

注：本稿は『行政評価による地域経営戦略(中央法令出版)』の一部分についてさらに抜粋して連載したものです。全容を捉えることのできる詳細な全文は『行政評価による地域経営戦略(中央法令出版、99年4月出版)』をお読みください。

時事通信社「地方行政」掲載前草稿

連載 行政評価の実例 - 米国オレゴン州MULTI郡から 完

## 地域の安全性を向上させたい

### - 第7章・公共の安全ベンチマーク -

「行政経営フォーラム」海外調査会

## イントロダクション

住民は安全になっていると感じている；犯罪率は横ばい状態にある

統計によると、MULTI郡の住民のうち、自分の住んでいる地域の昼夜の安全性が良くなったと感じる人は増加している。また、犯罪統計をみれば、MULTI郡の住民がそのように感じる根拠がわかる。住民が安全と感じる割合は、犯罪の発生率と同様地域により異なる。だが、郡全体において、全ての犯罪率は横ばい、もしくは減少しており、特に以前犯罪率の高かった地域ではかなり減少している。

システムは変わりつつある

1994年、オレゴン州の有権者はある特定の犯罪に対して率先して禁固刑を科すことを選択した。これにより、州及び地方政府の矯正プログラムは大きく変わることとなった。すなわち、州や地方の刑務所の収容数を増やしたり禁固に代わる別のプログラムを作ることとなったのである。この発議を受けて、MULTI郡は公共の安全システムの様々な分野のキーパーソンからなる「公共の安全のためのタスクフォース (Public Safety Task Force)」を設置し、システムの理解を深めるとともに、差し迫った改革のための計画づくりに取り組んだ。タスクフォースにより策定された計画には州の実施基金が適用されることになり、さらに、MULTI郡はこのシステムを拡大するための財政援助をするかどうか、1996年に住民投票にかける予定である。

タスクフォース及びその後任である「地域安全調整委員会 (Local Public Safety Coordinating Council)」の業績はすばらしく、今後もシステムを構成する要素、すなわち司法当局、裁判所、検察、矯正所、対犯罪プログラム、犯罪被害者、その他の関係者の間を上手く調整していくことになるであろう。犯罪に対して住民が憤慨していること、また政府の財源が縮小していることを考え合わせると、これは必要不可欠な役割といえる。

政策の論点は未然防止から住民保護まで幅広い

限られたプログラム財源のなかでは、いかにして財源を効果的に使うかに政策の焦点となる。論点の一つの極は予防が最良の策だと信じるものであり、犯罪者に顕著に見受けられる危険要因の改善のために財源を用いるべきであるとする。もう一方の極は、再犯を防ぐ唯一の方法として投獄を支持するものである。この両極のどこかに犯罪行動の未然防止の観点と再犯者からの住民保護の観点が折り合うようなプログラムがあるのである。これは微妙なバランスであり、住民は、両目的が達成されるように財源を使うことを望んでいる。

我々は、公共安全プログラムを評価する能力を高めなければならない

公共安全システムの中で、加害者と被害者の両者の作用を理解しようといふ我々の努力は始まったばかりである。我々はシステムの実地調査を行い、見過ごしがちなことではあるのだが、ひとつのプログラムの変化がシステム全体に及ぼす効果を確認する必要がある。また同様に、我々はシステム全体にわたるニーズを把握するための情報システムを開発する必要がある。この情報システムによって、裁量権者は自らの裁量がどのような影響を及ぼすかについて情報を得ることができるのである。

情報システムを改善するには、巨額の技術投資が必ずしも要求されるわけではない。システムによって個人を探知する仕組みと様々なプログラム結果を示す仕組みが必要なだけである。プログラムの効果を測ることは時間がかかり、探知することは難しいのだが、情報システムにおいてプログラムを評価することは重要であり、気を配って投資をする必要がある。

## 地域の安全性

---

### ベンチマーク No.84 自分の住んでいる地域を一人で歩いても安全だと感じる人々の割合を増加させる

(それはなぜ重要であるか?)

人は誰でも、最小限の食べ物、住居、教育、医療を欲するものである。さらに、これらの生きていく上で大切なものに加えて、人は自分の住んでいるところを安全だと感じることも重要である。このベンチマークは、人々が自分の住む地域が安全であるかどうかを測るものである。

#### 自分たちの住む地域を安全と感じる

1994年の調査と比較して、1995年の調査では、自分の住んでいる地域が安全だと感じるムルトマ郡の住民の割合は高くなっている(1995年: 昼間 84%、夜間 40%、1994年: 昼間 81%、夜間 38%)

また、グループにより「安全感」は異なるものである。

女性より男性のほうが自分たちの住む地域を安全と感じている。

高い教育を受けた人ほど安全と考える傾向にある。

60歳以上の人は60歳未満の人に比べて、安全と感じる割合が低い。

犯罪の被害にあったことがある人は犯罪にあつたことがない人に比べて、安全と感じる割合が低い。

# 家庭内暴力 - 未成年虐待

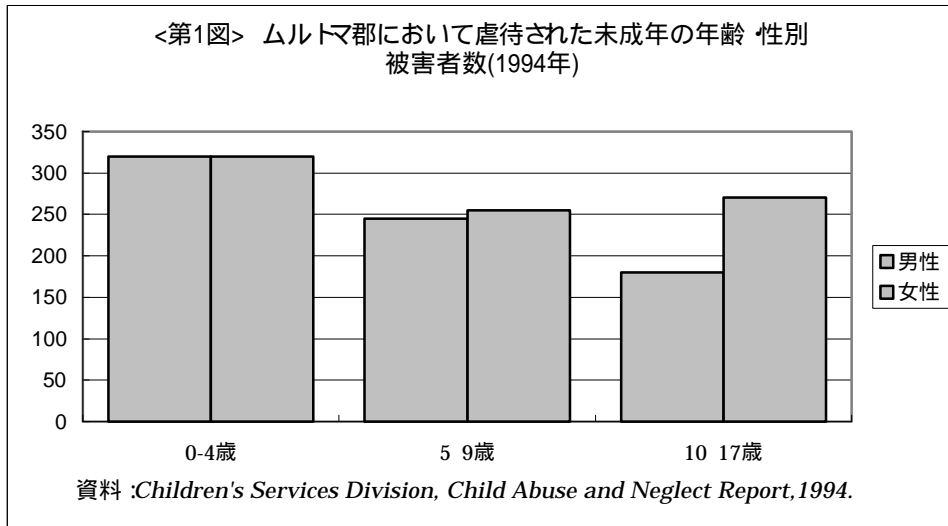
## ベンチマーク No.86A 人口 1,000 人当たりの 18 歳未満の子供の虐待届出件数を監視する

(それはなぜ重要であるか?)

未成年虐待は、虐待された子等達にとって生涯忘れられぬ経験であるが、さらに加えて、未成年虐待は別の結果をもたらすことにもなる。子供の頃に虐待された経験を持つ者は、成人するとしばしば自らも虐待者となるのである。放置しておけば、未成年虐待は何世代にもわたって永続するのである。

我々の究極の目標は、未成年虐待被害者の数を減らすことにあるが、我々は届出されない多くの虐待があることも知っている。未成年虐待を届出よう住民に奨励することは、助けを求める家族に届出をさせることのきっかけを与えることにつながる。我々は、被害者の数を減少させることを望むとともに、より多くの被害者が届出を行うことを期待して、このベンチマークを監視するのである。

第 1 図では、幼児(0 - 4 歳)は、他のどの年齢層よりも虐待される傾向が強いことを示している。また、幼児の被害者には男女の差はないが、10 歳以上では、女性が男性よりも被害者になる傾向が強いことを示している。



(将来におけるこのベンチマークの改善)

オレゴン改革委員会は、2000年の時点での、18歳未満の未成年虐待の被害者数を、1,000人当たり6.0人と目標を定めている。ポートランド・ムルトマ改革委員会は目標設定の前に、このベンチマークに関する更なるデータを研究する予定である。

## 家庭内暴力 - 配偶者虐待

---

**ベンチマーク No.86B** 人口1,000人当たりの配偶者・内縁のパートナーへの虐待届出件数を監視する

(それはなぜ重要であるか?)

家庭内暴力は、親近関係にある者に対する脅迫、肉体的暴力、性的虐待と定義される。これには、配偶者、同居人(異性愛者・同性愛者) 過去に親近関係にあった者が含まれる。このベンチマークは、家庭の平和を脅かすとともに、助けを求めたいが恐怖心のためにできないでいる被害者の心に影響を与えることができ、重要である。

### 家庭内暴力

1990年、FBIは米国では15秒毎に女性が殴られていると算定した。米国では年間4,000人が家庭内暴力で命を失っているという。

(将来におけるこのベンチマークの改善)

家庭内暴力の届出数を減らすことが現在の目標であるという事はできない。なぜなら、全ての家庭内暴力が届出られているとはいえないからである。実際のところ、自分のパートナーを暴力で警察に届ける勇気がないことが、救済を提供することの最も大きな障害となっているのだ。警察に届けるのは、たいがい虐待が長期にわたった結果として、極限に至った時である。現時点での我々の目標は、被害者やその家族が、繰り返し行なわれる虐待に終止符を打つことの手助けができるように、家庭内暴力の届出を奨励することである。

ポートランド・マルチマ改革委員会は目標設定の前に、このベンチマークに関する更なるデータを研究する予定である。

# 家庭内暴力 - 高齢者虐待

## ベンチマーク No.86C 人口1,000 人当たり高齢者への虐待事件の届出件数を監視する

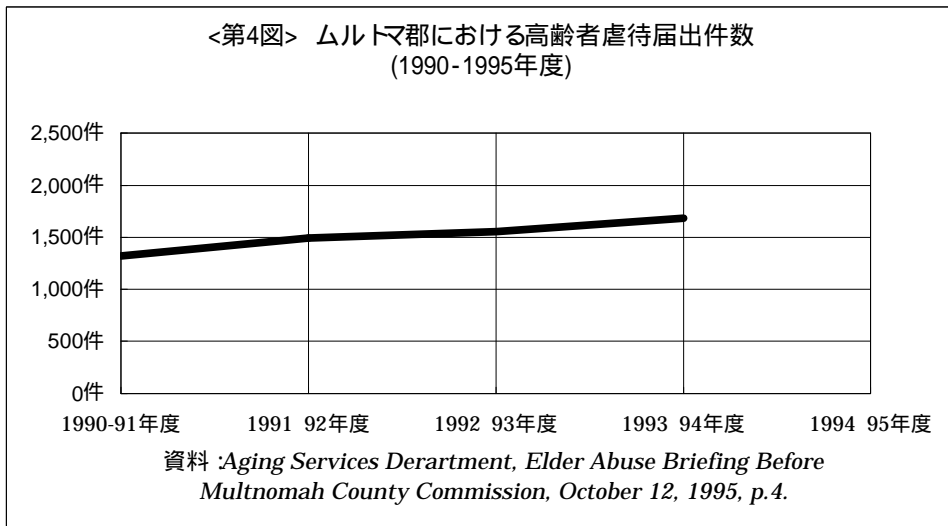
(それはなぜ重要であるか?)

高齢者虐待とは、65 歳以上の高齢者への肉体的、金銭的、または精神的虐待のことをさす。未成年虐待や配偶者虐待と同様に、高齢者虐待もベンチマークとして監視することが重要である。なぜならば、高齢者虐待はMULTI郡で最も弱者である人々の命を危険にさらすものであり、高齢者虐待の被害者の多くは、しばしば、助けを求めることがおぼつかないか、または不可能な状況にあるからである。

高齢化が進行するにつれ、高齢者虐待事件も増加傾向にある。今日、85 歳以上の年齢層は最も増加率が大きい層であるが、同時に、彼らは最も弱い立場にある年齢層なのである。このベンチマークを監視することによって、我々は今日の問題の状況を把握し、将来の高齢者虐待のインパクトを和らげる政策や施策を策定することが可能になる。

( 高齢者虐待 )

MULTI郡での高齢者虐待届出件数は増加傾向にある(第 4 図参照)。1990 - 91 年の間、MULTI郡高齢者サービス課は 1,321 件の 60 歳以上の高齢者虐待報告を調査した。1994 - 95 年にはその調査件数は 55% 増の 2,052 件まで増加した。対称的に、60 歳以上の高齢者の数は、1990 年の 101,659 人から 1995 年の 98,280 人に減少している。



# 届出犯罪事件

## ベンチマーク No.87 人口1,000人当たりの届出犯罪件数を監視する

(それはなぜ重要であるか?)

地域の犯罪率は、住みやすさを表す最適な指標のうちのひとつである。人は、自分が安全であることに大きな価値感を抱き、脅威にさらされていると感じる時には地域内に他にどんなよい点があっても二の次になってしまうものである。犯罪率は、個人が住む場所や働く場所を決める時に影響を及ぼすものであり、高い犯罪率は地域の繁栄に重大な影響を与えるものである。

(犯罪の報告)

ほとんどの地方警察署は犯罪データを統一様式によりオレゴン州と FBI に報告している。従って比較可能な2つのデータベース「法執行データシステム(The Law Enforcement Data System : LEDS)」と「定型犯罪レポート(Uniform Crime Reports)」が整備されている。

犯罪率のデータは慎重に解釈しなければならない。まず、2つの重要な変数が犯罪率に影響を与えているということがある。1つ目の変数は被害者率であるが、これは犯罪の種類及び人口の大きさにより大きく分かれるものである。このことについては、ベンチマーク No.91 で詳細に議論することにする。2つ目の重要な変数は逮捕率であるが、これは警察の捜査方法により分かれるものである。時折行われる、ある特定の違法行為に対する「一斉捜査」は犯罪件数を増加させることになるであろう。また、住民に対する警察官の割合を増やせば、やはり犯罪件数を増加させることになるであろう。さらに、警察が効果的に地域の監視を行った場合、警察が届出に対して行動を起こすことを住民は期待して強い信頼を抱き、犯罪届出件数を増加させることになるかもしれない。

第2表は、1990年から94年までのMULTI郡の犯罪率を示している。この期間に犯罪率は1.94%増加した。なお、人身犯罪は1.06%減少したが、財産犯罪は3.17%、問題行動犯罪は1.06%増加している。

第2表 MULTI郡における人口1,000人当たり犯罪件数(1990 - 1994年 / 単位: 件)

年	合計	人身犯罪	財産犯罪	問題行動犯罪
1990	181.72	30.21	106.18	45.33
1991	183.74	30.04	108.23	45.47
1992	181.29	30.03	109.01	42.25
1993	177.38	29.71	105.13	42.65
1994	185.25	29.89	109.55	45.81

資料 Law Enforcement Data System.

(将来におけるこのベンチマークの改善)

オレゴン改革委員会は、犯罪の種類により2000年における目標を以下のように決めた。

- 人身犯罪 12.0 件
- 財産犯罪 60.0 件
- 問題行動犯罪 35.0 件

# 逮捕者

## ベンチマーク No.88 人口1,000人当たりの逮捕者数を監視する

(それはなぜ重要であるか?)

ある犯罪が警察に届けられると、それはひとつの事件あるいは犯罪としてカウントされる。この情報に基づいて司法当局は加害者を割り出し逮捕する手はずを整える。逮捕者のデータは、特定のパターンを抽出することができるものである。例えば、青少年の逮捕者が成人の逮捕者より多いのか、特定の少数民族や少数人種が逮捕されることが多いのか、このような問いの答えがこのベンチマークから知ることができるのである。

第3表に示すとおり、MULTI郡の人口1,000人当たりの逮捕者は1990年の54.49人から1994年の57.54人へと増加している。人身犯罪及び財産犯罪の逮捕者は増加しており、問題行動犯罪は5年間横ばい状態にある。

第25表 MULTI郡における人口1,000人当たりの逮捕者数  
(1990-1994年 / 単位:人)

年	合計	人身犯罪	財産犯罪	問題行動犯罪
1990	54.49	10.50	15.38	28.62
1991	54.88	10.66	15.65	28.57
1992	55.13	10.52	15.84	28.77
1993	55.86	11.25	16.58	28.04
1994	57.54	11.64	17.15	28.76

資料: Law Enforcement Data System, 1990-1994.

(将来におけるこのベンチマークの改善)

我々はこのベンチマークの目標値を定めることは提案しない。むしろ、このベンチマークは継続して監視されなければならないものである。特にその中でも重要なのは、増加傾向にある青少年の逮捕者である。オレゴン改革委員会は、2000年における青少年の逮捕者の目標値を、人身犯罪4.3人、財産犯罪18.8人、問題行動犯罪20.0人と定めている。

# 犯罪被害者

---

## ベンチマーク No.91 人口 1,000 人当たりの犯罪被害者数を減少させる

(それはなぜ重要であるか?)

警察への届出とは、犯罪を部分的にしか描いてないものである。なぜならば、様々な理由で、犯罪を警察に届けないことを選択する人々が大勢いるためである。

犯罪は増加しているのか、それとも減少しているのか、犯罪撲滅のための我々の努力は効果的なのか。これらの問いに対する答えは、単に警察に届けられた犯罪を調べるだけでは見出すことはできない。我々は被害者について、また、なぜ彼らが被害届けを出すのかあるいは出さないのかについて、もっと多くの情報が必要である。

(将来におけるこのベンチマークの改善)

ムルトマ郡のデータは存在しないため、このベンチマークの目標を提案するのは難しい。ポートランド市では、1990年に強盗事件 10%以下にするという目標をたてたが、このベンチマークは 1991年に達成され、その後も毎年減少続けている。ただし、ここではひとつの犯罪に対してしか目標を設定していない。

ポートランド・ムルトマ改革委員会は目標設定の前に、このベンチマークに関する更なるデータを研究する予定である。

# 再犯率

## ベンチマーク No.93 刑期を終え出所した者が3年以内に再び犯罪を起こす割合を減少させる

(それはなぜ重要であるか?)

「常習」 - 前の状況や習癖、特に犯罪習癖に逆戻りする傾向を指す。犯罪習癖があり、繰り返し刑務所に戻る者の存在は、政府の財源を枯渇させる理由となっている。オレゴン州矯正局(Oregon Department of Corrections)によると、州刑務所が1人の犯罪者にかかる費用は1年で19,611ドルである。

このベンチマークは、仮出所してから3年以内に再び刑務所に戻ってきた者の割合を測っている。出所後すぐ刑務所に戻るといことは、仮出所した者が自分の犯罪習癖を変えることに戸惑っていることを暗示しているのであろう。刑務所に逆戻りする仮出所者が増加しているといことは、コミュニティに対して、仮出所者が刑務所と外の世界のギャップを埋めるための手助けの方法を再検討する必要があるということを示唆している。

刑務所に逆戻りする割合の増減は、犯罪習癖に原因があるとは限らず、むしろ多くは政策の変更に影響されたものである。仮釈放規定違反や新たな刑により刑務所に戻った者は、1993年と1994年には減少している。これはオレゴン州矯正局が作ったガイドラインの結果である。すなわち、州が地方裁判管区に仮釈放規定違反者に対しては別の制裁措置をとるよう奨励したことの影響である。別の制裁措置とは、州刑務所への投獄の代わりに郡刑務所へ投獄することや、社会奉仕を行うことが含まれているであろう。

(将来におけるこのベンチマークの改善)

オレゴン改革委員会は、2000年までに再犯者の割合を20%にすると定めている。1992年の7月から12月までのコーホート分類では、35%が3年以内に刑務所に逆戻りしている。この州レベルの目標に到達するためには、ムルトマ郡においてもその割合を引き下げようもっと努力をする必要がある。

ポートランド・ムルトマ改革委員会は目標設定の前に、このベンチマークに関する更なるデータを研究する予定である。

第8図 ムルトマ郡内の刑務所の収容定員(1982-1995年)

