

# 1. 総括

## はじめに

公益社団法人全国被害者支援ネットワーク（NNVS）では、日本財団の助成を受けた海外調査事業として、欧州の先進的な被害者支援の取組みの実態を学ぶ目的で、令和7（2025）年9月14日から9月21日の8日間に10名の視察団を派遣した。派遣先はフィンランドのヘルシンキとイギリスのロンドンの2都市である。同じく日本財団の助成を受けた前回の海外調査事業（イギリスおよびドイツ）（注）以来9年ぶりの視察であるが、この間のイギリスとEUの犯罪被害者支援活動の新たな展開を現地で見聞できたことは、前回にも増して、実に多くの刺激と学びを得る機会となった。

いかなる国であれ、その国の犯罪被害者支援活動の在り様は、社会の中の連帯共助精神の醸成の度合い、関与する官民組織体の規模と実務能力、財政的裏付けの程度、法的基盤の整備状況などの要因に大きく左右される。本報告書の中では、勿論そういった要因に関しても参考となる情報について記してあるが、何よりも読者の皆様に伝えたいのは、欧州の被害者支援活動の理念自体と、その具現化に向けた熱量と息吹である。報告書の中心は、現地で感じた熱量と息吹も含めた視察体験をありのままに共有していただけるように一次資料（説明者の音声起稿と説明スライド資料の反訳）で構成してある。そこからどのような解釈をされ感想をもたれるかは読者の皆様に委ねたいが、より良い被害者支援に向けたイノベーションの歩みをたゆまず進めている欧州の姿勢には、視察団一同と同じく、きっと心を動かされることと思う。

## 本調査事業の準備経過

今回の海外調査事業計画にあたっては、令和6（2024）年春に視察団のメンバー予定者を決定した。メンバーの構成は前回と同様に、NNVS理事を含む法学、精神医学、臨床心理学の有識者とNNVS認定コーディネーターの方々である。前回の派遣で団長を務めさせていただいた筆者が、今回も団長を拝命することとなったが、筆者以外はいずれも前回とは異なるメンバーである。

メンバーの事前学習として、韓国、ドイツ、米国・カナダ、北欧、イギリスの被害者支援の実情について、それぞれ有識者のオンライン講義による5回の学習会がもたれた。その内容とその他の関連情報も参考として、視察先候補となる国と関心のあるテーマについてメンバーの意見を募った結果、視察先としてはイギリスと北欧の要望が相対的に多数となった。限られた期間に複数の国の多施設をできるだけ効率的に訪問することを条件として、候補に残ったのがヘルシンキとロンドンの2都市である。また視察対象としては、その国の被害者支援の全体像が把握できるような施設の他に、とくに要望が多かったのは性犯罪・性暴力被害者と子どもの被害者のための支援施設であった。

事前学習会後の令和6（2024）年5月21日に第1回の準備会議が開催された。その後は第

2回(同年6月4日)、第3回(同年8月8日)、第4回(令和7(2025)年2月27日)、第5回(同年5月15日)の会議を通して、視察候補施設の検討を重ね、各候補施設に視察目的と渡航期間中の訪問の可否を伺う連絡を順次行った。ことにイギリスの一部候補施設との連絡調整に時間を要したため、最終的に令和7(2025)年7月にヘルシンキの3施設とロンドンの6施設の視察が確定し、第6回(同年8月25日)の会議がもたれた。先方には事前に質問内容を送付した。このうちロンドンのVictim Supportの視察は、幸いにもメンバーの川本哲郎理事の知己である創設最高責任者ヘレン・リーブス氏の伝手を頼ることで実現できたものである。またイングランドおよびウェールズで当事者の立場から被害者のアドボカシー活動を担う司法省任命の被害者コミッショナー(Victims' Commissioner)との面談も予定していたが、先方の事情により残念ながら実際にキャンセルとなった。そのためロンドンでの視察先は5施設となった。

視察先は以下の通りである。

○フィンランド・ヘルシンキ

- Victim Support Finland (RIKU) (非営利民間援助団体)
- Barnahus Helsinki Unit (子ども被害者のバルナフスモデル施設)
- Seri Support Center (大学病院併設 SARC)

○イギリス・ロンドン

- Association of Police and Crime Commissioners (警察・犯罪コミッショナー協会)
- The Havens (大学病院併設 SARC)
- Victim Support (非営利民間援助団体)
- The Lighthouse (子ども被害者のバルナフスモデル施設)
- Catch 22 (非営利民間援助団体)

## 本報告書の読み進め方

本報告書の主たる目的は、視察団メンバーの解釈や感想は一部にとどめ、視察内容をありのままに一次資料として読者にお届けすることである。したがって前述のように、報告書の中心は各施設での説明者の音声起稿と説明スライド資料の反訳である。ただし読者の理解を助けるために、施設ごとに説明内容の要約を加え、そこにはメンバー担当者による背景説明と所感や、日本の被害者支援に活かすべきポイントなどを書き加えてある(ただしThe Havensについては録音許可が得られなかったため、通訳内容とその他の記録を含めて要約した)。

読み進め方としては、まず各施設の説明内容の要約に目を通されて概要を把握していただくから、音声起稿の反訳をお読みいただき、さらにスライドの反訳の内容を確認していただくのが良いと思う。また両国での同種の施設を読み比べていただくこともできる。たとえば全般的な支援活動を展開しているヘルシンキのVictim Support Finland (RIKU)とロンドンのVictim Support、病院併設SARC (Sexual Assault Referral Centre)であるヘルシンキのSeriとロンドンのThe Havens、子ども被害者のためのバルナフスモデル施設であるヘルシンキのBarnahus Helsinki UnitとロンドンのThe Lighthouseなどである。読み比べ

ることで、共通する理念と活動形態ならびに国情や制度の差による運用実態の相違を知ることができる。

なお EU の被害者支援の発展を理解する上では、法的基盤として重要な役割を果たしている EU 指令とイスタンブール条約について知っておくことが欠かせない。そこで視察団メンバーにも加わっていただいた齋藤実先生に解説文のご寄稿をお願いした次第であり、読者のご参考として合わせてお読みいただければと思う。

## フィンランドの被害者支援制度の進展

フィンランドは、長く寒い冬と豊かな自然を特徴とする高福祉国家として知られ、その国土面積は日本の 90% だが、人口規模は約 570 万人（日本の 4.6%）とはるかに小さい。治安状況は日本と同様にとっても良い。オックスフォード大学ウェルビーイング研究センター発表による 2025 年世界幸福度ランキングでは、フィンランドは 8 年連続で第 1 位の国である（ちなみに日本は第 55 位）。ただし犯罪被害者支援制度に関しては、イギリスや隣国スウェーデンなどと比べても、以前はやや遅れをとってきたきらいがあった。

そのような状況の変革につながったのは、EU が加盟国に義務付けた法制度である。フィンランドの被害者支援体制の改革と発展は、国として 2016 年に本格施行した EU 被害者権利指令（Victims' Rights Directive）と、2015 年に批准したイスタンブール条約（女性に対する暴力と家庭内暴力の防止と撲滅を目的とする包括的な人権条約）が強力な動因となったものである。EU 被害者権利指令により、犯罪被害者が支援情報を得られる権利と支援を受ける権利が明確に定められたことにより、フィンランド政府は包括的支援を全国民に提供する義務を負うことになった。またイスタンブール条約により、十分な数のシェルター設置、24 時間対応の専門ヘルプラインの運営、性暴力被害者のための専門支援センターの設置が加盟国に義務付けられたことは、DV や性暴力の被害者の支援システムの構築を強力に促した。EU の法制度の後押しにより、この 10 年間でフィンランドの被害者支援制度には大きな進展を見ることができる。

なお被害者補償に関しては、フィンランドは被害者補償法により国による立て替え制度が設けられている。

## イギリスの被害者支援制度の進展

イギリスの中でもイングランドとウェールズは、欧米の犯罪被害者支援の歴史におけるいわば発祥の地と呼ぶことができる。支援活動の中核となったのは 1974 年に設立された強力な全国組織の非営利民間援助団体 Victim Support であり、その後国からの助成金も一括して Victim Support を中心に提供されてきた。大きな制度改革が行われたのは保守党キャメロン政権下の 2014 年である。それによりイングランドとウェールズでは、警察管区ごとに選挙で選出された警察・犯罪コミッショナー（Police and Crime Commissioner: PCC）が管区の警察業務の監督や犯罪防止に加えて犯罪被害者支援についても計画と遂行を任されることになった（ロンドンなど一部地域では市長が PCC を併任）。そこでは競争原理が導入され、地域ニ-

ズに合わせた被害者支援計画に基づく事業に対して、競争入札によりプロバイダーが決定され、事業委託（コミッショニング）と資金提供が行われている。司法省から交付され各 PCC に裁量が委ねられている一般助成金（general grant）の他に、政治的優先度が高く深刻なニーズのある分野（DV および性暴力）のためには、すべての地域での支援を担保するために用途を指定した目的限定助成金（ring-fenced grant）が PCC に交付される。それ以外には、司法省が PCC を経ずに中央から一括して直接助成する支援事業として、全国レベルでの証人サービス（Witness Service）や殺人被害者遺族サービスがある。

これらを見ると、中央集権的な全国一律のサービスと地方分権的な地方独自のサービスの双方を組み合わせたハイブリッド方式で、競争原理の下に選ばれた非営利民間プロバイダーが委託された支援活動を展開するというのがイングランドとウェールズの被害者支援システムである。今回の視察では、PCC 活動の調整や司法省との仲介窓口となる警察・犯罪コミッショナー協会（Association of Police and Crime Commissioners: APCC）を視察し、APCC 代表者、地域の PCC 代表者、司法省担当者から説明を受けることができ、被害者支援の仕組みの概要を詳しく知ることができた。さらには事業委託を受ける側である Victim Support と Catch22 の 2 つのプロバイダーの実際の活動状況を視察することができた。それによりイギリス（イングランドとウェールズ）の犯罪被害者支援の在り様を、司法省－APCC－PCC－非営利民間プロバイダーといった軸を通して「立体的」に把握することができた意義は大きい。

なお被害者補償に関しては、イギリスは犯罪被害者補償法の下にグラスゴーにある司法省傘下の犯罪被害者補償審査会（Criminal Injuries Compensation Authority: CICA）がタリフ表（日本の労災障害等級に似たもの）に基づいて一括審査し、被害者や遺族に金銭給付している。この CICA の活動とタリフ表の内容については前回の調査事業（2015 年実施）で詳細を報告した。

## フィンランド・ヘルシンキ

### ヴィクティムサポート・フィンランド Victim Support Finland (Rikoshripäivysys: RIKU)

フィンランド国内全域をカバーしている中心的な犯罪被害者支援組織がヴィクティムサポート・フィンランド（通称 RIKU リク）である。1994 年設立の RIKU は、赤十字社、精神保健協会、児童福祉連盟などの保健福祉団体に加えてフィンランド教会を設立母体とする非営利民間援助団体であることから、公的性格を帯びた社会的インフラとしての信用度と認知度の高さに特徴がある。RIKU はヘルシンキの本部の下に、国内 6 地域の地域事務所と 24 のサービス拠点を展開し、有給スタッフとその監督下にある多数のボランティアが活動を支えている。ボランティアの選考と研修および管理システムは厳格であり、ボランティアといえども高い専門性を有している。

RIKU の支援内容は、電話ヘルプライン、弁護士による無料法律相談、チャットサービス、公判付き添い支援などである。EU 被害者権利指令の国内施行による国からの交付金および犯罪者から徴収される被害者臍課金などが安定財源となっている。実践的支援サービスの提供だけでなく、RIKU が果たしている重要な役割には、被害者が置かれた状況を改善するた

めの広範なアドボカシー活動や政策提言、施策の調査・立案・実施への参画、その他の開発活動がある。専門職向けの AI ツール開発もそのひとつである。

関連情報であるが、Victim Support Europe では AI ワーキンググループが立ち上げられており、RIKU もメンバーである。RIKU では若者に人気のあるチャットサービスの需要が増大し、AI アシスタント (Chatbot) を利用したサービス開発も注目されている。

### バルナフス・ヘルシンキ・ユニット Barnahus Helsinki Unit

アイスランド発祥のバルナフス (子どもの家) モデルとは、主として性暴力・性虐待を受けた子どもを対象として、司法面接、小児科診察、心理・福祉的支援のすべてを、子どもフレンドリーで、子どもが安心できる環境を整えた一か所の多職種協働施設 (「一つ屋根の下」) で提供するものである。従来の仕組みでは、警察、検察、裁判、医療、心理、児童福祉などそれぞれの場で辛い被害体験を繰り返し語ることで、子どもは大きな精神的負担を強いられている。そのような状況に対して、バルナフスモデルとはまさに発想を逆転させたものであり、子どもを中心に子ども目線で設置された多職種協働施設である。

バルナフス・ヘルシンキでは性虐待だけでなく身体的虐待にも対象を拡大している。主には7歳以下の子ども、あるいは発達に偏りのある思春期までの子どもを対象としている。ユニットへの付託は警察の捜査責任者が決定している。依頼を受けると、司法心理職、ソーシャルワーカー、医師から成る多職種チームがすべてのケースで編成され、初期から多角的視点での介入が行われる。またユニットには、過去の医療記録や福祉記録の情報を収集する権限が付与されており、犯罪捜査だけでなく「この子に一体何が起こったのか」という開かれた問いに対する検証が行われる。ユニットの眼目は捜査とケアの両立であり、収集した情報から介入戦略、司法面接の実施、面接後の心理・福祉的支援が計画される。関係機関の中でも警察との情報交換はとくに蜜である。ユニットの心理スタッフは、子どもの被害に対応するための警察官向けの研修に力を入れるだけでなく、こまめに警察でのスーパーヴィジョンや相談を受けることで円滑な連携を実現している。

### セリ・サポートセンター Seri Support Center

Seri とはフィンランド語の seksuaalirikos (性犯罪) の略称である。Seri サポートセンターは、婦人科医、助産師、心理士、ソーシャルワーカー、病院チャプレンで構成される多職種体制で、性暴力被害者のための医療的ケアと法医学的検査、アフターピル処方、性感染症のスクリーニングとフォローアップ、心理・社会的支援を 24 時間 365 日提供する大学病院併設の SARC である。

フィンランドでは、イスタンブール条約批准後の 2016 年に社会保健省と国立保健福祉研究所がスウェーデンやイギリスの先進事例を参考にしつつフィンランド独自のモデルを計画し、2017 年春に最初の Seri サポートセンター (今回の訪問先) がヘルシンキ大学病院内に開設された。そのモデルの成功により全国展開し、国内に 5 つある大学病院すべてにセンターが設置され、さらに大学病院がハブとなり 2023 年末までには全国を網羅する支援ネットワークが

確立されている。Seri のサービス対象は、事件発生から 1 か月以内の 16 歳以上の被害者で、ジェンダーや警察への届出の有無は問わない。なお 16 歳未満の被害者は隣接する小児病院が主に担当している。Seri は急性期ケア（最長 6 か月）に特化したサービスであるが、その後も必要となるサポートは性暴力被害者支援組織 Tukinainenn や前述の RIKU あるいは各地域の医療ケア資源等との連携ネットワークが構築されている。

## イギリス・ロンドン

### 警察・犯罪コミッショナー協会 Association of Police and Crime Commissioners: APCC

前述のように、PCC 活動の調整や司法省との仲介窓口となる APCC（警察・犯罪コミッショナー協会）を視察し、APCC 代表者、地域の PCC 代表者、司法省担当者から説明を受けることができ、PCC 制度を土台とする被害者支援の詳細を知ることができた。また PCC への一般助成金、目的限定助成金と、PCC を経ない全国レベルのサービス（証人サービスや殺人被害遺族サービス）への助成金の仕組みを知ることができた。

地方分権的な PCC 制度においては、各地域がばらばらにならないように、政府との交渉、PCC 間の調整、ベストプラクティスの共有、実務のスキルアップ支援などを行う「協会」が存在していることの重要性がよく理解できた。また競争入札制が導入された功罪として、地域ニーズの評価とプロバイダーの選考過程で被害者の意見も反映される一方で、サービス事業の長期的見通しを立てにくいという弊害の現実が見てとれた。

なお今回 APCC を訪問した 2 か月後の 2025 年 11 月に、政府が 2028 年をもって PCC 制度の廃止を決定したという報道がされた。理由は制度の理解が国民に浸透していないことと制度維持コストからである。廃止される PCC の業務は自治体の長や地域の公安委員会などに移管される模様であり、地方独自に計画し支援サービスを提供する現在の方式はそのまま存続する可能性はある。

## ハイブズ The Havens

イギリスでは国が決めた設置基準により、性犯罪・性暴力被害者の急性期対応のための SARC が各自治体に設置されている。ロンドン市内には病院併設の SARC が 3 か所設置されており、いずれもハイブズが運営している。そのうちのひとつである大学病院併設のパディントン・ハイブズを訪問した。SRAC では証拠採取のための法医学（フォレンジック）検査、婦人科診察、緊急避妊ピル処方、性感染症チェック、精神的ケア、独立性暴力アドバイザー（Independent Sexual Violence Advisor: ISVA）による刑事手続支援のすべてのサービスが一か所で提供される。警察同行による来所が多く、24 時間 365 日受け入れている。かつては 16 歳以上が対象であったが、現在は子どももサービスの対象としている。また男性や性的マイノリティの被害者にも対応している。施設構造、スタッフ構成と各専門職の役割と連携、子どもの場合の対応、ISVA による支援などの具体的内容を学ぶことができた。またサービス提供のあらゆる段階でトラウマインフォームド・ケアの徹底がなされていることも印象的であった。

## ヴィクティムサポート Victim Support

1974年に設立され50周年を迎えたイングランドおよびウェールズのヴィクティムサポートは、世界でもっとも古い犯罪被害者支援サービスとして知られており、世界各国の被害者支援活動のモデルとなってきた。日本においても被害者支援の草創期から、その活動内容は専門家の学びの対象となってきた。1980年代半ばにはイングランドおよびウェールズのすべての地域でヴィクティムサポートの活動拠点が設置され、1990年代初頭から2015年までは被害者支援と裁判所での証人サービスに対して、司法省より一括した補助金の提供を受けていた。

2015年にPCCによる競争的委託制度に移行してからは、ヴィクティムサポートもイングランドとウェールズの各地域で競争入札に応じなければならないこととなったが、最大規模の被害者支援プロバイダーとして現在は150件以上の契約を定期的に確保している。また司法省が全国レベルのサービスとして一括助成する殺人被害者遺族支援サービスも受託しており、担当者からその活動内容の説明を受けた。また全国ヘルプラインとライブチャットの活動実態も知ることができた。

なお裁判所における証人サービスはヴィクティムサービスが委託されていたが、2015年からは競争入札に勝ったシチズンズ・アドバイスが本サービスを受託しプロバイダーが入れ替えられた。しかし直近の競争入札はヴィクティムサポートが勝ち取り再び受託することになったとのことである。イギリスの証人サービス制度については、前回の海外調査事業の機会にシチズンズ・アドバイスを訪問し詳細を聴取したので、関心のある方は前回報告書をご参照いただければと思う。

## ライトハウス The Lighthouse

ライトハウスはイングランド初のバルナフスモデル導入施設である。従来は性犯罪・性虐待の被害を受けた子どもが、刑事手続や心身ケアのために複数の見知らぬ機関を訪れて、その都度、辛い被害体験を繰り返し語るという多大な負担を子どもに強いていた。このモデルでは、子どもの目線で居心地良く安心できるように設えた施設で、司法、心理、児童福祉、医師等の専門職が子どもの居る場所に出向くもので、施設内で司法面接と医療・心理ケアおよび福祉対応までが行われる。ライトハウスは、2018年の児童性的虐待に関する提言を契機に設立され、3年間のパイロット実施による成果が評価されて、大学病院が主導する運営事業体として本格的にスタートした。対象地域はロンドン北中部で、資金はロンドン市のPCC（市長）から提供されている。なおライトハウスの活動がイギリスでベストプラクティスの評価を最近受け、イングランドではさらに他のNHS区域6か所すべてにバルナフスモデル施設（Child House）の設置が予定されているとのことである。

## キャッチ 22 Catch22

キャッチ 22は、イギリス全土で100を超えるサービスを提供している非営利のソーシャル

ビジネス組織である。名前の由来は1961年に出版され映画化もされたジョセフ・ヘラーの戦争小説“Catch-22”にちなんだもので、いまでは「にっちもさっちもいかない状態」を意味する英語として使われている。つまり、「にっちもさっちもいかない状態」に陥ってしまった人々に対する「ニーズに基づく人間中心の支援」を基本原則として、就労支援、児童養護、若者への教育支援などの多彩な社会福祉的サービスを各地で提供している。その中には犯罪被害者支援も含まれ、競争入札により4つ地域でPCCから委託されたサービスを提供しており、例えばロンドンでは4～17歳の子どもの被害者を対象としたケースワーカーによるChild Firstモデルの継続的支援を行っている。キャッチ22の視察では、前述のヴィクティムサポートだけでなく、有力な社会福祉団体が各地域のPCCによる競争入札を勝ち取るために努力している様子を知ることができた。またさまざま工夫された支援ツールや、大学の単位取得と連動した実習生として学生ボランティアを活用するなど学ぶところが多かった。

## おわりに

国土の広さに比べ人口規模の小さいフィンランドの被害者支援サービスは、中央から地方へと展開する形で、とくにこの10年で大きな進展が見られている。つまり中央集権的に全国一律のサービスシステムを構築する方式が国情により見合っているのであろう。それに比べ、イングランドとウェールズでは中央集権的な全国一律のサービスと地方分権的な独自サービスとのハイブリッド方式であった。地域ごとのニーズをくみ上げることが重視されているのは、地域単位の人口規模の大きさと地域社会としての特性に少なからず相違があるからであろう。

このように国情による違いはあっても、冒頭でも述べたように、今回の視察で強く印象づけられことは、犯罪被害者支援の領域をリードしてきた欧州においても、より良い被害者支援に向けたイノベーションの歩みをたゆまず進めている姿勢であった。訪問した多くの施設で、責任ある仕事を任された若いスタッフが活動している姿も印象的であった。さらに言えば、フィンランドでもイギリスでも被害者支援サービスを根底から支えているのは、法的基盤と日本とは桁違いの財政的裏付けであった。欧州は最近の国際情勢による軍事費の増大などもあり、財政状況の厳しさはあっても、評価されたサービスには必要なだけの予算が振り分けられている。これらの点は、NNVS傘下の各都道府県の被害者支援センターの多くが、人材の高齢化と財政的困難に直面している現状とは対照的であった。

イギリスにおける性被害者支援では地域ごとに病院併設SARCの整備が進んでおり、遅れをとっていたフィンランドのような国でもこの10年で全国的展開を果たしている。日本でも性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援サービスが各都道府県に整備されている。しかし実情は、望ましいと言われながらも、ただでさえ少数にとどまっている病院拠点型サービス(病院併設SRAC)の撤退が続く「不都合な真実」がある。その理由は病院経営を圧迫せずにサービスを持続できるほどの財政援助が得られないことに尽きるようである。

子どもの被害者に対する先進的支援サービスであるバルナフスモデル施設は、今後はEU指令において加盟国への導入が促進されることは間違いない。なぜならばそれがベストプラ

クティスと考えられているからである。そのためには多職種協働を可能とするための法的整備と財政的裏付けが不可欠となるだろうが、今後各国がどのようにして導入をはかるかは、日本にとっても大いに参考になるであろう。

最後になるが、本調査事業は、日本の被害者支援の発展にとっての意義をご理解いただいた日本財団の助成の下で実現できたものである。実施に向け必要な関係機関調整の労をとっていただいた NNVS 事務局専務理事の奥山栄一氏、ならびに企画および派遣準備から本報告書作成までの一切の事務作業を中心的に担っていただいた事務局の鶴見晴子氏には、視察団を代表して深く謝意を表したい。

本調査事業で得られた成果が、日本のこれからの被害者支援活動の発展に大いに役立つことを、視察団一同心より願っている。

(注) 公益社団法人全国被害者支援ネットワーク：平成 27 年度海外調査事業（イギリス・ドイツ）活動報告書、平成 28 年 12 月

【調査期間】平成 28 年 2 月 28 日～3 月 6 日

【訪問先】イギリス：犯罪被害補償審査会、サンディフォード SARC・アーチウェイ（グラスゴー）、シチズンズ・アドバイス、インナーロンドン刑事院（ロンドン）；ドイツ：ヘッセン州司法省、司法センター（裁判所）、ヒルフェ（ヴィースバーデン）、ヴァイサー・リング本部（マインツ）

※平成 27 年度海外調査事業活動報告書は、全国被害者支援ネットワーク HP 内、犯罪被害者支援デジタルライブラリーにて参照できる。

第二回海外調査事業 団長 飛鳥井 望