

令和元年6月21日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03419

研究課題名(和文) 子ども養育支援ネットワーク形成のための実証的研究

研究課題名(英文) The Empirical Study on Formation of Support System of Child Custody and Child Support on Divorce or Separation

研究代表者

棚村 政行 (Tanamura, Masayuki)

早稲田大学・法学大学院・教授

研究者番号：40171821

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、離婚や別居に伴う面会交流や養育費等の子ども養育支援ネットワークの形成につき、身近な基礎自治体を基点に、家庭裁判所・弁護士会・民間相談支援機関などの関係機関の役割分担と連携のあり方について具体的かつ有効な提言を行うことを目的とする。本研究の成果として、自治体における明石モデルの推進、親ガイダンスなどの家庭裁判所実務の改善、弁護士会における専門弁護士認定制度、子ども養育支援基本法の制定などの具体的な提言を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究での子ども養育支援ネットワークの形成のための司法・行政・民間の関係機関の役割分担と連携のあり方の調査研究をまとめることで、たとえば、明石市での「こども養育支援ネットワーク」のさらなる発展のための提言や他の小規模基礎自治体で取り組める子ども養育支援ネットワークの形成の具体的提言につなげられた。また、2019年3月には、研究代表者が座長として厚労省の子ども家庭局では「面会交流相談支援事業の実態調査研究報告書」をとりまとめた。また「子ども養育支援基本法」の制定や関係省庁の子ども養育支援対策会議(仮称)、「子ども養育支援に関する大綱」などの基本的な施策や行動計画につながる有益な提言ができた。

研究成果の概要(英文)： This research is aimed at the formation of child rearing support network such as visitation and child support payments on divorce and separation and the role sharing of related organizations such as family courts, bar associations, private family support organizations, etc. on the basis standpoint of the basic local government. The purpose of this research is to make specific and effective proposals for formation of child rearing support network. As the results of this study, we propose the further promotion of Akashi model in local governments, the improvement of family court practice such as parent guidance or parent education in divorce mediation, professional lawyer certification system at Bar Association, and the enactment of the Basic Law of Child-Rearing(Custody, Visitation and Child Support) Promotion.

研究分野：民法・家族法

キーワード：子ども養育 子の監護 面会交流 養育費 監護費用 親権 共同養育 養育支援

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2011年5月の民法の一部改正で、民法766条の規定に、面会交流と監護費用(養育費)が明記され、子の利益が最優先に考慮すべきである旨規定が挿入された。しかし、2011年の厚労省の全国母子世帯等調査の結果では、母子家庭で、父との面会交流をしているのは27%しかなく、父子家庭でも34%ときわめて低調であった。また、母子家庭で養育費を受け取っていたのが19.7%しかなく、子どもの貧困化はさらに進んでいた。さらには、2011年に養育費相談支援センターが行った調査結果でも、養育費の取り決めが不十分であったり、取り決めた後に住所や勤務先・連絡先がわからないなど、所在不明、不履行による請求手続、履行確保に関する相談が多かったが、日本での養育費に関する相談支援体制等について、ワンストップサービスでなく、先進諸国と比べても立ち遅れが目立っていた。

2. 研究の目的

日本では、毎年、20万から22万件的離婚があり、20万人以上の未成年の子どもたちが親の離婚に巻き込まれている。全国の家庭裁判所での子の監護に関する処分事件は、4万件ちかくにもなり、ここ15年で3倍以上も増加している。そこで、本研究は、紛争の予防や早期解決のために、親の離婚や別居に伴う面会交流や養育費等の子ども養育支援ネットワークの形成につき、身近な基礎自治体を基点に、家庭裁判所・弁護士会・民間相談支援機関などの関係機関の役割分担と連携のあり方について具体的かつ有効な提言を行うことを目的とする。

3. 研究の方法

まず、第1に、兵庫県明石市での2014年4月からの取り組みの実施状況、その具体的な効果測定などともに、関係機関との連携をどのように形成したかを、主として関係者への聞き取りを中心に調査研究をした。第2に、大規模な広域自治体での子ども養育支援ネットワークの作動条件について実態調査を行った。東京都ひとり親支援センター「はあと」の事業報告書や担当者への聞き取り調査に基づいて、広域自治体における組織内連携や縦割りの行政の問題点をどのように克服しようとするのかを明らかにした。第3に、東京都文京区、世田谷区、足立区、新宿区などの東京23区での離婚や別居に際しての面会交流や養育費などの子ども養育相談支援についてヒヤリング調査を実施した。第4に、大阪家庭裁判所や東京家庭裁判所での面会交流や養育費などの問題解決のための「親ガイダンス」の取り組みの実情と課題を調査研究した。第5には、アメリカ、オーストラリアの裁判所を基点とする子ども養育支援ネットワーク、韓国、シンガポール、香港などの子ども養育支援に関する取り組みの実情と課題についても調査研究を行い、日本法への有効な示唆を得ることにした。

4. 研究成果

(1)明石モデルの特色と具体的内容 まず、兵庫県明石市は、2014年4月から「明石市こども養育支援ネットワーク」の運用を開始した。第1に、相談体制の充実では、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の相談員による「こども養育専門相談」を毎月市役所本庁舎で開催している。第2に、離婚届の配布や相談時に、「こども養育プラン」等、自前で作った養育合意書・養育プラン・作成の手引きなどの参考書式を配布している。第3に、関係機関との連携では、公証人、家庭裁判所、社会福祉士会、臨床心理士会、法テラス、有識者など、離婚や別居に伴う養育支援のあり方などに関する関係機関との意見交換及び情報共有を行うため、定期的に「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」を開催している。

2017年4月から、明石市のスタッフが日程調整や受け渡しにも立ち合い、面会交流の円滑な実施のサポート事業を開始した。また、養育費立替パイロット事業の試行的実施として、2018年11月から、明石市では、市が業務委託した保証会社が、養育費を受け取れていないひとり親家庭に対して、養育費の不払い分を立て替えて支払い、別居親に対して、立て替え分を督促したり回収するモデル事業を開始した。

明石市では、市長が政治的リーダーシップを発揮している側面もないではない。しかし、基礎自治体として「こども支援ニーズ」に対する市民の声の高まり、外部の関係機関の連携強化、市役所内での組織内連携と相互理解の促進、任期付専門職職員の雇用促進などの工夫を凝らした結果、大幅なヒト・モノ・カネをかけずに、総合的な子ども支援施策や「こどもを中心にした街づくり」の一環として「こども養育支援ネットワーク」が極めて有効に作動していた。

(2)広域自治体の取り組みとしての東京都モデル - 各都道府県には、母子家庭等就労支援・自立支援センターが置かれているが、東京都では、ひとり親家庭支援センターとして、「はあと」(生活相談・養育費・面会交流支援)と「はあと飯田橋」(就労相談)を実施している。「はあと」の相談としては、生活相談・就労相談・養育費相談を毎日行っているが、2015年には6197件で、5000件を超えている。とくに離婚相談は増加しており、2015年には、離婚に伴う一般相談255件、専門相談221件と増加し、2016年よりひとり親家庭の安定を図るために「離婚前後の法律相談」を開始したところ、2016年度は、親権・養育費・財産分与などについて、155人、522件の相談があった。2018年は390件と大幅に増加している。

また、面会交流支援事業については、母子家庭等就労自立支援事業の一部として、東京都は、ひとり親家庭に対する面会交流支援事業を実施している。15歳未満の子を対象にして、同居親、別居親に児童扶養手当の支給を受けられる所得制限もつけ、双方の面会交流実施の合意がなされていることが支援条件とされている。もっとも、「はあと」では、面会交流支援の専門性や実施支援スタッフが確保できないため、家庭問題情報センター(FPIC)に面会交流支援員を依頼し

業務の再委託を行っている。「はあと」では、2012年の面会交流支援家族数は11件で、援助件数は34件だったのが、2016年には、家族数21、援助件数73件に増加した。

東京都モデルでは、千葉県や熊本県などの調査した広域自治体と同様に、厚労省の補助事業を活用している点では、財政支援の面でのメリットはあるが、再委託している団体との連携やチームワークがうまくゆかないと支援事業の広がりが小さくなる難点も指摘できる。他方、23区や市の相談窓口、家庭裁判所、弁護士会、公証役場等との連携での広報・周知の徹底、収入要件(児童扶養手当の水準)の見直し、各種専門機関との連携・ネットワーク、専門人材の育成・確保、全国的な情報共有・ネットワーク化(現在、8自治体)等が必要であることが明らかになった。

(3)他の自治体への波及 2015年2月からは、東京都新宿区においても、子ども家庭部子ども家庭課育成支援係において、離婚の際の親権・面会交流・養育費などについてのリーフレットを作成するとともに、家庭相談員を通じて、法律相談や合意形成のための相談に応じるようになった。また、足立区でも、面会交流や養育費についてのリーフレットや相談支援ガイドなどを作成し、ひとり親家庭の相談、こどもと家庭の相談など、東京都の相談とも連携して、子育てや家庭についても生活相談、法律相談などを実施している。

2015年5月より、奈良市でも、養育費等の相談を開始し、離婚の手引きや面会交流・養育費の相談に専門相談員が対応するとともに、2015年11月からは、養育費と面会交流のパンフレットの作成、ひとり親家庭生活支援講座も実施している。千葉県柏市、鎌ヶ谷市、鹿児島市、碧南市、半田市、大津市、世田谷区、豊島区、大阪市なども、参考書式やパンフレットの作成配布、相談体制の充実などに取り組みようになった。

(4)家庭裁判所における親ガイダンスの実施 (a)大阪家庭裁判所では、2015年11月から、未成年の子がいる夫婦関係調整調停事件における面会交流をめぐる紛争解決の視点から、集団型ガイダンスを実施している。これは、離婚紛争の初期段階で、離婚が子に与える影響や親の望ましい行動等についての知識付与により、子の福祉に沿った調停運営を実現させようとするものである。2016年1月～12月までの1年間で、受講者は約700人、夫婦関係調整調停事件の中で、男性の参加者割合約2割、女性の参加者割合約3割であった。参加者アンケートの結果では、約9割が肯定的評価をしていた。子どもの心情の理解や子どもへの接し方の点で大変参考になったとか、自分の気持ちの安定になったとの意見がある一方、DVの場合や自分のケースでは事情が異なっていたなどの意見も寄せられた。

(b)次いで、東京家庭裁判所では、2018年10月から、親ガイダンスが本格的に実施されることになった。親ガイダンスの概要と方法としては、東京では、双方当事者の調停の待ち時間を利用して、申立人用ガイダンス室又は相手方用ガイダンス室において、裁判所が用意したビデオ映像「お子さんのすこやかな成長のために」を視聴してもらうことになる。当事者のアンケートでは、「とても役立った」「気持ちの切り替えができた」などの肯定的な声が多かった。しかし、調停期日の初回に、いきなりガイダンス受講を勧められるので、聞かないと不利になるのではと考える当事者もあり、また、せっかく話を聞いてもらえると期待していたのに、ガイダンスに時間がとられてしまったとの意見も見られた。

(5)諸外国での取り組みー(a)アメリカ合衆国・カリフォルニア州ロサンゼルス郡での取り組みーアメリカでは、司法・行政・民間の緊密な連携とネットワークによる当事者支援モデルが形成されている点が特色である。つまり、日本のように役所での協議離婚が認められていないため、基本的に、離婚は裁判所の手続を経なければならない。そのため、裁判所が中心となり、子の監護、面会交流、養育費等の合意形成支援に力を入れることになる。

カリフォルニア州でも、子どもの問題についての合意形成支援としての調停が重視されていた。調停は、父母が養育計画について話し合いをすることを目的としており、当事者は予約をして、原則として、2時間程度、1回で終了し、ひとりのメディエーターが父母の同席で調停期日を運営する。子の監護・面会交流などの養育計画作成に向けた教育的な働きかけの場でもある。また、アメリカでは、子の養育費の徴収をめぐるっては、連邦政府の保健・対人サービス省に、児童扶養料(養育費)履行確保庁(Office of Child Support Enforcement:OCSE)があり、また、カリフォルニア州にも(California Department of Child Support Services: CDCSS)もあって重層的で網の目のような縦横の関係での役割分担と連携をしている。たとえば、養育費事務所(CSSD)は、主として、別居親の勤務先や住所の探索、父子関係確定(Paternity)、児童扶養料決定の確定、養育費の取り立て・履行確保の業務を行う。ここでは、合意形成支援・合意実現支援での関係機関の垣根を超えた連携強化が一番大切であることが明らかになった。

(b)オーストラリアでの取り組みー2006年の家族法改正(共同親責任)法(Family Law Amendment(Shared Parental Responsibility)Act)が成立してから、子ども養育に関する強制メディエーション、調停前置主義の採用と合意形成重視の傾向が顕著となった。2006年に、家族関係支援センター(Family Relationship Centres:FRC)が開設され、オーストラリア全土で65か所ある。FRCは、家族関係や子どもに関するカウンセリング、家事紛争解決手続(Family Dispute Resolution:FDR)と家事調停(Family Mediation)、多言語での情報提供や地域の専門機関の紹介、家族法専門家、カウンセラー、コミュニティサービス、法律扶助制度などの紹介、養育費や社会保障給付など、子どもの問題についてのたらい回しをしないワンストップサービス化を狙う。

オーストラリアでの養育費制度や養育費政策では、行政による強力な養育費確保制度が特色

と言える。オーストラリアでは、2008年から、父母の所得比を用いる「所得シェア」方式に改められた。養育費の徴収については、当事者自らの私的徴収とCSによる徴収が選べて、行政による強力な徴収制度が存在していた。2011年家族法改正(家庭内暴力その他の措置)法(Family Law Legislation Amendment(Family Violence and Other Measures)Act 2011)では、共同養育の原則を維持しながら、父母双方との有意義な関係の維持と子の保護が対立するときは、子の保護が優先することを明記した。

(c)韓国での取組みー離婚案内と離婚相談ー韓国では、協議離婚制度を改革することで、司法を基点とした当事者支援の取組みが展開している。韓国での2007年の民法の協議離婚制度の改正により、未成年の子がある夫婦は3か月の熟慮期間を経なければ家庭法院に離婚意思確認の手続をとることができず、その際に子の養育・親権者・面会交流・養育費について協議書がないと離婚できないことになった。また、韓国では、離婚相談も強化している。離婚案内のほか、家庭法院は、必要な場合、当事者に対して専門相談員に相談を勧告することもできる。家庭法院内部に、大学教授、牧師等の離婚相談員も用意しているが、家庭法律相談所や健康家庭支援センター等の外部機関の利用もできる。面会交流センターー韓国では、2014年11月に、ソウル家庭法院内に、面会交流センターが開設された。別居親が面会交流委員の援助や指導を受けながら、センター施設内で子と会う面会交流支援サービス、面会交流センターで子の引き渡しをする。ソウル在住の13歳未満の子が対象となり、離婚後の父母で事前の合意が必要とされる。養育費履行管理院の開設ー2015年3月に、養育費履行確保及び支援に関する法律により、女性家族部に「養育費履行審議委員会」が設置され、そして、韓国健康家庭振興院(健康家庭基本法にもとづいて設立)内に、「養育費履行管理院」が設置された。業務は、養育費の関する相談、養育費の請求及び履行確保などのための法律の支援、一時的な養育費の緊急支援、養育費債権の取立ての支援、養育費の権利者への移転、不履行者に対する制裁措置、実効性確保のための制度研究、教育と広報その他である。

(e)シンガポール・香港での取組みーシンガポールでも、2012年から「児童問題相談センター」を開設し、ここでの児童心理・福祉の専門家によるカウンセリングや相談援助を受けたいうえで、子の監護や面会す交流の合意形成の義務化することにした。また、2016年8月に、シンガポールでは、養育費履行確保を強化するために、養育費登録所(Maintenance Record Office)が開設され、養育費登録官(Maintenance Record Officer)が2名任命された。裁判所で適正な養育費を決定するため、義務者から情報を集めて報告を出す信用情報機関で、2017年4月までに、4件のケースを扱い、2人に養育費支払い命令を出した。

香港でも、2005年に香港の法律改正委員会が提出していた未成年後見条例(GMO)を、イギリスの1989年児童法にならって法改正する提案が2015年11月に成立し、同法は親の権利ではなく、子どもの権利とこれに対する親責任(Parental Responsibility)であることを明確にした。2009年には、香港の家庭裁判所でも、子どもの紛争解決手続(CDR)が導入され、子どもの監護や面会交流については、子どもの代理人や子どもの意向を重視する子ども中心の問題解決・合意形成が行われるようになった。また、香港では、2016年に、2007年ハーグ国際私法会議の扶養料回収条約の加盟に伴い電子養育費(i Support)が設立された。

(6)子ども養育支援ネットワークの形成に向けた具体的な提言 以上から、第1に、身近な自治体からの子ども養育支援の重要性を指摘しなければならない。明石市のような多彩な事業展開は難しいところは、せめて相談体制の充実、参考書式の作成と配布、関係機関ネットワーク会議、親子キャンプや親教育講座あたりのところからでも是非はじめてほしいと思う。第2に、高葛藤事案でのマニュアルの作成、調停委員・調査官・裁判官の研修、簡易算定表の改訂、集団型親教育ガイダンスの見直し、専門カウンセリングの利用など、家庭裁判所における運用の改善にも引き続き取り組んでほしいと思う。第3に、弁護士会に関しても、専門弁護士認定制度や紹介リストの作成・登録制度を設けられないか工夫が望まれる。そして、第4に「子ども養育支援基本法」の制定とその実現の促進であり、日本でも、子どもの権利を保障する基本的な法整備が必要不可欠である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 10件)

1. 棚村政行,「子ども養育支援基本法の制定を目指して」,日本法律家協会、法の支配 193号、査読無、2019、pp.70-97
2. 棚村政行,「子どもの貧困と家族への支援」,日本小児心身医学会、子どもの心とからだ 27巻4号、査読無、2019年、pp.442-425
3. 棚村政行,「第三者の監護者指定の可否について」『家族と倒産の未来を拓く』、きんざい、査読無、2018、pp.103-126
4. 棚村政行,「養育費(監護費用)をめぐる法的諸問題と今後の課題」『養育費・面会交流に関する制度的諸問題 養育費相談支援センター事業 10年を振り返って』,養育費相談支援センター、査読無、2018、pp.31-43
5. 棚村政行,「離婚と子どもー円滑な調停運営のための留意点」,日本調停協会連合会、調停時報 200号、査読無、2018、pp.57-76
6. 棚村政行,「子の引渡しの強制執行と民事執行法の改正」,法律時報 90巻10号、査読無、

2018,pp.1-3

7. 棚村政行,「困難な面会交流事案の調整・調停技法」『早稲田民法学の現在』,成文堂、査読無、2017,pp.663-692
8. 棚村政行,「離婚の際の親権者の指定における未成年者との面会交流の提案の意義」,私法判例リマックス、55号、査読無、pp.62-65
9. 棚村政行,「親権者・監護者の決定とフレンドリー・ペアレント(寛容性)原則」,日本家族社会と法学会、査読無、pp.1-20
10. 棚村政行,「民法766条の改正と意義」,法律時報、86巻、査読無、2016,pp.49-54

〔学会発表〕(計 2件)

1. 棚村政行,基調講演「子どもの貧困と家族への支援」,日本小児心身医学会学術集会、大宮ソニックシティ(2018年9月8日)
2. Masayuki Tanamura, An Overview of Japanese Family Law, 国際家族法法律家協会(International Academy of Family Lawyers)東京大会、東京コンラッドホテル(2018年6月1日)

〔図書〕(計 4件)

1. 棚村政行ほか,『厚労省委託調査研究事業 親子の面会交流支援事業に関する調査研究報告書』,工業市場研究所、査読無、2019,1-115
2. 棚村政行,「家事事件における法律と制度」『公認心理師の基礎と実践 19』,遠見書房、査読無、2019,pp.163-177
3. 棚村政行,『新注釈民法(17)親族(1)』,有斐閣、査読無、2017,pp.319-383
4. 棚村政行,『養育費と面会交流の実務と展望(第2版)』,日本加除出版、査読無、2017,pp.2-38

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

養育支援制度研究会(事務局:東京都新宿区西早稲田 1-6-1 早稲田大学法学学術院棚村研究室)

ホームページ(youikushienseido.muse.weblife.me)

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名:

ローマ字氏名:

所属研究機関名:

部局名:

職名:

研究者番号(8桁):

(2)研究協力者

研究協力者氏名:

ローマ字氏名:

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。