

# 被害者等の生活支援と条例

## ～地域における支援の中核組織である地方公共団体と民間団体に期待する～

公益財団法人犯罪被害救援基金専務理事 黒澤 正和

### I. 生活全般にわたる支援

犯罪被害者等基本法（以下「基本法」といいます。）の基本理念にあるとおり、犯罪被害者等の支援の最終的目標は平穏な日常生活を確保することですが、個別の生活場面だけではなく被害直後から医療・福祉、住宅、雇用など「生活全般にわたる支援」という切口でその取組が強調されたのは、ここ数年来のことではないかと思えます。2008年、基本法を踏まえた犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律の改正により、被害の早期軽減にとどまらず、支援の射程が、平穏な生活の確保までとすることとされましたが、2016年にスタートした第3次犯罪被害者等基本計画において、同計画のポイントの一つとして被害者等の「生活全般にわたる支援」が掲げられ、その項目として「専門職の活用を含めた地方公共団体における支援の充実促進」と「民間の被害者等の援助を行う団体の活動促進」の2つが示されました。そして、同計画には、被害者等に対して「生活全般にわたる支援」を提供できるよう地方公共団体や民間団体とともに、継ぎ目のない支援体制を構築し、被害者等を中長期的に支援するという視点からの体制整備への取組が行われなければならない、ということが記載されたのです。今、まさに、被害者等の身近なところで、平穏な生活の確保まで「生活全般にわたる支援」が求められているのです。40年前の経済的支援から始まり精神的支援へ、さらに、今、生活支援ということだと考えます。以下、生活支援のための地方公共団体・民間団体の体制整備や活動促進については特に条例制定が重要であること、更に、すべての関係機関の連携のもと地域における支援の中核組織である地方公共団体と民間団体に期待することなどについて私見を述べることにします。

### II. 犯罪被害者等の支援に特化した条例の意義と制定状況

私は、基本法が定める施策を地域において具現化し、被害者等の平穏な生活を取り戻すことを可能にする一つの有力な方法は条例の制定であると考えます。特に、生活支援の観点から、被害者を含め地域住民の福祉、生活等を所掌する地方公共団体が基本法に定める責務を全うし、その基本理念を具現化した施策を組織的、体系的、総合的にしかも継続的に展開するためには条例制定が極めて重要であると思えます。現在制定されている条例の内容は様々で、すべて生活支援にかかわるわけではありませんが、20年版の犯罪被害者白書で、その制定状況が示され、2020年6月9日共同通信は、次のような記事を配信しています。「犯罪被害者に特化した条例（注 専ら被害者等の支援に関する事項について定めた条例）を制定しているのは（2020年）4月1日時点で21都道府県にとどまっていることが9日、警察庁がまとめた2020年版白書で分かった。専門家は『寄り添った支援のために身近な自治体が果たす役割は大きい。早急な

整備が不可欠』と指摘している。支援条例は、各自治体により被害者や遺族らへの見舞金や貸付金給付などの経済的支援、相談窓口の充実、生活サポートなどが盛り込まれる。白書や警察庁によると、制定している自治体は21都道府県のほか、7政令指定都市（35%）と326市区町村（18.9%）」という内容です。

私は、いろいろな機会をとらえて犯罪被害者等支援のための制定の重要性等を強調してきました。例えば、2015年11月28日、全国被害者団体ネットワーク（通称「ハートバンド」）の全国大会で条例について次のような挨拶をしました。「来年度は第3次犯罪被害者等基本計画の初年度ですが、計画の策定に向け策定・推進専門委員会等会議で計画の論点として『地方公共団体における犯罪被害者支援の充実促進』ということが第1の項目として掲げられております。申すまでもなく、犯罪被害者等のための施策につきましたは、『より身近な立場で住民の生活を支える地方公共団体の役割が極めて重要』です。皆様は、被害者が必要とする最低条件を網羅した条例案が不可欠であるとして、条例案を作成され既に一部自治体で条例が成立するなど成果を挙げておられます。基本法が定める施策を地域において具現化し、全国どこにいても、等しく適切で継続した質の高い被害者の望む支援を可能にするのは条例と考えます。皆様の諸活動が、すべての市町村で被害者のための条例が制定され自治体の格差もなくなり相互に連携、協働することで誰もが安全・安心できる街づくりに貢献するものと確信いたしております。」

このような挨拶を行ったのは、ハートバンドでは、2013年の秋から2カ月にわたり「被害者は一番身近な存在である市区町村からどのような支援を受けているのか、いないのか、また、どのような支援を求めているのか」などを明らかにするため被害者等を対象としたアンケート調査を行い、同年11月の全国大会で討議を行い、2014年1月には被害者に加えて研究者や行政関係者で「被害者が創る条例研究会」を設立しモデル条例案を作成し、既に一部成果を挙げておられたからです。

### Ⅲ. 地方公共団体の責務

日常生活で長期間にわたり様々な困難を抱える被害者等に対して途切れることなく生活支援をすることは、地方公共団体の大切な役割です。住民の生活を支え、日常生活に係るサービスを業務とするのは身近な市町村等地方公共団体です。基本法5条には、地方公共団体は、基本理念ののっとり、地域の状況に応じた施策を策定・実施する責務を有する旨規定されています。地方公共団体は地域における支援の中核組織です。第3次基本計画では、「地方公共団体における被害者支援の充実促進」の具体的施策として引き続き「地方公共団体の総合的対応窓口等の充実の促進」が掲げられますとともに「警察庁において、被害者等に関する条例の制定等の状況について適切な情報提供を行う。」として条例についても言及されています。基本計画で条例が取り上げられたのは初めてのことと認識しておりますが、全国的に条例制定を推進する観点から情報提供は効果的であると考えます。条例は、その内容、規定振り、運用などにもよりますが、支援の法的根拠となり、継続的に質の高い組織的支援も可能となり、例えば、生活支援のための担当職員の配置等体制が強化されるなど支援のための人、予算、組織等の面で効

果も大きく支援への意識も高めます。地方公共団体については、条例制定を含めて生活支援のための諸施策の一層の推進に取り組みその責務を果たすことを期待するものです。

#### IV. 民間団体の役割

基本法22条では、民間団体の各般の支援において果たす役割の重要性に鑑み、国、地方公共団体は、財政上・税制上の措置、情報の提供等必要な施策を講ずるものとされています。また、前述したように第3次基本計画に、民間団体の体制整備への取組について記述されています。地方公共団体と並んで民間団体は被害者等の身近なところでそれぞれの地域において支援を実践する中核組織です。全国都道府県に現在48の被害者センターが設立され、2015年6月までにすべての都道府県で47団体が早期援助団体に指定されましたが、被害者センターだけに限らず民間団体は被害者等支援の主体であり中核なのです。被害発生直後から再び平穏な生活を確保するまでの生活支援における多様なニーズに応じたオンリーワンの柔軟できめ細かな途切れることのない、いつでも、どこでも、等しく、必要な支援が行うことを成し得るのは民間団体であると考えます。このように重要な役割を果たす民間団体ですが、財政基盤の弱い民間団体が殆どです。予算上・財政上の措置等についても条例を制定すれば、地方公共団体も必要な対応をより講じやすくなり、民間団体に対する生活支援の業務委託も更に増やせるのではないかと思います。いずれにしても、民間団体の生活支援には、その果たせる役割に鑑み大いに期待するものです。

#### V. 関係機関の連携

基本法7条には国、地方公共団体、及び民間団体等の協力連携についての規定があり、第3次基本計画では、再び平穏な生活を営むことができるよう連携等について更なる取組の強化を図っていかねばならない、とされています。第3次基本計画のポイントで生活全般にわたる支援として示された「地方公共団体における支援の充実」も「民間団体の活動促進」も他の関係機関を含めてすべての関係機関の連携があつてこそ被害者等の平穏な生活の実現につながるものであります。そこで、被害者等が生活する地域における連携体制やネットワークの構築・整備についても、条例制定が望まれます。特に、市区町村については、被害者等の日常生活に関わる最も身近で、基礎的な地方公共団体であり、どの機関、団体が支援の起点になるとしても、被害者等が直面している各般の問題について、生活支援という観点から、地域における関係機関の総合的連携支援体制が構築・整備できるような条例の制定が必要であると思います。そもそも、連携が重要視されるのは各関係機関の特性や専門性が発揮されてこそ被害者等の抱える各種の多様な日常生活における諸課題が解決され、平穏な生活を取り戻せるからです。ただ、被害者等の生活は、それぞれの機関の特性、設置目的により、切り分けられて存在するものではありません。従って、各機関が支援できることを整理し、役割分担についてすべての機関が共通に理解し、情報も共有して、それぞれの機関が特性を十分に発揮できるような連携体

制にしなければなりません。ここにおいて、市町村における総合的な対応窓口等の充実強化も市町村自体の支援の入口の問題だけではなく、中長期的な生活支援という観点からの関係機関の連携に関わる市町村の役割としても理解すべきものです。私は、地方公共団体が、被害者等の平穏な日常生活を取り戻すため、地域における真に機能する関係機関の連携体制を構築・整備し総合的・中長期的な被害者等の生活支援を一層充実させることを期待いたしますとともに、個々の被害者等の各段階のニーズに応じたきめ細かな支援が可能な民間団体については、地方公共団体とともに地域の生活支援の中核として今後ともその活動の一層の促進を期待いたします。今まさに、民間団体は、これまで積み重ねてきました30年の実績を踏まえ、新たな出発をする時を迎えているものと思います。