

こどもの視点に立った政策提案

地方自治体による面会交流の実施、
連れ去り・貧困を防ぐ。

提案者



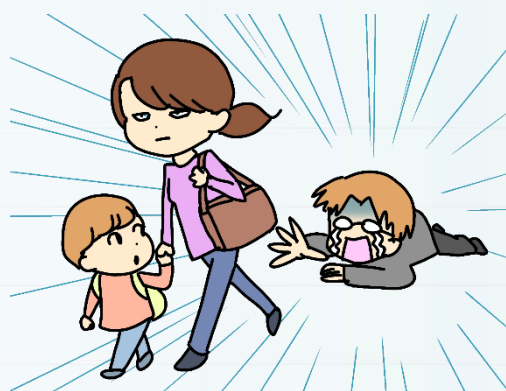
離婚係争中のこどもの権利に関する背景

例にもれず縦割り行政...

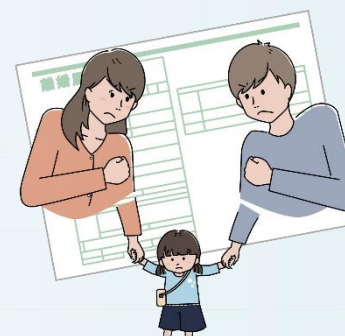


児童手当口座変更

(こども室)



連れ去り



窓口

DV相談事実証明書発行

(人権室)



DV・虐待相談



面会交流・行事参加

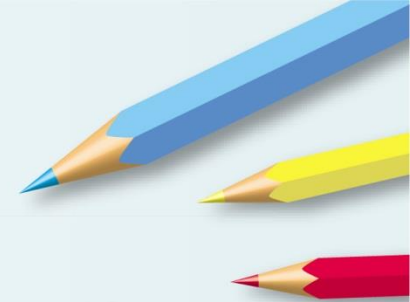
(教育委員会・学校・民間園)

保育園入退園届

(保育政策課・民間園)



司法判例と行政のギャップ



別居親の面会交流が認められるのはこどもの権利！

東京高裁令和3年8月23日決定

「子と別居している親が、子の保育施設や教育施設における様子を知ること
は**親子関係の形成維持に重要**である」



抗告審令和元年11月8日大阪高裁決定(判時2447号○頁)

オ 学校行事への参列

相手方は、抗告人が未成年者らの入学式、卒業式、運動会、学芸会、学習発表会、文化祭等の学校行事に**参列することを妨げてはならない。**」

実態は？

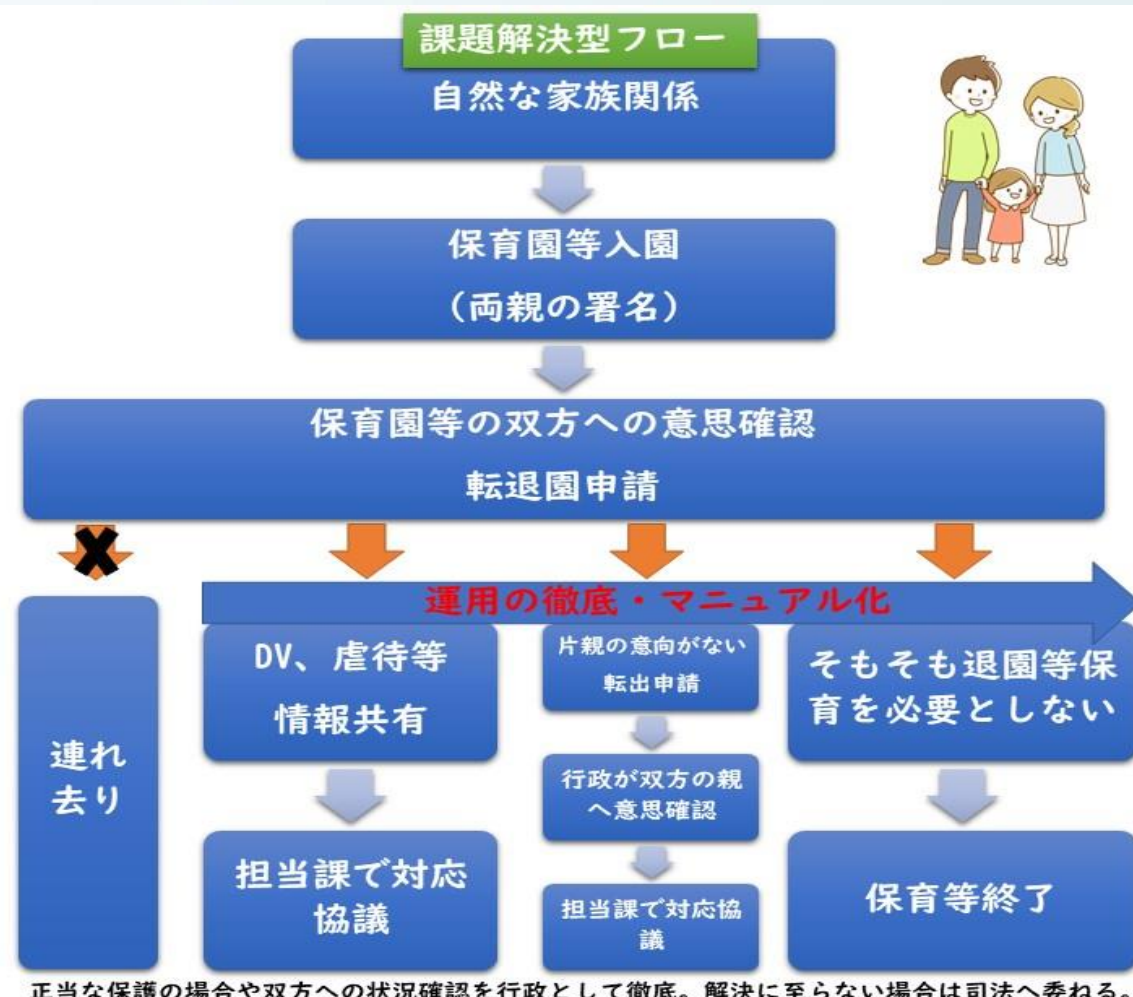
各園・各学校・
各市でバラバラ。

法的の根拠のある接見禁止命令が出されていないれば学校での面会は可能。
保育園の行事に参加することも、法的にも問題なく、原則可能。

民法と行政のギャップ

第766条

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**



民法と行政のギャップ「保育園入園届」

婚姻中は共同親権⇔行政の保育園等入園届は別居親一方の親の**手続きのみで完結**（国の参考様式）

教育・保育給付認定申請書兼入所申込書

NO. —

令和 年 月 日

(あて先)大東市福祉事務所長

受付印

保護者 (主たる生計者)	現住所	〒574— 大東市	
	氏名		
	電話	自宅 — — 携帯(父) — — (母) — —	

教育・保育給付認定について、次のとおり申請します。 ※あてはまるものに☑をし、必要事項を記入してください。

申請区分	☐ 新規 ☐ 号数変更(1号認定からの変更) ☐ 広域(他市)希望()		
入所希望期間	令和 年 月 1日～ ☐ 就学前まで ☐ 出産期間のみ ☐ その他(年 月 日まで)		
希望する保育の必要量	☐ 保育標準時間(1日最大11時間) ☐ 保育短時間(1日最大8時間)		
保育が必要な理由	父	☐ 就労・就労内定 ☐ 疾病・障害 ☐ 介護、看護 ☐ 災害復旧 ☐ 求職活動 ☐ 就学 ☐ 妊娠・出産 ☐ その他()	
	母	☐ 就労・就労内定 ☐ 疾病・障害 ☐ 介護、看護 ☐ 災害復旧 ☐ 求職活動 ☐ 就学 ☐ 妊娠・出産 ☐ その他()	

保育施設への入所について、次のとおり申し込みます。 ※希望施設が7箇所以上場合はご相談ください。

入所希望施設	第1希望	第4希望
	第2希望	第5希望
	第3希望	第6希望

民法に反し、
別居親のみの
手続きで完結。

行政に民法「婚姻中共同親権」に反する ひとり親の根拠はない。



そもそも法律のひとり親の定義は、

母子及び父子並びに寡婦福祉法の第六条

一 離婚した女子であって現に婚姻をしていないもの

二 配偶者の生死が明らかでない女子

三 配偶者から遺棄されている女子

四 配偶者が海外にあるためその扶養を受けることができない女子

五 配偶者が精神又は身体の障害により長期にわたって労働能力を失っている女子

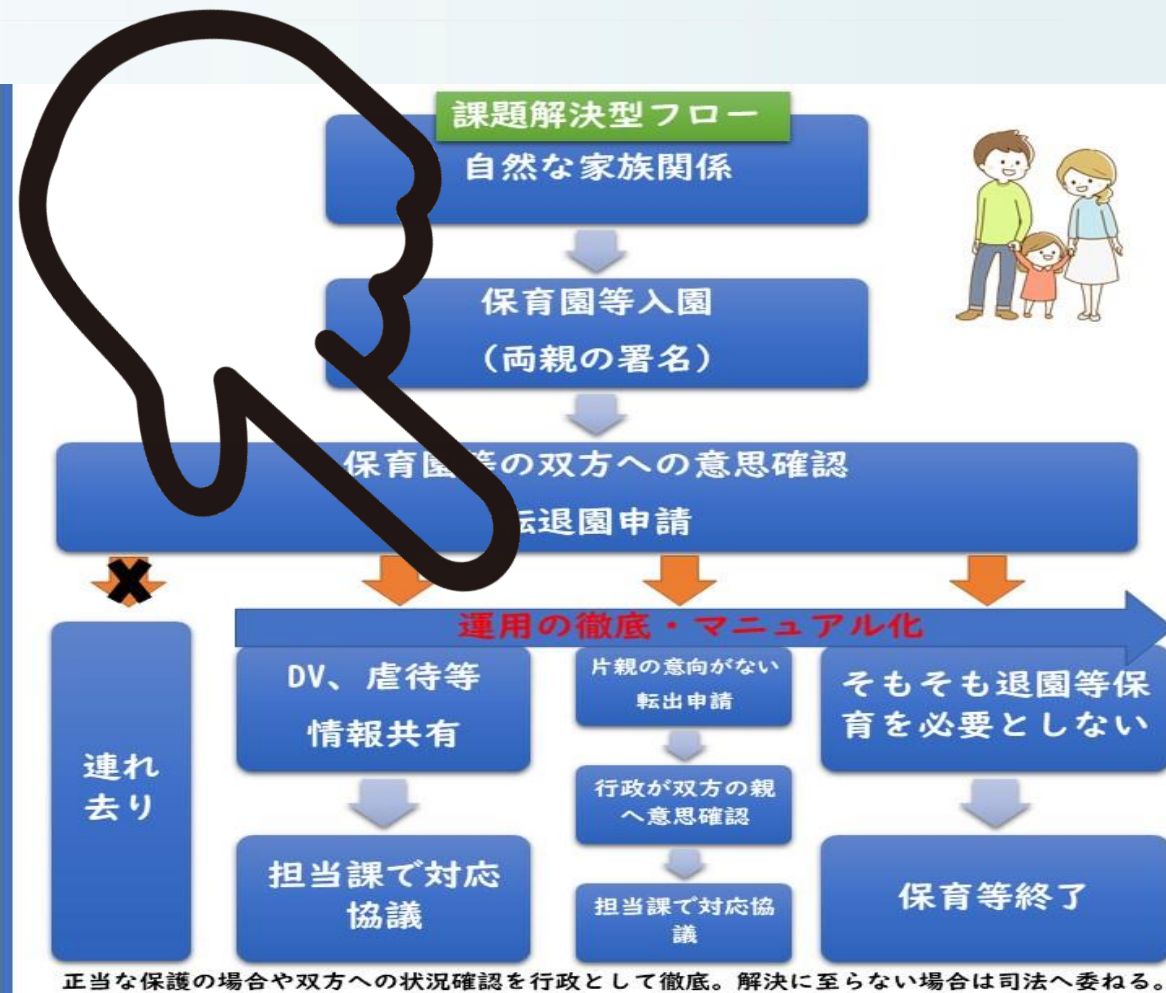
六 前各号に掲げる者に準ずる女子であつて政令で定めるもの

とある。寡婦法に離婚調停中という文言はないため、地方公共団体のみなしひとり親の認定は、**根拠法たる上記寡婦法を超えた判断をしている。**＝離婚調停中の保育園入園届や退園届提出時の別居親のみの手続きの完結に法的根拠はないということであり、特に「**みなしひとり親認定基準**」ともいうべき根拠を定めていない**地方自治体も多く、憂慮される。**

民法と行政のギャップ

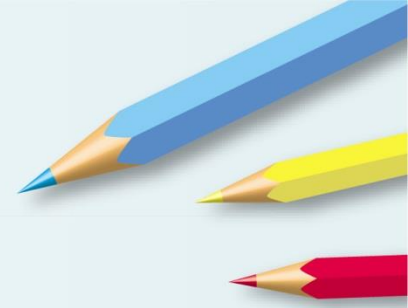
先ほど紹介。
別居親のみの手続き

縦割により横串のマニュアルなし
みなしひとり親の根拠なし

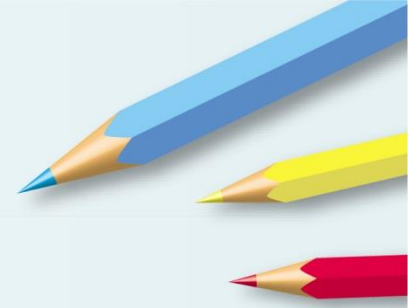


学校現場のあいまいさ

学校は、行政の支援情報や警察の相談記録等は把握していない。判例では、同居親の許可なく学校行事の参加は可能といった判断もあるが、実態は同居親の意思だけで面会交流を制限できる事例も。学校行事や保育園等の行事参加も多くの場合には、自治体の運営方針が定まっていないということもあり、「リスクを避ける」という判断であいまいな運営がされている事例が多々あり。

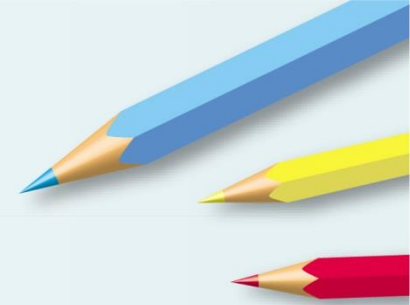


以上から現段階で十分でない と考える政策・運用状況



- 別居親の学校行事参加の統一した対応の未策定
 - 別居親の保育園等入園手続きの対応の未策定〈連れ去りを防ぐ行政の対応〉
 - こどもの福祉・権利を第一に考えた判例や法的な知識の周知不足
 - DV・虐待・連れ去り時のフローチャート未策定
 - ひとり親の面会交流・養育費支払いに関する行政の対応
 - 離婚届提出時の行政の無関心
- ⇒それぞれの自治体がそれぞれの解釈に従ってあいまいに判断している。
- ⇒行政のそれぞれの判断が親子断絶に影響している。
- ※民法や子どもの権利とかけ離れた運営実態。

目的



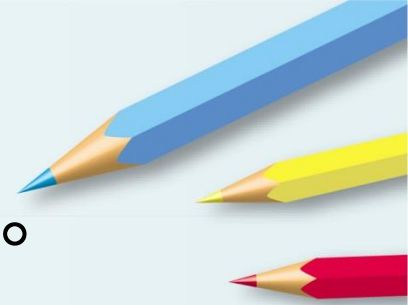
こどもの視点に立った政策提案により、面会交流・連れ去り・ひとり親の貧困、孤独といった諸問題の解決を目指す。

〈前提条件の整理〉

みなしひとり親関連の根拠法は、「寡婦法」。寡婦法は親権又は離婚調停中での「みなし」ひとり親を想定していない。地方自治体は、婚姻中共同親権という原則を超えて根拠なく、みなしひとり親を運営しており、基準を作成し、原則に基づいたこども目線の運用を行うことで面会交流、連れ去り、ひとり親の貧困といった諸問題の解決を図る必要がある。

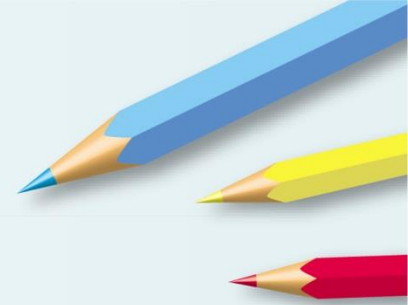
具体的な政策提案

面会交流の実施、連れ去り・貧困を防ぐ。



- マニュアル、フローチャート、規則等の作成
- 別居親の学校行事参加の統一した対応指針の作成
- 別居親の保育園等入園・退園手続きの対応
- 可能な範囲で情報共有→結果・効果を作成する。
- 婚姻中共同親権という原則に基づいた別居親一方の親の手続きで完結しない運用・仕組みの導入
- 面会交流や養育計画書の作成義務化（離婚届提出時のアプローチ）
- マイナンバー等や保証会社を利用した養育費立替払い
- 関係者のアセスメント強化

参考になるベンチマーク



- 同居親の意思ではなく、子の福祉を最大限に配慮した面会交流対応を発した事例（藤枝市行政通達）
- 一方の親の同意なく、保育園の入園を認めない事例（武蔵野市、相模原市）
- 保育園退園時に両保護者の意思確認フローを新設（川崎市）
- 離婚時の養育計画書の提出（明石市）

具体的な調査内容と、研究の必要性・方法

- ひとり親での保育園等への入園を認めない市町村を訪問する視察
- みなしひとり親の裁定で違法とされた事例
親権制度に詳しい専門家等からヒヤリング
- 民間の面会交流支援団体及び支援活動についてのヒヤリング
- 勉強会・セミナー・シンポジウム参加・交流

具体的な調査費用の内訳(概算)



- ひとり親での保育園等への入園を認めない市町村を訪問する視察
→ (3回関東圏-大阪往復 約15万円)
- みなしひとり親の裁定で違法とされた事例、親権制度に詳しい専門家等からヒヤリング
→ (2回関東圏-大阪往復 約10万円)
- 民間の面会交流支援団体及び支援活動についてのヒヤリング
→ (2回関東圏-大阪往復 約10万円)
- 勉強会・セミナー・シンポジウム参加・交流
→ (約5万円)

政策によって実現するゴールや社会像

たとえ親が離婚したとしても面会交流を実施することは、子どもの精神面における健全な成長に役立つと考えられています。また離婚は夫婦間の解消であって、親子の断絶・解消ではありません。

しかし、日本のひとり親の実態は、離婚届を提出した時から子どもに永遠に会えない、養育費を貰えず、貧困に陥って抜け出せないといった負の側面があり、民法や国際基準、判例と、行政との大きくかけ離れた運営実態がそうした負の側面を加速化させています。

様々な情報を持つ行政が離婚届提出時に親に対するアプローチを工夫したり、離婚係争中のひとり親に対する根拠や統一した対応等を仕組み化することで、子どもや親、社会が少し気楽に、少しハッピーになれると確信しています。

そのために全国自治体の運営実態を調べ、民法やこどもの権利・原則に沿った全国で通用する政策提案を創造します。