

# 犯罪被害者等補償法制定を求める意見書

2023年（令和5年）3月16日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

国は、犯罪被害者等に対する経済的支援を拡充するため、①加害者に対する損害賠償請求により債務名義を取得した犯罪被害者等への国による損害賠償金の立替払制度、②加害者に対する債務名義を取得することができない犯罪被害者等への補償制度、の2つを柱とし、現行の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よる経済的支援を包摂した新たな犯罪被害者等補償法を制定すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

犯罪被害者等基本法（以下「基本法」という。）は、3条及び4条において、犯罪被害者等（犯罪及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為により害を被った者及びその家族又は遺族。以下「被害者等」という。）への支援が国の責務であると定めている。そして、同法8条に基づき、5か年ごとに策定されている国の犯罪被害者等基本計画（以下「基本計画」という。）においては、被害者等の損害回復・経済的支援等への取組が常に重点課題として掲げられている。中でも、2005年12月に策定された第1次基本計画は、損害賠償債務の国による立替払及び求償等について、「現行及び今後実施する損害賠償請求の適切・円滑な実現を図るための諸施策及び刑事に関する手続への参加の機会を拡充するための諸施策並びに犯罪被害者等の経済的負担軽減のための諸施策を踏まえ、更に必要かつ相当であるかを検討することとし、具体的には、犯罪被害者等に対する経済的支援制度に関して設置する検討のための会において、社会保障・福祉制度全体の中における犯罪被害者等に対する経済的支援制度のあるべき姿や財源と併せて検討する。」とし、諸施策の実施を経た2016年4月の第3次基本計画では「警察庁において、日本弁護士連合会等の協力を得て、債務名義を得ても犯罪被害者等が損害賠償を受けることができない状況について実態把握のための調査を行い、その結果に応じて、必要な検討を行う。」、2021年3月に策定された第4次基本計画では「警察庁において、関係府省庁等と連携し、犯罪被害者等が損害賠償を受けることができない状況

について実態把握のための調査を実施し、その結果に応じて必要な検討を行う。」としている。

これまでに、被害者等の損害回復・経済的支援等への取組に関しては、刑事和解制度や損害賠償命令制度の創設、犯罪被害給付制度の改正等により、一定の前進はみられた。しかし、被害者等に生じる経済的被害が、第一義的な責任を負う加害者によって十分に回復されているとは言えず、これを補うべき国の給付制度によっても、経済的被害の回復が果たせていない実情がある。この実情を改善するには、損害回復・経済的支援等に関する現行施策の改正にとどまらず、より実効性のある国による補償制度の創設が求められる。

当連合会は、第1次基本計画の策定に当たり発出した2005年8月26日付け「犯罪被害者等基本計画案（骨子）に対する意見書」、2006年11月22日付け「犯罪被害者等に対する経済的支援拡充に関する意見書」、第3次基本計画の策定に当たり発出した2019年8月21日付け「第3次犯罪被害者等基本計画の見直しに関する意見書」において、被害者等への経済的支援を拡充するためには犯罪被害者等補償法の制定等が必要である旨を訴え続けてきたが、現在の第4次基本計画に至るまで、かかる施策の実現に向けた具体的な検討の動きは見られない。

そこで、現行の施策では回復困難である被害者等の経済的被害の実情を踏まえ、犯罪被害者等補償法の制定に向けて、改めて意見を述べる。

## 2 被害者等が受ける経済的被害の実情

### (1) 犯罪による経済的被害

犯罪被害によって、被害者等の生活はたちまち一変し、同時に様々な経済的負担が生じる。例えば、高額医療費や葬儀関連費用の請求、世帯収入の減少ないし途絶、家事・育児・介護等の担い手の喪失による新たな支出、事件によるショックで日常生活もままならなければカウンセリングや精神医療を受ける費用、転居を余儀なくされる場合は転居に伴う支出等の負担である。また、犯罪被害により被った精神的損害は慰謝料として表されることになる。

このように、被害者等は、被害に遭うことにより多大な精神的被害を受け、その直後から、あらゆる場面において、多額の出費や収入の減少ないし途絶といった経済的困難に直面し、その困難は長期にわたり続くことになる。

### (2) 加害者による経済的被害回復の困難さ

被害者等が受ける経済的被害に対する第一義的責任は犯罪を実行した加害者にある。しかし、多くの事案において加害者から損害賠償金の支払を受けることができない実情があり、被害者等はそのことによって現実的な困難に

直面し、日常生活が脅かされる。

#### ① 加害者に対する債務名義取得までに要する負担

以上のとおり、被害者等は被害直後から長きにわたり経済的な問題を抱える。ところが、本来は損害賠償をなすべき加害者から、賠償の申出があるとは限らず、また、申出がある場合でも相当額の賠償金全額が支払われるとは限らない。特に死亡や重傷など被害が重大な犯罪であるほど賠償額は高額になるところ、加害者が長期にわたり服役するため、就労収入による支払も、自ら資産を処分して支払に充てることも困難であることから、任意の支払は期待できず、また、実際にもほとんど支払われていないのが現状である。このため、被害者等が経済的被害を回復するためには、加害者に対して損害賠償を求める法的手続を自ら取らざるを得ない。

裁判員裁判対象事件等の重大犯罪の場合、刑事公判に至るまでの公判前整理手続に数か月を要する。公判審理を経て有罪判決がなされて初めて損害賠償命令申立事件の審理が進行する。損害賠償命令申立事件は、簡易迅速な手続であることが利点であるが、争点が複雑であったり、加害者がこの手続に異議を申し立てたりすれば民事訴訟に移行し、その審理に時間を要することになる。重大事件であるほど、被害者等が損害賠償命令や民事訴訟判決等の債務名義を取得するまでには年月を要し、2年以上の期間を要することも珍しくない。そして、被害者等は、債務名義を取得するまでに要する手続に応じた費用負担を強いられる。

#### ② 債務名義の実効性について

このように、時間と労力、費用をかけて債務名義を取得しても、加害者が支払に応じなければ、被害者等は、更なる時間と労力、費用をかけて強制執行を行う必要がある。

ところが、多くの事案では、加害者に資力がなく、長期受刑者となれば資力回復の見込みは乏しい。また、加害者が資産を有している場合でも、執行を逃れるため隠匿していることがあり、強制執行によって損害賠償金を回収することは容易ではない。このように、多大な時間と労力、費用をかけて取得した債務名義が水泡に帰する理不尽な結果になることもある。

また、債務名義を取得したにもかかわらず、加害者が長期にわたり損害賠償金を支払わなければ損害賠償請求権が時効消滅してしまうという問題がある。将来、加害者が資力を回復した時に強制執行ができるよう

にしておくためには、再度の訴訟提起等により時効更新措置を採る必要がある。しかし、訴訟提起には印紙代等の訴訟費用が必要であるところ、印紙代は請求額に応じて定められているので請求が高額になれば、印紙代も数十万円に及ぶ。加えて、消滅時効を更新するための訴訟手続に弁護士の支援は必要不可欠と言えるが、その費用は被害者等が自ら負担しなければならない。日本司法支援センターの弁護士費用を立て替える民事法律扶助を利用できた場合であっても、原則として立替金の償還義務がある。このように、債権回収を期待できない加害者に対する債務名義の効力を維持するために、被害者等は、訴訟提起等にかかる費用負担を被ることになる。しかしながら、少なくとも費用負担をしても、現実には回収困難である実情を考えれば、時効更新のための再提訴を諦めることも少なくない。

### ③ 債務名義の実効性に関するアンケート結果

当連合会が2018年に実施した「損害賠償請求に係る債務名義の実効性に関するアンケート調査」<sup>1</sup>（以下「アンケート調査」という。）によると、死亡・傷害等の身体犯罪及び性犯罪で債務名義や示談書を取得した事案において、加害者から、定められた全額の支払を受けたものが約39%、一部の支払にとどまったものが約12%、全く支払われなかったものが約48%であった。もっとも、全額の支払を受けた約39%には、被害者等が金額を譲歩して合意する訴訟上の和解や示談で解決した事案を含むことから、合意した「全額」が実損害の全額を下回る事案も多く、全額の支払を受けたからといって、この約39%の事案全てにおいて十分な被害回復が果たせたとはいえない<sup>2</sup>。

殺人等の被害者死亡事案に限ると、賠償額全額を受け取ることができたものは僅か約4.4%である一方、全く支払われなかったものは約73.6%であった。アンケート調査の回答には、加害者に資力がない、加害者が所在不明などの理由で回収できなかったというものが多数あった。

---

<sup>1</sup> 2018年6月8日から同年9月11日にかけて、全国の弁護士会の犯罪被害者支援に関する委員会委員等を中心とした会員を対象に実施したアンケート。回答総事件数494件。うち、身体犯罪・性犯罪の回答総数は467件。

<sup>2</sup> 全額回収率は殺人等の死亡事案（回答数91件）で約4.4%、傷害・殺人未遂等の存命事案（回答数112件）で約41.4%、性犯罪（回答数264件）で50%であった。性犯罪は他事案と比較し、加害者が不起訴を求め被害者が裁判を望まないことが多いため訴外の示談数も多く（回答数264件中、78件が示談等成立）、全体の全額回収率を引き上げていると考えられる。

このように、当連合会のアンケート調査では、現行の法制度においては、第一義的に責任を負うべき加害者に対する債務名義を取得してもなお損害賠償金の支払を十分に受けることができないという実態が明らかになっている。

#### ④ 加害者への法的責任追及ができない被害者等

重大な犯罪被害を受けたにもかかわらず、加害者が犯行時責任無能力であった場合、加害者が死亡した場合、又は加害者を特定できない場合等、法律上、加害者に対して損害賠償請求をなし得ない事案もある。

しかし、たとえ被害者等が加害者に対する債務名義を取得できない事案であっても、被害者等が過酷な経済状況に置かれ、経済的な被害回復が必要とされることには変わりはない。

### 3 犯罪被害給付制度では不十分であること

#### (1) 犯罪被害給付制度について

国は、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（以下「犯給法」という。）に基づき、犯罪被害給付制度を運用している。本制度は、殺人などの故意の犯罪行為により不慮の死を遂げた犯罪被害者の遺族又は重傷病若しくは障害という重大な被害を受けた犯罪被害者等に対して、社会の連帯共助の精神に基づき、国が犯罪被害者等給付金（以下「犯給金」という。）を支給し、犯罪被害等を早期に軽減するとともに、再び平穏な生活を営むことができるよう支援するものである<sup>3</sup>。

前述のように加害者に対する債務名義を取得しても損害賠償金を十分に得られない場合や加害者に対して法的責任追及ができない場合でも、要件を満たせば、被害者等は犯罪被害給付制度により給付を受けることができる。

犯給法は、これまで数次の改正を経て、支給範囲や支給額等を拡充してきた。しかし、犯罪被害給付制度は被害者等の権利保障を目的とするものではなく、あくまで社会の連帯共助の精神に基づくものであり、犯給金の支給額は、被害者等の実際の損害額に比して著しく低額である。以下に、その実例を述べる。

#### (2) 犯給金の支給額では不足である実例

① 電気工事業を営んでいた事件当時40代の男性が、暴行を受けて高次脳機能障害を発症し、また、左半身不随となり、加害者に対して1億6000万円を超える債務名義を取得したが、加害者は1円も支払わず、強制執

<sup>3</sup> 警察庁犯罪被害者支援室作成のパンフレット「犯罪被害にあわれた方・ご遺族の方へ 犯罪被害給付制度のご案内」<https://www.npa.go.jp/higaisya/kyuhu/pdf/hankyuu.pdf>

行も奏功しなかった。本事件では、約420万円の犯給金が支給されたが、被害者は後遺障害で就労できなくなったため、犯給金は生活費ですぐに無くなった。現在は生活保護を受けて、一人で暮らしている。

- ② 事件当時50代の男性が、少年4人から、いわゆる「オヤジ狩り」で暴行を受けて高次脳機能障害の後遺症が残ったが、犯給金は約145万円が支払われたのみであった。その後、加害少年らに対する民事訴訟で請求した合計約2000万円につき、少年4人のうち3人と最長20年間の分割払いで受け取る和解が成立した。被害者は後遺症で以前のように仕事ができなくなって収入が減少したため、被害者の子どもは大学で研究者を目指していたが、断念して就職した。被害者はそのことを今でも悔いている。
- ③ 子ども2人を殺害された事件当時50代の男性は、残された妻と子との3人で生きていかなければならなかった。自宅が事件現場であったため、子どもが殺害された自宅に住み続けることはできず転居したが、自宅は住宅ローンが残っていて売却もできず、住むことのできない自宅のローンを支払い続けなければならなかった。さらには、被害者家族についての誤った報道により誹謗中傷を受け、男性は精神科を受診するようになった。また、殺された子どもの後を追って死のうとする妻から目を離すことができず、退職を余儀なくされた。事件から9か月後、被害者2人分の遺族給付金として合計約680万円が支給されたが、収入が途絶えた遺族らの生活を賄うには余りに不十分な額である。また、加害者は自殺しており、男性ら遺族は加害者に損害賠償を求めることもできない。

### (3) 犯給金の支給実績

警察庁の公表資料<sup>4</sup>によると、犯給金の支給裁定額は、2019年度が約10億2900万円、2020年度が約8億2500万円、2021年度が約10億900万円である<sup>5</sup>。

そして、遺族への支給裁定額（遺族給付金）の平均は、2019年度が約614万円、2020年度が約590万円、2021年度が約665万円であり、交通事故死の際に自動車損害賠償責任保険で支払われる平均額240

<sup>4</sup> 「令和3年度中における犯罪被害給付制度の運用状況について」（2022年5月26日）

<sup>5</sup> 「新全国犯罪被害者の会（新あすの会）」が公表している被害者等に対する「補償額に関する諸外国との比較」（2022年3月16日白井孝一作成）によると、被害者等への給付金の総支給額に対する人口1人当たりの負担額は、日本が6円（2020年）であるのに対し、アメリカ142円（2019年）、イギリス354円（2020年）、フランス742円（2020年）、ドイツ592円（2020年）、スウェーデン129円（2021年）であり、日本の人口1人当たりの負担額は欧米諸国より格段に低い。

0万円<sup>6</sup>の約4分の1にすぎない。

近年の犯給金の支給実績を見ても、被害者等が再び平穏な生活を取り戻そうとするには不十分であることは明らかである。

- (4) 以上のとおり、現行の社会の連帯共助の精神に基づく犯罪被害給付制度では、その給付額が実際に賠償されるべき額より著しく低く、被害者等の経済的被害回復が果たせないことから、被害者等の権利保障の観点から新たな犯罪被害者等補償法を制定する必要がある。

#### 4 求められる補償制度

##### (1) 国が果たすべき責務

- ① 基本法が定める国の責務は、被害者等がその尊厳にふさわしい処遇を保障される権利の主体として位置付けられることに根拠を有する（同法3条1項）。

国際連合の「犯罪およびパワー濫用の被害者のための司法の基本原則宣言」（1985年）においても、被害者は、受けた被害について、国内法の規定に従って、裁判制度にアクセスし、速やかな回復を受ける権利があると謳われている。

基本法に基づく基本計画において、重点課題として常に被害者等の損害回復・経済的支援等への取組が掲げられているのは、基本法や国際連合の宣言に基づき、国が積極的に被害者等の権利擁護のための施策を講じるべきだからである。

- ② この点、本意見書第2の3において述べたとおり、国は犯給法を制定して犯給金支給を定めているが、連帯共助を旨とする同制度によっては、基本法上、被害者等に認められた「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」の実現は果たせない。
- ③ 犯罪被害は、加害者の犯罪行為により生じるものであり、被害者等が受けた被害を回復すべき第一義的な責任は加害者自身が負う。しかし、多くの場合、加害者には十分な賠償能力はなく、被害回復のための対応を加害者に求めても実現可能性はほとんどない。犯罪被害の回復についての責任を加害者に負わせるのみでは、被害者等は被害から回復して平穏な社会生活を営むことができず、結果的に社会から孤立した存在になってしまう。

基本法前文では、犯罪等を抑止し、安全で安心して暮らせる社会を実現するという国の重要な責務があると謳われており、ひとたび犯罪が発

---

<sup>6</sup> 国土交通省の公表資料「自賠責保険（共済）の損害別支払保険金（共済金）の推移（会計年度）」

生し被害が生じてしまった場合には、国は、連帯共助の精神を超えて、被害者等が日常生活を取り戻すための経済的支援を行うべき責務を有する。

さらに言えば、国が刑罰権行使により加害者を収監等することで、被害回復の第一義的責任を有する加害者が被害弁償の原資を得ることが物理的に不可能となる事実がある。被害回復の困難性が刑罰権行使の副作用としての側面を有することも鑑みれば、刑罰権を行使する国こそが加害者に代わって、速やかな被害回復のために積極的な経済的支援の措置を採るべきである。

## (2) 求められる制度

① こうした社会の連帯共助の精神を超える国の責務を果たすためには、現行の犯給法の枠組みで給付内容を拡充させることでは足りない。以下のとおり、加害者に対する債務名義を取得した被害者等に対して国が損害賠償金の立替払を行う制度及び債務名義を取得できない被害者等に対する補償制度を二本柱とする、新たな犯罪被害者等補償法を制定するべきである。

### ② 損害賠償を命じる債務名義に基づく国による立替払制度

犯罪被害につき第一義的責任を負うのが加害者であることは言うまでもない。被害者等が加害者に対して損害賠償を請求し債務名義を取得することで、被害者等に対して法的に賠償されるべき損害額が確定する。その損害賠償金を加害者から回収できなければ、債務名義の実効性を確保するため、債務名義の範囲内で、総額や損害項目の上限を定めるなど一定の基準を設け、国が被害者等に対して損害賠償金を立替払して加害者へ求償する制度を創設して、被害者等の負担軽減を図るべきである。

国による立替払と求償制度の創設は、債務名義の実効性が確保されることはもとより、加害者への求償制度を設けることで加害者の責任を明確にすることができる。

なお、現行の犯給法8条2項において、国が犯給金を支給した場合に加害者への求償が認められているところ、新たな犯罪被害者等補償法においては、求償に際して、加害者の生活に必要なと認められる財産を除く配慮等がなされるべきであろう。

被害者学の研究の動向を見ても、犯給法制定に多大な寄与をした大谷實博士が、立替払制度に肯定的な意見を述べている<sup>7</sup>。この意見が、犯給

---

<sup>7</sup> 大谷實「犯罪被害者対策の理念」ジュリスト1163号（有斐閣、1999年）12頁。

法による対応では限界があるという考えに基づいているのであれば、当連合会の意見と同一軌道上にある。

### ③ 債務名義を取得できない被害者等への補償制度

重大な犯罪被害を受けたにもかかわらず、加害者が犯行時責任無能力であった場合、加害者が死亡した場合、又は加害者を特定できない場合等、加害者に対して法律上の損害賠償請求をなし得ない事案においても、被害者等が過酷な経済状況に置かれることには変わりなく、被害回復のための経済的支援は必要である。例えば、2021年に発生した大阪府での北新地放火事件においても、加害者死亡のため、多数の被害者遺族が損害賠償請求すらできず、加害者への責任追及については泣き寝入りを余儀なくされている。唯一受け取ることができる犯給金は低額であり、本来の損害賠償額とは程遠い。

国には被害者等が日常生活を取り戻すための経済的支援を行うべき責務があることからすれば、加害者の事情によって法的責任を追及できないことで補償内容に大きな格差を設ける理由はなく、犯罪被害から速やかに回復できるよう、現行の犯罪被害給付制度より充実した補償制度が創設されるべきである。この点、ひき逃げで加害者不明の交通事故被害における政府の保障事業等、既存の制度を参考に、国が損害額の多寡に応じて補償金を支給する制度の創設が考えられる。

## 5 スウェーデンにおける損害賠償金回収・補償制度

### (1) 被害者支援の先進国であるスウェーデン

2019年5月に成立した民事執行法及び国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律の一部を改正する法律の附帯決議は、「公的機関による養育費や犯罪被害者の損害賠償に係る請求権の履行の確保に関する諸外国における法制度や運用状況に関する調査研究を実施し、我が国におけるそれらの制度の導入の是非について検討を行うよう努めること。」とした。第4次基本計画において法務省は、この附帯決議を踏まえ、諸外国における先進的な法制度や運用状況に関する調査研究を実施し、その結果に応じて必要な検討を行う、としている。

この点、北欧は、世界を見渡しても犯罪被害者支援が進んでいる地域である<sup>8</sup>。その中でもスウェーデンは犯罪被害者庁を設立するなど、被害者支援

---

<sup>8</sup> 当連合会犯罪被害者支援委員会及び第60回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会  
は、それぞれ2014年、2017年に、北欧の犯罪被害者支援制度の視察・調査を行っている（  
「ノルウェー・スウェーデン・フィンランド犯罪被害者支援制度に関する調査報告書～2014・

が最も進んだ国の一つである。同国は損害賠償金の回収・補償制度についても先進的な制度を有しており、その知見は、日本のあるべき補償制度を考える上で極めて有用である。

## (2) 債務名義に基づく損害賠償金の回収制度

スウェーデンにおいても、日本と同様に、被害者等が損害を回復するためには、加害者に対して損害賠償請求を行い、債務名義を取得する必要がある。もっとも、債務名義を取得した後の債権回収を被害者等自らが行うことはほとんどなく、国の機関である強制執行庁（Kronofogden）に債権回収が委託される。

被害者等自らではなく強制執行庁が債権回収を行うことで、被害者等の負担を減らすとともに、一定の回収の成果が見込まれる。

## (3) 補償制度

また、スウェーデンでは、加害者に財産がない又は加害者が死亡したなどの理由で回収できず全ての損害が補填されない場合、被害者等に対して、補填されない損害について補償金を給付する。この補償金給付が、本意見書で求める国による立替払及び補償と同様の意味を持つ。スウェーデンでは、この補償金の給付を他の国家機関の一部局ではなく、犯罪被害者庁（Brottsoffermyndigheten）という犯罪被害者救済に特化した専門の国家機関が担い、円滑な補償金の給付を実現させている。

このような制度の背景には、国民の強い「平等」の考えがある。犯罪被害により、被害者等は今までの生活の全て又は一部を失う。また、犯罪の被害はいつ誰に降りかかるか分からない。誰にでも起こり得る犯罪被害の結果、失われた生活を元に戻すために補償金を給付することが平等の実現に資するものと考えられているのである。日本で新たな補償制度を創設するに当たり、国民の理解を得るための参考になる。

## 6 結論

以上のとおり、現行制度によっては、犯罪被害につき第一義的責任を有する加害者から損害賠償を受けることができない被害者等が数多く存在し、被害者等の自助による被害回復が困難である事案については、国がその責務に基づき充実した経済的支援を行うことが求められる。

そこで、国は、被害者等に対する経済的支援を拡充するため、①加害者に対する損害賠償請求により債務名義を取得した被害者等への国による損害賠

---

2017 北欧調査結果～」 [https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/norway\\_sweden\\_finland\\_report.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/norway_sweden_finland_report.pdf)）。

償金の立替払制度、②加害者に対して債務名義を取得することができない被害者等への補償制度、の2つを柱とする新たな犯罪被害者等補償法を制定すべきである。なお、犯給法による既存の経済的支援制度は、この新たな補償法の中に包摂され、発展的に解消されるものとする。

以上