

令和6年度

犯罪被害者等支援に係る調査研究

～第1回調査研究報告書サマリー版～

公益財団法人犯罪被害救援基金

はじめに

当基金は、昭和 56 年に設立されて以来、多くの皆さまのご支援をいただき、犯罪被害遺児等への奨学金支給をはじめとする犯罪被害者等への救援に当たっております。

当基金では、令和 5 年度から犯罪被害者等支援に係る調査研究助成を始めました。この調査研究報告書サマリー版（以下「本サマリー」という。）は、第 1 回の調査研究助成の対象となった 3 つの調査研究結果の概要をまとめたものです。

一つ目の「被害者支援におけるオンライン・カウンセリング実施に関する調査—有効性・実用性・実施上の問題点・留意事項—」については、本サマリーに掲載した報告書のほか、オンライン・カウンセリングのマニュアルが作成されることとなっています。

二つ目の「地方公共団体における犯罪被害者等のための総合的対応窓口の稼働状況と充実化に向けての検討」については、本サマリーに掲載したもののほか、「調査結果の報告&シンポジウム」報告書がまとめられ、印刷されています。

三つ目の「市町村における犯罪被害者等支援条例の制定率低迷の要因とその対策～アンケート調査等により問題点を究明し制定促進の在り方について考察～」については、本サマリーに掲載された報告書要約版のほか、詳細版がとりまとめられています。

皆さまには、ぜひ本サマリーをご覧ください、犯罪被害者支援の実践に活かしていただくようお願い申し上げますとともに、引き続き当基金へのご支援を賜りますようお願い申し上げます。

令和 7 年 2 月

公益財団法人犯罪被害救援基金 専務理事 田村正博

目 次

第 1	犯罪被害者支援におけるオンライン・カウンセリング実施に関する調査 —有効性・実用性・実施上の問題点・留意事項—	1
	調査研究代表者 鶴田信子 公益社団法人被害者支援都民センター心理担当責任者	
第 2	地方公共団体における犯罪被害者等のための総合的対応窓口の稼働状況と 充実化に向けての検討	5
	調査研究代表者 大岡由佳 一般社団法人 TICC 共同代表	
第 3	市町村における犯罪被害者等支援条例の制定率低迷の要因とその対策 ～アンケート調査等により問題点を究明し制定促進の在り方について考察～	9
	調査研究代表者 鈴木良忠 認定 NPO 法人長野犯罪被害者支援センター専務理事	

被害者支援におけるオンライン・カウンセリング実施に関する調査 —有効性・実用性・実施上の問題点・留意事項—

調査研究代表者 鶴田 信子

公益社団法人被害者支援都民センター 心理担当責任者

1. 調査研究の背景と目的

現在、犯罪被害者やその家族および遺族（以下、被害者等とする）の支援においては、公益社団法人全国被害者支援ネットワーク加盟の被害者支援センターが全都道府県に設置され、警察や自治体とも連携をしながら、電話相談、面接相談、裁判所・警察などへの付き添い（直接的支援）の提供が行われている。そうした被害者支援センターの一つに、公益社団法人被害者支援都民センター（以下、都民センターとする）がある。

都民センターでは、これらの支援の中で東京都との協働事業のもと、心理職によるカウンセリングを充実させている。また、都民センターでかかわる生命・身体犯罪の被害者等は、心的外傷後ストレス症や遷延性悲嘆症のハイリスク群であり、都民センターでは通常のカウンセリングに加え、トラウマ焦点化認知行動療法も実施している。しかしこれまで、開室時間や立地という都民センター側の障壁、およびトラウマ反応としての外出困難、療養目的の帰省などの被害者等側の障壁によって、対面でのカウンセリングやトラウマ焦点化認知行動療法が提供できない場合も存在した。さらに、2020年4月、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の発令後、都民センターは対面の支援全般の中止を余儀なくされた。

そこで、積み重ねられていた持続エクスポージャー療法（以下、「PE療法」）の遠隔実施に関する知見（Yuen et al., 2015 他）、および各種オンライン・カウンセリングのガイドラインを参考に、オンラインPE療法の導入を試みた。オンラインならではの工夫や手続きを必要とはしたが、結果、対面のPE療法と同様の効果が得られた。その後、成人へのPE療法だけではなく、遺族、子どもへと、オンラインによるトラウマ焦点化認知行動療法を含めたカウンセリング（以下、オンライン・カウンセリングとする）の適応を拡大した（齋藤・鶴田・岡本・成澤, 2021）。現在、被害者等から、自宅で受けることのできるオンライン・カウンセリングは仕事や学校との両立がしやすいという声も聞かれ、オンライン・カウンセリングは、被害者支援において一定程度、有用であることが推察される。

現在、都民センターを含めた多くの支援センターは平日の開室であり、相談時間が限られている。各都道府県に被害者支援団体は1団体（北海道のみ2箇所）であり、地理的な問題で来所が難しいケースも存在する。さらには、被害者等の外出困難など、都民センターと同じ問題を、他のセンターも抱えている。オンライン・カウンセリングはこれらの問題に対して有用だと考えられ、被害者支援においてオンライン・カウンセリングの導入を目指すことは有益であろう。

しかし、オンライン・カウンセリングは機器端末の操作の習熟や実施上の留意事項の検討、臨床上の工夫も必要となる。これまで複数の被害者支援センターから、オンライン・カウンセリングの導入に関する問い合わせが寄せられたものの、未だオンライン・カウンセリング

を実施している支援センターは多くはない。

そこで本研究では、全国の被害者支援センターにおけるオンライン・カウンセリングの実施状況について質問紙を通じて調査するとともに、インタビュー調査を通じてオンライン・カウンセリングの導入上の問題点を明らかにする。同様に、オンライン・カウンセリングを導入している支援センターからは、被害者支援領域でオンライン・カウンセリングを実施する有効性・実用性、実施上の問題や留意事項、工夫を聞き取る。研究の結果をまとめて被害者支援におけるオンライン・カウンセリングのマニュアルを作成、各支援センターに配布する。

2. 調査方法

調査実施期間：2023 年 5 月 30 日～2024 年 9 月 17 日

【研究 1】

国内の犯罪被害者支援センターは北海道 2 箇所、都府県 46 箇所の合計 48 箇所が存在し、全国犯罪被害者支援ネットワークの傘下に情報共有や合同の研修が行われているが、地域の現状に合わせて各センターが独自に運営している。本研究では、研究 1 に先立って、3 つの支援センター（都民センター、埼玉犯罪被害者援助センター、被害者支援センターすてっぷぐんま）によるフォーカスグループで各支援センターのオンライン支援の現状について聞き取りを行った。研究 1 として全国被害者支援ネットワークに属する 48 団体を対象に、オンライン・カウンセリングの実施状況に関するアンケート調査を実施した。

アンケートは電子メールと郵送にて調査の説明文と調査票を送付し、任意の回答を求めた。アンケートで尋ねる内容は、オンライン・カウンセリングの実施状況、オンライン・カウンセリング実施における課題、オンライン・カウンセリングに期待することなどであった。また、後日のインタビュー調査へのご協力をいただけるかどうかも尋ねた。

回答は量的集計を行うと同時に、自由記述については質的分析を行った。

アンケートに際しては、回答は任意であること、回答しなくとも何の不利益も生じないことなど倫理事項を説明した上で回答を依頼した。また、Google フォームと印刷された調査票の 2 種を用意し、回答しやすい方の活用を求めた。

【研究 2】

研究 1 にて調査協力の同意を得られた 17 センターを対象に、インタビュー調査を実施した。何らかの形でオンライン・カウンセリングを実施したことのあるセンターが 2 箇所、オンライン・カウンセリングは実施したことがないセンターが 15 箇所であった。

インタビューは半構造化面接とし、Zoom を用いて、概ね 30 分から 1 時間程度実施した。こちらからの質問項目として、導入に至らなかった理由あるいは導入に至ったプロセス、導入に関する課題および工夫等について尋ねた。インタビューによって得られた回答は質的分析を行った。

3. 調査結果

【研究 1】

アンケートでは、40 箇所の被害者支援センターから回答を得られた。そのうち、オンラインツールを何らかの業務で使用しているセンターは 37 箇所、オンラインツールを一切使用していないセンターは 3 箇所であった。使用しているオンラインツールとしては Zoom が

最も多く、次に Teams であった。

オンラインツールの使用用途は、会議と研修が多く、面接相談での利用は5箇所、オンライン・カウンセリングでの利用は3箇所のみであった（N=37）。そのほか、事例検討や相談員のサポート、弁護士面接など様々な用途で使用されていることが分かった。

大半のセンターでカウンセリングを提供しているが、オンライン・カウンセリングを実施しているあるいはしていたセンターは4箇所、25箇所は実施を考えていないという回答であった。

オンライン・カウンセリングへのメリットや期待としては、遠方の被害者の支援、（来所者の）時間や距離、経済的負担の軽減、外出が困難（心身の不調など）な被害者の支援という回答が多かった。また、相談者が安心できる場所で話ができること、カウンセラーの時間などの負担軽減といった回答なども見られた。

一方、オンライン・カウンセリングの導入と実施の難しさについては、ハード面を選択する回答が多く見られた。例えば、守秘義務などセキュリティ面が心配である、通信環境（LAN配線等）やパソコン等の機材が不十分である、相談者側のネット環境が未整備であるなどである。また、ソフト面では、被害者等からのニーズがないという回答が多く選択された。そのほか自由記述では、相談者側の体調変化に対応できない不安、リアルのほうが伝わる、リアルでないと内面的なことが把握しづらいなどのオンライン・カウンセリングへの不安が記載されていた。

本研究を通じて、会議や研修など、被害者支援センターでオンラインツールを使用する機会はあるものの、オンライン・カウンセリングはほとんど行われていないことが分かった。また、ハード面での不安の他に、被害者等からのニーズがない、リアルのほうが伝わるといった意見も見られた。都民センターでは、オンライン・カウンセリングのニーズは高いと感じており、地域の差があるのか、他の理由があるのかなど、インタビューでさらに詳細を尋ねていく必要があると考えられた。

【研究2】

研究協力の同意が得られた17のセンターにインタビューをし、その内容を質的に分析した。まず、研究目的に沿って『オンライン・カウンセリングのニーズ』『オンライン・カウンセリング導入の障壁』『オンライン・カウンセリング導入上の工夫』『オンライン・カウンセリングの導入にあたって知りたいこと』の4つのテーマを設定し、それぞれのテーマに該当する語りを抜き出した。そして、語りの内容の類似性を検討し、カテゴリを作成した。

『オンライン・カウンセリングのニーズ』については、遠方の人や外出できない人にもカウンセリングを提供可能になること、お互いに時間の調整が容易になること、感染症を予防可能なことなどの物理的なニーズや、プライバシーを守ることができる、画面共有による情報の共有がしやすい、対面が難しい場合でも支援の質を保つことができるといった、より積極的なニーズなどがみられた。

『オンライン・カウンセリング導入の障壁』については、セキュリティの不安や、相手に録音・録画されるのでは、SNSに流されるのではといった「オンラインにまつわる不安」、面接終了時にオンラインだと突然切れる感じがしてその影響が不安である、心理面接として

枠をどのように検討していくのか不安である、信頼関係の構築に不安があるといった「心理面接としての不安」、センター側の環境や機材、費用、オンラインへの習熟、人手不足の問題など「センター側の問題」、被害者側の場所や機材、オンラインへの習熟といった「被害者側の問題」などがみられた。また、「相談者からニーズがない」ということも語られた。

『オンライン・カウンセリング導入上の工夫』については、同意書の準備やセキュリティについて専門家に確認するなど「セキュリティに関する考え方」を変えていくこと、機材について最初は既設のもので実施し徐々に拡張する、費用も徐々に必要性を伝えて増やすといった「物理的側面の整備」を戦略的に行うこと、被害者にオンラインという選択肢を提示することで「被害者のニーズの掘り起こし」を行っていくことなどがみられた。何より、できることからやっていく、被害者のために、やらない理由を考えるのではなく、やる方向の検討を行うという姿勢の重要性が語られた。

『オンライン・カウンセリングの導入にあたって知りたいこと』については、プライバシーポリシーや同意書の内容、必要とするセキュリティの内容など、物理的な側面を解消する「マニュアル的なもの」があると良いといった意見がみられた。

4. 考察

質問紙調査およびインタビューを通し、オンライン・カウンセリングはまだ広がっているとは言えないこと、導入にあたっては、それぞれのセンターが様々なレベルでの不安を抱えていること、被害者のニーズが見えず必要性を感じていないことなどが分かった。一方、オンライン・カウンセリングを導入したセンターは、導入する方向で、どうしたら導入できるかという考え方をしていたこと、戦略的に徐々に環境を整えたことなどが語られた。

ニーズの問題は、それぞれのセンターのカウンセリングの形態や、カウンセリングの主な対象（年齢、属性、被害内容等）、そしてそれぞれのセンターの地域特性も関係している可能性がある。しかし、地方でも、地方だからこそセンターに来所することが難しく、オンラインのニーズがあるかもしれないということも語られている。

地域によってニーズの有無は異なるかもしれないが、少なくとも、オンライン・カウンセリングの導入が有用だと感じているセンター、導入していないが導入の必要性は感じているセンターがあることが分かった。一人でも多くの被害者に、適切なタイミングで適切なカウンセリングを届けるために、オンライン・カウンセリング導入の物理的側面の不安を減じていく情報の発信、面接としての不安を減じていくためのコンサルティングなどを、今後一層検討する必要があると考えられる。

参考文献

Yuen, Erica, K. Gros, Daniel, F. Price, Matthew. Zeigler, Stephanie. Tuerk, Peter, W. Foa, Edna, B. 2015. In Ron Acierno Randomized Controlled Trial of Home-Based Telehealth Versus In-Person Prolonged Exposure for Combat-Related PTSD in Veterans: Preliminary Results. Journal of Clinical Psychology Jun; 71(6): 500-12

齊藤梓, 岡本かおり, 成澤知美, 鶴田信子 “犯罪被害者支援における遠隔心理療法の活用と有用性” 第20回日本トラウマティック・ストレス学会 Web開催 2021年7月

地方公共団体における犯罪被害者等のための総合的対応窓口の稼働状況と充実化に向けての検討

調査研究代表者 大岡 由佳

一般社団法人 TICC：こころのケガを癒やすコミュニティ事業 共同代表

1. 調査研究の意義・目的

【調査の背景】

我が国の犯罪被害者等支援においては、地方公共団体における支援の充実促進として総合的対応窓口の機能強化を掲げている。2019年に全市区町村に「犯罪被害者等のための総合的対応窓口」が設置され、2022年には36.2%に犯罪被害者等支援条例が施行されて、各地方公共団体における支援の充実促進を進めようとしている（警察庁、2022）。一方、総合的対応窓口の認知度は19.2%（警察庁、2018）と低く、筆者らの2021年調査においても21.1%の認知度にとどまっていた（大岡ら、2022）。同調査の結果では、犯罪被害者等の被害後に必要な情報を市区町村から得た者はわずか3.4%に過ぎず、過去の報告でも全国の総合的対応窓口の稼働状況は約2割にとどまっており（犯罪被害者等暮らし・支援検討会、2016）、犯罪被害者等の総合的対応窓口を設置しただけでは、現時点でその機能を十分果たしていないと考えられる。しかしながら、犯罪被害者等の社会生活状況としては、頻繁な欠席は5割、休職・休学は3割、退職退学は1割に生じており、居住や家事等においても困っている者が半数に上っている（大岡、2016）。これらの生活問題に対して、支援や情報提供ができる場所は地方公共団体に外ならず、その総合的対応窓口の実働に伴う充実化が切に求められている。

【調査研究の意義・目的】

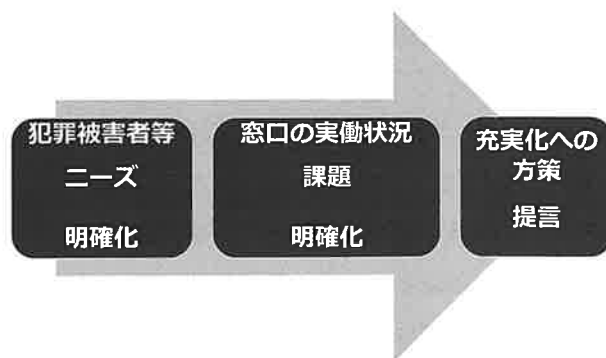
本調査研究では、地方公共団体の総合的対応窓口についての、（1）犯罪被害者等ニーズ調査と、（2）地方公共団体における窓口担当者調査を行い、犯罪被害者等が総合的対応窓口を求めるニーズに対して、実際の稼働状況と課題を明らかにしようとした。それをもとに、地方公共団体の総合的対応窓口の充実化を阻む要素や窓口の活性化につながっている要因を分析し、その充実化に向けての提言を行うことにした。

2. 調査研究概要

本調査では、大きく2つの調査を行った。

（1つ目）当事者である犯罪被害者等の個別あるいは集団のインタビューを行い、市民にどのような地方公共団体による支援のニーズがあるかを明らかにしようと試みた。

（2つ目）犯罪被害者等のインタビュー結果をもとに、地方公共団体（都道府県、市町）の担当者に対するヒアリング調査



（図）犯罪被害者等のための総合的対応窓口の稼働状況と充実化にむけての検討

を行い、相談支援体制の拡充にむけての課題の明確化、具体的な方策を検討した。そこから、地方公共団体における総合的対応窓口の充実化の方策を考えた。

3. 調査設計の方法と結果

(1つ目)「犯罪被害者等ニーズ明確化」の研究

目的：犯罪被害者に対して、どのような支援ができるのか、どのような支援をするところに意義があるのか、また現在の犯罪被害者支援が抱える課題と展望を明らかにする。

対象と方法：犯罪被害当事者らが集う2団体の協力を得て、グループインタビューおよびグーグルフォームによる質問調査を行った。それらの犯罪被害当事者らの団体は、主に身体犯により家族を失った遺族の団体であり、明日の犯罪被害者のために、社会への提言等を積極的に取り組んでいる団体であった。調査時期は、2023年4月～12月であった。対象は14名であった。KJ法を参考に、それらの調査で収集された結果の逐語録を作成し、それをもとにコーディングし、類似したグループ間の関係性やつながりを抽出の上、導かれた構造や相関関係、包含関係などの図解での可視化を行った。

倫理的配慮：本調査は、武庫川女子大学文学部心理・社会福祉学科／心理・社会福祉学部社会福祉学科研究倫理審査委員会規定に従い、研究倫理審査で承認され実施された(承認番号：2023029)。なお、本調査は、「地方公共団体における犯罪被害者等のための総合的対応窓口の稼働状況と充実化に向けての検討」の研究調査にむけて当事者ニーズの把握のためにプレリミナリーな調査実施として行われたものであった。

結果：犯罪被害者の属性としては、被害から10-20年が6割を占め、その他4割は事件から20年が経過している遺族であった。犯罪被害者になって、もっとも困ったことは、加害者の対応・問題や生活問題もあったが、心理的問題に皆が困っていた。

被害者として社会に求めることとして、大きく分けると3カテゴリー【支援力の必要性】

【支援体制の整備】【二次被害防止】に分けられた。【支援力の必要性】としては、同じ目線にたった支援を求める声や、話を聴く必要性、寄り添う支援の必要性、立ち直っていく支援の大切さ、などが挙げられた。【支援体制整備】においては、機能不全である行政窓口支援コーディネーターが必要であることや、法的支援のバックアップの必要性などが挙げられた。【二次被害防止】においては、被害者が2重に被害に遭うことがない状態を作ることや、加害者重視による弊害を指摘があった。

(2つ目)「窓口の実働状況の課題・明確化」の研究

目的：「犯罪被害者等のための総合的対応窓口」の「相談対応の機能充実」は、地方公共団体による犯罪被害者等支援における大きな課題の一つとなっている。市区町村における犯罪被害者等支援施策がどのような状況にあり、どこに課題があるのかについて把握することを目的とし、2022年12月～2023年1月に政令指定都市を含む全国市区町村の総合的対応窓口担当者を対象としたアンケート調査実施結果(※)があった。本助成により、2023年度には、さらに詳細な支援施策や課題の実態を把握するため、前述アンケート調査において協力が可能とご回答いただいた市区町村を対象として、共同報告者との共同研究によるインタビュー調査を実施した。

※地方公共団体の総合的対応窓口の稼働状況調査は、本研究協力研究者により、2022年時点においても2割の

稼働率であることが分かったため、そのデータをもとに、ヒアリング調査による窓口の課題をあぶりだすことになった。

対象と方法：2024年2月～3月に、16市区町村（うち4政令指定都市）の総合的対応窓口担当者を対象として、半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。調査項目は以下のとおりである。①犯罪被害者等の支援のための特化条例の有無及び制定年、②窓口部局の位置づけや人員体制など、③庁内の連携について（ケア会議及び被害者支援の実務会議等の実際など）、④庁内のケア会議参加の経験、⑤ワンストップ支援の在り方、⑥個人情報の課題、⑦市町村における都道府県との役割分担、⑧広報や研修の実施状況、⑨その他

倫理的配慮：本調査は、武庫川女子大学心理・社会福祉学部社会福祉学科研究倫理審査委員会の承認を経て実施したものである（承認番号：2023029）。調査対象者には、研究目的、方法、調査中断の場合にも不利益はないこと、個別事例について扱うものではないことなどについて文書で説明を行い、書面による同意を得た。

結果：

総合的対応窓口を置いている部署については、DV防止センター、犯罪被害者支援、市民相談と一緒に相談を受けている場合、市民部（法律相談、人権相談などを兼務している部署）で相談を受けている場合、総合的な窓口（総合案内）がおかれている部署（法律相談、少年センター、詐欺、交通、消費生活、防犯協会、防犯等管理など）が窓口の場合、更には、人権や男女共同参画、DV、交通安全・防犯係の、なんでもありの課で相談を受けている場合があった。

相談は、警察を通じて相談や照会があり、支援に繋がったという回答がある一方で、我が国において犯罪被害者等への支援を中心に担っている被害者支援センターやその他の関係機関との連携があったとの回答はほとんどなかった。都道府県との関係については、ワンストップセンターやコーディネーターといったシステムが整備されているところでは連携関係にあるものの、そうではないところでは都道府県との関係の薄さがうかがわれた。また多くの市区町村担当者が、それら機関との連携や犯罪被害者等に関する情報共有などに課題を抱えていることが明らかになった。条例があっても、そこで規定されている支援メニューはバラバラであった。

4. 考察

犯罪被害当事者が求めるほどには、地方公共団体の総合的対応窓口の体制は、整っていないことが明らかになった。上記研究の結果を受けて、今後の地方公共団体の総合的対応窓口の枠組みについて、シンポジウムを実施し、以下の提言を共有した。

〈犯罪被害者等のための総合的対応窓口の充実化に向けて〉

- ◇職員は、対人援助を行う部署からの異動、あるいは、コーディネーターが行える専門職であることが望ましい。
- ◇地方公共団体のメニューについて、地域格差を縮める必要がある。
- ◇被害者のニーズにあったメニューの考案が必要である。（例：公営住宅、ホームヘルプ）
- ◇官民による支援は両輪なので、地方公共団体が民に丸投げは不適切である。

◇当事者団体や、医療、福祉の社会資源を有効活用できるように担当者と顔の見える関係構築が必要である。

◇地域によっては、犯罪被害者等に特化した庁内の取り組みが十分に進まないところがある。地方公共団体が進める、「重層的支援」や「にも包括」の枠組みで実施することも一案である。

◇地域によってケース数が延びないところもあるが、講演会実施や広報への予算、SVの予算を確保することが望ましい。

※詳細は、シンポジウム報告書に掲載しております。



シンポジウムの風景（写真）

引用文献

警察庁（2022）令和3年版犯罪被害者白書．警察庁（2018）平成29年度犯罪被害類別調査調査結果報告書

大岡他（2016）平成28年度地方公共団体における犯罪被害者支援総合対応窓口調査報告書．

大岡他（2016）犯罪被害者等の実態から見えてくる暮らしの支援の必要性，厚生労働省．63（11）23-31．

大岡他（2022）犯罪被害者等の制度・サービス利用と被害回復：全国オンライン調査の結果から．被害者学研究．（31）43-60．

市町村における犯罪被害者等支援条例の制定率低迷の要因とその対策 ～アンケート調査等により問題点を究明し制定促進の在り方について考察～

調査研究代表者 鈴木 良忠
認定 NPO 法人 長野犯罪被害者支援センター専務理事兼センター長

はじめに

令和 4 年（2022 年）4 月に「長野県犯罪被害者等支援条例」は制定されましたが、同時期での長野県下 77 市町村における犯罪被害者等支援に特化した条例（以下「条例」と記載）の制定は 1 町のみ、1 年後の令和 5 年（2023 年）5 月でも 6 市町村と、制定率は極めて低調な状況が続いていました。全国的には、全ての市区町村に条例が制定されている府県が多数あるという中で、この制定率の低さはいったいどこに原因があるのか、どうしたら条例制定を加速させていくことができるのかという疑問が沸々と湧いてきました。一方、令和 5 年（2023 年）1 月に長野県内の犯罪被害者遺族の皆様から、「すべての市町村に条例が制定されるようセンターでも働きかけを」との強い要望が寄せられました。

そこで、市町村対象にアンケート調査等を実施し、低迷要因を究明した上で、これを解決していくための様々な活動を展開し、その結果が条例制定にどのような影響を及ぼしたかについて、再度のアンケート調査等により検証し、条例制定を加速させていくために有効な方策は何かという、一つの答えを出すことを目的に調査研究に臨むこととしました。

調査研究の結果として、行政機関に対しては、条例制定の必要性等について、多方面から継続的に働きかけ、必要な情報をこまめに提供していくことが何よりも大切なことであるという結論に至りました。これは犯罪被害者支援活動の原点として、関係機関団体が連携、協力し、犯罪被害者の声に真摯に耳を傾けながら、その思い通りに叶うよう活動すべきことの意義を、改めて確認できたものと実感しています。

第 1. 調査研究の概要

1 意義と目的

令和 5 年（2023 年）当時、長野県下の市町村における条例制定状況は極めて低調であったことから、その要因と問題点を究明した上で、有効と思われる各種活動を展開し、その結果が条例制定にどのような影響を及ぼしたかを考察し、条例制定を促進させる効果的な施策は何かを探ることを目的に、標記テーマについて調査研究に取り組むこととした。

2 全国及び長野県における条例制定状況

令和 5 年（2023 年）4 月 1 日現在、都道府県における条例既制定は 47 都道府県中 46（97.9%）、政令指定都市 20 を除いた市区町村における条例既制定は 1,721 市区町村中 606（35.2%） に及び、11 府県が市区町村全てに条例が制定されている状況にあった。一方、長野県においては、令和 4 年（2022 年）4 月に「長野県犯罪被害者等支援条例」は施行されたが、県下 77 市町村（19 市、23 町、35 村）においては、坂城町に条例が制定のみ、制定率は僅か 1.3% という状況、1 年後の令和 5 年（2024 年）4 月現在でも 6 市町村、制定率 7.8% と、全国平均 35.2% を大きく下回っていた。

3 調査研究の方法

調査研究の方法は、77 市町村を対象に、①条例制定に関するアンケート調査（令和 5 年 5 月と令和 6 年 5 月の 2 回）、②警察等との連携及び情報共有、③訪問等による聞き取り調査、④犯罪被害者遺族等との制定働きかけ、⑤情報及び資料の提供、⑥犯罪被害者遺族との協働による出前講座、⑦報道機関に対するアンケート結果等の提供、⑧犯罪被害者遺族からの意見聴取、⑨有識者等からの学習による活動を行うことで、条例制定にどのような影響を及ぼしたのかを考察し、条例制定を促進させていく効果的な施策を探ることとした。

第 2. 調査研究の結果

1 アンケート調査結果

(1) 条例の制定状況

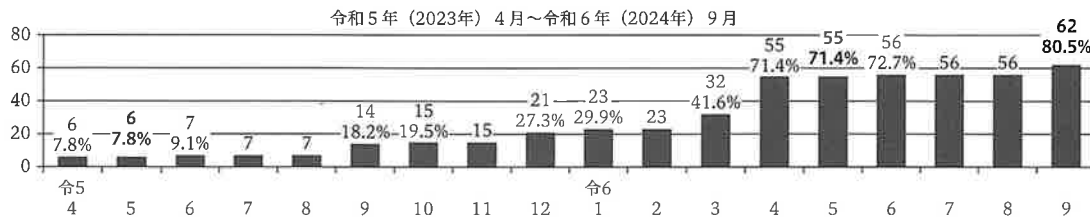
長野県下 77 市町村の条例制定は、令和 5 年 5 月の 6 市町村（7.8%） から令和 6 年 5 月の 55 市町村（71.4%） に急増していることが確認できた。さらに、第 2 回目アンケート実施後に 7 市町村が制定したことから、令和 6 年 9 月末現在で 62 市町村、制定率 80.5%

に及んでいる。(図1、図2参照)

図1 長野県下77市町村における条例制定状況



図2 長野県下77市町村における条例制定推移（月別）

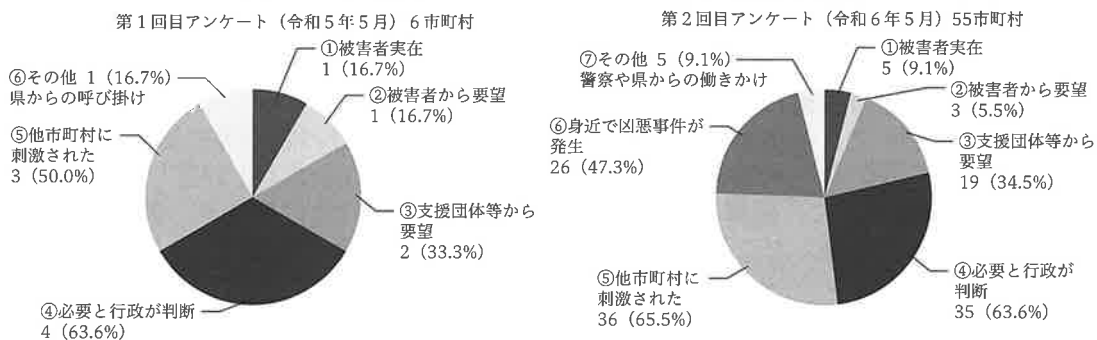


※太ゴシック数字はアンケート調査時等の数値を示す。

(2) 条例制定に至ったきっかけ

既制定の市町村における「条例制定に至ったきっかけ」については、図3のとおりである。

図3 条例制定に至ったきっかけの内容（複数回答）



注：円グラフ内の①～⑦はアンケート選択肢番号を示し、制定のきっかけ理由は簡略に記載。

第1回目アンケートでは、初期に条例が制定された6市町村からの回答であり、①②③⑥の「被害者実在」、「被害者、支援団体等からの要望」、「県からの呼び掛け」が延べ5市町村（83.3%）、「⑤他市町村に刺激された」が3市町村（50.0%）に及んでいる。

第2回目アンケートでは、既制定の55市町村からの回答であるが、前記同様の理由①②③に「⑦警察や県からの働きかけ」を合わせたきっかけは延べ32市町村（58.1%）、「⑤他市町村に刺激された」が36市町村（65.5%）に及んでいる。さらに、選択肢として追加した「⑥身近で凶悪事件が発生」が26市町村（47.3%）と半数近くを占めていることから、身近で凶悪事件が発生したことによる危機意識が条例制定に結びついた大きな要因とも言える。（※令和5年（2023年）5月25日に長野県中野市で、警察官2名を含む4名が殺害される凶悪事件が発生している。）

以上、2回のアンケート結果から、条例制定に至ったきっかけとしては、多くの市町村では「他市町村の条例の動き」、「凶悪事件の発生」、「支援団体等からの要望」に刺激を受け、行政自らが必要と判断したものと言える。

一方、第2回目アンケートで、既制定及び制定に向け検討中の74市町村対象に「制定へのきっかけ」を追加質問した結果、「犯罪被害者による講話等に影響を受けた」が37市町村（50.0%）、「本アンケート調査に影響を受けた」が34市町村（45.9%）と半数及び半数近くに上っていることから、今回、我々が行ってきた活動についても、制定促進に一定の効果があったものと言える。

2 警察等との連携及び情報共有

アンケート結果等の情報共有が一つの要因となり、令和5年(2023年)6月下旬、警察本部から各警察署長宛てに、「警察からも市町村に対し条例制定の働き掛けを」との指示がなされ、調査期間中に地元警察署長と協働し14市町村を訪問し働きかけることができた。また、県においては、令和6年(2024年)5月24日、長野県知事が定例記者会見で「すべての市町村において条例を制定してもらいたい」と述べ、県としても条例制定に協力、支援していく姿勢をはっきりと示した。

3 聞き取り調査

市町村への聞き取りでは、当初、制定に否定的な意見があったものの、犯罪被害者の声、条例の必要性に関する資料等を提供しながら、度々訪問等して根気よく説明を重ねたことで、徐々に理解が得られてきた。また、制定に至ったきっかけについても「警察署長からの要請があった」など具体的な内容を聞き取ることができた。

4 犯罪被害者遺族等との制定働きかけ

犯罪被害者遺族等と共に市町村を訪問し、遺族から「被害者の声」として条例がなかったことによる自らの辛い体験を交えた思いを伝えながら「条例の制定を求めます」と題した「要望書」を市町村長に直接手渡したり、警察署長、議員と協働し働きかけしたときなどは、その場で首長が制定を明言するなど、遺族等との協働による働きかけは、極めて効果的な活動であったと言える。(調査期間中に56市町村を訪問し、うち被害者遺族の方には48市町村に帯同いただいた。)

5 市町村に対する情報及び資料の提供

第2回目アンケートで、既制定または制定について検討中の74市町村に対する「他市町村の条例や条例ひな形を参考にしたか」の質問では、73市町村(98.6%)が「参考にした」と回答していることから、全国及び長野県下における最新の条例制定状況や他市町村の条例内容等を解りやすく記載した資料のほかに、「被害者が創る条例研究会」から提供を受けた「基本条例案」等の冊子を持参し提供したことは、制定を加速させた大きな要因であったと考えられる。

6 犯罪被害者遺族との協働による出前講座

第2回目アンケートで、条例制定へのきっかけとして「被害者の講話等に影響を受けたか」との質問に、37/74(50.0%)の市町村が「ひとつのきっかけとなった」と回答していることから、犯罪被害者遺族と共に「犯罪被害者支援連絡協議会」等の場に出向き、調査期間中32回にわたり出前講座等を実施したことは、条例制定を加速させた大きな要因であったと考えられる。

7 報道機関に対するアンケート結果等の提供

市町村への聞き取りでは、県下の条例制定状況や近隣市町村の条例制定記事に強い関心を示す言動が多く聞かれるなど、報道機関に対して、アンケート調査結果や出前講座等の情報を積極的に提供し報道されたことは、犯罪被害者支援の気運を高め、条例制定を加速させていった一つの大きな要因であったと考えられる。

8 犯罪被害者遺族からの意見聴取

今回の調査研究に協力いただいた長野県犯罪被害者遺族自助グループ「つむぐ」の会員5名(うち3名は本調査研究に際し市町村を実際に訪問している。)から、条例制定を加速させていくための在り方等について聞き取ったところ、行政はいわゆる「事なかれ主義」といった面もあるため、多方面から継続的に、時に集中的に、タイミングよく首長等に直接働きかけることが効果的だとの意見があった。

9 有識者等からの学習

条例制定の普及には個別の治安情勢は関係ないことを踏まえ、消極的要因を理解した上で、条例の必要性、危機管理上の問題等について言及し、「要望書」等の形にして首長に直接訴えること、議員等の協力者を介して要望することなどが必要との教えを理解し、本活動で実践したことは意義があった。

第3. 調査研究のまとめ

1 調査研究における変化

長野県下77市町村に対する2回のアンケート調査から、条例制定状況は、令和5年(2023年)5月現在では6市町村(制定率7.8%)であったが、1年後の令和6年(2024年)5月には49増の55市町村(制定率71.4%)に広がり、制定率プラス63.6ポイントと急増していることが判明した。

また、第2回目アンケート調査を実施した令和6年(2024年)5月以降に7市町村におい

て条例が制定されたことから、同年9月末現在では、62市町村（制定率80.5%）となり、未制定の市町村は残り15市町村となっている。この15市町村においても、アンケート結果から条例は必要ないとする市町村は皆無であり、既に制定作業に着手している市町村が多くあることから、今後、さらに条例制定は加速していくことが見込まれる。

2 条例普及のための施策

今回の調査研究から得た結論は、市町村における条例制定を普及させていくための方策に決定打はないものの、関係機関団体が連携、協力し、犯罪被害者等の声に真摯に耳を傾けながら、行政機関に対し多方面から、継続的に、集中的に、タイミングよく、必要な情報や資料をこまめに提供しながら働きかけをしていくことが必要であることを、改めて確認することができた。

以上から、条例制定を促進させていくための具体策としては、以下のことを提言していきたい。

- ・警察、県、弁護士、地域の有識者、被害者支援団体等と協働して働きかける。
- ・犯罪被害者等と協働して働きかける。
- ・「要望書」という形にして市町村長等に直接訴える。
- ・議員から議会での働きかけや行政に対して要望してもらう。
- ・陳情、請願の制度を利用して議会に要望する。
- ・他市町村の制定状況や条例による支援内容について積極的に情報提供する。
- ・条例制定作業に有効な基本条例案等の参考資料を提供する。
- ・条例制定に関する意識調査（アンケート）を実施し問題点、課題を把握する。
- ・犯罪被害者遺族との協働による講演会、研修会、出前講座を積極的に企画する。
- ・報道機関に犯罪被害者支援に関する情報を積極的に提供する。
- ・凶悪事件発生の報道がされ人々の関心が集まっている時期に働きかける。
- ・常に、犯罪被害者の声に耳を傾け、被害当事者の思い、願いに叶うように活動する。
- ・条例制定の先駆的都道府県から制定普及の経過等について学ぶ。
- ・犯罪被害者支援に精通した有識者等の提言に学ぶ。

3 調査研究を終えて

今回の調査研究期間中に、長野県の市町村においては、条例制定が加速したことで、私も民間支援団体として変化を感じていることが3点ある。

まず1つ目は、条例制定が進んだことで、当センターと市町村との距離が縮まり、どんなことでも電話やメールで問い合わせができる関係になってきたと感じている。住民からの相談対応に関する実質的な問い合わせのほか、条例制定に関する資料の要求、広報啓発活動の在り方、講演に際しての講師の推薦や紹介、広報啓発活動の在り方、広報啓発用資料やグッズの提供依頼、養成講座への個別申込みなどの問い合わせが大幅に増えてくるなど、正に、条例制定に謳われている「関係機関との連携、協力」が実際の形になってきている。

2つ目は、条例が制定されたことで、市町村における支援体制や職員の意識の向上を強く感じている。実際に対象事件が発生したことにより、条例を適用している市町村では、今と制定前とではその動きや体制に雲泥の差があることを目の当たりにしている。やはり犯罪被害者支援に特化した条例は必要だと改めて強く感じた。

3つ目は、これまで条例がないことで辛い思いをされてきた犯罪被害者から「すべてのまちに条例を制定してほしい」との切実な思いに対し、多少なりとも応えることができたことは、被害者の声に心を寄せた支援活動として、本調査研究による成果があったものと感じている。

4 今後の課題

条例制定を普及していくことは確かに重要なことではあるが、制定がゴールではなく、むしろスタートであると感じている。行政機関においては、人事異動により犯罪被害者支援担当が順次交替となること、条例適用による支援活動を経験する場面が少ないことなどから、職員のノウハウを維持することが今後大切になってくる。併せて、二次被害など地域住民に対する意識啓発といった点で、条例に定められたそれぞれの責務等を理解させ徹底していくための広報啓発活動を、途切れることなく継続していくことが大事なことだと感じている。

また、条例による日常生活支援の範囲など、地域格差がまだまだあることから、条例の見直し改正をも含め、今後の課題は多くを残しており、私たち民間の支援団体としても、より一層、関係機関団体との連携と協力を深め、犯罪被害者支援の充実向上を図っていく責任があることを強く感じている。