

メッセージ特集



1 こどもの養育費に関する検討会

※肩書は2021年3月時点のものです

(1) 委員

棚村政行 氏 (会長)

早稲田大学法学学術院教授

神原文子 氏

社会学者

津久井進 氏

公益財団法人あすのば監事・弁護士

赤石千衣子 氏

認定特定非営利活動法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ理事長

山口恵美子 氏

元家庭裁判所調査官・臨床心理士

渡剛 氏

特定非営利活動法人あっとすくーる理事長



(2) 会長からのメッセージ

明石市における養育支援施策に関する報告・提案

早稲田大学法学学術院教授 棚村 政行

明石市においては、これまで、市政の重要な柱として、子どもたちに笑顔や明るい未来を拓くことをモットーとしながら、「子どもを核としたまちづくり」を強力に推進してきた。その一環として、2014年4月から、離婚や別居に伴う子ども養育支援施策として、市独自に、面会交流や養育費の合意形成のための参考書式の作成・配布、子ども養育に関する専門相談体制の充実、「子ども養育支援ネットワーク連絡会議」などの関係機関との連携強化に取り組んできた。2014年10月からは、「子どもと親の交流ノート(養育手帳)」、「親の離婚と子どもの気持ち」の配布、天文科学館の無料利用での親子交流サポート事業を開始した。2015年1月には、離婚前後の親ガイダンスを試行的に実施し、2015年8月には、親子の交流を図る子どもふれあいキャンプを実施した。

また、2016年8月からは、市が父母の間に入って、面会交流の引き合わせや連絡調整を行う面会交流コーディネート事業を開始した。2018年11月からは、市が民間の保証会社(株式会社イントラスト)に業務委託をして、養育費を受け取れていないひとり親家庭に不払い分を立て替えて支払う保証事業を開始し、市が初回の保証料5万円を負担することにした。2020年7月からは、養育費の取れていない方に代わり、市が義務者に催促し、不払いが続くときに立て替えて支払う「子どもの養育費緊急支援事業」を開始した。また、2020年8月からは、養育費を確実に受け取れるように、調停調書や公正証書などの債務名義の作成を支援する「養育費取り決めサポート事業」を開始した。

そこで、本報告・提案書では、第1部として、明石市が独自に実施してきた上記子ども養育支援施策についての目的・趣旨を明らかにするとともに、その実施状況、実績等について整理分析し、その概要を報告する。次いで、第2部として、明石市がこれまで行ってきた子ども養育支援施策についての特色・留意点、具体的な成果等を明らかにするとともに、その問題点や今後の課題を提示することにする。ここでの取りまとめた結果については、是非、他の基礎自治体での取り組みの参考にさせていただきたい。そして、最後に、第3部として、明石市の一自治体としての取り

組みの限界を明らかにするとともに、明石市から、広域自治体である都道府県や中央にある国に対して、養育費不払い問題を抜本的に解決するための具体的提言を行うことにしたいと思う。

1 養育費保証委託事業について

明石市が2018年11月に、他の自治体に先駆けて、民間保証会社(株式会社イントラスト)に業務委託して、養育費の未払い分を保証会社が翌月に立替払いし、滞納分は保証会社の債権として義務者に支払いを督促するサービスを開始した。明石市の2019年3月から12月までの14件(保証契約数)のうち、イントラストの養育費保証事業と比べ、明石市の場合は、義務者に対する支払い能力の審査はなく、立替発生率は30.3%、立替後の未払い率も46.7%、全体未払い率14.1%ときわめて高くなっていた。結局、民間保証会社であると、資産・収入等の審査が前提になっており、そもそも「支払う能力がない」とか、「支払う気がない」「逃げ得を狙う」ケースには限界があって、民間保証会社では十分な対応ができない。また、養育費債権を単なる私債権・金銭債権として、民間保証会社が譲り受けたり保証委託契約を結ぶことで、金銭の催促や取立ての問題として処理することで、かえって親子関係全体が破壊されたり、元夫婦の感情的な問題を再燃させかねない危険性もある。さらには、保証会社の利用には、保証料が伴い、ただでさえ少額の養育費の金額から差し引かれることにもなり、子どもの手元にいくら届くかわからない。民間による養育費保証事業では、行政による許認可や監督などの規制がなく、法律問題にかかわる点で、弁護士法72条、73条違反の非弁行為や譲り受け行為ともなりかねない。このような、利用のメリット・デメリットを考えると、行政の中立性が求められる自治体としても、ある程度慎重にならざるをえないであろう。

2 こどもの養育費緊急支援事業について

明石市が、やはり全国の自治体に先駆けて、養育費義務者に働きかけて、支払いがない場合には、1か月分(子ども1人につき上限5万円)を立替払いし、義務者に督促する養育費緊急支援制度を設けたことは注目に値する。韓国の養育費緊急一時支援サービスのように、子どもたちにしっかりお金が届くシステムとしては大きな意義があろう。2020年10月20日時点の利用状況は、申し込み件数17件、子ども24人、立替前の支払いが2件(子ども3人)、立替10件(子ども14人)、市に納付4件(子ども6人)であった。このうち、3分の1は、行政が間に入った結果、

任意の支払いにつながった。

明石市は、児童扶養手当の受給者対象者から推計した市内のひとり親世帯におけるこどもの人数が4500人ほどいて、この人数に債務名義で養育費を取り決めたが不払いの率を掛け合わせて300人分の予算を計上した。しかしながら、実際の申込者数は17件であって、予算計上全体の6%にとどまり、決して申込者・利用者数は多いとは言えない。その要因として考えられるのは、制度の周知徹底が足りないか、手続に手間や時間がかかるか、相手方に連絡がいくとトラブルにならないか不安があるなどが考えられる。しかも、経済的にも逼迫するひとり親にとって、1か月分のためだけに、時間や労力をかけることがためらわれたり、面倒だとの判断もあり得る。

メリットとしては、確かに、養育費の問題でも、身近な自治体が関与することで、履行確保につながったことは大きな成果と言える。たとえ、1か月分上限5万円としても、子どもたちに確実にお金が届くことに重要な意義が認められる。しかし、明石市においても、手続や時間をとることに煩瑣と感じる親も少なくないのではないか。その意味で、今後、用意できる財源にも限りがあるため、緊急支援の期間、条件、支援回数等についても一定の明確なルールを設ける必要がある。また、再婚や新たな子の出生等の事情変更に対しても、市が緊急支援の対象とすべきか検討の必要もあろう。さらには、養育費と面会交流との関係で、「合わせてもらえないので、支払わない」というケースにもどのように対処すべきかも課題と言えよう。養育費問題には、総合的支援が求められているゆえんでもある。

3 養育費取決めサポート事業について

明石市では、2020年8月から、市が養育費の債務名義を取得する手続への助言とともに、養育費の債務名義を取得するための手続の費用を補助する事業を開始した。これは、若干の自治体でも既にはじまっているが、養育費の合意形成支援と回収支援は車の両輪のような密接な関係にあるから、本サービスも是非充実させるべきであろう。

しかしながら、この制度にも、他の制度と同様に、基本的な課題として、①制度に関する情報提供とその周知・徹底、広報啓発、②手続の迅速性・簡便性・効率性の確保、③DV・暴力・ストーカーなどの問題行動に対する対策、④他の給付・手当との調整による減額への不安の払拭などが求められている。明石市の緊急支援事業と取決めサポート事業は、合意形成支援と履行確保支援の双方を含んでおり、相

談者からすれば、多様な支援ニーズや支援層を把握したうえで、それに応じた多彩な支援策と支援内容を充実させる必要がある。

本事業の利用状況は、同じく 2020 年 10 月 20 日時点で、申込件数が 14 件(こども 25 人)、費用補助では 10 件(こども 20 人)、うち公正証書 8 件(こども 14 人)、調停申立て 2 件(こども 6 人)、相談対応 5 件(こども 8 人)であった。やはり、この事業についても、制度対象者、支援対象者数と比べると、圧倒的に実際の利用者は少なく、同様に、①情報提供や制度の周知に問題があるのか、②手続に時間や労力、用意すべき書類の数などにハードルがあるのか、③安全・安心の利用が確保されているかなどが影響を与えているかもしれない。公正証書は、手間暇や費用がかかるわりに、家庭裁判所の簡便な履行勧告・履行命令制度の利用ができず、メリットが少ない。調停・審判も、素人にもある程度分かり易い案内もなされているが、裁判所の手続を踏むことに対して敷居が高いと感じる当事者はかなりいると思われる。公証人や家庭裁判所の利用のハードルを下げ、迅速かつ実効的な制度を用意しない限り、安心・安全、手軽な制度の利用にはなかなか結び付かない可能性もある。

4 都道府県や国に対する要望と提案について

以上のように検討してきた限り、一自治体の努力や取り組みには自ずと限界があると言わなければならない。また、一自治体でのサービスでは、他の自治体の格差を招き、地域ごとのばらつきや制度の一貫性、サービスの公平性、内容の一律性に問題を生じるおそれがある。そこで、ここでは、都道府県や国に対する具体的な要望と期待される制度設計や仕組み、法整備や具体的支援策について、明石市の取り組みの検証の結果から見て取れる具体的な提案や要望をしたいと思う。

(1) 取り決め段階での支援と具体的方策

まず第 1 に、当事者に養育費の意義や必要性について十分な理解をしてもらい、子どもたちにとって、養育費がもつ意味についてきちんと考えてもらえる工夫をすることが求められている。離婚や別居という一大事に直面した父母に、子どものことを第一に考えてもらい、子ども養育についての意識を変えてもらうためにも、離婚や別居時の親ガイダンスの制度化を図る必要がある。

第 2 に、養育費の法的性質や権利の根拠、位置づけなど法的なルールとして明確化するとともに、養育費を算定する際の重要な考慮事項を明らかにし、どのように決まるかの計算方式や計算方法を分かり易く明示する必要がある。

第 3 に、離婚時の養育費や面会交流などの子の養育に関する取り決めを促進

するためには、養育計画書の作成や取り決められた養育計画の公的届出制度・登録制度を整備するとともに、法的には、養育計画の義務化、制度化をも積極的に検討すべきである。もっとも、DV・暴力・虐待等の不安や危険性があるケースでは、安全・安心の確保のために、例外や必要な措置を設ける必要があるだろう。

第4に、家庭裁判所の利用促進を図るために、夜間・休日受付をはじめ、オンラインによる調停・審判申立て、オンライン調停・審判期日などを工夫し、当事者の負担軽減や手続の利便性を向上させ、即決調停・審判制度の創設など簡易・迅速な手続とすべきである。養育費等の話し合いが困難なケースでは家庭裁判所の利用が考えられるが、一般の人にとって家庭裁判所は相変わらず敷居が高いので、大幅な改善が求められる。

第5に、柔軟で機動性のある民間ADRの活用も考えられるが、和解合意への執行力の付与など債務名義化への制度的ハードルを乗り越える必要がある。民事執行法の改正も視野に入れた大胆な検討が必要である。

第6に、日弁連での新算定表の提案や家庭裁判所での改訂された標準算定表はあるものの、統一されておらず、むしろ、国で生活水準や物価指数等の統計的な数値に基づき、合理的な養育費自動計算ツールを開発するとともに、簡易迅速な責任ある養育費算定方法を示すべきである。これにより、養育費の取り決めや調停・審判も難しい事案では、迅速な養育費の決定に至るツールとして有効な働きを期待できよう。

(2) 回収・実現段階での支援と具体的方策

第1に、2020年4月には、養育費についての強制執行の手続において財産開示制度の改正があり、債務者の財産等の情報について第三者からの情報取得手続が新設されたものの、あい変わらず、当事者にとってはハードルが高く、手続の時間・費用・用意する書類等の負担は重い。そこで、情報取得手続等の強制執行手続にしても、より簡便で迅速な制度改善が求められる。また、家庭裁判所の履行勧告や履行命令制度についても、実効性の確保と利用促進のための大幅な改善策を示すべきである。

第2に、民間サービスの活用による取立て支援については、サービスの活用が説かれているが、債権回収の専門家であるサービスには、養育費債権の回収が認められているだけでなく、ひとり親との契約での個人間の対応には限界があり、ひとり親の手数料負担は、子どもの手元に届く養育費の減額になりかねない。民間サービスの活用には、養育費問題の少額性・複雑性・多様性・流動性

などの点で多くの課題が立ち上がる。

第 3 に、最近、民間保証会社と自治体との連携で、養育費保証事業が拡大しつつあるが、これにもサービサー同様の多くの問題がある。たとえば、事前審査、高額な保証料、貧困ビジネスの危険性、養育費債権の性質と譲受をめぐる問題、弁護士法との問題、養育費だけが切り取られ、面会交流など子ども養育と分断された問題解決の限界などである。

第 4 に、養育費の回収をめぐる抜本的解決策としては、既存の制度を前提としない公的強制徴収制度や公的立替払い制度の新設が有効である。たとえば、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリアなどの英米法系の国々では、養育費の支払い義務者の住所・勤務先・収入・資産などの情報の収集・提供などを権利者に行い、行政機関が養育費の合意形成の支援をするとともに、不払いがあるときには、給与からの天引き、手当・年金からの天引き・引き落とし、税金の還付金や失業給付からの相殺、運転免許証やパスポート等の停止、扶養料の不払いを犯罪として処罰したり裁判所侮辱で収監するなど、かなり思い切った養育費の決定・回収策を講じている。これに対して、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドなどの北欧諸国、ドイツ、フランスなどは、養育費の不払いに対して、国や行政が不払い額を立替払いして、義務者に対して直接に取り立てたり、回収する公的立替払い制度を採用している。

いずれの国々も、中央政府に養育費の専門部署を設けて、養育費をめぐる情報の収集管理・提供、合意形成支援、合意実現・回収支援の公的一元的ワンストップサービスを実現している。とくに、注目すべきは、韓国の養育費履行管理院である。韓国では、2015 年から公的強制徴収制度を新設するとともに、努力している権利者に、そのつなぎとしての月額 2 万ウォン(約 1 万 7000 円)、最大 1 年間の養育費緊急支援サービスを行っており、公的強制徴収制度をもうけつつ、公的立替払いの制度も補完的に採用している。日本でどこまでできるかはわからないが、是非、韓国くらいの公的支援制度は見習う必要がある。

第 5 に、国や都道府県は、明石市のような先駆的事业、先進的な取組みに対して、これを奨励するために、積極的に補助や助成を進めるべきである。他の先進国でも、国や中央政府が未来の主権者である子どもたちの問題を最重要政策課題と位置づけ、とくに先進的な取り組みをする自治体をモデル事業に指定するとともに、補助金を支給し、他の自治体のモデルとするように奨励策を講じている。

第 6 に、養育費との関係で、児童扶養手当などの社会手当、生活保護などの

公的給付を減額されたり、また、義務を履行しない者に、公的給付や税法上の優遇措置がなされないように配慮すべきである。養育費と公的給付・税制との関係も留意すべきである。

第 7 に、養育費問題では、合意形成だけでなく、履行確保の観点からも、DV・暴力・虐待・ストーカー行為等の問題行動に対する対策を強化し、安心・安全を確保する必要があることは言うまでもない。

第 8 に、既存の制度である法テラスの利用の拡充、償還免除等や弁護士の無料法律相談体制、専門弁護士の認定と公的紹介制度など、弁護士や法律相談・法的サービスへの利用促進とアクセス障碍の除去などにも積極的に取り組むべきである。

(追記)

明石市のこども養育支援をめぐる先進的な取り組みの特色は、①迅速性、②機動性、③専門性、④斬新性、⑤挑戦性の 5 つで言い表すことができる。

周知の通り、明石市は、2014 年からこども養育支援の参考書式の配布、専門相談の体制の充実、関係機関との連携強化などを強力に進めてきた。①つねに子どもの立場に立って、迅速に行動することが貫かれている。また、②明石市は、身近な自治体が機敏に動くことも重視しており、すぐできることから施策や制度をどんどん進めることも特色である。さらに、③こども養育には、法律、心理、福祉などの子どもの専門家の指導・助言が不可欠であり、明石市は、職員として専門家を採用するだけでなく、幅広い専門家に協力をいただき高い専門性も確保している。また、④明石市の取り組みは、つねに身近な市民・住民のサービスを心掛け、都道府県や国の足りないところに手が届く斬新性、先取り性も特徴である。そして、最後に、⑤明石市は、声をあげられない子どもたちや弱い立場の市民のために、新しい制度や施策を試行的にやってみるといふ、小さいながらもアクティブな自治体である。このような明石市の取り組みについては、他の自治体だけでなく、国も都道府県も、全国の国民も注目しており、これからも、明石の子どもたちだけでなく、全国の子どもたちのための支援策を提案し実行し続けてほしいと思う。

(3) 委員からのメッセージ

養育費制度について

—国に期待したいこと・明石市に期待したいこと—

社会学者 神原 文子

養育費に関する検討会では、泉市長はじめ市担当者の方々の、ひとり親世帯を支援したいとの熱い思いに後押しされながら、中身の濃い意見交換をさせていただいたのではないかと考えております。ただ、明石市と国との温度差が否めません。

養育費について、法務省のHPでは、「子どもを監護している親は、他方の親から養育費を受け取ることができます。なお、離婚によって親権者でなくなった親であっても、子どもの親であることに変わりはありませんので、親として養育費の支払義務を負います。」と解説されています。しかし、次のように変更されるべきではないでしょうか。「離婚によって親権者でなくなっても、子の親には養育費の支払義務があります。養育費の支払義務を怠ることは、子の遺棄に相当し、法的措置が発生します」と。養育費支払の「義務」を明確にした上で、養育費支払義務者には、給与から養育費の天引き制度、扶養手当と扶養控除の適用、非監護親としての悩み相談などの支援体制も合わせて整備される必要があると考えます。

政府には、養育費の取り立て制度および立て替え制度の早期実現を期待しながら、面会交流と切り離して法制化されることを強く願っています。

全国の自治体に先駆けて養育費の立替事業をスタートされた明石市に敬意を表するとともに、今後さらに、以下の2点についてお願いしたいです。

1 今後の大きな課題として、養育費立替事業および養育費取決サポート事業の効果測定を行っていただきたいです。たとえば、養育費を受け取っている世帯と受け取っていない世帯との世帯収入の違いを把握することができれば、養育費に関する事業の有効性を、客観的な数値によって示すことができます。

2 監護親にとっては、非監護親に養育費を請求するのは、結構ハードルが高く、養育費立替事業および養育費取決めサポート事業の利用を躊躇している人びとが少なくないのではないかと推測されます。2021年度以降も事業が継続されるのであれば、養育費を受け取ることができていないひとり親の方々に、養育費立替事業および養育費取決めサポート事業を安心して利用しようと思っただけのような情報提供のあり方を検討いただきたいです。

国において養育費取立制度と立替制度を早期に実現していただきたいですが、それまでの間、明石市におけるひとり親世帯の実態、ひとり親世帯支援関連予算、養育費事業関連予算、さらに、ひとり親世帯を支援する組織体制などを参考に、他市でも養育費立替事業や取り立て事業が広がりますように期待しています。

司法関係者こそ頑張らなければ!

公益財団法人あすのば

監事・弁護士 津久井 進

私は、子どもの貧困対策を行う公益団体の一員として、そして、司法の一翼を担う弁護士として、この検討会に参加させていただきました。

養育費が十分でないという社会的実態が子どもの貧困を招く大きな原因となることは言うまでもありません。一刻も早く、子どもたちの貧困の連鎖を断ち切らなければなりません。では、どうしたらよいでしょう?養育費の不払い問題の解決は、大きなテーマの一つです。

「養育費問題」というと、私は、すぐに裁判所における養育費をめぐる調停の場面を連想します。調停の場にいるのは、お父さんとお母さんです。子どもはその場にはいません。そのせいでしょうか、養育費の件は、父と母の間の紛争という捉え方をされ、私人の間のプライベートな法律問題と受け止めがちです。私も、その子どもの顔も知らないまま裁判所に臨むことも度々ありました。しかし、この検討会に参加していろいろ考える機会を得て、私の視野がとても狭かったことに気がきました。主役である子どもの存在を忘れて調停が行われることがなんと多いことか!

本来、養育費は子どもの権利であって、突き詰めると親の権利の問題ではありません。子どもこそが第一です。そして、子どもの権利であるということは、この社会の未来の問題にほかなりません。そうであれば、社会全体で考えるべきパブリックな課題として考えるべきです。社会全体の問題と捉えたら、裁判所だけでなく、市民の力、行政の力も総動員していくのが当然でしょう。法律という意味では、司法機関だけではなく、立法機関にも積極的に働き掛けるのが当たり前ということになります。司法の現場でしばしば感じていた無力感は、制度の不備にも一因があることが分かりました。ならば、立法機関に働きかけを行うことは、民主主義の社会である以上、当然の大人の責務です。

大人は大人の立場だけではなく、子どもの代弁者としての役割も担っています。明石市で芽生えた問題意識を一人でも多くの人と共有することが求められています。官・民の垣根を越えた力強い連携が必要です。全国の司法関係者は、子どもの代弁者として養育費の権利をきちんと実現できるよう、社会の先頭に立って、呼び掛けをしていくことが大事だと思います。そうすることで、私たちの未来は、希望の手応えが感じられる明るいものとなっていくに違いありません。

こどもの養育費を負担するのが当たり前の社会をつくる

認定特定非営利活動法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ

理事長 赤石 千衣子

明石市は養育費取り決め支援や養育費緊急支援（公的立替）を行い、こどもの養育費というマイナーだった課題を一気に社会全体で解決すべき重要課題へと押し上げた。

これまで養育費の支払いはこどもを育てる側に責任が重くのしかかってきた。公正証書をつくる、調停や裁判での取り決めも同居親が頑張って決めるものであった。

離婚後等のひとり親は、住まい、仕事、こどもの学校・保育園、あるいはこどもと自分の心身の回復など四重苦にあえぎながら努力をするしかなかった。結果としてこどもは十分な養育を受けられないことになってきたのである。

わたしは、養育費の取り決め取立はひとり親にとって簡便であり、安全であり、そして個々の事情に対して伴走的でなければならぬと検討会でも述べてきた。

そして、親にこどものケアができるだけの余裕ができることがこどもにとっても大切なことであろう。

先ごろ法務省は「未成年時に親の別居・離婚を経験した子に対する調査」の結果（WEB 調査、対象 1000 人）を発表した。それによるとこどもたちは多様な受け止めをしており、調査時点で父母の離婚や別居について「父母にも自分にもよかった」という回答が 28.3%、「父母にも自分にもよくなかった」は 9.3%、「父母にとってはよかったが、自分にとってはよくなかった」14%「特になし」44.7%などとなっており、よかったと考えている者が 3 割近くいることがわかる。

両親の離婚についてのこどもの受け止めは多様である。

離婚そのものをこどもにとってよくないことである、と一義的に決めてしまうのではなく、両親の離婚を経験したとしても、こどもたちがしあわせに過ごせるようなしくみづくりをするのが私たちの責務である。

国や各地の地方自治体が、明石市に続いて、こどもの養育費についてさらに一歩踏み出すよう、後押ししていきたい。

すべてのこどもの育ちを支える支援制度づくりを

元家庭裁判所調査官・臨床心理士

山口 恵美子

明石市は2014年4月に、明石市こども養育支援ネットワークを立ち上げ、こどもの立場、基礎自治体の責務、他の自治体でも実現可能な普遍性の3つの基本理念を掲げ、全国に先駆けてこども中心の政策を試みてきた。その政策の未来志向性、多面的総合性、取組みの迅速性にも目を見張るものがあった。

とりわけ、コロナ禍で一層逼迫したひとり親家庭のこどもの支援が急がれている昨今、緊急支援金や立替えから条例化まで踏み込もうとする養育費確保への素早い取り組みには、敬意を表し、今後のさらなる充実発展を期待している。

明石市の支援が多面的総合的であったからこそ、紛争の全面解決に役立った好事例がある。減額請求の手続きを知らずに減額養育費を支払っていた義務者が、立替払い制度がきっかけで、精算した後に減額調停を申し立てることができた。その調停の中で権利者の方から明石市の支援制度の利用による面会交流が提案され、何年も会えなかったこどもとの面会交流も実現したのである。

養育費の立替払いの試行からは、手続開始通知、立替後請求等により、三分の一の義務者が支払いに応じ、制度の安全性が危惧されるようなトラブルも生起していない等の支援の有効性が見えてきた。反面、必要な情報の周知の難しさや、手続き・費用の支援だけでは家庭裁判所利用の敷居の高さは解消しない等の課題が推測された。支援の必要性と有効性と同時に、後追い支援より、事前支援の重要性が認識される。正確な情報に基づく協議ができるように、離婚前にこそ、親ガイダンスの受講等を可能にする制度の構築が望まれる。

また、養育費確保は、支払い義務者の責任強化だけに偏らない制度設計が必要である。権利者の権利行使手続きを容易・簡便にすることによって、義務者の支払い能力の把握も容易にし、義務の履行者にはインセンティブを、不払いにはサンクションを与え、支払えない義務者のこどもの支援の充実にもっと注力すべきである。生田秀弁護士による義務者の資産調査結果は、窮乏義務者の比率は想像以上に高いことを示している。子どもの未来に責任を負うには、制度疲労を起し始めている私的扶養、あるいは親にお金を配り続ける社会的扶養から、明石市の試みのように子育てにお金のかからない社会への転換に歩を進めるべき時期にあると思われる。

明石市での成果と課題が他の自治体や国でも取り組まれ、さらなる発展を遂げて、日本中のすべてのこどもが健やかな育ちを支えられることを心から望んでいる。

子どもに届き、子どもの声が届く制度設計を

特定非営利活動法人あつとすくーる
理事長 渡 剛

私自身が未婚の母子家庭で育ち、その当事者としての経験から養育費の問題を見たときに気になることがありました。私は今回の明石市の取組を「当事者に寄り添って考えてくれているな」と感じたのですが、このことに関する報道が流れると同時に疑問の声が少なからずあったということが驚きでした。その疑問が例えば当事者が不利益を被るからというものであればよくわかりますが、「行政が家庭に介入すべきではない」といった意見があるのを聞いた時は本当に驚きました。

聞けば聞くほど納得がいけなくなり、一番最初の検討会で同じ検討委員で以前からのお知り合いでもあった津久井先生に「司法は僕らを守ってくれないんですか？」と聞いたくらいです(笑)。でもこうしたことを踏まえて、ひとり親家庭がこの日本で暮らすということがいかに大変なことなのかを改めて認識できました。

今回の養育費の取組のプロセスに関わらせていただく中で、私自身は「子どもにとってどうなのか」という視点で意見を出させていただきました。検討会を終えての感想は、養育費は子どもの権利と言われていますが、まだまだその権利が十分に守られる環境ではない、ということです。

例えば今回の養育費の立替払いについても、例え行政が介入してくれたとしても、元配偶者と連絡を取ることにハードルが高く、利用に繋がらなかったようなケースが何件かあると聞きました。

保護者の方のそうした気持ちの葛藤はわかる一方で、子どもの権利であるはずの養育費が、子どもの意思がどうかではなく保護者の気持ちによってのみ決められることには疑問があります。例えば今回の明石市の取組は1ヶ月分を上限5万円で立て替えるというものでしたが、中学生や高校生であれば、受験費用に充てることで受験校を1校増やすということも十分にできる金額です。子ども自身もこれ以上保護者に負担をかけたくないから我慢をしているかもしれません。でもそこに養育費という選択肢があれば、これまで諦めていたものを諦めなくてよくなるかもしれません。

だからこそ私は、子どもの権利である養育費について子ども自身がきちんと知る機会が必要だと考えています。年齢が小さい子どもであれば難しいですが、中学生、高校生くらいの子どものであれば、十分に理解できると思います。その上で子どもが養育費を必要だと感じたときに、例えば弁護士の先生や行政の職員の方など、関わる大人が「君の権利を大人は全力で守るからね」というメッセージとともに支えてくれるようになることが不可欠であると考えます。単に制度だけを整えるのではなく、子どもを支えてくれる大人を増やしていくことも通じて「社会が守ってくれる」という感覚を当事者が感じられるようになることを切に願っています。

2 明石市子ども養育支援ネットワーク連絡会議

(1) 委員

<関係機関>

日本司法支援センター（法テラス）兵庫地方事務所

兵庫県弁護士会（4回目まで）

兵庫県社会福祉士会

兵庫県臨床心理士会

明石公証役場

公益社団法人家庭問題情報センター（FPIC）

大阪ファミリー相談室

公益財団法人あすのば（6回目から）

<有識者>

片山登志子 氏（弁護士）

福市航介 氏（弁護士）

二宮周平 氏（立命館大学法学部教授）（2回目から）

田中通裕 氏（関西学院大学法学部教授）

（2回目から8回目まで）

<オブザーバー>

神戸家庭裁判所



(2) 委員からのメッセージ

法テラスの活動と子ども養育支援の展開

法テラス兵庫地方事務所

所長 林 晃史

法テラスは、国民にとって司法を身近に、そしてアクセスしやすい存在にするという目的で国が設置した機関です。法テラス兵庫では、法的トラブル解決への情報提供、経済的に余裕のない方への無料法律相談の実施、弁護士・司法書士の費用の立て替え、高齢者・障がい者などを対象とする出張相談、DV・ストーカー・児童虐待などの被害を現実に受けている方への法律相談など時代のニーズに対応した法的サービスの提供も行なっています。また令和2年10月からは法テラス兵庫法律事務所を開設し、地域の法的サービスの充実を図っています

さて未成年の子どもがいる夫婦の離婚問題については、ご相談の件数も多く、また当事者（もちろん子どもにとって）には切実な問題であり、有効な解決の手段が求められる分野です。明石市の養育費の取り決め、面会交流、そして養育費の受け取りに関する取り組みは、法テラスとしても有効な解決手段として期待を持って利用者にご案内させていただきたいと考えています。ただこの取り組みは明石市限定でなく、兵庫県全域、また全国的にも必要な制度だと考えていますので、今後この制度の拡大・充実に明石市とともに取り組んでいきたいと考えています。

日本での養育支援

明石市子ども養育支援ネットワーク連絡会議に参加して

兵庫県社会福祉士会

監事 土谷 長子

2014年明石市で始まった子ども養育支援事業は、明石市発で全国に広がったといえるほどの成果があがった。この間の泉市長はじめ、市民相談係の方々のご尽力に敬服を表したい。これらの事業は離婚家庭の子どもも当然ながら、一人の人格として尊重すると共に、健全な成長に必要なものとして捉えられる。離婚後の親子の交流について描かれた絵本を読むと、翻訳書では同居していない親の家も「もうひとつのおうち」として描かれているものがある一方で、日本の方の手によるものではほとんどが、時々会うというものだ。FPICでなされた厚生労働省委託調査(2016)においても、日本における面会交流の特徴をみることができる。日本における文化や政策を背景とした面会交流の実践が模索されてきているのだろう。兵庫県社会福祉士会もこの事業に対する取り組みについて、引き続きお手伝いさせていただければ幸いである。

明石市こども養育支援の事業に関するメッセージ

兵庫県臨床心理士会

会長 羽下 大信

子どもの状況に関する世界的な統計データからは、日本の子どもたちは世界の先進諸国の中でも、自己肯定感や生きていることの幸福感が大きく差をつけられて低い、ということが知られています。

そんな中、日本の現状をよく知る外国籍のある識者で、日本の10代の子どもたちに向けて、できるだけ早く、国外に逃亡するか、はたまた、自衛のために武器を取るよう、檄を飛ばす人がいます。彼は相当に真剣な発信をしていると思われます。

「子どもたちは未来からの難民だ」。これは子どもにかかわる人たちの間でよく知られたフレーズで、僕の幾分知るところでは、これを元に、カナダ、イギリス、オランダなどは、国策として子ども施策に本気です。(一方、「老人は過去からの難民だ」、という、別のフレーズもあり、先ほどの国々では、それぞれに老人施策でも本気のようなのです)。

子どもの現状に関するわれわれ日本の大人の認識は、一般にはそれほど危機的ではありません。われわれの認識は相当に甘いのかも知れません。事実、大方のわれわれは、自分たちのこの1、2年のことは考えても、子どもたちの10年20年後を想定して、彼らに手渡し、あるいは託せるほどのものを用意していることは稀でしょう。個人的にも行政的にも、教育・福祉の面で、その本気度は残念ながら低いと、僕には見えてしまいます。事情は問わず、われわれは自分たちのことにかまけて、彼らに対して、とても恥ずかしいことをしている。そんな気になります。

明石市のこども支援の事業を拝見するにつけ、現実の親子の困難な事態に具体的に対応する、実行可能な施策だという感を強くします。明石市の「本気」を感じます。

大阪ファミリー相談室の願い

公益社団法人家庭問題情報センター（FPIC）大阪ファミリー相談室
事務長 松島 茂

大阪ファミリー相談室は、家族と子どもの問題の解決に携わってきた元家庭裁判所調査官が、「あなたと家族の明日に向けて」の願いで、活動を行っている公益社団法人です。父母は別れても、子育てのパートナーとして、子どものすこやかな成長のためには、協働しあってほしいと考えています。離婚が子どもの養育や子どもに与える心理的影響を受け止め、子どもの成長を共に喜び合える父母であってほしいと考えています。当相談室は、子どものすこやかな成長のため、離れて暮らす親子の交流を仲立ちする面会交流支援、家庭、家族をめぐる問題の不安や悩みなどの相談、離婚や夫婦関係の修復、養育費、面会交流に関する調停等、公正証書遺言者への支援、セミナーに講師派遣等の事業を行っています。明石市の行う先駆的な子ども支援施策に協力できることは当相談室の誇りです。連携して、明石市民の健全な家族関係の実現に貢献できるように励みたいと思います。

養育費問題に社会全体で取り組もう！

公益財団法人あすのば
監事・弁護士 津久井 進

未来ある社会を実現するためには子どもの権利を第一に考える必要があります。しかし、子どもの貧困が社会問題になっているのが現実です。その原因の一つは、親の離婚に伴う養育費の不払いにあります。養育費は裁判所で解決が図られます。しかし、きちんと履行されないと子どもが犠牲になります。この事態は、法制度の不備が、子どもたちに苦難を背負わせていることにほかなりません。養育費は未来を託された子どもの権利であって、父母の大人の私的な問題ではありません。むしろ、社会全体で考えるべき非常に公的な問題です。司法の限界が指摘されることがありますが、地方自治体や国の行政がフォローすれば改善を図れます。明石市では知恵を絞って養育費問題に取り組みました。とても意義あることで、海外の流れも汲んだ大事な成果です。明石市の取り組みが全国に広がることを期待しますし、裁判所や弁護士など司法関係者が奮起して、大きく制度を変えていくことが必要です。

子ども養育に関する最先端の取り組みを全国的な取り組みへ

弁護士 福市 航介

明石市における離婚等のこども養育支援は、どの地方自治体よりも早く開始がされ、その支援内容は、現時点でも先進的であり、創造的かつ意欲的なものばかりです。その具体策は、個別に挙げると与えられた紙面をすぐに使い切るほど多数であり、その内容は充実しています。

これらの諸施策で一貫しているのは、離婚等を経験する「こども」を社会全体で守るという視点です。当たり前でありながら、必ずしも十分になされてこなかった取り組みを積極的に行う明石市の姿勢は、極めて重要であり、全国的な取り組みとなる必要があります。

ただ、これを各地方自治体に任せるだけでは十分な取り組みの進展は期待できません。特に予算などは、地方自治体だけでは十分ではないからです。国には、明石市の取り組みを全国的に広げるべく、予算措置を含めた積極的な取り組みを期待します。

子どもサポート、子育て支援

立命館大学法学部

教授 二宮 周平

日本の離婚の87%は協議離婚です。未成年の子のいる離婚の場合、両親は、離婚後の子の養育計画を練り上げて、子が別居親と交流を継続し、養育費を受け、安心して生活できるようにする責任があります。しかし、協議離婚は単なる戸籍窓口への届出で成立します。現行制度は、この責任を果たすための情報提供も相談対応も当事者に丸投げしています。明石市は、国や他の自治体に先駆けて、協議離婚届書を取りに来た市民に対して情報提供の冊子を配布し、こども養育専門相談など相談体制を充実させ、さらに離婚後の親子の面会交流や養育費の支援事業を立ち上げました。親の離婚について突然切り出され、誰とどこで暮らすのか、学校や友達はどうなるのか、別居した親とは会えるのかなど、不安で一杯の子どもたちがいます。明石市の取り組みは、こうした子どもたちのサポートであり、親の子育て支援だと思えます。心から応援しています。

3 本市事業へご協力いただいている方からのメッセージ

※肩書は2021年3月時点のものです

若林昌子 氏

(前公益社団法人家庭問題情報センター理事長
元明治大学法科大学院教授)

小田切紀子 氏

(東京国際大学教授)

福丸由佳 氏

(白梅学園大学子ども学部教授)

鶴岡健一 氏

(公益社団法人家庭問題情報センター事務局長)

榊原富士子 氏

(弁護士)

光本歩 氏

(特定非営利活動法人ウィーズ理事長)

子どもの権利条約の実感できる社会を目指して

前公益社団法人家庭問題情報センター理事長
元明治大学法科大学院教授

若林 昌子

我が国における子どもの権利条約は風化の危機にさらされているといわれて久しい。国連子どもの権利委員会も、再三にわたり、締約国日本に対し、「子の最善の利益」実現の法制度構築を勧告している。この厳しい状況の中で、明石市は2014年4月こども養育支援ネットワークを立ち上げ、子どもの養育支援について全国的にも稀な先進的実績を積み上げられた。その根底には理念的知見が堅持され、施策の実効性も弁護士専門職の活用などにより顕著であり、今後の施策に期待が高まる。

子どもの成長発達する権利保障には、如何なる法制度、司法、行政がその実効性を担保するか。あるべき法制度論、当事者支援について理論的究明が求められる。特に、家裁実務経験から痛感する緊急最重要課題は、子どものある協議離婚制度改革、離婚後の共同親権制度の構築であろう。

この条約は、子どもは父母に養育される権利主体であり、国は父母の養育義務履行確保のための支援責務を負い、子どもに与えられた諸権利について、「子の最善の利益」原則に沿う権利保障を担うことを明示している。この条約が生きていると実感できる社会を実現し、全ての子どもの未来に希望を届けたい。

親の離婚を経験する子どもに寄り添う

東京国際大学教授

小田切 紀子

私は、面会交流支援と親プログラムの実践と研究に専念しており、2015年に明石市の講座「離婚後の子育てと子どもの気持ち」で親プログラムの紹介をさせて頂いた。2014年にスタートした「明石市こども養育支援ネットワーク」のすばらしさのひとつは、離婚や別居に伴う子どもの養育について、定期的に連絡会議を行い関係機関と「連携」して実施していることである。

今、国が親の離婚を経験する子どもの養育で取り組むべきことのひとつは、面会交流支援団体の資金助成および人材育成とそれを可能にする公的費用の援助である。もう一つは、父母の離婚において子どもを当事者と考え、子どもに関わる問題について子どもの意思や気持ちを聴く機会を与え、子どもを取り巻く状況について、今どのようなことが起こっていて、これからどうなる可能性があるのかなどについても伝える制度である。明石市の事業をモデルに、子どもの養育問題を社会全体で取り組む必要がある。

子どもたちの未来につながる有機的なシステムを

白梅学園大学子ども学部

教授 福丸 由佳

6年ほど前にご縁をいただき、離婚を経験する親子に向けた FAIT (Families In Transition) プログラムを明石市でも実践させていただきました。FAIT は、子どもの視点から親の離婚を考え、親と子どもの双方が尊重される中で家族の関係や子どもの育ちが支えられることを目的にした心理教育プログラムです。明石市の先進的な取り組みからも大いに刺激を頂きながら改良を重ね、現在はオンラインも取り入れた実践と研究を行っています。

教育や臨床の現場でも、多様な家族の形、育ちの道筋がある中で、子どもも親もそれぞれが大切にされながら、胸を張っていけることの重要性を痛感します。全国に先駆けて、具体的な子どもの養育支援に精力的に取り組まれてきた、明石市の存在の大きさを改めて感じるとともに、地域や自治体をはじめとする官民さまざまな取り組みが有機的に関係しあい、子どもたちの未来につながるようなシステムを作っていくことも次なる課題であると実感するこの頃です。

明石市への期待—子ども施策ネットワークのフロンティアとして

公益社団法人家庭問題情報センター

事務局長 鶴岡 健一

「子ども目線」、「市民の理解」、「広がっていく」。平成26年に明石市で始められたことも養育支援ネットワークの施策として掲げられた3つのポイントです(注)。極めて簡明で、誰にも分かりやすい、見事なビジョンマーケティングです。このビジョンはその後、養育費や面会交流の取決めの支援、養育費の立替え、天文科学館やあかしこども広場を活用した面会交流支援からコロナ禍の養育費緊急支援に至るまで、市政の中で着々と形になって実現されています。

また、「明石の街は子どもでいくんだ」というぶれないリーダーシップによって、市の人口はV字回復を果たし、子ども施策に伴う経済効果によって市民の理解が増していくという結果を示しているように思われます。このように施策の効果が目に見えることによって、明石モデルともいべき子どもを核としたいろいろな施策が全国の自治体に広がっており、国の政策を動かし、子どもの支援にかかわる様々な人々を力づけています。

(注)「養育費等をめぐる関係機関の役割と連携についてI—明石市におけるこども養育支援ネットワークについて—」平成27年3月1日養育費相談支援センター刊

子どもが主人公に

弁護士 榊原 富士子

眼前に、瀬戸内海と雄大な明石海峡大橋を望む明石市は、それだけでも魅力あふれる地方都市の一つですが、子ども、高齢者、障がいのある者、性的マイノリティその他、政治が真っ先に手をさしのべるべき人々に寄り添う施策を、先頭にたって進めている街として素晴らしいと思います。特に、父母の不和、別居そして離婚に巻き込まれた子どもたちへの積極的な支援策の数々は、他の自治体への刺激・手本になり、今、国の施策を大きく動かしつつあります。無料の専門相談、父母の養育費や面会交流の合意形成の支援、養育費の緊急支援、面会交流の具体的支援・・・子どもたちが義務教育を無償で受けられることが憲法で保障されているのと同じように、こうした子ども支援が日本全国に広がって当たり前になることを願っています。

支援の存在を知った子どもたちが生きる希望を持てる取り組み

特定非営利活動法人ウィーズ

理事長 光本 歩

両親の離婚を経験した子どもの支援をおこなう私たちのもとには、『両親の争いを見ているのが辛くて死にたい』『自分が家族を持つことに前向きになれない』等、両親の負の感情に巻き込まれて悩む10代の子どもたちはもちろん、その経験を20代、30代になっても消化できずにいる方からの相談が日々寄せられます。

2015年に実施した「別居・離婚家庭のこどもふれあいキャンプ」では、心に抱えた父母への想いを涙ながらに語る子どもたちの姿がありました。子どもたちは親の笑顔を願い、愛されているという実感を求めているのです。

親に限らず、寄り添いながらエンパワーしてくれる大人が、子どもの周りにいたかどうか子どもが人生を左右します。そういうコミュニティを、市を挙げて築き上げようとしている明石市は、子どもたちに『あなたは大事な存在だよ』というメッセージを常に発してくれています。

今後も明石市の子どもの視点に立った取り組みに期待するとともに、国全体がその重要性に気づき、広がっていくことを心から願っています。