

第45回基本計画策定・推進専門委員等会議

令和6年12月16日

○太田議長 それでは、ただいまから第45回基本計画策定・推進専門委員等会議を開催いたします。本日は、お忙しい中、御参集いただきましてありがとうございます。

本日、前田構成員、武構成員、和氣構成員につきましては、ウェブ会議システムを利用して御出席をいただいております。また、野坂構成員は、所用のため会議を欠席という連絡を受けております。

それでは、まず、本年11月12日付で新たに3名の方が専門委員等会議に参加される構成員となりましたので、まずは、お三方から一言御挨拶を頂戴したいと思います。

佐藤構成員からお願いいたします。

○佐藤構成員 一橋大学の佐藤です。本日からよろしくお願いいたします。

○太田議長 中原構成員、お願いいたします。

○中原構成員 関西学院大学の法科大学院で行政法を専攻しております中原と申します。よろしくお願いいたします。

○太田議長 山本構成員、お願いいたします。

○山本構成員 一橋大学の山本和彦と申します。民事訴訟法、その他、民事手続法を専攻しております。よろしくお願いいたします。

○太田議長 それでは、お三方につきましては、よろしくお願いいたします。

次に、他の構成員の皆様からも、時間に限りがございますので、一言だけお名前とお立場を御紹介いただければと思います。まず、私は議長を務めております慶應義塾大学の太田でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、正木構成員から、反時計回りにお願いいたします。

○正木構成員 正木靖子でございます。弁護士を神戸でしております。どうぞよろしくお願いいたします。

○太田議長 伊藤構成員、お願いいたします。

○伊藤構成員 伊藤富士江と申します。専門は社会福祉、ソーシャルワークで、被害者支援についてずっと研究してきております。よろしくお願いいたします。

○太田議長 假谷構成員、お願いいたします。

○假谷構成員 假谷実と申します。父が殺害された犯罪被害者となっております。よろしくお願いいたします。

○太田議長 川崎構成員、お願いいたします。

○川崎構成員 同志社大学の川崎です。よろしくお願いいたします。

○太田議長 島村構成員、お願いいたします。

○島村構成員 立教大学の島村と申します。社会保障法と労働法を専門にしております。

よろしくお願いいたします。

○太田議長 滝沢構成員、よろしくお願いいたします。

○滝沢構成員 中央大学法科大学院の滝沢と申します。刑事訴訟法を担当しております。よろしくお願いいたします。

○太田議長 続きまして、ウェブで御出席いただいております構成員の皆様もよろしくお願いいたします。まず、武構成員から自己紹介をお願いいたします。

○武構成員 おはようございます。少年犯罪で子どもや家族を殺された親の会、少年犯罪被害当事者の会の代表をしています武るり子です。よろしくお願いいたします。

○太田議長 前田構成員、よろしくお願いいたします。

○前田構成員 福島県立医科大学で災害こころの医学講座を主催しております前田と申します。精神科医として、これまでトラウマ臨床の研究システムに関わってきました。よろしくお願いいたします。

○太田議長 それでは、和氣構成員、よろしくお願いいたします。

○和氣構成員 おはようございます。全国被害者ネットワークの理事をしております。交通犯罪の被害者でもあります。本日はオンラインで参加させていただきます。よろしくお願いいたします。

○太田議長 府省庁の構成員として、警察庁の審議官が新たに着任しておりますので、一言御挨拶をお願いいたします。

○警察庁長官官房審議官（犯罪被害者等施策担当） 警察庁の若田でございます。8月に犯罪被害者等施策担当審議官に着任いたしました。よろしくお願いいたします。

○太田議長 それでは、本日の議題であります有識者の意見聴取につきまして、御発表者にも御出席をいただいております。

お一人目は、先ほど専門委員としても御挨拶いただきました佐藤構成員になります。

また、御発表者のお二人目でございますけれども、海外の犯罪被害者等施策に御知見の深い中央大学法務研究科の佐伯仁志教授にも冒頭から御出席をいただいております。本日はお忙しい中、誠にありがとうございます。よろしくお願いいたします。

それでは、まず、本日の議事と配付資料について、事務局から説明をお願いいたします。

○警察庁長官官房参事官（犯罪被害者等施策担当） 事務局でございます。お手元の議事次第を御覧ください。本日の議題は、犯罪被害者等施策の財源の在り方に関する有識者意見聴取となります。

続いて、資料の御説明をさせていただきます。資料は全部で5点ございます。

資料1－1と1－2につきましては、本日の議題である有識者からの御意見聴取に当たり、事務局において作成したものととなります。1－1は、昨年の犯罪被害者等施策推進会議決定以降の議論の振り返りを簡単にさせていただく趣旨でまとめさせていただいた資料となります。1－2が、本日実施させていただきます有識者からの御意見聴取の概要となります。

続きまして、資料２、資料３－１につきましては、本日、佐藤構成員、佐伯教授から御発表いただく資料となります。資料３－２につきましては、佐伯教授の御発表に関連いたしまして、事務局において御参考として作成させていただいたものとなります。さらに、佐伯教授の御発表に関連して追加資料もございます。

また、参考資料として２点配付させていただいております。参考資料１は、構成員の名簿になります。参考資料２は第５次基本計画策定のスケジュールになります。

事務局からは以上でございます。

○太田議長　ありがとうございました。本日の議題は、ただいま事務局から説明がありました犯罪被害者等施策の財源の在り方に関する有識者からの御意見の聴取となります。

それでは、早速議題に入りたいと思います。議題に関しましては、先ほど御紹介ありました資料の１－１と１－２について、まず事務局から説明をお願いいたします。

○警察庁長官官房参事官（犯罪被害者等施策担当）　資料１－１、１－２について御説明をさせていただきます。

まず、資料１－１を御覧ください。

本日の御意見聴取につきましては、前回会議においてお諮りをさせていただいたものとなります。今回の会議が、７月の前回会議からやや期間も空いての開催となりましたし、新たに構成員に御就任いただいた方々もおられますので、事務局といたしまして、今年の推進会議決定以降の議論について、２つの有識者検討会での議論を中心に、簡単に振り返りをさせていただいた上、本日の御意見聴取の概要について御説明をさせていただきたいと思っております。

資料１－１の１ページ目でございます。犯罪被害者等施策については、これまで４次にわたる基本計画に基づき推進を図ってきたところでございますが、他方で、犯罪被害者やその御家族・御遺族の皆様からは、被害原因や居住地域によって支援内容に差がある、また、今なお、その置かれた状況に応じた必要な支援が受けられていないなどの切実なお声をいただいております、こうしたお声を踏まえ、昨年６月の推進会議におきまして、基本法の基本理念に基づき、犯罪被害者等が、被害原因や居住地域にかかわらず、その置かれている状況等に応じ、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、必要な支援を適時適切に途切れることなく受けることができるようにするため、今後実施していく５項目を取りまとめ、これに基づく施策の更なる充実を図られることとなったところでございます。

続いて、２ページ目でございます。推進会議決定の項目１、項目４につきましては、関係府省庁の皆様の協力を得まして、それぞれ有識者検討会を開催し、有識者委員の皆様にも構成員として、具体的に取り組むべき方向性や課題について様々な視点から御議論をいただいたところでございます。

項目１の犯給制度の抜本的強化に関する検討会におきましては、早期に犯罪被害者等に対する経済的支援を充実させるため、資料にありますとおり、犯給制度の見直しに向けた

具体的な提言をいただき、その後の取組にございますように、本年6月、犯給制度の政令改正を行いまして、給付水準の引上げを行いました。

また、本検討会では、同時に、加害者の損害賠償責任をいかにして履行させるかということを含め、犯罪被害者等の損害を回復し、犯罪被害者等に経済的に支援するための取組の在り方については、様々な観点から検討する必要がある、その財源も含め、広く国民の理解が得られるように努めながら、本会議での議論を中心として、刑事、民事、社会保障、財政等の様々な専門分野からの視点を踏まえて、政府全体として引き続き検討すべきとされるなど、今後の課題として残されたものもあつたところでございます。

項目4の地方における途切れない支援の提供体制の強化に関する検討会におきましては、国、都道府県、市区町村、都道府県警察、民間被害者支援団体等の支援に携わる様々な主体が相互に連携して支援を提供するための前提として、各主体の役割を整理していただくとともに、地方における途切れない支援の提供体制の強化を実現するため、「多機関ワンストップサービス」、「機関内ワンストップサービス」双方の構築、多機関ワンストップサービスの在り方として、個別事案の支援全体をハンドリングするコーディネーターを都道府県に配置し、コーディネーターが中心となって支援に携わる機関・団体と調整し、支援をパッケージで協議・検討することなどが必要といった提言をいただきました。

これを受けまして、その後の取組に記載しておりますように、地方公共団体の取組の運用面での支援として、ワンストップサービス体制の構築・運用に役立つ情報・ノウハウをまとめた手引の作成や支援担当者を集めた会議の開催等のほか、財政面でも、多機関ワンストップサービスの体制構築・運用のための補助金創設に向けた経費を令和7年度予算概算要求に計上しているところでございます。

このように、できるところから取組を進めているところではございますが、今後、第5次基本計画の策定に向けた議論を行っていくには、下のオレンジ色の矢印の先にございますように、推進会議決定においても掲げられた、犯罪被害者等に必要な支援を適時適切に途切れることなく受けるようにするという、この観点が非常に重要になると考えているところでございます。

そして、2つの有識者検討会での御議論を踏まえて、改めてこの観点に立ち返りますと、今後の議論においては、丸の1つ目でございますが、国や地方公共団体、警察、民間被害者支援団体といった支援に携わる様々な主体がそれぞれに果たすべき役割や、相互連携の在り方に関する議論が、引き続き重要になると考えられます。

また、丸の2つ目でございますが、支援に携わる主体が犯罪被害者等に寄り添って支援を途切れることなく提供するためには、それを行うための資金が必要となりますので、施策の充実・強化の議論に際しては、その必要性や合理性に加え、どういった負担の下に行うのかという視点も不可欠になるものと考えられるところでございます。

以上が、簡単ではございますが、昨年の推進会議決定から2つの有識者検討会での御議論を経た上でのこれまでの議論の振り返りでございます。

続いて、資料１－２、本日の御意見聴取の概要について御説明いたします。

本日は、来年以降に行わせていただきます第５次基本計画の策定に向けた具体的議論に先立ちまして、中長期的な支援や民間被害者支援団体の取組も含めた犯罪被害者等施策全体の財源の在り方、例えば施策と財源の関係性や負担の在り方等につきまして、有識者から御意見を聴取することにより、今後の議論の御参考としていただければと考えているところでございます。

そこで、本日、佐藤構成員から、施策と財源の関係性等に関し、財源一般に関する御知見を御披露いただきまして、佐伯教授からは、犯罪被害者等施策の負担の在り方等に関し、国民一般による税負担とは異なる財源を獲得・運用している海外制度、具体的にはアメリカの制度に関する御知見を御披露いただきたいと考えているところでございます。

本日の御発表や質疑等を通じまして、施策の充実・強化に向けた議論の足がかりとして、新たな視点を御提供できればと考えているところでございます。

事務局からは以上でございます。

○太田議長 ありがとうございます。それでは、今の事務局からの説明について何か御質問のある方いらっしゃいますでしょうか。よろしいですか。

それでは、次に有識者の方の御発表に移りたいと思います。

進め方でございますけれども、佐藤構成員、それから佐伯教授の順に、それぞれ30分程度、御知見を御発表いただいて、御発表の後に、事前に構成員から提出いただきました質問へのお答えを順次、御回答いただきます。その後、残りの時間で、さらに、御両名に対する質疑応答を行いたいと思います。

それでは、まず、新たに構成員になっていただいた一橋大学の佐藤主光教授から御発表いただければと思います。佐藤構成員、よろしくお願いいたします。

○佐藤構成員 よろしく願いいたします。改めまして、一橋大学経済学研究科の佐藤です。私の専門は財政ということになりますので、本日は、財政に関する基本的な情報といえますか、制度の御説明と、財源について、一般論として政府の施策の財源とはどういう形で確保されているのかということ、これらについて一例を交えながら御紹介できればと思います。

まず、資料３ページですが、お金の流れ、この国の会計というのはちょっとややこしくて、例えば当初予算という形でよく新聞に出てきますが、これは一般会計という部類に入ります。一般会計の財源は、例えば消費税あるいは所得税、法人税等の税金と国債等から成ります。

国からのこの一般会計から、ちょっと横に地方自治体というのが出ていますけれども、例えば都道府県、市町村に対する各種補助金、あるいは最近だと交付金とかいう言葉も使われていますけれども、こういったお金が流れていって、それが例えば皆さんにとってみると身近な行政サービス、それは道路の整備、学校の運営であるとか、こういったものに使われるということになるわけです。

もちろん、国から直接、公共サービスを提供することもあります。例えばその典型例は安全保障ということになるかもしれません。

ただ、実は日本の大きな特徴は、国がお金を出すといっても、直接皆さんに行政サービスを提供するというよりは、国から自治体へ、あるいは国から関係機関を通して、そういうサービスが提供されることが多いということになります。

図でいうと、自治体の下に、特別会計というのがあります。例えば皆さんにとって一番身近な特別会計は、実は社会保障なんですね。年金とかがそうなります。あるいは失業給付ですね。こういったものが特別会計からお金が出ていくということになります。

ただ、この特別会計の予算と財源というのは、別に一般会計からの繰入金だけではなく、むしろ、そちらよりも大きな比重を占めているのが保険料になります。社会保険料と言われるものですね。厚生年金であるとか、それから雇用保険の保険料といったものが入ってくるということになります。

それから、他にも特別会計には特別会計独自の借金があります。これが財政投融资、財投債と省略して呼んでおりますが、これは特別会計が直接する借金ということになるわけです。

では、これらを使って国民の皆さんに対して、例えば年金という形あるいは失業給付という形で給付金を払ったり、あるいはインフラの整備ということであれば各種財投機関に対して財政投融资という形で資金を流して、実際その間に政府系金融機関とかいろいろなものを挟むことがあるんですけども、基本的にはそれでインフラの整備等を行ったり、最近ですと、まちおこし、あるいはベンチャー企業への支援等を行うということになります。

ここで申し上げたいのは、入口と出口、国のお金の入口というのは極めて多様だということです。いろいろな税金があります。それからいろいろな借金、あるいは税ではなくて保険料といったものがあるということ、そして出口も様々だということです。国から地方にお金が出る、それが様々な公共サービスに使われる、それから特別会計を通じて、これもまた様々な給付であるとか各種整備に使われるということになるわけです。

資料4 ページですが、一般会計と特別会計については、大きな違いがあります。

一般会計というのは、その時々に応じた柔軟な予算運営ということを行う。今回も例えば補正予算等で13兆5,000億円の補正予算が組まれましたが、これも一般会計の中の予算ということになります。その時々々の要請に応じて柔軟に予算を決定していくということ、あるいはもちろん国民にとって身近な、それは学校教育であるとか、社会保障であるとか、こういったコアとなるようなものも安定的に提供する、安定性と柔軟性というのを兼ね備えているのが一般会計ということになるわけです。

あと、財政学者の立場からすると、一般会計というのは、特に4月から始まる予算である当初予算について言うと、財務省のかなり厳しい査定が入るんですね。なので、ある意味、使い方についてチェックが利きやすい。ちゃんと正しく使われているか、この予算に

は意味があるのかということについてのチェックが利きやすいということになります。

ただ、一般会計の課題と言われるのは、やっぱり入口が様々、出口が様々なので、受益と負担の関係が見えにくくなるということです。受益と負担の関係が希薄になりやすいということと、それから、この下に書いていますが、原則単年度予算のために、ある意味、お金が次の年に繰り越せないわけではないんですけれども、それが難しいということになるわけです。

特別会計のメリットは、この一般会計の逆でありまして、例えば保険料、雇用保険が分かりやすい例ですね。雇用保険の保険料というのは、もちろん失業給付であるとか、あるいはコロナ禍では雇用調整助成金とか、つまり働いている人たちのために使われるんですよという、この関係が極めてクリアですよ。年金についても、皆さんの払われた保険料が将来皆さんの年金給付につながっていくという、この受益と負担の関係が比較的明確だということになるわけです。もちろん保険料という形で安定的に財源も確保していますので、そういう給付も安定的に行えるということになります。

また次に、単年度予算には縛られないというのも特別会計の特徴かなと思います。

ただ、特別会計の課題は何かと言われると、やはりチェックが甘くなるということで、私、行政事業レビューという、いろいろな政府の仕事の仕方をチェックする機関の仕事をずっと長年やっておりますが、やはり特別会計で行っている事業というのは、後でもちょっと御紹介しますけれども、どうしても一般会計に比べると、これは何なのかというのが出やすい環境がある。したがって、しばしば無駄遣いがあるのではないかと、そういう指摘がなされている。事前に頂いた質問にもありましたけれども、そういう指摘がなされているということになります。

資料5 ページです。規模感から言いますと、一般会計は、今申し上げたとおり、出と入り、いずれも112兆円程度ということになります。入りの中には、念のために公債金と書いていますが、35兆円、これは借金です。赤字が含まれます。おおむね一般会計の収入というのは税収から成るということですね。

一般会計からの歳出、今、その3分の1、37兆円は、実は社会保障というものに使われているわけです。あと、昨今は防衛費が8兆円近くに伸びています。昔は防衛費は5兆円だったんですけれども、今、GDP比で2%に上げていくという段階にありますので、8兆円くらいになっているということです。公共事業は、その後、6兆円とか、こういう形で続いていくことになります。あと、地方に対する補助金として一番大きいのが、地方交付税交付金という補助金があるんですが、これが大体17兆円ということになるわけです。

こういう形で、入口が様々で、出口もこういう形で様々であるということになるわけです。

資料6 ページです。もう一度、これ、まとめになりますが、入口と出口が多様である、1対1に対応していないというのが一般会計の特徴ということになります。税金もいろいろありますし、税外収入も結構ある。例えば資産の売却であるとか、手数料であるとか、

こういったものも収入になります。あと、これは収入ではないですが、借金もしているということになりますし、出も様々ということになってくるわけであります。

資料7ページです。なぜ入口と出口が1対1に対応しないのかという、これにはちょっとした理由があります。これは財政民主主義という考え方で、皆さんから集めた税金の使い道については、国会でちゃんと毎年審議をして決めなければならないということになります。財政学では、しばしば財政の硬直化という言葉を使いますが、例えば、この税金はこの使い道に限りますよというのは、一見すると受益と負担が明確でいいと思われるかもしれませんが、逆に言うと、ある意味、収入さえあれば幾ら使ってもいいでしょうということになりがちでもあるんですね。

例えば、かつて大きな問題になったのが道路です。道路特定財源と私たちが呼んでいる、今のガソリン税ですね。ガソリン税の税収が多かったときに、それで道路をじゃんじゃん造っちゃったということがあります。でも、これって、ある意味、本当に国民のニーズにかなっているのかという議論はあるわけですね。

皆さんから頂いた税金を皆さんのために正しく使うということであれば、やっぱり、この使い道については、ちゃんと国会で議論しなければならないということになるわけです。国会は毎年開催しますので、単年度主義でなければならないということです。

岸田政権のときに、単年度予算主義の弊害という言葉使われていましたけれども、単年度予算というのはいろいろな問題もあるんですけれども、ただ、やっぱりそういう民主的なチェックというのを予算に働かせるためには必要不可欠なものであるということとは言われております。

資料8ページです。余談になりますが、当初予算のほかに補正予算というものもありまして、実を言うと、コロナ禍では随分と増えたということで、20兆円近い補正予算が使われています。ただ、補正予算の目的は、やっぱりその時その時のニーズ、財政的な要請に対応するものです。

例えばコロナは分かりやすく、2020年度の当初予算のときには分からなかったコロナという新しい状況が生まれたとき、あるいは能登半島での地震とか、風水害とか、こういったことが起きたときの災害復旧とか、その時々々の財政状況、財政事情というか、ニーズに対する対応ということになるわけです。

なので、補正予算に関して申し上げますと、これは安定的あるいは恒久的な財源、予算ではないということだけは申し上げておきます。

資料9ページです。しばしば受益と負担の関係ということが言われますが、要するに、この給付が増えたときには、ある程度何らかの形で負担をしていただくということをやらないと、結果的には全部そのツケは財政赤字に回っていくことになります。これは将来的な負担に、将来世代にとっての負担ということになるわけです。

先ほど、私は、一般会計というのは受益と負担の関係が希薄だよねということを申し上げましたが、他方では、それをできるだけ国民の皆さんに見える化させたいという意図は

あります。具体的には、それが消費税なんですね、実を言うと。消費税というのは、本当は社会保障のための財源ということになっているわけです。なので、一応、皆さんから頂いた消費税というのは、子育て支援も含めて、社会保障として国民の皆さんに還元するという形です。逆に言えば、昨今の子ども・子育て支援金もそうですけれども、やっぱり、その給付、何らかの形で給付が増えると、何らかの負担を国民の皆さんにお願いするという、そういう関係が生まれてくるということになるわけです。

どうしても、一般会計は、悪く言えば井勘定なものですから、ややもすると、給付はどんどんしてくれと、でも増税は嫌だという形になると、結局、財政赤字という形で、それが借金が増えすぎていくということになるわけです。日本の借金は、もはや1,000兆円を超えているという状況になっているのも、この辺の規律がうまく働いてこなかったことが関係しているかなとは思いますが。

資料10ページは、時間が限られていますので、飛ばさせていただきます。

資料11ページ以降は特別会計のお話になります。特別会計に関して申し上げますと、たくさんありまして、例えば主要なところで申し上げますと、先ほど申し上げた地方に対する交付税として配る、交付税及び譲与税配付金特別会計であるとか、私はこっちの仕事もしていますが、地震保険なんかも実は特別会計なんですね。それから、円が安くなったときに為替介入したという話がニュースに出たかもしれませんが、外国為替特別会計というものがあります。それから、先ほど御紹介した年金特別会計というのは、まさに皆さんの年金を扱うものということになります。あと、最近で有名どころでは東日本大震災のときにも復興特別会計というのを作ったということもあります。

特徴は何かというと、やっぱり使い道がある程度決まっているということですね。これは交付税のためですよ、これは地震保険ですよ、これはもちろん年金ですよという形で、使い道があらかじめ定まっていて、財源も明確である。例えば地震保険であれば保険料ですし、それから交付税の特別会計も一応決まったルールがあって、国税の一部がここに振り込まれるということになります。一定のルールがあります。年金は、繰り返しますが、一部国税、一般会計からの繰入れもありますが、基本的には保険料から、皆さんから頂く保険料が年金特別会計の財源になっていくということになるわけです。

資料12ページです。前後しちゃって申し訳ありませんけれども、社会保障に関して言うと、ある程度ルーズではありますが、受益と負担を明確にしたいということはあって、皆さんから頂いている消費税というのは、もちろん保険料と合わせてですけれども、皆さんへの社会保障給付、例えば年金、医療、介護、それから子ども・子育て支援といったものに使われているということになるわけです。これは、特別会計ではなく一般会計ではありますが、ある意味、受益と負担の関係という、ある程度、国民の皆さんに見える化させたいという意図です。これは、本来、2012年に社会保障と税の一体改革というのが民主党政権の時にあったんですけれども、そのときの立てつけが今に続いているということになります。

資料13ページです。ちょっとくどいですが、社会保障の財源はこんな感じで、保険料と、公費と書いていますが、税金ということになるわけです。こういった裏付けがあって初めて安定的なサービスの提供が可能になるということになります。

ここで特に申し上げておきたいのが、やはり安定的な財源がないと安定的な給付はできないということに尽きるわけです。

資料14ページ、15ページです。最近出てきた特別会計として、エネ特と呼んでいますが、エネルギー対策特別会計というのがあります。これらは石油石炭税といったものが、一旦、一般会計に入るんですが、その一般会計を経由して、ほぼ全額が、この特別会計に繰り入れられるという、そういう措置になっております。

あと、これも新聞に時々出てきますけれども、GX経済移行債というのがあります。これも借金なんですけれども、グリーン化のために借金をして、このエネルギー対策特別会計で展開する事業の財源とするということになっているわけです。こういう形で、特別会計に対して一般会計を経由しないで特定の財源が入っていくということも、もちろんあるわけですね。

なお、このGX経済移行債というのは、借金ではあるんですが、償還財源は決まっています。これは賦課金と呼んでいますけれども、要するに、企業から、いわゆる環境税みたいなものなんですけれども、その二酸化炭素を出すような経済活動に対する賦課金、税によって将来的に返済していくということに立ってつけ上はなっているということでもあります。

こちらの特別会計の特徴は、やはり入口が明確だということ、それから、同じ借金をするにしても、その借金の返済財源もできるだけ明確にしていくというのが特別会計の立ってつけになっているということです。

ただ、特別会計については、正直申し上げて批判が多いです。別にこのエネルギー対策特別会計に限ったことではないので一般論として聞いていただければと思いますが、どうしても単年度予算ではないので、当然、収入が多い時もありますし、出が多い時もありますので、通常、積立金というのをためておくんですね。それを使って将来の支出に備えるということもありますし、予算は立てていたんだけど実際に使わなかったということがあって、それが余剰金という形で次の年に繰り越されていったりするということもあるわけです。

その辺は、一般会計とは違って、単年度予算というものに必ずしも縛られないんですね。ただ、他方で、縛られない結果として、使い方がすごく甘くなるケースもあるんですね。

特に財務省というか、外部からの目が入りにくいところもあつたりするので、エネルギー対策特別会計で行われた事業として、行政事業レビューでも、果たしてこれは環境のためにやっている事業なんですかということがしばしば指摘されています。

例えば、資料16ページですが、自動ブルドーザーといって、遠隔操作をするブルドーザーなんですけど、これと環境と何の関係があるのとか、そういったことが時々指摘されています。

くどういようですが、別にエネルギー対策特別会計に限った話ではなくて、特別会計は、ややもすると、その辺の財政の規律というか、コントロールというのが甘くなる傾向がある。だからこそ、かなり注意して見ていかないといけないということもあり得べしだと思っていただければと思います。

資料17ページです。私はたまたまこの仕事をさせていただいているんですけども、自動車事故被害者支援についてであります。これも自動車安全特別会計という、やはり特別会計を使っておりますけれども、こちらは、普通車、軽自動車の場合、自賠責の保険料に1台当たり125円を追加的に設定して賦課金を徴収し、この統合勘定というものを通して、事故被害者の方々への支援に充てていくという、こういう事業が最近始まってきているということになるわけです。

これも狙いは、やっぱり自動車事故で被害を受けた方々への支援、リハビリを含めた支援への安定的な財源を確保するという、そういう狙いがあったということになります。

ただ、ここで注意すべきことは2点あって、いきなり賦課金導入したわけではないんですよ。実を言うと、もともと、この自賠責には積立金があって、その積立金を一般会計が借りたという歴史があるんですね。90年代だったと思いますが。まだ返ってきていないんですね。貸したのに、まだ返してもらっていないので、自動車のユーザーからすれば、貸した金を返してもらうのが先だろうということで、まずは一般会計からの繰戻しというのをちゃんとやってもらうと。この繰戻しというのは、補助金という意味ではありません。一般会計からの、まさに貸していたお金を返してくれという、そういうスタイルです。それでも、もちろん足りない分は生まれるわけですので、それに併せて賦課金という形で追加的な徴収を行ったということになります。

なので、決して財源として賦課金ありきだったわけではないということだけは、まずは申し添えておきます。

それからもう一つ、資料18ページに移りますが、先ほど申し上げましたように、特別会計というのは、どうしても甘くなると言う言葉が悪いですが、どうしても使い方が精査されにくいということなので、これもかなり意識して、やっぱりこの使途については、定期的に効果検証をするということは定めています。なぜかという、やっぱり賦課金を負担されているのはユーザーの方々ですので、彼らに対する説明責任を果たさなきゃいけないということはあるんですね。

ですので、単にお金を頂くだけではなく、それがどんな形で被害者の方々に役に立ったのかということ、あるいは逆に、課題があるとしたらどこなのかということ、では、その課題はどう解決するのかということについて、やっぱり検証を重ねていくということも併せて行うということになるわけです。これが2番目のポイントということになります。

資料19ページですが、最近、やっぱり、政府としましても、証拠に基づく政策形成というのを重視しております。私、今、検証という言葉を使いましたように、やっぱり何事も事業を行えばそれでいいというわけではなく、やりっ放しは一番いけなくて、それが一体

どんな形で効果があったのかということ。

今回でいえば、例えば自動車事故の被害者の方々にとってどんなにふうにちゃんと役に立ったのかとかですね。一般的には公共事業なんかもありますよね。せっかく造った道路も、誰も使っていなければ無駄だよねことになるわけですので、ちゃんと効果検証しましょうということ。そのエビデンスに基づいて、政策の見直しとか、あるいは拡充を行っていくというのが、EBPMの基本的な考え方ということになるわけです。

どうしてもこれまでの政策というのは、どっちかというと、法律に書いていますからやりましたとか、どうしても理念ベースであったりする傾向があるんですが、そうではなく、ちゃんとエビデンスに基づいて政策を行っていくという方向に、今、政府としては、徐々にカジを切っています。これは毎年政府が出している基本方針の中でも何度も確認されていることであります。

資料20ページです。そろそろおしまいにして、次に、事前に頂いた質問にもお答えできるようにしたいと思いますけれども、財源の考え方としてまとめさせていただきますと、以下のとおりということになるわけです。

まずは、保険という考え方、社会保険は典型例ですけれども、保険という考え方があるわけですね。その保険は、例えば病気になるリスクとか、事故が起きたらどうするか。これは自賠責も入ります。こういったものに対する支出をあらかじめカバーするものということになります。医療保険とか自動車の自賠責保険、雇用保険等が例ということになるわけです。

それから、もうちょっと緩く、受益に対する対価という位置づけもあり得べしです。例えば今回、いろいろ議論ありますけれども、防衛費に対する増税ですね。今、防衛費、増やしていますので、これについて、例えば法人税を上げるという議論がありますよね。防衛、国家の安全保障によって守られるのは国民の生命と財産ですが、生命は皆の間で平等です。ただ、財産は人によって違います。この財産を持っている人たちは多く受益していると考えたら、法人、企業は財産を持っているわけですね。あと、所得の高い方も財産を持っていますので、こういった方々に応分の負担をしてもらうというのが、一つのロジック、理屈になるわけです。

それから、皆さんにとって意外と身近なのは固定資産税なんですね。固定資産税は、自宅を持っている方は自分で直接払われますし、賃貸の場合は、多分、家賃に込み込みで入ってくると思うんですけれども、皆さんが普通に受けている行政サービス、例えばごみの収集とか、道路の舗装であるとか、修繕であるとか、こういったものについて受益をしているわけですから、それに対して応分の対価を払うというのが、固定資産税の基本的な趣旨ということになるわけです。

住民税も似たような形で、地域社会の会費として位置づけられたりしますが、ある意味、受益しているから、それに対する対価として払いますというのが、この受益という考え方ですね。

それから、それ以外にも原因者負担というのはあるわけで、損害を発生させた人に負担をしてもらうということでありまして、例えば資料21ページの公害健康被害補償制度では、自動車の重量税の一部を充当するとともに賦課金を徴収して、被害者の方々への支援に回すということになるわけです。こういう形で、原因者に対して負担を求めるということも普通に行われ得るということになります。公害については一般的に汚染者負担の原則というのがありますので、汚染を起こした企業に対して賠償責任を求めるというのは普通にあることですね。

こういった形で、財源については幾つかの考え方があります。

ただ、全体的に大事なものは3つあって、一つは、やっぱり、先ほど申し上げたように、「理解」です。自賠責の賦課金に関して申し上げますと、ユーザーの方々からの理解がちゃんと求められるかどうかであります。一般的に、消費税だって増税ありきの議論したら、みんな怒るのと同じことでありまして、やっぱり賦課金、負担ありきではないということです。趣旨をちゃんと理解していただくということと、やっぱり何らかの応分の対応策、自賠責の例で言えば、まずは一般会計に貸していたお金を返してもらうことでもあります。普通、消費税を上げるという議論をするときには、だったら政府だって身を切る改革をするべきだ、だから行革をするんだとか、無駄な支出は切るんだとか、こういったことをちゃんとやるということが国民皆さんからの理解につながるということと同じですね。

それから2つ目は、やっぱり「使い方」です。使い方については徹底的な検証が必要だということです。財源も限られていますので、多くの方々にとって有益なものであるためには、やっぱり、その一番ニーズの高いところ、効果の高いところに重点化させていくということ、予算を重点的に配分するということは必要になるわけですね。

最後の3つ目は「徴収の工夫」です。例えば自賠責の賦課金に関して言うと、保険料に賦課していますよね。それから最後に出させていただいた公害健康被害補償制度も、自動車重量税なんですよ。つまり、そのためだけに新しく徴収のための制度を作るって意外と大変なので、何らかの今ある徴収の仕組みに賦課させていくというのが、ある意味、制度設計としては執行を確実にできる。そういう意味において安定的な財源の確保につながるということになるかなと思います。

資料22ページ以降は全部参考資料ですので、適宜御参照いただければと思います。

○太田議長 それでは、事前に構成員から頂いております質問について御回答をいただければと思います。

○佐藤構成員 ありがとうございます。

まず、太田議長からの「石油石炭税や電源開発促進税はまず一般会計に組み入れられてから、「必要額」を特別会計に組み入れるということだが、どのくらいの割合が特別会計に組み入れられているのか。残りは一般会計として歳出に使われるのか。目的税なのに、それ以外の目的に使われることが正当化されるのか。また、「必要額」とは何か。目的税の収入全額でできる計画（歳出）を考えれば、全部が「必要」なのではないか。」との御

質問については、必要額と書いていますが、実際、先ほど申し上げたとおり、石油石炭税とか、一旦、一般会計に入りますが、全額特別会計に流れていくという、そういう仕組みだと思っていただいて大丈夫です。最近の地球温暖化対策税なんかもそうなんですけれども、これは一般会計に流れますが、そのままエネルギー対策特別会計に流れているという、そういうことになります。

続きまして、太田議長からの「かつて特別会計の管理がいい加減で（管理する機関の問題？）、特別会計そのものが疑問視されたように思うが、現在はどうなっているのか。特別会計の監査はどうなっているのか。」との御質問については、今申し上げたとおり、確かに、特別会計、かなり以前は問題視されていました。母屋でおかゆをすすって食べて、離れですき焼きを食べているというのは昔ありましたよね、小泉政権の時に。まさに余剰金抱え過ぎているのではないかということでした。ただ、かなり改修は進めていまして、特別会計も統廃合しましたし、余っているお金については一般会計に戻せということもやっております。先ほど申し上げたとおり、やっぱり行政事業レビューをやるたびに問題点は指摘されていますので問題がないとは言いませんが、ただ、かつてのような、めちゃくちゃいい加減さというのは少しずつ改善はしてきているかなということになります。

また、同じく太田議長からの「特別会計の中には剰余金がかかなりあるものがあるが、どうしているのか。そもそもどうして大幅な剰余金が発生するのか（端的に言えば、もっとじゃんじゃん使ってしまえばよいのでは、とも思えるが）。反対に、特別会計が不足するため、一般会計から繰入れが行われていると聞いたことがあるが、どういう状況にあるのか。」との御質問については、特別会計が不足しているから一般会計から繰入れというのはおそらくめったになくて、一般的にはルールがあります。国債整理基金特別会計とか、一般会計から毎年これだけのものを支出のために入れますよということで、アドホックにやっているわけではなく、特定のルールに従って一般会計からの繰入れを行うということになります。特別会計が急に大変なことになれば、当然その赤字補填もあり得べしですけども、原則から申し上げますと、一応、ルールに基づいて繰入れをしているということになるわけです。

続けて、同じく太田議長からの「特別会計が不足しているにもかかわらず、一般会計も逼迫しているため、一般会計から繰入れを行うことができなくなったらどうするのか。

（アメリカは、かつて1年に使うことができる金額を制限した特別会計があるが）」との御質問についてですが、実際、一般会計からの特別会計の繰入れが困難になることがあります。どういう時かというと、予算が成立しない時です。いろいろと国会の状況によっては当初予算が成立しないということがありまして、その時には予算が執行できないんですね。ただ、そのためにも積立金というのがあるので、予定どおり繰入れはできないけれども、これまでの積立金で当面の措置は行うといったこともやりますし、それから、場合によっては短期的に特別会計のお金を借りて、一般会計で予算が成立したら、そこからちゃんと返すということをやったりもしています。

次に、伊藤構成員からの「日本の財政状況を見た場合、今後どのような分野の経費が増えていくと予想されているか。現在、政府は防災庁の設置に向けて動き出したようだが、犯罪被害者庁をつくるのは、財政的にも厳しいか。」との御質問についてですが、今後どのような分野で経費が増えていくのかということは、これはやはり社会保障と言わざるを得ないです。高齢化が進んでおりますので、政府はまた少子化対策を打っておりますので、今後は少子化対策含めた社会保障であろうということです。

ちょっと大事だなと思った御質問が、この組織の設置ですが、ただ、いろいろな仕事を切り出すって、やっぱり難しいし、それがいいかどうかということもやっぱり問われるんですね。

例えば防災に関して申し上げますと、例えば国交省さんがやられている様々な治水とか、ああいったものは全部、最終的には防災につながってきます。では、あれは全部、防災庁の仕事なんですかと言われると、必ずしも、そうでないものもあるわけですね。道路の整備、高速道路の整備は、何か災害が起きたときに緊急輸送道路にはなります。でも、普段はそういうために使っているわけではなく、物流のために道路は整備しているわけですから、これは防災庁の仕事ですかというと、そうではないわけですね。

犯罪に関して申し上げますと、もちろん警察庁が中心になりますけれども、被害者の方々への様々な支援は自治体が行っていますし、医療関係であれば、厚労省の仕事になります。ですので、この辺りを、切り出せるかということと、切り出していいかどうかです。それは、ある種、連続性を失うことになるということになります。例えば、普段はずっと厚労省の管轄で医療保険使っていたのに、犯罪被害者になった途端に、その保険は使えまじえなくなったら、これはかえって困ることになります。シームレスなサービス提供ということを見ると、あまり省庁の壁を越えないほうがいいんですね。

なので、この辺りはおそらく具体的にどういう行政サービス、どういう政策を切り出せるのか。あるいは、他の業務とオーバーラップがあって、切り出すのが難しいのではないかと、その辺りは吟味されたほうがいいかなと思います。

次に、正木構成員からの「生活保護の財源が一般財源になっている根拠・理由について教えていただきたい。」と「社会福祉（保育福祉、児童福祉、母子・父子福祉、寡夫・寡婦福祉、障害者福祉等）の財源が、保険、年金と被らない部分は一般財源になっている根拠・理由について教えていただきたい。」との御質問についてですが、生活保護あるいは社会福祉に対するお話ですが、これらは、あくまでも政府は低所得者の方々への支援、貧困対策として行っていますので、財政的に言うと再分配、格差是正の対応ということになります。保険ではないんですね。保険としてやっていませんので、これは特別会計ではなく、むしろ一般会計の役割ということになるわけです。

それから、正木構成員からの「原発の損害賠償等被害者支援が一般財源になっている根拠・理由（公害健康被害補償制度との対比で、原因者は東電と思われるが原因者負担となっていない根拠・理由）について教えていただきたい。」との御質問ですが、おそ

らく一般負担金のことではないかと思います。ただ、この一般負担金は、電力会社が出しているお金になります。一般会計が出しているお金ではありません。あくまでも電力会社が払っている、出しているお金になります。ただ、皆さんの電力料金に上乗せされるだろうという形になると、最終的に国民の負担になるだろうということ、それは否めないかなと思います。

また、同じく正木構成員からの「日米地位協定で被害者救済制度として米国の支払い額が民事訴訟の判決額を下回った場合、日本政府が補填することになっているが、この財源はどうなっているのか。また、その根拠・理由について教えていただきたい。」との御質問についてですが、こういう形での被害者救済というのは、恒常的なもの、毎年起きていることではない。毎年起きても困りますし、毎年起きていることではなくて、ある意味、特例的な措置なので、外務省が自分たちの予算から出すという形になる。ある意味、一時的な支出だということですね。経常的な支出ではないというところに違いがあるかなと。同じ被害者の方への救済、支援であっても、違いはあるかなとは思いますが。

続いて、同じく正木構成員からの「現在国民から被害者に対する補償制度（立替払い等）の創設を求める意見が多くあるが、この制度では、犯罪被害者は受益に該当することになるか。」との御質問についてですが、この立替払い制度では、犯罪被害者が受益者ではないと思います。私は法律の専門家ではありませんが、一義的に受益するのは、むしろ、補償を免れた加害者になってしまいますので、受益者という点でいけば、それは加害者ですというのが、私のお答えということになります。

続いて、島村構成員からの「少子化等の問題を踏まえ、子ども・子育てについて切れ目のない支援をするために、国民からは医療保険の保険料として医療保険の保険者が徴収し、それを政府が医療保険の保険者から子ども・子育て納付金として集め、特別会計を作って、子ども・子育て支援のために使う昨今創設された新しい仕組みについて、どのように評価しているか。検討すべき課題等はあるか。」との御質問については、これも昨今話題を集めていますが、これは2つポイントがあって、なぜ医療保険なのかということですが、医療保険が一番、国民の皆さんから幅広く支払いをいただいているんですね。75歳以上の方も含めて。国民皆さんから幅広く御負担いただきやすいのが、実は税よりも、この医療保険料なんですね。もう一つは、社会保障の中で位置づけていくということなので、保険料で対応するということ。

今後、仮にこの子育て支援が拡充されれば当然この支援金というものは増えるという形で、負担を明確化させたいという、そういう意図もあるんだと思います。ただ、もちろん私も財政学者なので言うのですけれども、この立てつけに関しては、子育て支援とは本当に保険なのか、社会保険かと言われると、どうかなという部分はありますし、御指摘のとおり、医療保険の保険料をそういうところに回していいのかという点については、当然、専門家の間でも議論のあるところではあります。

また、太田議長からの「原因者負担の財源について、過失や業務上過失の場合は成り立

ち得るが、故意により人に損害を与えることを前提とした保険制度や補償制度は可能なのか（公序良俗違反ではないか）。」との御質問についてですけれども、保険は基本的にはリスクですので、自然災害であるとか、事故も不慮の事故ということになります。ですけれども、テロ対策に関して言うと、保険があったりします。企業向けも保険もありますので、恣意的な行為による損害が必ずしも保険にカバーできないものではないけれども、ただ、一般的にはなじみにくいかなという気は確かにします。ただ、これも考え方であって、国民の皆さんからの合意次第かなということになるかと思います。

続いて、同じく太田議長からの「強制保険の制度を導入したとして、保険料納付義務者のうち、要件の設定の仕方により、保険加入者の「ごく」一部しか保険金を受け取ることができないような保険制度は成り立ちうるのか（正当化されるのか）。つまり、負担者の母集団と受益者の母集団が「大幅に」一致していない場合があってもいいのか。」との御質問についてですけれども、受益と負担の母集団が大幅に一致していない場合、これはもう保険ではないです。やはり格差是正です。例えば生活保護の受益者の方と、受給者の方と、それを負担して税金を納めている納税者の方は全く一致しないわけですね。でも、これは格差の是正としてやっているわけです。なので、これは保険ではない形、保険以外の目的で対応するというのが私のお答えになります。

それから、伊藤構成員からの「自動車事故被害者支援においては、令和5年4月以降、賦課金を導入したとあるが、犯罪被害者全体にこうした制度を導入することは可能か。つまり、国民（成人）全体に、犯罪被害（防止・被害者支援）のための保険料を一律に徴収するような制度の導入はまったく困難か。将来どのような条件が整えば可能になるか。」との御質問に関しては、先ほど申し上げたとおり、やはり順番がすごく大事でありまして、賦課金導入時もものすごく議論をしたのですが、やっぱり財務省に貸したお金をちゃんと返してくれという議論と併せての賦課金の導入でありますし、使い方についてもちゃんと精査しますよというお約束、これらが一体になって初めて合意が得られたんだというふうに私は理解しておりますので、これは議論の順番というのがやっぱり大事なかなと思います。

もし追加の御質問があれば、よろしく願いいたします。

私からは以上です。

○太田議長 ありがとうございます。たくさんの質問に対して的確にお答えいただきました。ありがとうございます。

それでは、全部の質問は後からお受けするとして、続きまして、佐伯教授からの御発表に移りたいと思います。事前に頂いた質問の一部については既に御発表に盛り込んでいただけるようお願いしてございます。それでは、佐伯先生、よろしく願いいたします。

○佐伯教授 中央大学の佐伯でございます。資料3-1のレジュメに沿って、アメリカ刑法における特別賦課金制度について御紹介させていただきたいと思います。私の用意したレジュメが字ばかりで真っ黒なものですから、事務局で資料3-2として、グラフ等の資

料をつけていただいております。また、当日資料といたしまして、後で質問に対する御回答で用いますが、カリフォルニア州での支出、補償の項目別の金額等が出た資料がつけられております。事前に頂きました質問の中の一部は、まず報告の中で触れさせていただき、それ以外の御質問に対しては、後でまとめて、分かる限りで御回答させていただきたいと思っております。

それでは、資料3-1に沿って話をさせていただきます。

まず、「1、はじめに」ということで、題名はアメリカ刑法におけるものとなっておりますが、アメリカ合衆国は連邦制の国で、連邦の他に各州が独自の刑法、刑事訴訟法、裁判所制度を有しております。日本とは全く異なる制度となっております。したがって、特別賦課金の制度についても、連邦の制度だけでなく、各州に様々な制度が存在しております。以下の私の本日の紹介は、連邦の制度を中心としたものであるということに御留意いただければ幸いです。

続きまして、連邦の犯罪被害者基金と特別賦課金制度についてです。

1984年の犯罪被害者法が犯罪被害者基金を設立いたしまして、有罪となった被告人に科された罰金、没収した保釈金、没収、特別賦課金をこの基金に入れて、連邦及び州の被害者救済に充てることを規定いたしました。

特別賦課金は、連邦犯罪で有罪となった全ての者に対する量刑において、裁判所が義務的に賦課するものとされています。

その額は、当初、自然人について、軽罪が25ドル、重罪が50ドル、自然人以外については、軽罪が50ドル、重罪が200ドルとされていましたが、その後、引き上げられまして、現行法では、自然人について、違反またはC級軽罪について5ドル、B級軽罪について10ドル、A級軽罪について25ドル、重罪について100ドル、自然人以外については、それぞれ25ドル、50ドル、125ドル、400ドルとなっております。特別賦課金は犯罪ごとに科されるものと解されておりまして、有罪となった犯罪の数が多いと賦課金の額が大きくなります。

伊藤構成員から事前に頂いた「特別賦課金を支払うことができない場合、例えば、収監期間の延長等のペナルティはあるのか。」との御質問についてですが、被告人が支払い能力があるにもかかわらず特別賦課金を支払わなかったという場合には、理論的には量刑をやり直して収監期間を延長する、あるいは科されていなかった自由刑、拘禁刑を科すということも可能ですけれども、特別賦課金は少額ですので、実際にはそのようなことは行われていないのではないかと思います。全ての事例を知っているわけではないのですけれども、調べた限りでは、そのようなことは実際には行われていないように思います。

また、太田議長から事前に頂いた「死刑判決でも特別賦課金を科すのか。」との御質問についてですが、特別賦課金と他の刑罰との調整規定はありませんので、例えば死刑を科す場合でも特別賦課金は併科されることになっております。

レジュメに戻りまして、基金は一般財源からは補填を受けていませんけれども、2002年の9.11テロの際には、大量の被害者が発生したということで、被害者を救済するために臨

時的に一般財源からの補填がなされたようです。

基金の収入に占める特別賦課金の割合は大きくはないようです。基金の収入グラフに特別の項目として特別賦課金は出てきませんし、1990年の連邦最高裁判決では、もともと議会は、立法の際に、特別賦課金が基金の収入の大きな割合を占めるとは予定していなかった、実際にも、1987年の数字で、全体の4%に過ぎない、ということが判決の中で指摘されております。

法律は2021年に改正がなされまして、主に大企業が対象になることが多いですけれども、一定の条件を満たすことで訴追を延期する、あるいは訴追を行わないというような合意を検察官と被疑者等の間で結ぶということが連邦の制度として行われていますけれども、その訴追延期・不訴追合意によって被疑者が支払った金銭も基金に組み入れるようになり、その額が収入の大きな割合を占めるようになっていきます。それ以前も、大型経済犯罪の罰金が納入額の大きな割合を占めておりまして、そのため、納入額が年によって大きく増減しております。その年に大型の経済犯罪が有罪となって、多額の罰金が支払われた場合には収入が大きくなるということです。

事務局で用意してくださいました資料3-2の2ページ目に収入の推移が出ております。かなり年によって増減があるということがお分かりになるかと思います。

なお、先ほど出てきました訴追延期・不訴追合意ですけれども、これはトランプ政権の際に多用されたために、罰金が入ってきませんので、基金への収入も非常に減ったという事情があり、それに対応するために、バイデン政権の下で、訴追延期や不訴追合意によって被疑者、被告人が支払った金銭についても基金に組み入れるという改正が行われたということのようです。

次に、レジュメの2ページ目、特別賦課金の性格をめぐる議論に移りたいと思います。

特別賦課金については、刑罰なのか、それとも刑罰でないのかということについて議論がございます。ただ、立法の際に、そういう性格論がきちんと検討された上で立法されたかということ、必ずしもそうではないようでして、立法してから、いろいろな問題について、刑罰かどうかということが裁判所で争われたということのようです。

まず第1に、合衆国憲法7条1項が「歳入の徴収を伴うすべての法律案は、先に下院に提出しなければならない」と定めておりまして、犯罪被害者法は先に上院に提出されたために、この特別賦課金が歳入の徴収のための制度であるとする、憲法違反ではないかということが裁判所で争われました。

誰か最初に気がついた被告人がいて、それ以降、各地で訴訟が多発したということのようですけれども、先ほど触れた1990年の連邦最高裁判決が、特別賦課金の制度は被害者保護のための立法であって一般財源を増加させるためのものではないから合憲であると判断しております。先ほど触れました、特別賦課金は、もともと基金の収入の大きな割合を占めることは予定されていなかったというのは、この一般財源を増加させるためのものではないという結論に結びつく一つの理由として指摘されたものです。

訴訟の経過の中では、下級審の一部には、特別賦課金は刑罰であるから歳入の徴収のための法律ではないという理由づけで合憲性を認めたものもありましたけれども、連邦最高裁は、この点については何も触れておりません。理由づけとして、刑罰だからという理由づけは用いておりません。

第2に、これも連邦刑法の変わった点というか、特色の一つなんですけれども、各州の連邦管理区域内で生じた犯罪について、発生地 of 州刑法の「類似の刑罰」で処罰するという規定がございます。この規定に基づいて、犯罪地の州刑法で有罪となった被告人に科される金銭を連邦の特別賦課金「類似の刑罰」と見て、連邦裁判所が科することができるか、州刑法に規定された特別賦課金を、連邦法で有罪になった被告人に科することができるかということが争われました。この問題は、その後の法改正によって現在では生じなくなったと理解されております。

争われた州の法律の中で、例えばテキサス州刑法は、20ドル未満の罰金で処罰される条例違反ないし軽罪で有罪となった場合は5ドル、重罪で有罪となった場合は20ドルを裁判所費用として徴収すると規定しておりまして、連邦裁判所で有罪となった被告人が、このテキサス州の裁判所費用は刑罰ではないから、連邦裁判所がこれを自分に科することはできないというふうな主張をしたんですけれども、第2巡回区控訴裁判所は、法律の名称、裁判所費用という名称は決定的ではなく、罪の重さによって額が変わる点で、当該裁判所費用は刑罰であると判示して、被告人にこの裁判所費用を刑罰として科しております。

また、ヴァージニア州刑事訴訟法が有罪となった被告人に10ドルの付加費用を科すと規定しておりまして、この対象となる犯罪から交通違反が除かれておりました。ヴァージニア州にある連邦施設内で飲酒運転を行って連邦裁判所で有罪となった被告人に対しまして、ヴァージニア州刑事訴訟法が定めている10ドルの付加費用を科することができるかが争われた事件におきまして、連邦地方裁判所は、この付加費用は刑罰であるが、ヴァージニア州刑法は、飲酒運転について、この付加費用を科していないので、「類似の刑罰」として被告人に科することはできないと判示しております。

なお、ヴァージニア州の当該規定は、その後の改正で削除されておりまして、現在は、裁判所法に、様々な訴訟費用と合わせた手数料として、例えば重罪で有罪となった被告に対しては375ドルを徴収し、そのうちの80%を犯罪被害補償基金に分配するというような規定となっております。それぞれ軽罪ですとか、あるいは薬物軽罪で有罪となった被告人についても手数料が定められております。ですから、この手数料について、現在、同じ問題が生じた場合に、なお刑罰と評価されるかは分かりません。

第3に、法改正によって特別賦課金が引き上げられておりますけれども、この引き上げられた賦課金額を、改正施行前に行われた犯罪に適用することができるかが問題となりました。この問題について判断しました連邦控訴裁判所は、一致して、特別賦課金は刑罰に当たり、改正後の金額を科することは連邦憲法1章9条が禁止しております事後法の適用に当たると、したがって許されないと解しております。

州の裁判所でも、同じような問題が起こった場合に、やはり同様の判断がなされている印象を、全て調べているわけではないのですが、そういった印象を持っておりますけれども、唯一、ミシガン州の最高裁判決が、ミシガン州刑事訴訟法に規定された賦課金について、これが額が引き上げられた場合に遡って適用することができるかという問題について、立法者の意図、その効果等の点で、これは刑罰ではなく、民事の救済的制度であるから、改正前の犯罪行為に改正後の額を適用しても、連邦憲法、それからミシガン州憲法の事後法禁止規定に該当しないと判示しております。問題のあったミシガン州法については、レジュメに紹介しておりますので、御覧いただければと思います。

なお、ミシガン州憲法は、犯罪被害者が被害補償を受ける権利を含む種々の権利を規定しておりまして、その中で、被害者の権利の実現のために有罪となった被告人に賦課金を科す権限を立法府に与えています。

次に、特別賦課金制度に対して批判があるのかということですが、実は特別賦課金制度に関する学術論文というのは非常に少なく、そういう意味で、あまり注目されていません。額が少ないせいもあるのかと思いますけれども、アメリカの中では、それほど注目されている制度ではないという印象を持っております。

例えば犯罪被害者に対する損害賠償を刑罰として刑事裁判所が科すという損害賠償命令の制度については、設立時等には非常に多くの論文が出ましたが、この特別賦課金制度は、何か印象ではひっそりと設けられ、ひっそりと続いているというような感じを受けております。

ただ、全くないわけではありませんで、ある論文は、この特別賦課金が資力に関係なく科される、したがって、資力不足を理由に罰金は科さないという判断がなされた被告人についても、特別賦課金は科されているという点で、少額であっても資力のない被告人には、やはり重大な影響がある。あるいは、払わない被告人に対して執行するために費用がかかっている。というようなことを理由として挙げて、特別賦課金を科すかどうかについて、裁判官に裁量を与えるべきであるというような主張をした論文があります。

興味深いのは、この論文の中で、実際にも、法律では特別賦課金の徴収というのは義務的とされているのですが、運用で全体の20%弱の事件で検察官が請求を放棄しているということが紹介されております。これもちょっとアメリカらしい感じがいたしますけれども、そういうことです。

以上が一般的な特別賦課金の制度に関する紹介です。

次に、特別の、もともと賦課金が特別賦課金ですが、更に特別の賦課金の制度について御紹介したいと思います。

それは人身売買や、あるいは児童ポルノに対する追加的な特別賦課金の制度です。2015年の法律が、犯罪被害者基金の中に誘拐被害者に関する基金を特別に設けまして、人身売買や性的搾取等の犯罪で有罪となった被告人、ただ、こちらは無資力でないという条件がついておりまして、無資力でない被告人に5,000ドルを賦課することを規定いたしました。

この賦課金の支払い義務は、判決の言渡し日または刑事施設からの釈放時の遅いほうから20年間継続するとされておりまして、したがって、現在支払い能力がなくても、将来的に支払い能力がある場合には、特別賦課金を科すことが義務づけられていると解されております。

さらに、2018年の法律は、児童ポルノ罪に対する特別賦課金を規定しております。その額は、児童ポルノ所持罪について1万7,000ドル以下、児童ポルノ移送罪について3万5,000ドル以下、児童ポルノ製造罪については5万ドル以下、この額は物価が上昇すると、それに伴って自動的に調整されるという規定になっております。

ただ、この特別賦課金は、額も通常の特別賦課金とは全く異なりますし、量刑に関する規定の考慮要素、例えばその中には被告人の資力も入っておりますけれども、そういう通常の量刑で考慮される要素を考慮して額を定めるとされておりますので、名前は特別賦課金ですけれども、実際上は罰金に等しいように思われます。

児童ポルノの被害者は、民事の損害賠償訴訟を加害者に対して提起することもでき、基金の中に特別に設けられた児童ポルノ被害者基金から3万5,000ドルの一時金を受け取ることもできるとされております。

伊藤構成員から事前に「児童ポルノの被害者は、基金の中の児童ポルノ被害者基金から一時金を受け取ることができるかとあるが、他の被害種別でも一時金を受け取ることができる基金はあるのか。」との御質問を頂いておりますけれども、私の不勉強のせいかもしれませんが、連邦にそういう他の制度があるということは存じておりません。

最後に、基金からの支出についてですが、基金からの支出、あるいは配分の手順、それから分配額の推移については、事務局で用意していただきました資料3-2の1ページ目に配分の手順が、3ページ目に分配額の推移が載っております。

基金からの支出は、児童虐待事件の捜査・管理・訴追、あるいは被害者証人プログラム、あるいは被害者告知制度に最初に支出され、残額が被害者補償フォーミュラ助成金プログラム、あるいは被害者支援フォーミュラ助成金プログラム、それから裁量的な助成金の支出に充てられるとされております。残額のうちで被害者補償の助成金、フォーミュラ助成金と支援フォーミュラ助成金がそれぞれ47.5%、裁量的支出が5%とされております。

伊藤構成員から「フォーミュラ助成金のフォーミュラとはどういう意味なのか。」という御質問を頂いておりますけれども、一定の助成要件、これがフォーミュラですけれども、一定の助成要件に合致すれば助成がなされるというのがフォーミュラ助成金で、他方、一定の助成要件ではなくて個別に審査をして助成を決定するというものが裁量的な助成金とされているようです。

被害者補償助成金プログラムで助成されている個別の内容としては、治療費・精神カウンセリング費用、身体的損害に起因する収入減、葬儀費用等が含まれるとされております。全法域が被害者補償プログラムを有しており、州の支出の約75%が基金から補助されているとのことです。細かなその内訳というのはレジюмеに記載しております。被害者支援に

については、情報提供、危機カウンセリング、一時保護、刑事司法手続のアドヴォカシー・サービス、その他の援助が含まれるということのようです。

山本構成員から「被害者補償助成金プログラムの対象となる補償について、精神的損害等は含まれないということか。そうだとすれば、その理由はどこにあるか。」との御質問を頂いております。州ごとに制度が違うので、確たることは言えませんが、精神的損害に対する補償は一般には含まれていないように思います。例えばカリフォルニア州の制度では含まれないことが明記されております。また、連邦司法省の被害者室が、毎年、全州の統計を取っており、追加資料としてカリフォルニア州のものを配布しておりますけれども、全州、同じ様式で統計が取られておりますが、この中に、精神的損害に対する補償という項目はありません。ということで、おそらく一般的には認められていないということかと思います。

その理由が、現実の支出に対する補填というように制度が位置づけられているためなのか、例えばカリフォルニア州ではそう制度の目的として記載されています、あるいは基金の財源の制約からきているのか。2つはそれぞれ関連しているのかと思いますけれども。あるいは、もともとの民事賠償制度がそういうことなのか。私、民事の制度をきちんと理解していないものですから、定かではございません。

ということで、非常に雑駁ではございますが、一応の報告をこれで終わらせていただきたいと思います。

○太田議長 それでは、続きまして、事前に構成員から頂いた質問で、既に盛り込んでいただいたもの以外のものについて、お答えをお願いいたします。

○佐伯教授 まず、滝沢構成員からの「アメリカ合衆国の特別賦課金制度は、連邦法及び各州法の差異はあるとしても、全体として、民刑の峻別と加害者の民事責任の存在を前提とした制度と考えてよいのか。また、特別賦課金制度を通じて救済を受けた犯罪被害者、例えば、人身売買・性的搾取等の犯罪被害者は、賦課金の支払い義務を負った無資力ではない被告人に対して、別途、民事上の請求権の行使は妨げられないか。同様に、児童ポルノの被害者が、児童ポルノ被害者基金から一時金を受け取った場合、その被害者の民事上の請求権の行使は妨げられないのか。」との御質問についてですけれども、もともとアメリカでは日本のように民事と刑事の峻別という考えが強くはございません。先ほどもちょっと例として出しましたがけれども、刑事裁判所が犯罪被害者に対する損害賠償を刑罰として命じるという制度もアメリカにはございます。したがって、特別賦課金の制度についても、立法時に刑罰かどうかというような性格づけの議論はほとんどなされないまま立法がなされ、その後に、先ほど触れました個別の問題との関係で、刑罰かどうか議論されているということかと思います。

したがって、ある問題については刑罰という整理がなされておりますけれども、全体の制度が刑罰なのかと言われると、そこはあまりはっきりしない。むしろ感覚的には刑罰と被害者救済のための制度の中間的な制度という意識が強いのではないかと、そういう感覚が

あるのではないか、という印象を持っております。

また、今の滝沢構成員の御質問の後段と同様に、山本構成員からも「児童ポルノの被害者は民事の損害賠償訴訟の提起もできるし、基金からの一時金の受領もできる旨の記述がある。この趣旨は、基金から一時金を受領した場合、損害賠償請求訴訟ができなくなるということか。あるいは、損害賠償金から受領した一時金が控除されるということになるのか。あるいは両者は全く無関係であるのか。また、他の犯罪類型において、このような基金からの受領と民事の請求権の関係はどのようになっているのか。」という、児童ポルノ被害者基金からの一時金と民事の損害賠償との関係について御質問を頂いております。これについては、一時金を受け取った場合も、別途、損害賠償を請求することができる、損害賠償が認められた場合には、一時金の額が控除されるという規定が法律の中にございます。

ただ、この法律ができた経緯として、例えば児童ポルノの画像がインターネット上で流通しますと、全米中、世界中でいろいろな人が見て、被害者は大きな被害、精神的被害を受けるわけですが、個々の所持罪で有罪になった人は被害者の画像を少ししか所持していない、例えばこの立法の契機となった事件で有罪となった被告人は、被害者の画像を少ししか持っていないでした。そうすると、被告人の犯罪行為と被害者の損害との間の因果関係を立証することは非常に困難であり、そのために被害者の救済がなされないのは適当でないということで、連邦議会が法律を設けて、一時金の支出を認めることを規定した、という経緯があります。したがって、実際に一時金を受け取った被害者が損害賠償訴訟を提起しているかという、あまり提起されていないかもしれません。その辺は、よく分かりません。

それから、正木構成員から「被害者補償フォーミュラ助成金プログラムの⑦対象犯罪、④各犯罪について、1人あたりの支給額はいくらか。」と個別の費目等について御質問を頂いております。毎回こういう答えで恐縮ですが、州ごとに異なるので、一言では言えないのですが、一例としましては、追加資料にカリフォルニア州の例を挙げています。それを御覧いただきますと、全体では3万3,427人が請求して、支給額のトータルは4,479万1,868ドルでしょうか。私の割り算が正しいとすると、1人あたりは1,340ドルぐらいということになります。

ただ、これは、その州の社会保障制度ですとか、あるいは保険制度によって、基金からの補償額は大きく左右されると思いますので、ある意味、一般の被害者救済制度が充実していれば充実しているほど、こちらの基金からの支出は少なくなるという関係にあるかと思しますので、これが一般的な例かという、カリフォルニア州の額というのは少ない方かもしれません。

次に、滝沢構成員から「ヴァージニア州裁判所法では、有罪となった被告人に対する手数料が犯罪被害者補償基金に分配されるとのことだが、資力のない被告人に訴訟費用を負担させない場合があるのか。また、有罪となった資力のない被告人の訴訟費用の一部は、

州政府が規定の手数料を犯罪被害補償基金に支払うことになるか。仮にそうだとすれば、資力の有無で差違が生じることは不合理という議論はあるのか。」とヴァージニア州の制度について御質問いただいておりますが、ヴァージニア州については不勉強で、よく分からないところです。

また、太田議長から「Crime Victim Fundができた頃、犯罪者に特別賦課金を科し、基金の財源とすることは政府の責任逃れであるとの批判があったが、現在、そうした批判はないのか。」との御質問を頂いておりますけれども、これも私の不勉強のせいかもしれませんが、そのような批判は目にしたことがありません。

次に、太田議長から「日本でも罰金収入が激減しているように、犯罪が大幅に減るなどして、特別賦課金の収入が大幅に減った場合、基金の運用はどうなるのか。アメリカのCrime Victim Fundも、一時、予算を使い過ぎて、支出の上限を定めるCap制度ができた。しかし、被害者支援のための必要な予算の分があることから、もし基金の額が足りなくなった場合は、対応方法はあるか。犯罪者への賦課金の額を上げるのか。そうなると、制裁であり、本人の責任とは関係なく、賦課金額が上がっていくのか。あるいは、他の財源をもってくるのか。アメリカも、特別賦課金の割合が減り、かつては認められていなかった財源をもってくるようにしたのは、こうした問題があるからではないのか。日本の場合、こうした制度を設けた場合、他の財源とは、結局、一般財源しかないのではないのか。」との御質問を頂きました。資料3-2の4ページ目ですか、残高推移で随分減っているというようなことがありますし、収入のところの表でも、かなり増減があるということで、枯渇した場合にはどうなのかということですが、もちろん枯渇しそうになったときに特別賦課金の額の引上げということは考えられなくはありませんけれども、ただ、先ほど申し上げましたように、もともとの額が少なく、全体に占める割合も大きくはありませんので、あまり特別賦課金を上げて効果はないのかなと思います。

もし本当に基金が枯渇しそうになれば、9.11の際には被害者救済のために一般財源からの組入れが行われたということですので、本当に枯渇しそうになったら一般財源からの組入れも考えられると思いますし、また現在、民事の制裁金という制度がアメリカではかなり広く使われていまして、経済犯罪等については巨額の制裁金が課されています。この民事制裁金についても、犯罪被害者基金に組み入れる法案が、現在、議論されているようです。ただ、反対もあって、今後どうなるか。特に政権交代も予定されているところですので、今後どうなるのかは、ちょっと見通しがつきません。

それから、太田議長からの「特別賦課金が刑罰ないし刑事的な制裁であるなら、なぜ被告人の刑事責任に比例せず、固定額であることが正当化されるのか。特に、1970年代以降、比例性原則や量刑ガイドラインが強化されるようになる中で、この制度が正当化されているのか。それとも、被告人の刑事責任とは無関係な刑事制裁なのか。」との御質問についてですが、私がアメリカの特別賦課金の制度を擁護する義理はないのですけれども、刑事責任との比例という点については、これは刑罰全体で図られるべきものであって、特

別賦課金だけで被告人の刑事責任と均衡が取れている必要はないのだろうと思います。したがって、児童ポルノに対するような非常に高額な賦課金はまた話は別ですけれども、特別賦課金の額が少額である限り、通常の特別賦課金については、罪刑均衡の問題は通常は生じないのではないかと思います。

続きまして、太田議長の「累積的科刑が認められているアメリカでは、100とか1000とかの訴因で有罪となる受刑者がおり、特別賦課金がものすごく高額になるはずであるが、これも、どう正当化されるのか。刑事責任の訴因分トータルの重さなのか。」との御質問についてですけれども、確かに理論的には100とか1,000とかの訴因で有罪となって多額の特別賦課金を科される可能性はありますけれども、検察官も立証の手間がありますので、現実にはそのような非常に多くの訴因で有罪となって多額の特別賦課金を科された例は、私は見たことがございません。

続いて、太田議長からの「被害者がいないような重罪や軽罪に特別賦課金がなぜ正当化されるのか。むしろ、韓国のように犯罪被害者基金の財源に罰金の一部を用いる方が正当化しやすいのか。」との御質問についてですけれども、被害者のいない犯罪に特別賦課金が正当化されるかという点につきましては、もともと被害者のいない犯罪に対する罰金や没収・追徴を基金に入れて被害者支援に使っていますので、特別賦課金だけ被害者のいない犯罪について問題になるかということ、それはないのではないかと考えております。

最後に、中原構成員から「アメリカと同様の特別賦課金制度を日本で導入する場合、刑事裁判の判決において刑罰ではない（財源確保目的の）賦課金納付を命ずることについて、法的問題があるか。」、「特別賦課金の性格（刑罰か非刑罰か）について、アメリカでは合衆国憲法7条1項との関係が問題となったとのことだが、日本において、刑事裁判所が科す金銭が刑罰（罰金）か非刑罰かによって、導入の可否に違いが生ずるか。すでに罰金刑が規定されている犯罪については、賦課金を導入するよりも罰金を引き上げて犯罪被害者支援に充てる方がハードルが低いようにも思われるが、罰金刑が規定されていない犯罪については、賦課金を導入する方が罰金刑を新設する（拘禁刑と併科する）よりもハードルが低いように思われるところ、そのようなことはいえるか。」との御質問、假谷構成員からは「基金や特別賦課金を日本で導入するのが適切だとお考えか。」との御質問、伊藤構成員からは「日本で、アメリカの「犯罪被害者基金」にあたるような被害者救済に充てるための基金をつくり、その財源として特別賦課金のようなものを有罪となった者すべてに科すことは可能か。また仮に、こうした基金を設けることができたとして、罰金や追徴金等を充てることはできるか。」という御質問をいただいております。腰の引けた答えで大変恐縮なのですが、導入することが望ましいかと聞かれると、よく分からないという答えになってしまいますが、導入することが可能かと聞かれれば、導入することは可能であり、検討にも値するのではないかと考えております。

もともと、私は、以前からアメリカの制度等を研究した際に、国が徴収した罰金や没収・追徴の額を被害者支援のために使うというアメリカの制度は望ましいものではないか、日

本でも導入を検討すべきではないかと考えて、論文等にも書いたことがあります。ただ、そのような制度の導入が実際上難しいということであれば、それに代えて特別賦課金のような制度の導入を検討するというのも理論的には可能ですし、また検討に値するのではないかと考えております。

お答えになっているかどうか分かりませんが、一応、以上とさせていただきます。もし更に御質問があれば、お願いいたします。

○太田議長 どうも佐伯先生、ありがとうございました。

それでは、残り時間で、今御報告をいただいた御両名に質問があれば、構成員からお願いしたいと思います。質問等ありましたら挙手をお願いいたします。いかがでしょうか。何かございませんかでしょうか。もしくはオンラインで御参加の構成員の方々からはいかがでしょうか。では、川崎構成員、お願いいたします。

○川崎構成員 御報告ありがとうございました。大変勉強になりました。勉強不足で、本来であれば自分自身がまずは調べて勉強してから御意見を伺うべきところだと思いますけれども、今の段階での私の理解ということで、佐伯先生にまず御質問させていただきます。

先ほどの太田議長からの質問とも関連するんですけども、賦課金というものを様々な犯罪の犯罪者に対して科して、それを被害者に対する補償に充てるという、この構造自体がそもそも正当化される理由というのは何だろうという点に、ちょっと疑問があります。加害者が被害者を補償するというのは分かるんですけども、例えば社会法益、国家法益に対する罪を犯して、贈賄罪で捕まったという人が、犯罪被害者、とりわけ補償・支援を必要としている、身体や生命に対する犯罪の被害者あるいはその遺族の方の補償のための責任を負うという関係はどのようにアメリカでは説明をされているのか。もしそういった点についての説明、あるいは立法されたときの根拠等があれば教えていただければと思います。

○佐伯教授 特別賦課金が、直接、被害者の損害、つまり加害者自身を与えた損害の補償あるいは賠償であると考えれば、確かにおっしゃるとおり、被害者のいない犯罪についての特別賦課金は正当化されないということになるのかと思いますけれども、特別賦課金の制度が導入される前から、罰金や没収・追徴については被害者のために使うという制度が既に存在していて、その場合には、罰金や没収・追徴というのは、別に被害者のいる犯罪だけではなくて、社会的法益や国家的法益に対する犯罪で有罪になった被告人に対する罰金ですとか、あるいは没収・追徴が使われていたわけです。そこでは罪を犯した被告人が払ったお金と被害者との間には対応関係がそもそもなかったわけで、さらに、その財源を付加するためと言うとちょっと語弊があるのかもしれませんが、特別賦課金という新たな制度を設けて、それも被害者のために使うということですので、もともと、被告人が払ったお金と被害者への支援、被害者のための支出に対応関係はなかったわけで、特別賦課金になると突然問題にされるというのは、私には理解できないですし、アメリカでその点を問題にしているものは多分ないのではないかと思います。

○川崎構成員 ありがとうございます。そうしますと、罰金とか没収とかのその徴収した金銭というものが、まずは大きな意味で犯罪から徴収したもので、犯罪対策、とりわけその中でも、被害者に対応するような予算、支出に充てられているという構造があって、それを強化するための方法として、加害者に対する賦課金というものがプラスアルファで新たな制度となったという、アメリカではそういう形という理解でよいでしょうか。私の見た限りでは、浅い知識なんですけれども、この被害者の基金以外にも罰金やあるいは没収の場合は、資金がプールされているプログラムがあり、それは捜査機関とかに渡されたりもしているようですので、そういう意味では、犯罪の関係で集めたお金なので、犯罪対策として支出するという理解でよいでしょうか。

○佐伯教授 アメリカでは、そういう考え方が強いかと思います。もちろんその背景には、社会に犯罪によって迷惑をかけたことの負担というか、償いというか、そういう考え方も背景にはあるのかもしれませんが。

○川崎構成員 あと1点だけ。ちょっと話変わるんですけども、支出の項目の中の資料3-2にある例えば被害者補償フォーミュラ助成金プログラムといったようなものについては、プログラムに対して支出されているという理解でよろしいのでしょうか。

先ほど申し上げた没収についてアメリカの制度を調べたことがあるんですけども、その場合も、州で没収されたものも、連邦法で没収されたものも全部、一旦、同じ基金に入るんですけども、それをどう支出するかの中で、基本的には捜査機関に分配されたりもするのですが、被害者から請求があると、詐欺等も含まれているのでその場合は補償というよりは自分の損害回復ということかと思いますが、そうした被害者から請求があった場合は、犯罪被害者のために支出されるという関係になっていまして、一度集めたものを個人に渡すケースもあると。

佐伯先生の報告テーマを事前に拝見した後に、たまたま同僚からイギリスでも同じような制度があるということ聞きました。短い時間だったので、簡単にしか調べられていないんですが、イギリスのほか、カナダにもあるのですが、いずれも個人に対して支出するというわけではなくて、支援をする組織であったり団体に対する活動費であったり、基金という形で支出しているという形になっているようです。この補償フォーミュラ助成金は、個人に対するものというよりは、個人に最終的には支出されるものを扱っているプログラムなどに度どんと渡されるという理解でよろしいでしょうか。

○佐伯教授 今日御紹介した制度については、州のプログラムを運営している、州ごとにいろいろあるかと思いますけれども、その犯罪被害者支援を行っている州の組織が連邦に申請をして、その申請に基づいて連邦の基金から助成が州の支援組織に行われて、州の被害者はその支援組織に請求をして、支援組織から支払い等がなされる、あるいは支援がなされるという、そういう制度になっているように理解しております。

○川崎構成員 ありがとうございました。

○太田議長 他に何かございますでしょうか。では、伊藤構成員、お願いいたします。

○伊藤構成員 御説明ありがとうございました。今の川崎構成員の質問ともちょっと関連することです。州の被害者補償プログラムに予算が行くということについて、州の話になるのですが、州は、そういうプログラムを実施している民間団体も含めて支出しているのでしょうか。

○佐伯教授 例えば被害者支援のためにカウンセリングを行っている組織というのが州にある場合に、それが公の組織の場合もあれば、民間の組織の場合もあるかと思うのですが、そういうところに州政府の被害者支援のための組織が、申請に基づいて助成をするというような仕組みに基本的にはなっているように理解しております。

○伊藤構成員 かなりの額が行くんですか、この州には。州が連邦政府に申請をして、一定の額を必ずもらえると。

○佐伯教授 はい。一定の額が必ずといっても、基金の収入によるかと思います。資料3-2の表にも出ておりますけれども、最近かなり基金の収入が減って、それに伴って州に対する助成も減って、例えば新聞記事なんかを見ますと、助成が減ったために、運営資金が足りなくなって、地域のカウンセリングのための事務所を閉鎖して、オンラインでのカウンセリングに代替するとか、そういうような記事が見られたりいたします。

○伊藤構成員 州で、被害者のためのいろいろなプログラムを実施できるようにサポートするというか、財源、財政面でも支援できるというのは、連邦からお金が来ているからだということですね。その州がどう使ったかというのは連邦に報告するんですか。

○佐伯教授 カリフォルニア州の統計表のとおり、必ず、毎年、どういう項目について、どのくらい請求があって、どのくらい支出したというのを報告しているということです。

○伊藤構成員 では、実際、州にとっては、民間も含めていろいろな実際のプログラムを実施する上で、この連邦政府から来るお金でかなり助かっているという感じですか。

○佐伯教授 そうですね。州独自も、刑法の中に、あるいは訴訟法、裁判所法の中に、その特別賦課金のようなものが設けられているところは多いと理解しておりますけれども、額からすると、相当大的な割合が連邦からの援助、助成に頼っているということかと思えます。そして、その連邦の基金の元は、大型経済犯罪の罰金から来ているということのようです。

○伊藤構成員 アメリカならではの話ですね。

○佐伯教授 そうですね。はい。

○伊藤構成員 ありがとうございました。あと、もう1点いいですか。私、全く刑事訴訟に関しては素人なんですけれど、今日いろいろお話伺いながら、こういうやり方ってあるのかなというのをちょっと思いつきました。

その前に、このアメリカの州で憲法の中に被害補償を受ける権利を含む被害者の種々の権利を規定ということで、州の憲法の中に、この被害者の権利を規定しているというのはすごいなと思いました。

多分こういう州が多いんだろうと思うのですが、こういうことが規定されていると、市

民の中に、被害者の権利というのは根づいているんだと思います。そうすると、こういう言い方していいのか分かりませんが、こういう特別賦課金というのは少額ですよ、ある意味。ですので、日本の場合、どんな犯罪を対象にするかは問題があると思いますが、例えば、加害行為をした人に一律にこういうものを科すと。裁判費用というのが分からないんですが、例えばこういう形でもいいんですけれども、一人一人に対しては少額であっても、全体に科すことができれば、かなりの額になっていくであろうと思いました。そうすると、それを被害者のために使うということもあり得るのではないかなと、非常に大ざっぱな話なんです、そんなことも思いました。額が少なければ、何とかして払おうとするから、例えば家族や親族の力も、サポートも得て、加害者側からお金を取ることができるのではないかと。その額が、人数が多くて増えれば、基金という形になるかどうか分かりませんが、何かしらの基金のようなものになって、被害者のために使うことができるというような形にはできないのかなと、こんなことを考えました。

○太田議長 佐伯先生、今の御意見にコメントがもしあれば、お願いいたします。

○佐伯教授 アメリカでは賦課金は刑罰なのかどうかという議論がありますけれども、日本で、刑罰の一つとして、少額の賦課金を有罪となった被告人全員に払わせる制度、あるいは刑罰でなく何らかの負担金や裁判費用として、社会で犯罪被害者の支援のために必要なお金を有罪となった被告人全体で一定程度負担してもらうというような制度は、別にそういう制度を設けたから憲法違反とかいうことはないのかと思っています。

○太田議長 ありがとうございます。私としても、今日の佐伯先生の御報告、参考になりました。私は、やはり特別賦課金を被害者のない犯罪の被告人に科すのは理論的には問題が大きいと思っています。先ほど罰金も入れているからいいではないかということですが、罰金は一部しか入れないということになっていて、韓国では、犯罪被害者基金法をつくる時に、薬物犯罪とか、罰金のほとんどを占める道路交通法違反等を犯した人たちも含めて全部、被害者のための費用を取るとするのはやっぱり問題だろうということで、罰金の一部だけを使いましょうということになったのは、そこら辺を回避したいということもあったのかなと思っています。

ただ、先生のお話から、何かこういうやり方があるのかなと思ったのは、訴訟費用というか、裁判費用という形で取っておいて、その一部を被害者に使うというのは、何かクリアできるやり方でもあるのかなというふうには思いました。

あともう一つ、検察官が請求しないことができるというのも非常に勉強になりましたが、ただ、実際に払えない有罪者がかなり多くて、アメリカは、連邦刑務所の中ですけれども、特別賦課金については、刑務所入ってから、作業報酬からそれを強制的に徴収していくということをかなり積極的にやっているの、かなり払えなさそうな人にも科しているんだというのは大体想像はつきました。これは単なる感想でございます。

私から一つ、佐藤構成員に質問がございます。先生もこの特別会計のチェックをするような委員をされているとのことですが、一般的にこういった特別会計については、全て使

用の適正さとか運用の在り方というのをきちんとチェックするような、第三者的な何か組織が必ずあるというふうに考えてよろしいでしょうか。

○佐藤構成員 今、国が行う特別会計も一般会計も含めまして、国が行う全ての事業については行政事業レビューというのを行っています。この行政事業レビューの中で公開プロセスというのがありまして、これは、全てを見ることはできないので、基本的には各省庁の内部でチェックはしますけれども、公開プロセスの中で幾つか特出しされてきて、私ども第三者の委員が見るという形をやっておりますし、今日御紹介した自動車の被害者の方々への支援については、ワーキンググループを別に立ち上げていまして、そこで被害者の方の団体の方や有識者とか、いろいろな方が入っていただいて、ワーキンググループの中で第三者的なチェックを行うと。どういう事業を行っているかということについて、第三者的なチェックを行うということはやっております。

○太田議長 その第三者機関が出した意見とか報告書というのは、どれぐらいその是正に影響があるものなのでしょうか。

○佐藤構成員 ないときもあります。ただ、やはり説明責任は問われるんですよ。最後に、行政事業レビューには、レビューシートというものがあって、その中に第三者の知見、評価という項目があります。もし引っかかると、そこに所見が書かれます。ですので、それについては、毎回、今どうしていますか、これ対応していないとしたら、どうして対応できていないんですかということについて担当者は説明しなければならないということになりますし、こういうレビューシートは一応公開されており、一般的にメディアあるいは国民の方々も見ることができますので、そういう意味においては、公開性と説明責任を課すというのがポイントかなと思います。

○太田議長 分かりました。会計検査院は、こういう特別会計について何かするのでしょうか。

○佐藤構成員 やります。ただ、会計検査院は、一般的には、別にいつも特別会計を見ているわけではありませんで、国会からの要請であるとか、特別な何か必要性があるときです。例えば、この間はコロナ関係で基金についてかなり見ていましたし、かつて介護についていろいろと調べたということがありました。国会からの要請があれば、会計検査院が、幾つか特別会計を重点的にチェックするということはあります。

○太田議長 ありがとうございます。それでは、正木構成員、お願いします。

○正木構成員 時間のないところ失礼いたします。今日はどうもありがとうございました。佐藤構成員への質問なんですけれども、生活保護とか社会保障の中の社会福祉、子供支援といった部分については、格差是正のために一般財源から支出して行っているという御説明を頂きました。

犯罪被害者について考えてみた場合に、犯罪被害に遭われた方というのは、様々な貧困に陥るわけですね。精神的な面もそうですし、経済的な面、いろいろな貧困に陥るということで、やはり普通の平穏な生活に戻るまで、格差が生じているということで、犯罪被害

者にも、その格差是正のための施策というような方法での立論はできないものなんですか。

○佐藤構成員 ありがとうございます。これについては2つ答えがあると思います。

1つは、生活保護を含めまして、今、シングルマザーの方々の貧困問題等もありますが、社会福祉は、理由は問わないんです。貧困に陥る理由は問わずに、貧困に陥ってしまった方々に対する支援というのは今もあります。もちろん犯罪被害者の方でも、それによって結果として困窮すれば、当然のことながら生活保護であるとか、その他、社会福祉の対象者になるということは十分あり得べしだと思います。ですので、新しい制度をつくるというよりは、今の制度をどうちゃんと充実させるか、活用していくかという問題かなというのが1つ目の答えです。

2つ目は、特別なニーズということで、例えば自賠償の場合、事故によって身体的な障害を負うことがあります。回復のためのリハビリ等は、通常の福祉では対応できないことになります。おそらく何らかの形で新しい制度をつくる必要があるとすれば、それは犯罪被害者の方々から、既存の枠ではできない何らかのサービスが求められているということ、その1点に帰するかなと思います。

○太田議長 正木構成員、よろしいでしょうか。

○正木構成員 はい。どうもありがとうございました。

○太田議長 ほか、オンラインで御参加いただいている構成員の先生方から、よろしいでしょうか。それでは、和氣構成員、お願いいたします。

○和氣構成員 佐藤先生、佐伯先生、たくさんいろいろな情報ありがとうございます。とても勉強になりました。

私からは、全国被害者支援ネットワークですとか、全国に47都道府県48か所ある被害者支援センターでも様々な支援をさせていただいている中で、財務省が管理している預保納付金というものがあり、日本財団が受皿になりまして、ネットワークの財源ですとかを補わせていただいているということで、非常にありがたく思っているんですが、その財源が非常に逼迫した状態になっていると伺っております。そういうところにも、どこからか財源がないと、今後ちょっと先細りになって、被害者支援が非常に困難になってくるのではないかなと感じています。

その財源なんですけれども、ネットワークでは、被害者の方々に緊急支援金という形で、様々な提供をしているんですけれども、それは裁判費用ですとか、医療ですとか、カウンセリング費用、そういうものも緊急支援金として、本当に少額なんですけれども提供させていただいています。それから、全国の被害者支援センターの方々には、同じ支援を途切れなく提供できるように、質の向上研修という形ですとか、様々な研修でそういうお金を使わせていただいて、人の人材育成に使っているんですけれども、そういうところへの財源をもっと増やすことができないかなというふうに私は感じているところなので、その辺、佐藤構成員はどのようにお考えでしょうか。

○太田議長 佐藤構成員、お願いいたします。

○佐藤構成員 ありがとうございます。もちろん、そういうニーズ、まさに今申し上げたとおり、やっぱり犯罪被害者ならではといいますか、独自、既存の福祉とかではカバーできないようなニーズがあるとしたら、そちらについては何らかの手当てが必要かなと思います。

ただ、その財源ということになりますと、多分これはこれからの議論になってくるところだと思ひまして、今日御紹介があったような賦課金であるとか、こういったものをどう使っていくかということも含めての議論になってくるかなと思います。

特別会計という形であれ、基金という形であれ、何らかの形で財源をプールする仕組みはあった方がよくて、例えば今御紹介のあった日本財団さんに対するお金の支払いも含めてかもしれませんけれども、そういう形で一元的にお金の流れを管理するという、そういう仕組みがあると、まさに財源確保にもつながるかなとは考えております。

○和氣構成員 ありがとうございます。

○太田議長 それでは、假谷構成員、お願いいたします。

○假谷構成員 両先生、ありがとうございます。佐藤先生は、今後、構成員ということで議論をしていただきたいと思うんですが。

1つ、ちょっと私も今の中で頭の整理をしたいところなんですけれども、自動車保険の賦課金についてです。いわゆる乗っている方から皆さんから取るということで、ちょっと聞き漏らしたか、聞き間違いだったかもしれないですが、犯罪被害者というのが受益者ではなさそうなお話もあったかと思うんですけれども、今の犯罪の現状からいくと、国民誰しもが被害に遭う可能性があるという、そういうリスクを持っていると思います。では原因者の加害者はどうかというと、支払い能力がない人が多いとか、そもそも、もう払う気がないとか、刑務所に入っていて払うにも払えないというような、そういう問題があります。今後どういった制度設計をするかというところなんです、例えば自動車保険の賦課金のようなイメージで、国民全員が、いわゆる被害者保険に入るみたいな、そんなイメージについてちょっとお考えをお聞かせください。今日の段階のお考えで結構です。

○佐藤構成員 御指摘ありがとうございます。極めて重要なポイントだと思います。

ただ、やっぱり車との違いは、車を運転していれば誰もが加害者にもなり得るし、もちろん被害者にもなり得るんですね。太田議長から御質問があったと思うんですけれども、受益者と負担者が一致するケースと一致しないケースというやつで、車はある意味、広く考えると一致し得るわけです。どちらにもなり得るということも含めてですね。なので、おそらく保険として賦課金を取る、広く有罪の方々から賦課金を取る根拠があると思います。

犯罪の場合は、必ずしもそうではないということ。誰もが被害者になり得るということではありますが、加害者と被害者は一致しませんので。

したがって、この場合の賦課金の考え方は2つあって、1つは、今日御紹介のあったよ

うな特別賦課金のような形で確実に加害者の方から取るということで、まず、これが多分、順番の1かなという気がします。先ほどの発表の最後に議論の順番が大事だと申し上げたのはそこでありまして、やはりいきなり国民からと考えるよりは、まずは今ある制度を最大限活用して、もし加害者から取れるというのであれば、そこをまずはきちっとやるということ。

その上で、そこからは国民的な議論になってくるのかなと思います。御指摘のとおり、今こういう御時世ですので、誰もが被害者になり得るということは分かっているわけです。でも、それはまずステップを踏んで議論するべきではないかなと思います。

○假谷構成員 ありがとうございます。

○太田議長 それでよろしいでしょうか。

○假谷構成員 はい。

○太田議長 それでは、そろそろ予定した時間なんですが、どうしてもこれは質問しておきたいということはございますでしょうか。

先ほども話にありましたように、佐藤構成員はこれからずっと議論に参加していただきますので、これから、いろいろ機会はあると思いますけれども、御質問は以上でよろしいでしょうか。

それでは、本日の有識者からの意見聴取というのは、今後の議論の参考として、我々として基本的な知識をきちんと身につけるといえるものと理解しておりますけれども、事務局として、今後の進め方も含めて、いかがでございましょうか。

○警察庁長官官房参事官（犯罪被害者等施策担当） 佐藤構成員、佐伯教授、ありがとうございました。本日の御意見発表につきましては、冒頭にも申し上げさせていただきように、今後の議論の足がかり、新たな視点の御提供ということで御発表いただいたものでございます。来年以降の今後の議論にぜひ参考にさせていただきたいと思っておりますので、今後ともよろしくお願いいたします。

○太田議長 それでは、改めまして、今日御発表いただきました佐藤構成員、それから佐伯教授に感謝申し上げたいと思います。長時間にわたり、ありがとうございました。（拍手）

それでは、本日の会議の議事は以上とさせていただきます。

最後に、事務局から連絡がありましたら、お願いいたします。

○警察庁長官官房参事官（犯罪被害者等施策担当） 事務局でございます。次回会議のことについて若干申し上げさせていただきます。次回会議につきましては、来年1月31日金曜日午後4時からを予定させていただいております。議題につきましては、予定ではございますが、第4次基本計画の評価案、国民の皆様からいただいた要望・意見や有識者構成員の皆様からいただいた意見の整理案、そして第5次基本計画の策定に向けた論点案を考えているところでございます。追って詳細について御連絡させていただきたいと思っております。

最後になりますが、本年は、有識者検討会での御議論を始め、皆様には大変多くの御助力と御指導を賜りまして、この場を借りて御礼申し上げたいと思います。誠にありがとう

ございました。おそらく、本年最後の会議になると思いますので、改めて今年の御尽力に御礼を申し上げますとともに、よいお年をお迎えされることをお祈り申し上げさせていただきます。本当にありがとうございました。

事務局からは以上でございます。

○太田議長 それでは、これをもちまして、第45回基本計画策定・推進専門委員等会議を終了いたします。

長時間にわたり、本日はどうもありがとうございました。

改めて、佐藤構成員、佐伯教授におかれましては、御発表や、それから丁寧な質疑へのお答え、本当にありがとうございました。改めて拍手をお願いいたします。(拍手)

ありがとうございました。

速記担当：(株)大和速記情報センター

川口 芳樹