

民間犯罪被害者支援団体の歴史と展望

公益社団法人京都犯罪被害者支援センター副理事長
同志社大学大学院司法研究科教授

奥村 正雄

I はじめに

平成29年度版の『犯罪白書』⁽¹⁾によると、わが国の犯罪発生率は、凶悪犯も含め、平成8年から14年までは増加傾向にあったが、15年に減少傾向に転じて以来、減少傾向の一途を辿り、毎年戦後最低を記録している。とはいえ、残念ながら、いわれのない犯罪被害を受ける人々は絶えない。犯罪被害者等（以下、「被害者等」という。被害を受けた者の他、その家族、遺族を含む。）は、従来、犯罪に巻き込まれても、十分な支援を受けられずに社会で孤立することが多く、その権利・利益が保護されることが少なかつた。しかし、こうした被害者等の置かれた理不尽な現状に対して、誰しも犯罪の被害を受け得る以上、被害者等に対して支援の手を差し伸べるべきであるという声が1990年代後半から高まり、とりわけ「全国犯罪被害者の会」（あすの会）という被害者等の自助グループによるロビー活動等の積極的な立法運動が展開された。

こうした動きを受け、政府は、2004年に犯罪被害者等基本法（以下、「基本法」という。）を制定した。基本法第3条は、「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。」（1項）と規定した上で、被害者支援施策は、「被害の状況及び原因、犯罪被害者等が置かれている状況その他の事情に応じて適切に講ぜられる」（2項）必要があり、「被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を途切れることなく受けることができるよう、講ぜられるものとする。」（3項）と規定している。そして、被害者支援策の具体的内容は、翌2005年に「犯罪被害者等基本計画」（以下、「基本計画」という。）に策定され検討実施されていくこととなり、5年ごとに行われる見直しにより内容の充実が図られ、2018年4月から第3回目の見直しが行われている。被害者支援策を講ずるのは、国及び地方公共団体の責務であるだけでなく、国民1人1人の責務でもあるとして（1条、4～6条）、後述する理由から、その担い手を国民一般に広げていることが基本法の特徴の1つである。

ところで、被害者支援策の要は、①損害回復・経済的回復、②精神的・身体的被害の回復・防止、及び③刑事手続の関与権の拡大は、そのいずれも被害者等支援には不可欠のものであるが、基本計画の中では、これら三位一体の基本原則を実現するための④体制整備と、⑤国民の理解・配慮・協力体制への取組が併せ挙げられている。すなわち、①の категорияとして、1980年に制定された犯罪被害者等給付金支給法（以下、「犯給法」という。）に基づく犯罪被害者等給付金支給制度（以下、「犯給制度」という。）給付金の拡大や支給対象の範囲拡大等の充実が行われてきた。一方、2007年に制度化された損害賠償命令では、刑事裁判において被疑事実につき争いがないなど比較的軽微な事案については、別途民事損害賠償請求訴訟を起し、被害者側に損害についての証拠収集義務を課すよりも、刑事裁判官が当該刑事裁判において得られた証拠に基づき有罪被告人に4回程度の公判を開き、被害者側に対する損害賠償を言い渡すという簡易迅速な損害賠償の仕組みが採用された。ただ、損害賠償命令が言い渡されても、犯人

(1) 平成28年度では、刑法犯は996,120件で前年比 = 9.4%であった。
hakusy01.moj.go.jp/jp/64/nfm/n64_2_1_1_1_0.html#h1-1-1-01

側の資力の欠如等を理由に被害者側は債務名義を得るだけで実効性を伴わないことも少なくないことから、第3次の基本計画では本制度が画餅に帰さないように見直し対象にされている。②は、慰謝料請求や医療費等のように①にも含まれるものもあるが、犯罪の被害に巻き込まれ、孤立感を深めた被害者に、犯人逮捕の有無、事件の処理状況、刑事手続等に関する情報提供に加え、法廷への付添い等の実際の支援、精神的支援を行い、被害者等のニーズに応じて平穏な生活の取り戻しを支援する民間ボランティア組織の支援員の育成、組織運営の人的・財政基盤の充実等、④の支援体制の整備が求められる。③カテゴリーは、言うまでもなく、刑事手続への被害者参加権の実現である。現行の刑事訴訟が強大な権力を有する国家により不当な人権侵害を受けないよう保護するという二当事者間の対立構造から成り立っていると理解を大前提とした上で、被害者等が法廷内に入ることが可能になっただけではなく、被害者等による証人尋問や被告人質問が可能となり、被害者等は刑事手続において「忘れられた存在 (forgotten person)」では最早なくなったのである。

このように、1990年代に入り本格化したわが国の被害者支援施策は、基本法の制定及び基本計画の策定を契機として、上述の基本3原則を中心に一層充実させるために見直しを通して法整備を図り、被害者等の権利・利益の保護を実現してきている。被害者支援施策は、被害者等が平穏な生活を取り戻すために途切れることなく講ずるべきであり、上掲の基本3原則は、そのいずれを欠いても成り立たない関係にある。それゆえ、被害者等に精神的・实际的支援の一翼を担う民間被害者支援団体の存在意義と役割は大きい。では、被害者等に対する精神的实际的支援を行う団体がなぜ誕生したのか、なぜ民間ボランティア団体なのか、警察等の行政機関との協働は必要であるか等の諸点について、以下でみてみよう。

II 民間被害者支援団体誕生の背景

I 被害者支援先進国イギリスの経験

(1) 刑罰制度の近代化と犯罪被害者補償制度の確立

イギリス（イングランド及びウェールズ）の状況を取り上げるのは、イギリスは被害者支援が世界において初めて始まった国であり、支援体制の最も進んだ国であるといっておく、わが国の犯給制度の創設や、民間ボランティアによる被害者支援団体の創設に大きな影響を与えたからという理由ばかりではない。補償制度も被害者支援団体のいずれとも、イギリスにおいては犯罪者の更生保護の問題が契機となって議論が始まったからである。

第1に、犯罪被害者補償制度（Criminal Injuries Compensation Scheme）の創設からみてみよう。ところで、イギリスは、チャーチルの保守党政権下において第二次世界大戦の戦勝国となったものの、1945年7月に行われた戦後初の総選挙においてチャーチルは破れ、イギリス憲政史上初の労働党のアトリーが圧勝し、議席の過半数を得て労働党政権が誕生した。アトリー内閣は、「揺り籠から墓場まで」という政策によって大きな政府を作り、高度社会福祉国家政策を目指した。このような社会・政治状況の下、刑罰制度の改革を検討していた治安判事マージェリー・フライ（Margery Fry）は、受刑者の更生保護の観点から刑罰制度のあり方を考えていたが、その過程で、被害者等の置かれた苦境に気付き、「被害者のための正義」（Justice for Victims）⁽²⁾と題する短い論文を発表した。

それによると、犯罪は犯人と被害者等の間の個人的問題であるから損害は民事損害賠償請求に依拠すべきであるという考え方は、資力不足の犯人からは債務名義を得るだけで実効性を伴わない。

(2) M. Fry, "Justice for Victims" in P. Rock ed, *Victimology* (Dartmouth, 1994) pp.261-264.大谷實『被害者の補償』（学陽書房、1977年）53頁以下参照。

これでは、刑事司法に対する信頼が得られず、更生保護を通じた犯罪者の社会復帰に対する社会の理解や協力も得られないであろう。そこで国家は、個人が自己防衛のための武器使用を禁止している以上、犯罪防止の失敗を個人に押し付け、国の責任を回避することは許されないから、補償制度の創設により公的救済を図り、被害者等の復讐心を緩和し、もって建設的な刑罰制度の採用が可能となると説いた。こうしたフライの提唱が、労働党議員や内務省を動かし、制度化に弾みが付いた。このように、イギリスにおける犯罪被害補償制度は、犯罪者の更生保護、再犯防止に向けた刑事政策的効果の検討の中で浮上してきたのである。しかし、両者の間に因果関係は存在するわけではないから、犯罪被害補償制度の充実の度合いが増すことが犯罪者の社会復帰を促すことに直結するわけではないが、補償の充実を通して被害者等がある程度損害が補填されることによって、被害者等が有する犯人への敵意や憎しみが緩和すると、犯人の再犯防止と社会復帰に向けた施策に対する理解が深まることが期待できる。こうして、被害者等や社会の一般人が犯人の更生保護への取組の理解度の増進と被害者等への補償制度の充実とは相関関係があるといえるであろう。

このように、フライは、刑務所改革、受刑者の人権確立、更生保護といった犯罪者の人権・正義の実現を訴え続ける中で被害者等の正義の実現を唱えたのである。フライの主張は、政府機関に容易には受け入れられなかったが、1959年、当時の労働党政府の下において、内務省は、被害者への配慮が刑事政策上必要であるという認識から、犯罪被害補償制度を実験的に実施することとなった。その結果、1964年犯罪被害補償制度は、国の社会福祉政策の一環として制度化され⁽³⁾、同年8月1日から施行されている。ただし、制度化にあたり、補償対象となる犯罪被害の範囲や、虚偽申請の識別基準の明確化等の原則問題や運用上の問題が指摘されたため、当初は政府の事業計画である「要綱」(scheme)として誕生した⁽⁴⁾。その後改正が加えられ、法制度化されるのは1988年刑事裁判法(Criminal Justice Act 1988)の中であった(108条～117条)。独自の法律となったのは、1995年犯罪被害補償法(Criminal Injuries Compensation Act 1995)の制定以後のことである⁽⁵⁾。フライは、「犯罪被害補償制度の母」と呼ばれているが、彼女の被害者支援の理念が犯罪者の更生保護の観点から刑罰制度の改革の過程で生まれた事実を強調しておきたい。

イギリスの被害補償制度は、大谷實博士によってわが国に紹介され、犯給制度の創設に大きな影響を与えた。大谷博士は、被害者等で構成する市民運動を後押しされ、マスコミ、政治家を動かし、立法化運動を展開していた折、わが国でテロ事件として1974年8月30日に発生した三菱重工ビル爆破事件を直接の契機として犯給制度が立法化され、1980年1月1日から施行されている⁽⁶⁾。被疑者・被告人の人権侵害の恐れがあるとして反対論を唱える立場も多い中、大谷博士は、犯給制度の立法化に尽力されたのである。大谷博士が「犯給制度の産みの親」と呼ばれるゆえんである。

以上のように、イギリスにおける被害者支援の第1段階は、犯人に支払い能力がない等の理由で被害者等が民事の損害賠償請求訴訟を提起しても実効性がなく泣き寝入りせざるを得なかった気の毒な被害者等に対して、国が社会を代表して連帯共助の精神から、国の一般会計を財源として、損害の程度に応じて補償する犯罪被害者補償制度が誕生した⁽⁷⁾。むろん、この制度は、理論的には国

(3) 大谷・前注(2)97頁以下参照。

(4) 大谷博士は、被害補償制度の制度化の根拠づけとして、社会福祉政策ではなく、法秩序に対する不信感の除去は刑事司法政策上きわめて重要であり、補償制度はそのための制度的な表現と解すべきであると論じておられる。大谷實「犯罪被害補償制度の基本問題」警察学論集29巻6号40頁。

(5) 詳細は、奥村正雄「イギリスの犯罪被害者補償制度の現状と課題」産大法学34巻3号(2000年)780頁以下を参照されたい。

(6) 詳細は、大谷實『犯罪被害者と補償』(日経新書、1975年)54頁以下参照。

(7) 1980年の犯給制度のコメントールとして、大谷實・齊藤正治『犯罪被害給付制度』(有斐閣新書、1982年)が適切である。

の社会福祉施策の一環と位置付けられる。しかし、既に述べたように、同制度が誕生する契機となったのは、犯罪者の更生保護と社会復帰の施策の検討過程において被害者等に対する支援問題が浮上したからである。これら両者の相関関係は、民間の被害者支援団体の誕生についても、あてはまることなのである。

(2) 犯罪者の更生保護と民間被害者支援団体 (Victim Support) の誕生

イギリスでは、被害者等に対する支援策として、上述のように犯罪被害補償制度が第一段として1964年にスタートした。しかし、同制度による経済的支援を通して被害者等は、刑事司法に対する信頼を回復したり加害者に対する怒りの念が治まったりしたわけではなかった。被害者等は、事件の当事者であるにもかかわらず、刑事手続上では単なる「証拠の1つ」としての位置づけしかなく、「二次被害」(Secondary Victimization)を受けることもまれではない。被害者等は、刑事手続において「忘れられた存在」でしかないという意識が強く、孤立感を深め、刑事司法に対する信頼感を持つことを期待するのは困難であった。

このような状況を背景として、1969年、イングランド南部の町ブリストル (Bristol) において、NACRO (National Association of the Care and Resettlement of Offenders) という全国更生保護協会のブリストル支部⁽⁸⁾が、保護観察官 (Probation Officer)、警察官、弁護士、治安判事 (Magistrate) 等の専門家による研究プロジェクトを企画して、犯罪者の保護や社会復帰を図るための実現可能な施策を検討する中で、刑事手続における被害者等の法的地位や二次被害が問題となった。その結果、被害者等が被害回復するためには、犯罪被害補償制度の充実による経済的支援だけでは不十分であり、事件それ自体や刑事手続で受ける二次被害による精神的苦悩に加え、犯人検挙の有無、起訴・不起訴の有無、起訴後の裁判の推移、証人として出廷する際の刑事手続、有罪・無罪の有無、ないし有罪の場合の量刑の程度、刑事収容施設への収容の有無及び出所の時期等に関する情報について、被害者等は、事件の重要な当事者として、提供されないことに不満と苛立ちを覚えており、強い孤立感に苛まれていることが判明した。この研究チームは、犯罪者の社会内処遇を通じた更生保護、社会復帰支援策の目的を達成するためには、被害者等や社会の理解と協力を得る必要があり、そのためには被害者等に対する経済的支援だけではなく、精神的・实际的 (emotional and practical) 支援を講じなければならないと結論づけた。しかし、犯罪者の更生保護を支援する組織が被害者等を支援することについて被害者等や社会一般が抱く抵抗感や誤解のおそれを避けるため、NACROとは完全に独立した慈善団体 (Charity) として組織化された。

こうして、ボランティア支援要員のトレーニング等1年間の準備期間を経て、イギリスの民間被害者支援団体Victim Supportの第1号として、BVSS (Bristol Victim Support Scheme) が設立され、1974年1月1日から活動を始めた⁽⁹⁾。その後、VSSの活動は、ブリストルにとどまることなく、隣人愛に基づく草の根運動として、活動資金に充てる財政的裏付けのないことや、ボランティア支援要員の育成等につき問題を抱えつつも、次第に全国各地に展開していく。そして、1979年にロンドンに本部NAVSSが設立され、その後名称がVS (Victims Support) に変わった。1979年において行われた国政選挙でマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) が首相の座に就いた。当時、

(8) NACROは、受刑者の社会内処遇の一環として、政府内務省と関り、更生保護や社会復帰支援として教育や定住促進を図る社会司法慈善団体 (Social Justice Charity) であり、貧困状態の少年や成人に対しても同様の支援を行う全国組織である。

(9) C.Holton and P.Raynor, "Origins of victims support philosophy and practice" in M.Maguire and J.Pointing (eds.), *Victims of Crimes: A New Deal?* Open University Press 1988, pp.17-25.

イギリス経済は不景気で治安情勢もよくなかったが、「鉄の女」と呼ばれたサッチャーは、財政難にも関わらず、「法と秩序」(Law and Order)政策を掲げ、治安対策を重視して、警察官を増員するとともに、被害者対策を重視し、VSが警察の「自動付託制度」(Automatic Referral System)⁽¹⁰⁾により提供される被害者情報に基づき支援活動する半ば公的な慈善団体であることを根拠にその活動資金の約8割に達する潤沢な助成金を出して応援した。それでも、被害者支援を専門的に行う官署を設けたり、支援業務に特化した公務員を雇用したりするよりも、ボランティアが無償で行うVSに対して助成金を出す方が安上がりであるというしたたかな計算がサッチャーにはあったのかもしれない。

ともあれ、1980年代にVSは、世界的に見て財政面でもマンパワーの面でも最も充実した被害者支援団体となり、わが国の犯罪被害者等支援団体の活動にも大きな影響を与えてきた。VSは、政府の委託事業を受け、その活動範囲を裁判所にも拡大して、裁判所内にVSのボランティアスタッフとは異なる支援者を常駐させる「証人サービス」(Witness service)を運営・管理し、被害者が証人として出廷する際などに、法廷内の案内やビデオリンク方式による証人尋問の付き添いサービス等を提供する。VSは、イングランドとウェールズに380を超える支部と1万人以上のスタッフとボランティア支援員を擁する巨大支援団体となった。しかし、これまで治安対策は国家の責務と位置づけ、被害者対策もその一環であるとして、VSに対する助成金もVS本部に送金し、本部から各支部に配分する方式が採用されてきた。ところが、2014年に政府の治安対策が国レベルから地方自治体レベルにおいて、地方の特性に応じて、いわゆる「安心安全な街づくり」として犯罪対策・被害者対策を講じるべきであるという方針に方向転換が行われた。その結果、1980年頃から実質的な被害者相談窓口は、警察からの上述の付託制度を通してVSが担ってきたが、2014年からは地方の公安委員会(Police and Crime Commissioner)が地域の被害者対策の第1次的な責務を負うことになり、相談業務を開始した。従来、VSに助成されていた巨額の助成金は、代わって地方の公安委員会に予算配分されるようになった⁽¹¹⁾。また、「証人サービス」の管理者はVSから「市民相談所」(Citizens Advice)に変更になった。その結果、VSは往時の勢いを失ったように見えるが、VSが培った被害者支援のノウハウには学ぶべき点が多く、依然として地方の支部レベルで被害者支援団体の1つとして活動を展開している。

2 被害者対策先進国から学んだこと

わが国における民間被害者支援団体の創設について、VSから学んだこととして、以下の3点を挙げるができるであろう。

第1点は、VSが個々の被害者等に対してそのニーズに応じた相談、情報提供、付添サービス等の精神的(emotional)な支援や実際の支援に力点を置いた「ケア型」支援を特徴としていることである。わが国の民間被害者支援団体も、「ケア型」支援を基調としている。

ところで、イギリスに始まった被害者支援団体の「被害者運動」(Victim Movement)は、欧米先進国では、1970年代後半から被害者等に精神的・実際の支援を無償で提供する民間被害者支援団体が

(10) この制度は、被害直後からの支援の必要性の観点から、被害者の住所と氏名、被害の罪名等の捜査情報の一部を警察からVSに提供する制度であり、わが国の早期援助団体の指定制度の採用に大きな影響を与えた。

(11) 奥村正雄「イギリスにおける犯罪被害者対策の現状と課題」被害者学研究25号(2015年)105頁以下。2017年度の年次報告書によると、収入の総額が£37,177,000であったが、その約98%に当たる£36,315,000が慈善事業活動に対する補助金である。その内訳は、£4,014,000(11%)が地方公共団体から、£27,792,000(77%)が警察その他の刑事司法機関から、£4,509,000(12%)がその他の助成金等からである。この年次報告書からも、政府の補助金が出なくなっていることが分かる。Victim Support, Annual Report & Accounts 2017/2018, p47.

次々と設立されていった。たとえば、1975年にアメリカのNOVA（National Organization for Victim Assistance）、1976年にドイツの「白い輪」（Weisser Ring）や1984年のADO（Arbeitskreis der Opferhilfe in der Bundesrepublik Deutschland e.V.）、そして1982年にフランスのINAVEM（Institut National d'Aide aux Victimes et de Mediation）が創設された。もっとも、支援団体の性格は、国の違いや支援団体との関係機関により相違があるように思われる。被害者等に精神的・实际的な支援に力点を置く「ケア型」と、二次被害防止や刑事手続における被害者等の権利・利益の実現に向けた法改正や立法のための政治的ロビー活動やキャンペーンの展開に力点を置く「権利主張型」に大別されよう。力点の置き方の相違はあくまで相対的ではあるが、VSは、ケア型の支援に力点を置いている。これに対し、NOVAは、権利主張型の支援に力点を置いている⁽¹²⁾。支援のあり方について、そのいずれに重点を置くべきかについては様々な考え方があろう。しかし、支援の基本は、やはり犯罪の被害により奈落の底へ突き落とされた被害者等が孤立感を深め、どのように対応してよいか苦悩している状態に暖かい手を差し伸べ、被害者等の訴えに耳を傾け、被害者等が決して一人ぼっちではないという意識をもつことだろう。被害者参加制度など刑事手続における被害者等の権利・利益の擁護に向けた立法運動やロビー活動等も被害者支援の方法の1つではあろうが、立法運動の先頭に立ったキャンペーン活動等は、わが国の支援団体の性格上馴染まないのではないかと。むしろ、こうした運動は、被害者等の自助グループやその支持団体等による方が、被害者等の権利・利益の確立を求める事件の当事者の声として感銘力と説得力をもって、議員や国民に理解されるように思われる。その証左として、「全国犯罪被害者の会」（あすの会）は、ロビー活動等により刑事手続上の被害者等の権利・利益の擁護に向けた法整備を求め、2004年の犯罪被害者等基本法の制定及び基本法に基づき2008年の刑事訴訟法の一部改正で採用された被害者参加制度の立法化を果たしている。

第2に、被害者支援に関して警察との連携・協力体制をとることである。従来、被害者等は事件直後からの支援のニーズがあっても、支援者側にも被害者に関する情報がないため、支援の要求を満たし得ない場合が少なからずみられた。そこで、2002年の法改正により、各自治体の公安委員会から指定された「犯罪被害者等早期援助団体」に対して、警察から被害者等の同意を得た上で、その住所、氏名、被害内容等の情報を伝え、被害者等のニーズに応えることとなった。この制度の導入によって、「危機介入」（Crisis Intervention）として、被害直後からの早期支援活動が可能になった。イギリスの場合、VSは、「自動付託制度」により被害者等に係る一定の情報を警察から入手して支援に活かしてきた。警察から提供される被害者情報は、殺人罪、強盗罪、強姦罪等の重大な犯罪被害については被害者の同意を得て情報提供が行われるが、少額の窃盗罪、器物損壊罪等の軽微事犯の被害者情報は被害者の許可なくVSに通知される仕組みである。そのため、特に軽微事犯など、被害者等が支援を必要としないケースも通報の対象となり、同制度には非効率な側面があることは否めない。わが国の場合、通報の対象は殺人、傷害、強盗致傷等の身体犯に限定されており、情報提供の際には被害者等の同意を前提とするため、支援の非効率性の問題は生じない。

第3に、全国的に均一化された支援を受けられることである。VSは、ロンドンに本部を置き、全国に380を超える支部を設置し、支援対象となる被害者等の居住地がどこであっても基本的に同質の支援を受けられる体制に組織化されている。そのため、VS本部では、犯罪類型により異なる支援マニュアルを作成し、地方のボランティア支援員のトレーニングを行っている。わが国の被害者等支援団体は、後述するように、現在、全都道府県に被害者等支援団体が設立されており、そのいずれも早期援

(12) C.Corbett and M.Maguire, "The value and limitations of Victims Support Schemes," in M.Maguire and J.Pointing, (eds.), *Victims of Crime: A New Deal?*, Open U.P., 1988 p 36.

助団体の指定を受けている。

Ⅲ わが国における民間犯罪被害者支援団体の発展

1 民間犯罪被害者支援団体設立までの流れ*

- (1) 始動期（1970年代） 前章でみたように、イギリスをはじめとする欧米先進国では、1960年代半ばに、いわれのない犯罪被害に遭ったが民事損害賠償請求訴訟の提起が犯人側の資力不足等を理由に実効性を欠く場合に被害者等に対して犯罪被害者補償制度を創設して経済的支援を行い、1970年代半ばには、ボランティア支援員が精神的・実際の支援を提供する民間犯罪被害者等援助団体の創設が始まった。こうした欧米の被害者対策先進国と比較して、わが国では1974年に発生した三菱重工ビル爆破事件を契機に、ようやく1980年に犯罪被害給付制度が立法化された。
- (2) 沈滞期（1980年代） しかし、わが国で被害者支援と言えば犯給制度を意味し、被害者支援に対する人々の関心は薄れ、その後の10年間は、一部の研究者を除いて、被害者等に対する精神的・実際の支援を提供する民間被害者支援団体の存在すら認識がない状態で、いわば「エアポケットのような状態」であった⁽¹³⁾。

これに対し欧米の80年代は、刑事手続上の被害者等の保護や地位をめぐる議論のうえ法整備が加えられる時期である。いち早く対応したのはアメリカであり、連邦法として、1982年被害者及び承認保護法（Victim and Witness Protection Act 1982）が制定された。同法には「被害者と証人の公正な処遇のための連邦ガイドライン」が導入され、被害者の刑事手続への関与権が判決前調査の一環として「被害者への影響に関する陳述」（Victim Impact Statement）を導入して量刑手続に被害者等の関与を認めるにいたった。また、1984年には、連邦法として、「犯罪被害者法」（Victims of Crime Act 1984）が制定され、各州の犯罪被害補償プログラムの内一定要件を満たしたものや、全米各地に113箇所ある警察ベースの被害者援助組織や一定要件を備えた民間被害者援助団体に対し、連邦政府の司法省犯罪被害者対策室から補助金が交付されるようになった。財政基盤の安定化は、全米各地での被害者支援プログラムの拡大発展をもたらした。

さらに特筆すべきは、80年代半ばに、国連とヨーロッパ理事会において刑事手続における被害者等の法的地位の向上や二次被害防止など被害者等の権利・利益の擁護に向けた動きがみられたことである。1985年に、第7回国連犯罪防止会議において採択され、同年11月に国連総会で承認された「犯罪と権力濫用の被害者のための司法に関する基本原則」と、同年にヨーロッパ理事会が出した「刑法及び刑事訴訟法における被害者の法的地位の改善に関する勧告」に続き、1987年に同理事会が出した「被害者への支援と被害者化の防止に関する勧告」に基づき、欧米先進国は、一層の被害者対策の推進を図ることとなった。

このような欧米と比較して、わが国の被害者対策は約20年遅れていると言われたゆえんである。もっとも、性暴力の被害者支援に関しては、2つの動きが注目される。1つは、フェミニズム運動を背景に、女性弁護士等がボランティアによる支援を行う東京・強姦救済センターを立ち上げ、電話相談等の支援を開始したが、全国的な広がりには至らなかった。もう1つは、性暴力の被害者が犯人から受ける一次被害だけではなく、警察や検察による配慮に欠けた事情聴取等や公判廷

※ 以下の時代区分は、筆者の個人的見解による。

(13) 瀬川晃「被害者支援のあゆみ」宮澤浩一＝國松孝次監修『講座被害者支援第1巻犯罪被害者支援の基礎』（東京法令出版、2001年）67頁。幸い筆者は、1980年代後半にイギリスのオックスフォード大学で在外研究を行った際に、当時、刑法雑誌上において欧米の被害者対策先進国であるアメリカ合衆国、イギリス、（西）ドイツ、フランスの状況について紹介する「特集：刑事手続における犯罪被害者の保護」刑法雑誌29巻2号（1988年）1頁以下が企画され、イギリスの状況を紹介する機会を得た。奥村正雄『イギリス刑事法の動向』（成文堂、1996年）245頁以下。

における相手側弁護士の攻撃的な反対尋問により精神的に傷付く二次被害（「セカンド・レイプ」ともいわれる。）や、心身ともに苦悩を負ってトラウマが癒されず自暴自棄に陥る三次被害を受け取ることも少なくないことが問題視されるようになったことである。しかし、性犯罪以外の被害者等の支援については、犯給制度を除き、社会的関心を惹くことはほとんどなかったといえる。

転機が訪れるのは、よく知られているように、1991年10月に東京で開催された犯給制度発足の10周年記念シンポジウムにおいて被害者支援のあり方について再検討が加えられたことによるのである。

2 民間犯罪被害者支援団体の誕生

(3) 黎明期（1990年～1994年） 1991年10月3日に開催された「犯罪被害給付制発足10周年記念シンポジウム」を契機として、その後のわが国の被害者支援を方向づける2つの大きな成果を生んだ。第1に、「被害者救済の未来像」と題するシンポジウムのなかで、被害者等へのニーズ調査の必要性が強調されたことである。こうして、翌年、大学の研究者グループを中心に犯罪被害実態調査研究会が設置され、犯罪被害救援基金と警察庁の支援を得て3年間にわたり全国的レベルで被害者等に対するアンケート調査とインタビュー調査を実施するとともに、刑事司法機関の実務家に対するアンケート調査を実施した。その調査結果⁽¹⁴⁾は1995年3月に発表され、被害者等の置かれた悲惨な状況や被害者等のニーズの大きさが判明した。さらに、警察側は犯人を検挙して確実に処罰すれば被害者等は警察に対する満足度が高いという意識を持つ者が多いのに対し、被害者等の意識はむしろそれよりも二次被害防止や情報提供のニーズの方が高く、両者に意識のギャップがあるという興味深い結果も出て、調査結果は、その後の被害者対策に活かされることとなった。

第2に、シンポジウムに参加しておられた一遺族である大久保恵美子氏⁽¹⁵⁾がフロアから発言を求め、被害者等の置かれた窮状と精神的支援の必要性、早期の支援活動の開始の願いを切々と訴えられたことにより、参加者の多くの共感と呼んだのである。

こうして、欧米の被害者対策先進国の対応から相当遅れをとったものの、アジアでは初めて被害者等に対して無償で精神的サポートを提供するボランティア団体として、1992年3月、東京医科歯科大学の難治疾患研究所犯罪精神医学教室内に、精神科医で当時同大学教授であった山上皓博士を中心に「犯罪被害者相談室」が設置された⁽¹⁶⁾。この相談室は、わが国の民間被害者支援団体の嚆矢となるものであり、専門家として精神科医2名、心理カウンセラー4名の他はボランティア・スタッフで運営され、当初はNOVAが作成した支援マニュアルを参考にして殺人事件、交通事故、いじめ、性暴力等の幅広い罪種の被害者等に対する精神的サポートを実施した。

(4) 展開期（1995年～1999年） 90年代後半に入ると、1996年に制定された警察の『犯罪被害者対策要綱』等をはじめとして刑事司法機関を中心に行政上の運用や法改正または立法による法整備をとおしてわが国の被害者対策が本格的に講じられるようになっていく（年表参照）。通常、警察は、被害者等と接する最初の機関であることから、被害者対策をとりわけ1990年代以降積極的

(14) 宮澤浩一編『犯罪被害者の研究』（成文堂、1996年）

(15) 大久保恵美子氏が被害者遺族となり、事件でトラウマを受け、被害者が傷付く要因を自らの体験を通して明らかにして、自助グループを立ち上げる経緯について、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『講座被害者支援第5巻犯罪被害者に対する民間支援』（東京法令出版、2000年）173頁以下。

(16) 山上皓「民間被害者支援の歩み」前注（15）講座被害者支援第5巻9頁以下。

に講ずるようになった。警察に被害者対策室が設置され、臨床心理士等の資格を有する専門的能力を身に付けた職員による相談・カウンセリングや、指定被害者対策要員制度により指定された警察職員が捜査活動を踏まえつつ行う被害者対策が実施されるようになった⁽¹⁷⁾。

警察は、1999年6月に「犯罪捜査規範の一部を改正する規則」を交付・施行し、被害者対策の規定を盛り込むことになった⁽¹⁸⁾。カウンセリング等の専門的能力を有する有資格者や訓練を受けた警察職員による支援は、事件直後から被害者等と接する最初の刑事行政機関として重要な役割をはたしている。もっとも、事件が検察庁に送られると、捜査機関としての警察の役割も送検段階で終了するため、被害者等への支援もその段階で原則として終わり、被害者等への支援も検察段階のものに移る。このように、警察による被害者支援は、原則としては事件発生直後から送検までの間である。

このような警察を中心とした被害者対策の展開に呼応するかのようになり、民間ボランティアによる被害者支援団体も全国的に相次いで設立されていくこととなった。2000年までの設立の動きを列挙すると、1995年に水戸被害者援助センターが、1996年に大阪被害者相談室がそれぞれ設立された。1997年には、石川被害者相談室、北海道被害者相談室、和歌山県の「紀の国被害者支援センター」、広島犯罪被害者・心の支援センター、北見市の「オホーツク被害者相談室」が設立された。1998年には、愛知県の「被害者サポートセンターあいち」、徳島県警察犯罪被害者相談所、静岡犯罪被害者支援センター、京都犯罪被害者支援センターが設立された。1999年には、長野犯罪被害者支援センターと砺波被害者支援相談室が設立された。そして2000年には、被害者支援都民センター、福岡犯罪被害者支援センター、宮城県の「犯罪被害者支援センターみやぎ」、滋賀県の「おうみ犯罪被害者支援センター」が設立されている。

こうして設立された各地の被害者支援団体は、被害者支援といってもわが国では初めての経験であり、まさに手探りの状態で支援活動を開始したのである。上述の東京医科歯科大学の犯罪被害者相談室も、NOVAが作成したトレーニング・マニュアルを参考にしながら徐々に活動を開始したが、その後メンタルヘルスの専門家が研修の目的でNOVAやVSに派遣されたのは、被害者等の心理状態を的確に把握しそのニーズに合った支援を提供できる技術を身に付ける必要があるためであった。

提供する支援内容は、支援団体の多くが被害者等に対する精神的・心理的サポートと法律相談に係る電話相談と面接相談を実施すると謳っているが、医療機関が設立した団体の中には精神的・心理的サポートがメインとなるし、弁護士等の法律家が中心のところはボランティア弁護士による法律相談がメインとなろう。このように、設立の中心的なメンバーになった人の経歴の相違によって支援内容にも若干の相違がみられたように思われる。一方、支援団体の立上げの主体は医師や法律家に限らない。たとえば大阪被害者相談室は、1995年に発生した阪神淡路大震災時の甚大な被災による混乱状況下において、大阪YWCAが「大阪YWCAこころのケアネットワーク」を立ち上げ、被災者への精神的サポートのボランティア活動を展開したことを契機に設立された団体もある⁽¹⁹⁾。他方、徳島県犯罪被害者相談所のように県の犯罪被害者支援連絡協議会の提

(17) 太田裕之「警察における犯罪被害者対策の推進状況」法律のひろば52巻5号（1999年38頁）。

(18) 警察による被害者対策を講ずることの意義について、國松孝次「警察の被害者対策のあり方」『講座被害者支援第2巻犯罪被害者対策の現状』（東京法令出版、2000年）2頁以下。その他、前掲講座被害者支援第2巻に掲載された参考となる警察官僚による文献として田村正博「警察における被害者対策の位置付け」4頁以下、太田裕之＝中西章「被害者対策要綱について」同14頁以下、黒川智「犯罪捜査規範の改正について」同33頁以下、太田裕之「被害者支援体制の確立」同57頁以下、安田貴彦「警察における性犯罪被害者対策」同83頁以下等。

(19) 大阪被害者相談室は、東京医科歯科大学の犯罪被害者相談室の協力を得て被害者支援活動を始めている。

言に基づき県警本部内に開設され警察本部長が委嘱したボランティア相談員が支援活動を展開する警察ベースのところもあるが、むしろこのように警察が主体的に被害者支援団体の創設に関わっているところが少なくない。

3 犯罪被害者等早期援助団体の指定

(5) 拡大発展期：ネットワーク化（2000年～2004年）

(a) 刑事司法機関による積極的被害者対策 1990年代の末から2004年の間にわが国の被害者対策は、刑事実務において破竹の勢いで法整備が図られることとなった。

さらに後に詳述するように、警察は、「危機介入」としての被害者対策を積極的に講ずるためには、民間被害者支援団体と連携し協力する必要があるという認識から、2001年に犯給法の改正により一定の要件を備えた支援団体を「犯罪被害者等早期援助団体」として公安委員会が指定することとなった。

一方、検察は、1998年に従来一部検察庁レベルにおいて実施していた重大事犯の被害者への「被害者通知制度」を東京地検が全事件に拡大適用するようになり、少年事件にも適用し始めた。その結果、1999年4月から、検察は、全国的に統一的に実施するための指針を制定し「被害者等通知制度」を運用し始めることとなった⁽²⁰⁾。さらに、法務省は、1999年秋から、刑事手続における被害者保護の実現を目指し、①性犯罪の告訴期間制限6カ月の見直し、②証人尋問における証人の精神的負担軽減策として、証人が被告人から見えないように法廷内にスクリーンで遮蔽措置、及びビデオリンク方式による証人尋問方式の採用の是非、③証拠書類の閲覧・謄写、前述した量刑手続における「被害者への影響に関する陳述」の採用による被害者等の刑事手続への関与の実現、④被害回復として刑事和解制度の導入の是非が検討対象となり、いずれも2000年に成立したいわゆる被害者保護関連二法と呼ばれる「刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律」と「犯罪被害者等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」において採用されている⁽²¹⁾。

(b) 全国被害者支援ネットワークの結成 以上の刑事司法機関の積極的な被害者対策に呼応するかの如く、民間被害者支援団体の活動も、新たな段階を迎えることとなった。それは、VSが歩んだように、ネットワーク化への動きと各団体が任意団体から法人格を持った組織になり始めたことである。各地に「草の根運動」として支援団体が組織化されていっても、それぞれが個別にボランティアを養成して支援活動を行っており、電話相談に加え面接相談の有無や支援の業務時間等は団体によって必ずしも同じではないほか、被害者等は居住地域で犯罪の被害に遭うとは限らず、支援のニーズも幅広く様々である。後述するように、基本的には日本国内であれば何処に居住していようと、出来るだけ同質の支援が受けられることが理想である。そのためには、それぞれの民間支援団体が相互間で連携して被害者支援を提供したり、ボランティアの養成やトレーニング・マニュアルの作成も全国共通レベルにしたりする必要がある。この必要性を満たすためには、組織のネットワーク化は自然の流れであろう⁽²²⁾。

こうした認識から、1998年5月9日にまずそれまでに設立された団体のうち徳島を除く8団

(20) 八澤健三郎「被害者等通知制度及び被害者支援員制度」前掲講座被害者支援第2巻219頁以下。その他検察の被害者対策について前掲講座被害者支援第2巻に掲載された検察官僚による文献として、安東美和子「犯罪被害の実態に関する調査について」同182頁以下、森本和明「刑事法における被害者対策」同191頁以下、木村匡良「捜査・公判における被害者に対する配慮」同205頁以下、扇谷俊春「訴訟記録の公開」同227頁以下等。

(21) 松尾浩也『逐条解説犯罪被害者保護二法』（有斐閣、2001年）。

(22) 富田信穂「地域支援ネットワークの形成」前掲講座被害者支援第5巻124頁以下。

体が「全国被害者支援ネットワーク」（以下、「ネットワーク」と略称する。）を結成し、事務局を東京医科歯科大学の犯罪被害者相談室に置いた。こうして、ネットワークが結成されることにより、わが国の民間被害者支援は、新たな段階を迎えることとなる。そして、2000年には、98年以降設立された支援団体が加盟し、加盟団体は15都道府県の17団体となった。

なお、被害者等の自助グループとしては、上掲の2001年に結成された「全国犯罪被害者の会（あすの会）」が知られているが、1997年に結成された「少年犯罪被害当事者の会」の活動も見逃せない。ネットワークには、2003年10月現在で30団体が加盟しているといわれ、その多くが各地の民間被害者支援団体と協力関係にあるという。

(c) **全国被害者支援ネットワークの活動** ネットワークの設立当初の主な活動は、支援活動の充実を図るための指導者の研修と被害者等の権利・利益の増進を図るべく「犯罪被害者基本法」の立法運動である。そのため、ネットワークは、「トレーナーのための研修」委員会と「被害者の権利」委員会を設置した。

(i) 「**トレーナーのための研修**」委員会 これは、ボランティアを指導するトレーナーやコーディネーターにより構成される委員会である⁽²³⁾。ところで、民間被害者支援団体の主たる業務は、ボランティアによる被害者等への電話相談、面接相談等を通じた精神的・实际的サポートの提供であるが、これらの支援業務は一定期間専門家によるトレーニングを受けた上で行われる必要がある。このように、専門家の役割の第1は、ボランティア支援員の養成に貢献することである。第2は、被害者等が心的外傷後症候群（PTSD）を発症したり、トラウマ状態になったりしてメンタルケアが必要なときには専門家として豊富な知識と臨床経験をもとに被害者等に直接接触しケアすることである。第3は、ボランティアが被害者支援を通して自ら精神的・心理的サポートを必要とする場合のメンタルヘルスケアの提供である。なるほど、精神科医や臨床心理士等は、2の場合で被害者等が発症しているケースと3の対処方法については既に有している専門的能力を発揮できる。しかし、1や2でも犯罪の被害体験に基づいており、心理的ストレスは大きいものの、必ずしも発症しているとは言えないケースについては、精神科医や臨床心理士等といえども犯罪の被害を受けた者が陥る心理状態やストレスについては、犯罪被害に関する専門的知見があるわけではないため、二次被害を与えたり、誤った判断あるいは独善的な判断を下したりするおそれがある。

VSの初代事務局長であったヘレン・リーヴス（Helen Reeves）氏をVS本部に訪ねた際に私に語ったところによれば、精神科医や臨床心理士等のこころのケアの専門家が必ずしも被害者支援の専門家ではないため、時として犯罪の被害に遭い被害者等が精神的に落ち込むことがあるが、これは被害者等が通常陥る状態であるのに、こころのケアの専門家は、その状態を病気と診断し治療の対象にする傾向があり、かえってそのことが被害者等を傷付ける結果になるという。むろん被害者等がトラウマ状態にあるなど治療が必要な場合には専門的対応が求められる。要は、そのいずれであるかの見極める力であろう。また、弁護士は法律のプロであるが、被害者支援問題に必ずしも精通しているわけではないことから、被害者等から法律相談を受ける際にしばしば配慮を欠く言葉遣いなどにより被害者等に二次被害を与えることが少なくないことはよく知られている。

そこで、ボランティアが被害者支援を通じて被害者等に二次被害を及ぼさないためには、ボランティアを養成するトレーナーないしコーディネーター自らが被害者支援問題について

(23) 多田治夫「支援活動に必要な知識・技能」前掲講座被害者支援第5巻66頁以下。

理解を持ち、犯罪の被害によるメンタルヘルスに関して研修を通じて会得する必要がある。その上で、民間被害者支援団体間においてボランティアの研修・講習を合同で実施することによって、支援技術のスキル・アップを図り、支援内容のレベル・アップを図るとともに、支援の等質化を可能な限り目指すことが求められる。「トレーナーのための研修」は、被害者支援の地域格差を解消するために欠かせない。

この問題は、上述のように、ボランティア弁護士による法律相談においてもあてはまることであるため、二次被害を及ぼさないように被害者問題に精通した精神や心理の専門トレーナーによるトレーニングが必要であろう。

- (ii) 「被害者の権利」委員会 これは、国の被害者対策をより積極的に推し進めるためには、犯罪被害給付金支給法や刑事訴訟法ないしこれらの関連法令の一部改正や立法だけではなく、被害者支援の総合的施策の実施が必要であるという認識から「犯罪被害者基本法」の制定を目指し検討を加えるための委員会であり、1999年5月15日に「犯罪被害者の権利宣言」を発表した。この権利宣言には、①公正な処遇を受ける権利、②情報を提供される権利、③被害回復の権利、④意見を述べる権利、⑤支援を受ける権利、⑥再被害からまもられる権利、⑦平穏かつ安全に生活する権利、の7つの権利が謳われている。

ネットワークは、当初、基本法の法案作成を企図していた。被害者等の「代弁者」であるべきであるというスタンスであれば、被害者運動の一環として積極的なキャンペーン活動やロビー活動等を通して議員や政党に働きかけ基本法の立法化の実現に向け運動を展開するのが通常予想し得るであろう。しかし、ネットワークは、法律家集団ではないことに加え、基本法の制定案については日弁連の協議会で議論が進んでいることを理由に、法案を作成し立法運動をすることなく、基本法制定の基礎となる被害者等の権利・利益の擁護に向けた権利宣言を掲げるに留まっている⁽²⁴⁾。ここに、わが国の民間被害者支援団体が、アメリカのNOVAのように被害者等の権利・利益の擁護のための立法活動等を重視する権利主張型の被害者支援を展開する団体ではない前述の特徴が如実に出ているように思われる。

- (d) 法人化による信頼の高まり 民間被害者支援団体は、設立当初はそれぞれ任意団体またはNPO法人としてスタートしたが、ボランティアによる被害者支援の提供を受ける側の被害者等にとっても、任意団体であれば特に設立当初は社会的に認知度が低かったため、支援のニーズはあってもそれを通して騙されたりしないかと不安に駆られることもありうるし、連携・協力関係にある警察との関係も、捜査情報の一部である被害者情報を任意団体に流すことは可能かが問われる他、被害者等のプライバシーが支援活動を通して侵害されたケースについての責任が問われるなど、問題点は少なくない。そこで、設立後数年以内に大半の支援団体は社団法人となった。これにより、団体の組織的に整備されることとなった。しかし、被害者等には事件直後の「危機介入」の必要性が高いケースが少なくないため、法人格を持つだけでは、「危機介入」への対応や、被害者等からの信頼も警察からの信用も得られるわけではない。
- (e) 犯罪被害者等早期援助団体の指定 被害者等は、犯罪の発生直後から自己または家族等に起こった不幸な出来事に襲われ、不安定な精神状態の下で警察、病院、検察庁、役所、裁判所等に出向くなど様々な対応が求められる。そのため、「危機介入」として被害直後から被害者等の種々のニーズに応じて支援の手を差し伸べるべきであろう。そこで、被害者支援団体は、警察をはじめとする関係機関と連携して被害直後から能動的に支援に関わり、被害者等の精神的

(24) 富田・前掲注(22)130頁。

負担を軽減する必要がある。警察は、事件発生直後から被害者等に最も早く接触する立場にあり、被害者等の対応方法や立ち直りにとって極めて重要な位置付けにあるという認識から、上述の「危機介入」の実効性を確保するには、民間被害者支援団体に被害者等の情報の一部を提供したうえで連携し協力する必要があるが、純然たる民間団体に被害者等のプライバシーや捜査情報の一部にあたるものを提供するわけにはいかない。

そこで、2001年に犯給法が改正され改題された「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」により、各自治体の公安委員会が一定の資格要件を満たした民間被害者支援団体を「犯罪被害者等早期援助団体」として指定すること（以下、「早期援助団体」という。）となった。こうして、早期援助団体を公安委員会の指定団体と位置付けることによって支援団体に公的機関の性格を持たせ、被害者等や社会の信頼を得ることが期待できるので、警察も被害者等の情報を早期援助団体には提供しやすくなる。なお、現行法は、2008年に「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」（以下、「犯罪被害者等支援法」という。）に名称変更された。

犯罪被害者等支援法23条は、指定団体を定義し、以下の趣旨を規定している。

「第1項：犯罪被害等の早期軽減に資するとともに、再び平穏な生活を取り戻すことが出来るよう支援することを目的として設立された非営利法人で、かつ次項に規定する事業を適正かつ確実に出来るものを、その申し出により、「犯罪被害者等早期援助団体」に指定できる。

- 第2項：1 被害者等に対する援助の必要性に関する広報活動及び啓発活動を行うこと。
 2 犯罪被害等に関する相談に応ずること。
 3 犯罪被害者等給付金の支給を受けようとする者が、第10条第1項の規定に基づき行う裁定の申請を補助すること。
 4 犯罪の発生後速やかにかつ継続的に、物品の供与又は貸与、役務の提供その他の方法により被害者等を援助すること。

第3項：支援を行う者が前項に規定する事業を行うに際し、第1項による指定を受けないで、公安委員会指定という文字を冠した名称を用いてはならない。

第4項：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、同団体が第2項第2号と第4号に掲げる事業を適正かつ確実にを行うために、必要な限度において、被害者等の同意を得たうえでその氏名、住所その他被害内容の概要について情報を提供できる。

第5項：公安委員会は、犯罪被害者等早期援助団体の財政状況または事業運営につき改善が必要であると判断したときは、同団体に対し改善に必要な措置を命じることができる。

第6項：公安委員会は、犯罪被害者等早期援助団体が前項の命令に違反したときは、指定を取り消すことが出来る。

第7項：犯罪被害者等早期援助団体の役員もしくは職員またはこれらの職にあった者は、第2項第2号から第4号までに掲げる業務に関して知り得た秘密を漏らし、または同項各号に掲げる事業の目的以外の目的に利用してはならない。

第8項：犯罪被害者等早期援助団体は、第2項に規定する業務遂行に当たっては、関係機関・団体の活動の円滑な遂行に配慮して、これらと調和と連携を図らなければならない。

第9項：第1項の指定の手續および犯罪被害者等早期援助団体に関し必要な事項は、国家公安委員会規則で定める。

同法23条によると、民間被害者支援団体が財政的にまたは事業運営に破綻をきたすおそれがない状態で、それぞれの地方の公安委員会に申請し「犯罪被害者等早期援助団体」に指定されると、被害者等の同意に基づき、その氏名、住所、犯罪被害の概要等の情報の提供を受け、第2項第2号から第4号までに規定する相談業務、犯給制度給付金の申請補助業務、被害直後から継続的に物品の供与または貸与、役務の提供等の支援を行うことになる。そして、被害者情報については役員および職員に守秘義務があり、違反すると20万円以下の過料に処せられる(26条)。

2002年に都民センターが東京都公安委員会から初めて早期援助団体として指定を受けている。その後、2015年4月1日現在では、それまでに46都道府県に設立されるようになった被害者等支援団体のすべてが早期援助団体の認定を受けている。

4 犯罪被害者等基本法制定以降の展開

(6) 第1次基本計画(2005年～2010年) 次いで2004年には上述の基本法が制定されたが、翌2005年に基本計画が策定され、わが国の被害者支援は、また新たな段階を迎えた。政府は、2007年11月に犯罪被害者等施策推進会議を開き、2006年4月以来開催されてきた被害者等に関する3つの検討会(①「経済的支援に関する検討会」、②「支援のための連携に関する検討会」、③「民間団体への援助に関する検討会」)の最終取りまとめに沿った施策を、政府を挙げて強力にかつ効果的に推進することが決定された。民間被害者支援団体に係る検討会は、主に③に関わるが、②も関係する範囲で言及する。

ところで、支援の連携に関する検討会では、被害者支援団体との関係では、次の2点が重要である⁽²⁵⁾。第1に、被害者等は、事件後警察、病院、役所、民間被害者支援団体等さまざまな関係機関や団体と接することになるが、被害者等に必要な情報の提供や支援等が途切れることなく受けられるように体制作りについて検討された。また、被害者等からは、支援を求める都度何度も同じ説明を繰り返すことによる精神的ストレスが大きいとの指摘があった。そこで、被害者等の負担軽減のため、被害者等が被害の概要や支援についての要望を「犯罪等被害申告票」に自ら書込み、関係機関に提示して負担を減らすことができると提案された。これは、被害者等からほぼ異口同音に発せられる苦情であるが、俗に言う「たらい回し」のことであり、部署が変わる度に同じ説明を繰り返さなければならないのは大きな負担となる。そこで、上記のような申告票の作成に加え、欧米で展開されている性暴力の被害者に対するワンストップ支援(One-Stop Service)のように、関係の各機関・団体が連携した病院拠点型または相談センター拠点型の支援により、被害者等は拠点となる病院または相談センターで支援を求めるだけで、関係の各機関・団体が連携して被害者等に適切だと思われる支援の提供を行えるシステム作りが望まれる。

第2に、民間被害者支援団体で支援活動を行う者には一定以上の質の確保が求められている。さらに適切な支援業務を行うため、「倫理綱領」を定め遵守するのが望ましいとされた。全国被害者支援ネットワークに対して、研修カリキュラムの作成、加盟団体に研修の実施と研修修了生にレベル別の証明書の発行などの認定制度の導入が求められた。認定制度の導入はよいとしても、研修を受ければほぼ自動的に証明書が発行されるような内容であれば制度自体の形骸化を招くので、修了生に対する研修の成果がきちんと出ているかを実技試験等の導入により検証するシステ

(25) 奥村正雄「犯罪被害者等基本計画の重点課題について」ジュリスト1351号(2008年)18頁以下、荒木二郎「犯罪被害者等支援施策の新たな展開」ジュリスト1351号(2008年)2頁以下。

ムの構築が求められよう。

第3に、基本法5条によると、地方自治体にも被害者等への支援を国と協力して講ずる責務があると規定している。基本法制定と同年の2004年に、都道府県では初の本格的な宮城県犯罪被害者等支援条例が成立し、その後、次第に被害者等支援条例制定の機運は高まるが、岡山や京都のように全市町において条例化されているところもあれば、条例化していない自治体もあって、地域差が大きく出ている。ともあれ、条例化されたところでは、相談や届出にやって来た被害者等が「たらい回し」されず、継ぎ目のない継続的な支援が受けられるようにするため、総合相談窓口を設置している。継ぎ目のない継続的な支援が行われているかの検証が絶えず必要であろう。また、その中には、京都市犯罪被害者等支援条例のように、京都市犯罪被害総合相談窓口の業務を京都犯罪被害者支援センターに委託しているところもある。しかし、早期援助団体として指定されているにせよ、社団法人ないし一般社団法人に過ぎない団体に個人のプライバシーに係る情報を共有したり処理したりするためには、より社会的にも信頼度の高い法人格を有していることが求められる。幸い、2008年12月1日施行の「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」により、一般社団法人の事業体が、公益社団法人となるためには行政庁に申請して18項目の厳しい認定基準をクリアしなければならないが、京都のセンターは2011年に公益社団法人との認定を受け、同年より業務委託を受けている。現在、ネットワークの加盟団体の大半が公益社団法人の認定を受けており、社会的信頼度は大変高くなっている。

- (7) **第2次基本計画（2011年～2015年）** 基本計画はおよそ5年ごとに、被害者等のニーズ、被害者等を取り巻く環境の変化に応じた新たな施策を検討し、または既に実施している施策の進捗状況を踏まえ、基本計画自体が見直しの対象となる。2011年から第2次基本計画の検討が始まった。第2次基本計画においても、第1次と同様に、5つの重点課題を掲げ、課題ごとに府省庁の横断的かつ総合的な施策の推進と展開が必要であるとされた⁽²⁶⁾。

民間の支援団体に関しては、内閣府、警察庁や法務省、厚生労働省等の関係府省庁に対して、①財政的基盤の充実に資するよう、「犯罪被害者支援募金」（仮称）を創設すること、②民間支援団体の財政的援助の充実に努めること、③ボランティア支援員の研修に関する講師の派遣、会場の提供等の協力をすること、④警察は、ネットワークと各民間支援団体との連携を一層強化し、指導と助言を行うこと、⑤都道府県公安委員会は、早期援助団体に対して改善命令を始め、適切な指導を行うことが課題とされた。

このうち、財政的基盤の安定は、支援団体の設立当初からの悲願である。ところで、民間被害者支援団体の財源は、団体によっても異なるが、個人の正会員の年会費、個人または団体ないし法人の賛助会員の年会費、寄付、地方自治体からの委託事業費、日本財団からの助成金等である。しかし、被害者等は無償の支援活動をボランティア支援員が行うと言っても、年間の事業費は2,000万円を軽く超えており、支援事業を継続するためには、国や地方自治体からの助成金が必要である。警察は、②について予算措置を講じ、2015年度では、民間被害者支援団体に対し、活動支援に国費から600万円、相談業務の委託に都道府県警察補助金から1億1,600万円、直接支援業務の委託に都道府県警察補助金から4,400万円、性犯罪被害者の早期回復に資するための直接支援、相談活動等の業務委託に都道府県警察補助金から5,000万円、被害者支援に関する理解の増進に係る業務委託に都道府県警察補助金から4,500万円をそれぞれ拠出している⁽²⁷⁾。これらを合

(26) 奥村正雄「第二次犯罪被害者等基本計画の意義と課題」ジュリスト1424号（2011年）2頁以下。

(27) 『平成27年版犯罪被害者白書』（内閣府、2015年）96頁。

計すると2億6,000万円であり、多額の財政援助に見えるが、支援事業に係る被害者支援団体の年間経費をカバーするには不十分であろう。そこで、特殊詐欺の被害者に対して救済手続を定め被害者を保護する目的で制定された「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律」を適用しても、振り込め詐欺被害者に返すことが出来なかった残金が預金保険機構に納付された場合に、この預保納付金事業として、2013年度から実施されている被害者等の子供への貸与制の奨学金を給付性に変更することに加え、民間の支援団体への助成対象として相談員のトレーニングの必要経費を追加する予定になった。

- (8) 第3次基本計画(2016年以降) 2016年4月1日から2020年度末までの5か年とする第3次基本計画が策定された。はじめに政府の基本法推進会議の下にある専門委員等会議において、第2次基本計画全体としては、犯給制度の更なる拡充や被害者参加制度の拡充等の具体的施策について着実に推進が図られ、一定の成果をあげたと評価された。しかしその一方で、①中長期的な支援を含む更なる取組みの強化と、②被害が潜在化しやすく、そのニーズを把握するのが困難な被害者に対する支援の検討が必要であると指摘された⁽²⁸⁾。被害者支援団体にとって、①と②のいずれも取り組むべき課題として検討の対象となる。

被害者等の苦悩や悲しみや寂しさは、事件後減少するどころか、時が経つにつれ増大することもまれではない。基本法3条3項は、「犯罪被害者等のための施策は、犯罪被害者等が、被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を途切れることなく受けることができるよう、講ぜられるものとする。」と謳っている。被害者等が「再び平穏な生活を営むことができるようになる」にはどの程度の期間が必要であるかは、被害者等の年齢、性格、実際に被害に遭った人との関係、環境等の様々な要因が影響し合い分かりにくい。しかし、本条項は、被害者等が再び平穏な生活を取り戻せるまでの間、被害者等のニーズがある限り、国、地方公共団体は、施策を策定し、実施する責務があると規定している。これを怠ると帰責事由となりうることになる(4条、5条)。また、基本法6条は、国民にも責務として、被害者等の名誉または生活の平穏を害することのないよう十分配慮するとともに、国、地方公共団体が被害者のために行う施策に協力するよう努めなければならないと規定している。2011年3月25日に閣議決定された「第2次犯罪被害者等基本計画」⁽²⁹⁾によると、基本法6条の趣旨について、被害者等のための施策は被害者等がその名誉または平穏を害されることなく、共に地域で生きていけるよう国民が総意で協力する社会を形成していくという視点をもって実施すると同時に、被害者等のための施策の策定・実施は、国民からの信頼を損なわないよう適切に行う必要があるとしている。同条は、責務としつつも「努めなければならない」という文言を用いて国や地方公共団体による被害者のための施策への協力をはっきりと義務付けているわけではなく努力義務を課しているものと解される。結局、基本法6条は、誰もが被害者等になりうる中、思いがけず被害者等になった隣人が、その地域の中で名誉または平穏を害されず共に暮らしていけるようにするにはどうすればよいかの視点をもって、国や地方公共団体の施策に協力すべきであるという趣旨と解され、無批判的な協力では駄目であるとしている。

一方、基本法7条は、民間被害者支援団体及びその関係者には、並列列挙して、国、地方公共団体、日本司法センター、その他の関係機関と「被害者等のための施策が円滑に実施されるよう、相互に連携を図りながら協力しなければならない。」と規定している。被害者支援団体が公安委

(28) 『平成28年版犯罪被害者白書』(国家公安委員会・警察庁、2016年)5頁。

(29) 前注(28)105頁。

員会の指定を受けて公的性格を持つようになり、また公益社団法人と認定されれば一段と社会的信頼度の高い組織体となる。基本法7条は、民間ボランティア組織であるにせよ、被害者等への精神的・实际的支援という非営利の業務を行う法人としての被害者支援団体およびこれに所属するボランティア支援員には、一般国民とは異なり、連携協力義務を課している。そして、既述のように、警察を始め関係機関による支援が不可欠なのは無論であるが、中長期的の-spanを必要とする支援には民間団体の役割が期待される。

さらに、②の潜在化しやすい被害者には、性暴力や児童虐待の被害者、さらに知的障害や身体障害を伴う被害者あるいは高齢の被害者等、実際に犯罪の被害に遭っていても、この種事案で多い加害者が近親者であるケース⁽³⁰⁾、密室での被害のケース等の事情により事件が表面化しにくいことが少なくない。これらのケースは、しばしばレイプ被害は「精神的な殺人行為」と言われるように、被害者はレイプされた（一次被害）後、相手方弁護士等から二次被害を受けたり、自暴自棄に陥り自殺（三次被害）に至ったりするケースもあり、その心理状態や精神状態は不安定かつトラウマ状態やPTSD状態にあることも多いため、精神科医や臨床心理士等の専門家の対応が必要な場合が少なくない。そのことは、児童虐待や知的障害等の障害を有する被害者についても、精神・心理に関する専門家でなければ対応困難であろう。ただ、専門家による対応は、基本的に治療や養護に向けられたものになるのに対して、ボランティア支援者による支援は、病院等への付き添いや法廷の代理傍聴等、専門家と連携協力して支援活動を展開できる。このように、第3次基本計画においては、これまで十分な対応ができなかった類型の被害者支援について、関係機関、府省庁、団体等に対し、連携協力して支援活動の展開が求められている。

IV 今後の課題

以上、民間被害者支援団体の歴史について、その誕生の背景から見ることにより、①経済的支援や②刑事手続上の権利・利益の擁護に加え、③犯罪被害者等に対する精神的・实际的支援の意義が明らかになったように思われる。

第1に、被害者支援の発祥の国イギリスにおいては、経済的支援策としての犯罪被害者補償制度の創設も、精神的・实际的支援策としての民間被害者支援団体の立ち上げも、その契機は犯罪者の更生保護による社会復帰策の検討に際してであった。犯罪者の社会復帰を助け再犯防止に繋がれば、被害者等の再被害化や新しい被害者を作り出す恐れは低くなるから、被害者等にとっても積極的意義が認められる。しかし、加害者やその家族の支援は、被害者等の理解を得ることは困難を伴うから、民間被害者支援団体の業務対象にすべきではない。これとは別に、イギリスのNACROのような組織の立上げが必要であろう。

第2に、これが本題であるが、③の担い手は、精神科医や臨床心理士等の精神・心理の専門家、警察を始めとする刑事司法機関や弁護士、その他関係機関の相談担当者だけでなく、民間被害者支援団体がボランティア支援員を通して、関係機関と連携協力して、被害者等と同一目線に立ち、被害者等のニーズに応じて短期的、中期的又は長期的に、被害者等が「再び平穏な生活を営むことができるようになるまで」無償で暖かい支援の手を差し伸べることは、何物にも代えがたい素晴らしい「行状」といえるであろう。ボランティア支援員は、たしかに精神・心理あるいは法律の専門家ではないが、相談業務に応

(30) 2017年6月16日に「刑法の一部を改正する法律」が成立し、刑法177条の旧強姦罪規定を強制性交等罪と改めて犯罪の成立要件を見直すとともに、法定刑の引上げを行うとともに、監護者わいせつ罪および監護者性交等罪を新設した。18歳未満の者を監護者(監督または保護する者)がその影響力に乗じてわいせつな行為または性交等を行った行為を処罰する規定の導入が図られている。

じることができるまで3年間にわたりカウンセリング等の研修を受け認定されることを要するのであり、被害者支援の専門家といえるであろう。さらに付言すれば、ボランティア支援員の多くはリタイアした後の社会参加として活動に加わっているが、知的水準も高く、現役時代は社会の一線で活躍してきた人々であることが多く、医師や弁護士等と比較して社会的ステータスにおいても引けを取らない。こうした人々がボランティア支援員になって支援活動に参加し、研修を何回も受け、相談業務も電話相談から面接相談へと段階的に上がっていく。90年代後半に設立された民間犯罪被害者支援センターは、2018年現在で設立20周年を迎えるに至っている。現在、全国被害者支援ネットワークには、48の犯罪被害者等支援団体が加盟しており、既述のように、そのいずれもが犯罪被害者等早期援助団体の指定を受けており、その大半が公益社団法人と認定され一層社会的信頼度の高い団体に位置付けられるようになってきている。

では、民間被害者支援団体を発展的に維持継続するために、残された課題は何か。第1に、安定した財政的基盤の確立である。この点は、多くを語る必要はないであろうが、国や地方公共団体は、被害者等が再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間継続的支援を被害者等に提供すべき責務を基本法（3条3項、4条、5条）で課せられていると同時に、民間被害者支援団体には、国や地方公共団体の被害者等支援施策につき、その他の関係機関とともに連携協力義務が課せられている（基本7条）。したがって、被害者等支援施策の一翼を担い重要な役割を果たしている民間犯罪被害者支援団体の財政基盤の安定化が不可欠である。

第2に、支援内容の等質化である。何処で犯罪の被害を受けようと、何処に住んでいようと、また何処の支援センターに支援を求めようと、可能な限りほぼ同様の支援が受けられるようにすることが望ましい。これらの要請に多く応え得るのが、全国被害者支援ネットワークであろう。コーディネーターやカウンセラー等の専門家の研修、ボランティアの研修、トレーニング・マニュアルの改訂など国内外の新しい研究成果や情報を盛り込んで、絶えずスキル・アップを図る必要があるが、その役割をネットワークに託すことは期待できる。ただ、そうだとすると、各地の支援センターがそれぞれ被害者支援に理解と協力を惜しまない専門家とボランティアを確保してスタッフの補充を絶えずしておかなければならない苦労であろう。さらにまた、支援センターは、基本的に都道府県庁所在地にあるために、その周辺の市や町は支援活動がカバーできても、広域にわたると、電話相談以外は事実上支援活動が困難である。ちなみに、筆者が役員を務める京都犯罪被害者支援センターでは、センターが市内の官庁街にあるが、京都市自体が市南部に位置しているため、府内北部地域の支援活動は疎かになっていた。そこで、2016年4月、福知山市に「ほくぶ相談室」を設置した。しかし、センター本部における支援と同一内容というレベルに達するには相当な時間がかかるであろう。

第3に、支援センターの支援内容について、第3次基本計画の策定の中で評価の対象となった第2次基本計画の実施状況に関して、今後の課題とされた前述の①中長期的な支援への取組の強化と、②被害が潜在化しやすく、そのニーズの把握が困難な被害者への支援を関係機関と連携協力して展開する必要がある。特に②については、対応が難しいケースが少なくない。性暴力の被害者に対しては、幸い、近年、医療機関を中心に構成されたワンストップ支援センターが各地に相次いで設置されるようになって来た。性暴力・性犯罪の被害者に特化した支援センターがしかもワンストップ支援が行える開設されている以上、民間被害者支援団体としては、被害者等の希望に応じて、連携協力してワンストップ支援センターに紹介するのがよいのではないだろうか。また、いじめや児童虐待等の少年被害者等への支援については、成人の被害者と異なり、大変傷付きやすいので対応に苦慮するであろう。今後、第3次基本計画の実現過程で対応方法が少しでも明らかになることを願っている。

なお、最後になったが、わが国の被害者対策は、政府の重要政策の1つであるため、これまで内閣府

がその任を負っていた。しかし、2016年4月に、国家行政組織法等の一部改正により、基本計画とその推進に係る事務は国家公安委員会（警察庁）に移管されることとなった。今後は、被害者等と最も早い段階から現場に近いところで接触する機会が多く、それだけに影響力が大きい警察の対応がとりわけ重要であるから、基本計画に係る事務が国家公安委員会（警察庁）に移管されたことによって、第3次基本計画の実行と見直しが一層スムーズに進み、被害者等支援施策の更なる取組みが強化されることを期待したい。