

第1章 3年間の準備期間



1 こどもを核としたまちづくり

このようなこどもに冷たい社会に1つの転機が訪れたのは、2011年である。

その年の5月、市長選で「頑張るこどもたちをまち全体で応援する」ことを掲げて69票差の僅差で当選した泉房穂が、明石市長に就任した。

泉は、明石市のビジョンとして、「こどもを核としたまちづくり」を掲げて、こどもの立場に立った Children First の施策を段階的に進めてきた。こども施策を全体的に所管する部署として「こども未来部」（後に「こども局」に組織再編）を新設し、こども部門の予算や職員数を大幅に増やし、明石市こども総合支援条例を制定した。

明石市こども養育支援ネットワーク（離婚等のこども養育支援）も、こども総合支援策の一環として位置付け、2012年4月1日付で採用した5人の弁護士資格を有する職員を中心に、徐々に準備を進めてきた。

人口約30万人・面積約50㎡の基礎自治体が、これまでタブー視されてきたテーマに遂に風穴を開け、こどもの立場に立って歩み始めたのである。



2 民法第766条の改正

同じ頃、遅まきながら国も動き始めた。

2012年4月1日に改正施行された民法第766条に、養育費の分担と面会交流が、こどもの監護について必要な事項の具体例として示されるとともに、「子の利益を最も優先して考慮しなければならない」ことが明記されたのである。

この法改正によって、養育費や面会交流の重要性が社会全体で認識されるようになり、徐々に機運が高まってきた。

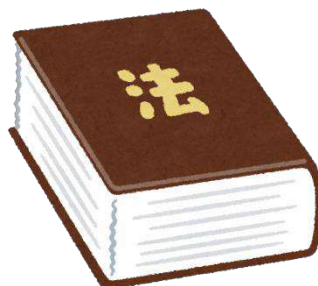
明石市の市民相談においても、「養育費を取り決めるためにはどうすればよいか?」、「こどもを別れた夫に会わせないといけないのか?」といった養育費や面会交流に関する相談が増えてきた。

民法

(離婚後の子の監護に関する事項の定め等)

第766条 父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者、父又は母と子との面会及びその他の交流、子の監護に要する費用の分担その他の子の監護について必要な事項は、その協議で定める。この場合においては、子の利益を最も優先して考慮しなければならない。

…(略)…



3 養育支援制度研究会との出会い

民法改正をきっかけに、学者や弁護士も動き始めた。

2012年12月、家族法分野を専門とする大学教授や離婚問題に精通している弁護士らが集まって、離婚等のこども養育支援についての研究会の立上げを協議し、2013年2月に「養育支援制度研究会」を発足させた。

発足当初の主なメンバーは、以下の方々である。

棚村政行 氏（早稲田大学法学学術院教授）

若林昌子 氏

（前公益社団法人家庭問題情報センター（FPIC）理事長）

鶴岡健一 氏

（公益社団法人家庭問題情報センター（FPIC）事務局長）

榊原富士子 氏（弁護士）

片山登志子氏（弁護士）

福市航介 氏（弁護士）

このうち、棚村氏にはその6年後の2019年に「明石市こどもの養育費に関する検討会」の会長に就任していただき、片山氏と福市氏にはその翌年の2014年に「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」の委員に就任していただいた。また、若林氏、鶴岡氏及び榊原氏は、明石市こども養育支援ネットワークの立上げ当初に明石市にお越しいただき、貴重な意見交換をさせていただいた。

この研究会との出会いが、明石市に大きな影響を与えたことは多言を要しない。



4 マスコミによる好意的な報道

遂には、マスコミも動き始めた。

2014年1月、マスコミ各社が立て続けに、離婚等のこども養育支援をテーマとした報道を行った。毎日新聞と読売新聞が同じ日（1月22日）に特集記事を掲載し、このテーマを取り上げた。

いずれの報道も、親の離婚や別居により影響を受けるこどもの現状を伝えて、明石市の取組を評価しており、明石市こども養育支援ネットワークにとって追い風となった。

これらの報道を見た市民らから明石市に対して、明石市の取組についての様々な意見が寄せられたが、賛成意見も多くあり、市民の理解や共感も深まってきた。



離婚子の権利守って

養育費や面会合意 市がひな型



子どもとの
面会交流ってなに？

なるほドリ 面会交流って聞き慣れない言葉だなあ。

記者 離れて暮らす親と子どもが定期的に会って交流することです。日本が批准している「子どもの権利条約」にも規定されているんですよ。回数の基準などはなく、2011年の厚生労働省の調査によると、面会交流経験のある母子家庭のうち、平均すると月2回まではいかないけど1回以上は交流している家庭が最も多いようです。

Q 養育費も面会交流も、ケンカしている親同士が話し合うのは難しそう。身近な相談窓口はないのかな。
A 養育費については裁判官らの研究でできた「簡易算定表」が目安になりますが、離婚後に必要な子どもとの生活費を計算し話し合うことが重要です。養育費や面会交流については養育費相談支援センター（東京都豊島区・電話相談03・3980・4108）や、都道府県、政令指定都市などにある母子家庭等就業・自立支援センターでも相談を受けているので利用してみてくださいね。

支援ネットでは相談体制も充実させる。これまでも実施していた弁護士や臨床心理士ら専門職員による法律相談や心理相談に加え、面会交流を仲介している「家庭問題情報センター大阪ファミリー相談室」（大阪府中央区）の相談員による月1回の無料相談を始め、協議がまとまらない夫婦には、調停の申し立て方法を助言したり、市役所内に今春設置予定の日本司法支援センター（法テラス）

分室や県弁護士会につないだりする。離婚後の子を巡る争いは近年増加している。司法統計によると、面会交流を申し立てる調停と審判は12年度は1万1459件で、02年度の約3倍に上った。昨年12月には東京都文京区で離婚調停中の男が子どもと無理心中を図り、2人とも死亡する事件が起きた。明石市の泉房穂市長は弁護士出身で、福祉行政に関心が深く、「離婚でもっとも弱い立場に置かれるのは、子どもだ。既存の制度内でできる取り組みから始めたい」と話している。

兵庫県明石市は今年4月から、未成年の子どもを持つ夫婦が離婚や別居を検討する際、養育費と面会交流の取り決めや心のケアなど、子どもの視点に立った離婚の支援を関係機関と連携して行う「子ども養育支援ネットワーク」を始める方針を固めた。離婚後の子どもの養育方針を記入する用紙の配布や、民間団体からの相談員派遣を予定しており、全国初の取り組みだ。専門家は「離婚後の子どもの権利を守る画期的なシステム」と注目している。

【反橋希美】

明石が配布へ

市が配布するのは、「子どもの養育に関する合意書（仮称）」。養育費の額だけでなく支払いの期間や振込口座、面会交流の方法や頻度、場所を具体的に記入できる用紙で、離婚届の交付時に一緒に渡す。市への提出義務はなく、「話し合いの参考資料」との位置づけだが、署名と押印がなければならない。

画期的な支援策

棚村政行・早稲田大教授

（家族法）の話 子を巡る争いは一度こじれると、父母の対立になり、子の視点が忘れられがちになる。別居や離婚を検討する早い段階で、合意書という「ひな型」を提案されたり、法的、心理的なサポートが得られたりするのには画期的な支援策だ。成果が上がれば、他の自治体にも広がるのではないかと期待している。

離婚その前に養育計画

離婚時に、夫婦の間で養育費や子どもとの面会交流の取り決めがしっかり行われるよう、自治体などが促進策に乗り出す。兵庫県明石市は4月から、離婚後の子どもの養育に関する専門相談を設ける。また、弁護士らの研究会は養育計画を書き込める書式を作成し広く利用できるようインターネットで公開する。
(小坂佳子)



「離婚するにしても、子ども、明石市の泉房穂市長はそう話もの養育をどうするか決めてからにしてほしい」。弁護士として離婚問題に接してきた同市は離婚に関する相談を拡充し、4月から、市役所内

で月1回、無料の専門相談を開始する。担当するのは、面会交流支援などを行っている公益社団法人家庭問題情報センターだ。

2012年4月に施行された改正民法で、子どものいる夫婦が離婚する場合、養育費や面会交流など離婚後の子どもの養育について取り決めることが定められた。

ただ、強制力はなく、取り決めたかどうかのチェック欄が離婚届に設けられているだけで、取り決めがなくても離婚届は受理される。法務省が12年4月から13年9月の離婚届を調べたところ、「取り決めをしている」とチェックがあったものは57%にとどまっ

明石市では4月から、離婚時に子どもの養育について話し合うための用紙を市役所の窓口で用意する。(兵庫県明石市で)

書式作成、取り決め促す

ていた。

明石市では取り決めを促すため、離婚の相談に訪れたり、離婚届を取りに来たりした当事者に対し、養育費の支払い日や期間、支払い方法、面会交流の頻度や方法、連絡の取り方などを書き込める合意書の用紙を配布する。

合意書を作成した後は、速やかに公正証書にできるよう公証役場も紹介。当事者同士で話し合えない場合には、法テラスなども紹介する。2月には関係機関が参加する「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」を設け、連携強化を図る方針だ。

自治体でのこうした取り組みは珍しく、泉市長は「養育費や面会交流は子どもの権利で、夫婦の一方を支援するのではない。関係機関につながる自治体でできるサポートなどをしていきたい」と話す。

一方、家族法に詳しい弁護士や大学教授らでつくる「養育支援制度研究会」は、面会交流の頻度や、養育費の金額、支払い方法などを協議して文書にするための参考書式を作成した。今月25日に早稲田大学(東京)で開くシンポジウムで書式を公表する。同会のホームページから個人や行政が入手できるようにする。

東京都文京区は、この参考書式を窓口で置くことを検討している。来年度予算では区独自に、離婚に際しての相談先の案内書を作成する予定だ。

同研究会のメンバーで早大教授の棚村政行さん(家族法)は、「養育計画の取り決めが行われるよう、市民に近い自治体による支援が期待される。書式のほか様々な資料を無料で提供するので、広く活用してほしい」と話す。

5 市議会の承認—サンキュー予算

最後の砦は、市議会である。

一部の市民から共感を得始めたとはいえ、一方で、「法は家庭に入らず」という従来の考え方を強く主張する市民や市議会議員もいる。

こども養育支援施策は予算を伴うものであり、市民の代表である市議会の理解を得ないと始まらない。

そこで、市議会の理解を得るために、まずは低予算でスタートすることを心がけた。なお、予算を少なくしたのは、明石市と同様の取組を全国各地で実現できるようにすることも意識している。

2014年度当初予算は約39万円(サンキュー予算)を計上し、無事に可決された。予算の主な内訳は、FPICへの相談(こども養育専門相談)業務委託費用と消耗品費(参考書式やパンフレットの用紙代)である。

ちなみに、その後は毎年予算を少しずつ拡充していき、2020年度補正予算では、こどもの養育費緊急支援事業費(養育費立替費用)として1500万円が全会一致で可決されている。これはまさに、市民や市議会議員の理解の表れである。

