

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

視察日：9月17日9：30～11：00

住 所：Ministry of Justice 102 Petty France, London SW1H 9AJ

視察担当者：飛鳥井望、関根剛

### 1. はじめに

PCC (警察・犯罪コミッショナー) 制度は2012年に導入された制度である。イングランドおよびウェールズの43の警察管区ごとに住民から選出されるPCCが、警察運営の透明化や民主的統制の強化を図りつつ、地域に即した「警察・犯罪計画 (Police and Crime Plan)」を策定・実施する役割を担う。これに対して、APCC (警察・犯罪コミッショナー協会) は、これら43名のPCCからなる協会であり、地域の優れた取り組みを国レベルに吸い上げるとともに、政府との交渉やPCC間の調整を行う組織である。2012年以前は司法省が全国一括で単一の団体に委託していたが、制度変更により、地域のニーズにあった支援プランの策定、小規模で専門性の高い地域団体へのアクセスが向上したと考えられている。地域間のばらつきと地域ごとのニーズのバランスの上に成り立っているといえる。

### 2. PCCの役割と取り組み

#### (1) PCCの役割

PCCは地域における被害者支援サービスの提供者として中心的役割を担い、地域の被害者の声を代表し、警察・犯罪計画に地域の声を反映させる。また、被害者と直接関わり、そのニーズを把握し、資金管理・配分、支援委託などを行っている。PCCの活動は司法省からの資金と法的権限によって支えられている。

#### (2) PCCの取り組み

##### A. 委託型支援 (Commissioning Services)

2014年以降、PCCは司法大臣から委任された権限に基づき、被害者支援の提供およびその手配に関する法的責任を負っている。

##### B. 資金管理

司法省から交付される「被害者支援のための補助金 (Victims Grant)」を管理する。この補助金は政府の歳出審査に基づき配分され、PCCはその使用状況を司法省に報告する。

##### C. サービスの策定と連携

委託する支援サービスを策定する際には、被害者本人や被害者支援団体と連携することが求められている。

##### D. サービス評価

被害者がサービスをどのように利用しているか、またサービスがどのように発展しているかを把握する責任がある。

### 3. APCC の役割と取り組み

#### (1) APCC の役割、APCC がカバーする分野

APCC は、PCC 間の連携を促し、政府との橋渡し役を担うことで、被害者支援全体の質の向上と効率化を図る。職員数は約 40 名と小規模であるが、警察運営、犯罪予防、被害者支援、薬物政策など約 20 分野をカバーしている。主な役割は以下のとおりである。

- ① **政府との連携**：被害者支援の分野において司法省と連携し、PCC がより効果的に活動できるよう支援する。
- ② **地域と国の橋渡し**：地域レベルと国レベルをつなぐ連携ルートを提供する。被害者支援に関する協議、資金データ共有の改善、ガイダンスやツールキットの作成などが含まれる。
- ③ **ベストプラクティスの共有**：PCC、政府、被害者支援団体の間で、優れた実践事例を見出し、共有する。
- ④ **スキルアップ支援**：PCC およびその職員に対し、委託業務、データ管理、補助金管理などに関する研修を実施し、スキル向上と実務改善を支援する。
- ⑤ **他団体との協働**：被害者支援分野や関連団体と協働し、共同事業を実施する。特に、被害者コミッショナーと連携し、被害者が求める支援の把握に努める。
- ⑥ **影響力の強化**：現場の動向を把握し、課題を見据え、政府への要望を一致させることで、より大きな力を発揮する。

#### (2) APCC の取り組み

全 43 名の PCC は「メンバーズ・カウンシル (Members' Council)」と呼ばれる評議会を構成し、定期的に会合を開き、以下のような課題を議論している。

- ① **被害者分野ポートフォリオ・リード**：政党バランスを考慮し保守党と労働党から 1 名ずつのリード PCC (政策担当責任者) が置かれ、この 2 名が政府に対する PCC の代表的な発言者となる。
- ② **月例会合**：PCC オフィスの職員を対象とした月例会議では、政策・制度設計、運用課題、女性・少女への暴力対策、委託課題など、被害者分野の幅広いテーマが扱われる。
- ③ **情報共有とエビデンスの収集**：提供団体や関係者を招き、最新の課題について話を聞き、収集したデータやエビデンスを討議する。また、司法省や内務省からの定期報告も受けている。

### 4. 司法省、政府及び関係省庁の役割と取り組み

#### (1) 司法省 (Ministry of Justice : MoJ) の役割

犯罪被害が個人と社会全体に与える深刻な影響を踏まえて、司法省は被害者の回復と司法制度への適切な関与を支援する様々なプログラムに資金提供を行っている。被害者支援の目的は、被害者が情緒的安定を取り戻すこと、そして司法制度に関わるために必要な情報と支援を、被害者に提供することである。

## (2) 司法省の取り組み

### A. 支援プログラムの種類

- ① 回復支援：被害者の回復を目的としたプログラム。
- ② 全国型の支援：
  - 独立性暴力アドバイザー (Independent-Sexual Violence Adviser : ISVA)：被害者が複雑な司法制度を理解し、警察・検察・裁判所などに関わる際に、独立した立場から支援するアドボカシーサービス。
  - 証人サービス (Witness Service)：被害者がどこにいても一貫した質の支援を受けられるよう、法廷付添い支援を全国的に提供。
  - 殺人被害者遺族支援サービス (Homicide Service)：事件数が少ないため、全国規模で一括運営。
  - ヘルプライン：レイプや性暴力の被害者を対象とした、24時間365日対応の全国電話相談窓口。
- ③ 地域型の支援
  - 一般被害者支援
  - DV・性暴力被害者支援 (PCC 委託)

### B. PCC 向け助成金

- ① 助成金の種類
  - i：一般助成金 (General Grant)：地域内のあらゆる被害者ニーズに対応するための資金。
  - ii：特定用途助成金 (Ring-Fenced Grant)：家庭内暴力および性暴力の被害者支援に特化した資金。これらの分野は政治的優先度が高く、深刻なニーズに対応するため、用途が特定されている。
- ② 助成金の課題：被害者支援のための助成金は増加傾向にあるものの、以下の課題が存在する。
  - i：コスト増と需要増：生活費高騰や国民保険料引き上げなどにより、サービス運営コストが上昇し、同時に被害者支援サービスへの需要も増大している。
  - ii：エビデンスの不足：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十分なエビデンスが不足している。
  - iii：資金の断片化と持続可能性：助成金は原則として複数年 (1～3年) が中心であるが、近年の政治状況の不安定さから、より長期の契約を結ぶことが難しい状況にある。

## 5. 政府及び関係省庁の取り組みと課題

### (1) 政府及び関係省庁の取り組み

被害者支援は以下のような複数の省庁にまたがって実施されている。

#### A. 内務省 (Home Office)

警察・犯罪予防、人身取引（現代版の奴隷制）、DV、女性・子どもに対する暴力防止策を担当。

#### B. 住宅・地域社会・地方政府省 (MHCLG)

DVの被害者への安全な住居・シェルターの提供。

#### C. 保健省 (Department of Health)

性暴力付託センター (Sexual Assault Referral Center : SARC) への資金提供。

#### D. 運輸省 (Department for Transport)

交通事故・交通関連犯罪の被害者支援。

### (2) 中央集権と地方分権の課題

イギリス政府全体としては、全国的な一貫性を求める「中央集権化」と、地域の創意工夫や住民ニーズに即した対応を求める「地方分権」の2つの考え方が同時に存在している。こうした状況の中で、PCC制度は、政府が監督機能と財源を確保しながら、サービス提供の意思決定は地域に委ねる（警察本部長の業務執行権限、PCCの民主的負託）ことで、中央集権と地方分権のバランスを取ろうとしている。

## 6. 地域実践の事例 (エイボン・サマセット PCC オフィス)

### (1) PCCの基本方針

犯罪被害者への支援は、警察・犯罪計画 (Police and Crime Plan) における最優先事項である。

#### A. ビジョン

被害者が犯罪被害から立ち直り回復できるよう、個々のニーズに応じたきめ細かな支援サービスを整備し提供する。

#### B. 委託プロセス

「理解・計画・実行・評価 (Understand, Plan, Do, Review)」サイクル：被害者ニーズの評価と関係者との連携を重視している。

### (2) 被害者ニーズ評価

専門機関に委託して以下に示すプロセスで被害者のニーズを評価し、地域で最も必要とされる支援サービス、強み、弱み（支援の空白域）、改善の機会を特定する。また、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との重複を避け、全体の整合性を確保する。

#### A. 意見収集

オンラインアンケート、フォーカスグループなどを通じて、被害者や関係者から今後の委託プロセスに関する広範な意見を集める。

#### B. 仕様書策定

収集した被害者の経験や期待（良い点・悪い点）を反映させ、入札（公募）のための支援サービス仕様書を策定する。

### C. 選考への参加

公募された入札案件の選定過程に、実際に被害経験を持つ人々にも参加してもらい、実質的な意見反映と意思決定への関与を実現する。

#### (3) 関係機関との連携（エンゲージメント）

##### A. 連携の重要性

ニーズ評価の結果だけでなく、委託方針について関係機関、支援提供団体、被害当事者と積極的に意見交換を行っている。

##### B. 市場連携イベント（Market Engagement Events）

支援提供団体に対し委託計画を共有し、共同での入札（コンソーシアム形成など）を促すイベントを開催している。

#### (4) 成果と課題：需要の急増と資金不足

##### A. 成果

契約期間と件数：長期的な支援を見据え、7年間の契約として、異なるタイプの被害者支援サービスを提供する4件の契約が付与された。

- ① 若年層向けの専門支援サービス
- ② 成人被害者支援サービス（3団体による提供）
- ③ 人身取引（現代版奴隷制）に特化した小規模支援サービス

##### B. 広範なパートナーシップ

PCC オフィスは、単独ではなく、より広範な支援システムの一部として機能しており、NHS（国民保健サービス）、地方自治体、警察組織などのパートナーと緊密に連携している。それは、被害者支援、加害者支援、被害の未然防止などである。特に性暴力・虐待分野の特定被害者向けに、さらなる専門的支援を共同で委託している。

##### C. 課題

- ① **資金不足**：資金が全体的に不足しており、多くが短期資金であるため、長期的な計画立案と持続可能なサービス提供が困難である。そのため、限られた予算の中で優先順位をつけなくてはならない。
- ② **支援対象者数の増加**：被害者の数が大幅に増加している。加えて複雑な事案が多くなり、多面的なニーズや脆弱な個人要因を抱える人が増えていることもあり、支援の困難度が増している。実際、過去8年間の支援者数の増加は、性暴力被害者支援においては、支援件数が平均861件から1,800件へと122%増加。若年被害者支援においては、利用者数が387人から777人へと倍増している。
- ③ **裁判の長期化**：裁判の開廷までに長期間を要するため、長期間・継続的な被害者への支援提供が必要となっている。
- ④ **新規パートナーシップの問題**：新しい支援のために、新規の協働体制を作る必要があるが、これには常に乗り越えなければならない課題やリスクが一定程度存在している。

## 7. おわりに

### 【日本の被害者支援に活かすべきポイント】

#### (1) 支援効果のエビデンスを示す

被害者支援活動の視点で APCC-PCC システムから学び得ることは、常に行政や社会に対して、被害者支援活動の重要性を表明し続けることである。その際には、行政や社会の理解を得るために、支援が重要というだけでなく、社会に及ぼす効果（見える評価）、効率性（コスト対効果・便益）などの説明ができるよう準備することが大切になると考えられる。

#### (2) 地域や個別性に応じた支援のバリエーションを増やす

PCC 制度で地域特性に応じた支援や支援の評価が重視されたことは大切な視点である。それゆえ、地域や被害者等の特性に応じた支援のバリエーションをさらに増やすこと、支援活動の客観的な評価方法を考案することなど、今後、全国被害者支援ネットワークが着手すべき課題を明らかにすることが求められると考えられた。

#### (3) よりよい被害者支援モデルを検討・改善する

日本の被害者支援モデルは 48 の支援センターが対等な立場で連携する「水平的ネットワーク型」であり、各支援センターが相談員を雇用してサービス提供を行う「直接提供モデル」となっている。このため、組織間の情報共有や連携が容易であり、組織間での実践的な知の共有が進みやすく、公平で安定したサービス提供が可能なモデルといえる。一方、イギリスの PCC は「中央集権的資金提供」と「地方分権的意思決定」によるハイブリッドな構造をもつ。サービス提供の仕組みも、日本とは異なり、PCC が企画・監督を行い、実際のサービス提供は専門機関に委託する方式である。そのため小規模で柔軟な地域に根ざした支援が可能となる反面、委託管理に伴うコスト増加や、委託団体にとって短期間契約による不安定さが生じ、長期的な計画策定が困難となるという課題がある。外国の優れたモデルをそのまま日本に導入する時代はすでに過ぎ去った。現在求められているのは、こうしたモデル比較を通じて、日本の被害者支援モデルの長所と短所を明らかにし、現状により適した被害者支援モデルを検討・改善していくことである。

### 【所感】

PCC の仕組みは導入されて 13 年目のいまだ新しく革新的な制度であり、多くのスタッフたちによってその充実が図られている印象であった。この制度は、多様な地域のニーズに対応するために地域で多くの権限を決定する「地方分権的」な方向性と、全国的に一貫した方針や支援を実施するための「中央集権的」な方向性という、2つの方向性を同時に成立させようとする理想と困難さの双方を抱えていると感じ取れた。ただし、この制度は被害者支援のために設計されたものではなく、住民の声を警察運営に反映させることを目的として導入されたものである。そのため、この制度を被害者支援の文脈のみで理解するのではなく、もっと広い視点から捉える必要があると感じた。

特に日本の支援センターにおける人材育成の観点から考えると、人材は 5 年、10 年という

視点で育成していく必要がある。しかし、PCC 制度では、業務契約が途切れた場合、その人材が失われてしまう可能性がある。もっとも、各サービスプロバイダー間での支援者人材の流動性は高そうである。人材とは、その組織の実務的な知識や支援の価値・文化を体現する存在でもあり、企業のように短期間で目に見える成果を求められることの問題の大きさも感じられた。一方で、エビデンスの活用や地域特性・多様性への着目など、日本の被害者支援活動に不足している視点を学ぶ機会にもなった。

なお、2025 年 11 月 13 日にイギリス政府が PCC 制度を廃止する方針を決定したとの報道があった。その理由として、一般市民の間で PCC 制度の理解が十分に浸透していないこと、そして、コスト削減により新たな警察官の街頭配置に資源を振り向ける意図が背景にあるとされる。被害者支援については、政府はサービスの継続性を確保するとしている。

こうした状況からも、被害者支援は財政・行政・政策と常に密接に関連していることをあらためて実感した。被害者支援活動を継続するためには、行政や政策への関与が不可欠であり、それこそが全国被害者支援ネットワークの重要な役割であることを再認識した。

#### 報道 URL

(<https://www.gov.uk/government/news/police-and-crime-commissioners-to-be-scraped#:~:text=News%20story,such%20as%20education%20and%20healthcare.>)