

支援のための連携 に関する検討会

中間報告（案）
（事務局案^{修正版}）

はじめに

犯罪被害者等は、犯罪等による直接的な被害にとどまらず、その後も副次的な被害に苦しめられることが少なくない（犯罪被害者等基本法前文）。深刻な被害を受ければ、それまで享受していた平穏な生活が破壊され、本来有している能力も阻害され、自らの力だけでは回復困難な状況に陥るが、誰かがそこから引き揚げてくれるわけでもなく、自らが這い上がろうと努力しなければ、被害回復は望めない。平穏な生活を回復するまでには長期間を要し、時間の経過とともに直面する問題が様々に変化し、それに伴い、必要とされる支援内容も変化する。このような中で、様々な機関・団体がそれぞれの役割を果たすべきことは当然であるが、異なる制度や機関・団体の継ぎ目を「橋渡し」する横断的なシステムがなければ、継ぎ目に当たる度に犯罪被害者等を制度や組織の谷間に陥らせることになる。

犯罪被害者等のための施策は、犯罪被害者等が直面するその時々¹の困難を打開することにだけ注目するのではなく、犯罪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ことに視点を置いて行うべきものである。そのため、制度や担当機関等が替わっても連続性をもって当該犯罪被害者等に対する支援等が行われるよう、また、犯罪被害者等の誰もが、必要な時に必要な場所で適切な支援を受けられるよう、途切れない支援等を実施していかなければならない。

適切な「橋渡し」等によるスムーズな途切れない支援の実現は、国、地方公共団体及び民間支援団体はもちろん、広く犯罪被害者等の支援に携わる機関・団体全体で真摯に取り組んでいかなければならない重要課題であり、関係機関・団体の連携を一層充実・強化し、関係機関・団体全般の連携密度の底上げを図るための施策を講ずる必要がある。

犯罪被害者等に対する支援においては、支援に資する様々な制度に関する知識に加え、犯罪被害者等の心身の健康を回復させるための知識・技能が求められる。現状については、そうした知識・技能を十分に持った人材の不足が指摘されており、関係機関・団体間における連携体制を構築しても、各機関・団体において実際に支援に携わる者の知識・技能が十分でなければ、適切な連携がなされないばかりか、犯罪被害者等に対して二次的被害を与えることにもなりかねない。

そのため、国において、犯罪被害者等基本計画に盛り込まれた研修等の取組を着実に実施することはもちろん、地域において犯罪被害者等支援の拠点となることが強く期待される民間支援団体においても、支援活動を行う者の一定レベル以上の支援の内容及び質を確保するなど、犯罪被害者等が安心して支援を受けられるような施策を講ずる必要がある。

一方で、連携体制の構築や支援者の育成等には相応の時間が必要であるから、支援の現状を踏まえた基盤作りを着実に進め、徐々にステップアップを図るといった中・長期的な視点に基づくことも重要である。

どの関係機関・団体等を起点としても、必要な情報提供・支援等を途切れることなく受けることのできる体制作りについて

1. 「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」の作成

(1) 基礎的自治体レベルにおける「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」の作成及び備付け

既に、警察を中心とするネットワークは、支援のために必要な関係機関・団体を網羅した総合的な支援ネットワークとなっており、定期的な情報交換の実施や手引書の作成を行うなど、実務者レベルでの連携に向けた取組も行われている。しかし、実際の連携の状況を見ると、連携実績自体が少なく、実際のニーズに十分に応えているとは思われない上、各機関・団体が犯罪被害者等に提供する情報や、関係機関・団体へ伝達する犯罪被害者等支援に関する情報等について、各機関・団体の取組に大きな差があり、関係機関・団体相互の役割分担や連携方法等について認識の共有が図られておらず、有機的な連携が行われているとは言い難い状況が見られる。支援のための連携を拡充・強化し、顔の見える連携を構築するためには、犯罪被害者等の支援に携わる機関・団体、特に一番身近な基礎的自治体レベルの関係機関・団体において、支援や連携のために必要な知識を広く共有する必要がある。

そこで、警察署単位で設置されている「被害者支援地域ネットワーク」などの既存のネットワークが中心となり、基礎的自治体である市区町村単位で、犯罪被害者等の支援を行う際の留意点、当該地域に存する全ての関係機関・団体の支援内容や連絡先等をまとめた「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」を作成し、広く支援に必要と思われる関係機関・団体に備付け、その活用を図る必要がある。

(2) 都道府県レベルにおける「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」の作成及び備付け

犯罪被害者等の属する地域は大小様々であり、犯罪等の規模にも様々な態様があることから、適切な支援を行うためには、地域をまたぐ支援への対応や、基礎的自治体レベルでの対応が困難で、都道府県単位で設置されている「被害者支援連絡協議会」レベルでの対応が必要となる場合が想定される。

そこで、都道府県単位で設置されている「被害者支援連絡協議会」などの既存のネットワークが中心となり、前記基礎的自治体レベルのハンドブックを踏まえ、基礎的自治体レベルのネットワークと連携し、都道府県単位で設置されている「被害者支援連絡協議会」レベルでの対応が必要となる際の留意点、関係機関・団体の支援内容や連絡先等をまとめた「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」を作成し、広く地域をまた

ぐ支援に必要と思われる関係機関・団体に備付け、その活用を図る必要がある。

(3) 前記基礎的自治体レベル及び都道府県レベルにおける取組に対する国の援助

どの機関・団体を起点としても必要な支援が受けられるような体制を整備するためには、前記各ハンドブックについて、全国標準の内容を確保する必要がある。

そこで、内閣府において、有識者並びに警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省及び国土交通省の協力を得て、「犯罪被害者支援ハンドブック・モデル案(仮称)」を作成するなど、基礎的自治体レベル及び都道府県レベルにおける前記ハンドブック作成に必要な援助を行う。

(4) モデル案の内容

前記ハンドブックには、以下の内容等が盛り込まれるべきである。

支援に携わる者の心構え及び留意事項

- ・ 犯罪被害者全般に共通すること
- ・ 家族・遺族に関すること
- ・ 性犯罪被害者に関すること
- ・ DV被害者に関すること
- ・ ストーカー被害者に関すること
- ・ 児童虐待被害者に関すること

犯罪被害者等に提供すべき情報

- ・ 紹介先機関・団体が提供する支援内容(支援に係る費用の有無を含む。)
 - ・ 紹介先機関・団体の担当部署及びその連絡先
- 関係機関・団体へ伝達すべき犯罪被害者等支援に関する情報
- ・ 最低限伝達が必要な事項(犯罪被害者等の申告内容(犯罪等被害の概要、要望等)、紹介元機関・団体における支援内容等)
 - ・ 状況に応じて伝達することが望ましい事項(これまで対応した機関・団体と支援内容の履歴、支援における留意点等)
- 関係機関・団体の概要、犯罪被害者等支援関連業務の内容、住所、連絡先の一覧

(5) 作成及び運用上の留意点

ハンドブックの作成及び運用に当たっては、以下の点に留意すべきである。

地域の実情、被害の原因となった犯罪の種類、被害の深刻さの程度など、犯罪被害者等の置かれた状況に応じた適切な支援が図

られるよう、それぞれの区別に配慮した内容とすべきである。

掲載されている情報に変更が生じた場合には、速やかに関係機関・団体に周知するとともに、ハンドブックの更新を行うなどして、ハンドブックに掲載される情報の正確性を確保すべきである。

(6) 地域住民及び国民に対する周知

前記各ハンドブック及び同モデル案については、インターネット等により、それぞれ地域住民及び国民一般向けに情報を提供し、その内容を広く周知する。

2. 関係機関・団体へ伝達すべき犯罪被害者等支援に関する情報のガイドライン及び様式モデル案の作成〔1.(4) 関係〕

犯罪被害者等は、関係機関・団体に支援を求めるたびに何度も被害に関する説明をしなければならず、そのことによって二次的被害を受けるといった指摘があり、連携調査においても、犯罪被害者等からの要望として、「被害の説明を何度もしたくない」が挙げられている。また、犯罪被害者等の紹介に際して紹介元機関・団体から提供される犯罪被害者等支援に関する情報と、今後提供を望む犯罪被害者等支援に関する情報に差が見られる。

一方で、犯罪被害者等の情報は、個人情報保護の要請が非常に強く、また、伝達すべき情報の内容も、正確性が確保されるものに限定しないと、かえってその後の支援の妨げとなるという問題もある。

そこで、内閣府において、有識者並びに警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省及び国土交通省の協力を得、紹介元機関・団体から紹介先機関・団体への「橋渡し」に際して、いわゆる個人情報保護法に基づき、犯罪被害者等支援に関する情報の利用目的を明示し、犯罪被害者等の同意を得た上で、紹介元機関・団体及び紹介先機関・団体において共有すべき犯罪被害者等支援に関する情報の内容について、最低限伝達が必要な事項及び状況に応じて伝達することが望ましい事項に係る情報のガイドライン並びに「橋渡し」に際しての様式モデル案を作成することで、スムーズな「橋渡し」による途切れない支援に資する必要がある。

なお、関係機関・団体においては、上記ガイドライン及び様式モデル案を参考としつつ、個別の事案に即して適切な対応を行う必要がある。

3. いわゆる「犯罪被害者カード」の作成〔1.(4) 関係〕

犯罪被害者等からは、「支援を求めるたびに、その都度、自らの被害について説明しなければならないのは、つらい作業である。犯罪被害者カー

ドを作成して、それを窓口で見せれば、被害についての説明を行うことなしに、支援を受けられるようにしてほしい。」といった要望がある。

一方で、いわゆる「犯罪被害者カード」(以下「カード」という。)の作成について、犯罪被害者等に関する個人情報保護の管理に伴う問題のほか、特に公的機関・団体がカードを作成する場合、カード所持者を犯罪被害者等として認定したものと誤解されるおそれや、犯罪被害者等の申告に基づくカードの記載内容を当該事案に係る事実として証明したものと誤解されるおそれがあること、適切な支援のためには各機関・団体ごとに犯罪被害者等に対して再度の説明を求めることは避けられない等の問題もある。

そこで、紹介元機関・団体の裁量により、個別の事案に応じ、犯罪被害者等の負担を軽減し、紹介先機関・団体における迅速な支援の開始に資する等カードを作成する必要性があり、かつ、カードの作成により種々の誤解を招く等支援に支障を来すおそれが認められないと考えられる場合においてのみ、犯罪被害者等の同意に基づき、前記2.において定める様式モデル案のうち、最低限伝達が必要な事項に係る部分を謄写して交付すること等によりをもって、いわゆる犯罪被害者カードを作成し、これを犯罪被害者等に交付するに代えることができるものとする。

その際、以下の点に留意する必要がある。

カードは、紹介元機関・団体及び紹介先機関・団体間の「橋渡し」に際して作成されるものであり、当該二機関・団体間のみにおいて有効である。

カードは、犯罪被害者等である旨を認定・証明するものでなく、犯罪被害者等の要望等を整理し、紹介先機関・団体の理解を助け、迅速な支援の開始を促すことを目的とするものである。

カードの紛失等については、犯罪被害者等の自己責任において管理するものであり、紹介元機関・団体においては、カード作成の際にその旨を犯罪被害者等に説明する必要がある。

なお、各紹介先機関・団体においては、それぞれ適切に支援を実施するため、~~主~~カードの提示があった場合でも、詳細の把握や確認の必要性等の諸処の理由から、犯罪被害者等に対して被害状況等について再度の説明を求めることがあることは避けられないが、そのような場合でも、再度の説明を求める理由について丁寧に説明するなどの配慮を尽くし、二次的被害の低減に努める必要がある。

4. 民間の支援団体における支援に携わる者の倫理綱領の作成

これまで支援に携わる者が留意すべき倫理基準については、機関・団体ごとに、あるいは実務者ごとに、それぞれ実際の支援の結果から得られた経験に基づくことが多く、地域や機関・団体、あるいは実務者ごとによっ

て犯罪被害者等への対応が異なることがしばしば見られた。

海外においては、犯罪被害者等支援が草の根で開始されたことから、全体として、支援機関・団体ごと、あるいは実務者ごとによって、支援の内容や質が異なるという問題に対処するため、アメリカにおいては、支援に携わる者の資格認定制度を導入し、イギリスにおいては、全国職業水準に基づいた統一的な研修を実施するなどして、併せて、支援に携わる者にとっての倫理基準についても定めている。

そこで、我が国においても、地域における犯罪被害者等支援の拠点となることが強く期待される民間の各支援団体において、支援に携わる者の研修等の在り方を踏まえ、支援の実情に応じて、全国被害者支援ネットワークが制定した「犯罪被害者への支援活動を行なう者の倫理綱領」を参考に、支援に携わる者が満たすべき倫理綱領を作成することが望ましい。

5. ワンストップサービス（相談の一元的な受付・対応場所）化等について

犯罪等の被害に遭った直後から、再び平穏な生活を送ることができるようになるまで、犯罪被害者等が必要とする相談や情報提供等の支援を一元的に提供できる機関・団体が必要との要望がある。また、全国どこの地域でも標準的な支援を継続的に受けられるようにする体制の構築という観点から、既存の団体等とは別の新たな法人格等が必要との意見もある。これらのいわゆるワンストップサービスに関する要望や意見の背景には、犯罪被害者等が必要とする支援等を求めた際に適切な「橋渡し」が行われず、継ぎ目に当たる度に犯罪被害者等が制度や組織の谷間に陥っているといった状況があると考えられる。

~~これらの状況を改善するため、現在、総合法律支援法（平成16年法律第74号）に基づき、平成18年10月から日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が業務を開始しており、犯罪被害者等に対して、犯罪被害者支援ダイヤルにより、全国どこからでも統一番号で犯罪被害者等からの相談を受け付けるとともに、損害又は苦痛の回復又は軽減を図るための制度に関する情報を提供し、犯罪被害者支援に精通した弁護士や支援団体等の紹介を実施している。全国において展開する法テラスによる総合的な法律情報やサービスの提供は、犯罪被害者等が必要とする相談や情報提供等の支援において重要な役割を担うものであり、運用状況等を踏まえ、今後も法テラスによる取組の着実な実施とその充実に努める必要がある。~~

更にそこで、本検討会においては、犯罪被害者等がどの関係機関・団体を起点としても一定のレベル以上の必要な支援が途切れなく受けられる体制を整備するため、上記「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」及び「研修カリキュラム・モデル案」（後述）の作成等を提言し、また、「民間団体への援助に関する検討会」においては、民間の団体による支援を充実させるための財政的援助等の施策を検討しており、まずはそれらの施策を

着実に実施し、関係機関・団体全般の連携の密度の底上げを図るとともに、民間支援団体の充実・強化を図ることにより、犯罪被害者等が個々の事情に応じた支援を適切に受けられる体制を整備する必要がある。

これらの施策の実施状況等について、推進会議において適時適切な検証・評価・監視を行い、犯罪被害者等からのワンストップサービスを求める要望や意見の背景となっている状況を改善していくことが必要である。

なお、現在、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）は平成18年10月に業務を開始しており、犯罪被害者支援業務として、コールセンターにおいて「犯罪被害者支援ダイヤル 0570-079714」を設け、全国どこからでも統一番号で犯罪被害者等からの問い合わせを受け付け、刑事手続への適切な関与や、損害・苦痛の回復・軽減を図るための制度に関する情報を提供している。また、民間支援団体を含む関係機関・団体との連携のもと、犯罪被害者支援を行っている団体等の活動内容についても紹介している。更に、地方事務所においても同様の情報提供を行うとともに、必要に応じて、犯罪被害者等の支援に精通している弁護士を紹介しているところである。全国各地において展開する法テラスによる総合的な犯罪被害者支援業務は、犯罪被害者等が必要とする情報提供や関係機関・団体の連携構築・強化の支援において重要な役割を担うものであり、運用状況を踏まえ、今後も法テラスによる取組の着実な実施とその充実に努める必要がある。

民間の団体で支援活動を行う者の養成・研修及び犯罪被害者等支援のコーディネーター等の育成等の在り方について

1. 研修カリキュラム・モデル案の作成

(1) 研修カリキュラム・モデル案の作成

全国どこでも一定レベル以上の均質な支援が行われるためには、研修内容の統一を図る必要がある。

支援団体や個々の実務者によって支援の内容や質が異なるという問題に対処するため、アメリカにおいては、政府（OVC）が、研修モデル案をオンライン上で公開して、民間支援団体における研修の均質化を図っている。イギリスにおいては、民間支援団体であるV Sが、全国職業水準に基づいた統一的な研修を実施するなどして、支援者の質を全国的に標準化している。フランス、ドイツにおいても、INAVEM、白い環といった民間支援団体が、支援者に対する研修プログラムを提供している。

そこで、全国の民間の団体で支援活動を行う者の一定レベル以上の支援の内容及び質を確保するため、内閣府において、有識者並びに警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省及び国土交通省の協力を得て、支援の現状を踏まえ、支援に携わる者に求められる研修カリキュラムのモデル案を、先進的な民間支援団体における取組も参考としながら、初級、中級、上級、コーディネーターといったレベル別に作成し、民間の団体で支援活動を行う者に対する研修への活用を促す。

(2) 関係機関・団体に対する周知

民間の団体で支援活動を行う者に対する啓発・研修に資するため、インターネット等で上記モデル案を広く周知する。

(3) 上記モデル案を活用した研修の留意点

上記モデル案を活用した研修カリキュラムの作成及び研修の実施に当たっては、以下の点に留意すべきである。

犯罪被害者等の置かれた状況に応じた適切な支援が図られるよう、犯罪被害者等の支援を行う民間の団体が存する地域の実情等に配慮すべきである。

支援の現状や犯罪被害者等を取り巻く社会環境の動向に応じた適切な支援を実施するため、犯罪被害者等の支援を行う民間の団体においては、定期的に継続的な研修を実施すべきである。

2. 全国被害者支援ネットワークにおける研修カリキュラムの作成及び認定制

度の導入に向けた検討の実施

全国被害者支援ネットワークは、早期援助団体及び早期援助団体となることを目指す団体によって構成される団体であるが、現在我が国における唯一の全国的な支援団体組織であることや、早期援助団体が犯罪被害者等支援において果たしている役割の重要性等を考えると、同支援ネットワーク加盟の支援団体については、地域における犯罪被害者等支援の拠点となることが強く期待される。

しかし、支援ネットワーク加盟の支援団体の現状については、研修内容も支援に携わる者の認定についても、各支援団体ごとにまちまちという指摘がなされており、加盟団体の中からも、研修内容や認定制度の統一を求める意見が出ている。

支援に携わる者の認定制度について、例えば、アメリカでは、実際に支援を行っている民間支援団体の全国組織であるNOVAにおいて、支援者のレベルを仮認定、初級、中級、上級といった4つに区分し、それぞれの要件を満たす者に対して証明書を発行することで、支援者の質の標準化と顕在化を図っているところである。

そこで、我が国においても、全国被害者支援ネットワークに対して、同ネットワーク加盟の支援団体が統一的に用いることができるような研修カリキュラムの作成、加盟団体に対する研修の実施、加盟団体が実施する研修への支援及び研修修了者に対して研修レベル別の証明書を発行するといった認定制度の導入の検討を要請するとともに、国による上記研修カリキュラム・モデル案の作成のほか、国及び地方公共団体においては、~~上記研修カリキュラム・モデル案の作成など、同ネットワーク及び加盟団体に対する必要な援助を行う必要があることとする。~~

なお、研修費用の補助などの財政的援助については、「民間団体への援助に関する検討会」の検討結果に基づいた施策を実施していく。

3. 民間の団体で支援を行う者の支援活動を助長する仕組みについて

犯罪被害者等の支援者からは、支援者が安心して支援活動を行うため、身分を保証するなどして被害者の支援者に対する信頼性を確保したり、支援に係る費用や支援の最中に遭遇した事故等により被った損害に係る補償を行って欲しいとの要望が寄せられている。

この点についての海外の取組を見ると、信頼性の確保については、前記のように、全国統一的な研修や民間団体による資格認定制度を設けている例が見られるが、その他については、第一義的には民間団体自らが積極的な寄付勧誘活動により活動資金を確保するなどの方策を講じているところであり、国は個別の対応ではなく全体として民間団体に対する活動援助を行っている。

我が国においても、支援活動を行う者の信頼性の確保については、「犯罪被害者支援ハンドブック（仮称）」の活用、研修カリキュラム・モデル案を参考とした研修や認定制度の実施により、関係機関・団体全般の連携の密度の底上げを図り、支援に携わる者の質の向上を図ることで、対応することが可能と考えられる。

支援活動に係る費用の弁償や災害補償については、「民間団体への援助に関する検討会」において、民間団体への援助を手厚くする方向で検討が進められているところであるから、その検討結果に基づいた施策を着実に実施していくべきである。また、民間支援団体においても寄付勧誘活動を行うなど民間支援団体自らが積極的にその活動資金を確保するような方策を工夫することが望ましい。

4. コーディネーター等の育成等について

犯罪被害者等のニーズは多種多様な分野に及んでおり、必要な支援についての相談・情報提供、適切な機関・団体への「橋渡し」等、支援全般を~~マネジメントコーディネーター~~するコーディネーター（アドヴォケーター、アドバイザー等を含む。）の役割は、犯罪被害者等が支援を途切れることなく受けることができるようになるために重要である。

そのため、民間の支援団体へのコーディネーターの配置に向けた基盤を整備する必要がある。しかしながら、コーディネーターについては、必要な知識が高度かつ広範に及び、犯罪被害者等や関係機関・団体との対応に精通するなど、実践に裏打ちされた高い能力が必要であり、その育成には相応の時間を要するものと思われる。

したがって、民間の支援団体へのコーディネーターの配置に向けた基盤を整備するため、当面は、研修カリキュラム・モデル案に基づいた研修やコーディネーターの認定制度の実施を通じて、すでに支援に携わっている者がコーディネーターとしての能力を身につけることができるよう、育成していくことが重要である。

また、弁護士や医師等が専門的チームを形成し、犯罪被害者等に対する支援を効果的に行った事例があることを踏まえ、これら先進的な事例の紹介・研究・周知に努めるとともに、犯罪被害者等の支援の際に専門的チームによる対応が有効と思われる場合には、それらの事例を参考としながら、積極的にその活用を図るべきである。