

平成30年の犯罪被害給付制度の充実

警察庁保安課長 小堀 龍一郎

はじめに

平成30年3月、犯罪被害給付制度が改正された。この改正は、犯罪により親を亡くした遺児、犯罪被害により長期療養に苦しむ方、事実上親族関係が破綻した者から被害を受けた方などに対する支援を拡充するとともに、それまでほとんど活用されなかった仮給付金制度の柔軟な運用を可能とするものであった。

令和元年度には拡充後の給付が18件、仮給付金制度も10件適用されている。全国の担当者が改正の趣旨に沿って日々給付事務に当たってくださっていることに心から敬意を表する次第である。

筆者は、平成28年8月から警察庁長官官房調査官として、平成29年1月から平成30年3月まで警察庁犯罪被害者支援室長として、この制度改正に携わる機会に恵まれた。

制度改正に当たり、有識者検討会では、有識者委員である川出敏裕教授、菊池馨実教授、黒澤正和犯罪被害救援基金専務理事、橋本博之教授、番敦子弁護士、渡邊保様に多大なご尽力をいただいた。また、西川直哉審議官、坂口拓也課長（いずれも当時）を始め、上司・先輩や同僚等、多くの方々からご指導ご助言をいただいた。

本稿は、本制度改正を通じて筆者が学ばせていただいたことが、将来の課題解決に当たる方にとって多少なりとも参考になればと思い、当時を振り返るものである。

I. 制度改正の議論に至る経緯

今回の制度改正の課題は、①重傷病給付金の支給対象期間等の在り方、②犯罪被害者に負担の少ない支給の在り方、③若年者の給付金の在り方、④親族間犯罪被害に係る給付金の在り方の4つであった。

これらは長年の課題であり、第2次犯罪被害者等基本計画（平成23年3月）に基づき開催された検討会等において議論されたが、構成員の一致した意見による結論を得るに至らなかったものであった。いずれの課題も、犯罪被害者等の声を受けたものであったが、警察庁側から、制度を見直すまでの立法事実は見当たらない等との対応がなされてきた。これに対し、有識者の方々からは、前提とする制度自体の合理性に疑問が呈されるなどしていた。

平成27年7月には、自民党政務調査会から、この課題解決に向けた提言が出された。さらに、第3次犯罪被害者等基本計画（平成28年4月）では、警察庁において必要な「調査を1年を目

途に行い、これらを踏まえた検討を速やかに行って、必要な施策を実施する」こととされた。

II. 納得が得られる解決策を導くために

この課題解決に臨むに当たり、終始頭を悩ませたのは、どのようにして「納得が得られる解決策（施策）」を得るかであった。それは、解決策（施策）の「内容」とそれを導く「プロセス」の両面においてである。

この点において、平成29年3月末までに行うこととされた調査は、爾後に予定される有識者検討会での議論につながるものであり、重要な意味を持った。実際の調査作業は、試行錯誤の連続であったが、その過程で特に留意した点は次のとおりであった。

(1) 要望の奥底に犯罪被害者等の声があることの重み

まず何より銘記すべきは、今回の課題が犯罪被害者等の声を受けたものであることであった。すなわち、何ら対策を講じなければ、犯罪被害者等が置かれた苦境は変わらないことである。

そのためにまず注意したのは、各課題を見る自分たちの視座であった。筆者を含め行政機関の者は、普段、省庁間の協議・調整の仕事が多く、ある施策案が提示されると、それが法律面、予算面等で「問題がないか」を確認するネガティブ・チェックモードになる習性がある。問題点を見つければ、それを指摘する。相手が他省庁であれば、それでよいかもしれないが、今回制度要望を出した被害者支援団体は、省庁のような政策のプロではない。プロではないが、被害者等の苦境を救おうと、いろいろと勉強し、「このようなことはできないか」と提案している。これに対し、問題点を指摘するだけでは、生産的な議論にならないし、犯罪被害者等のためにならない。そこで今回は、少し立ち位置を変え、各要望・提案に対し、まずは、困っている人の立場に立って「できる理由」を考える、つまり、「どのように材料や理屈を補強・整理したら実現できるようになるか」に頭を使うよう心掛けた。

(2) 「要望（…してほしい）」に対する「イエス・ノー」に終始せず、その奥底にある「ニーズ（困っていること）」に対する「解決策（ソリューション）」を追求

このように検討する中でも、乗り越えることが難しい壁に突き当たり、要望の実現が困難な見通しとなる課題もあった。しかし、そのような場合には、要望に対し「ノー」の回答で終わらせないよう、「別の解決策」を追求することとした。

要望は、「犯罪被害者等が…で困っているので…してほしい」という形をとるが、「…してほしい」という要望は、犯罪被害者等の「困っている」ことに対し、被害者支援団体が出した一つの解決策である。もしその実現が困難であれば、犯罪被害者等の「困っていること」に立ち返り、その解決のための別の方策を追求することが肝要であり、そこに少しでも行政の専門性を活かすことができればと考えた。

(3) 事実（ファクト／エビデンス）をベースにした議論

以上のような解決策を目指し、多角的な視点から議論を行えるようにするためには、議論に資する客観的な「事実」（実態）を可能な限り幅広く収集し、これを分かりやすい形で呈示して、事実をベースにした議論を進められるようにすることが重要であると考えられた。

これらを踏まえ、調査に当たっては、

- 「提示のあった要望を実現する上で、必要な理屈や材料（立法事実等）は何か」、
- 「要望の実現が難しそうであれば、ボトルネックは何か。そこに楔を打ち込めないか」、
- 「ボトルネックの解消も難しそうであれば、犯罪被害者等が困っていることへの解決のため、別の方法はないか」

等を考えつつ、そのステップごとに、必要な事実を調査しては、出てきた結果を見て考え、行き詰っては、また新たな道を模索して別の事実を探し、そして考える…といった作業を繰り返した。

まさに手探りの作業であったが、制度改正 PT の要員は精力的にこれを行った。

「重傷病給付金の支給対象期間」と「犯罪被害者に負担の少ない支給」を担当した砂田武俊補佐チームは、全国都道府県警察への被害実態調査とその分析のほか、警察にとってあまり馴染みのない社会福祉制度を子細に調査するなどした。

「若年者の給付金」を担当した池田雄一課付チームは、都道府県警察への調査のほか、犯罪被害者の遺児への経済的支援を少しでも拡充できないかという問題意識から、犯罪被害救援基金の全面的な協力を得て、遺児をめぐる状況の経年的変化を調査するなどした。

「親族間犯罪被害に係る給付金」を担当した江間輝裕課付チームは、全国都道府県警察から収集した272件の親族間犯罪事案について、そのほぼ全てを頭にインプットしながら分析を行った。

こうして平成29年3月末、調査結果報告書を仕上げるに至った。

Ⅲ. 各課題の議論

平成29年4月から有識者検討会において議論が行われた。同年7月までの間、計7回にわたり開催され、毎回様々な意見が交わされた。

その結果、最終的に全ての課題について全構成員の総意による方向性が「提言」としてまとめられた。

議論の詳細は、「提言」（警察庁ウェブサイト掲出）に記されているが、その概略は次のとおりである。

(1) 重傷病給付金の支給対象期間等の在り方

重傷病給付金の支給対象期間（1年）と上限額（120万円）を拡充・撤廃してほしいという内容であったが、重傷病給付金の支給裁定事案の追跡調査の結果、約99%の事案が「3年以内」に「120万円以下」の自己負担で治癒又は症状固定していたことが判明し、これを踏まえ、支給対象期間は「3年」に拡大、上限額は変更されなかった。なお、残る約1%の事案は、他の公的制度による給付がされている事案と高額療養費制度上の上位所得世帯層（自己負担額が高い）の事案であった。

支給対象期間の「1年」は、従来、7割以上の者の治癒等までの期間が「1年以内」であったことを踏まえたものであったが、この考え方を乗り越えて支援を拡充するため、調査において、1年超の事案の被害の詳細や、全事案の被害の全体像を浮かび上がらせる等した。

（2）犯罪被害者に負担の少ない支給の在り方

犯罪被害者が病院で医療費を支払うことなく治療を受けられるようにする「現物給付」を含め、負担軽減方を求める内容であったが、調査の結果、重傷病給付金の支給に係る事実認定には一定の時間を要する上、裁定事案の4割が不支給又は減額支給であること等が明らかになり、これを踏まえると、医療機関に医療費の回収リスクを受け入れてもらうだけのインセンティブが付与できない現状では、現物給付の導入は難しいとされた。

一方で、犯罪被害給付制度において犯罪被害者の負担軽減を図るための方策として何かできないかとの観点から検討がなされた結果、仮給付金制度の給付額の上限を見直し、柔軟な運用ができるように改めることとされた。

（3）若年者の給付金の在り方

幼い子のいる若年の犯罪被害者に係る遺族給付金について、犯罪被害者の将来の稼働期間を考慮した算定方法への改定等を求める内容であったが、調査の結果、遺児のいる犯罪被害者は若年者に限らず幅広い年代に分布していること等が明らかとなり、これを踏まえると、遺児への支援を拡充する上では、犯罪被害者の年齢等に着目して水準の引き上げを図ることが合目的的とは言い難いとされた。

そこで遺児への支援を拡充するための別の方法が考えられ、遺児の年齢や数に着目し、給付水準の算定方式を改めることとされた。すなわち、犯罪被害給付制度では、「再び平穏な生活を営むことができるよう支援する」という考えの下、遺族給付金の算定に当たっては、他の公的給付制度を参照し「10年」分の支援が想定されているが、実際には10年を経過してもなお18歳に満たない遺児が約4割おり、また、その精神的・経済的打撃が大きいことが確認されたこと等を踏まえ、遺児が18歳になるまでその自立に向けた支援を行うという考えの下で拡充が図られた。

（4）親族間犯罪被害に係る給付金の在り方

4つの課題のうち、有識者検討会の開催前から最も議論があった課題が「親族間犯罪被害に係る給付の在り方」であった。

原則不支給とする親族間犯罪被害の取扱いをめぐる問題であるが、実態調査を進めつつ、庁内で検討を重ねるにつれ、問題解決のために必要と思われることが多少みえてきた。

その一つが、「親族間犯罪像」（認識）のズレを埋めることであった。

親族間犯罪と聞いて一般に想起されるのは、DV や児童虐待であろう。これ以外にも、被害者と加害者の間で親族関係が破綻していることもある。しかし、調査の結果、親族間犯罪には、家族の看病や介護等「将来を悲観」して家族を殺めるに至る事案や、事件後に被害者や遺族が加害者を「宥恕」する事案など、ニュースにはならず、被害者支援団体の助けも求めず、一般の方には認知されないような事案がかなり多いことが明らかとなった。これは、警察では現場の感覚として持っていたが、実態調査を行うまでは、説得力をもって示すことができなかった。

見ている世界（実態）が異なれば、議論がかみ合うはずがない。そこで今回、議論の共通の土台を整えるべく、まずは、親族間犯罪の全体的な特徴・傾向を客観的なデータ等をもってできる限り詳細に示すこととした。

もう一つが「議論の仕方」であった。

原則不支給という現行制度の合理性に疑問が呈される中、どのような基準設定があり得るかについて、庁内において種々議論を行った。例えば、親族間犯罪の背景事情から「A という要素を不支給事由にしたらどうか」という「基準」の見直しから入る議論も行ったが、「X のような事案もある」とか、「そもそも X のような事案は支給すべきなのか」などと議論が収斂しない。つまり、個別類型で支給すべきかどうかという価値判断の共通認識がない中で、抽象的に基準の議論をしても、納得のいく結論は得られにくいと考えられた。

そこで、多様な形態をとる親族間犯罪について包括的に議論するため、実際に発生している事案を基に、支給の当否が問題となり得る個別の事案類型を数多く取り上げ、どのような事案を全額支給・減額支給・不支給とすべきか（価値判断）、そして、どのような要素をもってこれらを画することが適当か（合理的な基準の定立）について具体的な議論を行うこととした。

有識者検討会では、個別の事案類型について、支給が犯罪被害給付制度の趣旨に合致するか、あるいは、国民一般の納得が得られるか等の観点から、様々な意見が出た。しかし、不思議なことに、委員の間で、支給の当否に関する見解に大きな違いはみられなかった。

このような議論を経て、親族間犯罪被害の給付の取扱いについては、不支給・減額事由の簡素化・合理化、児童に対する給付の特例措置等の見直しが行われた。

こうして4つの課題の解決策を取りまとめた有識者検討会の「提言」は、その後、法令改正、予算措置等を通じて具体化された。その過程において、異論を挟まれることは一切なかった。

おわりに

今回、長年の課題に解決策をもたらすことができたのは、有識者検討会における各委員の専門的知見に基づく多角的な議論によるものであった。我々も相当の準備をしてきたつもりであったが、毎回、新たな発見や気づきがあり、回を重ねるたびに、解決策に厚みが増した。検討会の開催回数も、当初の予定を超え、計7回にわたった。

検討過程では様々な意見が交わされた。しかし、最終的に全構成員の総意による方向性がまとめられたのは、犯罪被害者等のニーズが詰まった課題の一つ一つに対し、支援を前進させるという共通の思いで議論を尽くし、「社会連帯共助の精神」に叶う、「国民一般の理解・納得」が得られる給付の在り方を追求するという、犯罪被害給付制度の原点に立ち返った議論が行われたからではないかと思う。そのような議論に参画させていただいたことは、筆者にとってとても光栄であった。

有識者検討会の「提言」は、最後に、「犯罪被害者等を社会全体で支えていくという考えの下、…関係機関・団体が、それぞれ個別課題に取り組むだけでなく、犯罪被害者等が抱える多くの問題に対し、犯罪被害者等の目線で、包括的に議論し、必要な取組をシームレスに行っていくことが必要である」とした。

犯罪被害者等の被害の立ち直りに向け、多くの者がそれぞれ持てる力を持ち寄り、つなぎ合わせることで、個々の犯罪被害者等を支援する面においても、そのための制度をつくる面においても、重要であると改めて感じさせてくれた制度改正であった。