

特集2

犯罪被害者等施策推進会議の
検討課題について

元同志社大学教授、全国被害者支援ネットワーク監事、
京都犯罪被害者支援センター副理事長 川本哲郎

1. はじめに

2023年4月25日に公表された「犯罪被害者等施策の一層の推進のための提言」(自由民主党政務調査会・司法制度調査会)は、「1. はじめに、2. 基本理念、3. 具体的施策 ①犯罪被害給付制度の抜本的強化、②被害者支援弁護士制度の創設、③司令塔機能の強化〔国における司令塔機能の強化、地方における途切れない支援の提供体制の強化、デジタルトランスフォーメーション推進、犯罪被害者等のための制度等の拡充(医療、生活、教育、納税、特化条例及び支援制度)〕、4. おわりに」という構成になっている。

そして、6月6日に開催された政府の被害者等施策推進会議においては、①犯罪被害給付制度の強化、②支援弁護士制度の創設、③国の司令塔機能の強化、④地方での支援体制の強化、⑤被害者のカウンセリングの保険適用の改善などについて、今後の1年間に検討することとされた。

2018年からの都道府県特化条例制定の急激な増加という動きを受けて、現在、市町村において特化条例を制定するところが増えている。そのようなときに、政府が、犯罪被害者支援の強化を検討するとしたのは歓迎されるべきことであり、これを機会に、さらに被害者支援活動が拡大・充実することを期待したい。そして、そのためには、犯罪被害者と各地の犯罪被害者支援センターを初めとして、広く国民が声を上げ、それが政府の被害者等施策推進会議によって取り上げられることが望ましい。そこで、本稿では、政府の示した検討課題を素材として、今後、犯罪被害者の支援を向上させるためには、どのような議論が必要なのかについて、今一度考えてみたい。

2. これまでの経緯

今回の政府の方針が打ち出された背景には、前述した都道府県の特化条例制定の動きに加えて、2019年に京都市で発生した京都アニメーション放火殺人事件や、2021年の大阪市のビル放火殺人事件など、多くの人が犠牲となった犯罪事件が存在しているが、直接の契機となったのは、新全国犯罪被害者の会(新あすの会)が2022年3月に創立されたことである。その創立大会決議においては、「犯罪被害者等の加害者に対する損害賠償権を国が買い取り、国が回収を行う制度の創出」や、「犯罪被害者庁の設立」が求められることとなった。

また、代表幹事の岡村勲弁護士は、新あすの会のユ

●略歴

1950年京都市生まれ。中央大学法学部を卒業後、同志社大学大学院法学研究科修了。その後、京都学園大学、京都産業大学勤務を経て、2012年より同志社大学法学部教授。2020年定年退職。法学博士(同志社大学)。京都犯罪被害者支援センター副理事長、全国被害者支援ネットワーク監事。主要著書：『精神医療と犯罪者処遇』、『新版 交通犯罪対策の研究』

ーズレター第1号(2022年9月30日発行)において、被害者に対する経済的支援の充実を訴える根拠として、①我が国において、国が加害者のために支出している金額は、矯正・保護を合わせて、約2700億円に達しているの対して、犯罪被害者等給付金の総額は約7億5000万円であるから、著しい不均衡が生じていること、②欧米諸国では被害者補償の額が日本の数十倍に達しており、国民1人あたりの負担額が、日本では6円であるのに対して、欧米では、142円から742円となっているので、大きな開きがあることを示している。

自由民主党の動きとしては、犯罪被害者等施策の検証・推進議員連盟が2022年4月に設立され、同年5月の第2回総会では、提言事項として、①犯罪被害者等に対する補償・経済的支援の抜本的強化、②各種支援の在り方や運用の改善、③中長期的かつ一元的な相談・支援体制の構築が提示された。また、2022年12月に開催された自由民主党司法制度調査会の「犯罪被害者等保護・支援体制の一層の推進を図るプロジェクトチーム」の会議において、新あすの会は、経済的に苦しんでいる被害者の実状について説明し、要望書を提出した。そこには、①損害賠償の回収が困難であること、②被害者自らが手続きをすることの負担、③損害賠償請求債権(債務名義)の取得が困難な事案などが紹介された後に、「現行の犯罪被害者等給付制度の問題点」が示されていた。すなわち、①損害に応じた支給がなされていないこと、②支給される被害者の少ないこと、③加害者から受け取った金額が控除されることなどである。

これを受けて、プロジェクトチームは、上述した提言を2023年4月に公表し、その後、政府は、6月6日に犯罪被害者等施策推進会議(会長・岸田文雄首相)を開催し、犯罪被害給付金の大幅な増額などについて検討することを決定した。以下では、プロジェクトチームの提言(以下では、提言と略称する)を詳しく見ていくこととする。

3. 提言の概要

① 犯罪被害給付制度の強化

被害者等から示された実態を踏まえて、算定方法を見直す。たとえば、給付基礎額や倍数設定について、他の公的給付制度の算定方法にとらわれない見直しを行う。また、仮給付制度について、現在よりも早期の給付実施や仮給付額の増額改定といった運用改善を行う。

② 被害者支援弁護士制度の創設

被害者等は、捜査機関や裁判、マスメディアなどへの対応に追われることになるが、これは「極めて困難なことであるから、弁護士が、一括して(被害者の)代理人となって支援するとともに、これに対する必要な経済的援助を行うことにより、犯罪被害者等の負担に配慮した切れ目のない継続的かつ包括的な支援を実現すること…が重要である」。本制度を「できるだけ早期に設立すべきである」。

③ 司令塔機能の強化

a. 国

犯罪被害者支援を担当する国家公安委員会・警察庁のリーダーシップは、これまで十分ではなかった。「人員を補強するなど、警察庁における体制の強化を求める」。

b. 地方

諸機関が犯罪被害者等のニーズに十分には応えられていない現状を改善するために、都道府県・市区町村は、「適切な役割分担のもと、地域の実情に応じた形で積極的な対応を行う必要がある」。

国は、地方公共団体の体制強化を促進するために、「都道府県単位でワンストップサービスが確立するよう、…人材面・財政面における地方公共団体に対する支援を積極的に行うべきである」。

(1) 都道府県における取組みの促進

「都道府県に対しては、国による支援も受けつつ、ワンストップサービスの確立やその窓口機能の充実を求めるとともに、域内における必要な調整やマネジメントを行うことのできる体制の強化を求める」。

(2) 市区町村における取組みの促進

「市区町村に対しては、国や地方公共団体に設置されたワンストップサービス提供機関等との適切な連携のもと、犯罪被害者等が享受できる支援が…適時適切に提供される体制構築を求める」。

④ DX(デジタルトランスフォーメーション)推進

DX(デジタルトランスフォーメーション)とは、「デジタル技術を社会に浸透させて人々の生活をより良いものへと変革すること」とか、「デジタル技術によって、社会や生活の形を変えること」と言われるものであるが、ここでは、その例として、犯罪被害給付制度の裁定申請等をオンラインでできるようにすること等が挙げられている。

⑤ 犯罪被害者等のための制度等の拡充

これに関しては、医療や生活、教育、納税、特化条例及び支援制度が取り上げられている。医療については、健康保険適用の問題が指摘されている。とくに、PTSD(心的外傷後ストレス障害)を負った場合等についてのカウンセリングの保険適用についての改善が訴えられている。生活関係の問題としては、生活保護における犯罪被害者等給付金の取扱いや、公営住宅への優先入居などを初めとして、年金や児童扶養などの各種手当などについても述べられている。教育関係では、奨学金などの修学支援が取り上げられており、納税関係としては、国税及び地方税の減免等が示されている。また、教育と納税に関しては、とくに制度の周知が呼びかけられている。そして最後に、「犯罪被害者等施策に

犯罪被害者等施策の一層の推進のための提言 (概要)	
経済的支援の強化	<p>提言1 ○ 犯罪被害給付制度の抜本的強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 算定方法の見直し ※民事訴訟における損害賠償額を見据えた改定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 幼い子供や学生、家事労働者等の収入が少ない被害者の給付基礎額を大幅に引き上げるなど、給付基礎額全体の見直し ・ 精神的ショックから就労できなくなり、経済的に大きな打撃を受けること等を踏まえた倍数設定の見直し ➢ 仮給付制度の運用改善 <ul style="list-style-type: none"> より早期の給付実施や仮給付額の増額等の運用改善
法的支援の拡充	<p>提言2 ○ 被害者支援弁護士制度の創設</p> <p>被害者等が被害直後から、法的手段やそれに付随する様々な対応について、弁護士による継続的かつ包括的な支援及びこれに対する経済的援助を受けることができる制度を早期に創設</p>
司令塔機能の強化	<p>提言3 ○ 国における司令塔機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 犯罪被害者等施策推進会議のもと、国家公安委員会・警察庁において、犯罪被害者等基本計画を含む施策全体の推進に関してより強力なリーダーシップを発揮し、施策の進捗状況の積極的な点検・検証・評価、必要な指示 ➢ 司令塔機能の十分な発揮のため、人員増強など、警察庁における体制の強化 <p>○ 地方における途切れない支援の提供体制の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 国による取組み ワンストップ化に向けた人材面・財政面での支援、研修等による知見の提供等 ➢ 都道府県による取組み 地域の実情に応じたワンストップ化、域内自治体との調整等 ➢ 市区町村による取組み 国や都道府県との連携のもと、適時適切に行政サービスを提供 <p>○ DX (デジタルトランスフォーメーション) 推進</p> <p>○ 犯罪被害者等のための制度等の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 医療・生活・教育・納税関係 (詳細は別表) ➢ 犯罪被害者等施策に特化した条例制定及び支援制度導入の促進

2023年5月29日 自由民主党政務調査会 司法制度調査会
 犯罪被害者等保護・支援体制の一層の推進を図るPT
 「犯罪被害者等施策の一層の推進のための提言」より抜粋
 (9ページ、10ページの図表含む)

特化した条例及び支援制度」として、条例、各種社会保障・福祉支援制度、見舞金支給制度について言及されている。

4. 政府の検討課題の実現に向けて

上記のような提言を受けて、政府が改革案を検討することに異論は見られないであろう。問題は、これを契機として、さらに、どの程度、犯罪被害者支援の向上が図れるかである。

犯罪被害給付制度については、従来から、金額の低さや給付に至る期間の長さが批判されてきたので、その改善が図られることが望ましいのは当然であるが、現在、給付決定までに平均9ヶ月かかっているのが短縮されたとしても、金額が大きくなれば、決定期間の短縮には自ずと限界が生じることになると思われる。現時点で、それを補う役割を担うことが期待されているのは、地方公共団体による見舞金制度である。しかし、これには、様々な問題の存在が明らかとなっている。まず、見舞金支給の中心となっているのは市区町村であるが、その制度を設けているのは、全体の半分にも達していない。さらに、制度を設けている地方公共団体においても、過失犯を対象から除外しているものや、都道府県と市区町村との併給を認めていないもの、給付にあたって、被害者の資力・資産に条件を付しているものなどが存在しており、被害者が居住する地域によって、支給の条件がまちまちとなっているのが現状である。したがって、提言の冒頭に掲げられた犯罪被害者給付金の問題と、最後に取り上げられている見舞金の問題とは、犯罪被害者の経済的支援に関するものとして、一括して取り上げて検討し、全国的な整合性を図るべきであろう。

被害者支援弁護士制度についても、その趣旨自体は支持されるべきであるが、実態として、弁護士の中で、犯罪被害者等支援に熱心に取り組んでいる者は極少数にとどまっているので、それをどのように変えていくの

かが問われることになるであろう。法学部やロースクールでの教育以前に、小中高校における教育の改善を図ることが必要なのではなからうか。犯罪被害者の権利は、「新しい人権」として、憲法学においては広く認められているものの、高校までの教育では、詳しい解説はほとんど施されていないというのが現状なのである。ここでは、人材の育成が重要な課題であるということが改めて確認されるのを望みたい。

司令塔機能の強化について、警察庁の人員や予算を増加することには全面的に賛成であるが、その後の、国と都道府県、市区町村との連携が大きな課題である。ワンストップサービスは、性犯罪の場合は既に実施されており、犯罪全体についても埼玉県や神奈川県において実施されている。また、大阪府や京都府などの条例によって設置された支援調整会議も、実質的なワンストップサービスを目指すものであるから、その拡大・充実が期待されるところである。

国の基本計画は、この問題について、社会福祉士や公認心理師等の専門職の活用を働き掛けることによって進展を図ろうとしているが、提言においても指摘されているように、実際に専門職を配置している地方公共団体は少数に止まっている。問題は、専門職の被害者支援に関する関心の低さにあると考えられるが、他の原因も含めて、実態を解明し、ここでも適切な人材の育成を図ることが肝要であると思われる。その点では、第4次基本計画において専門職の例として示されている社会福祉士、精神保健福祉士、公認心理師、臨床心理士の組織・団体内部における研修の充実なども要請されよう。

また、提言では、都道府県や市区町村の役割について、具体的には示されていないので、ここでも実態を踏まえた具体的な提案が提示されるべきであろう。また、その際には、被害者支援の現場を担当している地方公共団体や、警察の犯罪被害者支援室、民間の犯罪被害者支援センター等からの具体的要望を聞き取って、役割分担を

別表

	被害者に特化した取組みにする項目	被害者も利用可能であることを周知する項目
医療関係	●質の担保された治療としてのカウンセリングにつき、保険適用の内容に改善すべき点がないかを検討	●犯罪被害による傷病の保険給付の取扱い ●国民健康保険及び後期高齢者医療制度における一部負担金の減免又は徴収猶予 ●健康保険における一部負担金の減免又は徴収猶予 ●国民健康保険及び後期高齢者医療制度における医療保険料の減免又は徴収猶予
生活関係	●生活保護につき、犯罪被害者等に特化した通知を发出 ●公営住宅への優先入居等につき、犯罪被害者等に配慮した取扱いの要請	●その他制度（遺族年金・障害年金、国民年金保険料の申請免除、児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当、特別障害者手当、傷病手当金、自立支援給付、失業給付、埋葬料等の各種制度、介護保険料の減免又は徴収猶予）
教育関係		●高等教育の修学支援新制度 ●高校段階における経済的支援制度 ●小中段階における経済的支援制度
納税関係		●国税及び地方税につき、申告・納付期限の延長、税の減免、納税猶予等

決定していくことが必要であると思われるので、現場からの多種多様な声を吸い上げる努力が重ねられることを期待したい。現在、ほぼ全ての都道府県において犯罪被害者支援に特化した条例が制定されているが、その制定にあたっては、条例制定の検討委員会が設置され、活発な議論が行われてきた。条例制定に関わった検討委員の数は数百を超えており、地方公共団体と警察の関係者やマスコミなどを加えると、その数倍に達する人々が、あるべき犯罪被害者支援についての議論を行ってきたことになる。これが条例の質を高めたことに疑いはない。

政府は、有識者会議を設置し、1年をかけて結論を得る予定であると報じられている。この機会に、被害者の声は当然の前提として、犯罪被害者支援に関わる全ての人々が、これまでの経験を踏まえて、現在よりも質量ともに優れた被害者支援策の確立に向かって改善策を示されることを強く望むものである。

また、上記④以降については、被害者の利用が容易であるかどうかの観点からの見直しが必要であるから、その修正を行うことが要請される場所である。たとえば、DX(デジタルトランスフォーメーション)の推進に関しては、とくに若年の被害者が利用しやすいものであるのは明らかであるので、迅速な推進が図られるべきであろう。また、様々な支援制度については、提言が指摘するように、情報の周知をさらに高める努力が必要とされることに疑いはない。そして、その際には、「司令塔機能の強化」の箇所でも強調されているワンストップサービスとの関連も重視されるべきであろう。関係者が一堂に会すれば、情報の流通の程度は一気にレベルアップするからである。

5. 犯罪被害者等基本法について

国は、2004年に犯罪被害者等基本法を制定し、犯

罪被害者等基本計画を定めることによって、具体的な施策を行ってきた。基本計画は、5年ごとに改定されており、現在は第4次の計画を基に施策が展開されている。基本計画は、基本法8条に定められているものであるから、基本法の条文に則して、具体的な施策を示すという方針を採用している。他方、地方公共団体の条例は、2017年までは遅々として進まなかったが、2018年以降は40近くの都道府県が特化条例を制定することになり、規定の質は格段の向上を見ることとなった。たとえば、きわめて重要な課題である「二次被害の防止」について、基本法や、2017年以前に制定された県条例には、二次被害の定義や防止策に関する規定は置かれていない。その他にも、条例によって、新たな地平が切り開かれたものは多数に上っている。被害者支援策の基本を定めるのは法律であるから、自由民主党のプロジェクトチームは基本法の改正に言及すべきであったと思われる。「犯罪被害者等施策の一層の推進」を図るのであれば、その根拠となる法律を改正するのが筋であろう。また、2017年以前に制定された県と市区町村の古い条例についても、その改正を考えるべきである。実際に、これまでに制定された犯罪被害者支援条例が改正された例は少ないが、2009年に条例を制定した神奈川県は、2020年の改正の際に、二次被害の定義規定を置いている。

このように、犯罪被害者等施策の実行にあたっては、その根拠となる法律や条例の整備が前提となることを確認しておきたい。

政府の検討を契機として、被害者に寄り添い、木目の細かい継続的・包括的な支援を、「いつでも、どこでも、誰にでも」提供できることを目指して、社会全体で被害者を支える体制を構築するという目標を達成するための努力が着実に重ねられることを願っている。

