

犯罪被害者等に対する経済的支援拡充に関する意見書

2006年11月22日

日本弁護士連合会

犯罪被害者等に対する経済的支援の拡充に関して、当連合会は、以下のとおり意見を述べる。

- 1 犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律を改め、犯罪被害者等補償法を制定すべきである。
- 2 犯罪被害者等について、公費による弁護士選任制度を導入すべきである。

理由

第1 犯罪被害者等補償法の制定

1 補償法の必要性とその根拠

犯罪被害者等（以下「被害者」という。）は、従前、十分な支援を受けられず、社会から放置されてきた。突然の犯罪被害によって、傷害を受け医療費の負担に苦しみ、また稼働困難となり収入が激減する等、経済的被害に苦しめられることが多い。一方、被害者に対する特別の経済的支援策は、現状では、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律（以下「犯給法」という。）のみしかない。被害者の経済的被害の回復のためには、現行の犯給法の改正ではなく、新たに犯罪被害者のための犯罪被害者等補償法（以下「補償法」という。）を制定するべきである。

なぜなら、そもそも被害者は、犯罪被害者等基本法（以下「基本法」という。）に基づき「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」が認められ（基本法3条1項）、かかる被害者の権利を充足するため、国は「犯罪被害者等のための施策を総合的に策定し、及び実施する責務」を有しているのである（基本法4条）。

国が被害者に対して補償を行う根拠としては、国民の誰もが被害者となりうるため相互共助の精神から被害者に補償を行うべきとするもの（イギリスなど）と、国が犯罪から国民を保護する義務を負うにもかかわらず、かかる義務に違反して被害者に被害を与えたことを根拠とするもの（ドイツなど）などが挙げられる。いずれの見解によるにせよ、基本法はこれらの精神に基づき、「犯罪被害者等に対する給付金の支給に係る制度の充実等必要な施策を講ずるもの」と定めている（基本法13条）。

このような、基本法に基づく被害者の権利及び国の義務からすれば、加害者による損害賠償とは別に、国が直接被害者に対し経済的補償をなす義務を負っていると解される。それにもかかわらず、現在の犯罪被害給付制度における給付金は、見舞金的性格しかなく、そのため補償の内容は非常に不十分なものにすぎない。したがって、もはや現行の犯罪被害給付制度の見直しではなく、被害者の補償を受ける権利及び国の義務が基本法に基づくものとして、被害者の補償について見直すべきであると考えらる。

また、犯給法の改正でなく新たに補償法を制定しなければならないのは、被害者の手続面の負担を軽減するためである。現在、犯罪被害給付制度以外にも犯罪被害を実質的に救済する制度は、労災保険制度、生活保護制度など多岐にわたっている。しかし、被害者がこれらの制度により救済を受けるためには、それぞれについて手続を取らなければならないが、これは被害者にとってあまりにも負担が大きいし、制度を知らなければ救済を受けられないことにもなりかねない。また、現行の既存制度による場合には、縦割り行政の弊害から、補償の隙間が生じることもある。

そこで、被害者の手続的な負担を軽減すること及び個別の制度並列による救済漏れの弊害を防止するために、被害者に関する諸制度を一本化した補償法を制定することが最も望ましいと考える。

当連合会は、1960年の第3回人権擁護大会において犯罪被害者に対する経済的支援を決議して以来、1975年の第26回定期総会において犯罪被害者補償制度の確立を決議し、1999年10月22日には「犯罪被害者に対する総合的支援に関する提言」を発表し、2000年9月には犯給法改正を求める「犯罪被害給付制度に関する中間提言」に関する意見書を発表し、2003年10月の第46回人権擁護大会においては、「犯罪被害者の権利の確立とその総合的支援を求める決議」を行い、被害者に対する経済的支援の拡充を求め続けていた。基本法制定及び基本法に基づく犯罪被害者等基本計画（以下「基本計画」という。）の実施にあたり、当連合会の意見を実現すべく、本意見書を提出した次第である。

2 具体的制度構想

（1）補償対象被害者について

日本国民及び在日永住外国人、日本国内で犯罪に遭った外国人のうち、相互主義がとられている国の国民を対象とすべきであるが、できる限り対象者は広くすべきであろう。

（2）補償対象犯罪について

生命犯、身体犯、自由犯、及び過失による犯罪の被害者についても補償されるべきである。

故意・過失のいずれであっても、犯罪が発生し、被害者が損害を被ったことに変わりはなく、経済的補償において加害者側の事情を被害者に反映させる必要はないからである。

(3) 加害者の責任能力について

加害者が責任無能力であっても国による補償はされるべきである。

なぜなら、1 で述べたように、国の補償義務は国固有の責任であって、加害者の損害賠償義務から別個独立しているのであって、加害者が責任無能力のため、損害賠償義務を負わない場合でも、国の補償義務は発生するからである。

(4) 具体的補償の内容

犯罪被害によって重傷を負った場合、あるいは重度の後遺症を有することとなった場合に、被害者の経済的負担が重くなる。このような場合に、被害者が経済的な負担なく、十分な医療を受けることができるような制度構想が望まれる。

医療費・カウンセリング費用・リハビリ費用等

医療費、カウンセリング費用、リハビリ費用及び通院費などの医療に関連する費用については、必要性が認められる限り全額補償されるべきである。

もっとも、被害者としては、後に補償されとしても、一時的に医療費を立替払いすることは経済的にも負担が大きいため、例えば被爆者手帳制度と同様な「犯罪被害者手帳」制度を制定し、手帳を提示すれば医療費を負担しないでよい制度を導入することが最も望ましい。

また、介護費用についても全額補償すべきである。

性犯罪への補償

妊娠等の検査費用、緊急避妊費用、性病治療費等は全額補償する。

住宅・自動車改造などの環境整備費、車いす・義肢等の補装具の費用

住宅・自動車改造、転居費用、事件現場清掃費等についても、必要性が認められる限り、全額補償すべきである。

車いす、義肢等についても、必要性が認められる限り、補償の対象とすべきである。なお、車いす、義肢等については、現物支給も可能とすべきである。

葬式費用・遺体搬送費用

遺体搬送費用については全額補償する。

葬式費用については、200万円を限度として補償すべきである。

休業損害・逸失利益

相当な範囲で休業損害を補償すべきである。

死亡または後遺障害のときには相当額を支給すべきである。

(5) 奨学金制度

被害者の家庭の子どもたちが安心して勉学できるよう、入学時に納付する入学金や授業料や、年度途中からの授業料の援助を行うことを可能とする奨学金制度

についても、補償法の中で新たに制定するなどして積極的に検討すべきである。

3 その他の配慮すべき点

突然、犯罪被害に遭い、混乱する被害者の状況から、補償金の請求権に関する消滅時効については、出来る限り期間を延長すべきである。

また、被害者が民事裁判を提起する場合には、申立手数料の低廉化、申立手数料予納の免除、郵券の予納の免除などの民事訴訟費用負担の軽減措置を講じるべきである。

補償方法も、年金方式、一時金方式及び両者の併用方式が考えられるが、犯罪被害者のニーズにこたえるよう適切な方法を採用すべきである。そして、被害直後の支給を可能とするよう仮給付制度を広く認めるべきである。

被害者がもっとも金銭を必要とするのは、治療費、遺体搬送費、葬儀費用などを支出する被害直後であり、できる限り早い時期での補償が被害者の経済的負担を軽減するために必要不可欠だからである。

また、昨今の世界情勢から、日本においても不特定多数の被害者を前提とする重大犯罪の発生が想定されるため、直ちに上記の重大犯罪の被害者支援対策を構築する必要がある。そこで、補償法において、上記の重大犯罪の特殊性を考慮した制度を導入し、迅速な被害者救済を実現すべきである。

4 補償制度の担当機関および異議申立制度

補償法においては、現行の犯罪被害給付制度で予定されているものよりはるかに広い範囲にわたって犯罪被害者等の救済を図る制度となっていることから、その担当機関については、公安委員会とすることは適当ではなく、省庁横断的な対応を可能とするために、内閣府の下に例えば「犯罪被害者等補償庁」や「犯罪被害者等補償局」などを新たに制定し、その機関を担当機関とすべきである。

この点については、スウェーデンにおける「犯罪被害者補償庁」(法務省管轄の独立した機関)やドイツにおける「援護庁」(各州に設置された補償制度のための機関)が参考となろう。

異議申立については、補償法に基づく支給に関しての認定機関とは、別個独立の機関を新たに設けて、そこに対して行うことを認めるべきである。

5 補償法制定後の犯罪被害者等に対する援助制度及び犯罪被害者等早期援助団体制度の取り扱い

本意見書では補償法の制定を提言しているが、同法が制定された場合、犯給法は廃止されることになると考えられる。

その場合、犯給法で定められている犯罪被害者等に対する援助制度(22条)、

犯罪被害者等早期援助団体制度（２３条）についても，現行の制度から犯罪被害者等の権利を後退させることは基本法の趣旨にも反するため，別の法律により存続させなければならない。

第２ 公費による弁護士選任制度の導入

１ 弁護士による犯罪被害者支援の必要性

被害者は，ある日突然犯罪に巻き込まれ，十分な支援を受けられないまま，社会において孤立することを余儀なくされてきた。さらに，犯罪による直接的な被害にとどまらず，その後も捜査機関などによる副次的な被害（二次被害）に苦しめられることも少なくなかった。

基本法及び基本計画が明らかにしているように，被害者に対しては，医療や精神的ケアなど様々な分野における専門家による支援や，経済的支援等総合的な支援が要請されているが，権利侵害状態を回復し，その尊厳を取り戻させるため，人権擁護を使命とする弁護士による法的支援は不可欠である（弁護士法１条）。

弁護士が相談業務を通じて，被害者に対して，刑事手続及び関連法規等に関する幅広い専門知識を教示し，あるいは事件受任を通じて適切な法的支援を行うことは，被害者が，さまざまな被害者のための施策の利益を受けるために必要である。

当連合会は，前述のとおり被害者に対する経済的支援の拡充を訴えており，２００３年１０月の第４６回人権擁護大会では，犯罪被害者に対して公費による弁護士選任制度を導入することを決議している。

本年１０月２日に業務を開始した日本司法支援センターにおいては，被害者支援が本来業務の一つとされ，被害者等の援助に精通している弁護士の紹介も始まった。被害者に法的支援を行う弁護士は，社会的要請である。

弁護士による法的支援については，経済的損害の回復，名誉等の侵害の予防・回復，被害者の尊厳の維持・回復を実現するために，その体制の一層の充実化を図るとともに，被害者の置かれた経済的状况等に鑑み，公費によって賄われるシステムを構築していく必要がある。

２ 被害者のための支援弁護士の活動

弁護士による法的支援活動としては，民事の損害賠償請求の代理人としての活動以外に，具体的には以下のようなものがあり，多岐にわたり，時に長期に及ぶ。

（１）起訴前の段階

刑事手続の説明・アドバイス

被害届・告訴

参考人取調べについてのアドバイス，付添

捜査機関との連絡調整，情報の収集

被害者としての証拠収集

報道機関への対応

示談等への対応

(2) 起訴後の段階

起訴状・冒頭陳述・論告・判決書等の閲覧謄写等

公判準備・証人尋問準備における検察官との打合せ・付き添い

公判期日傍聴付き添い

被害者の意見陳述の援助

(3) 不起訴の場合

不起訴記録開示手続

検察審査会への審査申立

(4) 裁判終了後

加害者情報等の入手

刑事確定訴訟記録の入手

被害者の安全確保のためのアドバイス等

(5) 加害者との対話

(6) 経済的回復のためのアドバイス・弁護活動

各種給付金（労災・犯給法・障害福祉年金・遺族年金）等についてのアドバイス・申請の代行等

交渉・民事調停・訴訟の提起等

3 公費を支出する理論的根拠

(1) 弁護士による法的支援及び費用についての現状（法律扶助制度）

ア 前記2記載のような，民事損害賠償請求の代理人活動などの民事法律扶助制度により援助を受けることのできる活動以外の支援活動については，2001年度に，財団法人法律扶助協会（以下「法律扶助協会」という。）において犯罪被害者法律援助制度が創設され，一定の資力基準を下回る被害者は，この制度の適用を受けられると弁護士費用を「交付」されている。同援助制度は，資力要件はあるものの，犯罪被害の甚大さなどを考慮して，柔軟な運用がなされている。

同援助制度は，日本財団の助成の下，ある意味公的給付に代わる機能を担ってきたが，日本財団は，社会的意義ある事業との認識の下，公費によって賄われるまでの過渡的な助成としており，長期にわたって現状のまま同援助制度が継続されるとはいえない。

同援助制度は，徐々に利用が増加し，2005年度の利用件数は，全国で

115件、支給総額約1500万円であるが、日本司法支援センターにおける精通弁護士の紹介等の被害者支援が定着することによって、今後さらに利用が増えると思われる。

イ 他方、民事訴訟等を中心とする損害賠償の請求については、一般の法律扶助制度（貸与制）を超える特別の制度は存在しない。従って、法律扶助制度の審査が通れば、これに基づいて日本司法支援センターから弁護士費用（着手金）を借り受けることが出来るが、そうでない場合は、弁護士費用を自ら用意しなければならない。

ウ さらに、扶助制度の審査においても、通常の場合と同様に、「回収の見込み」を基準として審査を行い、援助の可否を決定するため、資力のない加害者からは回収見込みがないとして援助がなされない場合もある。このため、被害者は民事の損害賠償請求をするために多額の弁護士費用の支出を余儀なくされる例があり、これが被害者に対する過大な負担となってきた。

エ 被害者に対する経済的支援という観点から、基本計画においては、日本司法支援センターによる民事法律扶助制度の活用によって、弁護士費用及び損害賠償請求費用の負担軽減を図ることが施策として掲げられているが、これを推し進めて、抜本的には公費による弁護士費用の負担が導入されるべきである。

（２）被疑者・被告人に対する国費支出との不均衡の是正

被告人については、国費での弁護人選任が可能であり、さらに被疑者についても国選弁護制度が創設される状況にある。言うまでもなく、これは憲法で保障された被疑者・被告人の人権保障、適正手続保障の観点から認められているものである。

他方、被害者の場合も、基本法が制定され、基本計画において被害者の権利の重要性が再確認されている。

そうであれば、被疑者・被告人の人権との均衡という面からも、刑事司法における被害者への公的弁護人選任制度を創設すべきである。

被害者は事件の被害者であるにもかかわらず、私費で弁護士費用を賄わなければならないというのは、被疑者・被告人と比して余りにも不均衡である。被疑者・被告人のための体制との均衡からも公費による弁護人選任制度が導入されるべきである。

（３）基本法１２条の要請

突如として犯罪の被害に遭い経済的困窮状態に陥った被害者が、加害者に対して自ら損害賠償請求を行うことは、多くの困難に直面し極めて困難である。また、加害者に資力がないことも多く、かかる場合に、加害者に対する損害賠償請求の他に各種給付金制度等によって経済的損害の回復を図る必要性も高いが、これら

の制度の利用についても正確な知識を有する弁護士による助力が不可欠である。損害賠償請求についての援助等を定めた基本法 12 条の趣旨からも、公費による弁護士選任制度が認められるべきである。

この場合、最終的な「回収の見込み」の有無については、被害者の程度等を勘案して審査され、出来る限り広く援助がなされるべきであり、被害者の経済的回復手段の観点からも弁護士費用が公費で補償される必要性は高い。

4 あるべき制度を構築するにあたっての検討事項

(1) 犯罪の被害に制限を設けるか

対象となる犯罪は、生命、身体、自由などを侵害する犯罪行為とする。

(2) 資力による制限を設けるか否か

資力要件を設けるとしても、被害者が法律専門家の援助を受けることが資力の多寡によって左右されるべきでないことを留意する必要がある。

(3) 弁護士費用を援助する場合の認定機関及び具体的な給付手続

総合法律支援法 30 条 1 項 5 号を改正し、日本司法支援センターを認定機関とする。給付手続については国選弁護人の場合に準じた形式とする。

(4) 刑事対応の場合と民事損害賠償請求との場合で区別すべきか否か

民事損害賠償も含めた形で被害者支援制度を構築すべきである。

被害者の実質的な被害回復という観点からは、刑事手続に関連する支援と民事上の損害賠償請求も切り離して考えることはできないからである。

(5) 弁護士費用の給付制

給付制に統一すべきである。

(6) 法律相談の無料化の推進

国費の援助の下、被害者に対する弁護士による無料法律相談を推進すべきである。

現在、弁護士会の一部では、被害者に対する無料相談を実施しており、相談業務にかかる経費は弁護士会または相談担当弁護士が負担しているが、本来有料であるはずの弁護士の相談業務のこのような無料化は、被害者に対する法的支援業務の重要性に鑑みてのことである。

しかし、このような法律相談の無料化は本来あるべき姿とは言い難い。被害者支援に責任を持つ国の費用で行われるべきである。

(7) 公費による弁護士選任制度導入に当たって要する費用

2005 年度における財団法人法律扶助協会の犯罪被害者法律援助制度における支給件数は 115 件、支給総額は約 1500 万円であった。しかし、今後の前述した支援活動を充実させるために、十分な公費を投入して、万全の体制を構築すべきである。

5 結論 - 今後の展望

法律扶助協会の事業である犯罪被害者法律援助制度は、2007年3月までは、現行どおり実施されるが、同年4月以降についての同制度の詳細は確定していない。当連合会は、法律扶助協会の実施していた他の自主事業とともに、日本司法支援センターに委託して事業を継続する方向で、日本司法支援センターと現在協議を重ねている。この場合、日本財団の助成は、日弁連特別基金が受け皿となる。

しかし、日本財団の助成は、前述のとおり、公費が支出されるまでの過渡的なものであり、同援助制度の2008年度以降の財源は不透明なままである。

基本法が制定され、基本計画が策定されたという状況において、弁護士による被害者支援活動はさらに進展されなければならないにもかかわらず、同援助制度の将来的展望が必ずしも明るいとはいえないことは、基本法及び基本計画の趣旨にそぐわないものである。

基本法によって、国が被害者支援を行う責務を有することが明言された以上、被害者支援の重要な部分を占める法的支援について、国が弁護士費用を支出することは十分理由があるといえる。その実現の方法として、日本司法支援センターが、まず、2007年4月以降、同援助制度を委託事業として実施し（総合法律支援法30条2項）、その後、総合法律支援法の改正によって、日本司法支援センターの本来業務として、同援助制度を公費による制度として発展させることが考えられる。

基本法及び基本計画は、日本司法支援センターに対し、被害者支援の中核を担う役割を期待している。つまり、日本司法支援センターは、本来業務の一つとしての被害者支援業務を、現行の単なる情報提供から進め、さらに拡充することが求められており、その中でも最も期待されているのが、公費による弁護士選任制度の担い手としての役割なのである。

被害者に対する法的支援が決して後退することなく進展するよう、当連合会においては、支援弁護士体制のさらなる整備・拡充を行うが、国としては、これに対応する公費による弁護士選任制度の検討を早急に行うべきである。

以上