

7 養育費不払い解消に向けた取組

1 養育費不払いの実情

我が国においては、未成年の子どもがいる夫婦が年間 12 万組離婚しており、140 万世帯のひとり親世帯の 48.1%が相対的貧困の状況にある。母子世帯においては離婚後に父親から養育費の支払いを受けている割合が 24.3%と極めて低く、これが日本のひとり親世帯の貧困率が OECD 加盟国において最も高い割合を示している原因とも指摘されている。

養育費を含め子どもの最善の利益に沿った養育が確保される社会を構築することは国の責務であり、養育費の不払い解消は、子どもの生存権、貧困からの解放、平等の確保の問題である。

多くの弁護士が、家事事件の取組において、養育費の取り決めや履行確保に関与しているが、2020（令和 2）年には、1 月から連続して開催された法務大臣養育費勉強会、それに引き続き 6 月から 12 月まで開催された法務省の養育費不払い解消に向けた検討会議において方策等が集中的に議論された。

2 不払い解消に向けた取組

(1) 法務大臣養育費勉強会取りまとめ

法務大臣養育費勉強会（2020（令和 2）年 1 月から 5 月まで 7 回開催）は、5 月 29 日に「法務大臣養育費勉強会取りまとめ」を公表した。

取りまとめでは、養育費の不払いの解消に向けて、現行法の下での運用改善や見直しで対応可能な課題の速やかな検討・実施を図りながら、併せて養育費の履行確保に向けた新たな立法課題についても検討を進めることの必要性が指摘された。

(2) 養育費不払い解消に向けた検討会議

これを受けて設置された「養育費不払い解消に向けた検討会議」は、法律家、研究者、支援関係者等で構成され、2020（令和 2）年 6 月から 12 月まで 12 回開催されて、9 月 9 日に中間取りまとめを、12 月 24 日に最終取りまとめを行った。

取りまとめは、制度の見直し・制度的在り方等の今後の検討等を提案し、養育費の不払い解消に向けて、政府・社会を挙げた取組を期待する内容となっている。具体的には次のとおりである。

ア 養育費の理念・取決め段階

(ア) 理念の明文化

養育費は子のための重要な権利であるが、民法上明確な規定がないことから、その性質や位置付けを民法上明確に規定すること、養育費の始期や考慮要素など取決め時に考慮すべき事項を具体化することを提言している。

(イ) 情報提供

養育費については、取り決めが必要であることや取り決め方法についての周知が不足しており、当事者に養育費支払いの認識が徹底していないことから、協議離婚に先立つ「親ガイドン

ス」の普及や、養育費計算ツールをはじめとする情報提供の充実が必要である。

(ウ) 支援・相談体制の充実・強化

オンラインや電話を用いた相談対応など相談体制の多角化、法テラスや弁護士会の相談窓口、弁護士の情報提供の充実化等をすすめるべきである。

裁判手続の審理をより迅速化するための制度的方策や民間ADRの利用などを促進することを検討する。

(エ) 取り決めの債務名義化の容易化

取り決めに執行力を付与することはひとつの課題である。裁判所の事後審査により民間ADRの和解合意に執行力を付与できるようにすることの検討のほか、弁護士会ADRと家庭裁判所が連携して、弁護士関与のもと、民間ADRを用いて和解合意を行い、債務名義化のために、家庭裁判所の「即日調停」や調停に代わる審判を活用することなども進めることが考えられる。

イ 養育費の取立て・不払いの支援段階

強制執行手続の負担軽減や利用促進のために、強制執行手続の負担軽減のための見直しの検討、相手方の住所・財産を把握する負担を軽減する制度上の措置について検討すべきであり、家裁の履行勧告・履行命令の拡充・活用が必要である。

ウ 養育費の支払の促進策等

社会全体として支払を促進するための環境整備や、公的給付や税制との関係を制度趣旨・公平性を踏まえての検討が必要である。

また、DVや児童虐待案件については、安全に取り決めるを行う必要があることから、支援の充実や制度改善等が必要である。

エ 新たな制度の創設

新たな制度の創設についても、取り決め時、執行時、立替払い等について議論されたがいずれも制度の創設が必要なものであり、今後検討を進める。

(ア) 取り決め時の自動発生

離婚時に養育費の取り決めができないときに、離婚成立によって一定額を自動発生させる仕組みが考えられるが引き続き検討する。

(イ) 強制徴収制度

支払がなされないときに、公的機関が変わって回収する強制徴収制度（行政等が取り立て、取り立てたものが支払われる）について、引き続き検討する。

(ウ) 立替払い

不払いがあった場合に行政等が立替払いをする制度（立て替えて支払われた後に取り立てる）については引き続き検討する。

(エ) 公的給付

養育費が支払われず困窮する場合、これまで支払われていたものが急に支払われなくなったなどの緊急の場合には、一定額を一定期間支給する緊急給付による一時的支援措置等を検討すべきである。

オ その他

検討会議では、民間サービスの利活用として、サービサーの活用や保証サービスについても検討された。サービサーについては、相対取引による債権譲渡についてはサービサー会社が消極であり、取りまとめ機関として公的機関が関与し、立替払い等によって公的機関を債権者とする養育費請求権の大量一括処理スキームが整備されれば、民間サービサーのノウハウの活用が考えられるとするにとどまった。

保証会社については、すでに取扱いが始まっているところ、費用負担が大きいこと、保証会社への支払と債権者への支払がバッティングすることにより債権者への支払が確保されない可能性があること、不適切なビジネス等を防止する監督体制が欠如していることから、事業参入基準や監督体制についてのコントロールが必要であるとの指摘があり、その利用については多角的な検討が必要であるとされた。

罰則の導入による支払確保については、裁判所侮辱罪等の導入を念頭に置いて検討すべきとの意見もあったが、効果・弊害等から検討すべきであるとされた。

別居中の養育費確保の方策も必要であるとの指摘があったが、現在は婚姻費用の枠組みで処理されており、実態調査等が必要であるとされた。

(3) 日弁連意見書

日弁連は、従前から養育費の取り決め、支払確保については継続的に活動している。意見書として

- 離婚後の養育費支払確保に関する意見書 1992（平成4）年2月
- 養育費支払い確保のための意見書 2004（平成16）年3月
- 「養育費・婚姻費用の簡易算定方式・簡易算定表」に対する意見書 2012（平成24）年3月
- 「養育費・婚姻費用の簡易算定方式・簡易算定表」に関する提言 2016（平成28）年11月
- 「養育費・婚姻費用の算定に関する実証的研究」に対する意見書 2020（令和2）年11月

をそれぞれ発表している。

また今回の検討会議の中間取りまとめを受け、最終取りまとめに先だって

養育費の不払い解消の方策に関する意見書 2020（令和2）年11月
を発出した。意見の趣旨は次のとおりである。

1. 非監護親が未成年子の養育費支払義務を負うことの民法上の明文化と、扶養義務の始期及び養育費の取決めについての考慮要素の列記
2. 養育費の支払に関する合意に関し、婚姻費用・養育費が自動計算されるツールのための新たな算定方式を早急に策定
3. 原則的な婚姻費用・養育費が自動計算されるツールのウェブサイトにおける速やかな公

表

4. 当事者間における養育費の取決め合意の債務名義化のために、各弁護士会における ADR と管轄の家庭裁判所が連携して、簡易迅速な調停の成立ないし調停に代わる審判を活用する運用の試行の開始
5. 弁護士・弁護士会は、①法律相談窓口の多様化・専門相談窓口の設置等、②弁護士による養育費問題相談会の開催、③養育費問題に関する弁護士研修の充実、④弁護士に関する情報提供の充実等について、各弁護士会の実情に応じて積極的に取り組むこと及び無償の法律相談等に関しては、国・地方自治体による応分の負担が検討されるべきであること
6. 取り決められた養育費が突然支払われなくなった場合等に緊急措置として一時的に養育費を支払う制度の創設
7. 民間サービサーを活用することについては慎重であるべきであり、支払義務を果たさない支払義務者に対する督促は、家庭裁判所の履行勧告等を活用すべきこと
8. 現時点では保証会社の利用は推奨できないこと

3 評価と今後の取組

これまで、政府や行政庁を主体としてこのような形で養育費の不払い解消に向けての取組がなされたことはなく、一定の改善提案や制度提案がなされたことは評価すべきであると考えられる。

検討会においては、多くの当事者が養育費の取り決めや支払いに関する正確な知識を有しておらず、情報提供の重要性が確認された。この点は、弁護士・弁護士会としてさまざまな形で関与し、情報提供を充実させる方策を考えるべきであろう。

法的支援という観点からは、法的支援が必要であるのに弁護士につながらない一定の層の存在が認識された。養育費問題は、権利者と義務者の収入によって、支援はそれぞれである。義務者が生活保護レベルである場合は、ほとんどの場合、養育費の支払いは期待できず、権利者については生活保護や児童扶養手当の給付等の福祉的措置が問題になるものと考えられる。

養育費の不払いが問題になるのは、義務者に支払能力がある場合である。このような場合、権利者において自ら法的支援を求めて何らかの行動を起こすときは、弁護士による法的支援が適切に受けられていることが多いと考えられるが、多くの権利者はまず行政に相談しているようである。その中で、紛争性が小さい場合には、権利者は自ら家庭裁判所で調停をするなどして手続をとることが可能であるが、離婚にあたって解決すべき問題について、面会交流等も含めて紛争性がある場合、高葛藤である場合、DV 案件などは法的手続が必要となる。

そのときに必要なのは、法的支援の要否の判断も含めて弁護士に相談することであるが、必ずしも弁護士につながらない権利者も多いと考えられる。弁護士につながった者は、必要であれば法的支援を受けることができるし、費用の問題や費用対効果（義務者に資力がない）、手続の負担が重いなどの理由で法的支援を受けないことを選択することもできる。多くの DV 案件などは、むしろ法的支援が不可欠であるために離婚と同時に養育費の取り決め等もなされて

いる場合が多いようである。

また、支払われる金額がわずかな金額である場合、権利者が児童扶養手当を受ければよい、生活保護を受ければよい等と考えて、時間的にも金銭的にもコストをかけて権利者が養育費の支払いを受けるために手続をすることはまれであり、このような場合の支援としては、行政による立替払いや緊急給付等が考えられることとなるだろうが、それは権利者の選択によるものであって、法的支援の提供に関して大きな問題はない。

しかし、問題なのは、行政に相談をしながら弁護士につながっていない権利者の存在である。これは、情報不足による場合、相談の場が不足していることによる場合、費用の問題（有償相談を受ける余裕がない）等の原因が考えられる。この層に対しては、情報提供、相談の場の提供、法テラスの支援の充実などが必要であり、ここについては弁護士・弁護士会として何らかの方策を考える必要があるだろう。

なお、権利者が生活保護を受けている場合には、生活保護法 77 条により求償することも重要であるが、求償はほとんどなされていないのが実情である。支払能力がある義務者が養育費を負担する方策については、さらに議論が必要である。

このほか、今回の検討においてはサービスの利用はほぼ可能性がないものと考えられた。問題はむしろ現行法上ルールがない保証会社による保証であり、これらのケースについては今後注視し、権利者（及び義務者）の権利が不当に侵害されないよう留意していくべきである。立替払い、強制徴収制度は米国等に例があるが、執行を司法から行政に移管する大きな転換であるから、その観点からの議論が不可欠であり、今後の課題となろう。

以上