

犯罪被害者週間事業栃木大会  
(令和元年11月28日)

## 地域社会における被害者 支援の充実を目指して

(公社)全国被害者支援ネットワーク顧問  
京都大学大学院総合生存学館特任教授  
安田貴彦

1

【スライド1】

## 本日お話ししたいこと

- 1 犯罪被害とは？ 犯罪被害者とは？
- 2 犯罪被害者支援の発展の軌跡
- 3 地域社会における被害者支援の発展に求められること

2

【スライド2】

## 私が最も取り組んできたこと 「犯罪被害者支援」

90～91年 アメリカで半年間調査・研究  
91年 「犯罪被害給付制度10周年シンポジウム」を企画  
95年 イギリスで半年間調査・研究  
96年 警察庁「犯罪被害者対策要綱」策定に参画  
97年 性犯罪捜査・性犯罪被害者支援の強化・刷新  
01年 犯罪被害者等給付金支給法の全面改正の企画・立案等  
07年 山形県で全国初の緊急貸付制度創設。被害者支援条例の企画  
08年 「子どもや女性を性犯罪等の被害から守るための新施策」策定  
16年 政府の「第3次犯罪被害者等基本計画」(~2020年度)策定  
18年～ 全国被害者支援ネットワーク顧問  
19年～ 日本被害者学会理事  
→ これまで被疑者・被告人の権利保護にしか関心を払ってこなかった刑事司法にとっての大きな発想の転換

【スライド3】

本日、私から皆様にお伝えしたいメッセージ

皆様のお力で、  
栃木県のすべての自治体に  
「犯罪被害者支援条例」  
を制定して  
いただけないでしょうか？

4

【スライド4】

## 1 犯罪被害とは？ 犯罪被害者とは？

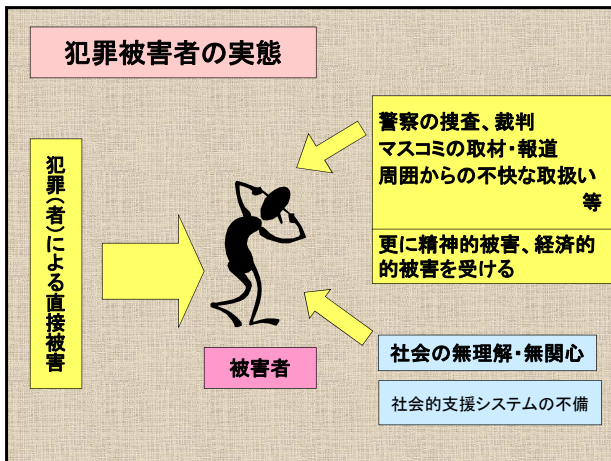
## 今そこにある犯罪被害(2018)

- 刑法犯の認知件数:約81万7千件(除く交通業過)
  - 犯罪による死傷者数:26,651人(死者:690人)
  - 交通事故死傷者数:約52万5千人  
(30日以内死者:3,532人)
  - 財産犯による被害金額:約1,302億円
  - 海外における犯罪による邦人の死者数:年平均約20人
- ～いずれも、近年大幅に減少しているとは  
いうものの……

6

【スライド5】

【スライド6】

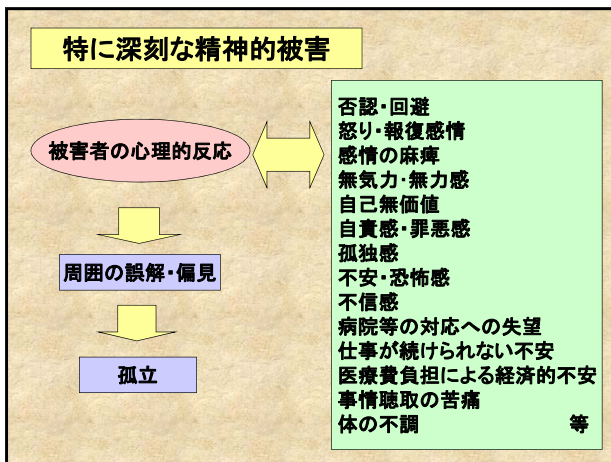


【スライド7】

### 被害者化の意味

- 第一次被害者化
  - 事件による直接の被害(精神的被害を含む)
- 第二次被害者化(二次的被害)
  - 事件処理の過程で加重的に被害を受けること
- 第三次被害者化
  - 被害を受けたことにより社会生活を送るのに精神的、物質的に支障をきたすこと

【スライド8】



【スライド9】

### PTSD

(Post-traumatic Stress Disorder: 心的外傷後ストレス障害)

阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件以降広く知られる

事件でトラウマ(心的外傷)を受けた方が、その後数週間から数ヶ月後に、

- 事件を思い出したり、その夢を見たりするなど、その時の苦痛をたびたび再体験する
- 事件の現場に近づけないなど、事件を思い出させる行為や状況を回避してしまう
- 常に興奮して眠れない状態が長期間にわたって続く

などの持続的な精神的、身体的症状を呈する

【スライド10】

### 犯罪被害者をめぐる四半世紀余の変化

- 長い間、**犯罪被害者は無視され、忍従を強要**されるだけの存在。事件の当事者であるにもかかわらず、刑事司法制度においても「証拠の一部」に過ぎないかのような扱い。「忘れられた人々 (Forgotten Men)」であった。
- 今は、社会的に注目される事件が発生すると、「被害者の声」、「PTSDが心配」といった報道
- この四半世紀の間に、**日本で最も変わったもの**の一つ～社会の受け止め方も変化
- **被害当事者と被害者支援団体の方々の勇気と努力、そしてそれを受け止めた行政の成果**

【スライド11】

### かつての被害者の状況

- **保護支援する人のないタブー視される存在**
- 負の存在として社会から排斥～「自分たちとは別(自分たちはそうならない)」と思いたい!
- 「**忘れること**」「**赦すこと**」を求める**社会的圧力**
  - \* 宗教者、研究者も多くは同じ方向
- **人権主張の側からも排除**: 国家権力から被疑者・被告人の人権を保護する上で**邪魔者**～民事訴訟の代理人すら探せない!
- 報道機関は被害者のプライバシーを暴くだけ
- 対応行政機関不在: **人権相談電話が切られる!**

【スライド12】

## 2 犯罪被害者支援の発展の軌跡

【スライド13】

### 30年前と現在(1) ～被害者の法的地位

- 1990年2月20日最高裁判例:「犯罪の捜査は、直接的には、国家及び社会の秩序維持という公益を図るために行われるものであって、犯罪の被害者の被侵害利益ないし損害の回復を目的とするものではなく、被害者が、捜査によって受ける利益自体は、公益上の見地から行われる捜査によって反射的にもたらされる事実上の利益にすぎず、法律上保護される利益ではない」



- 犯罪被害者等基本法(2004年)第3条「すべて犯罪被害者等は、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を有する」
- 第1次犯罪被害者等基本計画「刑事司法は、社会の秩序の維持を図るという目的に加え、犯罪被害者等のためにもあ

【スライド14】

### 30年前と現在(2) ～刑事手続上の規定

- かつては「被害者は告訴することができる」程度
- 公判手続の傍聴申出権
- 公判記録の閲覧及び謄写申出権
- 被害者参加制度(被告人への質問、意見陳述申出権)
- 証人の負担の軽減(遮へい、ビデオリンク、情報の保護)
- 4次にわたる少年法改正による被害者の地位向上 等



【スライド15】

### 30年前と現在(3) ～被害者の保護・支援のための立法

- かつては「犯罪被害者等給付金支給法」のみ
- 「犯罪被害者等基本法」
- 「犯罪被害者支援法」(2次にわたる犯給法の改正)
- 児童買春、児童ポルノ禁止法
- 児童虐待防止法
- ストーカー規制法
- DV防止法
- 性犯罪の非親告罪化
- 国外犯罪被害者慰金支給法
- 自治体の被害者支援条例(一部) 等



【スライド16】

### 30年前と現在(4) ～民間被害者支援団体

- かつては皆無に近い(東京・強姦救援センター程度)
- (公益社団法人)全国被害者支援ネットワークの下、全都道府県に48の犯罪被害者支援センター(約1,600名のボランティアが活動)
- 性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センター(47組織、一部上記被害者支援センターとも重複)
- 多くの犯罪被害者団体(少年犯罪被害当事者の会、犯罪被害者団体ネットワーク(ハートバンド)等)の存在



【スライド17】

### 犯罪被害者支援の発展の歴史的経緯

経済的被害の補填  
・国家による経済的支援制度



精神的被害のケアと実際の支援  
・民間ボランティア組織による支援



刑事司法手続における地位の確立  
・二次的被害からの保護と司法参加

⇒次のステージは？

【スライド18】

## 被害当事者等による運動

- 市瀬朝一氏(遺族)「殺人犯罪の撲滅を推進する遺族会」(1967年)～少年犯罪者重罰化、死刑推進等を主張
- 大谷實氏(同志社大)「被害者補償制度を促進する会」(1973年)
- 三菱重工業爆破事件(1974年)後に、市瀬氏が同会会長に



【スライド19】

## 三菱重工業ビル爆破事件(1974年)



- 8人死亡、380人負傷
- 大谷氏の研究成果が広く報道
- 大谷氏の説得により、市瀬氏が「被害者補償制度を促進する会」の会長に

【スライド20】

## 犯罪被害給付制度の創設

- 三菱重工業ビル爆破事件を機に、被害補償制度に注目が集まり、政治課題に
- 警察庁が都道府県公安委員会を裁定機関とする案を策定、80年**犯罪被害者等給付金支給法**成立、81年1月から施行
  - \* 法施行前の被害者が対象外であることへの批判を踏まえ、奨学金を支給する団体(財団法人**犯罪被害救援基金**)を設立(1981年)
- 当事者の声+専門家の知識+事件を受けた社会的注目(⇒政治的関心)+**受け止めて実現につなげる組織**(行政機関の積極姿勢)

【スライド21】

## 「空白の10年」

- 1981年に、法施行・基金設立
- 1985年、国連「**犯罪及び権力濫用による被害者のための司法(正義)の基本原則宣言**」採択
- 日本では、被害者支援施策の進展はなかった
  - 推進役の不在**(市瀬氏は1977年に死去)
  - 被害者への低い関心**(大事件の一時的反応)
  - 研究者、弁護士等からの警戒感(被害者への注目は重罰化等につながる?)
  - 責任組織・支援組織の不在**
    - \* 警察も、被害者問題に本質的な関心を持たず

【スライド22】

## 10周年シンポジウムまで

- 宮澤浩一氏らによる日本被害者学会の設立(1990年)
- 宮澤基金によりアメリカでの調査研究に安田を派遣(同年)
- 宮澤氏の示唆を受け、10周年記念行事の一環として、シンポジウムを行う方針
- 宮澤氏を代表とする**被害者実態調査**を、犯罪被害救援基金の資金により、91年度から3年間計画で実施を決定



宮澤浩一氏

【スライド23】

## 10周年シンポジウム

- 犯罪被害給付制度発足・犯罪被害救援基金設立**10周年シンポジウム「被害者救済の未来像」**(1991年10月3日)
  - ～安田は給与厚生課課長補佐として参画
- M.**ヤング氏**(NOVA事務局長)の基調講演
- 宮澤浩一氏(日本被害者学会理事長)、大谷實氏、山上皓氏らによるパネルディスカッション
- フロア参加者は、研究者が十数名と、各都道府県警察の犯罪被害給付事務担当課長が大半

【スライド24】

## 被害者遺族の出席

- 被害後、知人の紹介で渡米、MADD等を訪問
- 知人経由で受け取った名刺のコピーを頼りに安田に電話、シンポジウム開催を聞き参加(遺族は1組だけ)
- ヤング氏の発言に感激
- 「日本は被害が少ないから」といった消極的発言を聞く中、「被害者の思いを伝えるのは今しかない」と発言



大久保恵美子氏  
(交通死事件遺族)

25

【スライド25】

## 大久保氏の発言

私の息子は、去年の10月12日、飲酒運転者に殺されました。殺された後数ヶ月間、私はどうやって生きていけばいいのか分からず、**本当に無我夢中で、日本には何か私を精神的に助けてくれるところがないのかと必死になって探しましたけれども何もありませんでした。**

(中略)「日本では、被害者の声として出てこない、被害者の本当にそれがニーズなのか」という発言もありました。でも被害者の立場になりますと、はい、私が被害に遭いましたと大きな声で言って、大きな声で泣ける、そういう社会ではありません。

26

【スライド26】

## 大久保氏の発言(続き)

**今の日本は大きな声で泣きたくても泣けないんです。ただじっと自分で我慢しなければならぬのが今の日本における被害者の姿だと思います。日本では、そういう被害者を精神的に救う道が何もない。まずそれを創ってほしいと思うことなんです。**

(中略)子どもを殺された親は、このようなつらい思いをもう他の人たちにさせたくないという気持ちでいっぱいなのです。どんな協力も惜しみませんから、**10周年記念シンポジウムが開かれたこの機会に、是非、一歩でもいいんです。一歩だけでも踏み出して下さい。お願いします。**

27

【スライド27】

## 発言を受けた山上氏の行動



山上皓東京医科歯科大学教授(当時)

- パネリストとして、精神的な被害と専門家の介入、治療的な援助の必要性につき発言
- 大久保氏の発言を聞いて、自らが被害者支援に当たることを決意**
- 「**犯罪被害者相談室**」開設(1992年)=最初の被害者支援組織(現在の「被害者支援都民センター」)

【スライド28】

## 被害者支援組織の結成

- 犯罪被害者相談室(92年)に続き、水戸被害者支援センター(95年、現・いばらき被害者支援センター)、大阪被害者相談室(96年、現・大阪被害者支援アドボカシーセンター)が開設
- その後、石川、北海道、和歌山、愛知、京都で被害者支援組織が開設
- 上記8組織で**全国被害者支援ネットワーク設立**(1998年、理事長・山上皓氏)
- ネットワーク、「犯罪被害者の権利宣言」公表(99年5月)

29

【スライド29】

## 警察庁における検討の開始



國松孝次氏(警察庁長官1994年7月~97年3月)

- 警察庁長官に就任した直後、警察運営の柱として被害者の問題を取り上げ、被害者に対する政策の取りまとめを指示
- 「警察は、犯罪の被害者に最初に接し、最も濃密に関わる官庁。**警察こそ被害者の人権の第一の擁護者でなければならない。**」(警察学論集95年1月号「犯罪被害者の人権と警察」)

30

【スライド30】

## 警察の「被害者対策要綱」の制定

- 検討開始後に阪神淡路大震災と地下鉄サリン事件(1995年)～被害者に社会の大きな注目
- 宮澤氏らによる「警察の『被害者対策』の在り方に関する研究会」報告書(95年12月)
- 警察組織内の検討を経て、警察庁次長通達「被害者対策要綱」(1996年2月)発出

- \* 次長通達は警察組織内では最重要事項
- \* 「外からの指摘で迫られた」ものではない

31

【スライド31】

## 被害者対策要綱の内容

- **被害者の視点に立った施策を総合的に推進**
  - \* 当時は「対策」が一般的名称(例: 障害者対策)
- 犯罪被害者のための活動が「**警察の本来の仕事**」であることの明確化(単なるサービスでも犯罪捜査のための手段でもなく、**被害者の権利利益保護自体が警察の存立目的**)
- 被害者の救援(**被害者への情報提供**、精神的被害回復支援、被害補償と被害品回復等)
- 被害者の**二次的被害の防止・軽減**
- 被害者等の**安全の確保**
- 被害者対策推進体制の整備(**担当部署の明確化**)
  - \* 警察庁に犯罪被害者対策室(現支援室)設置
  - \* **民間被害者支援団体等との連携**

32

【スライド32】

## その後の施策の展開

- 警察の指定被害者支援要員制度(1999年)
- 犯罪捜査規範の改正(同年)
- **検察庁の被害者通知制度**(事件処理結果、公判期日、裁判結果等)、被害者支援員制度(同年)
  - \* 不起訴事件記録開示の弾力的運用(2000年)
- **犯罪被害者対策関係省庁連絡会議**(1999年)
- **刑事手続関連犯罪被害者保護二法**の制定(2000年): 被害者の公判傍聴、意見陳述など
  - \* 「刑事法の立法は困難」という固定観念一変

33

【スライド33】

## 全国被害者支援ネットワークによる 犯罪被害者の権利宣言

1999年5月15日

- 1 公正な処遇を受ける権利
- 2 情報を提供される権利
- 3 被害回復の権利
- 4 意見を述べる権利
- 5 支援を受ける権利
- 6 再被害からまもられる権利
- 7 平穏かつ安全に生活する権利

34

【スライド34】

## 犯給法の全面改正(2001年)

被害者保護二法など他の制度の整備が一定程度進んだことなどから、経済的支援への関心が再び高揚

警察庁主導で改正に乗り出す。被害者支援団体や被害者団体の声を効果的に受け止め、政治の支援も得て実現

従来は経済的支援のみであった法律を、警察が関与する総合的な被害者支援に関する法律＝「**犯罪被害者支援法**」へ改変・発展

35

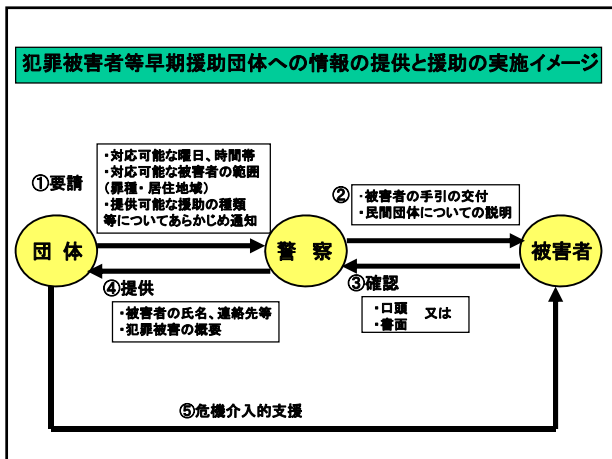
【スライド35】

## 犯給法全面改正で達成したもの

- 目的規定の整備
- 犯罪被害給付制度の大幅拡充
  - 給付基礎額の引上げ
  - 重傷病給付金の創設
  - 適用障害等級を14級まで拡大(以前は4級まで)
- 「**犯罪被害者等早期援助団体**」制度創設
  - 民間被害者支援団体に公的認証を付与し、警察から民間に被害者に関する情報を円滑に提供し、早期に民間団体から被害者に手を差し伸べられる仕組みを整備。都道府県公安委員会が民間団体を「犯罪被害者等早期援助団体」に指定。
- 警察の被害者支援に法律レベルの根拠を付与  
国家公安委員会が規則で「指針」を制定

36

【スライド36】



【スライド37】

## 犯罪被害者等基本法の制定 (2004年)

2003年に「あすの会」(2000年結成、18年解散)の岡村勲代表幹事や大久保恵美子氏が、小泉純一郎総理大臣と面談、被害者のための法制度の整備を要請したことを直接の契機として、自民党司法制度調査会を中心に検討され、「議員立法」により制定。



岡村勲氏

38

【スライド38】

### ☆犯罪被害者等基本法

- 目的: 犯罪被害者等の権利利益を保護
  - 犯罪被害者等のための施策に関する基本理念を規定
  - 国・地方公共団体・国民の責務、施策の基本事項を規定
    - 犯罪被害者等のための施策を総合的かつ計画的に推進
- 対象: 犯罪被害者等
  - 犯罪等(犯罪、準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為)の被害者、その家族・遺族
- 基本理念
  - 犯罪被害者等は個人の尊厳が尊重され、ふさわしい処遇を保障される権利を有する
  - 被害の状況及び原因、犯罪被害者等の状況等の事情に応じた適切な施策を講じる
  - 再び平穏な生活を営めるまでの間、途切れることなく支援を行う
- 国・地方公共団体・国民の責務、関係団体も含めた連携協力等

39

【スライド39】

### ◆基本施策(11条～23条)

- 相談及び情報の提供等
- 損害賠償の請求についての援助等
- 給付金の支給に係る制度の充実等
- 保健医療サービス及び福祉サービスの提供
- 被害者等の再被害防止及び安全の確保
- 公営住宅への入居における特別の配慮等居住の安定
- 雇用の安定
- 刑事に関する手続への参加の機会を拡充するための制度の整備等
- 保護、捜査、公判等の過程における配慮等
- 国民の理解の増進
- 調査研究の推進等
- 民間の団体に対する援助
- 被害者等の意見の施策への反映及び当該施策策定の過程の透明性の確保

40

【スライド40】

## 基本法の意義

- 被害者支援が**省庁横断的な国の重要施策**として位置づけられたこと
- 犯罪被害者の「**権利**」を明記(必ずしも処遇に関する具体的権利を生じるものではない)
- 地方公共団体や国民の責務を規定するなど、**被害者支援に関する啓蒙的メッセージ**を有すること
- **計画的推進**を政府に義務づけたこと

⇒基本法制定以降、犯罪被害者支援の制度整備の多くは、同計画の策定と推進を中心に展開

41

【スライド41】

## 第1次犯罪被害者等基本計画 (2005～2010年度)下の主な成果

- **損害賠償命令制度**の導入: 刑事被告事件の訴因として特定された事実を原因とする不法行為に基づく損害賠償請求について、被告事件に付随して、刑事を担当した裁判所が、民事の審理も行って、賠償を被告人に命ずる手続
- **犯給法の再改正**(「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」に題名変更)による犯罪被害給付制度の拡充等
- **被害者参加制度**の導入: 一定の犯罪の被害者などが、裁判所の決定により、公判期日に出席し、被告人に対する質問を行うなど、刑事裁判に直接参加することができる制度

42

【スライド42】

## 犯給法改正(2008年)の内容等

- 休業損害を考慮した重傷病給付金の額の加算
- 重度後遺障害者(障害等級1~3級)に対する障害給付金及び生計維持関係のある遺族に対する遺族給付金の引上げ
- 同改正では、民間団体の活動の促進や、広報啓発活動の推進も盛り込まれる  
~名実ともに「**犯罪被害者支援法**」となる。

\* 2008年、従来の警察庁犯罪被害者対策室を「犯罪被害者支援室」に改称

43

【スライド43】

## 第2次犯罪被害者等基本計画 (2011~2015年度)下の主な成果

- 犯罪被害給付制度の拡充(2014年):親族間犯罪にかかる減額・不支給事由についての緩和
- 被害者参加人に旅費等を支給する制度の創設+国が費用を負担する国選被害者参加制度の適用される被害者参加人の資力要件の緩和
- 預保納付金事業の推進:2013年から実施されている預保納付事業について、犯罪被害者等の子供への奨学金を貸与制から給付制に変更+民間被害者支援団体への助成事業を拡充(2016年度から実施)
- **地方公共団体における総合的窓口の設置の推進**:2015年度当初までに全市区町村の約90%に設置(2019年4月現在、100%)

44

【スライド44】

## 現行第3次犯罪被害者等基本計画 (2016~2020年度)の重点等(1)

### 【重点】

- **潜在化しやすい犯罪被害者**や、被害者の兄弟姉妹等への着目
- **中長期的な支援**や**生活再建**の視点
- 施策の進捗状況の**定量的な把握・検証**

\* 2016年4月、これまで内閣府が担っていた基本計画の策定及び推進に関する事務を、国家公安委員会(警察庁)に移管

45

【スライド45】

## 現行第3次犯罪被害者等基本計画 (2016~2020年度)の重点等(2)

### 【これまでの主な成果】

- **犯罪被害給付制度の拡充**
- 「国外犯罪被害弔慰金等の支給に関する法律」の制定(議員立法)
- 警察の性犯罪被害相談における全国共通短縮ダイヤル番号(#8103)の導入
- 犯罪被害者等のカウンセリング費用の公費負担制度の全国警察での導入

46

【スライド46】

## 犯給制度の改正(2018)の概要

- 重傷病給付金支給対象期間の延長:1年を3年に
- 仮給付の柔軟化(「犯罪被害者にとって負担の少ない支給の在り方」についての検討):仮給付金の支給額につき3分の1以下とする制限を撤廃
- 遺児への手厚い支援(「若年者の給付金の在り方」についての検討):幼い遺児がいる場合、遺児が18歳になるまでの年数分を満たすよう遺族給付金を増額
- 親族間の犯罪被害に係る支給基準の抜本的見直し:事実上関係が破綻している場合は、給付金を全額支給、18歳未満の者が受給者となる場合の特例措置を新設

47

【スライド47】

## なお残された大きな課題(私見)

- 民事賠償の実現方策
- 被害者の安全・安心の確保(DV、ストーカー、児童虐待、施設内虐待事案など)
- 被害者等の情報の保護
- 企業、学校、各種団体等の組織や集団の中に潜在する被害者や、マイノリティの被害者の保護
- 死傷者多数の事件事故発生時における危機管理的被害者支援体制の確立
- **○地域社会における被害者支援の充実(条例の制定、社会福祉的生活支援の充実等)**
- **○民間被害者支援団体の人的・財政的基盤の確立**

48

【スライド48】



## 地域社会の支援と民間団体の 基盤強化が目下の二大課題

～国の施策の進展の一方、地方の取組がやや遅れ

- 国の制度に関しても未だ課題は少なくないが、従来最も大きな論点であった、
  - ・犯罪被害給付制度
  - ・刑事手続における被害者の権利確立と保護については一応決着をみた。
- その一方、被害者が誤解や偏見にさらされることなく、適切な生活支援や中長期的支援を受け早期に立ち直るために必要不可欠な、被害者に身近な地域社会における支援体制や民間団体の体制については、なお発展途上。

49

【スライド49】

## 今求められていること ～被害者支援の「総合化」

- 犯罪被害者等基本法  
第3条(基本理念)  
3 犯罪被害者等のための施策は、犯罪被害者等が、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、**必要な支援等を途切れることなく**受けることができるよう、講ぜられるものとする。
- 第3次基本計画  
第4 支援等のための体制整備への取組  
1(14) 被害者支援連絡協議会及び被害者支援地域ネットワークにおける連携の推進

50

【スライド50】

個々の施策や活用できる資源を  
つなぎ合わせて円滑に支援が提供される  
仕掛けや組織が必要

- 多機関連携の仕組みづくり  
都道府県レベルの「被害者支援連絡協議会」  
警察署レベルの「被害者支援ネットワーク」  
～既に全国を網羅する形で設置されているが.....
- 市民の立場からの支援体制  
「民間被害者支援団体」  
～全ての全都道府県に存在し、都道府県公安委員会から「早期援助段位」として指定を受けているが.....

51

【スライド51】

そうした状況を打破するためには？

都道府県及び市区町村  
における  
「**犯罪被害者支援条例**」  
の制定が、大きな役割  
を果たすものと期待される

52

【スライド52】

## 3 地域社会における 被害者支援の発展に 求められること

53

【スライド53】

## 基本法が地域社会に 求めていること(1)

- 地方公共団体の責務(第5条)  
地方公共団体は、基本理念にのっとり、犯罪被害者等の支援等に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。
- 連携協力(第7条)  
国、地方公共団体、日本司法支援センター、(略)その他の関係機関、犯罪被害者等の援助を行う民間の団体その他の関係する者は、犯罪被害者等のための施策が円滑に実施されるよう、相互に連携を図りながら協力しなければならない。

54

【スライド54】

## 基本法が地域社会に求めていること(2)

- 基本法は、第二章の基本施策(11条～23条)については、すべて、国に対してだけでなく、**地方公共団体に対しても同様に、必要な施策を講じることを求めている。**

(第3次基本計画にも、「地方公共団体」が51箇所が登場)

55

【スライド55】

## 基本計画が地域社会に求めている主な事柄

- 見舞金制度等の導入促進
- 公営住宅への優先入居等
- 被害直後及び中期的な居住場所の確保
- 性犯罪被害者等に対する自立支援及び定着支援
- ワンストップ支援センターの設置促進
- 総合的対応窓口の設置等
- 専門職の活用
- 総合的かつ計画的な犯罪被害者支援の促進
- 自治体間の連携・協力
- 民間被害者支援団体への支援
- 広報啓発事業

56

【スライド56】

## 地方公共団体の被害者支援体制

### 条例の制定等の促進

地方公共団体における犯罪被害者等の視点に立った総合的かつ計画的な犯罪被害者支援に資するよう、警察庁において、犯罪被害者等に関する**条例の制定又は計画・指針の策定状況について適切に情報提供**を行う。  
【施策番号153】

(第3次基本計画 第4. 1(4))

→「基本計画」で初めて「条例」について記載

57

【スライド57】

## 被害者支援条例の沿革(1)

### ○市区町村

1972年 埼玉県「蕨市見舞金及び弔慰金の贈呈に関する条例」

1999年 埼玉県「嵐山町犯罪被害者等支援条例」

2001年 滋賀県「長浜市防犯の推進に関する条例」

2003年 東京都「日野市被害者、遺族等支援条例」

2012年 岡山県下の全市町村で被害者支援条例施行

【スライド58】

## 被害者支援条例の沿革(2)

### ○都道府県レベル

2003年 「茨城県安全なまちづくり条例」

2004年 「宮城県犯罪被害者支援条例」

2009年 「神奈川県犯罪被害者等支援条例」

2010年 「山形県犯罪被害者等支援条例」

### ○政令指定都市レベル

2010年 「浜松市犯罪のない安全で安心なまちづくり条例」

2011年 「京都市犯罪被害者等支援条例」

59

【スライド59】

## 地方公共団体の条例制定の状況

2019年4月1日現在(カッコ内は特化条例)

地方公共団体(数)	2016年	2019年	増
都道府県(47)	27(7) (57.4%)	33(17) (70.2%)	6 (11.8P)
政令指定都市(20)	9(4) (45.0%)	11(6) (55.0%)	2 (12.2P)
市区町村(1,721)	368(-) (21.4%)	501(272) (29.1%)	132 (13.6P)

その後、都道府県レベルでは、7月に長崎県が条例制定。東京都、高知県、熊本県が今年度中の制定を目指し検討中。

60

【スライド60】

## 条例で規定されることが期待される事項(1)

- 総則: 目的、基本理念、自治体の責務、地域住民の責務、事業者や民間団体の役割、首長による基本計画の策定等
- 体制の整備: 自治体の推進体制、相談体制の整備、支援従事者の育成・支援、民間支援団体に対する支援等

「計画の策定」においては、実施状況の公表や議会への報告が重要

～PDCAサイクルが回る仕組みを確立する

- ・「民間被害者支援団体に対する支援」

61

【スライド61】

## 民間被害者支援団体の7つの特質

- ①**総合性**: あらゆる被害者のあらゆる問題に対応
- ②**継続性・持続性**: 地域に根ざした中長期的な支援
- ③**補充性・柔軟性**: 官や専門職ではできない支援、対象とし得ない「被害者」への対応、隙間を埋める支援
- ④**アクセシビリティ**: 無料の支援、相談しやすさ
- ⑤**「非」専門性と共感性**: 一市民だからこそ、全面的に被害者の立場に立って行動できる
- ⑥**経済性**: ボランティア団体ならではの強み
- ⑦**問題提起力・発信力**: 一切の利害関係にとらわれず被害者のニーズを代弁できる説得力

62

【スライド62】

## 条例で規定されることが期待される事項(2)

- 基本的施策: 相談、日常生活支援、安全の確保、居住の安定、雇用の安定、経済的負担の軽減、広報啓発、調査研究等(基本法において地方公共団体が取り組むこととされている事項の推進)

～見舞金、貸付金: 被害直後の当座の必要性に応えるために重要。(主として市区町村に期待)

- 最近では、二次的被害の防止、再被害の防止、生活支援について規定する例も。

63

【スライド63】

## 条例で規定されることが期待される事項(3)

### ・「被害者支援連絡協議会」等への法的根拠の付与+構成員への守秘義務

～被害者の多様な問題に適切に対処するためには、関係機関・団体、民間事業者、専門職等が有機的に連携し、途切れのない支援を中長期的に提供することが必要。

関係機関等の積極的な参画を促進するためには、「協議会」に法的根拠を付与するとともに、被害者が重い負担を負わされることなく安心して相談でき、かつ、被害者の情報が円滑に共有できる仕組みとして、各協議会構成員に罰則付きの守秘義務を課すことが有効。

協議会を条例で規定しているのは宮城、富山、滋賀の3県のみ(いずれも守秘義務規定なし。市区町村には例なし<sup>64)</sup>)

【スライド64】

## 条例制定の5つの意義と5つの疑問

65

【スライド65】

## 条例を制定する意義(1)

### ☆法的根拠の明確化

- 行政は、法律(条例)に基づいて執行される。  
(条例に基づかない要綱等に基づいて行われる被害者支援は、福祉や雇用などそれぞれの行政分野の目的の範囲内で実施される)
- 被害者支援が自治体の行政目的の一つであることを、被害者はもとより、地域住民に対しても行政内部の職員に対しても明確化することができる。

➡ 支援の質の保障・向上につながる。  
(総合対応窓口の機能強化等)

66

【スライド66】

## 条例を制定する意義(2)

☆ **条例**でしか規定できない事項(法律事項)がある。

- ・被害者支援計画の制定など行政機関への義務付けや権能の付与
- ・地域住民等の権利・義務に関する事項
- ・罰則等  
～条例は強制力や拘束力を有する。
- ・地域住民の責務、事業者の責務についても、要綱など行政内部の取決めで定めることは困難。

67

【スライド67】

## 条例を制定する意義(3)

☆ **持続性・継続性**の確保

「要綱」など行政内部の取決めでは、自治体のトップが交替したり担当職員が異動したりすると、その考え次第で、取組内容や優先順位が変わってしまう可能性がある。

条例があることで、施策が安易に改廃されることなく、持続的に進捗する。

68

【スライド68】

## 条例を制定する意義(4)

☆ **民主的「正統性」**の確保(地域住民の総意を表す)

地方自治体: 首長と地方議会議員をそれぞれ地域住民が選ぶ。(二元代表制)

首長の下で自治体執行部(理事者)だけで決めるのではなく、もう一つの地域住民の代表である議会が関与して決定してこそ、民主的な意思決定として完全な形になる。

被害者にとって「心の拠り所」となる。

69

【スライド69】

## 条例を制定する意義(5)

☆ 被害者に対する**地域社会としての最強のメッセージ**

条例は、最も明確で、最も強力な、地域社会としての意思表示の形態。被害者に対する「地域社会の連帯共助の精神」を示すもの。

被害者に対して、  
「あなたは決して一人ではない」  
「私たちは、あなたが平穏な生活を取り戻すために手を差し伸べ、支えたいと思っています。」  
という地域社会からのメッセージを発信することができる。

70

【スライド70】

## 条例制定についての疑問(1)

Q: 国が既に犯罪被害者等基本法を定めているなら、地方自治体がわざわざ条例を定める必要まであるのでしょうか？

A: 基本法は、国としての基本理念を定め、国が行う施策について抽象的に定めたもの。基本計画も、国が行う施策について取りまとめたもの。

地方自治体は独立した行政主体であり、各地方においてどのような施策を行うかは地方が、主体的に決めるべきもの。

71

【スライド71】

## 条例制定についての疑問(2)

Q: 私たちの自治体では、既に「犯罪被害者支援要綱」を定めて、行政として行うべき支援を実践しているので、あえて条例まで制定する必要はあるのでしょうか？

A: 「要綱」等は、あくまで行政機関の内部規定。持続性、継続性が担保されない。効果は、行政機関内部に留まり、民間事業者、地域住民等には及ばない。権利や義務を定めることはできない。

72

【スライド72】

### 条例制定についての疑問(3)

Q: 私たちの自治体では、「安全・安心まちづくり条例」が、あって、その中に犯罪被害者に対する支援も条文として盛り込まれているので、改めて被害者支援条例を制定する必要まではないのではないのでしょうか？

A: その条例の「目的」に、「犯罪被害者の支援」は盛り込まれていますか？「安・安」条例は、あくまで防犯、犯罪の抑止が目的。犯罪の被害に遭った人々に対する支援は、防犯の一環や付随的な業務でなく、独立した行政分野。

73

【スライド73】

### 条例制定についての疑問(4)

Q. いずれは被害者支援条例を定めるべきだとは思いますが、他のもっと大きな自治体や犯罪の多い自治体が定めてからでもいいのではないのでしょうか？

A. 犯罪被害者の問題は、数が少なければ必要ないという問題でしょうか？ また、今は少ないとしても、京アニのような事件は、普段平穏な自治体だから発生しないという保障はありません。また、条例の制定は、誰にも相談できないで悩んでいる犯罪被害者に光を当て支援につなげる契機ともなります。他の自治体の動向にも関心を払うことは大切ですが、何が地域住民にとって必要な施策かは、自治体として自主的に判断すべき事柄ではないのでしょうか？

74

【スライド74】

### 条例制定についての疑問(5)

Q. 都道府県と市区町村の両方で条例を定める必要があるのでしょうか？ 二重行政になりませんか？

A. 直接地域住民にサービスを提供するのは大半は市区町村(基礎自治体)であるので、市区町村で被害者基本条例を制定することが最も重要。しかし、都道府県レベルでのみ処理している事務も多数。加えて、被害者の支援には広域的調整が必要。職員の研修、広報、専門的技能を有した職員による支援等、市区町村レベルでは、資源が不足する、効果的・効率的に行えない事務、市区町村の活動促進の財政的支援等を都道府県は担う必要。また、どこに相談したらよいか分からない被害者にとって、相談窓口は多数で多様であるほど、支援につながりやすい。

75

【スライド75】

## おわりに

76

【スライド76】

### 大久保恵美子さんの願い 「被害者にとって、生きるに値する社会を作っていただきたい」

1980年に犯罪被害者等給付金支給法ができたときに給付金を税金から支出する理念として唱えられた言葉:

犯罪被害者に対する「**社会の連帯共助の精神**」

→その発露が国民の税金から支出される給付金

地域住民の総意に基づいて制定された**条例**や、地域の人々の自発的な活動によって支えられた**民間被害者支援団体**の活動は、まさしく「**地域社会の犯罪被害者に対する連帯共助の精神**」を体现するもの。

77

【スライド77】

### 被害者に対する支援は、 地域に暮らすみんなのため

• **国民＝被害者＋「未」被害者**

被害者を生まないため、犯罪抑止、防犯活動、安全・安心まちづくり、再犯防止、交通安全対策などの推進が必要。しかし、残念なことに、すべての犯罪被害者をなくすことは困難(京アニ事件、川崎市登戸事件等)。

どんな方でも犯罪の被害に遭う、事件事故に巻き込まれる可能性がある。万が一、被害に遭ったとしても、地域社会全体で、地域社会の一員である被害者をしっかりと支えるという備えが必要。

→防犯と被害者支援の両方があって初めて安全・安心な地域社会が実現。

**One for All, All for One**  
一人は皆のために、皆は一人のために

78

【スライド78】

本日、私から皆様にお伝えしたメッセージ

皆様のお力で、  
栃木県の全ての自治体に  
**「犯罪被害者支援条例」**  
を制定して  
いただけないでしょうか？

79

【スライド79】

ご清聴有り難うございました。  
*Thank you for your attention*

*YASUDA, Takahiko*




犯罪被害者支援シンボルマーク  
「ギョットちゃん」

【スライド80】

令和元年11月28日  
犯罪被害者週間栃木大会

## 和歌山県犯罪被害者等 支援条例について

～ 途切れない支援のために ～



和歌山県県民生活課  
嶺口 知宏

【スライド1】

### 1 和歌山県の犯罪情勢

○刑法犯

区分	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年
刑法犯認知件数	7,539	6,360	5,921	4,848
街頭犯罪	3,924	3,201	3,111	2,378
重要犯罪	71	63	78	40
侵入盗	780	625	500	436

○交通事故

区分	平成27年	平成28年	平成29年	平成30年
人身事故発生件数	4,388	3,528	3,197	2,761
負傷者	3,498	2,914	2,591	2,270
死者	48	40	38	36

【スライド2】

### 2 条例制定前の取組

和歌山県安全・安心まちづくり条例」の制定  
(H18.4.1施行)

第4章「犯罪被害者等に対する支援」  
犯罪被害者及びその家族又は遺族に対する情報提供、助言、支援にあたる関係機関・団体の連携、県民の理解と県が行う支援への協力等について規定

- 知事部局における総合的対応窓口の設置 (H18.4.1)
- 「犯罪被害者支援ハンドブック」の作成 (H22.3)
- 全市町村における相談窓口の設置 (H22.5)
- その他  
各種相談受理、合同街頭啓発、メディアを活用した広報啓発、内閣府と連携による「犯罪被害者支援体制の整備促進事業」等

【スライド3】

### 2 条例制定前の取組

- **相談・情報提供**  
電話による相談対応、県ホームページに各市町村窓口を紹介
- **県民の理解の増進**  
広報啓発・出前講座
- **居住及び雇用の安定**  
県営住宅への優先入居
- **支援体制の強化**  
警察庁(内閣府)事業  
和歌山県被害者支援連絡協議会  
市町村担当者への情報共有
- **民間支援団体との連携**  
(ワンストップ支援センターわかやまmine、きのくにに被害者支援センター)

【スライド4】

### 和歌山県安全・安心まちづくり条例

第28条(犯罪被害者等に対する支援)

情報提供・助言

県民等の理解の増進

関係機関との連携

具体的な支援の明記・支援の強化の必要性

### 和歌山県犯罪被害者等支援条例

【スライド5】

### 2 条例制定までのスケジュール

関係機関・団体との協議  
条例制定に向けての検討

↓  
骨子案策定

平成30年11月19日～12月7日  
パブリックコメント実施

平成31年2月 議会上程  
3月13日 公布  
4月1日 施行

【スライド6】

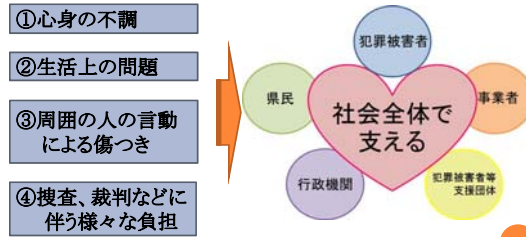
## 2 条例の概要

- |                      |                                    |
|----------------------|------------------------------------|
| 第1条 目的               | 第13条 保健医療サービス及び福祉サービスの提供           |
| 第2条 定義               | 第14条 安全の確保                         |
| 第3条 基本理念             | 第15条 居住の安定                         |
| 第4条 県の責務             | 第16条 雇用の安定                         |
| 第5条 県民の責務            | 第17条 刑事に関する手続への参加の機会を拡充するための情報の提供等 |
| 第6条 事業者の責務           | 第18条 保護、捜査、公判等の過程における配慮等           |
| 第7条 犯罪被害者等支援団体の責務    | 第19条 県民の理解の増進                      |
| 第8条 犯罪被害者等支援基本計画     | 第20条 調査研究の推進等                      |
| 第9条 財政上の措置等          | 第21条 犯罪被害者等支援団体に対する援助              |
| 第10条 相談及び情報の提供等      | 第22条 意見の反映及び透明性の確保                 |
| 第11条 損害賠償の請求についての援助等 |                                    |
| 第12条 生活資金の貸付け等       |                                    |

【スライド7】

## 2 条例の概要

### 犯罪被害者等が抱える問題



【スライド8】

## 2 条例の特徴

- |                      |                                    |
|----------------------|------------------------------------|
| 第1条 目的               | 第13条 保健医療サービス及び福祉サービスの提供           |
| 第2条 定義               | 第14条 安全の確保                         |
| 第3条 基本理念             | 第15条 居住の安定                         |
| 第4条 県の責務             | 第16条 雇用の安定                         |
| 第5条 県民の責務            | 第17条 刑事に関する手続への参加の機会を拡充するための情報の提供等 |
| 第6条 事業者の責務           | 第18条 保護、捜査、公判等の過程における配慮等           |
| 第7条 犯罪被害者等支援団体の責務    | 第19条 県民の理解の増進                      |
| 第8条 犯罪被害者等支援基本計画     | 第20条 調査研究の推進等                      |
| 第9条 財政上の措置等          | 第21条 犯罪被害者等支援団体に対する援助              |
| 第10条 相談及び情報の提供等      | 第22条 意見の反映及び透明性の確保                 |
| 第11条 損害賠償の請求についての援助等 |                                    |
| 第12条 生活資金の貸付け等       |                                    |

【スライド9】

## 2 条例の特徴

### 相談及び情報の提供

- 犯罪被害者等の援助に精通している弁護士との法律相談費用を負担  
法律相談は最大2回まで無料

【スライド10】

## 2 条例の特徴

### 生活資金の貸付け

故意の犯罪により重傷病を負った方やその家族	①療養期間1か月以上かつ入院3日以上の場合	限度額100万円 *貸付け対象者は犯罪被害給付金制度の申請者等
	②PTSD等の精神疾患で、療養期間1か月以上かつ3日以上かつ就労不能の場合	
殺人事件のご遺族		

【スライド11】