



# ニュース・レター

## 離婚や子どもの問題に関する政策のあり方と 養育費相談支援センターの役割

政策研究大学院大学教授 島崎 謙治

先日、「子供強制引き渡し年120件。『動産』扱い、現場混乱」というショッキングな見出しが付けられた新聞報道があった（読売新聞2012年1月9日朝刊）。要は、離婚した夫婦間で子どもをめぐる紛争が急増しており、家裁の審判に基づき、裁判所の執行官が子どもを一方の親に引き渡す「直接強制」が2010年に全国で120件行われたが、執行に関する明確なルールがなく現場が混乱している、との内容である。この記事を読んで、離婚や子どもの問題をめぐる政策やその研究のあり方について、考えさせられるものがあった。

日本の離婚法制は外国に比べ相当異質である。外国では、有子離婚の場合は養育費の取決めや内容等について裁判所など公的機関が関わるのが一般的である。わが国のように養育費の取決めがなくとも離婚届が受理される国はまずない。また、日本は先進国の中でハーグ条約を批准していない数少ない国の1つであるが、離婚した他方の親の同意なく子を連れ去ることは、日本では“やむにやまれぬ愛情の発露”のように受けとめるむきがある。しかし、外国ではこれは歴然たる“誘拐”行為である。

こうした相違が生じる理由として、「日本では親子（特に母子）の一体感が強く、子どもは父母とは独立した人格であるという認識が乏しいからだ」と言われることがある。しかし、そもそもなぜそうした「認識が乏しい」のかが問題である。戦前の家族制度の影響が今日なお残存しているのか、それとも、親子関係の

形成過程に日本固有の特質があるのか。また、わが国において、外国では極めて稀な親子心中が後を絶たないことや、離別した父親の子への接触を拒絶する母親が少なくないこととどのような関係にあるのか、私にはよくわからない。本当の原因がわからなければ、適切な「処方箋」は書くことはできない。

誤解がないように言えば、私は決して法整備の重要性や意義を否定しているわけではない。法は国民の意識を先導する面がある。例えば、昨年の民法766条1項の改正（子どもの利益を最優先し、離婚の際の協議事項として面会交流や養育費の取決めを明示）のメッセージ効果は小さくない。しかし、人々の意識とのギャップが大きければ、法は上滑りするだけでなく、法に対する不信さえ招きかねない。政策は、①現状の問題点やその原因の的確な分析、②あるべき方向・理念の設定、③手段・方法の適切性の吟味、の3つが重要であり、このうち1つでも欠けば良い政策にはならない。離婚や子どもの問題では特にこのことが強調される。先の話に戻れば、国民の意識の深層や社会構造の基底まで踏み込みその原因を究明する学際的な研究、法整備やその運用のあり方を含め実効性の高い方策の提言が必要なのではあるまいか。そして、当事者の生の声を聞くことができるとともに家裁の実務にも通暁したプロが数多くおられる「養育費相談支援センター」には、そうした「政策発信機能」の役割も期待されているように思われる。

# 養育費の履行確保のための諸外国の制度

公益社団法人家庭問題情報センター 主任研究員 遠藤 富士子

平成24年4月1日から施行される民法766条1項では、面会交流と子の監護費用（養育費）は父母が協議上の離婚をする際の協議事項であることが明記されました。これによって、今後は面会交流や養育費についての取決めが増えていくことが期待されます。しかし、養育費がきちんと履行される割合は2割に満たない（平成18年度母子世帯等調査）と言われているのが実情です。調停・審判や公正証書で決められた養育費については強制執行をすることができますが、その煩雑な手続を、子どもを連れた義務者が一人でしなければならないなど義務者の負担が大きく、養育費の履行確保には制度上改善すべき問題が多いのが実情です。この問題を考えるために、同様の問題を抱えている諸外国ではどのような対策がとられているか、その概要について紹介します。

## 1 国による養育費立替払い

これは、離婚後、子を引き取っている親（権利者）が国から養育費を受給し、他方の親（義務者）に対してもつ養育費支払請求権を国に譲渡し、国が、支給に要した費用の全部又は一部を義務者から回収する制度で、国が義務者に代わって養育費を立て替えて支払う制度です。この制度を持つ国はスウェーデンなど北欧諸国及びドイツ、フランスなど主としてヨーロッパ大陸の諸国です。例えば、スウェーデンでは義務者が養育費を支払わない場合、子どもが18歳に達するまであらかじめ国で定められた養育費補助手当が支給されます。この場合、国は後から義務者にその額を請求します。義務者が再婚したり子どもができたりなど新たに扶養親族ができるとその額は減額されます。支払いに応じない場合には国による強制的な徴収手段がとられます。必ずしも回収率は高くないようですが、社会保障という意味では是認されているようです。

## 2 国による養育費取立て援助

国として養育費を専門に扱う機関を設けて親が養育費を取り立てることを援助する制度です。この種の制度を進めている国はアメリカ、イギリス、オーストラリアなど英米法系の国に多いようです。例えばアメリカでは養育費については裁判所ではなく行政が決定するという方針を取ることにになり、1975年に連邦政府の中に養育費庁が設けられ、各州政府と連携を保って一定のガイドラインに基づいて養育費を決定します。義務者が行方不明の場合には養育費庁が国の機関をあげて居場所を探索します。アメリカでは国民に社会保障番号が割り当てられているので州を越えて移動しても

居所を突き止めることができます。さらに全国新規雇用者登録制度により転職しても勤務先を探すことができ、その結果給料から養育費を天引きすることが可能になります。その他所得税の還付金や失業給付の差押え、各種の免許の停止などあらゆる手段を使って権利者が養育費を確保できるよう援助します。オーストラリアでは、権利者が児童扶養機関に養育費を登録すると義務者と権利者との権利義務関係は切断され、政府と義務者との関係に転換されます。義務者が被用者であるときは、原則として使用者が給料から養育費を児童扶養機関に納付します。自営業者は毎月養育費を児童扶養機関に納付することが義務付けられます。納付された養育費は権利者に支払われます。

## 3 国による制裁

以上のような手段によっても養育費を支払わない又は立替金の還付に応じない義務者に対しては、強制的な手段として種々の制裁が課されます。英米法では古くから裁判所による命令に従わない場合には「法廷侮辱罪」という刑事事件を構成し、拘禁される場合があります。アメリカではほとんどの州で養育費不払いは犯罪とされます。アメリカでは社会的制裁として逃げている親の顔写真に「Wanted(お尋ね者)」という見出しをつけたポスターを街に貼り出して広く情報提供を呼びかけてまで養育費支払い義務から逃げている者を徹底的に追求しています。ドイツでは非訟・家事事件手続法に、裁判所の命令に従わない者に対しては「強制金」を課し、その支払いに応じない者は「強制拘禁」をすることができることと明記されています。韓国でも養育費支払いに応じない者を「監置」する制度が設けられています。

#### 4 インセンティブ（動機付け）

養育費不払いに対して制裁を課すだけでなく、進んで払う意思を持たせるよう図ることも大切です。その最大のインセンティブはいうまでもなく、親としての愛情を呼び起こし親らしいことをしてやらなければならないという義務を自覚させることです。それには定期的な親子の面会や電話、文書などによる交流を行い親子の絆を強めることが有効ですが、過去のいきさつにとらわれて子の父と母が顔を合わせたくないとか奪取される心配があるとかで当事者だけではスムーズにできないケースが少なくありません。そのようなケースについては国や社会が援助することが望ましくそのための資金も必要です。実際に多くの国で親同士の連携を図ったり出会いの場を用意したりするなどのサービスを行っています。

#### 5 我が国の実情と制度整備の必要性

以上みてきたように、諸外国では子の養育費を確保するために頻繁に法と制度を改正しその実現を図るための方策を実施しています。これに対して、わが国では取立ては権利者任せになっています。調停で取り決

めた養育費については家庭裁判所に「履行勧告」をしてもらうことができますが、これには強制力がありません。また、義務者の居所や勤務先が分からないときや義務者の収入が分からないときなどもすべて権利者がこれを突き止めなければならず、重い負担となっています。生活に困った母子が生活保護を受けた場合でも、行政が義務者に対して求償権を行使しないことから結局国民が義務者の肩代わりをすることになります。日本の養育費支払率が諸外国に比べて低いのはなぜでしょうか。一つには一緒に住む者を「家族」と考えて、「家」から離れたものは「縁」が切れるという「家制度」の残滓が残っており、「養育費の不払い」は悪いことだという意識が希薄だからではないでしょうか。また、国が「家」のことになるべく立ち入らないという消極的な姿勢をとっていることもこれを助長しているように思われます。したがって、今後私たちは「家」ととられない親子としての愛情と法を守る態度が求められ、国に対しては法と制度を整備して積極的にこの問題に関与し、義務を免れることを許さない強い姿勢を打ち出していくことが望まれます。

参考文献：小川富之『子どもの養育費の履行確保について—オーストラリアの制度を参考に—』 棚村政行、小川富之編「家族法の理論と実務」日本加除出版 2011年、下夷美幸「養育費政策にみる国家と家族—母子世帯の社会学」 勁草書房 2008年

### 全国8都市で地域研修会を実施



養育費相談支援センターは、本年度初めて全国の主要都市8か所で「養育費等の相談に関する地域研修会」を実施し、合計378人が参加しました。平成24年4月から改正民法が施行され、協議離婚の際には面会交流や養育費について取り決めることが強調されたことから、母子自立支援員はじめ自治体の窓口や担当部局への問合せや相談が増えることが予想されます。このため、各地の研修では養育費と面会交流という二つのテーマについて、個々の相談にどう対応したらよいか、について講演や分科会が行われました。どの会場でも、この新しい動きに対応できるように、研修事例を中心に参加者の体験を紹介するなど熱心な意見交換が行われました。

## シリーズ

## そこが知りたかった ⑦ 一面会交流 その2ー

昨年(平成23年)5月、民法の一部改正が行われ、協議離婚をするときは、面会交流と子の監護に要する費用(養育費)を定めるよう明記され、また、その協議においては「子の利益を最優先」して考慮しなければならないと定められました。この改正民法が本年4月1日から施行されるに当たって、前号の「そこが知りたかった6」において、面会交流の意義や取決め方などを紹介しましたが、今回も引き続いて、面会交流の実施において気をつけること、子の利益とは何かなどについて考えてみました。(内容についてはFPIC面会交流部のアドバイスをいただきました。)

**面会交流はなぜ必要ですか**

前号でも説明しましたが、夫婦は離婚して他人になっても親と子の縁は切れません。子どもは両親から愛されると実感できると、安心感が与えられ、自尊心が育てられます。別れた親やその親族と交流し幅広い体験を持つことは健康的な社会人になるために大きな役割を果たします。

**どんな場合でも会わせなければいけないのでしょうか**

面会交流については、夫と妻という関係から父と母という立場に気持ちを切り替えて考えることが大切です。別居親にDVや子どもに対する虐待などがあって、子どもへの悪影響が心配されるなど面会交流の実施を慎重に考えた方がよい場合もありますが、子どもは同居親が思っている以上にちゃんと別居親の良いところも悪いところも理解できるようになるものです。

**別居親が会いたがらないのですが**

面会が子どもの健康な成長にとって大切なものであることを別居親に理解してもらうように働きかけることも考えられます。また、子どもの手紙や写真等を送って子どもの様子を知ってもらうなどの方法もあります。

**面会交流が本当に子どものためになっているのか疑問です**

最初はうまく行かなくても当たり前です。目に見える効果も感じられないかもしれませんが、あまり理想的な面会ということを意識しないで、とにかく長続きすることが大事です。細くても長い親子の縁をつなぎ続けることによって、子どもは両親の愛を確信できるようになるのです。

**面会の仕方はどのように決めたらよいのでしょうか**

まず、面会の時期、方法、回数など大まかな事柄を決めます。子どもの状況などを考えて無理のないように決めるのが長続きするコツです。次に、面会を行う際に、送り迎えを誰が、どこで、どのようにするかについてできるだけ細かく打ち合わせることが大切です。このような打合せの結果は子どもが不安にならないように子どもにもよく説明しておきましょう。

**面会交流において同居親が心がけることは何でしょう**

日頃から「会いたければいつでも会っていいのよ」と伝えておくこと、相手の悪口を言わないこと、面会に出かける時は淡々と送り出すこと、帰ってきたら笑顔で暖かく迎え、相手のことや面会中のことをくどくど聞かないことなどです。

**面会交流において別居親が心がけることは何でしょう**

学校のスケジュールなど子どもの日常生活を尊重し、

干渉しないこと、子どもの好む話題や遊びを中心に子どもと楽しい時間を過ごすようにすることなどです。高価な贈り物や行き過ぎたサービスはしない、別れ際にめめそめない、相手の悪口を言ったり、相手の様子を聞かない、約束を守ることも大切なことです。

**子どもが別居親に会いたがらないのですが**

子どもは父親にも母親にも大変な気遣いをします。同居親が面会を快く思っていないと子どもは安心して会うことができません。まず、親の気持ちが子どもに反映していないか考えてみましょう。また、子どもが強く面会を拒否している場合は、同居親が知らない深刻な事情が隠されている場合もあります。このようなときは、あまり無理をせず、時間をかけてその理由を理解するようにしましょう。

**子の最善の利益を考慮するとはどういうことですか**

分かりやすく言えば、子どもの気持ちを尊重するということです。しかし、子どもの言うとおりにするというのではなく、子どもの気持ちを尊重した上で最終的には大人の責任で子どもにとって最もよいと考えられる方法を判断することが大切です。子どもに判断させたり、子どもに責任を転嫁しないように気をつけましょう。

**再婚した場合はどうなるのでしょうか**

どちらの親が再婚しても、子どもと実親との縁が切れるわけではありません。これまでどおり継続して面会することが大切です。ただ、家庭環境の変化によって子どもに負担がかからないように面会の方法などについて考え直す必要があります。親の都合で面会を中止すると、子どもは親から見放されたと感じるものです。

**別居親と話し合えない場合はどうしたらよいのでしょうか**

両親が直接話し合うのが一番ですが、それができない場合は、家庭裁判所に調停を申し立てることができます。直接会うのが難しい場合は、手紙や写真を送ったり、電話やメールによる交流という方法もあります。

**面会交流の援助を受けることができますか**

面会交流は子どもの心身の状況に配慮して、父母がきちんとしたルールを守って行う必要があります。誰かの援助を借りたい場合には、自立支援センターの相談員等に相談し、適切な専門家を紹介してもらうなどの援助を受けた方がよいでしょう。家庭問題情報センター(FPIC)でも、自分たちだけでは不安があるというご両親のために面会交流の援助を行っています(詳しくはFPICのホームページをご覧ください)。

日々  
雑感

シリーズ

地域に密着した相談支援を……  
母子自立支援員さんたちの取り組み



養育費専門相談員 美濃田 美詠子

熊本市子ども未来局 子ども支援部子育て支援課

平成20年12月、熊本市は全国の中核市の中で最初に養育費の相談窓口を開設した。児童扶養手当の申請受付との併設とあって、離婚直後の手当の申請に来られる方、これから離婚を考えていてひとり親家庭への支援の内容を知りたい方等への、養育費取決めの再確認や情報提供にはうってつけの場所でもある。

しかしながら、決して相談窓口とは言い難いこの雑多な空間で相談者から語られるその現実、単純なものなど皆無と言っても過言ではない。窓口開設後既に3年が経過したが、現場で対応する私自身も大変な葛藤の毎日であったように思う。どうすることもできない現実を、堰を切った様に吐露する相談者と向き合う時、「この人はどれ程の間、理不尽な思いに苛まれる自分と戦い続けてきたのだろう……」と、厳しい現実の中で刻まれた深い悲しみを思い、何ともいえないやりきれなさを感じるこの連続であった。もちろん調停の手続きの方法、履行確保に向けてのノウハウ等、ひと通りの戦略法を助言はするが、いったんリングに乗せた相談者を最終ラウンドまで持ちこたえさせ、途中受けるであろう数々の傷の応急処置をしつつ見守り続ける“覚悟”が支援者側にも必要なのだ。時には、心ならずもリングに白タオルを投げ込まざるを得なくなり、徒労に終わる負け試合の時もある。そんな時、「ここまでよく頑張りま

したね……お疲れ様。」と労いと励ましの言葉を掛ける……これが究極私の仕事なのだと思う。元々相談者は、既に身も心も疲弊しきっているのだ。そんな相談者を、今後長期戦になるであろう戦いのために再びリングに乗せなければならないのだ。酷い話である。しかし本当にその人に必要なのは、そのために“立ち上がった”という事実。結果如何よりも、その経験がこの先その人が生きていく上での力となり、その姿を見て子ども達はきっと、親を誇らしく思う時が来ると信じていたい。どんなことがあろうと、子ども達の未来は輝いていなければならないのだ。

私が勤務するフロアの窓からは、日本三大名城の一つ、熊本城のパノラマ風景が広がる。かつて、この勇壮で美しい城を難攻不落と言わしめたのは、取りも直さず、天守閣を支える、かの“武者返し”の石垣である。大小様々に積み上げられた石の一つ一つに、どんな時も途切れることなく送られた養育費を思う。四季折々で趣を変えるこの風景。なかでも、もうじき訪れる桜の季節の熊本城は格別である。

平成24年4月、熊本市は政令指定都市として新しくスタートする。この春、この街で、共に暮らすことのできなかつた親からの愛に支えられて、どれだけの子ども達が自立していくのだろう。桜満開のただ中に立つその子ども達は、きっと文字どおり“難攻不落の人”に育っているに違いない。



熊本城の見える明るい子育て支援課



きりりとしたお仕事モード

## ■ お知らせ ■

### ❖離婚届の様式が変わります

#### 一面会交流・養育費の分担の取決めの有無を記入一

平成24年4月1日から、離婚届を提出する際に、様式の末尾に面会交流と養育費の分担について、「取決めをしている」、「まだ決めていない」を記入する欄が設けられました。これは、民法(766条1項)の改正に伴う国の措置ですが、これによって、今後面会交流や養育費の分担の取決めが促進することが期待されます。同時に、母子家庭等・就業自立支援センター等への相談も増えることが予想されます。

### ❖「養育費専門相談員等研修会」、「養育費相談支援に関する全国研修会」が開催されました

- 平成23年7月14、15日、養育費専門相談員等を対象とした研修会が開催されました。この研修会はベテランの相談員を対象とした「指導者養成コース」として開催されたもので、全国から31人が参加し、片山登志子弁護士を助言者とした参加者提出事例の検討会や柄野貞介公証人による講義などが行われました。それぞれの豊富な経験を踏まえて内容の濃い意見交換が行われました。
- 平成23年11月24、25日宇都宮市で全国母子自立支援員研修会、養育費相談支援に関する全国研修会合同研修会が開催されました。参加者は153人でした。公益社団法人家庭問題情報センターの山口恵美子主任研究員による

「離婚後の親子関係の援助について」という講演は豊富な面会交流援助の経験を踏まえた具体的で説得力のあるものでした。

### ❖新しいポスターができました

平成23年10月、新しいポスターができあがり、全国の自治体や家庭裁判所などに配布しました。できるだけ多くの方に見ていただきたいので、もし貼っていただけたところがありましたら、どしどしお申し込みください。



## 編集後記

- ♥昨年の大震災で一瞬にして両親を亡くした子どもの数は240人、一方の親を亡くした子どもを含めると1500人以上の子どもたちが、つらい1年間を過ごしてきました。親族や地域の方々、支援団体の方々がこのような子どもたちを中心に、心のケアに取り組んでこられました。心から敬意を表します。親の離婚を経験した子どもたちの支援に携わる私たちも、子どもの心に寄り添った相談ができるように一層の努力をしたいと思います。(スタッフ一同)
- ♥巻頭言に、政策大学院大学教授の島崎謙治先生から「離婚や子どもの問題に関する政策のあり方と養育費相談支援センターの役割」という示唆に富むメッセージをいただきました。現状の的確な分析、あるべき方向・理念の設定、手段方法の適切性の吟味という政策決定の3要素は養育費相談支援センターの事業運営のあり方にも妥当するものと思います。離婚後の親子関係の支援というミッションの実現のために、私たちに何ができるかということのをこれからも考えていきたいと思えます。(鶴)
- ♥全国8か所で開催された今年の地域研修会は、養育費相談に加えて面会交流についての相談のあり方という二本柱をコンセプトとして開催されました。特に面会交流については、自立支援員さんたちにとって改めて自分自身の考え方を整理しながら意見交換をする機会となりました。子どもの立場になって考える、子どもの健康な成長を一番に考えることの大切さと難しさを改めて痛感しました。次々にやらなければならないことが押し寄せ、老化の進行が止まるような気がします。(石)
- ♥今年も各地の自治体や自立支援センターなどにお邪魔しました。お元気な相談員の方々とのお付き合いの輪が広がっていくのが何よりのエネルギー源となっています。熊本市の美濃田さん、子育て支援課のみなさんまたお会いしたいです。(えび)
- ♥新しいポスターができましたが、前のポスターの子どもたちが片付けられないと言っているような気がして、私の机のそばの壁には2枚のポスター、4人の子どもたちが微笑んでいます。大事にしなければ!!(川)