

中間取りまとめに向けた たたき台
(民間団体への援助に関する検討会)

議論のたたき台とするため一構成員の立場で作成した私案である。

平成 19 年 2 月 9 日

はじめに

我が国での犯罪被害者等支援に関する民間団体の活動は、昭和 40 年代にその嚆矢^{こうし}が見られ、平成になってから、全国的な展開が進んでいる。

これら民間団体は、犯罪被害者等がいつでもどこでも支援が受けられる体制を整備する上で不可欠な存在であるものの、そのほとんどが財政面の脆弱さや人材育成の不十分さ、他の機関・団体等との連携不足、活動の地域的な格差などの問題を抱えており、援助が求められている。

こうした状況を踏まえ、「犯罪被害者等基本法」(平成 16 年法律第 161 号。以下「基本法」という。)では、国及び地方公共団体が講ずべき基本的施策の一つとして、民間団体に対する援助を掲げている(基本法第 23 条)。

また、「犯罪被害者等基本計画」(平成 17 年 12 月 27 日閣議決定)では、関係府省庁の施策とともに、「犯罪被害者等の援助を行う民間団体に対する国による財政的な援助を現状よりも手厚いものとする必要があることを前提に、被援助団体となる対象、援助されるべき事務の範囲、援助の経路や財源等の総合的な在り方を検討するため、有識者及び関係府省庁からなる検討会において、必要な調査を行い、2 年以内を目途に結論を出し、その結論に従った施策を実施する」旨が盛り込まれた。

これを受けて、平成 18 年 4 月、内閣府犯罪被害者等施策推進会議の下に、他の 2 つの検討会(注)とともに「民間団体への援助に関する検討会」が設置された。同検討会では、有識者からの意見発表、実際に支援活動に携わっている者や関係府省庁からのヒアリング、各種調査の実施により、民間団体の活動・財政運営状況や民間団体への援助の実態を把握した上で、民間団体による犯罪被害者等支援の在り方、国による民間団体への援助の在り方について議論を重ねてきたところである。

今般、これまでの議論の結果を中間的な提言として、以下のとおり示すことにした。今後は、国民からの意見募集結果等を踏まえ、年内の最終提言取りまとめに向けて議論をさらに深めていく予定である。

(注)本検討会のほか、「経済的支援に関する検討会」及び「支援のための連携に関する検討会」が設置された。

提言 たたき台

第1 民間団体による犯罪被害者等支援の在り方について

1 民間団体による活動の意義

犯罪被害者等が被害に遭ってから再び平穏な生活を取り戻すためには、被害直後から中長期にわたり、希望する場所でニーズに応じた支援を途切れなく受けられるようにすることが重要である。犯罪被害者等のニーズは多種多様であり、時間の経過により異なってくることから、あらゆるニーズを単独の組織で満たすことは困難である。

このため、基本法では、犯罪被害者等施策について、国、地方公共団体等の公的機関のみならず、民間団体を始めとする関係機関が相互に連携協力しながら進めなければならないとしている（基本法第7条）。

民間団体による支援活動は、関係機関間の連携による途切れのない支援を行う上で不可欠であり、

- ・ 関係機関との現場レベルでの調整等公的機関のみでは十分に対応できない部分についてきめ細やかな対応ができる、
- ・ 公的機関による支援と比べて、個々の犯罪被害者等が抱える事情に即したより柔軟でかつ迅速な支援が行える、

といった点で大きな意義を有すると考えられる。

また、民間団体による支援活動の利点として、公的機関と接触できない犯罪被害者への支援を行える、公的機関における人員不足を補完し、ボランティアの活用によりコスト削減が図られるといった点も指摘されている。

もっとも、住民に身近な公的機関である地方公共団体と民間団体との関係や役割分担のあるべき姿については、民間団体の組織規模や活動内容に相当程度地域格差がある現段階において、全国一律ではなく、地域の実情により相当程度異なってくる。また、例えば、当該地域の民間団体により既に同種の支援サービスが実施されている場合にも、当該地域の実情を見て犯罪被害者等の被害回復に必要であると各地方公共団体において判断するのであれば、住民福祉サービスの一環として積極的に実施することが望ましい。

このように、犯罪被害者等支援における国、地方公共団体及び民間団体の役割分担については、厳密、排他的なものとしてではなく、地域の実情に応じて犯罪被害者等が望む場所で適切な時期に必要な支援を途切れなく受けられるようにするという視点に立った相互補完的なものとして、とらえることが重要である。

2 民間団体への援助における国と地方公共団体との役割分担

「援助の経路」における議論を踏まえ、要検討。

地方公共団体は、地域の状況に応じた施策を自ら策定・実施する責務を負うとともに、その基本的施策の一つとして、国と同様、民間団体への援助に必要な施策を講ずることとされている（基本法第5条、第22条）。

援助の対象となる団体・事務の範囲や具体的な援助の内容等の詳細については、民間団体の活動・財政状況や犯罪被害者等のニーズなど地域の実情を把握している地方公共団体において判断し実施するのが、効果的な援助を行う上で適当であると考えられる。

国においては、一定の方向性の下、民間団体に対する援助に地方公共団体が要した費用について応分の負担を行うとともに、民間団体に対する税制上の優遇措置、標準的な研修プログラムの開発・周知、民間団体の意義・活動一般に関する広報啓発、全国的な被害実態等に関する調査の実施など、全国的な見地から必要とされる援助を重点的に行うことが適当であると考えられる。

第2 国による民間団体への援助の在り方

1 被援助団体の範囲

(1) 被援助団体全般にかかる基本的な考え方等

現在、我が国では、犯罪被害者等支援の分野において多種多様な民間団体が活動しており、網羅的な把握は難しいが、ここでは、犯罪被害者等早期援助団体、犯罪被害者等早期援助団体の指定を目指す団体、及び に掲げた団体以外の団体、自助グループの区分にしたがって、援助の在り方を提言する。

前述のとおり民間団体による支援活動の意義は大きく、公的な財政的援助を充実させる必要性は高いと認められる。一方で、民間団体は関係機関と連携しながら独立した組織として自主的に活動していること、行政改革の流れの中で公益法人への補助金等の見直しが行われていること等に鑑みると、団体の組織運営や活動に要する費用については、寄附勧誘活動を行うなどできる限り各団体の自助努力により確保することが望ましい。

そこで、民間団体に対する財政的援助については、事業費を中心に充実を図ることが適当であると考えられる。

また、民間団体に対して公的な財政的援助を行う際には、援助の実効性が確保されていなければならないことから、援助対象となる事業又は類似の事業に関する活動実績、財政運営・活動内容に関する透明性の確保、適正な会計処理、援助対象となる事業の適切な評価を行える体制の整備、援助対象となる事業実施の際に取得した犯罪被害者等の個人情報の適切な管理など、援助対象となる事業の適正かつ確実な実施を担保するような一定の要件が必要になると考えられる。

(2) 被援助団体別にみた援助の在り方

犯罪被害者等早期援助団体（注）

犯罪被害者等早期援助団体（以下「早期援助団体」という。）は、現在、9 団体が指定されている。同団体により提供される支援サービスの質はある程度の水準に達しており、我が国の犯罪被害者等支援において重要な役割を果たしている。

いずれの早期援助団体も、地方公共団体から何らかの財政的援助を受けており、国においても犯罪被害者相談員の委嘱や早期援助団体の直接支援員の委嘱、広報啓発活動業務の委託等都道府県が要する経費の2分の1を補助している。しかしながら、各団体の財政的基盤は安定しているとはいいがたく、その活動を充実させるために必要な常勤職員、有償ボランティアを確保することが困難な状況になっているとの指摘がある。

早期援助団体については、都道府県公安委員会の指定により(1)で前述したような一定の要件を既に満たしていると認められることから、同団体への財政的援助については、2で後述する活動に要する経費を中心に、援助の充実を図る必要があると考えられる。

(注)犯罪被害者等早期援助団体は、「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」(昭和55年法律第36号)に基づき、犯罪被害者等の早期の軽減に資する事業を適正かつ確実に行うことができると認められるものとして、都道府県公安委員会の指定を受けた非営利法人である。

早期援助団体の指定を目指す団体

早期援助団体の指定を目指す個々の団体を支援する団体への援助の在り方については、「支援のための連携に関する検討会」等における議論を踏まえ、要検討。

早期援助団体は、我が国の犯罪被害者等支援において重要な役割を果たしており、全国すべての地域にあることが望ましいが、現状では、その指定を受けている団体は9団体にとどまっている。

どの地域でも犯罪被害者等が被害直後から必要な支援を受けられるようになるためには、現行の早期援助団体の活動が充実するだけでなく、今後、早期援助団体の数が全国的に増加していくことが重要である。

現在、早期援助団体の指定を目指す団体の多くが、地方公共団体から財政的援助を受けており、国においても犯罪被害者相談員の委嘱や広報啓発活動業務の委託等都道府県が要する経費の2分の1を補助している。

しかしながら、早期援助団体の指定を目指す団体の間では、活動内容や予算規模に相当程度ばらつきが見られ、多くの団体が支援に必要な人材や施設など早期援助団体として活動していく上で必要な人的・物的基礎を十分有しているとはいえない状況にある。

こうした早期援助団体の指定を目指す団体に対する財政的援助については、各団体の組織としての成熟度に応じ、早期援助団体に準じて、2で後述する活動に要する経費を中心に、援助の充実を図る必要があると考えられる。

その際、早期援助団体の指定を目指す団体かどうかについては、(1)で前述したような要件を満たしていることに加え、定款・規則等で早期援助団体の指定を目指す旨が明記されていること(注)、早期援助団体の指定に向けた具

体的な準備が進められており、早期援助団体として活動していく上で必要な人的・物的基礎を取得する具体的な見通しが立っていることなどにより判断することが適当であると考えられる。

また、早期援助団体が全国各地に指定され、各団体が一定の水準以上の支援サービスを提供できるようにするためには、支援に必要な人材を育成・確保することが必要不可欠である。そのためには、早期援助団体及びその指定を目指す個々の団体への財政的援助を行うのみならず、個々の団体に対し研修や情報提供等の支援を行う団体（いわゆる全国的な傘団体）にもそれらの支援のために必要な財政的援助を行うことが重要である。

こうした早期援助団体及びその指定を目指す個々の団体を支援する団体への財政的援助については、（１）で前述したような要件を満たすことを前提として、個々の団体に対する支援事業（研修カリキュラムの作成や研修会の実施、情報提供等）に要する経費を中心に、援助の充実に必要があると考えられる。

（注）NPO法人全国犯罪被害者支援ネットワークは、その定款において、「早期援助団体の指定を受けているか、又は受けることを計画していること」を加盟の条件の一つとして明示している。現在、早期援助団体9団体を含む41都道府県42団体が同ネットワークに加盟している。

上記以外の民間支援団体

被害直後から中長期にわたり、犯罪被害者等が希望する場所で必要な支援を受けられるようにするためには、早期援助団体及びその指定を目指す団体のみならず、その他の民間支援団体の活動も活発化し、一定の水準以上の多種多様な支援サービスが犯罪被害者等に提供されることが望ましい。

早期援助団体及びその指定を目指す団体以外の団体について網羅的な把握を行うことは困難であるが、現在、交通事故や性被害、DV、児童虐待など特定の被害類型を対象に支援活動を行う団体もあり、一部の団体には地方公共団体から財政的な援助が行われている。また、被害当事者と支援者が共同して地域社会での長期的な支援を目指す支援団体が設立され、地方公共団体から援助を受けている事例もある。

また、国においては、都道府県が支弁するDV被害者の一時保護に係る委託費用についてその2分の1を補助するとともに、民間シェルターへの地方公共団体による財政的援助について、地方交付税法（昭和25年法律第211号）上の特別の財政需要として、各年度の特別交付税の算定基準に盛り込んでいる。

これらの団体に対する財政的援助については、一定の要件の下で既に行われている取組が引き続き実施・強化されることが期待される。また、一部の地方公共団体で実施されている企画公募型事業（注）など、あらかじめテーマを設

定した上で民間団体から公益性の高い事業の提案を募集し、当該事業に対し援助を行う仕組みを活用することも、有効な方策の一つと考えられる。

(注) 本検討会において、地方公共団体による財政的な援助状況について調査を実施したところ、神奈川県(かながわボランティア活動推進基金 21 協働負担金)、岡山県(備前県民局協働事業)で企画公募型事業を活用した事例が見られた。

自助グループ

自助グループは犯罪被害者等の精神的な回復を図る点で重要な役割を果たしていると認められるが、定例会等の開催に当たり会員の経済的負担が少なくない、被害者支援に精通した専門家の協力を得づらいため、自助グループ同士の連携が十分できていないといった問題を抱えている。

現在、自助グループに対しては、国・地方公共団体から直接財政的な援助は行われておらず、民間支援団体を通じた援助が中心となっている。

被害者支援の分野に限らず、民間団体へ公的機関から財政的な援助を行う場合には、一定の要件や活動の公益性が求められるのが通常であることから、自助グループに対し公的機関から直接財政的な援助を行うことは難しいと考えられる。

したがって、自助グループについては、立ち上げ支援も含め、民間支援団体を通じた援助を拡充していくことが適当であると考えられる。

なお、自助グループが発展して(1)で前述したような要件を満たす団体になれば、(2)で前述した団体として、事業内容に着目した財政的な援助を受けることになると考えられる。

(注) 自助グループの定義は様々であるが、ここでは、「同じような辛さを抱えた者同士がお互いに支え合い、励まし合いながら、問題の解決や克服を図ることを目的に集う活動」の意味で用いている。

2 援助の対象となる事務の範囲

我が国における民間団体の活動内容としては、犯罪被害者等に直接支援サービスを提供する活動(電話・面接相談、カウンセリング、関係機関等の紹介、情報提供、付添い、家事支援等)、自助グループ支援、会員同士の交流(定例会の開催等)、広報啓発、犯罪被害者等の権利確立に向けた法政策決定過程への働きかけ等があり、団体によって重点を置く活動が異なっている。

一方、被害者支援の分野に限らず、民間団体に対して公的機関から財政的援助を行う場合には、前述のとおり活動の公益性、政治的中立性が求められるのが通常である。また、財政上の制約がある中で効果的な援助を行うためには、

総花的な援助ではなく、個々の犯罪被害者等の被害回復のためにより資する活動を中心に援助を行うことが必要であると考えられる。

したがって、援助の対象となる事務の範囲については、犯罪被害者等に直接支援サービスを提供する活動を中心に援助を行うことが適当であると考えられる。

現在、我が国の民間団体が犯罪被害者等に直接提供する支援サービスは、電話・面接相談、カウンセリング、関係機関等の紹介及び情報提供等が中心となっており、付添いや家事支援等のいわゆるアウトリーチ活動（注1）は、特に被害直後において犯罪被害者等のニーズが高い（注2）のにもかかわらず十分に行えていない。

したがって、犯罪被害者等に直接支援サービスを提供する活動のうち、ある程度取組が進んでいる電話・面接相談、カウンセリング、関係機関等の紹介及び情報提供等について援助の充実を図るとともに、危機介入（注3）を始めとする被害直後からの付添い、家事支援等のアウトリーチ活動を重点的に援助することが適当であると考えられる。

さらに、1（2）に前述した民間支援団体を通じた自助グループへの支援も、支援の現場で必要性が高いと考えられているのに十分行えていないとの指摘もあり、援助の充実を図ることが適当であると考えられる。

なお、援助対象となる事務の具体的な範囲を決定する際には、各地域における犯罪被害者等のニーズや民間団体の活動状況等地域の実情等を考慮する必要がある。

（注1）アウトリーチ活動とは、ここでは、「犯罪被害者等を支援する者が犯罪被害者等のもとに赴いて行う支援活動」を指している。

（注2）「犯罪被害者等実態調査」（平成15年犯罪被害実態調査研究会）によると、犯罪被害者等の支援ニーズは、事件直後の方が調査時点（事件から2～4年位経過後）よりも高くなっている。また、ニーズが高い支援として、被害直後では「そばで話を聞いてくれること」、「身の安全を守ってくれること」、「警察や病院への付添い」、「カウンセリング」、「家族や会社への連絡」が、調査時点では「そばで話を聞いてくれること」、「身の安全を守ってくれること」、「カウンセリング」、「警察や病院への付添い」が挙げられている。

（注3）危機介入とは、被害直後の混乱時期において、犯罪被害者等の要望に応じて犯罪被害者等の直面している問題を直接取り扱う役務の提供をいう。