

2014年11月24日

内閣官房副長官補付（警察担当） 御中

## 「人身取引対策行動計画2014」案に対する意見

人身売買禁止ネットワーク（JNATIP）  
移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）  
外国人技能実習生権利ネットワーク  
反差別国際運動日本委員会（IMADR-JC）  
ノット・フォー・セール・ジャパン（NFSJ）  
人身取引被害者サポートセンター ライトハウス  
特定非営利活動法人てのひら・人身売買に立ち向かう会  
一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター（ヒューライツ大阪）  
全国女性シェルターネット  
日本キリスト教婦人矯風会 女性の家HELP

（順不同）

別紙のとおり、意見を提出いたします。

本意見は1000字を超えておりますが、これは、全項目にわたって検討したためです。

別紙

## 1、はじめに

エゼイロ人身売買特別報告者は、2009年7月に日本を訪問し、日本政府の人身取引対策の現状と課題について調査を行った。そして、同報告者は、2010年6月14日に国連人権理事会（ジュネーブ）に年次報告書を提出し、その中で日本の対策について詳細に述べた。これに対し、日本政府代表は、以下のように述べている。

「昨年7月の訪問の最後に、私たちはあなたから次のような勧告案の提示を受けました。

- 1) 明確な認定手続きが設定されるべきである、
- 2) 人身取引議定書を批准すべきである、
- 3) 人身取引に関する政策の推進、調整、監視を行う省庁間の調整機能を充実させ、24時間対応のホットラインが設置されるべきである、
- 4) 法執行官の専門的な研修が行われるべきである、そして
- 5) 労働搾取に対する措置がとられるべきである、

その後、昨年12月に日本政府は人身取引行動計画2009を策定しました。この行動計画では、関係省庁・行政機関の間のより一層の調整をはかりながら、

- 1) 議定書の批准と多言語ホットラインの設置の検討
- 2) 法執行官の広範な研修の実施
- 3) 犯罪捜査における国際支援の提供
- 4) 性的・労働搾取を行っている雇用者とブローカーに対する取締強化などの点で前進がみられました。

今年、行動計画の実施とともに、関係省庁・行政機関は人身取引に対するより一層の取り組みの中で緊密な調整を行いました。人身取引撲滅のため、日本政府は今後も外国政府、国際組織、そして市民社会と協力していきます。」

(反差別国際運動 (IMADR) 作成)

以来4年が経過し、今般、新たな計画案が提示された。4年前に政府が述べたことが果たして実現しているのか、実現していないのであればその原因を分析し、今度こそ行動計画の中に反映させるべきであることを、はじめに強く申し入れる。

## 2、全体として

- (1) 本計画案では、外国人が被害者となる人身取引への対応に偏っており、日本人被害者への対応が考慮されていないと思われる。人身取引は、その定義上、被害者の「移動」等を要件としておらず、「搾取」がポイントである。日本人についても、例えば、アダルトビデオ撮影のために搾取される女性、ホストクラブでの借金のカタに性風俗店での就労を強要される女性、親密な関係にある相手方から売春を強要される女性などの事例が増加している。これらの事例は人身取引に該当しうると考えられるが、このような事案

への対処が視点としては弱いと思われる。

(2) 一方、外国人の人身取引被害者が相当数存在することは明らかであるし、自国の被害者の支援にあたっている滞日外国人も少なくない。しかし、本計画案は日本語のみで公表されており、滞日外国人から広く意見を聞く姿勢に欠けているように思われる。日本の人身取引問題については、国内外在住の多くの外国人が関心を持っており、最低限、英語版を作って対応すべきではないだろうか（年次報告その他関係文書についても、今後は、多言語化をはかるべきである）。

(3) 2020年にオリンピック・パラリンピック東京大会が開催されるが、これについての言及は「2(4)外国人材のさらなる活用に向けた新たな制度に係る取組」だけである。しかし、オリンピックやW杯など大規模スポーツイベントの開催時には、低賃金・長時間労働など劣悪な労働条件で就労を余儀なくされる労働者の増加、買春の需要拡大、それらに伴う人身取引の急増などが、世界的に問題となっており、日本の人身取引対策においても十分な注意をはらう必要がある。特に、本計画案が施行される2015年からの5年間は、まさに東京五輪に向かう5年間に重なるのであり、そのことをも念頭においた対策でなければならない。

以下、行動計画案の項目建てに従って、意見を述べる。

### 3、「1. 人身取引の実態把握の徹底」

#### (1) 人身取引被害の発生状況の把握・分析

実態把握を第一に挙げたことは評価できる。

しかし、「人身取引データベース」に登録されるべき情報として「入国管理局における各種手続き等」における情報を想定しているように読めるが、現在、日本国籍の被害者が相当数を占めていることを考えれば、入国管理局だけでなく関係機関すべてが情報を収集・分析し、かつ利用することができるものとすべきである。

また、政府は人身取引の定義を議定書3条に依拠しているものと思われるが、その中心概念である「搾取」は、抽象的で解釈を必要とする概念である（議定書5条を前提にすれば、その解釈の幅は制限的になる）。また、「人身取引」とまでは認定できない場合であっても、容易にこれに転化しやすい周辺事案は多数ありうる。従って、被害の発生状況の把握・分析の対象は、入管局や警察が人身取引事案と認めたものだけでなく、人身取引の疑いのある事案、さらには周辺事案をも含めたものとすべきである。

実態把握の徹底の主要な目的は、現行の対策・施策の検証にある。刻一刻と変化する搾取の実態を把握・分析し、現行の対策・施策がこれに十分対応できているか、改善すべき点は何かを検討する「作業部会」の設置が必要である。その部会メンバーには、NGOや弁護士も加えるべきである。

さらに、計画案では、「在京大使館、NGO関係者、弁護士等」から集めた情報を「関

係行政機関」が共有することとされている。しかし、「在京大使館、NGO 関係者、弁護士等」と「関係行政機関」の双方が情報共有できる場をつくるべきである。すべての情報を共有することが難しいとしても、少なくとも、啓発に資する具体的事例や全体の傾向などは NGO など民間支援機関との間で共有すべきである（NGO 等が一般市民への啓発を行う際にも、情報が限られ（警察庁や入管が毎年公表する統計資料、警察庁のコンタクトポイント会議で公表される事例（抜粋）程度しかない）、散発的な報道に頼らざるを得ず、広く実態を一般に知らしめて啓発することが難しい）。

## （２）諸外国政府等との情報交換

諸外国政府等との情報交換の必要性は異論がない。

しかし、日本国籍の被害者も増加しており、日本国内での被害実態・その背景事情などの調査も必要である。被害者（あるいは被害者の可能性がある者）を支援している団体、性産業従事者を支援している団体、児童福祉に関わる施設、婦人保護施設、労働組合、外国人支援の団体等を対象とする調査を行うべきである。

## 4、「2. 人身取引の防止」

防止が何よりも重要であるとの記載は評価できる。ただ、そのためには（１）～（４）のほか、「需要の抑止」が極めて重要であり、その旨を冒頭に記載していただきたい。

### （１）入国管理の徹底等を通じた人身取引の防止

#### ② 厳格な査証審査

2009年の改正国籍法施行を契機に、「日本国籍を保有する未成年者に同伴して来日する母親」「日本国籍を取得するために来日する親子」（おもに日本人を父親・フィリピン人を母親とする子とその母親）が増加し、来日後、相当数の母子が搾取的状況での就労を強いられている。その背景には、出身国と日本を結ぶ搾取的な仲介業者の存在があり、その中には日系人母子の支援を標榜する団体もある。日本で斡旋される就労先は、介護施設や工場、バー等であり、不当あるいは不明朗な契約や給与からの手数料の天引き、パスポート取上げによる拘束、低賃金といった数々の問題が指摘されている。これら仲介業者ならびに就労先の実態を調査・把握し、必要な対策を講じるべきである。

なお、計画案の「偽装結婚、なりすまし等巧妙な手口による査証申請及び日本国籍を保有する未成年者に同伴して来日する母親、日本国籍を取得するために来日する親子等からの査証申請に対処するため」という並列表現は、これらの母子がまるで違法な申請をしているかのようなニュアンスに感じられる。前段の「偽装結婚、なりすまし等巧妙な手口による査証申請」と切り離れた表現に改める必要がある。

## (2) 在留管理の徹底を通じた人身取引の防止

①② 文書の偽変造・同行使、偽装滞在・不法滞在、不法就労などは、主として、人身取引の手段又はその結果であり、人身取引の本質ではない。これらに關与するブローカー等の厳格な取締りはもちろん必要であるが、被害者については、その対応を誤れば、処罰や退去強制を恐れて被害を申告せず、被害が潜在化する怖れがあり、あくまでも被害者として処遇するなど十分な配慮が必要である。

なお、人身取引、それが疑われる事案、及びこれらの周辺事案においては、偽変造文書を行使させられた(誘引された)、偽装滞在・不法滞在をさせられた(誘引された)、不法就労をさせられた(誘引された)というのが実態である場合が多く、この実態を的確に示す用語を検討すべきである。

③ 人身取引は、加害者の問題であって、被害者の問題ではない。従って、「外国人労働者問題」「不法就労外国人対策」「不法就労防止」などの用語は不適切である。国民等への啓発のためにも、問題の所在を的確に示す用語を検討すべきである。

## (3) 労働搾取を目的とした人身取引の防止

① 「労働搾取を目的とした人身取引の防止」を新項目として立て、技能実習制度について「制度の適正化に向けた抜本的な見直し」を行うことを明記したことは評価する。

しかしながら、外国人技能実習制度の本質は、転職がなく帰国措置を担保できる「管理された極めて安価で安定的な労働力」として外国人を活用する、日本における外国人労働力政策にほかならない。この「短期ローテーション政策」を維持するために、労働搾取が横行している。制度が建前のおりに実施されていないことに問題があるのではなく、制度設計そのものに問題の核心があるのであって、建前のおりに「制度の適正化」を行うことで抜本的な見直しになるとは言い難い。技能実習制度の下での労働搾取を目的とした人身取引を真剣に防止するには、「技能実習」という特殊な形態を廃止し、「労働者」としての在留を認めることから出発すべきである。

他方で、技能実習制度の下での労働搾取を当面防止する施策は検討されるべきである。本計画案では、「管理体制の在り方の抜本的見直し」「業界所管庁による指導監督の充実」「関係機関からなる地域協議会の設置」が提案されたものの、問題点が解消されるかについては重大な疑問がある。特に、原則として転職が禁止されている点は、実習生が劣悪な環境下でも我慢して働く原因になっている。転職を認めるよう制度を改正すべきであり、かつ、労基署や入管とは別に、技能実習生の就職・転職に関する相談機関を国が設置することとし、これらを本計画に明記すべきである。また、「関係機関からなる地域協議会(仮称)の設置」とあるが、この「関係機関」の範囲が明確ではない。実習生を含む外国人労働者の当事者団体及びその支援団体(労働組合、弁護士グループなど)は必ず含めるべきで、その旨を明記すべきである。

② 「実習生に対する法的保護等の周知徹底」は大いに行われるべきである。日本の労働関係諸法令や出入国管理法等についての外部講師による講習は、回数・時間・内容ともに十分なものとし（日本人であってもそう簡単には理解できない）、かつ、外部講師の選定の際には実習生を含む外国人労働者の支援団体（労働組合、弁護士グループなど）の意見を聴取すべきである。「技能実習生手帳」には、相談実績のある NGO や労働組合など、技能実習生に関する専門的な支援をしてきた団体などを相談先リストとして記載されるべきであり、その内容及び配布先についても、当事者及び支援団体の意見を聴取すべきである。

③ 労働基準監督署等が労働関係法令等の厳正な執行に責任を持つことは当然のことであるが、さらに「未払いの賃金を支払わせる」「重大・悪質な法違反については送検する」など踏み込んだ内容になっていることは評価できる。

他方で、「強制労働」については労働基準法第5条違反となるものの、労働基準監督機関が外国人技能実習生受け入れ事業場に対して立入り調査を実施し（2012年 2,776件、2011年 2,748件、2010年 3,145件）、相当数の事業場に対して法違反を指摘してその是正を指示しているが（2012年 2,196件、2011年 2,252件、2010年 2,328件）、労働基準法第5条違反を指摘した事業場は無い。このことから労働基準監督機関における「強制労働」認定はきわめて限定的であり、国際的基準では「強制労働」に該当するものも、日本の労働基準監督機関において指導・救済対象となっていない事例も存在すると思われる。「強制労働」の基準を国際基準に合致させるよう再考されたい。

また、労働基準監督官の増員など必要な措置を講ずることが必要である。

さらに、地元の警察等と実習実施機関経営者等が懇意のため厳正な対処がされなかったのではないかと疑われる事案が報告されており、関係機関への指導を徹底されたい。

#### （4）外国人材のさらなる活用に向けた新たな制度に係る取組

「外国人建設就労者受入事業」は、基本的な構造が技能実習制度の上に成り立っており、技能実習制度で起こっている保証金、通帳管理、賃金未払い、強制帰国、不当な生活管理等といった同様の問題の発生が予想される。「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」を職場において徹底させるとともに、「制度の適切な運用」においては、まず被害者救済を優先すべきである。

「外国人家事支援人材」においても、「制度の適切な運用」はもちろん、それ以前に、決して労働搾取、人身取引が起きないような制度設計が必要である。家事労働は「家庭」という閉鎖的環境の中で行われることが多いため、労働者への人権侵害が生じやすく、人身取引被害の温床と指摘されている技能実習制度の繰り返しとならないよう、慎重に検討すべきである。仮に「外国人家事支援人材」を受け入れる場合には、ILO 家事労働

者条約（第 189 号条約）を参照し、家事労働者の権利保障のための具体的な措置、および、民間職業斡旋紹介事業所等による人権侵害を防止するための具体的な措置をとることが必要不可欠である。具体的には、受け入れ機関の資格要件、入国審査及び在留期間更新時における労働者の労働環境や渡航条件等についての審査基準等を厳しく定め、在留期間内の労働者の転職の自由を認めると同時に、権利侵害から労働者を守るための情報提供や相談体制整備などが必要である。新しい「家事支援人材」の受け入れが人身取引被害の温床とならないよう、指針の作成等の制度設計にあたっては、労働団体・人権団体など家事労働者の利害を代表する団体の参加を保障すべきである。

## 5、「3. 人身取引被害者の認知の推進」

### (1) 「被害者の認知に関する措置」に基づく取組の推進

「人身取引事案の取扱方法（被害者の認知に関する措置）」（本計画案別添 1）については、次の各点を検討されたい。

- ・被害者を認知するための着眼点「(2) 手段」(3 頁)について、実際に把握されている具体的事例を掲げること。例えば、被害者の貧困につけこんで日本での就労を斡旋・勧誘する事例は多いが、これは「誘拐、詐欺又は欺罔」もしくは「脆弱な立場に乗ずること」に該当することを示すなど、例示があればわかりやすい。
- ・同じく着眼点「(3) 目的」(3 頁)にかかる記載は、「性的搾取」を「性交等」と言い換え、かつ、「性交等」とは「性交、性交類似行為、性器を触り又は触らせること等」をいうとしている。しかし、これは性器接触にのみ着目した説明であり（そのように読める）、狭きに失する（被害者の視点からの説明ではない）。性的搾取とは、性的目的で相手方の身体的並びに心理的社会的尊厳を貶め、またはこれを脅かす一切の行為をさすというべきで、性器接触は要件ではない。

「労働搾取」については、「強制的な労働または役務の提供」とあり（「等」すらない）、労基法 5 条所定の強制労働を髣髴させる記載となっている。しかし、「労働搾取」はそれに尽きるものではない（例えば、就労自体は強制されたものではなくても、その労働条件が劣悪である場合は該当しうる）。

いずれも、冒頭に「少なくとも」とあることは承知しているが、現在の記載では誤解が生じるおそれがあるので、修正を検討されたい。

- ・「各行政機関における人身取引事案への対応」(6 頁以下)として、「被害者の安全確保」が記載されているが、その記載内容は専ら日本国内における安全確保に尽きており、出身国等に残る家族や帰国後の被害者の安全確保については言及がない。しかし、外国人被害者が被害申告をためらう主要な理由の一つは、本国に残る家族等の安全についての強い懸念である。本来、この安全確保は本国政府の責務であるとしても、日本政府としても、本国政府に対し家族等の安全確保を強く要請するとともに、本国政府と連携協力して、家族等の安全確保策を検討していただきたい。

なお、一般の人々が人身取引が疑われる事案に接することは多いと思われるが、その場合に、そのような事案であると気付くためには、一般の人々が的確な情報提供を受けている必要がある。これらの実施についても検討し記載していただきたい。

#### (2) 潜在的被害者に対する被害申告先、被害者保護施策の周知

「ポスター」は、その掲示場所が官公署や政府掲示板などに限られており、潜在的被害者の目には触れにくい（一般の国民等の目にも触れにくい）。せっかく作ってもこれでは役に立たないので、自治体や民間企業等の協力を求め、潜在的被害者ならびに一般国民等の目に触れやすい場所に掲示すべきである。また、「リーフレット」が多言語で相談窓口の電話番号を記載した横長のものをさすのであれば、電話番号だけでなく、「こういう場合は人身取引かもしれない」と具体的例を挙げたほうがよい（被害者が自分を被害者と思っていない事案がある）。

また、3.冒頭でも言及されているように被害者自身が被害を認識していない事案もある。被害者に直接語りかけるものだけでなく、被害に気づきやすい具体的情報を載せた広報物（何が人身取引被害のサインなのかのチェックリスト等）を、広く社会一般向けに発信すべきである。周囲の気づきを促さないと、声を出せずにいる被害当事者には届かない。

#### (4) 在京の各国大使館との連携

各大使館向けに24時間のホットラインの設置等を働きかけることは賛成である。

しかし、日本政府は自国の24時間ホットラインを設置しておらず（警察相談専用電話や匿名通報ダイヤル等は人身取引被害者のための専用ホットラインではない）、今この瞬間にも、相談先がわからず被害を受け続けている被害者が日本国内にいるかもしれない。各国大使館への働きかけと同時に（先行して）、日本政府は24時間多言語対応の人身取引相談ホットラインを設置すべきである。

#### (5) 在外公館等における潜在的人身取引被害者に対する注意喚起の推進

リーフレット等については、在外公館、査証代理申請機関、相手国政府機関を通じた配布（被害者出身国の空港や港での配布も含む）だけでなく、これらの国から日本への航空機機・船舶内での配布（入国カードと同時に配布する等）、日本の空港・港の入国審査時での配布など、確実に潜在的被害者に届くように工夫していただきたい。このリーフレット等には、「こういう場合は人身取引かもしれない」という具体例を記載することも検討されたい。

また、日本の法制度の簡潔な説明（最低限知っておくべき内容を精査）を、多言語で、文書化及びウェブサイトアップすることを検討していただきたい。

なお、以下のような人身取引「被害者」認定プロセスを検討すべきである。

現在、警察と検察は刑事事件の観点から、入国管理局は出入国管理の観点から、それぞれ、「被害者」であるかどうかを判断している。各機関の判断の中に被害者保護の観点が含まれ得るとしても、まさに被害者の立場・視点から判断に関与する者は誰もいない。行動計画 2004 では「婦人相談所」も被害者認定を行うということになっていたが、実際はおそらく皆無であるし、原状で婦人相談所がその機能を果たすのは難しいと思われる。機関により判断が異なる場合もある（過去にはそのような例もあった）。

翻って考えるに、被害者保護の目的は、加害者処罰のための証拠確保だけにあるのではなく、人権侵害を受けた被害者を救済し、回復に向けた支援を行うことにある。加害者に対する厳しい処罰は必要であるし、被害者保護が加害者処罰に資するとすれば望ましいことであるが、第一の目的は被害者自身の救済と人権の回復にある。罪刑法定主義の観点から「加害者」性は厳格に判断されるとしても、その判断に「被害者」性判断が拘束される理由はない。より広い被害者保護の実施は、より深刻な被害の防止にもつながる。人身取引対策の対象範囲は目的的に捉えるべきであり、加害者処罰の対象よりも、被害者保護・防止の範囲はより広範であるべきものとする。この視点を計画の中に明記されたい。また、これを具体化するために、以下のプロセスを検討されたい。

- (i) 被害者支援の立場で活動する者（IOM、民間支援機関、弁護士グループ等を含む）による検討委員会を設置し、人身取引被害者の可能性がある者（ファクトシートを作成し、その項目の一つでも該当する者）すべてについて、その該当性の有無を検討する。検討委員会が「被害者性あり」と判断した場合には、警察・検察・入管を含む関係機関はその判断を尊重すること。
- (ii) (i) の検討に必要な情報を得るため、検討委員会委員又はその依頼を受けた者は、人身取引被害者の可能性がある者すべてに対し、面談等による事情聴取その他の方法により、十分な情報を得ることができるようにすること。警察・検察・入管を含む関係機関は、その者の同意を得て、その者から聴取した内容を検討委員会に提供できるものとする。なお、人身取引被害者の可能性がある者の負担を軽減し、かつ、手続きを迅速化するため、その者の同意がある場合は、その者から聴取した内容を検討委員会以外の他機関にも提供できるものとする必要がある。
- (iii) 検討委員会は、その検討を経た全事案について、後日、検証を行うこと。
- (iv) 以上に要する費用は国が支弁すること。

## 6、「4. 人身取引の撲滅」

### (1) 取締りの徹底

- ③ 売春事犯ではなく、「買春事犯」または「買売春事犯」と表記すべきである。売春防止法 2 条の定義は承知しているが、一般的には、「売春」は女性が、「買春」は男性が行う行為として認識されており、「売春事犯」との表記は被害女性の側に問題があると

の印象を一般人に与えている。ここは、直接、売春防止法について言及している個所ではないので、「買春事犯」または「買売春事犯」と表記しても、法的整合性が損なわれることはない。性的搾取を目的とする人身取引がはびこっている現代日本社会において、表記（言葉遣い）を変えることは、人々の意識を変えることにも寄与し得る。

また、買春事犯を的確に取り締まるためには、買売春に従事する人々（被害者を含む）からの情報提供や相談が重要になるが、現在、警察や婦人相談所等では、これらの人々が相談しやすい相談体制や広報活動がない。的確な取締りのためにこれらを検討されたい。

- ④ 2014年6月の改正児童ポルノ禁止法では見送られたが、二次元児童ポルノ（アニメや漫画など）と児童に対する性的搾取・性犯罪との相関関係は無視できない。被写体が18歳以上の女性の場合も同様である。被写体の年齢を問わず、ポルノが性的搾取を増加させている可能性がある以上、政府はこの点をきちんと調査すべきである。

児童買春等の国外犯処罰規定の適用に関して、2014年米国務省人身売買報告書によれば、昨年度（2013年度）日本政府が児童買春旅行で捜査や訴追をした者は一人もいなかったとされている。その妨げとなっているものは何かを検討されたい。

- ⑤ 「犯罪収益の剥奪」をしても、その収益は一般国庫に入り、被害者への補償には充てられない。しかし、犯罪収益は被害者の犠牲の上にあるのだから、これは被害者にこそ還元（補償）されるべきものである（なお、犯罪被害者等給付金の支給対象は、「人の生命または身体を害する犯罪行為」により重傷病を負った被害者等であって、人身取引被害者のほとんどは支給対象から除外されている）。人身取引加害者から剥奪した犯罪収益は、これを特別会計とし、被害者への補償にあてるべきであり、そのための制度を設けることを検討すべきである。

## （2）国境を越えた犯罪の取締り

「外国関係機関との連携強化」や「国際捜査共助の充実化」に異論はない。ただ、その目的として、本国に残る被害者の家族等や帰国後の被害者の安全確保という点も含め、そのための連携強化等を検討していただきたい。

## 7、「5. 人身取引被害者の保護・支援」

### （1）「被害者の保護に関する措置」に基づく取組の推進

「人身取引事案の取扱方法（被害者の保護に関する措置）」（本計画案別添2）については、特に、再被害防止のための施策および中長期的保護支援の充実を求める。

なお、現在、生活保護法は「国民」を対象とし、外国人は「定住者」など一定の在留

資格がある者にのみ準用されることとなっている。しかし、保護した人身取引被害者及びその可能性のある者すべてについて、人道的見地から、生活保護の受給を可能とすべきである。婦人相談所から一時保護委託を受けた民間機関では、本人の日用品費なども委託費から支弁せざるをえず、ただでさえ厳しい民間機関の財政状況を圧迫しているという現実もあり、また被害者本人が日本に定住する際にも必要になる場合がある。人身取引被害者及びその可能性のある者は人数的にも限定されており、人道的見地からこれらの者を準用対象とすべきである。

## (2) 保護機能の強化

男性や性的少数者の一時保護、人身取引被害を受けた技能実習生の保護、中長期的な被害者保護施策などについて検討するとあるが、具体的な政策の方向が明らかでない。今後、詳細を検討するのであれば、政府の関係機関だけではなく、当事者や民間支援団体等を含めた作業部会を設置すべきである。

## (3) 被害者への支援

① 婦人相談所は、実際には DV シェルターとして機能しており（それは重要な機能であるが）、性的搾取にあった被害者のために実施されているプログラムは少ないと思われる。性的搾取の被害者には、組織的な性的搾取被害や買売春行為による心身への影響、様々な依存や障がいを抱えている可能性なども配慮した、きめ細かな支援が必要であり（これらは必ずしも DV 被害者への支援とは重ならない）、そのための情報共有、研修等を実施すべきである。

現在、性犯罪の罰則や性交同意年齢の見直し等が検討されているが、被害者の支援体制の整備については検討がなされていないようである。児童の性的搾取被害者への支援についても同様で、被害児童が相談できる場所が、今、実際にはない。児童相談所を始めとする児童福祉関係職員、学校教職員、スクールソーシャルワーカー、民間支援団体職員等への情報共有、研修、および被害児童のための支援プログラムが必要である。

なお、外国人女性のための保護支援施設（一時保護及び中長期的支援を行う）の設置を検討すべきである。現在、人身取引被害者の一時保護は、都道府県の婦人相談所が自らまたは民間機関に委託して実施している。各地の婦人相談所等が努力をしているとしても、衣食住の提供以外には、必要な保護が十分に行われているとは言い難い。

すなわち、被害回復のためには、母語通訳者、被害によって生じた心的外傷に対するカウンセリング、精神科専門治療及びフラッシュバック・悪夢等の諸症状に関する説明、不払い賃金等労働者の権利回復に関する説明と弁護士との面談の機会提供、本国帰還後も継続する支援の確保、被害事実の記憶を緩和する機会となる活動の提供、等が必要である。また、再被害の防止のためには、被害者、特に帰国を望まない被害

者の自立支援に向けた職業訓練機会の提供、再被害に遭わないために個人が取り得る予防策、並びにサポート関係機関等に関する母語での情報提供、「契約」に伴う権利・義務に関する教育、労働者の権利に関する教育、等が必要である。

しかし、これらは殆ど実施されていない。そこで以下の施策を導入すべきである。

- (i) 国は外国人女性のためのシェルターを設置すること。その際、
- ・支援の対象たる「外国人」には、外国籍者だけでなく、日本国籍者の中でも言語的／文化的に外国にルーツがある者も含むものとする。
  - ・支援の対象は、人身取引被害者、DV被害者、及びこれらに準ずる被害により支援を必要とする者とする。
  - ・その運営ならびに支援スタッフには民間の支援経験者を積極的に採用すること。
  - ・多言語／多文化に対応するために必要な人員・設備を備えること。
  - ・定住を希望する場合は、シェルターで保護されている段階から日本語などの学習支援を実施すること。学齢期の子どもがおり、シェルターでの保護が長期化する場合は、子どもの安全な就学・あるいは学習機会を提供すること。
- (ii) シェルターは、地域バランスなどを考慮のうえ、当面、全国に5カ所程度を設置すること。
- (iii) シェルターの設置（開設、運営）に要する費用は国が支弁すること。

また、男性被害者のための保護支援施設も必要である。

技能実習生の緊急保護施設（シェルター）についても、女性のためのシェルター同様、費用は国が支弁すべきである。すでに運用がなされている民間シェルターに対しては、財政援助を行われたい。現在は全て民間の善意によって運用されており、必要があるにも関わらず閉鎖を余儀なくされた施設もある。

- ③ 民事法律扶助の適用について、当該被害者が日本に「住所を有し」とあるが、一般に「住所」とは生活の本拠を指すところ、人身取引被害者は必ずしも日本に「住所」を有するとは限らないとも考えられる。行動計画 2009 策定時に、法務省から、一時保護中の場合も含めて「住所」要件を満たすと考えて差し支えない旨の回答を得たが、本計画案の「住所を有し」との記載からは、要件の充足について疑問が生じるおそれがある。記載を工夫されたい。

また、民事法律扶助や刑事訴訟における被害者参加制度、国選被害者参加弁護士の選任等の手続きを、被害者が自ら行うにことには困難が予想される。被害者に日々よりそい、励まし、手続きに同行するといったコーディネーションを行う機関が必要であるが、そのような機関としてどこを想定しているのか、計画案からは読み取れない。

なお、被害者の権利の回復について、以下を検討されたい。

被害者には、加害者の告訴、民事的な権利の回復（加害者に対する損害賠償請求や未払い賃金請求など）、安定した法的地位の確保（在留資格の取得）など、様々な権利回復手段が提供されねばならないが、そのためには、被害者に対し、それらの手段と可能性を正確に知らせる必要がある。しかし、現在、被害者に対してこれらの情報提供はほとんど行われていないし、まして権利実現のための手段は提供されていない。

そこで、以下の施策を導入すべきである。

- (i) 人身取引被害の可能性のある者すべてに対し、その人権回復のための法的措置の可能性を検討するため、弁護士を派遣すること。弁護士は、被害者からの事情聴取に基づいて必要なアドバイスを行うとともに、必要に応じて具体的な法的措置をとること。その者の同意がある場合は、弁護士は警察・検察・入管を含む関係機関に対し必要な協力を求めることができ、関係機関は可能な限りこれに応じること。
- (ii) 弁護士の活動に要する費用は国が支弁すること。

- ④ 現行の被害者支援は「安全な帰国支援」に尽きるといっても過言ではない。本計画案にも在留継続を望む被害者への対応について記載がない。

しかし、外国人被害者が、安全と安定（就労も含む）が確保された場合には在留継続を望むことはありうるし、再被害の防止のため日本での在留継続が望ましい事案もありうる。日本での在留継続を希望する外国人被害者の定住支援について検討すべきであるし、そのための在留資格の安定を図るべきである。支援には、日本語学習支援、および職業訓練、住宅や子どもの就学に関する支援を含む。

## 8、「6. 人身取引対策推進のための基盤整備」

「人身取引の撲滅を図るため、『人身取引を許さない』という国民意識を醸成していくことが肝要となる。」との指摘は、そのとおりである。そのための有効な施策を検討していただきたい。

### (1) 国際的取組への参画

#### ① 人身取引議定書の締結

「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」（国際組織犯罪防止条約）の批准に際して、前回のような「共謀罪」の新設を図ることのないようにすべきである。

### (2) 国民等の理解と協力の確保

#### ① 政府広報のさらなる促進

「問題意識を共有」するためには、様々な方法を用いた情報発信が必要である。その際、例えば「人身取引を許さない」「あなたの周りにも被害者がいる」というような文言だけでなく、どのような事例が人身取引なのか、どんな人が被害者の可能性がある

のかなどを具体的に示す必要がある（例えばUNODCのリスト参照）。そうでなければ、人々は漫然と眺めるだけで、自分の周りに被害者がいるかもしれないとは考えない。

政府公報オンライン、国立女性教育会館ホームページでの広報といった広報戦略では、今後も人身取引の実態や啓発が進まないのではないか。諸外国のように、マスメディアやソーシャルメディアを利用した意識啓発が必要ではないか。

また、文字情報だけより、視覚情報や音声情報がある方が理解しやすく、印象にも残るので、具体例を盛り込んだ啓発用の映像資料を是非とも作成されたい（2004年に警察庁が作成した映像資料は有用であったが、既に10年を経過し、内容を更新する必要がある）。(iv)に警察庁が「未然防止のための広報啓発ソフト」を作成するとあるが、これはどういうものなのか？ぜひ具体例を盛り込んだ映像を制作していただきたい。

## ② 学校教育等

行動計画2009年と本計画案ではどのように違うのか。教育現場での浸透のための具体的啓発を伺いたい。人身取引の実情（具体例を含む）、日本社会が需要を惹起していること、相当数の日本人被害者もいることなど、基本的な情報を児童・生徒・学生らに提供すべきであり、年齢に応じた教材の開発が必要である。

性的搾取については、さらに、多くの女子生徒が被害に遭っているいわゆる「JK産業」の危険性、買春が女性（被害者）に与える影響の深刻さ等を、具体的に教育の場で伝えていく必要がある。そのような予備知識を持たぬまま、無防備にJK産業や性風俗産業に足を踏み入れてしまう女子高生らが多い。逆に、男子高生は自己の加害性を認識できぬまま加害者になっていく危険がある。「人権尊重意識を高める」だけでなく、具体的な危険をきちんと知らせ考えさせることが、被害防止のためには不可欠である。もちろんその前段階として、性行為の根本には相手の心と体を尊重する対等な愛情があるべきという基本（これが理解できていないことから加害につながっている）を踏まえた上での、妊娠出産の仕組みや避妊、性感染症、性暴力、DVを含む知識、万一被害に遭った際の支援システムの情報など、観念的ではなく具体的かつ合理的な性教育がなされるべきであり、広い意味での性的搾取目的の人身取引の防止にはこれが欠かせない。

労働搾取については、法で保障された人格を持つ労働者としての権利を伝えるとともに、消費者教育の一環として、安価で手に入れられる製品や食品の背景にある労働搾取の可能性と現実を伝える必要がある。製品製造サプライチェーンにおける人身取引、児童労働、搾取労働については近年、世界的に意識が高まっており、既に消費者、企業、NGO、政府などあらゆるステイクホルダーがそれらの廃絶に努力し始めている。日本はこの分野でまだまだ遅れていることを自覚し、教育に取り入れることと同時に、政府調達分野でも、積極的に人権基準を取り入れた倫理的調達を目指すべきである。また、この社会ではすでに多民族・多文化共生社会が始まっており、職場においても

様々な背景を持つ労働者が共に働いている実態や、その豊かさについて伝える教育が必要である。

### ③ 性的搾取の需要側

需要側に対しては、「啓発」にとどまらず、性風俗関連産業における搾取と人権侵害に対して厳正に対処すべきであり（厳重な処罰も含む）、買春助長行為ならびに買春行為に対する現行法の在り方（改正の必要性）についての検討も必要である。

また、ポルノ映像についての取締りを強化すべきである（被写体の年齢を問わず、あらゆる適用可能な罰条を検討すべきである）。明らかに暴行・搾取を受けて撮影されたもの、騙されて撮影されたとわかるもの（むしろそれを売りにしている）が堂々とAVショップに売られている現状がある。「わいせつ」であるか否かではなく（それはポルノ利用者の視点に立つ基準である）、被写体となった女性への搾取・人権侵害の有無が基準であるべきであり、搾取・人権侵害があれば厳重に取り締まるべきである。

### ④ 雇用主等

雇用主(実習実施機関)に対し、人身取引対策などの施策に関して周知し、意識向上を図ろうとする点は評価できる。ただ、技能実習制度の下では、実習実施機関と監理団体が結託して技能実習生の人権侵害に関与している実態があることから、同働きかけは監理団体に対しても行われるべきである。

## (3) 人身取引対策の推進体制の強化

### ① 関係行政機関職員の知識・意識の向上

「NGO等から講師を招くなどし」とあるが、是非積極的に実施されたい。人選やア内容についても、NGO等の意見・意向を聴取されたい。

### ② 関係行政機関の連携強化・情報交換の推進

行動計画 2009 には「人身取引の定義及び最近の情勢を踏まえつつ、関係省庁が連携して、被害者の認知から保護・帰国支援に至る一連の手續等や関係行政機関の連携の在り方を検証し、人身取引事案の取扱方法について体系的な整理を行う。また、人身取引事案に係る関係省庁横断的な情報共有及び統計の充実を図るとともに、事例の蓄積を行い、人身取引被害者の特定や人身取引事案の適切な取扱方法と合わせて、関係省庁間、国と地方の間及び地方の関係行政機関間で情報交換を行う枠組みについて検討する。あわせて、人身取引対策に係る政策の企画・立案・調整を一元的に担当する部局を設置する必要性について検討する。」との記載があった（14 頁）。

本計画案ではこの部分が非常に簡略化されているが、行動計画 2009 で提起された課題は達成したとの認識であろうか。特に「人身取引対策に係る政策の企画・立案・調

整を一元的に担当する部局」の設置は必要であると考えるので、再度、検討されたい。

③ 「関係省庁とNGOの間の意見交換を継続」とあるが、意見交換だけでなく、政策の決定プロセス、検証プロセス、被害者認定プロセスにも、できるだけNGOを含めることを検討されたい。警視庁が本年12月に行う人身取引事犯の事例報告会開催などの姿勢は評価できる。

④ 人身取引に関する年次報告の作成等

人身取引事犯の取締状況については、もっと積極的に情報提供をされたい。警察庁発表の人身取引事犯の統計などは、どうやって検索すればいいかわかりにくいというえに、毎年ページが更新されてしまい、過去に発表されたデータが閲覧できない。

なお、人身取引対策を積極的かつ有機的に推進するために、人身取引対策法（仮称）を制定すべきである。同法に基づき、人身取引対策に係る政策の企画・立案・調整を一元的に担当する部局を設置し、人身取引を根絶するとの政府の強い意思を示すとともに、国民への啓発にも資する。

以上