

## 人身売買をめぐる地域的ガバナンス—EU の地域的対策に関する分析

東北大学国際高等研究教育機構

中村文字

anaka@law.tohoku.ac.jp

今日、グローバリゼーションによってあらゆる問題が国境を越えて生じているが、その問題の一つである人身売買は、年間 1,230 万人がその被害者となっており、大変深刻な問題として憂慮されている。本報告は、人身売買のなかでも、とくに深刻な被害をもたらしている女性と子供に対する性的搾取を目的とした人身売買を取り上げながら、国際レベルで反人身売買の規範形成がなされた一方で、この問題が未だ無くならないことについて、規範の採択と国内法制への規範の内面化との隔たりに対処するため、超国家レベルのガバナンスを持つ欧州連合（EU）を取り上げる。EU による「Daphne project」をはじめとする反人身売買対策を検討し、同問題に対する地域機構の有用性について検討する。

人身売買は 2002 年に採択された人身取引議定書によって国際犯罪として規定され、現在、137 カ国がその締約国である。しかし、米国務省、国連麻薬犯罪事務所等、様々な機関の調査によって、グローバルに数多くの被害者が存在していることが分かっている。ヨーロッパでは、毎年約 50 万人が人身売買の被害者として EU 領域内に送り込まれていると推測されており、それに対し、EU は反人身売買規範の普及を促し、積極的に関与してきている。

EU における人身売買対策の発端は、1995 年の世界女性会議とそれ以降に世界中で巻き起こったトランスナショナル・アドボカシー・ネットワーク（TNA）であり、EU においても、EU 加盟国の裁判官、警察官、入国管理官等と NGO を対象とし、情報交換や連携強化を目的とした「Stop」や「Stop II」といった対策が打ち出され、多額の資金が投じられた。さらに 1997 年からの「Daphne project」では、児童、女性に対する暴力を撲滅するトランスナショナルなネットワーク形成を強化することが目標として掲げられ、これまでに 1 億 2,000 万ユーロという莫大な予算が提供されている。このプロジェクトには 2 カ国以上の加盟国を取り込むことや、プログラムに適した NGO 等の活動があげられるが、最も重要な点は、トランスナショナルなネットワーク形成への積極的な取り組みであろう。すなわち、財政や情報提供を通して、国家そのものというよりも、社会の行為主体への積極的な支援を目指しており、これは規範普及・内面化というプロセスにおいて新たな側面を表すものである。

EU をはじめとする地域機構は、「Daphne project」が示すように、グローバル規範を内面化させ、「boomerang Effect」（Keck and Sikkink 1998）や「spiral model」（Risse and Sikkink 1999）で指摘されているように、市民社会の行為主体が存在しない、あるいはそのような社会的環境が欠けている場合、国内の市民社会の行為主体を育成するために機能することができる。近年では、アドボカシー活動や規範の内面化の研究に関して、このような EU による capacity building が注目されるようになってきた。

グローバルな反人身売買規範がいかにヨーロッパ地域レベルに内面化されたのかというプロセスを説明した国際関係論の研究の中で、1998 年の M. フィネモアと K. シキンクによる「Norm life cycle」があげられる。これはコンストラクティヴズムの観点から展開され、規範普及から規範の内面化に至るまで、国際機構や NGO、国家による TNA を最も重要な行為主体として位置付けている。このようなアレンジの下、特に人権に関する規範形成・普及・内面化を説明したモデルとして前述した「boomerang Effect」等があるが、これらは主に国際機構、国家、国内レベルにおける規範普及・内面化の説明モデルであった。C. モントヤが言うように、「boomerang Effect」モデルの有効性の前提は、国家に対して人権侵害を訴え得る NGO 等の活動が国際的な連携を持つこと、また標的となる国家が外的圧力を受け入れなければならない。しかし、多くの発展途上国の場合、市民社会の存在は当前のことではなく、ヨーロッパの場合も同様である。

しかし、1990 年代以降、地域レベルにおける協力枠組み形成と地域統合の発展とともに、

地域機構という行為主体が分析対象としてより重要になってきた。たとえば EU は経済共同体から政治共同体への発展であり、国民国家に対しても様々な政策分野において、ガヴァナンスの有力な行為主体であると言えることができる。EU は人身売買に対して積極的に活動しているが、そもそも地域機構の意義をどのように考えればよいのか。女性への暴力に対する EU の取り組みにおける **capacity building** に関して Montoya は、①強制的に強化させる戦略（例：モニタリング）、②調整戦略（例：**capacity building**）の 2 つを提示している。①は当事国がその問題に係わらないときに行使し、②はある行為主体が関わってはいるが実現不可能な場合に行使するという。人身売買の場合、EU の多くの加盟国が人身取引選択議定書を批准しているので、②の **capacity building** が重要になってくる。Montoya によると、**capacity building** は草の根の活動がない状況においてトップダウンの政策決定の場合に非常に有利な戦略である。Montoya は、人権に関する EU による調整のやり方を説明する「**The umbrella pattern**」を提供した。このモデルは、脆弱な組織が地域機構に情報を流し地域機構から援助を受け、地域機構という超国家的ガヴァナンス行為主体がこの情報を一般化して、雨のように自分の傘下にある加盟国全体に圧力を与える。つまり、地域機構を通して、一国の NGO 等が加盟国全体に影響を及ぼすことが出来るのである。さらに地域における対策の一体化にもつながる。このようなモデルから、EU は「**Daphne project**」における TNA の一つである **regional advocacy network (RAN)** を積極的に形成させる。

以上のことから、EU による反人身売買の普及において、EU は指導的役割を果たしている。もちろん EU それ自体がガヴァナンスのアリーナではなく、人権保護という分野において有力なガヴァナンスの行為主体である。「**The umbrella pattern**」からも分かるように、EU は積極的に RAN 形成を強化し、それは EU によるヨーロッパのトランスナショナルな市民社会へ向けての大事な一歩でもあろう。さらに、これまでの議論は、欧州統合の国際関係論の J. チェッケルが指摘しているように、規範普及のメカニズムとしての「ヨーロッパ化」であると理解することもできる。つまり、規範が自動的に普及されるわけではなく、非国家主体や政策ネットワークによって内面化され、ここでは EU がこうした行為主体の行動を強化することによって、人身売買の対策のための立法化に関して、国家に対し EU レベルと国内社会レベルの両方から圧力をかけるメカニズムを使っている。すなわち、ここでいう「ヨーロッパ化」は、EU レベルにおいて、ある政治的問題の解決に関して、ガヴァナンスの構造を形成し、EU の政策方針の形成に特化した政策ネットワークや行為主体間の相互関係を制度化するという意味合いを持つ。RAN の形成によって、このようなガヴァナンスの構造の誕生は「**Daphne project**」の政策において見出すことが出来るであろう。

#### 【参考文献】

- Acharya, Amitav, and Alastair Iain Johnston eds. (2007), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink (1998), "International Norm Dynamics and Political Change," in: *International Organization*, 54:4, pp. 887-917.
- Friedman, Elizabeth Jay (2009), "Re(gion)alizing Women's Human Rights in Latin America," in: *Politics & Gender*, 5, pp. 349-375.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Locher, Birgit (2007), *Trafficking in Women in the European Union: Norms, Advocacy-Networks and Policy Change*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Montaya, Celeste (2008), "The European Union, Capacity Building, and Transnational Networks: Combating Violence Against Women Through The Daphne Program," in: *International Organization*, 62:2, pp. 359-72.
- Montaya, Celeste (2009), "International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women," in: *Politics & Gender*, 5, pp. 325-348.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink eds. (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.