

中間取りまとめたたき台
(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4月27日

I 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22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。以下「基本計画」という。)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。

II 提言 (案)

第1 民間団体による活動の意義、民間団体への援助における国・地方公共団体・民間の役割

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、

- ・ 関係機関との第一線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、
- ・ 公的機関による支援が終了した後も継続的に支援できる

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、被害を届け出ることができない事情があるなど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、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・地方公共団体・民間の役割

民間団体が関係機関と連携協力を図りつつ、各地域に根ざした自主的な活動

を展開するためには、国、地方公共団体、民間それぞれが、財政的援助も含め、民間団体の活動を援助していくことが重要である。

なかでも、地方公共団体は、基本法により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）。

個々の民間団体の活動・財政状況や犯罪被害者等のニーズなど地域の実情を身近に把握できるのは地方公共団体であることに鑑みると、地方公共団体において、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を決定することが、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、こうした地方公共団体による民間団体の援助の取組が促進されるよう、地方公共団体に対し、要請や啓発、情報提供等を行うとともに、国庫補助や地方財政措置等所要の財政上の措置を講ずることが適当であると考えられる。また、こうした地方公共団体を通じた援助のほか、標準的な研修カリキュラムのモデル案の作成・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、全国的な視点から必要とされる援助を重点的に行うのが適当であると考えられる。

また、民間団体の自主的な活動が活発になるためには、国・地方公共団体による財政的援助のみならず、会費や寄付、民間助成団体からの助成など民間の資金も活用され、幅広い形で民間団体の組織運営や活動に要する費用が賄われることが重要である。国・地方公共団体においては、こうした民間の資金が活用されるよう、広報啓発への協力や民間助成団体への働きかけ等を行うとともに、国においては、民間の寄付等に係る税制上の優遇措置を講ずる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財政的援助の在り方

1 国による財政的援助の在り方を検討する際の基本的な考え方

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いるが、そのほとんどは財政面等における困難を抱えている。~~前述のとおり~~民間団体は、支援の提供者として不可欠の存在であり、前述した民間団体による支援活動の意義の大きさに鑑みると、その活動を促進し、犯罪被害者等が望む場所でニーズに応じた支援を安定的に受けられるようにするために~~による支援活動の意義は大きく、~~民間団体に対し国をはじめとする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、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国から公益法人に支出される補助金・委託費等の見直しが行われている状況等に鑑みると、各団体において、~~寄付勧誘~~

~~活動を行うなど可能な限り自助努力により~~必要な経費を確保することが望まれ、民間団体に対する国による財政的援助の在り方については、事業費を中心に検討することが適当であると考えられる。

また、公的な財政的援助の前提として、活動の公益性、政治的中立性に加え、援助の実効性が確保されなければならないことから、援助の対象となる団体において、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^等の適切な管理など、援助対象となる事業の性格・内容等に応じ、当該事業を適正かつ確実に実施できるような一定の体制がとられている必要がある。

2 被援助団体の範囲

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、(1) 犯罪被害者等早期援助団体、(2) 犯罪被害者等早期援助団体の指定を目指す団体、(3) いわゆる全国的な傘団体、(4) (1) から (3) までに掲げた団体以外の団体、(5) 自助グループに区分し、各団体別に現状と課題等を指摘する。

(1) 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、平成19年4月現在、11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。

しかしながら、早期援助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もなされている。

早期援助団体への財政的援助については、都道府県警察が早期援助団体に対して行う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の費用として、都道府県警察費補助金により都道府県が要する経費の2分の1を国において補助する仕組みがある。同補助金は基本法や基本計画の制定を受けてここ2、3年で大幅な拡充がなされたが、都道府県において十分に予算措置されていないとの指摘がなされている。

一方、地方公共団体が独自に、早期援助団体への財政的援助に係る予算を確保している、法令外負担金の仕組みを活用して財政的援助を行うなどの取り組みを行っているところもある。

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

ような一定の体制が既にとられていると認められることから、引き続き財政的援助を行う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。

(2) 早期援助団体の指定を目指す団体

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11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。

こうした早期援助団体の指定を明示的に目指している団体は平成19年4月現在33団体あるが、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。

早期援助団体の指定を目指す団体への財政的援助については、国が早期援助団体と同様、犯罪被害者相談員の委嘱や広報啓発活動業務の委託の費用として、都道府県に補助する仕組みがあり、ここ2、3年で大幅な拡充がなされているものの、都道府県において十分に予算措置されていないとの指摘がなされている。一方で、早期援助団体と同様、地方公共団体の中には独自に財政的援助を行っているところもある。

早期援助団体の指定を目指す団体については、1で前述したような一定の体制がとられている場合には、早期援助団体に準じて、引き続き財政的援助を行う必要があると考えられる。

(3) 早期援助団体及びその指定を目指す団体の~~いわゆる~~全国的な傘団体

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。

早期援助団体及びその指定を目指す団体の全国的な傘団体については、既に国費による財政的援助がなされているところ、1で前述したような一定の体制がとられていることを前提として、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）に要する費用を中心に、引き続き財政的援助を行う必要があると考えられる。

（４）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に把握することは困難であるが、現在、我が国には、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っている団体があるほか、早期援助団体及びその指定を目指す団体以外にも総合的な支援活動を行っている団体が存在するもある。

このうち、一部の団体には、DV、児童虐待の分野を中心に地方公共団体から財政的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に対し、地方公共団体が財政的援助を行っている事例もある。さらに、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して財政的援助を行っている事例もある。

国においては、都道府県が支弁する一時保護に係る委託費用の2分の1を補助するとともに、DVの民間シェルターへの地方公共団体の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。また、子育て支援分野における助成制度を活用して、児童虐待の防止活動や被害者支援活動を行っている民間団体に対し財政的援助を行っている事例もある。

これらの団体への財政的援助については、DVや児童虐待等一定の制度や要件の下に既に行われている取組は継続されることが期待される。また、その他の団体については、活動内容や設立形態が様々であり、地域により団体の活動状況や組織規模が異なっていることから、国においては、地方公共団体における取組が促進されるよう、地方公共団体に対し啓発や情報提供等を行うことが考えられる。

（注）本検討会において、地方公共団体による財政的援助の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。

（5）自助グループ（注）

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、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。

民間団体に対し公的な財政的援助を行う場合には、1で前述したような一定の体制がとられていること等が前提となることから、自助グループに対し直接公的な財政的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で前述したような一定の体制が整備された団体になり、政治的に中立で公益的な活動を行う場合には、（4）で前述した団体として援助を受けることも考えられる。

（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。

3 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、団体内や他団体との会員同士の交流（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、民間団体に対し公的な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が再び平穏な生活を営むことができるようになる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、2（5）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。

そして、これらの支援サービスを犯罪被害者等にとって有意なものとするためには、質的に一定以上の水準が確保される必要があるから、これらの支援サービスについての援助の充実と併せ、相談員等、支援サービスを提供する者に対する研修についても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。

第3 援助拡充に向けた検討の方向性

1 早期援助団体及びその指定を目指す団体への援助の拡充

早期援助団体及びその指定を目指す団体については、前述のとおり都道府県警察費補助金による財政的援助の仕組みはあるものの、地方公共団体において十分な予算措置がなされていないとの指摘がなされている。その理由の一つとして、犯罪被害者等施策を推進する必要性や民間団体の支援活動の意義について地方公共団体に十分に浸透していないことが考えられる。

そこで、国においては、3で後述するような取組を行うことにより、国からの補助金の活用をはじめとした地方公共団体における財政的援助の充実が図られるよう努めるべきである。

また、早期援助団体の指定を目指す団体については、3で後述する取組を行うほか、第2-2(2)及び3を踏まえ、現在国からの補助金による財政的援助の仕組みがない現在、都道府県警察費補助金の対象となっていない付添いや自助グループ支援等に要する経費を中心に、各地域の民間団体の現状等を踏まえ、国において都道府県警察費補助金の拡充に努めるなど、財政的援助の充実が図られることが望まれる~~を図るべきである。~~

2 全国的な傘団体への援助

第2-2(3)で前述したとおり、早期援助団体及びそれを目指す団体の全国的な傘団体には、国による財政的援助が既に行われているがおり、傘団体が行う事業の重要性に鑑み、その執行状況等を踏まえ、国による国において財政的援助の充実~~に努めるべきである~~拡充を図るべきである。

また、「支援のための連携に関する検討会」における検討結果を踏まえ、研修カリキュラム・モデル案の作成・周知する際に全国的な傘団体との連携協力を図るべきである。

3 その他の援助の経路の可能性・方策

民間団体に対する援助について、現状では、DVや児童虐待等の一部の分野を除き、警察による援助が中心となっている。

被害直後から中長期にわたり民間団体が地域の関係機関と連携しながら活動を展開していくためには、警察とそれ以外の部局も含めた地方公共団体全体での取組が進められることが重要である。

基本計画においては、知事部局における犯罪被害者等施策の窓口の設置を要請しているが、こうした窓口部局を始め地方公共団体全体において、業務の委託や協働実施、企画公募型事業の実施等の形で、民間団体との連携協力や民間団体への援助の取組が進むことが望まれる。

また、地方公共団体の中には、早期援助団体及びその指定を目指す団体に対し独自に財政的援助を行っているところもあり、今後こうした取組が進むことにより、これらの団体に対する財政的援助の充実が図られることが望まれる。

国においては、地方公共団体の取組が促進されるよう、民間団体の支援活動の意義についての情報提供、啓発等を通じ地方公共団体の理解を促進するとともに、民間団体への援助の充実について要請を行うべきである。その際、先進的な取組事例を全国的に普及していく観点から、国においてモデル事業を実施することも有効な方策の一つと考えられる。

また、今後の地方公共団体の取組の全国的な進捗状況等を踏まえ、地方財政措置等所要の財政上の措置を講ずることを検討すべきである。

4 民間資金の活用

第1 2で前述したとおり、民間団体の自主的な活動が活発になるためには、公的な財政的援助のみならず、会費や寄付、民間助成団体の助成等民間の資金の活用も含め様々な主体がその活動を ~~を~~ 支えることが重要である。既に各民間団体は、会費・寄附の勧誘活動を行っており、日本財団を始め各種助成団体から助成を受けている 団体も多い。今後、こうした動きをさらに加速するためには、犯罪被害者等支援の必要性や民間団体の活動の意義について、個人や地域、企業、各種団体等国民全般に対し、広く理解と協力を求めることが重要である。

国においては、5で後述する広報啓発への協力を引き続き行うとともに、地方公共団体、企業、各種団体等と連携して、犯罪被害者等支援を促進する気運をより一層醸成するための国民運動を展開することを検討すべきである。

地方公共団体においては、5で後述する広報啓発への協力を引き続き行うとともに、各地域社会における犯罪被害者支援を促進する気運を醸成するための取組を進めることが望まれる。

5 財政的援助以外の援助

民間団体の活動が充実するためには、国・地方公共団体において財政的援助のみならず、事務所等の提供や人材育成への協力、広報啓発への協力等財政的援助以外の援助を行うことが重要である。

現在の地方公共団体の取組を見ると、事務所等の提供等として、一部の団体で施設・庁舎の一部を無償又は低額により提供している。また、人材育成への協力として、多くの団体で各種研修への講師派遣等を行っている。広報啓発への協力として、多くの団体で民間団体作成のポスター・リーフレット類の掲示・配布・備付、犯罪被害者等の相談窓口を掲載したパンフレット等への民間団

体の情報の掲載、各種広報啓発行事の共催、後援名義の付与等を行っている。これらの援助は現在都道府県警察が中心となっていて行われているが、今後は都道府県警察以外の部局も含め地方公共団体全体で更に取組が進められることが望まれる。

国においては、地方公共団体の取組が促進されるよう、地方公共団体に対して要請や啓発、情報提供等を行うべきである。また、会場等の借上げ、人材育成への協力、広報啓発への協力、関係機関との連携の促進等については、基本計画に既に関連施策が盛り込まれており、当該施策を引き続き着実に実施していくべきである。