

法務省「養育費不払い解消に向けた検討会議」・令和2年9月30日意見交換資料

養育費の理念・取決め段階に関する制度的課題（案）

5 養育費の不払い解消に向けて、養育費の理念や取決め段階の課題に関し、例えば、以下のような観点から、新たな制度的在り方や現行制度の見直しについて、どのように考えるか。

第1 子の養育に関する請求権をより強固なものに位置付けるための制度的方策

1 現行法の規定等について

- 10 (1) 監護親から非監護親に対する養育費支払請求権について、例えば、①離婚後の子の監護に関する費用について定めた民法第766条を根拠に挙げる見解、②扶養義務に関する民法第877条を根拠に挙げる見解等がある。養育費について、民法第766条では、「父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者、父又は母との面会及びその他の交流、子の監護に要する費用の分担その他の子の監護について必要な事項は、その協議で定める。」と定められており、現行法の下での養育費請求権は、監護親から非監護親に対する父母間の財産的請求権（費用清算的なもの）と位置付けられている。一方で、民法第877条では、父母の子に対する扶養義務が定められており、離婚をしても父母の子に対する扶養義務が消滅するわけではないことから、子の非監護親に対する扶養料請求権が行使されていると考えることも
- 15
- 20
- (2) 養育費を含む子の監護について必要な事項を父母間で定める場合、子の利益を最も優先して考慮しなければならないと規定されている（民法第766条）。

2 現状に対する指摘等について

- 25 平成23年の民法改正により、1(2)のとおり、離婚後の子の監護に関する事項を定めるにあたっては、子の利益を最も優先して考慮しなければならないと明確に規定されることとなったことからもうかがわれるように、養育費は、子の養育のために必要であって、子の利益を図るためのものと位置付けられていると考えられる。そこで、養育費の性格について子の養育の観点からの重要性を一層強調すべきであるとの指摘
- 30
- や、養育費請求権を父母間の問題ではなく、子の立場からの権利として再構成すべきとの指摘がある。また、現状の養育費請求権の位置付けを見直す場合には、1(1)で述べたとおり、現行法においても、離婚をしても父母の子に対する扶養義務（民法第877条）が消滅するわけではなく、子自身の扶養料を請求する権利は認められていることから、子の非監護親に対する扶養料請求権との関係も問題となる。

3 考えられる制度的方策について

(1) 養育費請求権の位置付けの見直しについて、どのように考えるか。そのほか、離婚後の父母の子に対する扶養義務を明確化するための制度的方策として、どのようなものが考えられるか。

5 (2) 父母は、離婚後の子の監護に関する事項を定める際に、子の利益を最も優先して考慮しなければならないが、養育費の取決めや履行に際し、父母が考慮すべき事項をさらに明確化することについて、どのように考えるか。

第 2 - 1 取決めを促進するための制度的方策

1 協議離婚時に夫婦間での取決めを促進するための制度的方策

10 (1) 現行法の規定等について

現行法では、協議離婚をするときは、父母が養育費（子の監護に要する費用）の分担を定めることとされ（民法第 7 6 6 条第 1 項）、養育費の負担は父母の責務と解されている。また、民法第 8 7 7 条の扶養義務規定を前提として、母子家庭等の児童の親は、当該児童についての扶養義務を履行するように努めなければならないこと、非
15 監護親の扶養義務の履行確保に努めなければならないこととされている（母子及び父子並びに寡婦福祉法第 5 条第 1 項、第 2 項）。しかし、養育費について何ら取り決めていなくとも協議離婚することは可能であり、現状は、例えば、離婚届の「養育費の分担について取決めをしている」のチェック欄にチェックがされている割合は、約
20 6 4 %にとどまっているほか、母子世帯の母の養育費の受給状況は「現在も受けている」が約 2 4 パーセントに過ぎない（平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査）状況となっている。

(2) 現状に対する指摘等について

取決めをしていない理由として、「相手方と関わりたくない」、「相手に支払う能力・意思がないと思った」というものが母子世帯、父子世帯共に上位にある（平成 28 年
25 度全国ひとり親世帯等調査）ことから、養育費の取決めを促すための周知・啓発を一層進めていくのみでなく、未成年の子がいる父母が離婚する場合の養育費の重要性等についての認識を改善すべく、協議離婚時にできる限り養育費に関する取決めをすることを義務付けるべき（義務の内容には、努力義務も含む。）などの指摘がある。一方で、協議離婚の要件を加重すると、DV等に苦しむ一方の親が他方の親から早期
30 に解放されることを困難にしたり、そもそも話合いすら困難な父母に対して不可能を強いることになるとの強い懸念も指摘されているところである。

(3) 考えられる制度的方策について

そこで、協議離婚時に養育費に関する取決めを促進するための制度的方策について、例えば、以下の事項に関してどのように考えるか。

35 ア 父母に対し、離婚が子に与える影響や子のために取り決めるべき事項、協議方

法等をレクチャーする「親ガイダンス」については、既に一部の自治体等で取り組まれているが、これを制度化し、未成年の子がいる夫婦が離婚を検討している場合に、公的機関が、協議離婚に先立って、父母にその受講を義務付けたり努力義務としたりすることについて、どのように考えるか。

- 5 イ 離婚届に、養育費の取決め内容を記載することを原則として義務付けることとしたり、取決めの届出制度を採用したりすることについて、どのように考えるか。また、諸外国の例を参考に、未成年の子がいる夫婦の協議離婚時に、原則として養育費の取決めを義務付けたり努力義務としたりすることについて、どのように考えるか。
- 10 ウ 夫婦間で取り決められた養育費の内容につき、将来的な不履行の場合に強制執行が容易となる債務名義とするための制度的方策（協議離婚時の新たな債務名義化手続の創設や公正証書作成の容易化等）について、どのように考えるか。
- エ そのほか、離婚時に取決めがされない要因の解消策や取決め率を向上させる制度的方策について、どのようなものが考えられるか。

15 2 離婚前の別居時に夫婦間での取決めを促進するための制度的方策について

(1) 現行法の規定等について

婚姻中は、夫婦で婚姻費用を分担するとされ（民法第760条）、婚姻費用には子の養育費も含まれる。未成年の子がいる父母が不仲となり、離婚に先立って別居が開始される場合も、離婚するまでは父母共に婚姻費用分担義務を負うが、民法には「別居」について定めた規定はない。

(2) 現状に対する指摘等について

この点については、別居開始時において、父母間で、婚姻費用の分担を含め、子の養育に関して十分な協議がされないことが多く、本来分担されるべき婚姻費用が分担されずに子の利益を害しているため、別居開始時に民法第766条第1項に規定されている「子の監護について必要な事項」の取決め（養育計画の作成）を義務付けるなど何らかの規律を設けるべきであるとの指摘がある。他方で、そもそも「別居」という概念を民法に創設することが可能かつ相当なのかとの指摘もされるところである（例えば、単に「別居」という場合は、夫婦仲が悪くなって住居を異にする場合だけでなく、単身赴任等の理由で住居を異にする場合も含むものと解される。）

30 ¹。

(3) 考えられる制度的方策について

¹ 法律上婚姻関係にあっても、婚姻共同生活が失われていることを示す概念として、「事実上の離婚」、「婚姻関係の破綻」等があるが、いずれもその定義が法定されているわけではなく、それらの意味するところが「別居」と同じというわけでもない。

上記(2)の指摘を踏まえ、離婚前の別居段階において、婚姻費用の分担について十分な協議がされないことを解消するための制度的方策として、どのようなものが考えられるか。協議離婚段階において考えられるものと同様の規律を別居段階で設けることについて、どのように考えるか。

5 3 夫婦間の取決めが困難な場合に一方又は双方を支援するための制度的方策

(1) 現行の規定等について

- ア 法テラスでは、民事法律扶助業務として、弁護士等による法律相談を実施しているところ、同一人に対する法律相談は、同一問題につき3回が限度とされている（日本司法支援センター業務方法書16条7項）。
- 10 イ 法テラスから弁護士費用等の立替えを受けた利用者は、生活保護を受給していない場合であっても、生活保護を受給している者に準じる程度に生計が困難であり、かつ、将来にわたってその資力を回復する見込みに乏しいと認められるときであれば、立替金の償還の免除を受けることはできる（日本司法支援センター業務方法書59条の3・1項）。
- 15 ウ 法テラスによる法律相談は、基本的に対面による面談方式によることとされているが、新型コロナウイルス感染症の拡大に対する対応として、令和2年10月30日まで、オンライン・電話による法律相談が実施可能とされている（日本司法支援センター業務方法書16条2項等）。

(2) 現状に対する指摘等について

- 20 ア 法律相談については、実務上、一回の相談時間が30分となっており、相談者のニーズに適切に応えるだけの十分な相談時間が確保できていないのではないか、同一問題につき3回という制限をなくすことができないかといった意見がある。
- イ 養育費請求に関する弁護士費用等の立替えに関し、その償還を免除又は減額すべきといった意見もある。
- 25 ウ 利用者の負担を軽減するため、オンライン・電話による法律相談が継続的に実施されるべきといった意見もある。

(3) 考えられる制度的方策について

- ア 養育費請求に関するものに限って、法律相談の回数制限をなくすことについてどのように考えるか。
- 30 イ 養育費請求に関するものに限って、弁護士費用等の立替金の償還を免除又は減額することについてどのように考えるか。
- ウ オンライン・電話による法律相談を継続的に実施することについてどのように考えるか。

35 第2-2 紛争解決手続（裁判，ADR）を通じた取決めを容易にするための制度的方

策

養育費の取決めに関する紛争解決手続を見直し、同手続を通じた取決めを容易にするため、①裁判手続の負担の軽減及び利便性の向上②ADRの利用促進等が挙げられる。

5 1 裁判手続の負担の軽減及び利便性の向上

(1) 現行法の規定等について

養育費調停請求の申立先は、相手方の住所地を管轄する家庭裁判所又は合意で定めた家庭裁判所である（家事事件手続法第245条第1項）。もともと、当事者が遠隔の地に居住している場合その他相当と認める場合、電話会議又はテレビ会議を利用した家事調停手続を行うことができる（家事事件手続法第54条、第258条第1項）。

また、養育費調停請求の申立てにあたり、申立書のほか、標準的な申立て添付書類として、対象となる子の戸籍謄本や申立人の収入に関する資料の提出を求められるということがある（家事事件手続規則第127条、第37条第2項）。

15 (2) 現状に対する指摘等について

裁判所への出頭や複数の書類の準備の負担等により、調停の申立てを躊躇することがあるのではないかとの指摘も考えられる。

また、現行制度において、子の監護に関する処分事件（養育費）等の平均審理期間は5.3か月であり、調停等の手続に時間を要することから、養育費の取決めを諦めてしまう当事者もいるのではないかとの指摘がある。

20 (3) 考えられる制度的方策について

養育費請求に関する裁判手続の管轄裁判所の規律の見直しや申立先・申立ての際に必要な資料等の在り方について、どのように考えるか。

利用者の中には、平日や昼間に休暇の取れない人や、調停等への出頭により欠勤することで収入が減少し、生活費や養育費の支払に影響があるケースもあるとの指摘があるが、これらの指摘に対応した取組を可能とするための制度を設ける可能性について、どのように考えるか。

また、迅速な審理実現の観点から、養育費の取決めがない場合に、裁判所の手続（調停、審判等）において養育費の取決めを速やかに得ることが容易となるよう、新たな制度的方策としてどのようなものが考えられるか。例えば、諸外国で導入されている算定のためのガイドライン等を参考として、当事者の協議により養育費の取決めが行われない場合に、養育費計算ツールを使って、子の人数や年齢、監護親や非監護親の所得、監護形態等から算出される養育費の月額について、特段の事情のない限り、養育費の金額が自動的に決定するような制度の導入について、どのように考えるか。

2 ADRの利用促進

(1) 現行法の規定等について

5 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR法）は、紛争の当事者がその解決を図るのにふさわしい手続を選択することを容易にし、もって国民の権利利益の適切な実現に資することを目的として、民間紛争解決手続の業務に関し、認証制度を設けるとともに、時効の完成猶予等に係る特例を定めて、その利便性の向上を図っている。

(2) 現状に対する指摘等について

10 民間ADRは、利用機関によっては、平日の夜間、土日の利用が可能になること、電話会議等を利用したりリモートでの手続が可能になること、専門家による専門的な知見を踏まえた解決が図られること等の利点があり、紛争の実情に即した柔軟・多様で迅速な解決を図ることができる手続として、養育費の取決めを求める一人親の実情・ニーズに沿うものといえる。もっとも、認証ADRについてみると、「子の監護に関する紛争」を専門的に取り扱う認証ADR機関は限られていること²、手続の利用についても、近時のIT技術の進展等に十分に対応したものとなっていないことなどから、認証ADR機関へのアクセス環境が十分でないとの指摘がある。

15 また、現行法の下では、民間ADR機関の利用により養育費の取決めがされたとしても、その和解合意には執行力が付与されないことから、取決めがされた養育費の履行を確保するためには、別途公正証書を作成したり、改めて裁判手続を利用したりする必要がある。仮に、民間ADR機関における和解合意に執行力が付与されるのであれば、民間ADRの利用が促進されるとの指摘がある。

20 他方で、公正証書を作成する等、養育費の履行を確保するための手段が存在するのであれば、民間ADR機関における和解合意に執行力を付与する制度を設ける必要性がないとの指摘のほか、執行力が付与されることにより当事者に警戒感が生まれ、自由な話し合いができないといった萎縮効果が生じるおそれがある、和解合意の内容の適切性や妥当性を担保するために手続の厳格性、画一性を求めるあまり、ADR機関の多様性が損なわれてしまうなど、かえって民間ADRの利用が阻害されることを危惧する指摘もある。

(3) 考えられる制度的方策について

30 養育費請求権を念頭に、その取決めを行う手続として民間ADRがより幅広く活

² <http://www.moj.go.jp/KANBOU/ADR/index.html>によると、「子の監護に関する紛争」を専門的に取り扱う認証ADRとして、公益社団法人家庭問題情報センター東京ファミリー相談室、同法人大阪ファミリー相談室、同法人名古屋ファミリー相談室、小泉道子・家族のためのADRセンター、水田耕二・離婚と相続のADRセンターがある。このほか、民事・家事に関する紛争を幅広く取り扱う認証ADR機関も存在する。

用されるよう、例えば、民間ADRのリモート化やIT化を促進するための具体的方策の検討を進めることのほか、一定の条件の下に、裁判所の決定により、民間ADR機関における和解合意に執行力を付与する制度を構想することについて、どのように考えるか。

- 5 そのほか、養育費の取決め確保に向けて、民間ADRの利点をより効果的に発揮させるための制度的見直しとして、どのようなものが考えられるか。

第2-3 紛争解決手続を通じた取決めの子の意思を反映させるための制度的方策

1 現行法の規定等について

- 10 家事事件手続法においては、家事審判や家事調停における子の意思の把握に関する規定が置かれ、審判や調停にあたって、子の年齢や発達に応じてその意思を考慮する義務があると規定されている（家事事件手続法第65条、第258条）。

2 現状に対する指摘等について

- 15 裁判所における手続において、子どもの最善の利益が主として考慮されなければならないとされており（児童の権利に関する条約第3条）、子どもの意思が受動的に聴取されるだけでなく、子どもの意思を能動的に手続に反映させることで、子どもの最善の利益を図ることが必要であるとの指摘がある。

 養育費の金額を決めるにあたって、子どもの意思を積極的に反映させた上で、養育費について話し合うことが望ましいという意見もあり得る。

20 3 考えられる制度的方策について

 養育費を定める手続において、父母間の協議・調整のみに委ねるのではなく、子の意思を反映させて子の利益を正当に守るための制度を導入することについて、どのように考えるか。

25 第2-4 取決めができない場合に、それに代替するものを確保するための制度的方策

1 現行法の規定等について

- 30 現行法では、未成年の子がいる父母が離婚した場合であっても、養育費に関する父母間の具体的な取決めや、調停、審判等における具体的な定めがなければ、具体的請求権は発生しない（養育費を支払わない他方親に対し、具体的な金額を請求することはできない）とされている。

2 現状に対する指摘等について

- 35 この点については、現状において、DVや児童虐待があるために養育費について話し合うことがそもそも困難である父母がいることや、調停や審判等を利用しようにも、弁護士に相談・依頼したり、自分で裁判を迫行したりするだけの心理的・時間的余裕等がない場合も多いことなどから、現行制度を抜本的に見直して、協議離婚時まで

養育費の取決めがなければ、協議離婚と同時に一定金額の具体的な養育費請求権が自動発生する（協議離婚の成立により父母間で具体的な金額を当然に請求できる）こととして、子の当面の養育を確保すべきであるとの指摘がある。他方で、そもそも、このような諸外国にも例のない制度を導入することの当否のほか、その自動発生する場合の要件や（例えば、取決めがない全ての協議離婚で発生するとするか、DV等の事情がある場合に限定するか等）、自動発生する養育費の金額等をどのように定めるべきかという問題があり、規律の仕方によっては、例えば、養育費の自動発生を嫌った一方の親が離婚に同意しないことで協議離婚が困難になるのではないかなどの懸念も指摘される。

このほか、協議離婚時に具体的な養育費請求権が自動発生するというアプローチではなく、離婚成立後速やかに父母間の合意や裁判手続により取決めが確保されるよう、例えば、取決めがない協議離婚があった場合には、離婚後に父母間での養育費に関する協議が直ちに開始されるようなアプローチも検討の余地がある。

3 考えられる制度的方策について

上記2における指摘を踏まえ、例えば、以下の制度的方策についてどのように考えるか。

(1) 未成年の子がいる夫婦が協議離婚した場合には、養育費の取決めがなくとも、暫定的に一定金額の具体的な養育費請求権が自動発生する（協議離婚の成立により夫婦間で当然に請求できる）とすることについて、どのように考えるか。また、自動発生する要件や、自動発生する金額の水準や定め方等について、どのように考えるか。

(2) 具体的取決めがないままに協議離婚した場合には、離婚成立後速やかに具体的かつ合理的な取決めが確保されるよう、離婚直後から公的機関が関与して、行政による支援や司法的解決手続（調停等）に誘導するような制度を設けることについて、どのように考えるか。

(3) その他、協議離婚時に養育費の取決めができない場合に、子の養育を守るために検討すべき制度的対応として、どのようなものが考えられるか。

第3 取決めの促進に向けた国・自治体の関与を強化するための制度的方策

1 現行法の規定等について

国及び地方公共団体は、母子家庭等の児童が心身ともに健やかに育成されるよう、養育費の履行を確保するために、広報その他適切な措置を講ずるよう努めなければならないとされている（母子及び父子並びに寡婦福祉法第5条第3項）。

2 現状に対する指摘等について

これまで、養育費の取決め促進のため、離婚届出の様式に養育費の分担の取決めに

5 関するチェック欄の追加、「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」の市区町村への配布や厚生労働省による養育費相談支援センターの設置、母子家庭等就業・自立支援センターへの養育費専門相談員の配置等が実施されてきた。近年では、公正証書等による債務名義の作成補助やADRを利用する場合の費用補助など、自治体による先駆的な養育費の取決めに資する支援策も始まっている。こうした先駆的な取組を国として把握し、それらのうち効果のあるものを横展開していくことの必要性も指摘されている。

3 考えられる制度的方策について

10 養育費の取決めの場面において、国や自治体が適切に関与するため、これを確保する制度的方策として、具体的な制度的手当を行うことを含め、どのようなものが考えられるか。

以 上