

人身取引の被害者保護・支援等に関する
法整備に対する提言

日本弁護士連合会

2004年11月19日

第1 人身取引防止議定書の採択と政府の対策

1、人身取引防止議定書の採択

人身取引は著しい人権侵害であり、かつ犯罪組織の主要な収入源となっており、国際連合や様々な国際機関、NGO（非政府組織）等は、その根絶を繰り返し求めてきた。そして2000年に、国際連合は「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（以下「本体条約」という）とこれを補足する議定書の一つとして「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「議定書」という）を採択した。議定書は、3条で「人身取引」を定義し、5条で「人身取引」該当行為を行った者の処罰を、6条ないし8条で「人身取引」の被害者保護を、締約国に求めている。

3条は「人身取引」を「搾取の目的で、暴力若しくはその他の形態の強制、力による脅迫若しくはこれらの行使、誘拐、詐欺、欺罔、権力の濫用若しくは弱い立場の悪用又は他人を支配下に置く者の同意を得る目的で行う金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を採用し、運搬し、移送し、蔵匿し又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他人を売春させて搾取すること若しくはその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器摘出を含める」と定義し（3条a）、「aに規定する手段が用いられた場合には、人身取引の被害者がaに規定する搾取についての同意をしているか否かを問わない（同条b）、搾取の目的で児童を採用し、運搬し、移送し、蔵匿し又は収受することは、aに規定する何れの手段が用いられない場合であっても、人身取引とみなされる（同条c）、「児童とは、18才未満の全ての者を言う」（同条d）としている。

この定義は国際的に認められたものであり、本提言もこの定義を前提にする。

2、政府が検討中の対策

遅くとも1980年代から、日本は、特に性的搾取を目的とする女性の人身取引につき主要な受入国である。これは国際社会の一致した認識であり、送出国政府、国際機関、被害者を支援する多くのNGOが繰り返し日本の対策の遅れを指摘してきた。日本政府は、近時ようやくこの事実を認めるに至ったが、対策は全く遅れている。

政府は、署名のみで批准未了である議定書の批准を目指し、現在、関連国

内法整備の検討をしている。その内容は必ずしも明らかではないが、概ね以下のとおりである。

- a 加害者の処罰につき、刑法の略取誘拐罪につき処罰範囲の拡大と法定刑の加重を行い、人身売買罪を新設し、逮捕監禁罪の法定刑を加重する。これらを含む刑法改正案を2005年通常国会に提出の予定である。
- b 被害者に成立しうる犯罪につき、法改正はせず、必要に応じて起訴猶予で対処するとともに、被害者の身柄確保のために婦人相談所を活用する。被害者の在留資格についても、法改正はせず、帰国を希望する者は本国への送還を迅速に行い「悪質な人身取引の被害者」でかつ証人として刑事手続きに貢献する可能性のある者等は、仮放免許可または一時的な在留特別許可を付与したうえで、婦人相談所等と協力してその保護を図る。
- c 被害者の保護・支援についても、法改正はせず、婦人相談所での一時保護で対応し、民間シェルターとの連携にも努める。
- d 被害の防止につき、入国審査を厳格化し、とくに在留資格「興行」での招聘については基準省令を改正し厳格化する。

3、そうだとすれば、特に被害者の保護・支援は明らかに不十分である。

議定書は、人身取引加害者の処罰は締約国の義務とするが、被害者への保護・支援は「適当な場合には、かつ国内法において可能な範囲で」という留保を付している。しかし、これは主に締約国間の財政状況の違いを考慮したものであるが、日本は対策に必要な経済力を十分持っているし、締約国はその履行を要求されている。また、議定書は、搾取の目的で人を取引することは許されず、被害者の人権侵害の程度は極めて重大であること、人身取引は犯罪集団の有力な資金源となっておりその効果的な取り締まりのためにも被害者の保護支援が不可欠であることに立脚した条約であり、その規定は最低基準である（国連国際犯罪防止センター作成の議定書履行のための立法ガイドもその旨を明示）。したがって、日本が被害者への十分な対策を怠るとしたら、それは議定書に反し許されない。ところが、政府の前記対策は、責任体制・保護支援体制の整備、予算措置などについて法による定めを一切せず、裁量の範囲で行うというものであり、かつ内容も不十分である。裁量ではなく法の明定により、十分な人権保障を行うべきである。

4、そこで当連合会は、特に被害者の保護と支援を中心に、以下の対策を提言する。

その際、特に、国連人権高等弁務官が2002年7月に国連経済社会理事

会に提出した報告書（以下「UNHCHR指針」という）を参照する。本体条約及び議定書がいずれも直接には国際組織犯罪の防止という観点が強いつ約であるのに対し、この指針は人身取引の根絶のためには被害者の人権確保が最重要であるとの認識の下に、人権を考慮した人身取引の防止・根絶及び被害者支援のためのガイドライン（指針）であり、国際的に繰り返し引用されている重要な文書である。

第2 人身取引被害者の保護・支援制度

1、被害者の認定

人身取引被害者支援センター（後述）に被害者支援専門官（仮称）をおき、同専門官は、シェルターを含む民間・政府の保護担当者の判断を尊重しつつ「被害者」の認定を行い「被害者」と認定された者はすべての保護と支援の権利を持つ。

議定書によれば、3条所定の行為をした者が「人身取引加害者」となり、その客体が「人身取引被害者」となる。しかも、具体的な事案がこの定義に該当するか否かの判断において見解の相違は当然にありうる。とすると、本来、保護・支援が必要な被害者がその対象からはずされる可能性がある。しかし、加害者処罰の際に誰が「加害者」であるかを厳格に判断することは必要であるが、保護・支援が必要な「被害者」を同じ厳格な基準で判断する必要はなく、後者についてはより緩やかな基準を定立すべきである。真の被害者であっても心身のダメージや加害者による復讐のおそれ等から被害状況の説明すらできないことは多いであろうし、まして被害者自身がこれを立証することは到底無理だからである。被害者でない者がそのフリをすることも皆無ではなかろうが、人身取引による人権侵害の深刻さに照らせば、真の被害者が保護・支援の対象から洩れることを防ぐことにこそ重点を置くべきである。この見地から、上記を明示した法的枠組みを作る必要がある。

2、被害者に対する保護および支援など

（1）被害者に対する保護および支援

人身取引被害者の保護・支援を行う専門機関として人身取引被害者支援センター（仮称）を設置し、そこに十分な人的・物的・財政的資源を投入する。

人身取引被害者支援センター（仮称）は、

- a 多言語による24時間対応のホットラインを設置して周知し、関係機関と協力して被害者の保護を行う。
- b 関係機関は被害者の可能性のある外国人に支援センターの情報を周知し、かつ支援センターに情報を提供する。
- c 被害者に安全かつ適切なシェルターを提供し、かつ医学的・心理的・物的援助、雇用・教育・訓練の機会を提供する。
- d 入国管理局への人身取引被害者認定申請手続きを援助する。
- e これらに要する費用は国が負担し、かつ被害者の生活扶助のために生活保護の利用を明確に認める。

センターの活動においては、NGOとの協働を行う。

NGOに対し、その活動だけでなく人件費・施設維持等の費用を含む財政援助を恒常的に行う。

議定書6条3項は、締約国は、NGO等と協力して、特に適当な住居、被害者が理解できる言語によるカウンセリング及び法的権利に関する情報の提供、医学的、心理的及び物的援助、雇用、教育及び訓練の機会を含む、人身取引被害者の身体的、心理的及び社会的回復のための措置をとるべきこと、を規定している。

しかし、現在、これらの措置を専門的かつ責任を持って行う機関はなく、保護・支援のための施策はほとんど皆無である。

唯一の公的シェルター（緊急一時保護を行う施設）は婦人相談所である。しかし、同所は、その滞在期間は2週間（最大でも4週間）に限定されているうえ、DV被害者への対応においてすら人員や施設面での不備が強く指摘され、適切な通訳や医療・カウンセリング体制も不十分で、生活保護の支給決定権もなく、被害の構造・被害者の状況を含めた専門的な知識・経験・能力も不十分と言わざるを得ないのであって、このような現状で人身取引被害者を受け入れることは無理であるし、実際にもほとんど受け入れていない。民間シェルターのうち人身取引被害者を受け入れているのは全国で2カ所しかなく、いずれも大変な努力と貢献をしているが、適法な在留資格のない被害者のためには公的助成も得にくく、財政的に大変厳しい状況が続いている。被害者は速やかに退

去強制されるため、ステップハウス（緊急一時保護の後に自立のために相当期間滞在できる施設）もない。

医療、カウンセリング、生活費等についても、生活保護法は「国民」を対象とし（同法1条）、外国人に「準用」する場合も永住者・定住者とその配偶者に限定され、かつ身分関係・居住関係を明確にする有効な外国人登録証明書を提示しないときは急迫の事情があつて放置することができない場合でない限り申請を却下すべきとされている（1954.5.8の厚生省通知。いずれにしても恩恵的な措置で権利性はないとされており（1990.10の厚生省口頭指導、適法な在留資格を持たない人身取引被害者に適用されることはない。

そこで、

人身取引被害者の身体的・心理的・社会的回復のための措置の実施及び他機関との調整等を行う専門機関として、人身取引被害者支援センター（仮称、以下「支援センター」という）を設置し、そこに十分な人的・物的・財政的資源を投入すべきである。センターは、当面、少なくとも全国に数カ所（東京・大阪のほか被害者が多く存在すると考えられる地域）、設置すべきである。

支援センターにおいては、

- a 被害者のコンタクトポイント（保護・支援を求める接点）として、24時間対応の多言語ホットラインを設置し、出身国政府・大使館、空港、日本の在外公館、日本国内等で広く周知する必要がある。もちろん、警察や入管など関係機関を含めた救済体制を予め構築しておく必要がある。
- b 関係機関は人身取引被害者の可能性のある外国人すべてに、支援センターの存在・支援内容・電話番号・連絡先を知らせ、かつ支援センターに情報を提供すべきである。
- c 被害者に対し、安全で適切なシェルターを提供すべきである。シェルターでの保護は、加害者の刑事裁判において供述・証言をする意思があることを条件としてはならず、また最重要治療（プライマリーヘルスケア）とカウンセリングによる身体的・心理的な援助が必要で、これらをすべて被害者が理解できる言語により提供する必要がある（UNHCHR指針6 - 1、2、5）。シェルターでの保護は、支援センター自ら行うだけでなく、NGOに委託しあるいはNGOと協働で行うことが必要かつ有益である。

教育・職業・訓練の機会の提供も必要である。貧困や識字など被害者が人身取引被害にあう根本原因を少しでも解決するために、基礎教育や技術訓練など帰国後自ら生計をたてる際の新たな選択肢を提供するプログラムも必要である（UNHCHR指針6 - 8）。

d 被害者は適法な在留資格を持たないことが多く、入管による人身取引被害者認定（後述）を求める必要があるが、支援センターはこれを援助すべきである。

e 支援センターにおける保護・支援に要する費用はすべて国が負担すべきであり、被害者に費用負担を求めてはならない。また、人身取引被害者に対し生活保護制度の利用を明確に認める必要がある。

被害者の保護・支援は本来、国の責任で行われるべきである。しかし、これまで被害者の為に尽力してきたNGOの知識・経験・能力は貴重であり、支援センターの活動においても、国はNGOと協働して被害者の保護・支援を行うべきである。

NGOが十分に機能しなければ、十分な被害者保護支援はできない。しかし、NGOは主に寄付金で運営されており、その財政難は深刻である。そこで、NGOに対し、活動経費だけでなく人件費・施設維持費等を含む財政援助を恒常的に行うべきである。

なお、被害者の保護・支援の概要は、別紙「被害者の保護支援プログラム」のとおりである。

（２）被害者の法的権利の回復

支援センター及び関係機関は被害者に対し、最も早い段階で、被害者の法的地位や権利を告知すべきであり、その旨の規定を新設する。

弁護士の援助を受ける権利を確保するため、在留資格の有無に拘わらず、総合法律支援法の利用を可能とする。損害賠償請求等の民事事件については、事情により償還免除とすることを可能とする規定を同法に新設し、刑事弁護に関する支援弁護士については、財団法人法律扶助協会が現在行っている犯罪被害者援助制度と同様に無償（償還不要）とする規定を同法に新設する。

加害者への損害賠償請求等の実効性確保のための制度の導入を検討する。

裁判所内における心身の安全確保のため、特別の出入り口・控え室等の設置、専門的カウンセラーの無償提供等を定めた規定を新設する。

被害者の身体的・心理的・社会的回復の措置は、本来国の責任と負担において行われるべきであって、そのための制度を新設する。

被害者が自己の法的地位を理解し権利回復を図るために弁護士の援助を受ける必要性は高い。しかし、現状では被害者が弁護士に相談・委任する機会はほとんどなく、総合法律支援法に基づく民事裁判等の費用援助制度も「適法に在留する」外国人しか利用できず、被害者の多くは利用できない。また、被害者から加害者に対する損害賠償請求や未払賃金請求は、加害者の特定やその財産把握、被害者の心身の安全確保が困難であるため、実効性は期しがたい。犯罪被害者給付法は、適用対象外である。逆に加害者は、不法に得た莫大な利益をそのまま保持することが可能である。

そこで、

被害者が自己の法的地位や権利を的確に把握する権利の確保のため（UNHCHR 指針 4 - 8）、支援センターを含む被害者の保護支援にあたる機関並びに入管・警察・検察等の捜査機関は、被害者に対し、最も早い段階で、被害者の法的地位・権利、被害者保護・支援の内容、弁護士選任権等を告知すべきである。

被害者がその被った損害を賠償請求できる制度の確立が必要であり（UNHCHR 指針 4 - 9）、弁護士選任権を保障し、訴訟遂行のための在留を認めること等が必要である。その際、在留資格の有無に拘わらず人身取引被害者が総合法律支援法による支援を利用できることを明記し、損害賠償請求等の民事事件については、事情により償還免除とすることを可能とする規定を同法に新設し、刑事弁護に関する支援弁護士については、財団法人法律扶助協会が現在行っている犯罪被害者援助制度と同様に無償（償還不要）とする規定を同法に新設すべきである。当連合会としても、人身取引被害に関する研修等を行うなど、被害者の保護・支援に対応できる体制の整備を検討する。

裁判所内における被害者の心身の安全確保のため、被害者のための別の出入口、廊下、控え室、トイレ、飲食場所を確保すること、証言・供述後に生じるおそれのあるトラウマに対応するため、無償で専門的なカウンセラーを提供する必要もある。

被害者の身体的心理的社会的回復を図るための措置は、本来、国の責任と負担でなされるべきであり、その費用を国が負担する制度を確立すべきである。

（３）被害者の私生活及び人定事項の保護

刑事手続きに協力する被害者・関係者の安全確保策を講じる。

被疑者・被告人に対して、弁護人の弁護権を確保しつつ被害者の個人情報の保護・秘匿を可能とする制度を検討する。

人身取引を行う犯罪組織の実態及び組織上層部の関与を明らかにするためには、被害者や関係者の供述・証言が重要な意味をもつ。しかし、組織実態や加害実態の暴露を阻止するため、加害者やその関係者が被害者本人や出身国にいる家族等の生命身体財産等を害する例が、現実に存在する。そのため、出身国及び日本の双方で、加害者・関係者からの脅迫・復讐等から被害者及び家族ら関係者を防御し保護する必要がある。しかし、現行の刑法・組織犯罪処罰法・刑事訴訟法等における証人保護制度は、いずれも裁判所内での保護であり、また出身国等において家族ら関係者を保護する制度もない。

そこで、被害者が刑事裁判の証人となる場合に、加害者らによる報復・威嚇等によって生命・身体の安全が脅かされる危険を防止する措置が必要であり、そのため、捜査・公判を含む刑事手続き全体を通して、被害者が氏名や住所などの個人情報を秘匿し匿名性を確保する権利が保障されなければならない（U N H C H R 指針 5 - 8、6 - 6）。この保障は、第三者や一般に対して行われるだけでは足りず、被疑者・被告人を通じて他の取引関与者に被害者の情報が伝えられ、報復や威嚇等にさらされる危険が極めて高いことから、被疑者・被告人に対しても必要である。

現行法では、刑事訴訟法 299 条の 2（証人等の安全についての配慮）や同法 295 条（弁論等の制限）の規定により、証人（被害者を含む）の通常所在する場所が特定される事項については、弁護人に対して、関係者（被告人を含む）に知られないように配慮することを検察官が求めることができるものとされている。

人身取引犯罪の特質から、被害者の安全を確保するために秘匿すべき個人情報として、住所のほかに、氏名、国籍、民族、性別、年齢、容貌等も挙げられているが、どの範囲まで秘匿・保護すべき個人情報を拡大することが適切かについては、被害者の生命・身体の安全を考慮する一方で、被疑者・被告人の防御権を不当に制限することがないか、他の組織犯罪における同様の措置の拡大の危険なども勘案しながら、慎重に検討していく必要がある。

3 被害者の法的地位

(1) 刑事処罰

人身取引の被害者に、入管法70条違反、外国人登録法3条・18条違反、公然わいせつ罪、公文書偽造・変造、同行使罪、公正証書原本不実記載罪、公然勧誘罪等が成立する場合でも、それが人身取引の被害者として置かれた状況の直接的な結果としてなされた場合には処罰を抑制的にすべきである。

被害者には、被害者であるにも拘わらず、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）70条違反（不法入国、不法残留、不法就労）、外国人登録法3条、18条違反（外国人登録不申請）、刑法の公文書偽造・変造、同行使罪（旅券や査証の偽造変造等）、公正証書原本不実記載罪（いわゆる偽装結婚）、公然わいせつ罪（ストリップ劇場での演技）、売春防止法5条違反（買春者の公然勧誘）等が成立するとされ、現にこれらの罪によって処罰されている。人身取引被害者であることが判明した場合に例外的に起訴猶予となることはあるが、これは検察官の裁量である。

しかし、人身取引の被害者が被害者として置かれた状況の直接的な結果としてなされた入管法違反及び関与した活動を理由に訴追されないように確保することが必要である（UNHCHR指針2-5）。したがって、人身取引被害者について、入管法70条違反、外国人登録法3条、18条違反、公然わいせつ罪、公文書偽造・変造、同行使罪、公正証書原本不実記載罪、公然勧誘罪等が成立する場合でも、処罰は抑制的でなければならない。

（2）在留資格

暫定的な仮滞在制度及び人身取引被害者認定を受けた者への一定の要件のもとでの「定住」資格の付与、並びに入管から独立した第三者機関による不服申立制度を内容とする、人身取引被害者認定制度（仮称）を新設する。

支援センターの人身取引支援専門官が「被害者」とであると認定した場合は、特段の事情のない限り、入管法上も「人身取引被害者」と認定すべきであり、特段の事情の立証責任は入管が負担する。

議定書7条は「人身取引の被害者が一時的又は恒久的に当該締約国の領域内に滞在することを認める立法その他の適当な措置」をとることを考慮することを締約国に要請している。被害者に適法な在留資格を認めること（少なくとも退去強制されない保障を与えること）は、非処罰及び安全の確保と並んで被害者の保護・支援の基礎であり、とりわけ被害者の心身の回復のために不可欠で

ある。被害者の心身が回復してこそ、その協力を得て加害者の責任追及も可能となる。

しかし、現在、被害者に入管法違反がある場合、他の犯罪で1年以上の懲役・禁固の実刑判決を受けた場合（薬物事犯等は執行猶予も含む「売春に直接に関係がある業務に従事する者」と入管が判断した場合は、すべて退去強制の対象である（入管法24条）。たとえ人身取引の被害者であっても、暫定的に日本に滞在するための制度はなく、一時的又は長期的な在留資格を取得する制度もない。入管法所定の仮放免制度と在留特別許可制度は、法務大臣の広範な裁量による恩恵的制度であって外国人の権利ではないとされ、許否の基準は明確ではないし、不許可の理由も明らかにされない。政府は現行仮放免制度・特別在留資格制度の「弾力的運用」を検討しているが、主に加害者処罰への協力を基準に運用されるおそれがあり、被害者の心身の回復・安全確保・法的権利の回復等の必要性がどの程度基準に含まれるかは疑わしく出国準備のため「短期滞在」を認めるなど帰国を前提とする場合はともかく「定住」など滞在を、希望する場合は、厳格な運用が予想される。被害者の保護支援としては、法務大臣の裁量に在留の許否を委ねるべきではなく、権利としての滞在を認める必要がある。

ところで、2004年5月の入管法改正により新しい難民認定制度が導入され、「難民」と認定された者のうち一定の要件を満たす者については「定住者」の在留資格を認め、不服申立制度においても第三者を審査手続に関与させる難民審査参与員制度を設けることされた。また、適法な在留資格を有しない難民認定申請者の法的地位の安定を図るため「仮滞在」許可の制度を創設し、仮滞在許可を受けた者については退去強制手続を停止し、難民認定手続を先行して行うものとされた。

そこで、「人身取引の被害者」という地位が議定書に基づくものである以上、人身取引被害者と認定できる者については、難民条約に基づく難民に準じた地位が認められるべきであり、新たに難民認定制度に準じた「人身取引被害者認定制度」（仮称）を創設すべきである。具体的には、支援センターの支援専門官が「被害者」と認定した者については、特段の事情のない限り、入管法上も「人身取引被害者」と認定されるべきであり、支援専門官の認定にも拘わらず「被害者」ではないという判断を入管が行う場合には、その立証責任は入管が負担すべきである。この認定を受けた者については、一時保護、医療、カウンセリング、職業訓練、教育等を受ける機会を保障し、加害者処罰への協力や損害賠償請求も可能とするため、一定の要件のもとで「定住者」の在留資格を付与すべきである（なお、人身取引被害者認定を受けた者のために期間6ヶ月の

「定住者」資格を新設すべきである)。また、認定までの間の法的地位の安定を図るため、この認定を申請したすべての者に「仮滞在」を許可すべきである。不服申立については、上記難民認定制度について不服申立制度の独立性が不十分であるとの当連合会意見書(「難民認定手続等の改善に向けての意見書」2002年11月12日付)指摘の問題点について人身取引被害者についても引用しつつ、第三者で構成する独立機関が判断することとすべきである。

なお、入管のみの判断で「売春に直接に関係がある業務に従事する者」を退去強制の対象とすることは(入管法24条4号又)、そもそも適正手続きの保障に欠けるものであり、この条項は削除すべきである。

4 被害者の帰国

被害者の帰国に関し、適法かつ任意の帰国を原則とすること。第三国での再定住も可能とする制度を検討する。

被害者の大半は入管法違反であり、現状ではすみやかに退去強制される。自ら入国管理局に出頭した場合に身柄拘束をせず速やかに出国させる「出国命令制度」(2004年5月入管法改正)は「摘発」を受けて発見された被害者には適用が困難と考えられる。なお、近時、18才未満の被害者につき「短期滞在」の在留資格を付与して適法な出国とした例があるが、例外的かつ裁量的な扱いと考えられる。

議定書8条は人身取引の被害者の帰国について規定し、特に8条2項は、被害者の安全及び人身取引の被害者であるという事実に関連するあらゆる法的手続の状況に妥当な考慮が払われること、帰国は任意で行われるのが望ましいことを規定している。被害者の在留資格については前述のとおりであるが、特段の事情のない限り、自発的かつ適法な帰国が図られることが必要である。また、自身の国籍国の外交官及び領事と連絡をとりあう権利を保障すること、加害者からの報復を防止するために被害者の希望を尊重しつつ「第三国での再定住」という選択肢も確保する必要がある(UNHCHR指針6-3、7)。

第3 人身取引の防止

日本国内において、需要の抑制のための方策を積極的に講じる。
送出国及び経由国に対し、日本への人身取引被害の実態と危険性、日本の法制度、救済機関等についての情報を広く提供する。
不平等、貧困、低開発等の解消をはかる。
特に在留資格「興行」につき、その濫用防止の方策を検討する。

人身取引は、一度その被害が生じたときは、完全な回復は不可能な深刻な損害を被害者に与える。したがって未然防止が極めて重要な意義を持ち、加害者処罰による一般予防だけでなく、需要の抑制、潜在的被害者への情報提供、被害を増加させる要素の是正等が必要である（UNHCHR 指針7）。

そこで、

日本国内における需要の抑制について、実態の調査研究、搾取的商業的性サービス及び搾取労働に対する需要を生み出す要因の分析、加害者・潜在的加害者への学校教育・社会教育、メディア等を通じての人権啓発・情報提供、結婚紹介・職業紹介・旅行・旅客輸送・ホテル・エスコートサービス等を行う法人・団体に対する啓発・情報提供等のほか、性産業の法的規制の在り方及びその内容についての検討も必要である。

被害者の出身国・送出国及び経由国において、当該国政府・NGOと協力して、日本への人身取引の実態と危険性（加害者のとる手段手口を含む）、被害状況、日本の法制度、保護支援機関等についての情報を広く提供することが必要である。

人身取引を惹起ないし増加させる主要な原因である不平等・貧困・低開発・あらゆる形態の差別と偏見その他被害者もしくは潜在的被害者が被害を受け易くなる要因については、これを軽減・解消させる措置をとること。この見地から政府開発援助を含む日本の投資政策について見直すことが必要である。

特にフィリピン人女性の入国に利用される在留資格「興行」については、しばしば人身取引の隠れ蓑として悪用されているが、興行主・派遣元並びに風俗店・派遣先の実態や女性の労働実態の把握には困難が伴う。日本側の興行主・派遣元の要件を定める基準省令を厳格化し、申請内容と異なる風俗店・派遣先に女性を派遣した場合には制裁を課す等その濫用防止を図るとともに、適法で有給の搾取を受けない性産業以外での労働を可能とする在留資格を検討する等、長期的視野に立った対策を検討すべきである。

第4 適切な法執行機関の対応の確保

法執行、出入国管理、人身取引被害者支援センターその他関係職員に対し特に被害者の保護支援に焦点を当てた教育訓練を行い、その際NGOとの協力を行う。

議定書10条2項は、人身取引の防止に従事する法執行、出入国管理その他の関係職員を訓練し又はこの訓練を強化することを規定している。効果的な法の執行は、被害者の保護支援を実効性あるものとし、加害者への加害行為抑制の契機となり、需要の抑制にもつながる。そのためには被害者らの証言が必要であるが、被害者らは、警察及び司法システムを信頼できず、かつ効果的な保護のメカニズムが欠如しているため、証言できないことが多い（UNHCHR指針5）。したがって、適切かつ効果的な被害者保護制度を作るとともに、法執行担当者が被害者の安全と保護支援に責任を持ち、被害者の権利と尊厳への理解を含めた適切なトレーニングの下に適切な対応をすることが必要である。特に、なぜ被害者が人身取引被害にあうのかその背景の理解、人身取引の防止、人身取引を行う者の訴追及び被害者の権利の保護（加害者からの保護を含む）の必要性、これらに用いられる方法等に焦点を当てるべきである。その際、人権とジェンダーへの十分な配慮が必要であるし、NGOその他の関係団体及び市民社会の他の要素と協力することも不可欠である。

第5 人身取引被害者支援法の制定など

国は、被害者の保護支援及び被害予防を含めた施策を総合的かつ効果的に実施するため、人身取引被害者支援法（仮称）を制定する

国は、人身取引対策全般を所管する責任部局を設置し、かつ特別作業グループを設置する。

2004年4月に発足した政府の人身取引対策連絡会議は、法務省（刑事局、入管局）、警察庁（生活安全局、厚生労働省（雇用均等児童家庭局）、外務省（国際組織犯罪室）と調整役の内閣官房で構成されている。しかし、法務省人権擁護局や内閣府男女共同参画局は含まれず、また各省庁はその所管事項についてのみ対策を講じるという体制で、とりわけ被害者の保護・支援が省庁間の消極的権限行使の谷間に沈んでしまう危険が大きい。また、人身取引撲滅のた

めには長期的かつ総合的な対策が継続的になされる必要があるが、対策全般に責任を持ちこれを進める体制はない。

しかも、人身取引は、国境をまたぎかつ組織的に犯罪が遂行されるという特徴があるため、被害者の保護支援についても、在留資格の不備、それに伴う社会保障の不適用、被害者本人や家族に対する脅迫復讐等の危険など、一般の犯罪被害者保護ではカバーしきれない問題がある。

そこで、

被害者に対する保護・支援、被害者の法的地位、帰国、情報交換、法執行者・出入国管理その他の関係機関職員に対する教育訓練、被害予防、これらについての政府の基本的計画・基本方針とこれに即した都道府県の計画の策定、N G Oその他の関係団体及び市民社会の他の要素との協力、国家間及び国際地域間の協力それらの実施状況についてのモニタリング・評価と年次報告などが必要であり、これらを包括的に規定する人身取引被害者支援法（仮称）を制定すべきである。

支援法に基づき人身取引政策全般を所管し、長期的かつ総合的に実施する責任部局を設置し、かつ関係省庁及びN G Oによる特別作業グループを設置すべきである。

以上

