

法務大臣 上川陽子 様
厚生労働大臣 田村憲久 様

全国青年司法書士協議会
会長 川上 真吾

養育費制度改善に関する意見書

当協議会は、全国の青年司法書士約2,500名で構成され、「市民の権利擁護及び法制度の発展に努め、もって社会正義の実現に寄与すること」を目的とする団体である。

令和2年12月24日、「養育費不払い解消に向けた検討会議・取りまとめ」が同会議より法務大臣に提出された。また、令和3年2月、法務大臣は父母の離婚に伴う子の養育のあり方に関する法制度の見直しを法制審議会に諮問した。今後、養育費不払い問題につき、政府における検討が予想される所、当協議会の養育費の不払い問題解消に向けた意見を次の通り述べる。

第1 意見の趣旨

- 1、 養育費の不払い解消施策を検討するに際しては、養育費の不払い解消をもって、ひとり親世帯の貧困対策に代替することのないよう、不払い解消の検討とともに、ひとり親世帯の貧困対策施策の充実を図るべきである。
- 2、 離婚時における養育費の取り決めにつき立法をもって義務化し、かつ、当事者以外の第三者が関与する方式においての取り決めを義務化するべきである。取り決めにあたっては、子の福祉に配慮し、かつ、当事者双方の納得感ある合意形成を制度的に担保するべきである。
- 3、 養育費の履行確保に際し、①国による強制徴収制度の導入 ②国による立替払い制度の導入 をすべきである。
- 4、 子どもの健全な成長に資するための施策としては、養育費不払い解消という金銭面のみの施策では不十分である。自己肯定感、情緒面を育み、子どものアイデンティティを確立するため、子どもの権利としての面会交流の機会確保を推進することが肝要であり、面会交流に関する実効性のある施策の導入も同時並行で議論すべきである。
- 5、 上記施策の実現のため、全国各地の司法、行政、福祉、法律職能が連携してその対応にあたるための連携体制の構築と、改善プログラムの策定を行うべきである。

- 6、 施策の検討にあたっては、「子どもの視点、子どもの利益」に立脚すべきであり、他の視点、他の利益に優先すべき最も重要な点であることを検討の前提とすべきである。

第2 意見の理由

1 当事者の声

当協議会においては、全国一斉養育費相談会を平成27年から開催している（相談件数：平成27年203件、平成28年68件、平成29年125件、平成30年142件、令和1年125件、令和2年205件）。また、常設の相談体制として、「養育費専門相談ダイヤル」を毎週金曜日に運用し、相談にあたっている。これらの相談では、養育費の不払いに苦しむ当事者、貧困に直面し苦しんでいるひとり親世帯の方から切実な声が多数寄せられている。また、司法書士は、全国にあまねく存在し、養育費等の事件（裁判所提出書類作成事件、司法書士法第3条1項4号）にあたっているところ、当協議会会員の執務現場においても同様の切実な声が多数寄せられている。それらを基に、当協議会は下記の通り養育費不払い解消にあたり、意見を述べる。

2 ひとり親世帯の貧困対策の観点から

養育費不払い問題は、親の離婚後における子どもの養育に金銭的に重大な影響を与えるため、わが国におけるひとり親世帯の高い貧困率（48.1%）¹の一因と考えられる。養育費不払いは生活困窮に繋がる問題であり、子どもの福祉の観点から、養育費の不払い状態を解消することは喫緊の課題である。

一方で、貧困が拡大するわが国の現状においては、権利者のみならず、義務者も経済的に困窮しているケースも多い。ひとり親世帯の貧困問題解決においては、養育費支払い確保だけに着目するのではなく、給付制度の拡充やサービスの無償化などの福祉施策、生活保護制度の柔軟な運用、非正規労働による低収入の解消など、ひとり親世帯の貧困解消のため、総合的な施策をもって対応すべきである。

養育費の不払い解消策をもって、ひとり親世帯の貧困対策に代替することは「自助」を強化し「公助」を弱体化させることにほかならず、自己責任社会、弱者切り捨て社会を招くものであり、あってはならない。

3 養育費の取り決め改善について

(1) 取決めの義務化

日本では、養育費の取り決めをしている離婚母子世帯は42.9%に過ぎず¹、養育費不払い解消にあたっては、養育費の取り決めを増やすことが大変重要である。そのために、わが国でも「離婚時における養育費取り決めの義務化」に踏み切るべきである。韓国においては、日本と同様、協議離婚が認められているが、すでに養育費取り決めの義務化がなされている。また、諸外国においては、そもそも協議離婚制度が認めら

れていない国が多く、養育費の取り決めは裁判上の離婚手続き等においてなされている。

わが国でも、子どもの福祉のため、養育費の取り決めをするかどうかを当事者の選択にゆだねることをやめ、全ての未成熟子を有する夫婦の離婚における養育費の取り決め義務化を導入することが妥当である。

この点、離婚時の養育費取り決めを義務化することによる、離婚成立までの期間の長期化による弊害がある（離婚後でないと受けることができない給付やサービスを受けられない等）との指摘が考えられるが、そもそも、実質的に離婚が成立している場面においては、離婚手続中である旨の書面の提出（各機関や裁判所の手続実施中であることの証明など）によって給付やサービスを提供可能であるため、こういった指摘は取り決め義務化とは無関係である。

そもそも、児童扶養手当等の各種給付・手当については、直ちに離婚できない市民の生活保障のため、離婚前支給要件を緩和すべきである。

(2) 取り決め義務化の具体的な内容

離婚時において、下記のいずれかの文書提出がなければ離婚届の受理をしないこととし、かつ、いずれの取り決め文書も債務名義としての利用を可能とする。

- ア、当事者作成の協議書に裁判所確認を得たもの
- イ、認証ADR機関による合意書に裁判所確認を得たもの
- ウ、調停調書、審判書

アの裁判所確認手続きでは、取り決め金額および支払方法につき、当事者双方の収入資料や生活状況の資料を併せて提出するなどの方法により、その取り決めの妥当性、履行可能性を審査し、期日を開いて、当事者双方の意思の合致を確認する。妥当でない場合、調停に付し、取り決めの修正を促す。

イについては、認証ADR機関の能力担保及び中立公平性を確保した上で、認証ADR機関において当事者の合意形成を行い、取り決めをする。この場合の裁判所確認については、既に真正な意思の合致は認証ADR機関で確認済であるため、内容面の妥当性や履行可能性について、期日を開かずに簡易な確認により実施する。

ウに関連して、現行法上は養育費の取り決めを行わない離婚調停も成立するが、それは認めないこととする。

さらに、この取り決め義務化施策の導入により、家庭裁判所の利用が大幅に拡大することから、当事者の負担軽減、心理的抵抗感や不安払拭のため、夜間・休日調停の実施拡大やオンライン調停の導入、当事者同

士の遭遇回避策の拡充や母子生活支援施設との連携強化等を図るべきである。

(3) 親支援プログラムの推進

養育費の履行確保、また面会交流の円滑な実施のためには、夫婦間の葛藤が深刻化する前に、両親が、離婚が子どもに与える影響を理解し、元夫婦間の葛藤と子どものための「離婚後の親」の立場を切り分けて考えられるようになるための心理的支援が重要である。そういった観点から、現在、家庭裁判所やF P I C（公益社団法人 家庭問題情報センター）などにおいて「親ガイダンス」「父母教育プログラム」などの親支援プログラムが実施されている。この親支援プログラムについて、プログラム開発を推進し、全社会的な共有と啓発も推進すべきである。テレビ、インターネット、動画、冊子、書籍等、様々な方法により社会全体で共有することが可能である。

また、言うまでもなく、裁判官、調停委員、弁護士、司法書士、行政書士、公証人、福祉職、行政職員等、離婚に関与する全ての支援者に対する教育プログラムの受講と実践を推進すべきである。

(4) その他

ア、児童扶養手当の制度改善

平成14年法改正により、児童扶養手当の所得算定において、支払いを受けた養育費の8割を加算する規定が存在しているが、貧困対策上、即刻廃止すべきである。児童扶養手当と養育費の併給を認めることが、ひとり親世帯の貧困改善に資するためである。相談現場において、この規定により養育費請求を躊躇する相談者が多い。

イ、養育費の自動計算ツールの導入について

養育費の自動計算ツールの導入が検討されているが、以下の理由から反対である。

本来、養育費は、①子の福祉の観点から妥当な金額 ②当事者の個別の生活状況を考慮した金額 ③お互いに納得感ある合意に基づく金額 ④継続的に支払い可能な金額 という視点で取り決めるべきものであり、単に収入や子の年齢人数だけで自動的に決められる性質のものではない。自動計算ツールについて、単なる一定の目安に過ぎないという運用であったとしても、自動計算結果ありきの取決めが増加することが懸念される。実際、当協議会の相談にも、「養育費の相場を知りたい」という相談が多数寄せられている。

また、現行の養育費算定表が自動計算ツールの基準となることが想定されるが、現行の算定表の金額が低廉である点、定期的な見直し・改善がなされていない点、個別事情が反映されにくい点などの問題点から、現行の養育費算定表は到底自動計算ツールになじむものではなく、導入についてはこの点からも反対するものである。

ウ、養育費算定表の改善および見直しの制度化の必要性

相談現場において、当事者から、養育費算定表の金額が安すぎるという指摘が多い。親に必要な費用を控除した後の可処分所得を親子で分ける方式のわが国の算定表では、必然的に子どもに充てられる費用は低廉になるが、不合理である。離婚後も子どもに充てる費用を変えないことが理想であり、子どもに実際にかかる費用を基に計算する方式に変更するほか、大学等の高等教育費用を原則的に加算するなど、定期的に見直しを行っている韓国の算定表などを参考にしつつ、生活実態に即した抜本的見直しが必要である。

また、算定表の見直しは客観的かつ定期的に実施されないと適切な算定基準を維持できないため、見直し時期や方法について、制度化を実施すべきである。

エ、当面の措置としての、公証役場と専門家相談の連携

現在、養育費の取り決めの方法として、離婚時に離婚給付契約公正証書の中で取り決めるケースも多い。しかし、前記イで述べた4つの視点で検討された取り決め内容でないことも多いが、公証役場では、取り決め内容自体についての相談に応じることはできないため、内容面での判断を加えることができず、そのまま公正証書化せざるを得ない。養育費の離婚時の取り決め義務化に至るまでの当面の間、公証役場での取り決めにあたり、事前に弁護士、司法書士などの専門家相談や自治体相談を促す運用を行うべきである。

オ、子どもの意見表明権や相談機会の確保、法教育実施

子どもの福祉の観点から適正金額を考えるために、養育費取り決めにあたり、子どもの意見表明権を確保すべきである。進学や習い事などの子どもの希望を聴取する仕組みを採用し、当の子ども本人を置き去りにせず合意形成をする。また、監護親が合理的理由なく養育費請求をしない場合でも子ども自身が養育費請求できるケースもあることから、子どもの権利擁護の観点からも、子どもへの相談窓口の設置拡充とその周知を図るべきである。

また、この意見表明権を確保するためにも、子どもへの情報提供が重要である。離婚前後の子どもたちを対象とした離婚法教育の機会を子どもの希望に応じて提供できるよう体制を整備し、子どもを当事者と捉え、離婚に関する法知識の提供やコミュニケーションスキルの向上などを図り、子どもへのエンパワメントとすべきである。また、スクールカウンセラーや教員、支援団体や心理職、法律家が連携して法教育を実施する体制を構築すべきである。

カ、事情変更の要件緩和

養育費の金額増減の要素となる、事情変更の要件を緩和すべきである。子どもの成長に伴い、子どもの意向や養育環境は変化する。また、双方の家庭の収入状況も変化するものであり、環境変化に応じて、養育

費も柔軟に見直していく。養育費の変更を柔軟にして、親同士の関係維持や子どもの意見表明権を確保することで、結果的に実現可能で継続的な支払いにつながると考える。

4、養育費の履行確保制度について

(1) 国による強制徴収制度（公債権型）の導入を求める

ア、公債権型の実現を求める。

養育費請求権に特別の法的性格を付与し、権利者の申請を受けた行政機関が、公債権と同様に、裁判所の強制執行手続によることなく、滞納処分に準じた独自の手続きで養育費請求権の回収を行う制度の導入を求める。

イ、公債権型のメリット・デメリット

公債権型のメリットは、当事者が法律家に依頼する、自身で司法手続を利用するなどの時間的・経済的負担を削減できることがまず挙げられる。

また、公債権型を採るということは、養育費について社会全体として子どもの健全な成長のために必要不可欠なものであるという認識を定着させることにつながる。

さらに、現行法のまま私債権と扱い、サービサー等の民間業者が債権回収を行うことを認めると、債務整理事件で散見されるような、支払い督促や少額訴訟を利用した厳しい取立てが予想され、単なる債権回収事件になってしまい、子ども養育の理念が看過されてしまう。また、債権回収費用や保証料の負担により、実質的な養育費の減少となり、適切ではない。

公債権型ではこれらの点についての懸念が少ない（ただし、下記の通り滞納処分問題の危険がある）。

公債権型のデメリットは、「滞納処分問題」が発生する危険にある。滞納処分問題とは、滞納者に対して国税徴収法などの法律および関連法規の規定を無視するほか、その趣旨をねじ曲げて納税者の個別的、具体的な実情に即して適切に対応することなく、差押を乱発して納税者の生活を破壊してしまうことⁱⁱ、である。具体的には、一部自治体において、給与が口座に入った瞬間に預金口座全額を差し押さえるという脱法的差押えが行われている点などである。

そのため、公債権型の導入に際しては、滞納処分問題が発生しないための施策を併せて導入することが条件と考える。

(2) 国による公的な養育費立替払い制度の導入を求める

(1) で述べた強制徴収制度に並行して、確実かつ早期の養育費確保をするために、国による養育費立替払い制度を設けるべきである。

立替払い制度においては、子の福祉のために親の経済力で区別しないという観点から、資力要件を設けないことが望ましい。ただし、財源の問題や養育費額が高額なケースもありうることから、立替払い金額の上限を設けることも検討が必要である。

なお、権利者の手続負担を軽減する趣旨から、立替払いの要件として、強制執行不奏功要件を課す「非常救済型」には反対であり、不払いの場合に広く立替払い制度の利用を認めるべきである。

これにより、不払いが発生した際、義務者の任意履行の道を探ってもなお誠実な対応が認められない場合には、速やかに国による一定額の立替え払いが実施され、強制徴収手続きで義務者から徴収した金銭をもって立替金の充当や権利者への支払いに充てていくこととなる。

(3) 強制的な徴収手続き前の義務者相談支援の重要性

養育費不払い時に、徴収を担当する行政機関は、即時に強制的な徴収手続きを実行するのではなく、まずは義務者に任意履行を勧告しつつ、義務者からの相談対応を実施するほか、ADR又は調停申立てを促すなどの義務者への対応を前置とすべきである。不払いの理由や事情を聴取し、任意履行の可能性を模索する。可能な限りの対話による納得感ある合意と任意履行を制度的に支援することが、養育費不払い問題を単なる債権回収ではなく、子ども養育の柱として両親が向き合う問題として捉えることにつながると考える。

(4) その他

一時的緊急支援策としての公的給付の新設には消極である。養育費の不払いにより生活困窮に陥るようであれば、生活保護等の社会保障制度を柔軟に運用し、対処すべきだからである。自動車保有のハードルが高い点、扶養照会への心理的抵抗など、生活保護の運用改善がなされれば、生活保護受給のハードルが下がり、ひとり親世帯の一時的緊急支援策として生活保護の利用拡大が可能である。

5、面会交流施策推進の必要性

離婚後の別居親との交流により、両親からの愛情や情緒的つながりを持ち続けることで、子どもは安心感を得ることができ、自己肯定感を持つことにつながる。また、子ども自身が親の離婚と自身の人生を切り分け、アイデンティティを確立する意味でも面会交流は重要である。しかし、社会的理解の不足や両親の葛藤、支援団体の未整備等による取り決め及び実施上の問題が山積している。親のためでなく子どものための離婚後の養育の柱として、養育費と並列的に位置づけ、面会交流についても同時並行で議論を進めるべきである。このような面会交流の重要性を軽視し、養育費の不払い解消だけを推進することは、親子関係の金銭的側面のみを重視し、心理的側面を軽視することになる。

わが国では、離婚母子世帯において面会交流の取り決めがある世帯は24.1%に過ぎず、面会交流を行ったことがない世帯は46.3%にも上るため¹、面会交流の問題は、養育費不払い問題と同様、早急に実効性ある施策の導入が求められる、喫緊の課題である。

6、連携体制の構築と、改善プログラムの策定の必要性

わが国では、冒頭で述べたとおり、ひとり親世帯の貧困率が高く、世界的に見ても異常な状況にあり、早急かつ抜本的な改善が求められている。また、これまで述べてきたとおり、養育費の不払い問題解消、面会交流施策の促進に関しても同様である。

これらの解決に当たっては、法改正によるほか、現場での対応が必要であるところ、各職能が個々に対応に当たるのではなく、国、自治体、法律職能、福祉職等が連携し、かつ、総合的な相談窓口の設置と解決のためのプログラム策定が望ましい。

この点、過去に多重債務問題が社会問題化した際、内閣に設けられた「多重債務者対策本部」において策定された「多重債務問題改善プログラム」においては、国、自治体、法律職能が連携し、自治体への無料相談窓口設置、リーフレットやガイドブックの作成と配布、政府広報などの啓発、周知のためのキャンペーン実施、法教育の実施など総合的な施策を定め、実施した。その結果、法改正による金利引き下げと相まって、多重債務者数が激減したことは周知のとおりである。

今回のひとり親世帯の貧困改善、養育費の不払い問題解消、面会交流施策の促進に関しても、総合的なプログラムを策定し、それを基に社会全体で解決を図ることが必要であると考えます。

私たち司法書士も、解決のため、全国にあまねく存在するその特性を活用し、解決のための行動と相談対応を、情熱をもって全国的に展開していく所存である。

7、子の視点、子の利益に立脚すべき

以上、養育費不払い解消等について意見を述べるものであるが、養育費、面会交流、ひとり親の貧困解消の検討に当たっては、「親の視点、親の利益」「親同士の利益の比較衡量」「社会保障財源」等が強調されがちであるが、何よりも最優先に考慮されるべきものは「子の視点、子の利益」である。養育費不払い問題は単なる債権回収の問題ではなく、離婚後の親子の関係性に直結している問題である。問題解決にあたっては、当事者双方にとって納得感ある合意形成を図るとともに、持続可能な任意の支払いを目指す視点が重要と考える。これを欠いたまま制度設計が行われるのであれば、子の福祉と親子の関係性を損なうことにつながりかねないため、養育費不払い解消等の施策を検討するにあたっては、徹頭徹尾、「子の視点、子の利益」に立脚することを求める。

ⁱ 平成28年度全国ひとり親世帯等調査 厚生労働省

ⁱⁱ 「滞納処分問題とは何か」 滞納処分対策全国会議