

第5章 英国警察のドメスティック・バイオレンス対策：

効果的な組織構造の調査研究

本章では、警察本部が、内務省の指針を忠実に実行して、ドメスティック・バイオレンス（以下、本章では「DV」という。）の問題に実効的に取り組むにはどのような組織構造をとるべきか、というユニークな視点から、現状についての大規模な調査を行い、最終的に内務省や警察本部の幹部層に対する勧告を行った報告書を紹介する。

背景知識として、英国における昨今の動きを紹介すると、そもそも DV に対して公的な関心が向けられたのは 1975 年のことで、翌 76 年から 83 年にかけて 4 つの家族関係法が制定され、DV の加害者に居宅からの立ち退きや各種の禁止を命ずることや、その命令違反の際の逮捕、被害者への引越し先の供与が可能となった。

1986 年には内務省通達第 69 号が発付され、性的暴行の被害者を援助するための既存の手続き（警察による強姦事件取扱いを主眼とするもの）を、DV の被害者にも応用すべきであるとの勧告がなされた。この内務省通達は、警察官に対し、（無令状逮捕等の）権限を積極的に行使し、支援機関や地元の行政機関への連絡の仕方を被害者に対し助言するよう勧告していた。この通達は、警察本部長に対し新たな方針の策定を命じていたわけではなかったが、積極的に対応し、DV に関する命令を発した警察本部も多かった。例えば、ロンドン警視庁は 1987 年に訓令を発し、逮捕の活用を奨励したほか、警察官が率先してこの種の暴力の解決を求め、その際には他の機関を関与させるよう勧告した。

その後の 1990 年内務省通達第 60 号では、家庭内での身体的、性的、精神的虐待のすべての局面に対して、公的に実効的な対応を進めるという確固たる姿勢が示された。これによると、DV の申立ては、見知らぬ人によって敢行された犯罪と同じやり方で記録され捜査されるべきだとされており、各本部は、DV のすべての通報を正確な統計に記録し、警察官が関連情報を迅速に引き出せるよう整備しておかなければならない、と指示されている。また、このような通報に係るすべての事案を捜査するために、何らかの積極的な措置をとるべきことが勧告されている。この通達によって、1991 年 7 月までに、イングランドとウェールズの全ての警察本部は DV に関する方針文書を策定した。同通達では、各警察本部において、DV 事件を特別に取り扱う警察官を任命して専属対策班を発足させることも奨励されていたが、1997 年の時点では、9 割程度の警察本部に専門警察官が置かれていた。

（参考文献： *Negotiating Domestic Violence: Police, Criminal Justice and Victims*, Carolyn Hoyle, Clarendon Press・Oxford 1998, pp.1-7)

Policing Domestic Violence: Effective Organisational Structures

[Police Research Series---Paper 100]

Author: Joyce Plotnikoff & Richard Woolfson

Editor: Barry Webb (Home Office, Policing and Reducing Crime Unit)

December 1998

序文

1990年代初期に警察監察局(HMIC)*によって勧告がなされて以来、イングランドとウェールズの多くの警察本部では、専門官によるドメスティック・バイオレンス対策班(unit)を発足させたり、他の何らかの立場でドメスティック・バイオレンスを専門に扱う警察官(specialist domestic violence officers; DVOs)を採用したりしてきた。ドメスティック・バイオレンス（以下「DV」と略す。）事案において警察が被害者や加害者にどのように対処してきたかに注目した研究は多いが、このためにどのような組織編成がなされてきたかを述べた調査はほとんどないのが実状である。

※ 警察監察局(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)…1964年警察法の下で、地方の警察本部に対する監察を実施する責務を負う。警察本部間の協力を促進し、また、最新技術及び中央での警察研究の結果の適用を奨励する。国務大臣及び内務省に対し、専門的な警察事項に関する助言を行う。

組織編成の在り方は、DVに対処する際に警察が提供するサービスの質に終局的に影響するという点で重要である。また、他にも大きく影響を与えるものとしては、この分野で働く警察官の経験、仕事内容に含まれるもの、効率性を維持した上で提供しうるサービスの程度などが挙げられる。

この報告書の主眼は、以下のとおりである。

- ・ DV 専門警察官の役割
- ・ 組織内での DV 専門警察官の位置付け
- ・ 実績を監視するために行われている実務
- ・ 警察官同士での、事案に関する情報の伝達経路

この報告書により、警察本部は、最良の実務、及び DV を取り扱うための組織構造の形態に関して改善が望める分野を見極めることができるであろう。また、ここで扱う情報は、他の機関がこの重要な分野でサービス提供の向上を検討する上でも有用であろう。

要約

DV に関する従前の研究は、警察による事案への対応の性質か、被害者支援的な問題のいずれかに焦点を合わせたものであることが多かった。本研究は、特に DV 事案

に対処するために警察が内部的にどのように組織されているか（すなわち、現行の制度及び構造）について、知識を深めようとするものである。

本研究は、1997年8月から1998年3月の間に3段階にわたって実施され、イングランド及びウェールズ内の43警察本部のうち42が参画した。

主要な調査対象分野は、本質的に組織に関するものである。この組織というのは、警察本部がDV取扱いのために能率的かつ実効的なサービスを供与し得る程度を規定するものであるために、重要である。

主な調査結果は以下の分野にみられた。

- ・ 各警察本部のDVに関する方針の範囲と内容には、幅広いバリエーションがみられた。DVの定義も異なっていたため、実績を直接比較するのは難しかった。
- ・ 被害者、加害者のいずれとしてであれ、警察官が当事者となる家庭内事案は、DV専門警察官にとって問題であるが、このような事案に対処するための指針が示されていたのは1警察本部のみであった。
- ・ DV対応を進めるため、いくつかの組織モデルが明らかになったが、いずれもそれほど優劣の差はない。問題は、機構そのものよりも、警察本部内でDV部門の占める地位、及び本部司令部や局長自身の関与の度合いに関係していた。
- ・ DV専門警察官の職務管理は曖昧であることが多く、警察本部の機構の中で孤立感をもつ専門警察官を生み出しかねない。
- ・ DV専門警察官の役割には、標準的なモデルがなく、幅広い範囲の活動が行われている。DV専門警察官たちは、自らの地位が十分に警察活動の主流に組み込まれておらず、自分個人に警察本部の方針遂行という責任が過剰に課せられていると感じていた。
- ・ 実績監視の基準は、加害行為のパターンについても、警察による対応の質についても、概してお粗末である。統計が収集されているところであっても、活用されているためしがない。被害者に提供されているサービスの質を監視しようとする試みもほとんどない。DV専門警察官の報告によれば、大抵の問題は、警察内の異なる部門同士が共に作業したときに起きているということであるが、その協働の実効性についても監視はなされていない。
- ・ DV事案に関係する情報の管理について、警察本部には系統的なアプローチが欠けているため、これらの情報は過少計上されている。DV専門警察官は、DV関連情報に対応するよりもはるかに過剰な時間を、その検索に費やしていた。
- ・ 同じ住所で過去に起きた事案に関する情報や、司令・制御システム上でDV「マーカー」の付された場所についての情報は、現場対応する警察官に日常的に引き継がれているわけではなかった。
- ・ DVは、多くの警察本部で業務を測定するために使用されている指標の中に含まれていないため、警察の職務の中でこの分野を低く見る視点が根付いてしまってい

た。

- ・ DV と児童保護には密接な連関があるにもかかわらず、両分野における指標が統合されていた例は稀である。
- ・ 地域によっては、DV 事案が報告された世帯の子どもたちについてソーシャル・ワーカーに通告するか否かの判断が、DV 専門警察官個人に任せきりになっていた。照会の基準が機関間の協定に取り込まれたことはほとんどなかった。
- ・ 内務省の「再被害者化に関する主要実績指標」では、警察本部挙げての犯罪削減戦略に不可欠の一部として再被害者化(repeat victimization)の問題を打ち出すことの重要性を強調しており、この問題は DV と明確に関連がある。再被害者化についての監視は、6 割の警察本部において、ある程度行われている。もっとも、現行のシステムによって累犯事案を正確かつ迅速に見極めることがどの程度可能かについては、かなりの懸念が広がっていた。「再被害者化」という用語は何通りにも解釈されていた。
- ・ DV に関する研修は、系統的であるのはもちろん、DV に警察本部が対応する上で若手とベテランの双方の警察官が果たしている主要な役割に適切に照準を絞ったものであるべきである。しかし、首尾一貫した研修戦略は実行されていない。研修の大半はその場しのぎで開発されてきた。

これらの主要な研究結果に基づき、内務省(Home Office)、警察本部司令部(force headquarters)、局部長(divisional commanders)及び警察監察局が検討すべき一連の勧告が策定された。本報告書の第 9 節にその勧告を掲載している。

第 1 節 序

背景

1980 年代には、警察による DV 事案対応への批判が強まっていった。「事案が真剣に取り扱われない」、「刑事というよりは民事事案として扱われる」、「記録を行う実務が不適切なために DV の程度についての真の姿が曖昧になっている」などが、よくみられる批判であった。

1990 年代初期、内務省は、これらの批判に応えるため、警察と共同で対策を講じ始めた。内務省通達(Home Office Circular)60/1990 では、以下の事項の必要性が強調されていた。

- ・ DV 事案に対処するための方針を示した文書及び明確な戦略。
- ・ 加害がなされていた場合には逮捕するとの信念に基づく、積極介入主義のアプローチ。
- ・ 他の暴力的犯罪の手続にならった、「家庭内」事案のための記録手続。
- ・ DV 事案に対処するための専門部隊又は専門警察官の創設。

もっとも、この5年後に Grace が指摘したことによれば、大抵の警察本部においてこれらの需要に応じた方針が導入されていたものの、その方針を実践に移す段ではあまり成功がみられなかった (Grace, S (1995) *Policing Domestic Violence in the 1990s*. Home Office Research Study 139, Home Office Research and Planning Unit)。

従前の研究では警察の対応や被害者支援の性質及び実効性に重点を置いていたのに対し、Grace は、警察による DV 事案の効果的な処理が、内部的な警察本部の機構、手続及び人・金などの資源供給に関わっているという問題を提起した。ほとんどの分野で、警察資源は払底していることが明らかとなった。本研究ではこれらの内部的な警察本部機構及び手続に焦点を当てる。

ねらい

本研究のねらいは以下のとおりである。

- ・異なる警察本部において現に存する、様々な組織構造及び DV 対応のための手続について、射程距離及びそれぞれの長所と短所を見極めること。
- ・DV の取扱いに関して、警察本部ごとに採っている役割が異なる程度について検討すること。

研究中に検討された特別の論点は以下のとおりである。

- ・警察本部の方針声明書における DV の取り上げられ方。
- ・採られている組織構造の幅とその実効性についての認識。
- ・DV 専門警察官の役割の性質及び範囲と、彼らの職務管理。
- ・警察本部内の異なる部署間でのコミュニケーションを含む情報管理。
- ・監視の活用。
- ・研修の提供。

方法

1997 年 8 月～1998 年 5 月にかけて 3 段階に分けて、イングランドおよびウェールズの 43 警察本部中 42 本部を対象に実施した (残りの 1 警察本部は、管轄住民の人数が少ないとして、調査への参加を断念した。)

第 1 段階は、警察本部の組織構造、データの記録、研修、多機関による取組みについての全国調査。各警察本部の方針その他関係文書の写しもこのとき集められた。

第 2 段階は、参画したすべての警察本部を対象に、以下の者との面談を行った。

- ・DV に関する施策に任ずる 41 人の警察官
- ・40 人の職務管理官
- ・DV を日常的に取り扱っている 83 人の現場警察官 (operational officers)

この 83 人の内訳は、

- ・ 15 人(18%)が当該職務の経験 1 年未満
- ・ 56 人(68%)が 1 年以上 3 年未満
- ・ 12 人(14%)が 3 年以上

第 3 段階では、それぞれ異なる組織的アプローチを採っている 5 警察本部を訪問した。面談は全部で 12 の部局(division)、7 の制御室(control room)において、そして適当な場合は、本部司令部職員(headquarters personnel)に対しても行われた。司令官・部局長(commander)、司令チーム(command team)のメンバー、DV 専門警察官(DVO)、児童保護担当警察官(child protection officer)、職務管理官(line manager)、制御室監督官(control room supervisor)、制服の巡回警察官(uniform patrol officer)などに対して、合わせて 54 件の面談が行われた。

本報告書の構成

本報告書の構成は、内部的な配置及びその実効性について焦点を合わせたことを反映したものとなっている。

- ・ 第 2 節では、DV 取扱いに関する警察本部の方針声明書の内容及び範囲について述べた。
- ・ 第 3 節では、DV 専門警察官の役割について、警察本部ごとにその範囲がどのように異なるかを含めて論じた。
- ・ 第 4 節では、警察本部ごとに異なる DV 対応のための組織モデルを扱い、その実効性についての被面談者の見解を紹介した。
- ・ 第 5 節では、DV 事案に関する情報の記録及びアクセスについて概観した。
- ・ 第 6 節では、DV 対応の質を監視するための統計及び実績指標の活用について考えた。
- ・ 第 7 節では、研修の問題について概観した。
- ・ 第 8 節では、研究結果から結論を導き出した。
- ・ 第 9 節では、内務省、警察監察局、警察本部司令部、部局長の検討に付されるべき一連の勧告を提示した。

第 2 節 DV に関する警察政策

専門警察官に引き継ぐべき事件であるようなときは特に、一警察本部内の異なる部隊によるアプローチを首尾一貫したものとする上で、方針声明書(policy statement)が重要な役割を果たす。本節では以下について検討する。

- ・ 警察本部が方針声明書をどの程度まで導入してきたか。
- ・ 方針声明書の内容。
- ・ 異なる方針声明書間でみられるバリエーションの範囲。