

法務省「養育費不払い解消に向けた検討会議」

第10回 議事要旨

1 日 時 令和2年11月27日（金）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）

【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）内閣府男女共同参画局男女間暴力対策課・難波康修課長から，DV問題の現状等について，配布資料「DVの現状等について」に基づいて発表があり，出席した構成員から質疑応答等があった。その後，DV問題に関連し，制度的課題・資料3に基づいて，内閣府男女共同参画局・難波課長同席のもと，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について，制度的課題・資料3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）内閣府からのヒアリング及び制度的課題・資料3の「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」について

- ・ 内閣府男女共同参画局男女間暴力対策課からの主な説明内容は、以下の①から⑦までのとおり。

- ① 内閣府では、男女間における暴力に関する実態把握のため、平成29年12月に、全国20歳以上の男女5000人を対象に調査を実施した。同調査において配偶者からの暴力の被害経験について質問したところ、約4人に1人は配偶者から暴力を受けたことがあると回答し、男女別にみると、暴力（身体的暴行、心理的攻撃、経済的圧迫、性的強要）のいずれの行為も、女性の方が男性よりも被害経験者の割合が高く、女性の約3人に1人は被害経験があり、約7人に1人は何度も被害を受けている。さらに女性（婚姻経験者）の約21人に1人が、配偶者からの暴力被害により命の危険を感じたことがあると回答している。
- ② 配偶者による子どもへの被害経験に関する質問（複数回答可）では、子どものいる被害女性の約3割が、子どもへの被害もあったと認識している。
- ③ 配偶者からの暴力被害の相談の有無、相談先に関する質問では、女性の約4割、男性の約7割がどこ（誰）にも相談していないと回答している。また、相談先については、家族や親戚、友人、知人に相談した人が多い。相談しなかった理由（複数回答可）は、男女とも、「相談するほどのことではないと思ったから」が最も多くなっている。その他の理由としては、「自分にも悪いところがあると思ったから」、女性では、「自分さえ我慢すれば、何とかこのままやっていけるといったから」、男性では、「相談しても無駄だと思ったから」が多くなっている。
- ④ 配偶者から暴力被害を受けた時の行動として、被害を受けた人のうち、相手と別れた人は約1割である。女性では、「別れたい（別れよう）と思ったが、別れなかった」が44.5%で最も多く、男性では、「別れたい（別れよう）とは思わなかった」が46.2%で最も多くなっている。配偶者と別れなかった理由で最も多いのは、男女共に「子どもがいるから、子どものことを考えたから」である。その最大の理由は、「子どもをひとり親にしたくなかったから」、次いで「子どもにこれ以上余計な不安や心配をさせたくないから」であるが、特に女性は、「経済的な不安があったから」や「養育しながら生活していく自信がなかったから」の割合が高い。

- ⑤ 被害者は、警察のほか、配偶者暴力相談支援センターに相談することができ、同センターは相談やカウンセリングを行っている。婦人相談所では一時保護ができるが、一時保護は民間シェルター等に委託されることもある。配偶者暴力相談支援センターでは、警察や民間団体、福祉事務所と連携して被害者を支援している。
- ⑥ DV防止法の「配偶者」の定義として、平成13年DV防止法施行当初は、法律婚、事実婚の相手とされていたが、平成16年の改正により元法律婚、元事実婚の相手方も対象となり、平成26年の改正により、生活の本拠を共にする交際相手や元生活の本拠を共にする交際相手も含まれ、いわゆる同棲相手も対象となった。ただし、離婚後や同棲解消後に始まった暴力は、「配偶者からの暴力」とはみなされない。DV防止法における「暴力」の定義として、身体に対する暴力に加えて、身体に対する暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動、いわゆる精神的暴力や性的暴力も含まれる。ただし、現行法では、警察官による被害防止や援助の対象となる被害者は、身体に対する暴力を受けている者に限られ、保護命令の対象となる被害者は、配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた者に限られる。
- ⑦ 配偶者暴力相談支援センターは、令和2年4月1日現在で、全国に292か所あり、同センターに寄せられている相談件数は、経年で増加傾向にあり、平成30年は約11万4000件に及ぶ。警察における配偶者からの暴力事案等の相談等件数も年々増加しており、平成30年で約7万7000件である。直近のDV相談件数は、本年5月・6月の相談件数が前年同月比で約1.6倍に増加している。本年4月からは、DV相談プラスとして、24時間の電話相談に加え、SNSやメール相談等の新たな相談体制をとっている。本年10月からは、DV相談ナビダイヤルとして、#8008（はれれば）という短縮番号を導入して、内閣府で周知を行っている。
- ・ 内閣府の調査では、養育費を受け取れていないひとり親のうちでDV被害を受けている人の割合は調査されていないが、内閣府の調査結果で、全体で約4人に1人は配偶者から暴力を受けたことがあると回答していることからすれば、養育費不払いの問題を抱えているひとり親のうち、一定程度の人がDVの被害を受けているのではないか。
 - ・ 内閣府では、平成18年に「配偶者からの暴力の被害者の自立支援等に関する調査」が実施されており、被害後に配偶者等と離れて生活するにあたって困ったことについて調査が行われている。ここでの調査結果は、本検討会議で議論されてきた養育費の取決めに促したい層が抱える問題と重なっており、大変参考になるのではないか。

- ・ DV被害を受けても配偶者と別れなかった理由として、経済的不安や養育しながら生活する自信がないことが挙げられているが、これらの理由は、ひとり親にとっての養育費不払いの問題と密接に関係している。DVから逃れて安心して子育てができるような方策が必要である。例えば、DV防止法の対象となる暴力には精神的暴力も含まれているが、裁判所による保護命令の対象には身体に対する不法な暴力に当たらない性的暴力又は精神的暴力（心身に有害な影響を及ぼす言動）は含まれていない。保護命令を受けることなく、また、養育費の取決めに関する支援も受けずに、自力で生活を立て直すことは相当困難であり、行政支援が欠かせない。また、当事者間で直接養育費を請求しようとすると、再びDVが始まって子にも暴力が及ぶ可能性もあり、安全性が確保された状態で取決めが行える環境整備が必要である。別居中のひとり親家庭を対象とした調査では、DV被害を受けていても、児童扶養手当が受給されず、児童手当も受け取ることができないひとり親が相当いることも判明しており、対応が必要である。
- ・ DVの相談内容は様々であるが、被害の自覚のない方や支援に繋がろうとしない方が相当程度いると思う。行政側からは段階的な支援策が提供されているので、そのような方をどのように適切な支援にタイムリーに繋げるかが大きな課題である。
- ・ 協議離婚については実態の調査が十分でないから分からないところが多いが、養育費の取決め促進のため、仮に取決めの義務付けや養育費額の自動発生 of 枠組みを導入した場合、協議離婚を選択している夫婦にどのような影響が出てくるのかは想像が難しい。いずれにせよ、養育費の取決めに当たっては、DVが再燃するおそれがあるため、警察やシェルター関係者による安全性の確保が非常に重要かつ必要と思う。
- ・ 配偶者暴力相談支援センターによる相談機関の紹介先としては、自立支援のための福祉関係の機関が多いと思うが、支援の枠組みに法律相談も入れ、そのような機関も紹介してはどうか。
- ・ DVの被害者のうち保護命令が出て支援を受けている人は、保護命令により相手方と直接話合いができないため、弁護士に相談して、弁護士の支援により養育費の取決めまで至っているケースが多い。他方、DV被害を受けていながら、支援にたどり着いていない人を、どのように法的支援につなげるかが重要な課題である。相談窓口の多様化や、それを通じた法律相談センターとの連携も一つの方策となり得る。
- ・ DV被害を受けている人の中には、弁護士の法律相談を受けていながら、あえて養育費の取決めや請求をしないケースもある。相手の収入や

児童扶養手当など他の公的給付との関係が影響していると考えられるが、このようなケースでも養育費の取決めが行われるような方策が必要である。

- ・ 相手方に養育費の支払能力がある場合、DV被害を受けていても、弁護士の介入により安全性が確保されるのであれば、養育費の請求をしたいと思うのではないか。DVの程度によるが、別居後に弁護士の介入があれば、トラブルなく離婚に向けた話し合いや養育費の確保ができることが多いのではないか。
- ・ 弁護士に相談せずに夫婦間の話し合いで協議離婚をする人も少なくないので、そのような人に対し、離婚後も養育費請求や増額請求ができることの周知を図り、そのための法的支援を行うことが必要ではないか。
- ・ 婦人保護施設での一時保護や民間シェルターで安全が確保されてうまく支援につながれば、養育費の取決め・確保に至る人が多いが、他方で、途中で保護が解除されたりすると、支援も受けずに自力で立ち直るのは大変であり、養育費についても困難に直面する人が多いから、保護・支援の充実が重要である。
- ・ 既に各地の児童相談所に弁護士配置が進められているが、これと同様に、配偶者暴力相談支援センターにおける相談においても、弁護士の配置を進めて、法的支援を拡充することを進めるべきではないか。あるいは、DV等により養育費の取決めが困難な人などを想定して、離婚により直ちに具体的な養育費請求権を自動発生させる仕組みを設けてはどうか。養育費の問題を含め、経済的な不安から離婚ができない人への支援・救済策が急務ではないか。
- ・ 夫婦間で養育費の合意形成ができない場合の救済策として、家庭裁判所を利用し、調停中の暫定支払の合意や、審判前の保全処分の方法により、養育費の仮払いの制度の利用を促進することが考えられるのではないか。
- ・ 家庭裁判所の実務では、養育費に関する調停について、面会交流の問題と同時に取り扱われることがあるが、このため、面会交流によりDVが再発することをおそれて、養育費の取決めを諦めるケース、減額に応じるケースがある。養育費は子の生存権の問題であって、面会交流とセットで扱われるべきではないことを改めて確認すべきである。

(2) 制度的課題・資料3のその他の制度的在り方等について

- ・ 実例として、勤務先の給与支払先口座を二つに分けて、そのうち一つを養育費支払用の口座として使用している父親がいた。離婚率も高い現

在において、離婚後の非監護親が給与口座から養育費を支払うことは何ら恥ずかしいことではないという意識が広がっていくことを期待したい。

- ・ ひとり親からは、公的機関が義務者の給与から養育費相当額を天引きして権利者に支払うようにしてほしいとの要望が強いが、これには、義務者の同意やプライバシーの問題等がある。その検討とともに、社会全体がそのような施策を許容するような共通認識の形成が必要になってくるのではないか。
- ・ 例えば、一般的な給与明細書に「養育費」の欄を設けるだけでも、国民の意識は変わるのではないか。養育費を支払うのは当たり前ということを社会全体が認識して前提とするような意識改革が必要である。そのためには、経済界の取組も重要であり、啓発の一環として、養育費の問題に熱心に取り組む企業に、認定やマークなどを付与してはどうか。
- ・ 養育費支払の促進の観点からは、離婚後に父母の一方しか扶養控除を受けられないという現行の問題がある。離婚後の監護親が働きつつ子を養育し、非監護親も養育費を支払っている場合、父母が離婚していない場合の取扱いとの公平性も配慮しながら、父母双方が、部分的にでもそれぞれ扶養控除を受けられるような仕組みを考えてはどうか。
- ・ 今後、公的支援として養育費の不払いがあった場合に緊急的な一時給付支援を導入するような場合には、その一時給付のために、他の公的給付が減額されるような仕組みになると、新規の支援側の効果がなくなる。そうならないような制度全体の調整や配慮が必要である。
- ・ 離婚後のひとり親からは、児童扶養手当の受給との関係で、児童扶養手当が減額される可能性があるために養育費は請求しない、という声が聞かれる。これは、本来は義務者に請求して受け取れるはずの養育費の請求意欲を削いでおり、問題である。現状では、児童扶養手当との関係で、ひとり親が受け取った養育費の8割相当の金額が、受給者の所得として算入されているが、例えば、一定金額未満の比較的少額の養育費については所得に算入しないというような方向であれば、検討の余地はあると思う。
- ・ 養育費の請求・支払を行う権利者側と義務者側それぞれのモチベーションを高めるために、児童扶養手当の支給認定手続において養育費に関する取扱いを簡素化したりや、税制上の優遇措置を検討してはどうか。
- ・ 養育費の不払いがあった場合に、家庭裁判所の履行命令は実効性があまりなく、それであれば、強制執行手続を進めるという声を聞く。しかし、養育費の支払確保のために一定のペナルティを課す制度を構想する

ことは考えられ、諸外国にあるような裁判所侮辱罪の導入を検討してはどうか。また、行政上の不利益として、例えば、米国では、専門資格の更新の際に養育費を支払っているか確認する欄があり、支払っていなければ資格が更新されないという例があるように、刑罰ではない不利益を与えることもあり得るのではないか。

- ・ 諸外国に例のある免許証・パスポートの不交付等については、その結果として働けないから養育費も払えないという口実になりかねない。また、義務者にとって養育費の不払いによる不利益の程度が大きくなりすぎると、義務者の感情的反発を招くおそれや、課せられた不利益に関する怒りが権利者に向けられ、権利者の身の安全に影響が出るおそれもある。
- ・ 養育費の不払いそのものに罰金を科すことは、養育費支払に向けた心理的効果はあるかもしれないが、権利者からすれば、罰金を払うのであれば養育費を払ってほしいと考え、不払い解消策として理解が得られにくいと思う。また、裁判所侮辱罪の導入については、我が国になじむものとは思われず、そもそも論として消極である。
- ・ 養育費の不払いを放置しないという社会のメッセージを示すために、国として何らかの意思表示を示す措置や手当は新たにあった方がいいと思うが、義務者が被る不利益がそれほど小さくなく、その生活が少し不便になるというような程度のものがないではないか。その具体的アイデアは更に検討していく必要がある。
- ・ 父母の別居期間中の子に対する行政支援として、児童手当の支払先の問題が大きい。通常世帯主のところに振り込まれるが、DVの被害を受けたために住民票を動かさずに別居した場合、世帯主の同意がないと監護親が手当を受け取ることができないという実例を聞く。その変更手続がうまくいかずに困っているひとり親の声を聞いており、別居後の子の貧困防止という観点からは、養育費問題と同様に早急に取り組むべきである。
- ・ 今般のコロナ禍での特別定額給付金では、特例により、DV被害者から申出をすれば、世帯主とは別の支払先で受給することができるとの取扱いがされている。これと同様に、離婚前別居後の段階における児童手当の支払先についても、運用を改善してほしい。
- ・ 婚姻期間中の婚姻費用の問題は重要である。婚姻費用は請求してからの分しか認められないが、そもそも、別居することになった夫婦であっても、婚姻費用を請求することができること自体を知らない人も多いのではないか。婚姻費用の分担の制度の周知を検討すべきである。また、

別居期間中にも子の生活が脅かされているので、その期間中の児童扶養手当など公的支援の問題も検討を進めるべきである。

- ・ 離婚前の別居時の規律を検討する際には、「別居」の概念を法律でどのように明示するのかといった法的議論も必要になるのではないか。

以上