

犯罪被害者支援の新たな動き

——特化条例を中心にして——

川 本 哲 郎

1. はじめに
2. 特化条例の展開
3. 特化条例の分析
4. おわりに

1. はじめに

被害者学の研究を始めてから、恩師の大谷實先生が1998年に京都犯罪被害者支援センターを設立されたのを契機に被害者支援に関わるようになり、20年以上が経過した。その間に、被害者支援活動の向上のために、地方自治体の条例制定が効果を上げることに着目し、実態を調査して、その意義について考えてきた¹⁾。条例制定の意義に関心を抱くようになったのは、2011年に京都市が犯罪被害者支援に特化した条例（特化条例）を制定したときであると記憶している。その後、2012年1月に、京都府亀岡市が特化条例を制定する際に、議員団研修会において講師を務め、2014年1月には大阪府被害者支援会議における基調講演においても条例の意義について述べる機会を得た²⁾。全国被害者支援ネットワークの被害者支援ニュース13号（2014年）には、「地方自治体の犯罪被害者等支援条例に期待する～その現状と課題～」と題する

1) 拙稿「犯罪被害者支援の今後の課題」同志社法学67巻4号（2015年）202頁以下、同「犯罪被害者の人権と被害者支援」同志社法学69巻7号（2018年）821頁以下参照。

2) 大阪府被害者支援会議 NEWS LETTER（平成26年第1号）。なお、2019年の講演については、同平成31年第1号参照。

インタビュー記事が掲載され、さらに、2016年11月には和歌山県・紀の国被害者支援センター主催の被害者支援フォーラムにおける講演で、地方自治体による支援の根拠となる条例の意義について論じた³⁾。2017年9月には、香川弁護士会主催の日弁連第60回人権擁護大会プレシンポジウムのパネリストを務め⁴⁾、2018年10月には、全国被害者支援ネットワークのフォーラムのコーディネーターとして、同年3月に特化条例を制定した埼玉県の状況を知る機会を得た⁵⁾。

2018年から、都道府県において特化条例を制定する動きが加速し、2021年までの4年間に、その数は23に達した。また政令指定都市も4市が加わった。筆者は、この間に、大阪府犯罪被害者等支援条例懇話会、大阪市犯罪被害者等支援条例制定に係る懇話会、高知県の犯罪被害者等支援条例検討委員会の座長を務め、委員の方々と意見を交わし、条例の意義についての考察を進めることができた。

また、この間の動向について、2014年1月に発足した「被害者が創る条例研究会」の活動が大きな役割を果たしてきた。同会は、「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—」を2014年に刊行し、現在4版が発行されている⁶⁾。2021年3月には、犯罪被害者等基本法施行15年記念シンポジウムを開催し、提言として、「国、都道府県、市町村の役割分担の明確化」、「見舞金、立替金、日常生活などの支援制度の充実」などを示している⁷⁾。さらに、学界においても、条例の問題が取り上げられるようになってきている⁸⁾。

3) 「地域で取り組む被害者支援」紀の国犯罪被害者支援センター主催「被害者支援フォーラム」2016年11月25日。

4) 日弁連第60回人権擁護大会プレシンポジウム「これからの被害者支援に求められるもの」2017年9月2日。

5) パネルディスカッション「関係機関との連携の『これまで』と『これから』」全国被害者支援ネットワーク「全国犯罪被害者支援フォーラム2018採録版」22頁以下参照。

6) 被害者が創る条例研究会「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—第4版」(被害者が創る条例研究会、2016年)。

7) 同会のホームページ参照。

8) 2005年までの条例制定の状況については、太田達也「地方公共団体による被害者支援の意義

2021年3月に閣議決定された第4次犯罪被害者等基本計画では、「第4支援等のための体制整備への取組 1 相談及び情報の提供等（基本法第11条関係）」の中で、「(1) 地方公共団体における総合的かつ計画的な犯罪被害者等支援の促進」として、「警察において、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等支援に資するよう、犯罪被害者等支援を目的とした条例等の犯罪被害者等支援のための実効的な事項を盛り込んだ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とともに、地方公共団体における条例の制定等に向けた検討、条例の施行状況の検証及び評価等に資する協力を行う」とされているところである⁹⁾。

本稿では、近時の特化条例を概観し、若干の分析を行い、改めて、その意義を考えてみたい。

2. 特化条例の展開

犯罪被害者等基本法が制定されたのは2004年であるが、同年に、宮城県が、都道府県の中で初めて犯罪被害者支援のみに特化した条例を制定した。その後、神奈川県（2009年）、山形県（2010年）、岡山県（2011年）と続き、政令指定都市においても、2011年に、岡山市と京都市で特化条例が制定されている。犯罪被害者白書の基礎資料の中に、「都道府県・政令指定都市の犯罪被害者支援の項目が盛り込まれた条例の制定状況」が掲載されるようになったのは平成23年版¹⁰⁾からであるが、それによれば、特化条例を制定した上記

と課題」法学新報112巻1・2号（2005年）759頁以下参照。最近のものとして、諸澤英道「被害者の人権を守る自治体の責任」地方自治職員研修49巻2号（2016年）26頁以下、尾崎万帆子「市区町村における被害者支援条例制定の必要性」罪と罰55巻3号（2018年）88頁以下、同「地方公共団体における被害者支援」被害者学研究29号（2019年）35頁以下、仲律子「犯罪被害者等に関する条例の制定状況について」鈴鹿大学・鈴鹿短期大学部紀要人文社会・社会科学編2号（2019年）417頁以下、地方自治研究機構のホームページ、全国犯罪被害者ネットワーク・被害者支援ニュース31号（2020年）、34号（2021年）参照。

9) 第4次犯罪被害者等基本計画は、警察庁のホームページに掲載されている。

10) 平成23年版犯罪被害者白書209頁。

の4県を除いて、2011年4月1日の時点で、条例を制定していた自治体は、17府県、3政令指定都市であり、すべてが、「安心・安全まちづくり条例」であった。条文数も1～3と少ないもので、たとえば、京都府の場合は、「京都府犯罪のない安心・安全なまちづくり条例」の15条ないし17条において、「犯罪被害者等に対する支援」、「推進体制の整備等」、「広報及び啓発」が定められているだけである。

「京都府犯罪のない安心・安全なまちづくり条例」(2004年制定)

15条 (犯罪被害者等に対する支援)

府は、犯罪被害者等が平穏な生活を確保することができるよう、犯罪被害者等に対する必要な支援を行うよう努めるものとする。

2 府は、前項の支援を効果的に推進するため、国及び市町村と緊密な連携を図るものとする。

16条 (推進体制の整備等)

府は、府民等と連携および協力をして、犯罪被害者等の支援に関する施策を推進するための体制を整備するものとする。

2 府は、犯罪被害者等の支援を適正に行う団体に対し、その団体の活動を促進するために必要な支援を行うよう努めるものとする。

17条 (広報及び啓発)

府は、犯罪被害者等の支援に関し、府民の理解を深めるために必要な広報及び啓発を行うよう努めるものとする¹¹⁾。

これに対して、京都府の条例が制定されたのと同じ年(2004年)に定められた宮城県の特化条例は当時としては、画期的なものであった。第1章総則から始まり、被害者支援の推進体制、宮城県犯罪被害者支援審議会、犯罪被害者支援推進計画、基本的施策、普及啓発などについて、全21条に亘って規

11) 京都府のホームページ参照。これ以外の条例についても、各自治体のホームページに拠っている。

定されているのである。もっとも、京都府も、実質的には、犯罪被害者支援連絡協議会等を設置して、活発な支援活動を展開してきたのであるが、やはり、明確な法的根拠を定めるという点において、宮城県の特化条例のほうが優れていると考えられる。

しかし、宮城県のような動きが広がるには若干の時日を要した。上に述べた神奈川、山形、岡山に続いたのは、秋田（2013年）、静岡（2015年）、奈良（2016年）、佐賀（2017年）、富山（2017年）だけであり、10年以上経過したにもかかわらず、2桁にも達しなかったのである。それが大きく動き出したのは、2018年以降である。2018年に、北海道、埼玉、滋賀、福岡、大分の5道県が特化条例を制定し、翌年の2019年には、青森、三重、大阪、和歌山、長崎の5府県が続き、2020年には、東京、高知、熊本の3都県が特化条例を制定した。とくに、条例を制定している市町村の多い北海道と滋賀県が特化条例の制定に動いたことと、影響力の大きい大阪府と東京都が制定したことが、全国的な動きに拍車をかけることになった。そして、2021年には10県（栃木、群馬、新潟、千葉、岐阜、石川、福井、山口、徳島、香川）が特化条例を制定し、その数は、2018年からの4年間で、47都道府県のうち、ほぼ半数の23に達している。したがって、2021年5月現在で、32都道府県において、特化条例に基づく被害者支援活動が行われているのである。また、市町村における特化条例制定の動きも加速している。以前から、市町村の状況には格差の大きいことは指摘されていた。府県内のすべての市町村が特化条例を定めているのは、秋田、岐阜、滋賀、京都、奈良、岡山、佐賀、大分の8府県に止まっており、80%を超えているのは、北海道、石川、兵庫、長崎だけである。また、条例を制定している市町村がゼロの県が10に達しており、5以下の都道府県も10を超えているので、全国の市町村の条例制定率は36.2%となっている¹²⁾。

市町村への特化条例の広がりには3つのパターンがある。ひとつは、県が

12) 2015年までの状況について、拙稿「犯罪被害者支援の今後の課題」同志社法学67巻4号（2015年）201頁以下参照。最新の情報は、令和3年版犯罪被害者白書217-218頁参照。

条例を制定すると同時に、ほとんどの市町村が制定するという形であり、いまひとつは、県が先行して特化条例を制定し、それを受けて、市町村が制定するというものである。そして、最後は、市町村が先行し、県が追随するというパターンである。とくに、近時は、県が積極的に市町村に働きかける例が見られるようになったし、他方では、多くの市町村が特化条例を制定した後に、市町村の連携などに尽力するために特化条例を制定した岐阜と滋賀両県の動きが注目される。

さらに、政令指定都市とそれ以外の市町村の動きに触れておくと、政令指定都市以外の市町村から特化条例の制定は開始されているが、当初は支援金の支給に重点が置かれており、それが次第に整備されていくという状況であった。様相が変わってきたのは、2011年に政令指定都市である岡山と京都の両市が特化条例を制定してからである。政令指定都市では、2013年の神戸、堺と続いたのちに、2018年から、名古屋、横浜、大阪、さいたまという人口の多い都市において制定されているが、全体として、その広がりには遅く、2021年5月現在、全国20の政令指定都市の中で半数以下の8にとどまっている。

また、県庁所在地である市についても、2011年の秋田が制定して以降、2017年に佐賀が制定するまでに間隔があったが、その後は、大分（2018年）、岐阜、奈良（2019年）、和歌山（2020年）、長崎（2021年）と順調に続いている。国全体としては、政令指定都市である府県庁所在地を入れても、13市を数えるのみであるが、それでも中には、参考にすべき規定も散見される。したがって、以下では検討対象の中心を都道府県条例とするが、内容によって、以上の大都市の条例にも触れることにする。なお、それ以外の市区町村においても、特化条例は制定されているが、これらについては、特色のあるものに限って取り上げる。

3. 特化条例の分析

都道府県の特化条例については、宮城県に次ぐ神奈川県が項目を増加し、

それに続く各県も改善に努めたことにより、現在では、取り上げられている項目は、以下の通りとなっている。すなわち、目的、定義、基本理念、都道府県の責務、住民の役割、事業者の役割、民間支援団体の役割、指針・計画等、財政上の措置、相談および情報の提供、日常生活の支援、安全の確保、居住の安定、雇用の安定、住民の理解の増進、人材育成、民間支援団体に対する支援である。基本法に規定されていないものも取り入れられており、それらは、事業者・民間支援団体の役割と、財政上の措置、日常生活の支援、人材育成と多岐にわたっている。これは、国と都道府県の役割の相違に基づくものと、その後の被害者支援の実務の中で、その必要性が認められたものが存在するからである。以下では、特に注目すべき項目を取り上げて、検討を加えていく。なお、都道府県については、2017年までを第1期、2018年以降を第2期と分類して、分析を行う。

(1) 二次被害の定義

①学 説

犯罪の二次被害とは、犯罪行為の直接の結果として生じる被害（一次被害）が原因となって生じる被害のことであり、現在の定説としては、「施設や個人の反応を介して被害者にもたらされる被害」¹³⁾ や、「被害者に対する各機関や各個人の反応を通して生じる被害」¹⁴⁾【第1類型】が挙げられている。二次被害の具体例としては、「刑事司法機関の配慮に欠けた対応」による被害が代表的なものであるが¹⁵⁾、①精神的なショックや身体の不調、②経済的困窮、③捜査や裁判の過程における精神的・時間的負担、④社会の人々の無責任な噂話やマスコミの取材、報道によるストレスなどが、それに続くもの

13) 国連被害者問題専門家会議「被害者のための正義に関するハンドブック」(1999年) 諸澤英道訳著「国連被害者人権宣言関連ドキュメント 被害者のための正義」(成文堂、2003年) 29頁。

14) ヨーロッパ評議会(2006年) [諸澤英道「被害者学」(成文堂、2016年) 215頁]。なお、詳しくは、同書209頁以下参照。

15) 瀬川晃「犯罪学」(成文堂、1998年) 306頁参照。

である。【第2類型】¹⁶⁾ さらに、その他にも、二次被害を与える者として、行政、医療・臨床心理、マスコミ、民間支援団体、保険会社、学校教育、職場などの関係者、友人・知人、家族・親族、近隣・社会（SNSを含む）の人などが指摘されている。【第3類型】¹⁷⁾

最初に掲げた「機関・制度ないし個人によって生じる被害」という定義では具体的なものが判明しないので、もっとも代表的な刑事司法機関が挙げられ、それが更に詳細なものになっていくという経過をたどっているのである。

②各条例の定義

早期に定義規定を設けたのは、2010年の岡山市である¹⁸⁾。すなわち、「被害にあったことによる経済的な損失、精神的な苦痛、身体の不調、周囲の人々のうわさ及び中傷並びにマスメディアの報道等によるプライバシーの侵害等をいう」（2条（5））。それに続いた神戸市は、2013年に制定された条例において、「犯罪等により直接害を被るもののほか、次に掲げる事由その他の事情により犯罪被害者等が正当な理由なく被る経済的な損失、精神的な苦痛、心身の不調、プライバシーの侵害その他の犯罪等に関する二次的な被害をいう」として、「ア うわさを立てられること。イ 人々から中傷されること。ウ 報道機関から取材を受けること。エ 報道されること。オ 転居を余儀なくされること」が挙げられている（2条（5））。これは、上記の第2類型から第3類型に接近するものである。

その後、前述した「被害者が創る条例研究会」の「市町村における犯罪被害者等基本条例案」（以下では、基本条例案と略記する）では、「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の偏見、無理解、差別等

16) 大谷實「新版 刑事政策講義」（弘文堂、2009年）327-328頁参照。

17) 諸澤英道・前掲書（註8）215-216頁。なお、メディアスクラムについて、諸澤英道・同書231頁以下、土師守・本田信一郎「淳 それから」（新潮社、2005年）参照。

18) なお、同時期に条例を制定した岡山県は同様の規定を置いていない。

により被るプライバシーの侵害、名誉の棄損、精神的苦痛、心身の変調、経済的損失等の被害をいう」とされ、さらに詳しく整備が図られた¹⁹⁾。

その後の2018年以降に制定された都道府県条例では、ほとんどすべてが二次被害の定義規定を置いており、そこでは、興味深い動きが見られることになった。第1に、2018年に条例を制定した北海道、埼玉、滋賀、福岡、大分では、第3類型に従う福岡、大分と、第2類型に近い北海道、その中間の埼玉という分化が生じた。また、滋賀は定義規定を置いていないが、基本理念、県民の責務、支援従事者の責務、人材の育成等に関する規定の中で二次被害に触れている。福岡の規定は、基本条例案に近いものであるが、大分、埼玉と共に、「インターネットを通じて行われる誹謗中傷、報道機関による過剰な取材」が取り上げられている²⁰⁾のは、時代の変遷を映すと同時に、実際に生じた被害の重大さを表すものであろう。

そして、2019年以降は、概ね以下のような表現に収斂していく。「犯罪等による直接的な被害を受けた後に、周囲の無理解や心ない言動、インターネットを通じて行われる誹謗中傷、報道機関による過剰な取材等により、犯罪被害者等が受ける精神的な苦痛、身体の不調、私生活の平穩の侵害、経済的な損失等の被害をいう」²¹⁾。

③立法技術

このような変遷を立法技術として整理しておく、と、まず、このような事項を列挙する形式として、例示列挙と限定列挙という2つのものがある。具体的な例を挙げると、前者は、「行使の目的で、公債証券、官庁の証券、会社の株券その他の有価証券を偽造し、又は変造した者は、3月以上10年以下の懲役に処する。」(刑法162条・有価証券偽造罪)であり、後者は、医師、薬剤師、医薬品販売業者、助産師、弁護士、弁護人、公証人又はこれらの職に

19) 前掲・被害者が創る条例研究会(註6)8頁。

20) 埼玉はインターネットを取り上げていないが、風評を加えている。

21) 大阪、三重、長崎、熊本、高知等の各府県。最も新しいものとして、2021年4月制定の長崎市条例がある。

あった者が、正当な理由がないのに、その業務上取り扱ったことについて知り得た人の秘密を漏らしたときは、6月以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。」(秘密漏示罪・刑法134条)である。前者では、「公債証券、官庁の証券、会社の株券」は有価証券の代表例であり、有価証券の定義に従って、その他の有価証券の偽造も処罰の対象となる²²⁾。それに対して、後者の場合は、「助産師などの医療関係者」とは規定されていないので、ここに看護師を含めることは、刑法学でいう「類推解釈」に当たることになり、許されない(ただし、看護師による秘密漏示は保健師助産師看護師法によって処罰される)²³⁾。

本稿の課題に戻ると、二次被害の定義に代表例として如何なるものを盛り込むかである。上述の第1類型では、具体的な内容が明確ではない。とはいえ、第3類型になると、対象が余りにも多すぎて、条文によるメッセージが的確に伝わらない可能性が出てくる。

基本条例案を例にとると、「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、名誉の棄損、精神的苦痛、心身の変調、経済的損失等の被害」という規定は、「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」(A)の「偏見、無理解、差別等」という行為(B)により被る「プライバシーの侵害、名誉の棄損、精神的苦痛、心身の変調、経済的損失等の被害」(C)という構造になっている。つまり、AたちによるBという行為の被害Cということであるから、それを順次検討すると、第1に、基本条例案のように、二次被害を与える主体A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」を明示することが望ましいか、ということが問題となる。前述のように、二次被害が取り上げられる発端となったのは、「刑事司法機関の配慮に欠けた対応」であるから、その必要性があるのは確かであるが、主体の範囲は広すぎるので、それを明示する

22) 井田良「講義刑法学・各論 [第2版]」(有斐閣、2020年)502頁参照。

23) 井田良・同書177頁参照。

効果はそれほど大きくないと考えられる。次に、行為のBに移ると、「周囲の無理解や心ない言動」はどうか。これも漠然としており、範囲も広いので、規定する必要は高くないように思われるが、この場合は、こういう事態や行為を減少させる努力が求められるのであるから、基本理念や住民・事業者の責務を初めとして、県民の理解の増進や人材育成などの規定においても、二次被害の防止に触れておくのが望ましいと考えられる。実際に、多くの条例では、広報・教育の必要性が規定されている。したがって、このように、具体的な行為態様を示すことに一定の意義は認められるであろう。さらに、「インターネットを通じて行われる誹謗中傷、報道機関による過剰な取材」という行為について、前者は、近時、大きな問題となっているものであり、2021年3月に閣議決定された第4次犯罪被害者等基本計画においても、「SNSを含むインターネット上の誹謗中傷等に関する相談体制の充実及び誹謗中傷を行わないための啓発活動の強化」が掲げられているところであり、後者の被害については、被害者から頻繁に訴えられているものであるから、その重要性を指摘するという意味で、これらの行為を規定することは有用であると思われる。最後に、被害C（精神的な苦痛、身体の不調、私生活の平穩の侵害、経済的な損失等の被害）について見ると、これらは、これまでに被害者等が経験したものの代表例が示されており、妥当である。したがって、2019年以降に、多くの地方自治体が条例において採用している「二次被害の定義規定」について、上記②の最後に示した例は、長期間に亘って、様々な地方自治体が検討を重ねてきた結果たどり着いたものであり、現在の到達点を示しているのであるから、相応の評価が与えられるべきであろう。

(2) 都道府県の責務

宮城県は、県の責務について、「被害者等の支援に関する総合的な施策を策定し、計画的に実施する責務を有する。…施策の効果的な推進を図るため、国及び他の地方公共団体との連携を確保するよう努めるものとする。」(3条)としており、「総合的・計画的」と「連携」というキーワードはすべての条

例で踏襲されている。さらに、最近は、「連携」に関して、「市町村その他の関係機関及び民間支援団体その他の関係する者」（埼玉、高知、石川等）というように関係者等を詳しく規定している例や、「犯罪被害者等支援において市町が果たす役割の重要性に鑑み、市町が犯罪被害者等支援に関する施策を策定し、および実施しようとするときは、必要な情報の提供、助言または連絡調整を行うものとする」（滋賀、高知等）として、県の役割を明確に示す例も現れている。

(3) 調整・推進機関

条例は、被害者支援の向上を図るための第一歩と位置付けられるものであり、その後の適切な運用が重要であるのは言うまでもない。したがって、それを目的として、被害者等支援のための調整会議（大阪府）、推進会議（高知県）、推進協議会（滋賀県）、審議会（徳島県）などが設置されている。大阪府の場合を詳しく紹介すると、条例では、「府は、犯罪被害者等早期援助団体及び関係市町村とともに、総合的な犯罪被害者等支援を一体となって実施するため、被害者等支援調整会議を設置する。2 被害者支援調整会議は、民間支援団体その他の関係機関と緊密に連携し、犯罪被害者等が、当該関係機関のいずれに支援を求めた場合においても同様に必要とする支援が受けられるよう努めるものとする」という規定が置かれた（19条）。大阪府のホームページによると、この会議は、大阪府と大阪府警が軸となり、犯罪被害者等早期援助団体（大阪被害者支援アドボカシーセンター）や市町村とともに組織される。そして、「被害者がいずれの機関を起点としても同様に必要とする支援が受けられるよう、各機関が一体となった実質的ワンストップ体制を敷き、必要な支援を途切れることなく実施」する、とされている。この制度については、被害発生の直後に大阪府警が被害者の同意を得ると、それを受けて、調整会議が設置され、事件直後の早期支援とワンストップの対応が可能になるので、それが高く評価されている²⁴⁾。また、高知県では、推進会

24) 大岡由佳・被害者支援ニュース31号（2020年）3頁。また、マスコミによっても取り上げら

議の協議に基づいて、被害者の医療費や転居費を独自に補助する制度が新設されることになった²⁵⁾。このように、条例の制定によって、新たな制度・組織が設けられ、実際に、被害者支援の質の向上が図られたことは、大きな前進であり、今後の展開に注目したい。

(4) 緊急支援の実施

2009年の神奈川県の特化条例では、「緊急支援の実施」が定められた。「県は、県内において、犯罪等により死傷者が多数に上る事案その他の重大な事案が発生した場合において、当該事案により被害を受けた者及びその家族又は遺族に対し直ちに支援を行う必要があると認めるときは、民間支援団体その他の犯罪被害者等支援に係る団体及び市町村その他犯罪被害者等支援に係る機関と協力して、当該事案に対応するための支援の態勢を整え、当該事案の発生直後における情報の提供、病院等への付添い、精神的な不安の軽減その他の必要な緊急支援を実施するものとする」(22条)。この特色ある規定は、一部の都県の条例に引き継がれている(静岡、東京、熊本、群馬)。第4次犯罪被害者等基本計画の「第4 支援等のための体制整備への取組

1 相談及び情報の提供等 (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」においても、「死傷者が多数に及ぶ事案等を想定した実践的なシミュレーション訓練の実施等を通じて、」具体的な事案に応じた対応力の向上を図ることが追加されている。また、岐阜県は、同様の事案について、緊急支援ではなく、「広域的な犯罪被害者等支援が必要な事案への対応」として、「市町村の区域を超えた広域的な犯罪被害者等支援を行う必要があると認めるときは、市町村、民間支援団体その他関係団体と連携し、及び協力して、当該事案に対応するための態勢を整備し、必要な犯罪被害者等支援を行うものとする」と規定している(11条)。死傷者が多数に上る事件としては、2000年以降を見ても、池田小学校殺傷事件(2001

れている [大阪日日新聞2018年8月29日]。

25) 高知新聞2021年1月13日、4月16日。

年) や、秋葉原通り魔事件 (2008年)、大阪個室ビデオ店放火事件 (2008年)、川崎市簡易宿泊所放火事件 (2015年)、相模原障害者施設殺傷事件 (2016年)、京都アニメーション放火殺人事件 (2019年) などが挙げられる。中でも、京都アニメーションの事件では、36名が死亡しており、第二次大戦後で最多の犠牲者を出している。そして、被害者の現在の居住地が広域に跨っているところから、地方自治体の枠を超えた支援活動の連携が求められている。さらに、多数の重症者については、長期的な支援も必要である。したがって、緊急支援や広域支援についての規定が重要であることは言うまでもないが、将来は、さらに総合的な支援体制を定める規定を設ける必要があると思われる。

(5) 日常生活の支援

これを特化条例に規定したのは、2010年の山形県を嚆矢とする。そこでは、「・・・家事、育児等に係る援助、病院等への付添いその他の日常生活上の支援に関する必要な施策を講じるものとする」と規定されていた (17条)。その翌年に、京都市の条例においても取り上げられたが、そこでは、「犯罪等により生活に困窮することとなった犯罪被害者等で市長が必要と認めるものに対し、生活資金の給付等必要な施策を行うものとする」として、かなり限定のかかったものとなっている。その後、静岡 (2014年)、奈良 (2016年)、富山 (2016年) 各県の条例は、ほぼ山形の規定を踏襲している。しかし、第2期になると、これとほぼ同様の規定を置く福岡、大分の各県に対して、北海道と滋賀県は、基本法14条が規定する保健医療・福祉サービスを取り上げている。そして、この後は、このような規定が主流となり、14都府県が追随している²⁶⁾。

日常生活の支援について、基本法では、犯罪被害者等の「心身の状況に応

26) 北海道と同様の規定を置いているのは、長崎、大阪、青森、三重、和歌山、山口、石川、栃木、新潟、福井、徳島、香川、東京、熊本の各県。佐賀 (2017年) は、具体的な記述を欠き、「必要な施策」のみを規定している (13条)。また、日常生活と保険医療・福祉サービスの2つの規定を置くものとして、千葉と高知がある。群馬は、後に見るように、犯罪被害者等が少年である場合についても規定している。

じた適切な保健医療サービス及び福祉サービスが提供されるよう必要な施策を講ずるものとする」とされているところから、このような事態になったと考えられるが、日常生活の支援こそは、まさに、地方自治体が積極的に担うべき役割であるから、これを保健医療・福祉サービス全般とするのでは、規定として不十分であるのは明白である。そして、そのような状況に対して、2019年に横浜市が一石を投じることになった。同市の特化条例9条は、「日常生活等の支援」について、上述の山形県の規定をさらに具体化し、「日常生活を営むための家事等の支援を要する場合に、適切なサービスが提供されるよう必要な支援を行うこと」を示し、さらに、居住についての「転居に要する費用の助成」、経済的負担の軽減については、「一時的な生活資金の助成」、雇用に関しては、「関係機関と連携して、犯罪被害者等が置かれている状況について事業者の理解を増進するための措置」を例として挙げ、実際の支援内容を明確にしたのである。そして、それに基づいて、市は、家事や介護、子育てにかかる費用の9割を助成することとした。家事や介護のために雇用するヘルパーについては、1時間当たり4000円を上限に72時間まで、一時保育は1回当たり2500円を上限に10回までとし、その費用の9割を補助し、生活保護世帯や住民税非課税世帯は、市が全額支出する。また、転居費用も1回当たり20万円を上限に2回まで助成されるのに加えて、法律相談やカウンセリングの費用の補助制度も設けられている²⁷⁾。2020年に特化条例を制定した大阪市でも、ほぼ同様の支援を規定し、さらに、配食・ホームヘルプ（家事代行）のサービスや精神医療費用の助成などの支援も行われている。このように、効果的な支援策を具体的に実現するために、特化条例が大きな役割を果たすことは明らかであろう。

(6) 保護、捜査、公判等の過程における配慮等

基本法19条は、「保護、捜査、公判等の過程における配慮等」についての規定を置いている。すなわち、「国及び地方公共団体は、犯罪被害者等の保護、

27) 詳しくは、横浜市のホームページ、神奈川新聞2019年2月13日参照。

その捜査、公判等の過程において、名誉又は生活の平穩その他犯罪被害者等の負担が軽減されるよう、犯罪被害者等の心身の状況、その置かれている環境等に関する理解を深めるための訓練及び啓発、専門的知識又は技能を有する職員の配置、必要な施設の整備等必要な施策を講ずるものとする」。そして、静岡県を初めとして、多くの県が同様の規定を置いているが、ここでの特徴は、①採用した場合でも、かなりの変更が加えられていることと、②採用していない都道府県も多数に上ることである。まず、静岡県は、「県は、犯罪被害者等の保護、その被害に係る刑事事件の捜査の過程において、名誉又は生活の平穩その他犯罪被害者等の人権に十分な配慮がなされ、犯罪被害者等の負担が軽減されるよう、専門的知識又は技能を有する職員を配置する等必要な施策を講ずるものとする」として簡略化を図っている。そして、佐賀、富山がほぼ同様の規定を置き、第2期に入っても、福岡などの5県がそれに従っており、基本法と同様のものは岐阜県のみである。さらに、第2期以降の8都道府県は、このような規定を置いていない²⁸⁾。その理由が奈辺にあるかは定かではないが、静岡県等の変更は、「犯罪被害者等の心身の状況、その置かれている環境等に関する理解を深めるための訓練及び啓発」という内容が、「人材の育成」にもかかわるものであることの影響ではないかと思われる。

(7) 人材の育成

基本法21条は、調査研究の推進等を定めているが、その最後に、「犯罪被害者等の支援に係る人材の育成及び資質の向上等」についても、必要な施策を講ずるものとしている。宮城の特化条例は、基本法制定の8か月前に施行されているが、そこでは、「被害者等の支援に従事する者の養成」を独立の条文で規定している(11条)。そして、その後、2009年に神奈川県が、人材

28) 福岡以外は、青森、岐阜、福井、熊本の各県。なお、栃木は、「二次的被害がないよう」十分配慮するという文言を付加している。規定を置いていないのは、埼玉、高知、北海道、滋賀、大阪、大分、三重、東京の都道府県。

の育成について、「県は、犯罪被害者等の支援の充実を図るため、相談、助言、日常生活の支援その他の犯罪被害者等の支援を担う人材を育成するための研修等必要な施策を講ずるものとする」として以降、この形式が多数を占めることになる²⁹⁾が、2013年の秋田県の、「県は、犯罪被害者等支援の推進に寄与する人材の育成を図るため、犯罪被害者等支援に関する研修の実施その他の必要な施策を講ずるものとする」というシンプルな形式も多くの都県で採用されている。この場合は、代表的なものを記載するかどうかの差異しか見られないのであり、地域の特徴を示しているものではないのであるから、いずれかに統一することが望ましいと考えられる。そして、その際には、その起点となっている基本法の改正も検討されるべきであろう。

(8) 学校における教育の促進

2014年に、静岡は、「県は、犯罪被害者等が置かれている状況、犯罪被害者等の名誉又は生活の平穏への配慮の重要性に関する教育が学校において行われるようにするため、必要な施策を講ずるものとする」(20条)として、学校における教育を取り上げた³⁰⁾。第2期以降では、滋賀、三重、群馬、岐阜の各県が続いたが、とくに三重は、「学校の設置者等と連携し、学校において児童、生徒等に対して、犯罪被害者等の置かれている状況及び犯罪被害者支援の必要性について理解を深めるとともに、二次被害を防止するための教育その他の必要な施策を講ずるものとする」と規定し、それが群馬、岐阜で採用されている。さらに、長崎は、「犯罪被害者等が児童又は生徒であるときは、当該犯罪被害者等の状況に応じた十分な配慮を行うよう努めるものとする」(20条2項)としているし、熊本は、「未成年者への配慮」として、

29) 岡山、富山、奈良、佐賀、高知、福井、千葉、新潟、石川、岐阜の各県。「県は、犯罪被害者等支援を担う人材を育成するため、研修の実施その他の必要な施策を講ずるものとする」とするのは、山口、香川、栃木の各県で、ほぼ同様のものは、宮城、山形、三重、東京、熊本、群馬で採用されている。なお、和歌山は基本法と同一の規定を採用している(18、20条)。

30) 教育の問題について、拙稿「交通犯罪の被害者」椎橋隆幸先生古稀記念「新時代の刑事法学」(信山社、2016年)510頁以下(拙著「新版 交通犯罪対策の研究」(成文堂、2020年)268頁以下)参照。

「犯罪被害者等が未成年者であるときは、その心情に十分な配慮がなされる」(19条)ことを求めている。さらに、神戸市は、2013年の改正において、「犯罪被害者等のうち犯罪等の被害によりその心身に悪影響を受けるおそれがある子どもに対し、学習の支援その他の必要な支援を行うこと」(4条(3))という規定を設けた。群馬は、犯罪被害者等が少年である場合に、「当該犯罪被害者等の養育、養護、教育、福祉等に関係する者は、当該犯罪被害者等が心身に受けた影響及び心身の状況を適切に理解し、その発達段階に応じた十分な配慮を行うよう努めるものとする」という条項(13条2項)を定めている。2016年4月に閣議決定された第3次犯罪被害者等基本計画の4つの基本方針の②において、「犯罪被害者ではないものの、兄弟姉妹が被害に遭ったことなどにより、その心身に悪影響を受けるおそれがある子供等について」の支援が取り上げられこともあって、最近は、被害者遺族の中の兄弟、とくに就学児童や生徒の支援にも配慮が及ぶようになってきた³¹⁾。そこで、これらの規定は、それぞれに価値の存するものであるが、やはり、将来は、教育に関する統一的な規定を設けることが望まれるところであろう。

(9) 財政上の措置

基本法9条が、「法制上の措置等」として、「必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」と定めているところから、宮城県は、「県は、被害者等の支援に関する施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする」(19条)とする規定を置き、それが、後続の条例で踏襲されている。しかし、都道府県によって、条例に規定されている項目には差異があるので、それに従って、講じられる財政上の措置も異なってくるものと思われる。したがって、都道府県、政令指定都市、それ

31) 第3次犯罪被害者等基本計画については、警察庁のホームページ参照。平成28年版から令和2年版までの犯罪被害者白書にも掲載されている。また、国は、2003年から、交通事故被害者サポート事業を実施してきており、その中で、「交通事故で家族を亡くした子供の支援」についてのシンポジウムや支援関係者の意見交換会を毎年開催してきている。各年度の「交通事故被害者サポート事業報告書」(警察庁交通局交通企画課)を参照されたい。

以外の市区町村の大半において特化条例が制定された時点で、「必要な財政上の措置」の全体を見直す必要がある。また、その際には、本条の規定のない第1期の岡山、静岡、秋田の各県についても検討することが要請される。

(10) その他

複数の自治体が採用しているものを挙げると、①損害賠償請求に対する援助（福岡、三重、和歌山、千葉）、②施策の実施状況の公表（山形、長崎、千葉）、③自治体内に住居を所有しない者等に対する支援（東京、群馬）、④市町村への協力・支援（秋田、富山、東京、群馬、千葉、石川）、⑤犯罪被害者等の意見の反映（静岡、佐賀、青森、和歌山、新潟）、⑥支援従事者に対する支援（山形、三重、群馬）などである。

また、実際に大きな効果を上げたものとしては、宮城県が、民間団体の支援として、「…活動場所の提供、被害者等の支援に関する知識又は技術の提供その他の必要な支援を行うよう努めるものとする」（14条）と定めたのに基づいて、民間支援団体が県の施設に入居できた例がある³²⁾。さらに、和歌山県は、「相談及び情報の提供等」の中に、「県は、…弁護士の助言を受ける機会を確保し、犯罪被害者等の援助に精通している者を紹介する等必要な施策を講ずるよう努めるものとする」と規定したので、それに基づいて、県が弁護士の相談費用を2回まで負担するという制度が設けられた³³⁾。

事業者の責務については、基本法には規定されていないが、2009年に神奈川県が規定し、すべての都道府県が引き継いでいる。そこでは、ほとんどのものが、二次被害の防止と自治体の支援施策への協力を規定しているが、それ以外にも、複数の自治体において、被害を理由とした不利益な取り扱いの禁止、被害者の名誉・生活の平穩への配慮、就労への配慮、従業員に対する支援などが要請されている³⁴⁾。また、2020年以降に制定された条例では、そ

32) 被害者支援ニュース31号（2020年）6頁。

33) 朝日新聞2019年6月18日。

34) 二次被害の防止（神奈川、北海道、埼玉、福岡、大分、青森、三重、大阪、長崎、東京、熊

れらを統合したものも現れている³⁵⁾。したがって、今後は、総合的な規定を制定することが求められることになるであろう。

それ以外の注目すべき規定としては、再被害・二次被害、被害の潜在化の防止をうたう千葉県、代理被害の防止を定める宮城県（「代理被害（被害者等の支援を行う過程で被害者等と同様の心理状態に陥ること等によって受ける強い精神的な被害をいう。）を受けることを防ぐために必要な措置を講じるよう努めるものとする。」）などがある。

4. おわりに

犯罪被害者支援については、木目細かな途切れることのない支援が要請される。多機関の連携も必要であるし、どの地域においても同様の支援を受けることができなければならない。被害者の要望に応じるためには、被害者を社会全体で支えることが重要である³⁶⁾。それらのことを実現するために、特化条例が大きな役割を果たすことは明らかである。沖縄弁護士会長の指摘するように、「充実かつ途切れない支援を実施するためには、法的根拠を明確にし、継続性・永続性を担保できる」特化条例の制定が必要なのである³⁷⁾。また、公営住宅への入居に対する特別の配慮（和歌山15条）などは、

本、高知、山口、群馬、新潟、徳島、香川、石川、岐阜）、被害を理由とした不利益な取り扱いの禁止（山形、秋田、奈良、滋賀）、被害者の名誉・生活の平穩への配慮（岡山、静岡、佐賀、富山、和歌山）、都府県の支援施策への協力（富山、奈良、滋賀、青森、三重、和歌山、大阪、長崎、東京、熊本、高知、山口、新潟、徳島、香川、石川）、就労への配慮（福岡、熊本、高知、岐阜）、従業員に対する支援（東京、岐阜）などの例が存在する。

35) 高知、栃木、福井（二次被害の防止、自治体の施策への協力、就労への配慮）、千葉（二次被害の防止、自治体の施策への協力、就労及び勤務）、岐阜（二次被害の防止、自治体の施策への協力、従業員に対する支援）。

36) 前掲・拙稿（註24）516頁。

37) 沖縄弁護士会会長 村上尚子「沖縄県及び県内の各市町村において犯罪被害者等支援条例の制定を求める会長声明」（2021年3月29日）（沖縄弁護士会のホームページによる）。日弁連も、2017年決議において、「全ての地方公共団体において、地域の状況に応じた犯罪被害者支援施策を実施するための、犯罪被害者支援施策条例を制定すること」を要求している。（日弁連のホームページ参照）。

地方公共団体しか行えない支援であろう³⁸⁾。さらに、前述のように、基本条例案では、「見舞金、立替金、日常生活などの支援制度の充実」が要請されているが、実際に、明石市では、立替支援金制度を設けており、上限は300万円であるが、加害者に対する損害賠償請求権に係る債務名義を取得した犯罪被害者等から当該請求権を譲り受けることを条件として、その金額と同額の支援金を支給することとしている³⁹⁾。さらに、同市は、2011年の特化条例の制定以降、3回の改正を行っており、2020年の改正では、加害者が、心神喪失などのために刑事責任を問われないことを理由として、立替支援金の支給を受けられない場合に、特例の給付金を支給するという制度が設けられた⁴⁰⁾。また、見舞金制度は、ほとんどの市町村で設けられているが、都道府県では見られなかったところ、三重県が2019年に特化条例を制定した際に見舞金制度を設けた。その額も、遺族見舞金が60万円となっており、ほとんどの市町村の額の倍となっている⁴¹⁾。このような先進的取り組みが出現すれば、それに追随する自治体が現れることが期待できるし、被害者支援のレベルも次第に上がっていくと思われる。

しかし、このことは、現在は地域間格差を生むことになっている。たとえば、京都府の場合、府の特化条例は制定されていないが、府下のすべての市町村が特化条例を制定している。それを見ると、京都市条例では、大学等との連携や観光旅行者等に対する支援が定められているが、他の市町村には同様の規定は存在しない。長岡京市など一部の市町村（府下の25市町村のうち城陽市など7市町）は、定義規定の中で、「市民等」として、「市内に居住し、通勤し、通学し、又は滞在している者及び市内において活動を行っている団

38) 香川弁護士会会長堀井実「香川県及び県下の各市町に犯罪被害者等支援条例の制定を求める会長声明」（2019年11月14日）（香川県弁護士会のホームページによる）。

39) 明石市のホームページ参照。同市では、他にも、真相究明についての支援や再提訴の際に裁判所に支払う費用の補助など、他の市町村では見られない有用な制度が設けられている。

40) 緒方あゆみ＝奥村正雄＝川本哲郎「精神障害に起因する犯罪の被害者等の権利」被害者学研究26号（2016年）78頁以下、同「精神障害犯罪による被害者の支援の現状と課題」法と精神医療24号（2009年）19頁以下参照。

41) 三重県のホームページ参照。

体その他の関係するものをいう⁴²⁾としているが、一部にとどまっているので、府内で不平等が生じている。また、京都市は精神医療費の助成制度を設けたが、その対象は、「助成申請を行う時点において京都市内に住所を有する者」となっているので、この場合も、府民の間で差が生じることとなっている。そして、京都府において、特化条例が制定されていないという状況では、京都府の被害者は他の都道府県と同様の支援を受けていないという状態が生じている。現在のような状況では、地域によって大きな差が生じることになっているのであるから、一日も早い格差解消が望まれるところである⁴³⁾。

したがって、都道府県と全ての市町村に特化条例が制定されるのが急がれるべきであるが、他方では、最初の宮城県の特化条例が制定されてから20年近くが経過しており、その直後に取り組んだ自治体の条例で10年を超えているところも散見される。神奈川県や神戸市、明石市など、条例の改正を行っているところは少数にとどまっている。今後は、これらの古い条例の改正が検討されるべきであり、さらに、その出発点となった被害者基本法の改正も検討されてしかるべきであると考えられる。この数年間に、多くの地方自治体が特化条例を制定した結果、条例に規定された支援内容が向上したのは明らかである。今後は、その成果を市町村に波及させると同時に、基本法を含めて、10年以上前に制定された特化条例の見直しも重要な課題であろう。不断の点検・検証が要請されるところである。

42) 同様の規定は、東京都と群馬県の特化条例にも置かれている（前述19頁）。

43) このことは、マスコミにおいても取り上げられている。西日本新聞2015年1月7日（「法的根拠は不可欠」とする筆者のコメントが掲載されている）、朝日新聞2020年7月17日。同2021年3月23日は、「住む場所で支援が変わるのはおかしい」という被害者遺族の声を載せている。