

児童虐待防止法の立法過程

— 唱道連携モデルからの分析 —

勝 田 美 穂

1. 研究の目的, 方法等
2. 法律制定の経緯
3. 唱道連携モデルに基づく分析
4. 立法を推進した因子の抽出
5. 他の立法に示唆される事項
6. 最後に

1. 研究の目的, 方法等

児童虐待防止法の立法過程を論ずるにあたり, 研究の目的, 方法, 意義について確認しておく。

(1) 研究の目的

本稿における研究の目的は, 市民が法律をつくるために必要な因子を明らかにすることである。

児童虐待防止法(児童虐待の防止等に関する法律)は2000年5月, 超党派の議員立法として成立した。児童虐待の定義を身体的虐待, 性的虐待, ネグレクト, 心理的虐待と規定するとともに, 関係者の通告義務, 国, 地方自治体の責務を定めた。その後, 2004年, 2007年の改正で, 通告義務を疑いのある場合に拡大することや児童の安全確認等のための立入調査等の強化を行った。さらに本法の制定に合せて関連法を改正し, 親権停止制度の新設等を通じて児童の権利保護の充実が図られている。

児童虐待防止法は対象が児童であり, 当事者そのものは政治過程に参加できない。立法を推進するアクターは福祉や医療の関係者, 弁護士といった, 児童の権利擁護に関心をもつグループであった。いわゆる政官財の鉄の三角形モデルからは成立しづらい法律である。票や資金等, 合理的な政治家の行動を誘引する再選に資するような政治的資源をもたないためである¹⁾。また, 児童福祉を担当する厚生省(当時)も, 人員体制が整わないなどの理由から, 本法の制定には積極的ではなかった。

この制定にどのような力学が働いたのかを解明することは, 人権, 環境等, 公益的な価値の擁護・増進等を目指したほかの政策の実現に有益な示唆を与えるだろう。論者はこれらのような公益的な価値の実現を目指す政策アクターを市民として概括し, 市民立法という概念をいくつかの論文

で提唱しているが、本論はこれらの研究成果の上に立つものである。

(2) 研究の方法

本稿では唱道連携モデル²⁾を適用した事例分析を行う。第一に法律制定の経緯を見る、第二にモデルによる分析を行う、第三にそこから立法を推進した因子を抽出し、第四に他の立法活動に示唆される事項を挙げる。

唱道連携モデルについては、国内でも既に多数の文献で紹介がある³⁾。本モデルは、政策過程において政策が変化し、学習されていくプロセスを総合的かつ操作的に扱うものであり、長期的な政策変化を対象とする。この特性を、対抗的な唱道連携グループ間の相互作用の重視、政策変化を説明する要因の分析、唱道連携グループの信念システムの解明という3つの主要要素を基礎とするフレームワークで分析する。政策変化は政府中枢ではなく、政策争点ごとに政策の実現に直接関与するサブ・システム内に起こるとし、政策変化の主体は制度ではなく、アドボカシー・グループにあるとする。複数の唱道連携グループの連携と協力の横の関係が政策変化の流れの中核にあるとする。

唱道連携モデルは単純なボトムアップ型の政策形成理論ではない。トップダウンアプローチとボトムアップアプローチそれぞれのモデルを指摘しつつ、十から数十年の中長期にわたる観察をすれば両者の視点が統合されていくと言う⁴⁾。

児童虐待防止に係る法律として、戦後間もなく制定された児童福祉法があり、通告義務、立ち入り調査権等が規定されていたが、ほとんど活用されていなかった。児童虐待防止法は抽象的な規定の不備を補い具体的な条項を定め警察や裁判所の関与を規定するものである。従来、躰として家庭の問題とされていた事項を社会に開くという点で、家父長制の根幹にかかわる意識の変化を伴うものであり、政策変化に半世紀近い時間がかかっている。このため、長期にわたる政策変化を対象とする唱道連携モデルの適用は妥当である。

なお、本法に係る政策変化を遡ること戦後間もなくとすることも可能であるが、本稿での分析対象は政治過程に上った時期を中心とする。2000年の制定につながる活動が始まった80年代後半を起点とし、その後、2004年の第一次改正、2007年の第二次改正と関連法の整備に至る期間を対象としたい。それぞれのステージにおける政策学習の内容とサブ・システム内の相互作用を分析する。この作業を通じて、何がアクター間の連携と協力を進める資源となったのか明らかにする。

(3) 研究の意義

唱道連携モデルの公表から四半世紀が経ち、これを対象とする論考や検証のための事例研究が蓄積された。Sabatier自身等による総括もあり、どのようにモデルが適用され検証され発展しているのか、さらに今後どのような課題が残されているのかについての整理がされている⁵⁾。例えば、

唱道連携モデルの検証と発展，比較研究への適用，政策学習の内容の改定，連携資源の役割についての検証，本モデルと他のモデルとの関連づけなどが挙げられている⁹⁾。何が政策変化を引き起こしているのかを説明していない⁹⁾，所与のプロセスの理解に寄与するものの，ある政策領域におけるプロセスの方向性を予見するには説明力に欠ける⁹⁾などの問題はあるが，政策変化が政権中枢で起こるものではないこと，アクター間の駆け引きや妥協でなく，政策内容を軸とした関係変化に焦点を当てた点は，広く政治参加の可能性を探るという立場からは有効な含意を引き出しうる。

唱道連携モデルを市民社会論の系譜のなかに位置づけ，その意義を積極的に捉えることも可能である。例えば，シビル・ミニマム論やユンケル・ハーバーマスを引きつつ，単一の権力による上からの支配ではなく，複数の政策関連機関の連携を変化の中軸とすることに注目するのがこの立場である⁹⁾。

本論は，唱道連携モデルの検証に資するものであり，多様な政策推進主体による政策変化の可能性，なかでも既成の政官財の権力配置のなかに位置づけられていない，政治的資源の少ないグループの政治参加の条件を探るものである。シビル・ミニマム論で想定されたボトムアップ型の市民自治の可能性を追求しつつも，より現実に即した戦略的な参加の可能性を明らかにする意義がある。

2. 法律制定の経緯

上のような目的を果たすための分析を行う前に，児童虐待防止法がどのような経緯を経て制定・改正に至ったのか，2000年の制定まで（第一期），2004年の第一次改正まで（第二期），2007年の第二次改正及び関連法の整備まで（第三期）の三つの区分に基づいて政策内容と併せて整理し（表1），次章のモデルに基づく分析につなげたい。

（1）2000年の制定まで（第一期）

先に述べたように本稿では2000年の制定からそれ以降の改正に至る中期の過程に注目するのであるが，ここにつながる動きは，80年代後半に見られ始める¹⁰⁾。1987年2月に大阪で，医療・保健・福祉や教育に携わる現場の担当者が，児童虐待に関する認識と理解を深めるための勉強会を設立した（Child Abuse研究会）。これが間もなく1990年に虐待防止を直接の目的とする初の民間団体（子どもの虐待防止協会）に発展した。この時期，各地で同様の動きが広がり，1996年4月には全国組織（日本子どもの虐待防止研究会）が設立される。医療等の担当者だけでなく，親権喪失制度の活用に関し子どもの問題に係ることとなった弁護士や研究者ともつながることにより，関係者の間で法律の整備により問題解決を図る必要があるとの認識が共有されていく。

しかし，児童の問題についての直接の担当である厚生省は，1947年に制定された児童福祉法に，

虐待の通告義務（25条）、立ち入り調査（29条）、一時保護（33条）、施設入所のための家庭裁判所への申し立て（28条）の規定があることを理由に、新たな対策を講ずることには消極的であった。1990年3月「児童相談所運営指針について」（通知）を発行、児童相談所を児童相談・援助の中核に位置づけることを明示するにとどまった。市民団体からの法律制定へ向けた動きが強まると、1997年6月「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」（通知）を発行、現行法での対応が可能であるとの姿勢を強く打ち出し、その後も対応には消極的であった¹¹⁾。

同法は最終的に議員提出法案として国会に提出されたのであるが、児童虐待が政治過程に上ったのは、1999年3月、衆議院に青少年問題に関する特別委員会（以下、青少年特）が設置されて以降であり、7月に児童虐待をテーマとした参考人質疑が行われたのが最初となる。前年7月の参議院議員選挙で自民党は過半数を割っており、1999年1月に自民党と自由党が連立していた。青少年特の設置が決まったのは、公明党を含めた自自公連立に向けた動きが加速化していた時期にあたる。ガイドライン法案の成立を企図する自民党と青少年の健全育成に熱心であった公明党との間で、委員会ポストをめぐる調整が進められた¹²⁾。この後、2000年4月に小渕首相が脳梗塞で倒れ森内閣が成立したが、すぐに解散・総選挙となることが見込まれ、慌ただしく政局が動かなか、5月に児童虐待防止法は成立するのである。

児童虐待の定義を、身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待と明確化するとともに、住民の通告義務を定めたが、政局をにらみながらの法制化であり、内容については十分に詰め切れない部分が残った。

（2）2004年第一次改正まで（第二期）

市民グループの間では、法律が制定された達成感と同時により実効性のある法律の必要性が改めて認識されるようになった。法律の附則には三年後の見直し規定が置かれていたため、これに期待がかけられた。こうしたなかで、2001年には各地で活動していた市民団体が連携し全国組織（児童虐待防止法の改正を求める全国ネットワーク）が設立された。以降、この組織が改正に向けた働きかけの中心となる。同ネットワークでは、法改正に向けた啓発と建設的な議論を目的として議員会館でシンポジウムを開催、また、一般向けの啓発活動として子どもの虐待死を悼む市民集会・パレード等を実施し、世論の関心を高めようとした。

この後、衆議院で青少年特が廃止され、自民党の女性議員が中心となり参議院共生社会調査会で立法調査が進められた時期もあったが、衆議院で青少年特が再び設置されると最終的に同委員会の委員長提案により2004年3月の改正に至るのである。

この改正で実現したのは、虐待の当事者として同居人を含めたこと、虐待を受けたと思われる場合も通告義務の対象としたこと、相談対応や通告先として市町村の役割を明確にしたこと、関係者の連携を進める地域対策協議会の設置などである。しかし、関係者からの要望が強かった親権の一時停止や実効性をもたせる形での立ち入り調査は残された。

（3）2007年第二次改正及び関連法の整備まで（第三期）

民法には親権喪失制度が規定されていたが、その活用は重い判断を迫るものであり、一時停止制度の創設の必要性が認識されていた。また、緊迫した場面に直面することがある児童相談所の職員からは、強制的な立ち入り調査を可能とする制度が求められていた。しかし、親の懲戒権の保護、司法の適正手続きや住居不可侵の原則など、民法や憲法の体系に触れなければならず、ハードルが高いことが想定された¹³⁾。第一次改正時にも三年後の見直し規定が入れられていたため、これに期待をかける関係者は多くいた。

政治の動きを見ると、2005年9月には、郵政問題をめぐって衆議院が解散され、選挙の結果、自民・公明の両党で絶対安定多数を確保していた。改正に向けた動きは2006年11月から始まった児童虐待防止法見直し勉強会が中心となった。この勉強会は衆議院青少年特を中心としたものであったが、委員長が民主党から出ていたこと、参議院の共生社会調査会でこの問題に対する関心を深めた議員がいたことなどから、超党派で参議院にも開かれた形で進められた。議員に限らずマスコミや市民団体にも開放されるなか、各省の担当者を交えつつ実務家レベルで議論を深め、翌年4月まで13回に渡り開催されている。

唱導連携グループ間の対立は、立入調査に警察を同行させるかどうか、裁判所の令状が必要かどうか、保護した児童と親との関係の扱いなどに見られたが、勉強会の席などを通じて関係者間の調整が進み、2007年5月、青少年特の委員長提案により改正案が出され、成立に至った。

改正によって児童の安全確認等のための立入調査を、裁判所の許可状に基づいて実施することができるようになった。解錠等による強制的な立ち入りを想定しての規定である。ほかに、保護者の出頭呼び出し制度や接近禁止命令の創設等、児童の安全確認と保護を進めるための基盤が整備された。また、附則に親権の見直しに関する規定が置かれ、これが2011年5月の民法改正による停止制度の新設につながった。

なお、同ネットワークは法律の改正に目処が付きつつあった2006年5月、児童虐待防止全国ネットワークに名称変更、その後NPO法人化を図り、オレンジリボン運動の普及を通じた啓発活動に軸足を移し活動を継続している。

表 1 児童虐待防止法の制定まで

年月	政治	行政	社会・一般
1973.4			尊属殺法定刑違憲判決
1979.5			全国養護施設協議会、養護施設児童の人権に関する調査
1983.6			戸塚ヨットスクール事件
1985.6			聖マリアンナ医科大学事件、輸血拒否
1987.2			Child Abuse 研究会（大阪）

1989.3	子どもの権利条約国連採択		
6			全国児童相談所長会で児童虐待の数、半年間に1,039件と発表
1990.3		児童相談所運営指針について(厚生省・通知)	子どもの虐待防止協会設立(児童虐待防止のための初の民間団体)(大阪)、4月ホットライン開設、一般家庭での事例認知 児童相談所への児童虐待の相談1101件
			(この頃、弁護士による親権喪失の宣告申立対応目立つ)
1991			子どもの虐待防止センター(東京)
1992.10			名古屋市弁護士会「子どもの人権相談」に性虐待の電話相談が少女自身から入り弁護士会と名古屋市児相が連携を開始
1993.9			内田春菊『ファザーハッカー』発表
1995.3			地下鉄サリン事件、この後オウム真理教の教団施設から子どもが保護される映像が知られる
10			子どもの虐待防止ネットワーク・あいち設立(愛知)(CAPNA)
1996.4	子どもの権利条約批准		日本子どもの虐待防止研究会設立
1997.3			日弁連、児童福祉法等改正法案要綱に関する会長声明
4			社福・子どもの虐待防止センター設立
6		児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について(厚生省児童家庭局長434号通知)	
11	チャイルドライン設立推進議員連盟設立(会長 小杉隆元 文部大臣、事務局長 保坂展人 衆議院議員)約130名の議員参加		
1998.3		児童虐待に関し緊急に対応すべき事項について(厚生省・通知)	せたがやチャイルドライン試行
3			特定非営利活動促進法成立
7	自民党、参議院過半数割れ		
10			CAPNA『見えなかった死ー子ども虐待データブック』発表
1999.1	自自連立		

3	衆議院に青少年特設置	子ども虐待対応の手引きについて（厚生省・通知）	児童虐待 11631 件
7	同委員会で児童虐待をテーマとした参考人質疑		
10	自自公連立		
11		第一回児童虐待対策協議会 厚生省局長，青少年特で児童福祉法の改正必要認めず	新聞各紙で児童虐待の報道続く，主要紙でのキャンペーン
12	青少年特で立法化を決議		
2000.1			児童虐待問題学習会（弁護士，ジャーナリスト，児童養護施設職員等）で声明
2	自民党内に児童虐待防止勉強会発足（森山真弓議員座長）		全国児童相談所長会，法制定の必要性発表（アンケート調査結果）
2	青少年特で参考人質疑		社福・子どもの虐待防止センター，日弁連，声明
3	青少年特で参考人質疑		子どもの虐待防止ネットワーク・あいち，NPO法人化
4	青少年特で参考人質疑 自公保連立 小淵首相が脳梗塞につき森内閣成立	青少年特で厚生省が立法容認の姿勢，法務省が親権の一時停止に向けた民法改正に難色	児童虐待 17725 件
5	児童虐待防止法成立（衆議院青少年特，委員長提案）		
5	ストーカー行為等の規制等に関する法律成立		
5	小淵元首相急死		
6	衆議院解散		
11	児童虐待防止法施行	最高裁判所事務総局家庭局，児童福祉法 28 条事件の状況の公表	
2001.1		省庁再編	
4	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律成立		
6			児童虐待防止法の改正を求める全国ネットワーク（改正ネット）設立
11	参議院共生社会調査会で参考人質疑		
2002.2			子どもの虐待死を悼みのちを讃える市民集会・パレード（4000 名参加，於日比谷）
4			子どもの虐待防止協会，NPO 法人化（児童虐待防止協会）
2003.7		次世代育成支援対策推進法成立，子育て支援に子ども虐待含む	改正ネット，議員会館でシンポジウム

2003.9	児童虐待防止法改正検討チーム（チャイルドライン議連の一部）、中間とりまとめ		
11			岸和田男児虐待事件
			日本子どもの虐待防止研究会ら七団体が児童虐待防止法、児童福祉法の改正要望の声明
2004.1		児童虐待防止に向けた学校における適切な対応について（文部科学省・通知）	
2	衆議院予算委員会で児童虐待について質問、小泉総理答弁		
2	青少年特で参考人質疑		
3	改正児童虐待防止法成立（衆議院青少年特、委員長提案）		児童虐待防止法改正を求める緊急シンポジウム 児童虐待 33408 件
7	参議院議員選挙		
9			小山児童虐待事件
10	改正法施行		
11	児童福祉法改正（児童相談に関する体制の充実、市町村の役割強化等）		
2005	チャイルドライン支援議員連盟設立（推進議連の名称変更）		
2		児童相談所運営指針の改正について、市町村児童家庭相談援助指針について、要保護児童対策地域協議会設置運営指針について（厚生労働省・通知）	
9	衆議院、郵政選挙、自公絶対安定多数		
11	高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律成立		
2006.6		学校等における児童虐待防止に向けた取組の推進について（文部科学省・通知）	
10			改正ネットが児童虐待防止全国ネットワークに名称変更、オレンジリボン運動開始（07年NPO法人化）
11	児童虐待防止法見直し勉強会（07.4 まで 13 回開催）		
2007.1		子ども虐待対応の手引きの改正について、児童相談所運営指針の改正について（厚生労働省・通知）、48 時間ルール等	
5	改正児童虐待防止法成立（衆議院青少年特、委員長提案）		

7	参議院, 民主党第一党, ねじれ国会		
2008.4	同法施行		児童虐待 42664 件
12			代理ミュンヒハウゼン症候群を疑われる児童虐待事件（岐阜）
		児童福祉法等の一部を改正する法律成立	
2009.8	衆議院, 民主党第一党, 政権交代		
2011.1		社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会報告書	
2		児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する要綱（法制審議会答申）	
5		民法改正（親権停止, 後见人制度見直し）	
6	障害者虐待の防止, 障害者の養護者に対する支援等に関する法律（衆議院厚生労働委員長提案）		
2012.4			児童虐待 66701 件
12	衆議院, 自民党第一党		
2013.7	参議院, 自公過半数, ねじれ国会解消		
12			一般社団法人 日本子ども虐待防止学会（日本子どもの虐待防止研究会の名称変更）

3. 唱道連携モデルに基づく分析

前章では最初の法制化から二度の改正に至る経緯を記述した。ここでは唱道連携モデルに基づいてこの一連の過程を分析する。一連の過程は私的自治に区分されていた子どもの育成を社会の問題として解決する大きな政策変化を引き起こしたのだが、変化を引き起こした因子を同モデルで規定された枠組みに基づいて抽出する。

以下では、唱道連携モデルの枠組みを確認した後、その作業を行う。分析にあたっては、三つの時期区分における政策学習の内容とサブ・システム内の相互作用に注目した。この作業を通じて、次章で何がアクター間の連携と協力を進める資源となったのか明らかにする。

（1）唱道連携モデルの枠組み

唱道連携モデルについては冒頭述べたように既に様々な場所で紹介があるが、簡単に枠組みを

確認すると次のようになる¹⁴⁾。

唱道連携モデルの枠組みの中心となるのは政策サブ・システムであるが、これを取り巻く外生的変数群によりシステム内の行為者は制約され、資源を与えられる¹⁵⁾。政策サブ・システムにおける政策アウトプットは政策インパクトとなり、外生的変数群に影響を与える。

外生的変数群には二種類あり、1) 比較的安定的なシステム・パラメータ (媒介変数)、2) 外的システム事象である。

比較的安定的なシステム・パラメータとして想定されるものとして、①問題の基本的性質、②社会文化的価値と社会構造がある。

外的システム事象として、①社会経済状態及び技術の変化、②統治連携グループの交代、③他の政策サブ・システムの決定・影響がある。

政策サブ・システムとは、政策問題に係るアクターの集合として定義される¹⁶⁾。サブ・システムのなかには様々なアクターがあるが、政策変化を引き起こすのは唱道連携グループによってである。唱道連携グループは信念システムを共有する人々の集まりだ。信念システムとは基本的価値、因果関係を説明する仮定、問題認識を指し、これらの人々は身分に捉われず対等な関係のなかで、一定の期間活動する。

また、全てのアクターが唱道連携グループに入るのではなく、政策サブ・システムのなかには政策ブローカーというアクターもある。政策ブローカーは政治的な対立を一定の受容可能な範囲に収めること、問題に対してほどほどの解決案を求めることに主たる関心がある者である。とはいえ、唱道者と政策ブローカーは連続的であり多くのブローカーは一定の政策的な選好をもつ¹⁷⁾。

唱道連携グループはコアとなる信念で結びついていて、これは容易には変わらない。これは利益以上のものであり、包括的な概念である。唱道連携グループは自らの信念を政策に転換しようとする。信念システムが政策を変化させる方向を決めるのであるが、そのように動くかどうかはグループのもつ資源に依拠する¹⁸⁾。資源とは、資金、専門性、支持者の数、法的な権力を含む。

本モデルは政策サブ・システム内での唱道連携グループ間での相互作用によって生じる政策志向型学習による政策変化に注目するが、政策指向型学習とは、核となる政策信念を実現しようとする要求に基づいて探索し適応することをし続ける過程である¹⁹⁾。外的な変化や敵対的な出来事がコアとなる信念を変えようとするが、学習のなかで変化するのは信念システムの二次的要素か政治の問題にすぎない。

(2) 唱道連携モデルに基づく因子の抽出

このようなモデルの枠組みに基づいて事例の分析を行い、モデルに規定された因子を抽出する。

1) 比較的安定的なシステム・パラメータ

①問題の基本的性質

児童虐待の問題の基本的性質とは、私的自治と公的領域の境界設定に係るものである。子どもの躰は家庭内の問題であり、これに外部のものが係ることは、思想・信条・プライバシー等を尊重する立場から確立された私的自治の侵害にあたるという考え方がある。一方で戦後七十年が経ち、現行憲法の規定する基本的人権尊重の考え方が浸透し人権意識が成熟するなかで、この保護の観点から、公的領域を広げ家庭空間に入り込むこともやむなしとする考え方の対立がある。

なお、前者の立場については、現行憲法で規定されるようになった新しい権利等の尊重というより、伝統的な家父長制度を維持すべきであるという考え方に則って、懲戒権の行使を自由にする私的自治を主張する者もある。

②社会文化的価値と社会構造

児童虐待をめぐる社会文化的価値とは、子どもの健やかな育成・成長を願う一般的な人道観と言えよう。戦前にも児童虐待防止法（1933年制定、以下、（ ）内は制定年）という名称の法律が制定され、戦後制定された現行の児童福祉法に統合された経緯があるが、この法律は昭和恐慌の後に見られた過酷な児童労働の防止を目的としていた。列強を追う中進国として今日よりも経済水準が低く、人権意識が未熟であった当時でもこうした法律が制定されていたことは、子どもの健やかな育成・成長という人道観は極めて受け入れやすい価値と言え、問題が明るみに出れば共感を得やすい基本的な構造をもつ。

2) 外的システム事象

①社会経済状態及び技術の変化

今日児童虐待とされる行為は、有史以来行われていたと見ることもできるが、経済水準の向上、高学歴化等に押され、これを問題とする土壌ができていた。本研究の対象となる期間の近時をとっても、1970年代には性的虐待がタブー視されていたが、1990年代には一般に受け入れられるものとなっていた。1993年には父親からの性的虐待を告白する、漫画家の書いた小説を通じて、この事実が社会に衝撃を与えた。

さらに法律が制定された2000年以降、児童虐待について一定の認識が広まったことで、虐待死、餓死、置き去りなどの報道が相次ぎ、この問題の解決を求める声が強くなり、改正を推進する圧力となった。

1996年に子どもの権利条約が批准されたことも、子どもの人権という新しい考え方を広める契機となり、問題の基本的性質に触れる人権意識を見直す土壌になった。

②統治連携グループの交代

この問題が政治過程に乗った直接の契機は青少年特の設置なのであるが、これには公明党の与党化が深く関係している。自民党単独から自自連立、自自公連立政権の成立は統治連携グループの交代にあたると言えよう。家父長制度の維持という観点からこの問題に消極的になりがちなこ

とが想定される保守単独から、少数政党を含む連立政権となったことが法制化の直接の契機となっている。自民党議員でこの問題に係る者も多かったが、第一期における成立時の青少年特の委員長は公明党から出ており、第二期、第三期における国会提出時の委員長は民主党議員であった。このことは、国会運営のなかでの重要度が必ずしも高いものではなかったことを示す。

③他の政策サブ・システムの決定・影響

児童虐待防止法の一連の立法過程にあたる時期には、本法と同様、私的自治と公的領域に係る境界の変更を問題の基本的性質とする動きがあった。ストーカー行為等の規制等に関する法律（2000）、配偶者等への暴力の防止に関する法律（2001）、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（2005）である²⁰。本事例に関して政策ブローカーとして動いた議員のなかには、これらの法律の制定にも係っていた者がいる。特に地方都市では、こうした案件をいくつか並行して扱う弁護士や医療関係者がおり、情報の交換、共有が自然な形で進んでいた。問題の基本的性質は本来変化しにくいものなのだが、複数の領域で同時に変化を促す動きがあったことが、この変化を進める圧力となった。

3) 政策サブ・システム

第一期から第三期までを一連の政策過程として捉えつつ、政策サブ・システム内のアクターを挙げると次のとおりである。

①唱道連携グループ

唱道連携グループは、大きく次の四つである。

- ・市民グループ（福祉・医療、法職関係者）
- ・官僚グループ A（厚生労働省）
- ・官僚グループ B（警察）
- ・官僚グループ C（法務省・裁判所）

信念の構成要素としては、市民グループは児童の健全な育成・成長を深層核とする。1980年代は職域ごとに個別の動きを見せていた市民グループであったが、1990年代に入ると連携の動きを見せている。一連の過程で市民グループの政策信念に揺るぎはなく、方向性を異にして分裂・対立することはなかった。

官僚グループ内の立場は分かれるが、官僚グループ A（厚生労働省）と官僚グループ B（警察）は近接核に基づき連携するグループである。厚生労働省にとって、関連法である児童福祉法の改正にはほとんど全ての省庁に係るため、直接にはこの調整に対する負担感がある。さらに虐待の認知増加に伴う対応のための予算の不足、専門的人材の確保に係る負担感、人事の停滞等が想定される。警察は、民事不介入の方針変更、立ち入り調査の実施等に伴う負担感がある。

官僚グループ C（法務省・裁判所）は深層核があり、民法体系や伝統的家族観の保持が想定される。

裁判所には近接核もあり、令状の発行など業務量の増加に伴う負担感がある。

②政策ブローカー

政策ブローカーとして動いたのは政治家とマスコミ関係者である。

a. 政治家

この問題に係ったのは与野党に渡る超党派かつ複数の政治家であり、特定の政治家が一連の過程を主導したわけではない。制定までの期間が長くこの間、数回の選挙があり、議員の交代は頻繁であった。政治家は唱道連携グループを構成したというより比較的中立であり、終始、市民グループ及び官僚グループ間の調整に腐心する政策ブローカーの位置をとったが、世論に近い指向性をもつ市民グループと親和的であった。関連する省庁が多く官僚が手掛けにくい問題であり、政治家による調整が期待された。

係った議員が多いので、この属性を明らかにするのは難しいが、自民党では文教系の議員が目につく。公明党は議員の交代はあったが、終始この問題に積極的だった。初代の青少年特の委員長は公明党と会派を組んだ改革クラブから出ている。先に述べたように他の家庭内暴力に係る議員と重複が見られ、個人の属性としては人権意識の高さや議員立法への取り組みへの関心が想定される。第一期において政治過程にこの問題を持ち込み、政治課題として設定するのには、青少年特に集まった政治家の力が大きかった²¹⁾。

b. マスコミ

マスコミもこの問題に係る政策ブローカーであり、人道的な見地から解決の必要性を好意的に取り上げた。第一期、第二期を通じて政策アウトプットが公表されると、社会的条件の一つである世論の関心が高まり、報道頻度、内容ともそれに応える形で、充実したものとなった。特に第三期に国会議員が行った見直し勉強会はマスコミにも開かれたものだったので、一次情報に触れつつ、親権停止や立ち入り調査の必要性に関する政策指向型学習を進展させた。マスコミは改正の論点を広く世間に伝え、改正の後押しをした。

4) 政策志向型学習の成果

1980年代に職域でつくられた勉強会が基になり、職域を越えて交流するなかで唱道連携グループが形成されるのだが、政策サブ・システム内に位置づけられ、他のグループとの連携・協力を進めた資源として、市民グループが独自に行った調査がある。

これまで児童養護施設や児童相談所が個別に行っていた調査はあったが、虐待を疑われる児童の人数程度のものであった。市民グループの調査は、虐待死を扱う初めての全国調査で、死に至ることさえありそれが特殊な出来事ではないという事実は、それまで一般に知られていなかった（CAPNA『見えなかった死ー子ども虐待データブック』1998年）。実態を定量的に明らかにし、

死因別・地域別・年齢別などの分析を加えたこの調査は、マスコミの注目を集め20紙以上の新聞に取り上げられた。想定を超える児童虐待の実態が世間に衝撃を与え、社会経済状態を変化させるきっかけとなる。この調査が国会議員の目に留まり、団体の代表が委員会の参考人として招聘され発言の機会を得て、議員や官僚の間でもこの問題の対応の必要性について学習が進むことになる。

また、ほかにも委員会の参考人として、市民グループから児童相談所、児童養護施設、法律家等が招聘されそれぞれの立場から発言の機会を与えられた。こうして人的な交流が進むようになると、現場の実態が官僚グループや政治家に理解され、政策学習が進展する。例えば、児童福祉法に通報や保護に関する規定が既にあり、この活用で対応が可能であると考えていた厚生労働省の担当者と、抽象的規定にとどまり使えないと考える現場の実感との乖離は当初大きかった²³⁾が、現場の担当者から現行法の不備を指摘された点は、官僚グループA（厚生労働省）の理解の改善につながる事となる。

政策アウトプットを通じて政策指向型学習がさらに進展していくため、この効果については次の項で見ていく。

5) 政策アウトプット

法律の制定、二度の改正を区切りとして出された政策アウトプットを整理し、それに基づく外生的変数群の変化と政策指向型学習の成果を分析すると次のようになる。

政策アウトプットが出たことで、市民グループにとっては、政策の充実に向けた次の目標が明確になり、これを成果とした政策指向型学習が進展していった。また、法律の制定という第一期の政策アウトプットをもって、官僚グループA（厚生労働省）の立ち位置は変化し、市民グループの政策信念を共有する方向に動いていく。例えば、関連の部署を立ち上げ、虐待防止への取り組み姿勢を強化した。官僚グループB（警察）、官僚グループC（裁判所・法務省）も、第一期、第二期のアウトプットを受けつつ、政策指向型学習を進展させていき、市民グループの政策信念を受け入れるようになる。

第一期における主な政策アウトプットは、児童虐待の定義の明確化と通告義務の規定である。児童虐待を身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待と規定するほか、関係者を特定し通告義務を課した。国、地方自治体の責務が抽象的なことなどの問題を残したが、通告を義務としたことで件数が大きく増加することとなり、外的システム事象のうち、社会的条件となる世論の関心をさらに集めることとなった。

第二期における主なものは、虐待の定義に同居人による虐待の放置等を含めたこと、通告対象として虐待を受けたと思われる場合を含め、虐待の範囲を拡大したことである。このほか、立ち入り調査の実施を規定したことも、児童の安全確保を図るために前進と捉えられた。警察署長に対する援助要請の規定も盛り込まれたが、具体性に欠けるため現場で実行するにはなお手続き上の問題を残すと認識された。

一方で次につながる事項として、附則に親権停止を盛り込んだことは市民グループに政策目標を明確にさせるという効果をもたらした。官僚グループ B (警察) にとっては立ち入り調査を、官僚グループ C (法務省・裁判所) にとっては親権停止を法文に盛り込んだことがその必要性についての学習となり、改正を受け入れる下地になっていく。

第三期では、裁判官の許可状に基づく臨検・搜索制度を創設し、児童の安全確認等のための立ち入り調査を進める手続きを具体化した。さらに、児童へのつきまといや住所等でのはいかいを禁止する接見禁止命令を創設し、児童の安全確保策を充実させた。また、市民グループからの要望が強かった親権停止を再度附則に盛り込んだ。二度の国会からの要請に、深層核を有していた官僚グループ C (法務省・裁判所) も受け入れざるを得なくなる。

これを受けて 2011 年 5 月、関連法である民法が改正され親権の停止制度が新設される。これまでの喪失制度が重い判断を迫るのと比較すれば、再統合の可能性を視野に入れつつ、選択肢を拡大する道を開いた。併せて同法及び児童福祉法の改正によって、児童の後見人として法人や複数人があたること、児童相談所長による親権代行を可能にし、児童の保護体制の整備が行われた。

今後については、外部から発見がしにくいネグレクトへの対応、性的虐待の発見と対応、世代間連鎖の予防、自治体の対応力の格差解消などが課題として残されている。しかし、法制化から二度の改正に渡る段階を踏んで、市民グループは制度整備の目的をほぼ達成したと認識し、活動の比重を一般への啓蒙普及に移すこととなった。

4. 立法を推進した因子の抽出

前章で立法過程を唱道連携モデルに基づいて分析したのだが、これまでの記述を基にアクター間の連携と協力を進める資源となったものを確認しながら、立法を推進した因子を抽出していきたい。信念システムの構成要素である、イデオロギー (ideology)、利害 (interest)、情報 (information) の三つを分析の観点に加えつつ作業を行う。

第一に、サブ・システム内の唱道連携グループを形成する信念システムから考えていく。唱道連携グループの形成についてであるが、当初、ばらばらに動いていた複数の市民団体の連携を進めたのは、それぞれの抱える問題を解決する政策手段に関する情報の共有と共に基本的には深層核の一致であり、子どもの健全な育成・成長というイデオロギーである。本事例を貫いていたのはこの大義であり、このためには私的領域と公的領域の境界を変更させる必要があるという信念システムが形成されている。

市民グループの独自調査の結果は、マスコミに注目されこれを媒介とした世論の喚起につながった。このことが、外生的変数群の変化となり政策変化の促進要因となったのだが、市民グループのもつイデオロギーは基本的に情緒の部分に訴えるものであり、世論の関心を引き共感を得やすい。さらに、官僚グループ A (厚生労働省) も表層核では反対するものの、深層核としてはこの信念に共鳴する土壌をもっていた。

なお、市民グループの対抗グループとして仮想されるのは、子どもを奪われる親である。しかし、わが国ではこれが唱道連携を進めることはなく、顕在化しなかった²⁹⁾。子どもを虐待する事情は各人の深層に触れる部分大きい。このことが対抗グループの利益を一つにすることや情報共有を妨げ、もう一方のイデオロギーを形成しえなかった。

本事例で対抗的な唱道連携グループとなった三つの官僚グループは、多寡の差はあるが直接的な負担増の回避という利害に基づいた近接核を有していた。しかし、いずれも利益団体を媒介とするのと比較すれば大きな利害ではなかったため、外生的変数群の変化やほかのサブ・システムにおける家庭への介入を認める方向での政策指向型学習の状況が情報として伝わると、自身のイデオロギーを変化させる形で受け入れていくことになる。

第二に、外生的変数群から考えていく。政策変化を促す資金や動員力をもたない本事例では、マスコミによるアリーナ化と世論の変化は有効であった。これを媒介する資源として独自に実施した調査があり、政策変化を促す重要な情報となった。

この問題を政治過程に乗せるきっかけとなった連立政権の成立という統治連携グループの交代は、一義的には市民グループの連携と協力によってなされたものではないが、本事例では必要条件となっていた。しかしアジェンダ化以降、唱道連携グループの一つである市民グループの構成に基本的な変化が無い一方、サブ・システム内での議員の交代が頻繁であったことが明らかになった。このことは、長期間に渡り政策指向型学習を主導した市民グループの相対的な重要性として示唆される。政策変化が政権中枢ではなくサブ・システム内で起こったことが確認され、本モデルを適用した分析の一つの成果であると考えられる。

また、本事例による政策の変化は、イデオロギーや社会経済状態の変化に促されている点も明らかとなったが、この点は長期に渡る観察がもたらしており、同様に本モデル適用の成果であろう。

5. 他の立法に示唆される事項

前章において、一連の立法過程から立法を進めた因子として、統治連携グループの交代、世論からの支持といった外生的変数群の変化があった。世論からの支持は市民グループによる独自情報の提供によって高まり、これがサブ・システム内の政策指向型学習を進め、他の唱道連携グループのイデオロギーの変化を促した。本法が制定されたのは、市民グループの信念システムがイデオロギーを軸に形成されたもので、そのことが一般の共感を得やすいものであったことが大きい。

本事例では外生的変数群の変化が政策変化を促しているところが大きいことがわかったが、これを支えているのは現場知と言うべき市民グループ独自の知識であり、唱道連携グループの連携と協力を進めた固有の資源と考えられる。政策変化が政権中枢ではなくサブ・システム内で起こったこと、このことが長期に渡る期間の観察のなかで確認されたことは、唱道連携モデルの帰納的な検証に資するものと考えられる。政権中枢にパイプをもたない者が政策を実現することの可能性が示された。

本稿における研究の目的は、市民が法律をつくるために必要な因子を明らかにすることであった。冒頭挙げたように、唱道連携モデルは分析モデルでありそこから含意を引き出すものではないという限界が指摘されるが、本モデルの問題点を踏まえモデルを発展させようとする論考が蓄積されつつある。ここでは、これらを踏まえながら、アクターの連携と協力を進める資源に注目して、他の立法に示唆される事項を検討したい。

唱道連携モデルの課題として、何がサブ・システム内の連携と協力を進める資源なのか、この資源に階層があることを明らかにする必要があることが指摘されている²⁴⁾。

例えば、法的に担保された権力をもつことの重要性は否定できないし決定的な役割を果たすことがある²⁵⁾。本事例を見ても、この問題をアジェンダとして設定した議員の存在やこれを促す政治的機会構造の変化が前提としてある。世論の動向に敏感な政治家が終始市民グループに協調的であったことは、法制化を進めるのに必要な条件であっただろう²⁶⁾。しかし一方で、本事例が明らかにするのはサブ・システム内で政策変化が起こったことであり、これを進めた市民グループに一定の役割があったという点である。

法的に担保された権力以外に政策に変化をもたらすものとして、世論、情報、動員、資金、熟達したリーダーシップといったものがあると言うところから考えたい。これらはイメージしやすいが、どの資源が機能しているのかという点は証明が難しいとされる²⁷⁾。こうしたなかでも政策変化を促す資源について探求しようという試みはあり、例えば深い知識を蓄積すること、ネットワークを構築すること、長い時間係り続けることが挙げられている²⁸⁾。これらはいずれも本事例から帰納的に論証される。

本事例では、独自調査によって明らかにされた事実が市民グループの信念システムを確固たるものにした。この知識は現場知と言うべき固有の資源である。現場知を分析し問題を政策の文脈のなかに位置づけることも知識にあたるとされるが²⁹⁾、これには法律系の専門職が一定の役割を果たした。また、他のサブ・システムの動き知ることによって現場で発生する問題の社会的意義を理解することになった。

さらに、ネットワークを構築することで、職域の異なる参加者それぞれの情報が複合的に捉えられ、問題の社会的な位置づけを学習することができた。ネットワークの存在が注目され、政治的な参加の機会を増加させた。市民グループは、長期にわたりこの問題に係っているものが多かったという事実も確認される。この期間に市民グループが政策に関する知識を深めたのはもちろん、時間の経過のなかで世論の変化を喚起し、政策決定者にこの問題に対する理解を深めてもらい、政策の議論の場に対抗するグループをつかせていった。

ほかの論考として、世論、支持者の動員の必要性から始め、これを喚起するための政策の言説 (policy narrative) ³⁰⁾ や政策起業家の役割があるとするものがある。本事例では特定の政策起業家を確認できなかったが、政策の言説に近いものとして、子どもの健やかな育成・成長のために私的領域と公的領域の境界を変更させることが必要というイデオロギーがあり、これと同レベルの一般に共鳴しやすい政策の言説を掲げることができれば、世論の支持を喚起しうるかもしれない。

6. 最後に

本稿の目的は、市民が法律をつくるために必要な因子を明らかにすることであった。この目的のために児童虐待防止法を対象に唱道連携モデルを適用した事例分析を行った。対象は2000年の制定につながる活動が始まった80年代後半を起点とし、その後、2004年の第一次改正、2007年の第二次改正と関連法の整備に至る期間とした。この一連の過程は、私的自治に区分されていた子どもの育成を社会の問題として解決する大きな政策変化を引き起こしている。分析にあたっては、三つの時期区分における政策指向型学習の内容とサブ・システム内の相互作用に注目した。

この結果、一連の立法過程から立法を進めた因子として、統治連携グループの交代、世論からの支持といった外生的変数群の変化があった。世論からの支持は市民グループによる独自情報の提供によって高まり、これがサブ・システム内の長期に渡る政策指向型学習を進め、他の唱道連携グループのイデオロギーの変化を促した。本事例では外生的変数群の変化が政策変化を促しているところが大きいことがわかったが、これを支えているのは現場知と言うべき市民グループ独自の知識であり、唱道連携グループの連携と協力を進めた固有の資源と考えられる。政策変化が政権中枢ではなくサブ・システム内で起こったこと、このことが長期に渡る期間の観察のなかで確認され、本事例の分析を通じて唱道連携モデルの帰納的な検証に貢献した。

さらに、他の立法に示唆される事項について、アクターの連携と協力を進める資源に注目して検討した結果、深い知識を蓄積すること、ネットワークを構築すること、長い時間係り続けることや、世論を喚起するための政策の言説といった事項を提示した。

〔参考文献〕

- 石田勝之『子どもたちの悲鳴が聞こえる』中央公論事業出版、2005年。
- 岩浅昌幸、進藤榮一「公共政策学の理論と手法―「政策の窓モデル」と「唱道連携モデル」をめぐる―」『情報と社会 江戸川大学紀要』江戸川大学18、2008.2、145-151頁。
- 植木祐子「児童虐待防止のための親権制度の見直し～民法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』参議院事務局企画調整室、No.320、2011.9、3-11頁。
- 太田誠一、田中甲、池坊保子、石井郁子、保坂展人『きこえますか子どもからのSOS』ぎょうせい、2001年。
- 奥克彦「児童虐待防止法の一部を改正する法律」『ジュリスト』No.1276、2004.10.1、90-94頁。
- 勝田美穂「性同一性障害者特例法の立法過程―市民と政策起業家の観点から―」『臨床政治学研究』2014、第5号、pp1-17。
- 勝田美穂「発達障害者支援法の立法過程―市民の役割と影響力の観点から―」『臨床政治学研究』2013、第3号、pp1-19。
- 勝田美穂「自殺対策基本法の制定過程―「市民立法」の観点から―」『日本地域政策研究』2012、第10号、pp35-44。
- 加納知行「政策アイデアのモデル」大山耕輔監修、笠原英彦、桑原英明編著『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房、2013年。
- 小島廣光『政策形成とNPO法』有斐閣、2003年。
- 子どもの虐待防止ネットワークあいち編集『見えなかった死―子ども虐待データブック』キャプナ出版、1998年。

- 西尾隆『現代行政学』財団法人 放送大学教育振興会, 2012年。
- 馳浩『ねじれ国会方程式』北國新聞社, 2008年。
- 初谷勇『NPO政策の理論と形成』大阪大学出版会, 2001年。
- 宮川公男『政策科学入門第二版』東洋経済新報社, 2002年。
- 安章浩「公共政策論概説—その成立背景・研究領域・展望—」上條末夫編著『政策課題』北樹出版, 2008年。
- Dudley, Geoffrey, Jeremy Richardson.1996. “Why Does Policy Change Over Time? Adversarial Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-95” *Journal of European Public Policy* 31 March: 63-83.
- Ingold, Karin. 2011. “Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy” *Policy Studies Journal* 39-3:435-459.
- Nohrstedt, Daniel. 2011. “Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy” *Policy Studies Journal* 39-3: 461-484.
- Sabatier, Paul A., Christopher M.Weible. 2014. “Theories of the Policy Process, 3rd.ed.” Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 2008. “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis” *Journal of Public Policy* 6-01: 21-48.
- Sabatier, Paul A. 2007. “Theories of the Policy Process, 2nd. ed.” Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein” *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Weible, Christopher M., Tanya Heikkila, Peter deLeon, and Paul A. Sabatier. 2012. “Understanding and Influencing the Policy Process” *Policy Sciences* 45: 1-21.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry, and Peter deLeon. 2011. “A Quarter Century of the Advocacy Coalition framework: An Introduction to the Special Issue” *Policy Studies Journal* 39-3: 349-360.
- Zahariadis, Nikolaos. 1998. “Comparing Three Lenses of Policy Choice ” *Policy Studies Journal* 26-3: 434-448.

〔注〕

- 1) 合理的な政治家の行動原理や以下にあげる市民、公益という言葉の定義については、勝田 14, 13, 12 を参照。
- 2) Sabstier14, 08, 07, 88 等。
- 3) 加納 13, 西尾 12, 安 08, 宮川 02, 初谷 01 等。
- 4) Sabatier08.
- 5) Sabatier 14, 07, Weible11.
- 6) Weible11.
- 7) Nohrstedt11, 462pp.
- 8) Zahariadis98, 444pp. 加納 13, 244 頁。
- 9) 岩浅 08.
- 10) これに遡る 1973 年には尊属殺法定刑違憲判決が出て、現行憲法下での初の司法による違憲立法審査権の行使として大きく報じられる一方、対象になった事件が実子への性的虐待に起因するものであったことは全く報じられなかった。この問題を事実として受け入れるほど、社会経済状態は成熟していなかったと言える。しかし、このような事案があることは、子どもに接する現場では知られており、80年代後半の勉強会は担当者相互の情報交換の必要から始まり、職域を超えた担当者相互の連携へと拡大していく。
- 11) 厚生省、法務省が法制化に消極的であった状況は、石田 05, 第 2 章に詳しい。
- 12) 同上, 25-27 頁。青少年特の初代委員長となり、児童虐待をテーマとして取り上げるのに大きな役割を果たした石田は、委員会が設置された経緯を「瓢箪から駒」と表現している。石田は公明党と会派を組ん

でいた改革クラブに所属。

- 13) 改正ネットワークの代表であり、法律の専門家として国会の委員会に参考人として出席したこともある吉田恒雄氏は、児童虐待への対応は「(親権停止に係る)民法の改正が本丸だった」と言う。
- 14) Sabatier88. 唱導連携モデルについては、Sabatier自身あるいは本人が加わる形でしばしばモデルの改定があるが、本稿では最初に公表された88年版を基本にした。改定されるなかで変更された要素については、本事例に顕著な要素について言及する形をとった。
- 15) Ibid., 132pp. なお、改訂版を参考にしつつモデルのなかで明らかに本事例の変化を規定する因子ではないとみなされるものは、以下の枠組みから除外している。
- 16) Ibid., 138pp.
- 17) Ibid., 141pp.
- 18) Ibid., 143pp.
- 19) Ibid., 149pp.
- 20) 関係者の間にはこの時期に制定された家庭内暴力に係る法律を指して、「暴力三法」と呼ぶ者がある。2011年には「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」も制定された。
- 21) 先の吉田氏は、制定に関しては民間団体の働きかけによるというより、政治主導で進んだという認識もっている。成立に目処が立ちそうな時期に政治家に要望を挙げたところ、「内容が煮詰まっているときにもう遅い」と言われ、改正を目途に要望を反映させる必要性を感じ、関係団体の連携を図る改正ネットワークを立ち上げたと言う。
- 22) 厚生労働省の官僚を経て参議院議員になった公明党の山本保氏は、議員として改正作業に積極的に係ったが、官僚時代に議員立法の話聞いた時、「なぜ児童福祉法に規定があるのにできないのかと率直に思った」と当時のことを語る。現場の実感との乖離を示す証言である。
- 23) 米国では、親同士の連携の動きがある。
- 24) Sabatier14, 194pp に、モデルの改訂版が出ているが、唱導連携を長期と短期に分け、短期の唱導連携とサブシステムのアクターの資源を並列している。短期において資源の重要性が強調される形になっている。
- 25) Sabatier07, 203pp. Nohrstedt11, 473pp.
- 26) Ingold11 は、政策の実現を資源の再分配に係る関係性のなかに求め、このための政策ブローカーの役割に注目している。
- 27) Sabatier07.
- 28) Weible11.
- 29) Ibid., 11pp.
- 30) 911 事件をきっかけに言われるようになった、テロとの戦いのために軍隊のもつ資源が必要だというような論点の設定の仕方。Nohrstedt11, 474-478