

第2回 犯罪被害給付制度の抜本的強化に関する有識者検討会（議事の記録）

1 日時

令和5年9月19日（火）午前9時55分から午後0時02分まで

2 場所

警察庁第12会議室

3 出席者

（有識者）

太田 達也	慶應義塾大学法学部教授
假谷 実	犯罪被害者遺族
川崎 友巳	同志社大学法学部教授
島村 暁代	立教大学法学部教授
滝沢 誠	中央大学大学院法務研究科教授
正木 靖子	弁護士

（警察庁）

江口 有隣	長官官房審議官（犯罪被害者等施策担当）
櫻井 美香	長官官房教養厚生課長
藤田 有祐	長官官房教養厚生課犯罪被害者支援室長

（説明省庁）

富澤 直嗣	厚生労働省政策統括官（総合政策担当）付政策統括室企画調整専門官
狩集 勇太	厚生労働省労働基準局労災管理課課長補佐
黒羽 真吾	環境省大臣官房環境保健部環境保健企画管理課保健業務室室長
本橋 隆行	文部科学省研究開発局原子力損害賠償対策室次長
曳野 潔	経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部政策課課長

（オブザーバー）

法務省
厚生労働省
国土交通省

4 概要

(1) 前回の検討会での御質問について

第1回検討会で構成員から質問があった事項について、事務局から資料1に沿って説明があった。その要旨については、次のとおり。

○ 犯罪による死者数と遺族給付金の申請に係る被害者数については、資料1の1に記載のとおりである。

警察においては、殺人等の犯罪被害者等への専門的な支援が必要とされる事案が発生した場合には、あらかじめ指定されている犯罪被害者支援に精通している警察職員が事件発生直後から各種の支援活動を実施している。例えば、被害者の手引を用いるなどして、個々の事例における適宜の時期に、適宜の方法で、犯罪被害給付

制度や刑事手続の説明や、被害者の方々への付添い支援、相談事の受理等の犯罪被害者やその御遺族・御家族に寄り添った活動をしている。

また、警察においては、申請期限が迫ったにもかかわらず申請がない方に対しては、改めて犯罪被害給付制度の申請の意思確認を行うなど、個々の事案に応じた対応をしているほか、早期援助団体として指定された民間団体もあわせて犯罪被害給付制度の紹介を行っている。

警察においては、引き続き、犯罪被害給付制度を知らなかったために申請できないことがないように、広報啓発活動を進めるとともに、制度の個別教示に努めていく。

なお、犯罪被害給付金が申請されない理由としては、そもそも犯罪被害給付制度の対象となる御遺族がいらっしゃらない事例、労災等の他の公的給付を申請・受給している事例、犯罪被害者等が指定暴力団員である事例等があると聞いている。

- 申請から裁定までの所要期間や、仮給付決定件数については、資料1の2及び3に記載のとおりである。

これに対し、構成員から次のとおり発言があった。

- 今後、定量的な検証をしていくことが必要になるのではないか。今回の報告を基に、今後の推移を検証してもらいたい。

(2) 関連する制度についての説明

ア 労働者災害補償保険制度

厚生労働省から、資料2-1に沿って、労働者災害補償保険制度について説明があった。その要旨については、次のとおり。

- 労働者災害補償保険制度は、業務上発生した傷病等や通勤途上での負傷を補償するとともに、被災労働者の社会復帰の促進、御遺族の援護等を図ることで、労働者の福祉の増進に寄与することを目的としたものである。
- 労働者災害補償保険法では、労働基準法に基づく使用者の災害補償責任の履行を確実とするために、政府を保険者、使用者を加入者、使用者に雇用されている労働者を被保険者とする強制加入の保険として、いわば個別の災害補償を全事業者が共同で履行するといった仕組みを作っている。
- 労働者災害補償保険は、日本国内にある全ての会社に原則として適用がなされ、労働者の雇用形態も正規雇用に限られない。労働者災害補償保険は、事業者の災害補償責任を実現するものであるため、事業主が保険料を負担し、労働保険特別会計において処理がなされることとなる。なお、労災保険率は、危険を伴うような業務になるほど高くなるという仕組みになっている。
- 具体的な保険給付の内容については、資料2-1の2ページから3ページの記載のとおりである。「補償」と付かない給付は、昭和48年の法改正により通勤災害が対象に追加されたことで追加されたものである。特別支給金とあるのは、労働者災害補償保険法第29条に根拠があり、社会復帰等促進事業の一環として実施されているところ、これは、福祉的な性格の強い、保険給付に上乘せするものである。

- 遺族給付・遺族補償給付について、年金と一時金の違いがあるが、年金の受給者となるには死亡労働者との間で生計維持関係があったことが前提となる。一方で、一時金については、死亡労働者との間で生計維持関係がなかった方でも、血縁関係があることで受給権者となり得る。

給付水準の考え方については、ILO 勧告の第 121 号（業務災害の場合における給付に関する勧告）が定める最大値を踏まえたバランスを考えたものとなっている。最大値となる遺族 4 人以上の場合の給付率を年収の 3 分の 2 以上に相当するものとして、給付基礎日額の 245 日分としている。その上で、家族人数ごとの消費支出額を踏まえ、また、御遺族の年齢等の状況の均衡にも留意した上で、日数が定められている。

これに対し、構成員から以下のとおりの質疑があった。

- 労働者災害補償の上限はあるのか。例えば、休業補償から障害補償への切替え等、上限や継続的な給付というものが制度としてあり得るのか。
 - （厚生労働省）休業給付がなされるようなときには、一定の期間経過した後、ある程度傷病の状態が固定し、年金に移行することが一般的な取扱いといえる。生涯にわたって何らかの補償が必要になる方もいらっしゃるもので、時限的な給付と年金制度が併設されているものと考えていただければ分かりやすいと思う。

イ 公害健康被害補償制度

環境省から、資料 2-2 に沿って、公害健康被害補償制度について説明があった。その要旨については、次のとおり。

- 公害健康被害の補償等に関する法律は、歴史的背景をもったユニークな制度である。法制定に至る経緯については、資料 2-2 の 1 ページから 2 ページまでの記載のとおりである。制度の特色としては、2 ページに記載のとおり、
 - ・ 原因者の汚染原因物質の排出による環境汚染によって生じた健康被害をその対象とし、原因者と被害者との間で損害賠償として処理される事柄について制度的な解決を図ることを目的とする。このため、民事責任を踏まえた公害による損害を補填する性格を有していること
 - ・ 公害被害の特性として、因果関係の立証や原因者の特定が困難であることがあることから、様々な面で画一化・定型化を図っていることが挙げられる。
- 補償給付は、療養、障害補償費、遺族補償費、療養手当等の 7 種類がある。財源は、第一種地域については、汚染負荷量賦課金が 8 割、自動車からの汚染分として自動車重量税からの引当てが 2 割となっている。第二種地域については、汚染原因者からの特定賦課金を財源としている。なお、補償給付のほかに、公害保健福祉事業や公害健康被害予防事業がある。
- 資料 2-2 の 4 ページに補償給付の流れを示している。左側が、補償給付の流れである。汚染原因者としてばい煙発生施設等設置者から、補償給付に係る費用の 80%を独立行政法人環境再生保全機構が徴収している。残りの 20%について

は、移動発生源である自動車分として、自動車重量税から引当金として交付されている。この割合は、大気汚染物質の排出量から計算されたものである。環境再生保全機構は、指定地域の自治体に補償給付に係る費用として納付している。

- 資料2-2の5ページ以降は、補償の具体的な内容を記載したものである。障害補償費は、労働能力の喪失等による逸失利益相当分に慰謝料的要素を加味したもので、15歳以上の被認定者に支給され、労働者の性別・年齢階層別の平均賃金の80%相当レベルで定められている障害補償標準給付基礎月額に相当する金額に障害の程度に応じた支給率を乗じて算定した額を支給している。

平均賃金の80%相当レベルとした理由については、注1に記載のとおり、全労働者の平均賃金と社会保障制度の中間となるような給付額に設定することが妥当との考え方によるものである。

6ページには、遺族補償の内容を記載している。遺族補償は、指定疾病に起因して死亡した場合に死亡被認定者の逸失利益と慰謝料相当分及び被認定者の遺族固有の慰謝料相当分を補償するものである。被認定者によって生計を維持していた一定の遺族に対して、労働者の性別・年齢階層別の平均賃金の70%相当レベルで定められている遺族補償標準給付基礎月額に相当する金額を10年を限度として支給するもので、これに指定疾病の死亡に対する寄与の比重に応じた係数を掛けて計算している。

平均賃金の70%相当レベルとした理由については、注1に記載している。生活費の控除について具体的な計算方法は答申にはないが、単純計算で4人家族の場合1人当たりの生活費が25%、3人家族の場合33%になるので、平均すると控除すべき生活費は約3割となる。また、本来であれば障害補償費を起点としてその70%とすべきであろうが、慰謝料的な意味を加味するとともに、実際には、生活費には家賃など人数が減っても減少しないものが含まれており、単純な人数割で控除率を決定することが適切ではないとも思われ、平均賃金の70%としている。

遺族補償費の支給を10年とした理由については、注2に記載している。損害賠償として通常支払われる額との均衡については、当時の公害裁判の民事訴訟の調停・和解による死亡時の慰謝料が1,000万円から1,800万円であり、遺族補償費の当時の最高額が年間約150万円であったことから、10年が妥当とされたところである。

遺族補償一時金については、労働者災害補償保険法の遺族補償一時金が給付基礎日額の1,000日分であることを基に、36か月分とされたものと思われる。

- 公害健康被害補償制度は、公害独自の歴史的背景があり、その多くが四日市判決や他制度を参考としているということを御理解いただきたい。

これに対し、構成員から以下のとおりの質疑があった。

- 確認として聞きたいが、遺族補償費の基礎月額は、被害者の収入の多寡にかかわらず、平均賃金を基にした一律の金額となるという理解でよいか。
→ (環境省) お尋ねのとおりである。
- 遺族補償費の支給期間を10年とした理由について、当時の民事賠償額が1,000万円から1,800万円であったということを踏まえて定められたものということでは

よいか。

- (環境省) イタイイタイ病、四日市ぜんそく等の民事裁判の調停・和解による死亡の慰謝料額が1,000万円から1,800万円までの間であるところ、当時の遺族補償費の最高額が年間約150万円であったことから、150万円の10年分として1,500万円という水準となり、遺族補償費の支給期間については10年を期間とすることが適当と考えられたものである。
- 資料2-2の6ページ中の注3に「他制度の一時金の例などを参考」とあるが、具体的に何を指すのか。
 - (環境省) 労働者災害補償保険法の遺族補償一時金が給与基礎日額の1,000日分とされていることを踏まえたものである。
- 資料2-2の1ページには、旧救済法は逸失利益に対する補償がないとあるが、現行法はどのように考えているのか。
 - (環境省) 平均賃金を基にした算定方式により支給がなされており、逸失利益の補償という考え方も含まれていると理解している。
- 資料2-2の6ページの注1には「慰謝料的な要素」などとの記載があるが、逸失利益も考え方としては含まれていると理解してよいのか。
 - (環境省) 慰謝料と逸失利益の両方を兼ね備えたものであり、逸失利益の考え方も含まれていると理解している。

ウ 原子力損害賠償制度

文部科学省から資料2-3に沿って、経済産業省から資料2-4に沿って、原子力損害賠償制度について説明があった。その要旨については、次のとおり。

(資料2-3について)

- 原子力損害の賠償に関する法律の法目的は、損害賠償に関する基本的制度を定め、もって被害者の保護を図り、原子力事業の健全な発達に資するというものである。原子炉の運転等により生じた原子力損害の賠償責任は、原子力事業者の無過失責任・無限責任とされ、原子力事業者に責任を集中している。また、原子力事業者には、民間責任保険契約及び政府補償契約の締結等の損害賠償措置を義務付けている。
- 資料の図は、このことを具体的に示したものである。最大1,200億円の賠償措置額を超える負担が原子力事業者に発生し、必要と認められる場合には政府の援助を行うこととされており、これを具体化したのが原子力損害賠償・廃炉等支援機構による資金援助である。これについては、資料2-4により経済産業省から説明いただく。

(資料2-4について)

- 平成23年に発生したいわゆる東日本大震災では、資料2-3の中央の「地震」と書かれているケースに当てはまるという判断がなされた。1,200億円を超える賠償が行われるという見込みがあった中で、東京電力が引き続き賠償の責任を果たしつつ、被災者の救済を図っていくため、政府の援助を具体化する法律として、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法が成立した。
- 賠償については、被災者に対する賠償が滞らないよう、国が交付国債を機構に

交付し、機構はこれを原資に東京電力に対して資金援助を行い、東京電力が被災者の方々に賠償を行うということとなっている。賠償の具体的内容については、原子力損害賠償紛争審査会の中間指針に具体的に示されている。

- 国が投じた資金をどのように回収するかという点については、被災者の賠償に関するものについては、原子力発電所を保有している全ての電力会社が負担する一般負担金と、東京電力が発災事業者として負担している特別負担金から回収している。一般負担金については電気料金に含まれているもの、特別負担金は電気料金の外、東京電力の利益から賄われるものである。これは、電気事業者による相互扶助というものが基本的な考え方になっており、預金保険機構の制度をモデルとしたものである。
- 被災者賠償、除染、中間貯蔵施設費用の回収については、それぞれ、電気料金や東京電力の利益、機構保有の株式売却益、エネルギー特別会計を原資にしており、費用回収について、国の一般会計は特段充てられていない状況である。

(3) 自由討議

座長から、前回の会議で法改正を要するかどうかなど課題を整理した上で議論した方がよいのではないかという指摘が構成員からなされたことを踏まえ、効率的な検討に資するために事務局に作成・準備させた資料を説明するよう指示があり、事務局から前回の議論を踏まえた論点の整理と今後の議論の進め方として、資料3及び参考資料について説明があった。

その後、構成員間で次のとおりの討議があった。

- 資料5として、意見を提出した。添付資料を準備しているが、個人が特定されるおそれがあるため、非公表の参考資料としていただきたい。被害者の置かれた状況について調べたところによると、加害者から賠償を受けることができているのは約1%である。無資力の加害者が多く、賠償を得ることが不可能となっている。

資料5の2に制度の課題を記載している。給付金は事件発生時の年齢や発生直前の収入、生計維持関係遺族の数などにより算定されるため、事件時の偶然の事情によって給付額が大きく変わる。被害額と給付額がマッチしていないのではないか。調査した事例について言えば、民事訴訟の損害賠償額と比較すると、15分の1程度の給付になっている。

平成7年に発生した具体的な事例についていえば、事例の特殊性から他の給付等があったものではあるが、逸失利益が約2,150万円、葬儀費用として150万円、慰謝料が3,100万円、弁護士費用が530万円ということで、約6,000万円の損害賠償額となっている。一方で、犯罪被害給付制度による給付金は700万円であった。

先ほどの環境省の説明では、公害健康被害補償法の支給水準は、当時の民事訴訟の損害賠償額を踏まえたものということであったが、犯罪被害給付制度の見直しを考えるに当たっては、今の民事訴訟の損害賠償額に照らして妥当かということを考えるべきではないか。

このほか、給付の対象が限定的であることや、やむを得ない場合もあるとは思われるものの、不支給事由又は減額事由についても議論すべきではないか。

また、資料5の3に記載したが、犯罪被害給付制度の法的制度の趣旨は何かということも確認していきたい。基本法により、被害者の権利的な要素や国の責任や義務が定められたのではないかと。資料に記載の意見を読んでいただきたい。

次に資料5の4につき、現在の犯給金は公的給付、社会保障に近く、損害とは連動していないと考えている。また、国が取得した損害賠償債権を加害者に行使し、回収することについても検討すべきではないか。

資料5の5にあるとおり、「損害賠償債権の国の買い取り・補償」ということが提案されているので、改めて紹介したい。論点としては、資料に記載のようなものが考えられるだろう。このほか、収監中の加害者については、例えば労働の単価を上げるなどして賠償させるとともに、損害を賠償しているということ認識させる必要があるのではないかと。

- 資料4として、日本弁護士連合会が主催したシンポジウムのチラシと「犯罪被害者等補償法制定を求める意見書」を提出したので、紹介したい。犯罪被害者等基本法により、犯罪被害者等は個人の尊厳に見合った処遇を受ける権利や平穏な生活に戻る権利があると考えている。そのためには経済的支援が重要であるが、今の犯罪被害給付制度は社会の連帯共助の精神に基づいて成り立っており、そのことからくる限界があるのではないかと。そこで、加害者に対する損害賠償請求により債務名義を取得した犯罪被害者等への国による損害賠償金の立替払制度の導入と、加害者に対する債務名義を取得することができない犯罪被害者等への補償制度の導入の、2つの新たな制度が必要ではないかと、という内容の意見書である。
- 今出された意見については、資料3の①に位置付けられる部分と、②に位置付けられる部分があるように思われる。
- 損害額と給付額の差の開きを埋めるために、1桁違う金額になるように係数や倍数を見直すのは、犯罪被害給付制度の内容や法的根拠を踏まえると、現実的には難しいのではないかと。その意味では、②の現在の算定方式にとらわれない議論が必要であると考えている。
- 喫緊の課題として、①の論点として掲げられているような不都合は解消しなければならないのではないかと。また、全体の給付額を引き上げるという視点も必要ではないかと。

その上で、犯罪被害給付制度の中で算定方式を見直したとしても、民事の損害賠償額に近い金額を給付しようというのは難しく、②の論点として、新たな制度の創設を考えなければならないのではないかと。
- 1年で給付額の引上げを達成するのであれば、まずは、①の論点、給付基礎額等の見直しでカバーできるところをカバーする方向での議論を進めるべきではないかと。②の論点は、当検討会が1年以内をめどに結論を出すことになっており、議論に時間を要する難しい問題を含んでいると考えられることから、まずは①の議論を

重点的に行いつつ、あわせて②の議論も進めていくのがよいのではないか。

- 資料4や資料5にあるような全く新しい制度ができた場合に、現在の犯罪被害給付制度は廃止されると考えてよいのか。
- 2つの制度が併存した場合、両者の調整をどうするかなどの議論になるのではないか。新しい制度を作るのであれば、両立しないという方がすっきりする。
- 新たな制度ができれば、犯罪被害給付制度を包摂したものとなると思うが、一方で、新たな制度ができるまでには時間がかかると思うので、喫緊の課題として、犯罪被害給付制度の改善に取り組んでいく必要があるのではないか。
- 補償法という形ではなく、現在の犯罪被害給付制度を踏まえた見直しということで、2点意見を述べたい。

1点目は、給付基礎額を求める際に乗じる係数や、給付基礎額に乗じる倍数を見直すとともに、年齢層ごとの最低額・最高額を見直してはどうか、というもの。これまでの検討会で説明があったように、犯罪被害者等給付金の算定に用いられている係数や倍数は、公害健康被害補償法や労働者災害補償保険法を参考にしたものである。これらは犯罪被害給付制度とは法的な性質が全く異なる補償や保険において用いられているものであり、同種の制度がない中で立法当時にこれらを参照する必要はあったとしても、40年以上にわたって犯罪被害給付制度が運用されてきており、独自の根拠によって定めてもよいのではないか。また、公害健康被害補償法の係数や労働者災害補償保険法の給付日数は、亡くなった方の生活費を控除する考え方が採られているが、犯罪被害に遭われた場合には、支出が増えたり、収入が途絶えたりすることから、生活費控除をすることは適当ではないのではないか。さらに、係数と倍数により、二重に生活費控除をしているのではないか。

2点目は、生計維持関係遺族がない場合の給付額について、大幅な引上げを検討してはどうか、というもの。給付基礎額は、被害を受けた被害者本人の収入の喪失等を基本として算出方法が定められているため、収入のない子供や配偶者が殺害されて亡くなった場合には、被害者の収入が0円であるので、給付基礎額は最低額になることとなる。お子様を犯罪被害により亡くされた方に聞き取り調査を行った結果、全員が遺族給付金の給付額が十分ではなかったとの回答だった。その理由としては、医療費、葬儀費用、弁護士費用等の出費があったこと、遺族自身の医療やカウンセリング等に要する出費があったこと、被害後長期にわたって遺族が仕事をすることができなかったこと等が挙げられていた。

具体的な引上げ方については、法技術的な問題もあるので、検討が必要だと考えている。

- ①の見直しで不十分なのであれば、新しい制度をつくるという議論もしていくべきではないか。

- 遺族の経済的打撃という話もあったが、民事訴訟の損害賠償との関係を考えるに当たり、逸失利益の話なのか、間接損害の話なのかなど、難しい議論がある。民事の専門家のお話を伺う機会を設けるべきではないか。
- 現行制度の中でまだ引き上げる余地があるのではないかという指摘については、そのとおりだと思う。まずはそちらから議論していくのがいいのではないか。ただし、②の議論についても、今この有識者検討会のメンバーでできる議論は行い、方向性や枠組み、あるいは限界も含めて、一步でも前に進めるための議論をするということが大事なのではないか。

(4) 次回検討会の内容

座長から、おおむね次回までを議題を決めない自由討議の時間としたいので、論点出しの意見があれば、一旦の目安として、次回までに提出するよう、各構成員に依頼があった。

また、次回検討会については、10月16日（月）午前10時から開催する予定となった。