

法務省「養育費不払い解消に向けた検討会議」・令和2年11月2日意見交換資料

養育費の支払の促進策，その他の制度的課題（案）

5 養育費の不払い解消に向けた課題の中には，これまでの議論で取り上げたもののほか，
①養育費の支払促進に向けた事業主の役割その他社会全体として養育費の支払を促進し
ていくための環境整備に関するもの，②離婚後の問題にとどまらず，離婚前の別居期間中
における子の養育の問題，あるいは③養育費の確保を困難にしている周辺課題としてD
V・虐待への対応に関するもの等が指摘されている。そこで，例えば，以下のような観点
からの新たな制度や現行制度の見直しについて，どのように考えるか。

10

第1-1 養育費の支払促進に向けた事業主の役割その他社会全体として養育費の支払 を促進していくための制度的方策

1 現行法の規定等について

15 事業主は，従業員に賃金を支払うとともに，賃金から社会保障・労働関係法令に基
づき各種保険料等の天引きを行っている。その他，一般に，雇用する従業員に対し，各
種の福利厚生を提供している。

20 養育費請求権との関係では，事業者としては，同請求権を被担保債権として義務者
である従業員の給与債権が差し押さえられた場合，第三債務者として養育費の支払に
関わることになる。もっとも，これ以上に，事業者において，従業員とその家族との間
の問題である養育費の支払について関与する制度は，特段見当たらない。

なお，養育費請求権の確保に関する国及び地方公共団体の責務については，母子及
び父子並びに寡婦福祉法第5条第3項が，「扶養義務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に努めなければならない。」と規定している。

2 現状に対する指摘等について

25 養育費請求権について，子どもの養育を確保し，その命を守るためのものと位置付
け，非監護親が支払義務を果たす重要性を強調するならば，事業主を含む社会全体と
して，養育費の支払が確保されるような環境整備を検討することが考えられる。具体
的には，例えば，雇用する従業員が養育費の支払義務者である場合に，事業主として，
労使協定を締結し従業員の同意を得て賃金の一部を控除した上で，賃金のうちから権
30 利者に対して養育費相当額を直接支払うなど，その支払の継続に協力することが考え
られる。逆に，従業員がひとり親世帯等で，養育費請求権の権利者である場合，裁判
所等への出頭や複数の書類の準備の負担等により権利者が権利行使を行うことが難
しくなっている実態に鑑み，その権利行使のために，事業主が裁判期日のための休暇
取得の配慮等を行うことも考えられる。

35 このように，養育費不払い問題が社会問題化していることを踏まえ，事業主におい

て、その雇用する従業員の抱える問題（権利者・義務者のいずれである場合ともに）である養育費の支払を促進するための措置を講ずることを積極的に支援してはどうかという意見がある。さらに、従業員の養育費の支払促進に向けた取組を行う事業主（企業）を後押しする観点から、国や地方自治体はその取組を支援し、事業主の取組を
5 広げていくことが考えられるのではないかという指摘もある。他方、労働基準法において、原則、賃金は直接労働者に全額を支払わなければならないこととされていること（労働基準法第24条第1項）や、そもそも養育費の支払が従業員の抱える家族の問題であり、そのような問題を抱えていることを職場の同僚を始めとする周囲に知られることを望まない場合も多々あると考えられることから、養育費支払促進に事業主
10 が関わることについて慎重に検討すべきではないかとの指摘もある。

3 考えられる制度的方策について

- (1) 事業主において、従業員の抱える養育費不払い問題に対応するため、養育費の支払を確保・促進するための支援措置を講ずることを推奨し、促進することについて、
15 どのように考えるか。
- (2) 国又は地方自治体において、事業主による上記(1)のような支援措置が幅広く講じられるよう、そのような事業主の取組を支援していくことについて、どのように考えるか。
- (3) このような養育費の支払を確保・促進するための支援措置についての制度上の在り方や方策を考えるにあたり、検討すべき課題や隘路として、どのようなものが考
20 えられるか。

第1-2 養育費の履行を促進するための公的給付や税制との関係に関する制度的方策

1 現行法の規定等について

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
25 される環境を整備する必要がある。この点に関連して、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可能性があるため、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などがある。

また、父母の離婚後、非監護親が子に対して養育費を支払っている場合、「生計を一にしている」と認められれば、所得税・住民税に関する扶養控除が適用される。もっとも、現行制度上、扶養控除が認められるのは、子が16歳以上の場合に限り
30 されており、父母の離婚の有無にかかわらず、16歳未満の子について扶養控除は一律に認められていない（16歳未満の者に対する年少扶養控除については、平成22年度の税制改正により廃止され、手当てに代えられている）。

2 現状に対する指摘等について

上記のとおり、養育費を受け取ることで児童扶養手当が減額される可能性があるため、権利者にとって養育費の請求意欲が阻害されているのではないかという指摘がある。同様に、養育費を支払う側に養育費支払分の所得控除（税制上の措置）を認めるなど、支払義務者の支払意欲を促進することで、不払い解消の効果が期待できるのではないかという指摘もある。このように養育費の支払義務者及び権利者による養育費の履行・受け取りのインセンティブを高める観点から、公的給付や税制との関係について見直しを求める要望がある。

他方で、このような社会保障制度や税制の在り方について議論する場合には、父母が離婚をしていない場合との取扱いの公平性の観点や、そもそも義務を履行していない者について、優遇する措置を与えることの正当性も含め、各制度の制度趣旨や公平性の視点を踏まえた検討が必要と考えられる。

3 考えられる制度的方策について

(1) 養育費の支払義務者及び権利者による養育費の履行・受け取りのインセンティブを高める観点から、養育費請求権と、公的給付や税制との関係について、その制度上の在り方や方策をどのように考えるか。

(2) 上記(1)の検討にあたり、各制度の制度趣旨や公平性の視点も含め、検討すべき課題や隘路として、どのようなものが考えられるか。

第1-3 養育費の不払いに対する義務者への制裁の強化・多様化のための制度的方策

1 現行法の規定等について

現行法では、養育費の支払義務を負う者がその義務を怠った場合、民事上の債務不履行責任を負うことになるが、それ以外の不利益や制裁を科す仕組みは設けられていない。

これに対し、海外の立法例では、養育費の不払いについて、信用情報機関への通知、自動車運転免許や職業上の免許の停止、パスポートの発給停止、刑罰（拘禁を含む。）といった制裁を定めているものがある。例えば、イギリスの場合、養育費の不払いを意図的に怠ったような場合、裁判所の発する令状により最長6週間の収監が可能とされている。

さらに、英米法圏を中心に、裁判所で定めた内容や発した命令について不履行・不服従があった場合、裁判所侮辱罪として刑罰が科される例が見られる。例えば、アメリカカリフォルニア州では、裁判所は、その決定により確定している命令等に従わない行為について、拘禁刑若しくは罰金又はその併科により処罰する権限を有しており、裁判所での離婚の際に取り決められる養育費の不払いが生じた場合、裁判所侮辱罪の適用が問題となり、(数は多くはないとされているが) 現に適用されている例もあるよ

うである。

なお、養育費請求権は私債権と位置付けられるが、我が国においても、同様の私債権でありながら、その不払いに刑罰が科せられる制度として、雇用契約における使用者の労働者に対する賃金や割増賃金（時間外手当等）の不払い等の例がある。この場合、使用者に6か月以下の懲役又は30万円以下の罰金（労働基準法第119条、第37条）や30万円以下の罰金（労働基準法第120条、第24条）が科せられる。

2 現状に対する指摘等について

養育費の支払義務を負う者に対しては、その義務を怠った場合における社会生活上のペナルティを明確にすることにより、不払い回避の動機付けとすることが考えられる。また、このようなペナルティが設けられることにより、養育費の不払いを許さないという社会認識が広がる効果も期待することができる。

そこで、例えば、諸外国にも例が見られるように、養育費の不払いの場合に各種免許の停止、パスポートの発給停止等の行政上の不利益措置を講ずることは、一つの選択肢として考え得るが、そのような措置を講ずることに国民的理解が得られるかという問題のほか、他の私債権の不履行の場合との関係の整理、養育費の不払い解消のための手段としての相当性等が問題になり得る。

さらに、審判等で支払義務の存在が確定していながら養育費の不払いを繰り返す悪質な義務者に対し、裁判所侮辱罪等も含む制裁の多様化を検討してはどうかという意見がある。刑罰化のアプローチを検討する際には、上述のような諸外国における取組やその効果も参考になるのではないかという指摘もされている。他方で、養育費請求権の位置付けとの関係で、刑罰を科すことの正当性、他の私債権との均衡等が問題になると考えられ、また、裁判所侮辱罪については、我が国の法体系全体との整合性についても併せて検討する必要があると考えられる。

3 考えられる制度的方策について

- (1) 養育費の不払いがあった場合に、悪質な不払いを繰り返す義務者を対象として、新たな不利益や制裁の制度を設けることについて、どのように考えるか。
- (2) このような不利益や制裁を設けることについての制度上の在り方や方策を考えるにあたり、検討すべき課題や隘路として、どのようなものが考えられるか。

第2 離婚前別居期間中における子の養育確保のための制度的方策

1 現行法の規定等について

これまで取り扱ってきた父母の離婚後における子の養育とは異なる場面の問題として、離婚の前段階で、未成年者の子がいる父母が別居する場合の問題がある。父母が不仲となり、又は関係が破綻するなどして別居が開始された場合、父母間で子の問題に関する十分な協議がされず、結果として、別居後に非監護親が子の養育に必要な経

済的負担を十分に行わないという状況が、子の利益の観点から問題視されている（制度的課題資料1・3頁参照）。

離婚前の別居期間中における子の養育のため、監護親から非監護親に対する費用の支払請求権については、例えば、①婚姻費用の分担に係る民法第760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が、その根拠について定まった見解はない。また、別居・離婚の有無を問わず、親の未成熟子に対する扶養義務の法的根拠についても、①民法第877条第1項を根拠とする考え方、②血縁を基礎とする親子関係の本質とする考え方、③民法第820条に基づく子に対する監護の義務に含まれるという考え方等、様々な見解がある。

もともと、現行民法には、「離婚」とは別に「別居」という概念は設けられておらず、児童扶養手当をはじめとするひとり親家庭に対する福祉施策においても、「別居」を積極的に定義付ける規律は設けられていないようである。

裁判実務においては、離婚前の別居期間中には、未成熟子を監護する親から非監護親に対する婚姻費用請求の一内容として、子の養育のために必要な費用が請求されることが多い。

2 現状に対する指摘等について

子の養育の在り方については、本会議においても、離婚後のみではなく、離婚前の別居中の段階から考える必要性が高いとの意見が示されている。父母が不仲等の理由により別居が開始された段階から、子の生活・経済状況が激変し、貧困を含む様々な問題が生ずることが多いためである。そこで、父母の離婚前の別居中において子の養育のために必要な費用が不払いとなることに着目し、そこに制度的対応を検討すべきという意見がある。児童扶養手当をはじめとするひとり親家庭に対する福祉施策においても、その要件等について、離婚成立を待つことなく柔軟に対応することが強く望まれるという指摘もある。

これに対しては、現在でも夫婦間では様々な別居の形態（例えば転勤に伴う単身赴任等）がある中で、このうち離婚を前提として行われる「別居」を事実として特定することが可能かという指摘や、離婚を前提とした「別居」が行われていたとしても結果としてその後離婚に至らないケースも相当数あるという指摘、現行の民法上にはない「別居」という概念を新たに創設することが可能かつ相当かという点などの課題に留意する必要がある。また、実質的にみて、父母が別居状態にある子の養育のために、どのような保護・支援を行う必要があるのかという観点からの検討も加える必要があると考えられる。

3 考えられる制度的方策について

(1) 離婚前の別居期間中においても、非監護親から子の養育に要する費用が適切に支払われるよう、離婚時の問題に準じ、養育費に関する規律を新たに設けることにつ

いて、どのように考えるか。

(2) 別居期間中の子の養育が適切に図られるために必要な措置として、養育費の支払確保に関するもの以外に、どのような制度上の課題や対応が考えられるか。

(3) このような別居中の規律に関する新たな制度上の在り方や方策を考えるにあたり、
5 検討すべき課題や隘路として、どのようなものが考えられるか。

第3 養育費確保に伴う懸念や弊害（DV，児童虐待等）を解消するための制度的方策

1 現行法の規定等について

10 養育費の取決めやその後の取立てを困難にしている要因として、父母間でのDVや親の子に対する虐待等のために、養育費を含む子の養育に関する事項について、父母間で冷静・合理的な協議をすることができない場合が多いといった指摘や、離婚に至る父母間のDVとしては、身体的なものにとどまらず、精神的なものや経済的なものまで広範に及ぶとの指摘がある。一般的に、DVについては、DV防止法（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律）において、「配偶者からの暴力」が
15 定義され、同法において、配偶者暴力相談支援センターや被害者の保護、保護命令等に関する規律が設けられている。また、児童虐待については、児童虐待防止法（児童虐待の防止等に関する法律）において、「児童虐待」が定義され、児童に対する虐待の禁止や児童虐待の予防、早期発見、保護等に関する規律が設けられているほか、児童福祉法に基づく保護者の指導（児童福祉法第26条第1項第2号、第27条第1項第
20 2号）、訓戒、誓約書の提出（同項第1号）、一時保護（同法第33条第1項）等の対象となり得る。このほか、民法においては、児童虐待は親権喪失原因の一つとして規定されているが（民法第834条）、養育費の取決めや取立ての場面において、DVや児童虐待の問題がある場合を念頭に置いた特別の規律は設けられていない。

2 現状に対する指摘等について

25 このような現状において、上記のとおり、DVや児童虐待があるために、父母間で冷静な協議を行うことがそもそもできず、それが養育費の取決めや取立てを困難にしている事情の一つとなっていることが指摘されている。子の利益を守るため、養育費の取決めやその支払を確保していくためには、民法上の養育費請求権の位置付けなどの規律の在り方を議論するのみではなく、DV問題や虐待問題に対する十分な対応を
30 講じ、それらの環境整備と合わせて対応を進めていくべきとの指摘がある。そのような観点から、養育費の取決めや取立てを適切に可能とするために不可欠な制度的対応として、離婚前後におけるDV問題や虐待問題を念頭に置いた効果的措置について更なる検討や支援が急がれるとの意見もある。

3 考えられる制度的方策について

35 (1) DVや児童虐待があるために、父母間で冷静な協議や交渉を行うことができず、

養育費の取決めや取立てを困難にしているとの指摘があることへの対応を、養育費の不払い問題の解消に向けた取組の中で、どのように位置づけて対応すべきと考えるか。

- 5 (2) 子について必要な取決めや取立てを促進する観点から、DVや児童虐待が認められる場合の一方の親（DVの被害親、児童虐待に加担していない親）への制度上の保護・支援策として、どのようなものが考えられるか。
- (3) 子について必要な取決めや取立てを促進する観点から、DVや児童虐待が認められる場合の加害親への制度的対応・方策として、どのような具体的方策が考えられるか。
- 10 (4) その他、高葛藤の父母間において、養育費の取決めや取立てを可能とするために必要な制度的対応として、どのようなものが考えられるか。

第4 養育費に関する社会環境整備に向けた国・自治体の関与強化のための制度的方策

1 現行法の規定等について

- 15 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

- 20 これまでも、養育費不払いのない社会作りを目指して、関係省庁等において、国民一般に向けた広報等の社会啓発に向けた取組が進められてきた。また、養育費の不払いに関係する問題として指摘のあるDV・虐待問題についても、その解決自体が政府の最重要施策の一つと位置づけられ、関係省庁等を挙げた様々な取組が進められてきている。

- 25 これらについては、今後、子の貧困解消といった大きな視点から、より一層の総合的、効果的な対応を進めていく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

- 養育費の不払い解消に向けた社会環境整備として、国や自治体が適切に関与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。