

## 「民間被害者支援団体の意義及び、警察の被害者支援の展開と 民間被害者支援団体との関わり」

公益社団法人全国被害者支援ネットワーク顧問  
京都大学大学院総合生存学館特任教授

安田 貴彦

### I はじめに

犯罪被害者支援は、犯罪被害者の多岐に亘るニーズに対応するため、多くの機関・団体・個人がそれぞれの専門性や立場を活かした支援を提供することはもとより、それらが継ぎ目なく連携・協働して支援が行われることが求められる。

警察は、他のいかなる機関・団体等と比べても、最も早い段階から最も多くの被害者に接する機関であることから、犯罪被害者に対する支援の起点となることが多いが、警察のみで支援を行うことには、警察の責務の観点からも、人的・財政的資源の制約の面からも自ずと限界があることは明らかである。また、被害者によっては、様々な事情により、警察への被害申告をためらう者、あるいは警察に自ら申告する意思や能力が不足している者、さらには、既に時効が成立しているなど必ずしも警察の支援を必要としていない者も存在する。

そうしたことから、被害者支援の充実・強化のためには、警察以外に、被害者が気兼ねなく相談でき、また、長期にわたって多様なニーズに対応することができる多くの機関・団体等の参画が必要であり、それら被害者に関わるあらゆる機関・団体等が有機的に連携することが求められる。そうした多機関連携の環にあって、地域に根ざしボランティアの活動によって支えられる民間被害者支援団体は、その目的・機能から、被害者支援に欠くことができない重要なプレイヤーであるということが出来る。

警察庁は、平成8年に犯罪被害者に対する支援を警察の活動の本質に関わるものと位置付け、実施されるべき施策を網羅的に示した「被害者対策要綱」を発出した。警察庁は、同要綱発出以前より、我が国における民間被害者支援団体設立の構想段階から積極的に関与し協力してきたが、同要綱においては、民間被害者支援団体を含む関係機関との連携を規定している。また、平成13年の犯罪被害者等給付金支給法の全面改正においては、都道府県公安委員会が民間被害者支援団体を「犯罪被害者等早期援助団体」に指定する制度を創設するなど、警察は、様々な局面において民間被害者支援団体を支援するとともに、緊密に協力し全国で被害者支援活動を展開してきた。

本稿では、筆者の警察庁の行政官として、都道府県警察の幹部として、また、内閣府における犯罪被害者等基本法に基づく政府全体の施策の取りまとめ責任者としての経験及び、現在、(公社)全国被害者支援ネットワークの顧問を務めていることを踏まえ、被害者支援の全体における民間被害者支援団体の位置付けや意義について考察するとともに、警察における被害者支援の展開及び、警察と民間被害者支援団体との関わり、そして、被害者支援の今後の課題と展望を、警察及び民間被害者支援団体を中心に論じるものとする。

なお、本稿における意見にわたる部分については、筆者個人の見解であり、いかなる機関・団体の見解とも無関係である。

## Ⅱ 民間被害者支援団体の意義・特性

民間被害者支援団体が公的機関や様々な専門職等が行う被害者支援とどのように異なり、どのような特性を有するか、特に警察が行う被害者支援との対比を中心に、筆者の経験も踏まえながら、特徴点と考えられるいくつかの点を列記して考察する。

### 1 総合性

被害者支援には、被害者の多様なニーズに応じるため、様々な官民の機関・団体・個人が関わることとなるが、行政は、法律や条例に基づいて遂行され、それぞれの法律等で定められた目的を達成するため、法令で与えられた権限、定められた人員と予算の範囲内で被害者に対して支援を提供する。医師・弁護士等の場合も、それぞれの専門的な知識・能力を提供することにより被害者を支援するが、それぞれ、被害者を患者やクライアント等として、被害者のニーズのある一面を捉えて支援するに留まらざるを得ない。例えば、警察は、捜査過程において種々の支援を提供し、また、警察自身が二次被害を与えることがないよう努めているが、捜査が完全に終了した後は、犯罪被害給付制度等の適用や加害者からの報復等からの被害者の安全の確保等を除いて、直接的に支援を提供することはないといっていよい。

一方、民間被害者支援団体は、その専門性の度合いや人的・財政的資源等からの制約はあるにせよ、被害者を個別のニーズを抱えた個人として捉えるのではなく、多様なニーズを抱える個人（あるいは遺族・家族）そのものとして全人格的に受け止めて、精神的支援や生活上の支援も含め総合的な支援を提供するところに他の機関・団体とは異なる特性を有する。

### 2 継続性・持続性

前項とも関連するが、多くの機関等は、ある特定の被害者のニーズに対応して支援を提供することから、期間の長短はあれ、その機関等が対応できるニーズが存在する限りにおいて被害者と関わることとなる。警察も前述のとおり、捜査が終了した時点で原則として被害者支援は警察の手を離れることとなる。（注：そうした機関・団体の中でも、基礎自治体は、地域に密着し多様な行政サービスを直接住民に提供していることから、被害者との関係は他の行政機関以上に、長期にわたり多面的に続くこととなる。基礎自治体の被害者支援の充実が重要である所以である。）

しかしながら、民間被害者支援団体は、前述のとおり被害者を全人格的に捉えていることから、当該個人に犯罪被害者としての問題が存在する限り、それがいかなる性質の問題であったとしても民間被害者支援団体として可能な支援を中長期にわたって持続的・継続的に提供することができる。

### 3 補充性・柔軟性

行政機関や専門職には、それらの機関や専門職等でなければ法律的にも能力的にも提供できない支援があり、そのような支援に民間被害者支援団体が、それらの機関等に代わって携わることは困難である。例えば、警察の捜査の進捗状況について知りたいという被害者のニーズに応えるためには、警察の被害者連絡制度による以外の方法はない。しかしながら、被害者の置かれている状況は千差万別であり、法や制度が想定している「被害者」に適合しないことも少なくないことに加えて、各機関の担当者であっても必ずしも当該機関が行うとされている被害者支援の全てに精通しているとは限らない。さらには、それぞれの機関等が行う支援の間には押し付け合いや消極的な権限争いにより空隙が生じてしまう可能性もある。また、地域によっては、必ずしも専門的なサービスを提供できる資源が用意されているとは限らない。

民間被害者支援団体は、行政機関や専門職が提供するような専門的な支援を提供することは不可能又

は困難であるが、そうした各機関等の隙間を埋め、つなぎ役を果たす機能を果たすことが期待される。さらには、例えば、警察であれば既に時効が完成していることが明らかな被害者や法律上の構成要件からみて犯罪の被害者とは言い切れない被害者に対しては、一般的な情報提供や適切な他機関等への引継ぎ以上の支援を期待することは困難であるが、民間被害者支援団体であれば、被害者の主観的な認識を尊重して柔軟に支援を提供することも可能である。

#### 4 アクセシビリティ（敷居の低さ）

例えば、これまで犯罪とは無縁であった被害者等にとっては、警察に被害を届け出ること自体に大きな抵抗を感じる場合も少なくない。性犯罪の被害者であれば、精神的にも大きなダメージを負っている上に羞恥心も強く、また、本当に自分の言い分を信じてもらえるかどうか、かえって傷つくことになるのではないかなど、不安感が強く、支援が受けられる機関にも出向くことをためらってしまう被害者も存在する。弁護士やカウンセラーに相談したいと思っても、誰が被害者支援に精通した弁護士等なのか知る術がなかったり、費用面で不安に感じたりすることもある。

その点、民間被害者支援団体であれば、いかなる犯罪被害の相談にも門戸を開いており、あらゆるサービスが無償で提供される。また、被害者の意思を極力尊重し、何かの意思決定や行動を強要されることがない。さらには、多くの団体においては、被害者のプライバシーに配慮した施設となっていることから、比較的安心して相談することができる。

#### 5 「非」専門性と共感性

犯罪被害者支援法に基づき都道府県公安委員会から犯罪被害者等早期援助団体の指定を受けている各被害者支援センターに所属するボランティアは、一定の研修・訓練を経て認定を受けた後でなければ相談員として直接被害者に支援を提供することができない。その意味で、各センターの相談員は、ボランティアではあるが、決してアマチュアではない。とはいえ、警察官のように長期にわたり職業的な訓練を受けた者や弁護士等法律上の資格を取得して活動する専門職ほどの知識や専門的スキルを身に付けているわけではないこともまた事実であり、その意味では、民間被害者支援団体のボランティアは、地域で生活する一市民に過ぎないとも言える。

しかしながら、そうしたボランティアその人が、自らの意思で、何らの見返りも期待することなく、同じ地域社会に暮らす一人の市民の立場から、対等な目線で被害者に対して手を差し伸べることにこそ、民間被害者支援団体の存在意義があるのである。このような民間被害者支援団体のボランティアの存在は、理不尽な犯罪者の行為により心身を傷つけられ、社会や周囲の人々に対する信頼感を失っている被害者が、自ら立ち直り再び歩み出す上において大きな助けとなっている。民間被害者支援団体とそのボランティアは、地域社会が被害者に対して示す連帯共助の精神を体現する存在であるともいえよう。その意味で、民間被害者支援団体は、警察等の行政機関や他の専門職等が職業的な立場から提供する支援では代替することができない価値や効用を被害者支援全体にもたらしている。

#### 6 経済性

種々の被害者支援には、警察等行政機関や一定の資格を有する専門職でなければ不可能な内容のものもあれば、行政機関等も提供することができるが、民間被害者支援団体にも同様の内容の支援が可能なものも存在する。例えば、刑事手続に関する一般的な情報提供や犯罪被害者等給付金の申請手続の補助は、警察であれば当然に可能であるが、公安委員会から指定を受けた犯罪被害者等早期援助団体の支援員であれば、そうした支援の提供が十分に可能な研修を受けている。同じ支援内容を提供する場合に要

する人的コストを考えれば、公務員である警察職員が行うよりも、ボランティアが行う方がはるかに低コストであることは明らかである（注：ただし、このことは民間被害者支援団体のボランティアは無給で差し支えなく、ボランティアに係る経費は一切必要ない、ということの意味するものでは断じてない。被害者支援のような非常に繊細で多方面の知識を要する活動を行うボランティアの養成のためには、充実した研修が不可欠であり、それには相当の経費を要することは当然である。また、善意から自発的に参画しているボランティアであるとはいえ、彼ら彼女らが長期にわたって士気高く活動に参加し、更には新たなボランティアが継続的に参入することを保証するためには、交通費等の実費弁償はもとより、一定の日当等が支給されるように措置されるべきであることは当然であろう。）。

また、民間被害者支援団体がそうした支援を適切に提供できる体制が整えられれば、警察は犯罪捜査など警察でなければできない活動により専念することができることとなり、全体としてみたとき、国及び地方公共団体が民間被害者支援団体の活動の促進のために一定の財政的支援をしたとしても、十分にそれに見合う以上の社会的効用が得られるものと考えられる。

## 7 問題提起力

同じ目線で一人の人間として被害者と向き合い、被害者の抱えるあらゆる課題の解決のために具体的な行動に立ち上がる民間被害者支援団体は、被害者の実情やニーズを最もよく知る立場にあり、社会一般に対して、あるいは行政やその他の被害者に関係するあらゆる機関・団体等に対して、被害者のニーズや立場を代弁することが可能であり、また、そうした役割を果たすことが期待されている存在である。特に、様々な事情により自ら声を上げることも困難な被害者の抱えている苦悩や問題を被害者に代わって社会に伝えていくことは、民間被害者支援団体に課せられた極めて重要な使命であるといえる。

むろん、被害者に接する他の機関・団体等も、被害者の問題を解決し、被害者支援を充実させるため、積極的に発言するべきではあるが、例えば、警察であれば、公務員としての厳格な守秘義務があり、特に個別の事件については仮に関係者が同意したとしても捜査上の秘密に当たるものとして部外に公表することができない事項も少なくない。また、行政機関の立場として、他の機関・団体の支援内容等に不満があったとしても、他機関の所掌に属する事務に関して公に批判することには躊躇せざるを得ない。特に警察の場合は、政治的中立性の確保も強く求められるなど、被害者支援一般にわたる問題提起をすることには相当の困難が伴う。公務員以外の専門職等においても、それぞれの所属する団体等の立場や利害得失あるいは政治的な立場とは無縁に全面的に被害者の立場に立って発言したり、自らの専門性の領域を越えて問題提起したりすることは容易ではない。また、それらは、ともすれば一定のポジションからの、被害者支援以外の何らかの目的や思惑を持った発言と認識されがちであり、広範な国民に対して十分な説得力を持ち得ない場合も少なくない。

その点、民間被害者支援団体は、主として、団体の活動により生計を立てているわけではないボランティアで構成されており、他の機関・団体等と比較して、より客観的・中立的な立場から、被害者のためのみを考えて被害者支援の現状の問題点の指摘や政策提言を行うことができる。民間被害者支援団体は、特定の行政や職種の利害得失にとらわれることなく、ましてや個々の構成員自身の利益や被害者支援以外の目的の達成のために被害者を利用するなどということはなく、あくまで被害者自身に寄り添って、被害者のあらゆるニーズに応える立場から、全ての被害者支援に関する問題に関して、警察を含むいかなる機関・団体に対しても問題提起をすることができる。また、そのような被害者のことだけを考える民間被害者支援団体の主張であるからこそ、政治や行政、メディア、民間事業者、国民世論に対して強い訴求力を有するのである。法制度や行政の方針を改めるため、社会の被害者に対する誤解や偏見を取り除くためには、民間被害者支援団体からの発信は不可欠といえる。それだけに、民間被害者支援

団体の主張や提言は、客観的なエヴィデンスに基づくものである必要があり、かつ、バランスのとれた実現可能性のあるものでなければならないこと、問題提起する対象となる機関・団体等の意見にも十分耳を傾け、殊更に敵対的になることなく建設的なものであるべきであることは言うまでもない。また、そうした民間被害者支援団体の独立性・自律性を担保するためにも、民間被害者支援団体は、その運営や財政基盤を、警察を含む行政や特定の機関・団体に過度に依存するべきではない。民間被害者支援団体は、被害者支援に関わる多くの機関・団体と良好な協力関係、信頼関係を構築すべきであるが、特定の機関・団体や個人の影響下に置かれたり、特定勢力を代弁したりする団体であってはならない。民間被害者支援団体がその立場を代弁するのは、団体それ自体ですらなく、ただ被害者のみである。

### Ⅲ 警察の被害者支援の展開及び民間被害者支援団体との関わり

Ⅱにおいて示した、民間被害者支援団体の位置づけや意義を踏まえた上で、我が国の被害者支援の発展の経緯を、主として警察による取組と、警察と民間被害者支援団体の関わりに焦点を当てて論じることとする。

#### 1 犯罪被害者等給付金支給法成立に至るまでの動向

わが国において、実質的に被害者の救済を目的とした法制度が整備されたのは、昭和55年に犯罪被害者等給付金支給法（昭和55年法律第36号）が制定され、翌56年に犯罪被害給付制度（以下「犯給制度」という）が発足したのが最初である。

これは、49年8月に三菱重工ビル爆破事件（8人が死亡、376人が負傷）が発生したことを契機に、またそれ以前の、41年に通り魔殺人で息子を亡くされた市瀬朝一氏や大谷實同志社大学教授（当時）などの「犯罪被害者補償制度を促進する会」の運動等もあって、国家公安委員会・警察庁が所管する新規立法として制定されたものである。

犯給制度は、通り魔殺人等の故意の犯罪行為による不慮の死を遂げた被害者の遺族や重障害を負わされた被害者に対して、社会の連帯共助の精神に基づき、一般財源から給付金を支給して被害者の精神的、経済的打撃の緩和を図るとともに刑事司法制度に対する被害者の信頼を確保することを図るものであった。具体的には、日本国内又は日本国外にある日本船舶若しくは日本航空機内において行われた人の生命又は身体を害する罪に当たる行為（過失犯を除く）による死亡、重障害を対象とし、被害者からの申請を受けて行われる都道府県公安委員会の裁定により、被害者の年齢や勤労による収入の額等に基づいて算定された遺族給付金や障害給付金を国が支給する制度として発足した。

また、56年には、同法成立時の参議院での附帯決議を受けて、（財）犯罪被害救援基金が、警察職員や経済界等からの寄附を得て設立され、現在に至るまで犯罪被害者の遺児等に対する学資の給与等や調査研究、広報啓発等の事業を行い、我が国の被害者支援に重要な役割を果たしている。

犯罪被害者に対する経済的支援に関しては、1963年にニュージーランドで実現し、その後間もなくイギリス（64年）、アメリカ・カリフォルニア州（65年）、スウェーデン（71年）、西ドイツ（76年）、フランス（77年）において犯罪被害者補償制度が確立されている。英米には遅れをとったとはいえ、我が国の犯罪被害給付制度は、欧州大陸諸国に比べてもさほど遜色ない時期に実現したといえることができる。しかしながら、同制度確立後、我が国の被害者支援に対する社会的関心はそれ以上に高まることなく沈滞の時期に入っていった。（注：本稿では「被害者団体」と「民間被害者支援団体」を区別して記述している。前述の「犯罪被害者補償制度を促進する会」あるいは後述する「全国犯罪被害者の会」等は、犯罪被害者を中心とする民間組織ではあるが、当該組織自体が被害者に対して支援を提供することを目的とする団体ではなく、被害者のための特定の政策を実現することを目的とする運動体、すなわち被害

者団体である。これに対し、民間被害者支援団体とは、必ずしも被害者を中心に結成されたものではなく、被害者に対して精神的、実際的な支援を提供することを目的として組織された団体をいう。両者の性格や活動等は、時にオーバーラップすることもあるが、その主たる目的、機能において異なるものである。さらに、民間被害者支援団体には性犯罪等特定の罪種の被害者を対象に支援を提供する団体も少なくないが、本稿では、被害者一般に支援を提供している全国被害者支援ネットワーク傘下の各地の被害者支援センターに主眼を置いて論じる。なお、(財)犯罪被害救援基金については、設立の経緯等から公的性格を帯びているものの、民間からの浄財によって運営されており、被害者遺児に対する奨学金の給付に加えて、相談事業や機関誌「ふれあい」の発行など被害者を精神的实际的に支援する事業を行っていることから、民間被害者支援団体の一つと考えて差し支えないものとする。

## 2 犯罪被害給付制度発足10周年記念シンポジウムと同シンポジウムを受けての動向

アメリカ合衆国、イギリスを始めとする欧米諸国においては、1960年代に犯罪被害者補償制度の整備が進み、70年代には民間による被害者支援運動が台頭し、さらには80年代には被害者に対して刑事司法制度等における「権利」が認められるなど、被害者支援の運動がダイナミックに展開されていた。また、85年には国連総会において「犯罪及びパワーの濫用の被害者のための正義の基本原則」が採択された。

こうした国際的な被害者支援の興隆の一方で、我が国においては、犯罪被害者等給付金支給法制定以降は大きな社会的な変化をもたらす動きは官民ともに見られなかった。(注:民間被害者支援団体として、83年に、性犯罪被害者の支援を目的として、任意団体である東京・強姦救援センターが設立されたが、社会的に大きな影響を与えたとは言い難かった。)

そのような状況に一石を投じ、今日の被害者支援の発展へとつながる直接の契機となったのが、平成3年10月3日に日本被害者学会(2年発足)及び犯罪被害救援基金の共催で警察庁が後援して開催された「犯罪被害給付制度発足10周年記念シンポジウム」である。

このシンポジウムにおける、前年にご子息を飲酒運転轍き逃げ事件で亡くされた大久保恵美子氏の以下の発言が、関係者の心を大きく揺り動かし、我が国における本格的な被害者支援の確立に向けての長い発展の歴史が始まったのである。

「私の息子は、去年の10月12日、飲酒運転者に殺されました。殺された後数ヶ月間、私はどうやって生きていけばいいのか分からず、本当に無我夢中で、日本には何か私を精神的に助けてくれるところがないのかと必死になって探しましたがけれども何もありませんでした。

先程パネリストの先生からも、『日本では、被害者の声として出てこない、被害者の本当にそれがニーズなのか』という発言もありました。でも被害者の立場になりますと、はい、私が被害に遭いましたと大きな声で言って、大きな声で泣ける、そういう社会ではありません。今の日本は大きな声で泣きたくても泣けないんです。ただじっと自分で我慢しなければならないのが今の日本における被害者の姿だと思います。日本では、そういう被害者を精神的に救う道が何もない。まずそれを創ってほしいと思うことなんです。

先ほど、『被害者が立ち直るためには同じ被害者同士での話し合いが一番大切だ』という発言がありましたが、それを支援してくれる専門家の方たちの助言がないとうまく立ち直っていきません。子どもを殺された親は、このようなつらい思いをもう他の人たちにさせたくないという気持ちでいっぱいなのです。どんな協力も惜しみませんから、10周年記念シンポジウムが開かれたこの機会に、是非、一歩でもいいんです。一歩だけでも踏み出して下さい。お願いします。」

同シンポジウムを契機の一つとして、その後、同シンポジウムのパネリストを中心に、主として二つの具体的な取組が始動した。一つは、我が国における被害者支援の在り方について提言を行う前提とな

る、我が国の犯罪被害者の実態やニーズを把握するための学術的な実態調査である。日本被害者学会設立の中心メンバーでもあった宮澤浩一慶應義塾大学教授（当時）らにより、平成4年度から3カ年の計画で開始された（注：この研究成果は、「犯罪被害者の研究」（宮澤浩一他編 成文堂、平成8年）として取りまとめられた。）。もう一つが、民間被害者支援団体の発端となる山上皓東京医科歯科大学教授（当時）による「犯罪被害者相談室」の設立（4年）である。同相談室は、臨床的な研究を通じて我が国の被害者に対する精神的支援の在り方を確立しようとするものであった。これらの動きに対して警察庁や犯罪被害救援基金が、民間の中間支援団体からの資金調達その他の財政的支援や、相談室の周知、個々の被害者の紹介、調査研究への協力等、様々なバックアップを行ったことはいままでもない。

### 3 被害者対策要綱の制定等

#### (1) 被害者対策要綱の制定

警察庁においては、平成6年から國松孝次警察庁長官（当時）のイニシアティブの下、警察として被害者対策をいかに進めるべきかについての検討が開始された。警察庁内部での全庁的な検討と並行して、有識者等による「警察の被害者対策に関する研究会」が7年に発足し、前記調査研究の成果も踏まえて、8年1月に同研究会報告が警察庁に報告された。それらを受けて、同年2月、警察庁は、我が国の行政機関として初めて、犯罪被害者に対する支援を行政機関の目的として位置づけ、支援のための施策を網羅的に取りまとめた「被害者対策要綱」を制定した。

同要綱では、被害者対策が警察の本来の任務であり、「個人の権利と自由を保護する」という警察の設置目的達成のため当然に行われるべきものであること、警察は被害者を保護する立場にあることが明確化され、捜査過程における二次被害の軽減の重要性や、被害者の人権に配慮してその尊厳を傷つけることのないよう留意することなどが示された。また、被害者対策推進上の基本的留意事項として、被害者のニーズへの対応、総合的な施策の推進、関係機関・民間団体と連携した対策の推進等が盛り込まれた。民間団体に関しては、個別分野施策の推進に関して、警察が配布する「被害者の手引」に民間団体について記載し連携を図ること、特に被害者の精神的被害の回復のため民間団体との連絡、協力関係を確保し、民間団体に関する情報を積極的に提供することを強調している。

また、同要綱において、特に重視すべき被害者として、身体犯の被害者、特に女性の性犯罪被害者並びに殺人及び傷害致死に係る遺族、そして被害少年を取り上げたことは、その後の警察の子ども、女性を守るための諸施策の展開にも多大の影響を与えた。

同要綱を受けて、8年5月、従来警察庁給与厚生課に置かれていた犯罪被害給付制度を所管する「犯罪被害者給付室」は「犯罪被害者対策室」に改められ、犯罪被害者対策に関する企画、調査及び総合調整に関する事務が追加された。また、各都道府県警察本部にもそれに対応し被害者に関する施策を推進する係が置かれた。

また、警察庁では、9年度から被害者対策推進計画（平成21年度計画から「被害者支援推進計画」に、23年度計画から「警察庁犯罪被害者支援推進計画」に題名変更）を策定しているほか、各都道府県警察においてもそれぞれ独自の計画を策定している。

#### (2) 被害者対策要綱を踏まえた施策の展開

同要綱を踏まえ、警察において開始された主な施策は以下のとおりである。

##### ① 「被害者の手引」

被害者にとって、犯罪による被害を回復・軽減するために受けることができる支援の内容や、刑事手続に関することは、なじみの薄いものであり、このような情報は事件に遭遇し、困惑している被害者に対して早期・確実かつ包括的に提供される必要があることから、都道府県警察において、刑事手続の概

要、捜査への協力依頼、被害者が利用できる制度、各種相談機関・窓口等について記載したパンフレット「被害者の手引」が作成されている。平成9年に全都道府県警察において整備され、殆どの都道府県警察においては、殺人、傷害、性犯罪などの身体犯及びひき逃げ事件や交通指導事故などの重大な交通事件の被害者とその遺族に対し、その被害類型ごとに「被害者の手引」が用意されている。外国語のものを備えている都道府県警察もある。

## ② 被害者連絡制度

捜査の状況や加害者の処分について知りたいという被害者等のニーズに応えるため、平成9年に「被害者連絡制度」が設けられ、身体犯や重大な交通事故事件の被害者等に対し、当該事件の捜査状況、被疑者の氏名や年齢、被疑者の検挙状況、逮捕された被疑者の処分状況（事件送致先検察庁、起訴・不起訴との処分結果、起訴された裁判所）等を、事件を担当する捜査員が連絡している。

## ③ 相談・カウンセリング体制の整備

被害者等が安心して警察に相談できる窓口として、従来から、全国統一番号の相談専用電話「#9110番」が設置されていたが、被害者対策要綱発出後、各都道府県警察において、被害者支援担当係が対応する「犯罪被害者ホットライン」等の相談電話・窓口や、性犯罪、ストーカー等個別の被害類型に特化した専用の相談電話が開設されている。さらに、平成19年10月からは、被害者本人からの申告が期待しにくく、被害が潜在化しやすい犯罪を早期に認知して検挙や被害者保護に結びつけるため、警察庁の委託を受けた民間団体が、一定の犯罪等に係る通報を匿名で受け付け、有効な通報を行ったものに対して情報料を支払う「匿名通報ダイヤル」が運用されている。

また、精神的に大きな被害を受けた被害者等に対しては、心理学的立場からの専門的なカウンセリングが必要となることがある。警察ではその精神的被害を軽減するため、臨床心理学等の専門的知識やカウンセリング技術を有する職員を、都道府県警察本部犯罪被害者支援室等に配置しているほか、犯罪被害者等に対する専門的なカウンセリングを実施するため、都道府県警察が、警察部外の精神科医、臨床心理士等を委嘱している。さらに、警察職員のカウンセリング技術の向上及び精神的ストレスの軽減を図るため、都道府県警察が部外の精神科医、臨床心理士等をアドバイザーとして委嘱している。

## ④ 二次被害の防止

被害者の事情聴取に当たっては、各警察署等に応接セットを備え照明や内装を工夫した事情聴取室を設けるなど、被害者の心情等に配慮した施設の改善が図られている。また、「被害者支援用車両」が配備され、警察施設に立ち入ること自体に抵抗を感じる被害者の事情聴取や、実況見分時の被害者のプライバシーの保護などのために活用されている。

性犯罪捜査については、各都道府県警察本部の捜査幹部の中から「性犯罪捜査指導官」を指定するとともに、その下に性犯罪捜査指導係を設置し、性犯罪捜査の指導・調整、専門捜査官の育成を図っている。また、全国で約8,500名の女性警察官が性犯罪捜査員に指定（平成29年現在）されており、可能な限り被害者が希望する性別の警察官が事情聴取に当たる体制が整備されている。さらに、各警察署等には、被害者の身体からの証拠採取の際の負担に配慮した証拠採取キット、被害者の衣類を預かる際の着替え、実況見分時の負担を軽減するためのダミー人形なども整備している。

## ⑤ 捜査過程における被害者の経済的負担の軽減等

被害者は捜査過程において様々な経済的負担を強いられることが少なくない。被害者対策要綱においては、被害者への旅費の支給について触れ、平成11年度までに全都道府県警察において被害者への旅費支給が可能となった。その後、順次更なる軽減措置が警察庁及び都道府県警察において図られ、ほとんどの都道府県において、身体犯被害者に関しては初診料、診断書料、被害者死亡の事件に関しては死体検案書料、司法解剖後の遺体搬送及び遺体修復、性犯罪に関しては緊急避妊費用や性病検査費用、また、

自宅が犯罪現場となった場合などの一時避難場所の借り上げ、ハウスクリーニング費用等が公費負担可能となっている。

#### ⑥ 指定被害者支援要員制度

犯罪捜査と被害者支援を同一の警察官が行うことは困難が伴うことから、平成10年から、専門的な被害者支援が必要とされる事案が発生したときに、所要の訓練を受け、捜査員とは別に指定された警察職員が、被害者への付添い、ヒアリング、説明、関係機関・団体との連携、それらの機関への紹介・引継ぎ等の事件発生直後における被害者支援活動を行う「指定被害者支援要員制度」が、13年度までに全ての都道府県警察で導入された。

#### ⑦ 再被害の防止

被害者やその親族及び関係者が同じ加害者から再び危害を受けることを防止するため、平成9年に「再被害防止対象事件登録要領」が制定された。その後、13年の警察庁の通達に基づき、都道府県警察ごとに「再被害防止要綱」が制定され、これに基づく措置が実施されている。同要綱では、加害者から再犯による生命又は身体に関する犯罪被害を受けるおそれが大きく、組織的活継続的な再被害防止措置を講ずる必要がある被害者等「再被害防止対象者」として指定し、被害者等に対しては、防犯指導や警戒措置、必要に応じ加害者の釈放等の情報を教示するなどをを行い、加害者との関係では、その動向を把握し、必要に応じて指導警告等の措置を実施している。

#### ⑧ 多機関連携体制の整備

被害者の極めて多岐にわたるニーズに的確に対応し総合的な支援を提供するためには、司法、行政、医療、民間被害者支援団体等の様々な被害者に関係する機関・団体がネットワークを形成して相互に連携し、情報を共有することが必要である。警察庁は、平成10年に通達を発出し、被害者支援に関わる機関・団体が参加する都道府県レベルでの「被害者支援連絡協議会」及び警察署の管轄区域を単位とした連絡協議会（被害者支援ネットワーク）の設置を推進し、12年度までに全都道府県及び全地域において整備された。都道府県レベルの協議会の構成員は、警察、検察庁、弁護士会のほか、医師会、臨床心理士会、福祉事務所、県や市町村の担当部局や各種相談機関等である。また、警察署管轄レベルの地域ネットワークにおいては、個々の被害者の具体的なニーズを把握し、よりきめ細かな支援を行うために、警察署、市町村の担当課、弁護士、病院のほか、不動産業者、運送会社、工務店、葬儀社など事件後に被害者が直面する問題に対応できる様々な民間業者も参加している。

### 4 犯罪捜査規範の改正

被害者対策要綱においては、捜査過程における被害者の二次被害の防止・軽減を目的として、犯罪捜査における被害者への対応の組織的改善を図るため、警察官が捜査活動の際に守るべき心構えや捜査方法、手続等を定めた犯罪捜査規範（昭和32年国家公安委員会規則第2号）を改正することを規定していた。これを受け、警察庁刑事局を中心に検討がなされ、平成11年6月、同規範が改正され、

- ・捜査を行うに当たっての被害者等の心情や人格等に対する配慮
- ・被害者等に対する刑事手続や捜査経過等の説明・通知
- ・被害者等に後難が及ぶことを防止するなどのための被害者の保護
- ・被害者の秘密保持

等について定めた規定が新設された。

### 5 警察の民間被害者支援団体に対する支援等

東京犯罪被害者相談室（注：平成12年に「被害者支援都民センター」に改組。）に続いて、平成7年

に水戸被害者援助センター、8年に大阪被害者相談室（いずれも当時の名称）が設置され、9年には石川県、北海道、和歌山県、広島県、10年には愛知県において、民間被害者支援団体が設立された。

民間被害者支援団体は、21年4月の徳島被害者支援センターの設立をもって、全ての都道府県において設立されたが、いずれの団体の設立、運営に当たっても、警察庁及び各都道府県警察が、財政、人材供給、教育研修、広報啓発、施設等の便宜供与、他機関との連絡調整、団体の法人化の援助等々様々な側面から支援を提供した。特に、民間被害者支援団体の行う相談業務（カウンセリングを含む）に関しては、12年度から警察庁において委託の経費が国庫補助金として措置された。

10年には全国の民間被害者支援団体の連携・協力等を促進するため、それまでに設立された全国の8団体が結集し、「全国被害者支援ネットワーク」が設立された。（注：同ネットワークは当初、任意団体として設立されたが、平成18年には特定非営利活動法人に、28年には公益社団法人として認可された。）同ネットワークは、11年には、「犯罪被害者の権利宣言」を発表した。これは、後の犯罪被害者等基本法の制定にもつながる先駆的な取組として特筆されるべき成果である。

15年には、全国被害者支援ネットワークは、前述の10周年シンポジウムが開催された10月3日を「犯罪被害者支援の日」と定め、毎年この日を中心に中央及び全国各地においてキャンペーンを展開している。

## 6 犯罪被害者等給付金支給法の全面改正等

被害者の置かれた悲惨な状況が広く社会に認識されるに伴い、被害者支援を求める世論は急速な高まりを見せるようになった。平成11年には政府に「犯罪被害者対策関係省庁連絡会議」が設置され、12年には同会議によって報告書「犯罪被害者と当面の犯罪被害者対策」が取りまとめられた。さらには同年、いわゆる「犯罪被害者保護二法」（注：刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律（平成12年法律第74号）及び犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律（平成12年法律第75号））が成立し、刑事手続上の被害者の保護のための施策も進展を見た。

こうした情勢を背景に、犯罪被害給付制度の拡充、警察の被害者対策の更なる充実、民間被害者支援団体の活動の促進を目指して、13年4月、犯罪被害者等給付金支給法が制定以来、初めてかつ全面的に改正された。

同改正法の内容としては、まず、犯罪被害給付制度については、重傷病給付金の創設を始め、障害給付金の支給範囲の14級までの拡大や給付基礎額の引上げ等の大幅な拡充がなされた。

また、給付金の支給以外の被害者への支援に関する規定も整備された。具体的には、情報提供などの被害者に対する援助の措置を警察本部長・警察署長の努力義務として明記し、国家公安委員会はそれらの援助が有効適切に行われるよう指針を定めることとされた。これによって、被害者に対する援助が警察の責務であることが法律レベルで明確化された。この規定を受け、有識者等による検討を経て、14年、国家公安委員会により「警察本部長等による犯罪の被害者等に対する援助の実施に関する指針」が制定された。

加えて、民間団体による犯罪被害者支援活動の促進に資するため、一定の要件を満たした民間被害者支援団体を都道府県公安委員会が「犯罪被害者等早期援助団体」に指定するなどの規定が設けられた。この規定に基づき、警察は、被害者との同意を得た上で、当該団体に、氏名、住所等の被害者に関する情報を提供できる仕組みが整えられた。これは、被害を受けた直後の被害者は、どこに援助を求めたらよいか分からず、民間被害者支援団体の側も、被害者から援助の申し出がない以上、十分な情報が得られず、積極的、効果的な対応が困難であった状況を改善するための制度である。この制度により、民間被害者支援団体は、犯罪被害の発生直後から被害者等の援助を適切かつ確実に行うことができる団体と

して公的認証が付与され社会的信用が向上すると同時に、団体の役職員等に対しては秘密保持義務等が課せられることにより警察からの情報提供を受けられるようになるとともに、被害者が安心して援助を受けられる環境が整備された。

また、同改正により、同法に目的規定が新設されるとともに、法律の題名も「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」に改められた。

同改正は、警察が関与する犯罪被害者支援に関して総合的に法制化したものであり、後の20年の再改正により「犯罪被害者支援法」と呼ばれることとなる同法の基本的枠組みを確立するものであった。

こうした制度整備を踏まえ、犯罪被害者等早期援助団体に対しては、14年度に租税特別措置法上の「特定公益増進法人」に新規追加され、寄付金等に対する税制優遇措置が確立された。（注：その後、公益法人制度改革とそれに伴う税制改正により、公益社団法人として認定された民間被害者支援団体は、税制上の優遇措置を享受できることとされた。）

また、警察庁は、17年度より、民間被害者支援団体に対し、公判出廷の付添い、病院などの手配などの直接支援業務を委託するために要する経費（国庫補助金）を措置し、18年度からは、民間被害者支援団体に対して、犯罪被害者支援に関する理解の増進にかかる業務の委託費（国庫補助金）も措置している。

## 7 犯罪被害者等基本法の制定と犯罪被害者等基本計画

犯罪被害者の問題をめぐっては、以前から研究者や民間被害者支援団体等の中で犯罪被害者のための基本法の制定を求める声があったが、それを大きく促進したのが平成12年に殺人事件被害者遺族を中心に結成された被害者団体「全国犯罪被害者の会（通称：あすの会）」の運動であった。あすの会は、犯罪被害者の訴訟参加制度確立と経済的補償制度の確立を主目的に結成され、15年7月小泉純一郎総理大臣（当時）と面談し、被害者のための法制度の整備を要請した。これを受け、小泉総理の指示の下、自民党司法制度調査会を中心に基本法の検討が開始された。犯罪被害者の地位を「権利」として認めるべきか、刑事手続への参加をどう考えるべきか等について相当の議論があった末、16年12月、議員立法により、「犯罪被害者等基本法」（平成16年法律第161号。以下「基本法」という）が制定された。

基本法は、被害者等の権利利益の保護を目的とし、基本理念として、

- ・被害者等は個人の尊厳が尊重され、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有すること
- ・被害者等のための施策は、被害の状況及び原因、被害者等が置かれている状況等の事情に応じて適切に講じられるべきこと
- ・被害者等のための施策は、被害者等が再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を途切れることなく受けることができるよう講じられるべきこと

を規定した。

基本法は、国・地方公共団体が講ずべき基本的施策として、(1) 相談及び情報の提供、(2) 損害賠償の請求についての援助、(3) 給付金の支給に係る制度の充実等、(4) 保健医療サービス・福祉サービスの提供、(5) 犯罪被害者等の二次被害防止・安全確保、(6) 居住・雇用の安定、(7) 刑事に関する手続への参加の機会を拡充するための制度の整備等を掲げるとともに、これらの施策については、総合的かつ長期的に講ずべき犯罪被害者等のための施策の大綱などを定めた犯罪被害者等基本計画に基づいて推進していくこととし、また、この基本計画は、基本法の施行に伴い内閣府に設置された「犯罪被害者等施策推進会議」において案が作成され、閣議決定ののち公表されることとされた。

17年12月、基本法に基づいて「犯罪被害者等基本計画」（以下「基本計画」という）が策定された。同基本計画には258項目に上る具体的施策が盛り込まれ、政府全体としてその推進が図られることとなっ

た。また、基本計画に盛り込まれた施策のうちいくつかは、更に新たに設置する検討会で検討がなされることとなり、18年4月から「経済的支援に関する検討会」、「支援のための連携に関する検討会」、「民間団体への援助に関する検討会」の三つの検討会が設けられ、19年11月、最終取りまとめがなされ、基本計画の結論とされた。

## 8 犯給法の再改正～「犯罪被害者支援法」へ

警察庁は、上記の三つの検討会の提言を受け、平成20年4月に「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」の改正等の制度改正を行った。

同改正法の内容は、

- ・犯罪被害給付制度の一層の充実（遺族給付金等の最高額の引き上げ、重傷病給付金に休業損害を考慮した額の加算等）
- ・民間被害者支援団体の活動の促進（都道府県公安委員会による民間被害者支援団体の自主的な活動を促進するための助言、指導（その有効適切な実施のための国家公安委員会による指針の制定））
- ・広報啓発活動の推進（国家公安委員会、都道府県公安委員会及び警察本部長等による犯罪被害者等の支援に関する広報啓発活動の努力義務）

などであり、これらの法改正の内容を反映して、法律の題名を「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律」と改めるとともに、基本理念を明らかにするため、目的規定に「犯罪被害者等が再び平穏な生活を営むことができるよう支援すること」が追加され、文字どおり「犯罪被害者支援法」となって現在に至っている。

また、国家公安委員会は、同法改正により犯罪被害者等の支援を目的とする民間団体の活動の促進に関する規定が整備されたことを踏まえ、14年に示した「指針」と20年の法改正により新たに指針を策定することとされた事項とを併せて、20年10月、「警察本部長等が行う犯罪被害者等の支援に関する指針」を制定した。

なお、従来の警察庁の犯罪被害者対策室は、より現在の業務を表現するにふさわしい名称として、20年7月、「犯罪被害者支援室」に改められた。

## 9 「犯罪被害者支援要綱」の制定等

前記基本計画は平成22年に5年間の期限を迎えた。23年3月には、28年3月末までの5カ年を計画期間とする第2次基本計画が閣議決定され、精神的・経済的支援の更なる充実を図る取組などが盛り込まれた。これを受け、警察庁では、8年に制定された「被害者対策要綱」を15年ぶりに見直し、23年7月、警察において特に講ずべき施策の具体的推進要領を示した「犯罪被害者支援要綱」を制定した。

同要綱は、従来の被害者対策要綱の理念及び施策を引き継ぎつつ、これまでの警察に係る被害者支援関係法令の整備等を踏まえ、第2次基本計画の推進期間及び同基本計画における5つの重点課題等に平仄を合わせ、今後5年間に推進すべき施策（43項目）を定めたものであり、

- ・犯罪被害者の安全の確保のための犯罪被害者に関する情報の保護
- ・再被害防止対策等とともに子ども対象暴力的性犯罪の再犯防止や交通事故事件捜査の体制強化など犯罪被害者が求める正義の実現のための積極的な犯罪捜査及び予防
- ・国民の理解の促進と配慮、協力確保の見地から、従来から実施していた中高生に対する「子どもを被害者にも加害者にもしないための命の大切さを学ぶ教室」の大切さ、犯罪被害者支援施策に関する広報の実施

等の規定が盛り込まれている。これに伴い、被害者対策要綱は廃止されるに至った。

なお、民間被害者支援団体に対する財政的支援としては、同要綱等を受けて、25年度より、性犯罪被害者支援業務の委託費（国庫補助金）が措置されている。

## 10 預保納付金の活用等

平成19年、「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（「振り込み詐欺救済法」平成19年法律第133号）」が制定され、犯罪利用口座に振り込まれ被害者に返金しきれず、預金保険機構への納付金となった金銭（預保納付金）に関しては、被害者支援の充実のために活用されることとされ、25年から、①奨学金制度（被害者の子供に対する無利子での奨学金の貸与）及び、②団体助成制度（非営利の被害者支援団体の活動に対する支援）が実施されてきた。しかし、奨学金貸与事業が低調であることや、民間被害者支援団体からの拡充の要望等を受け、関係府省庁政務官によるプロジェクトチームで検討が進められた結果、奨学金事業については、貸与制から給付制に完全移行すること、団体助成事業については、基盤整備や相談等の事業経費だけでなく、人件費（相談員の育成のための雇用経費）を助成対象に追加することとした報告書が取りまとめられ、それを受けて金融庁が所要の内閣府・財務省令の改正等を行い、29年4月1日から新事業が開始された。

## 11 第3次犯罪被害者等基本計画及び犯罪被害者等施策の事務の内閣府から警察庁への移管

第2次基本計画の計画期間の終了に伴い、平成28年4月、第3次基本計画が閣議決定された。

第3次基本計画では、第1次及び第2次基本計画と同様、犯罪被害者等施策の実施者が目指すべき方向・視点を明らかにした「4つの基本方針」、大局的な課題を指摘した「5つの重点課題」及び犯罪被害者等施策を全体として効果的・効率的に行うための「推進体制」が示されている。

これらの下に設けられた各項目名については、第2次基本計画から大きな変更はないものの、その具体的内容について、犯罪被害者等施策推進会議の下に基本計画の見直し の検討や施策の実施状況の検証、評価等の補佐を行うために設置された基本計画策定・推進専門委員等会議（以下「専門委員等会議」という）における検討の中で新たな方向性や視点が示された。

具体的には、性犯罪の被害に遭った女性は、その羞恥心や自責感から被害に遭ったことを他人に知られたくない、加害者との関係性等から被害を訴えにくいなどの理由から被害申告をしない場合もあり、この種の犯罪は被害が潜在化しやすいとされている。そこで、女性の性犯罪被害者が置かれている状況に関する広報啓発を推進するとともに、相談しやすい環境の整備に努めてきたところである。さらに、専門委員等会議における検討では、これらの女性の性犯罪被害者に加えて、男性の性犯罪被害者及び児童虐待等の被害に遭った子供等も被害が潜在化しやすい類型であるということについて、専門委員等会議の構成員間で認識の共有が図られた。

また、「犯罪被害者等」は、基本法第2条第2項において、犯罪等により害を被った者及びその家族又は遺族とされており、自己が直接の犯罪被害者ではないものの、兄弟姉妹が被害に遭った子供も「犯罪被害者等」に含まれているため、第1次基本計画及び第2次基本計画下においてもこのような子供は支援の対象であった。しかしながら、現状においては十分に支援の手が行き届いていないということが、専門委員等会議において指摘された。

これらを踏まえて、第3次基本計画では、性犯罪や児童虐待等の被害に遭ったにもかかわらず、自ら声を上げることが困難なために被害が潜在化しやすい犯罪被害者等に対する適切な支援について、「基本方針」に明記されるとともに、これに関する具体的施策が記載されている。また、自己が直接の犯罪被害者ではないものの、兄弟姉妹が被害に遭ったこと等により、その心身に悪影響を受けるおそれがある子供等に対する適切な支援が「基本方針」に明記されている。

また、基本法では、基本理念として、犯罪被害者等が、被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等が途切れることなく行われること（基本法第3条第3項）が規定されており、これまでも制度や担当機関等が替わっても連続性をもって犯罪被害者等に対する支援等が行われるよう、また、犯罪被害者等の誰もが、必要なときに必要な場所で適切な支援を受けられるよう、途切れることのない支援等を推進してきたところである。これに加えて、専門委員等会議における検討では、犯罪被害者等の生活の再建を支援するという観点から、犯罪被害者等に身近な公的機関である地方公共団体や個々の犯罪被害者等のニーズに応じたきめ細かな支援が可能な民間被害者支援団体による犯罪被害者等に対する支援の充実促進を図り、中長期にわたる支援が行われるよう、体制を整備していくことが望ましい旨の指摘がなされた。

これを踏まえて、第3次基本計画では、犯罪被害者等に対して生活全般にわたる支援を提供できるよう、地方公共団体や民間被害者支援団体とともに、継ぎ目のない支援体制を構築し、犯罪被害者等を中長期的に支援するという視点からの体制整備への取組が行われなければならないことが記載されている。また、このような取組が適切に行われても、国民がこれを認識していなければ、犯罪等により被害を受けた際に適切な支援にたどり着くことが困難であることから、政府による犯罪被害者等施策のほか、地方公共団体や犯罪被害者等の援助を行う民間の団体による取組を含め、適切にその周知を推進していく必要があるとされている。

さらに、第3次基本計画に盛り込まれた具体的施策が適切かつ確実に推進されることを確保するため、その進捗状況の点検においては、定量的に把握することに努め、これが困難な場合であってもできる限り定性的に把握することとされている。

なお、28年4月、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」が施行され、これまで内閣府が担っていた基本計画の作成及び推進に関する事務は国家公安委員会（警察庁）に移管された。これは、現場に近いところで犯罪被害者等と密接に関わる各種施策を行っている、国家公安委員会（警察庁）に犯罪被害者等施策に関する事務を移管することで、よりきめ細やかな取組を図ることができるとされたこと等による。

## 12 第3次犯罪被害者等基本計画下の取組

### (1) 犯罪被害者基本計画の策定

第3次基本計画を受けて、警察庁は、平成28年4月1日、「犯罪被害者支援要綱」を廃止し、新たに32年度末までの5年間において警察庁が講ずべき具体的な取組内容（前述の内閣府から移管された事務を除く）及びその推進要領を示した「警察庁犯罪被害者支援基本計画」を策定した。

同計画においては、警察庁内に犯罪被害者支援推進委員会を設置し、施策の推進状況の点検、把握と所要の調整を行うとともに、以下の具体的施策を推進することとしている。

#### 1 警察庁のみで実施する施策

- (1) 犯罪被害給付制度に関する検討
- (2) 海外での犯罪被害者に対する経済的支援
- (3) 再被害防止のための安全確保方策の検討

#### 2 警察庁が自ら実施し、又は都道府県警察を指揮監督する施策

- (1) 相談・捜査の過程における犯罪被害者への配慮及び情報提供
  - ア 相談体制の充実等
  - イ 告訴・告発、被害届等の適切な受理
  - ウ 刑事手続等に関する情報提供の充実

- エ 捜査に関する適切な情報提供等
  - オ 損害賠償請求制度等に関する情報提供の充実
  - カ 犯罪被害者に関する情報の保護
  - キ 犯罪被害者の意向を踏まえた証拠物件の適正な返却又は処分
  - ク 海外における邦人の犯罪被害者に対する支援
  - ケ 地域警察官による犯罪被害者への訪問・連絡活動の推進
  - コ 被害少年が相談しやすい環境の整備
  - サ 被害児童からの事情聴取における配慮
  - シ 性犯罪被害者に対する適切な対応
  - ス 性犯罪被害者による情報入手の利便性の拡大
  - セ 医療機関における性犯罪被害者からの証拠採取等の促進
  - ソ 司法解剖等に関する遺族への適切な説明等
  - タ 適正かつ緻密な交通事故事件捜査の推進等
- (2) 精神的被害の回復への支援及び経済的負担の軽減に資する支援
- ア 医療費等の負担軽減
  - イ カウンセリング等心理療法の費用の負担軽減
  - ウ 犯罪被害者に対するカウンセリングの充実
  - エ 被害直後における居住場所の確保
  - オ 犯罪被害給付制度の運用改善
  - カ 公益財団法人犯罪被害救援基金との連携
  - キ 被害少年が受ける精神的打撃軽減のための継続的支援の推進
  - ク 犯罪利用預金口座等対策による被害回復の促進
  - ケ 暴力団犯罪による被害の回復の支援の充実
- (3) 犯罪被害者の安全の確保
- ア 再被害防止措置の推進
  - イ 再被害防止に向けた関係機関との連携の充実
  - ウ 行方不明者対策の強化
  - エ ストーカー事案、配偶者等からの暴力事案への適切な対応
  - オ 児童虐待の防止、早期発見・早期対応のための取組
  - カ 子供を対象とする暴力的性犯罪の再犯防止
  - キ 保護対策の推進
- (4) 犯罪被害者支援推進のための基盤整備
- ア 施設の改善
  - イ 研修の充実等
  - ウ 指定被害者支援要員制度の活用
  - エ 犯罪被害者支援に携わる者への心理的影響に対する配慮
  - オ 適切な賞揚と好事例の勧奨
  - カ 性犯罪捜査を担当する係への女性警察官の配置等
  - キ 被害者支援連絡協議会等の活用による関係機関・団体との連携等
  - ク 犯罪被害者等早期援助団体等の民間の団体との連携・協力等
  - ケ コーディネーターとしての役割を果たせる民間支援員の養成への支援

- コ 民間の団体への支援の充実
- (5) 国民の理解の増進
  - ア 様々な広報媒体を通じた犯罪被害者支援施策に関する広報の実施
  - イ 調査結果の公表等を通じた犯罪被害者の置かれた状況についての国民の理解の増進
  - ウ 被害が潜在化しやすい犯罪被害者に対する理解の促進
  - エ 中学生・高校生を対象とした「命の大切さを学ぶ教室」の開催等
  - オ 犯罪被害者の個人情報の保護に配慮した犯罪発生状況等の情報提供の実施
  - カ 交通事故被害者等の声を反映した国民の理解増進
- (2) 第3次基本計画下の具体的成果

第3次基本計画策定後、警察においては前記計画に基づき平成31年3月末現在までに、下記のような新たな施策の実現を見ている。

① 同計画「1 (1) 犯罪被害給付制度に関する検討」について

警察庁では、第3次基本計画を踏まえ、平成29年4月から、「犯罪被害給付制度に関する有識者検討会」を開催し、同年7月に提言が取りまとめられた。30年3月、同提言を踏まえ、犯罪被害者支援法施行令及び犯罪被害者支援法施行規則の一部を改正し、同年4月に施行された。当該改正の主な内容は、次のとおりである。

犯罪被害給付制度の改正の概要

要 望		改 正 の 概 要
重傷病給付金の支給対象期間等の在り方	<b>支給対象期間及び上限額の撤廃</b> <small>※改正前の重傷病給付金            給付期間 1年            上限額 120万円</small>	<b>給付期間の延長</b> 重傷病給付金の給付期間を3年に延長
犯罪被害者に負担の少ない支給の在り方	<b>犯罪被害者にとって負担の少ない給付の実現</b>	<b>仮給付の柔軟化</b> 犯罪被害者等給付金相当額の3分の1以下とする制限を撤廃
若年者の給付金の在り方	<b>遺児がいる若年の犯罪被害者の死亡時における給付金の増額</b>	<b>遺児への手厚い支援</b> 幼い遺児がいる場合、遺児が18歳になるまでの年数分を満たすよう遺族給付金を増額
親族間犯罪被害に係る給付金の在り方	<b>親族間犯罪被害は不支給を原則とされていることの見直し</b>	<b>親族間犯罪被害に係る支給基準の抜本的見直し</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・親族関係が事実上破綻している場合には給付金を全額支給</li> <li>・18歳未満の者が受給者となる場合の特例措置を新設</li> </ul>

② 同計画「1 (2) 海外での犯罪被害者に対する経済的支援」について

平成25年1月に発生したアルジェリアにおける邦人殺害テロ事件を契機に、海外で犯罪被害に遭った邦人に対する支援を求める声の高まりを受け、推進会議の下に置かれた「犯罪被害給付制度の拡充及び新たな補償制度の創設に関する検討会」は、26年1月、「犯罪被害給付制度の拡大適用の形ではないとしても、社会の連帯共助の精神にのっとり、何らかの経済的支援をスタートさせるべきと提言する」との方向性を示し、同年3月に推進会議においては、与党と連携して取組を進めることが決定された。その後、与党を中心に議論がなされ、28年5月、「国外犯罪被害弔慰金等の支給に関する法律」（平成28年法律第73号）が成立、同年11月1日に施行された。

③ 同計画「2 (1) ア 相談体制の充実等」について

性犯罪の被害者が相談しやすい環境を整備するため、各都道府県警察の性犯罪被害相談電話窓口につながる全国共通の短縮ダイヤル番号（#8103（ハートさん））を平成29年8月から導入した。同番号をダイヤルすると、自動的に発信された地域を管轄する各都道府県警察の性犯罪被害相談電話窓口につながる。

なお、31年度からは全都道府県警察において同番号が24時間運用されることが予定されているほか、警察庁31年度予算において、同番号のフリーダイヤル化（無料化）のため予算が措置されており、警察庁においては同年度の早期に全国展開が達成されるよう指導している。

#### ④ 同計画「2（2）イ カウンセリング等心理療法の費用の負担軽減」について

犯罪被害者等基本法に基づく犯罪被害者等施策推進会議の下で開催された「犯罪被害者等に対する心理療法の費用の公費負担に関する検討会」から、平成25年2月、有識者等による研究会の設置及び心理療法・カウンセリングの公費負担制度の導入を期待する提言がなされたことを受け、26年3月、警察庁において有識者等による研究会が組織され、27年4月、「国の支援・関与の下で全国展開していくことが望ましい」とする研究会報告書が取りまとめられた。これを受け、警察庁28年度予算に、「犯罪被害者等のカウンセリング費用の公費負担制度に要する経費」として、各都道府県警察への補助金が盛り込まれた。同年度以降、警察庁が同制度の運用モデルを示して都道府県警察を指導し多結果、30年度中に全都道府県警察において同制度が運用されている。

## IV 課題と展望

上記のように、警察及び民間被害者支援団体による被害者支援は、それぞれの主体的努力に加えて、民間被害者支援団体に対する警察を始めとする行政機関及び各種企業・団体等の支援を得て、大きく発展を遂げてきた。しかしながら、残された課題はなお少なくないといわざるを得ない。紙幅の関係上網羅的に詳細を論じることは困難であるが、いくつかの問題提起を試みたい。

### 1 警察について

#### (1) 施策の確実な履行

警察の課題として第一に指摘すべきは、現場における各種施策の確実な履行であろう。被害者対策要綱制定直後からの実施施策である「被害者の手引」の交付や被害者連絡制度に関しても、未だに漏れなく行われているとは言い難い状況にある。被害者の切実なニーズに応えるため、警察庁及び都道府県警察の努力により、被害者支援の施策は急速な進展をみてきたが、それに伴い制度やその運用が複雑化するなどして、現場の警察職員に過度な負担が生じ、確実な履行が困難になっているような状況等がないかどうか、定められた施策が画餅に帰することがないよう、施策の実施状況等のきめ細やかな把握、管理、検証を徹底し、事務の合理化やICTの活用などにより施策の迅速的確実な実施を確保することが求められよう（注：例えば、犯給制度は、累次の改正により大幅に拡充されてきたが、警察庁及び都道府県における事務処理体制には大きな変化はない中で、事務の合理化等の工夫により迅速な裁定、給付に努めている。）。

#### (2) 二次被害の防止

近年は、被害者の心情に配慮しない警察職員の言動により被害者に二次被害を与えてしまうようなケースについて耳にすることが、以前に比べると非常に少なくなったように思われる。他の機関・団体や専門職からも、例えば性犯罪の被害者に対する警察の現場の対応は大きく改善されたとの声が聞かれるところである。被害者支援の本質的な理解が現場に浸透してきている結果と評価できるのではないだろうか。今後とも、被害者対策要綱に謳われていたように、被害者に対して敬意と同情をもって接し、

その尊厳を傷つけることがないように、警察職員に対しては、片々たる技術や結論だけを教えるのではなく、被害者が何を求めており、なぜそのような支援が必要なのかなど、被害者支援の本質的な理解を深めさせるような教育訓練の継続的な実施を期待したい。(注：例えば、警察の被害者支援が本格的に始動した当初は、捜査幹部の中にも、女性の性犯罪被害者の事情聴取には女性警察官を当てればいい、というようなステレオタイプな思考がみられたが、近年では、可能な限り被害者に捜査員の性別を選択できるようにすることが重要であり、個々の被害者によってその心情やニーズには違いがあり、被害者支援にはそれらを見極めた対応が必要であることが理解されるようになってきた。)

### (3) 被害の潜在化の防止

第3次基本計画においても強調されているように、被害の潜在化の防止に関して警察が果たすべき役割は極めて大きい。まずは、被害申告や被害相談に対して、被害者の立場に立って誠実に受理し組織に乗せて適切に対応するという基本を徹底することが、被害者を支援する上においても、また、警察が社会における犯罪の実態を正しく把握し種々の犯罪対策につなげていく上においても不可欠の前提であろう。

その上で、性犯罪等被害の態様、児童や障害者等被害者の属性あるいは被害者が所属している社会集団からのプレッシャーなど、様々な理由により声も上げられない被害者が存在することの認識を組織全体で共有し、それを把握するための広報啓発、相談窓口・手段の改善・周知、関係機関・団体との連携・情報共有、専門的なチームの編成による情報収集や捜査の推進、被害者や通報者の保護、潜在化を防止し被害申告や通報を促進するための各種制度整備等の努力が期待される。

### (4) 被害者の安全・安心の確保

被害者の安全・安心の確保に関しては、事案の適切な組織的判断のための仕組みづくりや、関係機関・団体との情報共有の推進等が進められ、また、警察の第一線においても相当の努力がなされているものの、未だ課題が残るといわざるを得ない。ストーカー、DV、児童虐待などの人身安全関連事案においては、現在もなお、被害者が危険に晒され、命を落とす事案にまで至ってしまった事案が後を絶たない。被害者の安全が確保され再び被害に遭わないことは、被害者にとって最も切実で最も重要な支援である。そのような安全の確保こそは、執行力と組織力、機動性を有する警察以外には困難な支援であり、警察に最も期待されている支援の一つである。今後も、被害者の人身に危険が及んでしまった事例だけでなく的確に被害を防止できた事例等からも課題や教訓を汲み取り実務に反映させるとともに、加害者の権利自由を過度に制限することのないよう配意しつつ、加害者の更なる加害行為を有効に阻止できる手法の確立に向けて、各種先端技術の導入や法制度の整備を含め、関係機関・団体や研究者も交えた積極的な議論、検討がなされるべきであろう。

## 2 民間被害者支援団体について

### (1) 社会的な認知度の向上

民間被害者支援団体の課題としてまず指摘しなければならないのは、その社会的認知度の低さであろう。民間被害者支援団体は、全国被害者支援ネットワークが発足してから既に20年が経過し、全ての都道府県に都道府県公安委員会の指定を受けた被害者支援センターが存在し、全国で約1,500名の職員及びボランティアが活動し、加えて、全国被害者支援ネットワークが主催して毎年開催される「全国被害者支援フォーラム」には秋篠宮同妃両殿下が何度もご聴講されているという公的に認証された組織でありながら、例えば昨年解散した被害者団体である「あすの会」以上に社会一般に知られているとは言い切れないのが偽らざる現状であろう。(注：平成29年に内閣府政府広報室が実施した「犯罪被害者等施策に関する世論調査」によれば、犯罪被害者等の相談機関・窓口として、犯罪被害者支援センターを知っ

ていると回答した国民は、25.5%であった。)

もちろん、被害者自身による団体であり政策的な要求を掲げる運動体と、日々被害者に寄り添い地道に支援を提供するボランティア団体とは、目的も性格も異なり、メディアからの注目のされ方も当然に異なる。各センター構成員には法的な守秘義務も課されており、政治的な発言も控えるべきである。とはいえ、これまでの民間被害者支援団体側の姿勢も謙抑的過ぎたのではないかと思われる。何より、民間被害者支援団体の存在が社会一般に浸透していない状況では、突然被害に遭った被害者が民間被害者支援団体への相談を思い付くことすら困難であり、民間被害者支援団体が用意しているサービスも被害者に提供する機会を得ることができない。加えて、民間被害者支援団体は、現在もその活動の基盤を形成する人的資源、財政的資源が十分ではないという根源的な問題を抱えているが、こうした問題の解決のためにも、さらには、社会全体で被害者を支えていくという被害者支援の理念を普及させるためにも、民間被害者支援団体の認知度向上は不可欠である。

特に、今後の民間被害者支援団体には、組織活動の効率化等の狙いも含め、「デジタル化戦略」が必要であると考えられる。とりわけ、低廉なコストで波及性が高く、特に若い世代にも届く広報ツールとして、SNSの活用を重視していく必要があるだろう。

## (2) 被害者支援活動を支える基盤の整備

民間被害者支援団体の活動の基盤整備のためには、まずもって民間被害者支援団体自身の主体的努力が求められることは当然であるが、Ⅱでも述べたような民間被害者支援団体が担っている公共的な役割に鑑みれば、国、地方自治体からの一層の支援も望まれるところである。本稿では詳述する余裕はないが、そのための方策として、例えば、国レベルでは、現行の「振り込め詐欺救済法」の枠組みを更に拡充することなどによって公的な財政支援の財源を拡大する余地はないか、検討する価値があるものと思われる。また、地方公共団体レベルでは、各地のセンターに対する支援には大きな格差があるが、それを埋める一つの方策として、都道府県及び市町村の各段階における「被害者支援条例」の制定が非常に有効であると思われる。もちろん、被害者支援条例の整備は、地域における被害者に対する支援を充実強化させるためのものであって、民間被害者支援団体に対する支援自体が主目的ではないが、民間被害者支援団体の存在が条例に明記され、地方公共団体による民間被害者支援団体に対する支援が盛り込まれることとなれば、民間被害者支援団体に対する地域住民の認知度の向上につながることはもとより、その活動を支える種々の基盤整備に資することは疑いを容れない。

企業・団体・個人等からの寄附は、民間被害者支援団体にとって、その活動を支える基盤であるとともに、団体の独立性、自律性を確保する上において不可欠の要素である。特に、できる限り広く国民からの浄財を得ることは、社会の連帯共助の精神に基づいて社会全体で犯罪被害者を支えるという被害者支援の基本的理念に照らしても、極めて重要な意義を有する。これまでも、各地で開催されるフォーラム等の広報啓発活動の場などあらゆる機会を通じて寄附を呼びかけてきたが、今後は、広報のデジタル化戦略と併せて、クラウドファンディングなどの新たな手法にも取り組んでいく必要があると思われる。現在、警察の協力も得て、各地において寄附型自動販売機の設置が進められているが、こうした取組は、民間被害者支援団体の財政基盤の確立と同時に、被害者への共感と支援を国民に浸透させていく意味で非常に有用であると思われる。また、近年、企業活動においても、ESG投資やSDGsへの取組が、企業がその社会的責任を果たし持続的な発展を図る上において必要不可欠であるという考え方が急速に浸透しつつある。こうした企業文化の変化に対応し、被害者支援をそれらの文脈に適切に位置付けて、被害者支援の思想を企業社会にも普及させるための活動を展開することは、民間被害者支援団体が企業等からの寄附を獲得するためにも、また、企業自身が企業内外で、被害者を生まないようにするとともに、企業の被害者支援活動への主体的な参画を促進するためにも、大きな意味を持つものと思われる。

### (3) 警察との連携の更なる強化

民間被害者支援団体が可能な限り早く被害者に手を差し伸べ支援を提供することは、被害者の受けるダメージを最小限に留めるとともに、その後の立ち直りを促進するために不可欠の要素である。そのためには、被害者支援法に基づく、警察から犯罪被害者等早期援助団体への被害者に関する情報提供とそれに基づく民間被害者支援団体からの被害者へのアウトリーチを一層迅速かつ数多く実施する必要がある。(注：平成27年6月の徳島被害者支援センターが徳島県公安委員会から犯罪被害者等早期援助団体の指定を受けたことをもって、全ての都道府県の被害者支援センターが都道府県公安委員会の指定を受けた。)

現状は、警察から民間被害者支援団体への情報提供件数は徐々に増加しているものの、警察の犯罪認知件数とはなお大きな乖離がある。もちろん民間被害者支援団体の支援を必要としない、あるいは希望しない被害者も少なからず存在するところであるが、現場で捜査に従事する警察官の中には、こうした法律上の制度を十分に認識していない警察官や、民間被害者支援団体の存在自体も承知していない警察官も存在すると仄聞する。警察には、捜査幹部の研修等の場に民間被害者支援団体についての講義の時間を設けるほか、各級会議に民間被害者支援団体の代表を招致し、団体の活動内容や連携のメリット、必要性等について説明させるなど、あらゆる機会を活用し、各級幹部や現場において第一次的に被害者と接する刑事、生活安全、交通各部門の捜査員等に対して、被害者支援法に基づく民間被害者支援団体への情報提供の制度の周知と活用を促進を図ることが期待される。同時に、民間被害者支援団体にも、警察からの期待に応えうるよう質量両面における体制の強化が求められることは言うまでもない。

### 3 警察、民間被害者支援団体を含む他機関連携の仕組みの充実・強化

被害者支援には多様な機関・団体・専門職等の有機的な連携が必要であることは、これまでも繰り返し述べてきたところである。こうした多機関連携の仕組みとして、前述のとおり、都道府県レベルの被害者支援連絡協議会及び警察署間活区域単位の被害者支援ネットワークが全国を網羅している。しかしながら、これらの多くは、年に一、二回担当者が顔を合わせてそれぞれの施策や取扱事案についての情報交換をするに留まっているのが実態である。被害者に関わるあらゆる機関・団体等の主体的な参画を促進し、個々の被害者のケースごとに関係機関・団体等が被害者に関する情報を共有し、途切れのない支援を提供するためには、現状は関係機関間の協定等によって運営されている被害者支援連絡協議会等に対して、都道府県及び市町村の条例上の位置付けを付与してそれらの法的根拠を明確化すると同時に、被害者が安心して相談でき、様々な機関等で同じ話を繰り返すなど無用の負担をかけずに済むように、かつ、関係機関・団体間において被害者のデリケートな情報を円滑に共有できるように、協議会を構成する官民の構成員に罰則付きの守秘義務を設けることが必要ではないかと考える。

平成31年3月末現在、被害者支援連絡協議会等について条例で規定している例は、宮城県、滋賀県及び富山県の条例の3県のみである。ただし、それらの条例にも守秘義務は定められていない。こうした仕組みが条例で整備されることにより、地域における被害者支援のための関係機関・団体の連携・協働の体制が堅固に確立されることを期待したい。

## V おわりに

犯罪被害者支援の経緯を、警察及び民間被害者支援団体の取組を中心に概観してきたが、両者についてだけでも本稿では取り上げ切れなかった多種多様な支援活動が今日まで展開されてきた。加えて、自治体、検察、弁護士会、臨床心理会等多くの機関・団体において被害者支援が実践されており、今なお少なくない課題があるにせよ、この30年近くの歩みの中で我が国は世界的に見ても遜色ない被害者支援

が充実した国になったといってもよいだろう。

前述のとおり、被害者支援には多種多様な機関・団体・個人が、それぞれが果たすべき役割を的確に遂行するとともに、それらが確固とした連携の枠組みの下、機動的・有機的に連携して、社会全体で被害者を支え、犯罪被害者等基本法に定める理念を実現していかなければならない。

その中でも、警察と民間被害者支援団体は、我が国の被害者支援の発展の歴史が示しているとおり、まさしく官民における被害者支援活動の中核的存在であり、これからも我が国の被害者支援をリードする役割を果たしていくべき重い責任を担っている。広範な国民の理解を基礎としつつ、両者が適切な緊張関係の下、一層の信頼関係を構築し有機的な連携が図られることにより、社会全体の被害者支援の環が更に強固なものとなることを願ってやまない。

以上

(参考文献)

- ・犯罪被害給付制度発足・犯罪被害救援基金設立10周年記念シンポジウム（基調講演及びパネルディスカッション）警察学論集44巻12号（1991）
- ・國松孝次「刑事警察の歴史と今後のあり方」『講座日本の警察第2巻』（1993）
- ・國松孝次「犯罪被害者の人権と警察」警察学論集48巻1号（1995）
- ・田村正博「警察の被害者対策のあり方について」同49巻4号（1996）
- ・田村正博「警察活動の基本的な考え方」同51巻12号（1998）
- ・富田信穂「犯罪被害者支援における民間機関の役割について」立教法学55号（2000）
- ・大久保恵美子『犯罪被害者支援の軌跡－犯罪被害者心のケア』少年写真新聞社（2001）
- ・『犯罪被害給付制度発足20周年記念誌－被害者支援の軌跡を振り返って－』（2001）宮澤浩一、大谷實、山田英雄、國松孝次、黒澤正和、田村正博、原田宗宏、安田貴彦、山上皓、大久保恵美子の各論考
- ・大谷實「犯罪被害者問題の30年」警察学論集55巻3号（2002）
- ・神村昌通「犯罪被害者基本法と犯罪被害者等基本計画」警察学論集59巻4号（2006）
- ・佐々木真郎他「特集・改正犯罪被害者支援法」警察学論集61巻7号（2008）
- ・松尾浩也「犯罪被害者と法」日本學士院紀要64（2）（2009）
- ・『犯罪被害者支援の過去・現在・未来－犯罪被害者支援20年・犯罪被害給付制度及び救援基金30周年記念誌』（2011）張富士夫、黒澤正和、村澤眞一郎、加地隆治、太田裕之、安田貴彦、山上皓、大久保恵美子、大久保純也の各論考
- ・田村正博「被害者及び被害者支援団体と警察との関係」警察学論集65巻1号（2012）
- ・安田貴彦「警察における犯罪被害者政策の展開とその意義に関する一考察」『社会の安全と法』（2013）
- ・安田貴彦「これからの犯罪被害者支援施策～第3次犯罪被害者等基本計画を中心に～（上）（下）」警察学論集69巻9号、10号（2016）
- ・特別企画/座談会「犯罪被害者支援の現状と課題」論究ジュリスト2017年冬号有斐閣
- ・権橋隆幸「被害者学・被害者支援の現状と課題」『被害者学研究第27号』（2017）
- ・田村正博「犯罪被害者と法執行」『犯罪被害者と刑事司法（シリーズ刑事司法を考える第4巻）』（2017）
- ・川出敏裕・金光旭「犯罪被害者の保護と支援」『刑事政策第2版』（2018）
- ・安田貴彦「犯罪被害者支援」『社会安全政策論』（2018）
- ・安田貴彦「犯罪被害者支援条例制定への期待」くまもと被害者支援センターニュース32号（2018）
- ・権橋隆幸『刑事手続における犯罪被害者の法的地位』（2019）

(以下はウェブサイトでご覧可)

- ・内閣府（平成18年～27年）、国家公安委員会・警察庁（平成28年～）「犯罪被害者白書」
- ・警察庁「犯罪被害者等施策」、警察庁「警察による犯罪被害者支援」
- ・法務省法務総合研究所「犯罪白書」中『犯罪被害者』の編