

令和2年5月28日

養育費不払いの速やかな解消に向けた提言

自由民主党女性活躍推進本部

第1 はじめに

女性活躍推進本部（以下「当本部」という。）では、これまで、母親である女性の幅広い活躍と子供たちの未来を守る観点から、母子家庭の貧困解消に取り組んできた。そして今回、ひとり親家庭の当事者や関係団体から幅広く声を聴いた結果、社会に蔓延する養育費不払い問題の解消が一刻の猶予もないとの認識に至った。

すなわち、わが国のひとり親世帯の貧困率は、5割を超える非常に高い水準にあるが、その背景には、とりわけひとり親家庭の9割を占める母子家庭にとって養育費の支払いは重要な生活の支えの一つであるにもかかわらず、離婚したひとり親家庭の5分の1しか養育費を受け取っていないという、重大な養育費不払いの現状がある。

政治主導で、この問題に光を当て、不合理な困窮状態にある方々に、一刻も早く、新しい希望の水を届けなければならない。当本部は、その動きの先頭に立って、養育費の不払いを許さない社会作りに、正面から取り組んでいく決意である。

当本部では、昨年春から、この問題に関する議論を本格化させ、昨年6月には、当本部の下に「養育費等に関するプロジェクトチーム」（以下「PT」という。）を立ち上げ、集中的に検討を重ねてきた。

具体的には、当本部で行ったヒアリングに加え、PTにおいて、ひとり親支援をしている団体（全国母子寡婦福祉団体協議会、家庭問題情報センター（FPIC））、海外の法制度に深い知見を有する研究者（慶應義塾大学名誉教授・犬伏由子氏、東北大学准教授・今津綾子氏）、養育費対策の取組みを進める自治体（東京都港区）からのヒアリング

を実施するとともに、関係省庁からの説明も受け、意見交換を進めてきた。

その過程では、養育費に関する周知や支援を直ちに充実させる必要が強く指摘され、これを受けて、法務省において、離婚を検討している人が考えておくべき事項をまとめたウェブページを公開したり、厚生労働省において、自治体の取組みを後押しするための財政支援を充実させたりする等、一定の成果をあげた分野もある。さらに、養育費を受け取るべき人が必要な情報を一目でわかるウェブサービスの検討や離婚届用紙の見直しなど、現在進行中の課題もあり、養育費の不払いを許さない社会作りに向けた動きは始まっている。

そのような中、本提言は、当本部及びP Tにおける議論を踏まえ、養育費不払い問題の解消に向けた提言として、初めて取りまとめたものである。

今後、当本部として、まずは本提言の実現を最優先として、政府の後押しとフォローアップを行っていく。そして、当本部は、政府と車の両輪となって、養育費不払い問題の解消に全力で取り組み、目に見える成果を着実に届けるための取組を加速させていく。

第2 課題と提言

P Tでのヒアリング等を通じ、わが国で養育費が支払われていない原因を分析すると、①そもそも父母の離婚時に養育費の取決めがされる割合が低いこと（取決めフェーズの問題）、②養育費の取決めがされても支払われなくなる割合が高いこと（支払いフェーズの問題）、③養育費の請求や取立てをしようとしても必要な支援がなく断念せざるを得ない例が多いこと（支援フェーズの問題）の3つの課題が明らかになった。

以下、それぞれについて、現状の課題を述べたうえで、その解決のための方策を提言する。

取決めフェーズの課題と提言

1 課題

平成28年度「全国ひとり親世帯等調査」によれば、母子世帯のうち、養育費の取決めをしている割合は、42.9%にとどまっている。特に協議離婚では、取決めをしている割合が、裁判手続きでの離婚と比べて低い。また、母子世帯の母親に養育費の取決めをしていない理由を問うと、「相手と関わりたくない」との回答が最も多く、次いで「相手に支払う能力がないと思った」という回答が多くなっている。（なお、父子世帯については、取決めをしている割合が20.8%と更に低くされており、取決めをしていない理由は「相手に支払う能力がないと思った」、「相手と関わりたくない」の順となっている。）

これによれば、養育費の取決め率が低い背景には、わが国の離婚の9割近くを占める協議離婚の場面で、裁判所や法律専門家の関与がないため、未成年の子供がいても、養育費の意義（子供のための重要な権利であって、相手と関わりたくないとの理由で親が放棄してよいも

のではないこと等) や取決め方法等について十分な知識・情報を得られず、養育費を取り決めないまま協議離婚に至っている実態がある。

そうすると、養育費の取決めが確実にされるようにするには、未成年の子供を持つ父母については、養育費を取り決めなければ協議離婚をすることができないことを原則とするとともに、その前提として、父母に対して養育費に関する情報を、公的機関が関わって父母それぞれに確実に届けることができる方策を講ずるべきである。

ただし、これにより、DVや虐待の被害者等が、相手と養育費の協議をすることができないために協議離婚をすることができず、かえって過酷な状況に置かれるといった事態が生じないように、必要な例外要件を設け、公的機関がそれを満たすと判断した場合には取決めをしなくても離婚をすることができることとするなど、十分な配慮をする必要がある。

また、この取決めがない場合であっても、暫定措置として、最低限度の養育費は必ず支払われるような新しい制度作りが求められる。その際、支払い義務者が取決めを先延ばしにすることで、取決めまで最低限度の養育費額しか負担しないことになる事態を防ぐため、後に調停、審判等でより高額な養育費が定められれば、権利者は離婚時にさかのぼって差額を請求可能とすることが重要である。

そこで、次のとおり提言する。

2 提言

養育費の取決め率を向上させるため、政府に対し、以下の事項について速やかに取り組むよう求める。

- 一、離婚時の養育費の取決めを確保するため、別紙のとおり、未成年の子供を持つ父母が協議離婚する場合、原則として養育費の取決めをしなければならぬとしつつ、取決めのための話し合いをすることが困難

な事情（DV等）があると公的機関に判断されたときには、例外的に取決めをしなくとも協議離婚を認め、かつ、そのときは、子供の年齢、数等によって自動的に定まる保障額（通称「セーフティ養育費額」）の養育費を請求することができるというわが国独自の制度の導入に向けて速やかに検討を進めること。

併せて、セーフティ養育費額が保障された後でも、事後に、裁判所がより高額な養育費を定めた場合には、権利者がさかのぼって差額を請求することができるよう検討すること。

- 二、 養育費が子供のための重要な権利であること等に関する意識啓発を図るため、未成年の子供を持つ父母が離婚をする場合には、原則として、養育費の意義や取決め方法等を説明するために公的機関が実施するガイダンス（「親クラス」）を父母が共同で又は個別に受講しなければならない制度の導入に向けて速やかに検討を進めること。

支払いフェーズの課題と提言

1 課題

前述の「全国ひとり親世帯等調査」によれば、母子世帯のうち、離婚した父親からの養育費を「現在も受けている」との回答は24.3%にすぎない。母子世帯で養育費の取決めをしている割合が42.9%であり、この「現在も受けている」との回答の中には、取決めをせずとも養育費の支払いを受けている例も含まれることからすると、離婚時に養育費の取決めをしておきながら、その後に支払いを怠っているものの割合が半数程度にまで及んでいるとみられ、看過できない。

養育費の取決めが守られるためには、まずは、支払い義務者から自発的に支払いがされる環境を整備する必要がある。この点について、権利者側の問題として、児童扶養手当の認定において、受け取った養

育費の8割相当が収入として算入される取扱いがある。ひとり親としては、養育費を受け取ることで児童扶養手当が減額されるため、児童扶養手当が減額されるくらいなら養育費の請求はしないとして、請求意欲がそがれる事態が生じているとの指摘がある。したがって、この点の見直しを始めとして、養育費の支払いと社会保障制度の関係について整理・検討する必要がある。

また、義務者側の問題として、離婚後に養育費を支払わないことが社会的に非難されることだという価値観が社会に根付いておらず、不払いを続けていても制裁がないため、支払い義務者において、養育費を支払わなくても大したことではないとの誤った考えが広がっているのではないか。そこで、養育費の不払いを許さないメッセージとして、諸外国にあるような刑罰や運転免許証の停止等の制裁措置も参考に、悪質な不払いに対するペナルティの強化を検討する必要がある。

さらに、支払い義務者が養育費を任意に支払わない場合には、裁判所の手続きを利用して債務名義を得た上で強制執行手続きを申し立てることになるが、弁護士に頼む経済的余裕のない大多数のひとり親にとっては、裁判所の手続きの負担が大きいとの指摘が強い。例えば、義務者の住所や財産がわからない場合には、裁判所の手続きを進めるために多大な労力を要することになるし、そもそも、養育費の調停や審判には、平均して半年近くの時間を要する。そこで、養育費に関する裁判所の手続きについては、裁判所が住民基本台帳ネットワークシステムを利用して住所情報を把握することができるようにするとともに、住民票上の住所地に義務者が居住していない場合に、公示送達を行うために現地調査が求められる等、権利者の負担が過大になっている公示送達のあり方を見直すことで、義務者の住所地がわからない場合に要する手続の負担を軽減する必要がある。さらに、社会保障の一

環としてマイナンバーを活用した財産情報との紐づけを強力に進め、迅速に義務者の財産を探知することができることとするべきである。また、手続きに要する経済的負担の軽減やICT技術を導入した迅速化によって、権利者にとって使いやすい手続きとなるような見直しを行う必要がある。

そこで、次のとおり提言する。

2 提言

養育費が取決めどおり支払われるようにするため、政府に対し、以下の事項について速やかに取り組むよう求める。

三、 権利者が養育費の請求を躊躇することがないよう、公平性の視点を踏まえつつ、養育費が支払われた場合の児童扶養手当の減額調整を見直すなど、社会保障制度の見直しを検討すること。

併せて、支払い義務者の自発的な支払いを促すため、悪質な養育費不払いに対する制裁の強化についても検討を進めること。

四、 養育費の取決めに関する調停・審判の申立てから強制執行による取立てまでが迅速に進むよう、家庭裁判所がICTを活用して支払い義務者の住所を探知したり、財産を把握したりすることができる制度の導入や、住民票上の住所地に義務者が居住していない場合における公示送達のあり方の見直し等、権利者の負担を軽減するための裁判所の手続きの見直しについて検討を進めること。

併せて、養育費不払い事案に特化して、手続きを利用する場合の経済的負担の軽減策や、特に迅速な裁判の確保策について検討すること。

支援フェーズの課題と提言

1 課題

子供を抱えて日々の生活を送るひとり親にとって、法的手段を講じ

て自ら養育費を取り立てることは容易でない。養育費が不払いとなった場合に、ひとり親が安心して相談し、支援を受け、請求・取立てを行うためのサポート体制について、わが国では改善の余地が大きい。

まずは、養育費問題についてひとり親に必要な情報・サービスを提供し、十分な法的支援を可能とするため、各省庁・自治体・司法・民間等の窓口がより連携し、きめ細やかな対応をする必要がある。未払い養育費の解消は、法的な取決め・交渉・取立ての問題であるから、特に法律面でのサービス充実やワンストップ化の実現が待望される。

さらに、海外では、国が不払い養育費の立替払いをした上で義務者に求償する制度（立替制度）や、国が権利者に代わって義務者から養育費を直接取り立てる制度（代理徴収制度）等がある。これらの制度をわが国に導入するには解決すべき課題も多く、立替制度については公費負担やモラルハザードの防止といった前提議論が不可欠である。

もっとも、わが国の公的支援は立ち遅れており、特に権利者による養育費の取立ての場面では、何らかの支援拡充を図っていくことが望ましい。そこで、公的機関が義務者の現に居住する住所、実収入、財産等をどのように把握するか、どのように効果的取立てを行うか等について、効率性や体制面の問題も含め、更に検討を急ぐべきである。

そして、まずは、現行制度の下でも、自治体によるひとり親支援事業として、養育費の取決めや取立て、あるいは不払い時の生活保障を図るスキームが検討され、実践されていることに着目すべきである。自治体の成功事例に学びつつ、国による強力な後押しを実現し、自治体への公的支援を充実させることにより、自治体を通じた公的支援の枠組みを全国的に広げていくことに、直ちに取り組む必要がある。

さらに、現状では、自治体の窓口等に法律専門家が配置されていないから、ひとり親から養育費に関する法的相談があっても、その対応

には限界がある。また、弁護士による支援が相当な事案であるのに、それが見逃されてしまうおそれもある。そこで、自治体の新たな対応として、窓口等に弁護士を配置したり、職員の窓口対応を支援する弁護士やADR機関との連携体制（遠隔でのオンライン対応を含む）を構築したりする体制の強化が急務である。そのため、国において、まずは各地の意欲ある自治体と連携して、養育費をめぐる法的問題の解決を促進するモデル事業を早急に開始すべきである。

そこで、次のとおり提言する。

2 提言

養育費確保のための公的支援に関し、政府に対し、以下の事項について速やかに取り組むよう求める。

五、 養育費が不払いとなった場合の公的支援の実現に向けて、諸外国の取組み（代理徴収・立替制度等）を参考にしつつも、国による情報収集・債権取立て機能の強化、モラルハザード防止等の観点を踏まえ、わが国独自の仕組みづくりを速やかに検討すること。

六、 自治体における養育費確保のための取組み事例（公正証書作成費用・保証料の助成等）を収集・分析し、これらの取組みに対する国の支援の抜本的拡充を直ちに行うこと。

併せて、国が、自治体と連携して、相談窓口には弁護士を配置したり、職員の窓口対応を弁護士等がオンラインで支援する連携体制を整備するなど、養育費問題に関する自治体の解決力強化を促進するモデル事業を速やかに開始すること。

第3 実現に向けた体制の構築

本提言を着実に実現するためには、当本部と車の両輪となる政府の推進体制、すなわち政府内の司令塔を立ち上げて、戦略的取組みを加速することが不可欠である。

そこで、政府に対し、以下の事項を含めた新たな体制を構築するよう求める。

- (1) 官邸（内閣官房）に、養育費不払い問題に特化したハイレベルの推進枠組み（仮称「養育費不払い解消対策本部」）を新たに立ち上げ、省庁横断的なトップダウンの取組みを図ること。
- (2) 今年度の政府の骨太方針等に、この問題を解消させる具体的方向性と施策を明示した上で、速やかに、数値目標や基本計画を策定すること。

第4 その他、考慮を要する事項

本提言の実現に向け、今後の検討を進めるにあたっては、政府に対し、以下の各点を十分に考慮することを求める。

(1) 協議離婚制度の見直しについては、DV被害者等が離婚することが難しくなり、過酷な状況に置かれることがないように、また、婚姻・離婚制度について国民に誤ったネガティブな印象を与えないよう、慎重に検討を進めること。

(2) 養育費の自発的支払いを促進するため、面会交流の実施と養育費の支払いとの関係を速やかに調査・検討するとともに、安全な面会交流の実施のため、民間支援団体の取組みを後押しする方策を拡充すること。

併せて、DVの認定手続や、父母の別居時における子の連れ去りの問題について実態を調査し、婚姻関係の破綻から離婚に至るまで、更には、離婚後の親子関係を適切に確保するための方策を検討すること。

(3) 養育費の支払い義務者が再婚や養子縁組をした場合における養育費の取扱いが不合理ではないかとの指摘があることから、そのような場合の養育費の算定や扶養のあり方について、子供の利益の観点から、改めて見直しを検討すること。

(4) 養育費不払いの解消等を通じ、ひとり親家庭の経済的基盤の改善を図る一方で、社会保障制度の悪用を許さない観点から、偽装離婚による児童扶養手当の不正取得などの不正抑止にも努めること。

(5) 父母が別居した場合に、子供と暮らす親に児童手当等の受給者を変更することが容易でないとの指摘があることから、児童手当等の受給者の変更手続の運用について見直しを検討すること。

(6) 本提言のうち取決めフェーズのものは、離婚時の養育費の取決めのみを対象としているが、婚姻時や、子の出生時（母子手帳の活用）に

子育てに関する取決めを促進すること等についても検討すること。

- (7) ひとり親家庭の9割が母子家庭であることからすれば、ひとり親家庭の貧困は、母親である女性の貧困の問題であることを認識し、男女間の賃金格差の解消に引き続き取り組むこと。

以 上