうけるプロジェクトが始まった。このプロジェクトには、6 人のネイティブアメリカンの未成年女性が運営側に関与しており、すでに 25 人の若い女性が人身売買されてきていた。

水面下を見よ——もっと支援が届くように

次に保健福祉省の取り組みを紹介したい。議会が各省に配分する予算をきめるが、同省だけで、人身売買被害者保護の年間予算に 9 ～ 10 億円が確保されている。その額に驚いたところ、担当者は、取り締まり強化に向けられる予算に比べれば微々たるもので少なすぎると語ったことが印象的だった。

同省は、ある個人が人身売買の被害者であることを認定し、その結果一時的な住居、法的支援、教育機会、精神衛生カウンセリング、里子支援制度、その他の給付を受ける資格が

(1) 調査結果はウェブサイトで見ることが可能 (<http://www.ojp.state.mn.us/cj/index.htm>)

あることを認定するとともに、認定前プログラムももうけ、カトリックビショップ全国会議を通じて 100 近い各地の NGO と契約を結び、受け入れ人数実績に見合った助成金を提供している（3 億円程度）⁽²⁾。また、同省では人身売買被害者の救援と回復のために、人身売買や移住者のことに取り組む草の根団体に助成している。さらに、被害者が見過ごされ把握されていない現状を変えるために「水面下を見よ（Look Beneath the Surface）」と呼びかけるトレーニング DVD やポスターを作成し、意識啓発活動を行なっている。この活動は、被害者が、保護を受けられること、そして支援制度が存在することを知った上で安心して名乗り出られる環境を作ること、また人身売買の被害者と接する可能性の高い人たちに協力を得ることを目標として作られている。また、その一環として、全国人身売買リソースセンター（NGO が請負運営）が 24 時間無料の 8 カ国語のホットラインを運営し、NGO などが照会先として登録され、データベースになっていて、相談電話に対し、適確な照会ができるようになっている。

さらに、地域で反人身売買の能力強化を推進するための助成金には、「もっと被害者に支援が届くように」との趣旨からストリートアウトリーチ助成というものがある。公的組織・NGO・宗教団体のほか、脆弱性の高い特定のグループ、ホームレス、家出して危機にある若者、性産業で搾取された女性、移住農場労働者、性産業従事者、マッサージパーラーやネールサロン従事者などを支援する NGO に助成されている。人身売買を取り巻く周辺分野やグレーゾーンに生きる人に焦点をあてた支援に助成しているのは特筆に値する。これは 2007 年度だけで 1,500 人の被害者、または被害者と思われる人に提供されている。

日本では人身売買の被害者の解釈が狭く、グレーゾーンに支援は届いていない。支援の対象を広げる必要がある。

当事者の立ち上がりから生まれる活動への支援

私が訪問したサンフランシスコの SAGE⁽³⁾ プロジェクトも、この助成を受けている NGO の 1 つだった。5 歳から売春をさせられ、国

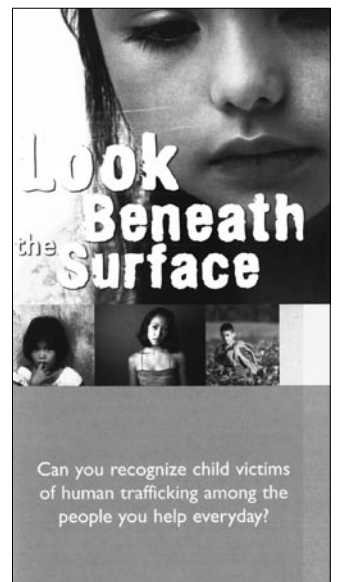
内で人身売買されたノーマ・ホッターリングという人が立ち上げた NGO で、22 人の職員の中で 18 人がかつて売春に従事。多くがお酒や薬の中毒に侵される中、SAGE に出会い、人とプログラムを通じて尊厳を回復している。訪問して最初に見せてもらったビデオでは、現にそこで働くスタッフが、5 年前、7 年前の薬物中毒の頃の姿から変化^{さま}する様が描かれていた。その女性たちが、買春者の減刑のためのクラスで男性たちに語りかけ、薬物中毒の若者に語りかける姿には、凛とした輝きがあった。

SAGE に来る女性の 9 割は性的虐待や売春でトラウマを持ち、8 割は売春に関与。米国では、売春を始める平均年齢は 13 歳だが、祖母も母も売春をして 9 歳くらいから売春をしている場合もある。SAGE では保護観察下にある少女を含め、カウンセリングを提供し、ケースマネージャーが第 2 の母のように少女の面倒を見る。売春早期介入プログラムでは、売春で刑を科されるかわりに SAGE でクラスを受け、「ヒモ」がいる中でどう安全に売春から抜け出すか計画をたてる。

SAGE ト라우マ回復プログラムには年間 2 千人が参加。年に 1 度、卒業式を行ない、約 65% が卒業する。刑務所やシェルターに向いて行なう性的トラウマカウンセリングには年間 3 千人が参加している。

プログラムを担当している職員の方が、自身の体験を語る姿が忘れられない。パートナーとなったコケインのバイヤーの暴力に苦しみ、中毒が悪化し、入獄して出産。出獄してつきあった人が「ヒモ」となり、出産して再び暴力。自助組織に出会い、何度も脱皮を試みコケイン中毒を 20 年目で完全に抜け出し、4 年で看護師の資格を取得。SAGE との出会いが、20 年の自責と羞恥から私を解放してくれたと語り、その後、働きながら学士を取得し、翌月から社会福祉の大学院に入ると目を輝かせた。プログラムに参加する若者が自信が持てないでいる時に、「今の私を見てごらん。あなたにもきっとできる」と背中を押す。人に希望を贈る喜びを語った。当事者の思いと立ち上がりから生まれる活動への支援を行なうことの大切さを痛感した。

（はら ゆりこ）



「水面下を見よ」と呼びかけるリーフレット（保健福祉省作成）

(2) 実績は、3年間で75カ国からの被害者約1千人（うち日本人、5人）を保護。人身売買の内訳は、6割が労働、4割が性。地域で最も多かったのが、ニューヨーク、ロサンゼルス、ワシントンDC、フィラデルフィアなど。

(3) 正式名称は“Standing Against Global Exploitation”（グローバルな搾取に立ち向かう）。