

## 4. 子どもの養育支援に関する研究会における検討

本事業で設置した「子どもの養育支援に関する研究会」においては、有識者の委員による議論を行った（1.2 研究会の構成 参照）。次章で自治体が行い得る効果的な取組を提示するにあたり、本章では委員の見解や提案、意見についてとりまとめた。

### 4.1 研究会における検討

「子どもの養育支援に関する研究会」では、自治体を取り組みうる離婚前の父母に対する働きかけ、相談体制の整備、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、面会交流・養育費の取り決めを促すための周知策等についての議論及び検討を行った。そこで出された意見について、項目ごとに図表 47 に示す。

図表 47 「子どもの養育支援に関する研究会」における意見

| 項目             | 内容  |
|----------------|---|
| 離婚前の父母に対する働きかけ | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予防的な観点から、母親学級・父親学級等で離婚関連の事業を周知することも考えられる。</li> <li>・ 母子手帳の交付時に、離婚関連の事業周知のパンフレット等を配布してはどうか。</li> <li>・ 父母間に困難な問題が生じる前に、なぜ面会交流が大切かという理由を明確に伝え理解してもらえれば、子どもの養育に関しての合意形成を円滑に進められるのではないか。</li> <li>・ 父母は夫婦間の問題だけに焦点を当ててしまいがちだが、子供の発育や将来を見据えて親権者としてどうすべきかを考えるよう促すことが必要である。</li> <li>・ 父母が面会交流を希望しないが子どもが希望する場合はどうすべきか、というように面会交流の本質的な当事者が誰であるかという点を考慮する必要がある。父母と子どもの誰かが希望すれば、支援を進められるような仕組みを作る必要があるのではないか。</li> <li>・ 子どもの幸せを実現するためには、子どもにとって最も身近な存在である父母が、面会交流や養育費に関する問題は子どもの権利であるという認識と理解をしなければならず、そのための環境整備を行う必要がある。</li> </ul> |
| 相談体制の整備        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 面会交流支援事業に関しては、弁護士からの専門的な問い合わせも多く、問い合わせを受ける側の負荷が大きい。</li> <li>・ 自治体の規模によっては相談窓口の数や所在が限定されてしまう。</li> <li>・ 離婚に係る問題に取り組む専門家が、今後自治体の相談員として事業に参画すること阻害しかねないため、専門家がボランティアの形で参加することは望ましくない。</li> </ul>  |

| 項目                         | 内容  |
|----------------------------|---|
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 相談窓口で相談を受け付ける弁護士を、自治体の職員の一人として組み込めると良い。</li> <li>・ 相談員に係る経費の負担についても、行政側が全体的に負担すべきか、相談者にも負担してもらうべきかは検討する必要がある。</li> <li>・ 相談体制が充実している自治体もあるが、相談員に面会交流や養育費の問題に対する専門知識が無い場合や、実際の支援や関係機関との連携が無い場合がある。自治体側も相談窓口を設置することで十分な取組をしているという認識をすべきではなく、この問題に対する認識を深めてほしい。</li> <li>・ 子どもの視点を有した対応が可能な、専門性のある相談体制を確立してほしい。</li> <li>・ 訪問相談実施の可能性を検討できると良い。</li> </ul>  |
| 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 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在のこども養育計画書<sup>17</sup>は父母主体の記載となっており、子ども一人につき養育計画書が一部、というように子ども単位での作成が望ましい。子どもを中心に据えることで、子どものために計画書の作成が必要であるというメッセージを父母に与えられる。</li> <li>・ 父母が子ども一人ひとりについて自由に記述できるよう、十分な大きさの記述欄が必要である。</li> <li>・ 父母間で話し合いができないような困難なケースの場合、住所等の記載を当事者が躊躇するケースがある。記載する父母にとって負担とならないよう、また記載の強制とならないよう工夫が必要である。</li> <li>・ 養育費の取り決めを念頭に置くと、入力した収入から養育費算定表を用いて参考額が自動計算され、目安として表示されるとよい。</li> <li>・ 養育計画書を記載する際に、関係機関や弁護士に問い合わせや相談ができるよう、連絡先を記載するとよい。</li> <li>・ 養育計画書に入力しなければならない項目が多く、全ての父母に大きな負担が無く作成できる内容となっていない点は課題である。</li> <li>・ 養育計画書はあらゆる利用者が理解できるよう表現等を考慮する必要がある。</li> <li>・ 養育計画書はよりシンプルに、単純化すべきでないか。</li> <li>・ 養育計画書について、父母の情報を記載する欄は父母の役割を</li> </ul> |

<sup>17</sup> 「養育支援制度研究会」(<http://youikushienseido.muse.weblife.me/index.html>)にて配布している「こども養育計画書 (Ver.2)」を示す。

| 項目                             | 内容   |
|--------------------------------|--|
|                                | <p>鑑みても、横並びが望ましいのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 養育計画書の記入項目が多ければ煩わしく感じられ、利用されない可能性がある。最低限の内容で一般的な様式となると良い。</li> </ul>  |
| 面会交流・養育費の<br>取り決めに促すた<br>めの周知策 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ セミナー開催等の周知方法にはポスターやチラシを活用している。新聞広告の力が落ちていると感じており、従来の紙媒体を中心とした周知方法を見直す必要がある。</li> <li>・ 紙媒体による周知の方が目にとどまる人もいるだろう。</li> <li>・ <b>Facebook、Twitter</b> などの他、<b>YouTube</b> 等の動画での事業の周知も必要である。それ以外に、自治体で実施している災害・気象情報等のメール配信サービスのように、子どもがいる家庭にとって有益となる事業を周知でき、最新の情報を配信するシステムの構築も、周知方法の一つとして提案したい。</li> <li>・ 従来の周知策を維持しながら、<b>SNS</b> 等も含めた新しい電子的な周知をいかに行えるか、広い世代の多様なニーズをいかにくみ取るかが重要な課題である。</li> </ul>  |
| その他                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 親だけでなく、専門家でも子どものためという視点が欠けている場合がある。専門家や相談員への働きかけも必要である。</li> <li>・ 「法は家庭に入らず」と言われるが、行政が家庭に関与し、家庭を支えていく時代になったのではないか。</li> <li>・ 離婚に係る問題の取組を策定するにあたり、自治体としては市民や議会の理解を得ることが必要である。</li> <li>・ 法教育という観点から、子どもに対しても離婚をする父母が直面する問題について学ぶ機会を与えてはどうか。予防的事業にコストをかける方が、問題が複雑化してからの対応にコストをかけるより良い。</li> <li>・ 面会交流を安全に実施でき、利用者も安心して託せる面会交流センターを設立して欲しい。そのような施設があれば、調停での合意形成がよりなされやすくなるのではないか。</li> <li>・ 各自治体により、関係機関や <b>NPO</b> 法人等、ステークホルダーや社会資源<sup>18</sup>が異なる。各地域の中で社会資源を組み合わせる事業を運営できればよい。</li> <li>・ 部署間の連携という面では、どの部署が主導となるかは重要な課題である。</li> <li>・ 自治体と連携体制を取る機関としては、子どもの利益のために父母に対し中立的な立場を取ることが望ましい。</li> </ul> |

<sup>18</sup> 社会資源とは、「生活困窮者支援のために用いられる制度や機関、人材、資金のほか、技術や知識などのすべての総称する概念」である。（『生活困窮者自立支援法自立相談支援事業従事者養成研修テキスト』自立相談支援事業従事者養成研修テキスト編集委員会編（中央法規出版、平成 26 年））

| 項目 | 内容  |
|----|---|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門相談窓口を設置する場合、地域の弁護士会等、法曹関係との連携体制を構築することが望ましい。</li> <li>・ 相談の受付から様々な関係機関へ相談者を移行できる体制を整備することは、多くの自治体で取り組みやすく、特定の部署が全てを担当・実施するよりも容易ではないか。</li> <li>・ 相談者がたらい回しにされないよう、部署や関係機関との連携が必要である。連携体制を俯瞰でき、役割分担を割振る部署や担当者を主導者として定めるとよい。</li> <li>・ 離婚に係る問題に対し、どの時点でどのような支援が必要か、適切な支援を振り分けるためにも実態調査が必要である。</li> <li>・ 父母間の葛藤の程度、合意形成を行う上で相談員等第三者の介入を希望するか否か、そして面会交流や養育支援に関する知識を吸収できるか。この3つの軸で取組の対象者像を想定する必要があるのではないか。</li> <li>・ 既存の相談体制や子育て支援などの仕組みを活用しつつ、予算面はもとより人員体制や面会交流場所の確保等、自治体の規模や実情に即して可能な取組を検討する必要がある。</li> <li>・ 専門職職員の配置にあたり、弁護士や調査官などの司法の専門家がボランティアといった形式ではなく、本務として事業に参画できるような仕組みや制度の整備が不可欠である。</li> <li>・ 離婚に係る子どもの養育に関する支援策については、子ども視点を常に考慮したものとしなければならない。</li> </ul> |

自治体が離婚に係る問題への取組を行うにあたり、子どもの立場や視点を最重要項目とし、離婚が子どもに対してどのような影響があるかといった知識を父母に対して与える機会が必要であり、同時に父母が離婚を考え始めた時点からそのような知識に触れ、相談できる環境が整備されていることが望ましいとの意見が多くあがった。

また、養育計画書についても、作成することが父母にとって大きな負担とならないようにすることで、利用の普及にも寄与できるとした。

周知方法については従来の紙媒体の利用に加え、情報通信技術を活用した媒体の利用を進めることが昨今の状況に即しているのではないかという意見が多数聞かれた。

その他、自治体や関連機関の職員が父母のどちらか一方の立場を偏重しないよう、子どもを優先して対応すべきであるという意見や、人材の活用と経費への配慮が必要である旨の意見があがった。

## 4.2 研究会における意見

「子どもの養育支援に関する研究会」で出された意見を、以下に提言としてまとめた。

### 4.2.1 離婚前の子どもの養育に関する合意形成支援の必要性

日本では、当事者の合意に基づく協議離婚が全体の9割近くを占めており、特に離婚後の親子関係や面会交流、養育費といった問題について十分な話し合いが行われていないことや、離婚後の生活環境の変化や子どもの気持ち等を配慮した内容となっていないことが少なくない。離婚後に父母間の問題が深刻化して調停が必要となる前に、父母間で話し合いが可能な時点で、子どもの養育について必要な合意形成を行えることが望ましい。そこで、離婚前の父母による子の養育に関する適切かつ十分な取り決めがなされるように、父母にとって最も身近な基礎自治体（市区町村）が積極的な働きかけを行うことが期待される。

### 4.2.2 当事者の支援ニーズや実情に即した情報提供や相談体制の整備

当事者が離婚の決断に至るまでには1年以上の時間がかかることが少なくなく、それが表面化したときには父母間での話し合いや合意形成を行うことが困難になってしまっていることも多い。離婚意思が表面化、顕在化する前の初期段階において、当事者が専門家へ相談できるような体制の整備とその情報提供が求められている。明石市のような弁護士、臨床心理士、社会福祉士などによる専門相談体制の充実のためには、地域の弁護士会、臨床心理士会、社会福祉士の支部、FPIC等の民間機関との連携や協定等により、子どもの養育に関する体制の整備が求められる。

また、これらの情報提供や相談体制を周知するために、子どもの養育に関するリーフレット、パンフレットなどの紙媒体での参考書式の作成と配布、そしてこれらを自治体の公式ウェブサイト公開し容易に入手できるようにすること、提供する情報は活字中心ではなく漫画やイラストを含む視覚に訴える体裁を検討すること、YouTube等の動画やSNS、自治体のメーリングリストなどの電子媒体を活用し幅広い当事者層が利用可能なものとするなど、時機に叶った情報提供や周知、相談体制の整備を検討すべきであろう。

### 4.2.3 子どもの視点に立った配慮と当事者支援の留意点

面会交流や養育費といった子どもの養育に関する問題は、父母のみが関わる問題ではなく、実質的な当事者である子どもの立場や心理を中心に検討されなければならない。父、母、子といった三者の関係をいかに調整しながら、子どもの利益のための合意形成を促すことが重要である。さらには、子どもの年齢や成長と、その時期に生じる課題に応じた支援と、父母双方に対するきめ細やかな支援が不可欠である。特に日本では、DVやストーカー問題への対策が不十分であり、このような問題を抱える当事者の安全を確保し安心を与えた上で、子どものための養育計画や面会交流、養育費についての取り決めについての合意形成に対する支援が重要である。

### 4.2.4 基礎自治体の取組に対する国や都道府県からの支援の必要性

欧米の先進国やアジアの近隣諸国では、父母の別居や離婚に伴う子どもの養育問題につ

いて、父母間の合意による解決を促進するために、司法・行政・民間機関によるワンストップの相談体制の整備と関係機関の連携の強化が進んでいる。しかしながら、我が国と最も異なる点は、当事者の合意と届出書の提出のみで成立する、協議離婚制度の存在である

この点については法改正や社会的支援の充実が急務ではあるが、それ以外にも基礎自治体による情報提供や相談体制の整備、関係機関とのネットワークの構築、面会交流と養育費の取り決めに対する合意形成への支援策の充実、面会交流や養育費の履行確保のための支援が重要な課題である。そのためには、国や都道府県においても、実態の調査及び研究、相談体制の整備、基本計画の策定、周知や広報等、各面について基礎自治体を支援する方策の検討が必要であろう。

#### 4.2.5 既存の相談窓口や制度の有効活用と関係機関のさらなる連携強化

子どもの問題については、児童虐待、DV、非行、不登校、児童扶養手当、ひとり親支援、生活保護など自治体における多様な支援策と、官民双方による相談機関が既に存在しているが、これらの連携や協力体制が円滑に働いていない。明石市のように、市民相談室が主導者となり、親教育プログラムや離婚問題に関するセミナーの開催のみならず、法テラスやFPIC、弁護士会、公証役場、家庭裁判所、臨床心理士会等の子どもの養育に関連する機関との連絡協議会を立ち上げて機関相互の情報交換や意見交換のため、緊密な連携協力を推進することも重要である。

また、基礎自治体内でも、戸籍課や住民課、市民相談課、児童家庭福祉課等の離婚問題に関係する部署が連絡調整の会議や話し合う機会を持つことも重要である。加えて、外部の関連機関の特性や独自性を尊重した上で、関係機関の所在地や担当部署、連絡先等の一覧を作成し、情報共有するといった情報面の連携だけでなく、協働や連携体制を敷くといった行動連携を取れるような施策も必要である。

### 4.3 自治体に期待される役割及び取組

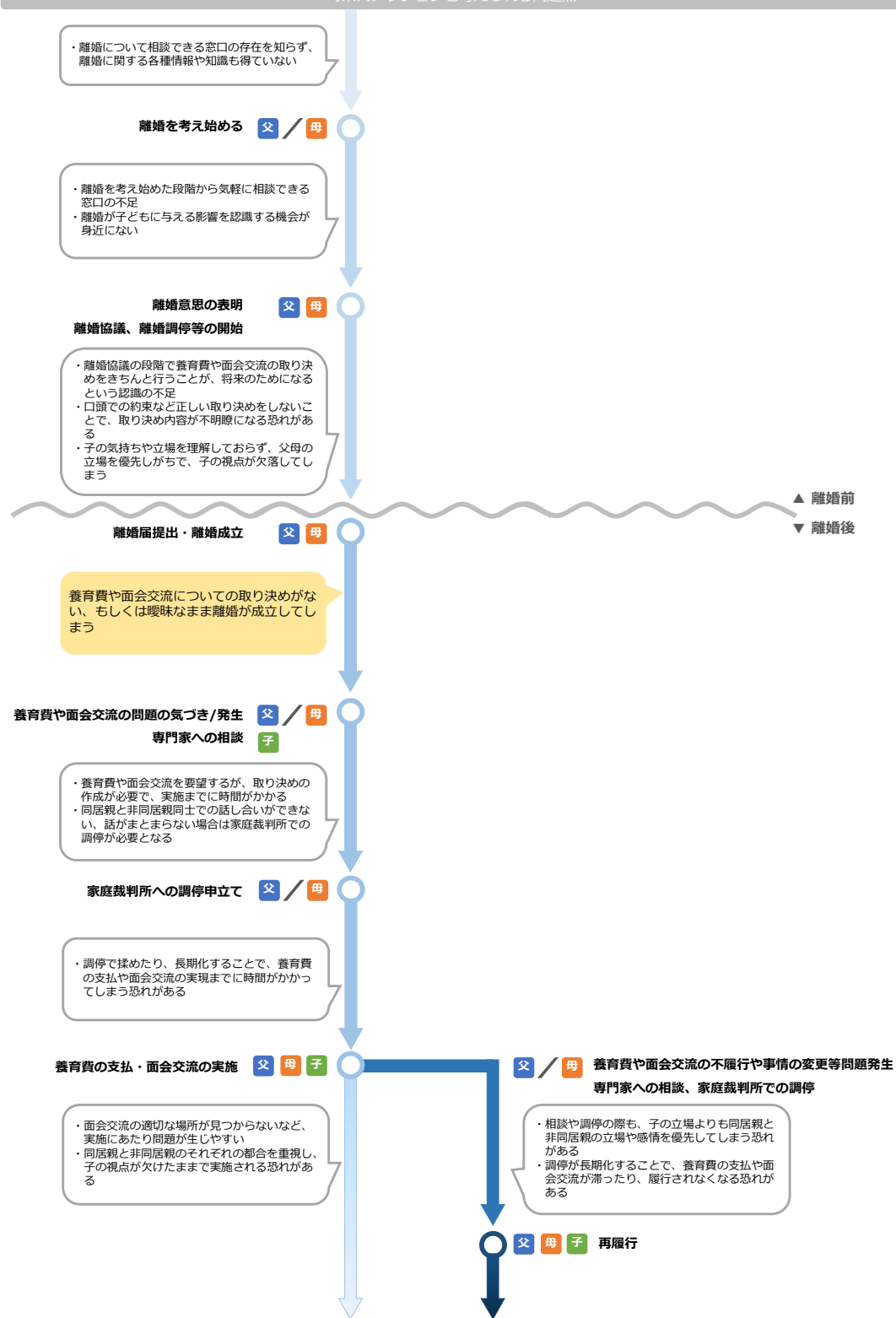
研究会で出された意見（図表 47）をもとに、養育費や面会交流等の離婚に係る問題について自治体が行き届く施策を時系列に整理した。

養育費や面会交流に係る問題について、生じ得る問題の時系列の流れを図表 48 に示した。現状においては、離婚を考え始めた段階では問題を抱えた当事者が離婚問題の専門家へ気兼ねなく相談できる窓口の存在を知らないことや、実際に自治体に整備されていないことが考えられる。同時に、離婚が子どもにどのような影響を与えるか、子どもがどのような心理となるかについての認識不足も危惧される。そして離婚意思の表明と離婚協議の段階では、子どもの気持ち及び視点を斟酌せず父母が互いの立場を優先した協議がなされ、養育費や面会交流の取り決めが十分に行われないまま、実際に離婚が成立してしまうことも懸念される。

離婚後に養育費や面会交流の履行を求めて話し合いが必要となっても、取り決めがない場合は家庭裁判所での調停が必要となったり、履行まで長期間を有したり、時には紛争化し話し合いが困難となる恐れがある。また、履行においてもその内容に子どもの視点が欠如したものとなりやすい。

図表 48 離婚に係る当事者の状況(適切な支援がない場合)

時系列アクションと考えられる問題点





このような現状の中で、離婚に係る問題を抱える父母に対し自治体がどのような役割を果たし、どのような取組を行えるのであろうか。自治体は結婚や離婚、子どもに関する手続きを行う窓口であり、父母の身近にあってその果たしうる役割は非常に大きい。「子どもの養育支援に関する研究会」で出された有識者の意見をもとに、自治体で行い得る取組案を時系列にして図表 49 及び図表 50 に示す。

離婚を考え始めた段階から離婚意思の表明、離婚協議を開始するまで、離婚と子どもの問題について父母が正しく理解し、考えることができるよう、パンフレット等を利用した情報提供が考えられる。加えて、離婚問題の専門家を配置した相談窓口の設置や、講演等の実施も自治体が行い得る取組である。このような取組により、父母が離婚による子どもへの影響や、離婚前に何をすべきかという知識を得ることができ、離婚後に生じやすい問題の予防が期待できる。また、離婚前の父母に対し、離婚後の子どもの養育をどのように行うかについての父母間での取り決めを養育計画書や合意書といった形式による文書化を推奨するとともに、養育計画書や合意書の様式を配布及び周知することも必要である。これらの様式を父母が活用し、取り決め内容を文書化することで、離婚後の養育費の支払いや面会交流の実施が円滑に履行されることが期待できる。

また、離婚後の父母に対しては、子どもの養育のため、子どもの情報共有に有用な養育手帳の使用を配布、推奨することや、面会交流を実施するにあたり必要なサービスの提供が自治体に求められる。

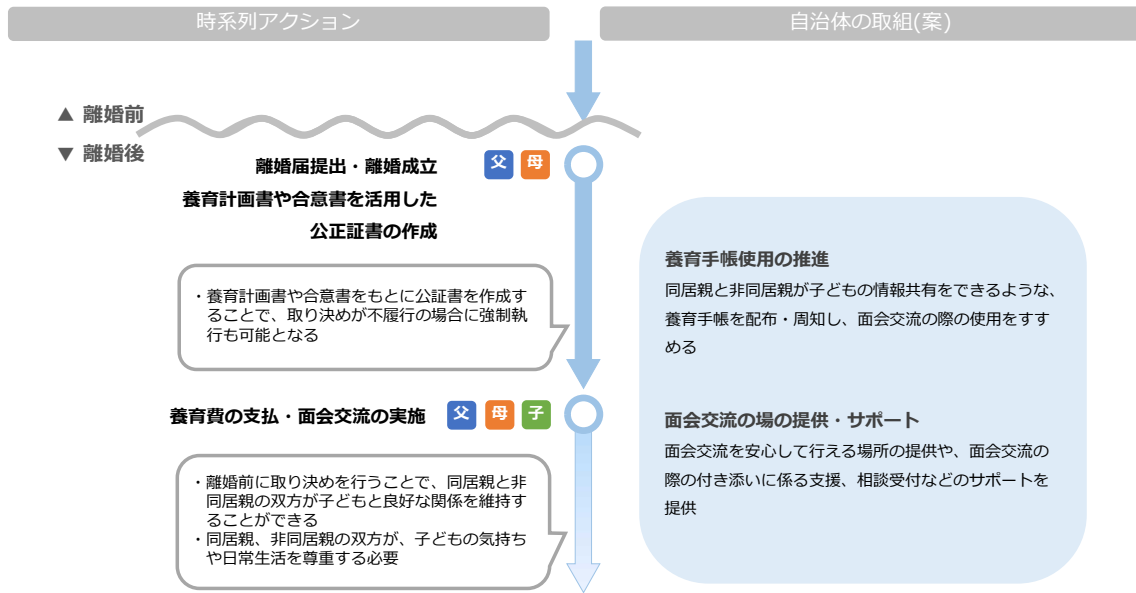
このように、当事者が離婚を考え始めた時点からの適切な支援が早期に実施されることにより、当事者による面会交流や養育費の取り決めを促すことができ、その履行も適切に行われることに繋がる。離婚前の合意形成の促進は、子どもの福祉の推進とともに、父母と子どもとの良好な関係の維持と、取り決め内容や不履行を要因とする父母の深刻な対立の防止に寄与することにもなり得るであろう。

図表 49 時系列の自治体の取組案(離婚前)



出所：「子どもの養育支援に関する研究会」での検討・議論より作成。

図表 50 時系列の自治体の取組案(離婚後)



出所：「子どもの養育支援に関する研究会」での検討・議論より作成。

## 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

自治体等へのヒアリング調査結果及び有識者を委員として設置した「子どもの養育支援に関する研究会」における議論をもとに、面会交流や養育費に関する自治体が行い得る施策について、以下にとりまとめた。

### 5.1 離婚前の父母に対する働きかけの必要性

離婚に係る問題について、父母による正しい理解や認識が養育費や面会交流に係る取り決めやその円滑な実施に不可欠な前提となっている。面会交流や養育費の問題は本来、子どもの権利に属する問題といえるが、実際には子どもが主体的に権利を行使することはできず、そのため父母による取り決めに依存せざるを得ない。そのため父母がその旨を正しく理解し、自覚持つことを促すためには、自治体による働きかけが重要となる。

特に、離婚する前の時点から離婚により生じる問題や影響、その解決手段への理解を促すことで、離婚前に養育費や面会交流の取り決めをする必要性を正しく認識し、離婚後の取り決めの実現へのスムーズな移行を期待することができる。具体的には、養育費や面会交流が子どもの権利であり、父母は子ども視点を常に持ちながら離婚問題への対応をする必要性を父母に十分に理解してもらえようような働きかけが必要である。

#### 5.1.1 合意形成に向けた環境づくりの必要性

離婚には父母と子どもという三者の立場があり、それぞれを取り巻く状況や抱く感情には大きな差異がある。すなわち、三者がお互いを理解し、特に父母は子どもの立場に立った上で離婚手続きや取り決め、合意形成を進め、離婚後にはその履行を迅速かつ円滑に行うことが望ましい。そのためには、明石市の取組の一つであるワークショップのように、離婚が子どもを含む当事者に対しどのような影響を与えるのか、何をすべきであるかという点について考える機会を提供することは、合意形成のための基礎を築く上で効果的な方法の一つである。

また、父母が離婚を意識していない段階から、養育費や面会交流に関する意義を考え理解できるような環境の整備も必要である。これは離婚という差し迫った危機的状況に直面するよりも前に、成人として一般に離婚に関する正しい知識の涵養と子どもへの影響を認識することを目的とする教育に資するものである。母親学級や父親学級等で面会交流支援事業やセミナーの周知や、母子手帳の交付時にパンフレット等の配布を行うといった、子どもの存在を父母が意識した時点から早い段階に当事者へ働きかけを行うことも、離婚に係る自治体の取組の一つとして重要である。

父母に対する教育だけでなく子どもに対しても、離婚に対し子ども自身の身を守る働きかけを行うことで、父母はもとより子ども自身が直面する事態について認識を新たにすることができ、離婚に係る問題に対して子ども自身が当事者であることを早期に認識できるという利点もある。

すなわち、上記のような取組を行うことで、離婚に係る問題が父母のみならず子ども自身

も関係し、自身の意思を表示する助けになると考えられる。

### 5.1.2 セミナー等の開催

セミナーの開催について提言を行う前に、本報告書の3. 自治体等における取組事例に記載した、自治体等で開催しているセミナーを下記にまとめる（図表 51）。

図表 51 のとおり、離婚前後の父母を対象として、父母が離婚前後に抱える問題をテーマとしたセミナーがこれまでに各地で開催されている。それを踏まえセミナー等の開催について、2点提言を行う。

まず、事業の周知と父母への啓発を行うべく現在行われているセミナーを自治体が協力して全国各地で定期的に行い、面会交流支援事業や関連事業・相談窓口の周知を引き続き行うことである。

そしてセミナー等の内容については、明石市主催の「離婚後の子育てとこどもの気持ち」セミナーのように、離婚や別居の際における子どもの心理についての専門家による解説や、父母が参加できるワークショップといった、子どもを主眼においた父母の認識を深めるものが必要である。

図表 51 実施セミナー一覧

| セミナー名                               | 主催   | 共催                       | 概要   |
|-------------------------------------|--|--------------------------|--|
| 『離婚』について考えましょう<br>～親と子どものこれから～      | 公益社団法人<br>家庭問題<br>情報センター                         | 一般財団法人<br>主婦会館           | 第1部 講演会(80分)<br>・離婚の際の親権財産分与について<br>・養育費・面会交流について<br>第2部 交流会(70分)<br>第3部 無料個別相談(一人30分程度)   |
| 子どものいる夫婦の離婚を考える<br>～親も子も、新しい進路を求めて～ | 公益社団法人<br>家庭問題<br>情報センター                         | 一般財団法人<br>主婦会館           | 第1部 講演会(90分)<br>・離婚の進め方と親権について<br>・養育費・面会交流等の離婚後の子の監護について<br>第2部 無料個別相談(一人30分程度)   |
| 「子どもたちの未来を育てよう」<br>～離婚と子どもを考える～     | 社会福祉法人<br>大阪府<br>母子寡婦<br>福祉連合会等<br>※その他各地<br>で開催 | 公益社団法人<br>家庭問題<br>情報センター | 第1部 講演会(80分)<br>・離婚後の子どもの心身の健全の成長のために父母が行うべき養育費や面会交流の取り決めについて<br>第2部 交流会(90分)<br>・班別に分かれ、ファシリテーターを囲んでの情報・意見交換  |
| 離婚後の子育てとこどもの気持ち                     | 兵庫県<br>明石市                                       | —                        | 第1部 子育て説明会 離婚後の行政サービスについて(50分)<br>・養育費と面会交流など、離婚にあたって考えておくべきこと、子どもを支える行政サービス(各種手当、給付金、幅広い相談窓口)について<br>第2部 こどもの気持ちを考えるワークショップ(170分)<br>・離婚時のこどもの心理を考えるワークショップ(FAITプログラム)<br>第3部 無料個別相談会<br>・臨床心理士や弁護士などが個別に相談に応じる |

➤ セミナー開催時の留意点

セミナー開催時の留意点とその対応策案を

図表 52 に整理した。特に人員に関する課題については、離婚問題の専門家を招聘するにあたり、専門機関との連携もしくは協力体制を整備した上で人材派遣のような形式をとり、人件費についてはボランティアもしくは謝礼にとどまらないよう適切に配慮することが必要である。

図表 52 セミナー開催時の留意点

| 項目       | 内容  | 対応策案  |
|----------|---|---|
| セミナーの趣旨  | <ul style="list-style-type: none"> <li>現在の夫婦間の紛争だけに目が向いている父母に対し、子どもの発育や将来を見据えて、親としてどうすればよいかを訴えることが必要である。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>父母が養育費の請求や面会交流を実施する際に抱える問題や悩みに対し、それがあくまで子どものために行われるべきであり、子どもの権利であることを伝えるような、子ども目線のセミナーとなるようにすべきである。</li> <li>離婚問題により傷付いている子どもに対するケアを心がけるよう周知する。</li> </ul> |
| 所要時間     | <ul style="list-style-type: none"> <li>セミナーの参加者の中には子どもを一時保育等へ預け、セミナーへ参加する参加者の存在も想定されるため、所要時間にも留意する必要がある。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>所要時間が長時間となる場合は、時間短縮等を心がけ、参加者の負担軽減を図る。</li> <li>子どもを持つ父母が安心してセミナーに参加できるよう、一時保育を実施する等の対応が望ましい。</li> </ul>  |
| 経費及び人員   | <ul style="list-style-type: none"> <li>離婚に係る問題の専門家がボランティアの形で参加することは望ましくない。</li> <li>ワークショップ等の委託事業者への謝礼や経費は適切な金額を支払う必要がある。</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>セミナーと相談会を同時に開催する際は、相談員に係る経費について行政側が全体的に負担すべきか、相談者にも負担してもらうべきかを検討すべきである。</li> </ul>   |
| 特に注意すべき点 | <ul style="list-style-type: none"> <li>対面型のワークショップを開催する場合、DVやストーカーの被害者と加害者が鉢合わせする可能性がある。</li> <li>ワークショップ等でグループ交流を行う場合、共通の問題を抱えた参加者同士が置かれた立場や悩みを共有する場になりがちである。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>事前に参加者から要望を聞き取り、参加者名簿を十分確認する。</li> <li>ワークショップ開催では、ファシリテーターを適宜配置する等の工夫が必要である。</li> </ul>   |

|     |   |   |
|-----|---|---|
| その他 | <ul style="list-style-type: none"> <li>各自治体により、関係機関やNPO 法人等、ステークホルダーや社会資源が異なる。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>各地域の中で社会資源を組み合わせ、可能な範囲で事業を運営する。</li> </ul> |
|-----|---|---|

(出所)「子どもの養育支援に関する研究会」での検討・議論より作成。

## 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

離婚する前の時点で、子どもの養育方針等を取り決める重要性について父母が理解し、また、具体的に何を取り決めておくべきかをまとめた資料等の提供が望ましい。

### 5.2.1 パンフレット

明石市で配布している「親の離婚とこどもの気持ち」と題したパンフレットには、離婚に際し子どもの立場を思慮するよう促す事項の他、子どもの不安を軽減するためのアドバイス、子どもの年齢別に生じる心理的葛藤の解説、「こども養育プラン」作成の推奨、ひとり親家庭に対する各種支援制度や相談窓口の案内を掲載している(図表 20～図表 27参照)。子どもに焦点を当て、父母の理解を深める内容であるとともに、実際の支援制度の紹介といった総合的な内容となっている。イラストを取り入れた親しみやすく分かりやすい表記がなされており、非常に理解しやすい形にまとめられている。

明石市においては各様式の配布や改変による利用を可としており<sup>19</sup>、既に一部自治体で再配布されている。既存のパンフレットの活用、配布は自治体の施策として取り組みやすいものであり、このような取組について、各自治体に広がることを望まれる。

なお研究会ではこの「親の離婚とこどもの気持ち」に関し、「子どもへの洞察は適切だが、父母が面会交流を自力で行うための心得や心構えといった内容があると良い」、あるいは「他の自治体が応用して使用する場合、地域性等の差異もあり、修正が必要な事項はあるだろう」といった意見が出ている。明石市でもこれを完成型とは考えておらず、DV問題に配慮したものとするなどの改訂を検討していることを付記する。

### 5.2.2 養育計画書

養育計画書は、離婚後の子どもの養育に重要な面会交流と養育費の取り決めに際し、必要事項を記入でき、父母間の合意形成に役立つ様式である。

明石市では前述のように「こどもの養育に関する合意書」(図表 18)を配布している。またこの「こどもの養育に関する合意書」作成のために、「お子さんの健やかな成長のために」と題した合意書・養育プラン作成の手引きを配布している<sup>20</sup>。

養育支援制度研究会<sup>21</sup>でも「こども養育計画書<sup>22</sup>」を公開している。子どもの養育に関する法的な手続きを進める上で、有効な書類となるような内容を盛り込んだ合意書という体裁である。「こども養育計画書」は表計算ソフトのファイルとして公開されており、父母の収入から養育費の参考額を自動計算する機能などがある。「こどもの養育に関する合意書」「こども養育計画書」は、それぞれ面会交流や養育費に関して取り決めるべき事項を簡潔にまと

<sup>19</sup> 当該リーフレットの利用や、市名や明石市固有の情報を配布する自治体の内容に差し替えての利用について、明石市は問題ないとしている。

<sup>20</sup> 明石市ウェブサイト離婚後のこども養育支援 ～養育費や面会交流について～

[https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/soudan\\_shitsu/kodomo-kyoiku/youikushien/youikushien.html](https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/soudan_shitsu/kodomo-kyoiku/youikushien/youikushien.html)

<sup>21</sup> 研究者や弁護士等の有識者の有志による、子どもの幸せを実現するための養育支援制度に関する共同研究組織である。当研究会の幹事は本事業の「こどもの養育支援に関する研究会」委員長である、早稲田大学の棚村政行教授。詳細は公式サイト (<http://youikushienseido.muse.weblife.me/index.html>) を参照。

<sup>22</sup> 右記よりダウンロードが可能。(<http://youikushienseido.muse.weblife.me/gyousei/syoshiki.html>)



めたものである。

各自治体における養育計画書活用の取組の広がりが望まれる。なお、本事業で設置した「子どもの養育支援に関する研究会」では上記の養育計画書について議論<sup>23</sup>を行ったが、様々な状況にある利用者にとってより使いやすいものとするためには、実際に使用した上での意見も反映しつつ十分時間をかけた検討が必要である。

### 5.2.3 養育手帳

明石市で配布している「こどもと親の交流ノート」と題した手帳は、面会交流に関する助言となるとともに、面会交流時の子どもの様子を記載する欄が設けてあり、父母に面会交流を具体的に想像させるものとなっている（図表 13～図表 17）。離婚後あるいは子どもとの別居後の利用を前提としているが、離婚前の父母への配布も有用であり、各自治体に広がることが望まれる<sup>24</sup>。

---

<sup>23</sup> 図表 47 の「離婚前に子どもの養育方針等の取り決めに促すための資料」参照

<sup>24</sup> 当該養育手帳についても、市名や明石市固有の情報を配布する自治体の内容に差し替え、再配布することを明石市は問題ないとしている。

### 5.3 相談体制の整備

離婚に関する問題は法制度への関わりもあることから、専門家の意見を聞いたり、不安に感じることや懸念事項を相談できる環境整備が必要である。離婚を考え始めた時点から気兼ねなく相談ができるような相談窓口が整備され、適切な解決策や助言を提供することで、相談者の抱える問題の複雑化を防ぐ効果も期待できる。

また、5.1 や5.2 で述べたような働きかけや資料の配付により、子どもの養育に関する取り決めの重要性を認識した父母が、適切な助言を得られるような相談体制の整備は必須であり、父母に対する働きかけと相談体制の整備は一体として検討する必要がある。

#### 5.3.1 想定される相談内容

想定される相談内容は、離婚の前後を問わず、養育費の取り決めや額面決定とその変更に関する事項、面会交流に係る合意形成と実施に関する事項、夫婦関係を含む家庭や子育てに関する悩み事、夫婦関係といった事項が想定される。

#### 5.3.2 受付体制

受付体制は明石市の例に見られるように、想定される相談内容に応じた適切な対応が可能となるよう、弁護士、社会福祉士、臨床心理士、家庭裁判所調停委員、社会保険労務士といった離婚に係る問題へ対応できる資格や知見を有する専門職職員を相談員として配置することが効果的である。職員としての配置が困難な場合は、法テラスや弁護士会、臨床心理士会、社会福祉士会、FPIC等関連機関との連携体制を構築し、相談員として人材の派遣を受け取ることも考えられる。その際は人件費について適切に取り扱うことが必要である。

同時に、相談者が一般市民に限らず、養育費や面会交流に係る問題にあまり知見のない司法関係者や機関からの問い合わせや相談を受けることも想定されるため、相談員の負荷を考慮した体制整備の必要がある。

#### 5.3.3 受付方法

相談の受付方法は、窓口の開設による対面での受付はもとより電話やメール等が考えられる。特に、近年のスマートフォンを含むインターネットメディアの普及状況を鑑み、無料通話アプリケーションやSNSサービスを活用した受付の実施なども効果的と考えられる。その他に、外出が困難な当事者とも対面で相談を受け付けられるよう、訪問相談の実施も有効な方法である。

さらに、相談窓口は当事者にとってアクセスがよく、利用しやすいものであることが重要である。家庭裁判所や関連する民間団体などの他機関から相談窓口の利用を促すなど、窓口へ当事者をいかに誘導するかという面についても検討する必要がある。明石市や文京区における関連部署や他の機関との連携体制の整備は自治体が行いやすい支援策である。

自治体の状況により相談窓口の設置が難しいケースも想定されるが、その場合は千葉県のような相談体制のように市区町村と都道府県の協力などにより、近隣自治体の設置する相談窓口の紹介や利用が叶うような体制を整えるなど、支援を必要とする人たちを受け入れる体制づ

くりを進める必要がある。

## 5.4 面会交流・養育費の取り決めに促すための周知策

5.2 で記載したパンフレットやリーフレット、養育計画書、養育手帳の周知方法について、「子どもの養育支援に関する研究会」における提言を下記にまとめた。

### 5.4.1 パンフレット、リーフレット等の紙媒体での周知

既に明石市や東京都等で配布しているように、面会交流支援事業等の子どもの養育の取り決めに関連する事業を周知する内容、父母に対する働きかけや支援についてのパンフレット、関連するセミナーのリーフレットを作成し、配布する。配布方法に関しては、自治体の相談窓口や関係部署の窓口配置する他、文京区取組のように離婚届等を配布する際に合わせてパンフレットやリーフレットを配布することも自治体の負担が少なく、取り組みやすい手段である。そのほか庁舎以外での配布方法として、回覧板などを使用した配布が考えられる。

### 5.4.2 自治体の広報紙への掲載

3.1 で取り上げた明石市や千葉県、熊本県のように、自治体の広報紙への事業内容を掲載が有効である。特に全戸配布の広報紙がある場合、事業に関する記事を掲載することは、自治体内に居住する全世帯へ事業を周知するために効率的かつ効果的な方法である。

### 5.4.3 自治体等の公式ウェブサイトへの掲載

自治体等の公式ウェブサイトにて、自治体の支援事業に関する紹介を行い、パンフレットやセミナー開催案内のリーフレット等をダウンロードできるようにすべきである。ウェブサイトによる情報提供は手軽に利用でき、かつ詳細な情報提供が可能な手段であり、同時に当事者にとって情報収集が容易に行える。

ウェブサイトを利用した周知に際し留意すべき点としては、離婚に係る問題のキーワードとなる単語である。例えば、「面会交流」という言葉の認知度が低いことから、離婚に係る問題を抱えた父母が関連情報を求めてインターネット検索をする際に、「面会交流」という単語を検索ワードとして使用しないことも想定される。そのため、「面会交流」を検索ワードとして使用せずに検索を行った際でも、面会交流支援に関する相談窓口や機関へ到達できるような工夫が必要となる。検索ワードについては、自治体が養育費や面会交流に関する情報をウェブサイトに掲載する際、あるいは情報サイトを制作する際に、離婚に関連する代表的な単語や用語を用いたSEO対策<sup>25</sup>を含め、制作時に留意すべき点としてあげられる。

### 5.4.4 動画による周知

近年、YouTube等を始めとした動画公開サイトが一般化しており、民間企業は勿論、公式アカウントを取得し各種情報を動画にて公開している自治体も数多くあり、視聴者も多い。

---

<sup>25</sup> 検索エンジン最適化 Search Engine Optimization の略。検索結果の上位表示を目的として、検索エンジンがコンテンツを理解しやすいようにウェブサイトを構築する手法のこと。（『インターネット&Webの必須常識 100』ワークスコーポレーション、平成 21 年）

動画による情報公開が注目されやすい昨今の状況からも、事業の内容や支援を受ける際のプロセス、離婚に係る問題についての専門家の説明等を動画として制作し、公開することも効果が高いと考えられる。動画や動画を掲載するウェブサイト等は、スマートフォンからのアクセスに適したものを選択することで、幅広い世代に対して周知を行うことができる。

#### 5.4.5 SNS による周知

幅広い世代が離婚に係る情報へアクセスしやすいよう、FacebookやTwitterなどのSNSを活用した周知方法も、近年のSNSの知名度の高さを鑑みても有用であろう。周知方法としてSNSの利用の広がりが望まれる。

#### 5.4.6 自治体のメーリングリストによる周知

一部の自治体で既に実施している災害・気象情報等のメール配信サービスのような、自治体配信の希望者登録制メーリングリストを用いて、離婚に係る問題についての情報や、ひとり親世帯にとって有益となる事業の最新の情報を配信する仕組みも、周知方法の一つとして考えられる。

## 5.5 その他

上記のような当事者を対象にした具体的な取組を策定、実施するにあたり、自治体の庁内あるいは関係機関との連携体制を整備する必要がある。明石市や文京区の事例に見られるように、問題を抱えた当事者を適切な担当課や機関へ迅速に案内することで、自治体が提供できるサービスの提供や支援を行うことができる。同時に、特定の部署が取組の全てを実施しなければならないことによる負荷を軽減することもできる。連携体制の構築にあたっては、主導となる担当課や部署の選定を行う必要がある。連携体制を俯瞰でき、役割分担を割振れる部署や担当者が主導者となることが望ましい。自治体内の分掌を踏まえ、関係する部署の役割の整理が必要である。

また、連携体制の構築に関連して、特に様式やパンフレット等を用いた自治体の事業や情報の周知については、父母がそれらから知識を得たとしても相談できる窓口が整備されていない場合、専門家へ相談できないまま、問題がより複雑化、解決の困難化を招いてしまう恐れもある。そのような状況を未然に防ぐためにも、相談体制を整備と併せて行うことが望ましい。

加えて、自治体の職員に対する研修も重要と考えられる。職員自身が離婚に係る問題について正しい知識を持ち、その見識を深めることが、連携体制やネットワークの構築のための土壌となり、関係機関との協業を図るにあたり必要となる。



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報告書

平成27年3月発行

禁無断転載