

Title	犯罪被害者等への支援における民間機関の役割等について： 犯罪被害者等早期援助団体を中心として
Sub Title	
Author	富田, 信穂(Tomita, Nobuho)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の法律学 刑事法： 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008. ) ,p.189- 216
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453207-00000003-0189">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453207-00000003-0189</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

犯罪被害者等への支援における

民間機関の役割等について

——犯罪被害者等早期援助団体を中心として——

富田信穂

- 一 はじめに
- 二 犯罪被害者等への支援の意義及び支援活動の種類
- 三 民間機関による犯罪被害者等への支援の意義
- 四 民間機関が行うべき支援活動
- 五 わが国における民間機関による支援の現状
- 六 犯罪被害者等基本法との関係
- 七 犯罪被害者等早期援助団体
- 八 民間機関による支援の今後の課題

一 はじめに

犯罪被害者等基本法（平成一六年二月八日法律第一六一号）（施行平成一七年四月一日）に基づいて展開されている諸施策の一つとして、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律（昭和五五年法律第三六号）が改正されて、題名も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なり、二〇〇八年七月一日より施行されることとなった。また、この改正により犯罪被害者等への支援を行う民間機関に対して、都道府県公安委員会により指定される犯罪被害者等早期援助団体に關する規定も一部変更され、民間機関による犯罪被害者等への支援は新たな局面を迎えることとなった。

本稿はこのような状況において、民間機関による犯罪被害者等への支援、とりわけ犯罪被害者等早期援助団体による犯罪被害者等への支援につき、その意義、発展の経緯、今後の課題などを論じるものである。<sup>1)</sup>

なお、本稿における「犯罪被害者等」とは「犯罪により害を被った者及びその家族又は遺族」を指す。犯罪被害者等基本法においては、「犯罪被害者等」は「犯罪等により害を被った者及びその家族又は遺族」と定義されており（二条二項）、また「犯罪等」については「犯罪及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為」と定義されている（二条一項）。また、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においては、「犯罪被害者等」とは「犯罪被害者又はその遺族」を指すものとされている（二二条）。更に、刑事訴訟法においては「被害者等」は「被害者又は被害者が死亡した場合若しくはその心身に重大な故障がある場合におけるその配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹」を指す（二九〇条の二）。このように「犯罪被害者等」の定義はさまざまであるが、本稿では原則として先に述べた定義を用いることとする。

(1) 民間機関による犯罪被害者等に対する支援について、既に以下の文献等において論じているが、本稿はその後の発展状況を踏まえて新たに論じるものである。拙稿「犯罪被害者に対する民間機関の活動」法律のひろば五〇巻三号（一九九七年）、拙稿「地域支援ネットワークの形成」宮澤浩一・國松孝次監修、大谷實・山上皓編集代表「犯罪被害者に対する民間支援」（講座被害者支援第五卷）東京法令出版（二〇〇〇年）、拙稿「司法システム内外の非手続的被害者支援―民間機関による活動を中心にして―」菊田幸一・西村春夫・宮澤節生編『社会のなかの刑事司法と犯罪者』日本評論社（二〇〇七年）所収。

## 二 犯罪被害者等への支援の意義及び支援活動の種類

### 1 意義

本稿は民間機関による犯罪被害者等への支援について論じるものであるが、その前提として、必要最小限の範囲において、民間機関のみならずさまざまな機関による犯罪被害者等への支援の意義や必要性についての基本的な考えを示しておきたい。

#### (一) 犯罪被害者等への支援についての基本的な考え方

犯罪被害者等は、被害直後から長期にわたり多種多様な問題に直面する。人間は回復力（いわゆる resilience）を備えており、それを最大限に活用した、被害者自身による立ち直りが重要であり、それが基本である。しかしながら、このような多種多様な問題に対して、被害者等だけで解決することは一般的には困難であることが多い。そこで被害者等の主体性や自己決定を尊重した、被害者等が回復するための、第三者による支援が必要になる。これが犯罪被害者等への支援の基本的な考えである。

## (二) 社会の変化

第三者による犯罪被害者等へのこのような支援は、かつては地縁・血縁関係者や、場合によっては職場の同僚等によって提供されることが一般的であった。しかしながら、「都市化」や「近代化」が進展することにより、またいわゆる終身雇用制が衰退するに伴い、地縁・血縁関係者や職場の同僚等による支援は得がたくなってきている。また例えば性犯罪による被害のように、犯罪被害の種類によっては、地縁・血縁関係者や職場の同僚などによる支援が不適切な場合もあるので、犯罪被害者等が回復するためには、それ以外の者による支援が求められることとなる。

## (三) 犯罪防止との関係

犯罪を防止することができれば犯罪被害は生まれない。その意味において、犯罪防止活動は犯罪被害防止活動でもある。<sup>(2)</sup> 諸外国においても、またわが国においても、犯罪を防止するための多種多様な活動が行われている。しかし、そのような努力にもかかわらず、犯罪の発生は避けることはできず、被害者等は生まれる。従って、犯罪被害者等への支援は、犯罪防止や被害防止が適切に機能しなかった場合において、いわば「安全網」(safety net)<sup>(3)</sup> としての役割を有することとなる。

## (四) 刑事司法への協力の促進

犯罪が発生した後の捜査機関及びその他の刑事司法機関の活動は、被害者等による協力が無ければ効果的に実施できない。また、刑事司法機関による、犯罪被害者等に対するいわゆる二次的被害も避けなければならない。そのためには、被害者等に対する情報提供、被害者等による刑事司法への参加、被害者等に対する敬意と共感を伴う対応など、さまざまな支援を提供することによって、犯罪被害者の刑事司法への協力や司法に対する信頼が確保されることとなる。<sup>(4)</sup>

(五) 支援を受ける権利

犯罪被害者等への支援の必要性は、以上に述べたような現実的な意義や役割のみに基づくものではない。犯罪被害者等は、そもそも支援を受ける権利を有している、というのが近時一般的になりつつある考えである。このような考えをわが国で初めて示したのは、全国被害者支援ネットワークが一九九九年に制定した「犯罪被害者の権利宣言」である。ここでは、「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」(前文)とし、また支援を受けることは被害者等の権利である、としたのである。更に、犯罪被害者等基本法は、「この法律は、犯罪被害者等のための施策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び国民の責務を明らかにするとともに、犯罪被害者等のための施策の基本となる事項を定めること等により、犯罪被害者等のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もって犯罪被害者等の権利利益の保護を図ることを目的とする」(一条)と規定し、三条では「基本理念」として「すべて犯罪被害者等は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する」としている<sup>5)</sup>。このように犯罪被害者等基本法では、それまで宣言されていたに過ぎない「犯罪被害者等の支援を受ける権利」が実定法上の権利となったのである。これは非常に大きな変化であり、評価すべきことである<sup>6)</sup>。

2 支援活動の種類及び支援の担い手

犯罪被害者等が直面する問題は多様であるから、支援活動も当然多様となる。支援活動はさまざまに分類され、またそれらは相互に関連するが、一般的には、①経済的回復の支援(犯罪被害者等給付金の制度や損害賠償請求について刑事手続の成果を利用する制度など)<sup>3)</sup>、②身体的・精神的回復の支援(医療、カウンセリングなど)<sup>7)</sup>、③直接的・実務的支援(危機介入、生活支援、法廷付添いなど)<sup>9)</sup>、④刑事司法における被害者等の法的地位の向上のため

の施策（被害者等に配慮した対応、被害者等への情報提供、被害者等の参与など）<sup>(10)</sup>に分類することができる。このように犯罪被害者等に対する支援活動の種類は多様であるので、支援活動を行う者も当然多様となる。中心となるのは、公的機関であり、特に重要なのは警察をはじめとする刑事司法機関であるが、その他の公的な医療機関、福祉機関、教育機関も重要である。また、民間機関、特に被害者等に対する支援を目的として設立された民間機関の果たす役割は重要である。弁護士会、日本司法支援センター、企業などのその他の民間機関の果たす役割も重要である。更に、被害者等も支援活動、特に自助グループ活動や権利擁護活動に関することもある。重要な点はこれらの機関や団体の連携である。

(2) 犯罪防止活動及び被害防止活動は、個人レベルでも行われる。これに関する実証的研究として、拙稿「犯罪統制と個人による犯罪被害防止活動」法学研究六九巻二号（一九九六年）がある。

(3) 犯罪防止と被害者支援の関連性を指摘する文献は少ないが、以下の文献はこれを強調する数少ない例の一つである。

Irvin Waller, "Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime", Praeger Publishers, 2006.

(4) この点が正面から指摘されることは少ないが、わが国の警察における犯罪被害者支援施策の背後にはこの考え方が存在している。なお、アメリカ合衆国においては、被害者支援施策の基本的な推進力となったのは、この考えである。この点につき、やや古い文献であるが、拙稿「アメリカ合衆国における犯罪被害者保護―各州における立法を中心として―」『慶應義塾大学法律学科開設百年記念論文集（慶應法学会篇）』（一九九〇年）がある。

(5) 「権利」の定義はさまざまであるが、ここでは「他者に一定の作為又は不作為を要求することのできる社会的な利益であり、それが政治的に制度化された規範（例えば、憲法、法律、判例など）によって認められているもの」というほどの、やや厳密性を欠く定義を用いることとする。ある社会的な利益がこの意味での権利として定着する過程はさまざまであるが、一般的には次のようなものである。①ある社会的な利益を侵害されている状態（「相対的剝奪」の状態と説明されることもある）に置か



れている人が存在している。②その社会的利益を保護すべきであるとの主張が社会に強く存在しているのに対して、現実にはその利益は保護されていない。③このような場合にさまざまな形態の社会運動が生まれるが、その利益が権利として主張される場面は、その利益の正当性や普遍性を強調し、最終的に裁判所で通用する実定法上の権利としたときである。④この主張された権利が確立するための条件としては、その利益が社会的承認を得やすいことや、主張が法理論や法技術の点からみて適切であること、などが挙げられる。以上に説明した過程は、犯罪被害者等が社会から支援を受けるという利益が、実定法上の権利と定着していった過程にも妥当するように思われる。なお、この過程の詳細な紹介や参考文献等については、拙稿「被害者学の軌跡と展望—『犯罪被害者基本法』の制定に向けて—」被害者学研究一〇号（二〇〇〇年）を参照のこと。

(6) この「犯罪被害者等の支援を受ける権利」が、近い将来において日本国憲法上の権利として定着するかどうかは、興味深いところである。この点については、アメリカ合衆国における動向が参考となる。アメリカ合衆国においては二〇〇四年一月三〇日に連邦法である、いわゆる Justice for All Act of 2004 が成立している。この法律は四つの法律を含むものであるが、そのうちの第一のものは殺人事件の被害者の名前を冠した、Scott Campbell, Stephanie Roper, Wendy Preston, Louarna Gillis and Nila Lynn Crime Victims' Rights Act である（以下「犯罪被害者権利法」と呼ぶ）。この犯罪被害者権利法（18 U.S.C.3771）は、アメリカ合衆国憲法の修正条項に被害者の権利に関する条文を盛り込むことが困難であることが明らかになった二〇〇四年四月以降に、いわば妥協案として連邦法として制定されたものであった。なお、アメリカ合衆国の連邦法においては、Victims and Witness Protection Act of 1982 以来、被害者等の権利が規定され、とりわけ Victims' Rights and Restitution Act of 1990 に掲げられている権利は、一般に連邦の Victims Bill of Rights と呼ばれている。州レベルでは多くの州において被害者の権利が州憲法に規定されている。この犯罪被害者権利法にはさまざまな規定があるが、その中心は刑事手続における被害者の権利に関するものである。

なお、拙稿「アメリカ合衆国における犯罪被害者補償制度—警察学論集五四巻三号（二〇〇一年）は題名が示すとおり、犯罪被害者補償について論じるものであるが、アメリカ合衆国における犯罪被害者の権利の発展過程についても、やや詳細に論じている。

(7) 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に定められた、遺族給付金、重傷病給付金、傷害給

付金などがその代表的な制度である。

(8) このための制度としては、犯罪被害者等の権利利益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（平成二二年五月一九日法律第七五号）に定める諸制度がある。これについては例えば「特集・犯罪被害者と刑事裁判」ジュリスト一三三八号（二〇〇七年）などを参照のこと。

(9) 精神的回復の支援及び直接的・実務的支援の代表例は、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二三条に規定する犯罪被害者等早期援助団体による活動である。これについては、後に論じる。

(10) これについては、刑事訴訟法に規定されている被害者参加（三一六条の三三以下）の制度を始めとしてさまざまな制度がある。これらの制度の概略や意義などについては、前掲注（8）ジュリスト一三三八号などを参照のこと。

### 三 民間機関による犯罪被害者等への支援の意義

犯罪被害者等に対しては、さまざまな機関・団体による支援が行われており、それぞれが重要な役割を果たしている。そのような多様な機関による支援活動の中において、民間機関、とりわけ犯罪被害者等への支援を行うことを目的として設立された民間機関によって提供される支援活動はどのような意義を持っているのであろうか。以下にそれを論じることとする。

#### 1 民間機関による支援の意義

民間機関による支援の意義についてはさまざまなものがあるが、以下に主要な点を掲げる。

##### (一) 被害通報しない被害者等への対応

刑事司法機関とりわけ警察は、犯罪被害者等との接触の機会が多く、刑事司法機関による支援は効果的である。

従って、犯罪被害者等への支援において中心的な役割を果たしているのは、刑事司法機関、とりわけ警察である。しかしながら、多くの被害者調査の結果が示す通り、犯罪被害を刑事司法機関に通報しない被害者等も多い。この場合、刑事司法機関及びその他の公的機関からの支援を受けることは困難である。このような場合でも、民間機関であれば対応することができる。

### (二) 公的機関による支援活動の補完

刑事司法機関による被害者等に対する支援活動については、法令上の根拠がある。例えば、警察による被害者等への支援については、法令上の明確な根拠がある。例えば、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二二条及びそれに基づく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（平成一四年国家公安委員会告示）、犯罪捜査規範（昭和三二年七月一日国家公安委員会規則二号）の一〇条の二、一〇条の三及び一一條（平成一一年の改正により追加）、並びに「被害者対策要綱」（平成八年二月一日警察庁次長通達）などである。しかしながら警察がこれらに定められた業務を行うための人的資源等が十分に確保されているわけではない。そこで、民間機関がこれを補完することも必要である。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二三条に基づく犯罪被害者等早期援助団体の制度は、そのための制度として位置づけられることができる。

### (三) 継続的支援への対応

被害者等の直面する問題は長期にわたる。しかしある刑事司法機関が継続的に支援をすることは困難である。例えば、発生した犯罪について警察による捜査が終了し、事件が検察庁に送致された後には、検察庁による支援が行われることになり、警察による支援を継続して行うことは難しい。また事件が刑事司法のプロセスから離れた場合には、例えば犯人が刑務所から満期釈放となった場合には、警察や検察などの刑事司法機関が継続して支

援を行うことは難しい。しかしながらこのような場合であっても、もちろん医療機関や福祉機関も対応することはできるが、民間機関であれば対応することができる。

(四) 専門性の確保

公的機関においては、人事異動が頻繁に行われ、被害者支援の専門家が養成されない。しかし、民間機関とりわけ犯罪被害者等への支援を行う民間機関においては、異動はそれほど多くないため、被害者支援の専門家の養成が可能となる。

(五) 支援活動の調整

被害者等の直面する問題は多様であるため、複数の公的機関が関与することになる。前述したように、刑事司法機関に限定しても多数の機関が関与することになる。しかし、これらの機関の連絡・調整を第一線で行う公的機関は、現在のところ存在しない。このような複数の機関にわたる活動の連絡・調整について、民間機関が対応することは可能である。

(六) 隣人による支援

同じコミュニティに生活する隣人として、被害者等に対する支援活動を行う民間機関の存在自体が、被害者等の精神的な支えになると考えられる。

(七) 経費削減

民間機関が支援を行うことにより、被害者支援に伴う経費を削減することができる。アメリカ合衆国においては、この観点が強調されることが多い。アメリカ合衆国においては、刑事司法機関、例えば警察や地方検察官事務所が直接民間ボランティアを活用して被害者等に対する支援活動を行うことが広く行われており、これについても経費削減の観点から説明されることが一般的である。

## 2 犯罪被害者等基本法との関係

民間機関による支援の意義は、犯罪被害者等基本法においても認められている。犯罪被害者等基本法においては、既に紹介した通り、「すべて犯罪被害者等は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する」と規定されている（三条一項）。この権利を具現するために、国は「総合的に」、また地方公共団体は「地方公共団体の地域状況に応じ」て、犯罪被害者等に対する施策を実施する責務を有しており（四条、五条）、また、国民は、これらの施策に協力する責務を有している（六条<sup>(12)</sup>）。このようななかで「犯罪被害者等の援助を行う民間の団体」は犯罪被害者等のための施策の円滑な実施のために、国や地方公共団体、その他の関係機関と協力することが求められており（七条）、重要な役割を与えられているのである。更には、「犯罪被害者等に対して行われる各般の支援において犯罪被害者等の援助を行う民間の団体が果たす役割の重要性」も認められており、民間機関による活動の促進を図るために、財政上及び税制上の措置、情報の提供等必要な施策を講ずるとされている（二二条）。なお、民間機関への援助については後述する。

(11) わが国においては、犯罪被害経験率やその刑事司法機関等に対する通報率などに関する、アメリカ合衆国における National Crime Victimization Survey のような、いわゆる victimization survey はほとんど行われていない。この数少ない例として、以下のものがある。法務省法務総合研究所『第一回犯罪被害実態（暗数調査）』法務省法務総合研究所報告一〇号（二〇〇〇年）、法務省法務総合研究所『第二回犯罪被害実態（暗数調査）』法務省法務総合研究所報告二九号（二〇〇五年）。なお、第三回の調査は二〇〇八年の一月から三月にかけて実施されている。

(12) 地方公共団体における犯罪被害者等に対する施策の展開は十分とは言えず、今後の展開が期待される。地方公共団体の施策の推進状況等については、内閣府犯罪被害者等施策推進室「地方公共団体における犯罪被害者等施策に関する調査報告書」<sup>(13)</sup>（二〇〇八年）が有益である。また、地方公共団体による施策の展開を促進するために、内閣府犯罪被害者等施策推進室「犯罪

被害者等施策の手引き」（二〇〇八年）も刊行されている。

#### 四 民間機関が行うべき支援活動

既に述べたとおり、犯罪被害者等に対する支援は、①経済的回復の支援、②身体的・精神的回復の支援、③直接的・実務的支援、④刑事司法における被害者等の法的地位の向上のための施策に分類できる。更にこれらの活動を促進するための広報啓発活動や、被害者等の権利擁護及び代弁活動（advocacy）を含めることができる。公的機関及び民間機関のいずれであっても、これらの全ての活動に関ることが可能である。従って、機関・団体の種類によって、行いうる活動についてはそれぞれの固有の領域は存在しないように思われる。しかしながら、犯罪被害者等に対する支援全体の中で、民間機関が担当するのが適切であり、また効果的である領域は存在するはずであるが、これが何であるかは必ずしも明確ではない。これを明らかにするために、犯罪被害者等の支援ニーズやそれに対応すべき機関等についての意識を調査等によって明らかにすることも可能であり、また部分的ではあるがその種の調査は実施されている<sup>(1)</sup>。しかし一般的には、被害者等の支援ニーズを明らかにする調査は非常に難しい。その背景として、被害者等に対する支援は、わが国においてかなり定着してきたとはいえ、依然として潜在的には存在するが自覚されていないニーズを「開拓」し、あるいは「掘り起こす」ことによって認識されたニーズに應える活動であり、明確に存在するニーズに應える活動ではない、という状況が存在している。とはいえ、わが国の被害者等に対する支援の現状を考慮して現実的に判断すると、民間機関による活動として促進されるべきもののうち主要なものは、次のものであると考えられる。

## 1 刑事司法機関との連携

第一は、刑事司法機関と連携して行う活動を促進することである。とりわけ、犯罪被害者等早期援助団体による活動を更に発展させる必要がある。このためには、これに対する財政的援助が必要となるが、これについては後述する。

## 2 自助グループ活動の促進

第二は、犯罪被害者等自らによる活動の促進である。アメリカ合衆国においては、「子どもを殺害された親たち」(Parents of Murdered Children (POMC)) や「飲酒運転に反対する母親たち」(Mothers against Drunk Driving (MADD)) などの被害者等が自ら設立した民間機関が、刑事司法機関などと連携して、さまざま支援活動、広報活動、権利擁護・代弁活動、自助グループ活動、犯罪防止活動、立法活動などを展開している。<sup>(14)</sup> このうち特に、自助グループ活動は被害者等で行うことができず、また精神的被害からの回復にも効果があるとされているので、わが国においても促進し、定着させる必要があると考えられる。<sup>(15)</sup>

## 3 自助グループへの支援

第三は、第二の活動と関連するが、犯罪被害者等の支援を行うことを目的とする民間機関が、自助グループの設立やその運営の支援を行うことである。これは、わが国においても既に行われているが、更に促進されるべきであると考えられる。<sup>(16)</sup>

#### 4 「傘組織」による活動の促進

第四は、いわゆる「傘組織」(umbrella organization)による活動の促進である。アメリカ合衆国においては、被害者等への支援活動を行う団体は、「地域に基礎を置く組織」(community-based organization)と「傘組織」に二分される。後者の代表的なものとしては、「全国被害者支援機構」(National Organization for Victim Assistance (NOVA))、「全国犯罪被害者センター」(National Center for Victims of Crime (NCVC))などがある。また「National Association of VOCA Assistance Administrators (NAVAA) (連邦法である「犯罪被害者法」に基づいて設立された「犯罪被害者基金」の補助を受けて被害者等に対する支援活動を行っている機関・団体の集まり)」、「National Association of Crime Victim Compensation Boards (NACVCB) (同様に「犯罪被害者基金」からの補助を受けている犯罪被害者補償制度を運用している機関の集まり)もここに加えることができよう。このような「傘組織」による「地域に基礎を置く組織」に対する指導、援助等は、「地域に基礎を置く機関」がより専門化された高度の被害者支援を行うために不可欠である。また、これらの「傘組織」は、広報・啓発活動や権利擁護・代弁活動、立法活動なども大きく関わっている<sup>(17)</sup>。わが国においてもこの種の団体として全国被害者支援ネットワークが存在しているが、活動の活発化が期待される<sup>(18)</sup>。

(13) 犯罪被害者等の被害の実態や支援ニーズを明らかにするために、さまざまな調査が実施されているが、質量ともに不十分である。今後、調査研究が盛んになることを期待したい。なお、犯罪被害者等を対象とした面接や質問票を用いた調査の代表例として、以下のものがある。宮澤浩一編『犯罪被害者の研究』成文堂（一九九六年）、警察庁給与厚生課（犯罪被害実態調査研究会）『犯罪被害者実態調査研究報告書』（二〇〇三年）、法務省法務総合研究所『犯罪被害の実態に関する調査』（法務総合研究所研究部報告七号）（二〇〇〇年）、内閣府犯罪被害者等施策推進室『犯罪被害類型別継続調査 調査結果報告書』（二〇〇〇



八年)など。

- (14) MADDの活動については、以下の文献及びそこで引用されている文献を参照のこと。拙稿「飲酒運転の追放に向けた民間団体の取組み」人と車(財団法人全日本交通安全協会)三七卷一〇号(二〇〇一年)、拙稿「アメリカ合衆国における民間機関による犯罪被害者支援—MADDの活動を中心として—」所「彦編『犯罪の被害とその修復(西村春夫先生古希祝賀)』敬文堂(二〇〇二年)所収。
- (15) 自助グループの意義については、大久保恵美子「セルフヘルプグループの意義と役割」宮澤浩一・國松孝次監修(大谷實・山上皓編集代表)『犯罪被害者に対する民間支援』(講座被害者支援第五卷)(二〇〇一年)を参照のこと。
- (16) この一つの例として、内閣府による交通事故被害者支援事業において、交通事故被害者遺族の自助グループに対する支援が行われている。詳細については、内閣府政策統括官(共生社会政策担当)交通安全対策担当「平成一九年度交通事故被害者サポート事業報告書」(二〇〇八年)などを参照のこと。また、支援活動の実際を知るには、内閣府政策統括官(共生社会政策担当)『交通事故被害者遺族の自助グループ支援マニュアル』(二〇〇六年)が便利である。
- (17) アメリカ合衆国における民間機関による犯罪被害者支援については、前掲注(14)の拙稿「アメリカ合衆国における民間機関による犯罪被害者支援—MADDの活動を中心として—」のほか、内閣府犯罪被害者等施策推進室「海外調査結果最終報告書」(二〇〇七年)における、アメリカ合衆国に関する部分を参照のこと。
- (18) 後述する、三つの「検討会」における最終取りまとめでは、全国被害者支援ネットワークによる活動に対する強い期待が記されている。また、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二二条五項においては、「犯罪被害者等早期援助団体等が組織する団体」に対する国家公安委員会による「助言、指導その他の措置」についての努力義務が規定されているが、これは全国被害者支援ネットワークを念頭においた規定である。

## 五 わが国における民間機関による支援の現状

### 1 経緯

わが国における民間機関による犯罪被害者等に対する支援活動について、何をもちて嚆矢とするかは見解の分かれるところではあるが、本格的な開始を一九九一年一月三日に開催された「犯罪被害者給付制度発足・犯罪被害者支援基金設立一〇周年記念シンポジウム」の議論に刺激され、翌年の一九九二年に山上皓教授によって設立された「犯罪被害者相談室」とすることについては、異論がないと思われる。<sup>(19)</sup>この「犯罪被害者相談室」は社団法人被害者支援都民センターの母体であることはよく知られているところである。一九九五年には精神的回復の支援だけでなく、危機介入などの直接的・実践的支援を含む総合的被害者支援活動を提供することを目指して水戸被害者援助センターが設立された。これは後に社団法人いばらき被害者支援センターへと発展する。その後、各地において犯罪被害者等に対する支援活動を行う民間機関の設立が続き、一九九八年には全国被害者支援ネットワークが設立された。<sup>(20)</sup>現在全国被害者支援ネットワークは特定非営利活動法人となり、全国の民間機関が加盟している。<sup>(21)</sup>近時においては、犯罪被害者等によって設立された団体の活動が活発になってきている。しかしながら、これらの民間機関の活動の実態については、ごく僅かな調査例しか存在せず、必ずしも明らかになっていない。<sup>(22)</sup>

### 2 特定非営利活動法人全国被害者支援ネットワークに加盟する団体の活動

全国被害者支援ネットワークに加盟する団体の活動については、次の点を指摘できる。

(一) かつては電話、面接などによる精神的支援活動が中心であったが、現在は危機介入、法廷付添い、生活支

援などのさまざまな直接的・実践的支援が提供されている。しかしながら、団体によつてその提供の程度は大きく異なる。

- (二) 被害者・遺族自助グループへの支援活動も行われているが、全体としては活発ではない。
- (三) 広報活動も積極的に行われている。とりわけ、「犯罪被害者週間」における広報・啓発活動に力を入れている団体が多く見られる。
- (四) 犯罪被害者等早期援助団体の指定を受けている団体の数が増加している。なお、全国で最初にこの指定を受けたのは社団法人被害者支援都民センターであり(二〇〇二年五月二四日)、二番目は社団法人いばらき被害者支援センターである(二〇〇二年二月九日)。全国被害者支援ネットワークに加盟する団体による支援活動には数多くの課題がある。これらの課題やその解決方法については、後に論じる。

(19) なお、このシンポジウムについては「犯罪被害給付制度発足・犯罪被害救援基金設立一〇周年記念シンポジウム・被害者救済の未来像」警察学論集四四卷二二号(一九九一年)を参照のこと。

(20) 民間機関による犯罪被害者等への支援の展開につき、わが国における初期の段階の状況については、山上皓「民間被害者支援の歩み」宮澤浩一・國松孝次監修(大谷實・山上皓編集代表)『犯罪被害者に対する民間支援』(講座被害者支援第五卷)

(二〇〇一年)を参照のこと。

(21) 二〇〇八年六月一日現在、全国被害者支援ネットワークには四五都道府県の四六団体が加盟している。

(22) 数少ない調査の一つとして、内閣府犯罪被害者等施策推進室『犯罪被害者等の支援に携わる関係機関・団体の連携に関する現状把握調査 調査報告書』(二〇〇四年)。

## 六 犯罪被害者等基本法との関係

### 1 犯罪被害者等基本法の制定

犯罪被害者等に対する民間機関による支援はさまざまな課題に直面している。その具体的な解決方法を考えると同時に今後のあるべき姿を考える場合に、何よりも重要な視点は、それらが犯罪被害者等基本法の理念をどれだけ実現できるか、という点である。以下、民間機関による犯罪被害者等への支援との関係において必要な範囲で、犯罪被害者等基本法の制定過程及びそれに基づく諸施策の展開を紹介する。<sup>23)</sup>

犯罪被害者等基本法は、周知の通り、二〇〇四年一月一日に成立し、同年二月八日に公布され、翌二〇〇五年四月一日より施行された。犯罪被害者等基本法八条は、政府は「犯罪被害者等基本計画」を定めなければならないとし、二四条においては「犯罪被害者等施策推進会議」がこの案を作成すると規定している。「犯罪被害者等基本計画」の案を検討するために「犯罪被害者等施策推進会議」（会長は内閣官房長官）の下に「犯罪被害者等基本計画検討会」が置かれた。二〇〇五年八月九日に「犯罪被害者等基本計画案（骨子）」が発表され、その後の議論を経て二〇〇五年二月二七日に「犯罪被害者等基本計画」は正式に決定された（閣議決定）。

この「犯罪被害者等基本計画」の策定後、その効果的な推進並びに犯罪被害者等のための施策の実施の状況の検証、評価及び監視を補佐するため、「犯罪被害者等施策推進会議」の会長が指名する委員及び専門委員からなる「基本計画推進専門委員会等会議」が置かれた。また、「犯罪被害者等基本計画」の「V 重点課題にかかるとる具体的施策」に基づき、「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」及び「民間団体に対する援助に関する検討会」の三つの「検討会」も置かれることとなった。上述の「基本計画推進専門委員会等会議」は、これら三つの「検討会」相互の連携及び議論の整合性を確保するため、これら三つの「検討会」にお

る検討の状況及び結果について報告を求めることが出来ることになっている。

## 2 三つの「検討会」の最終取りまとめ

二〇〇七年一〇月二九日に開催された、第四回基本計画推進専門委員等会議において、三つの「検討会」から提出された「最終取りまとめ（案）」が了承された後、同年十一月六日に開催された犯罪被害者等施策推進会議で報告され、「最終取りまとめ」として承認された。「最終取りまとめ」の概要は次の通りである。全てが民間機関の活動に関係するわけではないが、参考までに示すこととする。

### (一) 「経済的支援に関する検討会」の「最終取りまとめ」の要点

(1) 犯罪被害者等に対する給付の抜本的な拡充等を行う（給付金の最高額を自賠償並みの金額に近づけ、最低額についても引き上げる。特に、平均収入が低い若年層の重度後遺障害者、扶養の負担の多い遺族に配慮する。財源は一般財源である<sup>(24)</sup>）。

(2) 公的給付から漏れるものについて、民間浄財の基金による救済を行う。

(3) 深刻な精神的被害を受けた被害者等に対するカウンセリングについて配慮する。

(4) 無差別大量テロ被害につき、政府の迅速かつ事案に即した適切な救済を行う<sup>(25)</sup>。

(5) 被害者参加制度に伴う公費による弁護士選任について、できるだけ早期の制度導入に向けた検討を行う<sup>(26)</sup>。

### (二) 「支援のための連携に関する検討会」の「最終取りまとめ」の要点<sup>(27)</sup>

(1) 関係機関団体に、留意事項、連絡先等について記載した「ハンドブック」を作成し、備え付ける。国によるハンドブックモデル案の作成等の援助を行う。

(2) 被害者の負担軽減のための「犯罪等被害申告票（仮称）」を作成する。

- (3) 全国被害者支援ネットワークによる研修カリキュラムを作成し、認定制度を実施する。
- (4) 支援全体をマネージメントするコーディネーターの研修・育成を行う。
- (三) 「民間団体への援助に関する検討会」の「最終取りまとめ」の要点
- (1) 事業費の援助等、事業を適切に推進できるような援助を行う。
- (2) 対象団体については、財政運営の透明性の確保等の一定の要件を設ける。
- (3) 犯罪被害者等の視点に立った適切な事業の評価が行われることが必要である。
- (4) 早期援助団体、その指定を目指す団体及び傘団体への援助の拡充を行う。
- (5) 窓口部局を始め地方公共団体の取組を促進するため、モデル事業、地方財政措置等を検討する。
- (6) 民間資金を活用する（民間団体の広報啓発への協力、国民運動の展開の検討など）。
- (23) 犯罪被害者等基本法及びそれに基づく施策の展開に関する基本的文献として、以下のものを掲げる。内閣府『犯罪被害者白書』（平成一八年版）（平成一九年版）（二〇〇六年）（二〇〇七年）、「共同研究・犯罪被害者等基本計画の重点施策」被害者学研究一七号（二〇〇七年）、「特集・犯罪被害者の支援をめぐって」ジュリスト二三五一号（二〇〇八年）。
- (24) 既に述べたとおり、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律が改正され、「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」となり、またこの法律の施行令及び施行規則も改正されて、給付内容は大幅に改善されることとなった。
- (25) これに関し、オウム真理教による犯罪の被害者については、平成二〇年六月一日に「オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律」が成立した。なお将来無差別大量テロ被害が発生した場合の対応については、今後の課題である。
- (26) これについては、平成二〇年四月一六日に「犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する

法律及び総合法律支援法の一部を改正する法律」が成立し、国選被害者参加弁護士制度が設けられることとなった。(27) これらの点については、内閣府の犯罪被害者等施策推進室において現在検討がなされているところである。

## 七 犯罪被害者等早期援助団体

### 1 制度の創設

犯罪被害者等早期援助団体の制度は、「犯罪被害者等給付金支給法の一部を改正する法律」(平成一三年法律三〇号)(平成一三年四月一三日公布)により成立した「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」の二三条に基づき創設された。この改正により、重傷病給付金の創設や、給付額の増額など犯罪被害者等給付金の制度が大幅に改善されると同時に、警察本部長等による「被害者等への援助」に関する二二条が新設され、また犯罪被害者等早期援助団体の制度に関する二三条も設けられた。ここにおいて警察による犯罪被害者等に対する支援が明確な法律上の根拠を持つとともに、警察と民間機関との連携を促進する制度が出来上がったのである。この意味において、この改正はわが国における犯罪被害者支援の発展の歴史において、極めて大きな意義を有するものである。この改正法は、給付金関係については、二〇〇一年七月一日より施行され、また二〇〇二年四月一日より全面的に施行されることとなった。<sup>(28)</sup>

### 2 制度の改正

既に述べたとおり、犯罪被害者等基本法に基づいて展開されている諸施策の一つとして、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律(昭和五五年法律三六号)が改正されて、題名も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なり、二〇〇八年七月一日より施行されることとなった。また、この改正により犯罪被害者等への支援を行う民間機関に対して、二三条の犯罪被害者等早期援助団体に関する規定も一部変更されると同時に、<sup>(29)</sup>警察本部長等による「犯罪被害者等の支援」に関する二二条に、<sup>(30)</sup>犯罪被害者等早期援助団体に対する助言等に関する規定が加わった。この改正により、犯罪被害者等早期援助団体による支援は、犯罪被害者等基本法の精神により合致するものとなったのである。

### 3 制度の概要

以上に述べた法律の改正を経た、現行の犯罪被害者等早期援助団体の制度の概要は、次の通りである。

#### (一) 指定

犯罪被害者等早期援助団体は、（都道府県）「公安委員会」が「犯罪被害等を早期に軽減するとともに、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を目的として設立された営利を目的としない法人であって、当該都道府県の区域において」「規定する事業を適正かつ確実に行うことができる」と認められるものを、その申し出により「指定するものである（二三条一項）。

#### (二) 事業

犯罪被害者等早期援助団体の行う事業は以下の四つである（二三条二項）。

- (1) 「犯罪被害者等の支援に関する広報活動及び啓発活動を行うこと。」（いわゆる広報・啓発事業）
- (2) 「犯罪被害等に関する相談に応ずること。」（いわゆる相談事業）
- (3) 「被害者等が犯罪被害者等給付金の支給を受けるために行う裁定の申請を補助すること。」（いわゆる申請補助事業）



(4) 犯罪行為の発生後速やかに、かつ、継続的に、犯罪被害者等に対し、物品の供与又は貸与、役務の提供その他の方法により援助を行うこと。(いわゆる直接的・実務的支援事業)

(三) 情報提供

「警察本部長等は、犯罪被害者等早期援助団体の求めに応じ、犯罪被害者等早期援助団体が」(上記の相談事業及び直接的・実務的支援事業)「適正に行うために必要な限度において、犯罪被害者等早期援助団体に対し、犯罪被害者等の同意を得て、当該犯罪被害者等の氏名及び住所その他当該犯罪被害の概要に関する情報を提供することができる」ことになっている(二三条四項)。警察本部長等が、被害者等の同意を得た上で、犯罪被害者等早期援助団体に対して情報提供を行うことにより、早期の段階において、警察と民間機関とが連携して、犯罪被害者等に対して支援活動を行うことが可能になったのである。この情報提供こそが、この犯罪被害者等早期援助団体制度の中心部分である。

(四) 公安委員会による指導等

都道府県公安委員会は、犯罪被害者等早期援助団体の運営等について改善命令を出すことができ、それに違反したときには指定が取り消されることがある(二二条五項及び六項)。また、犯罪被害者等早期援助団体の職員等には守秘義務が課せられており(二二条七項)、違反した場合には二〇万円以下の過料に処せられる(二六条)。

また、都道府県公安委員会は、犯罪被害者等早期援助団体の「自主的な活動の促進を図るため、必要な助言、指導その他の措置を講ずるよう努めなければならない」と規定されている(二二条三項)。また、国家公安委員会は「この「公安委員会がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るための指針を定めるものとする」とされている(二二条四項)。

(28) この改正については「特集・犯給法の改正と犯罪被害者支援の現状と課題」警察学論集五四巻七号（二〇〇一年）所収の諸論文、とりわけ東川一「犯罪被害者等給付金支給法の改正について」、安田貴彦「警察の犯罪被害者対策の現状と犯罪被害者等給付金支給法の改正の経緯」及び住友一仁「被害者に対する援助の措置」に詳しい。

(29) これに伴い、犯罪被害者等早期援助団体に関する規則（平成一四年国家公安委員会規則第一号）も一部改正された。

(30) 改正前は「被害者等に対する援助」であった。

## 八 民間機関による支援の今後の課題

基本法及び基本計画に基づいたさまざまな施策が行われ、また「検討会」の取りまとめが示され、またそれに基づき法改正等がなされた現在においては、民間機関による被害者支援には多くのことが期待されることとなる。以下に、民間機関が果たすべき役割やその課題について記す。

### 1 全ての地域における設立

犯罪被害者等基本法三条に規定する「個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利」が実現され、被害者がいつでもどこでも質の高い支援を受けられるようにすることが何よりも大事である。それを実現するためにはさまざまな施策があるが、その一つとして被害者支援を行う民間機関がどの地域においても設立されることが必要である。

## 2 犯罪被害者等早期援助団体の指定

犯罪被害者等早期援助団体の制度は、既に見たように、民間機関と警察との密接な連携の下に、犯罪被害者等に対する支援活動を効率的に行うことを可能にするものである。犯罪被害者に対する支援活動を行う民間機関には、犯罪被害者等早期援助団体以外のものも多数あり、これらの民間機関による支援活動も意義あるものであることはいうまでも無い。しかしながら、被害直後の早期の段階において支援活動が行われる点やその支援活動が法律や規則に基づいて適正に行われる点などを考慮すると、犯罪被害者等早期援助団体の制度はきわめて優れたものであると言える。犯罪被害者等早期援助団体の指定を受ける団体が増え、それらによる支援活動が活発となることが期待される。

## 3 多様な活動

犯罪被害者等の多様なニーズに対応できるように、民間機関による支援活動が拡大・充実される必要がある。具体的には、危機介入、権利擁護・代弁活動、法廷関連活動、生活支援活動、被害者・遺族自助グループへの支援、緊急金銭援助、いわゆる修復的司法プログラムに参加する被害者への支援など、さまざまな活動が提供されなければならない。

## 4 財政基盤の充実

民間機関の活動が適切に行われるよう、その財政基盤を強固なものにする必要がある。そのためには、民間機関に対する財政的援助が行われる必要がある。財政的援助の在り方については、先に述べたとおりの方向性が示されたので、これに沿った援助が早急になされる必要がある。

## 5 研修・教育の充実

民間機関による支援活動が適切に行われるように、支援活動を行う者の教育・訓練が更に充実されなければならない。これについては、「支援のための連携に関する検討会」の取りまとめ案に示されたような研修が一日も早く実現されなければならない。

## 6 倫理綱領

適切な支援活動が行われるための精神的支柱としての「倫理綱領」は重要である。これに関し、全国被害者支援ネットワークは、二〇〇二年三月七日に「犯罪被害者への支援活動を行う者の倫理綱領」を制定している。<sup>(31)</sup> 今後はこれに基づく具体的な行動規範を整備する必要がある。「倫理綱領」については、「支援のための連携に関する検討会」の取りまとめ案に示されているように、新たな倫理綱領案の作成が求められる。

## 7 連携の促進

他機関との連携関係を更に密接なものにする必要がある。現行の制度としては警察本部を中心に設立されている「被害者支援連絡協議会」があるが、この活用が促進されるべきである。その他についても、「支援のための連携に関する検討会」の取りまとめ案に示されている施策の早期の実現が期待される。

(31) 犯罪被害者支援機関による修復的司法プログラムの運営や、それに参加する被害者等に対する支援については、以下の文献が参考となる。

Office for Victims of Crime, April 2000, NCI 176346.

なお、この文献を紹介するものとして、拙稿「被害者支援と修復的司法」細井洋子他編『修復的司法の総合的研究』風間書房（二〇〇六年）がある。

- (32) 全国被害者支援ネットワークによる倫理綱領は、アメリカ合衆国の National Organization for Victim Assistance (NOVA) の Code of Ethics を参考にして制定されたものである。これについては、Marlene A. Young, Victim Assistance: Frontiers and Fundamentals, Kendall/Hunt Publishing Company, 1993, pp. 405-406, を参照のこと。