

法務省「養育費不払い解消に向けた検討会議」

第8回 議事要旨

- 1 日 時 令和2年10月14日（水）10時～12時
- 2 場 所 法務省会議室（一部の参加者はウェブ会議により実施）
- 3 出席者

（議長）熊谷 信太郎（弁護士）

（構成員）赤石 千衣子（NPOしんぐるまざあず・ふぉーらむ理事長）

石田 京子（早稲田大学大学院法務研究科教授）

大森 三起子（弁護士）

兼川 真紀（弁護士）

杉山 悦子（一橋大学大学院法学研究科教授）

野上 宏（港区）

【オブザーバー】

日本司法支援センター，公益社団法人家庭問題情報センター・養育費相談支援センター，厚生労働省，最高裁判所

【法務省関係部局】

司法法制部，民事局（事務局）

4 要 旨

- （1）出席した構成員により，養育費の不払い解消に向けた制度的在り方等について，前回に引き続き，制度的課題・資料1に基づく意見交換が行われた（主な発言は5（1）を参照）。
- （2）続いて，出席した構成員により，養育費の不払い解消に向けた制度的在り方等について，制度的課題・資料2に基づく意見交換を行われた（主な発言は5（2）を参照）。

5 構成員からの主な発言

- （1）制度的課題・資料1について

- ・ 民間ADRでは、平日の夜間や土日の利用、電話会議等によるリモート化への対応が可能であるなど柔軟な手続が用意されているが、現行制度では、民間ADRの和解合意に執行力がない。民間ADRの利便性、柔軟性を確保しつつ、和解合意に執行力を付与する方策を検討すべきではないか。
- ・ 現状では、民間ADRの和解合意に執行力が付与されていないため、公正証書の作成等で対応している。今後、養育費問題に限らず、民間ADRにおける和解合意一般に執行力を付与していく方策を考えるべきでないか。他方、民間ADRによって専門性等に違いがあるだろうから、民間ADRの和解合意に執行力を付与するとしても、すべての民間ADRではなく、養育費を含む特定紛争分野に詳しい専門家が関与したADRの和解合意に限定するのが相当である。また、そのプロセスにおいて裁判所が個別に審査する枠組みを検討する必要があるのではないか。
- ・ 名古屋での取組（※民間ADRである弁護士会ADRでの和解合意後に、調停期日の予約を入れ、後日、裁判所で調停を即日成立させる運用上の取組）は、いわば裁判所を通じて民間ADRに執行力を付与しようとする試みであり、進めるべきである。なお、民間ADRの和解合意に執行力を付与するとしても、様々な民間ADRがある中で、個別の和解合意の内容や手続についてどのような審査を行うかが問題となる。
- ・ 現行制度の下では、民間ADRでの和解合意後に公正証書により債務名義化する取組も進めるべきである。
- ・ 将来的には民間ADRの和解合意に一定の場合に執行力が付与され得るようになればよいが、現状では、調停に代わる審判の活用や、ADRの和解合意に即日、調停手続を利用して執行力を付与しようとするものというべき名古屋での取組の全国展開を、パイロット的なものであっても、期待したい。
- ・ 制度見直しにより、和解合意に執行力を付与することとする民間ADRは、現行の認証ADRであればどこでもよいというわけにはいかない。民間ADRの中には、例えば養育費と財産分与の交渉をパーティーで進めようとするなど問題があるものもあると考えている。一方で、弁護士会ADRは全国で35か所あり、認証を取得していないところもあるが、家事に精通した弁護士があっせん委員を務めるなど専門性が高い。家事事件を扱うADRの要件や裁判所によるチェックの仕組みを考える必要があるのではないか。
- ・ 民間ADRの役割として、とにかく早く離婚を成立させようと急ぐ当事者に対し、いたずらに離婚のみの解決を急ぐのではなく、将来を見据えたトータルの合意ができるような解決を進めることが期待される。

- ・ 弁護士会ADRを始めとする民間ADRに執行力を付与する方向で進むことが望まれる。民間ADRでの和解合意後に裁判所で一定の手続を行い、異議申立ての機会を与えて手続保障が担保されたものについては、迅速に執行力を付与することが考えられる。
- ・ 民間ADRについては、当事者目線からみたとき、アクセスのしやすさ、時間や費用などの利便性をより一層高めていくことが望ましい。また、各ADR機関でどのような運用が行われているのか、ADRを利用しようとする当事者が、ADR機関の公正性や信頼性を判断できるような仕組みがあるとよい。
- ・ 民間ADRの取組の一例として、離婚について悩んでいる夫婦にADR手続を案内すると、約7割の人がとりあえずADRを一度利用し、いったん利用すると、約9割の夫婦が話し合いで一定の合意に至っていると聞いた。また、民間ADRでの和解合意について、公正証書の作成まで関わっている例も聞く。このような状況を踏まえ、自治体の養育費事業として、民間ADR手続の利用費用助成が進められている。養育費に関する現状の行政サービス等の多くは、公正証書等により債務名義があることが条件となっているため、まずは民間ADRもうまく利用して、債務名義となる公正証書の作成まで行ってほしい。
- ・ 民間ADRによっては、申立費用のほか、期日手数料や合意成立手数料が必要な場合もあり、その費用は必ずしも安いとはいえない。もっとも、利用料金は定額であることが多いため、自治体としては利用補助をしやすいのではないか。
- ・ 養育費に関する新たな制度提案として、DV等により離婚時に夫婦間の話し合いができない事情がある場合に、当事者間の合意なしに養育費の具体的な金額が一律に当然に定まることとし、これを債務名義としても認める制度を検討してはどうかとの考えがある。このような考え方については、新しい制度になるため、慎重な検討が必要ではないか。また、協議離婚をすることによる効果が、現行制度よりも重大になるため、協議離婚に感じなくなり、かえって離婚がしにくくなるのではないかという懸念もある。
- ・ 親は子を養育する義務があることを明確に規律して、親としての責任を自覚させることが重要である。そのうえで、まずは、養育費に関する夫婦間の合意をできる限り促進させる方策が必要であるが、それに加え、離婚に伴って非監護親に具体的に金額の定まった養育費の支払義務を当然に負わせるという制度はあり得るのではないか。ただし、このような制度を作るには、親が子に対して養育の義務を負うことについてそもそもの自覚のない人がいることを念頭に、そのような養育費の支払義務を負わせた後の

方策も考えておく必要がある。また、離婚時のみでなく、不仲により夫婦が別居して一方の親が子の監護をしている場合の対応についても検討が必要である。

- ・ 子を監護するひとり親からは、申出をすれば、養育費についての債務名義を容易に取得できて、公的機関が取立てまで代替してくれるような制度へのニーズを聞く。その観点からは、協議離婚の成立後、少なくとも最低基準の養育費額が定まった養育費支払請求権が当然に発生する制度にはよい面がある。もっとも、そのような制度を設けた場合に、養育費の支払に関する親の認識がどう変化するかについては、丁寧な議論が必要である。その中では、夫婦間のDV対策の観点からの議論も行わなければならないと思う。
- ・ 個人的には、協議離婚が成立すれば、債務名義のある養育費支払請求権が当然に発生するとの制度提案には究極的には賛成である。例えばカリフォルニア州では、オンライン上の養育費額自動計算ツールが導入されており、考慮要素を入力すると自動的に養育費が決まり、実務上裁判所も基本的にその額に拘束されている。特段の異議がない限り、養育費の金額が自動的に決定されて、かつ、不払いがあれば行政が取り立てるような制度が実現していけばいいと思うが、生活保護との関係で養育費が支払われていないのに生活保護が削られるなどは困るので、最終的には行政の立替払いなどの関与とセットでないと難しいのではないか。また、このような養育費額自動計算ツールを日本で導入すると、その算定基準の内容や裁判所を拘束できる等を巡って様々な検討課題がある。
- ・ 協議離婚の成立に伴って具体的な金額が定まった養育費支払請求権が当然に発生するとは、法的にどのような意味、性質を持つものなのか。また、当然に定まる内容についても、金額や支払方法等について整理して、丁寧に議論する必要があるのではないか。
- ・ 親の子どもに対する責任として、協議離婚の成立に伴って、債務名義のある養育費支払請求権が当然に発生するという新たな制度を検討すること自体には賛成だが、義務者側の不服申立手続への配慮や、当該養育費支払請求権について行政による取立て支援策の検討等も進めていくことが必要である。
- ・ 家事事件手続法では、親権の決定等に際し、子の意思を聴取・確認する手続が設けられているが、養育費に関する手続では、養育費が父母の収入や生活状況等の要素で客観的に算定されることもあり、現状では子の意思は考慮されていない。この点について、実務に携わっていると、大学や専門学校の進学等やそれに伴う金銭の問題もあるから、養育費問題について

も、子の年齢を考慮した上で、子の意思をもう少し尊重してはどうかと思うことがある。

- ・ 家事事件において、一般論として子の意思を尊重することは重要であるが、養育費問題について、子の意思をどのように反映させるのか。子の養育状況や子の意思が事後的に変化した場合などに、養育費をどのように見直すのかといった点が問題になる。
- ・ ひとり親は仕事が忙しすぎて、非監護親に対する養育費の請求を諦めざるを得ないケースも多い。そこで、例えば大学等への進学のために必要となる費用等について、子が非監護親に対する直接請求をより簡易にできるよう、それを支援するような手続があればよいのではないか。
- ・ 非監護親から養育費（扶養料）を受け取れないことで、自らの進路を悩んでいる子どもたちがいる。子のために、親の意識改革も含めて、制度を考えていくことが必要である。
- ・ 国や自治体との連携強化について、自治体では、民間団体による親ガイダンスと連携した新しい取組を検討している。自治体名義で広く周知することにより、親ガイダンスの利用のハードルが下がることを期待している。新たな予算措置を講ずる必要のない取組は、スピード感をもって進めることができる。このような民間と行政が連携した取組の充実ということも重要ではないか。
- ・ 現行制度では、基本的に離婚が成立して初めて公的な援助を受けることが可能となるようになってきているが、離婚前からの別居等により生活に困窮しているひとり親が非常に多い。離婚の成立を受給要件としている児童扶養手当の支給要件の見直し等、ひとり親に対する公的支援の課題を洗い出すべきではないか。
- ・ これまで議論されてきた課題の他に、家庭裁判所の手続のリモート化を検討してはどうか。裁判手続の負担軽減のため、夜間や休日の調停利用に関する提案がされたが、働き方改革のことを考えると、むしろITの活用によって利便性を図る方が良いのではないか。

（2）制度的課題・資料2について

- ・ 現行の裁判所の強制執行手続について、ひとり親が弁護士に委任せずに自力で行うのは難しいのではないか。裁判所のサイトには書式もあり、丁寧な説明文も記載されているが、弁護士にとって読みやすい内容がひとり親等の当事者にとっても分かりやすいものとは必ずしも限らない。もう少し分かりやすい情報提供が実現すれば、ひとり親にとっても執行手続が利用しやすくなるかもしれない。

- ・ 新設された第三者からの情報取得手続については、申し立てると債務者にその旨が通知されることから、財産隠しがされないように一度にまとめて申し立てる必要があり、その結果として、手続に要する費用が高額になるとの意見が出ている。
- ・ 現在の強制執行手続では、弁護士であっても債務者の住所把握が困難な場合があり、本人申立ての場合はなおさら難しい。当事者の申立てに基づいて裁判所が相手方の最新の住民票上の住所を探知するような制度が創設されれば、この点の問題はかなり解消されるのではないか。
- ・ 義務者の住民票上の住所を探知するため、裁判所がマイナンバーや住基ネットを直接利用することには抵抗感がある。裁判所が行政に照会して情報を取得することであれば問題はない。裁判所に行政的な機能をどこまで担わせるのか、逆に、取立ての機能を司法から行政に移していくのか、どちらが相当かについて議論する必要があるのではないか。運用面では、公示送達をする場合に当事者が負う調査等の負担が時代と合っておらず、手続利用のハードルを上げていると感じている。また、現在はあまり使われていない履行命令制度についても、改善の余地があるのではないか。
- ・ 諸外国では、養育費の不払いに対して、様々な行政上の不利益・制裁を課している例も見受けられるが、我が国では、憲法上の人権保障等との関係で、そのような制裁を行うことが許されるのか、慎重な検討が必要ではないか。
- ・ 養育費の取立てのために、民間サービスのノウハウを何らかの形で活用することはあり得るのかという論点について、確かに、現行制度では、民間サービスが養育費債権を扱うことはできない。しかし、サービスは小口債権の回収に関するノウハウを持っているので、それを養育費債権の回収に活かすことはできないか。養育費問題に民間事業者が関与することの相当性は議論があるところで、民間事業者の利用により、子どもの手元に渡る養育費額が大きく減ってしまうようなことでは意味がない。民間サービスは営利企業であるから、コストの問題もあることも考慮して、活用策を考えるべきである。
- ・ 民間サービスの利用を考える場合には、回収手数料をどこから得るのかという問題や、サービスからの求償債権と新たに生じたひとり親の養育費支払請求権との行使のあり方の問題（義務者にとっては両方から請求を同時期に受けるとその時の支払能力を越え、支払が困難になる）等がある。
- ・ ひとり親を対象とした実態調査では、養育費の不払いは取決め後のかなり早期から始まっており、調停成立後の約定1回目から支払われないケー

スもある。そこで、このような支払義務を軽視している義務者に支払を促す観点からは、債権回収の実績を有する民間サービスの関与が有効であり、義務者の支払のインセンティブになるのではないか。

- ・ 養育費支払請求権を保護する観点から、権利者の受け取る養育費額が、取決め額の満額となるような制度設計が望まれる。回収コストをひとり親が負担することのないよう、その部分に公的支援が必要ではないか。
- ・ 権利者が、民間サービスに、債権譲渡ではなく、取立てを委託する方法もある。その場合も、民間サービスは受託手数料を受け取ることになるが、その手数料部分について公的支援をすることが考えられる。
- ・ 今回の議論の出発点は、ひとり親の視点から、子どもの明日のご飯をどのように確保するか、ということだと思う。ひとり親目線からすれば、民間サービスも含め、より様々な委託先や回収方法があった方がよいのではないか。
- ・ 例えば国や自治体が立替払いをして、民間サービスが国等から委託を受けて義務者に取り立てる方法は、方法論としては考えられるスキームである。他方で、サービスがひとり親等の権利者から直接に債権譲渡や委託を受けて、義務者に請求するスキームでは、権利者が全額の支払を受けられないこととなり、相当ではないと考える。
- ・ 民間サービスが高額の手数料を徴収して、回収した養育費額の一部しか権利者に渡らないような制度は認めるべきではない。民間サービスにとってのビジネスモデルとして成立しても、ひとり親の権利を不当に害するようなものはいけないし、このようなビジネスについては、国等が規制する必要があるのではないか。
- ・ 民間サービスの求償権行使と権利者の養育費支払請求権との同時期の請求が問題であるとすれば、公的機関の立替払い制度を導入して、立替払いにより求償権が発生した場合も同様に問題とすべきことになってしまうのではないか。
- ・ 民間サービスが権利者から将来分も含めた未発生分の養育費支払請求権まで一括して買い取ったり委託を受けたりすることは、法的に整理できるのか。養育費支払請求権が支払義務者保護等の観点から定期金とされていることとの関係についても整理が必要ではないか。
- ・ サービスは、現行制度の下でも、本来の請求・督促業務の他に、兼業許可を得て入金案内業務を行って義務者に対する通知を行っているが、このような入金案内としての通知も効果的ではないか。

以上