

(資 料)

養育費等をめぐる関係機関の 役割と連携について I

－明石市におけるこども養育支援ネットワークについて－

平成26年度養育費の確保に関する制度問題研究会報告

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 厚生労働省委託事業

目 次

はじめに	鶴岡 健一	1
協議離婚における合意形成の支援と明石市の取組み	棚村 政行	2

平成26年度第2回制度問題研究会記録

テーマ「養育費等をめぐる関係機関の役割分担と連携について」

明石市におけるこども養育支援ネットワークについて（ヒアリングと意見交換）

資料1	明石市こども養育支援ネットワーク ～離婚・別居時のこどもの権利を守るために～	36
資料2	明石市こども養育支援ネットワークの取組みについて	40
資料3	離婚届を出される方へ	41
資料4	お子さんの健やかな成長のために～養育費と面会交流～	42
資料5	こどもの養育に関する合意書	46
資料6	こども養育プラン	47
資料7	こどもと親の交流ノート（養育手帳）（表紙のみ）	48
資料8	親の離婚とこどもの気持ち（表紙のみ）	49
資料9	離婚後の子育てとこどもの気持ち	50

はじめに

養育費相談支援センターはこれまで、①養育費の履行状況を踏まえた養育費政策、特に養育費履行確保制度に関する研究^(注1)を行い、続いて、②面会交流や養育費に関する日本の状況や諸外国の制度を踏まえて、制度や仕組み、政策的課題等についての政策提言を行うことを目的としたシンポジウム^(注2)を実施しました。

平成26年度は、上記の研究活動を踏まえ、多様な当事者を対象とした養育費の履行確保を推進するために、関係機関の役割と連携という実務的な問題に焦点を当てた研究、検討を行うことになりました。また、その研究方法については、まず、明石市で実施されている「こども養育支援ネットワーク」に関する取り組みを自治体における連携のモデルとして検討し、引き続き、「子ども家庭支援センター」のような地域に密着した連携モデルの実情を検討し、併せて諸外国のモデルについても検討してはどうかということが議論されました。

この、報告書は、連携やネットワークの在り方に関する研究の第一歩として、明石市の取り組みについて、研究会としてヒアリングを行った内容をそのまま記録したのですが、今後の研究のために資するというだけではなく、自治体の可能性についての貴重な情報が含まれていると考え、中間報告として刊行することにしたものです。

このヒアリングに際しては、明石市において総合的なこども支援施策を推進してこられた泉房穂市長と能登啓元市民相談室長の全面的な御協力をいただき、お二人から直接明石市の取り組みを中心として関係機関の役割分担と連携の在り方に関する極めて実務的かつ示唆に富むお話を承ることができました。ここに改めて感謝の意を表します。

注1 「養育費確保の推進に関する制度的諸問題」2012.8刊行（養育費相談支援センターホームページで公表）

注2 「シンポジウム子どもたちの未来を育てよう－面会交流と養育費を考える」2014.3刊行（養育費相談支援センターホームページで公表）

平成27年3月15日

養育費相談支援センター長 鶴岡健一

協議離婚における合意形成の支援と明石市の取組み

早稲田大学法学学術院教授 棚村 政行

わが国では、毎年22～23万件の離婚があり、婚姻が64～65万件であるため、約3組に1組が離婚していることになる。離婚をした夫婦の6割弱に未成年の子がいて、毎年23万人近い子どもたちが親の離婚に巻き込まれている。離婚のうち、夫婦が合意して役所に離婚届を提出する協議離婚が87%、家庭裁判所の調停委員会が仲介して成立する調停離婚が8～9%、審判離婚0%、裁判所が判決を出して離婚が認められる判決離婚1%、裁判所の和解で離婚する和解離婚が1～2%となっており、圧倒的に当事者の合意による協議離婚が多い。

厚生労働省の2011年の全国母子世帯等調査結果では、養育費の取決めをしているのは、母子世帯では4割を切っており、離婚した父親から養育費の支払いを受けているのは19.7%と2割にも満たなかった。また、面会交流の取決めをしているのは、母子世帯の23.4%、父子世帯の16.3%にすぎず、離婚した非同居親と現在も面会交流を行っているのは、母子世帯で27.7%、父子世帯で37.4%にとどまっていた。全国の家裁裁判所で2013年に受け付けた子の監護に関する処分事件数は、4万件を超え、ここ10年間で2倍近くに増えており、養育費や面会交流など子どもの問題についての紛争が激増している。

2012年4月からは、民法766条が改正されて、父母が協議で離婚する際に、子の監護に関する事項として、面会交流や養育費（監護費用の分担）について明文の規定が挿入され、離婚届の受理要件ではないものの、用紙の右下に面会交流と養育費につき子の利益のために取決めをすること、取決めの有無のチェック欄が設けられたことで、離婚した当事者の56～57%が取り決めをしたとチェックしている。しかしながら、離婚後の子育てや養育費、面会交流など子の養育をめぐる取決めが父母の間で十分に話し合われ、子どもや自分たちの生活の大きな変化を見据えたうえで、実効的で子の福祉にかなった合意形成にいたっているとは到底言い難い状況にある。

2014年4月から、人口約29万人を擁する兵庫県明石市において、父母の別居や離婚に伴う子どもの健全育成に資するように「こども養育支援ネットワーク」という注目すべき取組みが本格始動した。その柱になっているのが、①相談体制の充実化、②参考書式・資料の配布、③関係機関との連携協力の強化である。①については、明石市では、兵庫県弁護士会と連携し、また、2012年から採用した専門職員としての弁護士が法律相談を受け付けることにした。この専門職員としての弁護士と、2013年から採用した専門職員の社会福祉士や臨床心理士が連携して、市民からの相談を訪問相談という形でも、実施するようになった。さらにまた、FPIC大阪ファミリー相談室の援助を受けて、月1回、市役所で「こども養育専門相談」も実施している。

②については、「こどもの養育に関する合意書」「こども養育プラン」と題した参考書式

やQ&Aも用意して、自分たちだけでも合意書が作成できるように配慮している。また、2014年10月からは、「こどもと親との交流ノート」の配布もはじめ、日常生活や面会交流の内容、留意事項など、父母がこどもに関する情報を共有できるように役立ててもらっている。さらに、親が離婚する場合のこどもの気持ちに配慮できるように「親の離婚とこどもの気持ち」と題するパンフレットも作成し、参考書式とともに配布している。なお、これら参考書式は、明石市役所のホームページから簡単にダウンロードもできるようにしている。③についても、明石市では、法テラスの窓口を市役所内に新設し、すでに述べたFPIC、兵庫県弁護士会、明石公証役場、兵庫県社会福祉士会、兵庫県臨床心理士会、専門の大学教員、市の担当部署を構成員とした「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、幅広くこども養育支援に関係する情報交換や意見交換の場になっている。なお、この連絡会議には、神戸家庭裁判所がオブザーバーとして参加している。

このほか、親子の面会交流サポート事業として、市立天文科学館のファミリーシート、イベントの優先予約、親の入館料の無料化などのサービスの提供、2015年1月には、離婚をした父母や離婚を考えている父母を対象とした「離婚後の子育てとこどもの気持ち」という親教育プログラム（FAITプログラム）を開催して20数名の参加者を集めた。明石市としては、今後とも、総合支援パンフレットの作成、こどもふれあいキャンプの実施、合意書の債務名義化、こども貧困対策条例と養育費の確保支援、養育費立替払い制度、児童養育手当の支給などこども養育支援のための新たな制度の導入などを前向きに検討している。

ところで、お隣の韓国では、2007年に民法の一部改正があり、協議離婚制度が大幅に改正された。それまで離婚意思の確認制度が存在したが、形骸化していたために、未成年子でいる場合には、3カ月の熟慮期間、未成年子がない場合には1カ月の熟慮期間の経過後に離婚が認められることとなり、子どもがいるケースでは、子の養育（親権と監護）、養育費、面会交流について取決めをしないと離婚ができないという改革が実現した。その結果、未成年の子を有する夫婦が離婚するためには、家庭法院での離婚案内（親教育プログラム）を受講したり、養育費や面会交流についての合意・調書の作成が不可欠となった。そのために、韓国でも、家庭法院を中心として家庭法律相談所（ソウル本部と28支部）、健康家庭支援センターなどの民間機関、自治体の機関などとの関係機関が連携・協力して、紛争の予防支援、合意形成支援、また、これまでの「子どもソリューション会」に加え、2014年11月から「面会交流支援センター」がソウル家庭法院内に設置されて、児童福祉士の専門相談員の関与のもとに面会交流の実施の支援活動を開始した。欧米のような司法主導の官民の当事者支援のネットワークモデルに対して、韓国もアメリカ・ドイツ等の司法主導の家族支援ネットワーク化が進んでいる。これに対して、日本では、DVやストーカー対策の不十分さもあり、協議離婚制度を大幅に改革することは当面は困難であると思われる。そこで、明石市のような身近な基礎自治体がコーディネートする緩やかな（強制力を伴わない）地域行政支援ネットワークが好ましいと言える。しかし、ここでも基礎自治体

や行政によるコーディネート機能、情報提供・相談機能、関係機関のネットワーク形成機能、情報連携や行動連携のためのリスト提供機能、身近な市民サービス提供機能、機動的な政策形成機能等がなによりも求められている。このような自治体による子ども養育支援ネットワークの形成により、子ども養育に関する関係機関の役割分担と緊密な連携が進むことが期待される。

平成26年度 第2回 制度問題研究会記録

日 時：平成26年10月29日(水) 午後2時～4時30分

場 所：東京芸術劇場

テーマ：養育費等をめぐる関係機関の役割分担と連携について

講 師：明石市長 泉房穂 同政策部市民相談室長 能登啓元

研究員：片山登志子、島崎謙治、下夷美幸、棚村政行(座長)、平田厚、若林昌子

オブザーバー：下山洋司(法務省)、度会哲賢(厚労省)、永田秋夫(家庭問題情報センター)、
山口恵美子(家庭問題情報センター)

養育費相談支援センター：鶴岡健一、石橋俊子、海老原博子

〈棚村座長〉

それでは、第2回「養育費確保に関する制度問題研究会」(以下「制度研」という)を開催させていただきます。この研究会は養育費ということがメインなのですが、やはり離婚や別居している両親の間に立つお子さんの問題が非常に重要ということで、今回は、自治体におけるこどもの養育支援に関する施策について先進的な取り組みをしておられる明石市の泉市長、能登市民相談室長にお越しいただき、明石市の取り組みの内容、特色、工夫されていること、ご苦労されていることなどをお聞きして、私どもに身近な自治体あるいは関係する機関の役割分担や連携のあり方、また、養育費を含めたこどもに対するどういった支援が可能かということについて意見交換を図りたいと思います。

私は、この制度研とは別に「養育支援制度研究会」という研究会も運営しており、本日お越しの泉明石市長にはこの研究会にも参加していただいております。私たちのテーマに関して貴重なお話が聞けるのではないかと考えております。

それでは、泉市長、能登室長よろしく申し上げます。

(参加者の自己紹介……省略)

〈棚村座長〉

では泉市長よろしく申し上げます。

〈泉〉 最初に実務を担当している能登から明石市の取り組みの概要や今後の予定を説明させていただきます。その後、私からお話をして、意見交換という形にしていきたいのでよろしく願いいたします。

〈能登〉 能登でございます。早速ですが私から明石市の報告をさせていただきます。

お配りいただいている封筒の中に入っている資料2の「明石市こども養育支援ネットワークの取り組みについて」という資料に従ってご報告させていただきます。既にご存じの方もいらっしゃるかと思いますが、本市では今年の4月から「明石市こども養育支援ネッ

トワーク」の運用を開始しております。このネットワークの根幹にある考え方は、公である行政、特に市民に最も身近な基礎自治体である市が、自ら声を上げることができないこどもの立場に立って、こどもの権利である養育費や面会交流を守るというものです。この考え方の下、行政として支援させていただくことが可能な夫婦間の葛藤がそれほど高くはない、葛藤の低いケースを主な対象として支援を実施させていただいております。

本日は「養育費確保に関する制度問題研究会」にお招きいただきましたので、お配りしている資料では、本市におけるこども養育支援策について養育費確保のための支援策とその他の支援策と、大きく2つに分けて整理させていただきました。

まず、養育費確保のための支援策としましては、すでに本年4月から実施している3つの支援策と現在検討している2つの支援策がございます。1つ目は、参考書式の配布です。今年の4月1日から、「こどもの養育に関する合意書（資料5）」と「こども養育プラン（資料6）」という2種類の参考書式を離婚届とともに配布しております。お手元の資料の中に緑色の冊子があるかと思えます。「離婚届を出される方へ（資料3）」と記載された緑色の様式一式、この中に、離婚届とともに「お子さんの健やかな成長のために～養育費と面会交流～（資料4）」と書かれた冊子が挟まれています。この冊子の中を見ていただきますと、パンフレットとともにA4サイズの「こどもの養育に関する合意書」と「こども養育プラン」の2種類の書式が挟まっているかと思えます。このうち、「こどもの養育に関する合意書」をまずご覧いただきますと、こちらはお子さんの親権、養育費の金額や支払方法、面会交流の方法や頻度などについて、お父さんとお母さんが合意した内容を残しておくためのもので、この用紙の末尾にお父さんとお母さんそれぞれが署名押印する欄を設けております。

一方もう1つの「こども養育プラン」は、この「こどもの養育に関する合意書」を作成する前提としてお父さんやお母さんがそれぞれの希望を書くための書式です。基本的には、お子さんの生活拠点、具体的にはお父さんの家で暮らすのかお母さんの家で暮らすのか、養育のための費用、具体的には養育費の金額として、お父さんやお母さんが希望される金額や支払時期、そのほか入学、進学、習い事、入院や手術にかかる費用についてどうするのかと、離れて暮らすお父さんお母さんとの交流について、具体的には交流の頻度と方法や場所、お父さんとお母さんの連絡方法など、お父さんとお母さんがそれぞれ希望する養育プランを書いていただきます。そしてそれぞれ養育プランを記入していただいたあと、お互いの希望プランを見せ合うことで、話し合っこの合意書の作成をしていただけたらと考えています。

ご存じのとおり現在の離婚届では、未成年の子がいる場合、右下の四角の中の当てはまるものに印をつけてくださいということで、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、という2つの欄が設けられています。実際のところチェックが入っていないものとか、チェックしているけれども実際何の取決めもしていないというご夫婦も少なくありません。現に厚生労働省が行なった平成23年度の全国母子世帯等調査

によりますと、離婚による母子世帯において養育費の取決めをしている割合が37.7%、実際に養育費を受給している割合が19.7%、面会交流を行っている割合が27.7%となっており、非常に少ないことが伺えます。こうした現状におきまして、これらの書式が、このようなお夫婦が養育費や面会交流についての取決めをする意識作りのきっかけとなればと思います、配布することを決めた次第です。なお、これらの参考書式は明石市のホームページからもダウンロードできますので、是非ご活用いただければと存じます。

この「こどもの養育に関する合意書」と「こども養育プラン」は、どちらも市に提出していただくものではありません。また、ホームページからダウンロードもできますので、実際にどれくらいの方にご利用いただいているかについて正確に把握することが困難であるという点は課題の1つとして認識しております。とはいえ、離婚届を受け取ったお父さんやお母さんがこの合意書を見て「書き方を教えてほしい。」とか、「どうやって使ったらいいのかわかるのか。」と言って市民相談室に相談に来られているケースもありますので、本市の取り組みは概ね好評ではないかと認識しております。以上が1点目の参考書式の配布です。

続きまして養育費確保のための2つ目の支援策は、関係機関との連携です。こどもに寄り添った支援を幅広く行うためには、こどもに身近な市が中心となって養育支援について関係機関同士のつながり、連携を深めていくことが大切であると認識しております。明石市では「こども養育支援ネットワーク」に関わっていただいている機関として、法テラス（日本司法支援センター）、FPIC、弁護士会、公証役場との連携を図っております。具体的に申し上げますと、まず法テラスとの連携としましては、今年の5月9日から明石市役所の本庁舎にあります市民相談室の横に「法テラス明石市役所内窓口」が開設されました。これは法テラス兵庫地方事務所が自治体との連携のパイロット事業として新たに開設したものです。開設日時は毎週火曜日、水曜日、金曜日の午前9時から正午までと午後1時から午後5時までです。例えば、夫婦間で合意書をうまく作成できない相談の方が弁護士への依頼を希望される場合には、市民相談室から法テラスにつなぎ、法テラスのスタッフ弁護士又は契約弁護士が受任して、調停申立などを行います。この明石市市役所内窓口ができるまでは、兵庫県内にある法テラスは神戸、姫路、尼崎の3カ所で、明石から少し離れておりました。実際明石市内にないということで、窓口ができるまでは神戸の法テラスや姫路の法テラスをご案内しても、なかなか神戸や姫路までいくのは面倒だとおっしゃる方が大勢いらっしゃって、結局法テラスをご利用いただく回数は少なかったと認識しております。しかし、市役所の中に法テラスが設けられたことによって、市民の方からすると市役所は非常に行きやすい場所ですので、法テラスへのつながりが非常にスムーズになり、相談者の方のニーズに迅速かつ確実に応えることができるようになります。実際に、法テラス明石市役所内窓口の相談件数はかなり多くて、9月末までで400件弱のご相談をいただいています。これは離婚やこども養育に関するご相談だけではなく、5月に開設して9月末まで全体として400件強の相談をいただいていますので、かなり大勢の方にご利用いただいているかと思えます。

続きまして(2)のFPICさんとの連携につきましては、後程申し上げます「こども養育専門相談」についてご説明させていただきたいと思っております。

(3)の兵庫県弁護士会との連携ですが、こちらは市役所における無料の市民法律相談のほか、法テラスの資力要件を充足しないが弁護士への依頼を希望する相談者への方への弁護士紹介などで連携を図っているところです。また、私を含む明石市の弁護士職員は兵庫県弁護士会に登録しておりますので、兵庫県弁護士会の委員会に参加することもあります。具体的には、弁護士会の委員会、こどもの権利委員会や両性の平等に関する委員会などの委員会との連携を図っていくということをしているところです。

続いて(4)の明石公証役場との連携ですが、これは夫婦間で合意が成立した場合に市民相談室から公証役場へおつなぎし、公正証書を作成いたします。その際、必要に応じて本市が配布した合意書などの参考書式を活用していただければと思っております。また、現在、公証人による公証相談を、月に1回、市役所本庁舎で実施しております。これは離婚に関する相談だけでなく、相続など公正証書作成全般についてのご相談ですが、離婚に関する相談もありますので、この点でも連携を図っていると認識しております。なお、公正証書を作成したにも関わらず養育費が支払われなくなった場合は、当事者の方を先ほど申し上げた市役所内の法テラスの窓口におつなぎして養育費の履行確保を図ることも出来ます。このような連携の下、本市における離婚や別居に伴う養育支援制度のあり方などに関する関係機関や有識者との意見交換及び情報共有を行うため、定期的に連絡会議を開催しております。連絡会議に参加する関係機関としましては、先ほど連携についてお話しさせていただきました法テラス兵庫地方事務所、FPIC大阪ファミリー相談室、兵庫県弁護士会、明石公証役場に、兵庫県臨床心理士会と兵庫県社会福祉士会を加えた合計6つです。また有識者として、本日もご出席の片山登志子先生をはじめ、弁護士や大学教授の先生にご参加していただいて有意義なご意見をいただいております。さらに、オブザーバーとして神戸家庭裁判所から3名の方にご出席していただいております。司法機関の担当者の方に、行政機関が主催する会議にご出席いただけるということは、行政とほかの関係機関との連携を構築するにあたり、大きな意義を有するものと考えております。

最後に本市の担当部署として、私が所属しております市民相談室の他に、離婚届の配布や受理などの戸籍事務を取り扱う市民課、DV相談や婦人相談を実施する男女共同参画課、児童扶養手当や母子父子家庭支援を担当する児童福祉課の各課長が連絡会議に参加しております。庁内での連携も図れるように情報交換、意見交換をしているところです。

なお、第1回目の会議を今年（平成26年）の2月13日、第2回目の会議を5月14日、第3回目の会議を8月20日、いずれも明石市役所で開催いたしました。この連絡会議は今後も定期的で開催していく予定です。

続きまして資料の4ページに移らせていただきます。

養育費確保のための3つ目の支援策として、相談体制の充実化があげられます。本市では市民相談室に3種類の相談窓口を設け、各相談者のニーズに応じた適切な窓口を

ご案内しております。まず1つ目が「こども養育専門相談」です。今年の4月からFPIC大阪ファミリー相談室の相談員さんによる相談を、毎月第4木曜日の午後、月に1回市役所の本庁舎にある市民相談室の面談室で実施しております。これは相談時間が1組1時間、相談枠は1回当たり3件で、この4月から10月までの相談件数は合計13件です。こども養育専門相談の相談時間は1時間ですので、利用者の方は1時間をフルに使われており、相談を受けられた後の感想を聞きますと、「やはり時間をゆっくりとれるのがいい。」とのことでした。後でご説明いたしますが、法律相談は1回当たり20分ないし30分であり、自分の説明したところで殆ど終わってしまうけれども、こども養育専門相談では自分が30分間説明したあとも相談員さんの方から30分間アドバイスがいただけるということで、やはり長めの時間設定ということは、利用者の方にはかなり好評であると考えております。

相談内容としましては養育費や面会交流に関する相談が主ですが、そもそも離婚前に、これから離婚を考えているお母さんが来られて、離婚を考えているけれどもご主人にどう切り出したらいいとか、その場合お子さんはどうしたらいいのかなどの離婚前の相談から、すでに離婚をして夫が養育費を支払うと約束したのに支払ってくれないとか、あるいはお父さん側から、妻がこどもに会わせてくれないなどの離婚後のご相談もあります。1件だけご夫婦で見えられて、これから離婚するだけけれども、夫婦で何を決めたらいいのかというご相談もありまして、その場合にはどちらもが離婚するということは合意していて、こどものために何ができるかというところを気にされているようで、この「こども養育専門相談」をお願いした意義は十分あるのかなと思っております。以上が1点目のこども養育専門相談でございます。

続きまして、2点目が専門職総合相談です。本市では平成24年度に弁護士を、平成25年度に社会福祉士及び臨床心理士をいずれも常勤の任期付職員として採用しております。現在弁護士の数は4名、社会福祉士が5名、臨床心理士が3名おります。ご承知のとおり、離婚や別居に伴うこどもの養育に関する相談には、法律的なご相談だけではなく福祉的なご相談や心理的なご相談もあります。例えば、離婚をしてお子さんを引き取ったお母さんが、今まで専業主婦だったので夫の収入がなくなったら経済的に生活が厳しいけど、どうしたらいいのというご相談の場合には、たとえば生活保護などの福祉的な支援を紹介する時もあります。また、離婚に伴いお子さんや親御さんの心のケアが必要な場合には臨床心理士によるカウンセリングなどの支援も必要です。このような複合的な相談に対し、横断的に対応するために弁護士、社会福祉士及び臨床心理士の3職種が連携して総合的な支援に取り組みます。これらの専門職は全て常勤の職員ですので市役所のいろんな部署に散らばっていますが、正規職員として在籍しております。もしご相談があった場合には必要に応じて随時相談することができますし、弁護士も社会福祉士も臨床心理士も複数おりますので、対応することが可能であると思っております。また、家を空けることができないなどの事情で市役所などにお越しになることが難しいような方に対しては、専門職職員が訪問してご相談に応じる訪問相談も実施しております。

3点目が法律相談です。これは弁護士による法律相談です。現在、兵庫県弁護士会から派遣された弁護士が週に1回から2回、市役所本庁舎で法律相談を受け、離婚調停手続の流れや留意点などの法律的な相談に対応しております。これは明石市に限らず多くの自治体で実施しているところかと思えます。それに加えて、明石市独自の政策として、私を含む任期付の弁護士職員が週に1、2回市役所の本庁舎や市民センター（市役所の支所にあたる）で同様の相談を受けております。この弁護士職員による法律相談の場合は、手前味噌で恐縮なんですけれども、外部の弁護士に比べて、市の児童福祉課や生活福祉課などの必要な部署におつなぎすることが可能であるというメリットがあります。実際、法律相談で離婚に関するご相談がこの平成26年の4月から9月までで70件ありました。その中で養育費に関する相談は11件となっています。

以上が、現在やっている3つの養育費確保のための支援策です。

続きまして現在検討中の2つの支援策について簡単にご説明させていただきます。資料は5ページになります。1つ目は合意書の債務名義化です。これは先ほどご説明した「こどもの養育に関する合意書」を作成してもお父さんが合意に従わずに養育費を支払わなかった場合に、お母さんがこの合意書のみですぐにお父さんの財産を差し押さえることはできません。養育費の履行確保をより確実なものにするために、合意書を調停調書化あるいは執行証書化することが望ましいといえます。そこで合意書を作成したご夫婦に対して家庭裁判所を案内して、調停調書の作成を促したり、公証役場につないで執行証書を作成させたりして合意書を債務名義化し、履行の確保を図ることを考えています。このためには公証役場との連携であるとか、家庭裁判所との協議が不可欠になってきております。連絡会議でも意見をいただいているところですが、家庭裁判所との調整や公証役場との連携について今後もう少し詰めていく必要があるかなというふうに認識しております。

2つ目が5ページの5、養育費立替払制度です。この点につきましては、回収可能性の部分であるとか、児童扶養手当との調整とか財源の確保などクリアすべき様々な論点もあるかと思いますが、実効性のある履行確保の観点から今後の検討課題の1つとして丁寧に検討してまいりたいと考えております。以上が第1、養育費確保のための支援策です。

次に第2、その他の支援策についてご報告させていただきます。

大きく分けて4つに分けることができます。この中にはこの10月からスタートした施策も盛り込まれております。まず1つ目が面会交流です。この面会交流支援策としましては、「こどもと親の交流ノート（養育手帳）（資料7表紙のみ）」の配布がまず1点目にあげられます。お手元の資料の中にある「こどもと親の交流ノート」をご覧くださいと思います。これは、離婚や別居の際におけるお子さんの情報、例えば病気の内容とか学校生活の状況について、お父さんとお母さんが共有し、お子さんの養育に役立つものでございます。冊子の中をご覧くださいますと2ページ目にお子さんの写真を貼る場所があります。そして6ページから交流記録のページということで、6ページ以降見開きで、同じ記載が続いております。このうち7ページ、9ページ、11ページといった奇数のページは主に一

緒に暮らす親御さんがお子さんの日常生活などを記入していただく欄でございます。右側の8ページ、10ページ、12ページといった偶数ページは、お子さんと定期的に会われる親御さんが面会交流の内容などを記入する欄となっております。この手帳の使い方については、3ページに「こどもと親の交流ノート」の使い方という事で書かせていただいておりますが、主にお子さんを養育されている親御さんが面会交流の際に他方の親御さんに手帳をお渡しして、その親御さんが面会交流時の様子などを記入してお子さんを養育している親御さんにお返しする連絡ノートのような感じで使っていただければと考えております。これは、この10月から市民相談室の窓口で配布しております。

続きまして、面会交流の支援の2点目が親子交流サポート事業の開始です。これは連絡会議において関係機関や有識者の方々から面会交流に適した空間の確保が重要な課題の1つだとお伺いして、行政として面会交流の場所を提供できないかと検討しました結果、この10月から、日本で最も古いプラネタリウムがある市立の天文科学館を面会交流の場所として提供し、お子さんが中学生以下で明石市内に居住されている場合には、プラネタリウムのファミリーシート（2、3人掛けの家族向けのシート）やイベントの優先予約をできるようにするほか、面会交流で利用されるお父さんやお母さんの入館料を無料化するということにしました。

続きまして、2つ目のこどもの心理の支援としましては、この10月から「親の離婚とこどもの気持ち（資料8表紙のみ）」というパンフレットの配布を始めています。このパンフレットは、先ほどご説明した「お子さんの健やかな成長のために～養育費と面会交流～」の中に「こどもの養育に関する合意書」や「こども養育プラン」と一緒に挟んで配布しています。これは、お子さんがいる、いないに関わらず、そのお子さんが成人であろうとなかろうと、離婚届を取りに来られた全ての方に配布しています。このパンフレットの中をご覧いただきますと、まず親御さんへのアドバイスについて書かせていただいております。次に年代別のお子さんの気持ちと対応の仕方について、乳幼児期、就学前の時期、小学生の時期、中高生の時期で、それぞれのお子さんの気持ちや親御さんの対応にあたっての注意点などを記載させていただいております。そしてこども養育プランの作成の案内、母子父子家庭支援ということで、母子家庭や父子家庭の皆さんの支援策として医療費の助成や児童扶養手当、仕事の就業訓練、就労相談やその他の母子相談などについてご案内をさせていただきます。

続きまして2の(2)、5ページの「こどもの心理」の(2)離婚前講座（こども養育ガイダンスの実施）ですが、「離婚後の子育てとこどもの気持ち（資料9）」と題するチラシをご覧いただければと思います。これは来年の1月25日（日曜日）ですけれども、午後1時から明石市内において、「こども養育ガイダンス」を試行的に実施する予定です。このガイダンスが3部構成となっております、第1部が子育て説明会ということで、離婚後の行政サービスについて市の担当職員がご説明させていただきます。第2部がこどもの気持ちを考えるワークショップで、心理学を専門にされている大学教授の先生方を中心とした

FAIT-Japan研究会が主催いたします。そして第3部が個別相談会で、我々弁護士職員や臨床心理士さんなどによる個別相談を予定しております。今回は試行実施ということで、11月から離婚届の案内に挟む形で市民の方にご案内をさせていただくことを検討しております。

続きまして資料の「明石市こども養育支援ネットワークの取り組みについて」の6ページを見ていただきたいと思います。ここに書かれている「こどもふれあいキャンプの実施」ということですが、これは現時点では準備段階で、来年の夏ごろを目途として、離婚や別居を経験したお子さんを対象としたキャンプを実施することを検討しております。

続きまして、3の母子・父子家庭支援に移らせていただきます。

まず1点目が「総合支援パンフレット」の作成です。これは準備中ということで、現在作成の準備を進めているところですが、先ほどご覧いただきました「親の離婚とこどもの気持ち」の後にも母子家庭や父子家庭の支援策についてまとめさせていただいていますけれども、これを少し拡大する形で総合的なパンフレットを準備しているところです。これは東京都世田谷区が作成しているパンフレットを参考にさせていただく予定です。

2点目の(2)「児童養育手当の支給（仮称）」ですけれども、これは母子父子家庭に対する経済的な支援策として、児童扶養手当だけではなかなか生活が厳しいという声、特に2人目、3人目の多子加算の金額が少ないんじゃないかという声もありますので、そういった児童扶養手当に上乘せする手当を支給できないか検討を始めているところです。

最後に4その他ですけれども、まず(1)「戸籍のないこどもに対する支援策の実施」ですが、こちらは戸籍のないお子さんを支援するため、平成26年10月から市民相談室に「無戸籍者のための相談窓口」を開設し、民間団体による無料相談、生活支援や教育支援を含めた総合的支援、精通弁護士の紹介などの法的支援を行っています。これは法務省から7月末に通知をいただきまして、無戸籍の方についての調査ということで、市内で調査させていただいたところ、数名のお子さんが無戸籍であるのではないかという調査もあり、無戸籍の方のための相談をする必要があるんだろう、戸籍のないお子さんに対する支援というのもこども養育支援の一環ではないかと、こういった観点から窓口を開設したところです。

(2)の「(仮称) こどもの貧困対策条例の制定」ですけれども、こども養育支援施策というのは、やはり継続的、安定的、効果的に展開される必要がありますので、今後、市の施策を進めていくうえで位置付けを明確にするために条例を制定することが考えられます。以前は、こどもの養育条例という形で考えていたんですけれども、8月29日に閣議決定されました「こどもの貧困対策に関する大綱」におきまして経済的支援の一つとして「養育費の確保に関する支援」が謳われていますので、このこどもの貧困という中に位置付けることができないか、現在検討しているところです。本市では今月3日に「こどもの貧困対策検討チーム」を立ち上げております。私もメンバーの1人ですけれども、このこどもの貧困対策の中で養育費確保のための支援策を位置付けられないか、検討しております。

以上、本市のこども養育支援ネットワークの運用を開始して半年間位の経過や現況についてご報告させていただきました。実際、この4月から始めて市民の方をはじめ、他の自治体職員の方、議員の方、民間支援団体の方による視察や問い合わせを結構多く受けております。特に他の自治体職員の方から、予算はどうされているんですか、お金がかかるんじゃないですかとよく質問されるんですけども、平成26年度の予算は38万5千円でやっているところです。実際に合意書を作成して配布することなどは、それほどお金がかかるものではありません。どこの市でもできることですよということで、まずできるところからスタートしてはどうかということで、他の自治体にもご案内させていただいているところです。この取り組みが少しでも全国の自治体に広がってくれればと思います、私からの報告は以上とさせていただきます。では市長お願いします。

〈泉〉 では、私の方から今の話を踏まえてお話しさせていただきます。

まず、今回の施策には、3つのポイントがあります。1つ目は「こども目線」、2つ目は「市民の理解」、3つ目は「広がっていく」です。

1つ目の「こども目線」というのは、あくまでもこどもの立場から、市民やこどもに最も近い基礎自治体である市ができることをしていきましょうというスタンスです。お父さんのためでもお母さんのためでもなく、こどものため、こども目線で施策を進めるということです。ここは強く意識しております。

2つ目ですが、今回の施策は義務や強制を課すものではなく、参考書式等の働きかけという形で、市民の理解を得ながら進めております。例えば、今日お配りしている資料の中にもありますが、明石市では月に2回、市の広報紙を市民全員に配布しております。その5月15日号で「明石市こども養育支援ネットワーク」の特集を組み、市民の皆様はこの施策についてご理解を賜るべくお伝えしました。ありがたいことに、3ページの右上の方に、今日もお越しいただいていますが、厚生労働省から「明石市の取り組みに注目しています」というメッセージを御寄稿いただきました。こういった形で市民の理解を得ながら、政策を進めています。

3つ目ですが、この政策は明石市だけでいいわけではございませんので、より多くの自治体に広がって欲しいと思っております。予算規模につきましても、他の自治体でもできるようにという観点から、無理をすることなく少額に抑えています。

以上のように、明石市だからできるではなくて、どこの自治体でもできる施策として順次段階的に実施しており、この3つのポイントを強く意識しております。今後はこの3つの観点を更に進めまして、もちろん1つ目のこども目線は変わりませんが、2つ目については履行確保の観点から更にできることはないのかという検討が必要だと思っておりますし、3つ目につきましては、予算措置などもう少し考えていかないと、という思いは持っております。

それから、関連するテーマとしてお伝えしたいことが3つあります。1つ目は、明石市はこどもを核としたまちづくり、こどもに特化したまちづくりを進めていること、2つ目

は関連施策としてDV防止についても施策を進めようとしていること、3つ目は今もお話がありましたが、こども養育の取り組みをこどもの貧困対策の中に位置付けるということです。この3つについて少しご説明させていただきたいと思います。

1つ目は、これは私が市長になって今で3年半ですが、私が市長になる直前に市の方針としてこどもを核としたまちづくりという長期総合計画の方針が打ち出されました。私自身も市民公募委員の1人でありましたけれども、それを受けましてこどもを核としたまちづくりを押し進めております。具体的には例えば、こども医療費につきまして、2年前から、中学生（15才）まで所得制限無く完全無料化を図るなど、予算的にもこどもに重点化を図っております。これは東京では当たり前かもしれませんが、中学生までというのは関西では珍しく、隣の神戸市でもこどもの医療費は2才までが無料で3才から有料です。その結果、幸いに明石市では人口が増え出しました。これは兵庫県内41市や町がありますが、人口減少から増加に転じたのは明石市だけです。明石市は、統計値では年に1000人ずつ減ると言われていましたが、こどもを核としたまちづくりを進めた結果、人口が増えております。具体的には20代30代の方々が、神戸市や加古川市から明石市に流入してきております。つまり、こどもを産み育てやすいまちであるということが伝わり、認識いただいたと理解しております。その結果、こどもを核としたまちづくりについて、市民の理解を得られるということにつながるのだと考えております。

2つ目ですが、このテーマを進める際に、やはりDVの問題は避けて通れません。これにつきましては、明石市は遅まきながら、本年度の4月にDVセンターを立ち上げました。そして今、能登から弁護士は現在4名と言いましたが、1月にはさらに3名が着任し、7名体制になります。うち1人はDV対策を担当し、その弁護士が中心になって、DV対策に関するネットワーク化を図り、DVに対してしっかりとした対応をとっていく予定にしております。やはり一般論的な施策とDV問題への強い配慮をセットで進めていかないといけないという考えからです。

3つ目は、能登の方から説明がございましたが、こどもの貧困対策につきましては、すでに法律が制定され、国の方でも大綱が作られました。法律のなかにも、地方公共団体の責務という形で言われておりますので、しっかり取り組んでいくという方向性で進めております。条例作りもそうではありますが、具体的な施策としては、例えば明石市としては奨学金については、次年度予算で給付型の奨学金を検討しております。お金の問題や親の事情によって夢が断たれることのないようにという考えです。また、スクール・ソーシャルワーカーを1名、スクール・カウンセラーを2名、いずれも市単独予算で、常勤で配置しております。加えて、1月からはスクール・ロイヤーとして、常勤の弁護士職員を配置します。また、親の離婚などこどもの置かれた状況に起因するこどもの貧困を防ぐべく、「こども養育手当」という形で、児童扶養手当に上乘せする給付であるとか、総合的な政策の展開を検討しているところです。やはり養育費というテーマだけでは対応しきれませんので、もっと幅広い総合的な支援施策の拡充が必要であるという認識です。

あと、もう少しだけお伝えさせていただくと、釈迦に説法ではありますが、整理のポイントとして3つあると考えています。日本の場合にはそもそも合意がなされていないという実情がありますので、まず1つ目は合意を促すという合意形成のインセンティブの問題。2つ目としては、合意してもいわゆる債務名義が進展しないことには履行確保につながりにくいので、それをしっかりと債務名義化、公の書類にしていくということ。3つ目は実際の履行確保です。養育費についても面会交流にしても、絵に描いた餅ではなく、履行の確保を担保する制度設計が必要だと強く認識しており、具体的には養育費については立替払制度を作りたいと考えております。これもご存じの方もおられるかもしれませんが、明石市では犯罪被害者等への支援について立替支援金制度を昨年12月に条例化し、この4月からスタートさせております。犯罪被害者やご遺族の方が有する損害賠償債権が、債務名義があるにもかかわらず履行されない場合には、明石市が加害者に代わって300万円という上限がありますが、立替支援金という形で被害者のお手元にお金をお渡ししたうえで、債権譲渡を受け加害者に対して求償を図っていくという制度を創設しております。テーマを損害賠償債権から養育費の債権に切り替えることによって、理論上は可能であるということでもあります。犯罪被害者等支援に関する立替支援金制度については、関係省庁とも協議の結果、お認めいただいた制度設計ですので、養育費に関する立替払制度についても実現可能性は高いと理解しております。ただ問題は、犯罪被害者等支援に関する立替支援金制度は継続給付ではございませんが、養育費については件数も多く、継続的給付ですので、財源的裏付けを考えた時には市民の理解なくしては難しい面があります。丁寧な議論を経ながら、そう遠くない将来には立替払制度を創設したいと考えております。

面会交流につきましても、こどもの権利だと明石市では考えております。親が放棄できるものではないと、こどもの権利である以上こどもの権利が実現できない場合には公がしっかりとそれを支援し、こどもの権利の実現を図っていくという観点から何ができるかと今検討中であります。以上私の方からご報告させていただきました

〈棚村座長〉 どうもありがとうございました。

能登先生、泉市長、どちらに対してでも結構ですのでご質問とか、もう少しこういう点お聞きしたいということがあれば、御発言いただければと思います。いかがでしょうか。新聞報道あるいはテレビ等でも非常に注目をされている取り組みであることは間違いのないわけですが、ここでできると、このぐらいの人や予算規模でできるということを具体的に示していただくことでほかの自治体にも少し広まっていくといいと思います。それから、何よりもやっぱり市民の皆さんの理解が得られているということですね。私も実は8月にちょっとお邪魔させていただきまして、タクシーに乗った時に聞いてみましたら、今の市長さんは一生懸命頑張っていて、いろんなことをやっているという話をされておりました。そういう感じで割合と地元でも評判になっているということのようです。だから、先生方の方でもあるいは各省庁でも結構ですけども、せっかくの機会ですので、もう少し細かいことをお聞きしたいということがあれば、いかがでしょうか。

〈永田〉 こどもを核にするという施策は、市長になられる前からそういう方針があったようですが、やはり職員の意識をちょっと変えないといけないと思うんですが、意識の変換や組織自体の変換、そここのところについてお伺いしたいのですが。といいますのは、私は今、ある自治体の市民相談に行ってるんですね。そこでこういう明石市のやり方がとてもいいという話を相談部門の人たちが話しているのですが、いろいろ内部的な問題があって難しい面もあるということなのです。そのあたりをどんなふうにしてこられたのかお聞かせいただきたいのですが。

〈泉〉 3つ申し上げます。まず1つは強いメッセージ性ということを意識しました。私も市長選挙の公約として、頑張るこどもを街全体が応援する街にしたいと言い続け、選挙の時から、今回立候補しているものはこどもを極めて強調する候補者であることは、市民にも理解いただいていると思います。一貫して「こども」の3文字を言い続けており、市の広報紙やあらゆる挨拶の時に明石の街はこどもでいくなだと言い続けております。この一貫性には意味があると思います。言い換えると、高齢者もこどももと、皆さんバランスを取られるんですね。これに対して、明石市はこども一点豪華主義と言っていますけれども、こどもでいくなだという強いメッセージ性を発していったことが職員や市民にもかなり影響が大きかったと思います。ここは、幸いに市民にも議会にも理解を得られたという認識をいま持っております。多くの市長さんはやはりいろんなテーマに対して配慮されるのですが、その（こども一点豪華主義という）部分は強く意識しました。その結果、先ほどもお伝えしましたが、周辺の神戸市などから明石市に20代、30代の方が引っ越してきて人口が増加に転じたというような現象が後押しになっており、市民に理解が得られつつあることは非常にありがたいと思っています。

2つ目が組織の問題です。これはやはりこどもといっても、市役所でもいくつか分かれていました。具体的にいうと、私が市長になった時には、例えば幼稚園は教育委員会部局で市長部局ではありませんでした。が、私が市長になった翌年に大きな組織再編をいたしまして、新たに「こども未来部」というこどもに特化した部を創設し、教育委員会から幼稚園部局を切り離し、「こども」というキーワードで1つの部を新たに作りました。これはやっぱり意味があると思います。やはり自治体も組織ですので組織的な調整を図らないと難しいので、こどもの施策を推進できる体制を庁内的にとっていくということを順次やっております。例えば市民相談も、常にこどものテーマの検討チームに入ってもらおうというように、関連部署が一緒に入ることにより、こども施策が全庁的に縦割りではなく進められる体制をとるということは、強く意識しており、更にもっと再編する必要があると思っています。

3つ目は、1つ目や2つ目と関係しますが、やっぱり予算の部分です。この養育費や面会交流のテーマについては、議会の承諾や市民の理解を得るという観点からも、あえて39万円程度という予算で、（予算）規模は少なく抑えています。ただ、トータルで見れば予算を大きくこどもにシフトしていています。実際、総合的なこども支援施策を進めてい

くためにはやはりお金がいらしますので、予算については相当大的な変動を実施しています。抽象的に子どもを大切にというだけでは、現実的には難しいと思いますので、一貫した子ども目線のメッセージを継続することと、そして組織的にその政策を進められる庁内体制をとること、3つ目はしっかりとした財政的裏付けをすること。さらにプラスすると人事面においても、しっかりとこのテーマをお任せできる職員を人事配置していくということです。この人事配置に関しては明石市の特色といえるのかも知れませんが、専門職を活用していくという意味において、心理職や福祉職や法律職を、それに即した部署に配置することを併せてやっているところです。

〈座長〉 よろしいですか。

〈平田〉 私も同じようなことをお聞きしようと思っていました。私、東京都で「権利擁護センターすてっぷ」という障害者、認知症高齢者の権利擁護センターをやっていたときに、一番問題になったのが、やっぱりバランスの点です。社会福祉協議会にセンターが設置され、「東京都」の中には作られなかったものですから、われわれが頑張れば頑張るほど現場サイドでは余計な仕事を増やさないでほしいという反発もあったので、なかなか難しいところを、やっぱり市長さんのリーダーシップで、組み替えてやってらっしゃるからうまくいってるんだなと痛感させていただきました。難しいのはまた3年後に人事異動の時に、専門職を配置したとしても異動になってくる職員たちが、市長さんのメッセージをちゃんと受け止めてくれるかどうかでまた動くかどうかが変わってくるし、今はソフトロー的手法でやってらっしゃるけど、もう少しハードなケースになっていくと、その人員の労力と予算というのも膨らんでくると思います。その辺の兼ね合いというのがなかなか難しそうだなと思いました。ただ、やっぱり外部に作るんじゃなくて内部でやってらっしゃるから、押し切っていけるところがあるんじゃないかということをしごく痛感しました。そういう意味でいくと、ハードケースが出てきた時に、いろんなアイデアでやられてるのはしごく参考になると思ったんですけども、合意書などもハードケースになればなるほど、カーボン複写にして両方持ってもらおうとか、それにはまた予算が、とかいうことになってくると、やっぱり今までの実績というのを数字として議会などに出していかないとイケなくなると思います。例えば今までやられていた参考書式を使ってみてどうだったかという市民の声を聞くアンケートなどを実施するといった予定は今のところはあるんでしょうか。

〈泉〉 検討中ですね。おっしゃるとおりで、やっぱり施策を進めていくうえで自己評価ということがあってこそ前に進めるという点について問題意識は持っておりまして、様式を配布している対象者にアンケートのとり方について聞いたり、FPICの専門相談の後に、どうでしたかというヒアリングをして、施策の評価をどういう形で得るのがいいかということは今検討しているところです。

それから、関連して人の配置の点でよく誤解されがちなので、ちょっとお伝えしたいのですが、明石市は確かに専門職をたくさん配置しています。1月からは弁護士が7名、福祉職が5名、心理職が3名でこれだけで15名になります。人件費がかかっています。これ

は市民にもずっと説明しておりますけれども、私が市長になった時の総人件費が213億円であったのに対して今203億円です。つまり私が市長になった3年間で人件費を10億円減らしました。人件費を10億円減らし、総職員数は10年で200人減らす方針を出しております。すなわち総職員数、総人件費の削減を図りながら、人が減ったからといって、市民サービスを低下させず、むしろ向上させるためには、それに即した専門性の高い者をちゃんと配置することによって、市民サービスの維持向上が図られるように進めております。ですから、専門職を採用して無駄遣いということではなく、総合的には人件費は3年で10億円減らしていますので、そういったことをしっかりとお伝えしながら専門職の配置をしています。

あと、専門職についても2つばかり強く意識しているのは、専門職の採用過程には、私は一切関与していません。基本的には配属予定先の部長を中心に、自分の下で働く専門職を採用するということです。もう1点は弁護士もそうですが任期付採用の期間（5年）が終了しても基本的には継続して位置付くような形をとることを強く意識しているところです。

〈島崎〉 政策研究大学院大学の島崎です。元行政官ですので、実務的な観点から質問させていただきたいと思います。先ほどの話と重なりますけれども、市長はかなり強いメッセージを発出しておられます。率直に申し上げれば、そうしないと自治体組織や関係団体は動かないと思いますが、一方では先ほども話がありましたとおり、他の利害関係団体等との調整はなかなか難しい面が現実にはあるだろうと思います。明石市は医師会などもいろいろ頑張っておられる地域だと承知しておりますが、例えば高齢者行政の方にかかる予算が相対的に比重が小さくなっていくと議員の方々からは反発の声があっても不思議ではない気がします。その点がどうなっているのかというのが質問の1つ目です。2つ目は、子どもに関する施設は、必ずしもひとり親家庭に限らないわけで、例えばいわゆる保育所の待機児童の問題、あるいは障害児の諸施策であるとか、そういうこととの兼ね合いについてはどういうふうにお考えになっているのかということです。

明石市のひとり親家庭に対する取り組みは、金額ベースで言えばそれほどではなかったかもしれませんが、今日のお話を聞いておきますと、例えば職員配置にしても相当重点的な配置をしているように思われます。また、今後、仮に先ほどお話のあったような「立替え払い手当」までお考えになるということになると、相当金額が膨らんでいくことは間違いないように思われます。要は、施策のプライオリティの付け方であるとかバランスの取り方に関して、ご所見、ご見解を是非お聞かせいただきたいというというのが質問の主旨です。

〈泉〉 まず、2つ目のご質問ですが、養育費と面会交流をメインとして位置付けているわけではなくて、子ども施策全体の中の1つとして位置付けております。したがって、財政規模で言っても養育費等については39万円です。片や子ども医療費では10数億円で、一番目立っています。また、公共施設である市の天文科学館も、市内外を問わず高校生まで全

員無料化を図り、待機児童解消についても、本年度の明石市の待機児童解消に向けての保育所設置費用は人口が同規模の隣の加古川市の10倍の予算を組んでいます。来年4月1日には、現在三百数十名いる待機児童が解消になると思いますので、こども施策全体として、予算を大きな規模で動かしています。ただ、これは思いがけずの嬉しい誤算でしたが、抵抗は意外と少なく、「こども」というキーワードに対する理解が時代的に進んだのか、市長就任直後は、確かに今の市長はこども、こどもと言いつぎるといった批判をいろいろな方々からも賜っていましたが、大勢としては、市議会も含めておおむね応援をいただいている状況だと理解しております。その結果人口が増加に転じているという認識です。また、明石駅前の再開発、これも賛否が分かれているテーマだったんですが、当初は市役所の一部が行く予定でしたが、市役所はやめてそこに図書館と子育て支援センターを入れ替えました。市役所だけだとすべて市単独の予算になるのですが、こどもに入れ替えた結果、国から30億円位補助金がもらえました。つまりこどもに変えることによって市の持ち出しが30億円浮いたわけです。駅前の一等地にこどもを応援する施設を作ることによって30億円国から出ましたということによって反対意見に対しても説得をし続けている状況です。あと、商工関係だとか医師会関係からも、幸いにして今のところのご理解いただいていると理解しております。私が言いたいことは、児童虐待などに関する報道やいじめ問題などの影響もあるかもしれませんが、今の時代、私が思っていた以上に、自治体がこどもについて予算を組んで施策を進めるということについて市民の皆さんからの追い風が吹いてる感じています。

〈能登〉 議員さんの反対というのは確かにないんです。私も議会の定例会で報告させていただいているんですけども、思っていた以上に責められていないというのが事実で、やはりこどもに対する支援が必要だということについては議会からも関心を示していただいています。例えば、先ほど説明した講座「離婚後の子育てとこどもの気持ち」に対しても関心を示して見守っていただいていると感じており、そういう意味でもぜひとも成功させたいと思っております。

〈泉〉 確かに当初は、行政が離婚を勧めるのか、といった声もありましたが、いやそうではありません、行政が離婚を勧めてるわけでも反対するわけでもなく、あくまでもこどもの立場でできることをするだけなんですということを意識して進めたので、そういう批判はほぼなくなりました。

後は、やっぱり特にこれについては予算を使っていませんので、今後、養育費の立替払とかいわゆる給付行政については、いくら使う気なのかという声が議員の中にも一部にあることは確かです。

〈下夷〉 こどもに大きく予算をシフトさせたということですが、どこかを削ったというところがあるのですか。

〈泉〉 例えば、公務員の給与の適正化を図るなどして、市役所職員の総人件費を先ほど申し上げたように10億円減らして財源を捻出しました。あと、財政健全化に向けた市民会議

を立ち上げ、商工会議所、医師会も入っていただいて、全市民で財政健全化を進めています。

〈山口〉 先だって読売新聞だったと思いますが、面会交流の場所として天文科学館を提供することに意味があると思うかどうかという質問を受けました。私としては公の施設を提供するという事は、1つの場所がどれだけ役に立つかということよりも、さっきおっしゃっていたような子ども支援のメッセージ性といいますか、行政の姿勢を示すということに大きな意味があると思います。例えば、高葛藤の事例は自分たちだけでそういう場所を利用し面会交流をするということは難しくても、そうでない低葛藤の人たちが、子の引き渡しの場所として使ったり、雨が降った時におにぎり持ってきてその中で食べさせてもらうとか、いわば雨宿りのような、宿り木的な場所があるというのは大変いいことではないかという応援説明をさせていただきました。

もう1つは、離婚の仕事に携わっていると、産褥期を夫婦が乗り切れない、これが離婚につながっている傾向をすごく感じるんですね。先ほど保育所の話が出たのですが、子どもの医療が無料であるということなど、ひとり親家庭に対する施策に先行して一般家庭の、幼児期の子育てについての支援施策を実施されているとお聞きしているのですが、そのあたりのお話が伺えたらと思うんですが。

〈泉〉 今のテーマについては、おっしゃるとおり私が市長になる前から、市役所の1階には、子どもを一時的に預かる場所もすでに位置付けておりましたし、子育て支援センター的な場所を各地域に作るなど、一定程度子育てに力を入れていた街であったと認識しております。「こんにちは赤ちゃん事業」といって子どもが生まれた家庭に民生児童委員が訪問する事業や1歳半とか3歳児検診などを通じて子どもの顔を確認するわけですが、そうはいっても、子どもの顔が見られなかったケースもないわけではありませんでした。それではいかんということでこの11月から、100%完璧に子どもの顔を確認するという施策を始めます。子どもの顔が見られない場合には、児童手当、児童扶養手当の支給をいったん止めます。その上で、子どもを連れて市役所窓口に来たら初めて現金を渡すということにしました。子どものためのお金を、子どもの顔も確認できないのに親に渡すことはできない、ということです。これは国にも相談しましたが、支給方法については自治体に任されているということでしたので、渡さないということではなく振込をやめるだけで、取りに来ていただいたら渡すということで、子どもさんの顔を見て子どもに渡すんだというイメージです。これなども子育て支援の部署の理解無くしてはできませんし、保健師の方々も頑張っていて、夜も自宅訪問を続けますという中でスタートできそうです。繰り返しになりますが、明石市に関する最近の報道では、離婚と子どものテーマが続いていますが、政策的には幅広い総合的な施策を段階的に進めているという認識でおります。

〈鶴岡〉 いまお答えをいただいたとおり、私としては、泉市長は親が離婚する子どもの利益ということに非常に熱心な市長という印象を受けてきたわけですが、それはやはり離婚の子どもだけではなく、一般の子ども育成支援という全体政策の中でやっていくというバ

ランスを図ることによって、市民の理解を得ていくという手法をとっているということでしょうか。

〈泉〉そこはそうだと思います。そこは私に限らず、どこの自治体もそうだと思いますが、やはりトータルな意味で街全体を考える仕事です。分かりやすく言うと明石の場合ですとまず地価が下げ止まり、人が増え出しました。このように街全体が元気になっていくためにもこどもがいるという説明をしています。逆に言えば、「こども」というキーワードで明石の街を良くしていく、現にそれができるといふ成功事例を示す必要があると思っていました。私がいつも言っていることは、全てのこどもには愛情と栄養をしっかりと受け取りながら育つ権利があるんだ、その権利は誰も侵害できないし、それが危ないときには、こどもに近い自治体がしっかりとサポートしていくんだ、というスタンスであって、その中に離婚も位置付けられるのだということです。たまたま最近の報道が、面会交流や養育費のテーマを取り上げることが多いのですが、市民の受け止め方としてはもっと幅広くこどもにも重点化しているという認識だろうと思います。

〈平田〉さきほど弁護士会での法律相談が4月から9月まで70件、そのうち養育費に関するものが11件という内訳をお聞きしましたが、この11件について、その後何らかのアクションを起こすような話になっていく相談と、アクションを起こした後の、例えば調停はしたもののお金が入ってこないとかいった相談との内容的な内訳はわかりますか。

〈能登〉そこまでの内訳は特にとっていないのです。この70件の中には、私たち弁護士職員が受けているものもありまして、それを見る限りどちらかといえば取り決めはしたけれども、履行されていないという方が多いかなという認識です。

〈平田〉ありがとうございます。

〈棚村座長〉よろしいですか。先ほどの島崎先生のご質問や能登さんの説明に関係してくるのですが、私もいくつかの政令都市の施策の調査研究に関わっていますが、特にK市についてご説明しますと、犯罪・非行率も高く暴力や非行の問題も貧困の問題もひどかった地域です。そのため家族に問題のあるこどもたちが荒れていて、児相、教育委員会、警察等のネットワークが1つの建物に同居してこども総合センターというのを作らざるをえないということになっていました。そこでお互いの機関の顔が見えるところで情報を共有しながら問題解決を図るということになった。ここでは珍しく家裁の調査官もオブザーバーという形で参加していました。それくらいやらないと事件が再発し、解決に至らないという、そういう必要に迫られて地域のネットワークが根付いてきているという事情がありました。ところが、おもしろいことに、ここでは成年後見などの高齢者の問題についても、また他のいろいろな取り組みについても同じように地域と家族、関係機関の関係が非常に密になっているということに私どもは気が付かされました。

私は明石市についてもちょっと調べさせてもらいましたが、市長は、実は成年後見の問題にも力を入れておられるし、犯罪被害者の問題にも力を入れておられるのですが、実は地域性というものがあるって、こどもの問題だけに特化していくというのではなく、例えば

お年寄りが登校するこどもに声をかけたり、高齢者の世帯の見守りも民生委員だけではなくて地域の人たちが声をかけあうとか、既存のそういう文化とか意識みたいなもの、自然発生的な地域の絆とかいうものがあるところ、地域自体が活力を持っているところは割合とネットワーク化ということがやりやすいところがあるんじゃないかと思うのです。

私自身は市長のリーダーシップがかなり強いし、政治性もものすごく強いと思うのですが、トップダウンだけだとたぶん長続きもしないし、制度自体が円滑に動かないと思います。だから市長が入られる前から、明石市が持っていた地域の絆みたいなものも、つまり高齢者の問題もこどもの問題も、家族が弱くなっている現状や深刻な課題に対してお金やコストをかけずにやれる方法や力がまだどっかに残っているんじゃないかという面も重要ではないかと思うのです。

先ほどの先生方のお話の中にも出ましたが、こども政策との関係という点からは、医療、年金、介護など高齢者の問題を抜きには論じられないと思います。ところが日本の場合、中央の予算は高齢者の方に吸い取られていて、こどもの政策についての予算は正直いって海外に比べると10分の1くらいにすぎません。このことを考えるとむしろ、中央の予算配分の仕組みと、明石市の予算の配分の仕組みは対称的になっています。そのあたりのところまで考えないといけないのではないかと思うのです。それでちょっとお聞きしたいのは、さっきもお聞きした39万円の予算という形で、実際には大きくこども政策にシフトしているということですが、この程度の少額の予算でも、こども支援を自治体でできると理解していいわけですか。

〈泉〉 今の棚村先生のお話に関連して、是非お伝えしたいのが、やっぱり「社会的ニーズの高まり」が背景にあると思います。もうひとつは「連携の必要性」。この2つをちゃんとお伝えしておきたいと思います。1つ目の「社会的ニーズの高まり」というのは、実際、自治体は本当にダイレクトに市民の声なりいろんな状況が伝わってくる場所ですので、ここは待たないで、特にこどもについては施策をせざるをえないということであります。結局、明石市も遅まきながら「こども未来部」というこどもの部を創設しました。これは明石市以外でも神戸市など各自治体ともそういう動きになっています。つまり、やっぱり市民に近い自治体としては、「こども」という総合的施策の必要性が待たないなので、上から言われてするというよりは、もう自治体の発意によってこどもの総合的政策を進めていくという背景が強いと思います。加えて言うと、こどもに対して公が関わっていくという必要性が高まってきているという社会実態が大きいと思います。児童虐待もそうですが、いわゆる「法は家庭に入らず」ではこどもは救えないと。公が家庭に支援し、介入するという含めて、家庭相談、特にこどもを支援していく時代が始まったのだろうということを、ひしひしと感じています。もう1つは、それと関連しますが、それをどこか単独でできる時代ではもうないだろうと。特に自治体にしても総人件費の削減が迫られ、やるが増えている中で、単独でできることは限られます。また弁護士会にしても、おそらく裁判所にしても、自分のところだけで全てが完結できるわけではないということは、

皆さんもひしひしと感じておられて、関係部署が手をつなぎあうということになっていると思います。

明石市は今回こども養育支援ネットワークという形で裁判所にもオブザーバーとして入っていただいておりますけれども、これに先立って立ち上げたのが、成年後見のネットワークです。明石市は、まず最初に成年後見について、家裁を含めてほぼ似たようなネットワークを立ち上げました。その第2弾がこのこども養育支援ネットワークになっています。

成年後見のネットワーク立ち上げの際も、明石市にも神戸家裁判明石支部があり、裁判所としても困っておられることがいくつかありました。一例をあげると、例えば成年後見について精神鑑定をする必要があるんだけども医師の確保がままならない、また鑑定費用の問題とか、鑑定に要する時間の問題などの課題を抱えておられました。このため、行政として関係が深い医師会にお話を持っていき、行政が責任を持つ形で精神鑑定を迅速かつ適正価格で対応できる体制をとるという話し合いを進める中で、裁判所も行政と意見交換することのメリットをお感じいただいているのではないかと考えているところです。

結局、関係部署がつながってこそスムーズに行く部分がある、つながらないとやっぱり課題を抱えたままになるということが見えてきたわけです。つまり、行政、自治体のいいところはパイプ役に適しているということです。自治体自体にできることは限られていますけれども、ただいろんなところとつながるのは非常に向いている組織だと、市長になって改めて感じました。どこにでも声をかけたら基本的にはみなさん仲良くしていただけます。もっと大きいのは市民から身近に感じていただけることです。つまり、市役所のメリットというのは、市民に近いことと関係部署に声をかけやすいこと、この2つが非常によいなと思います。

先ほどのDVの件についても、明石警察署長から、DV対策をもっと本腰いれたいので明石市ももっと協力してほしいと頼まれるくらいでありまして、今まさに、警察と行政を交えたDV対策のネットワークをつくらうとしているところです。これも警察としてもDVセンターを持っている行政と連携しなければ警察だけでは難しいという点からきていると思いますが、同様に、裁判所も兎相もやっぱりつながってこそできることが増え、また実行性もより高まるということを感じております。

〈棚村座長〉 私は、札幌、北九州、横浜を調べたのですが、地域の規模も人口も勿論違うのですが共通点がある。札幌にも、大正時代から校長先生や生徒指導の先生たちが中心となって関係機関の方が集まって非行問題などを話し合う協議会（学校教護協会）がありました。それが根っこにあって今も続いており、非行や虐待などこどもを抱えている家庭の問題や地域の問題について、兎相も来るし教育委員会も警察も入って、自然発生的にできていたものが続いているのです。そのためには、自治体や役所の誰かが、きちっとした組織なり、核になるものを作っていかなければ続かないのではないかと思います。だから、泉市長が声をかける、それを市のスタッフの中で動いて声をかけて集める人がいる、そう

すると集まってくる人がいて、そこで何かできるということになるのだと思います。

内閣府の委託による「子どもの安全を守る」調査研究を行ったことがあるのですが、それを受けて、児童虐待、非行、学校での暴力などの問題について、警察庁が見相との連携に関する通達を出してくれて、人事交流や連絡会議などが行われるようになり、そこで関係機関のコーディネイトをやって、しょっちゅう集まる会議をするようになって、迅速に行動できるようになり、情報連携から行動連携にまでつながったのです。そういう意味では高齢者の問題であろうがこどもの問題であろうがDVの問題であろうが、家族や地域がかつて持っていた力をどんどん失っていく時代になって、新しい連携の形を作っていく必要があると思います。

明石市の取り組みを見ていると、それぞれの機関単独では限界があるのは当然のことですが、異なった機関が集まって、相互理解を深めてできることから始めようという動きだと思ふのです。

今回、この研究会でとりあげたのは、関係機関というのはそれぞれ異なった性格からくる限界はあるけれども、そういう各機関がどうやって連携をし、こどものために何ができるかという、そこの最大公約数の部分でヒントになるようなものを探っていきたいということなのです。

それで、今日のお話をお聞きして思ふのですが、マスコミやその他いろいろなところで、市長のリーダーシップという受け止め方が一部あることは間違いありません。しかし、それだけでは、ほかの自治体が、うちはできない、大体上が動いてくれないからとか、上がOKしてくれないからといって尻込みすることになりかねない。そこで、いくつかの自治体にお伺いして区長や市長さんにお会いすると、それはまあいいですねと、明石市みたいにできるといいですねと言われるのですが、課長さんなどのレベルに行くと進まなくなるということがあります。

一生懸命こういう実例があつてこんなことができて、こんなことやっているところがあると言っても、課長さん自体があんまり積極的でないと、多分そこでもう進まなくなっちゃう。やっぱり区長さんとか、市長さんがこう突出した施策を実行しようという気持ちがないとそのままになってしまうとか、ちょっとどこに原因があるのか分からないので、是非、この点をお聞きしたいのですが。

〈泉〉 制度の立ち上げはかなり困難を伴いますので馬力というものが必要だと認識しております。ただ、私が明石市長であろうがなかろうが続く制度である必要があり、それが明石市であろうがなかろうが、どの自治体でもできる制度でないといけない、つまり、制度やシステムは普遍性を持ったものである必要があると強く認識をしております。

そういった中で、明石市としても課題の整理をして関係自治体にご説明する必要があるなと思っております。一例をあげますけれども、例えばこの様式（合意書等）なんですけど、これは市民課というところで、離婚届を取りに来られる全ての方に一律に同じものを渡しています。しかし、お子さんのいない方の離婚のときには必要ではありません。また、お

子さんがいても必要のない方もいます。そうすると、その場で必要性を見極めて、渡す人と渡さない人がいて然るべきかもしれませんが、明石市はそうはしていません。また、市民課での相談も受け付けてはいません。この点は、他の自治体からよく質問を受けるのですが、私も、当初は必要な方に必要な書類を渡すのであって、必要ない人にまで渡すことはないのではないかと考えておりましたし、また、戸籍の窓口でアドバイスくらいはできてもいいのかなと思っておりました。しかし、そうなってくると、時間もかかりますしその体制も大変ですので、市民課の窓口業務としては全ての人に同じものを渡すだけで、市民の方から質問されたら市民相談室に行っていただければ対応しますという形にしました。

また、今日こういう機会を得ましたので、補足しておきたいのですが、キーワードとして私が強く認識しているのは、①ワンストップ化、②ネットワーク化、③アウトリーチです。

まず、「ワンストップ化」ですが、これまでは庁内も自治体もやはりバラバラでした。私は、少なくとも庁内ぐらいはまずワンストップ化を図る必要があると思い、どこにするか悩みましたが、明石市の場合にはこのテーマについてのワンストップ窓口を市民相談室ということにしました。当初は離婚届を受け取るいわゆる市民課がいいのかとか、子どもを受けもつ子育て支援課のような子ども部門がいいのかとか、いろいろ議論がありました。結局「市民相談」という切り口でワンストップ化を図り、他の所は、相談に応じなくても市民相談室につないでもらったらいという形をとることになりました。いずれにしても、自治体における窓口のワンストップ化というのは非常に重要だと思います。

なお、明石市では子どもだけではなく、来年の4月に成年後見センターを立ち上げ、高齢者部門と障害者部門を同じ窓口にすることにしました。今改築工事をしておりますが、高齢者も障害者もまた成年後見もすべて同じ窓口で対応することになります。これも同じ発想で、高齢、障害と分けても、障害者の高齢化も進みますし、高齢者も障害を伴うようになることがあります。ここを分けるのは合理的ではないという観点からワンストップ化を図るわけです。

2つ目は、関係機関との「ネットワーク化」で、これは市役所がキーとなって裁判所や弁護士会、民間団体などしっかりとつながっていくということです。特にこのテーマ(子の利益)について、裁判所の参加は不可欠だと思っております。また、幸いにも明石市の場合には公証役場もありますし、法テラスも来ていただきましたので、関係機関も多彩になっていますが、自治体としては、そういった関係機関のパイプ役として、ネットワーク化のキーとなることが重要だと思います。

3つ目は「アウトリーチ」です。先ほど説明しましたが、相談については自宅や病院の枕元に行くということをすでに始めております。例えば新生児や乳幼児についても、電話をしてお母さんが子どもは大丈夫というのを聞くというだけでは足りないと考えており、子どもの笑顔を実際に確認するまでは、諦めずに自宅訪問するという方針を出しております。市役所で市民の方が来られるのを待つというのではなく、子どものいる場所までしっ

かり出かけていくという「アウトリーチ」の必要性を強く感じています。

このように、「ワンストップ化」、「ネットワーク化」、「アウトリーチ」という3つのキーワードを意識して進めることによって、自治体としてできることが増えるのではないかなと思っています。

〈能登〉 私は行政に入って2年半なんですけれども、入ってみて思ったのは、行政の各部署には自分たちの仕事はここまで、という線引きがすごいんですね。細かいことであっても新しい作業が必要になったときに、それはどこの部署がやるのかということでもかなりもめるんです（笑）。どちらでもいいじゃないかと思うようなことでも、特に長年行政の職員をやっている方の中には、自分の担当分野を決めていて、そこに新しい仕事加わるということに非常に抵抗感を持つ方もおられます。

そこで、部署と部署の垣根を取り払うことができる課長、あるいは部署間の調整をしている係長がいると、現場が動きやすくなっていくのかなという気がします。

先ほど、棚村先生がおっしゃったように、市長や区長は、それ（施策）はいいですねと言っても、実際現場におりてきた時には、現場で窓口対応している職員さんが市民や区民の方と直接顔を合わせる中で、平たく言えば、「何でこんなんするのや」と最初に言われるわけです。そういう意味で、現場の職員の抵抗があるような時に、上と現場の声をうまく調整できる方がいればいいんだろうなと思いました。

明石市ではそのために、こども養育に限らず、庁舎内の各部署間の連絡会議をいろいろやっているんですが、課長レベルではなくて、現場の職員レベルの意見交換とかですね、そういうことができるリーダーシップを取れる方が現場におられると、こういう連携が広がっていくのかなという気がします。

よく各自治体から視察やお問い合わせをいただくのですが、「明石市さんはすごいですね、でもうちでは無理ですね。」とおっしゃる方が結構多いんですね。では、皆さんみんなで視察に来られたのかと聞いたら、市長から言われたからと（笑）。体制については、各自治体によって様々だと思います。明石市も離婚届を配っている市民課と市民相談室は隣同士で結構仲良くやっておりますが、これも市民課に丸投げしているわけじゃなくて、今回の新しい施策については市民相談室へ案内していただいたらちゃんとやりますからという説明を市民課に対しちゃんとすることによって連携ができてきているのではないかと思います。

何か新しいことに踏み出す時には、まず抵抗感の強い所をどう突破するか、これからもまだまだ考えていけないと思っているところです。

〈泉〉 これは是非皆さんからも各自治体に働きかけてほしいのですが、施策を進めていく上でいくつかの観点があると思うのです。まず、トップが方向性を示すことが重要であるということ、それを受け止めて動かしていく現場があるということが重要で、両方揃って初めてできるということだと思います。

私は首長としての経験から重要だなと思うのは、トップとしての大きな方向性を示すと

いうことですね。トップが「こども」についてちゃんとやるぞと言うことが必要だと思います。そうでないと職員は安心して動けない。特に新しいテーマについては、首長がそれはイエスなんだというメッセージを出すというは必要だと思います。

2つ目は人だと思います。やる気のある職員をその担当にする必要があると思います。やはり実務を担当する者にやる気がないことには始まりません。この人事配置は首長の仕事だと思います。首長にできるのは人事権とレイアウト変更権しかないと思っているくらいなんです。首長は副市長などの同意人事を除けば、必要な人材の採用ができます。専門職の採用もそうですし、「こども」施策の実施のための人事配置を行うことができます。

「レイアウト変更権」と私は言っているんですが、要するに、各部署にどのような窓口を作るのかということについては市長の専権事項としてできますので、例えばこども養育についての窓口を設置するにしてもたいしてスペースはいりませんし、「法テラス」に入ってもらったためだって6畳ぐらいのスペースを提供するだけで、市長がここを使ってくださいといえはできることです。

このような意味で、市長としては「こどもを大切にすまちづくりをする」ということについてGOを出すこと、そしてそれができる人を配置するということ、3つ目はそれができる場所を設けることができれば、実務が動いていくのではないかと思います。

実務について言えば、部が違ふとかなりしんどくなります。だから、部をそろえる作業は結構難しい。明石市では幼稚園、保育所、子育て支援という部署を集めて「こども未来部」を作ったわけですが、例えば市民課というのはいわゆる窓口部門ですし、市民相談室は別の部であり、「こども」は福祉系の部ということで、3つ4つと部が分かれています。だからこそ、庁内会議を設置して進めているところで、自治体の中での縦割りをできるだけ横につなげていく作業もいると思います。

〈鶴岡〉 今日の研究会は、明石市モデルはいかにして可能であったのか、その秘密を解き明かしたいという、そういう趣旨でお越しいただいたわけですが、これまでの御説明でお2人からいろいろなキーワードを示していただき、大変勉強になりました。

今、組織を作り直すためには、強いリーダーシップが重要であることと、能登室長が言われたように庁内各部署の垣根を取り払う役割を取る人が必要であるということをお聞きしました。リーダーシップの方はよく理解できましたが、職員がよくこの組織改革に応じてきたと思うのです。これについて、垣根を取り払う調整役といった役割をとる人材がどのように生まれてきたのか、あるいはなお課題があるのか、その辺をお聞かせ願いたしませんか。

〈能登〉 そうですね。確かに垣根を取り払うというのはかなり難しいところがあると感じています。現場の担当が一番嫌なのは、自分の知らないところで、トップダウンというだけでやりなさいと言われることなんですね。現場の職員は窓口対応をしているわけですから、必要性に関する市民の声を間近に聞いていますので、こういう必要性があつて、こういうことがあつてというところが一致してきたらすごい実行力が出てくるのだと思いま

す。

各部署同士の垣根の取り払い方というのは私も秘策があれば教えていただきたいくらいなのですが、職員の皆さんは真面目ですので、この施策の必要性が高くこうしなければいけないだと分かれば、やはり動こうということになります。自分たちの管轄を超えてはいけないという認識の方もいますが、部長級、課長級の方が今まで各部署を移動してきた中で培ってきた人的交流を活用して、なんとか垣根を取り払おうとしているというようなこともあります。

〈島崎〉 私の意見・感想を言ってもよろしいでしょうか。1つは、今日、泉市長がお越しになっているから言うわけではないのですが、一般的に都道府県と市町村を比べてみると、市町村の方が住民の声に敏感なように思います。都道府県に対するバイアスが多少かかっているかもしれませんが都道府県は基本的にその相手は市町村もしくは団体ですので、住民との関係は間接的であり、都道府県と市町村体質が違っているように思います。

ただ、その一方で、市町村の行政窓口の現場に関する私の感想を申し上げると、組織を動かせる人材が十分に育っていないように感じます。例えば、先ほど、「他の市町村長から明石市に視察に行けと言われて来ても、きちんと報告できない」というご指摘がありました。が、「市長が見て来い」といったポイントがどこにあるのか、組織のどこを動かせば改革に繋がるのかといったことが、よく解っていないのではないかと感じるようなことがあります。

例えば、今、「地方創生論」が花盛りですが、雑誌や論文等を見ていると、子育て関係のお金を増やそうという自治体は数多くあります。ただ、施策の中身は概して貧弱で、他の市町村と横並びの施策を単純に並べているものが多いきらいがあります。つまり、データを分析するとか、あるいは数量化できないとしても関係者の話を聞いて何が問題の本質であり、そこから政策にいかん展開していくのかといったトレーニングが十分されていないというのが、私の感想です。そうしたなかで、明石市の取り組みは異質なものを感じます。併せて言えば、先ほど棚村先生のおっしゃったことには私も同感です。子育てに有効なシステムは、高齢者にも有効なはずで、比喩的に言うと、チームの組み方を多少変えるだけで対応できるのです。例えば地域包括ケアは、本来、高齢者のためだけの仕組みではなく、高齢者以外の障害者とか子育てだって地域包括ケアで対応すればよいのだと思います。国は省庁や局の縦割りで行政を行っているかもしれませんが、現場はそうであってはいけません。むしろ自治体が国の政策の限界を指摘し突破していくといった発信力をもって行く必要があるように思います。今日のテーマとはちょっとかけ離れてしまいましたが、泉市長や能登さんのお話を伺っていて、今後の国と地方の行政のあり方についても考えさせられました。

〈若林〉 よろしいでしょうか。今日は、目からうろこのようなお話を伺って大変ありがとうございました。明石市で若年層の人口流入が起きているという非常に嬉しいお話も伺いました。ところで、質問なのですが、養育費の履行率が19.7%（注：平成23年度全国母子

世帯等調査) というその原因は何だと市長はお考えでしょうか。そして、市長が養育費の立替払制度に取り組んでおられるということについては、私もこの履行率の上昇に反射的效果があると思うのです。養育費の立替払が非常に効果的であるということと、そのこどもが潤うというだけでなく、不履行の父親に対する反射効果があるというメリットも考えられます。不履行率をいかに上げるかという方策は国の制度のあり方にも関わる問題であると思うのですが、その点について市長のご見解を伺いたいと思います。

〈泉〉 まず、養育費、面会交流は一体誰の権利なのかと考えたとき、私はあくまでも、こどもの権利なんだと考えています。そして、こどもの権利はこども以外の者が放棄できないものだと認識しております。養育費は母親が要らないからといって要らないものではない。面会交流は母親が望ましくないと言っているからといって、本当に望ましくないかどうかということとは別問題だと考えております。ただ、残念ながら、社会一般も行政も学者も、違う意見であると思います。あくまでもこどもは親の持ち物であるという文化がまだ続いているように思います。例えば、障害を持っているお子さんの親御さんがこどもを残しては死ねないと、皆さん言われます。中には無理心中する親御さんもいます。別人格であるこどもが母親の持ち物になってしまっており、逆にそれが美学のように語られてしまうという社会がまだ続いていることを悲しく思います。こどもは父親とも母親とも違う別人格なんだという文化がまだ根付いていないということを悔しく思います。

また、行政においても、家族が幸せな場であるという前提で、つまり世帯単位で物事を発想しますので、基本的に人格あるこどもというよりは、パッケージとしての家族支援という形で動いてきた経緯があり、未だに色濃く残っている。だから母親が、うちのこども大丈夫と言えば安否確認終了、という文化なんです。そうではなくて、こどもはこどもなんですから、こどもの笑顔を確認するまではこどもが安全とは言えないという確認作業が、行政にも必要であると思います。

養育費と面会交流についても、母親の意思確認が中心で、母親が実質的な判断権者になってしまっているという前提がまだ崩れていないのかなと思います。そういう意味では法テラスの法律扶助制度についても、こどもの養育費請求については全員資力要件がないと思っています。つまり、こどもは働いていませんので、こどもは資力要件を満たしている。こどもが養育費を得るために法テラスを使うのに結局親権者たる親の資力を見てしまう。もっと言うと、福祉行政についても、世帯としての収入を見てしまうという限界を感じています。自治体としてできることは順次やっていきたいと考えています。

例えば、来年の夏に親の離婚を経験したこども達のキャンプを予定しておりますが、これについても議論がありました。参加費をいくらにするかという議論です。これは当然無料でやります。なぜなら、こどもは稼げませんので。親がそのキャンプに行くなど反対しても、こどもがキャンプに参加できるようにするためには、当然無料であるべきであると思います。そのかわり、こどもたちには清掃活動とか社会奉仕活動とかをしていただいて、自分の食べるカレーライス代くらいはちゃんと地域貢献をしていただくという形でやる。

つまり、判断権者としての親の意見に左右されない、あくまでもこどもの権利に着目した施策が必要だと強く思っております。

それから、養育費の履行確保のための施策ですが、これはやっぱり国の制度という面がありまして、自治体としてどこまでできるのかという悩ましさを抱えています。そういった中で、現時点では、明石市ではインセンティブを高める施策を進めています。例えば、離婚前後や離婚を考えているような親御さんに対するガイダンス的な離婚前講座を予定しています。今後、こども養育手当という児童扶養手当の上乗せサービスなども検討しています。例えば、離婚時に養育費と面会交流の取決めをしていただき、少なくとも養育費と面会交流を履行した場合には、例えば一時金としてこどもさんのために使えるような地域交付金的なもので、地元の商店街でこどものミルクやこどもの何かを買えるような物を支給するような形で制度設計を検討しているところです。やはり自治体としては、強制するというのは難しく、動機づけを高めるという形を考えています。さっきの天文科学館もそうなんですね。例えば、普通に親とこどもが行ったら、お母さんは700円かかるわけですけど、お父さんの面会交流という形でくれば、お父さん分の700円もいりませんとする。つまり面会交流した方が経済的にもお得であるとか、こどもが大好きな天文科学館のキャラクターに会えるとか、自治体としてはそういったインセンティブを高めるような方法で施策を展開せざるをえないと思っています。これは、将来的には国の制度として、位置付けていく必要があるとは思っているところです。

〈平田〉 よろしいでしょうか。市長さんのおっしゃってきた今までの養育支援ネットワークというのは、普遍性というところで広く呼びかけられたんだろうなと思います。ただ、今後のこととして資料に書かれているように貧困対策として養育費立替払制度を位置付けるとなると、普遍性がないと言われている貧困という問題に踏み込んでいくという話になってくるのではないかと思います。そうすると条例によって新たな経済的支援を考えるというのであればいいのですが、例えば、こどもにとってはお金がないというだけではなくて、勉強時間がないというのも貧困問題だと考えると生活困窮者支援法（平成27年4月施行）に基づく学習支援の対象として位置付けるとか、養育費の立替払にしても、貧困対策としての養育費支援であれば生活保護法77条（費用の徴収）でいいという解釈もできることになり、新たな予算付けをしなくても生活保護の枠内で立替払制度を作ることもできるわけですよ。

つまり、普遍性という観点から貧困対策というところまで入っていくと、生活福祉、生活保護部局もネットワークに入っていかなければならないということになりますが、そこは何か壁があるのかどうかお聞かせいただければと思います。

〈泉〉 おっしゃるとおりで、生活支援を考える時に生活福祉は重要で、ネットワークとして当然生活福祉も入っています。ただ若干課題としてあるのは、やはり国家制度としての生活保護制度になっておりますので、お金の裏付けにしても自治体の独自施策ということに馴染みにくい面があるといまのところは認識しており、そこをどのような形で調整して

いくのかがこれからの課題であると思っています。

逆に言うと、例えば幼稚園や保育所などは国の方で決めますが、その他の子育て支援というようなことは、ある意味で自治体の裁量が広くあるテーマなんです。だからこういうテーマは自治体がやりやすい。生活保護は、かなり給付行政の色が強く、また縛りも非常に強いので、自治体の独自施策に取り入れるというのが難しいという点があります。

〈鶴岡〉 明石市の成功の1つの鍵に、専門家の活用ということがあると思うんですね。ところが専門家というのは割と使いにくい、あるいは組織感覚が低いといわれている。この専門家を投入してパンチをきかせるということと、従来の行政の職員との関係についてお伺いしたいのです。私ども養育費相談支援センターは母子自立支援とか、就業自立支援センターとかこれまでの枠組みの中で職員を育てるということをやっているわけですが、専門家あるいは専門性を行政の組織の中でどうやって活かすか、有効に使うかという点についてお伺いしたいのです。

〈泉〉 確かに、明石市の特徴は専門職を多数採用している点です。これについては普遍性があるかどうか若干議論があるかも知れませんが、私としてはこういう施策をしたいと考えて市長になりましたので、まず「人」が必要だと思っていました。やる気のある職員をその部署に配置するとともに専門性の高い心理職や福祉職や法律職というのが必要だという観点から新しく採用しました。

私は、いつも、彼ら専門職に対し、組織に馴染むように言っています。職員みんなと仲良くしてくれ、専門職としての倫理観・誇りを持ち続けてくれということなんです。要は、組織の中で協調性を持って組織内で機能すると同時にその専門性を活かし続けてもらう。やっぱり物事を進めるためには、体制を整え、人の準備をする必要があると思います。

明石市は、基本的に専門職を課長級の一定の権限があるポストにつけるようにしています。その上の部長とのタテのラインを整えると言いますか、専門職の能力を活かせるような形で組織的にラインを作って、そこに市長から特命的に職務内容について明確な方向性を示し、庁内のネットワークを通じてみんなの理解を得るという手法をとっています。専門職の採用は市長としての人事権の範囲で実行できます。また、明石市の専門職の平均給与は他の市職員の平均給与とほとんど変わりません。1割も高くはないんです。明石市の市の職員の平均給与の1割も高くない範囲で、専門職を配置することができているわけです。また、弁護士職員についても全国から23人応募いただきましたし、臨床心理士や社会福祉士については全国から50人、90人といった規模で応募いただいていますので、自治体としては全国公募すれば採用可能であると考えます。

専門職の活用は、私は意味があると思っています。一般行政職としての継続的な業務の中で培った経験は重要ですが、やはり一定の専門性がある者を配置することによって相乗効果もたらされるものと強く思っています。

〈鶴岡〉 そうすると、ラインの中に有効に位置付けるということが、専門家が機能するコツということになるのでしょうか。

〈泉〉 はい。例えば、ちょっと違う部署の話ですが、明石市は今年の4月に障害者施策を進めるために、障害のある方を全国公募しました。その結果、車椅子の身体障害の方を採用し、明石市に引っ越してきてもらって、いま障害者施策担当課長として、手話言語や点字などを含むコミュニケーション条例や障害者差別解消条例の責任者をやってもらっています。このときは、市の幹部職員のエース級の者をその上の次長に配置し、さらに若手の優秀な者をその課長の下につけるといった人事配置によってラインを揃え、障害福祉施策をすすめているわけです。これも同じ発想です。専門性のあるものが力を発揮できる組織内部の体制を整えることが必要であると思っています。

〈能登〉 1点補足させていただきますと、先ほど泉が申し上げたとおり、我々は他の行政職の職員と一緒に机を並べています。弁護士の部屋とか社会福祉士の部屋があるわけではなく、普通の職員と同じような形でやっているわけで、例えば、明石市にも婦人相談員が3、4人いるのですが、その婦人相談員から、市民の方からこういう相談があるんですが法律的にはどうでしょうかという相談を受けることもあります。そういう意味で、専門職をラインとして行政職の中に位置付けているというのはいいことなのかなと思います。

先ほど垣根のお話がありましたが、市民相談室担当の部長もいろんな部や課に調整を図る能力に優れた方なのですが、やはり人をどのように配置するかどうかということによって垣根が取り払われてくるのではないかと感じております。

〈泉〉 専門職の採用については、当初は職員からの批判もありました。しかし、恐らく今、最も高く評価しているのは職員だと思います。結局、弁護士のみならず専門性が高い即戦力の職員がきちんと位置付けられると、市民対応についても非常に助かることが多い、また、判断する際も非常に役立つということで、1年くらい経って、職員の受けがぐっとよくなりました。他の職員と同じように常勤で勤務し、同じ職員食堂で食事する普通の職員として勤務しているということや、職員自身の相談にも乗るといようなこともあるかも知れません。また、それを見て市議会も職員の受けがいいということ認識していただけるようになりました。専門職の採用、配置については、一部批判はありますが、基本的には職員の理解も得られ、組織の中に専門職がちゃんと位置付くんだという理解が定着してきたことは嬉しく思っています。

〈片山〉 今、FPICさんとの連携を図っておられるわけですが、他の民間機関との連携という点ではどのようなイメージを持っておられるのでしょうか。また、能登室長からは弁護士会の委員会を通じた連携ということもあるとお聞きしていますが、その点についてもお聞かせください。

〈泉〉 民間との連携は、既にご案内のとおり、月に1回、FPICによる相談を始めています。本当は、明石市役所内にFPICを作りたいと思っているのですが、いろよい返事はいただいていません（笑）。また、明石市役所に公証役場があると、債務名義化も容易になるかなという思いがあります。また、民間については、「NPO法人Wink」という団体がありますが、そこと話し合いをしており、来年（27年）の夏、明石市の少年自然の家という宿

泊施設を利用して、親の離婚を経験したこどもたちを対象とした2泊3日のキャンプを企画しています。

また、平成27年1月25日に開催予定のいわゆる「離婚前講座」については、「FAIT-Japan研究会」という大学の先生方や心理職を中心にしたグループにお願いしてやっていただく予定です。

ほかにもいくつかのNPOとの連携を考えていますが、今後はこういった分野をちゃんと担える人材を市として養成していく必要があると思っています。市役所としてのよさはあると思いますが、市役所が何でも支援できるわけではありませんので、民間、公を問わず、先行的に取り組んでおられるところに委託したり、ノウハウを教えていただくなどして施策を進めていく方が現実的だろうと認識しています。

付け加えますが、委託といたしましても、実はゼロ円委託がほとんどで、FPICだけ19万円払っていますけど（笑）、ほとんどの団体は基本的に無料委託で、場所はうちで用意します、チラシは頑張って作ります、でも人件費などはごめんなさいという感じで進めているのが実態です（笑）。

〈能登〉 弁護士会の委員会なんですけど、私は「両性の平等に関する委員会」と「高齢者・障害者総合支援センター運営委員会」に入っております。こども養育の関係では両性の平等に関する委員会に出席してご報告させていただいたこともあります。また、委員会のメーリングリストの中で活発なご意見をいただいています。あと、「子どもの権利委員会」に加入している弁護士職員もおりまして、そこも連携を図っていけたらと思っています。

〈泉〉 NPOだけではなくいろいろな民間の団体がありますが、ご意見やご連絡をいただいたところには都度資料をお送りするなどして、施策の趣旨を説明しています。当初はいろんな立場の方からご批判をいただいたのも事実ですが、基本的にはこども目線で、強制をせず、無理をしない範囲でやっていくという今の明石市の方針については何とかご理解をいただいているかなという認識でおります。

〈下夷〉 お聞きしたいことは、この「養育支援ネットワーク」には法テラス、家裁、公証役場等とさまざまな機関、団体が参加しているわけですが、このネットワークに参加する各団体間の温度差はないのかということです。例えば、弁護士会でも非常に熱心な方がいらっしゃるとうまくいくとか、このネットワークをうまく機能させるためのご苦労みたいなのはなかったのか。立ち上げる際、また現在運営しておられる上でもということなのですが、パイプ役として行政が声をかけると、うまく進むものなんでしょうか。

〈泉〉 そこはもちろんかなり丁寧に準備したと認識しています。ネットワークについては必要な団体にはもれなく入っていただくということが大切だと思っており、今回のネットワークについては、当初から最低限必要だと思っていたところに全て声掛けをし、ご理解いただいたと思っています。

また、ネットワークは組織的に安定したものにする必要があると思いましたので、基本的にはそれぞれ機関、団体のトップにお願いをし、組織的にご了解をいただいて入ってき

ていただいています。弁護士会や医師会、社会福祉士会、臨床心理士会についても兵庫県のトップにもお話ししていますし、それぞれの会の全国のトップにもお願いにあがり、ご相談しながら入っていただいております。家裁についても、先だって最高裁に行ってお報告したりしております。このように、ネットワークについては制度的、組織的にしっかりとしたものにしていく必要があると考えています。

当然、各機関、団体に温度差はあるのですが、そのためにも枠組みをしっかりと作っておくということが重要であると思っています。

〈能登〉 先ほども泉が申し上げたとおり、成年後見に関するネットワークが先行してスタートしておりまして、その後にこども養育支援のネットワークがスタートしたわけです。それで、成年後見の会議に出席しているメンバーと、こども養育支援の会議に出席しているメンバーが結構重なっているんです。そのためか、家庭裁判所にしても今回は神戸家裁本庁からオブザーバーとして参加していただいております。弁護士会、社会福祉士会、臨床心理士会については市から各会の会長さんに推薦依頼をお願いしたところ、社会福祉士会、臨床心理士会は会長さん自ら出席いただいています。家庭裁判所はオブザーバーという立場ですが、出席された方からの質問にはお答えいただいております。とくに温度差があるということはあまりないかと思えます。

〈泉〉 こどものために、こども目線で、みんなでできることをしましょう、無理のない範囲で結構です、新しい仕事はしなくていいんです、今それぞれのところでやっていることについて情報を共有するだけでも意味がありますと、言い続けています。だから何も怖くはないと（笑）、こどものために皆さん仲良くしましょうという感じですね。

〈鶴岡〉 それが温度差を埋めるコツなんですね（笑）。

〈泉〉 各団体に対し無理なお願いをするわけではなく、各団体のやっていることについて情報共有を図り、こどもにプラスであり、各団体のしたいことやしようと思っていることが前に進む方向でやっておき、どこかがマイナスになるとかしんどくなるということのないように意識しています。

〈棚村座長〉 それではこのあたりで、そろそろ時間も参りましたので。今日は明石市という現場での取り組みについて要となる点や作動している条件、環境などをどうやって整備されておられるのかということまで含めて、このソフトローとか、運用とかが、既存の仕組みの中でできるという大変有意義なお話をお聞きできました。

国は国で、ハードの方を動かすのは時間もかかるしというようなことがあるのですが、自治体の方でこういう先進的な取り組みや運用が行われると、それをモデルケースとして、他に広がるような政策に展開していくということになるんだろうと思います。本日に今日はどうもいろいろありがとうございました。（拍手）

〈鶴岡〉 本当に今日は先生方ありがとうございました。また、今日は法務省民事局からも厚労省家庭福祉課からもご参加いただいて誠にありがとうございました。

「連携モデル」をどうやって実効性のあるものにしていくかという、本年度の研究テー

マについての方法論はまた先生方にご意見を伺って進めていきたいと思います。

〈棚村座長〉 制度問題研究会としては、養育費を中心として、どういう機関がどんなようなかたちで関与して、どういうふう当事者を支援するか、相談というか予防的な段階から問題が起こりそうな時の合意の形成をどうするか、合意した後の取り立てについても、どんな仕組みが、どういうふうできるか、また各機関をどうつなぐかとか、いったことをテーマとしてやっているわけです。

明石市の取り組みは、非常に総合的な家族の支援ということで、しかも貧困対策という位置付けがある。平田先生がおっしゃっていたように貧困というのは非常に抽象的で広いものなので、これまであんまり大きく取り上げられなかったのですが、いじめ、虐待、暴力などと同様に、海外では離婚というのは貧困問題の予備軍であり、要因をなしてるものという認識で裁判所も積極的に関わろうとしています。

ところが、日本は離婚というのはプライベートなことで、家族に任せて公は関与しないという考え方があって、その違いがやっぱり家族政策とかその後の展開に大きく影響していると思います。ですから、明石市の施策についても、虐待防止とかいじめ対策というようなことも施策の中に離婚の問題を忍び込ませるといいんじゃないかという発想がありました。そのくらい日本では離婚という問題はプライオリティーが低いと考えられてきました。

これに対して、海外は、結婚や離婚やというのは家族の出発点でありそれが解消する場面だから、これは個人の自治に任せておくことはできませんという強い認識があります。その立てつけの違いがあって、日本には家庭に公が介入したり、関与したりできないというハードルがこれまで顕著でした。

そういう中で、明石市が身近なところでそういうところに少しずつ食い込みながら、離婚についての意識を変えるように働きかけをし、また合意の形成を支援し、それがうまく守れない場合には立替払も含めて検討するということは画期的なことなのです。このことは、関係機関がいかに知恵を絞って、できることからやればよいかというこの研究会のテーマとつながってくるのだと思います。

〈泉〉 離婚の窓口はどこかと言えば、裁判所ではなくて自治体なんですよ。高葛藤のケースについては裁判所の問題ですが、離婚のほとんどは協議離婚ですから、まさに自治体の問題だと思うんです。まだどの自治体も、離婚というと裁判所とか弁護士とか思いがちですが、協議離婚やそれに関することについては幅広い仕事を自治体が持っているわけです。離婚のテーマというのはまさに基礎自治体こそが取り組むべきテーマだと強く思っています。自治体のいいところは、「子ども部門」を持っている点で、自治体であれば幅広い総合支援につなぐことができます。自治体がやるべき必要性和自治体であればできる可能性、その両方を自治体は備えています。

〈棚村座長〉 どうもありがとうございました。これで本日の研究会を終わります。