

法務省「養育費不払い解消に向けた検討会議」

第9回 議事要旨

1 日 時 令和2年11月2日（月）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（東京都港区子ども家庭支援部子ども家庭課長）

【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のうち，サービスのノウハウ活用について，一般社団法人全国サービス協会からの配布資料「養育費債権におけるサービスの活用（検討）」及び制度的課題・資料2に基づいて，一般社団法人全国サービス協会・大竹尚志事務局長同席のもと，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全般について，制度的課題・資料2に基づく意見交換が行われた（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2の民間サービスのノウハウの活用等について

- ・ 一般社団法人全国サービス協会による配布資料「養育費債権におけるサービスの活用（検討）」に関する主な説明内容は以下の①から⑤までのとおり。

- ① 配付資料の3ページ「サービス活用（具体例）」について、ケース1とケース2の大きな違いは、取りまとめ機関の有無である。ケース1については、仮定の話として、国・自治体等が関与する公的機関が、養育費債権の取りまとめをし、当該機関が初期コストを負担することを前提としてサービスが取立て等をするを想定している。例えば、奨学金やクレジット債権については、サービスが大量の債権を特定の債権者から一括して受託して、一括処理（督促）を行っている。養育費債権については、ケース1のように、取りまとめ機関が存在し、同機関が初期コストを負担した上でサービスに一括委託することが可能であれば、手数料を低額にとどめることができ、サービスの関与が機能するのではないかと考えている。取りまとめ機関は、配布資料の2ページ記載の図の「債権者」として位置付けられるイメージになる。
- ② ケース2については、取りまとめ機関がなく、個別の相対処理になるため、1件当たりの債権額が大きい債権の管理回収を想定している。大口債権の場合、成功報酬として、例えば不動産担保付債権であれば、担保を換価して、売却費用から手数料を徴収することができる。養育費債権のような少額の債権を相対で処理する場合、初期の手数料、諸費用の負担が問題となり、費用倒れになる可能性が高いことから、仮にひとり親から個別に養育費債権の回収を依頼されたとしても、実際に受託することは極めて難しい。当然ながら、ケース2でも、養育費債権を特定金銭債権にするための法律改正が必要である。
- ③ ケース3は、入金案内処理である。この処理は、事件性・紛争性のない債権について行う、支払義務者による任意弁済の受領事務の代行業務であって、入金日の案内等を行うものにすぎないため、支払義務者から払わないと言われれば、それ以上に履行の請求や督促行為まではできない。そのため、養育費債権の回収という点に関しては実効性が乏しいものと思われる。なお、ケース3についても、サービスが大量の債権を特定の債権者から一括して受託することが前提となっており、小口・大量の債権を個別相対で取り扱うことは現実的でない。
- ④ ケース1の場合であっても、少額の養育費債権を取り扱うに当たっては、費用対効果の観点から、債務名義のあるものであることが必要と考

えている。養育費債権が、債務名義のない、口約束等によるものである場合、貸付債権とは違って、養育費債権について債務名義を取得するプロセスが煩雑であることに鑑みると、そもそもサービスが受託できるかどうかも問題となる。もっとも、債務名義がある養育費債権であっても、養育費額の増減請求が行われたときの対応等については困難な問題があり、この点については、取りまとめ機関がどのような形で債権を取りまとめるかによって変わってくる。

⑤ 養育費債権についてケース1のスキームとした場合、取りまとめ機関が取立てに必要な標準化された個人情報等の基礎データ（＝法定帳簿記録データ）をひとり親から確認してデータ化し、そのデータをサービスに送付する作業を行うことを想定している。なお、手数料低減のスケールメリットを享受するためには、サービスが受託するに当たって、取りまとめられる少額債権の件数が何千件単位となる規模感が必要である。

- ・ 弁護士会としては、仮に法改正をする場合でも、サービスがひとり親との個別相対処理で養育費債権を扱うべきではないと考えている。それとは異なり、国や自治体が養育費債権を取りまとめ、サービスに業務委託を行うような仕組みであれば、反対しない。
- ・ 長期間にわたる養育費の支払を可能とするためには、一時的に養育費の支払が滞ることがあったとしても、関係性を修復することを考えていかなければならないが、サービスの関与により、そのような修復が望めなくなる可能性がある。また、実際の取立ての場面では、養育費の他に面会交流の問題も出てくるが、養育費のみを切り分けて民間機関による回収に委ね、面会交流は専ら当事者に全て任せるとすることには消極である。
- ・ 以前に当団体で実施した調査によると、養育費の取決めをしていますが、2年目以降に支払が滞るケースが非常に多い。義務者に養育費の不払いに対する罰則が全くなく、不払いが野放しになっている現状がある。立替払制度の導入が一番望ましいが、予算の問題や導入までの時間がかかるのであれば、選択肢として、サービスや保証会社の利用もあり得るのではないか。これまでのデータによれば、大企業に勤める会社員、公務員では養育費を比較的きちんと支払う傾向にあることは分かってきたが、ひとり親からすれば、それでも本当に養育費が支払われるか不安であるから、保証会社などひとり親をサポートする企業があってもよいのではないかと。もっとも、現状では様々な保証会社が参入しており、保証会社に対する一定の規制（例えば、保証料の上限規制等）などが課題となり得る。

(2) 制度的課題・資料2のその他の制度的在り方等について

- ・ 最近、様々な保証会社が養育費保証のサービスを開始しており、広告の内容に矛盾があり信頼できない会社もある状態が野放しになっていることを危惧している。当然営利を目的としているはずだが、そもそも適切なビジネスとして成り立つものか。保証会社のターゲット層は、本来であればサポートが必要とされないような、現に養育費を受け取っているひとり親等と考えられる。養育費の不払いを心配して保証料を負担するひとり親を対象とした手法をどこまで認めてよいか、検討が必要である。
- ・ 養育費の滞納が始まった時点で権利者が保証契約を締結して、保証会社に債権を譲渡することについては、弁護士法第73条に抵触するおそれがある。また、サービサーとは異なり、養育費の保証会社については監督官庁、規制が全くない状態であるから、反社会的勢力などあらゆる会社が参入できる余地があり、ひとり親が危険にさらされる懸念がある。また、保証契約の締結により、不払いの場合の法的措置が前提となるため、養育費の確保に向けた父母間の継続的な努力が生まれにくく、養育費額の柔軟な増減変更も難しくなるのではないか。
- ・ 債務者が養育費を突然支払えなくなることもあると思うので、保証会社の利用に全く否定的というわけではない。ただ、様々な事業形態があり、多額の手数料を求めているケースもある。適切な保証料となるよう、自由競争に委ねるのではなく、規制する必要があるように思う。また、保証会社の求償関係も含めて、法的関係を整理する必要がある。
- ・ 民間企業が募集するひとり親支援の企画に応募したところ、事後に、養育費の保証や督促代行サービスの案内が来て対応に苦慮しているという話を聞く。養育費問題をビジネスとすることは、社会的な影響力もあるため、一度整理されるべきではないのか。
- ・ ひとり親の大半は女性だが、元夫に養育費を請求しても無視されて無力感を覚えるから、督促などのサポートをしてほしいという親は多い。最近の保証会社の動きについては、もう少し注視すべきであるため、まずは、低価格で安心な公的機関である裁判所の利用を促進させるべきではないか。家庭裁判所の履行勧告を受けたら養育費を支払う人が多いという数字もあるので、取決めの債務名義化や履行勧告の利用促進、あるいは強制執行の容易化によって、ひとり親をサポートすることを最優先とするべきではないか。
- ・ 履行確保のために裁判所が関与するメリットは大きいと思う。現行制度では、養育費の公正証書を作成しても裁判所の履行勧告や履行命令を求めることはできないが、自治体等による公正証書作成支援が広がってきていることを踏まえると、公正証書で養育費を取り決めた場合にも、裁判所の

履行勧告を利用できるような仕組みを検討してはどうか。

- ・ ひとり親に対しては、民間ビジネスではなく、公的給付制度を軸とした制度設計を考えるべきではないか。自治体が関与・チェックして、反社会的勢力への対処や不合理に高い手数料を徴収する保証会社を排除していくことも考えていくべきではないか。ひとり親に対する支援について、民間の保証会社があるから、公的機関の関与は不要といったような方向性になってはいけないと思う。
- ・ 自治体と保証会社の関係として、自治体が保証会社に直接業務委託をしている例もあるが、ひとり親が負担する保証会社の利用料金を自治体が補助するという支援の仕組みも多い。最近は様々な形態の保証会社が参入しており、毎月保証料を請求する会社や、保証料は高くなるが養育費の取決めとして債務名義がなくても保証サービスを利用できる会社もある。他方で、ひとり親への支援策として保証サービスの利用料補助を新たに検討している自治体もあるので、そのような自治体の取組を適切に後押しできるよう、公的支援として利用可能な保証会社の基準やルールづくりを検討してほしい。
- ・ 自治体で、養育費の保証会社の利用料補助サービスを行っている。住民から問い合わせは多いものの、債務名義のないケースが大半で、実績が上がらない状況である。そのような状況を受けて、ADRを利用した養育費取決めの支援事業も行っている。
- ・ 自治体による保証会社のサービス利用支援に際し、ひとり親に対して注意喚起を行い、反社会的勢力や不合理な手数料を請求する企業、非弁行為をしている企業を個別に排除することは可能ではないか。もっとも、自治体が保証会社に業務委託する方式と異なり、市民が自ら保証会社を選ぶ場合には、支援する自治体側では、保証会社の質の確認が十分でないケースも出てくるかもしれない。保証会社の利用・普及が進めば、利用のルール作りが必要という動きが出てくるのではないか。
- ・ 第1-4以降に、強制徴収制度、公的給付、公的な立替払い等、様々な制度的方策が記載されているが、監護親が望んでいることは、適切な負担のもと、安全が確保された上で、将来にわたって養育費の支払等により、生活が保障されることである。このような観点から、公的関与の在り方について議論していくべきではないか。
- ・ 7ページに、強制徴収制度を導入する場合に考え得る制度的枠組みが挙げられているが、まずは、③（徴収情報提供型）や④（既存手続の特例型）のような現行制度の枠組みを前提とした支援策を検討して実現していくべきではないか。養育費請求権が私債権であることからすれば、②のように

公債権に転換することは、理論的に難しいのではないかと思う。現行制度に馴染みやすいという観点から、③から検討してみてもどうか。

- ・ 強制執行手続の実務では、債務者の住所や勤務先の調査の負担がとても大きく、調査がうまく行かずに手続を進められないこともある。裁判所で、債務者の住所を行政機関に照会する、税務署に源泉徴収されている勤務先を照会するなどの効果的方策を考えてほしい。
- ・ 強制徴収制度については、将来的に実現できればいいと思う一方で、アメリカの例を見ても、導入のハードルが高い制度だと考えている。現実的には、①生活保護受給者層、②生活保護レベルよりも高い層等に整理し、対象となる層を限定して、制度を検討する必要がある。例えば、支払義務者が貧困層や生活保護受給者層であれば、立替払いをするなど、公的な給付がないと、支援制度としては成り立たないのではないか。他方、義務者が生活保護以上の生活水準であれば、強制徴収も含め養育費の取立て確保が問題となる。また、今まで受け取っていた養育費の支払が、急に止まってしまった場合には、緊急にお金が必要になるので、強制徴収よりも緊急給付のような制度を新たに設けることが必要ではないか。
- ・ 相手と関わりたくないから養育費を請求しないというひとり親は非常に多く、養育費の請求にあたって、安全性が確保されていないケースもある。既存の強制執行の制度を使いやすくする制度的方策は必要だが、それに加え、行政の立替払により安全性を確保できると思うので、養育費不払いの場合に行政が公債権として取立てを行う可能性についても、目指すべき方向性として掲げるべきと思う。
- ・ 様々な制度的方策が検討されているが、養育費不払い問題について、将来的にあるべき姿を示したうえで、現実的にまずできることを示していくような取りまとめをするべきと思う。
- ・ 7ページに、児童扶養手当に関する言及があるが、養育費が支払われると所得額に算入され、手当の減額や不支給になるという問題と、養育費が急に支払われなくなった時点で、所得が減るから、直ちに児童扶養手当を支給すべきという問題が2つある。後者につき、実務的には、申請後2か月後くらいで振り込まれていると聞いているが、前者では、養育費の受給や生活状況等が考慮され、児童扶養手当の支給を受けられない申請者もいる。不払いが生じた場合の公的給付を検討する際には、児童扶養手当の関係との整理が必要である。
- ・ 児童扶養手当は、基本的に財源は税金であって、義務者に求償することは考えられていないから、求償できるような制度設計をするならば、緊急支援のような新たな支援として整理する必要がある。児童扶養手当とは別

の位置づけのものとして、緊急支援の公的給付を設ける方向性には賛同する。

- ・ 児童扶養手当の支給にあたって、支払われた養育費の8割部分を、手当受給の所得制限を行う際の所得額に算入している趣旨を改めて検討してはどうか。受け取った養育費額を所得額に算入する扱いについては、個人的には反対である。
- ・ 不払いが生じた場合の公的給付の場合（第2-1）と、不払いが生じた場合の公的な立替払いの場合（第2-2）のいずれも、理論上、本来の義務者に対する求償はあり得る。その上で、両者の位置づけとして、例えば、債務名義となっていない養育費債権について、これまで支払われていた養育費が急に支払われなくなった場合などの臨時給付として第2-1が想定され、債務名義のある養育費債権について履行されないときに第2-2が想定される、というような棲み分けは考えられないか。
- ・ 現状では養育費の取決めを文書で行っている父母が少ない中で、不払いになった場合の公的給付の対象としては、どのような範囲まで給付対象として想定するかが重要である。また、取決めをしていないひとり親がどのように救済されるのか、という問題もある。養育費不払いの場合の公的給付の実現に向けた検討を進めるべきだが、いろいろなケースが想定されるべきなので、この場で方向性を出すことは難しいのではないか。
- ・ 支援体制を検討するにあたっては、単発ではなく、段階に応じた重層的な視点体制の構築が必要である。夫婦の別居の開始、離婚成立、不払いの発生、不払いの継続、それぞれの場面での支援策やサポート体制を検討しなければならない。そのような意味で、養育費の不払い発生時の緊急支援措置の場面で、新たな公的給付のニーズが特に高いのではないか。
- ・ 例えばDV被害者など、相手と顔を合わせることが難しいひとり親でも、裁判手続を通じれば、養育費額を定めることが可能である。もっとも、それまでに時間を要するので、養育費額が決まるまでの「つなぎ」として、支援のための緊急給付が有用である。
- ・ 将来的には立替払いの制度を設けてほしいと考えているが、養育費の不払いが生じた場合、これまでの養育費の受給額や収入額にかかわらず、生活の激変という意味で、監護親が一時的に困窮することがあり得る。緊急給付として、児童扶養手当とは無関係に一定期間支給され、生活の立て直しや取決めを促すことを目的とするものを創設する方向に賛成である。もっとも、この給付の創設により、他の手当受給額との調整が入ることを危惧する。また、養育費について具体的取決めのない場合にでも、このような緊急給付による一時的支援は必要ではないか。

- ・ 養育費の取決めをできるだけ債務名義とする方策と連動させながら、不払いの場合に、緊急給付としての一時金を創設することには意味がある。もっとも、現状では離婚段階で、養育費の取決めをしている父母とそうではない父母がいるので、取決めの有無によって支援に大きな差が生じることがないような方策が望ましい。
- ・ 第2-1に記載の緊急支援的な公的給付や、第2-2に記載の公的給付による立替え払いを設けることについて賛成である。立替えに関して、将来の養育費請求権も含めたうえで立替えすること等には法的な問題もあるので、短期間の過去分の不払いに限定して行政が立替えを行い、事後的に求償するような制度設計があり得るのではないか。
- ・ 第2-2に記載の立替払いのスキームとして、養育費が支払われない場合に、一時的な緊急支援として立替払いをする①の制度的方策であれば、当事者の救済に適う。強制執行の不奏功を要件として行政機関が立替払いを行う②の制度的方策では、立替払いの実現までに時間がかかり、当事者の負担も大きいのではないか。
- ・ 法務大臣養育費勉強会においても、強制執行等の裁判所の手続に時間を要するのであれば、当面の緊急支援策としての一時給付を行うべきではないかとする意見が出ていた。立替払いを行う場合は、事後の求償の要件や範囲についても問題となる。
- ・ 制度的課題・資料1において、養育費の取決め義務化についての議論があったが、本日の議論を踏まえると、養育費の取決めがあることがまずは前提となっているため、可能な限り、協議離婚時の養育費の取決めをしっかりと確保するルール作りが必要である。また、一時的な緊急給付については、支給期間も問題となり得るが、受給期間中に、ひとり親が必要な支援を得ることのできる体制も併せて構築する必要がある。
- ・ 自治体の一例として、ひとり親家庭への貸付を行っているが、滞納率は約56.7%である。仮に、緊急給付や立替えをした上で事後的に求償をする場合、債権の位置づけを私債権とするか、公債権とするかで、回収可能性が大きく変わってくる。私債権とした場合、ほとんどの債権が不良債権化するだろうが、公債権とするとなると、自治体としては債権管理や回収を図る必要がある。このような給付・立替後の債権の性質についても、議論する必要がある。

以上