

犯罪被害給付制度の再検討：英国法との比較を中心に（1）

著者	京 明, 黒澤 睦, ブルックス グラハム, エリス トム
雑誌名	法と政治
巻	72
号	4
ページ	69(1357)-80(1368)
発行年	2022-02-28
URL	http://hdl.handle.net/10236/00030059

犯罪被害給付制度の再検討

～英国法との比較を中心に～（1）

京 明

黒 澤 睦

グラハム・ブルックス

トム・エリス

- I. 問題の所在
- II. 犯罪被害給付制度の成立とその後の展開（以上、本号）
- III. 犯罪被害給付制度の趣旨及び要件の比較検討
- IV. 犯罪被害給付制度の運用状況の比較検討
- V. 結論

1. 問題の所在

2004年に犯罪被害者等基本法が制定されてから15年以上が経過した。この間、同法8条に基づき犯罪被害者等基本計画が策定され（第1次～第3次）、2021年度からは第4次計画が策定・実施されるに至っている。これまでの基本計画では一貫して5つの重点課題が提示され、その中でも「損害回復・経済的支援等への取組」は常に筆頭に掲げられてきた。そして、かかる取組において中心的な位置を占めるのが、犯罪被害給付制度であると言っても過言ではない。

犯罪被害給付制度をめぐるのは、上記・第1次～第3次の基本計画に基づいて制度の改変が行われてきたが、とりわけ第3次計画のもとで

「犯罪被害給付制度に関する有識者検討会」が設けられ⁽¹⁾、そこでとりまとめられた「提言」に基づき、2018年4月には、より柔軟な給付を可能にすべく大幅な制度改革が実現されるに至っている⁽²⁾。しかも、この直近の改正をもって、一方では、世界的に見ても遜色のない制度となり、犯罪被害給付金制度それ自体としては一つの区切りがついたとの評価もなされて⁽³⁾いる。

たしかに、制度の枠組み自体、特に給金額の上限等に着目すれば、諸外国（例えば英国）の制度とも遜色ないようにも見える。また、制度の創設とその後の改正に対してこれまで傾注された数多くの労力に対しても、畏敬の念を禁じ得ない。しかしながら、比較法的な観点から制度の「運用面」について見たとき、直ちにそのような評価を下してよいかは、なお慎重な検討を要する⁽⁴⁾ように思われる。例えば、母法たる英国⁽⁴⁾の制度のもとでなされた1年間の支給総額や申請数といった客観的な指標に注目してみただけでも、日英の間には後述の通り驚くべきほどの差異が依然として認められる。

そこで、本稿では、犯罪被害者等に対する経済的支援をより一層促進す⁽⁵⁾

(1) <https://www.npa.go.jp/higaisya/shiryou/expert2.html>（最終アクセス2021年12月19日）

(2) その詳細については、警察学論集71巻5号（2018年）1頁以下の「特集・犯罪被害給付制度の改正」ほか参照。

(3) 川出敏裕「犯罪被害者支援の現在」法学教室452号（2018年）1頁、滝沢誠「犯罪被害給付制度の新展開」高橋則夫ほか『日高義博先生古稀祝賀論文集・下巻』（成文堂、2018年）483頁（497頁）。

(4) 本稿において英国とは、イングランド、ウェールズ及びスコットランド（すなわち北アイルランドを除くグレート・ブリテン）を指すものとして用いる。

(5) 本稿では、犯罪により直接被害を被った者のほか、その遺族も含むものとして用いる（犯罪被害者等基本法2条2項）。

るためには、現在の制度にはなおどのような改善点があるか、英国法との比較に基づいて再検討を試みることにする。

II. 犯罪被害給付制度の成立とその後の展開

(1) 犯罪被害給付制度の成立

日本の犯罪被害給付金制度（以下、犯給制度という）は、1980年に犯罪被害者等給付金支給法（以下、犯給法という）に基づき創設された（施行は翌1981年）。日本における犯罪被害者支援政策の先駆けとも言われている。⁽⁶⁾ その直接の契機となり、また、犯罪被害者に対する公的救済制度の必要性が自覚されたのも、いわゆる三菱重工本社ビル爆破事件（1974年）⁽⁷⁾ であった。もっとも、それに先立つ1960年代後半からすでに犯罪被害者に対する公的救済を求める市民運動は存在しており、そのことが犯給法の制定にも大きく寄与したことは注目されてよい。⁽⁸⁾ 要するに、犯罪被害者をめぐる法制度の生成と発展に対しては、いわゆる被害者運動の展開が大きく寄与しているほか、その実現のプロセスにおいては、被害者支援に対する「広い国民的な意識の盛り上がり」が求められ⁽⁹⁾ る。以下では、これらの要

(6) 川出敏裕「犯罪被害給付制度の現状と課題」椎橋隆幸先生古稀記念『新時代の刑事法学』（信山社、2016年）473頁（477頁）。

(7) 大谷實・齊藤正治『犯罪被害給付制度』（有斐閣新書、1982年）15頁及び38頁。なお、制度発足の経緯につき、現在最もアクセスの容易なものとしては、警察庁発行のパンフレットを参照するのが有益であろう。<https://www.npa.go.jp/higaisya/kyuhu/pdf/hankyuukinPh29.pdf>（ただし、平成30〔2018〕年3月31日以前に発生した犯罪を対象とするもので、最新の改正は反映されていない。最終アクセス2021年12月19日）

(8) 諸澤英道『被害者学』（成文堂、2016年）557頁。そこでは、市瀬朝一・みゆき夫妻による運動が「大きなエネルギーとなって」犯給法の制定につながったとされている。

(9) 「警察の『被害者対策』に関する研究会」報告書（1995年12月）第2

因に着目しつつ、その後の犯給制度の展開を辿ることにする。

(2) その後1990年代までの展開

多くの人々の労苦によって成立した犯給制度も、当初の制度は犯罪被害者への経済的支援としては必ずしも十分とは言えなかった。それにもかかわらず、制度成立後の10年間は改革の兆しがみられなかった。⁽¹⁰⁾ その背景事情の一つとしては、1960年代後半に始まった被害者運動が、犯給法の成立をもって自然消滅となった事情もあったのかもしれない。その要因として、日本における被害者運動は、一部の専門家を除いて、ほとんどが殺人事件等の遺族たちによるものであり、新たに制定された制度は、過去の事件の遺族には適用されないという失望感が、その後の活動のエネルギーを削ぐことになったとも言われる。⁽¹¹⁾

犯罪被害者等の救済が再び社会的に注目されるようになるのは、1990年代に入ってからである。まずは1991年10月に犯給制度10周年記念シンポジウムが開催され、その中で犯罪被害者等の実態調査を行う必要性が痛感された。その結果、1992年から94年までの3年間にわたり初めての学術的な実態調査が行われることになった。⁽¹²⁾ その学術調査の結果を通じて、日本にも被害者支援のシステムを創る必要があるとの認識が生まれ、⁽¹³⁾ イギリスの Victim Support やアメリカの NOVA 等の民間被害者支援団体の影響

の4(1)。なお、この報告書については、例えば警察学論集49巻4号(1996年)96頁以下で参照が可能である。

(10) 奥村正雄「犯罪被害給付制度の現状と課題」被害者学研究25号(2015年)131頁(134頁)。

(11) 諸澤・前掲注(8)559頁。

(12) その成果は、宮澤浩一ほか編『犯罪被害者の研究』(成文堂、1996年)として公表されている。その中には、これまで唯一といってもよい犯給制度に関する実証研究も含まれている(88-120頁:瀬川晃・奥村正雄)。

(13) 諸澤・前掲注(8)561頁。

を受け、犯罪被害者等に対する精神的・実質的な支援を行う民間ボランティア団体が誕生し始めた。1998年には全国犯罪被害者ネットワークとして、日本の各地方に広がっていった。⁽¹⁴⁾

他方で90年代は、社会でも衝撃的な事件がいくつも発生した時期でもあった。オウム真理教による地下鉄サリン事件（1995年3月）や、犯人が当時14歳の少年であったことも衝撃を与えた神戸の連続児童殺傷事件（1997年）などはその顕著な例である。このようなセンセーショナルな事件が起きる中で、マスコミの犯罪報道も加害者から被害者に焦点を当てたものへと変化し始め、一般市民も犯罪被害者を通して犯罪被害の実態やその悲惨さを知るようになった。⁽¹⁵⁾

このような犯罪被害者等に対する国民的な意識の高まりを受けて、警察においても1996年に犯罪被害者対策要綱が策定され、「被害者対策は、警察の本来の業務であり、警察は被害者を保護する立場にある」ことが明文で規定された。⁽¹⁶⁾ さらに、犯給制度においても、トラウマやPTSD等犯罪の心理的・精神的な被害の深刻さに対する認識の深まりを背景に、⁽¹⁷⁾ 従来、障害等級が第1級から第3級までであったところ、1997年に「犯罪被害

(14) 奥村・前掲注(10)134頁。

(15) 浜井浩一・トム・エリス「日本における厳罰化とポピュリズム」犯罪社会学会編『グローバル化する厳罰化とポピュリズム』（現代人文社、2009年）90頁（106頁）。なお、河合幹雄「日本の被害者学と被害者運動の動向」犯罪社会学研究25号（2000年）141頁は、日本中が被害者に注目するようになったきっかけとして、阪神・淡路大震災（1995年1月）と地下鉄サリン事件を挙げる（142頁）。

(16) 同要綱第一の3(1)。

(17) 日本においてPTSDに対する精神医学の関心が高まるようになったのは、1995年の阪神淡路大震災以降であるとされる。参照、中島聡美「犯罪被害者のメンタルヘルスと支援・治療」椎橋隆幸先生古稀記念『新時代の刑事法学』（信山社、2016年）443頁（445頁）。

者等給付金支給令」により、障害等級に PTSD 等の精神的被害も含まれることになり、第 4 級まで拡大されることになった。⁽¹⁸⁾

その後も犯罪被害者に対する国民的な関心の高まりは続き、「1998年か
ら99年にかけて、被害者保護への欲求はすでに臨界状態に近づいていた」⁽¹⁹⁾。
このような潮流をふまえ、1990年10月には、法務大臣から法制審議会に対
し、刑事手続において犯罪被害者への適切な配慮を確保し、その一層の保
護を図るための法整備に関する諮問第44号が発出されることとなった。

(3) 2000-2008年までの展開

上記・法制審での審議を経て2000年に成立したいわゆる犯罪被害者保護
二法は、⁽²⁰⁾刑事手続における犯罪被害者支援を直接のねらいとした最初の法
律として画期的な意義を有するものであった。⁽²¹⁾また、この被害者保護二法
の成立に際しては、衆・参両院において、犯罪被害者給付制度を含め総合的
な犯罪被害者対策の推進に努める旨の附帯決議が採択された。⁽²²⁾これを受け、
同年には警察庁において「犯罪被害者支援に関する検討会」が設けられ、
犯罪被害者給付制度のあり方を含む被害者に対する経済的支援及び精神的支
援の拡充が議論された。この検討会による最終提言等⁽²³⁾をふまえ、2001年に

(18) 奥村・前掲注(10)134頁。

(19) 松尾浩也「犯罪被害者保護二法—その成立と意義」松尾浩也編著『逐条解説犯罪被害者保護二法』(有斐閣, 2001年)1頁(3頁)。

(20) 正確には、周知のように、「刑事訴訟法及び検察審査会の一部を改正する法律」と「犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律」の2つを指す。

(21) 奥村正雄「犯罪被害者保護関連二法と犯罪被害者支援のあり方」警察学論集53巻11号(2000年)54頁。

(22) その内容については、例えば、安田貴彦「警察の犯罪被害者対策の現状と犯罪被害者等給付金支給法改正の経緯」警察学論集54巻7号(2001年)11頁に紹介がある(28頁)。

(23) これについては、警察学論集54巻7号(2001年)60頁において参照可

は犯給制度は新たに重傷病給付金という類型が設けられるなど給付対象が⁽²⁴⁾拡大されるとともに、支給金額も引き上げられることになった。

他方で、2000年という年は、全国犯罪被害者の会（通称「あすの会」とも呼ばれる。National Association of Crime Victims and Surviving Families：以下 NAVS と略す）が結成されたという点でも、犯罪被害者運動にとって重要な意味を持っていた。NAVS の活動は、捜査、裁判、刑の執行という一連の刑事司法のプロセスにおいて被害者の法的地位を確立することに向けられていた。⁽²⁵⁾ その特徴を端的に表現すれば、刑事司法における保護や支援の対象としてだけでなく、立法政策も含め刑事司法のプロセスにおける積極的なアクターとしての被害者像も示し、強力なロビー活動によってそれを（全てではないにして）実現した点にある。例えば上記・検討会にも NAVS の有力なメンバーが委員として加わっており、⁽²⁶⁾ 2001年の犯給制度の拡充が NAVS の活動とも決して無縁ではないことを読み取ることができる。

その後も NAVS は、マスコミなどを通じて犯罪被害者支援に対する世論の形成に大きな影響を与える一方、政府や政治家に対しても積極的なロビー活動を展開し、⁽²⁷⁾ 2004年の犯罪被害者等基本法の成立や2007年の刑事訴

能である。

(24) その際、給付金の支給以外にも、犯罪被害者等への情報提供や民間団体からの援助についても規定が設けられたことから、法律の名称も「犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律」に変更された。

(25) 諸澤・前掲注（8）567頁。そこでは、NAVS の創設者の一人でもある岡村勲弁護士の働きによる部分大きいことが示唆されている。

(26) 安田・前掲注（22）28頁の注23には委員名が紹介されており、その中には岡村勲弁護士の名前もある。

(27) 例えば2003年には、被害者のための刑事司法等を求める署名活動を行い、約39万人の署名が集まった段階で、NAVS の幹事3名が小泉純一郎首相（当時）と面会し、政府からの協力を得るに至っている。詳細について

訟法の改正による犯罪被害者等の公判参加などの実現に大きく貢献した。⁽²⁸⁾

これ以外にも、刑法の改正（いわゆる厳罰化）などにも影響を及ぼしたという点で、NAVS は日本の犯罪被害者運動に質的変化をもたらしたとも言われている。⁽²⁹⁾

NAVS の成果のうちでも特に2004年の犯罪被害者等基本法の成立は、給付制度も含めその後の政策展開にとって大きな原動力となった。すなわち、それまでの施策はどちらかと言えば「パッチワーク的」⁽³⁰⁾であったのに対し、基本法は基本理念（3条）とそれに沿った12の基本的施策を示しただけでなく（11-22条）、その実現に向けて総合的な観点から実施の基本計画を定めるよう求めるものでもあった（8条）。そこで、政府の下で第1次基本計画（2005-2010年度）が策定されたが、⁽³¹⁾その基本計画を検討する委員の中には NAVS の幹事も加わっていた。⁽³²⁾さらに、基本計画で重点課題

は、小泉内閣メールマガジン第189号（2005年5月26日付）に掲載されている NAVIS の岡村勲代表（当時）の特別寄稿参照。<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2005/0526.html>（最終アクセス2021年12月19日）

(28) 浜井浩一・トム・エリス「日本における厳罰化とポピュリズム」犯罪社会学会編『グローバル化する厳罰化とポピュリズム』（現代人文社、2009年）90頁（106頁）。そこでは、NAVS が2004年の刑法改正などの厳罰化にも大きな影響を与えたとも指摘されている。

(29) 宮澤節夫「日本のポピュリズム刑事政策は後退するか」犯罪社会学会編・前掲注（15）『グローバル化する厳罰化とポピュリズム』183頁（184頁）。

(30) 椎橋隆幸「犯罪被害者等基本計画が示す施行の全体像」法律のひろば 59巻4号（2006年）38頁（39頁）。

(31) 犯罪被害者等基本計画（第1次：平成17〔2005〕年12月）。
https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/kuwashiku/keikaku/basic_plan.html
（最終アクセス2021年12月19日）

(32) 犯罪被害者等基本計画検討会構成員名簿（平成17〔2005〕年10月7日付）
<https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/suisin/kihon/kihon.html>（最終ア

とされたテーマにつき、その具体的な取組のあり方について3つの検討会が設けられたが、それにもそれぞれ NAVS の幹事や顧問弁護団の代表が加わっていた。⁽³³⁾

かかる3つの検討会のうちの 하나가「経済的支援に関する検討会」であり、そこでの中心的なテーマが犯給制度の拡充であった。そこでの議論をふまえ、⁽³⁴⁾ 2008年には再び犯給制度の支給金額が引き上げられることとなった。また、犯給制度にも基本法の理念が組み込まれることとなり、法律名も「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律」に変更された。それによって犯給制度の理念や目的にどのような変化が生じたのかについては、後述する(Ⅲ)。

(4) 2018年の制度の拡充に至るまで

このように、NAVSは2000年以降の犯給制度拡充に大きく貢献したが、2008年の拡充も未だ満足のいくものではなかった。そこで NAVS は、犯罪被害者等に対する経済的支援を被害者の権利として捉え直し、より抜本的な被害者補償制度を2012年に提唱した。⁽³⁵⁾ この案が、第2次基本計画(2011-2015年)に基づく「犯罪被害給付制度の拡充及び新たな補償制度の

クセス2021年12月19日)そこには、岡村勲氏が「全国犯罪被害者の会代表幹事」として名を連ねている。

(33) 全国犯罪被害者の会ニュース・レター27号(2006年8月10日付)
<http://www.navs.jp/report/1/voice-1/voice-27.html>(最終アクセス2021年12月19日)及び各検討会の構成員名簿 <https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/suisin/kentokai/kouseiin.html>(最終アクセス2021年12月19日)参照。

(34) 経済的支援に関する検討会「最終とりまとめ」(平成19[2007]年9月)。<https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/suisin/kentokai/pdf/kss.pdf>(最終アクセス2021年12月19日)

(35) 全国犯罪被害者の会(あすの会)「犯罪被害者補償制度案要綱(生活保障型)第二版」(2012年10月)。http://www.navs.jp/report/1/hosyouseidoan_2.pdf(最終アクセス2021年12月19日)

創設に関する検討会」のもとで検討されたが、あまりにドラスティックな変更を多く含むためか、NAVSの主張はほとんど(全てではないにしても)認められなかった。⁽³⁶⁾

社会的には2011年に発生した東日本大震災の影響が色濃く残るなか、犯罪被害者に対する関心やNAVSの影響力も薄れていくようにも思えた。しかし2015年に、折から政権与党に返り咲いていた自由民主党の政務調査会の提言により、事態は再び動き出した。⁽³⁷⁾すなわち、この提言ではNAVSの主張に即して犯給制度のさらなる拡充、親族間犯罪不支給原則の見直し等の4つの課題が提言され、第3次基本計画(2016-2020年)での検討を求めたのである。かくして、同基本計画においても、この与党提言に沿ったかたちで論点設定がなされ、⁽³⁸⁾有識者検討会での検討を経て、⁽³⁹⁾一定程度の

(36) 「犯罪被害給付制度の拡充及び新たな補償制度の創設に関する検討会」取りまとめ(平成26[2014]年1月) <https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/kuwashiku/suishin/kentokai/kyuhu/pdf/torimatome.pdf> (最終アクセス2021年12月19日)

なお、その政治的な背景として、第2次基本計画の策定が民主党政権下で行われたこととも関係があるのかもしれない。

(37) 自由民主党・政務調査会「犯罪被害者等保護・支援体制の一層の推進のための提言」(平成27[2015]年7月)。
https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/128436_1.pdf (最終アクセス2021年12月19日)

(38) このような背景・経緯については、小島隆雄「犯罪被害給付制度の見直しについて」警察学論集71巻5号(2018年)1頁(特に2頁以下)のほか、小堀龍一郎「犯罪被害給付制度の改正の背景と有識者検討会の提言について」警察学論集71巻5号(2018年)9頁ほか参照。特に後者では、「今回議論の対象となった4つの課題は、いずれも犯罪被害者等の『声』を受けたものであった」と述べられている(11頁)。この「声」とは、実質的にNAVSの主張を指すものであると理解できよう。

(39) 犯罪被害給付制度に関する有識者検討会(平成29[2017]年度)。
<https://www.npa.go.jp/higaisya/shiryu/expert2.html> (最終アクセス2021

さらなる支給対象の拡充と柔軟な支払いが実現した（詳細についてはⅢにおいて後述する）。NAVS の従来からの主張に全て適うものではないものの、NAVS からの問題提起が真摯に検討され一定程度の成果が得られたこと⁽⁴⁰⁾に対し、NAVS 側としても一定の満足を得たようである。

この2018年の犯給制度の拡充は4月1日から施行されたが、同じ年の6月に、会員数の減少や幹事の高齢化等を理由に NAVS は解散するに至った⁽⁴¹⁾。NAVS が主張した生活保障型の制度は実現されなかったが、少なくとも2000年以降の犯給制度拡充の原動力であったと共に、その実現に大いに貢献したことは間違いない。

* 本稿は、2017年に大和日英基金（DAIWA ANGLO-JAPANESE FOUNDATION）により採択された日英共同研究「Criminal Compensation: The Cost of Victimization」の成果の一部である。

年12月19日)

なお、そのメンバーには NAVS の幹事も含まれている。

(40) 全国犯罪被害者の会ニュース・レター52号（2017年8月1日付）

http://www.navs.jp/nl/nl_52/nl_52_03.pdf（最終アクセス2021年12月19日）。

(41) 全国犯罪被害者の会ニュース・レター53号（2018年5月11日付）

http://www.navs.jp/nl/nl_53/nl_53_01.pdf（最終アクセス2021年12月19日）

及び同54号（2018年9月30日付）

http://www.navs.jp/nl/nl_54/nl_54_04-08.pdf（最終アクセス2021年12月19日）。

The cost of victimisation: A comparative analysis of the
Japanese crime damage benefit scheme with the
English Criminal Injuries Compensation Authority
Claims Scheme (CICA) [1]

Akira KYO
Mutsumi KUROSAWA
Graham BROOKS
Tom ELLIS

From a comparative perspective, there is ample literature available on victims' participation in Japanese criminal justice. However, despite the establishment of a Japanese victim compensation, or benefits, scheme in 1980 (limited to victims of violent crime), there is little available research on this. To address this gap in criminological knowledge, we start by providing a brief background to the context and environment in which the Japanese compensation/benefits scheme developed within the Japanese criminal justice system. This is followed by a comparative account of how the current system of compensation for victims of violent crime is delivered. We then examine the statistical outcomes of the contemporary practice of the Japanese scheme compared to the English system. The article concludes with some recommendation on the current scheme in Japan.