

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

2020（令和2）年の離婚総数は約19万3000件、そのうち親権を行う子どもがいる夫婦の離婚は約11万1000件で、約57.6%である（厚生労働省 人口動態統計）。

ひとり親家庭の貧困率（平均的な所得の世帯の半分に満たない所得レベル）は、48.3%と子どもがいる現役世帯の13.1%と比べて極めて高く（厚生労働省 国民生活基礎調査2019（令和元）年）、深刻である。

また、ひとり親家庭においては母子世帯の母が養育費を受け取っている割合は28.1%、父では8.7%である（2021（令和3）年度厚生労働省全国ひとり親世帯等調査）。2011（平成23）年調査（厚生労働省 全国母子世帯等調査）の19.7%、4.1%からは増加しているが、それでも極めて低い割合である。養育費の取決め状況については、取決めをしている母子世帯の母は2021年で46.7%（2011年は37.7%。以下カッコ内は2011年）、父子世帯の父は28.3%（17.5%）であり、平成24年4月から離婚届出書に養育費の取り決め状況をチェックする欄があるが、チェックがあるのは2021（令和3）年で母子世帯で25.7%、父子世帯で18.1%であり、養育費が子どもの成育にとって重要な意味を要することに比して、支払いに関する意識は高いとはいえないのが現状である。

養育費の支払いを受けている割合が小さいことは、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。

政府は、2023（令和5）年4月、2031（令和13）年に養育費を受け取るひとり親世帯の割合を40%に、離婚時に養育費の扱いを決める割合を70%とする目標を定めた。

(2) 不払い解消に向けた取組

ア 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は、2020（令和2）年5月、「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。

イ 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2020（令和2）年に設置された「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、同年12月に最終取り

まとめを発表した。

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。

(https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00101.html)

(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告

2021（令和 3）年度及び 2022（令和 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。

2021（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 に掲載されている。

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

2022（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、2021（令和 3）年度の調査研究を踏まえたもので、報告書は次の URL に掲載されている。

(<https://www.moj.go.jp/content/001395398.pdf>)

ウ こども家庭庁

従来、厚生労働省がひとり親支援を行ってきたが、2023（令和 5）年 4 月からこども家庭庁の所管となった。

国の養育費等支援事業は、母子家庭等就業・自立支援事業のメニュー事業の一つと位置づけられ、相談対応、生活支援等を中心としており、事業内容は次のとおりである。

①養育費に関する専門知識を有する相談員の配置

- ・取決めや支払の履行、強制執行手続に関する相談
- ・情報提供
- ・家庭裁判所等への同行支援
- ・講演会の開催等

②弁護士による法律相談

③地域の母子生活支援施設等の相談・支援機能の活用による生活支援

具体的な事業としては、次のような事業が中心となる。

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、補助金の加算も実施されている。

2024（令和 6）年度こども家庭庁の予算概算要求の概要は次の URL に掲載されている。

(https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/88749a)

(ア) 養育費相談支援センター事業の実施

①家事調停経験者等による相談支援、②弁護士等による専門的な相談、③SNS 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、④地域の相談支援へつなぐ機能の強化をはじめ、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等を実施している。

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

①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、②SNS によるオンライン相談、③弁護士による説明会、④弁護士会等との連携による個別相談支援、⑤託児サービスの整備、外国籍を有する家庭への対応など相談支援体制を強化している。2024（令和6）年度の予算要求は1662億円及び事項要求となっており、こども未来戦略を踏まえ予算編成段階で配慮するとされている。

(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ための事業に対する補助を行う。

- ① 「親支援講座」の実施
- ② 離婚前段階からのヒヤリングや動画教材による講義などの実施
- ③ 戸籍・住民担当部署との連携強化
- ④ 公正証書等に債務名義作成支援
- ⑤ 弁護士等による個別相談支援
- ⑥ 戸籍抄本等の書類取得支援
- ⑦ 保証会社と連携した保証契約の保証料支援事業
- ⑧ その他先駆的な取組
- ⑨ 取組の横展開

エ 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た。

2022（令和4）年4月28日に日弁連に対して、「地方自治体における弁護士による養育費相談等の取組への更なる協力について（依頼）」として協力依頼がなされた。

詳細については、次のURLに掲載されている。

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

オ 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、養育費不払い解消に向けて、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。

- (i) 非監護親が未成熟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
- (ii) 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
- (iii) 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
- (iv) 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
- (v) 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
- (vi) 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
- (vii) 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
- (viii) 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 に掲載されている。

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、2023（令和 5）年、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）が改正され、新法では、認証 ADR での和解合意については、裁判所が決定で執行力を付与することができ

る。

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が、現在整備は進んでいない。

(ウ) ODR（オンラインでの紛争解決）

裁判所外での紛争解決には、ODR（オンラインでの紛争解決）の利用も推進されている。日弁連は、2023（令和5）年度に、期間限定で、相談→話し合い→合意形成をオンラインによりワンストップで解決する実証事業「ONE（ODR New Experience）」を実施した（2023（令和5）年9月1日から2024（令和6）年2月28日）。ONEは養育費、婚姻費用、賃料、売買代金、委託料などの金銭問題について、チャットを利用して解決するシステムで、実証期間中の利用は無料であることから、ある程度の利用があった。実証実験の成果を分析して、今後のODRの推進に役立てることが必要であろう。

(https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/resolution/adr/odr_chirashi.pdf)

カ 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月に開設した。

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。

現在のところ、利用は低調であるが、ADRの利用対象者は、①高葛藤とはいえない事案で②解決意欲があり、③自らの解決能力が高い層ではないかという分析があり、また②③のような層は、比較的世帯収入が高く、短期間で結論を得ることを希望するなど、裁判所外の紛争解決に向いていると考えられること等がわかってきたことから（2023（令和5）年第27回全国弁護士会ADRセンター連絡協議会シンポジウム「一家事ADRの実践と可能性」など）、紛争解決センターとの連携により、これらの層に対して重点的に広報するなどの方策が検討されており、今後の広がり期待したいところである。

詳細は次のURLに掲載されている。

(<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する。

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に疑問がある（義務者に資力がない場合など）、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。

問題なのは、行政に相談をしながら弁護士につながらない権利者の存在である。これは、本人及び担当者に情報が不足している場合、法律相談の場が不足している場合、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、養育費をもらえないよりはましと言っても、ほかの給付に影響が出たりすれば、そもそも法テラスを利用するにあたっての大きな障壁となる。この点、2024（令和 6）年度から中学生以下の子どもを育てているひとり親の困窮世帯に対しては、養育費等に限定して法テラス利用費用の給付制への転換が予定されており、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、利用者像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>）、これらのシステム利用の広がりについても目配りが必要である。この点は、日弁連による実証事業が始まっているし、東弁の ADR はそもそもオンライン利用も想定しており、弁護士会としても法律家の関与を打ち出して、対応することが重要であると思われる。

法律相談の最初の段階では、こども家庭庁の補助金事業などが充実してきている。この取組は、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、弁護士会として補助金を利用することも検討に値する。

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、行政においてトー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。もっとも、これは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）。現在、国の政策としては、養育費の確保の推進に際しては、離婚時における養育費の取決めがより一層促進されることが重要とされており、養育費の不払い等については、法律家が関与すべき分野であることは確かである。

こども家庭庁のそれぞれの支援には予算がつくので、弁護士会の施策としては、弁護士・弁護士会関連事業の取組に補助を得ることや、相談員に対する研修の開催等も考えることができよう。

	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 こども家庭庁の補助金事業の活用
③	裁判所に行きたくない	同行支援	養育費 ADR

	裁判所の営業時間に行けない 解決に時間がかかりすぎる	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