

- ・質の高い DV 対応の提供に関わり、またそれを自らの使命とすること。
- ・限られた資源の中から十分な配分を受けるよう積極的に戦うこと。
- ・警察の他の機能と重なる問題があるとき、部下がその解決をするのを支援すべく備えること。
- ・警察本部の最高レベルにまで支持をとりつけ、一貫した使命感を上から浸透させること。

これらの使命は、方針、研修及び実績監視（警察本部の全領域を通じてみられる多様な実績を監視する司令部の責任をも含む。）において明白にされるべきである。このような使命を欠いては、専門官の役割は主流から排斥され、孤立する。こうなると業務上の実効性に影響が及び、士気が下がり、同僚警察官から見た DV 専門警察官の地位の低下につながるのである。

大多数の DV 専門警察官は、職務管理官について、関心のレベルを上げて、より強力な支援をしてもらいたい旨を語った。これが特に重要となるのは、彼らが巡回警察官、留置警察官、制御室職員のお粗末な実務を報告する場合であった。

職務管理官の関与の欠如や、時に職務管理官と地理的に離れていることにより生じる困難に立ち向かうために、DV 専門警察官の多くが、「対処戦略」や、部内外の代替的な支援源を開発した。監督する者がいないと、時折、職務記述に反映されていない一連の勤務が DV 専門警察官に課されることもあった。こういうことが起きると彼らの仕事を管理し監視することが一層難しくなり、今度は彼らの孤独感が増幅し、それによって問題が永続することとなるのであった。

#### 第 4 節 警察本部の組織構造

調査では DV に対する多くの異なる組織的アプローチの姿が明らかになった。本節では、機構の幅、その相対的な実効性、司令部及び部局それぞれの責任について考察した。ここでの議論は、自警察本部が選択した DV 機構について、被面談者が認識したり、遭遇した問題について評価を加えたり、改善に向けて提案したりしたものに依拠している。DV に関する組織構造は、児童保護に関するものと比較される。

##### 専門警察官の配置

警察本部機構内部における DV 対策班及び DV 専門警察官の位置付けは様々であった。これは、昨今の警察の組織改編（地域警察活動計画(local policing plans)の導入、区域警察活動(sector policing)への動き、地元当局との連携に重きを置いた 1998 年の犯罪及び治安素乱法(Crime and Disorder Act 1998)などをいくぶん反映していた。これらの変化の影響が累積して、管理及び予算に係る責任を局部課レベルに委譲することが強調されるようになったのである。中央及び地元それぞれの統制の間に緊張が走ることで、DV 専門警察官にとっての明白かつ一貫した「帰属場所」など、警察本

部機構の内部にはないと示唆されることもあった。

- ・ 17 警察本部(専門官のいる警察本部のうちの 47%)では、DV 専門警察官を部局付きにしていた。
- ・ 16 警察本部(専門官のいる警察本部のうちの 44%)では、DV 専門警察官を司令部付きと部局付きとに分けていた。
- ・ 3 警察本部では、DV 専門警察官の職に、司令部職員のみを充てていた。

DV 専門警察官は、警察本部の中で常に一貫した方法で配置されているわけではなかった。管轄地域によって相異なるアプローチがとられることも時にあったからである。DV 専門警察官とその職務管理官の配置場所が異なることも多々あった。警察本部内の部局は折にふれ、DV 専門警察官を別の警察署に配転する決定を下してきた。ある DV 専門警察官は次のように評した。「私は、犯罪及び連携(Crime and Partnership)部内では、制服で支援的役割を果たしている。私自身が捜査に関わっていなくても、この職は刑事部の配下に移りつつあるが、それでも私の職務管理官はやはり犯罪及び連携部に残るのだろう。」

#### 児童保護との組織上の比較

児童保護と DV の事案には重複があるため、それぞれに対する組織上の対応を比較することは有用である。表 4 は、これらの分野における政策と実務の双方について刑事部が担当している度合いを示している。

表 4 : DV 及び児童保護を刑事部が担当している警察本部の割合

		警察本部の割合
政 策	DV	57%
	児童保護	76%
実 務	DV	31%
	児童保護	71%

また、DV と対照的に、警察本部は、児童保護について中央の管理責任を維持しようとする傾向が強かった。

本調査では、児童保護業務を DV の職責と関連付けるべきか考慮中の警察本部によって熟慮されるべき、数多くの問題点に光を当てた。以前の研究で、DV 専門警察官と児童保護警察官とを組織上同一部署に配置したときの利点と欠点が明らかにされたが(Grace, 1995)、今回これが確認された。情報の共有には改善がみられたとはいえ、児童保護業務の優先度の方が高いことによる諸問題が報告された。

35 人(71 人の被面談者のうちの 49%)の DV 専門警察官は、児童保護をも担当している上司に職務管理されていた。児童保護を監督する職務管理官は、他の職務管理官に比べ、DV 関係の職責を遂行する時間が十分にとれないと感じていた。他の責務を兼任している DV 専門警察官は、その職務管理官が児童保護の職務管理も担当している

場合には、DV 以外の業務を引き受けなければならないというプレッシャーを強く感じていた。

### 実効性の認識

警察本部の組織構造の実効性や、方針声明書で設定された目的を実践に移す能力についての認識は、方針策定者、職務管理官、現場警察官の間で大きく隔たっていた。この相違を説明しているのが表5である。

表5：DVに関する機構と対応についての被面談者の見解

	現場の管理官	職務管理官	方針策定者
警察本部が良い組織構造を選択したと思っていた被面談者	36%	55%	49%
方針と実務の乖離が甚だしいと思っていた被面談者	65%	48%	39%

### 機構上の問題

警察本部が選択した機構のタイプとその実効性の受け止められ方とは相関がない。多くの被面談者は、自分の勤務する警察本部の機構タイプとは無関係に、DV 対応の責任の流れが曖昧であったり存在しないなどの管理の真空について述べていた。現行の機構が適切でないとして、最も納得していないのは現場の警察官であった。DV 専門警察官を置いている警察本部の2つは、職務管理の職にある者の中から誰も、面談対象となるべき者を指名することができなかった。面談に応じた職務管理官も、「DV 対策班は本当に自分で動いているからね。」などというように、ほとんど又はまったく監督していないことを自認していた。

司令部と部局の職員間での管理責任に関する混乱が、問題を一層拡大させた。ある警察本部では、司令部の警部補が次のような発言をした。「私は DV 専門警察官の職務管理官として行動はしているものの、部局付きの巡査部長こそが本当の職務管理官なのだ。」くだんの巡査部長刑事は、「司令部の警部補は DV 専門警察官たちが何をしているかについて私より詳しいけれど、彼らの上司ではないのです。」と認めていた。

自警察本部の機構が不適切だと感じている者には、問題点の提示と改善案を示すことが求められた。あらゆる階層の警察官が、DV 対応を警察活動の主流に組み込む必要性、そして、DV を（たとえ犯罪としては扱ったとしても）「二級の犯罪」とする見方から脱却する必要性について口にした。しかし多くの者が、自警察本部の組織構造では DV 対応の担当者を傍流扱いしているため、このような統合が妨げられていると考えていた。「私には問題を持ちかけうる相手が誰もいない。」「この警察本部には DV を本気で考えている者が誰もいない。」などのコメントには、多くの DV 専門警察官の有する孤立感がはっきり現れている。

大抵の警察本部方針では、DVの被害者に対し警察本部全体を一貫した対応が必要であると述べられているが、方針について面談した者の6割以上が、温度差があると認めていた。例えば、「警察本部の取り組み方は、部局によってバラバラに管理されている。」「第一線の取り組み方は様々だが、部局の管理官らに統一方針がないからだ。」「DVに関わる職員は部局本位であるため対応がそれぞれ異なる。彼らは進行方向を見失っている。」などの発言がみられた。取り組みの態度が一貫しない原因のほとんどは、部局長個人々の態度と使命感の差にあるとされた。ただ一人の被面談者だけが、対応が多様なのは地元の要望の違いが反映されているためであると述べていた。

司令部が、地元レベルでサービスを供与するに当たり諸問題を取り扱おうと決意していることについては、ある程度の疑念がみられた。ある警察官は次のように指摘した。「司令部は、宦官のように、広漠な指導以上のことを進める手段も意欲も欠いているが、これはとりもなおさず、部局が推進力としての再建を迫られているということだ。部局をまたがる人事異動を行うと、役割と機能が大きく異なっていることがよく分かる。」

振り子が分権的方向に振れ過ぎたとの見方をする警察官もいた。「我々が対象としている機関の中には、部局の障壁を破っているところもあるが、それらの部局自体が、相異なる諸方針を扱っていることを承知している。だが司令部からの権限委譲は行き過ぎだ。魔法使いが壺から出てしまい手がつけられなくなっている。」

その他の者は、一貫性を幾分欠くこともやむを得ないと感じていた。「ほとんどの場合、我々は警察本部全体の方針を適用したりはしない。もし、地元当局と連携しているなら、先方に対し注意を払わなければならない。我々の部局では、全く異なるアプローチをとっている2つの当局に合わせて、それぞれ対応を変える必要がある。」

あらゆる規模の警察本部の大半の被面談者が、司令部の役割がもっと大きくなることを望んでいた。司令部に対しては特に以下のような要望があった。

- ・より方向性を明確に示すこと。
- ・DVを監視すること。
- ・DV専門警察官の職務を管理すること。

司令チームのメンバーや職務管理官の中には、司令部が指導をしないことに対しフラストレーションを表明する者もいた。「我々は司令部に対し、犯罪分析についての支援を依頼してきたが、司令部の連中は、我々が必要なことは何でもせよと言うだけだった。」さらに歯に衣着せぬ者は、「分権化の下で、警察本部はもはやDVについて一致した見解を示せない。司令部は前進のための道筋と最低限の速度を決めるべきだ。今のままでは、我々は皆異なる方向へ進んでいってしまう。」と評した。

一貫性を達成するための正確な戦略は不明確であった。定期的にDV専門警察官と会う方針担当警察官がいる一方、DV専門警察官の職務管理官でも、部局が異なる場合には常に顔を合わせる機会があるわけではなかった。報告用紙や統計申報などの精

査を通して、何らかの形で活発に監視を行っている方針担当警察官は6人のみであった。他の者は、「地区司令官の自律性の促進」「他の機関に関する認識の向上」「困難が生じるところへの介入」など、より曖昧な形でしか自らのアプローチをとらえていなかった。

### 組織構造：最良の実務

調査からは、どの組織構造も一長一短であることが分かったが、DV 専門警察官からは、実務の効率性に資すると考えられる以下のような要素が指摘された。

- ・方針設定及び実務監視における司令部の役割を強化すること。
- ・DV 専門警察官と児童保護警察官の職務管理を別立てにすること。これは、DV 業務を児童保護に従属させないために必要である。
- ・垂直の管理機構、つまり最高幹部からのトップダウンの仕組みを構築すること。
- ・情報の共有を簡便に行うため、同一又は隣接の執務室に DV 専門警察官と児童保護警察官を配置すること。
- ・DV 専門警察官とその職務管理官を（物理的に）同じ場所で勤務させること。
- ・DV 専門警察官の職務管理官に対し DV について研修を施すこと。
- ・警察本部内の他の DV 専門警察官又は外部との意見交換の機会を設けること。
- ・支援・後援のため、DV 専門警察官をペアで勤務させること。
- ・職務実績、疾病、労働時間など、ストレスの徴表を監視すること。
- ・DV 専門警察官のために、行政事務を支援し、コンピュータで記録の作業を行うこと。

DV 専門警察官の配置に関する主要素は、児童保護警察官との共同配置、現場警察官や刑事へのアクセスの容易さなどである。多くの DV 専門警察官は警察署に配属されることを好むが、被害者を扱うには他に配置されていた方が楽だと感じる者も少数いた。

## 第5節 情報管理

内務省通達 60/1990 においても強調されたことだが、DV に実効的に対応するための鍵となる要素は、家庭内の事案に関して包括的な記録をとることと、情報検索を容易にすることである。しかし、警察の情報システムは分断的に発展してきたし、多くの警察本部では、より統合的な手段の開発に正にとりかかったばかりである。その結果、同じ住所で起きたり同じ家族が関わる過去の事件について、記録上は情報が存在しても、現に事案を処理しようとしている警察官が常にこれらを直ちに入手できるようにはなっていない。本節では、情報需要や情報共有実務への系統的なアプローチが欠けていることに特に焦点を絞って論を進める。

## 司令・制御システム

### 適切な対応

司令・制御システム(command and control system)は潜在的に、以下に例示するような種々の有用な情報を保持し、供給し、中継することができる。

- ・家庭内事案の電磁記録化。
- ・現場対応警察官に後から回付されうるものであるが、ある住所における過去の家庭内事案についての情報
- ・DV 専門警察官への家庭内事案の引継
- ・子どもに関する情報

緊急通報は警察の司令・制御室で処理されている。司令・制御室の主要な機能は、一般市民に奉仕し、「需要の管理を通じて」警察の資源を配分することである。各通報は、目標レスポンス・タイムとの関係で、優先的に割り当てられる。制御室の職員は、家庭内事案が一般的に高い優先順位を与えられるべきことを熟知しているが、訪問先の警察本部によっては、電話交換手のごく何割かの通報を警察本部方針に反するようなやり方で処理してしまっていると DV 専門警察官が憂慮していた。最悪の例では、病院の救急医療班からの通報に、「家庭内事案は警察事項ではない」と応えたこともあったという。

通報への対応のすべてが必ずしも適切に最後まで調査の上で処理されてきたわけではなかったという証拠も見つかった。例えば、「999 番通報」未遂の追跡調査をした交換手は、受話器の向こう側の男性が「何でもありません」と再確認したのをそのまま受け入れ、制御室のコンピュータ・システムに「電話解決」と打ち込んで事案を処理した。後に明らかになったところでは、交換手が追跡調査の電話をかけたとき、その加害者は女性の喉を片足で踏んでいたのである。

事案によっては、対応レベルが低くてよいとされた(4 時間以内に警察官を派遣すれば足りるとされた)通報は、DV 専門警察官の対応事項として回されていた。大抵の DV 専門警察官は日勤で、夜間や週末には非番であったり召集できなかつたりするため、規定のレスポンス・タイム内の時間には一人の DV 専門警察官も任務に就いていないことも有り得るのであるが。

### 通話のコード分類(call coding)

対応の優先度を評定することに加え、制御室の交換手は、事案のタイプを前広に示す冒頭コードを割り当てることにより通報を分類する。事案が取り扱われ終結すると、追加的な説明のためのコードが添付される。一つを除くすべての警察本部で、家庭内事案のための指定コードを用いた事件追録システム(an incident logging system)を用いている。しかし、7 警察本部では、DV は「暴力事案」としてのみコード化されるということであった。末尾コードについて、一つに絞って選ぶ必要があるか、それとも

組み合わせが可能かなど、システムは警察本部によって異なっていた。

制御室の監督官は、大勢の警察官と制御室の一般職員による正確なコード化作業を、信頼に足る一貫したレベルで達成することは困難であると承知していた。多くの根の深い問題が確認された。事案が時に誤ってコード化されることは別として、より重大な問題となりうるのは、割り当てられたコードが正確であるとしても、それ自体に必ずしも家庭内の事案であることを明示するコードが含まれていない可能性があるときであった。人に対する重大な暴行はこの点でとりわけ問題が多かった。制御室の交換手の実績は、コード分類の正確性でも完全性でもなく、警察対応が時宜を得ていたかで評価される結果、コードの割り当ての重要性レベルは低かった。自分の警察本部でDVをどのように定義しているか認識している交換手はあまり多くなさそうであった。ある監督官はこのように述べていた。「交換手がそれを何と認識したかがそのまま事案とされる。こんなものは統計を生み出すためのシステムとはいえない。」交換手がDVの定義を知らずして、正確な対応を確実に記録することは不可能である。

#### 事案の標識化(incident tagging)

制御室によっては、コード化に加え、DV 専門警察官の注意を引くためにコンピュータ・システム上で一定の事案に認識票を付けているところもあった。標識化が可能なシステムでは、制御室の監督官が認識票について、コードの割当てと独立して、家庭内事案を浮き出させる手法として有用な要素だと感じていた。それでも、認識票もまた、コード化手続をさいなんだのと同じ信頼性の問題を抱えている。

#### 底引き網式情報収集(trawling)

DV 専門警察官は、コード化や標識化は、制御室が家庭内事案に関して受けたすべての通報を見極める手続として、信頼できないと報告していた。「底引き網式(trawling)」では、本来気付いてしかるべき家庭内事案を見極めるため、DV 専門警察官が制御室で受けた通報記録にくまなく目を通す。すべての事案の見極めにはコード化も標識化手続のいずれも信頼できないと感じたため、47人(66%)のDV 専門警察官は、自分で制御室の記録をしらみ潰しに調べていた。DV 専門警察官は例外なく、底引き網式を時間を食う作業だと見なしていたが、コード化と標識化が正確かつ信頼に足るよう実施されるまでは、これがDV 専門警察官の役割の一部として必要なようである。網をかける範囲は、特定の期間のすべての事案の見直しから、より狭く暴行、逮捕、999番通報不対回事案の精査まで、様々であった。ある制御室監督官によれば、漏れた事案の割合についてDV 専門警察官の抗議を受けてから調査を始めた結果、正確に認識票が付せられていた事案は半数ばかりであったと判明したということであった。