第 8 章

世界社会フォーラムにおける人の移動に関するワークショップ

渡辺　美穂

1　はじめに

人の移動は、国家の主権、政策、法律、慣習、経済そして一国を超えたグローバリゼーションという現象に複合的に影響を受ける。問題のあらわれ方も対象となる人々も、人身取引、難民、非正規移住者、正規移住労働者およびその家族など多様である。正規・非正規の移住を経て日本に在住する外国人女性に対する視点は、第 3 次男女共同参画基本計画の第 8 分野に取り上げられ、生じている問題への具体的な対応が求められている。国立女性教育会館（以下、会館と略記する）が行ってきた人身取引に関する調査研究で、筆者は人身取引問題にはさまざまな側面から多様な人や組織が関わっており、交流の機会を充実し関係者のネットワークを図っていくことが、問題解決に重要と考えられると指摘した(1)。特に、正式な移民政策を持たない日本において、グローバル化の進展に伴い、現実に増加している女性移住労働者への対応を考えるにあたり、各国の実態や取組みについて関係諸機関・団体との意見交換を通じて学ぶことは有用である。

本稿は、会館が平成 23 年度から実施している日本に在住する移民女性に焦点をあてた支援についての調査研究として、「送出国調査」の一環で実施した人の移住に関する第 5 回世界社会フォーラム（World Social Forum

on Migration, 以下 WSFM と略記する）でのワークショップとその成果について報告する[(2)]。主に、世界最大の移住労働者の送出国に位置づけられるフィリピンで行われた WSFM でのワークショップで得られた、台湾における取組みに焦点をあてて述べる。

２　第５回世界社会フォーラム

WFSM は、世界社会フォーラム（World Social Forum, WSF）の一部として、社会運動や市民社会、活動家、人権擁護者が主体として開催している。WSF は、「もうひとつの世界は可能だ（Another World is Possible)」というスローガンを掲げ、既存のものに代わるあらたな世界秩序、互恵的な人間関係、環境との関わりなどを特徴とする社会やコミュニティの構築を模索する場であり、グローバルな連帯や対話を通じた行動の促進を図ることを目的としている。世界中から団体や研究者、当事者が集まり議論を行う場（フォーラム）を設けることで、さまざまな立場や視点からの意見や考えの交流を通じた新たな解決策を導き出していくプロセスでもある。

WSFM において「人の移住」というテーマは、「労働者の移住；難民、亡命希望者および国内避難民；人身取引および密輸；国内および国境を越えた移住;移住者の家族およびコミュニティ;人の移住に関する経済、政治、社会、文化およびジェンダー的側面；移住者およびその家族の保護に関する権利、原則、基準；移住と人権、開発、経済と財政、食糧と雇用、環境、ガバナンス、市民権等の相関性；これらの問題に関する戦略、対応、アドボカシー；関わりのある利害関係者、担い手、機関、グループ」[(3)]などを含む幅広い概念としてとらえられている。

アジア初の開催となった第５回 WSFM は、フィリピンのメトロ・マニラにあるケソンシティの女子大学ミリアムカレッジを主会場に、2012 年 11 月 26 日～ 30 日の５日間にわたり開催された。中心テーマは、「人の移住、人権、グローバルモデル：あらたな方策の構築」である。サブテーマとして、

「1：グローバルな移住がもたらす危機、批判、結末」「2：移住者の権利は人権である」「3:移住の再イメージ化:あらたな方策の提案、モデルの模索」「4:抵抗、組織、行動」の4つが取り上げられ、フィリピン国内および欧州、アジア、アフリカ、南米など世界中から約3000名以上の代表団と参加者が集まり、ワークショップ、ポスターセッション、フィールドビジット（現地視察）などの機会を通じて、意見や経験が共有・交換された。

3　台湾における人身取引対策
――負のサイクルを断ち切るためのサービスモデル――

WSFMでは、会館の調査研究の成果をいかし、人身取引と移住女性をテーマに、台湾で人身取引や移民男女の支援を行う3団体との共催ワークショップを行った。共催団体は、日本にも組織をもつ救世軍の台湾支部（The Salvation Army Taiwan Region,TSA)、暴力を受けた女性に対する支援と啓発活動を行っている婦女救援基金会（Taipei's Women's Rescue Foundation, TWRF）および新移住労働者権利協会（New Immigrants Labor Rights Association,NILRA）の3団体である。台湾は移民・移住労働者の送出国でもあるが、アジア地域の多くの送出国から男女の移住者・労働者を受け入れている国でもある。受入国として抱える問題は日本の状況に似ているが、米国の人身売買報告書では台湾政府の取組みは第一分類（人身取引対策に十分取組んでいる）に評価されており、日本は第二分類（取組みが不十分）に位置づけられている[(4)]。WSFM事務局の仲介により初めて交流することになった台湾の3団体とは、開催前6ヵ月間にわたり、メールやスカイプを通じて連絡をとりながら、全体のワークショップの趣旨や発表内容、進め方などについて協議をしつつ準備を進めていった。

協議の結果、11月27日に2時間の枠で開催されたワークショップの目的は、人身取引という負のサイクルを断ち切るためのサービスモデルについて、国際協力と学習の共有を通じて考える場とすることにした。発表

と話し合いの柱を、１ 日本および台湾における移住 / 移住労働者に関する政策について報告・検討し、２ 人身取引被害者が生まれるサイクルを断ち切るために必要な被害者に対する支援について話し合い、３ 送出国と受入国の国々の国際的協力／協働関係の促進に関するベストプラクティスを共有する、の３点とした。日本と台湾の政策や取組みの比較とベストプラクティスの共有を軸にして、各国の参加者との議論を深めることをねらいとしている。以下、ワークショップの内容を台湾についての比較と、TWRFが行っている防止を目的とした被害者保護の取組みについてのベストプラクティスを中心に述べる。

日本の人身取引対策

移住労働者および人身取引被害者の人権侵害の実態と課題について、会館の調査研究メンバー(5)が日本の人身取引の問題および移住女性が直面する課題と、会館が行ってきた調査研究や教育啓発事業の成果を発表した。人身取引被害者の多くが女性である日本では、認知されている被害のほとんどが性的搾取である。人身取引対策行動計画の発表以降、人身取引被害者は保護対象とされ、より厳しい入国管理や加害者の摘発、被害者保護の制度が整えられていった。しかし、人身取引被害者の保護を専門とする施設はなく、男性被害者の保護施設については行動計画にも記載されているが、未だ検討段階である。人身取引の手口も巧妙化し、日本国籍を持つ子どもが新たな被害者となるなど、母子世代間で被害の連鎖も起きており、関係機関の一層の緊密な連携が求められている。政府の支援を受けた被害者は国際移住機関の支援で帰国する場合が多いが、個人や民間団体の支援で帰国しているケースも多いと想定される。帰国した女性に対する再被害を避けるための方策については課題となっている。

台湾における人身取引対策

2006 年に米国国務省が発表した人身取引報告書では、台湾政府の取組

みは第二分類の監視対象国に位置づけられていた。同年に台湾政府は「全国人身取引抑止行動計画」を策定し、2007 年には人身取引防止関係機関からなるタスクフォースを設置した。このタスクフォースは政府の関係省庁メンバーで構成されており、市民社会組織の代表者 6 名もメンバーとして加わっている。タスクフォースは行動計画の施行を監視するために、年 4 回の会合を行っている。また、主要な 12 の NGO 連合は、政府との定期的話し合いの機会を持っている。2008 年には NGO 連合の法案提出の働きかけもあり、2009 年に人身取引防止規制法が制定された。被害者の保護、加害者の処罰、防止措置からなる包括的な人身取引防止規制法により、被害者保護の予算も義務づけられ、シェルターや必要なサービスが提供される。この法律が制定された翌 2010 年から台湾は米国国務省のレポートで第一分類に位置づけられている。

比較すると、日本も監視対象国となった 2004 年に最初の人身取引対策行動計画を策定し、2009 年に改定した計画を公表している。しかし関係省庁連絡会議は設置されているものの、台湾のように市民社会組織が行動計画の進捗状況を監視するメンバーにはなっていない。また、日本ではこれまで労働搾取を目的とした人身売買罪での摘発がなかったが、台湾では、性的搾取と労働搾取を目的とした人身売買の事件が摘発されている。

労働搾取を目的とした人身取引

新移住労働者権利協会は、台湾における労働搾取の人身取引問題の状況について報告した。タイやフィリピンなどアジア諸国から悪質なブローカーやリクルーターを通じて台湾に連れてこられる労働者の中には、過酷な労働にさらされている人身取引被害者も少なくない。雇用主やブローカーなどに支配、搾取されている労働者も多く、中には目的国に到着してから人身取引だったことに気づくケースも多くある。対象となっている労働者の就業場所は、製造業や建設業、漁業の現場から家庭内の家事労働や介護労働など多岐にわたる。大規模な建設現場で長時間労働や劣悪な生活

環境を強いられている被害者の実態や、労働現場で労働者の人権を監視する権利擁護団体の活動について報告が行われた。2012 年には、強制労働で 65 人（前年比 +14)、性的搾取を目的とした人身取引で 186 人（前年比 +73) に有罪判決が出された。2012 年に保護された 462 人の被害者の内、152 人は労働搾取の被害者であり、310 人は性的搾取の被害者であった。

被害者保護のサービスモデル

台湾の TWRF は、民間シェルターの被害者保護のサービスモデルについて報告した。台湾には国家移民局が管理する人身取引被害者専門のシェルターと、労働局が管轄する人身取引被害者を他の被害者とともに受け入れているシェルターがある。全国に 21 あるシェルターは台湾政府が設置し、政府の規制下にあるが、運営は民間団体が行っており、男女の被害者が受け入れられ保護されている。そのため、民間団体が被害者視点にたったサービスモデルを開発し、被害者支援を行うことが可能である。TWRF は民間団体として暴力を受けた女性を対象にしたシェルターを運営しており、DV 被害者や人身取引被害者を受け入れている。この点は、日本の多くの官民の保護施設と同様である。TWRF の特徴的な点は、人身取引被害者が再び被害にあうことのないように「人身取引サイクルを断つ（breaking the cycle)」ことを支援の中心に据えていることである。人身取引被害者の多くは、被害状況から保護救出され帰国にいたっても、自身や家族の安全や経済的困窮の状況は改善されるどころか悪化の危機に置かれることが多い。結果的に再び人身取引の被害にあうことも少なくない。TWRF では、台湾においてサービスを提供するに際しても、悪循環のサイクルを断つために次の点に留意したサービスを提供している。

第１に、ソーシャルワーカーが警察の事情聴取にも付き添う。被害者としての権利も説明し、被害者の安心と信頼を得ながら身元確認をするための関係を構築している。このような支援を行うことによる効果について、被害者が自身の権利について十分理解し、証言に一貫性が見られるという

報告が警察や検察から得られている。

第 2 に、被害者は人身取引加害者の捜査と訴追に協力することが求められている一方、安全が確保されている場合には日中の外出が可能であり、一時滞在や労働許可申請が認可されれば外で働くことも認められている。被害者に与えられている自由の裁量が広く、裁判で証言を求められているために滞在を延期しなければならない場合にもお金を稼ぐことができることの意義は、経済的困難を抱えている被害者にとって大きい。

第 3 に、ソーシャルワーカーは各被害者に合わせたケースマネージメントを行うが、被害者の身体的・精神的な回復を第一の目標としている。すなわち、他者への信頼回復と生活再建、コントロール感を取り戻せるように、家庭生活にできるだけ近い環境を用意している。また、被害者がシェルターの住人として、シェルター内の問題についてミーティングを開催したり、話し合い手法などで解決する方法を学ぶ手助けをしている。規制をなるべく少なくすることで、住人が自身の生活のコントロール感を高めるようにしている。

第 4 に、ふたたび被害にあわないように、帰国後を含めた将来の計画を一緒に考え作成している。その際には、労働者の法的な権利について学ぶ法律講座や、コミュニケーションスキルの習得、母国の労働市場やニーズに沿った技能習得などが行われる。

以上、4 点を遂行するにあたり、TWRF は支援機関として、人身取引被害当事者のエンパワーメントを中心に据え、できるかぎり多くの情報と自己決定力を与えるように努力していることがわかる。労働を許可することで被害者は経済的自由が得られ、帰国後の生活再建にも役立っている。このような当事者の視点に立った支援は、人身取引のサイクルを断つために極めて効果的であると思われる。

国際的な支援連携

ワークショップでは、世界各国に支部を持つ救世軍の台湾支部と TWRF

が連携して、帰国にあたっての支援や、帰国後の継続的支援を得るための帰国先の支援団体との協力体制を敷いていることが説明された。日本では政府が認定した被害者の帰国と再統合は、国際移住機関に委託されている。台湾はその政治的位置づけにより、国際機関との協力体制をとることが難しい。そのため、シェルターを運営している民間団体は、帰国後の支援やその準備を各国の民間団体と連携して行っている。人身取引のサイクルを断つために、国境を越えて民間同士がつながった支援活動は、WSFM に集まった団体に民がつながっていくモデルの一例として提示された。

討議

質疑応答と意見交換

すべての発表終了後、参加者との質疑応答と意見交換の時間が設けられた。アジアや欧米、日本の団体など 40 人以上の参加を得て、参加者からは人身取引や移住労働者に対する法律や制度、各国の行政や団体との連携状況、被害者の司法へのアクセスや議員に対する働きかけの有無について、日本に対して数多くの質問が出された。また、豊富な写真を使って説明された TWRF のきめ細やかなシェルター内での当事者主体の活動や生活構築の支援についても参考になったという声が多く挙がった。同時に、ワークショップに参加したそれぞれの国の状況についても各国の法律や制度、NGO と政府の協力体制、売春の違法性、情報提供が行われた。このほか、フィリピンの女性家事労働者がアジアの国に派遣されて１年間働いた後に行方不明になり、その後事故死として戻ってきた遺体に臓器がなかったという事件について、被害女性の娘さんから真相究明の困難さや安全な移住

について訴えがなされるなど、移住労働者の人権侵害の厳しい実態や救済の困難さについて各国の参加者から生々しい状況について報告があった。

受入国という位置づけにある日本と台湾の団体がフォーラムに参加して、それぞれの国の制度や取組みについて説明をしたことや、送出国の移住労働者と意見交換を持つ姿勢が参加者から高く評価された。

会場となった教室の外と中の壁に、日本および台湾の移住労働、人身取引に関する啓発ポスターや会館の調査研究パネルを貼った。労働搾取に関する写真を含めた資料については、移住労働者と連帯するネットワークの協力も得て行われた。

会場のポスターを見る参加者

４　おわりに

WSFM では、ワークショップのほかに、政府や自治体、民間団体を訪問するフィールドビジット、文化交流等が行われた。アジアだけでなく欧州、アフリカ、南米など世界各国の団体、研究者、当事者が集まった本会議を通じて、世界規模の移住労働の現状について最新の情報を得たとともに、あらためて移住労働に就く女性の多様性とその問題や地域、国ごとの課題解決のための活動について生の声を通じて学ぶことができた。

特に、共同ワークショップを通じて、台湾のシェルターが、被害者の保護を行う際の目的に人身取引サイクルを断ち切ることまでを視野に入れていることの意義は大きいと感じた。日本の人身取引対策行動計画 2009 は、被害者の保護や帰国に際しての安全の確保、加害者の摘発、在留管理等の徹底を通じた被害の防止など包括的対策が明記されている。しかし、被害者保護の分野における台湾の官民の連携協働と TWRF の支援は、被害者の一時的な救済や保護だけではなく、加害者の起訴や損害賠償の請求、帰

国後を見据えた職業訓練など、積極的な保護を提供することによって再被害の防止につとめている。また、TWRF と国際的ネットワークを持つ台湾救世軍が、民民で国を超えて協力するサービスモデルを編み出していた。日本から帰国した被害者を受け入れているフィリピンの NGO バティス女性センターも、もともとは日本の民間団体の支援で立ち上がったものである。既存や新しいネットワークを通じて構築される民間団体の草の根の強さは、フォーラムのような場でますます広がることが感じられた。

WSFM の会期中に、日本からの帰国者支援の経験をいかして、フィリピン政府で出発前研修・面接を担当している元民間団体スタッフに話を聞く機会を得た。それによると、渡日するフィリピン女性の数が減る一方で、80 年代、90 年代に渡日した女性と同じような形で、韓国などに結婚等を目的に赴く年若い女性が増加している状況について懸念が示された。訪問先の国の言語や 1，2 回しか会ったことのない婚約者について何の知識もないまま出立しようとする女性たちに、相手国の語学を学ぶことや対等な立場で生活を送るための知識やその重要性を短期間で理解させるために元スタッフは奔走していると言う。短期や長期の移住がますます増加する中で、その安全性が確保されるには時間を要する。民間同士のネットワークを通じた情報交換や連携が移住女性の支援体制としてますます重要になっていると言えよう。

今回の WSFM を通じて、グローバルな移住に関する現在の動向や幅広い社会問題を確認することができた。移住労働者のありかたが変化しつづける中で、権利保護の強化や既存の枠組みだけでなく、新しいアクターや関係者のネットワークや対話を通じて、新たなパラダイムについてさまざまな議論が展開された意義は大きい。また日本で活動するフィリピンの団体や活動メンバーとも多く知り合うことができた。ワークショップと WSFM のフォーラムの場を通じて得られた知見や新たなネットワークを、当事者である移民女性のエンパワーメントを目的とした調査とプログラム開発にいかしていきたいと考えている。

注

⑴渡辺美穂「人身取引とその防止・教育・啓発に関する調査研究」（国立女性教育会館研究ジャーナル第 13 号、2009 年 3 月）。

⑵ Program “The 5th World Social Forum on Migration”

⑶米国国務省、Trafficking in Persons Report 2013.

⑷ワークショップの内容については、「フィリピンにおける人の移住に関する世界社会フォーラム及び調査出張報告書」（国立女性教育会館、2013 年 3 月）参照。

⑸科学研究費補助金（基盤研究Ｂ）「地域の男女共同参画の取組を核とした移民女性のエンパワーメントと支援に関する研究」の研究分担者、連携研究者である越智方美、橋本ヒロ子、吉田容子、渡辺美穂が参加し調査を実施。ワークショップでは橋本、吉田、渡辺が発表した。

（わたなべ・みほ　国立女性教育会館研究国際室研究員）