

離婚前の子どもの養育に関する取り決めに
促すための効果的な取組に関する調査研究事業
報 告 書

平成 27 年 3 月

目次

はじめに	1
1. 事業概要	2
1.1 事業の実施内容	2
1.2 研究会の構成	3
2. 子どもの養育に関する合意の現状と問題点	5
2.1 我が国の離婚に関する現状	5
2.2 民法第 766 条の改正	10
2.3 面会交流と養育費支払いに関する問題点	11
3. 自治体等における取組事例	12
3.1 基礎自治体等における取組の事例	13
3.2 面会交流支援事業を実施している自治体における取組の事例	32
3.3 面会交流支援事業の委託団体における取組の事例	48
3.4 現在の取組における課題	54
4. 子どもの養育支援に関する研究会における検討	56
4.1 研究会における検討	56
4.2 研究会における意見	60
4.3 自治体に期待される役割及び取組	62
5. 自治体における離婚前の養育に関する取り決めに促すための施策の提案 ...	67
5.1 離婚前の父母に対する働きかけの必要性	67
5.2 離婚前に子どもの養育に関する取り決めに促すための資料	71
5.3 相談体制の整備	73
5.4 面会交流・養育費の取り決めに促すための周知策	75
5.5 その他	77

はじめに

本報告書は、平成 26 年度の厚生労働省の委託事業として実施した「離婚前の子どもの養育に関する取り決めを促すための効果的な取組に関する調査研究事業」の結果について、とりまとめたものである。

我が国における離婚は、夫婦が協議による合意を経て離婚する協議離婚が主流である。そのため、専門家による適切な支援を受けないまま離婚後に必要な事項についての取り決めや合意形成が十分になされずに離婚が成立してしまうという現状が見られる。中でも子どもを持つ夫婦の離婚に際しては、当事者の生活に大きな影響を持つ養育費及び子どもと非同居親との面会交流に関する取り決めや合意形成を離婚後に行うとしても、父母間の利害対立による紛争化や、養育費と面会交流が一对として取り扱われ、養育費の支払いが面会交流実施の条件とされてしまうなどの取引材料となってしまうケースも見受けられる。

このような社会状況から、民法 766 条が改正されたが、これは面会交流と養育費に関して父母は子の監護について必要な事項を定めるにあたって子の利益を最も優先して考慮しなければならない旨が明記されたものであり、平成 24 年 4 月から施行された。離婚後の子どもの利益を最も優先するためには、継続した養育費の支払いと、非同居親と子どもの面会交流の実施が重要であり、父母はその取り決めと履行について最大限の協力をすべきとするものである。

すなわち、養育費や面会交流に係る取り決めが、離婚に際し父母間で適切になされている必要があり、そのため父母は離婚の協議段階から離婚後の子どもの養育に関する取り決めを明確に行う必要があるといえよう。

このような視点から、本事業は自治体や民間団体の取組を調査・分析し、夫婦が離婚する際に、面会交流や養育費等の子どもの養育に関する取り決めを行うことを効果的に促すための方策について検討したものである。

1. 事業概要

1.1 事業の実施内容

本事業では、父母が離婚前に子どもの養育に関して取り決めるを行うことを促すための自治体による支援に焦点を当て、面会交流や養育費の取り決めるを促すための資料とその周知策、離婚前の父母に対するセミナー等について検討し、とりまとめた。

なお本事業における「自治体」とは、当事者にとって最も身近な窓口となり得る基礎自治体（市区町村）を対象としている。また対象となる父母については、当事者同士で、あるいは第三者からの適切な支援を受けることにより子どもの養育に関する取り決めるについて話し合うことのできる段階の父母を想定している。本事業の実施内容は次のとおりである。

(1) 有識者委員会の設置、運営

本事業では「離婚前の子どもの養育に関する取り決めるを促すための効果的な取組に関する調査研究事業」研究会（略称「子どもの養育支援に関する研究会」）を設置し、計4回の研究会を行った。

(2) 自治体等の取組に関する調査及び関係資料の収集と整理

現在、自治体及び民間団体が実施している子どもの養育に関する取り決めるを促進するための取組や、離婚問題に関連した取組について調査し、関係資料を収集することを目的として、自治体等へのヒアリング調査を行った。また「子どもの養育支援に関する研究会」では、実務者及び離婚問題等の有識者の委員による取組の検討、自治体における取組の実施状況について発表、議論の場を設け、その実施状況の把握と、取組についての議論、検討を行った。

ヒアリング調査の対象としては、離婚前の子どもの養育に関する取り決めるを促す取組を行っている自治体、厚生労働省の面会交流支援事業を実施している自治体、自治体が実施する面会交流支援事業において再委託を受けている団体、の3種類とした。

図表 1 調査対象一覧

ヒアリング先	調査日	調査選定先区分
明石市（兵庫県）	平成 27 年 2 月 9 日	離婚前の子どもの養育に関する取り決めを促す取組を行っている自治体
東京都	平成 27 年 2 月 23 日	面会交流支援事業を実施している自治体
熊本県	平成 27 年 2 月 26 日	面会交流支援事業を実施している自治体
千葉県	平成 27 年 3 月 6 日	面会交流支援事業を実施している自治体
文京区（東京都）	平成 27 年 3 月 3 日	離婚前の子どもの養育に関する取り決めを促す取組を行っている自治体
公益社団法人家庭問題情報センター	平成 27 年 2 月 23 日	自治体を実施する面会交流支援事業において再委託を受けている団体

1.2 研究会の構成

本事業では離婚問題、特に面会交流や養育費の問題及び児童福祉に関する知見を持つ有識者 4 名、自治体を実施する面会交流支援事業において再委託を受けている団体の代表者 1 名、関連事業を実施している自治体の代表者 2 名の計 7 名を委員とする「子どもの養育支援に関する研究会」を設置し、同研究会を計 4 回開催した。

研究会の委員として、以下の方々を選定した（図表 2）。

研究会において、委員の皆様から各議題に対して、様々な視点からの検討、議論及び助言をいただいた（図表 3）。この場を借りてお礼を申し上げたい。

図表 2 研究会委員一覧

委員（○：委員長）

氏名	所属・役職
榊原 富士子	さかきばら法律事務所 弁護士
下夷 美幸	東北大学大学院 文学研究科 教授
新保 幸男	神奈川県立保健福祉大学大学院 保健福祉学研究科 教授
砂田 浩子	東京都 福祉保健局 少子社会対策部 育成支援課ひとり親福祉係長
○ 棚村 政行	早稲田大学法学学術院 副学術院長 法学研究科長 教授
能登 啓元	明石市 政策部 市民相談室 室長
山口 恵美子	公益社団法人 家庭問題情報センター 常務理事

注：敬称略。なお、所属については研究会開催当時のものである。

図表 3 研究会実施概要

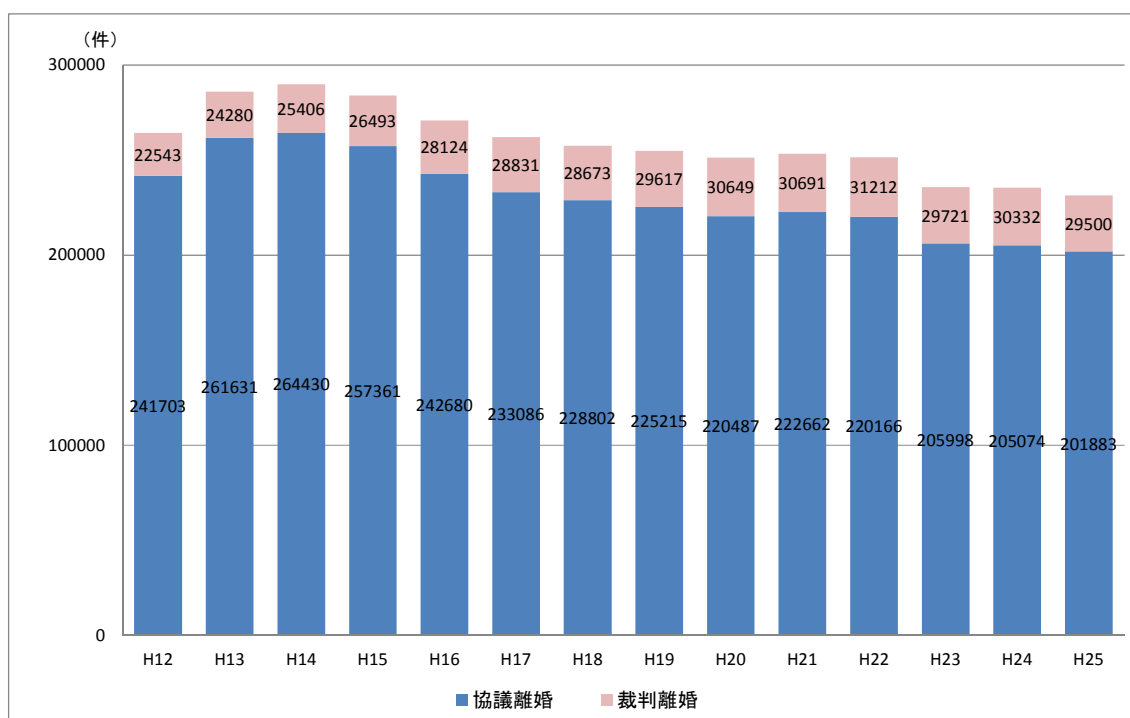
研究会	実施日	検討事項
第1回	平成27年 2月9日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体の事業の取組の報告（明石市） ・ 離婚と子の養育に関する合意（面会交流及び養育費）の現状と問題点について ・ ヒアリング調査についての検討
第2回	平成27年 2月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体の事業の取組の報告（東京都） ・ 面会交流支援事業の受託団体の取組状況の報告（公益社団法人家庭問題情報センター） ・ 面会交流の合意形成と支援の取組の検討
第3回	平成27年 3月3日	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヒアリング調査結果の報告（熊本県） ・ 面会交流・養育費の取り決めを行うために必要な子ども養育計画書の検討 ・ 離婚前の父母に対するセミナー等の内容等に関する検討
第4回	平成27年 3月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヒアリング調査結果の報告（文京区・千葉県） ・ 離婚前に子どもの養育方針等の取り決めを促すための資料の検討 ・ 離婚と養育支援に関する効果的な取組に関する具体的提言の検討 ・ 報告書案の検討

2. 子どもの養育に関する合意の現状と問題点

2.1 我が国の離婚に関する現状

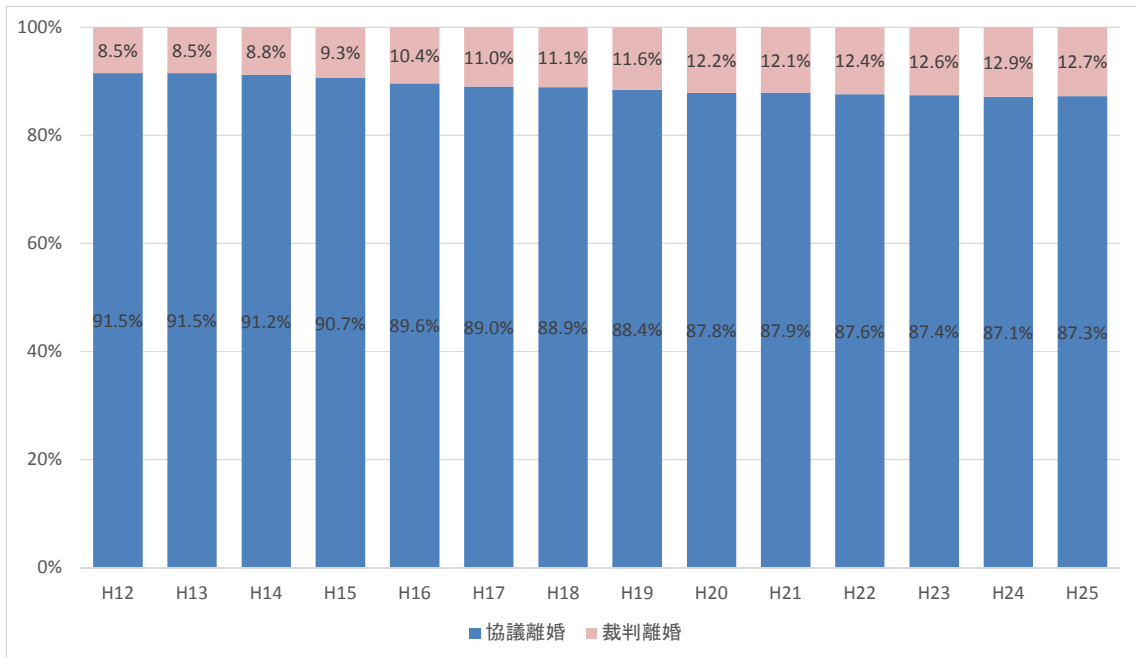
我が国の離婚は、協議離婚と裁判離婚の2種類に大きく分類することができ（図表4）、その内訳は図表6となっている。経年変化を追ってみても、協議離婚の占める割合が圧倒的に多く、その割合は微増傾向ではあるがほぼ横ばいの状況が続いている（図表5）。

図表4 種類別離婚件数



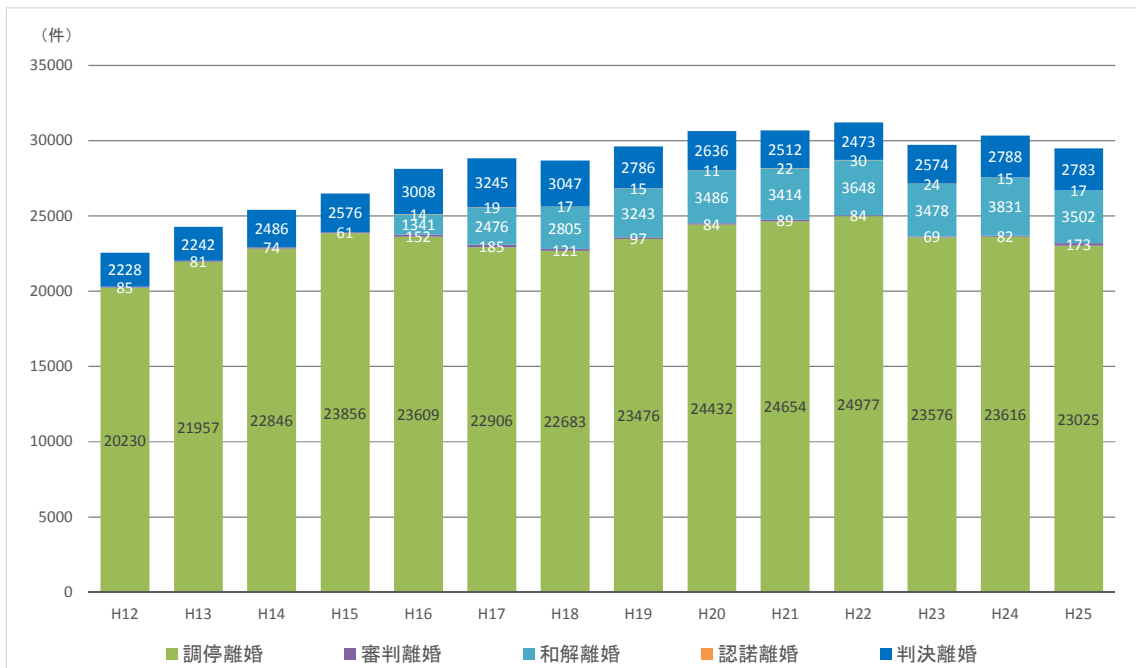
出所：「平成25年人口動態調査 上巻 第10-4表 離婚の種類別にみた年次別離婚件数及び百分率」平成12年～平成25年をもとに作成。

図表 5 種類別離婚件数の割合



出所：「平成 25 年人口動態調査 上巻 第 10-4 表 離婚の種類別にみた年次別離婚件数及び百分率」平成 12 年～平成 25 年をもとに作成。

図表 6 裁判離婚の内訳



注 1：平成 12 年～15 年の「和解離婚」と「認諾離婚」は、0 件のため表示していない。

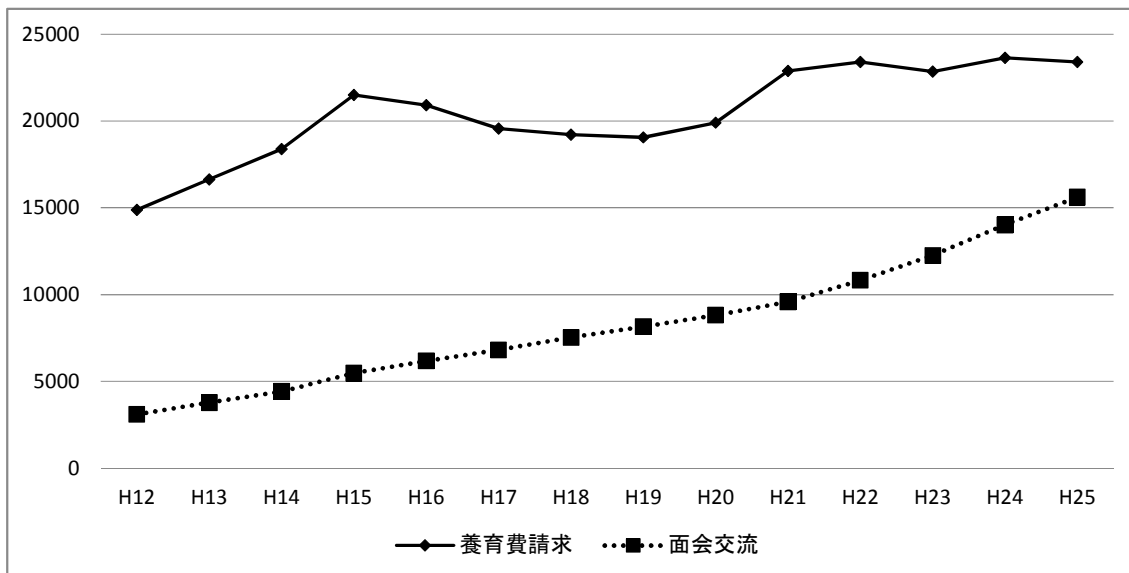
注 2：平成 16 年の「和解離婚」と「認諾離婚」は、4 月からの数値である。

出所：「平成 25 年人口動態調査 上巻 第 10-4 表 離婚の種類別にみた年次別離婚件数及び百分率」平成 12 年～平成 25 年をもとに作成。

このように、協議離婚が大きな割合を占める一方で、近年、養育費請求や面会交流について家事調停及び家事審判への申し立てが増加傾向にある（図表 7、図表 8）。これは養育

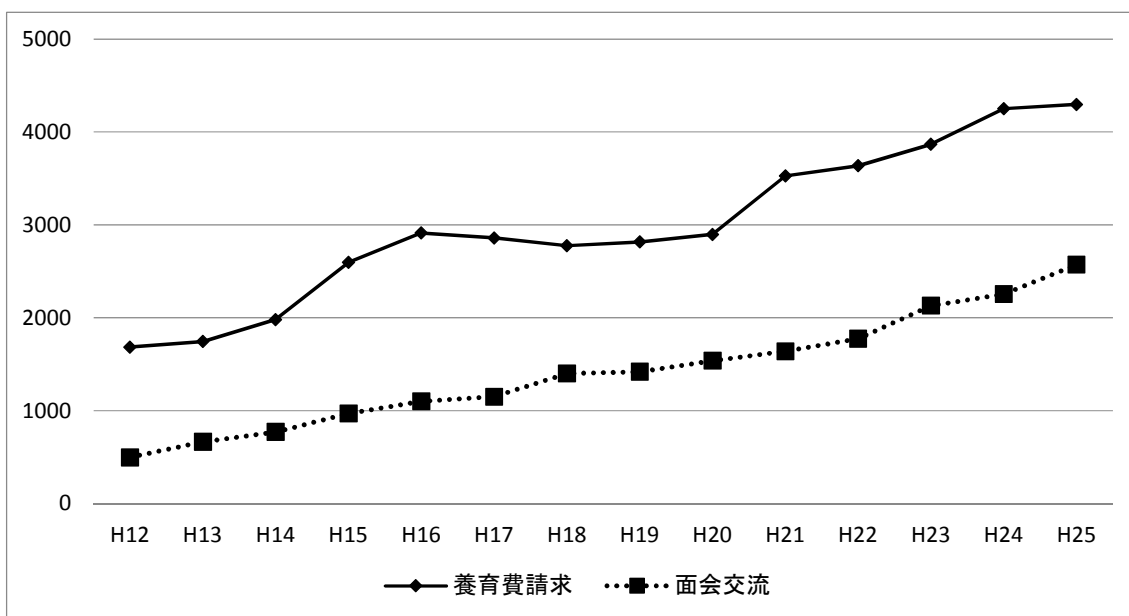
費や面会交流について、離婚協議の際にその取り決めや履行が円滑になされておらず、特に離婚後に当事者間での問題が発生しやすい傾向にあるためといえる。

図表 7 養育費請求・面会交流に係る調停受理件数推移



出所：『司法統計 家事事件編 3 総覧表 家事審判事件の受理，既済，未済手続別事件別件数』平成 12 年～平成 25 年度をもとに作成。

図表 8 養育費請求・面会交流に係る審判受理件数推移



出所：『司法統計 家事事件編 3 総覧表 家事審判事件の受理，既済，未済手続別事件別件数』平成 12 年～平成 25 年度をもとに作成。

中でも、当事者の生活を維持する上で大きな役割を占めている養育費については、その取り決めをしていないひとり親世帯¹は、母子世帯、父子世帯ともに大きな割合となってい

¹ ひとり親世帯とは、離婚、死別、未婚等その他の理由を問わず子どもがいる現役世帯で、大人が一人の世帯を意味する。

る（図表 9、図表 10）。

図表 9 母子世帯の母の養育費の取り決め状況等

総数	養育費の取り決めをしている			養育費の取り決めをしていない	不詳	
	文書あり	文書なし	不詳			
平成18年 (100.0)	(38.8) (100.0)	(63.5)	(35.2)	(1.3)	(58.3)	(2.9)
平成23年 1,332 (100.0)	502 (37.7) (100.0)	355 (70.7)	139 (27.7)	8 (1.6)	801 (60.1)	29 (2.2)

※括弧内の数値は割合、それ以外の数値は実数である。

出所：平成 23 年度全国母子世帯等調査結果報告

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/boshi-setai_h23/dl/h23_18.pdf)

図表 10 父子世帯の父の養育費の取り決め状況等

総数	養育費の取り決めをしている			養育費の取り決めをしていない	不詳	
	文書あり	文書なし	不詳			
平成18年 (100.0)	(15.5) (100.0)	(60.9)	(39.1)	(-)	(81.8)	(2.7)
平成23年 417 (100.0)	73 (17.5) (100.0)	44 (60.3)	28 (38.4)	1 (1.4)	330 (79.1)	14 (3.4)

※括弧内の数値は割合、それ以外の数値は実数である。

出所：平成 23 年度全国母子世帯等調査結果報告

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/boshi-setai_h23/dl/h23_18.pdf)

貧困率をみると、ひとり親世帯の貧困は高い割合を見せている（図表 11）。ひとり親世帯の内訳について母子世帯数が父子世帯数の約 9 倍となっている現状において、母子世帯の稼働所得が児童のいる世帯の 4 割弱程度にとどまっている²ことは、養育費の問題が影響を与えていると考えられる。

² 厚生労働省「平成 25 年 国民生活基礎調査の概況」より。

図表 11 貧困率の年次推移

	昭和		平成							
	60年	63	3年	6	9	12	15	18	21	24
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	15.1
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6
大人が二人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4
名目値	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122
実質値(昭和60年基準)										
中央値 (b)	216	226	246	255	259	240	233	228	224	221
貧困線 (b/2)	108	113	123	127	130	120	116	114	112	111

注: 1) 平成6年の数値は兵庫県を除いたものである。

2) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。

3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世代とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。

4) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

5) 名目値とはその年の等価可処分所得をいい、実質値とはそれを昭和60年(1985年)を基準とした消費者物価指数(持家の帰属家賃を除く総合指数(平成22年基準))で調整したものである。

出所：平成 25 年 国民生活基礎調査の概況

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>)

2.2 民法第 766 条の改正

このような状況の中で、離婚後の子の監護に関する事項の定め等を規定した民法第 766 条が改正され、協議上の離婚をする際に協議で定める「子の監護について必要な事項」の具体例として、「父又は母と子との面会及びその他の交流」（面会交流）及び「子の監護に要する費用の分担」（養育費の分担）が明示され、また、子の監護について必要な事項を定めるにあたっては子の利益を最も優先して考慮しなければならない旨が明記された。

また、上記民法改正に伴い、離婚届に養育費の分担と面会交流に関する夫婦間の取り決めがなされているかを記載する欄が追加された。

【改正前の民法第 766 条】

- ① 父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者その他監護について必要な事項は、その協議で定める。協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、家庭裁判所が、これを定める。
- ② 子の利益のため必要があると認めるときは、家庭裁判所は、子の監護をすべき者を変更し、その他監護について相当な処分を命ずることができる。
- ③ （略）

【改正後の民法第 766 条】

- ① 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。
- ② 前項の協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、家庭裁判所が、同項の事項を定める。
- ③ 家庭裁判所は、必要があると認めるときは、前二項の規定による定めを変更し、その他子の監護について相当な処分を命ずることができる。
- ④ （略）

※下線部分が主要な改正箇所である。

※上記改正民法は平成 24 年 4 月 1 日より施行されている。

出所：法務省資料 (<http://www.moj.go.jp/KANBOU/KOHOSHI/no39/1.html>)

2.3 面会交流と養育費支払いに関する問題点

上記の法整備がなされたものの、これまで我が国において養育費問題は社会的に軽視されてきたという経緯があり、養育費の支払いが履行されない状況の常態化に繋がっているといえる³。また、養育費の取り決めがなされている場合でも、養育費を不請求とする旨の合意、著しく低額での合意等があり、離婚や親権を得るための取引となっている場合もある⁴。これは、養育費の支払いが子どもに対する扶養義務であり、扶養を受けるという子どもの権利であるという視点の欠如を示している。すなわち、養育費の問題を「子ども」の視点から考え、それが子どもの権利であることを父母が認識し、それを実現するための方策を検討していく必要がある。

一方、面会交流については、ハーグ条約の締結、協議離婚届への記入欄設置、公的支援の開始、民間支援機関の増加などがあり、関心が高まりつつある状態といえる⁵。しかしながら、当事者の意向調整や合意形成の困難さ、合意形成後の紛争発生とそれに伴う面会交流の停止や不履行等の問題があり、それは当事者が互いに対して抱く否定的感情から生じる場合もある⁶。

養育費や面会交流等の離婚に係る問題について上記のような状況であるが、養育費や面会交流に関する調停・審判件数、養育費の取り決め及び支払い状況を見ても、子どもの権利擁護の観点から不十分な実情であるとして、日本弁護士連合会からも、別居ないしは離婚した父母間の子どもの養育費と面会交流について、親の責任が果たされているとは到底言い難い現状にあるとして、当事者が利用しやすい養育費及び面会交流の相談・履行支援体制の整備や実効性のある養育費の支払確保制度、養育費・面会交流支援センターの創設等、家庭裁判所の環境改善等を趣旨とした意見書が最高裁判所長官、総務大臣、都道府県知事、厚生労働大臣に2013年に提出されている⁷。

以上のことから、離婚に係る問題には父母のみならず子どもが関係しており、とりわけ養育費や面会交流については調停での取り決めや合意形成、またそれに伴う紛争が生じているといえる。そこで、このような現状に対し自治体等がどのような取組を行っているか、次章で調査結果をとりまとめた。

³ 『養育費政策にみる国家と家族 母子世帯の社会学』下夷美幸（勁草書房、平成22年）

⁴ 『面会交流と養育費の実務と展望 子どもの幸せのために』棚村政行 編著（日本加除出版、平成25年）より作成。

⁵ 『シンポジウム 子どもたちの未来を育てよう 一面会交流と養育費を考えるー 報告書』養育費相談支援センター・公益社団法人家庭問題情報センター、平成26年

⁶ 『面会交流と養育費の実務と展望 子どもの幸せのために』棚村政行 編著（日本加除出版、平成25年）

⁷ 日本弁護士連合会意見書（http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2013/131121_6.html）