

平成 21 年 6 月 19 日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2005～2008

課題番号：17510143

研究課題名（和文） 児童虐待を防止する包括的社会制度の設計－社会の安全・安心のための政策提言－

研究課題名（英文） Design of comprehensive social governance system that prevents child abuse: policy recommendation for safety and relief of the society.

研究代表者

牧山 康志（MAKIYAMA YASUSHI）

文部科学省・科学技術政策研究所・客員研究官

研究者番号：50356284

研究成果の概要：児童虐待問題の解決を図る施策に、育児支援、虐待事例への対応、及び、社会的養育の3本柱がある。これらへのアプローチを統合的に行い、最善の公共政策の実現を図るためには、現場を取り込み、一貫して問題の解決を図ることに責任と権限とを担う行政の機関と、ネットワークの枠組みなど、共同体のガバナンス（協働的統治）が適切に機能する制度的枠組みが必要である。優れた政策策定能力、現況に即した施策の決定・実現・見直し、その鍵となるのが、「中間的専門機関」を核とするガバナンス制度にあることを本研究で明確にした。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2005年度	1,100,000	0	1,100,000
2006年度	800,000	0	800,000
2007年度	700,000	0	700,000
2008年度	700,000	0	700,000
年度			
総計	3,300,000	0	3,300,000

研究分野：政策科学・社会制度論

科研費の分科・細目：社会システム工学・安全システム

キーワード：ガバナンス、中間的専門機関、政策科学、社会福祉関係、児童虐待、安全・安心、ネットワーク、リスクマネジメント

1. 研究開始当初の背景

児童虐待に関する児童相談所への相談件数は年々増加の一途を辿っている（厚生労働省集計、平成19年度は、40,639件、平成2年度との比較で36.91倍、平成11年度との比較で3.49倍）。

研究開始当初の状況では未だ、虐待問題の解決の道筋が見えず、対処する仕組みの諸問題改善を、包括的・統合的に行う枠組みが必ずしも形成されるに至らず、何らかの制度的な構造化の検討が必要と考えられた。

2. 研究の目的

児童虐待問題の解決に必要な因子を明確にし、諸因子を包括して統合的・実効的に問題を解決するために必要な社会制度、ガバナンス構造を明らかにすることを目的とした。

3. 研究の方法

児童虐待に関する文献検討、現場・関係者の取材・調査。一般市民を対象にした意見調査の実施。研究代表者がこれまでに実施した研究上の知見。これらを総合的に活用した。

4. 研究成果

児童虐待の発生要因に核家族化や都市化に伴う育児環境の変化、育児を支える教育や社会支援の整備状況がある。また、子供の権利の尊重や擁護についての基本的な法、社会環境・文化的背景がある。さらに、虐待対応とその後の社会的養護や家族再統合を図るための社会制度の構造が、虐待事例の適切な問題解決の成否に関わる。その他、例えば関連する発達・社会・犯罪心理学等の学問・技術・臨床領域の進歩の状況や、それらの振興を図る施策が、問題解決への道を開く鍵となる可能性もある。それゆえ、児童虐待問題は多様な因子をカバーする統合的で実効的な一連の政策により解決を図る必要がある。

(1) 子育て支援

児童虐待は、身近で普遍的な家庭・育児の営みの中で生じ、発生要因には、加害者が属する社会的環境、文化的背景や社会制度構造が関わり、さらに経済状態、子の心身の状態・性格、親の被虐待体験など多様な個別的要因などが複雑に交錯している。

①核家族化・都市化に伴い地域共同体の連携が希薄な都市部などの核家族は、親族・地域共同体で行う子育ての形が失われ、代わって、プライバシー尊重（それでの快適さ）が前景である。家庭は周囲から孤立して、特に母親と児とが1対1で対峙する子育て像が形成され、周囲からの支援を得にくい孤立状況がある。また、自らの育児以前に子育てを体験したり、育児の教育・研修を受けたりする機会を経ずに新生児から始まる子育てに取り組まなければならない状況がある。

②児童虐待に陥る深刻な状態にある家庭は、育児における自発的な社会参加に乏しく、結果として社会からの孤立を招き、児への社会的援助が届かない状況が形成される。

③親が体罰を用いずに適切に子育てを行うことや、育児に行き詰まった場合の支援の受け方など、技術的・精神的援助が必ずしも浸透せず、学術的進展も現状のニーズに追いついていない。

④一般的な子育て支援において、各家庭の必要に応じた安心して利用できるサービスの準備が十分ではない。子育てに時間を十分避けず、就業と育児の両立に困難を感じ、また、保育費用の経済的負担、急な仕事上の都合、児の病気など、予定外の事態への対応、また、自分の時間がないなどに困難を感じている。

⑤虐待を生む一側面は大人の攻撃性やストレスの表出であり、大人のストレスに対処す

る仕組みが不足している。健康な普通の人々が心理的サポートを得る機会に乏しく、精神科受診への抵抗感や臨床カウンセリングの信頼や普及が十分ではないなどで、誰もが気軽にアプローチできる環境がない。

⑥共同体の一員としての親のあり方が育児の変化にも反映されている。「モンスターペアレント」などの呼称に象徴されるとおり、共同体の一員としての大人のあり方に変化が見られる。児・育児や社会性よりも自己個人を優先する親の風潮が指摘され、あるべき親の姿が問われ、共同体の一員としての教育が重要となっている。

(2) 社会における子どもの位置づけ

私たちの社会における、子どもの権利、親権のあり方、「体罰」と「躰（しつけ）」との境界など、国家としての基本理念・法律、個人の倫理感・実生活における行動、これらが一枚岩であることは現状では未だ難しい。

①体罰が有効な躰の手段であるとの考え方は伝統的に存在し、特に「愛情を伴う」体罰を容認する考え方は一般に広く認められる。根源的な非暴力、体罰を排除した躰の実現のためには、脳の成熟・思考能力が未熟な発達段階における躰の技術的な問題があり、愛情や親の心構えと同時に、広く一般に普及し得る実効的な解決法を必要としている。

②社会は一人の子どもの親の肩代わりをどこまでできるか。虐待事例において、親との分離まではできたとしても、その後の家族の再生・再統合あるいは、社会的養護、里親との縁組など、社会が子どもの適切な養育を実現するための方法と制度・政策が重要であり、かつ、現状は発展途上である。

(3) 社会制度とネットワーク

虐待問題では、根本理念から眼前の虐待事例の解決策まで、子どもを虐待から救う一貫して十分な施策のあり方が問われる。一人の児を起点に見たとき、どの一段階に欠落があっても総体として児の権利を守り、健全な育成・養護実現することが困難になる。また、ステークホルダー(関係者)は多岐にわたり(国・地方自治体、児童相談所、福祉事務所、保健所・保健センター、保育所、学校・幼稚園、医療機関、警察、家庭裁判所、児童福祉施設・養護施設、民間団体等)それらが施策や制度の中で統合・協働することが必要である。さらに、仕組みを主導する機関が明確にされて、施策の策定や決定、継続的なフィードバックに支えられた改善の積み重ねなどを行うためには、組織・人材・事務局等の資源が充足していなければならない。

①現状の課題の一つに、児童相談所の過重負担がある。児童相談所は県のレベルで設置され、主として人事異動に伴ってその任に就く一般の行政職員により構成されており、専門性が蓄積しづらく、かつ、不慣れな業務の過重負担に陥っていることが指摘されている。

また、こうした状況下で、児童相談所の家族再統合や社会的養護への関与と貢献は限られている。

②被虐待児が家庭から分離された場合など、社会的養護が不可避の状況に置かれた子どもたちの諸側面を包括したリスク評価・養育の適正が問われている。児童養護施設の小舎化や児童自立支援施設等、制度の拡充が図られるなど改善への試みはなされているが、依然、施設の経済的状況や里親が少ないなど、未解決の問題は山積し、一部からは「社会的ネグレクト」とまで称される場合がある。

③関連の諸機関やステークホルダーを連携するために、児童福祉審議会、子ども人権審査委員会、子ども家庭支援調整会議（関連機関連絡調整会議）などの仕組みが構築されたり、試みられあるいは提言されたりしている。地域により充実度や成果が異なり、責任及び権限の範囲の法的担保など、今後の改善点が残る、さらに発展が期待されている。

(4) 中間的専門機関

児童虐待対策は、諸局面に関わる施策の積み重ねが必要で、児を起点に見た場合に、総合的で一貫した漏れのない援助の実現が求められる。それゆえ当該事項を専門的に取り扱う機関が一元的に包括的・協働的・継続的な管理を行う機構が不可欠となっている。

このような特定の課題について、諸機関・諸局面での対応を統合して、施策の提言・政策の策定への関与から、実施運用における個別判断・現状のフィードバックに至るまで、系統的な解決を図る制度で、中核的な機能を果たす機関を中間的専門機関と呼ぶ。

“中間的”とは、その機関が「社会・国民」、「関係者・専門家」及び「政府・政策」の各アクターを仲介・連携・統合し、各々が参画して、情報を共有・蓄積し、当該の課題に関わる管理を協働する際の連携の中心に位置する役割を担うことをいう。“専門機関”とは、集約することで、立法にまで至るフィードバックが適切に機能するガバナンスが実現されることが重要となる。これにより、継続的な仕組み刷新と、実効性が確保され得るといえる。このような中核をなす専門的な機関を「中間的専門機関」と呼ぶ。

児童虐待問題の解決においては、こうした中間的専門機関を中核と位置づけたガバナンス構造を法的枠組みの中に再構成して、専

門性を備えた機関が、特定の範囲で権限も有して問題の解決に取り組む必要がある。

(5) 一般の意識の調査

児童虐待に対応するガバナンス制度の構築を念頭に、児童虐待に関連する事項についての一般の意見・考え方についての調査を、平成21年3月17日から同月19日までの期間にインターネット上で行い、事前登録されている対象者からの回答を得た。

10歳代（15歳以上）から60歳以上の各年代区分の人数をほぼ均等、男女比均等に回収した総計1,078名の集計を行った。

①回答者の属性

男女比		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	男性	533	49.4
2	女性	545	50.6

年齢構成		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	20歳未満*	178	16.5
2	20歳代	173	16.0
3	30歳代	180	16.7
4	40歳代	180	16.7
5	50歳代	182	16.9
6	60歳以上	185	17.2

子育ての経験		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	子どもがいる、または、子育ての経験がある	545	50.6
2	子どもはいない、かつ、子育ての経験がない	533	49.4

②調査結果

児童虐待問題について関心がありますか。

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	ある	275	25.5
2	ややある方	431	40.0
3	どちらともいえない	228	21.2

4	あまりない方	87	8.1
5	ない	57	5.3

質問1：育児・躾（しつけ）において、一切の体罰を使用する必要はない

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	94	8.7
2	ややそう思う	162	15.0
3	どちらともいえない	330	30.6
4	あまりそうは思わない	355	32.9
5	そうは思わない	137	12.7

質問2：子供の判断能力は未熟であり、育児・躾（しつけ）において、愛情に基づく体罰であれば、合理的範囲内で許容される

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	209	19.4
2	ややそう思う	518	48.1
3	どちらともいえない	193	17.9
4	あまりそうは思わない	112	10.4
5	そうは思わない	46	4.3

質問3：児童虐待は、虐待する加害者の大人が抱える諸特性を含む異常な環境で生じる特殊な問題である

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	207	19.2
2	ややそう思う	365	33.9
3	どちらともいえない	285	26.4
4	あまりそうは思わない	163	15.1
5	そうは思わない	58	5.4

質問4：児童虐待は、子育て環境で、誰にでも生じ得る可能性のある一般的な問題である

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	223	20.7

2	ややそう思う	478	44.3
3	どちらともいえない	185	17.2
4	あまりそうは思わない	135	12.5
5	そうは思わない	57	5.3

質問5：体罰を一切用いない適切な躾（しつけ）の方法を自分は知らないと思う

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	154	14.3
2	ややそう思う	333	30.9
3	どちらともいえない	317	29.4
4	あまりそうは思わない	185	17.2
5	そうは思わない	89	8.3

質問6：被虐待児の救出のためには、社会的養護の充実が不可欠である

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	523	48.5
2	ややそう思う	424	39.3
3	どちらともいえない	116	10.8
4	あまりそうは思わない	11	1.0
5	そうは思わない	4	0.4

質問7：社会的養護に必要な費用は惜しむべきではない

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	382	35.4
2	ややそう思う	462	42.9
3	どちらともいえない	194	18.0
4	あまりそうは思わない	29	2.7
5	そうは思わない	11	1.0

質問8：子どもは家庭なくして健全に、幸せに育つことは難しく、全ての児童は、家庭あるいは里親等、家庭に相応の環境が与えられるべきである

回答数	%
-----	---

全体		1,078	100.0
1	そう思う	401	37.2
2	ややそう思う	438	40.6
3	どちらともいえない	188	17.4
4	あまりそうは思わない	38	3.5
5	そうは思わない	13	1.2

質問9：児童虐待は、被虐待児におけるその後の生育や人生への影響も考慮すると社会へ与える影響は大きい

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	619	57.4
2	ややそう思う	362	33.6
3	どちらともいえない	84	7.8
4	あまりそうは思わない	9	0.8
5	そうは思わない	4	0.4

質問10：子どもの養育は元来、私的であるよりは、社会的であるべきものであり、社会一般が健全な養育に必要な最低限の育児費用の負担を全面的にすべきである

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	206	19.1
2	ややそう思う	429	39.8
3	どちらともいえない	325	30.1
4	あまりそうは思わない	94	8.7
5	そうは思わない	24	2.2

質問11：育児の費用の財源は、医療、介護等と同様に、国民が義務として負担する公的保険制度等と同様に、独立して制度化されるべきである

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	197	18.3
2	ややそう思う	430	39.9
3	どちらともいえない	329	30.5
4	あまりそうは思わない	90	8.3
5	そうは思わない	32	3.0

質問12：子どもの養育は主として私的な事柄であり、社会的関与は限定されるべきである

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	38	3.5
2	ややそう思う	180	16.7
3	どちらともいえない	407	37.8
4	あまりそうは思わない	371	34.4
5	そうは思わない	82	7.6

質問13：児童虐待に限らず、育児に対する社会の支援一般が不十分である

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	278	25.8
2	ややそう思う	525	48.7
3	どちらともいえない	229	21.2
4	あまりそうは思わない	36	3.3
5	そうは思わない	10	0.9

質問14：児童虐待の背景に地域等の人間関係の希薄化や都市化、少子化、核家族化などの社会・共同体の変化が関連すると思う

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	331	30.7
2	ややそう思う	501	46.5
3	どちらともいえない	186	17.3
4	あまりそうは思わない	42	3.9
5	そうは思わない	18	1.7

質問15：地域共同体とのつながりが希薄である方が、プライバシーが守られ、気遣いが少なく快適である

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	37	3.4
2	ややそう思う	160	14.8
3	どちらともいえない	441	40.9

4	あまりそうは思わない	324	30.1
5	そうは思わない	116	10.8

質問 16：現在のわが国における対人関係においては、プライバシーへの配慮や相互の不干渉への気遣いが優先され過ぎた等のために共同体におけるつながりの良い点までもが失われたと思う

		回答数	%
全体		1,078	100.0
1	そう思う	280	26.0
2	ややそう思う	480	44.5
3	どちらともいえない	267	24.8
4	あまりそうは思わない	35	3.2
5	そうは思わない	16	1.5

③調査結果から、「そう思う」「ややそう思う」を併せた数字でみる多数派の意見像は以下のとおりである。

- ・躰（しつけ）において体罰を否定する意見は 23.7%に留まり、許容は 45.6%、さらに、愛情をもって体罰を行うことの許容は 67.5%に及ぶ。また、体罰を一切用いない適切な躰の方法を知らないとした者が 45.2%でその逆の 25.5%を上回る。

- ・児童虐待を子育て環境で生じる「一般的な問題」であるとする考え 65.0%の一方、虐待に至るのは「特殊な問題」であるという認識が 53.1%にみられる。

- ・社会的養護の充実の必要 87.8%や、社会的費用負担 78.3%、子どもの養育費負担 58.9%、また、養育費の公的保険制度化 58.2%などは、支持する意見が多く、また、一般の育児支援が不足 74.5%と感じている。

- ・他方、子どもの養育を私的な事柄とする意見は 20.2%で、その逆が 42.0%である。

- ・子どもの養育に家庭的環境が必要とする意見は 77.8%で、また、児童虐待は社会的影響が大きいとする意見が 91.0%にもなる。

- ・児童虐待の背景に地域共同体との結びつきの希薄化が関係すると感じる人が 77.2%、他方、プライバシーの尊重を優先する意見は 18.2%と少なく、プライバシー優先による地域共同体の衰退を懸念する意見が 70.5%になり、その逆の 4.7%と大きな開きを有している。

- ・この他、自由筆記においては、育児に際しての親の教育の必要、子どもを社会が守る仕組みの充実、育児ストレスへの適切な支援、自分優先主義など個人の中の考え方の変化への対応、地域社会とのつながり、養育・教育への支援の不足、などへの指摘がみられた。

(5) 今後の展望と提言

児童虐待対策は、市町村での地域育児支援や各戸別対応など生活の場に近い位置付けの政策と、子どもの生命・人権の保護と成人の権利との軋轢（親権の問題）や、社会的養護、育児支援の法的・経済的基盤など、国家の基本理念・法制度・公共政策によってのみ解消が可能な場合とがある。また、虐待に係る情報を、市町村、児童相談所（県）、さらに警察・学校等と、地域ネットワークで共有する「情報の空間的・時間的連続性」が不可欠である。他方、誰が（どの機関が）事例や施策について継続的に一貫した責任・権限をもち、施策の全体を適正にコーディネートし、主導する役割を發揮するかが明確で、法的担保を有する必要がある。さらに、リスクアセスメントを踏まえた高度の判断や虐待加害者の更正、家族再生プログラムの実施では、時に現場や非専門家担当者のみでは手に余る場合もあり、対応には専門性と組織・制度的な機構が必要となり、それらを担う機関として「中間的専門機関」が位置づけられる。

本研究では、解となる統合的な制度の姿が児童虐待に特化した専門の機関「中間的専門機関」を中核に構築するガバナンス制度にあることを示し、具体的には、法律で「児童虐待」に係る公共政策に特化した機関（中間的専門機関）を設置し、同機関が行政庁と連携をとりながら、独自に事務局と施策の決定部門（委員会）を有して、現場の判断に委ねられる事項に責任と権限とをもち、関連諸機関を連携・児童虐待問題の統括機関として機能する、ガバナンス制度の構築を提言する。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔学会発表〕（計 1 件）

牧山康志「児童虐待と中間的専門機関」第 19 回日本生命倫理学会、2007 年 11 月 10 日（東京）。

〔その他〕冊子の発行：

牧山康志『社会の意思決定プロセスにおける情報共有のあり方についての検討—科学技術の社会的ガバナンスの視点から—』2008 年 3 月。

牧山康志『児童虐待を防止する包括的社会制度の設計—統合的な政策と「中間的専門機関」—』（発行予定）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

牧山康志 (MKIYAMA YASUSHI)

文科省科技政策研・2 調・客員研究官

研究者番号 50356284

(2) 研究分担者・該当なし

(3) 連携研究者・該当なし