

## 発刊のあいさつ

「すべてのまちに被害者条例を」を手にお取りくださいます、ありがとうございます。私たちは、被害者からの要望をうけて、被害者、自治体職員、研究者による「被害者が創る条例研究会」を2014年に立ち上げ、被害者の視点に立った「市町村における犯罪被害者等基本条例案」を作成しました。さらに、2015年度には預保納付金の助成を受けて第3版を発行し、全国の自治体に配布しました。現在、第4版までできております。

私たちは、作成した冊子を全国の自治体に届けると共に、各地でシンポジウムやワークショップを開催し、被害者条例の制定と支援窓口の充実を目指して活動しております。私たちの活動に賛同し、条例案を参考に被害者条例が制定された県や市も出てまいりました。

しかし、他方で「なぜ条例が必要なのですか?」「私のまちでは犯罪など起きないので、いらぬのではないか。」「支援窓口といっても実際は兼務であり、被害者支援など無理です。」などというご意見も頂いております。また、「自分のまちに被害者条例をつくって欲しいと思って役所に行っても、難しい言葉で説明されて、内容が良く理解できませんでした。」というご意見もありました。

そこで、被害者条例をつくらうとする時に、「道しるべ」となるようなガイドブックをつくる必要があるのではないかと考えるようになりました。本書には、多くの人がもつであろう16の疑問とそれに対する回答を載せています。回答は、活動をとおして議論し、たどり着いた研究会としての考えです。

私たちの研究会には、被害者として、鴻巣たか子、岩寄悦子、祝部美佐子（以上、ハートバンドのメンバー）、渡邊保、近藤さえ子、落合修子、井口智恵（以上、あすの会メンバー）のほか、被害者支援に関する専門家として、諸澤英道、尾崎万帆子、トッド・トレフソン（Tod Tollefson）の3人、さらには、自治体関係の7人、計17人が参加しております。

私たちが作成した条例案については、このブックレットの54頁以下を、また、シンポジウムやワークショップをとおして培ってきたノウハウについては、ホームページ (<http://被害者が創る条例研究会.com>) をご覧ください。

私たちは、日本のすべてのまちに被害者条例が制定され、被害にあった後も、被害者や遺族がまちで安心して暮らし続けることができるように、これからも条例の普及に力を注いでいくつもりであります。引き続き、ご理解とご支援をお願い申し上げます。

2017年7月

鴻巣たか子・渡邊 保

## 被害者が創る条例研究会のあゆみ

- 2014年 2月 1日 「被害者が創る条例研究会」の発足
- 2014年 7月 「市町村における犯罪被害者等基本条例案」初版発行
- 2014年 7月 3日 司法記者クラブにおいて記者発表
- 2014年 8月 「市町村における犯罪被害者等基本条例案」第2版発行
- 2015年 6月 「市町村における犯罪被害者等基本条例案」第3版発行
- 2015年10月 7日 福岡市西市民センターにおいてシンポジウムを開催
- 2015年10月19日 東京都大田区産業プラザPiOにおいてシンポジウムを開催
- 2016年 7月 「市町村における犯罪被害者等基本条例案」第4版発行
- 2016年 7月29日 大阪市クレオ大阪中央においてシンポジウムを開催
- 2016年 9月 8日 大分市ホルトホール大分においてシンポジウムを開催
- 2016年11月30日 三重県警察および公益社団法人みえ犯罪被害者総合支援センター主催の「犯罪被害者支援を考える集い」（河芸公民館）を後援し、基調講演、被害者の声およびパネルディスカッションを担当
- 2017年 2月 7日 愛知県図書館大会議室においてNPO法人緒あしす主催のシンポジウムを後援
- 2017年 7月24日 札幌市においてシンポジウムを開催

※この他、各地でワークショップを開催しています。

# 目 次

発刊のあいさつ	1
被害者が創る条例研究会のあゆみ	2
略 語	4
解 説	
被害者にやさしいまち、冷たいまち	6
自治体における被害者条例の必要性	10
自治体の総合的対応窓口の役割	16
被害者条例をめぐる 16 の疑問	21
資 料	
〇〇市犯罪被害者等基本条例（案）	54
被害者が利用できる制度・社会資源一覧	59
執筆者一覧	

## 略 語

条例研究会 2014年2月に結成された「被害者が創る条例研究会」をいう。

被害者 犯罪（殺人、強姦、暴行、詐欺、DV、ストーカー行為など）およびこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為によって害を被った者、および、その家族（遺族を含む）をいう。

基本法 犯罪被害者等基本法（2004年、法161、施行2005年4月1日）をいう。

基本計画 2005年12月に閣議決定された第一次犯罪被害者等基本計画およびその後の基本計画をいう。2016年4月以降は第三次基本計画である。

被害者条例 基本法5条に基づいて自治体が定める被害者の権利と支援に関する条例をいう。

自治体 憲法92条（地方自治の基本原則）に基づいて定められた地方自治法の93条にいう普通地方公共団体（都道府県及び市町村）および特別地方公共団体（特別区）をいう。

県 都道府県を総称する。

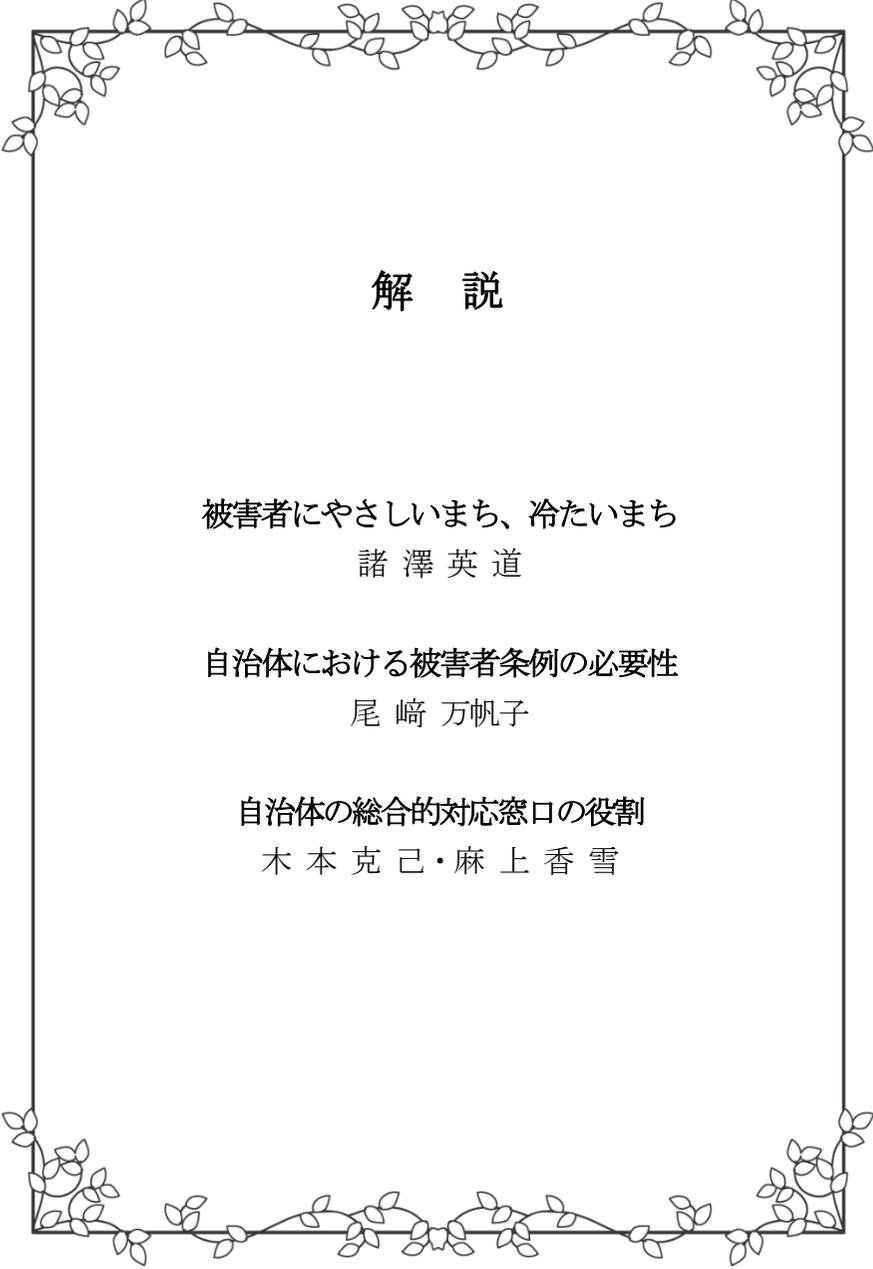
市 市区町村を総称する。

まち 生活している地域を総称する。市、区、町などがこれにあたる。

犯給法 犯罪被害者等給付金支給法（1980年、法36）、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律（2001年、法30）、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（2008年、法15）をいう。

国連被害者人権宣言 1985年に国連総会で採択された「犯罪およびパワー濫用の被害者のための正義に関する国連基本原則宣言」をいう。

PTSD Post-traumatic Stress Disorder（心的外傷後ストレス障害）をいう。



## 解 説

被害者にやさしいまち、冷たいまち  
諸澤英道

自治体における被害者条例の必要性  
尾崎万帆子

自治体の総合的対応窓口の役割  
木本克己・麻上香雪

## 解説

# 被害者にやさしいまち、冷たいまち

## 1 良きサマリア人

聖書のルカ福音書に、強盗におそわれ、ケガをして苦しんでいる旅人に出あったサマリア人が、その被害者を助け、世話をして、宿までとどけ、名をつげずに立ち去ったという物語があります。良きサマリア人（Good Samaritan）と言われているエピソードであり、被害者支援の基本と言われています。

近所となりが助けあうのは、日本でも当然のように行われており、世界の多くの民族に共通した文化でもあります。しかし、被害者問題を語るときにサマリア人のエピソードが例にあげられる理由は、「見知らぬ人を助け」「名前も告げずに立ち去った」という二点にあります。知らない人が被害を受けて困っているときに、救いの手を差しのべるとするのは、できるようで、なかなか、できるものではありません。

困っている被害者に会ったら、誰でも、その被害者を助け、できることをするという「共助」の精神は、やがて、国は被害者の立ち直りのために責任をもち、お金を出すべきだという理論的背景になりました。

## 2 再び元の生活を取り戻すまで途切れることなく

被害者の立ち直りを支援するのは国（自治体を含む）の責任であるという考えは、今や世界共通の価値観であり、国際スタンダードでもあります。そのためには、社会の中にあるさまざまな資源を活用し、被害者の支援のためのネットワークをつくる必要があります。

サマリア人のエピソードは、被害者と関係のない人についての話ですから、

送りとどけた後、お金を置いて被害者にはだまってその場を立ち去りましたが、被害者を支援すべき立場にいる人には、一旦被害者に関わった以上、被害者が元の生活を取り戻すまで、途切れることなく支援しつづけることが期待されます。被害者が住んでいる地域の自治体や被害者を支援している組織はすべて、そうです。

もちろん、支援は、特定の人だけが行うことではなく、さまざまな能力とスキル（技能）をもっている人がお互いに協力しあい、常に誰かが支援にかかわるという態勢をつくる必要があります。その調整をするのは、通常、支援を業務とする人であり、一般のボランティアではありません。日本の場合は、被害者支援を業務とする自治体の担当者がコーディネーター（調整役）になるのがふさわしいと思われます。

### 3 無償の原則

被害者支援は無償（ただ）でなければなりません。資本主義社会では、被害者支援を業務とする会社があってもおかしくありませんが、そのような会社に「支援」という名前を付けるのは、国際ルールに反します。お金をとって助けることを「支援」と言わないという原則があるからです。

現実には、被害者を助けようとしたときにお金がかかることがあります。もちろん、国際ルールでは、助けるための費用を負担してまで被害者を助けることを一般人に求めています。そのため費用は、助けた人が負担するのではなく、まして、被害者が負担するのでもありません。国と被害者が住んでいる地域の政府（日本では、市や県などの自治体）が負担すべきであるとされています。また、被害者を支援する民間のボランティアなどの活動に対しては、支援にかかった費用だけでなく、その組織の維持にかかる費用や支援活動をするボランティアの教育や安全保障のための経費も国と自治体が負担すべきです。

1960年代から70年代にかけて、多くの先進国が被害者補償制度（元の生活を取り戻すための費用を政府が負担する制度）をつくりましたが、その理論は「共助」の精神とされています。しかし、残念ながら、日本では、1980年に国会で犯給法（案）が議論されたときに、世の中にはいろいろな困っている人がいるのに、なぜ犯罪の被害者にだけ給付金を払うのかという反対意見が多くありました。そのため、「共助」の考え方は受け入れられず、「見舞金」として制度がつくられました。国際的には、大変はずかしい話ですが、歴史的事実なのでやむをえません。今後は、国と自治体が被害者の立ち直りに必要な費用を応分に負担するように、制度を改めていく必要があります。

#### 4 二次被害をさける

世界最大の被害者援助組織であるアメリカのNOVA（全米被害者援助機構）を1975年に立ち上げたマレーネ・ヤングは、警察庁が1991年に開催した「犯罪被害給付制度10周年記念シンポジウム」における基調講演の中で、次のような被害者を傷つける悪い例をあげています。

例1 母親を殺された女性に対して、この事件を通報した隣人が、電話代12セントを請求した。

例2 郵便局での強盗事件で弾丸を受けて重傷を負い、救急車で搬送されて治療を受けていた被害者が、入院治療費の清算のために州の労災局に申請手続きをしようとしたところ、「あなたの受けたケガが郵便局強盗事件でのケガであることの証明ができていない。」として、手続きを断られた。

この講演では、そのほかにも被害者がさまざまな場面で二次被害を受けていることを述べていますが、ここにあげた例1について言うと、隣人が12セントを請求したことは共助の精神に反するが、仮に、隣人が請求するとすれば、自治体に対してであり、被害者に対してではないと、ヤングは言っております。

例2のような「形式主義」の弊害は、日本の行政でもしばしば起きています。被害者は救急車で病院に搬送され治療を受けているのですから、事件と治療の関係を被害者に証明させるのはおかしいということを、担当者は気づかなければなりません。労災局の担当者が関係先に照会すれば確認できるのですから。しかし、このようなことさえ分からない職員は意外と多いのが現実です。し、日本でも起きているかもしれません。

## 5 生活圏の中での支援

被害者支援には、「被害者が住んでいる地域に基礎をおいた支援（community based victim support）」という原則があります。この場合の地域は、日本で言うと、国民が住民票を登録している自治体程度の地域を意味します。被害者が再びもとの生活を取り戻すために必要な支援の多くは、自治体の本来の業務に関わるものが多いからです。

長年、世界被害者学会の理事をつとめ、国連における被害者支援の国際基準づくりにかかわったジョン・ドゥーシッチは、その国の被害者支援がどの程度充実しているかを評価する尺度として、次のような基準をあげています。

- ①被害者の保護と支援は人権の問題であるという認識に立っているか？
- ②被害者支援の基礎となる法令（法律や条例）が整備されているか？
- ③被害者への支援が地域内の関係機関の間でネットワーク化されているか？
- ④加害者からの賠償を確実にするための手段をもっているか？
- ⑤民間の被害者支援センターが行政から独立した組織になっているか？

これらのチェックポイントを日本に当てはめてみると、改めるべき課題が見えてくるのではないのでしょうか。

（文責 諸澤英道）

## 解説

# 自治体における被害者条例の必要性

## 1 生活支援を必要とする被害者

もし、あなたが、ある日突然、見知らぬ人から襲われ大ケガをしたとしたら、何に困り、何をしてほしいでしょうか？

多くの被害者は、犯人はどのような人か、捜査はどうなっているのか、いつ裁判が始まるのか、犯人は刑務所に入るだろうかなどということを知りたいと思っています。また、刑事裁判に参加して、直接自分の言葉でその理由などを聞きたいと考える被害者もいます。

日本でも、被害者が刑事の手続きに関わることができるような制度への改革は進みましたが、他方で、被害者の生活を支援する制度の改革は、まだまだ不十分です。大きなケガを負い、その影響で働くことができなくなってしまったら、被害者には治療費や生活費の負担がのしかかってきます。そのような被害者に対して国からの給付金制度はありますが、対象者が限られており、額も十分ではありません。

被害者がかかえる最も大きな問題は、被害にあったその日からの生活です。ケガをすれば、食事、掃除、洗濯などの家事ができなくなるでしょうし、子どもがいる家庭では、その世話がむずかしくなるでしょう。通院に付き添いが必要かもしれません。もし、犯人が家に侵入しておそわれたのだとしたら、家にいるのが怖くて、引っ越したいと考えるでしょう。

このように、被害者は、日常生活を送る上でのさまざまな困難をかかえることになり、それは、長い間続きます。そのような困難に対し、長期にわたって途切れない支援をするのは、自治体の大切な役割です。

## 2 被害者の権利と利益をまもる自治体の役割

基本法は、被害者の権利と利益をまもるための法律です。しかし、被害者をまもるのは、国だけではなく、自治体にも責務があります（基本法5条）。

被害者の権利と利益をまもるために政府（国と自治体）がおこなうべきこととして、被害者への情報提供、安全の確保、被害者理解の啓発、保健医療サービス、福祉サービス、居住の確保、雇用の安定、被害者補償制度の充実、加害者に対する損害賠償請求の援助、刑事手続のそれぞれの段階（捜査、刑事裁判、刑の執行など）における支援、刑事手続に参加する機会を広げるための制度改革、被害者団体や支援団体に対する援助などがあります。自治体は国と分担しながら、社会全体として十分に保障された状態をつくる必要があります。

自治体は、住民の一人である被害者にとって頼ることができる最も身近な組織であります。家事・育児・介護などに関するサービス、公営住宅の提供、雇用支援、保健医療の助成などは、自治体が通常、住民に対しておこなっているサービスでもあります。被害者が再び平穏な生活を取り戻し、立ち直っていくためには、住民サービスを業務とする自治体こそ、継続的な支援を行うべき立場にあります。それらのサービスを被害者支援として活用するために、自治体は被害者条例をつくり、支援窓口を置く必要があります。

2016年4月にスタートした第3次基本計画では、①自治体の被害者支援窓口の設置と充実、②専門職の活用と連携、③地域住民への周知、④自治体間での連携協力の促進などがかけがれられています。自治体による被害者支援が強く求められていると言えます。

## 3 被害者の権利・利益に法的根拠を与える条例制定

前にも述べましたが、基本法は、自治体に対して、被害者の権利と利益をまもり、支援システムを整備することを求めています。そして、それを確実にこなうためには、被害者条例を制定する必要があります。

条例とは、自治体の議会が制定する法です。法であるということは、強制力や拘束力をもつということです。つまり、条例をもてば、自治体の担当者は被害者支援を行わなければならない、被害者は確実に支援を受けられるようになります。また、条例で示された一定の水準の施策が守られることで、支援の質も保証されます。それと同時に、自治体による被害者支援の法的根拠が明らかになることで、担当者にとっても安心してサービスを提供することができます。

2017年4月現在、被害者条例を制定している市は、全国でわずか23.8%です。さらに、そのうちの多くは、安心・安全条例など、住民が安心して安全に暮らすことができる地域を実現することを目的として定められた条例の中に、被害者支援の条文を盛り込んだものです。自治体における被害者支援を進めるために必要なのは、被害者支援の具体的内容について定めた単独の条例ですが、そのような条例をもっている自治体はほんの一部にすぎません。今後、新しく条例を制定することになった場合は、「被害者支援に特化した条例」が制定されるべきですし、現在条例の一部に被害者支援の規定を盛り込んでいる自治体においても、被害者支援に特化した条例に改めていく必要があります。

もちろん、自治体の中には、条例が制定されていなくても、被害者に対するきめ細かな支援を行っているところがあります。しかし、それは担当職員の高い意識と能力によって実現できていることであり、職員の異動などにより支援が継続できなくなるおそれがあります。その意味で、基準以上の支援を確実に、かつ継続的に行うためには、条例の制定は不可欠です。なお、要綱などの形で被害者支援を定めている自治体も一部にありますが、要綱は、条例と違って法的拘束力がありませんので、しっかり被害者支援をおこなうためには、条例をつくる必要があります。条例によって被害者の権利・利益の保証を宣言しているまちは、住民

にとって安心して暮らせるまちです。多くの人は、そのようなまちに住みたいと思うにちがひありません。

#### 4 地域における被害者支援の要（かなめ）となる自治体

条例を制定することによるメリットはたくさんあります。そのうちのいくつかを上げておきます。

まず、被害者支援の「入口」としての役割を明らかにすることができます。これまでの被害者支援は、警察や検察が中心となっており、それ以外の支援機関も、警察からの情報提供をもとにおこなうことが多かったので、被害届や告訴を出せない被害者には支援の手が及ばないということがありました。しかし、そのような被害者こそ、自治体が積極的に支援する必要があります。

条例があれば、職員の専門性を高め、研修やスーパーバイズ体制を確立することができます。支援は「人」がおこなうことですから、支援者の意識を高め、技能を高めることが最も重要です。

被害者が生活する地域の中で支援体制をつくるためには、市の担当者だけでなく、警察、被害者団体、被害者支援団体、弁護士会、医師会、臨床心理士会、社会福祉士会、精神保健福祉士会、社会福祉協議会、保護司会などの団体とも連携協力する必要があります。自治体の被害者支援についての基本理念や支援体制を条例で定め、明確にしておくことは、それらの機関や関係者とネットワークをつくるうえで、意味のあることです。

他の自治体と連携するときにも、条例は意味があります。他の市に住む家族が被害にあったという場合には、他の市の担当者と連携する必要があります。また、支援をしていた被害者が他の市に転居する場合にも、情報の共有や引継ぎをすることで、被害者の生活を長期間にわたって支援することができます。日本の

どこで事件や事故にあっても、等しく適切な支援を受けることができるようにするためには、すべての自治体で被害者条例を制定する必要があります。

## 5 課題の多い自治体の被害者支援

犯罪被害者白書は、2017年4月現在、全国の市の98.6%に被害者支援窓口が設置されており、市の被害者支援を支える体制が整いつつあると評価しています。しかし、実態は、この高い数値と少し違うようです。

2013年に犯罪被害者団体ネットワーク（ハートバンド）が被害者を対象におこなったアンケートでは、「相談に行き、待たされて、待たされて、結果、分かる者がおりませんと言われた。」という経験や「子どもがもっと小さかったり、高齢の方などは相談にすら行けず、どんな支援を受けられるのかも分からず、ただただ目の前の現実とたたかっていると思います。」という意見が寄せられ、市の窓口で失望を感じたり、支援を求めても無駄だといったあきらめの気持ちをいっている被害者が多いことが明らかになっています。

また、犯罪被害者等暮らし・支援検討会が2016年に行ったアンケート調査では、全国に整備されつつある窓口の課題が明らかにされています。たとえば、「配置されている担当者の89%が兼務で担当している」「有資格者でない者が88%もいる」「92%はスーパーバイズを受ける体制にない」などです。

## 6 専門性が求められる自治体の被害者支援

自治体における被害者支援が整備されたというためには、窓口を設けるだけでなく、窓口の担当者が被害者支援についての知識とスキル（技能）をもっていることが重要です。

担当者には、被害者のニーズに対して自治体のどのサービスを当てはめることができるのかについての知識は当然必要です。自治体で対応できないとしても、他の関係機関と連携すれば支援ができるというケースもありますので、そのような機関についての知識も必要です。また、連携するためには、被害者を紹介するためのネットワークを事前につくっておく必要があります。

支援者には、被害の影響によって心身や生活にさまざまな影響を受けている被害者への対応のしかたについての知識と技能が求められます。したがって、被害者支援担当の職員には、社会福祉士、精神保健福祉士、保健師、臨床心理士、社会福祉主事など、対人援助の専門的な資格が求められますし、さらに、研修やスーパーバイズを受ける体制を整える必要もあります。

被害者のための支援システムをつくるためにやるべきことは、被害者はどのような状態にあり、どのようなニーズをもっているのかを知ることから始めなければなりません。被害者の実態を知ることが、被害者支援を考える上で最も重要なことです。もっとも、被害者支援は被害者それぞれが置かれている状況に応じておこなわれるべきですから、被害者の全体像を理解すると同時に、個々の被害者がもつニーズを正確に知ることも大事です。すなわち、「およそ被害者とは」といった、一般的、抽象的な被害者像をもたないことが重要です。

自治体は、被害者の声に耳をかたむけ、その意見を取り入れるシステムをつくる必要があります。その意味で、条例をつくるにあたっては、必ず被害者の意見を聞く場を設けなければなりません。

同じ被害者であっても、置かれた状況によって考えることや求めることが変わることもあります。一般に、被害者の心理はアンビバレント（二律背反）であると言われているように、一人ひとりの被害者によって対応がちがひ、同じ被害者であっても、状況によって気持ちがちがうことを知っておく必要があります。

（文責 尾崎万帆子）

## 解説

# 自治体の総合的対応窓口の役割

## 1 総合的対応窓口とは

総合的対応窓口というのは、自治体に被害者から相談や問合せがあったときに、適切な情報提供などをおこなう総合的な窓口です。（警察庁「犯罪被害者等施策」ホームページより）

たとえば、住民が市役所に電話をかけるとか、市役所に直接行って、被害に関する相談を希望した場合に、まずこの総合的対応窓口に引きつがれることとなります。また、市役所のいずれかの窓口手続きに来た人が被害者であると分かり、その窓口だけで対応できない困りごとがある場合、その窓口の職員がどこに引きつぐかが分からないときには、総合的対応窓口に問い合わせることとなります。

つまり、総合的対応窓口は、その自治体のなかで被害者支援の「起点」となるところであるといえます。相談に来た被害者がまだ混乱していて、どのような困りごとがあるのかさえ整理できていなかったり、困りごとがたくさんあって一つの係だけでは対応できなかったりするときは、被害者の話をよく聴き、市役所の中で総合的に調整する役割が総合的対応窓口に期待されています。このように、被害者にとって総合的対応窓口は、自治体における「よりどころ」となるところです。

基本法が成立した2004年12月までは、県にも市にも、総合的対応窓口はありませんでした。基本法ではじめて「自治体は被害者支援や被害者に関する啓発などのさまざまな被害者施策をおこなうこと」と定められました。基本法成立後、国はまず県と市に、被害者施策を担当する課（主管課と呼ばれています。）を置くよう求め、2016年4月によりやくすべての市の主管課が決まりました。これと並行して、総合的対応窓口も置くように求められ、2017年4月には設置率98.6%となり、現在は、ほとんどすべての自治体に総合的対応窓口があります。

## 2 総合的対応窓口に期待されている役割

総合的対応窓口は県と市の両方に置かれていますが、県よりも市の窓口の方が住民にとっては身近で相談しやすい窓口です。多くの場合、市の窓口の方が県の窓口よりも距離的に近く、市の窓口は、日常生活に関するさまざまな手続きについて相談し、申請する場所になっているからです。

総合的対応窓口の職員は、被害者の心情や置かれている現状、支援に関する情報についてよく知っている必要があります。ただ、残念なことに、現状では、すべての市の窓口職員がこうした知識や情報にくわしいとはかぎりません。また、総合的対応窓口の存在は、広く住民に周知されているわけでもなく、窓口の職員が被害者支援の十分な経験をもっているともかぎりません。さらに、被害者への経済的支援として自治体が独自におこなっている見舞金や生活資金の給付や貸与、ヘルパー派遣制度などの被害者支援に特化した制度やサービスも、ほとんどの自治体では未整備であり、今後の課題となっています。(平成29年版「犯罪被害者白書」によれば、2017年4月1日現在、見舞金の給付をおこなっている県・政令指定都市は全体の4.5%、市は全体の9.2%です。)

しかし、市には、犯罪被害に特化した制度やサービスがなくても、被害者も使える福祉や保健などの制度やサービスが多数あります。被害を受けた住民の話の聴き、地域にある制度やサービスが使えるよう支援することは、被害者を特別扱っているのではなく、通常の住民サービスの延長線上にあるといえます。また、市職員には、庁内の担当部署をまたいだ他の職員とのつながりもあり、被害者がスムーズに庁内で支援を受けられるような手続きの進め方についてのノウハウもあります。被害者が一人で調べ、一人であちこちの部署を回るよりも、市の窓口職員が各部署と連絡調整してから手続きをとる方が、被害者の負担はずっと軽くなります。

一方、被害者にとって市が身近すぎて匿名性や秘密保持に不安がある場合は、県

の総合的対応窓口は有効な相談先です。また、一部の県では、総合的対応窓口業務を被害者支援センターなどの民間支援団体に委託していて、被害者支援にくわしい相談員に直接相談できるケースもあります。

被害者支援センターには被害者支援の知識や経験の豊富な相談員がおり、しばしば長時間で長期間にわたることがある刑事裁判への付添いなど、さまざまな被害者のニーズに対応することができます。しかし、他方で、残念ながら、人員体制の問題などもあって日常生活支援までは十分に対応できていないのが現状です。

また、現在、被害者支援センターは各県に一つしかないのが現状ですので、多くの被害者にとって、距離的に遠いという問題があります。残念ながら、被害者支援センターは、遠くに住む被害者の所へ行って行う支援（支援者が出向くアウトリーチの支援）をおこなうほど人員や資金が十分にはありません。

その点で、市の総合的対応窓口は、多くの被害者にとって被害者支援センターよりも身近な存在になっています。外出がむずかしい被害者も少なくありません。そのような被害者からの相談に自宅や自宅から遠くない所で対応できるのは、市の利点です。また、市職員（とくに福祉保健業務を担当する職員）は通常の業務として、病気や障害により外出できない住民の自宅を訪問して面談をおこなっているため、こうした対応ができることも、市の利点です。

### 3 被害者支援を担う主管課と総合的対応窓口

先に述べたように、自治体には被害者施策を担当する主管課が置かれています。多くの自治体では、主管課は総合的対応窓口を担当する課と同じです。主管課には、被害者支援に関する施策の予算を確保し、事業計画を立てて実行するなどの業務のほか、国をはじめとする外部からの被害者支援に関する情報を受けとり、関係機関や住民等の外部へ発信するなど、地域における被害者支援の土台作りとしての役割が期待されています。

具体的には、被害者のさまざまなニーズに応えられるような制度づくりや、自治体職員の被害者支援に関する知識や関心を高めるための研修の実施、潜在的な（被害にあって困っているが、窓口につながっていない）被害者に窓口の存在を知らせるための広報活動、広く住民に被害者の置かれている現状や支援の必要性について理解を深めるための啓発活動などが考えられます。

自治体、特に県や政令指定都市においては、こうした施策を考えて計画し実行する職員と、実際に総合的対応窓口で支援をおこなう職員が異なる場合があります（特に、窓口業務を民間支援団体に委託している場合）。この場合、主管課の職員についても、被害者支援についての十分な知識と理解が不可欠であることは言うまでもありません。また、総合的対応窓口で相談を受け支援をおこなっている職員と主管課の職員との良好な意思疎通、情報交換等を可能にするようなしくみも必要です。

自治体における被害者支援が十分に機能し、被害者を含めた住民が安心してそのまちで暮らせるためには、総合的対応窓口と主管課の両輪が大切です。被害者支援の充実を願うのであれば、このことを理解しておく必要があります。

#### 4 総合的対応窓口の現状と今後の課題

総合的対応窓口は被害者支援における自治体の起点であり、どこに何を相談してよいかわからない被害者にとっては、一番のよりどころとなります。したがって、総合的対応窓口で実際に被害者からの相談を受ける職員は、被害者の心情や現状を理解しており、最低限の司法関連の知識や情報、自治体内の関係する制度とその管轄部署についての情報などを持っていることが望まれます。

しかし、自治体によっては短期間で職員が異動する場合もあり、被害者支援センターに委託している場合を除き、それまでまったく異なる分野で業務を担当していた職員が、いきなりその役割を担わなければならないケースも少なくありません。研修を受ける、資料を読むなどの工夫はしていると思われませんが、被害者の話を聴

き、その思いを受け止めることは、決して容易なことではありません。

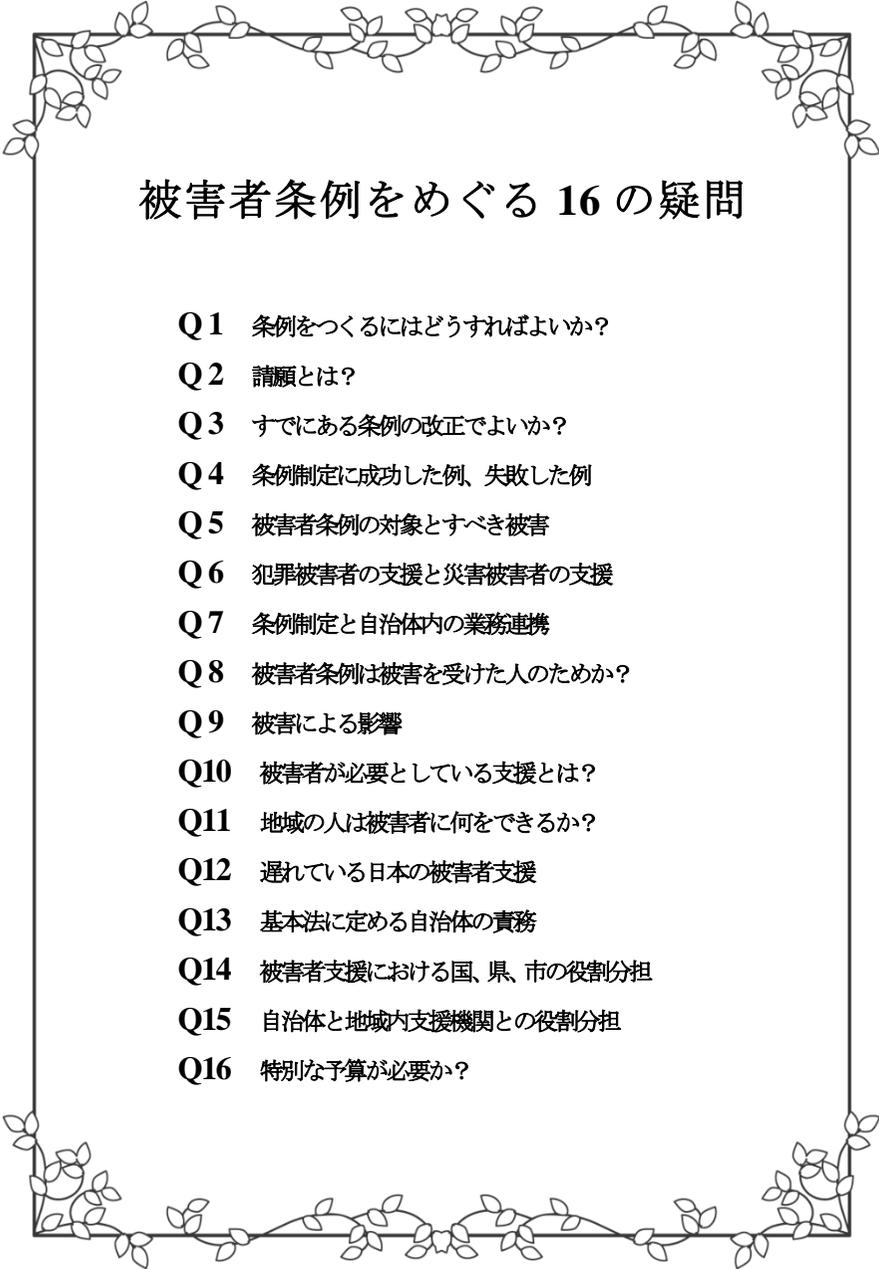
国の第三次基本計画では、「地方公共団体における専門職の活用」が求められており、社会福祉士などの対人援助の専門職を嘱託職員等の立場で雇用している自治体などもありますが、現状ではまだまだ少数にすぎません。

実際に専門職を窓口配置している自治体では相談が多いとの調査結果(2016年都道府県・政令指定都市犯罪被害者等主管課室長会議資料より)もあり、自治体の職員配置や予算の問題があるにしても、検討すべき課題と言えます。

このように、その地域の犯罪件数の多少に加えて、総合的対応窓口の職員の経験年数や人員配置の問題、窓口の周知に関する事業の多少などにより、支援実績の少ない市もあります。しかし、それは不十分な被害者支援体制をそのままにしてよいという理由にはなりません。被害にあい支援を必要としている住民が目の前にいるとき、そのような理由は通用しません。設置年数が浅いからこそ、支援実績が少ないからこそ、被害者からの相談に対応できる体制を整えて、潜在的な被害者からの相談を受け、一人ひとりの被害者のニーズに応じたきめ細かい支援をおこなうことが求められています。人口や犯罪件数が少ないと被害者支援体制を整える必要性が理解されづらいことがあります。それでは人口や犯罪件数の少ない自治体ではいつまでも整備されず、すでに施策が充実している自治体との地域格差は広まる一方になってしまいます。

以上述べて来たように、被害者支援の拡充には、総合的対応窓口の機能の強化と主管課の施策の充実の両方が必要です。総合的対応窓口が十分に機能し、被害者支援の実績が上がることで、その自治体において必要とされる被害者施策が見えてきます。それに応じていくことで、主管課のおこなう被害者施策が充実し、総合的対応窓口がより関係機関や住民に周知されて窓口への相談が増え、さらに充実した支援をおこなえるようになることが望ましい姿と言えます。

(文責 木本克己・麻上香雪)



## 被害者条例をめぐる 16 の疑問

- Q1 条例をつくるにはどうすればよいか？
- Q2 請願とは？
- Q3 すでにある条例の改正でよいか？
- Q4 条例制定に成功した例、失敗した例
- Q5 被害者条例の対象とすべき被害
- Q6 犯罪被害者の支援と災害被害者の支援
- Q7 条例制定と自治体内の業務連携
- Q8 被害者条例は被害を受けた人のためか？
- Q9 被害による影響
- Q10 被害者が必要としている支援とは？
- Q11 地域の人は被害者に何をできるか？
- Q12 遅れている日本の被害者支援
- Q13 基本法に定める自治体の責務
- Q14 被害者支援における国、県、市の役割分担
- Q15 自治体と地域内支援機関との役割分担
- Q16 特別な予算が必要か？

## Q1 条例をつくりたいと思っているのですが、どうすればよいでしょうか？

また、どこに行って誰に相談すればよいですか？

**A** まず、住んでいる市に条例があるかどうかを調べてください。あったとしても、どのような内容の条例なのかを調べる必要があります。既に制定されている場合は、ホームページにのっているはずですが、分からない場合は、犯罪被害者白書の中に全国の自治体における条例の制定状況やその内容の一覧があります。自分の市だけでなく、同じ県の他の市の状況も調べておくといよいでしょう。犯罪被害者白書は、次のウェブからアクセスできます。

<https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/whitepaper/w-2017/pdf/zenbun/index.html> (5-3. 犯罪被害者等施策主管課・犯罪被害者等に対する総合的対応窓口の設置、条例・計画等の制定・策定及び見舞金・貸付金制度導入の状況)

次に、被害者支援を担当している課はどこかを調べてみてください。こちらにも、警察庁のウェブにアクセスすれば、担当課を知ることができます。県の被害者等施策主管課に問い合わせれば、県内の状況を教えてくれるはずですが、

条例が手に入ったら、実際に読んでみましょう。被害者支援に特化した条例を制定している自治体の数は多くありませんが、定評のある明石市の条例やその他の最近制定された条例を実際に読んで比較してみてください。条例研究会では、被害者の声をもとに「犯罪被害者等基本条例案」を作成し、公表しています。(巻末の資料篇を参照。また、同会のHPからダウンロードすることもできます。)

条例を制定したり、すでにある条例を改正してもらったりするためには、仲間を探す必要があります。被害者、支援者、警察関係者、司法関係者、議員などで協力してくれそうな人はいませんか。仲間に声をかけて勉強会や説明会をするうちに自分の自治体にふさわしい条例の形がはっきりしてくるはずですが、

最後に、条例制定に向けての進め方も大切です。いろいろな方法がありますが、まず、①直接まちの担当窓口に行って声をかけてみる、②面会の予約を取って担当課の職員に直接お願いしてみる、③関心を持ってくれそうな議員を訪ねてみる、などの方法があります。また、市民と市長の対話の機会を利用して、直接市長に依頼文を手渡すことができるかもしれません。もちろん、全く相手にしてもらえないかもしれませんし、ていねいに断られるかもしれませんが、何度かトライするうちに、理解し賛同してくれるサポーターが現れるはずで、まずは、できることから始めてみてください。



### 条例は被害者にとっての拠り所

土師 守 全国犯罪被害者の会（あすの会）副代表幹事

基本法には被害者への支援に関する自治体の責務についての規定がありますが、被害者支援を行うにあたっては、自治体の役割が非常に重要です。しかし、自治体の対応する窓口を設けたとしても、その窓口がどう機能するかが問題です。当初は、窓口に行っても、それなりの対応を受けることはできませんでした。そのような中、被害者条例の制定が、自治体の中で徐々に広がってきています。

条例の制定は、被害者にとって非常に重要な意味をもちます。条例制定により、自治体の対応が大きく改善されるであろうと思われるからです。しかし、より重要なのは、被害者にとっての「拠り所」が出来るということです。条例が制定されることにより、被害者としての権利を主張しやすくなります。このことは、精神的には非常に良い影響を及ぼすことになると思います。さらに、条例の制定だけで満足するのではなく、被害者支援の条例や施策を有効に生かし、縦横無尽で、スムーズで、素早く対応できるような体制づくりが重要になってくると思います。

被害者の一人として、徐々に広がりつつある自治体における被害者条例を制定する流れが、さらに加速することを願っております。

## Q2 条例を制定してもらうためには「請願」という制度を利用するとよいと聞きましたが、それはどのような制度ですか？

**A** そもそも、「条例」とは何なのか、法律とどう違うのかを考えてみましょう。迷惑防止条例、青少年保護条例のように一般的なものから、青森板柳町の「りんごまるかじり条例」や「愛する地球のために約束する草津市条例」のようなユニークなものまで、さまざまな条例があります。憲法 94 条には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定されています。言い換えれば、条例とは、各自治体の議会が定める、その自治体の法律のようなものです。

では、誰が条例案を考え、どのようにして決めるのかですが、通常は、自治体の首長（知事や市長）が議員が議会に提案し、多数決で決定し、首長が公布します。もちろん、住民が提案することもできます。そのひとつが直接請求で、条例制定や改正の直接請求を行う場合、住民の 1/50 以上の署名が必要です。例えば、人口 10 万人の市で条例制定の直接請求を行う場合は、2,000 人の署名が必要になります。

他方、請願により条例の制定を提案することもできます。「請願」は、憲法 16 条で認められている国民の権利の一つであり、国または自治体の機関に対して、文書により希望や要望を申し出るものです。地方議会に請願を提出する場合は、議員の紹介（紹介議員 1 名以上の署名と押印が必要）により提出しなければなりません。提出された請願は常任委員会などで審査し、本会議で「採択」か「不採択」かが決定されます。また、条例の制定、改正、廃止の議決は、議会の出席議員の過半数で決定されます（地方自治法 124 条）。

請願には議員の紹介が必要ですが、請願者は一人でも良く、その自治体の住民でなくても可能です。したがって、他の自治体に住んでいる被害者や支援者と一緒に請願することもできます。こうしたことから、請願は条例制定を実現する上

で有効な手段の一つと言えそうです。請願の書式や提出先などについては、各自自治体のホームページで確認してください。

最後に「陳情」ですが、陳情は、国または自治体に対して 実情を述べ適切な措置を要望することをいいます。要望などを述べるという点では「請願」と趣旨は同じです。ただ、請願ほど明確な法律上の規定がありませんので、各議会において取り扱いが異なる場合があるようです。



### 被害者支援は地方自治体の責務

明石市長・弁護士・社会福祉士 泉 房徳

被害者支援には3つのポイントがあります。1つ目は、被害者支援は「誰のため」の施策かという点です。既に被害にあわれた過去の被害者やご遺族のためだけの施策ではありません。明日被害にあうかもしれない、すべての市民のための施策なのです。2つ目は、被害者への責任は「誰が」果たすべきかという点です。加害者が責任を果たすのは当然ですが、被害を防止できなかった社会（行政）にも責任があります。3つ目は、被害者支援における「行政の役割」は何かという点です。被害に遭われた方に最も近い行政である市町村こそが、被害者に寄り添う支援に適しています。この支援を途切れることなく続けるためにも、被害にあわれた方の拠り所となる条例の制定が必要です。

この3つのポイントを基本理念として、明石市では、2011年4月に犯罪被害者等支援条例を施行し、2014年4月に改正施行しました。当事者の声を受けて、総合的支援や二次被害防止について明記したほか、損害賠償金の立替払制度を全国で初めて創設しました。現在、さらなる支援策の充実化に向けて、当事者の声を聴きながら、条例の改正検討を進めています。

残念ながら、被害者支援はまだまだ「みんなのテーマ」になっておらず、不十分な状況にあります。被害者支援は、決して他人事ではありません。他人事ではなく我が事といった発想の転換ができれば、これからの被害者支援は進んで行くでしょう。

### Q3 被害者条例を新設するのではなく、すでにある安全や防犯などに 関する条例に被害者支援の条項を加える方法でもよいでしょうか？

**A** 自治体における総合的な被害者支援を進めるためには条例の制定が有効であるという考えのもと、少しずつですが、全国の自治体で条例が制定されるようになってきました。平成29年版犯罪被害者白書によれば、2017年4月1日現在、県・政令指定都市で被害者支援に関する条例があるのは、28県（実施率59.6%）、9政令指定都市（同45.0%）です。

しかし、このうち、被害者支援に特化した条例を制定しているのは、8県、4政令指定都市であり、半数以上が、すでにある関連条例に被害者支援の条文を加える形で改正したものです。こうした条例の多くが「被害者に必要な施策を講ずる」といった理念的な内容にとどまり、具体的な施策についてはあまり触れられていないようです。

一方、被害者支援に特化した条例では、基本理念はもとより、具体的な支援内容、支援体制や人材の育成、住民や事業者の責務、広報啓発など、さまざまな施策について触れられています。また、被害者支援に特化した条例の制定に際しては、被害者や被害者支援団体へのヒアリングをおこなったり、住民への意見公募（パブリックコメント）をおこなったりするなど、その手続きの過程そのものが職員や住民への啓発や周知になることが期待されます。さらに、条例にもとづいて、見舞金などの金銭給付や一時的な住居の提供、育児や介護、家事援助におけるヘルパー派遣の支援などについて、別途要綱を定め、サービスを提供している自治体も少なくありません。

すでにある条例の改正による方法は、比較的短期間に被害者条例の制定を実現させるという利点はありますが、支援の具体的な充実、支援体制の整備、関係機関の連携などの重要性を考えると、やはり被害者支援に特化した条例の制定を目指すべきかと思われます。

なお、すでにある条例の改正によって被害者条例を制定した自治体においても、あらためて被害者支援に特化した条例を制定することは可能であり、今後の被害者支援施策の拡充を目指し、ぜひ検討していただきたいと思います。



### 被害からの回復は住みなれた地域の中でこそ

多摩市平和・人権課 犯罪被害者等相談支援員 横田美雪

多摩市では、2008年7月に「犯罪被害者相談窓口」を開設し、2009年4月に「犯罪被害者等支援条例」を施行し、2013年4月より専門相談員（嘱託職員）を配置し、兼任（常勤職員）の担当主査との2名体制で支援に当たっています。

条例があることによって、「市民が安心できる」「過去に被害にあった市民にとっても心のよりどころになる」「市としては、施策の方向性が確立され、担当者が変わっても支援内容がぶれない」などの利点があると感じています。

私は以前、東京都総合相談窓口・被害者支援都民センターで犯罪被害相談員をしていました。自治体の窓口で支援をするようになり、改めて犯罪被害は地域の問題であると感じています。1つの事件や事故により、被害にあわれた方やご家族・ご遺族はもちろん、近隣の住民や同じ学校や会社に通う方など、多くの市民が心身だけでなく生活面に大きな影響を受けます。安心感と安全感の「支え」として、さまざまな資源をもつ自治体の果たす役割は小さくありません。地域の人に支えられ、被害後も住み慣れたまちで住み続けることが、被害にあわれた方より早い回復につながると思います。

人は人によって傷つけられますが、その回復もまた暖かい人間関係の中からはなされます。被害にあわれた方にとって住みやすいまちは全ての人にとって住みやすいまちです。今後も市の犯罪被害者相談窓口として市民に寄り添っていきたいと思います。

## Q4 条例を制定しようとして成功した例を教えてください。

また、失敗した例はありますか？

**A** 被害者の保護と支援は、国の法律である基本法によって自治体の責務がうたわれていますので、問題意識の高い知事や市長がいる自治体では、条例を整備し、被害者が相談できる専用の窓口を設置しているはずですが、そうでない地域では、陳情して問題意識をもってもらうか、憲法16条で国民に保障されている「請願」の制度を利用して議会に訴える必要があります。

被害者が市長等に訴え、市議会の要望もあって市の担当者が条例づくりに取り組んだ例（いわゆる、トップダウン方式）の1つに茅ヶ崎市の例があります。茅ヶ崎市の市民相談課では、2009年より被害者グループ「ピア・神奈川」の協力を得て被害者相談をおこなっていますが、2014年になってピア・神奈川は条例研究会が作成した条例案をもって市長に訴えました。この陳情が功を奏し、市長の指示のもとに担当者が条例制定に取り組みました。2015年9月、茅ヶ崎市犯罪被害者等支援条例が制定され、11月から施行されています。

議員を通じて議長に願い出て（いわゆる、請願）、条例制定を実現しようとした例として、奈良県と大分県の例があります。

奈良の被害者団体「KENTO」のメンバーが、2014年に被害者支援ネットワーク総会に講演者として招かれ条例制定を訴えました。KENTOは、2014年8月に条例研究会が発行した条例案冊子をもとに、11月、県議会に請願書を提出し、採択・可決されました。大和郡山市の市長にも条例案冊子を持参し、2016年4月1日付で、県と大和郡山市で条例施行が実現しました。

大分県の被害者グループ「絆の会」は、2016年8月から支援センターと一緒に大分県議会と18市町村議会に請願活動を行いました。その結果、大分県と17市町村では9月、12月、翌年3月議会で採択され、執行部が早期に制定すると表明した市もありました。議会採択を受けた大分県は条例制定に向け有識者会議

を組織して、2017年3月から本格的議論を始めました。

条例制定を実現するには議会で過半数の賛同を得なければなりませんので、一人でも多くの議員に条例の必要性を知ってもらう必要があります。議会によっては、議会内の力関係があり、その影響を受けてスムーズに制定につながらないこともあります。仮に、特定の政党とか特定の議員と知り合いであったとしても、議会の多数の議員に賛成してもらうためには、少しでも多くの議員や会派に働きかけ、賛成してもらわなければなりません。この道順を間違えたために制定に至らなかったケースを耳にすることがあります。



### 犯罪被害者支援条例制定に向けて

ピアサポート大分 絆の会代表 佐藤悦子

大分県内の18市町村に被害者条例制定を求める活動を始めて3年になります。当初、市の担当者との面談では「県も作っていないのになぜ?」「いつ出る分らない被害者のための予算や人材配置はできない」とけんもほろろでした。県や市と話し合いを繰り返しましたが、県は条例の必要性を認めてはくれたものの、2016年4月に施行された指針がネックとなり議論は平行線のままでした。

2015年に被害者遺族のための「ピアサポート大分絆の会」を立ち上げることができ、メンバーから「生活支援」の必要性や「二次被害」の実態を聞くことができました。条例研究会主催のシンポジウムを開催し、地元紙が繰り返し報道してくれたことで、県や市町村への請願活動は追い風に乗って具体化しましたが、請願に必要な紹介議員の確保や議員に条例の必要性を理解してもらうことは並大抵のことではありませんでした。

2016年、私たちの主張は議員を動かし、請願は、県議会と18市町村議会において全会一致で採択されました。県議会採択を受け、知事は「理不尽な犯罪にあった被害者の救済は親身になってやらなければならない。被害者の意見を聞きながら問題点を明らかにして条例をつくる。」との考えを示しました。後ろ盾をしてくださった条例研究会の皆様、厚く御礼申し上げます。

## Q5 被害者条例の対象にすべき被害にはどのようなものがありますか？

**A** 保護と支援の対象とすべき被害者というのは、本来、犯罪の被害者にかぎるべきではないのですが、日本では1990年代の後半に最初に支援をはじめたのが警察や検察だったため、その後に組織された民間の支援センターはそれにならって、「犯罪被害者（等）」の支援に限定した組織づくりをしてしまいました。

しかし、世界中に何万とある被害者支援組織を見ると、そのほとんどが（犯罪に限らない）あらゆる被害者の援助または支援を行っています。たとえば、世界の代表的な被害者支援組織であるイギリスの全英被害者支援協会（VS）、アメリカの全米被害者援助機構（NOVA）、ドイツの白い環（Weisser Ring）、フランスのイナベム（INAVEM）、オランダのVSなどは、その名称に「犯罪」という言葉を入れていません。

被害者の支援については、歴史的に2つのルーツがあると言われています。

その一は、警察や検察の改革の一つとしての被害者支援です。1960～70年代のアメリカは犯罪の増加に悩まされており、ニクソン大統領の時代に特別調査委員会をつくって刑事司法の抜本的な見直しをしました。その作業を通じて、警察や検察は被害者の協力なくして十分な法執行を行うことができないことに気づき、被害者への支援をおこなうようになりました。

その二は、被害者運動です。世界最初の被害者のための危機介入センターは、1972年にアメリカのカリフォルニア州とワシントンD.C.に設立されていますが、これらはいずれも、「被害者による」「被害者のため」のセンターです。この運動は、またたく間に世界に広がっていきました。この流れは、殺人、傷害、強盗、詐欺などのような伝統的な犯罪の被害者だけでなく、従来警察が積極的に扱わなかった強姦、DV、虐待、ハラスメントなどの被害者の支援も重要であるという考えを生むようになりました。

こうした刑事司法機関から独立した被害者支援の動きは、今や、世界の主流となっています。すなわち、被害者への支援活動においては、警察や検察などとの協力関係は重要ですが、それらの下請け機関であってははいけません。被害者支援は、支援を行う側の都合で制度をつくるのではなく、利用者である被害者の立場で制度をつくる必要があります。

たとえば、人が死んでいるときに、その原因は事件（犯罪）によるものか、ガス爆発などの事故によるものか、台風などの災害によるものなのか、また、その人は自ら命を絶ったのか、他人に殺されたのかなどは、捜査をしてみないと分からないことがあります。つまり、犯罪であるか否かをはっきりさせるのも、捜査の重要な役割なのです。しかし、現実には、被害者が訴えても警察が動かないことがあり、そのような場合に相談に応じて支援をしてもらえる場所が必要です。そこに、自治体の被害者相談窓口の役割があります。

警察、検察などの刑事司法機関は別として、それ以外の被害者にかかわる機関、特に自治体や民間の支援センターが扱う被害者は、犯罪の被害者にかぎらないというのが、世界のルールです。被害者にとっては、それが殺人事件による被害であろうと、山崩れなどの災害によろうと、誤って崖から落ちたことによろうと、支援を必要とするという点では同じです。それが、原因によって対応する窓口が違うとか、場合によっては、対応してもらえないというのでは、困ります。

1990年代以降、日本でも犯罪とみなされるようになった行為、例えば、ストーキング、配偶者間の暴力（DV）、子ども虐待などの被害者は、従来警察から相手にされなかった気の毒な被害者でした。1999年に起きた桶川ストーカー殺人事件で警察は、男女間の痴話げんかのようにしか見ていなかったことは有名な話です。被害者条例の対象とする被害というのは、法整備が遅れていて、警察が刑事事件として扱ってくれない被害とか、犯人が特定していないために警察が積極的には動いてくれない被害なども相談に応じ、支援する必要があるということになります。

## Q6 犯罪被害者の支援は災害被害者の支援とちがうのですか？

**A** 犯罪の被害者と災害の被害者には、多くの共通点があります。どちらが大変かを比較する前に、災害の被害者への支援と比較して、犯罪被害者への支援の現状を検討してみる必要があります。

原因が犯罪であっても災害であっても、被害者には、身体的被害、精神的被害、経済的被害、そして、日常生活への支障が生じます。命が失われたり、ケガをしたり、精神的ショックを受けたり、PTSDを発症したり、予定外の支出や収入減を余儀なくされたり、住まいを失ったり、家事ができなくなったりするような、目に見える共通点は少なくありません。

しかし、支援体制を比べると、犯罪の被害者への支援は、災害の被害者への支援と比べて、はるかに貧しいです。火事や洪水で家を失った住民への避難所や住居提供、見舞金など、多くの市では、多数の支援メニューが用意されています。

もし放火殺人事件で家と家族を失った住民がいた場合、同じ支援を利用できるでしょうか？ 災害の被害者を支援する仕組みを応用して、犯罪の被害者も避難所や住居の提供を受けたり、見舞金を受け取れたりする市もありますが、多くの市では、災害支援の仕組みは犯罪被害者支援に応用されていません。災害の被害者と犯罪の被害者では、受けられる支援に大きな差があるのが現状です。地域のあり方として、災害と犯罪という原因のちがいによって、支援の内容にちがいがあってよいのかを考える必要があります。

ただし、犯罪被害特有の要素が、被害者が抱える困難や生きづらさを増やしていることも確かです。被害者支援を考えると、犯罪被害に特有の要素を知り、それをふまえなければ、出発点を誤ったり、被害者と話がかみ合わなかったり、同じ方向を見て進めていても途中で決定的な溝ができたりします。

被害者に特有の背景や困りごとを置き去りにすることなく支援体制を整えてい

くためには、被害者の声に耳を傾け、率直な意見交換をしながら、被害者と一緒に考え、つくっていくことが大切です。



### 自治体での被害者支援に望むこと

弁護士 白井孝一

被害者支援の研修では、被害者の特性についての理解を深める必要があります。いろいろな被害者の中で、なぜ犯罪の被害者を特別に取り上げ、条例を制定し、特別の窓口を設ける必要があるのか。それは、犯罪被害は、人が人に対して攻撃することによって引き起こされるからです。

犯罪には、火をつけるとか、コンクリート詰めにするとか、何十カ所も刺すとか、何年間も監禁するといった長期間わたるものであったり、強姦して尊厳をうばい屈辱を与えたり、集団で暴行を加えて植物人間のような状態にしてしまうような、非常に残酷で深刻なものがあります。

それともなって、被害者には、恐怖心、復讐心、屈辱感などのような症状がでています。これは自然災害などにはないことです。同じ被害であっても、全く実情が異なっていますので、犯罪被害者の実情に応じてちがう対応をしなければなりません。

次に、自治体が担当する事案のなかには、国民健康保険における第三者行為の届けとか、犯罪によって廃業を余儀なくされた者への市県民税の請求とか、自宅が犯罪現場になった人への公営住宅の提供とか、生活保護や医療保護の給付、被害者の子どもの学校生活のことなど、さまざまな問題があります。

その中には法令上の制約で無理なものもあるかもしれませんが、そのような場合であっても、すぐに「これは無理です。」と言わずに、被害の特性による実情を理解して、できるだけ解決のための工夫を考えていただきたいと思います。

## Q7 被害者条例を制定すると、自治体内での業務連携が変わりますか？

**A** 被害者は、被害そのものによる直接的な心身への影響や経済的損失だけでなく、日常生活上のさまざまな問題に苦しむことが少なくありません。

たとえば、警察や検察がおこなう捜査への協力や刑事裁判への対応のほか、場合によっては、加害者への損害賠償請求のための民事訴訟など、それまでの平穏な生活では想像もしていなかったことにとまどい、時間や労力を要し、交通費などの負担が生じることもあります。また、ケガによる高額な治療費の支払いに悩み、仕事や学校を休まざるを得なくなり、大切な家族を失うことで、家事や育児、介護の担い手を失い、途方に暮れるケースも少なくありません。ときには、被害による精神的なダメージから、PTSD やうつ病を発症し、長期にわたって苦しむこともあります。

このような、多岐にわたる生活上の困りごとについて、国の犯罪被害給付金や一部の自治体でおこなわれている見舞金、家事・育児支援制度（ヘルパー派遣やその実費の援助など）を利用できる場合もありますが、被害者を対象とするこうした支援制度は、現状では、まだ十分とは言えません。

そのため、自治体には、福祉、保健、医療などに関する制度やサービスの適用を最大限に活用し、被害者に提供することが求められています。そして、それを可能にするために職員は、被害者の置かれている状況や心情をていねいに聴きとり、多様なニーズを把握し、そのときに利用できる制度やサービスの情報を的確に被害者に伝え、申請に関する支援や調整をおこなうための知識と技術が求められます。こうした対応がそれぞれの窓口で困難な場合には、被害者支援の総合的対応窓口を担当する部署に引きつぐ必要があります。

しかし、現状では、各制度の申請窓口にいる職員の被害者支援に関する知識や関心は高いと言えず、総合的対応窓口を担当する部署との連携も、必ずしも十分

に取れていません。政令指定都市のような大きな規模の自治体においては、このような窓口の存在自体も、職員にあまり知られていない場合もあります。

被害者が希望しているサービスの申請窓口につなぎ、さらに必要に応じて他の困りごとについて対応できる別の窓口スムーズに引きつぐというような、庁内連携が可能になるためには、それぞれの窓口職員が被害者の心情や実態にある程度精通しており、他方で、その自治体がおこなっている被害者支援についての共通認識を持っている必要があります。

条例が制定されれば、総合的対応窓口を担当する課が中心となり、関連する課に被害者支援について周知し、協力と各種制度やサービスの柔軟な運用を求める働きかけがスムーズにおこなわれるようになります。また、職員を対象とする研修を定期的実施していくことで、職員の被害者支援に関する知識や関心を高め、いくことができます。こうした取組を継続していくことにより連携を深め、庁内の支援体制の整備を進めていくことが可能になります。

しかし、自治体の職員には、定期的な職場の異動があります。一部の熱心な職員による支援には限界がありますが、異動によってそれまで築いてきた庁内外の支援体制が後退することは避けたいものです。庁内が一体となって被害者支援に取り組み、組織として一定水準の施策を実施し、庁内外の連携支援に取り組めるためにも、条例を制定する必要があります。



## Q8 被害者条例は、被害を受けた人だけのためのものなのですか？

**A** まちに被害者条例ができるのと被害者にとって何がよくなるでしょうか。例えば、茅ヶ崎市の条例を例にとると、基本理念につづいて市や市民の責務をうたっており、同時に見舞金の支給、住宅の確保や日常生活支援を定めています。こうした支援は大変な状況にある被害者にとって大きな支えになります。

この条例では、市の責務と同時に市民の責務を規定しています。被害者はかわいそうな人、特別な人ではなく、あなたのすぐ近くにいる隣人であり、互いに支え合うのは市民として当然のことであるとしています。まちにいつでも相談できる窓口があり、充実した支援が提供されれば、被害者は被害を受けた後も安心してそのまちに住み続けることができます。実際に相談窓口を設け、専門相談員が細やかな対応に当たっているまちでは、相談者数が年々増加しています。

では、市民が被害者条例にほとんど関心を示さないのはなぜでしょうか。おそらく、災害に巻き込まれる可能性はあるかもしれないが、犯罪に巻き込まれることはないという、根拠のない確信をいただいているからではないでしょうか。

犯罪被害者白書 (<https://www.npa.go.jp/hanzaihigai/whitepaper/w-2017/pdf/>) によると、過去数年の犯罪件数は100万件ほどで、交通犯罪による死傷者数は減ってはいますが、60万人以上います。一人の被害者の周囲には数人の家族や親せきがいますから、被害者の数は私たちが想像しているよりもはるかに多いはずです。加えて、白書の数字は警察が認知している犯罪や被害者の数ですから、その他に性暴力など、警察に届け出ない犯罪がたくさんあります。

次に、被害者のための支援は市民には必要ないものなのでしょうか？

そんなことはありません。被害者のための支援システムやプログラムは火事や災害などに巻き込まれた市民にも適用できるはずですし、日ごろから、被害者支援に取り組んでいる職員は災害時などの被災者支援にも力を発揮するはずで

条例を作り、充実した被害者支援を継続していくことは、市民が互いに助け合うまちを実現することにつながります。

また近年は、海外からの訪問者や滞在者が増え続けており、外国人が犯罪に巻き込まれる数は増えると予想されます。自分のまちで被害にあった外国人に市民と同様の支援を提供することが必要です。見舞金など、住民でないと支給できない制限もありますが、市民に対するのと変わらない対応をすることは可能です。異国で受けたあたたかい対応は長く心に残るものです。被害者にやさしいまちは、弱者にやさしいまちであり、誰にとっても住みやすいまちなのです。



### 条例の必要性

全国犯罪被害者の会（あすの会）代表幹事代行 林 良平

被害者に対する支援は全国一様でなければなりません。それを担保するのが自治体の条例です。現在、全国でその整備が進みつつありますが、その速度はあまりにも遅いです。基本法成立から10数年が過ぎますが、基本法にうたわれた自治体の責務は全うされていません。何故条例が必要なのかを、国民全体で考える必要があります。

まず、国民全体の公平性です。すでに条例制定された自治体があり、他方で、制定されていない自治体との公平性は失われています。これは、放置してよい問題ではなく自治体には不作為についての責任が問われるべきです。

次に、刑法犯罪の被害者には、国および行政機関による支援を保障すべきであり、一刻も早く民間団体が主体となっている現状から脱却すべきです。条例が制定されれば、時代が変わり事情が変わっても、条例改正などによって柔軟に対応できます。

あすの会は、被害者の権利確立を求めて活動してきましたが、被害者の事件後平穏な生活を取り戻す権利は、自治体の条例できちんと担保すべきだと思います。民間支援団体の存在が、真に必要な支援発展の足かせになっているのではないのでしょうか。

2011年9月30日発行の「犯罪被害者支援20年・犯罪被害給付制度及び救援基金30年記念誌」の139～144頁に、私の考えの詳細を述べていますので、ご覧ください。

## Q9 犯罪被害者は、事件によってどのような影響を受けるのでしょうか？

また、それはどのくらい続くのですか？

**A** 被害者が事件によってどのような影響を受けるのかは、人によってさまざまで、一様ではありません。被害者の多くは、ある日突然、思いもかけずに、被害者という立場に立たされ、心身に大きなダメージを受け、変化があらわれます。これは特別なことではなく、異常なことでもありません。突然大きなショックを受けると誰にでも起こりうることです。

被害者の心身への変調の表れ方は、人によってさまざまですが、多くの被害者は、事件にあったのは「自分の判断・行動に原因があった」「自分が悪かったから」「自分にも責任があった」などと、自分を責めるようになります。

事件が被害者の心理に与える影響として、一般に、次のような変調があるといわれています。

- ・現実感がなく、感覚や感情がマヒする一方で、まわりの人の言葉や態度には非常に敏感になる。
- ・記憶力や判断力が低下するとともに、自己評価が低下し、「自分は生きている価値がない」「死にたい」など思うようになる。
- ・他人や社会に対する信頼感が失われ、強い孤独感を感じるようになる。
- ・恐怖感、不安感、無力感、絶望感、孤独感、疎外感、怒り、悲しみの感情などが起こる。

また、身体面に現れるものとしては、次のような変調があります。

- ・不眠になる。寝ても悪夢を見るようになる。
- ・めまい、過呼吸、動悸などの症状が出る。
- ・食欲不振、吐き気、下痢、便秘になる。

このような心身の変調から現れる行動としては、次のようなものがあります。

- ・リストカットなどの自傷行為をする。

- ・人混みが怖くて外に出られなくなり、職場や学校に行けなくなり、買い物にも行けなくなるなど、自宅に引きこもるようになる。
- ・事件のことばかりを考える。気力がなくなり、何もする気が起きない。

このような状況から、退職する、退学する、家事ができなくなる、育児ができなくなるなど、日常生活には大きな支障が生じます。

このような心身の状況は、いつも感じている場合もありますが、突然フラッシュバックとなり、パニックになることもあります。ただ、家族全員に同じ影響が出るとは限りません。このような日常生活への影響がどのくらい続くのかは、被害者の個人差があり、また、カウンセリングなどを受けたかどうかによって違います。10年、20年、30年以上続くこともめずらしくはありません。

事件前の状態にもどったように見えても、それは表面的なものにすぎない場合が少なくありません。このような状況から回復するには、心の回復がとても大切です。その方法は人によってさまざまですが、焦らず、時間をかける必要があります。単なる時間の経過だけでは、回復するどころか、悪化する可能性があります。専門家に相談し、カウンセリングを受けることはとても大切なことです。

また、被害者は特別な人ではなく、たまたま被害者になってしまった普通の人ですから、まわりの人は、被害者の心と身体の変調を理解して、特別視しないで接するとともに、責めたり、無理に励ましたりすることは二次被害になることがあるのでやめましょう。

被害者の心の傷の回復には、孤立感を感じさせないようにすることが大切です。理解をしようとする心や共感しようとする気持ちをもって接することが大切です。

## Q10 被害者が必要としている支援にはどのようなものがありますか？

**A** 被害者が必要としている支援は、被害者の性別、性格、家族構成、事件からの時間の経過によってちがひ、広範囲にわたっています。支援者は、被害者が求めている支援は何か、どのような支援がその被害者にとってよい支援なのかを、できるだけ早く、かつ、正確に理解しなければなりません。そのためには、事件があり、被害者がいることが分かったら、できるだけ早く駆けつけて、その被害者に必要な支援を読み取らなければなりません。日本で被害者支援をおこなっている機関の現状は、被害者から SOS の連絡があつてから始めていますので、被害者支援のイロハである「一刻も早く」になっていません。

被害者自身が困っていることを自覚し、相談しようと行動を起こすのは、事件後そうとう時間がたってからでないとできません。そのため待っている支援ではなく、被害者の存在をいち早く把握し、支援者が能動的に行動するアウトリーチ支援（訪問支援）が求められます。

また、支援内容は多岐にわたるため、1つの機関で被害者のすべての要望を満たすことは不可能だと思われまふ。どの機関から始まっても、他の機関と連携して支援にあたるこゝが重要になります。

その中でも、被害者本人は自覚していない場合が多いのですが、トラウマ（心的外傷）からの心の回復が最優先されるべきと思われまふ。トラウマが長引くと PTSD に進行することが多く、回復がむづかしくなり、長引くことが多いです。

PTSD というのは、次のような症状が一か月以上続いた場合に診断される精神医学上の診断名です。

- ・事件の記憶が生々しくよみがえり、夢をみるなど、その時の苦痛が繰り返し体験される。
- ・事件に関連した考えや気持ちを避けたり、事件を思い出す場所や状況を避けた

りする。

- ・事件のことを思い出せなかったり、必要以上に長く自分や他人を責めたりする。
- ・びくびくしたり、物事に集中できなかつたりする状態がつづく。

支援にあたる人には、被害者のこのような状態をまず理解し、専門家のカウンセリングを受けることをすすめるなど、トラウマからの早期の回復のための適切な対処が求められます。

また、被害者は、事実を受け入れることができず、気力もおとろえ、孤立感が増し、以前のような日常生活を送ることがむずかしくなっています。被害者に接するときは、あせらず、時間をおしませず、意思疎通をはかり、何が必要なのかを適切かつ正確に判断し、すみやかに対処する必要があります。

特に市には、住民一般の日常生活を支援するための家事、育児、介護などを支援する制度があり、被害者の実情に合わせてこのような制度を活用することができるとは限りません。このような日常生活支援を市が直接できない場合であっても、県や民間団体などと連携し、それらが提供する支援を利用できるようにすることが大切です。

なお、一般に被害者が求める支援として、次のようなことがあります。

- ・食事の用意、掃除、洗濯、買い物などの家事援助
- ・幼児や子どもがいる場合、育児、一時預かり、学校行事への付き添いなど
- ・警察、検察、裁判所、病院などへの付き添い
- ・心のケアに関する専門家のカウンセリング
- ・自立支援医療制度、第三者行為での保険診療などの総合的な医療サービス
- ・役所などへの必要な手続きの説明とその支援や付き添い

このような被害者の多様な求めに応えるために、市は、被害者に特化した制度(条例)をつくり、柔軟に対応することができる職員を育てる必要があります。

## Q11 地域の人は、被害者にどのようなことができますか？

**A** 被害者やその家族は、ある日突然被害をうけ、さまざまな生活上の変化や困難に直面することになります。しかし、大きな悲しみやつらさや混乱の中でも、食事をする、寝るなどの基本的な生活を維持して生きていかなければなりません。

被害者は、被害にあう前にできていたことが、被害を受けた後にはできなくなることが多く、そのための支援が必要になります。そのような被害者に対して近所や地域の知人・友人などの身近な人ができる支援として、日常生活の中で声をかける、子どもを預かる、必要なものを届ける、買い物をする、当番を代わるなど、いろいろなことがあります。

生活の仕方はその人の状況によって異なりますから、中には顔見知りの人とあまり会いたくないと考え、わざわざ遠くまで買い物に行く人もいます。また、被害直後、1か月後、半年後、1年後、3年後など、その時期によって、被害者がおかれている状況と状態（特に、生活面や心理面において）が変わっていくことがあります。

東京都の調査などでも、被害者が望むこととして「被害者のおかれた状況についての理解を広めるための啓発活動」があげられています。被害にあった人の状況や心理状態について理解し共感しようという気持ちがあり、あたたかく見守っていける地域であるならば、被害者は、引き続き安心してそこで暮らしていけます。住み慣れたまちで被害にあい、人に対する信頼を失っても、周囲の人のあたたかい一言があれば、取り戻していけるはずです。

被害の影響を受けるのは被害者本人だけではありません。家族、遺族はもちろんですが、被害者の周囲の人や学校の友だち、先生などの中にも大きな影響を受ける人がいます。たとえば、学校の先生は、勤務先の学校の子どもたちが被害にあえば、我が事のようにつらく悲しい思いをし、心を痛めます。

さまざまな人の支えとして、自治体の果たす役割は小さくありません。人が暮らしているのは、地域の中です。長い期間、ずっと見守っていける力が地域には必要であり、それを育てる「仕かけ」をすることは、行政の大きな役割でもあります。

たとえば、被害者支援に関する講演会やパネル展や広報をはじめとして、他の課と連携しての教職員の研修会、地域の民生委員・児童委員の会議、青少年問題協議会、保護司会、自治会などで、被害者がおかれている現状や支援の必要性を少しの時間でもお話しし、伝えることも大切です。また、地域の病院などの機関と「顔と顔の見える関係」をつくっていくことも必要です。

自治体の中には「だれもが安心して暮らせる、支え合うまちづくり」「だれもが平等で互いに尊重しあうまちづくり」を目指している自治体もあります。

地域における住民主体の課題解決力の強化や包括的な相談支援体制づくりを進めている地域もあります。

地域包括ネットワークなどの中に被害者支援の視点を入れた、地域課題を「わがごと」「丸ごと」受け止める場づくりも必要だと思われます。

多くの被害者は、住みなれた地域で安定した生活を送るための十分な支援を早期に受けにくい状況にあります。地域にいるそのような被害者をいち早く見つけだし、必要な支援を提供することは、自治体の重要な役割です。

被害にあうとどういう状況になるのかを知り、地域の人々の理解や共感が進むように、さまざまな手法で施策を展開することが行政に求められています。



## Q12 他の先進国と比べて日本の被害者支援は遅れていると聞きますが、本当ですか？

**A** ヨーロッパやアメリカにおける被害者支援の歴史は、1950年代後半にイギリスのマージャリー・フライが「被害者のための正義（Justice for Victims）」を主張したことに始まると言われています。それは、18世紀の中頃にヨーロッパで始まり約二世紀続いた犯罪者の地位の向上に対する問題提起として始まったものです。

犯罪者の地位向上は、同時に、被害者にとっては地位低下の歴史でした。フライは、犯罪者と比較して被害者があまりにも低く扱われている状態を問題にし、このアンバランスを改めなければ正義に反すると主張しました。これが、被害者の復権をめざす「被害者のための正義」という考え方です。

20世紀半ばから始まった「被害者の復興期」では、専門家だけでなく、一般市民も、そして、立法や行政に関わる人たちの中にも、被害者の保護と地位の向上を目指すというコンセンサスができていきました。

それは、やがて「被害者の権利」とか「被害者の人権」といった言葉で主張されるようになり、1970年代以降、被害者憲章、被害者権利章典、犯罪被害者法のような形で明文化されるようになりました。国連も1985年には、通称「国連被害者人権宣言」を採択し、各国がその基準に合わせた国内法の整備を行うようになりました。

他方で、日本の現状を見ると、被害者の権利・利益を認めた基本法が成立したのは2004年です。欧米の動向から遅れること30年です。また、欧米では1960年代に、被害者に対する加害者からの賠償だけでなく、国も一定の責任において被害者に補償金を支払うべきだと考えるようになり、被害者補償制度が始まったのですが、これに当たる日本の犯給法は1981年施行です。国から補償金をもらえるのは被害者の権利であると位置づけられている多くの国と比べて日本では「見舞金」ですので、本来の意味での補償制度にはなっていません。

日本の制度は、給付の対象が非常に狭く、たとえば、アメリカと比べると、受給者が数百人の日本に対して、アメリカは十数万人ですし、補償金の年間支給総額は、日本で約 20 億円ですが、アメリカでは約 450 億円にも上ります。犯罪発生率の差を考慮しても、日本の制度がいかに小さいかが分かります。

大幅に遅れをとった日本ですが、唯一、その遅れを取り戻したのが刑事司法の改革で、被害者の刑事裁判への参加など、いくつかの改革が進んでいます。これらは、ほぼ国際基準に近い形になっています。

他方、日本の遅れの最大のもは、自治体での取り組みの遅れです。日本では、まだ「被害者の支援は、被害者が生活している地域の中で」という原則が確立していません。全国のどこで被害を受けても、同じような支援を受けられるようにしなければならないのですが、被害者の支援は被害者が生活している自治体の責務であるという意識がないため、一部の自治体で支援態勢をつくっていても、多くの自治体では、そうになっていないのです。

被害者に対する支援や援助の制度ですが、世界には、アメリカのように民間のボランティアを中心に援助活動を行っている国がある一方で、イギリス、オーストラリアなどのように、国が中心となり、半官半民の形で運営されている国があります。また、ドイツおよびその影響を受けた EU の半数ちかくの国では、民間の団体が力をもっていて、政府に基金をつくらせ、法制度を改めさせるような動きをしています。

いずれにしても、被害者支援に関して、日本は民間があまり積極的でないイギリスをモデルにしていますので、陰に陽に国の統制が働き、他方で、補助金も不十分であるために、センターを運営し維持するのがようやくで、独立した援助や擁護の活動をおこなえていません。その意味でも、被害者が生活している自治体における支援態勢を充実させる必要があります。

## Q13 基本法には、自治体の責務がうたわれていますが、具体的にどのようなことをすべきなのでしょう？

**A** 被害者には、国民一般に認められている基本的人権にプラスして、被害者であることによる特別な権利が認められるべきだというのが、国連被害者人権宣言の考え方です。

そのような考えが主張され、被害者の権利を取り戻す運動（いわゆる、被害者運動）が先進諸国を中心に起きたのは1960年代から70年代にかけてであり、被害者の権利を明記した法律がつくられるようになったのは1980年代です。日本で被害者の権利利益を明記した基本法が制定されたのは2004年ですから、そのような先進諸国に比べて、日本は四半世紀も遅れたこととなります。

基本法3条には、すべての被害者は、個人の尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい扱いを保障される権利があるということが書かれています。また、その3項には、被害者のための施策は、被害者が、被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援を途切れることなく受けられることができるよう講ぜられるということが書かれています。そして、この必要な支援を途切れることなく行うのは、国の責務（同法4条）であるだけでなく、自治体の責務（同法5条）であり、国民の責務（同法6条）でもあります。すなわち、自治体には、基本法に準じた条例を制定し、住民の理解を深めるためのさまざまな施策を行うことが求められているのです。

被害者が再び平穏な生活を営むことができるようになるまでに必要な支援はいろいろあります。司法制度を変えなければなりませんし、行政のやり方を変えなければなりません。また、人々の被害者に対する考え方や接し方を変えなければなりません。

国連の専門家会議がつくったハンドブックには、被害者の権利を理解せず、したがって被害者に二次被害を与える可能性があるのは、被害者に接するすべての

専門家（警察、検察、弁護士、裁判官、医者、精神科医、カウンセラー、行政の担当者、支援者など）であると指摘されています。したがって、警察を含めて、地域の行政と司法にかかわるすべての職員の意識を変えることから始めなければなりません。自治体の担当者が被害者に二次被害を与えているという話は決してめずらしくありません。

被害者が再び元の平穏な生活を営むことができるようになるには、さまざまな障害があります。それらのひとつひとつを変えていく必要があります、自治体もその一端を担う重要な立場にあります。人には、生きていくためにやらなければならない、いろいろなことがあります。被害者は、被害を受けたその時から、そのほとんどができなくなっているのです。住む場所、働く場所の確保は、基本中の基本です。事件をきっかけに仕事を変えたり引っ越したりしなければならなくならないように支援するのは、市の務めです。

また、学校に行く年代の子どもがいる家庭にとっては、学ぶ場所の確保も大事な問題です。日本では、殺傷事件が家庭の中で起きることが多く、同じ家庭の中に、加害者がいて、被害者がいるといった状態はめずらしくありません。兄が母を殺したために、弟が学校に行けなくなるといったケースです。この弟が引き続き学校に通えるようらする責任は市の教育委員会にあります。

また、まわりの人の無理解から、被害者が二次被害を受けることも多くあります。被害者のための条例には、そのようなことが起きないように、さまざまなことを明記しなければなりません。

被害者は事件のあったその日、その時から、生きていくためにいろいろな手助けを必要とします。このような生活支援を行うのは、基本的には、被害者が住んでいる地域（欧米では、コミュニティと言う。）の行政ですが、現代社会では、人の移動がさかんで、住んでいるまちで被害を受けるとはかぎりません。自治体と自治体との間の連携協力が必要なケースもたくさんあります。

## Q14 被害者支援において、

国、県、市はどのような役割分担をすべきでしょうか？

またその経費を、国と自治体はどのように分担すべきでしょうか？

**A** 被害者支援には、精神的支援、経済的支援、福祉・保健分野における支援、そして、刑事手続における支援などがあります。

県や市といった自治体は、被害者が被害後に日常生活を続けていく上で必要な福祉や保健の分野における支援をになうこととなります。なぜなら、福祉や保健の分野における支援である、家事・育児・介護などに関するサービス、公営住宅の利用、雇用支援、保健医療に対する助成などは、自治体が本来住民の困りごとに対して行っているサービスであるからです。したがって、すべての自治体に被害者に対する総合支援窓口を置くことで、住民のひとりである被害者がこれらのサービスをスムーズに利用できるようになります。

一方、経済的支援や刑事手続における支援については、これまで、国が犯給制度や刑事裁判における被害者参加制度をつくってきました。しかし、経済的支援や刑事手続における支援について、自治体は何もしなくてよいわけではありません。

たとえば、給付金の支給にはさまざまな条件があり、支給までに半年以上かかるとされています。それでは、被害後に経済的困難におちいった被害者を助けることはできません。これに対し、自治体には、簡易迅速に支給できる見舞金制度や貸付金制度を導入することが期待されます。国と自治体の両者が経済的な支援を行うことにより、被害者支援をさらに充実させることができます。

次に、県と市の間の役割分担についてです。基本的には、被害者に対して、福祉・保健分野における被害者支援を行うのは市の役割であると言えるでしょう。福祉・保健サービスのほとんどをになっているのは、市だからです。また、市役

所は、被害者の生活から最も近くにあることから、被害者が支援を受けるために行ったり、市の職員が被害者のところを訪れて支援をしたりすることが容易です。福祉・保健分野における支援は、被害者の日常生活を支える支援ですから、被害者にとって最も身近な自治体である市から支援をうけることが重要です。

一方、県には、市が被害者支援を実施していく上でのバックアップを図るといふ役割が求められます。たとえば、市の被害者支援担当者を集めた研修を実施する、各市で行われている支援内容や担当部署などの情報を共有できるようにする、といったことが考えられます。また、地域によってかかえる文化が異なるでしょうから、地域の実情を反映した支援の形を市に示すということも県の役割になるでしょう。ただし、県と市の両者が支援を行うことで、被害者支援がより充実することになりますので、県は市と別の立場で制度をつくるべきです。

最後に、国と自治体が被害者支援の経費をどのように分担するかについてですが、国は、自治体の支援経費の一部を負担するというのが国際的な基準であり、実際、多くの国がそうになっています。

現在の日本では、自治体が行う支援は自治体の予算で行われています。しかし、どのような財政状況にある自治体に住む被害者でも日本のどこで事件や事故にあっても、すべての被害者が等しく支援を受けることができるようにする必要があります。そのためには、自治体が行う被害者支援にかかる経費の一部を、助成金として国が負担する必要があります。そうすることで、市の住民ではない被害者に対しても支援をすることについて、議会や市民から理解を得やすくなります。



## Q15 自治体は、地域にある他の被害者支援機関との連携協力において、どのような役割をになうべきでしょうか？

**A** 被害者支援の理想的な連携体制は、「どの関係機関・団体等（以下、機関という）を起点としても、必要な情報提供・支援等を途切れることなく受けることができる体制」と言われています。このことは、国の基本計画にも書かれています。それは、基本法にうたわれている「途切れない支援」の基本理念（第3条3）に基づいており、まちレベルでもこの体制が期待されています。

犯罪被害特有のニーズに対応する専門的な支援は、例えば、警察本部にある犯罪被害者支援室をはじめ、検察庁、保護観察所、法テラスなどにある犯罪被害者相談担当、民間団体である被害者支援センター、弁護士会の中にある被害者支援委員会などが担っています。

一方、日常生活を支える支援は、犯罪被害に特化していない地域住民のための支援を被害者も利用しますので、まちレベルで存在しています。例えば、市が提供する住民サービス、社会福祉協議会、医療機関、ハローワーク、児童相談所などです。

さまざまな機関が連携協力して地域で被害者を支えるためには、まず、それぞれの特長をふまえて被害者のためにできることを自ら整理し、理解しておくこと、そして、それらすべてを整理し、その役割分担について、すべての機関が共通理解をすることが必要です。そうすることで「どこを起点にしても支援を受けられる体制」のスタートラインにつくことができます。明確になった役割分担をもとに、各機関の担当者ができることをし、できないことはきちんと他機関の担当者につなぐということで、ようやく一人一人の被害者に対して連携協力した支援が実現するのです。

住んでいるまちでの被害者支援を考えると、被害者支援に関する情報を集積し、被害者からの相談に総合的に対応するよう国から求められているのは、市の

被害者支援担当部署以外にありません。それが、市に期待されている最低限の役割分担といえます。

具体的に市が被害者のために行う施策、被害者からの相談への対応方法については、条例研究会が作成した「市町村における犯罪被害者等基本条例案 被害者の声に基づく提言」に詳しく書かれているので、参考にしてください。



「391 日」

茅ヶ崎市役所市民相談課 主任 加藤耕太

茅ヶ崎市犯罪被害者等支援条例は2015年11月に施行されましたが、制定の要望を受けたのはその391日前のことでした。2014年10月、ピア・神奈川のメンバーより、市長に対し、条例研究会が作成した「市町村における犯罪被害者等基本条例案」が提出され、その後、市議会議員からも条例制定の要望を受けました。まず取り組んだのは、先進自治体の調査で、国や神奈川県が行っている施策についても調査し、支援策が重ならないようにしました。

2015年3～4月、条例案のパブリックコメントを実施しました。作成した条例案について市民からの意見を募るとともに、先進自治体の視察や法務部門との調整など、条例の細部を詰める作業を行いました。2015年9月に市議会へ条例案を提出し、可決され、11月25日に施行されました。議員への説明や議会答弁などを経て、全会一致で可決した際にはホッとしたのを覚えています。

この間様々なことがありましたが、2009年よりピア・神奈川と協定を結び、犯罪被害者等支援相談を実施していたことや、警察を始めとする関係機関の方々の協力が条例制定の大きな要因であったと考えています。条例が施行され1年半が経過しましたが、条例の制定はゴールではなくスタートであると実感している今日この頃です。

## Q16 条例を制定するにあたって、特別な予算が必要ですか？

**A** 自治体で予算が確保できればそれだけ充実した施策をおこなうことができますが、予算が不十分でも、被害者条例の制定や支援策の拡充は可能です。

被害者条例がある自治体の具体的な施策をみると、総合的対応窓口の設置や広報啓発のほか、生活資金や見舞金などの経済的支援、家事や育児などの日常生活支援、安全の確保、居住の安定など、さまざまな支援がおこなわれています。

ここでは、経済的支援と日常生活支援を例にとってみましょう。いくつかの自治体は、「経済的支援」として生活資金の貸付や見舞金の給付などをおこなっており、そのためには相当の予算が必要になります。しかし、こうした予算がない場合でも、被害者のおかれている状況によっては、たとえば、遺族年金や障害年金、各種手当（児童扶養手当や傷病手当など）、生活福祉資金の貸付等の制度を利用できる場合があります。こうした、被害者支援に特化したものではない、その他の社会資源を利用できる対象者は限られていますが、大切なことは、総合的対応窓口の職員がこれらの制度の情報を的確に被害者に伝え、申請の補助をするなど、ていねいな支援をおこなうことです。

日常生活支援の場合でも、被害者に対し家事や育児に関するヘルパー派遣やその費用の援助をおこなっている自治体もあります。しかし、予算がない場合でも、被害にあうことで一人親になってしまった場合や、障害、高齢といった状態に応じて、福祉制度などを利用できる場合もあります。また、地域によっては社会福祉協議会などとの連携により、ボランティアグループの支援を活用できる場合もあるかもしれません。

突然の被害にあい、さまざまな不安や問題をかかえて孤立しがちな被害者にとっては、こうした支援をいっしょに考え、手助けをしてくれる支援者の存在は、仮に利用できる制度がない場合でも、心強いものではないでしょうか。また、自

治体広報誌の活用や講演会の開催などの地域住民への啓発についても、条例を制定することで、よりいっそうの推進が期待されます。

被害者支援に関する十分な予算が確保できない場合でも、被害者に寄りそった支援をおこなう、地域住民の理解促進をはかる、地域における支援体制の整備をはかり、途切れない支援の実現を目指すなど、条例を制定することで実現できる施策はあるはずです。



### 条例が必要なわけ

中野区議会議員 近藤 さえ子

会社の訴訟担当であった主人は、訴訟相手の元上司に逆恨みをされて殺されました。犯罪被害者遺族となった私を待っていたのは、働き盛りだった人間の葬式、体調を崩した両親の通院や入院、学童期の子どもたちの精神的ケア、事件後の莫大な事務処理等、毎日が、死ぬはずのなかった40代の人間をこの世から消す作業でした。弁護士探し、裁判への出廷、マスコミや加害者家族への対応など、莫大な作業が私を待っていました。

私は、被害者に寄り添い支える「犯罪被害者等相談支援窓口」が必要であると考え、中野区に相談窓口を設置することができました。遺族に、家事援助のヘルパーが駆けつけるサービス、同居家族の通院、育児援助、保育園の送迎などの支援も始まりました。基本法には被害者支援が自治体の責務と謳われているにもかかわらず、現実には、被害者を支える自治体は多くはありません。どこの自治体に住んでいても、首長や担当が変わっても、被害者を支えることは自治体の責務です。

自治体には、住民が安全に安心して暮していくための know-how が蓄積されています。その既存のサービスを犯罪被害者等に活用していくことは、難しいことではありません。日本が安心して暮らせる国であるためには、万が一、犯罪の被害者等になってしまっても、皆で支えあう仕組みが構築されている国でなければなりません。犯罪被害者等基本条例の制定が急がれます。

# 資 料

## 〇〇市犯罪被害者等基本条例（案）

### 第一章 総 則

#### （目的）

第1条 この条例は、犯罪被害者等基本法（2004年、法161）に基づき、犯罪被害者等のための施策に関する基本理念を定め、市並びに市民等及び事業者等の責務を明らかにすることによって、犯罪被害者等のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もって犯罪被害者等の権利利益の保護を図るとともに、安心して暮らせる社会を実現することを目的とする。

#### （定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は当該各号に定めるところによる。

- 一 犯罪等 犯罪及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為をいう。
- 二 犯罪被害者等 犯罪等により害を被った者及びその家族（害を被った者が死亡した場合は、遺族をいう。以下、同じ。）であって、市内に住所を有する者、居住する者、勤務する者及び在学する者をいう。
- 三 二次被害 犯罪被害者等が犯罪等によって被った害（一次被害）を原因として行政及び司法の担当者並びに市民等、事業者等及びマスメディア関係者等の偏見、無理解、差別等により被るプライバシーの侵害、名誉の毀損、精神的苦痛、心身の変調、経済的損失等の被害をいう。
- 四 再被害 犯罪被害者等が当該犯罪等の加害者から再び受ける被害をいう。
- 五 犯罪被害者等のための施策 犯罪被害者等が、その受けた被害を回復又は軽減し、二次被害及び再被害を受けることを防止し、受けた二次被害及び再被害を回復又は軽減し、再び平穏な生活を営むことができるように支援するための施策をいう。
- 六 関係機関・団体等 犯罪被害者等のための施策に関係する機関及び団体（犯罪被害者等の団体を含む。）をいう。
- 七 関係民間団体 関係機関・団体等であって民間の団体をいう。
- 八 市民等 市内に住所を有する者、居住する者、勤務する者、在学する者及びそれらの者が市内において組織する団体をいう。
- 九 事業者等 市内において事業活動を行う者及びその団体をいう。

#### （基本理念）

- 第3条 すべて犯罪被害者等は、犯罪被害者等としての尊厳が尊重され、その尊厳にふさわしい処遇を受ける権利を有する。
- 2 犯罪被害者等のための施策は、犯罪等によって被った害及びそれを原因とする二次被害の状況並びに犯罪被害者等が置かれている状況及びその他の事情に応じて適切に講じられなければならない。

- 3 犯罪被害者等のための施策は、犯罪被害者等が再び平穏な生活を取り戻すために必要な支援を途切れることなく受けられるように講じられるだけでなく、平穏な生活を営むことができるようになった後においても、二次被害及び再被害を防止し軽減するために必要な支援を適切かつ継続的に受けることができるように講じられなければならない。

#### (市の責務及び連携協力)

第4条 市は、前条の基本理念に則り、犯罪被害者等のための施策を総合的に策定し、計画的に実施する責務を有する。

- 2 市は、前項に定める施策の策定及び実施に当たっては、国、他の地方公共団体、関係機関・団体等及びその他の関係する者との連携及び協力に努めなければならない。

#### (市民等の責務)

第5条 市民等は、第3条に定める基本理念に則り、犯罪被害者等の尊厳、犯罪被害者等の置かれている状況及び犯罪被害者等への支援の必要性についての理解を深め、犯罪被害者等の名誉、プライバシー及び生活の平穏を害する等により二次被害を与えることのないように務めるとともに、犯罪被害者等を孤立させないようにしなければならない。

- 2 市民等は、市がこの条例に基づき実施する犯罪被害者等のための施策に協力するよう努めなければならない。

#### (事業者等の責務)

第6条 事業者等は、第3条に定める基本理念に則り、犯罪被害者等の尊厳、犯罪被害者等の置かれている状況及び犯罪被害者等への支援の必要性についての理解を深め、犯罪被害者等の就労及び勤務に十分配慮するとともに、犯罪被害者等が平穏な生活を取り戻すために必要な各種の手續並びに刑事司法及び民事司法への参加等についても十分に配慮しなければならない。

- 2 事業者等は、その事業活動を行うに際しては、犯罪被害者等のプライバシー及び名誉を侵害する等によって犯罪被害者等に二次被害を与えることのないよう十分に配慮しなければならない。

#### (犯罪被害者等基本計画)

第7条 市長は、犯罪被害者等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、犯罪被害者等のための施策に関する基本的な計画（以下、犯罪被害者等基本計画という。）を定めなければならない。

- 2 犯罪被害者等基本計画は、次の各号に掲げる事項について定める。
  - 一 犯罪被害者等の支援に関する総合的かつ長期的な目標及び施策の方針
  - 二 前号に掲げるもののほか、犯罪被害者等のための施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

- 3 市長は、犯罪被害者等基本計画を定め又は変更しようとするときは、法曹関係者、保健医療関係者、教育関係者、福祉関係者、関係機関・団体等の代表者、犯罪被害者等の代表者及び犯罪被害者等の支援等に関し優れた識見を有する者から構成される犯罪被害者等施策推進会議を設置し、犯罪被害者等及びその他の関係者の意見を十分に反映されるように務めなければならない。
- 4 市長は、犯罪被害者等基本計画を定め又は変更したときは、速やかにこれを公表しなければならない。
- 5 市は、犯罪被害者等基本計画に基づき実施した犯罪被害者等のための施策の実施状況について定期的に公表しなければならない。

## 第二章 基本的支援

### (総合支援窓口の設置)

第 8 条 市は、この条例に定める支援を総合的に実施するために窓口を設置し、専門職の職員を配置する。

### (相談、情報の提供等)

第 9 条 市は、犯罪被害者等が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようになるために必要な情報の提供を行い、二次被害及び再被害を含め犯罪被害者等が直面するさまざまな問題についての相談に応じ、助言を行い、犯罪被害者等の援助に精通している者を紹介し、手続を補助し、付添いおよび訪問を行う等必要な支援を行うとともに、支援に関する総合的な調整を行う。

### (二次被害及び再被害の防止)

第 10 条 市は、犯罪被害者等が二次被害を受けることがないように、プライバシー及び名誉の保護に努め、犯罪被害者等の個人情報を保護する基準を策定し実施する。

2 市は、犯罪被害者等が当該犯罪等の加害者から再被害を受けることがないようにするため、犯罪被害者等の個人情報の保護に務めるとともに、警察等と協力して犯罪被害者等の安全の確保に努める。

3 市は、犯罪被害者等の再被害を防止し安全を確保するため、一時保護、施設入所による保護、保護施設の利用に関する情報の提供及び斡旋、防犯に係る指導その他の必要な施策を行う。

### (日常生活支援)

第 11 条 市は、犯罪被害者等が早期に平穏な日常生活を営むことができるよう、他の地方公共団体及び関係機関・団体等と連携し、病院等への付添い、送迎、家事、育児、介護、日常生活の支援のための援助者の派遣等、必要な支援を行う。

(保健医療サービス及び福祉サービス)

第12条 市は、犯罪被害者等が心身に受けた影響から回復するために必要な保健医療サービス及び福祉サービスを受けられるよう、医療相談、医療従事者の紹介、受診料負担の軽減等必要な支援を行う。

(居住の安定)

第13条 市は、犯罪等により従前の住居に居住することが困難になった犯罪被害者等に対し、居住の安定を図り、犯罪被害者等が二次被害及び再被害を受けないようにするため、公営住宅の活用、転宅支援その他必要な支援を行う。

(雇用安定のための施策)

第14条 市は、犯罪被害者等の雇用の安定を図るため、関係機関・団体等と連携し、犯罪被害者等が置かれている状況についての事業主の理解を深め、犯罪被害者等の事情に配慮した職場環境の整備等が促進されるよう必要な支援を行う。

(経済的負担の軽減)

第15条 市は、犯罪被害者等の日常生活及び就学における犯罪等に起因する経済的負担の軽減を図るため、見舞金の給付、貸付の斡旋等必要な経済的支援を行う。

(損害賠償請求の支援)

第16条 市は、犯罪被害者等に対する加害者からの賠償を迅速かつ適正に行わせるため、犯罪被害者等の行う損害賠償請求の訴訟及び取り立てに関して必要な支援を行う。

(刑事手続参加についての支援)

第17条 市は、犯罪被害者等がその被害に係る申告及び刑事手続への参加を容易にするため、他の地方公共団体、関係機関・団体等と連携し、犯罪被害者等が警察及び検察等に被害を申告し、公判に参加し、証言し又は傍聴するために必要とする情報の提供及び付添い等必要な支援を行う。

(市民等以外の犯罪被害者等への支援)

第18条 市は、第2条第1項第二号に定める犯罪被害者等以外の者が市内で起きた犯罪等により害を被った場合には、その者が住所を有する若しくは居住する地方公共団体と連携・協力して、第8条から第17条に定める基本的支援を行うように務める。

### 第三章 支援体制の整備

(総合的支援体制の整備)

第19条 市は、他の地方公共団体、関係機関・団体等及びその他の関係する者と連携・協力

して、犯罪被害者等がどの機関又は団体を起点としても、直面しているさまざまな問題の解決のために必要な支援を受けられるよう総合的な支援体制を整備する。

(人材の育成等)

第 20 条 市は、犯罪被害者等が適切かつ十分な支援を受けることができるよう、市の職員、関係機関・団体等に所属する者及びその他の関係する者に対し、犯罪被害者等の支援の必要性についての意識を高め犯罪被害者等の支援に必要なスキルを身につけるための研修及びその他必要な施策を行う。

2 市は、犯罪被害者等支援に携わる職員以外に対しても、犯罪被害者等の置かれている状況及び犯罪被害者等への支援の必要性についての意識を高め、職務において犯罪被害者等に配慮した対応がとれるよう、研修その他必要な施策を行う。

(関係民間団体に対する援助)

第 21 条 市は、犯罪被害者等の支援における関係民間団体の役割の重要性に鑑み、その活動の促進を図るため、活動場所の提供、活動に必要な情報の提供及び助言その他必要な援助を行う。

2 市は、犯罪被害者等に対する支援における関係民間団体に所属する者の安全を確保し、支援活動によって心身に疾病又は傷病等を生じた場合の支援及び補償等を行う。

(市民等の犯罪被害者等への理解の増進)

第 22 条 市は、広報活動、啓発活動、教育活動等を通じて、犯罪被害者等が置かれている状況についての市民等及び事業者等の理解を深めるとともに、犯罪被害者等のプライバシー及び名誉を尊重し、二次被害及び再被害を防止し、平穏な生活への配慮の重要性等についての市民等及び事業者等の理解を深めるために必要な施策を行う。

2 市は、前項のほか、学校教育及び公教育において犯罪被害者等の尊厳についての理解を深めるために必要な施策を行う。

(意見の反映及び透明性の確保)

第 23 条 市は、犯罪被害者等のための施策を策定し実施するにあたっては、犯罪被害者等の意見を聴取するなどして適正に反映すると同時に、施策策定の過程を公開し明らかにしなければならない。

## 第四章 雑 則

(委任)

第 24 条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。