

8 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、近年はこの問題に対する関心も高まり、行政的な取組もなされるようになってきた。

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) 法務省

ア 養育費不払い解消に向けた検討会議

法務大臣養育費勉強会のとりまとめ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。

詳細については、次の URL を参照されたい。

https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00101.htm

イ 法務省：養育費の不払い解消に向けた自治体における法的支援及び紛争解決支援の在り方に関する調査研究報

令和 3 年、4 年度において、法務省は、養育費の不払い解消に向けて、自治体における法的支援及び紛争解決支援のパイロット事業を行い、規模等の異なる複数の自治体と協力して関連する支援策を実施し、自治体の規模等に応じた最適な施策のパッケージについて実証的な調査研究を行っている。

令和 3 年度養育費の不払い解消に向けた自治体における法的支援及び紛争解決支援の在り方に関する調査研究報告書は次の URL を参照されたい。

<https://www.moj.go.jp/content/001371388.pdf>

令和4年度養育費の不払い解消等に向けた自治体における法的支援及び紛争解決支援の在り方に関する調査研究は、現在実施中で、2023（令和5）年4月に報告書が公表される予定である。

(3) 厚生労働省

厚生労働省は、ひとり親支援の観点から養育費確保に関しても支援事業取組を行っている。

ア 養育費相談支援センター事業の実施

養育費相談に対応する人材の養成のための研修や、養育費の取り決めや面会交流の支援に関する困難事例への対応、SNSによるオンライン相談などアクセスしやすい多様な方法による相談支援、弁護士等による専門的な相談体制の構築を図るのが目的である。

イ 養育費等支援事業の推進

身近な地域での養育費の取り決めなどに関する専門知識を有する相談員等による相談対応や、継続的な生活支援を必要としている家庭への支援を行い、SNSによるオンライン相談、弁護士による法律相談、外国籍を有する家庭への対応、託児サービスの充実など相談支援体制を強化している。全体の予算は148億円であり、弁護士による養育費等に関する法律相談を行う場合1センター当たり663万3千円、弁護士会等との連携による個別相談支援を行う場合149万1千円、SNSなどアクセスしやすい多様な方法により相談支援を行う場合11,0万7千円などが国1/2、都道府県等1/2で補助がなされる。

ウ 離婚前後親支援モデル事業の推進

離婚協議の前後から、父母が子どもの福祉を念頭に置いて離婚後の生活等を考えるための「親支援講座」を行うモデル事業を実施し、戸籍・住民担当部署との連携強化や、離婚の前段階からの支援体制の強化を図るとともに、地方自治体が養育費の履行確保等に資するものとして先駆的に実施する事業に対する補助を行う。

- ① 親支援講座事業 1か所当たり：172万円
- ② 戸籍・住民担当部署との連携強化事業 1か所当たり：194万1千円
- ③ 離婚前段階からの支援体制の強化事業 1か所当たり：197万7千円
- ④ 公正証書等に債務名義作成支援事業 1件当たり：4万3千円
- ⑤ 保証会社と連携した保証契約の保証料支援事業 1件当たり：5万円
- ⑥ 戸籍抄本等の書類取得支援事業 1件当たり：7万6千円
- ⑦ 弁護士等による個別相談支援事業 1か所当たり：786万6千円
- ⑧ その他先駆的な取組 1か所当たり：194万1千円

を対象として、国1/2、都道府県等1/2で補助金が支給される。

厚労省では、同時に面会交流が子どもの健やかな育ちを確保する上で有意義であること、養育費を支払う意欲につながるものであるとして、継続的な面会交流の支援を実施するとし、事前相談・支援計画書の作成・面会交流援助の実施件数に応じて、補助金の加算を行う。

令和3年度ひとり親家庭等自立支援関係予算概算要求の概要は次の URL を参照されたい。

<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000698830.pdf>

(4) 法務省・厚生労働省：不払い養育費の確保のための支援に関するタスクフォース

法務省と厚生労働省は、必要な取組の加速と具体的な論点の整理や課題の分析のために両省の担当官を構成員とするタスクフォースを設置し、実務的検討を行っている。

詳細については、次の URL を参照されたい。

https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00091.html

(5) 日本弁護士連合会

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。

ア 意見書

① 離婚後の養育費支払確保に関する意見書 1992（平成4）年

② 養育費支払い確保のための意見書 2004（平成16）年

③ 「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

④ 「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

⑤ 「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

をそれぞれ発表している。

また養育費不払い解消に向けた検討会議の最終取りまとめに先だち、2020（令和2）年11月に

⑥ 養育費の不払い解消の方策に関する意見書

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. 民間サービス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
- 意見書全文は次の URL を参照されたい。

https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2020/201117_4.html

イ 紛争解決センター

養育費の取決めについては、合意の債務名義化が課題のひとつであるが、認証ADRでの合意について、執行力を付与するADR法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）の改正が予定されている。一方で、弁護士会が設置しているADRは弁護士自治との関係から認証を取得していないセンターが多いことから、日弁連はADRに特化したADRセンターを設立し、認証を取得することで準備を始めた。

(6) 東京弁護士会

東弁は、紛争解決センターのADR事業のひとつとして、養育費に特化した「養育費ADR」を2022（令和4）年7月から開設した。

①オンライン申立てが可能であること②期日は3回までとすること③費用が一般ADRと比較して低価格であること等が特徴で、あっせん内容の妥当性を担保するために、検証委員を配置するなど、ファストトラックでの解決を目指している。

詳細は次の URL を参照されたい。

<https://www.toben.or.jp/bengoshi/adr/youiku-adr.html>

3 評価と今後の取組

子どもの貧困が大きな社会問題となり、養育費の不払い解消に向けての取組が進み、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える。

養育費の支払を受けているひとり親がひとり親家庭の4分の1に過ぎないという現状は、離婚しても両親が子どもに十分に関与していくという姿からはほど遠く、子どもの貧困を防ぐ観点からも取り組みが必要である。

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ってい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。

また、弁護士による法的支援の大きな壁は弁護士費用である。費用面から弁護士への依頼をためらう層は特に養育費を受け取っていない層では多いと考えられるし、法テラスを利用したとしても原則償還性であれば月々受け取った養育費の中から費用負担しなければならず、大きな障壁となる。この点、現在養育費等に限定したひとり親の法テラス利用費用の給付制への転換が検討されていると聞いており、法的支援の拡大に寄与することが考えられる。

ADRについても、あっせん費用を一般のADRに比べて極めて安く設定しても利用が少ないのは費用面の問題が大きい。ADRを利用してもよいと考えるのは、ある程度の収入があり、かつ、忙しく働いていて悠長に裁判所に行くのではなく短期で結論を出したいと考える層であり、利用者の設定は事業上重要な観点となる。

また、AI等を利用してWeb上で養育費の合意ができるようなシステムの運用も始まっており（例えばテウチ。<https://www.service.teuchi.online>）、これらのシステムについても目配りが必要である。

法律相談の最初の段階では、厚生労働省の補助金事業などが充実してきている。厚労省の取組は、補助金による政策実現を目指したものではあるが、弁護士による法律相談等に対しても多くの支援がなされる。弁護士会によっては、この補助金事業を利用して無料法律相談を実施するなどしており、弁護士会としてこのような補助金利用も検討に値する。

また、子どもの貧困を考える場合、ひとり親の就業状況は重要であるが、行政においてト一

タルな支援も必要となる。

さらに養育に限定した抜本的な改革として、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。

問題状況とそれに対する方策をきわめておおざっぱにまとめると次のようなことになる。

弁護士の関与として考え得るものも記載した（ただし私見にとどまるのでその点了解されたい）。

	問題点	方策	弁護士会の関与
1	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いないこと	親ガイダンスやSNSによる通知等の情報提供	オンラインセミナー
2	必要な法的支援につながらないこと	法律相談の充実 行政等との連携	行政連携 法律相談窓口の充実 アウトリーチ オンラインセミナー 厚労省の補助金事業の活用
3	裁判所に行きたくない	同行支援 ADR	養育費ADR
4	弁護士に相談するお金がない 弁護士に依頼するお金がない	法テラス 費用援助	
5	貧困	就業支援	

以上