

## 全国被害者支援ネットワークの設立に至る経緯

公益社団法人全国被害者支援ネットワーク特別顧問  
公益社団法人被害者支援都民センター特別顧問  
東京医科歯科大学名誉教授

山上 皓

### 1. 被害者支援団体の連携の端緒

コラム1で既に触れたように、犯罪被害者相談室（以下、相談室と略称）の活動が充実して行く中で、全国各地から同様の組織を近くに作ってほしいという声が寄せられるようになった。それとともに、相談室の活動目標も、単に被害者の電話相談に応じ、或いは面接相談やカウンセリングを通して犯罪被害者の心情、実情を知り、可能な支援をするという所期の目標を超えて、この活動を全国に広め、アメリカ等で行われているような早期直接的支援に進化させたいという思いが強まってきた。その第一歩が、1995年1月の阪神淡路大震災における、大阪YWCAの立ち上げたボランティア組織「こころのケア・ネットワーク」への協力を契機とする、1996年4月の「大阪被害者相談室」の設立への協力であった。設立の際、大阪YWCAの方々とともに、大阪府警にご視察に伺い、また、同志社大学の岡谷実教授と大阪大学の三木善彦教授とにそれぞれ顧問就任を依頼しに伺い、快くお引き受けいただいたこと、大阪のスタッフを東京に招いて一緒に研修をしたことなどが懐かしく思いだされる。これを契機として相談室では、警察庁の協力を得て、全国各地の心ある方々に呼び掛け、犯罪被害者支援団体を警察の協力を得て立ち上げるよう呼びかけ、その組織の立ち上げを円滑にするための研修会を東京で開催するなどし、石川、北海道、和歌山等も設立準備を進めていた。（なお、この間に茨城では1995年7月に警察庁の協力を受け、富田信穂教授を事務局長とする「水戸被害者支援センター」が設立されている）。

このように、次々と被害者支援センターが設立できるようになった大きな要因の一つとして、警察庁における被害者対策要綱の作成と、その具現化への警察関係者の尽力があったと考える。

### 2. 被害者対策要綱の制定

民間団体による被害者支援の進展と、犯罪被害者実態調査研究会（代表：宮澤浩一教授）による1995年3月の報告書（1）の提出を受けて、1995年7月より、当時警察庁総務部企画官田村正博氏の企画により、警察の被害者対策を検討する各界の有識者よりなる研究会（宮澤浩一座長）が発足し、私もその一員として招かれ、定期的に会議を重ねた。会議では、それぞれの会員が多様な角度から思いのたけを述べ合うので、どのような結果になるのか懸念もしたが、田村氏の手による毎回の議事録要旨と最終報告書は、各会員の意向を適切に汲み、整合性の取れた、改革に向けての見事な文書となっていた。この研究会の報告を基にして被害者対策要綱が制定され、警察庁次長通達として1996年2月1日付で各都道府県警察に通達された。

被害者対策要綱の要諦は、要綱の3. 被害者対策の基本的考え方の1. 「警察の設置目的の達成」に記されている次のような文にある。「警察は、『個人の権利と自由を保護』をすることを目的に設置された組織である。したがって、犯罪によって個人の利益を侵害されることを防ぐとともに、侵害された状況を改善していくことは、自らの設置目的を達成するために当然に行うべき事柄である。被害者対策は警察の本来の業務であり、警察は被害者を保護する立場にある。」このような基本認識の下で、警察庁

官房給与厚生課には被害者対策の企画・調査・調整機能を持つ「犯罪被害者対策室」を設置することが定められ、各都道府県警察においても同種の機能を持ち、部外の被害者支援団体等との対応窓口として活動する任務を持つ「被害者担当部門」を定めることとされたのである<sup>注1)</sup>。

この被害者対策要綱の制定に基づき、1996年4月には警察庁に犯罪被害者対策室が設置され、初代室長として原田宗弘氏が就任し、各都道府県警察本部にも担当部門が設置され、それぞれが民間被害者支援団体の設立に積極的に協力してくれるようになった。

### 3. フォーラムと、被害者支援連絡会議及び合同研修会の開催

民間支援団体設立の機運が全国的に高まる中で、警察庁の後援を受け、犯罪被害者相談室は日本被害者学会と犯罪被害救援基金との共催で、1996年11月5日に東京のダイヤモンドホテルにおいて、犯罪被害者支援フォーラム（1996）を開催した。私が「被害者支援の新たな展開に向けて」と題する基調講演を行い、堀河昌子氏が「大阪被害者相談室相談室の設立の経緯と活動」と題する基調報告、埼玉県警察本部の阿久津輝美氏が「被害者相談をめぐの一考察」と題する基調報告をし、これらの報告を受けて、宮澤浩一教授、大谷實教授を座長とする公開討論「被害者支援の新たな展開に向けて」が開かれた。パネリストとしては、犯罪被害救援基金の曾野綾子理事、警察庁の原田宗弘犯罪被害者対策室長、東京医科歯科大学の小西聖子助教授、常磐大学の富田信穂教授に加え、私たちが様々な支援を受けてきた欧米の被害者支援先進国の指導者である、アメリカのNOVAのマリーン・ヤング事務局長とイギリスのVSのヘレン・リーブス事務局長も招き、参加していただいた。その内容については警察学論集（2）に詳細に記されている。

1997年2月22日には東京の芝弥生会館において、全国各地で被害者支援活動を始められた方々や、支援組織設立準備中の方々にも呼び掛けて、第1回被害者支援連絡会議を開催した。シンポジウムには、被害者・遺族の自助グループを代表する千葉の井出渉氏や富山の久保恵美子氏にも加わっていただいた。会場には被害者学会や警察関係者に加え、被害者遺族の方々、マスコミ関係者も加わり、夕刻、芝弥生会館で開かれた懇親会では、既設の団体のスタッフに加えて、設立準備中の団体スタッフも次々と壇上に紹介され、会場の盛り上がる熱気と、ようやくここまで来たという感慨を、警察庁の田村氏や安田氏、自助グループの井出氏や久保氏、被害者学会の宮澤氏や大谷氏、朝日新聞の河原理子氏など、多くの方々と分かち合う幸せなひと時を経験した。初日のシンポジウムに引き続き、翌日の2月24日には東京医科歯科大学難治疾患研究所を会場として「支援組織設立準備会議」が開かれ、東京、茨城、大阪の既設団体のスタッフに加え、支援団体設立準備中の北海道、埼玉、石川、広島、佐賀より準備委員が参加し、警察庁からは、原田対策室長を始め、秋葉氏と杉内氏、救援基金からは小笠原信悦事務局長が加わって、新たな支援団体の設立に向けての具体的な支援策が検討された<sup>3)</sup>。

その後、相談室は、秋に毎年開催される「犯罪被害者支援フォーラム」と、新たに設立された、或いは設立準備中の支援団体との連絡会議や、スタッフの研修、事例検討会議を幾度か開催しましたが、その間に、各団体におけるボランティアスタッフのための共通の研修プログラムの作成や、支援受理ケースの分類や統計の取り方、支援スタッフの倫理綱領の必要性、活動資金の獲得法などに関し、各支援団体の連携と協力を一層蜜にする必要があるとの思いから、1998年1月の「被害者支援連絡会議」出席者の総意により、その年の5月に「被害者支援のための全国組織」を設立することになった。

### 4. 全国被害者支援ネットワークの設立と、「犯罪被害者の権利宣言」の公表

被害者支援ネットワークの設立は、1998年5月9日のことであった。当時すでに、東京、茨城、大阪、石川、北海道、和歌山、広島、愛知の8都道府県に被害者支援団体が設立されており、新たに警察庁の

犯罪被害者対策室長に就任された太田裕之も参加され、設立済みの支援団体のスタッフと関係者52名が出席し、総意により、連合体の名称を「全国被害者支援ネットワーク」とし、会長を山上、副会長を富田信穂（茨城）と多田治夫（石川）とすることになった。活動目標として、①被害者支援に関する社会への広報、啓発と教育、②全国各地における民間援助組織設立と連携、③民間援助組織の援助スタッフの教育と研修、④犯罪被害者の権利を擁護する諸施策や法整備を促す活動、⑤被害者・遺族の自助グループへの支援と連携の5項目を挙げ、その目標の達成に向け、次の二つの委員会を発足させた。

1) トレーナーのための研修委員会（多田治夫委員長）：各支援団体のスタッフ、ボランティアの研修・教育の充実を図る目的で作られた。本委員会による研修マニュアルは、2002年3月に完成し、全支援団体で用いられた<sup>4)</sup>。

2) 「被害者の権利」委員会（富田信穂委員長）：犯罪被害者の権利確立のための法的整備の在り方を検討するために作られた。

「被害者の権利」委員会のその最初の成果が、1999年5月15日に公表された「犯罪被害者の権利宣言」である。被害者の権利の確立こそが被害者支援推進の力になると信じて、準備草案を作り、刑事法学を専門とする先輩たちから厳しい反論を受けながらも、太田室長にも励まされてようやく完成に至った、思い出深いものなので、ここにその前文を記させていただく。

#### 犯罪被害者の権利宣言（前文）

「我が国の犯罪被害者は、生命身体等に重大な侵害を受けた事件の重要な当事者でありながら、長い間刑事司法制度からも社会からも「忘れられた存在」であった。多くの犯罪被害者は、我が国の犯罪被害者支援の充実を願いながらも、声をあげることさえできず、苦しんできた。犯罪は社会の規範に反し、人間の基本的な権利を侵害するものであり、また誰もが犯罪被害者となり得る。それゆえに、犯罪被害者を理解と配慮をもって支援し、その回復を助けることは、本来、社会の当然の責務である。犯罪被害者が大きな打撃から立ち直り、人間としての幸福を求めて再び歩み始められるように、犯罪被害者の権利を確立することは、単に福祉の増進にとって必要であるばかりでなく、国民の刑事司法に対する信頼を高め、社会全体の利益につながるものである。国、地方公共団体は、犯罪被害者の置かれている状況を理解し、支援に協力することが求められる。全国被害者支援ネットワークは、このような認識に立ち、ここに以下の犯罪被害者の権利を宣言する。（以下、7つの権利についてはは項目のみを記す。）

- ①公正な処遇を受ける権利 ②情報を提供される権利 ③被害回復の権利
- ④意見を述べる権利 ⑤支援を受ける権利 ⑥再被害から守られる権利
- ⑦平穏かつ安全に生活する権利

「犯罪被害者の権利宣言」の公表を急いだのには、理由がある。被害者支援の実践の中で、適切と思われる区や市などの公的機関に協力を依頼しても、「犯罪被害者を特別扱いする理由（法的根拠）がない」と言って断られるのが常であったからである。犯罪被害者の支援への協力を公的機関に義務付ける新たな法律の制定が、被害者支援の充実には欠かせないと考えていたからである。また、被害者支援団体の経済的な基盤は脆弱であり、民間団体としての自立性を保ちながら被害者支援の充実を図るには、欧米並みの公的な財政的支援の実現が不可欠と考えていたからでもある。

この「犯罪被害者の権利宣言」の公表が、後に犯罪被害者等基本法制定を実現させた社会運動の第一歩となったものと考えている。

#### 5. 「犯罪被害者支援の日」の制定と「全国一斉キャンペーン」、「中央大会」の実施

犯罪被害者等基本法制定に向けての、全国被害者支援ネットワークの活動が大きな盛り上がりを見せたのが、10月3日（1991年の犯罪被害10周年記念シンポジウム開催日）を「犯罪被害者支援の日」と定

め、2003年10月3日に全国一斉に開催したキャンペーン活動であった。その活動は多くのマスコミによって取り上げられた。

その日東京では、カザルスホールにおいて、日本財団との共催で、「犯罪被害者支援の日制定記念・中央大会」が開催され、全国各地から「被害者団体」14団体が参加し、それぞれの団体のあゆみが紹介され<sup>5)</sup>、被害者遺族の方々、それぞれの思いが語られ、最後に慰霊のコンサートと、献花をもって終了した。会終了後に被害者団体の方々は街頭行進を予定され、私たちも誘われて参加し、管轄署のバトカーに護られ、声をあげながら行進した時の光景が懐かしく思い起こされる。私たちは、相談室設立当初より、犯罪被害者の思いを広く社会に伝えることによって、社会を変えたいと願ってきた。その時代の到来が近いことを予感させるような出来事であった。なお、犯罪被害者団体の全国大会はその後今日まで犯罪被害救援基金とネットワークの支援を受け、「いのち・きぼう・みらい」という標語を掲げて毎年開催されており、平成31年の参加団体は19団体に及ぶ。

まだ書きたいこともあるが与えられた紙数も尽きたので、ここで筆を置かせていただく。

#### 注1) 被害者対策要綱

被害者対策要綱の制定により、警察庁は、被害者支援の充実を目指し、まず自ら庁全体の意識改革と組織改革を同時に成し遂げようとした。後で知ったことではあるが、このような大きな改革には、当時の國松孝次長官の強いリーダーシップと、その任務を担当した田村正博総務課企画官の熱意と企画・行動力（および彼の部下の聖成竜太氏の尽力）が大きな役割を果たしたことが、「犯罪給付制度発足20周年記念誌（2001）」の関係者の記述から読み取ることができる<sup>6)</sup>。

國松孝次氏は、概ね次のように記している。「長い間、犯罪捜査の仕事に携わってきて、刑事手続きにのなかにおける被害者の位置づけがどうもはっきりせず、被害者が、その処遇において不当に軽く扱われているという問題意識は、常に持ち続けてきた。・・・いつのことであったか忘れたが、田村正博君から、今日の被害者支援活動の盛り上がりの大きなきっかけとなった「犯罪被害給付制度10周年記念のシンポジウム」のことを聞かされたことがあった。・・・この時、私は大久保恵美子さんの話を聞きながら、被害者の多くが、他人に言うにも言われぬ心の悩みを持ち、だれからも支援されずにいかに苦しんでいるか、そうした被害者に、警察としてできる限りの支援を差し伸べなくて、何の警察行政かというようなことを話していたと思う。そして、それは、長い間抱いていた被害者に関する問題意識に符合するものであった。・・・その後、警察長官に赴任し、警察行政全体の舵取りを考えなければならぬ立場にたって、私が構想したのは、警察運営の一つの柱に「被害者対策」を据えてみたいということであった。そこで、私のこの問題に関する基本的な考えを警察部内に披瀝しようとして、田村君などには「あとをよくフォローするように」と言い置いて、警察学論集の平成7年1月号に「犯罪被害者の人権と警察」という一文を掲載した。ここで私が述べたのは、要するに、「刑事訴訟法には、被疑者の人権のことは書いてあっても、被害者の人権のことは、ほとんど書いていないこともあって、被害者は、犯罪捜査の過程で、ともすると軽く扱われがちになる。しかし、警察は、犯罪の被害者に最初に接し、最も濃厚に接する官庁であるから、警察こそ、被害者の人権の第一の擁護者でなければならぬ」ということであった。・・・後は、まず、宮澤先生を座長とする「警察の『被害者対策』に関する研究会」が、実に立派な提言をまとめてくれ、それを踏まえて当時の総務審議官の山本博一君、総務課長の黒澤正和君、それに田村君などが中心になって、苦勞して部内の意見を調整し、次長通達「被害者対策要綱」が出来上がった。

田村正博氏は、概ね次のような事実を記している。「シンポジウムでの大久保さんの発言を受け、被害者支援の活動が始まり、犯罪被害者実態調査も進められていたのに、警察の中では、具体的な動きは

なかった。その当時、担当を離れた私が考えていたことは、平成7年に予定される実態調査報告を受けて、これが対応しなければならない課題であるということをして警察庁の認識にするかということであった。安田君のアメリカでの調査結果も示すように、被害者問題の重視、犯罪被害者への支援は先進国で大きな広がりを見せており、日本でもいずれ求められるに違いない。被害者実態調査では、警察の悪い点も指摘されるであろうことは当然に予測された。これを担当する組織を作らない限り仕事としての位置づけ自体が警察の中に定着しない。具体的な行動の前提として、この問題への認識がひろまっていなければならない。そのために、警察庁の幹部級の方に、自分でできる範囲で、この問題の説明をしてきた。むろん、自分の職務を離れた行動であった。幸いにして何人かの警察庁の幹部には、この問題の重要性を認識してもらえた。その代表が國松孝次氏である。同氏は以前から被害者への警察の対応に問題を感じておられたが、警察庁刑事局長当時に執筆された論文で、刑事警察の今後の在り方の一つとして「被害者の人権を守る立場の鮮明化」を論じられていた。そんな中、平成6年7月に組織改正が行われ、私は総務課企画官のポストにつくことになった。間もなく國松氏が警察庁長官に就任され、就任からわずか1週間後には、私に対し、警察全体で被害者対策をどう進めるべきかを取りまとめてほしいとの指示があった。上司の指示を受けるというのは日頃あまりいい気分ではないのだが、この時ばかりは大喜びであった。

#### 文献

- 1) 犯罪被害者実態調査研究会編：犯罪被害者の実態調査報告書（犯罪被害救援基金委託研究）1995
- 2) 特集・被害者対策の進展。警察学論集 50巻第4号, 1997
- 3) 被害者支援ネットワークニュース vol.1, 1997, 4,21刊 犯罪被害者相談室（穴田富美子編）参照
- 4) 被害者支援ボランティアのための研修マニュアル。全国被害者支援ネットワーク（多田治夫編）2002
- 5) 犯罪被害者・遺族の会—それぞれの歩み。全国被害者支援ネットワーク（野田美和編）2003, 10,3刊