

特集

# 被害者の切実な声から生まれた 『市町村における犯罪被害者等基本条例案』

## ～その狙いと期待～

犯罪被害に遭われた方やご家族にとって、身近な行政窓口である市役所や町村役場は果たして頼りになるだろうか？ 心身に深い傷を負ったり、日常生活が手につかなかったり、さまざまな手続きに戸惑ったりしている時、親身に声をかけ、必要な支援を行い、関係先にきちんと橋渡しをしてほしい—。そんな被害者の方々の切実な願いがかなうようにと、昨年7月『市町村における犯罪被害者等基本条例案』が発表された。全国の市区町村のうち15%程度にしかない犯罪被害者の支援条例を全国津々浦々に行き渡らせるのが目標だ。生みの親は、犯罪被害者と学者、行政関係者が結成した「被害者が創る条例研究会」。ことし6月には、条例案に加え逐条解説や条文の土台になった被害者の声などを掲載した冊子(第3版)＝写真＝も発行された。条例案と冊子作りに取り組んできた研究会の世話人の一人、犯罪被害者団体ネットワーク(愛称「ハートバンド」)運営委員で被害者遺族の鴻巣たか子さんと、専門家としてサポートしてきた犯罪学、被害者学の泰斗、諸澤英道常磐大大学院教授に、経緯や狙い、今後の取り組み、そして全国被害者支援ネットワーク、各被害者支援センターへの期待などをうかがった。

「被害者が創る条例研究会」の鴻巣たか子さん(右)と諸澤英道教授

は全20条の構成で、冊子ではわずか4ページに収まっている。その一方で冊子の大半を占めるのが、逐条解説と各条項の基になった被害者の声の数々だ。

例えば、条例(案)第2章「基本的支援」の第7条(相談、情報の提供等)をみると、自治体は被害者らが日常生活や社会生活を円滑に営めるようにするため「必要な情報の提供を行い、犯罪被害者等が直面している各般の問題について相談に応じ、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を補助し、付添いおよび訪問を行う等必要な支援を講ずるとともに、支援に関する総合的な調整を行うものとする。」と規定している。被害者にとっては心強い文言だが、ただ、これだけでは具体的にどんな支援が受けられるのか、その内容や質までは見えてこない。

そこで逐条解説では「手続補助や付添いとしては、住民票、健康保険、年金、税金、生活保護、障害者福祉、高齢者福祉、子育て支援等の庁内の部署や、病院、ハローワーク、警察署、裁判所等の庁外の機関における様々な手続きを補助し、必要に応じて付き添っていくことが考えられる」といった具合に、条文に即して具体的な支援の内容や方法にまで言及し、自治体の取り組みを促している。

さらに、そうした支援の必要性を裏打ちするため、ハートバンドが実施した被害者アンケートから「被害者の声」を列挙している。この第7条(相談、情報の提供等)については「職員はただ待っているのではなく、犯罪被害者支援センターと連携して、犯罪被害者等のとこ

### 条文20条、行間に被害者の願い

「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3版」の冊子は、全部で46ページ。このうち、自治体に作ってほしい条例(案)そのもの

ろに駆けつけて必要な支援を行ってほしい」「市役所などへの必要手続きについての説明と、その支援や付添い、代行をしてほしい」等々、被害者の声が紹介されている。つまり、条文は簡素でも、行間には被害者の切実な願いが込められていることが、この冊子でよく分かる。

## 市区町村によって支援に大きな差

条例(案)の条文に加え、逐条解説や被害者の声を網羅したこの冊子ができるまでの道のりをお二人に振り返ってもらおうと一。

鴻巣さんが所属するハートバンドは毎年11月に被害者や支援者、学者・研究者、行政マンらが集う「犯罪被害者週間全国大会」を開いており、その中で「地方自治体における被害者支援」をテーマに参加者が語り合っている。その場では、被害者から行政窓口について「苦しくてつらい時に何度も足を運んだのに、何もしてもらえなかった」「待たされた挙句、分かりませんと言われた」等々、不満の声が相次いだ。また、ハートバンドが独自に実施したアンケートでも、日常的な生活支援はもとより、経済的な支援、法律面での支援、心理・医療的な支援について「ほとんど受けなかった」「支援があることすら知らなかった」「情報が得られなかった」など、市区町村レベルでの被害者支援の不十分さが浮き彫りになった。相談に行って二次被害を感じたという被害者も極めて多かったという。

鴻巣さん自身、2002年に当時31歳のご長男の命を、覚せい剤の常習者で免許取り消し中の男が運転する無保険の大型乗用車によって奪われた。数々の辛く、苦しい経験の中で、ただ一つありがたかったことは、死亡届けに出向いた市役所で、居合わせた若い職員から「息子さんは国民年金の保険料を払っておられるので、一時金が出ます。手続は簡単ですから、今すぐにごとまで書類を作成しておきますね」と言われ、利用できたことだった。後年、多くの被害者と交流する中で「そんな仕組みがあるとは知らなかった」「教えてもらえなかった」という人が多く、自治体の職員の知識や対応の

仕方によって被害者の受ける支援に大きな差が生まれる実態を痛感していた。

## 被害者、学者、行政職員がスクラム

そこで「全国の市区町村どこでも、被害者が個人としての尊厳を尊重され、再び平穏な生活を取り戻せるまで支援が保障されるためには、各自自治体と同じような支援条例が不可欠」との思いから、「被害者が創る条例研究会」を結成し、条例案づくりに着手した。それが昨年1月だった。メンバーは鴻巣さんと全国犯罪被害者の会(あすの会)の渡邊保さんが世話人に就き、ハートバンドとあすの会から他に計4人、学者研究者として諸澤教授ら2人、それに行政関係者8人が協力し、計16人。半年間に11回と精力的に研究会を開き、案を煮詰めた末、昨年7月に完成させたのだ。

その検討過程で、研究会のメンバーは「被害者にとって一番望ましい条例に」との思いから、アンケートに表れた被害者の声を全部条例の中に書き込もうとした。しかし、議論の結果、条例案を手にした自治体職員の拒絶反応が大きいと、それだけで見向きもされなくなってしまふ懸念があるため、無理と思われる内容は避け、用語もなるべくソフトな言葉を選んだ。諸澤教授によると、条文は被害者が必要とするいわば最低条件で、各自自治体に共通して求められるレベルにしたのに対し、逐条解説では「プラスアルファでここまでやるのが望ましい、という内容に踏み込んだ」という。そして、その土台になっている被害者の声を合わせた冊子にすることによって、それぞれの自治体が最低条件を満たしたうえ、独自にできる支援、必要と考えた支援を加えていくための根拠や具体的な目標など、被害者支援で目指すべき方向を示したわけだ。

## 全国どこでも日常生活に厚い支援を

あらためて条例(案)の冊子に戻ると、第1章総則の6カ条では制定施行から10年を迎えた犯罪被害者等基本法に則った基本理念や自治体の責務などをうたう。第2章では被害者の日常生活に最も身近な存在である市区町村こそ求められる「基本的支援」を銘記している。先に見た「相談、情報の提供等」(第7条)をはじめ、「経済的負担の軽減」「保健医療サービス及び福祉サービス」「居住の安定」「雇用の安定」「日常生活支援」「刑事に関する手続への参加についての支援」「地方公共団体間の連携」まで、計8カ条。これらは、被害者の声の中でも最も不満や要望が多かった事項で、逐条

### 鴻巣たか子さん

自治体の職員さんたちには、犯罪の被害者支援はどうしても特別なこととして受け止められがちですが、日常的に行っている高齢者支援や母子ケアなどと同じように、通常の福祉サービスの一環として、前向きに受け止めていただきたい。

解説とあわせ、日常生活面での厚い支援を保障しようとしている。「日本での被害者支援は1990年代からこの20年ぐらい、大きなことからやってきたが、気がつくとな被害者にとって身近なことがいまだに出来ていない。これは地方自治体がちゃんとやってくれないとうまくいかない。だから条例できちんと定めることが必要というのが、私たちの認識」（諸澤教授）なのだ。

また、第3章では、自治体の行政組織に総合的な支援体制をつくることや、被害者支援に携わる人材を育成し、住民の理解を広げ、民間の団体に援助すること、さらに住民らの意見を反映させ透明性を確保することなど、自治体の支援体制の充実をうたっている。また、首長の意向で体制や政策が大きく転換し、担当職員の異動によって積み上げた実績や信頼関係までが損なわれるといった事態に陥らないよう、明確な支援体制の確立と継続発展を条例に託す。加えて「条例をつくったり、改正したりする際には、必ず委員に被害者をに入れていただくなど、被害者の視点を施策に取り入れる基本姿勢を盛り込んだ」（鴻巣さん）ことも、被害者が強く望んできたところだ。

## 市町村がここまでやれる事例集も

冊子には、ほかにも工夫がある。被害の事例とそれに対して市町村で実際に行われた支援の内容を、5つのケースを取り上げて示していること。事例の一つ、殺人事件で夫が殺害され、妻が小学生と幼児の子ども二人を抱えて途方に暮れているケースでは、市町村の窓口職員が国民健康保険や国民年金などの手続きに訪れた遺族（妻）に付添い、担当部署で事情を説明したり、庁内の子育て支援部署と連携したり、学童保育や送迎支援などの情報提供、小学校や教育委員会への連絡のほか、就労支援や経済的な支援などを行ったりしたことを明記している。他の事例には交通事故で子どもが重い障害を負ったケース、高齢者が振り込め詐欺に遭った事件、一人暮らし女性が性被害を受けたケースなどを取り上げ、それぞれ被害者等がどんなことに困ったのか、それに対して市町村がどんな対応をしたのか、具体例で示している。これら事例集は、被害者にとってはどんな支援が得られるかのヒントになるが、同時にこれまで支援があまりできていない市町村の職員にとっても「ああ、こういうことができるんだな、と分かっていただけ、支援の充実につながる」（鴻巣さん）と、効果が見込める。

さらに、巻末には被害者が利用できる制度や社会資源が、条例のどこに対応するかを一覧表にするなど、被害者、市町村の職員双方に支援の流れや位置づけが理解しやすいよう、工夫している。いかにも「被害者が創

### 諸澤英道教授

約10年前、欧州各国を視察したが、ドイツでは被害者からみると、やってもらえないことはなく、100%の支援を受けられる。日常的なソーシャルサービスが充実しており、被害者もそれでカバーされているのだが、そこから抜け落ちた部分には新たな支援の制度を作っているからだ。

る条例」ならではの冊子である。

## 最終目標の達成へ、連携が不可欠

とはいえ、この条例案と冊子第3版の完成で鴻巣さんたち研究会メンバーの役目が終わったわけではなく、むしろ、ここから新たな取り組みが始まると言って過言でない。犯罪被害者の支援条例が既に存在するのは全国1700余の市区町村のうち、262市区町村、約15%に過ぎない（平成26年版犯罪被害者白書）。また、すでに制定済みという自治体でも、内容が不十分であったり、被害者支援についてはわずか1行書かれているだけであったりするケースもある。それだけに、この条例案を全国の自治体にどのように広げ、制定させ、定着させていくか。全国どこで被害に遭っても、同じように質の高い支援を受けられるという最終ゴールに向かって、まずは条例案の普及に取り組むことが不可欠だ。「被害者が創る条例研究会」はその第一歩として、条例案冊子をテキストに、市町村職員らを招いてのワークショップやシンポジウムなどを全国10カ所程度で開催する計画を進めている。こうして自治体職員に周知を図り、条例のない自治体には制定へのきっかけを、制定済みの自治体でもこの冊子をヒントに見直し、一層充実した内容に改正を、との狙いである。

ただ、そうした場の開催を企画し、自治体に働き掛けたり、職員らの参加を要請したり、会場の準備をしたりするには、鴻巣さんたちの力だけではなかなか難しい。そこで「全国被害者支援ネットワークさんと全国の被害者支援センターさんには、ぜひ協力していただき、できれば一緒に取り組んでいきたい」と鴻巣さんたち研究会メンバーは期待している。被害者、支援者が相互に交流、協力しつつ、条例化を推し進める。そのためには国民の理解、世論の後押しが欠かせない。それだけに、全国被害者支援ネットワークと各支援センターの役割は、決して小さくなくさうだ。