

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	英国DBSの経営と改革 —「雇用支援機関」の Value For Money—
著者 / 所属	岩波 祐子 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	236号
刊行日	2024-6-3
頁	1-25
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/202423601.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

英国DBSの経営と改革

—「雇用支援機関」の Value For Money—

内閣委員会調査室 岩波 祐子

《要旨》

英国では、公的機関である「前歴開示・前歴者就業制限機構」(DBS)が、就業希望者の犯罪記録情報を管理し、証明書(チェック)を発行、安全な雇用を支援しており、労働者の2割程度が利用している。こどもに接する職業などについては、特に、就業を禁止する者のリストが作成され、掲載者の就業、雇用は犯罪となる。リスト作成・管理、チェック発行では警察の情報も活用され、不服申立制度も置かれている。

DBSはより経済的・効率的にサービスの近代化を進めるために創設された経緯もあり、運営はチェックなどの手数料を収入源とする実質的な独立採算制で行われ、CEOの下、より低廉な価格でより充実したサービスを提供するという Value For Money の観点が重視されている。ITシステムの近代化等は所期の予算を大幅に超過し契約先も変更するなど難航し、会計検査院や下院委員会でも取り上げられたが、現在は手数料の引下げ、超過利益の国庫への送付も実施され、顧客満足度も高い。

DBSの規制対象について、現在、自営業者の扱い等に独立機関から提言が出されており、その動向が注目される。

1. はじめに

第213回国会には、こどもに接する仕事に就く人に性犯罪歴がないかを確認する制度を設けることなどを内容とする、こども性暴力防止法案(「学校設置者等及び民間教育保育等事業者による児童対象性暴力等の防止等のための措置に関する法律案」)が提出されている。同法律案は、英国のDBS(Disclosure and Barring Service：前歴開示・前歴者就業制限機構)の仕組みも考慮して検討され、我が国の仕組みは「日本版DBS」とも称される。同法律案はこども家庭庁が運営主体となった仕組みを設けようとするものである。他方、英国のDBSは、内務省に後援され、「議会に対して直接説明責任を負うが、省には属さ

ない公的機関」である。手数料を収入源として独立採算制で運営されているなど、我が国の仕組みとは異なるものの、なお着目すべき点が多い。

DBSは、我が国では、こどもへの性暴力防止のために、性犯罪歴を有する者等の就業を規制する専門機関などと紹介されることが多いが、英国で公表されている報告書等を見る限りでは、顧客（チェック発行を求める求職者、事業主）へのサービスを重視し、経済的効率性を重視する、雇用支援機関との自認が目立つ。社会的な弱者の保護に重点を置く内務省の計画への貢献に言及しつつも、「私たちは、犯罪記録情報を提供し、必要に応じて禁止決定を行い、公共、民間、ボランティアの各部門の全ての雇用者が、より多くの情報に基づいたより安全な採用決定を行えるよう支援する。」¹と述べ、戦略計画・年次報告等の内容もいかに少ない経費で効率的に運営し、より迅速に対応し、「顧客」の満足度を上げるかに重点が置かれており、Value For Money（VFM: 価格に見合った価値）²という言葉も目立つ。運営の効率性については、英国会計検査院（NAO）も注意を喚起し、庶民院公会計委員会でも取り上げられている。

本稿では、日本版DBSとの比較、保護組織としての成果等は他の論稿に譲り、これまで我が国では注目されていなかった経営主体としてのDBSについて、VFMの観点も交えつつ、概要と実態、改革動向を紹介する³。

2. 英国DBSの概要

DBSは、英国政府公式サイトでは、「雇用主がより安全な採用を決定できるよう支援する機関」と紹介されている。こどもや脆弱（vulnerable）な大人⁴と接する仕事に就けない者のリストである「就業禁止者リスト」を管理し、個人をこれらのリストに掲載し、規制対象業務への従事を禁止すべきか決定すると

¹ 2023年発行のDBS年次報告書（以下「2022-23年度年次報告書」。対象期間は2022年4月から2023年3月。以下「2022-23年度」と表記）13頁。

² 会計検査の観点として、VFM監査と言われるものがあるが、後述する英国会計検査院（NAO: National Audit Office）の報告書5頁では「費用対効果や、DBSが内務省に提供する保護政策の全体的な有効性については調べていない」と記されている。例えばDBSがどれだけの数の性犯罪の発生を抑制したか、といった検証は事実上不可能で、費用対効果が測りにくいということも一因と思われる。ゆえに、ここでのVFMはより単純に、よりよいものをより安く、と捉えたほうが実態に合うと解される。

³ 本文の記述は、主として2022-23年度年次報告書等のDBSの公表資料、DBSの監査機関である独立監視官の年次報告書、独立した外部機関による調査報告、Value For Moneyに関しては2018年から2019年にかけて行われたNAOの調査報告及び庶民院公会計委員会のレビュー等、インターネット上で入手可能な公的資料に基づく。

⁴ おおむね、障害者や要介護者など、ケアを受ける立場にある者を指して使用されている。

ともに、証明書である「DBSチェック」を処理・発行して、雇用主がより安全な採用決定を下せるよう支援している⁵。

ここでは、こども家庭庁「こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みに関する有識者会議」の第1回配布資料第8「イギリス・ドイツ・フランスにおける犯罪歴照会制度に関する資料」⁶から適宜抜粋し、実際の運用状況と全体像が分かるように、若干付言する形で紹介する。

図表1 犯罪歴照会制度等

犯罪歴照会制度							
<ul style="list-style-type: none"> ● イギリスでは、基本的に職種に関わらず使用者が被用者の犯罪歴照会を求められることができることとなっている。ただし、こどもに関わる職業又は活動を行う使用者がこどもに対する性的虐待等の犯罪歴がある者を使用することは犯罪と定められているため、こどもに関わる職種の使用者において被用者の犯罪歴照会を行うことが義務化されている。 ● 前歴開示(Disclosure)は、Disclosure and Barring Service(DBS)(前歴開示・前歴者就業制限機構)が行い、DBSは他にも「こどもや脆弱な大人と接する仕事に就けない者のリスト」の作成(就業禁止決定(Barring))も行っている。 ● 前科情報等のデータは、内務省等の別組織によって管理・保管され、DBSはそのデータベースを利用する形で運用を行っている。 							
※イギリスにおける「こども」は18歳未満のことを指す							
Disclosure and Barring Service (前歴開示・前歴者就業制限機構)	DBSが照会する主なデータ等						
○機関の位置付け: NDPB(Non-departmental Public Body) ※議会に対して直接説明責任を負うが、省には属さない公的機関	○内務省管理データ * PNC (Police National Computer) 警察が記録した特定の被疑者の逮捕詳細、追訴・起訴・有罪判決に関する情報、警察が発した注意処分等の裁判外刑事処分の情報等が保存されている。						
○政府組織とDBS	○地方警察管理データ * PLX (Police Local Cross Referencing Database/Police Local Exchange) 被疑者等の氏名、生年月日等個人情報と地域警察が独自に有する個人の機微情報(有罪にならなかった事案に関する情報等)が保存されている。						
<table border="1"> <tr> <td>内務省 (Home Office)</td> <td>DBS組織に関する法律等所管</td> </tr> <tr> <td>司法省 (Ministry of Justice)</td> <td>DBSが発行する証明書の記載内容等を規定する法律所管</td> </tr> <tr> <td>教育省 (Department for Education) 保健省 (Department of Health & Social Care)</td> <td>教職員の登録審査等の際にDBSチェックを利用すること等のガイダンス文書等作成</td> </tr> </table>	内務省 (Home Office)	DBS組織に関する法律等所管	司法省 (Ministry of Justice)	DBSが発行する証明書の記載内容等を規定する法律所管	教育省 (Department for Education) 保健省 (Department of Health & Social Care)	教職員の登録審査等の際にDBSチェックを利用すること等のガイダンス文書等作成	○就業禁止者リスト * こどもや脆弱な大人と接する仕事に就けない者のリスト 特定の犯罪により有罪判決を受けた者、特定の犯罪歴チェック時に開示された犯罪歴を持つ者、またDBSへの通報を基に組織的な判断の結果決定された者が掲載。なお、規制対象活動(後述)を行う団体・人材派遣業者は、児童に危害を与えるおそれがある者がいる場合にDBSに通報の義務がある。
内務省 (Home Office)	DBS組織に関する法律等所管						
司法省 (Ministry of Justice)	DBSが発行する証明書の記載内容等を規定する法律所管						
教育省 (Department for Education) 保健省 (Department of Health & Social Care)	教職員の登録審査等の際にDBSチェックを利用すること等のガイダンス文書等作成						
○体制: ※2021年度の数 ・経営部門(Board):7名 ・運営部門(Operating segment):1258名 ↳ 運営(Chief Executive Office) ↳ 人事・総務(People & External Relations Unit) ↳ 財務(Finance and Commercial Unit) ↳ IT管理(Information Directorate) ↳ 就業禁止者リスト管理(Operations Barring Unit) ↳ DBSチェック運営(Operations Disclosure Unit)	DBSと協働する団体・機関等 * 協働団体(Keepers of Registers) DBSに通報する権限を持つ等、こどもの安全確保のためにDBSと協働することが法に定められた、教育・社会福祉・医療分野の団体 (例:学校教員の登録・管理団体 等) * 監督機関(Supervisory Authorities) DBSに通報する権限を持つ等こどもの安全確保のためにDBSと協働することが法に定められた機関 (例:教育の質保証機関、非営利団体の登録・管理機関 等)						

(出所) こども家庭庁ウェブサイト

(1) 組織

DBSは「議会に対して直接説明責任を負うが、省には属さない公的機関」(NDPB: Non-departmental Public Body)である。設立・役割については2012

⁵ About us - Disclosure and Barring Service - GOV.UK (www.gov.uk) <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service/about>

なお、2022-2023年度年次報告書には、「私たちが提供する情報は、ある個人の職務への適性を判断するための唯一のツールとして使われるべきではなく、他の採用ツールと併用して使われるべきである。」(13頁)との一文がある。

⁶ <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/aceeb993-95c7-4465-9db7-3753b9e6694b/6c3b5bff/20230627_councils_kodomokanren-jujisha_%20x2UksA0k_08.pdf>。なお、掲載に際しては一部を抜粋したり、縦方向に拡大加工したものがある。

年自由保護法の第5編ほかに規定があるが、具体的な職務の内容や責任の範囲については、内務省とDBSとの間で協議される枠組文書(Framework Document)により規定されている⁷。対議会の説明責任はParliamentary Under Secretary of State(通称「保護担当大臣」)が負う⁸(Frameworkの3.1。以下、参照する数字はFrameworkの項目)。DBSの事業計画、予算には内務省の関与はあるものの、基本的には手数料などを収入源として独立採算制で運営されている⁹。

経営部門(Board)の長(Chairman)と理事は、公的任用コードに従い、内務大臣が任命する¹⁰。各理事はBoardの下にある各委員会(Board committee)(会計・リスク委員会(ARC)、Change Management委員会(CMC)、People委員会(PC)、質・財務・業績委員会(QF&P)、報酬委員会(RemCo))の長を務めている¹¹。

DBSの実務では外部委託等が活用されており¹²、情報技術サービス分野ではCGI IT UK Ltd、サービスセンター運営ではHinduja Global Solutions UK Ltd(HGS)などとの契約がある¹³。なお、2022-23年度年次報告書では、スタッフ数は1,392名となっている¹⁴。

⁷ DBSの目的(戦略的目標など)、ガバナンスと説明責任、管理と財務上の責任として、それぞれ詳細な規定が設けられている。なお、この文書によって法的権限や責任がもたらされるものではないとされている。Disclosure and Barring Service: framework document (accessible) - GOV.UK (www.gov.uk) <<https://www.gov.uk/government/publications/home-office-framework-documents/disclosure-and-barring-service-framework-document-accessible>>

⁸ Minister for Safeguarding。通称は「大臣」だが、実際には日本の大臣政務官に相当する。

⁹ 「10.2 内務省はDBSに対して無償資金協力を行うことができるが、DBSは通常、情報開示業務から得られる手数料収入を通じ資金を調達すると期待される。内務省は、DBSの手数料収入が全てを満たす資金となることを期待する：

10.2.1 ボランティアの無料開示申請を含むDBSの支出及び資本要件；10.2.2 DBSの内務省スポンサー費用；10.2.3 独立監視官(Independent Monitor)のための内務省費用。」

独立監視官については後述する。

なお、特定目的の補助金は許容されている(16)。黒字・赤字に関し、余剰金は連結基金に返還され、赤字は内務省が補填するとの記載もある(17.1)。2022-23年度については後述。

¹⁰ 報酬も内務大臣が決定する。直近では長の報酬は4.0~4.5万ポンド。CEO(Boardメンバーではないが、出席はする)はDBSが任命する(2021-22年度の総報酬は20.5~21.0万ポンド)。利益相反の規制、透明性の確保、兼職の規制等も置かれている。

¹¹ 各委員会の活動内容については、2022-23年度年次報告書67-71頁参照。他にも不服申立てが行われた時に開催されるBarring Appeal Panelがある。

¹² 2022-23年度では、Outsourced and Postageとして1,500万ポンド支出されている。なお、人件費は約5,250万ポンドである。

¹³ 2022-23年度年次報告書では、チェックの処理等のカスタマー・サービスに従事しているHinduja社とは契約内容が折り合わず、ストライキによりDBSの窓口が閉じられる事態となり、処理日数にも影響が生じたと記載されている。

¹⁴ 前年度は1,258人で、134人増えている。増加分は主に有期雇用者が増えたことによる(52名→112名)。2022-23年度年次報告書108頁。

(2) 就業禁止決定

DBSの行う就業禁止決定については、**図表2**のとおりである。DBS自らが法的効果を伴う決定を行い、就業を禁止される対象者をリストに掲載、管理している。

図表2 就業禁止決定

就業禁止決定
<ul style="list-style-type: none"> DBSは、就労希望者が特定の重大な犯罪(深刻な暴力的・性的犯罪等)で有罪判決を受けたことがある場合、子ども等に危険を及ぼすと確信できる判決以外の情報を持っている場合に一定の職業(規制対象活動(後述))に就くことを法的に禁止するため、就業禁止者リストを作成し管理している。 DBSが、子ども等と関わる仕事に就くことを禁止する決定をした場合、その決定を下された者がそのような仕事に就くことは刑事犯罪となり、また使用者が事情を知りながら職務に採用することも刑事犯罪となる。
就業禁止者リスト掲載の決定方法
<ul style="list-style-type: none"> 特定の重大犯罪で有罪とされた又は警告を受けた者は、警察からDBSに対して情報提供がなされ、自動的にリストに掲載。 使用者や各種機関等からのDBSへの通報情報に基づき、DBS内で審議を行い、子ども等に危害を与える可能性があると判断された場合に掲載。(掲載への不服申立て等のプロセスあり)

(出所) 子ども家庭庁ウェブサイト

DBSがリストへの掲載を判断するプロセスは**図表3**のとおりである。

図表3 禁止者リスト掲載までのプロセス



(出所) DBS Factsheet 2: Referral and barring decision-making process

図表3中のそれぞれの段階の手続の概要は以下のとおりである¹⁵。

¹⁵ 手続の詳細は<<https://www.gov.uk/government/publications/dbs-referral-and-barring-decision-making-process/dbs-referrals-guide-referral-and-decision-making-process>>

第1段階（初期ケース評価）でDBSの法的権限の範囲内にあるか検討する（危害を加えるリスク等があり、規制対象分野で働いた経歴、働く可能性等を確認）。

第2段階（関連行為、危害のリスクを評価するための情報収集と評価）では通報情報、警察の関与等の情報や関連情報（DBSには特定の組織に特定の情報を要求する権限がある）を検討し、この段階でクローズするか否かを決定する。

第3段階（構造化判断プロセス）ケースワーカーが、入手可能な情報に基づき、素因、認知的要因、感情的な要因、行動要因などリスク要因を分析し、現在の懸念レベルを決定する（明確な懸念、いくらかの懸念、問題ない）。脆弱なグループに危害を及ぼすリスクが特定され、「禁止」が適切とされると、DBSは対象者を一方又は双方の禁止者リストに掲載するとの判断をする。

第4段階（対象者の表明）対象者にはDBSが「禁止」の意向であることが根拠となる情報と共に伝えられ、禁止されるべきでないとする理由を表明するよう勧められる。原則8週間の猶予があり、弁護士、労働組合、親族等の支援を受けることも可能である。

第5段階（禁止決定）理由の表明がない場合は「禁止」が確定し、リストに掲載される。表明があると再審査に付されるが、その結論に不服な場合には不服申立て（appeal）の道が開かれている。

DBSはリストに掲載するかどうかの判断に際し、前の雇用主など（規制対象活動を行う団体等には通報義務が課されている）、様々な情報源に照会し、追加情報を検討する。リストからの削除もDBSの業務である。決定が当該個人に与える影響の重要さを認識しつつ、バランスに配慮しているとされる。

特定の重大犯罪で有罪とされた者等は、犯罪の内容により、リストに「自動的に掲載される（Automatic Barring）」場合と、表明の機会がある場合（**図表3**の Automatic Inclusion）があり¹⁶、6か月以内に98.1%が処理済（終結、Close）となっている（目標95%）。使用者等からのDBSへの通報情報等に基づきDBS内で掲載するかどうか「調査・審議される（Minded to Bar）場合」は、9か月以内に47.8%が処理済となっている（目標50%）。

なお、誤った犯罪歴等が掲載されることは、DBSの発足以前から問題視されていた¹⁷。今日、英国では、DBSからリスト掲載の照会を受けた時に、誤って掲載されないよう相談を受けるという弁護士の業務が定型的なサービスとして普及しているようである¹⁸。つまり、当局と交渉していわば無実を証明するための「味方」が存在しているということである。

2023年12月30日に公表された「DBS-key moments and milestones of 2023」によると、就業禁止者リストについて、同年は約15,000件が受理され、14,845

¹⁶ National Offender Management Service PUBLIC PROTECTION MANUAL 2016 Edition 47頁。

¹⁷ Zoe Williams, The Criminal Gossip Bureau can ruin your job prospects <<https://www.theguardian.com/global/2009/jul/15/criminal-records-bureau-database>>

¹⁸ Disclosure & Barring Service (DBS) 'Minded To Bar' Recent Case Studies <<https://www.olliers.com/news/dbs-minded-to-bar-recent-case-studies/>>

この点、現在想定されている日本版DBSでは、本人に記載内容を確認する制度となっており、かつ、確認の対象となるのは公正な司法判断が前提である性犯罪前科であるため、このような問題はないと考えられる。ただし、今後、確認対象を増やすことを考えていくのであれば、権利保護の環境を整備する必要が生じるかもしれない。

件が処理され、成人の禁止者リスト、こどもの禁止者リストの一方又は両方に5,456件が追加掲載された。同年11月30日現在、成人リストに66,542人、こどもリストに85,629人が登録されており、一方又は両方のリストに登録されている人数は97,244人となった¹⁹。2022-23年度に終結となった件数は月平均1,230件（2021-22年度は1,120件）であり、処理が12か月で終了しない遅滞案件（Aged Case）²⁰は、年度末時点では42件だった（目標は30から60件）。

（3）不服申立て（Appeal）

調査・審議を経て掲載処分を受けた者は、関連する審判所の許可を得た場合、事実又は法律の誤りについて不服を申し立てる権利を有する²¹。自動的に掲載処分を受けた者は対象外であり、また、単に同意できないという理由で申し立てることはできない。申立ての状況は図表4のとおりである。

図表4 2022-23年度に終結した不服申立件数

状態又は結果	2021-22	2022-23
不服申立て（※新規の件数）	145	327
終結 DBSの取下げ→禁止者リストから削除 「新しい情報」による再審査の結果、削除。※1	31	17
終結 DBSの取下げ→禁止者リストから削除	3	6
終結 DBSの決定維持	94	105
終結 禁止者リストから削除 実質的な審理後に削除	2	2
四半期末の残存不服申立件数 （前年度までの未了件数+新規の件数-終結件数）	223	420

※1 必ずしも当初の決定が誤っていたわけではない。

（出所）DBS 2022-23年度年次報告書より筆者作成

近時、申立ての件数が年々増加傾向にあることが問題視されており、DBS内で調査が行われている。2022-23年度年次報告書には、「現時点までの調査によると、弁護士による代理業務の増加との間には相関関係はない」旨が記載さ

¹⁹ DBS-key moments and milestones of 2023-GOV.UK (www.gov.uk) <<https://www.gov.uk/government/news/dbs-key-moments-and-milestones-of-2023>>

2022-23年度年次報告書によると、禁止者となったのは2022-23年度では6,266人、2021-22年度では5,952人、2020-21年度では4,300人である。

²⁰ Aged は報告書でしばしば用いられている。文脈により期間が異なっているが、おおむね想定されるよりも処理が遅れている積み残しというニュアンスである。

²¹ イングランドとウェールズでは Upper Tribunal で審理される。

れている（地域との関連性、上級審段階での遅延や滞留との関連性等との関連性も否定されている。）。DBSの処理手続の時間等との関連性も検討もされているものの、決定的な要因は確認されないまま、禁止決定の増加件数に比して、不服申立件数の増加が続いている。なお、DBS内の担当者は、法的責務がかかる範囲が広がれば、禁止される人々の数が増え、結果として不服申立ての権利を行使する人も増えると考えているとのことで、増加傾向そのものは不可避と受け止めているようである。

（４）DBSチェック（証明書）の種類

DBSチェックは利用可能業職種ごとに、基本チェック、標準チェック、拡張チェック、就業禁止者リスト付き拡張チェック（以下「禁止者リスト付拡張チェック」という。）が発行されている（図表５）。

2022-23年度の発行数は計750万枚を超える（発行の内訳は後掲図表11）。この数には、労働者のみならずボランティアも含まれているところ、DBSのCEOは、英国の労働者のおよそ2割が利用していると表現している。

図表５ DBSチェックの種類

証明書の種類					
職種や業種ごとに対象が分けられた、4種類の証明書がある。基本的に「基本チェック」を経た証明書発行の申請は職業等に関わらず可能だが、こどもと接する職業等については、「拡張チェック」「就業禁止者リスト付き拡張チェック」を経た証明書での就労可否の確認が必要となっている。					
	基本チェック	標準チェック	拡張チェック	就業禁止者リスト付き拡張チェック	
証明書の用途	・使用者の要請により提出	・公務員の採用可否判断 ・雇用継続時あるいは公的資格の取得時に犯罪歴を確認	・使用者が被用者の採用可否判断 ・雇用継続時に犯罪歴を確認	・使用者が被用者の採用可否判断 ・雇用継続時に就業禁止リスト掲載者を排除	
証明書利用可能業職種	全業種	公的な職種 資格や登録を要する職種	規制対象活動(後述)のうち期間条件等に合わないものや保育所の経営者、等	規制対象活動(後述)や特定施設で活動を行う職種	
証明書申請者	本人(18歳以上) ----- 使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	
証明書受領者	本人、被用者	被用者	被用者	被用者	
証明書掲載内容	PNCデータの内、掲載期間未経過の裁判所による有罪判決及び警察官による裁判外刑事処分のうち条件付注意処分	掲載	掲載	掲載	
	PNCデータの内、掲載期間に関係なく選別された特定の裁判所による有罪判決及び警察官による裁判外刑事処分(例:こどもへの虐待、卑劣な暴行等の有罪判決)	-	掲載	掲載	
	PLXデータの内、警察官がDBS証明書に掲載すべきと判断した掲載情報	-	-	掲載	掲載
	就業禁止者リスト情報への掲載の有無	-	-	-	掲載

(出所) こども家庭庁ウェブサイト

こどもと接する職業等、一定の規制対象となる分野で採用可否を判断する際に利用されるのは、主として「禁止者リスト付拡張チェック」である。規制対象となる職業・活動は図表6のとおりである。

図表6 禁止者リスト付拡張チェックの対象となる職業・活動

法に規定されている規制対象活動【根拠法：2012年自由保護法第64条】	
活動内容	期間条件
こどもの教育、訓練又は指導、世話又は監督	30日間に3日以上、又は午前2時～午前6時までの夜間に継続してこどもと接する機会がある
こどもに対する助言又は指導	30日間に3日以上、又は午前2時～午前6時までの夜間に継続してこどもと接する機会がある
こども向けウェブサービスの運営	30日間に3日以上
こどものための車の運転	30日間に3日以上
こどもの健康管理又は個人的な世話	1回以上
里親又は他人による28日以上の子どもの自宅での養育の届出	なし
家庭保育専門職、保育士、無資格ボランティア保育者の登録	なし

就業禁止者リスト付拡張チェックの対象となる職業・活動

- 就業禁止者リスト付拡張チェックは、法に規定されている規制対象活動(活動内容と期間条件に当てはまるもの)に該当する者の他、特定施設で活動する者、スポーツ分野で活動する者も利用される。
- DBSでは特定施設やスポーツ分野等での対象職種等を判断できるよう、規制対象活動についてガイダンスを公表。
(ガイダンスでは、期間条件等に当てはまらない対象職種については、「拡張チェック」を行うことが記載。)

(出所) こども家庭庁ウェブサイト

(5) DBSチェック(証明書)発行のフロー

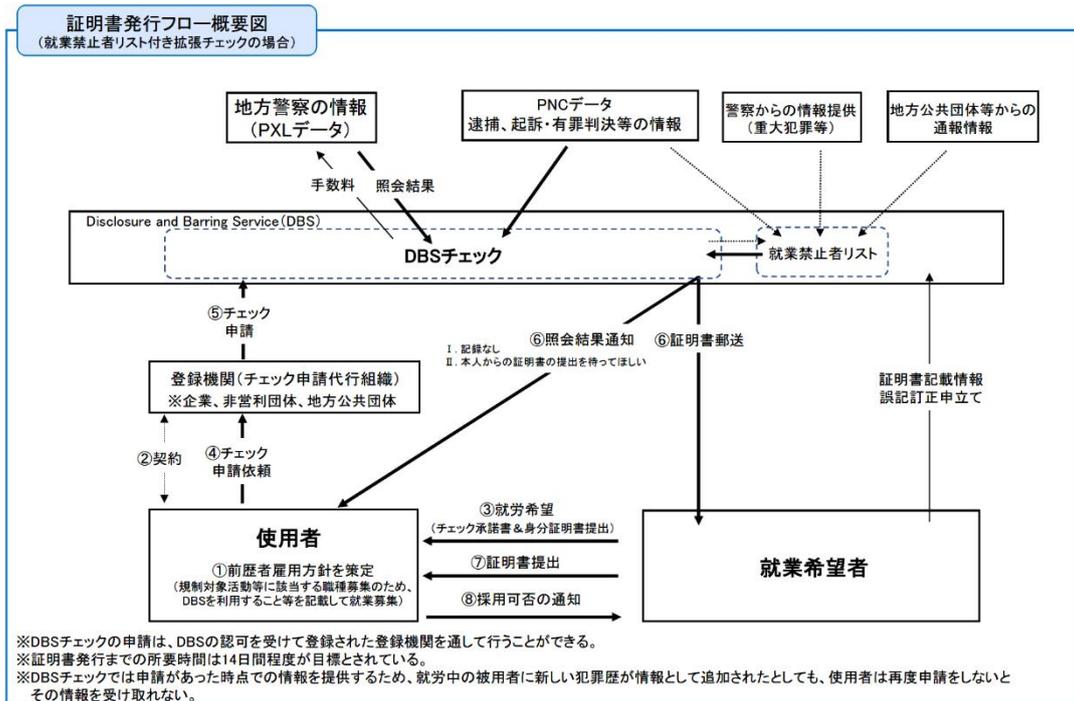
基本チェックは、DBSに直接、又はDBSに登録されている責任組織(R O : Responsible Organization)を通じ、オンラインサービスで申請する。2023年3月末RO数は90(前年より6増)で、2022-23年度は260万件の申請を提出した。ROは、申請者の身元確認、申請書が正しく記入されているかを確認し、手数料を徴収し、DBSに支払う。

標準、拡張、禁止者リスト付拡張チェックはDBSに直接申請することはできず、登録機関(R B : Registered Body)を利用することになる。

2023年3月末現在、RBの数は813であり(前年より168減)、2022-23年度は500万件の申請を提出した(DBS創設以来、最高)。RBは申請者の身元確認、DBSチェックの適格性・必要なチェックの種別の確認、申請書が正しく記入されているかの確認を行う。手数料を徴収しDBSに支払うとともに、申請書に副署し、DBSへ提出する。申請は書面又はオンラインとなる。

禁止者リスト付拡張チェックの発行に至る流れは図表7のとおりである。

図表7 禁止者リスト付拡張チェック発行フロー概要図



(出所) こども家庭庁ウェブサイト

手続の際は、DBSの収入となるチェックそのものの発行費用（基本、標準は18ポンド、拡張はいずれも38ポンド）に加え、仲介する組織・団体の手数料（組織・団体により異なり、10ポンド程度）を支払うことになる。なお、ボランティアの場合²²はDBSへの支払いはないが、申請を依頼する組織・団体への手数料は別途必要である²³。

(6) 処理期間

年次報告書は、業務の目標達成状況、財務情報等を内容とするが、目標の日数以内で処理できたかという指標が特に重要と位置付けられているようである。2022-23年度は、基本チェックは85.2%を2日以内に発行、標準チェックは94.7%を5日以内に発行したとされている（達成目標はいずれも80%）。

²² A Guide to DBS checks では、ボランティアを「近親者以外の、又は近親者に加えて第三者を利する目的で何かを行うために、無報酬（旅費及びその他の承認された自己負担費用を除く）で、時間を費やす活動に従事している人」と定義している。<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6229db7e8fa8f526d45ab5a6/Quick_Guide_to_DBs_Checks.pdf>

²³ あるRBの例では、標準チェックは「発行費用18ポンド、団体への手数料10ポンド、付加価値税（VAT）2ポンド」で総費用は30ポンド、拡張チェックは「リストの有無にかかわらず発行費用38ポンド、手数料10ポンド、VAT2ポンド」で総費用は50ポンド、ボランティアの場合は「手数料10ポンド、VAT2ポンド」で総費用は12ポンドである。

拡張チェックの申請は450万件で前年度に比べ10.8%増加したものの、14日以内に78.4%を発行、平均発行日数は暦日10.7日で、350万人以上が14日以内に結果を受け取り、16日を基準時にすれば80%という目標に達しているとされる。案件の想定以上の増加や、警察段階の対応の停滞により、目標は未達であるが、警察の欠員補充等により改善が見通せるとされる。開示手続を完了するために警察当局が行った作業に対してはD B Sから手数料が支払われており、2022-23年度には「各種警察当局関係」として合計約4,750万ポンドが支出されている。

警察当局とD B Sとのサービス水準の合意では「作業目標」（4週間平均で集計）は12日間だが、15.8日間で未達となった。また「60日を超える aged」²⁴の目標は、警察で処理中の全ての案件の2%のところ、6.8%と未達だが、原因であった前年度の積み残しが解消され、2023年1月以降は改善されている。

なお、「処理中の案件（work in progress）」という指標では、4,000から4,500件が想定されているところ、ストライキやI Tシステム障害の影響で悪化していた。これについては特に2022年3月に導入された、「Perfect Week」というコンセプトの下、適時適切な対応ができるだけのスタッフ数を確保するよう日々の業務遂行過程を見直すなどの取組が行われている。

（7）独立監視官（Independent Monitor）²⁵

警察関連で開示される情報の適正化のため、独立監視官による監視の制度が設けられている。独立監視官は、1997年警察法第119条Bに基づき、警察・D B Sとは別に、完全に独立した役割として内務大臣により任命され、個人の犯罪経歴証明書の情報開示に関し、以下の法定義務を負う（予算はD B Sが負担）。

- ・情報開示に関する内務省の法定ガイダンス及び欧州人権条約（ECHR）第8条²⁶の遵守を確認するため、警察による前科のない情報が含まれ、又は含まれていないケースのサンプルを調査すること
- ・警察当局が拡張証明書（チェック）に情報を記載しており、本人が、その情報が申請する職務に関連しないか、開示すべきでないと考えた場合の審査

²⁴ チェック申請後は処理状況をオンラインで確認することが可能であり、D B Sのサイトでは、警察の処理段階で60日を超えた場合には状況照会をすることが勧められている。

²⁵ この項目の記述は、主としてIndependent Monitor Annual Report 2022及びD B Sの解説Role_of_the_Independent_Monitor_following_change_request_from_HO_and_Policy.pdf (publishing.service.gov.uk) <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c4201cf40f0b616fe901e37/Role_of_the_Independent_Monitor_following_change_request_from_HO_and_Policy.pdf>に基づいている。

²⁶ 私生活及び家族生活が尊重される権利を内容とする。

個人が、警察の提供情報が応募する職務と関連性がない、あるいは開示されるべきではないと考える場合、まず、DBSの紛争処理手続に従い、DBSに連絡する。その後、DBSがこの情報を警察に提供し、警察が紛争に関する決定を下す。警察が誤りであることに同意しない場合、紛争は独立監視委員会に付託され、事案の審査が行われる²⁷。

手続の流れは以下のとおりである。事案が受理されると、独立監視官事務局（常勤スタッフは2名）が警察に対し事案に関連する情報を、申請者には追加的な意見表明をそれぞれ求める。追加的表明を受理すると、案件を独立監視官に回付し、審査が行われる（申請者から更に提出される裏付文書、DBSから提供される開示証明書も対象となる）。独立監視官は、法の定めに従い、提供された情報の正確性、所定の目的との関連性、開示すべきか否か（開示の正当な目的、その目的達成のための必要性、申請者の権利と開示が保護しようとする人々の権利の間のバランス）等を検討する。これらの基準は重み付けをせずに考慮される。独立監視官が決定を下すと、事務局が申請者、DBS、関連する警察署長に通知する書簡を送付する。

2022年の独立監視官報告書によると、イングランド、ウェールズ、北アイルランド合わせて2022年には129件（全拡張開示の2.54%）が独立監視官に審査のために付託され、うち43件は警察による情報開示が支持された。残余のうち、半数弱の39件は、警察の文章を修正するという結果となった。なお、現在の独立監視官は、前任者の方針を踏襲し、開示後著しく時間が経過した後に紛争が提起され、所定の目的がもはや存在しないような場合（Aged Case）はこれ以上審査しない方針である（27件が相当）。

同報告書では、独立監視官が紛争の迅速な解決を重視する旨が表明され、2022年9月にはDBSと警察の支援を受けて、紛争の各段階でより多くの情報に基づいたタイムリーなモニタリングのプロセスを導入したことが報告されている。2022年には、警察が開示決定を見直す段階で要した時間が2021年の平均67日から平均43日（200日以上を要した例外的な6件を除くと25.4日）と顕著に改善されたことが指摘されている。

独立監視官は、手続や法律の適切な変更について勧告を行うことが可能である²⁸。従来から保護担当大臣に提言を行っており、ガイダンスの改定などが実現

²⁷ 2012年の制度導入前は、拡張チェックの記載事項に不満があり、警察当局に不服を申し立てても解決しない場合には、司法審査に訴えるしか方法がなかった。

²⁸ 枠組文書の25.2には独立監視官の報告書作成義務と並んで、手続や法律の変更について勧告を行う権能についても記されている。

されている。Aged Caseに関連し、開示に関する申立ての期限の法定が2014年から提案されているが、なお実現していない。回答は、法律の改正を伴うため「関連法を改正する適切な機会があれば検討する」であり、これ以上審査しないと
いう独立監視官の方針は「暫定的な解決策として有効」と評されている。

(8) チェックに記載される犯歴

図表8 DBSチェックの種類 (図表5再掲)

証明書の種類					
職種や業種ごとに対象が分けられた、4種類の証明書がある。基本的に「基本チェック」を経た証明書発行の申請は職業等に関わらず可能だが、こどもと接する職業等については、「拡張チェック」「就業禁止者リスト付き拡張チェック」を経た証明書での就労可否の確認が必要となっている。					
証明書の用途	基本チェック	標準チェック	拡張チェック	就業禁止者リスト付き拡張チェック	
	・使用者の要請により提出	・公務員の採用可否判断 ・雇用継続時あるいは公的資格の取得時に犯罪歴を確認	・使用者が被用者の採用可否判断 ・雇用継続時に犯罪歴を確認	・使用者が被用者の採用可否判断 ・雇用継続時に就業禁止リスト掲載者を排除	
証明書利用可能業職種	全業種	公的な職種 資格や登録を要する職種	規制対象活動(後述)のうち期間条件等に合わないものや保育所の経営者、等	規制対象活動(後述)や特定施設で活動を行う職種	
証明書申請者	本人(18歳以上) 使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	使用者(被用者同意あり)	
証明書受領者	本人、被用者	被用者	被用者	被用者	
証明書掲載内容	PNCデータの内、掲載期間未経過の裁判所による有罪判決及び警察官による裁判外刑事処分のうち条件付き注意処分	掲載	掲載	掲載	
	PNCデータの内、掲載期間に関係なく選別された特定の裁判所による有罪判決及び警察官による裁判外刑事処分(例:こどもへの虐待、卑劣な暴行等の有罪判決)	-	掲載	掲載	
	PLXデータの内、警察官がDBS証明書に掲載するべきと判断した機微情報	-	-	掲載	掲載
	就業禁止者リスト情報への掲載の有無	-	-	-	掲載

図表9 証明書に掲載される犯歴の期間

証明書に掲載される犯歴の期間			
<ul style="list-style-type: none"> 1974年更生保護法に基づき、刑の種類によって、証明書の記載から一定期間を経ても削除されない刑と、一定期間を経ると削除される刑がある。但し、標準チェック・拡張チェック・就業禁止者リスト付き拡張チェック証明書では、「特定の犯罪」としているものは期間にかかわらず証明書に掲載されることとなっている。 			
子就業禁止者リスト付き拡張証明書	犯罪歴証明書の記載が削除されるまでの期間	「特定の犯罪」(期間にかかわらず証明書に掲載)	
基本チェック証明書、拡張チェック証明書	罰金刑	判決日から1年	・児童に対する淫らな、猥褻な又は性欲に満ちた行為の実行又は未遂 ・児童殺人
	6月未満の拘禁刑	刑満了日から2年	・児童に対して精神的又は身体的な傷害を負わせた犯罪 ・児童の誘拐
	6月以上2年6月未満の拘禁刑	刑満了日から4年	・児童に対する虐待又は猥褻な暴行 ・過失致死
	2年6月以上4年未満の拘禁刑	刑満了日から7年	・男児との性交又は児童との同意のない性交 ・殺人、強姦
	4年以上の刑	削除なし	・近親者による児童との性交 ・誘拐、監禁
	「特定の犯罪」	上記期限にかかわらず掲載	・児童の誘拐の共同正犯

(出所) こども家庭庁ウェブサイト

多くの有罪判決や警告は、更生期間(rehabilitation period)が過ぎると「失効」する(spent)(1974年更生保護法)。チェックで開示されるのは失効していない(unspent)有罪判決等である²⁹。

²⁹ 2023年10月改正で「失効していない」(unspent)条件付き警告(Conditional Cautions)及び前科(更生保護法で定義)が自動的に開示されることとなった。

「失効」すると基本チェックには表示されなくなるが、標準、拡張、禁止者リスト付拡張チェックでは、「フィルタリング」のルールに従って識別され、開示されるものがある³⁰。一定の軽微あるいは古い犯罪は、開示できない（「保護された」犯罪）のが原則だが、標準、拡張、禁止者リスト付拡張チェックでは、深刻な暴力的又は性的性質のもの、こどもを含む弱者（vulnerable）のグループの保護に関連する「特定の犯罪」に関しては、執行猶予の有無にかかわらず、拘禁刑に至る全ての有罪判決が常に開示される。なお、警告、叱責及び青少年に対する注意（Youth Cautions）は、大部分が即座に「失効」するものの、標準、拡張、禁止者リスト付拡張チェックで自動的に開示されることとなるわけではない³¹。

似た証明書として、ACRO Criminal Record Officeが発行する警察証明書（Police Clearance Certificate）（善行証明書とも呼ばれる。通常は海外向け）があるが、DBSチェックとは記載される犯罪の内容等が異なる³²。

3. DBSと Value For Money（VFM）

DBSは「私たちはDBS全体に新しいValue For Moneyの枠組みを定着させ、利用可能な資源で最良の結果を提供するため、全ての活動において効率性、有効性、公平性、経済性を最適化します。」（2022-23年度年次報告書9頁）としている。VFMは、DBSの発足以来、重視されてきた価値観であり、経費節減・効率化に向けた取組など、現在の改革の方向性にもつながっている。

DBSでは中期の戦略プランが設定されており（現在はDBS Strategy 2020-2025）、予算はサービス需要や効率性、リスクを考慮して設定され、事業計画の中間目標に基づき編成される。DBSは、毎会計年度の収支が均衡する水準で手数料を設定するべきとされており³³、効果的なコスト管理と収支予測が重視される。戦略プランの下、2023-2024年度の事業計画（DBS Business Plan 2023-

³⁰ フィルタリングについてはDBS filtering guide - GOV.UK (www.gov.uk) <<https://www.gov.uk/government/publications/dbs-filtering-guidance/dbs-filtering-guide>>参照。

³¹ 青少年に対する注意は、軽微な犯罪を犯したことを認めた若者に対して警察官が行う正式な口頭の警告で、通常は親か法定後見人の立会いの下、警察署で行われる。注意、条件付注意、警告等については、What is a Caution, Reprimand or Final Warning? <<https://www.ddc.uk.net/question/what-is-a-caution-reprimand-or-final-warning/>>参照。

³² DBSチェックとの相違点はWhat is the difference between ACRO and Check <<https://www.carecheck.co.uk/what-is-the-difference-between-acro-and-dbs-check/>>参照。

³³ 財務省のManaging Public Moneyによる。財務省はDBSのような公的組織を対象として、Managing Public Money: framework documentsとして枠組文書のひな形を策定している。

2024) では、VFMの具体化として、経費等の5%以上の削減が目標の一つとして掲げられている。

黒字が計上された場合は、連結基金特別受入金 (CFER: Consolidated Fund Extra Receipt) の債権として内務省に送金される。送金の水準はDBSの資金需要予測に応じて決定される。

(1) 2022-23年度の業績概要

業績報告書は、DBSの目的、戦略目標、成果を網羅し、報告年度内のDBSの全体的な業績、戦略目標、主要な目標に対する業績・進捗度の情報を提供している。2022-23年度年次報告書52頁によると、削減目標5%に対し、5.2%を達成した。うち50%以上は、サプライヤー³⁴との固定価格契約によるインフレ効率として達成された。手数料の据置き・引下げ（直近では2022年4月に引下げ）、インフレの効果もあり、顧客と財政に大幅な節約がもたらされた。過去5年間(2018年から2023年)の節約額は1億8,500万ポンドに達する。なお、2022-23年度には、前年度分として、将来送金する910万ポンドを留保し、4,500万ポンドを連結基金特別受入金として送金した(151頁)。

DBSは、VFMに重点を置くことで効率化を図り、今後も顧客と内務省にとってVFMにふさわしい商品とサービスを提供し続けることができるとし、現在、2023-24年度予算の達成に重点を置きながら、引き続き効率化計画を策定、サプライヤーと協力し、年間を通して実施するVFMの見直しを推進している。

(2) 収支状況 - チェック申請にかかるコスト -

2022-23年度では、手数料など、事業から生じる収入 (operating income) は約2.17億ポンド、人件費など、事業に関する支出 (operating expenditure) は約1.97億ポンド³⁵となっている。

DBSでは各チェック単位でも収支等のデータが公表されている。チェックにより増減傾向にも差があるため、ここではそちらを取り上げて見ていくこととしたい。

³⁴ 実際に顧客にサービスを供給する外部委託先等を指す。

³⁵ DBSへのチェックの申請、禁止照会の増加に伴い、人件費、物品・サービスの購入費は増加している。

図表 10 DBSの各チェック／サービスの収支

単位 1,000 ポンド

活動	2022-23 年度					2021-22 年度
	収入	費用	剰余金／赤字	実際の回収率	計画回収率	剰余金／赤字
基本チェック	47,772	46,055	1,717	104%	100%	18,460
標準チェック	6,978	6,878	100	101%	100%	3,666
拡張チェック	141,595	126,066	15,529	112%	100%	28,943
更新サービス	19,732	17,012	2,720	116%	100%	3,219
DBSアダルト・ファースト ³⁶	1,002	847	155	118%	100%	159
その他	0	0	0	—	100%	45
計	217,079	196,858	20,221	110%	100%	54,492

(出所) DBS 2022-23 年度年次報告書 (118 頁・119 頁) 及び 2021-22 年度 (112 頁) 年次報告書より抜粋

2022-23年度の概況は以下のとおりである。なお、前年度まではコロナ禍で多数のチェックが無料で発行されており、長期的トレンドには影響がある旨の記述がある。

基本チェックは、現下の経済情勢に起因する数量の減少と手数料の引下げにより、当初予算を6%下回った。一時帰休制度の実施とギグエコノミー内の成長のため、長期的には更なる増加傾向にある。**標準チェック**は、主要セクターでの業績が堅調で、需要の上昇が続き、当初予算より21%増となった。**拡張チェック**は、雇用主がより安全な採用決定の保証を求めており、需要は増加傾向にある。介護、医療、教育の各分野が拡大して、予算を25%上回った。標準チェックと拡張チェックについては、数量の増加に比して、手数料の引下げのため、金額の伸びがそれほどではない点は注意が喚起されている。

更新サービス (Update Service) については、後述するが、加入者数が当初想定を大幅に下回ることが問題視されてきたところ、開示申請件数の増加により、更新サービスの新規加入者が増加した。なお、長期的には、ボランティア加入者の増加が見られる。

チェックの申請にかかる料金は、財務状況のレビューを経て、2022年4月に引き下げられている(基本・標準23→18ポンド、拡張40→38ポンド。更新サービスは13ポンドで変わらず)。引下げに際しDBSのCEOのEric Robinsonは、「私たちは顧客の皆様にVFMサービスの提供を目指しており、見直しの結果、DBSチェックの料金を引き下げられるようになった。今回の料金改定は、質の高い、信頼性の高い、一貫性のある、タイムリーで利用しやすいサービスを提供するという私たちのコミットメントを強化するものだ。」と述べている³⁷。

³⁶ DBSチェックの発行前に成人との仕事を開始することが保健省の指導条件に従って例外的に許可されている場合に使用できるチェック。DBSチェックが法律で義務付けられているケアホーム、在宅介護施設など、成人を対象としたサービスに適用される。

³⁷ Fee reduction for DBS checks, 17 March 2022

2022-2023年度の各チェックの1件当たりのコストは図表11のとおりである。本稿4.(3)で述べる2018年時点の庶民院の報告書内容と比べると、経費削減が進んでいることは明らかである。

図表11 2022-23年度のチェック1件当たりのコスト

活動/料金	費用 単位 1,000ポンド	有料申請数 単位 1,000件	1件当たり 計算上のコスト 単位ポンド	ボランティアを 含む申請数 単位1,000件	1件当たり 計算上のコスト 単位ポンド
基本チェック 18ポンド	46,055	2,644	17.42	2,644	17.42
標準チェック 18ポンド	6,878	386	17.84	401	17.13
拡張チェック 38ポンド	126,066	3,718	33.91	4,570	27.59
更新サービス 年間13ポンド	17,012	1,518	11.21	2,644	7.35

(出所) DBS 2022-23年度年次報告書 119頁、120頁より抜粋

(3) 苦情対応、カスタマー・サービス

DBSに寄せられた「苦情」(DBSの掲載決定に対するもの、チェックの正確性に対するものは除く)は、現在、2022年4月11日付の苦情処理ポリシー(Disclosure and Barring Service: Complaint Policy)³⁸に従い処理されている。ポリシーには対象範囲、補償が行われる場合等についても詳細な規定がある(Aged案件に関わり、問題特定から12か月を超える場合は考慮しないとも明記されている。)

カスタマー・サービスに寄せられた苦情には、まず職員が対応する(第1段階。6営業日以内の回答が目標)、それで満足できない場合は、上級役員(CEOを含む、Director以上の幹部)がレビューする(第2段階。原則20日以内に決定・報告)。以上のDBS内部のプロセスで満足できない場合は、議会・健康サービスオンブズマン(The Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO))³⁹に依頼する方法が案内される。ポリシーでは、オンブズマンは最後の手段であるとして、まずDBSの内部手続を利用することが推奨されている⁴⁰。

³⁸ <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62544a848fa8f54a888c5db5/DBS_Complaint_Policy_11.04.2022.pdf>

³⁹ <<https://www.ombudsman.org.uk>>。

⁴⁰ 英国では議会・健康サービスオンブズマンに苦情を申し立てる場合、一般行政への苦情の場合は国会議員の紹介が必要であるところ、健康サービスへの苦情の場合は議員の紹介は不要だが、まず当該組織に申し立てることが求められている。

2022-23年度の状況は**図表 1 2**のとおりである⁴¹。

図表 1 2 苦情処理の状況

状態又は結果	2020-21年度	2021-22年度	2022-23年度
受理された苦情の件数	2,887	2,133	3,351
第1段階で解決	2,816	2,062	3,214
第2段階で解決	8	37	11

(出所) DBS 2022-23 年度年次報告書より筆者作成

2022-23年度は、全苦情の98%に6営業日以内に対応する目標を99.6%で達成した。

DBSが顧客を重視する姿勢は業績報告、目標等で貫かれており、顧客満足度は重要視されている指標である。2022年4月1日から2023年1月31日までになされた調査では、受けたサービスに満足した顧客は34%である。もともと、DBSへの顧客の認識は肯定的であり、ほとんどの顧客はDBSが効果的な保護組織であることに同意している(67%)。DBSチェックは安全で公正な採用活動を支援するための情報を提供し(77%)、DBSは明確で分かりやすい情報とガイダンスを提供している(59%)と評価されている。

DBSは2023年には、カスタマー・サービス・エクセレンス規格⁴²の再認定を受け、また、英国顧客満足度指数(UK Customer Satisfaction Index)⁴³では、顧客満足度で公共部門の中で、3番目に高い評価を受けた⁴⁴。今後とも改善を続けるよう、サプライヤーとDBS内の両方から詳細なフィードバックを受けることが検討されている。

4. DBSの効率化への取組 - 「更新サービス」「IT近代化」問題⁴⁵ -

⁴¹ 寄せられた苦情のうち「Independent Case Reviewer」に発展したものにも言及があった。DBSのIndependent Complaints Reviewerの年次報告は近年は見当たらず、オンブズマンを指すのか、あるいはIndependent Case Examinerを指すのか、確認できなかった。

⁴² 顧客本位の改善を推進するための実践的なツールとして内閣府が策定したもので、外部審査員によって評価される。2023年2月、DBSは基準の57の要素全てに完全に準拠していると評価され、期待を上回っていると見なされ、そのうち16の要素に対して「準拠プラス」と評価された。

⁴³ Institute of Customer Serviceによる。13のセクターの280以上の組織について顧客満足度の独立した客観的なベンチマークで毎年1月と7月に指数を発表。

⁴⁴ 部門の平均75.1に対し、スコアは78.4であった。なお、2022年7月までの実績では、DBSは顧客満足度の評価で81.4と、公共部門の全国平均78.4を上回り、公共部門で首位だった。

⁴⁵ DBS background checks not bringing the benefits expected - Personnel Today <<https://www.personneltoday.com/hr/dbs-background-checks-bringing-benefits-expected/>>

(1) 当初の見通し

2012年のDBSの設立は、安全対策の近代化と改善を意図して内務省が立ち上げた計画の一環として行われ、それまでの保護サービスを担っていた犯罪記録局と独立保護機関を統合し、より適切なものとするとともに、コストの削減と効率化を意図したものであった。統合に際し、雇用主が、証明書に記載された情報に変更がないかどうかを確認できるように、新しく「更新サービス」⁴⁶を導入し、最新のITシステムの設計、構築、運用を実施するため、2012年10月、内務省はTata Consultancy Services（以下「タタ」という。）にITの近代化と5年間の運用を発注した。当時は総コストは6億5,600万ポンドと見積もられ、年間3,700万ポンドの経費が削減されることになるとされていた。

(2) 会計検査院の調査（2018年）

会計検査院（NAO）は、DBSの近代化が遅れ、かつ、コスト上昇に直面していることを認識し、調査を開始した（このプログラムの費用対効果やDBSが内務省に提供する保護政策の全体的な有効性については対象外とされた）。

調査の結果、更新サービスは当初69%（280万人）の利用を見込んでいたものの、18%（90万人）にとどまっていた。DBSは利用が進まない理由を体系的に調べておらず、求職者の認知度の低さ、一般的にチェックの代金を払うのは雇用主だが、更新サービスは個人支払いとなることなどが考えられるとした。

NAOは、ITの近代化について、2014年3月までに第一段階が終了する計画だったが、一部が2017年9月に提供されたもののDBSチェックのデジタル化は未提供で、少なくとも46か月の遅れが生じているとして、タタとの契約終了までにプロジェクトが完了しない可能性があるとして警告した。この時点で、DBSは、2012年12月から2019年3月までに、2012年の予測より35%増となる8億8,500万ポンドの支出を見込んでいた。

(3) 庶民院公会計委員会の調査（2018年、2019年）

庶民院公会計委員会がこの問題を取り上げ、2018年5月に報告書を出し、「無能の極み（masterclass in incompetence）」と酷評した。DBSは予定していた改善を全く実現していないにもかかわらず、更新サービスについて年間30%

⁴⁶ 更新サービスは、雇用主の間でのポータビリティの促進のために導入された。チェックが必要な規制対象活動を行う同一職種で転職する場合、複数回のチェックの発行を受けることで「法外なコスト」がかかることを防ぎ、有益と考えられた。

過大に請求している、タタとの契約が近代化プログラムが完了する前に切れてしまう危険性があるなどと述べ、「欠陥のある契約上のアプローチ」により、タタへの支払いのうち、近代化プログラムの完了に関連するものは僅か3%にすぎないと指摘した。そして、タタにとっては「近代化」が進まないと高コストでの運営を強いられることになり、コスト削減の動機付けとなるだろうという内務省の目論見が「明らかに機能していない」と述べた。

当時、更新サービスは経費が1契約当たり22ポンドかかるのに請求は13ポンドで、9ポンドの損失を出していた。損失は他のチェックで得た利益（拡張チェックは経費37ポンドで請求44ポンド）で相殺されており、2019年3月31日までの6年半で1億1,400万ポンドの黒字が見込まれていた。この点は委員会からは、本来はサービス利用料を引き下げるべきで、顧客を犠牲にした黒字の積み上げと批判された⁴⁷。DBSとタタは契約が2019年3月に終了する前に最新化を実現できると主張したが、委員会は懐疑的であった。

委員会は2019年3月、内務省とDBSに対し、近代化の完了時期、遅延の理由について質し、4月には契約当時の責任者等にもヒアリングを行った。前年の委員会審議の後、DBSは当初想定していた近代化は断念し、当面は古いシステムで運用することを余儀なくされていた。ヒアリングでは、内務省の当時の責任者もタタも、このプログラムを成功させるために何が必要か、誰も明確に理解していないままに契約に至ったことを認めた。また、タタに代わる新たなサプライヤーを探し、引き継ぐことが想定されていた。委員会はこのような方針は楽観的に過ぎると非難し、また、手数料を引き下げ、顧客に還元するよう要請した。

DBSは最終的にはサプライヤーを乗り換えて近代化を進めることとし、各年の年次報告書では、一連の経緯が報告されてきた。手数料引下げは段階的に行われ、2022年にも引き下げられた。2022-23年度年次報告書を見る限りでは、2023年3月末時点で更新サービスの加入者は240万人弱となり（前年同時期より16%増加）、コスト削減、顧客への還元も一定程度は実現している。もっとも、2023年11月にタタが遅延の責任は全てDBSにあるなどとして1億2,500万ポ

⁴⁷ <<https://www.thehindu.com/business/Industry/tcs-project-a-masterclass-in-incompetence-uk-panel/article24026945.ece>>, <<https://www.civilserviceworld.com/professions/article/home-office-rapped-for-masterclass-in-incompetence-on-safeguarding-checks>>

ンドを請求する訴えを起し、これに対してDBSが1億5,000万ポンドを請求する反訴を提起した旨が報じられており、展開が注目されるところである⁴⁸。

5. DBSの見直しの動き

DBSと内務省との間の枠組文書の21「DBSの現状の見直し」では、議会の存続期間（現在は最長5年）ごとに見直すとされている。ここでは2022年以降に出された勧告や報告書等により、近時の改革議論を紹介する。

（1）こどもの性的虐待に関する独立調査最終報告書（2022年10月）

2022年10月、The Independent Inquiry into Child Sexual Abuse (IICSA)⁴⁹が「こどもの性的虐待に関する独立調査最終報告書」⁵⁰を公表、DBSに関連する勧告もなされた。こどもを対象とする禁止者リスト情報の利用範囲を拡大すること（**勧告9**）、個人の適性に関する懸念をDBSに通知する法定の義務が、認識され遵守されるよう改善すること（**勧告10**）、海外でこどもたちと関わる労働者も含めるよう開示制度を拡大すること（**勧告11**）の3項目である⁵¹。

勧告9は、2012年の改正で、規制対象活動を行う者でも監督下であればチェックが免除され、多少なりとも監督を受けるボランティア等には規制が及ばなくなった点を問題視し、改善を求める趣旨である。**勧告10**は、法定の義務があるにもかかわらず、DBSに情報がもたらされることが少ない点を問題視する。**勧告11**は、海外に拠点を置く雇用主がDBSチェックにアクセスできず、英国及び海外のこどもの安全を脅かす点を解決しようとするものである。DBSは従来からIICSAを支援しており、報告・勧告を受け、2022-23年度年次報告書では、関連する政府部局と連携して検討する、最終報告への政府の対応を待つが、必要に応じて積極的に対応できるようにしている。

⁴⁸ TCS UK court case: Tata Consultancy Services and UK Home Office body in court battle, to claim damages for project delay (moneycontrol.com) (2023. 11. 12)

⁴⁹ 2015年調査法に基づき2005年に設立されたイングランド及びウェールズの法定調査機関。Independent（独立性）は、調査がどの政府部門にも属していないことを意味している。

⁵⁰ The Report of the Independent Inquiry into Child Sexual Abuse | IICSA Independent Inquiry into Child Sexual Abuse <<https://www.iicsa.org.uk/reports-recommendations/publications/inquiry/final-report.html>>

⁵¹ 政府の対応については、2023年5月の政策文書<<https://www.gov.uk/government/publications/response-to-the-final-report-of-the-independent-inquiry-into-child-sexual-abuse/government-response-to-the-final-report-of-the-independent-inquiry-into-child-sexual-abuse>>参照。

(2) 前歴開示・前歴者就業制限制度(D B制度)独立レビュー(2023年4月)

2021年7月、英国政府は、内務省にイングランドとウェールズにおけるD B制度の見直しを委託し、弱者保護における有効性を保証すると発表した。2022年2月、サイモン・ベイリー氏(元ノーフォーク警察、国家警察署長評議会で児童保護と虐待捜査のリーダー)が当時の保護担当大臣に調査を行うよう命じられ、2023年4月に最終報告書が公表された⁵²。

最終報告書(通称ベイリーレポート) Independent Review of the Disclosure and Barring Regime⁵³は、D B制度が、使用者と組織がより安全な雇用決定を行うのに役立つと認めたが、同時に改善可能な分野も明確にした上で、9つの項目を勧告した。命じられた調査の委託内容にIICSA関連の調査が含まれていることもあり、勧告内容には(1)のIICSAの勧告内容との重複が見られる⁵⁴。

勧告1 こどもに関する規制活動の定義を修正し、監督下の活動に対する免除を削除する。

勧告2 規制対象活動の定義を、適用する必要がある人々がより理解しやすくするために、修正することを検討する。

勧告3 英国国民・英国内居住者で、雇用契約が国内で結ばれ、海外でケアを受ける者等と接触する可能性のある業務に従事するケア等の労働者を対象とするよう、就業禁止者リスト付拡張チェックに関する法律を改正する。

勧告4 こどもや弱い立場にある成人と関わろうとする自営業者に、就業禁止者リスト付拡張チェックを申請する資格を与える。

D B Sチェックは安全な雇用を支援する制度であるため、雇用主がいない自営業者は基本的には対象外である(基本チェックは取得可能)。タクシー運転手のように規制分野で仕事をしていたり、団体に所属している場合を除き、個人的なレッスンを行う家庭教師等は標準チェック、拡張チェック、禁止者リスト付拡張チェックは申請できない。この点は、資格が雇用形態ではなく遂行される役割の性質によって決定されることを保証すべく、2021年初から法務省・内務省でも検討された。2022年3月段階の進捗報告書では検討中の4つの方策が示された。本レビューでは、進捗報告書で示

⁵² このレビューは、組織としてのD B Sのレビューではないが、D B Sは主要な利害関係者として、レビューチームと数回会合を持ち、テーマ別のワークショップを主催し、業務情報を提供するなど協力した。報告書では「体制を改善する分野を特定するためにD B Sが既に多くの検討を行っていたことは明らかだった」とD B Sの姿勢が高く評価されている。

⁵³ <<https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-the-disclosure-and-barring-regime>>

⁵⁴ 勧告事項とはなっていないが、死者の名誉を毀損するような行為を規制する項目も含まれている。

された「分野別の認定機関の創設」等は新たな機構を必要とし多大な費用と時間がかかるとして、導入するには法律の変更が必要だが単純という利点がある「自営業者が自分で申請できる」方式を推奨している⁵⁵。

勧告5 地方議員の犯罪歴調査の資格

この項目は地方制度そのものの枠組と密接に関連するため、内容は省略する。なお、政府が勧告に応じて動いている一例として、2024年1月18日付けで地方自治大臣から自治体首長宛に、当該勧告内容を政府として強く支持し、対応を期待する旨の書簡が送られていることを指摘しておく⁵⁶。

勧告6 ドア監視員免許付与又は更新の申請者に、就業禁止者リスト付拡張チェックを義務付ける。

英国ではアルコール提供施設、娯楽施設等のドア監視員 (door supervisor) は警備業の一種として規制され、免許の対象となっている。禁止者リスト付拡張チェックを義務化した場合、コストがかかることから参入障壁になるのではないかと、という疑問が呈されたのに対し「何か隠したいことがあると信じた申請者がライセンス申請を思いとどまる、あるいは思いとどまる可能性があることは認めるが、そうした事情がない人にはあてはまらない」旨の回答があり、興味深かったので紹介する。なお、規制当局 Security Industry Authority (S I A) からの DBS チェックの収入は、2022-23年度で259万ポンドであり、年次報告書上は関連団体という扱いである。

勧告7 密接保護免許の付与又は更新の申請者に、こどもに関する就業禁止者リスト付拡張チェックを義務付ける。

身辺警護を行う場合は S I A の免許 (Close Protection Licence) が必要となるどころ、特にこどもへの危害を懸念して、義務付け対象とするべきとする。

勧告8 内務省と DBS は、DBS の身元確認プロセスを回避する個人によるリスクを軽減するため、身元を証明する書類の1つとして出生証明書の提出の義務付けを検討するなど、更なる措置の可能性を検討する作業を継続するべきである。

氏名の変更により審査をかいくぐることはしばしば問題視されていたが、本報告書では、実際に事実かどうか証拠が発見できないとして、有罪判決を受けた性犯罪者が

⁵⁵ 申請代行団体のサイトでは、自営業者に対し、何らかの団体に加盟し申請するという便法を紹介している。

⁵⁶ Letter from Minister for Local Government to leaders of unitary and upper tier authorities in England (publishing.service.gov.uk) <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65a90d5a94c997000daeb9f1/2024-01-18_Min_Hoare_DBS_Checks_Leaders.pdf>

なお、イングランド南西部の Devond 州では Procedures Committee がこの議題を同年2月1日に取り上げている。Agenda item - Disclosure and Barring Service (DBS) - Bailey Report - Democracy in Devon <<https://democracy.devon.gov.uk/mgAi.aspx?ID=36756>>

名前を変更し書類を偽造してパスポートを取得し他国で更に罪を犯した例を引用し、「この犯罪者は名前の変更を利用して偽の証明書を取得しようとしたわけではないことにご注意を」と述べている。また、トランスジェンダーの応募者への扱いに配慮が必要等を指摘し、更なる検討を促している。

勧告9 DBSは、ステータス・チェックの実施を許可された雇用主が通知を受け取れるよう、更新サービスの再設計の実現可能性と費用を設定するために必要な作業を実施すべきである。

DBSチェックは発行時点の立場を示すのみであり、その後のステータスの変更は分からない。そして、チェックの所有者が別の雇用主の仕事に応募する場合は、「労働力」の役割が同じでステータスに変更がなくても、新しいチェックを申請する必要がある。更新サービスはこれらの無駄を省くために導入された。費用は年間13ポンドで、PNCの有罪判決記録は毎週、地元の警察の情報は9か月ごとに確認される。ステータスが変わった場合には、証明書は最新ではなく新しいチェックを申請するよう促すメッセージが表示される。

ただし、現状では、サービス利用登録者数に対し、ステータス・チェックのアクセス数（雇用主、加入者双方を含む）は拡張チェックで6割程度、標準チェックで5割未満にとどまっており、ステータス変更を加入者に通知してもその後にアクセスされチェックされるのは3分の1程度となっている。なお、数年前の顧客調査では、雇用主からはプッシュ通知の要請があった。これらを踏まえた検討作業等を要請している。

DBSとしては、勧告に対する内務省の見解と、それらが受け入れられ、政策に発展するかどうかを見守っている状態である。

6. おわりに

英国ではそもそも雇用に際し犯歴照会を求めることができること（ただし開示対象外の犯歴について尋ねることは禁じられる）、再犯の状況、再犯防止に向けたプログラム等、我が国とは前提とする事情が異なるため、DBSをそのまま「輸入」することは現実的ではない。一方で、何らかの認定制度なり保証制度なりをつくる場合、その受益者に応分の負担を求め、かつ、その負担が過度にならないように効率的な執行を心掛けるという視点は、我が国でも意識してもよいのではないかと思える。特に、経費を削減しつつIT等の近代化を進めようとした中で、当初の計画の甘さが問われ、会計検査院や議会の委員会が

責任を迫り続け、一定の改善に至った点は、外部委託する際の責任・監視の在り方として学ぶべきものも多いだろう。

こどもから出発し、脆弱な大人等へと保護すべき対象を拡大する、また、開示される情報源を司法判断等から通報情報にも拡大する、あるいは自営業者等も認定を受けられるようにするなど、「日本版DBS」をめぐる議論は続けられていくだろう。いずれも既存組織の負担の増加も含め、実行組織の拡大が不可避となる論点である。そのそれぞれの場面で、英国の、警察組織にまでも手数料を支払う、そしてそれを会計検査院や議会も厳しく監視するなどの、現実的なValue For Moneyの考え方が一助となれば幸いである。

【主要参考文献】

- ・ Disclosure and Barring Service Annual Report and Accounts
(For the period 1 April 2022 to 31 March 2023) (HC1737)
2023年7月19日に英国庶民院の命を受け印刷発行されたDBSの年次報告書
- ・ Annual Report for the Independent Monitor 2022
2023年7月23日に公表されたIndependent Monitorの年次報告書
- ・ Independent Review of the Disclosure and Barring Regime
2023年4月18日に公表された、独立した外部機関による調査報告
- ・ Investigation into the Disclosure and Barring Service
2018年2月1日に公表された英国会計検査院(NAO)の調査報告
- ・ Disclosure and Barring Service: progress review
上記NAOの調査報告を受けて審査を行った庶民院公会計委員会(House of Commons Committee of Public Accounts)の報告書及び関連議事録
HC695(2018年5月21日に庶民院が印刷に付し、5月25日に公表されたもの)
HC2006(2019年4月24日に庶民院が印刷に付し、5月1日に公表されたもの)

本稿は主として経営面に着目したが、総合的なものとしては、DBSのCEOが制度導入と課題について語った「日本版DBSのモデルになったイギリス 責任者が明かした制度導入のヒントと抱える課題」を参照されたい<<https://globe.asahi.com/article/14989126>>。

(内線 75100)