

犯罪被害者支援の重要課題

川本哲郎

1. はじめに
2. 経済的支援
 - (1) 概況
 - (2) 見舞金制度
3. 日常生活の支援
 - (1) 犯罪被害者等基本法
 - (2) 市町村の特化条例
 - (3) 都道府県の特化条例
 - (4) 法と条例の改正
4. 条例の運用と検証
5. おわりに

1. はじめに

都道府県の犯罪被害者支援に特化した条例(以下では特化条例と略記する)は順調に増加を続けており、まったく制定の予定のないところは少数となっている¹⁾。筆者の居住する京都府では、府下の全市町村に特化条例が制定されているが、京都府には制定されておらず、制定が待望されていたところ、

1) 2022年8月の時点で、特化条例を制定した都道府県は40に達している。6府県が現在制定を検討しており、検討の予定がないのは、鳥取県だけである。なお、全国の条例の制定状況については、令和4年版犯罪被害者白書(警察庁のホームページで閲覧可能)と地方自治研究機構のホームページ(条例の動き)参照。文献として、太田達也「地方公共団体による被害者支援の意義と課題」法学新報112巻1・2号(2005年)759頁以下、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、尾崎万帆子「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・鈴鹿大学短期大学部紀要 人文社会・社会科学編2号(2019年)417頁以下など。

漸く2022年になって検討が開始され、2023年の制定が目指されている。京都府の特化条例については、筆者が既に他の特化条例の検討を行ったこともあり²⁾、また、京都犯罪被害者支援センターの副理事長を務めていることもあって、京都府に制定を働きかけていたので、引き続き、京都府下の市町村条例や、京都府の特化条例案の分析・検討を行ってきた。また、都道府県の特化条例は、2003年の宮城県を嚆矢として、2017年までに9県が制定したが、2018年以降の5年間に31の都道府県が特化条例を制定した。そして各都道府県が競うようにして、これまでの支援活動から得られた知見を基に、新たなアイデアを提出した。そのことによって、特化条例の質は飛躍的に向上した。

2022年に、筆者は、特化条例について、数回の講演の機会を得た。日本臨床心理士会、全国被害者支援ネットワークの事務局長等会議と理事長会議、長野県・支援者向け研修会である³⁾。そこで、本稿では、特化条例を参照すると同時に、それらの講演を基にして、被害者支援の中で特に重要と思われるものについて、若干の検討を行いたい。

2. 経済的支援⁴⁾

(1) 概 況

2003年に制定された国の犯罪被害者等基本法は、経済的支援について、損

-
- 2) 拙稿「犯罪被害者支援の新たな動き—特化条例を中心に—」同志社法学73巻4号(2021年)1頁以下参照。
 - 3) 2022年1月23日「犯罪被害者支援の新たな動き—特化条例を中心に—」(日本臨床心理士会・被害者支援委員会研修会)、4月19日、8月9日「市町村犯罪被害者等支援条例制定への取組と行政の制度・施策について」(全国被害者支援ネットワーク全国事務局長等会議、全国理事長会議)、8月26日「犯罪被害者支援と条例の役割」(長野県・犯罪被害者等支援者向け研修会)。さらに、6月4日には、日本被害者学会において、「被害者学研究与被害者支援」と題する講演も行っている(被害者学研究32号 [2023年3月発行予定])。
 - 4) 最近の包括的な研究として、太田達也「第4次犯罪被害者等基本計画における被害者支援の課題—被害者支援条例・犯罪被害者等給金制度・損害賠償の実効化」警察学論集75巻9号(2022年)83頁以下参照。

害賠償の請求についての援助等（12条）と給付金の支給に係る制度の充実等（13条）を規定するだけである。2003年に全国で初めて特化条例を制定した宮城県の条例には、経済的支援に関する規定は置かれていないが、2009年に2番目に制定された神奈川県の特化条例は、経済的負担の軽減（11条）や日常生活の支援（13条）の規定を置き、その後の都道府県の特化条例の多くに引き継がれている。また、山形県では、2008年に、国による犯罪被害者等給付金の支給が遅いことに鑑み、給付金が支給されたときに返済することを条件に、30万円を上限とする無利子の貸付けを山形県警が行うこととしている⁵⁾。さらに、市町村における特化条例の制定は、全体の3割に達しないというのが現状であるが⁶⁾、その中でも兵庫県明石市は先進的な取組を続けており、経済的支援に関しても、2014年に、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受けることを条件として、その金額と同額の立替支援金（上限300万円）を支給するという立替支援金制度を創設した⁷⁾。

2000年に設立された全国犯罪被害者の会（あすの会）は、2018年に一定の役割を果たしたとして解散したが、2022年3月に「新あすの会」として再発足することになった。その理由は、被害者に対する経済的支援が未だに不十分であり、その充実を図ることにあるとされている⁸⁾。

また、市町村の特化条例では、支援金や見舞金などの経済的支援を規定しているところが多いが、2019年に特化条例を制定した三重県が、都道府県として初めて見舞金制度を設け、上限を60万円として給付することとした。そして、その後、複数の都県が見舞金や支援金の制度を設けている。しかしながら、それらを比較検討すると、無視できない差異が存在することが判明す

5) 山形県犯罪被害者等生活資金貸付制度については、山形県警察のホームページ参照。

6) 2022年8月の時点で、全国の市町村1741のうち465が制定しており、正確には26.7%である（全国被害者支援ネットワークの調査を基にして計算した）。

7) 明石市のホームページ参照。同市では、2011年に特化条例を施行した後に、3回の改正を行い、被害者支援の質を向上させる対策を次々と打ち出している。

8) 朝日新聞社説2022年6月6日参照。

る。そこで、以下では、その制度について、詳しく分析・検討を行うこととする。

(2) 見舞金制度⁹⁾

犯罪の被害者に弔慰金を支給するという制度は古くから存在している。たとえば、千葉県松戸市は、1967年に「交通事故、火災等により」死亡した場合に、弔慰金3万円を支給する制度を設けた。その後も、埼玉県蕨市や愛知県犬山市、大阪府の松原市と高槻市、池田市などにおいて、同様の弔慰金や見舞金を支給ないし交付する制度が設けられてきたが、犯罪被害者に特化した条例において定めたのは埼玉県嵐山町である。1999年に同町が全国で最初に特化条例を制定したが、ここでは、被害者に対して支援金を支給することを大きな目的としていた。そして、この後に続く市町村条例の多くは、これに類似した見舞金制度を設けることとなったが、その間に、地方公共団体による見解の相違が出現することになり、地域差が生じているのが現状である。また、名称自体も各自治体によって異なり、見舞金、支援金、補助金、生活資金など様々なものが存在する（以下では、見舞金等と略記する）。さらに、都道府県において見舞金等の制度を設けているところは少数である。具体的には、見舞金（（ ）内は遺族の場合の金額）が三重県（60万）、東京都（30万）、千葉県（30万）、香川県（50万）、愛知県（60万）、長野県（60万）であり、高知県は支援事業費補助金の中の「生活資金の補助」（30万）、福井県は生活支援金（60万）として支給される。また、岐阜県と徳島県は「遺児激励金」と「遺児等未来応援金」として対象を限定したものとなっている¹⁰⁾。そして、市町村で特化条例を定めているのは上述のように3割に達していない。その結果として、居住している地域によって、見舞金を受け取れるかどうかについては地域差が生じている。

9) 地方公共団体の条例や要綱については、当該自治体のホームページの例規集を参照されたい。

10) 岐阜県の場合は、乳幼児及び小学校児童（1万5千円）、中学校生徒（2万円）、高等学校生徒（2万5千円）に毎年支給される。徳島県では、遺児等に年間12万円が支給される。

次に、見舞金等については、支給の基準が統一されていないという問題も存在する。第1に、対象を故意犯に限定するという「過失犯除外」の基準を採用するものが多い。これは、犯罪被害者支援法の規定が、「犯罪行為」とは、「…人の生命又は身体を害する罪に当たる行為（…過失による行為を除く）をいう」としていることに由来するものと思われる。この規定は、過失犯の大半が交通犯罪であり、その多くは自動車保険によって補償を受けることができるという事情が考慮されたものであると考えられるが、無保険の車両による交通事故もあれば、交通犯罪以外の過失犯も存在する。2022年に起きた事件の中には、北海道知床沖の遊覧船事故や、静岡県牧之原市の通園バス園児死亡事件があるが、いずれも、この基準を採用すると支給の対象とはならない。実際に、このことが問題となった事例としては、2013年に京都府福知山市で起きた花火事故が挙げられる。これは過失の事件であったために、福知山市の見舞金の対象とはならないことが問題となり、事故対策本部が見舞金を支給することとなった¹¹⁾。2018年以降に制定された特化条例では、このことに配慮して、「交通事故においては、自動車損害賠償責任保険の（共済）の支払い対象ではないこと」（名古屋市）や、「過失犯罪については、当該被害に対して公的な補償が受けられない場合について支給する」（大阪市）という規定を設けているところが出現している。しかし実際には、地方公共団体の見舞金等は、ほとんどが過失犯を除外している。たとえば、京都府においては、京都市を除いて、全市町村が見舞金を支給することとしているが、すべてが過失犯を除外しているのである。このような不都合は、できるだけ早急に是正されるべきであろう¹²⁾。

第2に、資力要件を設けている地方公共団体も散見される。たとえば、高知県は、犯罪被害者等に対して支援事業費補助金を交付することとしているが、その要綱によれば、「申請者の前年の所得が児童手当法施行令1条で定

11) 遺族と入院患者に5万円、通院患者に3万円が支給された。日本経済新聞2013年8月24日、千葉日報オンライン2013年8月24日参照。なお、産経新聞2013年9月14日参照。

12) 拙稿（註1）206頁、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）181頁参照。犯罪被害者等給付金支給制度につき、太田達也・前掲論文（註4）101-102頁参照。

める額（筆者註：2022年度では約600万円）を超えるとき」は補助金を交付しないとされている。また、福井県も、犯罪被害者等に対して、生活支援金を支給することとしているが、給付要綱では、「申請時において、前年の合計所得金額（筆者註：地方税法の規定による）が300万円未満」の者が給付の対象者とされている。政令指定都市を見てみると、名古屋市は、犯罪被害者等支援事業として支援金を給付することとしているが、対象要件として、「申請者の資産（現金、預貯金等）の世帯合計が200万円未満であること」を設けている。京都市においては、「生活に困窮することとなった被害者等」に対して、生活資金を給付することとしている（被害者支援条例10条）が、給付申請に当たっては、資力等を申告することになっている。その様式を見れば、資力申告として、現金、預貯金等の資産の合計額（資力）を記入し、合計額が200万円以上の場合、そこから治療関係費や葬儀費用などを控除した金額を申告することになっている。これらは全て見舞金ではなく、生活支援金と位置付けられているのであるから、資力要件が定められるのは当然であるという見方もあると思われるが、問題は、生活支援金が支給される場合は見舞金が支給されないということである。また、資力について、前年の所得（高知県、福井県）とするところと、現有資産（名古屋市と京都市）とするところがあり、その金額についても、200万円から300万円、600万円と分かれている。そして、支給される金額も、遺族の場合、60万円（福井県）、50万円（神戸市）、30万円（高知県、名古屋市、京都市）と、まちまちである。さらに、神戸市のように、生活資金に資力要件を設けていない自治体も存在する¹³⁾。したがって、ここでも地方公共団体による格差が生じているのである。ただし、そのことを考慮した名古屋市は、支援金を「犯罪被害により当面必要となる経費に充てるための費用」と位置付けて、上に述べたように、資力要件を設けているのであるが、支援金に加えて、見舞金制度も定められている。ただし、これは、通常のものとは異なり、「遺族が損害賠償請求権に基づく債務名義を取得したにも関わらず、約定通りに賠償が受けられない

13) 経済的支援として支援金を規定している横浜市も資力要件は設けていない。

場合に150万円が支給」されるとされており、前述の明石市の立替支援金制度に類似したものである。とはいえ、名古屋市が、このように検討を進めたことは高く評価されるべきであり、今後の進むべき方向を探る際に参考とされるべきであろう。

第3に、見舞金については、東京都のように、「当該犯罪被害につき、他の地方公共団体から当該見舞金と同種の給付を受けている場合」は、「見舞金を給付しないことができる」（見舞金給付要綱7条）としているところも存在する。いわゆる併給を認めないという趣旨であるが、千葉県は、「他の都道府県から当該見舞金と同種の給付を受けている場合」としており、また、香川県も、「他の地方公共団体（都道府県）」としているので、県内の市町村との併給は認められることになる。また、三重県と長野県には、併給に関する規定が置かれていない。そして、見舞金の額についても、既に示したように、60万円（三重県、愛知県、長野県）と50万円（香川県）、30万円（東京都、千葉県）と分かれている。

第4に、遺族である配偶者については、「婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にあった者等を含む」としている条例が多いが、条例の中には、それに加えて、「パートナーシップの宣誓の取扱いに関する要綱によるパートナーシップ宣誓書受領書の交付を受けた者を含む」として、同性婚の場合を規定する自治体が出現している（京都府の京都市、亀岡市、長岡京市、向日市など）。この問題については、犯罪被害給付金の対象となる事実婚の範囲に同性の者が含まれるかが争われた裁判で、名古屋高裁が2022年8月26日に「同性同士の婚姻の届け出は民法上想定されておらず、同性事実婚を容認するような社会的状況もない」として、訴えを認めなかったこともあり¹⁴⁾、これからも議論が続いていくと思われるので、条例の動向が注目されるであろう。

第5に、傷害の場合について、京都府下の見舞金支給要綱等は「全治1月以上の療養を要するもの」という要件を置いており、都道府県の見舞金支給

14) 裁判所WEB、東京新聞社説2022年8月31日参照。

要綱等でも同様の規定が置かれている。ただし、現在は、犯罪被害者支援法の施行令によって、給付金支給の対象となる重傷病は、法2条の「当該負傷又は疾病の療養の期間が1月以上であったことその他法令で定める要件を満たすもの」の「その他法令で定める要件」が補われて、「3日以上入院」が付加されている。そのことによって、見舞金を定める都県要綱では、重傷病とは、「療養に要する期間が1か月以上かつ通算3日以上入院を要すると医師に診断されたものをいう」（三重県要領2条(5)など）とされている。したがって、ここでも、地域によって基準が異なることとなっているし、さらに、問題であるのは、見舞金を必要とする被害者の中でも多数を占める「性犯罪の被害者」の大部分が、この要件を満たさないことである¹⁵⁾。

このように見てくると、経済的支援の一翼を担う見舞金等の制度は多くの問題を抱えていることが判明する。条例の利点は、地域の特性を活かすことと、犯罪被害者支援条例の場合は、これまでの経験に学んで、各自治体が様々なアイデアを提示し、競い合って被害者支援の質を向上させてきたことにあるが、他方で、欠点としては、以上のような地域差が生じることが指摘できよう。我々の目的が、被害者支援の質の向上であることは疑いのないことであるから、今後は、以上の問題点を整理し、統合を図っていくことが肝要であると考えられる。そして、その際に重要なのは、これらの制度が、目的として、悲劇に見舞われた犯罪被害者に対して、その居住する自治体が、迅速に「寄り添う姿勢」を示すことを掲げるのか、それとも、生活に困窮した被害者の生活を支援することを重視するのかを明らかにすることである¹⁶⁾。後者の場合には、それとは別個に見舞金の支給を検討すべきであると思われる。また、岐阜県の犯罪被害遺児激励金や徳島県犯罪被害遺児等未来応援金などの制度も着眼点は評価できるが、この場合も見舞金や他の支援金の導入を検討することが課題となろう。また、特化条例を制定していない鳥取県と島根

15) 重傷病とは別に性犯罪被害支援金を設けるものとして、横浜市の例がある。

16) 拙稿「犯罪被害者等支援条例の課題—見舞金と検証」犯罪被害者支援ニュース38号(2022年)6-7頁参照。

県でも見舞金制度を設けており、とくに、鳥取県では、見舞金を交付する市町村を支援する制度として、市町村交付額の2分の1を県が補助するという点で特色を有している。しかし、見舞金だけでは犯罪被害者支援として不十分なのは明らかであるから、総合的な支援を定める特化条例の制定が急がれるべきであろう。

3. 日常生活の支援

(1) 犯罪被害者等基本法

日常生活の支援が重要であることは論を俟たないが、2004年に制定された犯罪被害者等基本法には、それほど詳細な規定が置かれているわけではない。関連するものとしては、①保健医療サービス及び福祉サービスの提供(14条)、居住の安定(16条)、雇用の安定(17条)などが定められているだけである。もっとも、日常生活の支援という課題に取り組むのは、主として市町村であるから、理解できる点はあるが、やはり、国として、基本的な方針を示しておくべきであろう。また、都道府県と市町村との関係を見ると、都道府県が基本的な姿勢を示し、具体的な支援を市町村が実施し、足らざるところがあれば都道府県が補うという関係に立っていると考えられる。このような観点から、現在の法整備を見てみると、不十分なところが看取できる。

まず、基本法14条の「保健医療サービス及び福祉サービスの提供」の規定は以下の通りである。

「国及び地方公共団体は、犯罪被害者等が心理的外傷その他犯罪等により心身に受けた影響から回復できるようにするため、その心身の状況等に応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」。

タイトルは、「保健医療サービス及び福祉サービスの提供」となっているが、内容は「心身に受けた影響からの回復」に重点が置かれているようにも見え

るので、条例の中には、タイトルを「心身に受けた影響からの回復」と変更しているところも見受けられる。そこからも理解できるように、この規定は、保健医療と福祉のサービスを提供する施策に限定されているのであるから、「日常生活の支援」全体をカバーするものではない。したがって、市町村の条例では、日常生活の支援全般が詳しく規定されることになる。

(2) 市町村の特化条例

その流れを見てみると、2010年に、政令指定都市の中で最初に特化条例を制定した岡山市の条例は、基本法14条を基にして、「市は、犯罪被害者等が犯罪等により心身に受けた影響から回復し、家事、育児等の日常生活を円滑に営むことができるようにするため、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」(7条)として、具体的な目的を提示した。また、その翌年に特化条例を制定した京都市も、タイトルを「日常生活の支援」とし、「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…に対し、生活資金の給付等必要な施策を行うものとする」(10条)と定めた。そして、生活資金給付要綱において、日常生活支援金として、ホームヘルプサービスと一時預かり保育サービスの費用の一部給付を行うこととしている(6条)。この後も、日常生活の支援に対する政令指定都市の取り組みは拡大を続け、2018年に特化条例を制定した横浜市では、「市は、犯罪被害者等が日常生活又は社会生活を円滑に営むことができるよう、次に掲げる施策を行うものとする」(9条)という条文を根拠として、「日常生活支援に要する費用の助成及び支援金等に関する実施要綱」を定め、家事及び介護等支援費用・一時保育費・転居費用の助成について規定している。そして、それに基づいて、市は、家事や介護にかかる費用の9割を助成することとし、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時間までとされている。また、一時保育については、1回当たり2500円を上限に10回までとし、その費用の9割を補助する。転居費用も1回当たり20万円を上限に2回まで助成されることになっており、法律相

談やカウンセリング費用の補助制度も設けられている。大阪市も、2020年に特化条例を制定し、横浜市と同様の支援を行うのに加えて、配食・ホームヘルプのサービスや精神医療費用の助成などの支援を行っている。

このように、着実に支援は拡大・進化しているのであるが、懸念がないわけではない。第1に、前述したように、全国の市町村で特化条例を制定している割合は30%に届いていない。その結果、大阪市のような政令指定都市に居住している者と特化条例が制定されていない市町村に居住している者との間には支援の格差が見られるのである。第2は、市町村で特化条例を定めているところでも、大きな変革の生じた2018年以前に制定された条例では、日常生活支援関連の規定についての取組みは不十分である。たとえば、先に紹介した埼玉県嵐山町の被害者等支援条例は支援金の支給に重点が置かれており、日常生活の支援に関する規定は定められていない¹⁷⁾。また、京都府下では全市町村に条例が制定されているが、それらは2014年までに制定されているので、京都市以外では、「日常生活の支援」という条文は置かれていない。2015年に制定された神奈川県茅ヶ崎市の特化条例には、「日常生活を営むことが困難となった犯罪被害者等を支援するため、家事、保育、介護等の援助その他の必要な施策を講ずるものとする」(9条)とする規定が登場しているが、これは、2009年に制定された神奈川県の特化条例13条(日常生活の支援)「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、病院等への付添い、家事、育児その他の日常生活の支援のために必要な施策を講ずるものとする」を参考にしたものであると考えられる。他の市町村においても、「日常生活の支援」についての規定が不十分ないし欠如しているのであれば、早急に、このような取組みの充実が図られるべきであろう。第3の懸念は、2022年に制定された特化条例の「日常生活の支援」の規定において、具体的な支援の例を掲げていないもの(北海道せたな町)や、支援の内容を、基本法のように、「保健医療サービス及び福祉サービス」に限定しているもの(静岡県牧之原市)が見られることである。そこで、以下では、都道府県

17) 2002年に制定された滋賀県草津市の条例も同様である。

条例と基本法、市町村条例の関係を見ていくこととする。

(3) 都道府県の特化条例

2003年に、最初に特化条例を制定した宮城県は、日常生活の支援についての規定を置いていない。この項目を最初に取り上げたのは、上述した2009年の神奈川県である¹⁸⁾。2010年に制定された山形県特化条例も、日常生活の支援として、「…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」(17条)と規定した。ここで注目されるのは、これに加えて、神奈川県が、「心身に受けた影響からの回復」を規定し、「…心身に受けた影響から早期に回復できるよう、心理相談その他の必要な施策を講ずるものとする」(14条)とし、また、山形県も、タイトルこそ「心理学的相談の充実」としているが、同じ内容を規定(17条)し、基本法の「保健医療サービス及び福祉サービス」については定めていないということである。その後、2013年の岡山県は、基本法14条を継承し、日常生活の支援については規定していないが、2015年の静岡県は、神奈川県と同様の規定を置いている。つまり、この時点では、基本法の保健医療サービス及び福祉サービスでは不十分と考えた神奈川県が、改変を加えて、整理したのに対して、基本法で十分と考えた岡山県が対立するという図式であったが、それが、さらに、2016年の奈良県特化条例によって変更が加えられることになった。つまり、同条例は、基本法14条と同様の「心身に受けた影響からの回復」に加えて、神奈川県と同様の「日常生活の支援」の規定を置くことになったのである。そして、これが一つのモデルとなり、この後、佐賀、富山など13県が同様の方式を採用している¹⁹⁾。今ひとつのモデルである岡山県の方式は、北海道などの多くの県が採用しているが、その中には、変更を加えているものも散見される。たとえば、北海道は、「犯罪被害者等

18) 拙稿(註2)14頁では、「山形県を嚆矢と」していたのを訂正する。

19) 市町村でも、たとえば、2022年に特化条例を制定した新潟県阿賀野市では、「心身に受けた影響からの回復」に加えて、「日常生活の支援及び配慮」を規定している。

が早期に平穏な日常生活及び社会生活を営むことができるようにするため」という、神奈川県「日常生活の支援」の条文の冒頭部分に続けて、「保健医療サービス及び福祉サービスの提供、一時的な利用に供する住居の提供その他必要な施策を講ずるものとする」という基本法14条に近い内容を接続しているのである。とはいえ、2021年12月に施行された鹿児島県の特化条例は、基本法と全く同一の規定を置いており、数の上では、これが多数を占めている。

ここで、このような状況を詳しく紹介したのは、地方公共団体の条例の中に混乱が生じていることを明らかにしたかったからである。条例の利点と欠点は、先に述べたところであるが、ここでは、国と都道府県、市町村との関係を取り上げたい²⁰⁾。日本の政治体制に従えば、本来は、国が基本方針を示し、それを都道府県が具体化したものを提示して、市町村が実施するという形になるが、被害者支援については、国が基本法を制定した後に、都道府県が約20年をかけて特化条例を制定するということになり、それと並行して市町村が条例を制定するという経緯を辿ることになった。また、市町村について、全体の3割に満たないことは先に触れたが、秋田県など10の府県では、全ての市町村が条例を制定している。しかしながら、その中で、2022年9月現在、京都府と兵庫県には特化条例は制定されていないので、市町村が府県の特化条例を参照して、各自の条例を立案したわけではないという歪な状況が生じている。いずれにせよ、このように、各地方公共団体が独自の判断で工夫を凝らすというのは、利点もあるが、同時に地域格差という欠点を生むことにも繋がっているのである。

20) 早くに、都道府県と市町村の関係を取り上げたものとして、太田達也「被害者の自立支援—地方自治体の取組みと課題—」被害者学研究19号(2009年)119頁以下参照。最近のものとして、尾崎万帆子「地方公共団体における被害者支援—基礎自治体を中心とした広域自治体及びその他関係機関との役割分担と連携—」被害者学研究29号(2019年)35頁以下、太田達也・前掲論文(註4)98頁以下参照。

(4) 法と条例の改正

2018年以降に、地方公共団体の特化条例は格段の進歩を遂げたといつてよい。しかしながら、基本法は、制定された2004年から改正されていないし、特化条例を制定している40都道府県と465市町村の中で、条例を改正したものは数えるほどしかない。改正が必要であり有効であるのは、それを行った地方公共団体の条例を見れば明らかである。都道府県では、2009年に条例を制定した神奈川県が2020年に改正を行っており、①二次被害の定義規定の新設²¹⁾、②二次被害を防止する姿勢の明確化、③弁護士等による相談体制の充実という修正を加えている。また、政令指定都市では、2013年に条例を制定した神戸市が2018年に改正を行っており、そこでは、①子どもに対する学習支援や、②窓口の一元化によるプライバシーの保護などが付加されている。さらに、兵庫県明石市は、2011年の制定以降、3回に及ぶ改正を行ってきた。2014年の改正では、先に紹介した①立替支援金制度の創設に加えて、②二次被害の被害者を支援対象とし、③日常生活支援の範囲を拡大するなどの、「当事者の視点にたったきめ細かい施策」の実施を目指している²²⁾。いずれの改正も、犯罪被害者支援が本格的に開始されたときからの重要な問題に関連するものである。このように、改正によって、確実に犯罪被害者支援の質は向上しているのであるから、大きな変革の起きた2018年以前に特化条例を制定した地方公共団体においては、早急に改正を図るべきであるし、2018年以降に制定したところでも、将来の改正に備えた準備を怠らないようにすべきであろう²³⁾。その点で重要な役割を果たすのは、都道府県条例の多くにおいて定められている被害者支援推進計画とその点検である。以下では、その取組みを紹介し、検討してみたい。

21) 前掲拙稿(註2)7頁以下参照。

22) 明石市のホームページ参照。

23) 拙稿「市町村条例への期待」被害者支援ニュース35号(2021年)6頁参照。

4. 条例の運用と検証

「条例が完成すれば、一段落」ではなく、まさに、新たな被害者支援の開始であることは言うまでもない。そこで、2003年に宮城県が、特化条例において、犯罪被害者支援「推進計画を定めたときは、速やかにこれを公表する」（9条5項）と規定してから、他の特化条例も同様の規定を置いていたが、2013年に秋田県は、施策の年次報告書を作成し、公表する（18条）とし、2016年に奈良県も同様の規定を置き、それ以降は、支援計画と実施状況の公表を定める特化条例が増加している。その中で、たとえば、2019年に特化条例を制定した三重県では、犯罪被害者等支援推進計画を定めることとしており、「推進計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表するもの」とし、「推進計画に基づく施策の実施状況について公表するものとする」としている（条例9条）。そして、それに従って、条例の運用の詳細に関する「年次報告書」が公表されており、そこでは、実施状況に加えて、数値目標の進捗状況や取組結果の評価、残された課題、次年度の取組の方向性についても述べられている²⁴⁾。さらに、三重県においては、市町村の担当者のマニュアルとして、「犯罪被害者等支援ハンドブック」が作成されており、国の第4次基本計画で取り上げられた「インターネット上の誹謗中傷への対応」についても記述されている²⁵⁾。また、大阪府も、条例において、「犯罪被害者等支援に関する指針」を定めるものとしており、「指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するもの」とし、「指針に基づく施策の実施状況について、毎年度、公表する」としている（8条）。そして、指針の5では、「検証・見直し」として、実施状況について、「公表するとともに、PDCAサイクル（計画策定（Plan）、推進（Do）、評価（Check）、改善（Action）のサイクル）を確立し、

24) 三重県のホームページ参照。

25) 三重県のホームページ参照。支援の要領や、関係機関・団体の連携、被害類型ごとの特徴と具体的対応要領などが186頁に亘って詳しく述べられている。

各施策の改善を図っていく」と述べている。なお、筆者が、条例制定のときに懇話会の委員を務めた大阪府と大阪市では、制定の数年後に、委員に対して運用の実態を報告し、意見を求めるという取組みを行っていることも紹介しておきたい。さらに、2020年に特化条例を制定した高知県では、「犯罪被害者等の支援を総合的かつ計画的に推進するため、犯罪被害者等の支援に関する指針を定める」(21条)こととし、さらに、「施策の推進に関し、必要に応じて重要事項を調査審議させるため」、犯罪被害者等支援推進会議が設置されている(22条)。この会議は、指針を定める際に意見を述べ、指針に基づく施策の実施状況等を検証することを役割とし、現在、委員11人で構成され、年に数回の会議が開催されている。そして、その協議に基づいて、2021年には、犯罪の被害から生じた医療費や転居費などについて、県独自の補助金制度の創設をするという案が実現することとなった²⁶⁾。

検証については、多くの都道府県の条例が2018年以降に制定されているため、まだ緒に就いたばかりであるが、たとえば、秋田県では、国の2021年3月に閣議決定された第4次基本計画において、「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」が取り上げられたことを受けて、秋田県犯罪被害者等支援基本計画において、「インターネット上の誹謗中傷等に対する相談機関の周知」を図ることにしている。また、奈良県の犯罪被害者等支援計画においても、県民の理解・関心が十分でないことが二次被害の要因になっているとして、「誹謗中傷等を行わないための啓発活動、インターネットリテラシーの向上を図る啓発活動」を行うことにしている。したがって、その活動の効果などを検証して、計画の効果を高めることが要請されるので、今後の検証に期待したい。

その点について、秋田県の動きを見てみると、2013年の特化条例制定後の2016年に策定された第3次基本計画において、学校現場の取組の「現状と課

26) 高知新聞2021年4月16日。詳しくは、高知県のホームページの「犯罪被害者等支援について」参照。

題」として、「犯罪被害を受けた児童生徒は、配慮に欠けた対応により二次的被害を受ける場合もある」という至当な指摘が見られる。そして、それは、2021年策定の第4次計画に引き継がれているが、前述した神奈川県のような条例の改正は行われていないので、現在に至るも、秋田県の特化条例には、二次被害の定義規定は置かれていない。また、秋田県が公表している2020年度の基本計画実施状況を見ても、「学校現場の取組の充実」の項の「実績の概要」の中に、二次被害に関する記述は見当たらない。まずは、十分な検証が行われるのを待ちたいが、場合によっては、将来、「実施状況の第三者機関による評価の公表」を検討する必要があることを指摘せざるをえない。

また、2018年以降に推進計画を策定した三重県以外の滋賀県、岐阜県、長崎県、長野県を見てみると、既に実行されているものを利用している場合も散見される。たとえば、長野県では、生活が困窮した被害者に対して、既存の生活就労支援センターを活用するとしている。これは、ワンストップ型の相談窓口であり、県に7、市に17、共同設置2の26カ所が設置されている²⁷⁾。これを見ると、従来の制度を有効に活用しているのであり、被害者支援のためには埋もれた資源のあることが判明する。条例の制定を契機として、このような動きが出現したことは、地方公共団体の行政の活性化にも繋がることであるから、各自自治体の英知を結集して、被害者支援のレベルを向上させていくことが望まれる。

5. おわりに

本稿で訴えたかったことを纏めておくと、第1に、支援の地域格差の解消が大きな課題である。たしかに、上に述べたように、条例の利点は、①地域の特性を活かすことと、②これまでの経験に学んで、各自自治体が様々なアイデアを提示し、競い合って被害者支援の質を向上させてきたこと、にある。しかし、他方で、欠点としては、地域差が生じることが指摘できる。被害者

27) 「長野県犯罪被害者等支援推進計画」(令和4年4月)23、28頁。

支援の質を向上させるために、この回避・修正は避けて通れないものである。第2は、現在の日本政治体制における国－都道府県－市町村の関係である。国が基本法や基本計画において大枠を示し、都道府県が推進計画等を作成した後に、市町村が具体的に支援を実行するという形をとっているが、足りないところがあれば国や都道府県が補い、また、市町村から質問があれば答える、ということが十分に行われているかどうかが問題である。ややもすれば、「後は任せる」という方式に陥ることもあるようであるから、被害者のために、国、都道府県、市町村が協力して、支援の質の向上を目指してもらいたい。第3は、2018年を境に、条例の定める被害者支援の質は飛躍的に向上したと言ってよいと思われるので、2004年に制定された犯罪被害者等基本法や、2018年以前に制定された条例は、改正を検討すべきである。数が少ないとはいえ、改正された条例を見ると、当然のことながら、制定以降に把握された問題点を克服しているのが明らかである。その点で、都道府県条例において定められている「運用の検証」が十二分に活かされることを期待したい。

以上が、本稿の要点であるが、それ以外の課題を挙げておくと、まず第1に、すべての都道府県と市町村が特化条例を制定することである。都道府県は、2022年の時点で40に達しているので、近いうちに目標は達成できると思われるが、市町村については、全体の3割に達していないのであるから、全市町村に特化条例が制定されるまでには、かなりの時日を要すると思われる。そこで、1日も早い達成に向けて努力を重ねると同時に、達成されるまでの方策を考えておく必要がある。まず、市町村と一口に言っても、規模には大きな開きがある。したがって、それぞれの規模に応じたモデルを提示することも必要であろう。被害者支援ということでは本質は同じであるから、人口数千人の村が、東京都の特化条例から学ぶことは多々あると思われるが、状況に即応しない条項もあると思われる。したがって、規模や歴史、文化等々を考慮して、類似性の高い地方公共団体の条例を参考にするほうが便宜なこともあるであろう。筆者も、これまでの研究において、そのことは考慮しているが、不十分な点もあったことを反省している。今後は、国、都道府県、

政令指定都市、県庁所在市、それ以外の市町村という分類から始めて、もう少し細分化を図り、各地方公共団体が条例を作成するのが容易となるような工夫も必要であろう。その点では、3割に満たないとはいえ、450を超える市町村が特化条例を制定しているので、モデルを探すのは、それほど困難ではないと思われる。まずは、全国の市町村の半数である870が特化条例を早期に制定することを望みたい²⁸⁾。また、それが実現されるまでは、市町村に対する国や都道府県の支援が重要であるし、都道府県内における市町村が連合して支援に当たるというのも一案であろう。たとえば、長野県は、北信、東信、中信、南信の4地域に分かれるが、個々の市町村の特化条例制定が進まないのであれば、各地域ごとの連合支援という方法も考えられるのではなかろうか。

第2は、多くの都道府県が特化条例を制定した現在、行政の関心は、被害者のニーズに応じた適切な支援を提供できているかということに移ってきている。そのためには、まず、十分な広報が必要であると思われる。長年に亘って被害者支援に関わってきた者としては、あまりにも、犯罪被害者支援という問題が周知されていないことを無念に思っている。憲法の新しい人権として、被害者の権利が取り上げられることはあっても、関心は低いと言わざるをえない。たとえば、高校の政治・経済の教科書においても、被害者の権利の記述はあるが、きわめて簡略である²⁹⁾。また、大学に被害者の方を招いて講演をお願いしたときの大半の学生の感想は、「初めて被害者の方のお話をうかがった」というものである。地方公共団体の特化条例が制定されるたび、入念な広報を行う必要があることを改めて確認したい。また、上に述べたように、多くの地方公共団体の見舞金には支給条件が設けられている。そのことが被害者の利用を妨げているということが懸念される。たとえば、全国被害者支援ネットワークは、緊急支援金制度を設けているが、その多くが

28) モデルとしては、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)参照。

29) 拙稿「交通犯罪の被害者」井田良はか編「椎橋隆幸先生古稀記念『新時代の刑事法学』」(信山社、2016年)[拙著「新版 交通犯罪対策の研究」(成文堂、2020年)所収]512頁以下参照。

性犯罪の被害者である。傷害の場合の「療養に要する期間が1か月以上かつ通算3日以上入院を要すると医師に診断された」という「条例の要件」を満たさない「性犯罪の被害者」が全国被害者支援ネットワークの緊急支援金に救いを求めているのであるとすれば、地方公共団体は、そのような要件の見直しをはかるべきであろう。様々な支援制度を設けたとしても、被害者が利用するのが困難なものであっては、その意義が大幅に減少するということは疑いがない。

第3は、人材の育成である。我が国の被害者支援は、各地の被害者支援センターの活動に依存しているところが大きい。支援センターはボランティアの組織であるために、その運営に苦勞しているところが多い³⁰⁾。したがって、補助金等の資金的援助は当然のこととして、人材育成についても、国や地方公共団体の果たす役割は大きいと考えられる。研修の充実を図ることが第1であるの言うまでもないことであるが、将来を見据えれば、大学生以下の若年者の教育にも力を入れるべきであろう。先ほど触れた高校教育についてはもとより、折りに触れて様々な場面で、犯罪被害者支援の重要性が教育現場で取り上げられることを望みたい。その点で、将来の希望を抱かせるのは、大学生のボランティア活動である。たとえば、岡山県では県内の14大学が参加して、犯罪被害者支援のボランティア団体を結成し、様々な活動を行っている。2022年2月には、オンラインで、秋田、熊本、埼玉の学生とも交流し、その運動は広がっている。今後の拡大を期待したい³¹⁾。

最後に、これまでに繰り返し述べてきたことであるが、「我が国の被害者支援は、この数十年間に飛躍的な進歩を遂げたが、いまだに多くの課題が残されているのが現状である」³²⁾。2018年以降に制定された都道府県条例によって、被害者支援の質は明らかに向上した。また、市町村の制定する特化条

30) 犯罪被害者支援センターの活動全般について、平井紀夫「犯罪被害者支援の経緯と今後の展望」警察学論集75巻9号(2022年)55頁以下参照。

31) 令和元年版犯罪被害者白書97頁以下、「あした彩の活動報告」[https://okayama-hokusei-rc.jp>img>tmp/1/_09e2ca049e888ef851b48be65b53ca22_581_60.pdf](https://okayama-hokusei-rc.jp/img>tmp/1/_09e2ca049e888ef851b48be65b53ca22_581_60.pdf)参照。

32) 拙稿(註12)814頁。

例の数も増加している。したがって、今後さらに、条例の「運用の検証」の検証を行い、上に指摘したような、不足しているものを洗い出し、さらに支援の質を向上させるための努力が継続されるべきであろう。