

イギリス：APCC (Association of Police and Crime Commissioners)

APCC (フィル・ゴールディングさん)：私はフィル・ゴールディングと申します。Association of Police and Crime Commissioners (APCC) の最高運営責任者を務めております。

まず、Police and Crime Commissioner (PCC) (警察・犯罪コミッショナー) および全国レベルでの協会 (APCC) の役割について簡単に説明します。その後、同僚から被害者支援の調整における私たちの役割について説明し、最後に地域での実践事例を紹介します。

PCC 制度は 2012 年に創設されたため、比較的新しい制度と言えます。全国的に見ても、PCC は、国・地域の両レベルで指導的存在として認知されることに苦勞してきたと言えます。しかし近年では、この制度が強化され、地域レベルで成果を変革する有効な仕組みとして広く認知されるようになってきました。日本に 47 の都道府県があると伺い、印象的でした。私たちは 43 の警察組織を有しています。現在の政府の状況は複雑です。ある分野では地方への権限移譲が進む一方、別の分野では中央集権的なアプローチが強まっています。常に「全国的な一貫性」と「地域ごとの革新や住民に即した解決策」との間に緊張関係があります。APCC は、こうした地域での取組みを全国レベルでまとめ、調整するために設立されています。私たちに法的権限はなく、加盟団体による代表組織として機能しています。私の考えでは、優れた地域の取組みを取り込み、それを全国的に共有・展開することで一貫性をさらに強化すべきだと思います。

現在、APCC は全 43 の警察組織を代表しています。政治体制には地域差があり、大都市では市長が PCC を担うケースが増えていますが、現在は政治的にも不安定な状況です。被害者支援サービスにおける地域の創意工夫は極めて重要であり、政治的な変化や中央集権化の流れの中でも、それを見失ってはならないと確信しています。被害者支援は、APCC が所管する 20 の分野のうちの一つにすぎません。私たちは、警察運営、犯罪予防、薬物政策など、多岐にわたる刑事司法分野において重要な統治的役割を担っています。

私たちは、中央政府、地方の PCC、そして各警察組織を率いる警察長官の三者による微妙な均衡と抑制の仕組みの中に位置しています。これは非常に繊細で均衡の取れた三者統治構造です。PCC の役割は、警察および刑事司法制度に対して市民や地域社会が何を求めているかを代弁する「民主的な声」であることです。そして当然、その中には被害者の声も含まれます。

さらに PCC には、法的義務として各地域の「警察・犯罪計画 (Police and Crime Plan)」を策定し、自らの重点課題を明示する責任があります。これらの計画は地域ごとに作成されますが、すべての計画 (100%) において被害者のニーズが明確に言及されている点を、私は常に喜ばしく思っています。被害者支援はすべての PCC にとって最優先事項であると言えるでしょう。

私の話はこのあたりにして、次はエラに引き継ぎます。

APCC (エラさん)：ここから私が引き継ぎます。PCCは地域における被害者の代弁者としての役割を担っています。被害者の声を代表し、それを警察・犯罪計画への反映や、被害者との直接的な関わりを通じて実現しています。

2014年以降、PCCは法令により、犯罪被害者に対する支援を提供またはその提供を手配する法的責任を負っています。これがいわゆる「委託型支援 (Commissioning Services)」です。この権限は、司法大臣(または大法官)から委任されたものです。司法省は、被害者支援のための補助金 (Victims Grant) をPCCに交付しています。これは政府の支出計画 (Spending Review) の一環として配分され、PCCはその使用状況を司法省に報告する義務があります。PCCは、委託型支援サービスの策定にあたり、被害者本人および被害者支援分野 (Victim Sector) の双方と連携することが求められています。また、被害者がこれらのサービスをどのように利用しているか、そしてサービス自体がどのように発展しているかを把握する責任があります。こうした支援サービスが地域および全国レベルのシステムを通じてどのように設計・提供されているかの詳細については、この後司法省から説明があります。

APCCは、この分野において司法省と連携し、PCCとのより良い協働関係を構築する役割を担っています。私たちは、地域と国の双方のレベルをつなぐ効果的な連携ルートを提供しており、その内容には、被害者支援に関する協議、資金に関するデータ共有の改善、ガイダンスやツールキットの作成などが含まれます。

私たちは、PCC、政府機関、被害者支援分野の間で優れた実践事例を特定・共有する支援を行っています。PCCがより効果的な支援委託を行い、エビデンスに基づく手法を用いてサービスを設計し、成果 (アウトカム) を重視するよう支援することが、私たちにとって非常に重要です。また、PCCおよびその事務所職員に対して研修を実施し、スキル向上と実務改善を支援しています。これは委託業務に関するものに加え、データ管理や補助金管理など特定の分野も対象としています。

最後に、私たちの最も重要な取り組みの一つとして、被害者支援分野および関連団体との協働関係を構築し、共同事業を実施しています。その中には、イングランドおよびウェールズの被害者コミッショナー (Victims' Commissioner) も含まれます。私たちにとって重要なのは、被害者の声を理解し、彼らがどのような支援を望んでいるのかを把握すること、そして被害者支援分野全体で何が起きているかを知ることです。現場の動向を把握し、今後の課題を見据え、政府への要望を一致させることは、特に現在の厳しい経済・財政状況下において、協働して行動することでより大きな力を発揮します。

以上がAPCCおよびPCCの役割に関する私からの説明です。この後は司法省およびエイボン・サマセット管区 (Avon and Somerset) の同僚から詳細を説明いたします。それでは司法省のキャメロン氏に引き継ぎます。

司法省 (キャメロン・トービンさん)：私はキャメロン・トービンと申します。イギリス政府の司法省で、被害者支援資金および委託事業の暫定責任者を務めています。

政府全体として、犯罪被害は個人だけでなく社会全体に実質的な影響を及ぼすことを認識

しています。被害は被害者の日常生活や身体的・精神的健康に現実的な影響を及ぼし、最終的には彼らを複雑な刑事司法制度の世界に巻き込みます。そのため、司法省では、被害者が回復し、司法制度の中で適切に対応し続けられるよう支援する多様なプログラムを資金面で支えています。これらの支援は、司法省が直接実施する場合と、地域のパートナー機関を通じて実施する場合があります。

こうした取り組みへの資金提供は司法省自身にも利益をもたらします。被害者が自身の被害を認識し、情緒的安定を取り戻し、司法制度に関わるために必要な情報と支援を得ることができるようにするためです。私たちは、被害者の回復を支援するだけでなく、司法制度に直接関係する支援にも資金を提供しています。例えば、「独立性暴力アドバイザー (ISVA)」のようなアドボカシーサービスは、被害者が制度の複雑さを理解し、警察・検察・裁判所・刑務所などの機関と関わる際に独立した立場で声を上げられるよう支援します。

政府による被害者支援の取り組みは多岐にわたり、複数の政府省庁がそれぞれの専門分野に基づいて被害者支援に助成しています。フィルが述べたように、これらのうち一部は地域レベルで、一部は全国レベルで実施されており、その実施範囲は各省の権限に依存します。スライドにあるように、関係省庁はいくつかあります。主に内務省 (Home Office) が警察・犯罪予防を所管しており、人身取引 (現代版の奴隷制)、DV、女性・少女に対する暴力防止のための施策に資金を提供しています。住宅・地域社会・地方政府省 (Ministry for Housing, Communities and Local Government) は、安全な住居やシェルターを提供することで、DVの被害者を支援しています。保健省 (Department of Health) は、「性暴力付託センター (Sexual Assault Referral Centre)」という臨床支援拠点に資金を提供する形で被害者を支援しています。運輸省 (Department for Transport) は、交通事故や交通関連犯罪の被害者支援に資金を提供しています。司法省による被害者支援への投資は、政府内でも最大規模です。

主に刑事司法の枠組みの中で、性暴力およびDVの被害者に重点を置いています。ただし、先ほど申し上げたように、その支援は特定の理由に基づき、全国レベルおよび地域委託プログラムの双方に分散しています。全国レベルで実施する方が合理的なプログラムもあります。例えば、「殺人被害者遺族支援サービス (Homicide Service)」があります。殺人事件の件数は非常に少ないため、全国規模で一括して運営する方が効果的です。

また、「証人サービス (Witness Service)」というプログラムもあります。これは皆さまの「法廷付添い支援」に近いものです。被害者がどこにいても同じ質の支援を受けられるよう、全国的に統一された支援体制を整えています。レイプや性暴力の被害者を対象とした24時間365日対応のヘルプラインも設けています。全国どこからでも、いつでも電話相談が可能です。

地域レベルでは、各地域のニーズに応じた支援サービスをPCCおよび地域委託担当者が自ら策定・委託する責任を持つことが適切だと考えています。地域によって被害者のニーズは異なり、43のPCC管区ごとに特有の状況があります。司法省はPCCに対して2種類の助成金を交付しています。1つは地域内のあらゆる被害者ニーズに対応する一般助成金 (General Grant)、もう1つはDVおよび性暴力被害者に特化した目的限定助成金 (Ring-Fenced Grant)

です。つまり、一定の資金を確実にこれらの分野に使用するよう指定しています。そのようにしている理由は、これらの被害者が抱える特に深刻で注目度の高いニーズに対応するためです。また、これらの被害者支援は政治的にも優先順位が高く位置付けられています。PCCへの資金提供に加えて、司法省はイングランドおよびウェールズ全域で性暴力被害者支援団体に直接助成を行い、カウンセリングや心理的支援の提供を支えています。したがって、当省の投資の相当部分はDV および性暴力分野に充てられています。

司法省 (キャメロン・トービンさん) :最後に申し上げたいのは、司法省および政府による被害者支援への投資は年々増加しているものの、依然として重大な課題が存在しているということです。

第一に、これらのサービスの運営コストが上昇している点です。これは生活費の高騰だけでなく、政府による「国民保険料 (National Insurance)」の引き上げなど、事実上の組織課税が要因となっています。同時に、被害者支援サービスへの需要も増大しています。また、多くの支援介入策について、その有効性や費用対効果を裏付ける確固たるエビデンスが比較的乏しいという問題もあります。さらに、政府資金の仕組み上、被害者支援分野における資金配分が断片的であり、長期的かつ持続可能な資金確保が難しいという課題もあります。

APCC (エラさん) :それでは次に、エイボン・サマセット PCC オフィスのマークとエステーに引き継ぎます。

エイボン・サマセット PCC オフィス (マーク・ホールさん) :私はマーク・ホールと申します。エイボン・サマセット PCC オフィスのディレクターを務めています。本日は同僚のエステーとともに、私たちが地域でどのような取り組みを行っているのか、そしてそれが警察・犯罪対策にとってなぜ重要なのかについてお話しします。

犯罪被害者への支援は、PCC の最優先事項の一つです。私たちの警察・犯罪計画では、被害者のために達成すべき目標とそのビジョンを明確に示しています。スライドに表示しているビジョンはやや長いのですが、要約すると、被害者が犯罪被害から立ち直り回復できるよう、さまざまな支援サービスを整備し、個々のニーズに応じたきめ細かな支援を提供するというものです。私たちは「理解・計画・実行・評価 (Understand, Plan, Do, Review)」という委託サイクルを採用しています。本日は特に、被害者ニーズの評価プロセスと、被害者および支援提供団体との連携方法についてご紹介します。

サービスを委託する際には、地域レベルで監督委員会を設け、司法省の既存プログラムなど他の施策との重複を避けながら、全体の整合性を確保しています。私たちは専門機関に委託して「被害者ニーズ評価 (Victims' Needs Assessment)」を実施しています。これは、エイボン・サマセット地域で最も必要とされる支援サービスを明らかにするための大規模な調査です。最近実施したニーズ評価では、良好に機能している点 (強み) に加え、被害者が必要な支援を受けられていない分野 (弱点・支援の空白) および改善の機会も明らかになりました。

た。

私たちが直面している最大の課題の一つは、支援を必要とする被害者の数が増え続けている一方で、利用可能な資金がほとんど増えていないことです。そのため、限られた予算をどのように配分し、どの被害者層を優先するかを慎重に検討する必要があります。データによると、過去8年間で、性暴力被害者への支援件数は平均861件から1,800件へと122%増加しました。同様に、若年被害者を対象とした専門支援サービスでも、支援を求めて利用した若者の数が倍増しました。具体的には、387人から777人へと増加しています。

エイボン・サマセット PCC オフィス (エスターさん) : ここからは、連携・協働 (エンゲージメント) に関する取組みについてエスターが説明します。

被害者ニーズ評価によって必要なサービスを把握しただけでなく、私たちの委託方針について、関係機関、支援提供団体、そして被害者自身と積極的に意見交換を行うことが極めて重要でした。私たちは「市場連携イベント (Market Engagement Events)」を複数回開催し、支援提供団体に対して委託計画を共有するとともに、共同での入札を促しました。また、今後の委託プロセスに関する意見を広く集めるため、オンラインアンケートも実施しました。被害者ニーズ評価に加え、アンケートやフォーカスグループを通じて被害者の声を聴取する追加調査も行いました。これにより、被害者が支援サービスに何を期待しているのか、過去の良い・悪い経験を踏まえてどのような支援を望んでいるのかを深く理解することができました。これらの情報を基に、入札 (公募) に出すための支援サービスの仕様書を策定しました。

調達プロセスと同様に、各提供団体は公表した仕様書に基づいて入札提案を提出しました。私たちは、アンケートやフォーカスグループに参加した被害者の中から、実際に被害経験を持つ方々にも選考過程に参加してもらい、入札案件の判断に関わっていただきました。スライドにあるとおり、単に「被害者の意見を一度聞いて終わり」という形式的なものではなく、一部の方々には継続的に関わっていただきました。その結果、彼らが入札選定プロセスの中で実質的に意見を反映し、重要な一員として参加していると感じられるようになりました。

被害者ニーズ評価から始まったこの長いプロセスの結果、私たちは7年間の契約として、複数の団体に対し、異なるタイプの被害者支援サービスを提供する4件の契約を付与しました。契約には、若年層向けの専門支援サービス、3つの団体による成人被害者支援サービス (先ほどキャメロンさんが言及したものと同一)、そして人身取引 (現代版の奴隷制) に特化した小規模支援サービスが含まれます。

被害者の声に立ち返ると、私たちは契約モニタリングの中で、各提供団体に被害者や利用者からのフィードバックを共有してもらう仕組みを設けています。これにより、被害者が受けている支援についてどのように感じているかを把握できるようにしています。

次のスライドです。この委託プロセスを完了し契約を結んだとはいえ、これが私たちのチームの唯一の業務というわけではない点を強調しておきたいと思います。

エイボン・サマセット PCC オフィス (エスターさん)：PCC オフィスは、被害者支援、加害者支援、そして被害の未然防止に取り組む、より広い支援システムの一部を担っています。

ご覧のとおり、私たちは NHS、地方自治体、警察組織などのパートナーと緊密に連携し、特に性暴力・虐待分野の特定被害者向けに、さらなる専門支援を委託しています。

次のスライドです。こうしたプロセスは整合的で周到に聞こえるかもしれませんが、実際にはリスクや課題が存在する点を認識することが重要です。これについてはキャメロンさんも一部触れました。

まず資金面です。資金は十分ではなく、短期資金にとどまることが多いため、計画立案が難しくなります。次に需要の増大です。マークが述べたように、近年は被害者数が大幅に増加しています。あわせて事案の複雑性も増しており、多面的なニーズを抱え脆弱性の高い人々が増えることで、被害に遭う可能性が高まる一方、支援の難易度も上がっています。刑事司法システム自体も圧力に直面しており、とりわけ裁判所の遅延が深刻です。開廷の遅れにより、被害者支援団体は従来よりも長期間、被害者の支援に当たらざるを得ません。なお、エイボン・サマセットでは成人向け契約が新たなパートナーシップとなっており、現時点では良好に機能していますが、新規の取り組みである以上、初めて協働する中で一定の課題やリスクが伴います。

以上です。ありがとうございました。

視察団：キャメロン政権下の 2014 年に制度が変わったと理解していますが、PCC が被害者支援を自ら提供する、または委託するようになったとのことで、その変更による最大の利点は何でしょうか。

APCC (フィル・ゴールドディングさん)：見解は分かれるかもしれませんが、私の考えを申し上げます。PCC は地域の声を代弁します。私は司法省に 30 年いましたが——批判というわけではありません——かつては主として国レベルで資金配分を行い、地域のニーズに合わせたものではありませんでした。PCC によって地域とのつながりは強化されました。完全ではなく、地域間の不一致が生じ得ますが、中央と地方のバランスを踏まえると、地域のニーズは PCC によってより適切に満たされていると考えます。

司法省 (キャメロン・トービンさん)：2012 年以前（およびその後しばらく）は、司法省が全国レベルで 1 つの団体に被害者支援を委託していました。2012 年に政府は一般市民、関係分野、主要団体を対象にモデルの在り方についてパブリック・コンサルテーションを実施しました。その結果、新設された PCC を活用し、より地域委託型のモデルへ移行することになりました。全国一括方式も試しましたが、地域方式へ移行し、被害者のニーズを把握し各地域に合った支援を提供するうえでより適切だと認識しています。

付言すると、イングランドおよびウェールズで全国規模の支援を一括提供できる団体はごくわずかです。中央政府には難しい、小規模で専門性の高い地域の提供主体に、PCC はアク

セスできます。

視察団：それらの機関との関係はどのようなものですか。財政面などでどのように連携していますか。

司法省 (キャメロン・トービンさん)：犯罪被害補償機構 (Criminal Injuries Compensation Authority : CICA) は、司法省の監督下にある独立機関です。CICA は暴力犯罪被害者への補償を実施しており、補償を受けるには被害者が所定の手続で申請する必要があります。私たちの支援は、その補償を取り巻く形で提供され、アクセスできる被害者の範囲はより広いものです。

つまり、CICA は被害発生と補償の必要性を政府として認める仕組みであり、私たちの支援は被害者が対処し回復して人生を前に進められるようにすることを目的としています。両者は併存し、連携しています。

視察団：APCC を通じた PCC 同士の連携についての質問です。日本では 47 都道府県それぞれに被害者支援センターがあり、事務局長は毎年 4 月に年次会合を持ち、47 地域の代表者は毎年集まります。さらに 47 都道府県は 6 ブロックに分けられ、各ブロックでセミナー等を実施し学び合い情報共有しています。イギリスの PCC はどのような枠組みで連携していますか。

APCC (フィル・ゴールドディングさん)：被害者分野の詳細はエラから説明できますが、日本と似た点もあります。PCC 全 43 名で構成される評議会 (Members' Council) があります。この評議会は 6 週間ごとに定期開催され、幅広い課題を扱います。たとえば昨日は、地味ですが重要なガバナンス上の複雑な論点を議論しました。さらに被害者分野にはポートフォリオ・リード (担当 PCC) が 2 名います。その 2 名の政策リードは、政党バランスのため保守党と労働党から各 1 名で、政府に対する PCC の代表的な発言者となります。ただし各 PCC は独立しているため、他の PCC を拘束する権限はありません。被害者分野の詳細はエラから説明します。

APCC (エラさん)：フィルが言及した被害者ポートフォリオについては、各 PCC オフィス (オンライン参加者を含む) を対象に月例会議を実施し、政策・制度設計から運用課題、被害者分野の将来動向 (女性・少女に対する暴力から委託課題まで) を幅広く扱います。提供団体や分野の関係者を招いて最新課題について話してもらい、収集したエビデンスやデータを議論します。司法省 (キャメロンさんのチーム) や内務省からの定期報告も常時受けています。これにより、PCC 間で集まり共有できる場を提供しています。

APCC (フィル・ゴールドディングさん)：私たちの組織は非常に小規模で、職員は約 40 名です。ただし、先ほど触れた 20 の政策分野をこの人数でカバーしています。エラは、その精鋭

チームの一員です。

APCC (エラさん)：先ほどの補足ですが、資金や立法などテーマ別のイベントも実施しています。最近では「性暴力付託センター (Sexual Assault Referral Centre : SARC)」をテーマに、一般論ではなく、その時々具体課題を PCC が集まって議論する会合を開催しました。

また、この関係は双方向です。例えば「被害者担当閣外相 (Victims Minister)」など大臣が、APCC を通じて全 PCC に情報発信することもあります。つまり政府との双方向の関係性が機能しています。

APCC (フィル・ゴールディングさん)：さらに、日本で 47 地域を 6 ブロックに分けているのと同様に、イギリスでも PCC が自主的に地域会合を持つ場合があります (詳細はエスターやマークからも補足できると思います)。また司法省は、地域別ではなく、受給額や被害者層などの「特性が近い」PCC をまとめたフォーラムも開催します。例えば大都市圏や沿岸地域などです。

視察団：ガイダンスや資金戦略について伺います。下請契約 (委託) は複数年でしょうか。例えば 3 年、5 年などの詳細を教えてください。日本では 1 年超の契約です。

司法省 (キャメロン・トービンさん)：政府の立場では、原則として複数年の資金拠出 (助成または契約) を目指しています。過去の実績は 1~3 年程度が中心です。ただし、直近 5~10 年は政治の不安定さから、より長期の確約が難しい状況があります。

助成の件数についてですが、司法省は各 PCC と 2 本ずつ助成契約を結んでおり、計 86 (43 × 2) 本です。これに加え、殺人被害者遺族支援との契約、証人サービスへの助成、さらに性暴力分野の個別助成が約 80 本あります。合計すると概ね 160~200 本規模です。

エイボン・サマセット PCC オフィス (マーク・ホールさん)：契約期間については、多くの PCC オフィスが、政府の確定配分 (例：2 年・3 年) を超える年限で「リスクを取って」委託することがあります。提供団体の採用・事業計画・被害者支援の継続性にとって、安定性が極めて重要だからです。

視察団：43 というのは、各警察が管轄する地域数ですか。

APCC (フィル・ゴールディングさん)：そのとおりです。原則として「郡 (カウンティ)」単位ですが、規模は大きく異なります。ロンドン警視庁のような巨大組織から、ウォリックシャーやリンカンシャーのような小規模組織までさまざまです。資金面も複雑で、小規模な警察が広大な地域を担う場合もあり、リンカンシャーのような農村部のニーズに対応するのは難しい場面があります。警察組織を減らすべきだという意見もありますが、極めて政治的

な論点です。

司法省 (キャメロン・トービンさん)：同様に、その資金を「目的限定 (リングフェンス)」している理由は、当該被害者向け支援の中心がセラピーやカウンセリングだからです。司法省は PCC と連携し、性暴力・DV 向けの目的限定予算が被害者に必要な支援 (例：カウンセリング) に確実に充当されるようにしています。加えて、検察・警察・裁判所から求められる対応内容を被害者が理解し、わが国の複雑な制度を適切に乗り越えられるよう支援するサービスにも資金提供しています。

視察団：本日はありがとうございました。私たちにとって大変貴重な機会であり、日本の犯罪被害者支援体制の前進に資すると確信しています。