困難な問題を抱える女性への支援に関する検討会

座長　戒能民江様

構成員各位

性売買・性搾取の被害を受けた女性への専門的支援の制度化を求める意見書

2026 年 11 月 20 日

一般社団法人 Colabo

はじめに

Colabo は、新宿・歌舞伎町を拠点に、性売買、性搾取、居住喪失、虐待被害等の状況にある少女・若年女性へのアウトリーチやシェルター運営等を 15 年間行ってきた。2018 年度から 2022 年度までは、厚生労働省・東京都の若年被害女性等支援事業を担ってきた。

2024 年 4 月に施行された「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（以下「女性支援法」）は、売春防止法に基づく婦人保護事業から脱却し、女性の人権の尊重と福祉の増進、本人の意思の尊重を基本理念とする法律として制定された。

Colabo 代表の仁藤夢乃は、2018 年から 2019 年の「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」、2022 年の「困難な問題を抱える女性への支援に係る基本方針等に関する有識者会議」に構成員として参加し、少女・若年女性の支援現場から意見を述べてきた。行政の相談窓口や児童相談所につながっても必要な保護を受けられないこと、一時保護所での制限や選択肢の不足が支援の利用を妨げていること、アウトリーチと継続的な支援の必要性などを繰り返し指摘した。

しかし、新法の施行後も、こうした問題は改善されていない。女性支援法の基本方針には、「性的搾取により従前から婦人保護事業の対象となってきた者」や、「性的搾取による被害が『性非行』として捉えられやすい若年女性」が支援の対象として明記された。一方で、性売買被害に特化した専門的な支援制度は、いまだにつくられていない。今回の検討会では、女性支援法の制定の前提となった状況、すなわち性搾取の被害を受けた少女や女性たちが「保護更生」や「非行」の対象とされ、必要な支援を受けられずにきた状況が、施行後どこまで改善されたのかを、現場の実態に即して検証していただきたい。

そのうえで、本検討会の報告書と次期基本方針、そして女性支援法の見直しにおいて、第 4 回資料 1 で論点とされた「性売買・性的搾取の状況にある女性への支援」を重要課題として位置づけ、次の 7 点を盛り込むよう求める。

（1）性売買の実態と被害の影響について、国による調査を行うこと

（2）児童相談所や女性相談支援センターが、性搾取を被害として捉え、必要な支援を行えるようにすること

（3）性売買被害に特化した専門的支援を国の制度として創設すること

（4）女性への処罰を残したまま、女性支援法で支援する矛盾を解消すること

（5）若年女性へのアウトリーチを保障し、利用者の個人情報の提出を求めないこと

（6）性売買経験当事者の声を政策と支援制度に反映すること

（7）女性支援法の本文に、性売買・性搾取の被害を受けた少女や女性への支援を明記すること

1. 性売買の実態と被害の影響について、国による調査を行うこと

日本では、性売買の現場で何が行われ、女性たちがどのような暴力を受け、心身やその後の人生にどのような影響が及んでいるのかについて、国による包括的な実態調査が行われていない。海外には PTSD などの心身への影響を扱う研究の蓄積があるが、日本では性売買に至る背景が語られる一方、性売買のなかで受ける被害について十分に議論されていない。

スウェーデンでは、政府調査報告書 SOU 1981:71『Prostitutionen i Sverige』などで、性売買の実態や買う側の男性について調査し、政策を考える土台としてきた。日本でも性売買経験当事者の声を聞き、被害の実態や心身への影響、性売買からの離脱を妨げる要因、買う側や業者の実態を調査し、その結果を専門支援制度の整備につなげる必要がある。調査は、路上や SNS を通じた性売買だけでなく、性風俗店での性売買も含めて行うべきである。2022 年の有識者会議でも代表の仁藤が構成員として、性搾取の被害者を生み出さないために、買春者や性売買業者など加害者側の実態調査を行うことを基本方針に明記するよう求めた。しかし、そうした調査はいまだに行われていない。

2. 児童相談所や女性相談支援センターが、性搾取を被害として捉え、必要な支援を行えるようにすること

Colabo は、虐待や性暴力、性搾取の被害を受ける少女・若年女性が、児童相談所や女性相談窓口に助けを求めても、必要な保護や支援を受けられない問題を繰り返し訴えてきた。性売買を経験する少女たちが被害者ではなく「非行」や「問題行動」のある子どもとして扱われ、説教や指導の対象となることもある。

夜間、児童相談所は基本的に児童の保護に対応せず、夜間の緊急電話窓口に連絡しても警察へ行くように言われる運用が続いている。しかし、警察は福祉機関ではなく、子どもを補導したり、売春防止法第 5 条で性を売る女性を取り締まったりする立場にある。そのため少女たちは、警察に相談することを恐れ、助けを求められない状況に置かれている。また、2022 年の有識者会議でも指摘されたように、女性相談支援センターでも性売買被害に対応する専門支援がなく、一時保護所でのスマートフォンや外出、通学、就労の制限などが利用の障壁となっている。

なぜ少女や女性たちが公的な支援機関を頼りたいと思えないのか。相談や保護につながっても、なぜ必要な支援を受けられないのか。その大きな要因は、性搾取の被害を理解し、その実態に即して回復と離脱を支える専門的な支援がないことにある。夜間を含め必要なときに保護を受けられる体制を整え、保護や支援につながらなかった事例の理由を調査し、改善する必要がある。

3. 性売買被害に特化した専門的支援を国の制度として創設すること

日本には、性売買・性搾取の被害を受けた女性に特化した公的な相談所も、シェルターも、回復や自活を支援するセンターもない。民間団体も含め、性売買被害からの回復と離脱を専門的に支える体制がない。性売買から離れることで住まいや生活費を失い、心身の不調によってすぐに働けず、再び性売買をせざるを得ない女性たちがいる。

韓国には、性売買被害相談所 28 か所、シェルター49 か所、自活支援センター13 か所という専門施設がある（2026 年 7 月、Colabo の訪問先での聞き取り）。ソウルのヘボム女性自活センターでは最大 4 年間、心身の回復、学び直し、職業訓練に取り組み、2026 年は時給 10,320 ウォン、月最大 150 時間の活動に対してセ

ンターから賃金が支給される。初年度は生活リズムや健康の回復、借金の整理などから始め、本人の状況に応じて進路を探していく。同センターでは、こうした支援を、女性たちを性売買のなかに置き放置してきた国家の責任に対する補償として説明していた。

スウェーデンのストックホルム市には性売買や性的目的の人身取引などで搾取された人のための相談窓口 Mika（Mikamottagningen）があり、無料で、匿名でも使え、相談記録もつくらない窓口として 40 年以上続いてきた。すぐ隣には県の医療機関 Mika Hälsa があり、性感染症の検査、婦人科検診、PTSD の治療を無料で受けられる。性売買をやめることは相談の条件ではなく、行政によるアウトリーチや民間団体の心理支援、長期的な離脱支援もある。

フランスでも 2016 年 4 月 13 日法により、性売買から離れたいと望む人が、認定を受けた民間団体の伴走支援を受けながら、生活費の給付（AFIS）、公営住宅への優先入居、就労支援、外国籍の人への暫定滞在許可を最長 2 年間利用できる「性売買脱却の道（PSP）」が制度化された。（ただし、現場の支援団体の連盟 FACT-S は 2025 年の報告書で、その施行が多くの地域で部分的にとどまり、支援団体の予算も不十分だと指摘している。）

日本でも、性売買被害に特化した相談所、シェルター、回復・自活支援センターを国の責任で整備し、住居、生活費、医療、心理的ケア、教育、就労などを必要な期間利用できるようにする必要がある。すでに性売買をやめていることや、強制された被害者と認定されることを支援の条件にしてはならない。

4. 女性への処罰を残したまま、女性支援法で支援する矛盾を解消すること

2026 年の法務省「売買春に係る規制の在り方検討会」では、売春防止法第 5 条による売る側への処罰を維持し、女性支援法による支援につなげる考え方が示された。Colabo は同検討会への意見書で、その問題を繰り返し指摘してきた。

女性支援法は、売春防止法の「保護更生」の枠組みから脱却し、女性を権利の主体として支援するために制定された。それなのに女性への処罰を売春防止法に残し、支援だけを女性支援法で行うのであれば、従来の「処罰」と「保護更生」を二つの法律で維持することになる。女性支援法が制定されたことを、売る側への処罰を維持する理由にしてはならない。売春防止法第 5 条が残されている以上、性売買を経験する女性は、自分自身も取り締まりや処罰の対象となる可能性がある。

困難な問題を抱える女性への支援に関する検討会の第 4 回資料 1 に、「性売買・性的搾取の状況にある女性への支援」が論点として盛り込まれたことには、大きな意義がある。しかし、そこで示された方向性は「各自治体の警察や民間団体等との具体的な連携方策を検討するべきではないか」にとどまっている。女性を取り締まる立場にある警察を支援への入口にすることではこの問題は解決しない。本検討会では、「性売買・性的搾取の状況にある女性への支援」を重要課題として位置づけ、必要な専門支援のあり方を正面から検討していただきたい。女性への処罰を廃止し、買う側や利益を得る側の責任を問うことと、性売買被害からの回復・離脱支援を保障することを一体として検討する必要がある。厚生労働省からも法務省にこの問題を提起していただきたい。

5. 若年女性へのアウトリーチを保障し、利用者の個人情報の提出を求めないこと

Colabo は 2018 年度から 2022 年度まで、東京都の若年被害女性等支援事業において、夜間アウトリーチやバスカフェ（繁華街に停めたバスで、10 代の少女たちに無料で食事や日用品、休める場所を提供し、関係を築く活動）、相談、居場所の提供、同行支援などを行ってきた。しかし東京都は 2023 年度、委託事業を補助事業に変更し、求めに応じて利用者の個人情報を提供する規定を設けた。Colabo は支援を受ける少女・若年女性の個人情報を守るため、申請を断念した。以後、行政からの資金を受け取らずに活動している。さらに同事業は 2026 年度から「東京都官民協働等女性支援事業」に再編され、若年被害女性に焦点を当てた事業ではなくなった。新法の施行後、若年女性への支援はむしろ後退している。とりわけ後退しているのは、女性支援法の制定時に重要課題とされていた、性搾取の被害を受けた少女や若年女性への支援である。

スウェーデンで訪問した支援機関や団体は行政から資金を受けても、利用者の個人情報の提出を前提としていなかった。韓国でも、性売買被害者支援団体が行政に利用者の個人情報を提出しない方針を守っている。行政による女性支援事業では、利用者の個人情報の提出を求めないことを原則とする必要がある。

また、Colabo が行ってきたようなアウトリーチや夜間の相談、居場所の提供、継続的な関係づくりは、スウェーデンや韓国では行政から資金を受ける民間団体も担っている。日本でも、公的機関につながりにくい少女・若年女性を支える団体の活動を、継続できる制度と予算で保障する必要がある。

6. 性売買経験当事者の声を政策と支援制度に反映すること

性売買被害への支援を考えるには、現在性売買のなかにいる人、すでに離れた人、離れたいと望んでいる人たちの声を聞く必要がある。性売買に至った背景だけでなく、性売買で何を経験し、その経験がどのような影響を与えるのか、離れるうえで何が障壁となるのか、性売買から離れた後も含めてどのような支援が必要であるのかを検討すべきである。

性売買被害に特化した支援制度をつくってきた国々では、当事者の声や実態調査が制度形成の土台となってきた。日本でも、強制されたか、自発的だったかによって支援対象を選り分けず、当事者の経験を次期基本方針と専門支援制度の設計に反映していただきたい。

7. 女性支援法の本文に、性売買・性搾取の被害を受けた少女や女性への支援を明記すること

女性支援法の理念を確かなものにするため、基本方針だけでなく法の本文に、次の点を明記するよう求める。条文の例は別紙のとおりである。

（1）法第 2 条の「性的な被害」について、基本方針の「性暴力や性的虐待、性的搾取等の性的な被害」という文言に「性売買」を加えて、法の本文に書き込み、この法律による支援が、旧法の「要保護女子」の「保護更生」ではなく、性搾取の被害を受けてきた少女や女性の、心身の回復と生活再建の支援であることを明確にすること。

（2）性売買・性搾取の被害に特化した相談、保護、回復・自活支援を、国の責任で整備することを規定し、必要な予算を措置すること。

（3）支援は、検挙や処罰を前提とせず、性売買をやめていることや、強制された被害者と認定されることを条件としないこと。

（4）18 歳を境に支援が途切れないよう、児童福祉と女性支援の切れ目をなくし、性搾取の被害を受けた少女が夜間を含めて保護と支援を受けられるようにすること。

以上

別紙　女性支援法の改正案（例）

7 で求めた内容を、法の条文に書き込む場合の例を示す。

1. 第 2 条（定義）

現行：「性的な被害、家庭の状況、地域社会との関係性その他の様々な事情により日常生活又は社会生活を円滑に営む上で困難な問題を抱える女性（そのおそれのある女性を含む。）」

改正案：「性暴力、性的虐待、性売買・性的搾取等の性的な被害、家庭の状況、地域社会との関係性その他の様々な事情により日常生活又は社会生活を円滑に営む上で困難な問題を抱える女性（そのおそれのある女性を含む。）」

2. 第 3 条（基本理念）に次の号を加える

「性売買・性的搾取が女性に対する暴力であり人権侵害であることを踏まえ、その被害を受けた女性の意思を尊重しながら、心身の回復及び生活の再建を図ること。」

3. 新たな条を設ける（性売買・性的搾取の被害を受けた女性への専門的支援）

「国は、性売買・性的搾取による被害を受けた女性に対し、相談、一時保護、心身の回復、生活費の支給、住居の確保、就学及び就労の支援等を長期にわたり総合的に行う専門の支援機関が全国に整備されるよう、必要な財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

2　都道府県は、前項の専門の支援機関を設置するものとする。この場合において、都道府県は、その業務を民間の団体に委託することができる。

3　市町村は、専門の支援機関と連携し、身近な地域において、性売買・性的搾取による被害を受けた女性への継続的な支援を行うものとする。」

4. 第 6 条（緊密な連携）に次の項を加える

「国及び地方公共団体は、性的搾取の被害を受けた十八歳未満の者について、児童福祉法に基づく措置とこの法律に基づく支援が切れ目なく行われるようにしなければならない。」

5. 第 19 条（民間の団体に対する援助）を次のように改める

現行：「国及び地方公共団体は、困難な問題を抱える女性への支援に関する活動を行う民間の団体に対し、必要な援助を行うよう努めるものとする。」

改正案：「国及び地方公共団体は、困難な問題を抱える女性への支援に関する活動を行う民間の団体に対し、必要な財政上の措置を講ずるものとする。」