

平成 18 年 5 月 25 日

民間団体への援助に関する検討会(第 2 回) 論点整理

富田信穂

1 民間団体による犯罪被害者等支援の在り方

(1)犯罪被害者等の援助を行う民間団体

犯罪被害者等基本法においては、「すべて犯罪被害者等は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する」と規定されている(3 条)。この権利を具現するために、国は「総合的に」、また地方公共団体は「地方公共団体の地域の状況に応じ」て、犯罪被害者等に対する施策を実施する責務を有しており(4 条、5 条)。また、国民は、これらの施策に協力する責務を有している(5 条)。更に「犯罪被害者等の援助を行う民間の団体」は犯罪被害者等のための施策の円滑な実施のために、国や地方公共団体、その他の関係機関と協力することが求められている(7 条)。また、「犯罪被害者等に対して行われる各般の支援において犯罪被害者等の援助を行う民間の団体が果たす役割の重要性」も認められている(22 条)。

以上見たとおり、犯罪被害者等基本法の規定から、「犯罪被害者等の援助を行う民間団体」(以下、民間団体という)が一定の役割を果たすべきことについては確認されているが、民間団体の役割がなぜ重要なのか、また具体的にどのような役割を果たすべきかについては、必ずしも明確ではない。また「犯罪被害者等基本計画」においても、犯罪被害者等基本法 22 条を受けて民間団体への財政的援助について述べられているが、民間団体の果たすべき役割や意義については論じられていない。また内外の文献等においても、この点について論じられることは少ない。従ってこの点に関する通説といえるものはないが、私見は次の通りである。

(2)民間団体による支援の意義

民間団体による支援の意義については、以下の点を指摘することができる。

刑事司法機関は犯罪被害者等との接触の機会が多く、刑事司法機関による支援は効果的である。従って、犯罪被害者支援において中心的な役割を果たすのは、刑事司法機関である。しかしながら、多くの被害者調査の結果が示すとおり、犯罪被害を刑事司法機関に通報しない被害者等も多い。この場合、刑事司法機関およびその他の公的機関からの支援を受けることは困難である。このような場合でも、民間団体であれば対応することができる。

警察による被害者等への支援については、法令上の明確な根拠がある(犯給法 22 条、警

察本部長等による犯罪の被害者等に対する援助の実施に関する指針、被害者対策要綱など)。しかし、警察がこれらに定められた業務を行う人的資源等が確保されているわけではない。そこで、民間団体がこれを補完することも必要である。犯給法 23 条に基づく犯罪被害者等早期援助団体の制度は、そのための制度として位置づけることができる。

被害者等の直面する問題は長期にわたる。しかし事件が刑事司法機関の手を離れた場合には、刑事司法機関が継続して支援を行うことは難しい。しかしながら、このような場合、(もちろん医療機関や福祉機関も対応することはできるが、)民間団体であれば対応することができる。

被害者等の直面する問題は多様であるため、複数の公的機関が関与することになる。しかし、これらの機関の連絡・調整を第一線で行う公的機関は(現在のところ)存在しない。このような場合でも、民間団体が対応することは、可能である。

被害者等に対する支援活動を行う民間団体の存在自体が、被害者等の精神的な支えになると考えられる。

民間機関が支援を行うことにより、コストを削減することができる。アメリカ合衆国においては、この視点が強調されることが多い。なお、この点に関しアメリカ合衆国においては、刑事司法機関が民間ボランティアを活用して被害者等に対する支援活動を行うことが広く行われており、これについてもコスト削減の観点から説明されることが多い。

(3)民間団体が行うべき活動

犯罪被害者等に対する支援はさまざまに分類され、またそれぞれは相互に関連するが、経済的支援、精神的・身体的被害の回復の支援、危機介入等を含む、いわゆる直接的支援、刑事手続における被害者等の関与等に分類できる。更に、これらの活動を促進するための広報啓発活動や、被害者等の権利擁護および代弁活動(advocacy)を含めることができる。公的機関および民間団体のいずれも、これらの全ての活動に関することが可能である。従って、行いうる活動についてはそれぞれの固有の領域は存在しないように思われる。

しかしながら、犯罪被害者等に対する支援全体の中で、民間団体が担当するのが適切であり、また効果的である領域は存在するはずであるが、これが何であるかは必ずしも明確ではない。これを明らかにするために、犯罪被害者等の支援ニーズやそれに対応すべき機関等についての意識を調査等によって明らかにすることも可能であり、また部分的ではあるがその種の調査は実施されている。しかし一般的には、被害者等の支援ニーズを明らかにする調査は非常に難しい。その背景として、被害者等に対する支援は、我が国においてかなり定着してきたとはいえ、依然として潜在的には存在するが自覚されていないニーズを「開拓」し、あるいは「掘り起こす」活動であり、明確に存在するニーズに応える活動ではない、という状況が存在している。とはいえ、我が国の被害者等に対する支援の現状を考慮して現実的に判断すると、民間団体による活動として促進されるべきもののうち主要なものは、次のものであると考えられる。

第一は、刑事司法機関と連携して行う活動を促進することである。とりわけ、現行法上の制度である、犯罪被害者等早期援助団体による活動を更に発展させる必要がある。このためには、これに対する財政的援助が必要となるが、これについては後述する。

第二は、犯罪被害者等自らによる活動の促進である。アメリカ合衆国においては、Parents of Murdered Children(POMC)や Mothers against Drunk Driving(MADD)などの被害者等が自ら設立した民間団体が、刑事司法機関などと連携して、さまざまな支援活動、広報活動、権利擁護・代弁活動、広報活動、自助グループ活動、犯罪防止活動、立法活動などを展開している。このうち特に、自助グループ活動は被害者等でなければ行うことができず、また精神的被害からの回復にも効果があるとされているので、我が国においても促進し、定着させる必要があると考えられる。

第三は、第二の活動と関連するが、犯罪被害者等の支援を行うことを目的とする民間団体が、自助グループの設立やその運営の支援を行う活動を行うことである。これは、我が国においても既に行われているが、更に促進されるべきであると考えられる。

第四は、いわゆる「傘組織」(umbrella organization)による活動の促進である。アメリカ合衆国においては、被害者等への支援活動を行う団体は、「地域に基礎を置く組織」(community-based organization)と「傘組織」に二分される。後者の代表的なものとして、National Organization for Victim Assistance(NOVA)、National Center for Victims of Crime(N C V C)、National Association of VOCA Assistance Administrators(NAVAA)、National Association of Crime Victim Compensation Boards(NACVCB)を挙げることができる。このような「傘組織」による「地域に基礎を置く組織」に対する指導、援助等は、「地域に基礎を置く機関」がより専門化された高度の被害者支援を行うために不可欠である。また、これらの「傘組織」は、広報・啓発活動や権利擁護・代弁活動、立法活動なども大きく関わっている。我が国においてもこの種の団体として全国被害者支援ネットワークが存在しているが、活動の活発化が期待される。

2 我が国における民間団体の現状と課題

(1)現状

我が国における民間団体による犯罪被害者等に対する支援活動について、何をもって嚆矢とするかは見解の分かれるところではあるが、本格的な開始を 1991 年の「犯罪被害者給付制度発足・犯罪被害救援基金設立 10 周年記念シンポジウム」の後の 1992 年に設立された「犯罪被害者相談室」とすることについては、異議がないと思われる。その後各地において犯罪被害者等に対する支援活動を行う民間団体の設立が続き、1998 年には「全国被害者支援ネットワーク」が設立された。現在同ネットワークに加盟する団体の数は 42 である。また、近時においては、犯罪被害者等によって設立された団体の活動が活発になってきている。しかしながら、これらの民間団体の活動の実態については、本格的な調査も行われ

ておらず、必ずしも明らかになっていない。全国被害者支援ネットワークに加盟する団体の活動については、次の点を指摘できる。

精神的被害からの回復のための、電話や面接などによる支援活動(カウンセリングなど)が中心である。また、弁護士等の協力を得て、法律相談も行われている。

被害者等の自助グループに対する支援活動も行われているが、全体としては活発とはいえない。

いわゆる直接的支援については、法廷付き添いや生活支援などは定着しつつあるが、危機介入は一般的ではない。

犯罪被害者等早期援助団体としての活動は定着しつつある。またその指定を目指す民間団体の数は増加している。

また問題点としては、以下の点を指摘できる。

提供されている支援活動の種類が少ない。

活動資金が不足している。

専門家による協力が十分ではない。

活動を担うものの養成プログラムが十分ではなく、また標準的なプログラムも存在しない。

他機関との連携が必ずしも十分ではない。

(2)課題

我が国における民間団体による支援活動の現状に鑑み、今後の課題としては次のようなものがあると考えられる。

民間団体が全ての地域に設立され、被害者等に対する支援活動が広く一般的に行われることが望まれる。

犯罪被害者等早期援助団体の指定を受ける団体が増えることが期待される。

提供される支援活動が拡充されることが必要である。具体的には、危機介入、権利擁護・代弁活動、法廷関連活動、生活支援、被害者等の自助グループへの支援、緊急的(小額)金銭援助、いわゆる修復的司法プログラムに参加する被害者等に対する支援活動の拡大や充実が期待される。

財政的基盤を強固なものとする必要がある。

支援活動を行なう者の教育・訓練プログラムを更に充実させる必要がある。またその精神的支柱としての倫理綱領の制定及びその遵守は重要である。なお全国被害者支援ネットワークは、2002年に「犯罪被害者への支援活動を行なう者の倫理綱領」を制定している。

他機関との連携・協力を密にすることが必要である。この点につき警察本部を中心にして設立されている被害者支援連絡協議会の活動を充実させる必要がある。

3 国および地方公共団体による民間団体に対する支援の在り方

上述したとおり、我が国の民間団体が抱えている課題は多い。その解決のためには、民間団体による自助努力が重要であることは言うまでもないが、同時に犯罪被害者等基本法22条が規定するとおり、国及び地方公共団体による「財政上及び税制上の措置、情報の提供等必要な措置」が講じられることも重要である。国及び地方公共団体による援助の在り方については、今後本格的に議論されることになるが、重要な論点となりうるものをいくつか指摘しておきたい。

(1)資金面での援助

民間団体に対する資金面での援助の在り方を考える場合に最も重要になるのは、対象となる団体と活動である。これについては、以下の点が重要であると思われる。

犯罪被害者等早期援助団体については、その指定を受けるに際してさまざまな条件を満たしており、従ってそれによって提供される支援活動の質はある程度の水準に達している。またその活動も警察との密接な連携によって行なわれており、我が国における犯罪被害者支援において重要な役割を果たしているといえる。しかし犯罪被害等早期援助団体の指定を受ければ「特定公益増進法人」となることができ財政上一定のメリットはあるが、自動的に国または地方公共団体から資金的援助を受けられるわけではない。この点の改善が必要であると思われる。

犯罪被害者等早期援助団体以外の団体については、資金面での援助を受けられる団体と受けられない団体を区別するための形式的な基準(例えば、法人格の有無など)を定めるのは難しいと思われる。そこで、対象となる団体の範囲よりも、対象となる支援活動の種類を定めることを中心として、資金面の援助を考えるのも一つの方法であると考えられる。なおこの場合でも、対象となる団体の範囲についてある程度の制約が課せられるのは当然のことである(例えば、アメリカ合衆国においては、守秘義務や倫理綱領にかんする内部規定が存在するかどうか、ボランティアの前科・前歴調査を受けることについて同意するかどうかなどが基準となっていることが多い)。

上記の点につき参考となるのが、アメリカ合衆国における犯罪被害者法(Victims of Crime Act)(VOCA)に基づく「犯罪被害者基金」(Crime Victim Fund)による被害者支援補助金(Victim Assistance Grant)である。この詳細についてここで論じる余裕はないが、この補助金は、対象となる支援活動について民間団体及び公的機関からの申請に基づいて、支給されるものである。なお、犯罪被害者基金の財源は、連邦法違反事件の罰金等であることは、よく知られているところである。

(2)資金面以外での援助

民間団体に対する資金面以外の援助の在り方を考える場合にも、犯罪被害者等早期援助

団体とそれ以外の団体とを分けて考える必要がある。

犯罪被害者等早期援助団体に対しては、一定の範囲で情報の提供がなされている。これを民間団体への「援助」と考えるかどうかは別として、この情報提供の対象となる事件などの拡大(いわゆる automatic referral など)も、検討に値すると思われる。また、庁舎等の提供や警察電話の利用なども考えられる。

犯罪被害者等早期援助団体以外の民間団体に対しては、前述の資金援助の対象となるような活動を行なう場合に、庁舎等の提供や広報活動の協力などを行なうことができると思われる。

なお、資金面以外での援助の対象となる団体の範囲についても、資金面での援助に関する箇所でも論じたとおり、一定の制約が課せられるのは当然であるが、具体的な範囲については今後の課題である。