

- ・ 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。

ドメスティック・バイオレンスの定義

1993年に内務委員会(Home Affairs Committee)は、ドメスティック・バイオレンス(DV)を、「緊密な人間関係がある状況の中で発生するあらゆる形態の肉体的、性的、精神的虐待」と定義した。ほとんどの場合、その人間関係とは、(結婚、同棲、その他の)パートナー、又は元パートナーであろう。DVは、法的に定義された犯罪ではなく、現時点では、警察が内務省へ統計的な報告をする際に、DV事案をその性質や結果で分類し識別することまでは要求されていない。

警察本部で採用されているDVの定義の大半は、内務委員会で使われたものに基づいているが、バリエーションも出てきており、主なものには以下が含まれていた。

- ・規定に係る人間関係：10警察本部(24%)において、DVの定義が加害者又は被害者の性別に無関係に適用されることを明記していた。
- ・定義された行為：肉体的暴力に限った、比較的狭い定義を採用していた警察本部が若干あった。
- ・DVとして記録される加害行為の幅：所有物の損壊をも含めていた警察本部がいくつかあった。

調査によって、DVが長期にわたって存続する進行中の犯罪であることが明らかになり、反復事案を見極めることの重要性が強調された。しかし、方針の中で再被害者化に言及していたのは9つの警察本部のみであるし、再被害者化の運用上の定義を設けていたのは1警察本部のみであった。

方針は、DVと、暴力犯罪や殺人の発生率とを常に関連づけていたわけではなかった。8つの警察本部の方針(19%)では、民族的マイノリティーの関わるDV事案への対応についての情報を含んでいた。

方針文書(policy documents)

38警察本部(90%)がDV方針に関する文書を有していた。うち35本部では、目標及び優先施策をも書面化していた。方針文書を持たない4警察本部についても、本部が作成した他の文書において、これらの目標及び優先施策が提示されていた。

方針文書の編成管理には欠陥があった。大抵の方針は1996年か1997年(すなわち、調査時点では2年以内)に作られているが、2~6年ほど経っているものが4編、日付のないものが14編あった。日付を記録したり、全ての頁に発出番号を付けること、所定どおりの配付、定期的な更新など質を管理する手続は、大半の警察本部で実施されていなかった。26警察本部(62%)の方針は、特に「嫌がらせからの防止法」及び「家族法第4章」*の改正による法制変更に照らして見直し中であつたり、修正されつつあった。

※「嫌がらせからの防止法」(the Protection from Harassment Act)は、主にストーキングへの対処を目的として、1997年6月16日に発効した。DV、いじめ、

人種差別的又は性的な嫌がらせを含む多くの分野への適用が見込まれている。

「家族法第4章」(Part IV of the Family Law)は、従前までの家事諸法によるDVに関する複雑な既存法制を整理統合したものであり、1997年10月1日に発効した。

いくつかの警察本部では、多機関横断的なDV対策会議(multi-agency domestic violence forum)の他の構成員と協議の上で、自本部の方針の広報版を作成していた。

DV対策方針声明書の範囲と内容を検討したところ、広範なバリエーションが確認された。普遍的な構成といったものは見出せず、事態をチェックするためのリストの標準形もなかった。典型的な方針文書には以下についての情報が含まれていた。

- ・ドメスティック・バイオレンスの定義
- ・ドメスティック・バイオレンスの含意
- ・警察の対応を構成する様々な要素についての指導

内務省通達60/90で逮捕権の活用とその価値を強調していたことを反映して、40の警察本部(95%)では、積極的な行動や逮捕を前提とすることの必要性についても特記していた。

DV対策方針の実施責任は警察の各部門により横断的に共有されている。このことは次の表に示すように、警察本部の方針においてある程度までは認識されていた。

表1：本部の方針として、DVに関する職責を以下の各主体に割り当てている警察本部の割合

主 体	左の主体に責任を負わせている本部の割合
司令部(Headquarters)	12%
部局長(Divisional commander)	21%
DV 専門警察官の監督官(Supervisors)	43%
DV 専門警察官(DVO)	50%
留置警察官(custody officer)	60%
現場対応警察官(Responding officer)	76%
制御室(Control room)	67%

警察官が当事者となる DV 事案

加害者としてであれ被害者であれ、警察官や警察職員がDV事案の当事者となることはDV専門警察官にとって重大事であった。実地調査の対象とした5つの警察本部のいずれにおいても、このような事案を取り扱ったことがあった。全国的には、1警察本部のみが、警察官が加害者となる家庭内事案について方針に特記していた。DV専門警察官は、この種の告訴や適切な懲戒手続について手引きができることを待ち望んでいると述べていた。このような手引きには、以下のような事項を記載することが必要であろう。

- ・ 警察官による加害行為についての申立てがあったときに上級幹部へ通知するための標準的な手続。
 - ・ 捜査手続。いくつかの部局の例では、当該部局員が当事者となった場合には、DV 専門警察官と警察本部内の他の部局の捜査官を担当とすることとしていた。
 - ・ 警察官による DV を大目に見ることはない、という警察本部長(Chief Constable)から警察部内外への明確なメッセージ。
 - ・ あらゆる捜査の誠実遂行と告訴者のプライバシーとを確保するための安全条項。
- ある警察幹部は、この件について、「警察活動の驚愕すべき悪事例に満ちた」問題であると語った。

第3節 DV 専門警察官の役割

本節では、DV 専門警察官の役割の主要な特質について詳細に検証していくこととする。過去、警察本部は、DV 事案を取り扱う特別の責に任ずる警察官を活用するよう勧告を受けてきた(内務省通達 60/90)。DV 専門警察官の設置を選択した警察本部の間ですら、その職務の性質と範囲は大きく異なる。本節では、選別手続、DV 専門警察官とその職務管理官、職務に伴うストレスについても検討する。

専門官の必要性

以前は、警察本部に対して、DV に特化した「専従の」対策班を作ることが奨励されてきた(内務省通達 1990/60)し、この旨はその後の調査結果でも裏付けられてきた。

しかし、42 警察本部のうち 6 本部(14%)は DV を専門とする警察官を置かず、その他にも 18 本部(43%)では専従の対策班がなかった。専門警察官による対策班があるうちの 7 警察本部では、専門官が DV 以外の職務をも兼務していた。とはいえ、今回の調査で、大多数の警察本部(86%)に DV 専門警察官がいることが明らかになった。

DV 専門警察官を持たないいくつかの警察本部では、専門官の必要性を検討していた。特に外的要因となっていたのは、他機関と調整しながら活動する際に中心となるべき部署や、新しい法制について被害者及び他の警察官に助言ができる者の必要性が増していたことである。このような圧力があるにもかかわらず、ある警察本部では、DV 専門警察官の設置を拒絶した。専門警察官が置かれることで、DV 事案に対応する巡回警察官の役割が低められかねず、また、現場対応した警察官が自身で適切に対処すべき問題を引き継ぐ言い訳になりかねないというのが根拠であった。このような懸念は多くの DV 専門警察官自身に支持されていた。つまり、DV 専門警察官は、往々にして仕事の負担が過重になることがある上、その仕事の性質を理解しない同僚から「粗大ゴミ捨て場」として扱われているというのである。被害者のために働くことが強調されるため、DV 専門警察官は、時に「ソーシャル・ワーカーに毛の生えたようなもの」として扱われていたし、DV 対応は警察本部全体の実績の中で主要なもの

は見られていないので、予算・人員・装備割当ての優先順位も低かった。

DV 専門警察官のプロフィール

調査対象の 42 警察本部のうち、

- ・ 36 警察本部で DV 対応に特に責任を負う警察官が指名されていた。これは、1995 年の Grace の調査時からほぼ 100% の増加である。

この 36 警察本部のうち、

- ・ 半分の 18 警察本部において、DV 専門警察官は DV 対策班に配置され、うち 7 警察本部では他の係も兼務していた。
- ・ もう半分の 18 警察本部では、DV 専門警察官は専従係に配置されていなかった。

どの警察本部で勤務する DV 専門警察官をとっても、その人数に明確なパターンは見出せなかった。1 人の DV 専門警察官が担当する世帯の数には、2,000 から 286,000 までの幅があった。類似した特徴を持つ警察本部ごとにまとめて見ても、DV 専門警察官 1 人当たり受け持ち世帯数は劇的に異なっていた。DV 専門警察官となるべき職員数は、9 警察本部(25%)においては、司令部によって決められており、その他の警察本部ではこの決定権が部局に委譲されていた。方針についての被面談者から明らかになったところでは、DV 専門職員の数を需要に見合うレベルに増員させようと試みたのは 5 警察本部だけであった。

DV 専門警察官を有する警察本部の 3 分の 1 に当たる 12 本部では、DV 専門警察官の全員が女性警察官であった。2 本部を除くその他の警察本部でも、DV 専門警察官の数では、女性が男性を超えていた。9 警察本部の DV 専門警察官の構成には、民族的マイノリティーが反映されていた。

DV 専門警察官の役割の性質と範囲

面談した 71 人の DV 専門警察官のうち、65 人(92%)が DV 事案の取扱いに専従すべく雇用されていた。

37 人(52%)の DV 専門警察官にとって、DV は唯一の担当事項であった。他の 34 人の専門官のうち、16 人の職務には児童の保護が含まれており、残りの 18 人は被害者支援、行方不明者、地域との連絡、人種絡み事案などの分野も担当していた。兼務である DV 専門警察官のうち 11 人は、その勤務時間の 4 分の 1 以下しか DV に費やしていなかった。DV のみを専ら担当する専門官でさえ、時折、他の係に臨時配転されていた。全 DV 専門警察官の 3 分の 1 が、DV 関連の仕事を犠牲にして他の職務を引き受けねばならない圧力を感じている、と述べた。

職務内容記述(Job description)

DV 専門警察官が引き受けている職務には、警察本部ごとに、時には同一警察本部

の中でさえも、非常な幅がある。面談した DV 専門警察官のうち 62 人(87%)は、職務内容を記述した書面を示されていたが、その中の 55%を占める 34 人が、その内容は自分たちが実際にしていることを正確に表してはいない、と述べた。

表 2：DV 専門警察官が引き受けている活動の範囲とそれを行っている専門官の割合

活 動 内 容	左の活動を行っている専門官の割合
他の機関との連絡	94%
被害者支援	92%
被害者の供述の聴取	61%
他の証拠収集	58%
加害者の取調べ	27%

職務内容記述が、実際に供与しているサービスと真っ向から対立している例もいくつか見られた。ある警察官は、「我々はカウンセリングをしてはいけないと命じられているが、それは正に我々がやっていることなのだ」とコメントした。多くの DV 専門警察官が表明したとおり、彼らの役割の性質は上級幹部にほとんど理解されていないようであるが、この書面上の職務内容と実務との乖離にもその一因があった。幹部の理解の欠如は、供与するサービスがしばしば焦点や予測可能性を欠き、そのために今度は監視や調整が困難になっていることをも意味していた。

地元の DV 協議会の会合への出席に加え、DV 専門警察官はその多くの勤務時間を他機関との連絡に使っていた。このことは、警察の役割への理解を深めさせ、諸機関の資源を被害者のために割り当てるよう奨励する上で、重要であると見られていた。地域によっては DV 専門警察官は、地域のイニシアティブの促進という重すぎる責務が自分たちにのしかかっていると、負担感をもらしていた。実地調査の最中に訪ねたある地域においては、電話での被害者支援や機関間連絡等を一般職員に遂行させることによって、警察官の関与が必要となる職務を切り分ける試みもなされていた。

庶務的な側面を機能させるための行政事務も時間を食うものであった。DV 専門警察官の 38%が、勤務時間の半分以上を行政事務に割かれていると訴えた。彼らは、特に事件化しそこなった事案について、照会用紙の提出を求めて巡回警察官を「追跡」し自分たちの記録を更新するという司令・制御システムを、底引き漁業に例えていた。42 人(59%)の DV 専門警察官は、行政上の職責のために、DV に実効的な対応を行うという自分たちの能力が制限されていると、答えていた。

DV 専門警察官の中には、被害者との連絡を始めていない者もいた。そうでない者の被害者へのアプローチもその場対応であった。大多数が、何度も被害に遭っている者や重傷を負った者を優先していた。事案が届け出られたらまず手紙を送るべきか、そもそも手紙が連絡形態として適切か、加害者が開封するかもしれないではないかな

ど、被害者に手紙を書くことについての見解も千差万別であった。DV 専門警察官が特別の圧力を受けているようなときには、被害者に連絡をとることの優先順位は低くなることもあるようであった。

捜査官としての役割

Bridgeman 及び Hobbs(1997)によれば、DV 専門警察官の仕事は、探知、犯罪予防、被害者のために「同一の目的に向かって共に取り組む」ことなど、DV への対応が有する他の側面をも統合したものであるべきである。

16 の警察本部（調査対象の 38%）では、面談に応じた DV 専門警察官のうち少なくとも一人が、捜査を担当しており、重大性の高い DV 事件での加害者の取調べも行っていた。

この利点として考えられる点は以下のとおりである。

- ・起訴件数が多くなる。
- ・告訴後に被害者が事件を取り下げることが少なくなる。
- ・警察本部内での DV 専門警察官の役割に、より肯定的な地位が与えられる。

ある部局長は、捜査担当と支援担当を同一対策班の中に置く方がより効果的であると考えていた。さらに利点を付け加えるとすれば、「情報がより迅速に主流筋に流れ込んでくる」ことである。

しかし、大抵の DV 専門警察官は、事案の届出に続くいかなる捜査にも関わっていないと自認していた。DV 専門警察官としての役割を担わせるための候補者を選別するときに、捜査技能を有する者を求めると答えた職務管理官は 2 人のみであった。

13 人(18%)の DV 専門警察官は、全員が刑事部(CID)の正式な訓練を受けたわけではないものの、刑事であった。被面談者で方針上の責務を負う者のうち、DV 専門警察官は刑事であるべきだと考えていたのは 7 人(17%)のみであるが、もっと捜査官としての役割を担わされてしかるべきだと思っていた者は 17 人(41%)いた。しかし、ほとんどの DV 専門警察官は、既存の仕事量をこなしていくことすら困難な状況にあるので、人材供給についても指摘がなされた。52 人の DV 専門警察官は、加害者を取り調べたことがなかったが、その 4 分の 1 は取調べを願っていた。すべての DV 専門警察官が、捜査に関わることの利点を確信していたわけではなかった。捜査と被害者支援の狭間で利益相反が生じることを懸念する者もいた。捜査官との連絡の際の問題を訴えた DV 専門警察官は 30 人(36%)であった。これは特に、DV 専門警察官の役割を認識していないことの多い刑事部の警察官との連絡の場合に問題となることのことであった。ある警察本部では、このような問題を回避しつつ、有罪判決を首尾良く勝ち取っていたが、それは DV 専門警察官を以下の 2 通りに分けていたからであった。

- ・重大な累犯者に的を絞って警察本部全体を横断的に働く捜査官
- ・各部局に配置され、被害者への対処に専従する者