

犯罪被害者と警察をめぐる私的回顧

京都産業大学教授 田村 正博

はじめに

私は、30年前にシンポジウム「被害者救済の未来像」を企画し、その5年後に警察の「被害者対策要綱」を取りまとめました。また、被害者の視点を警察行政実務に取り入れることと合わせて、警察行政において被害者の保護を理念的に位置づける考え方を、警察行政法と社会安全政策の分野で論じています。いささか私的な回顧になりますが、令和3年の時点から見た、30年前、20年前、10年前を振り返ります。

I. 30年前

30年前の私は、警察庁給与厚生課の理事官でした。同課の犯罪被害給付室の室長がずっと配置されていなかったことから分かる通り、当時、警察庁の中で、犯罪被害者の問題への関心はまったくと言っていいほどありませんでした。犯罪被害給付制度発足・財団法人犯罪被害者救済基金設立10周年記念シンポジウム（平成3年10月3日）の開催も、「何もしないわけにはいかない」という義務感と「何でもいから記憶に残る（自分にとって有意義な）ことをしたい」という単なる自己実現欲求で取り組んだものでしたが、準備の過程で山上皓先生に出会い（パネリストとしての参加を依頼しに2回行きました。）、宮澤先生らから被害者の実態調査への協力を依頼され、何よりもシンポジウムの場で、遺族の大久保さんのフロアからの発言を聞いて、問題の重大性に目覚めさせられました。大久保さんの発言の要約は、警察庁のパンフレット「警察の犯罪被害者支援」にも、全国被害者支援ネットワークの「被害者支援の歴史とこれから」にも載っていますが、「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、一步でもいいんです。一步だけでも踏み出してください。お願いします。」という言葉は、私を含めて、多くの人に行動を起こさせる力がありました。大久保さんの発言は、私にとっての原点となりました。

大久保さんの発言を聞いて、本当に重たい課題だということを実感し、「正義に反する扱いを受けている被害者の方たちを何とかしなければならぬ」と強く思いました。加えて、被害者をめぐる国際的潮流の中で警察が批判をされて対応が迫られる前に自ら行動を起こす方が警察にとって有利だ、という組織人としての判断もありました。問題は、「被害者をめぐる対応全体を担当する部署がなく、改善を働きかける先がない」ということでした。仕方がないので、自分よりずっと上のランクの人のところに行って、この問題を説明して回りました。まともに聞いてもらえないこともありましたが、中には真剣に聞いて、「自分も前からそう思っていた」と言われる人もいました。その一人が刑事局長だった國松さんでした。國松さんは、警察庁長

官に就任された平成6年7月に、長官官房総務課企画官だった私に、「警察運営の柱の一つとして、被害者の問題を取り上げたい。お前が取りまとめをしろ。」と指示をされました。長官の指示をもらって、警察内部の検討を行うとともに、宮澤先生を座長とする研究会で論議してもらい、平成8年2月1日に、警察庁次長通達「被害者対策要綱」としてまとめました。なお、「対策」という言葉は良くない響があるようで、今では使われません。平成の初期には「障害者対策」などの用例もあって普通の表現のつもりでしたが、様々な面で鈍感だった昭和の人間の感覚だったのかもしれない。

この通達では、「警察の活動のうち、被害者の視点に立ち、被害者のニーズに対応する形で行われる被害者をめぐる活動」を警察の被害者対策と定義し、総論として、その基本的な考え方と、推進上の基本的留意事項を列記し、推進すべき個別分野の施策を各論として明らかにしています。担当部署を指定することを都道府県警察に求め、その役割として警察の中の被害者のための活動を取りまとめるとともに、民間の被害者支援団体との連携に当たることを書きました。警察庁では、犯罪被害者対策室（現在の被害者支援室）ができました。

要綱のポイントの一つは、総論では被害者のために行動することが警察の本来の仕事だという理念を格調高く述べ、各論では当面できそうなことを並べたことです。高い理念と、当面できる具体的な施策の双方が、新たな方針を定着させる上で必要だ、という判断によるものです。ポイントのもう一つは、被害予防を含めなかったことです。生活安全局からは被害予防こそが被害者対策として必要だという主張があったのですが、犯罪予防というこれまでもあったテーマの一部と思われなくなかったのと、加害者側の人権保障に影響を与えるのではないかという懸念を抱かれないようにする、誰からも反対されないものとしたい、という考えによるものです。もう一つあげると、二次被害の防止を大きな項目とし、特に女性の性犯罪被害者の問題を重点としました。警察が男性社会という体質が強かったこともあって、性犯罪被害者への対応には当時かなり問題があったと考えていたことが背景にあります。

この要綱は、警察組織の内側の通達ですが、警察の外から画期的なものとして大きな反響がありました。長い間無視されてきた犯罪被害者のための施策を正面から取り上げた、まさに正義に適うものだったからだと思います。その後の被害者への注目の広がりや、被害者支援団体・被害当事者（団体）の活動によるところが大きいことはもちろんですが、警察がこの要綱で先鞭を付け、その後他の機関等にも被害者の問題への対応が広がっていったことも影響を与えています。それだけ意義のある施策に深く関わったことは、私自身、警察行政官として幸せなことだったと思っています。

II. 20年前

20年前の犯罪被害者支援フォーラムには、当時極めて人気の高かった小泉首相が出席されました。私は警察大学の警察政策研究センター所長でしたが、その少し前まで、警察庁で運転免許課長をしていました。運転免許課長としては、規制緩和委員会が求めた運転免許証の更新制度の廃止を含めた検討という課題に向き合ってきました。運転免許証の更新は極めて多数の

国民に関係するもので、国民的な関心事です。私が課長になる前の平成10年12月に既に第一次勧告が出されていて、規制緩和委員会の委員長が「70歳まで更新不要に」というコメントを発表していました。当時、規制緩和委員会の主張は何でも「正しい」もので、それに反対する者は「既得権益を保守する者」として非難される、という構図が存在していました。加えて、更新を警察の利権だと非難する人たちがいて、更新時の資料が捨てられ、踏まれるようなシーンがしばしばテレビで放映されていました。

私は、運転免許証の更新に際して行われる視力の検査や講習内容からすれば、間違いなく事故防止に貢献しているはずだと考えました。調査をすると、実際に更新後2年間で5.8%事故が減少していることが分かりました。当時の死者数を基にすると年間で300人に相当します。しかし、そういった理屈だけで賛同が得られるとは限りません。情の面でも働きかけが必要です。

まず、被害者の方々の手記を更新時の資料に含めました。あわせて、全国交通事故遺族の会から意見書をいただきました。そして、私自身が遺族の方の重い思いを体して、制度の意義を説明するように努めました。当時、全国交通事故遺族の会の事務所には、「忘れじの壁」があり、亡くなった方々の写真が貼ってありました。壁の前に立つと、抽象的な「交通安全」という言葉ではなく、「命」の重さが一気に伝わってきます。遺族の方々の重い思いを体することで、規制緩和委員会とも、更新を非難する人たちと結ぶ国会議員とも戦うことができました。ある国会議員に先ほどの調査結果を説明したところ、「たった300人ですか」と言われたので、机を叩いて「もう1回言ってください！」と声を荒げたこともありました(国会議員は沈黙しました。)し、規制緩和委員会のあるメンバーが私のにらみつける目が怖かったと言っていたというのを後で聞いて、当然のことだと逆に胸を張りました。

運転免許証の更新制度に関しては、結局、平成13年の道路交通法の改正により、優良運転者には住所外公安委員会経由申請を認める、更新期間を2月間とし、有効期間の満了を誕生日の1月先としてうっかり失効を防ぐといった手続的な緩和を盛り込みつつ、有効期間については、それまでの原則3年優良5年を原則5年違反3年に改める(5年間で軽度な違反1回だけの者が3年から5年になる)という最小限の延長とし、合わせて更新時講習の時間を優良以外に延長する、高齢者講習受講者の対象年齢を引き下げるといった規制強化を行うこととしました。交通安全への影響は起きないようにしたつもりです。

被害者対策要綱には、前記のように被害予防のための警察の権限行使は盛り込まなかったのですが、警察が権限を行使して被害を防ぎ、(潜在的)被害者の権利・自由を保護するのは、警察行政にとっての本来の姿です。私は、秋田県警察本部長在任中の平成10年に警察活動の基本的な考え方に関する論文を発表しました。「近年の被害者をめぐる問題等についての論議の深まりを踏まえ」、行政関係の三面的理解(国家による権限行使とそれによって権利を侵害される国民との関係のみならず、それによって守られる一般国民の利益を前提にした考え方)に立って警察行政の在り方を法的に論述したもので、警察と被害者の権利を大きな項目の一つと位置づけています。その後の警察行政法に関する私の論述は、すべてこの考えを基にしています。また、福岡県警察本部長などの立場でも、この考え方に立脚した警察の業務推進に当たっ

たつもりです。

Ⅲ. 10年前

平成23年9月30日に、「犯罪被害者支援の過去・現在・未来」と題した被害者支援フォーラムが開催されました。秋篠宮同妃両殿下のご臨席を得たことは、皆さんご記憶のことと思います。この記念すべきフォーラムで、私は、山上皓理事長とともに、小講演をするという榮譽ある機会をいただきました。ただ、時間が大変限られていたため、言いたかったことの一部しか話すことができませんでした。少し補足したものを翌年に警察学論集に載せています。

この年、被害者対策要綱が廃止され、犯罪被害者支援要綱が制定されました。元々被害者対策要綱は、「当面の指針」として定められたもので、状況が変われば廃止され、新たなものが制定されることを予定していたものです。ただ、犯罪被害者支援要綱も、さらに同要綱を廃止して平成28年に制定された警察庁犯罪被害者支援基本計画も、犯罪被害者等基本法と政府全体の犯罪被害者等基本計画に則った項目が設定されていて、警察の基本的な在り方、警察だからこその被害者との関わりを前面に置いたものとなっておりません。平成20年に「犯罪被害者等の支援に関する指針」が法律に基づくものとして国家公安委員会によって定められており、基本的な留意事項はそちらで定められているといえるのですが、「なぜ警察が被害者保護支援を行うのか」ということが明確でなくなっているのではないかと危惧しています。

警察と被害者との関わりが、①狭い意味の支援、②二次被害の防止、③警察の権限行使による被害者の保護、④被害者と他機関・支援団体・国民の間を結ぶこと（情報提供等）という4つの側面があることを、この小講演で述べました。警察の責務との関係で、被害者をきちんと位置づけることが、引き続き必要だということを強調したつもりです。

もう一つ、被害者支援団体はより被害者の気持ちに近いところにおいて、被害者の実情を知っているのだから、警察の悪いところ、改善すべきことをもっと言うべきだ、という趣旨で少しだけ話をしました。一番言いたかったのは、警察退職者が被害者支援団体の事務局の責任者になっていることがあるのは、警察に被害者の声を届けるという仕事を果たすためであって、警察の都合や言い分を伝えるものであってはならない、ということです。警察という組織は、他から言われないと自分たちには問題がないかのような誤解をしがちですから、問題点を警察に伝えることは、被害者支援団体にとって大変大事な任務のはずです。直接言いにくいときは、全国ネットワークの出番もあっていいと思います。

Ⅳ. そして今

私は、平成25年1月に警察大学校長を最後に警察を退職し、同年4月から京都産業大学教授として、社会安全政策と警察行政法を研究・講義しています。平成29年の被害者学会で基調講演を行ったのをはじめ、大坂被害者支援アドボカシーセンターと京都犯罪被害者支援センターのいずれも設立20周年の記念で、対談や講演をするなど、多くの場面で被害者支援の歴史と展

望を中心にお話をする機会をいただきました。被害者支援の必要性に関する市民の理解を得るための努力がもっと、もっと、もっと必要だというのがいつもの結論になっています。

京都産業大学には、「社会安全警察学・研究所」という日本で唯一の「警察学」の名を冠した研究所が平成25年に設立され、私は現在その所長をしています。児童虐待をはじめとする親密圏内事案への警察の介入などの研究を行うとともに、様々な組織、地域、立場の方たちが一堂に会するシンポジウムの開催を重ねてきました。令和2年2月には、コロナ禍の広がる直前でしたが、「性暴力被害者のために何が必要か、何ができるか」を小西先生らをお招きして開催しました。改めて被害者の問題の深刻さと、多様な取組みの必要性を感じさせられたところです。

今後も、間接的なものであっても、被害者のためになることに取り組んでいきたいと念じています。

参考文献

田村正博『今日における警察行政法の基本的な考え方』（立花書房、平成19年）

同『全訂警察行政法解説』（東京法令出版、平成23年）

同「警察の被害者対策の在り方について」警察学論集49巻4号（平成8年4月）

同「警察活動の基本的な考え方—警察への国民の期待と行政関係の三面性—」警察学論集51巻12号（平成10年12月）

同「被害者及び被害者支援団体と警察との関係の在り方」警察学論集65巻1号（平成24年1月）

同「被害者学と被害者政策」被害者学研究第28号（平成30年3月）

シンポジウム「性暴力被害者のために何が必要か、何ができるか」『社会安全・警察学』（京都産業大学社会安全・警察学研究所）第7号（令和3年3月）