

明石市こども養育費に関する条例

明石市政策局市民相談室

明石市は、「明石市こどもの養育費に関する条例」を制定した（令和5年条例第1号として、同年3月30日公布、同年4月1日施行）。

同市では、「こどもを核としたまちづくり」を掲げ、こどもの立場に立ったChildren Firstのこども総合支援策を進めてきた。これまでに実施してきた離婚等のこども養育支援事業のうち養育費確保支援策の内容を明文化した全国初の条例である。

1 こどもを核としたまちづくり

「子育てするなら、やっぱり明石」、こどもを核としたまちづくりという声がある。市内外から多く寄せられています。

本市は、「こどもを核としたまちづくり」を掲げて、こどもの立場に立ったChildren Firstのこども総合支援策を進めています。支援の対象としているのは、「すべてのこどもたち」です。その中には、親の離婚や別居を経験したこどもたちも当然含まれます。彼らを支援するため、平成26年4月から、離婚等のこども養育支援事業（明石市こども養育支援ネットワーク）を開始し、様々な施策を

段階的に実施してきました。

こうした中、事業開始から10年目を迎える令和5年4月1日に、全国初となる「明石市こどもの養育費に関する条例」を施行しました。

2 条例制定の経緯

本条例は、これまでに実施してきた離婚等のこども養育支援事業のうち養育費確保支援策の内容を明文化したものです。そこで、条例制定の経緯を説明する前に、事業開始の経緯に少し触れておきます。

（1）事業開始の経緯

事業開始までの道のりは、必ずしも平坦で

はありませんでした。というのも、一部の市議会議員が、「法は家庭に入らず」という従来の考え方に基づき、離婚や別居という「市民」の問題に「公」である行政が関わるべきではないと強く反発していたからです。

一方で、平成24年4月に民法第766条が改正施行されたことに伴い、養育費や面会交流に関する市民からの相談が増えてきました。また、平成26年1月にマスコミ各社が本市の事業方針を好意的に報道したことから、市民の理解や共感が深まりました。

時は来たれり—平成26年4月、市民の理解や共感を追い風にして、「こどもの立場で」「基礎自治体の責務」、「普遍性」の三つを基

本理念に掲げて、満を持して事業を開始するに至ったのです。

(2) 条例制定の経緯

条例の制定を検討し始めたのは、事業開始から5年が経過した令和元年10月頃からです。きっかけは、同じ年の5月に民事執行法が改正され、養育費を支払うべき人の預貯金口座や勤務先（給与）に関する情報が取得しやすくなったことでした。この法改正によって、ひとり親の多くが養育費を受け取れずに困窮している現状が改めて注目されるとともに、養育費の重要性が社会全体で再認識されるようになりました。

こうした時代の流れを踏まえ、本市は、養育費の不払いによる泣き寝入りを救済するための様々な方法を検討しました。その結果、養育費は子どもが自立するまで継続的に支払われるべきものであることから、養育費確保支援についても一過性のもので終わらせることなく恒常的に行われるのが望ましく、そのためには条例の制定が有効であるとの考えに至りました。もとより、本市では、平成29年4月に施行した「明石市子ども総合支援条例」第16条において、面会交流と養育費の支援について規定していました。ただ、同条は包括的な規定でしたので、その規定内容を具体化

させる方向で、養育費に特化した条例の制定を目指しました。

もともと、条例制定の検討を始めて間もない令和2年1月頃から、新型コロナウイルス感染症の感染が拡大しました。この感染拡大により、養育費を受け取ることがこれまで以上に厳しくなってきたことから、現に生活上に困っている子どもたちへの緊急支援（市による養育費1箇月分の立替えなど）を優先させ、条例制定の検討は先送りすることにしました。

その後、コロナの状況が少し落ち着きを見せ始めたので、条例制定の検討を再開しました。令和4年8月に養育費の取決め支援、立替え支援、差押え支援という養育費に係る総合的支援が整ったことも契機となり、令和5年3月市議会に本条例議案を提出し、全会一致で可決されました。

3 条例の内容

本条例は、本則10条、附則2条で構成されています。本則第2条は定義規定、附則第1条は施行期日に関する規定で、その他の規定は以下のとおりです。

(1) 目的（第1条）

日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、養育費の確保が、子どもの

生存権、幸福追求権その他の子どもの権利を実現するために極めて重要なものであることを明記した上で、子どもの最善の利益を実現することを目的としています。

(2) 基本理念（第3条）

離婚や別居をする親の一部は、子どもの気持ちに顧みず、子どもをあたかも自分の持ち物であるかのように扱っている現状を踏まえ、①子どもが人格を有する一人の人間であることに鑑み、子どもの最善の利益を優先して考慮すること、②児童の権利に関する条約が子どもの意見表明権の確保を求めていることに鑑み、子どもの意見を尊重し、子どもの立場に立つて行うこと、③保護者と市が子どもの最善の利益のために相互に継続的に連携すること、養育費確保支援に係る基本理念として掲げました。なお、本条例では、「保護者」について、「父母、未成年後見人その他子どもを現に監護するもの」と定義付けており（第2条第2号）、父母よりも広い概念として捉えています。

(3) 責務（第4条～第6条）

市、父母、市民等それぞれについて責務を規定しました。

市の責務としては、養育費確保支援に関する

る基本的かつ総合的な施策を実施し、予算の範囲内において必要な財政上の措置を講ずることを定めました(第4条)。

父母の責務としては、養育費について必要な事項を取り決め、これを誠実に遵守するよう努めることを謳いました(第5条)。本条は、離婚の場合に限らず、別居の場合や、父が子を認知する場合も対象としています。主体を「保護者」ではなく「父母」に限定したのは、民法の規定上、養育費について取り決める主体として予定されているのが父母だからです。また、養育費の取決めや遵守に関する父母の責務を法的義務ではなく努力義務にしたのは、DV事案等に配慮したためです。

市民等(＝市民及び市内において事業活動又は市民活動を行う者又は団体をいう)の責務としては、市民や市内の事業者、市が実施する養育費確保支援策に御協力いただくことを求めました(第6条)。具体的には、養育費の未払いがあった場合に、裁判所によって給与の差押手続がされることがありますが、事業者にはその手続が円滑に進むよう御協力いただくことを想定しています。

(4) 広報及び啓発(第7条)

第7条から第9条までは、養育費確保支援に係る三つの支援策について規定しました。

支援策の一つ目は、保護者と市民等の関心及び理解を深めるため、広報及び啓発を行うというものです。

具体的な取組としては、平成26年4月の事業開始以来、現在も続けている「参考書式の配布」があります。

これは、父母間の話し合いのきっかけや参考資料としてもらうため、養育費や面会交流の取決め内容を記載する明石市独自の書式で、離婚届の配布時に合わせて配布しています。実際に参考書式を活用している親も少なからずおり、法務省の調査結果からも、この書式が養育費の取決め率の向上に寄与したことが裏付けられています。平成28年10月には、法務省が明石市の書式を参考に手引きを作成して全国の自治体で配布を始めており、正に普遍性の表れであると認識しています。

(5) 相談支援体制の整備(第8条)

支援策の二つ目は、こどもと保護者が養育費に関する問題について安心して相談をすることができるよう、総合的な相談支援の体制を構築するというものです。

具体的な取組としては、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」があります。

これは、家庭裁判所調査官の経験者などが、市役所で、離婚時等におけるこどもの養育に関する複合的な相談に応じるものです。相談時間は1時間と長く、ゆっくり相談できるため、利用者からも好評です。平成26年4月の事業開始以降の利用件数は200件を超えており、ニーズの高さが窺われます。

(6) 経済的支援(第9条)

支援策の三つ目は、養育費を確保するために必要な経済的支援です。

具体的な取組としては、養育費の取決め支援(公正証書の作成や調停申立に係る費用の補助)、立替え支援(養育費3箇月分の公的立替え)、差押え支援(裁判手続費用の補助)があります。養育費に関するお困り事は様々ですので、取決め(入口)から差押え(出口)まで総合的な支援メニューを設けています。

もともと、本条文にはこれらの具体的な支援策を記載せず、「市は、養育費を確保するために必要な経済的支援を行うものとする。」との抽象的な文言に止めました。その理由は、養育費の公的立替えを実施していない全国の自治体にも「こどもの養育費に関する条例」を制定していただきたく、あえて普遍的な表現にしたからです。

(7) 関係機関の連携(第10条)

養育費確保支援を適切に行うため、関係機関と連携するとともに、こどもとその保護者や関係機関等から意見を聴きます。

具体的には、家庭裁判所がオブザーバーとして参加する「明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議」などにおいて関係機関と連携し、こどもや保護者等の意見を支援策に出来る限り反映させていきます。関係機関としては、公益社団法人家庭問題情報センター(FPIC)、日本司法支援センター(法テラス)、社会福祉士会、臨床心理士会などが挙げられます。

(8) 検討(附則第2条)

養育費の支払義務の不履行に対する罰則の制定の可否等の方策について、本条例の施行状況や社会情勢を勘案し、引き続きの検討課題とすることを附則に謳いました。

これは、過去にテレビ等で取り上げられた、養育費を支払わない者に対する刑事罰や氏名公表等について、将来において検討する余地を残しておくため規定したものです。

4 今後の展望

行政から長い間タブー視されていた離婚のテーマに初めて風穴を開けて早10年。その穴は少しずつ大きくなり、今では、このテーマに

取り組む自治体が全国各地に広がるようになりました。また、国でも議論が進んでおり、諸外国のような、国による養育費の立替払制度や強制徴収制度の導入が望まれるところです。

養育費は、面会交流と同様に、極めて重要なこどもの権利です。たとえて言うなら、養育費は、親から栄養を受け取る権利です。こどもの手元に確実に養育費(栄養)が届いて、お腹を空かしているこどもが満腹になるようにすることは、基礎自治体の責務です。

本市は、こどもに最も身近な基礎自治体として、今後も引き続き養育費確保支援を行い、こどもの立場に立って、全力でこどもを応援していきます。

—すべてのこどもたちの笑顔のために—

