

第8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6年3月1日（金）午前10時00分から午後0時15分まで

2 場所

警察庁第2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

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）

藤田 有祐 長官官房犯罪被害者等施策推進課長

（オブザーバー）

法務省

厚生労働省

国土交通省

4 概要

※ 座長が欠席のため、事務局において議事進行を代行することとなった。

(1) 犯罪被害給付制度の見直しイメージ

事務局から資料1に沿って犯罪被害給付制度の見直しイメージについて説明があり、構成員からの質問・意見はなかった。

また、本資料の取扱いについては、検討途中の未確定な情報が含まれることから、犯罪被害給付制度の見直し案が公表されるまで非公表とすることが構成員間で申し合わされた。

(2) 取りまとめ（構成案）について

取りまとめの構成案について、事務局から資料2に沿って説明があり、次のとおり討議があった。

○ 本検討会の議論を取りまとめるに当たって、「提言」となる部分と、議論を整理してまとめるにとどまる部分については、はっきり区別される構成が望ましい。この点、資料2の構成案は、議論を整理する部分と提言の部分が明確に区別されておらず、また、記載の重複感もあるので、整理してもらいたい。具体的にどのような内容で書かれているかということにもよるので、次回の検討会で取りまとめの素案

も見ながら議論したい。

- 今の御意見のとおり、提言部分がどこかということについて、はっきりと分かる書き方が望ましい。

他方で、これまで本検討会で様々な観点から議論してきたが、具体的に実施すべきことを提言するだけの取りまとめで終わってしまうと、これまでの様々な議論が次に生かされない。検討会の中で構成員からの提案もあったので、そのことも含めて取りまとめに議論を残すことが重要である。

速やかに実現しなければならないことと、今すぐ実現するには課題があることははっきりと書き分けられるべきだが、損害回復・経済的支援等の取組については犯罪被害者等基本計画にも書かれていることであるので、課題があるとなったものについても、今後も考えていかなければならないことである。これまでの議論では、例えば財源をどうするのか、他の給付制度のバランスを考えなくてもいいのかということが大きな問題としてある。また、「立替払」のような新しい制度を考えると、被害者の対象は現行の犯罪被害給付制度と同じで良いのか、過失犯はどうするのかなど、議論を要する課題が他にもある。どのようなハードルがあるのか分かるような形で議論をまとめた上で、明らかになった課題について議論していく必要があるということを記載することで、この1年間の議論が意味のあるものとなると思う。

- 取りまとめにおける言葉遣いについて、民事上の損害額を基本に国が支払うべきという考え方について議論されてきたが、議論の中では主に「立替払」という表現がされてきたので、その点は留意してもらいたい。

また、この「立替払」については、「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有識者検討会」の中で、立替払制度を設けている明石市からの事例報告があり、地方自治体では財政的な問題もあることから、国で立替払制度を作ってもらいたいとの意見があったことを情報共有として申し上げたい。

- これまでの議論のような形で取りまとめを構成することに賛成である。

- これまでの議論のような構成で良いと思うが、まずは結論が出た部分をまとめてしまっ、その後、結論には至らなかった部分の議論を整理してまとめるという形がわかりやすいのではないかと思う。取りまとめの締めの部分について、単に「課題」と書いてしまうと、今後の議論につながらず、難しいですねということで終わってしまいかねない。今後も継続的な議論が必要であるというニュアンスは出した

以上のとおり、資料2「取りまとめ（構成案）」について、構成を一部修正すべきとの意見があったことから、非公表とすることが構成員間で申し合わされた。

(3) 引き続き議論が必要な各論点について

ア 過去の犯罪被害を受けた被害者・遺族について

犯罪被害給付制度の見直しについて遡及適用することができるのかどうか、また、過去の犯罪被害を原因として現在も苦しんでいる被害者・遺族について、どのような現状にあり、どのような支援が考えられるのかについて、次のとおり討議があった。

- 切実な訴えをされてきた被害者の方々がいるからこそ、給付金額の引上げが実現されるわけであるので、遡及という方法ではないとしても、その方々を救うためになんとかしなければいけないと思っている。具体的に犯罪被害者等がどのような状況に置かれているかということについては、被害者自身が公表しにくい部分もあり、また、「何とか救済する」ということでないと、なかなか協力をいただくのも難しい。

知り得ている事例を紹介すると、次のものがある。

- ・ お子さんを殺害された御夫婦の事例で、奥さんがかなり精神的なダメージを負っており、旦那さんがつきっきりで面倒を見る必要があり、定職に就けない状態に陥ってしまい、殺害されたのがお子さんということで犯罪被害者等給付金は最低額の支給になっているが、犯罪被害者等給付金だけでは足りず、また、医療費の自己負担分もあるので、苦しい状況が続いているといった事例
- ・ お子さんを亡くされた方で、うつ病になってしまい、仕事がなく生活費を稼ぐことができず、医療費の支出があり、また、お墓も建てられないといった事例
- ・ お子さんを亡くされた方で、元々定職に就いていた方であったが、うつ病になってしまい退職し、無職となり、今後の生活のめどが立っていないといった事例

- 犯罪被害者の方、御遺族の方には大変申し訳ないことではあるが、制度としては遡及適用は難しいと考えている。権利制約的なものではないので、理論的にできないというわけではないが、いつまで遡及するかという難しい問題がある。海外では遡及した事例もあるがそれほど長期間にわたった遡及適用ができたわけではなく、短い期間の遡及となれば、遡及しない場合よりも不公平感がより一層強くなってしまう。公訴時効や民法上の消滅時効は全く制度の趣旨が異なるので、この期間を参照するというのも難しい。また、一度支給された方に追加的な支給をするととなると、膨大な作業も必要となる。

ただ、遡及適用ができないとしても、犯罪被害者等に対する支援は一つの制度だけで行われるものではなく、様々な制度でカバーされるべきだと考えている。過去の犯罪被害によって現在も苦しい状況に置かれている方に対しては、国、地方公共団体等のそれぞれの支援制度によって、全体として漏れのないサポートを実現するという方が望ましい。

- 公平中立な基準が定められるのであれば、理論的には遡及適用の可能性もあり得るが、その公平中立な基準を定めるというのが難しい。先ほど構成員から紹介

のあった事例を聞くと、いずれもやはりメンタル面での不調を原因としてその後の生活面が苦しくなっているということであるので、金銭給付による救済では足りず、誰がどのように寄り添って支援をしていくのか、という点について議論が必要だろうと思う。

イ 犯罪被害給付制度の更なる見直しによる給付額引上げの可能性について

- 給付基礎額をどう見直していくかということは最終的には政策判断であるので、今回の犯罪被害給付制度の見直しによって、給付額は異なれど、倍数又は係数の一部引上げと似たような効果をもつので、実際に改善が図られることそれ自体は評価できることだと思う。

ただ、係数、倍数を大きく改めることで、給付を受ける方全員の給付額を引き上げることができるので、希望を持って提案しているし、それが合理的なあるべき姿だと思っている。係数については、公害健康被害補償制度から持ってこられているが、同制度では生活費控除などを考慮して0.7という係数が採用されており、これを犯罪被害者等に対する給付に当てはめるのは合理性を欠くと考えている。倍数についても、公害健康被害補償制度であれば、最長10年分の年金が支給されるということで、犯罪被害給付制度に置き換えれば3600倍の倍数を認めていることになっている。これについても、なぜ労災制度を参照して3600よりも低い数字にしているのか、合理性がないと考えている。

- 倍数について、公害健康被害補償制度で10年間年金が支給されていることが参考にされているとのことだが、同制度で10年とされたのは、当時の民事訴訟における損害賠償額も参考にされたとのことだったかと思う。当時と現在とでは、民事の損害賠償額は違っている。また、犯罪被害者のうち生命・身体に重大な被害を受けた方は、加害者が長期間収監されるということで、長い間苦しめられるということもあり、もっと長期間にわたって考えるべきなのではないか。
- 今回、犯罪被害給付制度の見直しが行われ、それは評価に値するが、それだけではなく、制度を犯罪被害の実態にあったものにしていくべきだという議論だと受け止めた。理念として、他の制度を参照していること自体がおかしいというだけではなく、犯罪被害給付制度にとって一番良い形がなにかということについて、様々な観点からの検討が必要になるものであり、検討課題の一つではあるものの、今この場の議論だけで何が正解か決められる状態には至っていないと思う。
- 理屈の問題だけではなく、給付額の引上げに当たっては、被害者・御遺族の窮状を考えることがまず一番だと思っている。しかし、今の法制度自体に不合理な点があるので、これを直すことで、被害者のニーズにも近づけると考えたのが、私の考えの出発点である。

給付基礎額の算定根拠については、直近3か月の収入で計算することを原則としつつ、休業している場合にはその期間が控除されたり、失職している場合

であっても1年までは遡って収入を計算したりしているとのことであるので、その点については、前回の意見を訂正したい。ただし、1年以上前に仕事をやめた方について収入がゼロとなるのは気の毒には思う。

もう一点、給付基礎額の算定に賞与が含まれないことについては、議論があったことを取りまとめに残していただきたい。

○ 病気により休業が1年以上続くような場合もあるので、たまたま偶発的な事情により収入がない又は少ないときに、そのとおりに算定されてしまうことが避けられるようにしていただきたい。また、賞与についても考慮してもらいたい。

○ 労働者災害補償保険制度について見ると、保険給付では賞与は算定されず、社会復帰促進等事業として考慮がされている。保険給付と社会復帰促進等事業は性質の異なるものであり、損害賠償からの控除をするかどうかという文脈のものではあるが、最高裁においても性質が異なるものだという理解の下、保険給付と社会復帰促進等事業に基づく給付とで異なる取扱いがされている。法制度の中で、給与と賞与で性質が違う形の給付となっているということには注意が必要ではないか。

また、賞与が出て当たり前という方もいれば、何年かに一度しか出ないという方もいて、賞与の位置付けは会社によって相当異なっているものだと理解している。そうであるとすると、犯罪被害給付制度が税金を財源とする制度であるとの特性を踏まえると、賞与を含めるべきだと容易に決めてよいものか、疑問がある。

○ 賞与をもらっている方にとってはその中で生活をしており、また、その分税金も払っている中で、賞与を含めないというのはそれほど合理的なことなのか。

○ 個別の人ごとに見ていけば、賞与をもらっているのになぜ計算されないのかと考えるのも分かることだが、税金を財源とする制度として、全国民から見たときにどうか、という見方をしたときには、賞与を含めないことにも一定の合理性はあると思っている。保険料として納めているのであれば、その分給付に跳ね返ってくる、権利性が強くなるものだが、一般財源である税金をもとにした制度であるので、「所得が高い分、給付も高くてよい」という考え方には、賛同しにくい。

○ (厚生労働省) 労働者災害補償保険制度における賞与の取扱いについて、所管部局ではないので、飽くまでも個人的な理解として御説明したい。給付基礎日額は直近3か月の給与の平均によるため、賞与を含むとすると、賞与が出る時期によって大きく変動が生じてしまう。3か月の平均としているのは、なるべく直近の収入実態をみて補償しようということである。様々な働き方があるわけだが、収入実態としては、月々の生活を賄っていくものとして月々の給与が基本になるということが、制度を設けるときの考えにあったのだと思う。とはいえ、賞与も社会通念上常識的なものとなってきており、生活の糧になっているのは実態であるので、災害補償責任を果たすという意味での保険給付については含んでいない

が、その上乘せとして、プラスアルファで支援していく社会復帰促進等事業という体系が労働者災害補償保険制度にはあり、その中で賞与については勘案しているというのが現状である。

- 最高裁の判決についての御説明も、今の厚生労働省の御説明も、賞与については保険給付とは異なる、上乘せ部分として考慮されているとのことであったが、トータルとして見れば賞与も評価されていることになる。財源の問題は別として、賞与が評価されている部分があるのならば、犯罪被害給付制度でも評価する余地があるのではないか。また、賞与をもらっていない方もいるということだが、その方々は、そうした給与水準で生活をしている中で被害を受けているわけである。それぞれの生活を元に考えて、賞与のある方は賞与の分も計算すればよいのではないか。
- (事務局) 労働者災害補償保険制度との比較について御議論があったが、同制度は事業主が納めた保険料に基づく制度であるということは、事実関係として補足させていただきたい。

ウ 民事上の損害額を基準に算定を行う考え方について

民事上の損害額を基準に算定を行う考え方について、次のとおり討議があった。

- これまで意見を述べてきたことについて、全体を通して「資料3」としてまとめさせていただいた。

まず、民事上の損害額を国すなわち行政が被害者に支払ったり、立替払したりする実体法上の義務は、現行法上はないという点については、争いがないと思う。

そうであるとすると、民事上の損害額を国が立替払する制度を作るためには、そのための法律が必要になることになる。その必要性としては、犯罪被害者等が苦勞して債務名義を得ても、実際に加害者から支払を受けることはできないという現実が挙げられる。また、犯罪被害者等基本法を根拠として、立替払すべき国の責務・義務があると理論構成するべきではないか。補足説明として、生活保護については、国に実体法上の支払義務があるから生活保護法が制定されているわけではなく、要保護者に憲法第25条に基づく権利がある、国に憲法第25条に基づく義務があるというところから根拠付けられて、生活保護法が成り立っている。国に実体法上の義務がない中でも、政策的な理由として、国が金銭を支払う法制度を作ることができるはずである。

これまで発言した立替払制度のスキームをまとめると、やはり国が立替払をするからには、犯罪被害者の方にも立証していただき、裁判手続の中で債務名義を得ることを要件とすべきであると考えている。ただし、加害者が分からない、加害者に責任能力がないといった場合には債務名義が取得できないため、公平性の観点から、民事上の損害額を国が裁定して支払うという仕組みも導入せざるを得ない。したがって、債務名義を得た場合の立替払と、債務名義を得られない場合の国からの補償とでは、法的性格が異なることとなる。また、民事上の損害額は非常に高額となるため、財源や国民の理解という観点から、上限は設けざるを得

ない。さらに、債務名義を必要とする限り、立証や裁判に期間を要するため、仮給付制度は必須であろう。債務名義を得られない場合に損害額の算定をしなければならないことや、加害者に対する求償をしなければならないことを考えると、実施主体については、独立の部署・機関が必要になると考えている。

財源については、罰金や課徴金については問題点が多いと考えており、一般財源とすべきと申し上げてきた。北欧も一般財源により立替払をしている。財源の規模感としては、1人200円くらいが目安となるのではないかと考えている。

立替払制度は、もちろん被害者の救済のためではあるが、加害者の損害賠償責任を明確にしていくという意味で非常に重要な意味を持つと考えている。損害賠償を受けることは利得を生むものではなく、負の状態からゼロの状態に戻るに過ぎない。犯罪被害がなかった状況に戻ることはできないので、損害賠償によらざるを得ず、損害賠償を受けることによって元の状況に戻る、ということだと考えている。

- 無差別に理由もなく殺傷されるような事件が多くある中で、護身するすべを持つことが許されていないことを踏まえると、国が国民を守る義務はあると言えるのではないかと考えている。また、重大な犯罪であればあるほど、刑務所で受刑する期間が長くなり、死刑になる場合もあることからすると、被害者はこれによって加害者から弁済を受ける機会を失っているということにもなる。ドイツやオランダは国の責任ということから制度趣旨としてうたっているとも聞くので、これを「実体法上の義務」と言うのではないのかもしれないが、国に損害を回復する実体法上の義務はない、と言い切ることに抵抗がある。
- 実体法上の義務があるというためには、現行法の下で犯罪被害者が国に対して損害賠償を請求できないといけないと思うが、民法や国賠の規定から請求は困難であるので、その意味で実体法上の義務はない。そのため、新たな法を制定して、国に立替払を請求できるようにしなければならないと考えているというのが私の意見である。先ほど申し上げたとおり、生活保護も実体法上の義務があるから立法されているわけではなく、政策上憲法から導かれる権利保障のために生活保護法が作られている。それと同様に、犯罪被害者等基本法に犯罪被害者の権利ということが書かれており、これを実現する国の責任があるといえ、これを具体化する法律で立替払制度を設ければよいと考えている。
- 憲法第25条が生活保護法によって具体化されて実現されるという話と、犯罪被害者等基本法があるから「補償法」を設ける根拠となるという話は、同列で語って良いのか疑問がある。憲法は、まさに国がやるべきこととしてあるものであるのに対して、犯罪被害者等基本法は、憲法から一段下がる、理念的な法律であることは考えた方がよい。立替払制度を法律に書くということが、理論的に許されないというわけではないと思うが、それを基礎付けるだけの国民の納得を得るというところまでの議論には至っていないというのが印象である。「補償法」ができれば国が実体法上の義務を有するという事となるので、むしろ、実体法上

の義務はなぜあるのか、すなわち、民法や国賠制度に並び立つようなそのような義務を国が有するというためにはどうすればよいのか、という議論をしなければならない。

- 立替払の考え方について、絶対にあり得ないものだとまでは思わないが、犯罪被害者等の損害回復・経済的支援をよりよいものにするための方法として、立替払しかないとも思わない。選択肢の一つではあるものの、そのほかの選択肢も含めて考えていくべきである。

本検討会の出発点となった犯罪被害者等施策推進会議決定においては、「民事訴訟における損害賠償額も見据えて」となっている。これまでの議論で、立替払制度を考える場合であっても上限が必要だという意見や、経済的に困っている方の救済として考えるという意見があったことを振り返ると、損害賠償額が満額国から支払われるかどうか、というだけの議論ではなくて、損害と給付の間に差があるということについて何とかしなければならない、という共通の問題意識であるのだと受け止めている。その意味で、犯罪被害給付制度の見直しにより給付額が増額されることは前進であり、意味のあることだと思う。

その上で、改めて「民事訴訟における損害賠償額」というものを考えると、山田教授からのレクチャーでもあったとおり、慰謝料は加害行為の悪質性も含めて諸事情を総合考慮して決められている。先ほどの意見で、民事上の損害賠償額を立て替えるのは負の部分ゼロの状態にするだけであるとの意見があったが、加害者の悪質性が考慮されているとすると、「損害」をどう捉えるかという前提のところから考えなければならない。根本的なところも含めた課題が多くある。

また、国民1人当たり200円くらいが目安ではないかとの意見もあったが、その根拠はどこにあるのか。これを実現するとすると、犯罪被害給付制度の対象となっている犯罪被害だけで良いのかという問題もあり、また、犯罪被害以外を原因として困っている方に対する給付を上げなくていいのかということもある。国全体として給付額を上げていこうということになると、北欧が例示されているように、国の形として、消費税を数十パーセントにしていくべきだという提案でもあり、国の形まで変えるような議論である。

そういう意味で、この立替払制度の具体的な制度設計を考えようという前に、解決しなければならない課題が多くある。

選択肢の一つではあるし、海外でもある制度だとすると実現可能性がないとは言わないが、超えなければならない課題は数多くあり、これからの議論の進め方は重要であると思う。

エ 財源について

財源について、次のとおり討議があった。

- アイデアとしての意見にはなるが、犯罪被害者週間にあわせて宝くじを発行して財源にするということは考えられないのか。宝くじの法律によると、なかなか難しいところもあろうかと思うが、今一度検討してみてもいいのではないか。

○ 意見というほどのものではないが、私が知っている限り、被害者支援のために罰金や課徴金を採用している国は、補償制度にだけ使っている訳ではない。罰金や課徴金を、様々な被害者支援に振り分けて使っているので、その点は考慮する必要があるかと思う。

また、被害者保険を作るとすると、保険金をどういう被害者に支払うのか、難しい問題が生じる。自分が犯罪被害を受けたときに保険金を受け取れると思って支払っていても、支給対象は死亡や重い障害だけ、ということになると、ほとんどの場合受け取れないことになり、何のために保険料を支払っているのかということになりかねない。財産犯をどうするのかという問題も出てくる。

課徴金を考えるとしても、薬物犯罪や窃盗罪を犯した者から取るのが妥当かという気もしているし、罰金や課徴金の制度を設けたことで、一般予算からの充当がなくなり、かえって資金運用が苦しくなっている国もあるので、一般財源でカバーできるのであれば、一般財源で賄うのがよいのではないか。

(4) 次回の検討会について

次回は、令和6年3月18日（月）午後1時から開催する予定となった。