

思い出と感想

元警察庁長官 國松 孝次

はじめに

2021年は、犯罪被害給付制度および犯罪被害救援基金発足から40年、民間の犯罪被害者支援活動開始から30年という節目の年に当たるといふ。想えば長い年月を闊したものである。この間、被害者（その家族・遺族を含む。）を支援するための諸施策は、公的ベースでも民間ベースでも、また、経済支援から精神支援に至るまで様々な面で、格段の進化を遂げてきた。

現在推進されている被害者支援のための諸施策を見ると、その充実ぶりは、40年前ないし30年前の時代と比べて、まさに隔世の感がある。この間、使命感と情熱をもって、諸施策を牽引してこられた関係各位のご尽瘁に心から敬意を表する次第である。

I. 「被害者対策要綱」制定当時の思い出

警察庁が、被害者をめぐる諸問題に、警察組織をあげて正面から取り組む姿勢を見せたのは、1996年2月1日付警察庁次長通達として全国警察に示達した「被害者対策要綱」制定以来のことである。この当時、私は警察庁長官であり、私なりにこの要綱の成立に対する思い入れを持っていた。ただ、要綱の企画・立案に何ほどの貢献をしたわけでもない。

「被害者対策」の基本となる事項に関しては、前年の1995年の12月に、故宮沢浩一先生（日本被害者学会会長・慶応義塾大学法学部教授）を座長とする有識者による「警察の『被害者対策』に関する研究会」から、実に行き届いた提言書が提出されていたし、要綱の企画・立案も、警察庁総務課企画官を中心とする若手の諸君が、上記提言書の趣旨を踏まえて、部内の取りまとめに苦勞しながら成し遂げてくれた。

この要綱の制定により、「被害者対策」は、はじめて、警察が組織をあげて取り組む本来的業務のひとつとして具体化されていくことになる。

もちろん、「被害者対策要綱」が出来るまで、警察が被害者のために何もして来なかったというわけではない。警察は、犯罪の捜査を行うことを旨とし、被害者に最も近いところに位置する官庁なのだから当然と言えば当然だが、被害者のために親身になって行動する官庁と言えば、当時は、まず、警察であった。警察だけであったと言えるのかもしれない。自ら主体的に取り組んで、「犯罪被害者等給付金支給法」を制定し、被害者に対する経済的支援を行ってきたのは警察である。犯罪の捜査に当たる刑事も、名刑事と言われる人ほど見事な被害者対策の実践者であった。事件の過程はもとより事件が解決した後も被害者と接触を保ち、なにくれとなく面倒をみる刑事は何人もいた。ただ他方で、性犯罪の被害者に対し驚くほど無神経な言動をとって顰蹙をかうという事例が時に見られたのも事実であった。

私は、比較的長く刑事警察部門で働いてきたが、こうした警察官の被害者に対するチグハグな対応がでてきてしまう原因はなにか、いつも気にかかっていた。

一つには、根本のところ、刑事司法の欠陥に一因があると思われた。そもそも、刑事訴訟法は、被疑者・被告人の人権の擁護については、ゴマンと規定を用意しているが、被害者の人権となると、ほとんど何も規定していなかった。警察捜査の基本を示す「犯罪捜査規範」も同様、被疑者の人権を侵害しないよう適正な捜査をすべきことを細かく定めているが、要綱制定後の1999年6月の改正により、「被害者等の心情を理解し、その人格を尊重すること」等の規定が置かれるまでは、被害者の人権の保護をうたう規定はなかった。

規定がないものはやらなくてもよいということには勿論ならないのだが、被疑者の人権の保護については、法規の定めるところに従い厳正になされることが要求される反面、被害者の人権の保護については、捜査官個人の判断、個人のプレーにゆだねられてしまうというギャップが出来てしまったと言えるのではないか。警察捜査に時折みられる被害者に対する真反対な対応は、そうしたギャップから生じてくるものである。

この不都合な現象をなくすためには、警察官の意識改革を図り、組織全体の中に、被害者の人としての尊厳をよく認識して、その心の痛みを理解する気運が醸成されること、言い換えれば、被害者対策が警察の内部に「システム化」されることが必要ではないかというのが、私が長い間持ち続けてきた問題意識であった。

警察庁の企画担当の諸君が熱心に取り組んでくれた「被害者対策要綱」は、私の長年の問題意識にひとつの解を与えてくれるものであった。また、長官として警察運営全般の「柱」を何にするかを模索していた私にとっても、得難いヒントを与えてくれた。

警察の運営は、もちろん、国民の理解と協力がないと前に進まない。国民を犯罪との関連で捉えると、国民の大多数は、交通違反を別にすれば、犯罪の被疑者になることはほとんどない。ただ、犯罪の被害者になる可能性は常にある。国民とは、犯罪の被害者になる不安をかかえながら生きている存在であると言える。

したがって、被害者の人権の尊重を、等閑視することなく被害者の視点に立って手厚く扱っていくという警察の姿勢を示すことは、多くの国民の共感を得られるであろうし、ひいては、国民の警察活動に対する理解と協力を深める効果を発揮するものになるというのが、私の読みであり、思い入れであった。

II. つくば母子殺人・死体遺棄事件

ここで思い出されるのは、私が長官に就任した直後の1994年11月に発生した、いわゆる「つくば母子殺人・死体遺棄事件」である。この事件は、私に、被害者に対する警察官の意識をよほど変えないといけないと思わせ、やはり「被害者対策」の制定が必要だと考えさせるきっかけを作った事件であった。

事件の発端は、11月3日、横浜市内の京浜運河でビニールの袋詰めにした女性と子供2人の死体が発見されたことに始まる。

被害者は、茨城県つくば市在住の当時31才の主婦。捜査の結果、犯人として、同市内の病院に勤務する医師である同女の夫（当時29才）が逮捕された。現職の医師が妻と子供二人を殺害の上横浜港に投げ捨てるという特異・凄惨な犯行は、連日、センセーショナルに報じられ、特にテレビ、雑誌の集中豪雨的な過剰取材の過程で、浮気に走った夫が家計を顧みないため「ランジェリーバー」などという風俗店で働いていた妻のプライバシーが、容赦なく暴露された。まったくの被害者である者の人権がかくも無残に蹂躪されてよいのか、義憤を感じていたところ、実は、こうした興味本位の低俗記事のネタ元が、この事件を担当していた捜査員である可能性が極めて高いことがわかってきた。被害者の尊厳を軽視し、被害者の人権を侵害する報道の片棒をかついでいたのは、他ならぬ警察官であったことがわかってきたのである。私は、このことに大きなショックを受けた。

そして、折から、部内で作業が進んでいた「被害者対策要綱」を制定する必要性を強く再認識したのである。

Ⅲ. 被害者支援の拡充と進展

新たに制定された「被害者対策要綱」は、

第一に、警察の設置目的は、「個人の権利と自由の保護」することであるから、犯罪によって人権を侵害された者を保護する被害者対策は、警察の本来業務そのものであること。

第二に、被害者対策は、警察の捜査への国民の協力を確保する上で極めて重要な事柄であること。

第三に、警察官は、被害者に敬意と同情をもって接し、被害者の尊厳を傷つけないよう留意すること。

の三点を基本的留意事項として明示した上、推進すべき各種の被害者対策を定めている。この要綱は、それまで、ともすると、被害者への対応を、警察の本来業務ではない付帯的なサービス業務と考え勝ちであった警察官の意識の転換を求めるものであった。

私は、そこにこそ、この要綱制定の主眼があったのであり、当時としての斬新さがあったと考えている。じ後、全国の警察によって、要綱の定める諸対策が実施されていくのであるが、その中で、私が特にうれしく思ったのは、警察の呼びかけに応じて、全国各都道府県に、「被害者支援連絡協議会」と呼ばれるような組織が、知事部局をはじめ様々な行政機関、民間の被害者支援組織など被害者支援に関わりをもつ多くの組織を巻き込む形で続々と設置されていったことである。

被害者対策と言えば、ほとんど警察だけが動いていたのに比べれば、警察の外に被害者支援活動を行う横断的な組織が次々と形成されたことの持つインパクトは絶大であった。

被害者支援活動の幅は格段に広がり、社会の中に深く浸透していったのは間違いないところである。私は、警察が本気で動き出した時の底力を感じたものである。

2000年代の初頭にかけての時期になると、被害者自身の自発的な動きも活発になり、様々な「自助の会」などが結成され、存在感を高めていった。

その動きは、政治を動かすまでになり、2004年には、「犯罪被害者等基本法」が制定され、被害者支援活動は、新たな局面に入った。特に、被害者の切なる願いを容れて、刑事訴訟法が改正され、2008年11月、被害者の裁判参加の制度が取り入れられたのは、大きな成果であった。

それより先、被害者に対する経済的支援制度を現状より手厚いものにする方策を検討するため、2006年4月、内閣府内に、「経済的支援に関する検討会」が設置され、私は、その座長を務めることとなった。検討会の主たる目的は、被害者に給付される障害給付金および被害者の遺族に給付される遺族給付金の額を抜本的に引き上げることであった。

その場合の具体的な引上げ水準として、「自動車損害賠償保障法における障害給付金および遺族給付金の額と同程度の額」という案が提示され、おおむね了承されて、同検討会の提言にまとめられた。保険料を財源として給付される自賠責保険給付と、あくまで一般財源（税金）によって賄われる被害者給付の両者を同等に論ずることには、理論的にはかなり難しい問題があって話は難航するだろうと思いつながりながら座長を務めていたが、いろいろと議論はあったものの、わりとスナリと結論に達する状況を見て、被害者対策が動き始めた時期とは比べものにならない被害者支援の気運の盛り上がりを実感したものである。

IV. おわりに

現在、「犯罪被害者等基本法」に則り行われている被害者支援活動の総体を見ると、1996年の「被害者対策要綱」制定当時の諸対策のレベルをはるかに越えて、多くの関係機関が関与して多様・多彩な形で練り広げられており、国のいろいろな施策の中で、これほど、成功裡に実施されている施策も少ないのではないと思われる。

もちろん、これらの施策の実施状況については、いろいろな評価があり得る。仕組みは整備されたが中身が伴っていないと不満を抱く者もいるし、まだまだこれから解決しなければならない課題が多く残っていることを指摘する向きもある。被害者の実態をよくみて、不断の改善努力を必要とするのは、言うまでもない。

警察の被害者対策も同じである。1996年の「被害者対策要綱」も、2011年7月、抜本的に改正され、名称も「犯罪被害者支援要綱」に改めて、他の被害者支援活動と歩調を合わせて、警察としての被害者支援活動を一層充実・強化していくこととしたのは、時機にかなったことであった。

これからも、被害者の実態をよく把握して、被害者の視点に立ち、被害者のニーズに対応する形で被害者支援その他の活動を行うよう配慮する必要がある。

その場合、肝心なことは、被害者に対する公的支援のネットワークに「隙間」ができていないかどうかを点検する姿勢を持つことであると思う。

被害者をめぐる環境は常に変動する。被害者の困窮がどこから来るかは、時々で変わってくるから、公的な支援の網の目には、よほど気を付けていても「隙間」が出てくることがある。

先に述べた「経済的支援に関する検討会」（2007年）の時にも、「公的な救済の対象にならない犯罪被害者等であって、個別の事情に照らし、何らかの救済の手を差し伸べないと基本法の趣旨を全うできないと思われる特別の理由がある者」がある場合、どのような救済措置がとれるかが議題に上がった。例えば、海外旅行中に、犯罪の被害にあつて死傷したような場合、当時の日本の被害者支援制度は、日本の国内で起こった犯罪の被害に限って適用されるものとされ、当該被害者は、旅行保険に掛っている時は別状、公的救済は受けられないことになっていた。それでは、あまりに可哀そうな場合があるのではないかということが議論され、結局、検討会としては、公的支援の枠を広げることは難しいとしても、「民間の浄財による基金において、一定の指針の元に、給付を行うような仕組みを構築すべきである。」ということ提言することになった。犯罪被害救援基金では、この提言を受けて、「犯罪被害者等に対する支援金支給事業」を創設した（2008年12月）という経緯がある。

さらに、犯罪被害救援基金は、東日本大震災など大災害や最近のコロナ禍などの場合で、被害者の子弟の就学が困難になっていると認められる時は、「就学継続支援金」という形で、被害者の子弟の支援を行っている。

今後とも、公的支援の枠組みを拡げ、また、支援の内容の充実を図っていくことは、もちろん必要である。ただ、公的な措置は無理だとわかったからと言って諦めてしまうのではなく、可能な限り民間の浄財を活用するなどして、被害者支援の「隙間」を埋めて、被害者に支援の手を差し伸べる姿勢を示し続けることが求められていると思う。