

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 20 日現在

機関番号：27103

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730157

研究課題名(和文) 東南アジアにおける人身取引問題のガバナンスの構造と市民社会の役割に関する研究

研究課題名(英文) A study on the structure of governance and the role of civil society in combating trafficking in persons in Southeast Asia

研究代表者

山根 健至 (YAMANE, TAKESHI)

福岡女子大学・文理学部・講師

研究者番号：10522188

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、東南アジア地域の人身取引問題に対する重層的なガバナンスを形成する諸制度・諸アクターの取り組みと関係の分析、および市民社会組織による活動のガバナンスにおける役割の分析を実施した。特に、地域機構のアセアンの取り組みと、フィリピンや日本といった一国の政府および市民社会組織の取り組みに焦点を当てた。フィリピンにおける文献収集や聞き取り調査と日本における調査によって収集した情報の分析により、重層的ガバナンスの構造、ガバナンス形成の進捗状況、市民社会組織の役割、ガバナンスの問題点、人身取引対策の今後の課題などを明らかにした。

研究成果の概要(英文)： This study analyzed relationships and efforts of institutions and actors which constitute the multi-level governance designated for combating trafficking in persons in Southeast Asia, and considered the roles which are played by civil society organizations in the governance. The study especially focused on the efforts of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) as a regional actor and the Philippines and Japan, as well as the efforts of the civil society organizations in both countries and the region.

Then the study revealed, the structure and effectiveness of the multi-level governance, driving forces of the development of that governance, the role of civil society organizations in the governance, problems of the governance, and finally referred to challenges for the future.

研究分野：国際関係論

キーワード：ガバナンス 東南アジア 人身取引 フィリピン

1. 研究開始当初の背景

貧困や経済格差の拡大、グローバル化などを背景として、近年、人身取引の問題が世界中で深刻化している。とりわけ東南アジア地域では深刻であり、各国から域内外に取引される女性・児童は、世界総数の4分の1ないしは3分の1におよぶ規模となっている。こうした状況下、1990年代から国際機関や国際NGO、アメリカ等を中心的アクターとして、人身取引問題の取締りや被害者保護を求める国際的規範やそれらを実行するグローバル・ガバナンスの枠組みが形成されてきた。それに伴い地域や各国における取締りや被害者保護の取り組みが地域機構や政府を中心に展開し始めている。加えて、このような取り組みには、NGOなど市民社会のアクターの活動が重要な役割を果たしている。

本研究の関心地域である東南アジアでも、国家、地域、グローバルの各レベルにおける諸アクターの取り組みが活発化し、グローバル、リージョナル、サブリージョナル、二国間といった重層的なガバナンスが出現しているように見える。

そうしたなか、かかるガバナンスの相互関連や構造、および機能、実態、課題等の検討が必要となっている。人身取引問題への世界的な関心の高まり、取り組みの進展を受けて、それらを扱った関連研究は増加しており、東南アジア地域を対象とした研究についても同様である。

そうした研究では、(a)1国の被害実態、政策動向などを対象としたものが多く蓄積され、続いて、(b)地域的なガバナンスの形成を扱った研究(例えば、EU域内の取り組みを扱った研究に、Birgit Locher, *Trafficking in Women in the European Union: Norms, Advocacy-Networks and Policy-Change*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007、などがある)及び、(c)NGOなどの市民の役割・連携に焦点を当てた研究が増えつつあるという状況である。

かかる状況下、現在必要とされるのは、上記(a)(b)(c)個々の研究に基礎を置きながらも、それらを横断・総合する視点から研究を進め、ガバナンスの相互関連、構造、機能、効果、課題を明らかにすることである。このような問題関心に関連する数少ない研究として、Ralf Emmers, Beth Greener-Barcham, and Nicholas Thomas, "Institutional Arrangements to Counter Human Trafficking in the Asia Pacific," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 3, 2006などを挙げることができるが、これらは東南アジアにおける地域協力の制度面を主に検討の対象としており、機能面は研究の射程に入っていない。

2. 研究の目的

前項で述べた背景を鑑みて、次の点を研究

の課題とした。

第一に、人身取引問題に対しては一国レベルでの取り組みや地域を超えたレベルでの取り組みが重層的に存在しており、そのような重層性において国際機関、地域機構(ASEAN)、各国家がどのような役割を担っているのか、それぞれがどのように関連しているのかを明らかにすること。

第二に、取り組みの制度化の進展に加えて、機能面の実態の把握、政策の評価。

第三に、市民社会組織やNGOの地域レベルでの連携も問題への対策として重要な役割を担っており、地域協力の主体の多様性を踏まえた総合的な検討が求められる。長きにわたりこの問題に取り組み、現場を熟知している現地NGOの活動を、ガバナンスの主体としていかに位置づけることができるのかの検討。

第四に、実際の人身取引対策の多くが実施されるのはナショナル、あるいはローカルなレベルであるため、それらのレベルの政治的、社会的な事情・特徴が、ガバナンスの機能にどのような影響を与えるのかの検討。

以上を踏まえて本研究の目的を上記の諸点に関わる次の2点とした。

東南アジア地域における人身取引問題の対策(取締り・被害者保護・予防)の重層的なガバナンスの制度化の進展度合い、制度・諸アクターの役割・関係の重層性、そして機能を検討し、ナショナル・リージョナル・グローバルの各レベルの諸制度と取り組みの相互関連性と機能面の実態の把握、政策の評価、課題の抽出をする。

ナショナル・リージョナル・グローバル諸レベルでの対策において、現地・地域的・国際的なNGOがどのように連携し、どのような役割を担っているのか、それらが上記とどう関連しているのかを明らかにし、市民活動を重層的なガバナンスに有機的に位置づけるには何が求められるのかを検討する。

東南アジア地域における人身取引問題については、1国を対象とした研究がそれなりに存在するが、国際的取り組みが本格化したのが近年であるため、多くはリージョナル、あるいはグローバルなガバナンスの仕組みとナショナルな政策、実態との関連を分析対象としておらず、1国の被害実態や政策の事例報告にとどまっている。

同様に、各国で問題に取り組むNGOが数多く存在するにもかかわらず、それらの国際的ガバナンスにおける位置付けを検討した研究は皆無である。こうしたなか、本研究は、ナショナル・リージョナル・グローバルという諸レベルのガバナンスの相互関係、構造、機能を明らかにし、そこに各レベルで活動するNGOとそれらの連携を位置付け検討するという点で独自性がある。

また本研究の成果は、東南アジア地域にとどまらず、欧州や中南米、アフリカなどの他

地域に展開する類似のガバナンスの構造や機能を対象とした研究へのインプリケーション、および比較研究の視角を提供することが期待される。

さらに、次のような社会的意義がある。日本も人身取引とは無縁ではなく、被害者の到達地として深く関わっており、真剣な取り組みが求められている。近年、東南アジア諸国と日本の間においても、ASEAN+3などの枠組みで人身取引対策の協力が進められているが、本研究が生み出す示唆をそうした日本の政策にも活かすことができよう。さらに、人身取引のようなグローバル規模の課題に、市民がいかにして取り組むことができるのかを NGO 活動の検討を通して具体的に示すことで、我が国におけるいっそうの取り組み拡大への貢献が期待できる。

3. 研究の方法

研究では、被害者送り出し国であり、比較的早くから国内での取り組みが始まり NGO 活動も活発なフィリピンを中心に据え、同国から被害者が多く到達する日本を関係国として取り上げて課題にアプローチした。

そして、取締り、被害者保護、予防といった人身取引対策に焦点を当て次の4点について分析を行った。

第一に、フィリピンを取り巻く人身取引対策の重層的なガバナンスはどのようなものなのか、すなわち、各レベルでの諸アクターの取り組みが、どの程度制度化され、どのように相互関連しているのか。具体的には、当該諸国が関わる人身取引対策のガバナンスを担う、政府関係機関(中央、地方)、二国間の枠組み、地域機構・地域的枠組み(ASEAN、ASEAN+3、APEC)、国際機関(国連および関係機関)、先進国(アメリカ、日本)、などといった諸アクターそれぞれの取り組みとそれらの相互関連についての分析。

第二に、フィリピン、日本、東南アジア地域規模、グローバル規模の各 NGO を取り上げ、ローカルな NGO や地域的・国際的な NGO がどのような活動を行い、相互にどのように連携しているのかの検討。

第三に、上記二つの活動がどのように関連しているのかの分析。

第四に、フィリピンに焦点を当て、重層的ガバナンスの末端に位置するナショナルやローカルなレベルで、どのような取り組みがどのように実施されているのか、それらの取り組みの行方がローカルな事情にどのような影響を受けるのか、などという機能面の実態の分析。

上記の点について、以前に入手している資料及び日本で入手可能な資料(主に国や国際機関が発行する資料)による分析を実施し、加えて、関連文献を購入、関連研究のフォロー、情報の収集・分析を実施した。また、フィリピンでの資料の収集と聞き取り調査を

実施し研究を遂行した。

4. 研究成果

本研究の成果は以下の諸点を明らかにしたことである。

(1) ガバナンスの構造

本研究では、東南アジアにおいて人身取引問題に、グローバル、リージョナル、ナショナルの諸レベルにおいて対応するアクターや枠組みが相互に関連して、重層的なガバナンスが形成されている。

グローバルなレベルでは、国連やアメリカなどが中心となり、人身取引対策のグローバルな規範、対策・支援の枠組み、圧力などが形成され、東南アジア諸国に影響を及ぼしている。

リージョナルなレベルでは、2000年代に入り、東南アジアで人身取引問題が深刻な脅威として認識され、対策における地域的なガバナンスの枠組み形成の動きが活発化した。これには上記のグローバルな動向が影響を及ぼしているが、地域機構のアセアンが推進役を担った。また、地域内外での二国間協力やアセアン・プラス3などでの取り組みなども、こうしたガバナンスの重層性的一端を担っている。

人身取引問題に対するグローバルな規範や様々な地域的なガバナンスの枠組みが2000年代以降形成され、東南アジアを覆うようになった。国連を中心として形成されたグローバルな規範が、アメリカの圧力やアセアンを介して東南アジア各国に浸透し、地域的なガバナンスの枠組み形成を促した。

しかしこれに寄与したのは、上からの規範形成や圧力、地域機構の努力のみではない。トランスナショナルおよびローカルな NGO などの市民社会組織が、規範形成や実際の取り組みにおいて重要な役割を担った。

(2) 市民社会組織の役割

形成された人身取引対策の重層的ガバナンスは、それを構成するアクターが重層構造を横断してネットワークを形成することによって機能を有効に発揮する。その中心的役割を担うのは市民社会組織である。

市民社会組織のトランスナショナルなネットワークが世界各地に数多く生まれ、反人身売買運動を組織化・ネットワーク化、コーディネート、促進する役割を担ってきた。そして、こうした市民社会組織のコミュニティによるアドボカシー活動が、反人身取引の国際的な規範形成・拡散を促し、各国政府の取り組みを促進する役割を担った。

また、人身取引問題に取り組む市民社会組織の活動は、各国政府の施策に大きな影響を与えている。東南アジアのフィリピンやインドネシアでは、人身取引禁止法の制定に国内の市民社会組織によるロビー活動やアドボカ

シー活動が大きく寄与した。

こうした規範形成における市民社会組織の役割に加え、政策実施や法執行の局面においても、市民社会組織の役割が重要性を増し不可欠となっている。

市民社会組織は、被害者のシェルター設置、法的支援の提供、心理的ケアの無償提供、警察に対する被害者対応の際の配慮要請などを行っている。また、人身取引の被害者となり得る人々に対する啓発活動や、政府機関へのアドボカシー活動など、予防の取組みにおいて大きな役割を担う。さらに、問題の温床となる都市部や農村の貧困・失業問題を緩和するコミュニティ開発活動や性産業の需要抑制のための教育など、多岐にわたる役割が市民社会組織によって担われている。

こうした市民社会組織の重要性は、近年、被害者保護のみならず、加害者を訴追し裁判を遂行する過程においても観察されている。例えば、フィリピン人女性がシンガポール人の手でマレーシアに人身取引された事案では、摘発後、被害者保護およびその後の裁判における有罪判決までの間、シンガポールとフィリピン両国の市民社会組織、および在マレーシア・フィリピン大使館やフィリピンの政府機関、そしてマレーシアの政府機関が連携した。フィリピン人被害者がマレーシアで進行する裁判に証人として出廷する間、被害者の保護やケアをシンガポールの市民社会組織がフィリピンの市民社会組織と連携して担ったのである。

こうした市民社会組織の重要性を認識し、先進国ドナーによる市民社会組織への支援も実施されている。また、多くの政府機関や国際機関が市民社会組織との協働を進めている。

(3) ガバナンスの課題

人身取引問題に対する取り組みは、国際協力の枠組み形成や市民社会組織が参画するガバナンスの形成を含め一見進んでいるようであるが、依然として課題が多いことが明らかとなった。

ローカル/ナショナルなレベルの実態に目を向けると、制度構築は進むものの、政治的意思の欠如や汚職などにより取り組みの実効性が伴わない状況も散見される。中央政府レベルで国際的な規範が浸透しているように見えても、実際に取り組みが行われる現場にまで浸透していない状況が多数報告されている。警察などの法執行機関が市民社会組織に非協力的であったり、取り組みを推進すべき公務員が犯罪を黙認したり、犯罪に関与したりする事例が後を絶たない。

重層的ガバナンスがいかに実効性を有するかは、ローカル/ナショナルなレベルでの取り組み如何にかかっている。こうしたことから、ガバナンスの重層的な形成の進展に加え、今後、ローカル/ナショナルなレベルにおけるガヴァナンスの機能面の実態把握、評

価、課題および改善策、そしてローカル固有の事情を検討する必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

山根 健至「フィリピンにおける『参加型治安部門改革』の試み アキノ政権下の国内平和安全保障計画と市民社会の役割」『アジア・アフリカ研究』第53巻、第2号、2013年、pp. 1-21

[学会発表](計 1 件)

山根 健至「フィリピンにおける『参加型治安部門改革』の試み：安全保障分野の民主化と市民社会の役割」日本平和学会 2012年度秋季研究集会、於・三重県総合文化センター、2012年11月

[図書](計 3 件)

山根 健至「東アジアにおける人身取引対策の地域協力」、大久保史郎、吉田美喜夫、樋爪誠編著『人の国際移動と現代日本の法 人身取引・外国人労働・入管法制』日本評論社(2017年2月発行予定)に所収。

山根 健至「アジアの人身売買 越境する暴力とガバナンス」、藤田和子・文京珠編著『新自由主義と覇権主義の交差するアジア(仮)』ミネルヴァ書房(2016年10月発行予定)に所収。

山根 健至「東南アジアにおける人身取引と『重層的ガヴァナンス』」、松下冽、山根健至編著『共鳴するガヴァナンス空間の現実と課題 「人間の安全保障」から考える』晃洋書房、2013年、pp. 139-153に所収。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山根 健至(YAMANE, Takeshi)
福岡女子大学国際文理学部・講師
研究者番号：10522188