（資　料）

養育費確保の推進に関する制度的諸問題

―平成23年度養育費の確保に関する制度問題研究会報告―

養育費相談支援センター

公益社団法人家庭問題情報センター　厚生労働省委託事業

目　　次

はじめに…… 若林　昌子 … 1

養育費相談支援センターにおける相談の概要…… 鶴岡　健一 … 3

「養育費相談支援」に関する政策のあり方について …… 島崎　謙治 … 13

養育費をめぐる課題と展望 ―アメリカでの最近の動きから …… 棚村　政行 … 24

オーストラリアの養育費制度 ― もうひとつのアングロサクソンモデル ― …… 下夷　美幸 … 40

弁護士の視点から…… 片山登志子 … 62

家庭裁判所実務の視点から…… 若林　昌子 … 71

資料１　アンケート調査結果の概略

資料２　相談員からのヒアリングの概要

執筆者

【研究員】（五十音順）

片山登志子（弁護士）

島崎謙治（政策研究大学院大学教授）

下夷美幸（東北大学大学院文学研究科准教授）

棚村政行（早稲田大学法学学術院教授）

若林昌子（元明治大学法科大学院教授、元福岡家庭裁判所所長）・座長

【養育費相談支援センター】

鶴岡健一（養育費相談支援相談支援センター長）

はじめに

元明治大学法科大学院　教授　若林　昌子

1　基本的視座

養育費相談支援センター（以下、センターという。）は、厚生労働省による養育費相談支援委託事業（年度単位）として、養育費相談支援に向けた人材育成を主たる目的とする支援機構であるが、地方自治体或いは個人に対する個別の養育費相談事業、養育費専門相談員全国研修等の研修事業、一般的な情報提供事業を展開してきた。これまでの養育費相談支援事業は、養育費問題の現状を認識できる場である。この事業実績を顕在化させ、現状認識、問題意識を客観化させることは、委託事業の副次的機能であり、養育費履行確保制度問題を考える上で有益な情報であると考えられる。

そもそも、養育費制度・養育費政策問題は、単に家族法領域のみに留まるものではなく、社会保障法、強制執行法、その他の公法領域に及び、幅広い学際的問題であることがその特質である。そのことも影響し、従来の研究分野では埋没しがちな領域であるということができる。このような事情も影響し、一般的には養育費問題への認識は極めて低調であるといえよう。しかし、重要なことは、この問題について、総合的に可視化することにより、より本質的な制度構築の手がかりが得られる可能性も考えられる。さらに、これと共通する問題として、少子・高齢化の人口問題がある。少子・高齢化がいわれて久しいが、何故、この人口問題が国の重要問題であるのか一般的認識が乏しいため具体的な対策も見えてこない。いうまでもなく養育費問題は、少子・高齢化問題に連動し、問題の核心は共通性を有する。

周知のとおり、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、日本の人口は2010年の１億2805万人をピークに減少を始め､2060年には8674万人まで減少すると予測されている。人口の減少は国の衰退に繋がる。それと同時に、出生した子どもが健やかに育つ社会でなければ国の衰退が加速することはいうまでもない。この人口統計の予測は変えることができないのであろうか。

フランスでは、1990年代の出生率は1.7を下回る状況であったが、家族政策の見直し、強化策が効を奏し、2008年には出生率はEUでトップである2.02まで回復した。その間になされた家族政策には、その根底に明確なビジョンがあり、子ども政策における社会保障として多様な子ども手当て制度、租税上の措置など注目すべき具体的政策がある。さらに、家族法に関連する改革についても、その体系的な改革を意図し、「子ども法を家族法の中核とする」ものに移行させたといわれている。

2　養育費制度問題研究会の趣旨・目的

センターは、このような問題意識から2011年度における副次的事業として養育費制度問

題研究会を立ち上げた。委託事業としてセンター開設後約５年の実績を重ねたことから、これまでにセンターが行った事業実績の実態について、子ども政策検討の基礎的資料として社会的に還元すべきではないかと考えたことが、その発端である。特に、センターのこれまでの実績からみえる養育費履行確保制度に関する問題の所在、及び、センター利用者を対象とする実態調査結果を分析し、各研究員の専門的知見に基づき、養育費政策、特に養育費履行確保制度について検討を試みることを目的とする。（なお、養育費算定表問題については重要であるが、今回は研究対象としない。）

センターのニューズレター第７号巻頭には、「離婚や子どもの問題に関する政策のあり方と本センターの役割」（当研究会メンバーである嶋崎謙治教授）について極めて的確な提言がなされた。つまり、「政策は、①現状の問題点やその原因の的確な分析、②あるべき方向・理念の設定、③手段・方法の適時性の吟味」が重要であると指摘される。正に、当研究会の目的は、養育費制度問題を中心に各メンバーの異なる専門的視点から当センターの業務実績を前提にした現状分析を行い、養育費制度のあるべき方向性、制度改革について、今の状況の中でベターなもの、実現可能性のある具体的処方箋を考え提言をなすことを目指すものである。

本研究会は、家族法研究、比較制度論、子どもをめぐる紛争の専門的弁護活動、行政政策論研究、家事事件の実務等の視点から、研究員それぞれが各自の専門的視座から検討を重ねた。なお、本報告は、養育費相談支援の側面から、現時点における現状を前提にしたものであり、限定的資料を前提にした制約があること、各報告の意見にわたる部分は、各報告者の個人的見解であることをお断りしておきたい。

おわりに、本研究報告は、相談当事者に対するアンケート、相談担当者へのインタビュー結果を基礎資料とすることが最大の特徴である。これらの基礎資料は、本センター長はじめ相談担当者諸兄姉の真摯なご協力の賜物である。さらに、統計処理等については下夷研究員の専門的ご協力をえることができ幸いした。あらためて、ご協力いただいた研究員各位、すべての関係者に対し心から謝意を表するものである。

養育費相談支援センターにおける相談の概要

養育費相談支援センター長　鶴岡　健一

1　相談内容の概況

（1）総件数

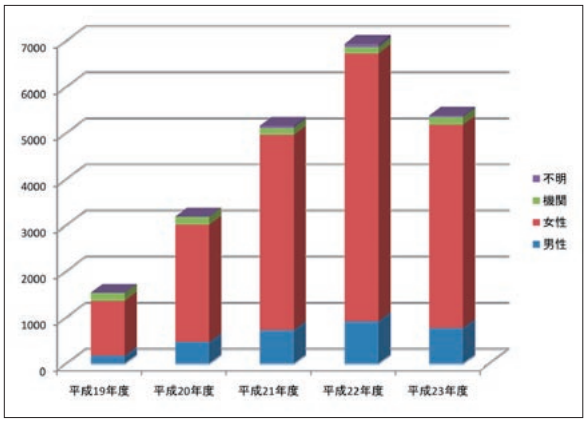
平成19年10月に養育費相談支援センター（以下「相談支援センター」という。）が事業を開始してから、平成24年３月31日までの相談件数は合計で22,217件、１年平均4,937件となる。事業開始後相談件数は伸び続け平成22年度は6,940件に達したが、平成23年は21年の水準に戻った。これは平成23年３月の東日本大震災後東日本を中心に一時相談が減少したことのほか、請求手続等に関する相談の減少率が高いことなどから、手続に関する情報が浸透したことなどがその理由として考えられる（図１，表１）。

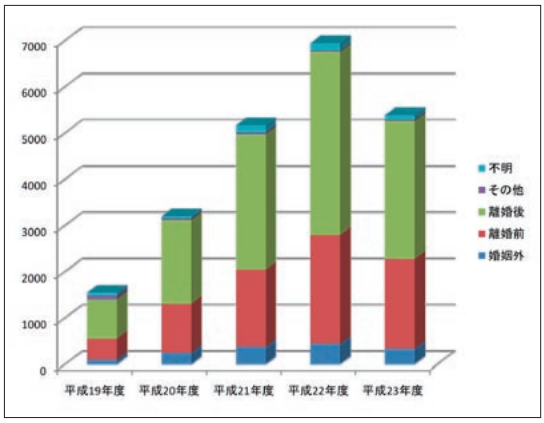
図１　養育費相談支援センター　相談件数の推移（平成19年10月～平成24年３月）

相談者別	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
男性	176	473	729	920	774
女性	1185	2540	4232	5805	4404
機関	172	175	159	147	174
不明	7	5	42	68	30
	1540	3193	5162	6940	5382

相談内容1	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
婚姻外	92	243	372	436	330
離婚前	452	1055	1665	2352	1938
離婚後	849	1815	2931	3967	2988
その他	86	41	43	27	29
不明	61	39	151	158	97
	1540	3193	5162	6940	5382

相談内容2	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
請求手続	208	981	2073	2925	2290
養育費算定	166	774	1308	1707	1463
減額請求	0	229	476	566	467
増額請求	0	64	114	165	93
養育費不履行	459	716	1058	1268	1014
強制執行	101	201	289	525	366
面会交流	33	90	134	226	220
婚姻費用	35	93	157	236	184
その他	329	383	680	901	632
養育費一般	662	168			
	1993	3699	6289	8519	6729





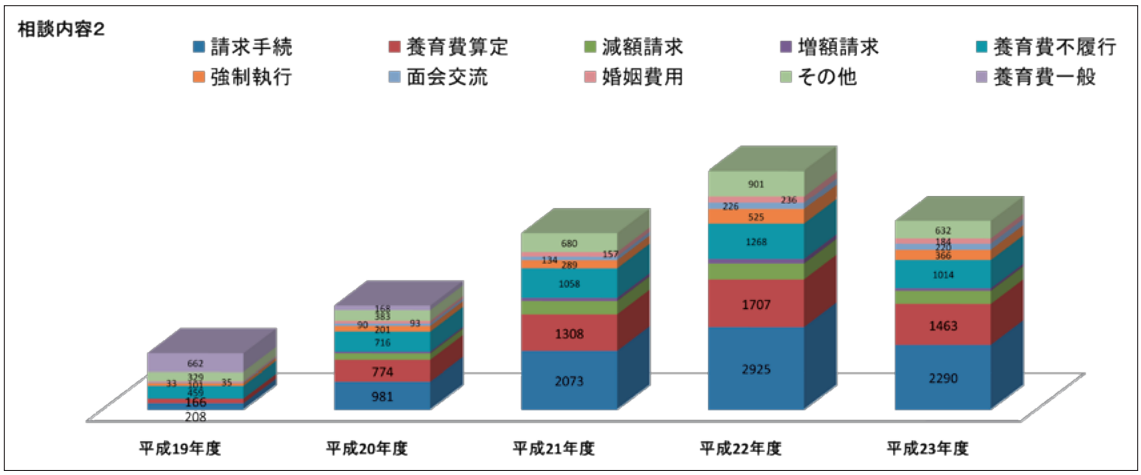


表１

相談者別	平成19年		相談者別	平成20年		相談者別	平成21年		相談者別	平成22年		相談者別	平成23年	
男性	176	11.4%	男性	473	14.8%	男性	729	14.1%	男性	920	13.3%	男性	774	14.4%
女性	1,185	77.0%	女性	2,540	79.5%	女性	4,232	82.0%	女性	5,805	83.6%	女性	4,404	81.8%
機関	172	11.2%	機関	175	5.5%	機関	159	3.1%	機関	68	1.0%	機関	174	3.2%
不明	7	0.4%	不明	5	0.2%	不明	42	0.8%	不明	147	2.1%	不明	30	0.6%
計	1,540	100.0%	計	3,193	100.0%	計	5,162	100.0%	計	6,940	100.0%	計	5,382	100.0%

相談内容1	平成19年		相談内容1	平成20年		相談内容1	平成21年		相談内容1	平成22年		相談内容1	平成23年	
婚姻外	92	6.0%	婚姻外	243	7.6%	婚姻外	372	7.2%	婚姻外	436	6.3%	婚姻外	330	6.1%
離婚前	452	29.3%	離婚前	1,055	33.0%	離婚前	1,665	32.3%	離婚前	2,352	33.9%	離婚前	1,938	36.0%
離婚後	849	55.1%	離婚後	1,815	56.9%	離婚後	2,931	56.8%	離婚後	3,967	57.1%	離婚後	2,988	55.6%
その他	86	5.6%	その他	41	1.3%	その他	43	0.8%	その他	27	0.4%	その他	29	0.5%
不明	61	4.0%	不明	39	1.2%	不明	151	2.9%	不明	158	2.3%	不明	97	1.8%
	1,540	100.0%		3,193	100.0%		5,162	100.0%		6,940	100.0%		5,382	100.0%

相談内容2	平成19年		相談内容2	平成20年		相談内容2	平成21年		相談内容2	平成22年		相談内容2	平成23年	
請求手続	208	10.4%	請求手続	981	26.5%	請求手続	2,073	32.9%	請求手続	2,925	34.3%	請求手続	2,290	34.0%
養育費算定	166	8.3%	養育費算定	774	21.0%	養育費算定	1,308	20.7%	養育費算定	1,707	20.0%	養育費算定	1,463	22.0%
減額請求	0		減額請求	229	6.2%	減額請求	476	7.6%	減額請求	566	6.6%	減額請求	467	7.0%
増額請求	0		増額請求	64	1.7%	増額請求	114	1.8%	増額請求	165	1.9%	増額請求	93	1.4%
養育費不履行	459	23.0%	養育費不履行	716	19.4%	養育費不履行	1,058	16.8%	養育費不履行	1,268	14.9%	養育費不履行	1,014	15.0%
強制執行	101	5.1%	強制執行	201	5.4%	強制執行	289	4.6%	強制執行	525	6.2%	強制執行	366	5.4%
面会交流	33	1.7%	面会交流	90	2.4%	面会交流	134	2.1%	面会交流	226	2.7%	面会交流	220	3.2%
婚姻費用	35	1.8%	婚姻費用	93	2.5%	婚姻費用	157	2.5%	婚姻費用	236	2.8%	婚姻費用	184	2.7%
その他	329	16.5%	その他	383	10.4%	その他	680	11.0%	その他	901	10.6%	その他	632	9.3%
養育費一般	662	33.2%	養育費一般	168	4.5%	養育費一般			養育費一般			養育費一般		
	1,993	100.0%		3,699	100.0%		6,289	100.0%		8,519	100.0%		6,729	100.0%

（２）男女別件数

相談者の性別では、平成19年から23年までの５年間の平均を見ると、男性は14.2%、 女性が81.7％と圧倒的に女性の比率が高い。

（３）相談時の婚姻関係

離婚前の相談が平均33.8%、離婚後56.6%、婚姻外6.8%であり、この割合は５年間ほとんど変化がない。

（４）相談内容

相談内容は多い順に、請求手続、養育費算定、不履行、減額請求、強制執行、面会交流等となっている。全体に占める比率についてはどの項目も特に増減の傾向が著しいものは

ない。

平成23年度は全体的に相談件数が減少したが、面会交流に関する相談は件数（220件）も全体に占める割合（3.2%）も増加している。

2　アンケート結果に見る相談者の傾向

相談支援センターは、平成23年度「養育費確保に関する制度問題研究会」の研究の一環として平成23年５月から７月にかけて、電話相談者からアンケートの聞き取りを行った。この結果、一応の情報が得られた315人について集計作業を行った（巻末資料１「アンケート調査結果の概略」以下単に「資料１」という。）。以下は、その概要である[1]。

回答者のうち男女の割合は、男性13.0%、女性87.0%であり、上記の年次統計とほぼ同じ割合である。

相談時の婚姻関係は「離婚前」125件（39.7%）、「離婚後176件」（55.9%）、「婚姻外」14件（4.4%）であった。このうち養育費の取決めや履行状況を知る手掛かりとなる離婚後176件について、相談者の傾向を見てみよう。ただし、このアンケート調査は、何らかの目的を持って相談をしてきた当事者から聞き取ったものであるため、離婚している夫婦一般の傾向を推定できるものではない。

離婚後の相談者のうち男性は14.2%、女性は85.8%であり（資料１，表１-１）、年齢は男女合わせて30代が43.8%、40代が37.5%、20代が15.3%となっている（同，表１-２）。
職業はパート等が一番多く34.1%、続いて無職と会社員が同数で34.1%（同，表１-３）である。

年収は200万円未満の者が56.8%（うち無収入22.7%）、200万円以上～300万円未満が21.0%となっている（同，表１-４）。相談者の85.2%は再婚していない（同，表１-８）。

子どもの数は１人が43.8%、２人が42.6%、３人が13.1%となっている（同，表２）。
離婚の種類は協議離婚67.6%、調停・裁判離婚等が31.2%である（同，表４）。

離婚後１年未満のものが37.5%、１年～３年未満が23.3%、３年～５年未満が16.5%となっている（同，表３）。これらの相談者には養育費を受け取るべき権利者と支払うべき義務者が混在しているが、全体の約86%である女性からの相談のほとんどは権利者であると考えられ、ここから推測できる権利者のプロフィールは、「離婚後１～３年、２人の子どもを抱えて定職がなくパートなどで苦しい生活を余儀なくされている母親たち」というイメージである。調停や裁判で取決めをしたものが31.2%あるが、相談内容はおおむね不履行に関する相談であるから調停後の履行確保に関する相談が決して少なくないことを示している。

[1] アンケートの集計については制度問題研究会の研究員である東北大学の下夷美幸准教授に集計の点検・確認を行っていただいた。

離婚時に養育費の取決めがある者は78.4%であり（同，表６-３）、これは平成18年の全国母子世帯等調査の38.8%[2]に比べると２倍以上の数字である。これは、主として一旦取り決めた養育費の不履行に対する請求手続に関する相談が多いことを反映した数字であると考えられる。

取決め方法は調停や裁判等が43.5%、公正証書が22.5%等と全体の６割以上が法的な効果のある取決めをしている。養育費の金額は３万円台が最も多く21.8%、次いで２万円台（18.8%）５万円台（18.8%）となっている（同，表６-３）。

取決めがあるのに一部でも支払われないものの割合は70.3%となっており、全部履行の割合は29.7%ということになる。また、一部不履行のうち、支払われなくなるまでの期間は１年未満が34.6％と最も多く、３年未満を合わせると66.7%が３年以内に支払いがなくなることを示している（同，表８-２）。

面会交流については取決めをしているものが29.5%、取決めがないものが65.9%となっており（同，表９-１）、取決めがないものの理由のうち22.4%は相手が会いたがらないというものである（同，表９-２）。また、同居親が非同居親から面会交流を求められていないというものが82.7％ある（同，表９-4,グラフ９-④-１参考）一方、同居親のうち「子どもと会わせてもよい」（「会わせたい」、「子どもに任せる」を含む）が、58.7%程度あることが伺われる（同，表９-5,グラフ９-⑤-１）。

３　相談内容の特徴

（１）請求手続に関する相談

平成19年10月の事業開始から20年にかけては養育費を請求することができることについても認識が乏しく、養育費算定表についてもあまり知られていなかった。したがって、当初は、請求の可否や基本的な請求についての手続案内が主たる助言内容であったが、養育費請求の権利性の認識や算定表についての周知が広がると同時に、増額、減額など事情変更に関する問題や、履行確保の方策など相談内容も難しくなってきている。

請求の権利性については、改正前の民法766条における子の監護に関する処分事項として監護親による請求と、民法877条に基づく子から親に対する扶養請求との考え方があるが、相談支援センターとしては、基本的には766条に依拠して、養育費は監護親から非監護親に対する請求である旨回答してきている。離婚時に監護親が請求の放棄とみられる書面を作成しているような場合も、事情の変更を理由として監護親から請求することができると回答しているが、非監護親に対する子からの扶養請求権について説明することもある。

[2] 平成18年全国母子家庭等調査結果報告　平成19年10月16日　厚生労働省報道発表http：//www-bm.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/boshi-setai06/index.html

相談者の意識としては、子の扶養請求権を代理して請求するというよりも監護親による非監護親に対する請求権という意識が強く、そのため、ともすれば監護親の生活水準と非監護親の生活水準のアンバランスを強調する傾向がみられる。

（2）養育費の算定に関する相談

養育費算定表はインターネットで公開されていることもあり、近年は一般にもかなり知られており、算定表を前提として、収入の認定、基礎収入比率、特別経費、子の教育費、再婚の場合の算定など、単に算定表を見ただけでは計算できない問題に関する質問や相談が増えている。

算定表の示す標準的な額については、相談者の立場によって少なすぎるという意見もあれば多すぎるという意見もあり、一定ではない。相談者の８割は監護親であるが、その割には少なすぎるという批判はあまり聞かれず、金額よりも継続的な履行の確保を求める声の方が大きい。

非監護親の収入に関して、特に自営業者の所得の把握について非監護親が協力的でない場合に監護親はその正確な内容を知る手段がないという問題がある。

また、住宅ローンや負債の取扱いについて、養育費が優先するという建前だけでは解決できない場合があり、現実的な解決策を見出すためには調停の活用が必要となることが多い。

子の教育費については、算定表における生活費指数には学習塾の費用や学校内外のスポーツクラブなどの費用が考慮されていないが、一般的には学校教育費以外の教育費支出の割合が少なくないのが現実である。これを養育費で賄うこととすることが相当であるかどうかを含め、「子どもの教育費」についての対策が求められる。

また、入学金や入院など子の成長によって必要となる一時金の分担に関する相談も増えている。養育費は一定の事情の変更によって負担額の変更が可能であると考えられているが、継続的で安定的な支払いが確保されるための方策ないしは支援策が必要である。

再婚に伴う養育費の減額に関する相談も少しずつ増えてきている。特に、監護親の子が、監護親の再婚した配偶者と養子縁組をした場合における実父である非監護親の養育費負担義務については特段の法的規律がない。家庭裁判所の実務ではこの負担義務が免除又は大幅に軽減されるという運用が行われている[3]が、非監護親に対しては監護親の再婚後も子に対する面会交流が認められることが推定されることから、そのような場合でも養育費負担義務のほうは免除されるというのはバランスを失するように思われる。

（3）養育費の履行確保に関する相談

上記のアンケートによれば、離婚後の相談のうち不履行に関するものは55.1%（「資料」

[3] 富永忠祐編集「子の監護を巡る法律実務」新日本法規 p174-p177 2008.5

表７）となっており、その多くは履行確保の方法を尋ねるものである。

ア　住所、勤務先等の探索に関する相談

履行確保の相談のうち、義務者と連絡がつかない、住所や勤務先が分からないというものが少なくない。住所の調査については戸籍の附票の請求手続について教示している。ただし、戸籍の附票の請求手続に関しては、権利者がDV被害などのため、義務者に対する住民基本台帳の閲覧禁止を申し立てている場合があるため注意を要する。

義務者の勤務先や職業等を探索する方法に関する相談には満足な回答をすることができない。共通の知人や義務者の親族などから情報を得ることができない場合がほとんどであり、民間の調査会社の活用という方法を示唆する場合もあるが、権利者に義務者の勤務先や収入、資産の調査をする手段が全くないのが実情であり、相談の体をなさないのが実情である。養育費支払義務が扶養義務の中でも生活保持義務として位置付けられており、他の債務に優先すると考えられていることからすると、その義務を履行しない義務者に対してその住所や勤務先の告知を義務付けるなど、公的な探索を行う制度が整備されることが望まれる。

イ　不履行に至るまでの期間

アンケートによれば、養育費の取り決めがある者138人のうち、最初から不履行というものが全体の19.6%であり、残りの一部不履行のうち１年未満が34.6%、３年未満が66.7%（「資料１」表８-２）となっている。相談者の統計であるから、これをもって一般の履行率や不履行期間を推測することは相当でないが、１～３年程度で養育費が支払われなくなる傾向があることが伺われる。ここから、「養育費は継続して支払い続けられることが少ない」という問題があることが推定され、その要因は何か、継続して支払うことができるようにする方策は何かという課題が浮かび上がってくる。

ウ　履行確保の手続について

履行確保の手続に関する問合せや相談も増えている。強制執行に関する相談も、相談支援センター開設当初は強制執行にはためらいがあるがどうしたらよいか、というものが多かったが、最近はその実行のための手続に関する問合せの相談が増えてきた。

履行確保の方法は、口約束や私的な協議書の場合、（強制執行認諾条項のある）公正証書がある場合、調停・訴訟・和解等の調書がある場合等取決方法によって変わってくる。口約束や協議書の場合「支払督促」制度について説明することもあるが、養育費の性質に鑑み将来分の確保のためにも調停による取決めを勧告することが多い。

公正証書や調停調書等に基づく強制執行の場合も、アで指摘した住所や勤務先の探索がネックになる事案が少なくない。特に自営業者に対する差押えの前提となる資産の把握が困難であることが多い。弁護士料が負担になる当事者に対しては、法律扶助制度を

説明する一方、自分だけでも強制執行手続を進めることができることを説明しているが、差し押さえた後の取立ての事務までの一連の手続を、小さい子を抱えた権利者に取らせることは酷に思われることが少なくない。

調停等家庭裁判所による取決めについては、履行勧告の制度を利用することが効果的である[4]が、相談者の中には調停等による債務名義があるにもかかわらず、履行勧告の制度自体を知らないというものも少なくない。確実な履行確保のために、調停委員や裁判官、書記官が、調停や訴訟が終了した際に、不履行の場合の諸手続に関して当事者双方に十分説明しておくことが望まれる。

間接強制についてはその制度の存在を知っている相談者はほとんどいない。また、家庭裁判所に間接強制を申し立てようとしても、実効性が少ないとして受付段階で再考を促されたという事案もある。しかし、義務者の勤務先が分からない場合や資産が把握できない事案の場合、また、直接強制によると義務者が勤務先を退職するおそれがあるといった場合には有効な制度であり、立法の趣旨からしてももっと活用されてもいいのではないかと思われる。

また、義務者の収入や資産の把握が困難な場合に、財産開示制度を活用したいという相談がまれにある。「知れている財産に対する強制執行を実行しても申立人が当該金銭債権の完全な弁済を得られないことの疎明（民事執行法第197条１項２号）」が必要とされていることから、そう簡単に活用できないと受け止められがちである。

また、義務者が会社員であっても、親族や知人が経営者であることなどから、勤務先会社が支払いを拒否する場合があり、勤務先を相手とした取立訴訟を起こしたという相談者もある。

義務者が給与所得者である場合に将来分の養育費を差し押さえることができるようになったことから（民事執行法152条の２、第１項）、強制執行を申し立てる当事者が増えていると思われが、強制執行手続の過程で、義務者が過去分の不払分を清算し、将来分の任意の履行を約束して、権利者に申立ての取り下げを求めるといった事案もあるようである。

（４） 事情変更に伴う減額、増額に関する相談

養育費取決め後の事情変更に関する相談は、雇用状況を反映した収入減や失職に伴う減額請求、再婚による減額請求に関するものが増えている。この場合、相談内容が考慮すべき事情変更に当たるかどうかについてはこれまでの審判例や家庭裁判所作成のＱ＆Ａ、その他の解説書等による基本的な考え方を参考に助言しており、事情変更による再協議が相当と考えられる場合には当事者間の協議や調停を勧めることになる。

---

[4] 司法統計によれば、平成22年度の履行勧告後の全部履行30.9％、一部履行は22.5％となっている。家庭裁判月報第64巻第１号　2012.1

多くは、減額請求を求められた権利者からの相談であるが、権利者としては義務者の収入減に関する客観的な資料や情報が明らかにされないこと、減額に応じた場合将来の見通しが明確でないために、簡単に受け入れることができないということになる。

また、義務者が再婚したり、再婚家庭に子が生まれたりして扶養家族が増えたことを理由とする減額請求については、権利者としては、義務者は新しい家庭を築き、幸福になっていくのに、なぜ子どもを抱えて苦労をしている自分ばかり減額を受け容れなければならないのかという心情になることが少なくない。理屈から言えば扶養親族が増えることによる減額請求には合理性があるということになるが、そのような生き方を選択すること自体に疑問があるという心情である。これに対しては、生まれてきた子の利益ということを説明することになるが、義務者の側にも権利者の心情に対する一定の配慮が求められるように思われる。

（5）調停に関する相談

アンケートによれば、離婚後の相談者176人中調停、裁判等による離婚が31.8%ある（「資料」表４）。また通常の相談においても現在調停中である事案が増えている。これは、相談に対する回答内容の７～８割は「調停の勧告」であることから、相談者が調停を申し立てた後再び調停の経過に関する相談をしてくる事案が増えてきたことも一因となっている。

その中には、調停の進め方に対する不満を訴えるものも少なくない。多くは、自分の言い分が聞いてもらえず、相手の言い分ばかり聞いているというものである。このような相談に対しては、相談者が相手方や調停委員に対して主張したいことをよく整理して分かりやすく説明するための助言をすることが多い。十分意見が聞いてもらえず、不公平感を持ったという相談者の主張の内容は、相手の収入の認定、算定表の説明、特別経費の考え方、住宅ローンや負債など財産分与との関係の整理など、個別の事情について自分の主張が入れられなかったことについて、納得のいく説明が得られなかったというものが多い。電話相談は、一方当事者である相談者からのものであるから、相談員としては相手方の主張や調停委員会の調停運営の方針などが陰に隠れていることを前提にして聞いているが、印象としては、調停の争点やその帰結の方向性について、調停委員会が、当事者に分かりやすい言葉で説明し、何が問題となっているかが当事者に理解されているかどうかを確認しながら話合いを勧めていくことが必要であることを感じることが多い。

4　養育費相談支援事業の限界と意義

（1）限界

平成18年に行われた全国母子世帯等調査によれば、調査時点で養育費を受け取っていると答えたものは全体の19.0%に過ぎない。この数字は諸外国に比べて極めて低いレベルに

位置づけられる[5]。

養育費相談支援センター事業は、児童扶養手当の給付から自立支援への母子福祉政策の転換の柱の一つとして、端的に言えば養育費の受給率の向上を目標として設置された厚生労働省の委託事業である[6]。相談支援センターはこの目的の実現のために、全国の「母子家庭等就業・自立支援センター」に配置された養育費専門相談員をはじめ、自治体のひとり親福祉担当部局等に配置されている母子自立支援員その他の相談員に対する相談能力の向上を主たる事業内容として設置された。つまり、この事業は、ひとり親家庭等に対する相談業務の充実という方法によって、政策目標としての養育費受給率の向上を実現しようとしているわけである。

相談の内容は、つきつめれば養育費の取決方法及び取り決められた契約の履行確保に関する手続教示ということになる。つまり、相談支援センターのいう相談は、相談支援センター本部事務所で行っている電話やメールによる相談であっても、また各自治体の養育費相談員による面接相談であっても、いわゆる手続相談に尽きるわけであり、相談支援事業の主たる業務が手続相談に終始することに事業の意義と限界があると言うことができる。

手続相談とは現行の制度の仕組みを説明し、その適切な活用を図るために行われる行政サービスの一つである。したがって、養育費に関して言えば、権利者からの求めに応じて義務者に何らかの働きかけや斡旋、調整等の措置を行う等、公権力を行使する権限はない。

「相談支援」という名称は、自治体の「相談業務の支援」というに過ぎないのであって、しばしば相談者に誤解を与えることがあるのが実情である。そして、3で見てきたとおり、現行の制度にはその改正整備を待たなければ受給率の向上には直結しないと考えられる点が少なくない。

（2）意義

平成19年10月に設置されて以降の相談支援センター事業は、⑴で述べてきたような「手続相談」の限界にもかかわらず、少なくない成果を挙げてきたということができる。第１は、養育費の取決めや履行確保に関する手続の周知に相当の貢献をしたということができる。現在全国の自治体の窓口に相談支援センターのパンフレットが配備され、ポスターが掲示されている。また、毎月2000人近い国民がホームページを閲覧している。相談電話の８割はこのパンフレットやホームページを見て相談してきている。第２は、全国の自治体の養育費相談員の養育費相談に関する情報や相談技法が確実に向上し、後進の相談員を養成する指導者クラスの相談員も数十人育ってきている。第３は、養育費が単なる離婚に伴う金銭給付の問題ではなく、離婚後の親子関係の望ましいあり方を実現する手段であると

[5] 下夷美幸「養育費確保に関する制度的課題」養育費相談支援センター刊　非売品　p46　2010.11

[6] 平成19年６月26日厚生労働省報道発表資料「平成19年度養育費相談支援センター事業について（概要）」

いう意味の付与を行ってきたことである。相談員は養育費の取決めや履行確保の相談業務が、親が離婚した子の最善の利益を実現することにつながることを自覚し、また相談者にこの理念を伝えることを使命と考えるようになった。

（3）面会交流に関する相談支援の充実化

平成24年度からは、これまで養育費に関する相談支援に付随するものとして実施してきた面会交流に関する相談支援を、正式な相談支援の対象とすることにしたほか、東京池袋の相談支援センター本部事務所に限って、面会交流に関する無料面接相談を実施することにした。

また、厚生労働省は、平成24年度、母子家庭等就業・自立支援センターにおいて児童扶養手当受給者等を対象とした面会交流支援事業を実施する場合の補助金の交付を行うこととした[7]。この通知に基づく面会交流支援事業は、自治体が母子家庭等就業・自立支援センター事業において実施するものであるが、実際の面会交流援助活動は母子家庭等就業・自立支援センターではノウハウや人材が不足していることなどから、この事業の実施を企画しているのは平成24年５月現在、東京都だけのようである[8]。相談支援センターは現在の物的人的態勢では面会交流援助活動自体を実施する余裕はないが、自治体において同事業を立ち上げるためのノウハウや人材育成、リスクマネジメントなどに関するコンサルテーショを行うことができる。

もとより養育費と面会交流は、親が離婚した子の利益を守るための車の両輪ともいうべき不即不離の関係にあるものであって、事業も養育費・面会交流の双方を対象とした相談支援センターとして新しい事業の展開を行うことが望まれる。

さらに、今後は離婚に伴う家族の支援を行う地域包括支援センターとして、単年度制の委託業務ではなく恒常的な国家的施策としての事業展開を目指すことが期待される。

---

[7] 平成24年4月6日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「母子家庭等就業・自立支援センターの実施について」の一部改正について

[8] 平成24年５月１日東京都福祉保健局　報道発表資料「離婚後のお子さんと親の交流を支援します－子供の福祉を確保するための新たな取組」http：//www.metro.tokyo.jp/NET/OSHIRASE/2012/05/20m51700.htm

「養育費相談支援」に関する政策のあり方について

政策研究大学院大学教授　島崎　謙治

1　緒言

本稿は「養育費相談支援」に関する政策のあり方について論じる小論である。「養育費相談支援」は本センターの事業内容を表すキーワードでもあるが、この言葉に鍵括弧を付したことには理由がある。

第１は、相談支援の意味が曖昧なためである。つまり、養育費相談支援とは、①養育費に関する相談だけでなく養育費の支払履行の直接的な支援を含むのか（いわば「advice and support」）、②相談を通じた養育費の支払履行に関する間接的な支援にとどまるのか（いわば「support through advice」）が不明瞭である。これは決して言葉遊びをしているわけではない。たとえば、①の役割を期待している者からしてみれば、国の委託を受けた「養育費相談支援センター」が養育費の取決めや履行確保に関する直接的な関与・介入を行わないこと（少なくとも限界があること）に対し不満を抱くことになろう。強調したいことは、相談支援の意味が曖昧なのは単なるワーディングの問題ではなく、養育費の支払の履行確保について国としてどこまで関与するのかという問題と表裏の関係にあるということである。

第２は、相談支援の対象が曖昧なためである。もちろん、養育費という限定を付す以上、たとえば就労に関する相談が対象外であることは明白である。しかし、その外縁部分は不明瞭である。たとえば、面会交流に関する相談は養育費に関連するものとして一体的に行うべきなのか、あるいは切り離して別の組織で行うべきものかは明らかではない。こうした場合とかく採られがちな対応は、「できるだけ相談者の身になって幅広く」ということであるけれども、面会交流と養育費では必要となる相談スキルや配慮すべき事項は異なる。専門性が低ければ相談者の期待に応えられないだけでなく、不適切な助言がかえって混乱を招くということも生じ得よう。つまり、面会交流と養育費の相談を一体的に行うべきか否かは便宜的に決めてよい問題ではないのである。

第３は、相談支援の全体の体系が不明確なためである。１人親家庭が抱える問題は多種多様であり、養育費の問題はその一部として存在する。また、養育費だけを捉えても行政と司法にまたがる問題である。そうした中で、養育費相談支援が行政施策あるいは司法施策上どのような役割・機能を担い、他の関連機関・団体といかなるネットワークを形成することが期待されているのかは必ずしもはっきりしない。こういう場合に便利なのは「重層的な連携」という言葉であるが、名ばかりの連携は「たらい回し」と紙一重である。また、「重層的」という言葉も役割分担を明確化しなければ「屋上屋を重ねる」ことになろう。

要するにいいたいことは、養育費相談支援の内容・範囲・体系は政策的判断を要する事

がらだ、ということである。そして、ミッション（使命）が曖昧であれば、組織は十分な役割を果たすことができない。したがって、養育費相談支援事業を展開する上で何よりも重要なのは、その政策的な位置づけを明確にすることではあるまいか。このことは、筆者が運営委員として本センターの事業に関わる中で強く感じていることである。このため、本稿では、２節で養育費の取決め・履行状況と政策の経緯・動向を押さえた上で、３節で養育費の支払の確保に関し国家がいかなる形でどこまで関与すべきか考察し、４節では本センターの位置づけを含め養育費相談支援事業のあり方について論じる[1]。最後の５節は結語である。

2　養育費の取決め・履行状況と政策の経緯・動向

（1）養育費の取決めと履行状況

まず、「全国母子家庭等調査」を基に養育費の取決め・履行状況について簡単に押さえておく。要点は次の３つである。

第１に、「養育費の取決めを行っている」割合は、2003年度が34.0％、2006年度が38.8％と微増しているものの低迷している。なお、協議離婚とその他の離婚（調停離婚・審判離婚・裁判離婚を指す）別にみると、「養育費の取決めを行っている」割合は2006年度でも31.2％と低く、その他の離婚でも77.7％にとどまっている。

第２に、「現在も養育費を受けている」割合は、2003年度が17.7％、2006年度が19.0％とわずかに上昇しているとはいえ極めて低い水準にある。また、「養育費を受けたことがない」割合は、2003年度が66.8％、2006年度が59.1％と過半を占めている。

第３に、養育費の取決めをしていない理由としては、「相手に支払う意思や能力がないと思った」が2006年度では47.0％と最も多く、次いで「相手と関わりたくない」が23.7％となっている。

要は、養育費の取決めや履行状況は低迷しており、また、その背景に離婚した相手側に対する感情的な対立や不信感が存在する場合が多いということであるが、本稿の目的との関係上、養育費の相談状況についてもみておこう。「全国母子家庭等調査」によれば、「養育費の相談をした者」の割合は、2003年度が54.0％、2006年度が54.4％となっている。そして、「養育費の相談をした者」のうち「主な相談相手」は、2006年度では、親族が45.9％、家庭裁判所が25.5％、弁護士が14.1％となっており、県・市町村窓口、母子自立相談員はわずか3.6％にとどまっている。国は2007年度から母子家庭等就業・自立センターに養育費専門の相談員の配置を進めているほか、養育費相談支援センターへの相談支援事業の委託を開始しているため、最新の調査では上向いている可能性はある。しかし、それにして

[1] 筆者は「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』（東京大学出版会, 2005年）の中で、このことについて触れたことがある。本稿はその部分的な「焼き直し版」でもある。

も3.6％という数字は極めて低いといわざるを得ない。

（2）政策の経緯・動向

非監護親であっても子に対する扶養義務があり、養育費は子どもの健やかな成長にとって必要不可欠であることはいうまでもない。それでは、養育費の取決めや履行状況が低迷している状況に対し、いかなる議論が行われどのような政策が講じられてきたのだろうか。

特徴的なことは、わが国では、社会保障の財政制約が強まる一方、離婚の増加に伴い児童扶養手当の予算額が増える中で、養育費の支払の履行が児童扶養手当との関係で論じられてきた面が強いことである[2]。すなわち、離婚した親もその子に対しては養育義務がある以上、まず養育費の支払いが履行されるべきであり、それを放置し児童扶養手当を支給することは、公費により私的扶養を「肩代わり」する結果となるため許されないという論理である。その典型例は、1985年の児童扶養手当法の改正において、新規認定分からは離婚した父親の所得が一定額以上の場合には支給しないこととする条項（児童扶養手当法４条４項・５項）が盛り込まれたことにみられる。もっとも、この規定については国会で反対論･慎重論が相次ぎ、事実上施行は凍結されている[3]。この規定が凍結されたのは当然である。児童扶養手当の支給要件を厳格化すれば養育費の履行確保が進むわけではないからである。別のいい方をすれば、養育費を支払うべきだという“当為”の問題と、現実に支払われるという“事実”の問題は別であり、児童福祉の観点･配慮を欠いた1985年のこの「改正」は誤りを犯しているというべきである。しかし、こうした乱暴な議論とは別に、何らかの形で養育費と児童扶養手当を調整すべきだという議論があることは留意されてよい[4]。このことは次節でさらに詳しく述べる。

児童扶養手当の見直しの議論として養育費との調整が１つのベクトルだとすれば、もう１つのベクトルは母子家庭の就労・自立の強化である。その典型例は、2002年の児童扶養手当法等の改正にみられる。すなわち、母子家庭の就労インセンティブを高めるため、改正前の児童扶養手当は、全部支給・一部支給の２段階しかなかったのを、就労収入等が増えれば児童扶養手当を加えた総収入がなだらかに増えていくよう改正された。支給期間が５年を超える場合には、最大で半額まで減額される規定が設けられたのもこの2002年改正による（施行は2008年）。そして、①子育て・生活支援、②就業支援、③養育費の確保、④児童扶養手当の支給等の経済的支援、の４本柱により、母子家庭の就労・自立に向けた

---

[2] この点を含め児童扶養手当の性格および沿革について詳述する紙幅がない。詳しくは、前掲注１の拙稿を参照されたい。

[3] この改正規定は、「別途政令で定める日から施行する」旨の国会修正が行われるとともに、「この条項の施行については、本委員会におけるご意見等も十分承った上で行うこととし、厚生省だけの判断で一方的に実施に移すことはしない」（衆議院社会労働委員会昭和60年44月18日の確認質問に対する答弁）とされたからである。

[4] 1997年の児童福祉法等の改正が行われた際にも、児童扶養手当の支給額の範囲内で、行政機関が非監護親から養育費の徴収を行うという議論があったが、結局は頓挫することとなったという経緯がある。下夷美由紀『養育費政策にみる国家と家族』（勁草書房, 2008）27－28頁参照。

支援を総合的に行うことが打ち出された。つまり、児童扶養手当との直接的な調整というベクトルが“後退”し、代わって母子家庭の就労・自立の強化というベクトルが“前面”に現れ、養育費の支払の履行確保は“緩やかな”政策が採られることとなった。具体的には、養育費の確保に係る裁判費用の母子寡婦福祉資金の貸付け、養育費の取決めに関する周知、相談業務の拡充（「養育費相談支援センター」の創設、母子家庭等就業・自立センターへの養育費専門の相談員の配置）などが採られ、今日に至っている。

以上、養育費の取決め支払の履行確保に関する行政施策の経緯・動向を素描したが、もう１つ重要なことは、特に2000年代に入ってから、司法の領域においても法律改正を含めた取組みが行われていることである。その例としては、2003年および2004年の民事執行法の改正により、養育費の強制執行について、一度の申立で将来の分についても給料等の債権を差し押さえることができるようにしたこと、養育費の強制執行に関し直接強制のほか間接強制も可能としたことも挙げられるが、とりわけ重要なのは2011年の民法改正である。すなわち、協議離婚で定めるべき「子の監護についての必要な事項」の具体例として、①親子の面会交流、②子の監護に要する費用の分担等を条文上明記するとともに、その取決めに当たっては「子の利益を最も優先して考慮しなければならない」こととされた（民法766条１項の改正）。また、離婚届出書の様式も2012年度から改正され、上記①および②の取決めの有無等についても記載することとされた。これらの記載がなければ協議離婚できないというわけではないが、この民法改正は、国が養育費の取決めや面会交流を促すメッセージを発したという意味で重要な意義をもつ。

3　養育費の履行確保に関する国家の関与のあり方

（1）外国との比較

以上、養育費の取決め・履行状況と政策の経緯・動向について概観したが、今後の政策の方向性として「分岐点」となるのは、養育費の履行確保に関する国家の関与・介入を強めるか否かである。まず、わが国の状況を相対化するために外国と比較してみる[5]。特に重要なのは次の２点である。

第１は、日本の有子離婚法制はかなり特異だということである。すなわち、わが国では、協議離婚が約９割と圧倒的に多く、有子離婚であっても養育費の取決めなしに市町村窓口への届出だけで協議離婚が成立する。一方、西欧諸国ではキリスト教の影響により離婚に対し厳格な姿勢がとられてきたが、近年になって破綻主義への移行など離婚要件の緩

[5] 各国ごとの制度の紹介を行うことは、紙幅の制約に加え筆者の能力を超えるため他の成書に譲る。たとえば、前掲注４の下夷の著書、深谷松男『現代家族法（第４版）』（青林書院，2004年）、碓井光明「行政組織を通じた養育費の取立て」岩村正彦・大村敦志『溶ける鏡 超える法１ 個を支えるもの』（東京大学出版会，2005年）、小川富之「子ども養育費の履行確保について―オーストラリアの制度を参考に」棚村政行・小川富之編集『家族法の理論と実務　中川淳先生傘寿記念論集』（日本加除出版株式会社，2011年）を参照されたい。なお、家庭問題情報センター「ふぁみりお」55号（2012年１月25日）中の「養育費の履行確保―諸外国とわが国の対応を比べる―」は、簡にして要を得た紹介記事である。

和が図られる傾向にある。とはいえ、今日でも裁判離婚を原則とする国が多い。とりわけ有子離婚の場合に自由な協議離婚を認めている国は先進諸国には見あたらず、養育費の取決め等について裁判所（あるいはこれに準じる公的機関）が決定する仕組みが採られている。ちなみに、これは必ずしも西欧諸国に限ったことではない。たとえば韓国では、子の養育と親権者決定に関する協議書には、養育者の決定、養育費の負担、面会交渉権の行使の可否およびその方法が含まれなければならず、協議内容が子の福祉に反する場合には家庭法院は補正を命じ又は職権でその子の意思・年齢と父母の財産状況その他の事情を参酌し、養育に必要な事項を定めることとされている[6]。また、中国の婚姻法でも、離婚時に子の扶養費の額・給付期間・給付方法を明確に定め、協議離婚書、調停書または判決書に記載することとされ、協議離婚においては、協議書に明確な記入がないと、婚姻登記機関は離婚を受理・容認しないこととされている[7]。

第２は、養育費と児童扶養手当（これに類似する給付を含む）との調整や養育費の取立てを行っている国が少なくないことである[8]。ただし、既述した1985年の児童扶養手当法の改正のような考え方を採っている国は見当たらない。そうではなく、①児童扶養手当類似給付をいったん支給し、公的機関が非監護親に対する養育費支払請求権を譲り受け、児童扶養手当類似給付の費用を回収するという「立替払い的」な調整を行っている国、②国が養育費を専門に扱う機関を設けて養育費の取立て行っている国がある。①のタイプは、スウェーデンなど北欧諸国、ドイツ、フランスなどにみられ、②のタイプは、米国、英国、オーストラリアなどにみられる。

（２）考察・検討

以上述べたように、諸外国では養育費の取決めなしの離婚は認めている国はまずない。また、非監護親の養育費支払い不履行に対し公的機関が費用徴収等を行っている例も珍しくない。したがって、わが国でも諸外国の制度にならい、子どもの利益を確保する観点から、国家が養育費の取決めや履行確保に強く関与すべきだという論者は少なくない[9]。しかし、筆者はその趣旨・意図は理解できるが、こうした立論に与することに躊躇を覚える。これは次の理由による。

まず、離婚時の養育費の取決めについてである。養育費の支払い履行の前提として、離婚時に養育費の取決めが適正に行われることが重要であることもいうまでもない。しか

---

[6] 申榮鎬・裵薫『韓国家族関係登録法　戸籍に代わる身分登録法対応と実務』（日本加除出版株式会社, 2009年）183頁－184頁。

[7] 加藤美穂子『中国家族法〔婚姻・養子・相続〕問答解説』（日本加除出版株式会社, 2008年）174頁。

[8] なお、社会保障給付でも社会手当である児童扶養手当と生活保護を同様に扱ってよいかどうかという問題がある。詳述する紙幅がないが、筆者は、生活保護については「補足性の原理」が働き、非監護親の養育費支払い不履行は児童扶養手当以上に許容すべきでないと考えている。

[9] たとえば、養育費の履行確保については、下夷の著書（前掲注４）、福田素生『社会保障の構造改革－子育て支援重視型システムへの転換』（中央法規出版, 1999年）を参照されたい。家庭問題情報センター「ふぁみりお」55号もこうした見解に立っていると思われる。

し、そのことから当然に養育費の支払いの取決めを離婚成立の要件とするということに行く着くわけではない。日本弁護士会の2004年の意見書が指摘するように、わが国では「現行の簡易な協議離婚制度が社会的に定着している」ことに加え、仮に養育費の取決めを離婚成立の要件とすれば、「法律上の手続をとらない『事実上の離婚』の増加や、これによる母子家庭等としての保護の後退も懸念される」からである[10]。ちなみに、日本弁護士会は、この意見書の中で、養育費の取決めを離婚成立要件とするのではなく離婚届出様式に養育費に関する合意書を加え、この合意書を提出した場合には強制力のある支払命令制度を利用できる仕組みを提案している。しかし、その合意書に強制力のある支払命令の証書たる効力をもたせるためには、支払義務者、金額、支払期日、支払期間等を明確に定める必要があり（実際、日本弁護士会の2004年の意見書では合意書の様式案も示されているが、詳細な記載が求められている）、市町村役場の職員が公証人なみの能力を有することが要求される。合意書に瑕疵がないかどうか審査する必要があるからであるが、小規模市町村では専任職員の確保が難しいこと等を考えると、この前提条件をクリアすることは決して容易ではない。要は、家庭裁判所、行政機関のいずれで対応するにせよ、人員の質・量の確保といった実施体制までよく詰めなければならないということである。

もう１つ強調したいことは、国民の意識の深層や社会構造の基底まで踏み込みその原因を究明し対応することの重要性である。先進国で養育費の取決めがなくとも離婚届出が受理される国はまずないが、日本が特異なのは有子離婚法制に限らない。たとえば、日本は先進国の中でハーグ条約を批准していない数少ない国の１つであるが、離婚した他方の親の同意なく子を連れ去ることは、日本では“やむにやまれぬ愛情の発露”のように受けとめるむきがある。しかし、外国ではこれは歴然たる“誘拐”行為である。こうした彼我の相違が生じる理由として、日本では親子（特に母子）の一体感が強く、子どもは父母とは独立した人格であるという認識が乏しいからだと言われることがある。しかし、そもそもなぜそうした「認識が乏しい」のかが問題である。本当の原因がわからなければ、適切な「処方箋」は書くことはできない。また、法で強制しても「上滑り」するだけでなく、法に対する不信さえ招きかねない。したがって、筆者は、2012年４月から離婚届出書の様式に養育費および面会交流の取決めの有無等についても記載することとされたことを踏まえ、まず、その記載状況や離婚当事者の受けとめ方等について十分な分析を行い、その上で実務のフィージビリティを含め実効性を高い方策を検討するというステップを踏むことが必要かつ現実的だと考える。

次に、非監護親の養育費支払い不履行に対する公的機関の強制徴収であるが、これについてのハードルはさらに高い。１つは、強制徴収の対象となる金額の確定という問題がある。つまり、民法上、養育費は当事者（子からみれば父母）間の協議で決めるのが原則であり、その協議が調わない場合等に家庭裁判所が定めることになっている。このため、強

[10] 日本弁護士会「養育費支払確保のための意見書」（2004年３月19日）９頁。

制徴収の対象となる金額が一義的には確定しない。したがって、仮に強制徴収制度を導入するとすれば、離婚した親の収入および児童の数・年齢に応じた養育費の基準を設け、市町村がその金額を徴収することになろう。これは法制的には仕組めないわけではない。たとえば、介護保険法ができる以前のいわゆる「措置費」の時代に、特別養護老人ホーム等の費用について入所者本人のほか扶養義務者の所得に応じ費用徴収していた例もある。しかし、養育費については、離婚に至る事情、子および監護親・非監護親の置かれている態様はさまざまであり、定型的・画一的な基準により徴収することが妥当かという問題がある（これは、養育費算定基準表が個別性を無視し“独り歩き”していることに対する批判と相通じるところがある）。また、養育費の取決めが行われている場合、これと異なる強制額を徴収できるかという議論も生じよう。もう１つの問題は、果たして「実務が回る」かどうかである。米国やスウェーデンのように社会保障番号や納税者番号がある国と異なり、非監護親の現住所を特定すること自体、わが国では容易でない[11]。また、住所を特定し請求したとしても未収が大量に発生することが予想される。低所得の非監護親が多いことに加え、監護親と非監護親との間の感情の軋轢などがあるためである。したがって、債権管理事務や強制徴収の執行コストは膨大になると考えられる。

４　養育費相談支援事業のあり方

（１）１人親家庭の相談支援のあり方

誤解がないようにいえば、筆者はだからといって養育費の取決めや支払いが履行されない状態を放置してよいと考えているわけではない。その理由は、繰り返しになるが、私的扶養義務を公的給付が代替することが許されないということもさることながら、養育費の支払いは子どもの養育や福祉にとって必要不可欠だからである。したがって、養育費の取決めや支払いが適切に行われるよう国の支援を強化する必要がある。この点に関し筆者が非常に気になるのは、２の（１）で指摘した、県・市町村窓口、母子自立相談員に対する相談割合の低さである。これは養育費に関する相談に限ったことではない。2006年度の「全国母子家庭等調査」によれば、母子家庭の相談相手は、親族の66.1％、知人・隣人の29.6％に比べ、母子自立支援員等は0.5％、公的機関は1.2％と極端に低いのである。これは、１人親家庭の相談ニーズが小さいことを意味しない。そのことは、「相談相手がいない」と回答した者は23.1％いるが、そのうち67.9％の者が「相談相手が欲しい」と回答していることからもわかる。では、なぜ公共機関等が頼りにされていないのか。私見によれば、これは、相談機関が細分・分散化しており、また、相互連携も概してよくないため、

[11] 念のため付言すれば、社会保障番号や納税者番号がある米国やスウェーデン等でも、養育費の徴収は実際には容易なわけではない。筆者は1996年にスウェーデンの実態の現地調査したことがあり、その際スウェーデンの政策担当者に「事務コストが馬鹿にならないのではないか」と尋ねたところ、「膨大な事務コストはかかる。しかし、社会正義のためには徴収コストが徴収額を上回っても仕方がない」という回答に接し唖然とした記憶がある。

複合的な相談ニーズにワンストップで応えられる体制になっていないからである。それならば、どうすべきなのか。地域の子ども家庭支援センターを基盤に、リーガル・サポート等を組み入れることを検討すべきだというのが筆者の意見である。以下、その理由や構想について述べる。

１人親家庭の相談ニーズは複合することが多いが、特に離婚前後には子どもも含めて精神的に不安定な中で、親は子どもの養育･教育、親権の設定、養育費や財産分与の取決め、住居の確保、自分の就業確保など、さまざまな問題を短期間のうちに的確に処理する必要に迫られる。そして、そのときに適切な決定を行うか否かが、その後の当事者間の関係や１人親家庭の自立を大きく左右する。養育費を例にとれば、離婚後に請求することも法律的には可能ではあるが、現実には時間が経過するにつれ困難の度を増す。また、養育費の問題以外にも、不当解雇や賃金未払いなど雇用条件をめぐるトラブル、サラ金業者からの不当取立てなど法律的なニーズは決して低くない。したがって、相談支援体制の中にリーガル・サービスを組み込むことは１人親家庭の支援に必要不可欠である。さらに、法律に関する相談ニーズ以外にも１人親家庭の実態やニーズは多様である。たとえば、医学的なケアを必要とするケース、父親の暴力から遮断（いわゆる「シェルター機能」）が求められるケース、子どもが教育上の問題を抱えているケース、延長保育・夜間保育・病児保育等を必要とするケース、当座の住まいの確保が求められるケース、就労のために資格取得の支援が必要なケースなどさまざまである。また、相談ニーズが複合しているだけでなく、緊急を要する場合（例：暴力遮断を必要とするケース）も少なくない。こうした多様なニーズに対応するためには、即時的にサービス提供の決定を行うことが必要であり、できれば相談機関がその場でサービスの提供を行えることが望ましい。

実は、こうした相談ニーズがあるのは１人親家庭に限ったことではない。程度の差はあれ一般の子育て家庭も有しており、こうした子育て支援サービスを広く一般に開放することが適切である。比喩的にいえば、一般施策の「広い裾野」があり、その上に１人親家庭に対する施策が「峰を連ねている」サービス体制の構築である。イメージが沸きにくいと考えられるので具体例を挙げれば、社会福祉法人多摩同胞会が東京府中市で母子生活支援施設と子ども家庭支援センターを併設し運営している例が参考になろう[12]。この特徴は、①リーガル・サービスと命名していないものの、１人親家庭は適切な法律上の助言も受けられること、②母子生活支援施設と子ども家庭支援センターが併設されているため、子ども家庭支援センターの相談機能・サービス機能と母子生活支援施設の住居・生活支援機能の双方の柔軟な利活用が可能であること、③地域の社会福祉協議会や民生児童委員などの福祉資源のほか公共職業安定所や福祉事務所などとの有機的連携も図られていることにあり、１人親家庭の自立支援に大きな成果を上げている。

[12] 創設の経緯等については、坂本信子監修、田口信一・近藤雅晴・清水明編著『母と子のきずな―地域子育て支援と母子生活支援施設』（三学出版，1999年）を参照されたい。

以上をまとめると、①離婚にはそれに至るさまざまなプロセスがあり、離婚後も複合した相談ニーズがあること、②特に離婚前後には短期間に重要な決定をすべき事項が数多くあること、③１人親家庭が抱えるニーズは多種多様であり、即時的に応えることが必要なニーズがあること、④相談ニーズは１人親家庭に限らず一般の子育て家庭とも共通する場合が多いことである。したがって、「総合性」、「専門性」、「即時性」の３つを満たす相談支援機関が地域の中核的なセンター（子ども家庭支援センター）として存在し、それに行政機関（ハローワーク等を含む）や家庭裁判所、民間相談機関が有機的に結びついていることが望ましい。養育費に関しても、その相談を他と切り離すのではなく、子ども家庭支援センターでできるだけ一元的に対応し、必要に応じ法テラスや家庭裁判所に「繋ぐ」というシステムの体系が検討されてよい。もちろん、各自治体の人口規模・財政状況・人的資源等には大きな差異があるため、母子家庭等就業・自立支援センターとの調整等を含めさまざまな工夫が必要になろうが、基本的には以上のような方向で相談支援事業の再構築を図るべきだと筆者は考えている。

（２）「養育費相談支援センター」のあり方

最後に、以上のような相談支援体系の中で、「養育費相談支援センター」はどのような方向を目指すべきなのか、換言すればいかなる意味での「センター」であるべきなのか、ということについて、３点に絞り私見を述べておきたい。

第１に、本センターの事業は、①監護親や非監護親等からの養育費に関する相談、②養育費専門相談員等に対する研修や技術的支援、の２つに大別されるが、基本的には、②を主とし①を従とすべきだと考える。②を重視する理由は、複雑かつ難しい養育費の相談事例が増えており、養育費専門相談員等の相談スキルの向上を図ることが急務なためである。ただし、①をやめてしまう必要はなく適切でもない。１つの理由は、専門性の高い“最後の砦”的な相談機能が必要だからであるが、より重要な理由は、②の研修業務を行う上で、また、後述する政策発信機能を高める上で、②の相談の“現場感覚”を絶えず維持する必要があるからである。

第２に、面会交流を本センターの事業として行うかどうかという問題がある。現実には本センターが面会交流の相談に関わっているが、筆者は、養育費相談支援の付随事業といった中途半端な位置づけは再考すべきだと考えている。これは、面会交流と養育費の支払いは法的には別の問題である（面会交流は養育費支払いの「交換条件」ではない）という理由によるのではない[13]。本質的な理由は、面会交流と養育費は「紛争」の性格は相当異

[13] ただし、NPO法人Wink『養育費実態調査　払わない親の本音　―アンケートとインタビュー　離婚・未婚の父・母・子どもたちの声―』（日本加除出版，2010年）126頁以下の面会交流に関する自由記述をみると、「養育費と面会交流は関連づけるべきではない」、「養育費は親の義務だが、面会は子どもの権利（意思）である」といった）である」といった意見がある一方、「養育費が支払われなければ面会させたくない」、「養育費が支払われても、面会させたくない」といった意見も少なくないなど、意識は多様であり面会交流の本質的な難しさを窺わせる。

質であり、必要となる相談スキルや配慮すべき事項が異なることによる[14]。面会交流の相談は電話相談だけでなく面談スペースが必要となるほか、DV事例では監護親や子のほか相談応対者に被害が及ばないよう特別な配慮も求められる。いずれにせよ、面会交流は片手間で行うことができるような性格の業務ではない。仮に本センターが面会交流の支援事業を受託するにしても、それは養育費相談支援の付随事業のような曖昧な位置づけではなく別箇の事業として請け負うべきである[15]。

第３に、養育費の問題に関する“政策発信機能”を高めるべきである。政策の企画立案に当たっては、①現状の問題点やその原因の的確な分析、②あるべき方向・理念の設定、③手段・方法の適切性の吟味、の３つが重要であり、このうち１つでも欠けば良い政策にはならない。養育費の問題に関しては特にこのことが強調される。単なるお金だけの問題ではなく、監護親・非監護親・子どもの関係性に関わる問題であり、かつ、感情が複雑に絡み合い個別性が強いからである。また、養育費をはじめ離婚や子どもの問題では、理念先行型の議論がしばしばみられるが、③の手段・方法の適切性の吟味の重要性は、②の方向・理念の設定の重要性に勝るとも劣らない。理念が正しくも方法を間違えると理念と正反対のことが起こり得るからである。比喩的にいえば、登山で道を間違えると別の山に登ることになるのと同様である。その意味で、当事者の生の声を聞くことができるとともに、家庭裁判所の実務にも通暁したプロが数多くいるというのは、養育費相談支援センターの大きな“強み”であり、実態を踏まえた問題提起と政策提言を行うことも「養育費相談支援」の一態様だというべきである[16]。

5　結語

以上、養育費相談支援に関する政策のあり方について論じた。実は、筆者は本センターの運営委員会において「養育費制度問題研究会」を発足させることを強く主張した１人である。その理由は、前節の末尾で述べたことと関連するが、養育費の問題は制度論として検討すべきことが少なくなく、かつ、学際的な研究が必要だからである。また、行政・司法実務との協働も重要である。理想をいえば、本センターの養育費制度問題研究会が、関連する学会（例：家族法、社会保障法、行政法、租税法、社会学）に対し実態を踏まえた

[14] 棚村政行は「面会交流は、継続的人間関係の問題であり、財産分与・慰謝料や養育費をめぐる経済紛争ではない。したがって、他律的強制的裁断的な紛争解決システムは必ずしも実効的解決策ではなく、あくまでも自主的合意に基礎をおく非強制的調整的紛争解決システムが好ましい」と述べておられる。引用は、棚村政行「葛藤の多い面会交流事件の調整技法」棚村政行・小川富之編集『家族法の理論と実務　中川淳先生傘寿記念論集』（日本加除出版株式会社，2011年）378頁であるが、重要な指摘が多いので論文全体を参照されたい。

[15] 養育費相談支援センターは家庭問題情報センター内に設けられているため、便宜的な使われ方がされがちである。しかし、面会交流の支援をきちんと制度的に位置づけるのであれば、本来は面会交流の専門スタッフがおり長年の実績の有する家庭問題情報センターに委託すべきだと思われる。これは形式論に思われよいが、そうではない。面会交流の支援をどういうネットワークのものとして構築するかという本質的な問題である。

[16] なお、養育費相談支援センターは離婚当事者の団体等と良好な信頼関係があり、これは同センターの“強み”の１つであることも指摘しておきたい。

問題提起と政策提言を行い、実務と研究を架橋する役割を果たすことが期待される[17]。

そのような主張をした割にはこのような小論しか寄稿できず、「言行不一致」の謗りを免れないが、本稿が行政実務に携わった立場からの見方として何がしかの参考になれば幸甚である。

最後に蛇足になるが、この際どうしてもいっておきたいことが１つあるので、それを述べ結びとしたい。それは、養育費相談支援センターの事業は国（厚生労働省）の委託費で賄われているが、委託先は毎年競争入札の形で選定されていることである。幸い他に入札者がおらず問題は顕在化していないが、年によって委託先が変わり得るのであれば、それは「センター」足り得ない。事業の計画性な遂行や他の関係団体・組織とのネットワークの継続性が確保できないからである。養育費相談支援は、ハコモノの建設やイベントの開催とは異なり一過的な性格の事業ではないのである。「団体委託費イコール競争入札」という建前を振りかざすことは、養育費をめぐる問題に対する国の姿勢が問われることにもなろう[18]。

[17] 関係学会として租税法を例示したことに唐突感があると思われるので一言述べておく。養育費の算定に当たって、監護親･非監護親の「収入」が問題になるが、この場合、給与所得者と自営業者等の所得捕捉率の相違という問題が影響する。また、個々の控除の性格をいかに捉えるかという問題もある。たとえば、給与所得控除を給与所得者の概算必要経費だと考えると、自営業者の「収入」の算定上必要経費を差し引くのであれば、給与所得者の「収入」からも給与所得控除を差し引かないとバランスがとれないことになる。

[18] たとえば、仮に低い価格で入札する団体が現れた場合、国はその団体に落札させるのだろうか。もしそうならば、国は養育費の問題をその程度の問題としか考えていないことを意味することになろう。筆者は年度ごとの競争入札方式を改めるべきだと考えるが、それが実現するまでの最低限の措置として、価格だけでなく事業遂行の実績やその質の評価を勘案することが必要だと思われる。

養育費をめぐる課題と展望―アメリカでの最近の動きから

早稲田大学法学学術院教授　棚村　政行

1　はじめに―今回のアンケート結果を参考にして

今回の養育費相談支援センターでのアンケート調査の結果（巻末資料１参照）では、315件のうち、離婚前が125件（39.7%）、離婚後176件（55.9%）、非婚14件（4.4%）の相談があった。このうち離婚後176件について詳細を見ると、相談者の属性としては、女性が85.8%と圧倒的に多く、男性からの相談は14.2%にとどまった。相談者の年齢も、20代15.3%、30代43.8%、40代37.5%であった。相談者の職業では、会社員が34.1%と３人に１人であるものの、パート等34.1%、無職23.9%、無収入が22.7%、収入が200万円を超えない相談者は56.8%と、８割以上が経済的に厳しい状況におかれていた。これに対して、相手方は、年収も300万円以上500万円以下が37.0%を占めて格差があった。子どもの状況では、１人43.8%、２人は42.6%と比較的多く、３人は13.1%しかなかった。

また、離婚後１～３年が60.8%を占めており、協議離婚67.6%、調停離婚28.4%、裁判離婚、和解離婚3.4%となっていた。話し合いが可能な当事者は、54.0%で、話し合いができない相談者は44.3%と、３人に１人以上であった。話し合いができない理由としては、所在不明が11.5%、連絡が取れないが37.2%、暴力が7.7%となっていた。このように、今回のアンケートの結果から浮かび上がってくる当事者の姿は、相談者が30代～40代の母親で、月収は０～200万円、相手方も30代～40代の父親、月収は300～400万円、東京、さいたま、千葉、神奈川の首都圏に住み、子どもは１人か２人で、年齢は小学生、協議離婚が約70%、調停離婚約28%、裁判離婚約３%という感じであった。

養育費についても、離婚後の78.4%もの人たちが離婚の際に養育費の取り決めもしていたものの、離婚後相手方の所在不明や連絡不可が48.7%と半数になっていた。また、口約束が21.7%、念書12.3%と、３人に１人は養育費の取り決めは私的なもので、公正証書22.5%、調停39.9%と、一応は６割以上が公的な文書になっていた。金額は２万～３万円が約４割で、４万円から５万円も３割程度あった。養育費の相談では、養育費の不履行が55.1%と最も多く、次いで請求の手続きに関するものが35.8%、養育費の減額が16.5%、面会交流、請求権、金額、強制執行、増額の順となっている。離婚後の相談のうち、不履行があったのは70.3%にのぼっており、不履行のうち一部履行にとどまるものが80.4%となっていた。

面会交流の取り決めをしていたのは29.5%にすぎず、65.9%は全く取り決めもなかった。取り決めがあったものも、月１回で履行状況はあまりよくなかった。理由は、「相手方が会いたがらない」22.4%、「相手と接触したくない」10.3%、「子どもが拒否」5.2%、「子どもに悪影響」4.3%であった。離婚後の相談で、「面会交流を求められている」のが10.8%し

かなく、相手方から「面会交流を求められていない」のが過半数を超えてあった。もっとも、不明が27.3%もあるため何とも言えないかもしれないが、このあたりでも、面会交流と養育費とは、同時履行の関係にあるものではないが、養育費の取り決めや支払いがあるときには、面会交流も比較的良好に実施されていた。子どもの側から見れば、面会交流は離婚後の子の心の支えで、養育費は離婚後の子の経済的な支え（生活支援）であって、その両者は、車の両輪のように密接な関係にあるといってよいであろう[1]。

ところで、アメリカでは、1975年に養育費のガイドラインや履行強制のプログラムが策定されて、その後、子の養育費をめぐる法制度と社会的支援制度は充実整備されていった。しかしながら、30年以上が経過して、その実績が評価されつつも、制度や運用の見直しや反省もではじめている[2]。そこで、本報告では、アメリカでの子の養育費の支払い義務、養育費の算定やガイドラインの運用、親の所得や収入の認定、稼働能力、養育費の履行確保等の子の養育費をめぐる最近の裁判例の動向を一瞥したうえで、次に、カルフォルニア州ロサンゼルス郡での児童扶養（養育費）の相談・援助機関と支援システムの実情や関係機関の役割分担と連携のあり方について取り上げる。そして、これらを参考にしたうえで、最後に、今回の養育費相談支援センターでのアンケート調査の結果も勘案し、欧米諸国での取り組みと比較しながら、日本の法制度、家事事件実務、社会的支援制度について、望ましい改革や整備に関する今後の検討課題につき若干の展望を試みたいと思う。

2　アメリカでの各州での養育費の支払いやガイドラインの運用に関する裁判例の動き

（1）養育費の支払い義務の存否

メイン州でのHamilton v.Hamilton事件では、母親はメイン州の公的扶助・生活保護費（TANF）を受給する合意をしたことで、州の保健福祉省（DHHS）に対して、自己の私法上の子の養育費の請求をする権利を譲渡しており、DHHSとしては、父母の間で従前に子の養育費を請求しないという私的合意をしていても、これに拘束されることはなく、父に対して、母が公的扶助・生活保護費を受給したときから発生する子の養育費について取り立てをすることができると判示された[3]。また、ニューヨーク州でのFriedman v.Friedman事件で、当初予想することができない重大な事情変更があって、その結果、子どもの扶養の必要性を十分に充たせないような場合にはじめて、裁判所は、離婚の際に取り決められた公正で衡平な子の養育費の決定を変更でき、そうでない限りは離婚時の合意を尊重すべきであると説示し、妻から申立てられた夫の収入の増加を理由とする子の養育費の増額請求に対しては、その程度の収入の増加は、子の扶養の必要性を十分に充足で

[1] 棚村政行ほか『親子の面会交流を実現するための制度等に関する調査研究報告書』70頁（商事法務、2011年）。

[2] アメリカの養育費政策と具体的な法制度やプログラムの展開については、下夷美幸『養育費政策にみる国家と家族―母子世帯の社会学』149頁以下（勁草書房、2010年）以下に詳しい。

[3] Hamilton v.Hamilton,976 A.2d 924（Me.2009）.

きない重大な事情の変更に当たらないとして、妻からの請求を棄却したケースがある[4]。

テキサス州のB.A.W.事件では、父母が合意をして子の養育費の支払いに代えて、特定の学校に通うことになっており、父親がその学校の学費の支払を行うことになっていた。しかし、子どもは合意された学校に通わずに別の学校に通ったため、父親も子の学費の支払をしなかったところ、母親から子の養育費としての学費の請求がなされたのに対して、テキサス州控訴裁判所は、母親が学費の支払をしたことと、考慮すべき養育費の支払い期間について十分な主張立証がなされていないとして、母親からなされた過去にさかのぼった子の養育費の請求を斥けた[5]。 ウエスト・バージニア州のRyan B事件では、父母の一方が児童虐待やネグレクトにより親権を放棄したり、親権が終了していたとしても、子の養育費の支払い義務・子の扶養義務を免れるものではなく、裁判所は、親に養育費の支払いを命じることが子の最善の利益に反するという特別な事情がないかぎり、親としての子を監護養育する権利が停止されたり剥奪された親に対してさえも、子の生存や福祉を確保するために必要な子の養育費の支払いを求めることはできると判示した。[6]

（2）養育費ガイドラインの適用

子の養育費のガイドラインの適用についても、ネバダ州のRivero事件で、子の養育費の支払いを免除する合意については、子の養育費の支払いをしなくてよいという特段の事情やこれを支持する正当な理由を示さなければならないと判示した[7]。子の養育費の決定についても、当事者の意思や合意は尊重されなければならないが、他方で、子どもの最低生活の確保や養育費に対する権利は、他方の親の権利ではなく、子ども自身の固有の権利であって、大人の都合や事情で、勝手に処分できるものではない。ニューヨーク州では、Irkho事件において、子の養育費のガイドラインで、裁判所は、子の標準養育費法（Child Support Standards Act）にしたがって法定の割合で算定することも、また家庭裁判所法（Family Court Act）の所定の割合で算定しても、さらにまた両者を組み合わせて算出することも許され、父親に対して、子の毎月の実費相当額の２分の１の支払いを命じた点に、裁量権濫用の違法はないと原審判断を支持したケースもある[8]。テキサス州のA.M.W.事件では、父親が子の養育費として支払いを命じられていた養育費の金額が、子の養育費算定ガイドライン以下の金額であったところ、従前の養育費の金額を変更することが子の最善の利益になると認められるときは、裁判所は子の養育費算定ガイドラインに

---

[4] Friedman v.Friedman,885 N.Y.S.720（App.Div.2009）.

[5] In reB.A.W.,311 S.W.3d 213（Tex.App.2009 ）.

[6] In re Ryan B,686 S.E.2d 601（W.Va.2009）. See Parte Exparte M.C.,39 So.3d 1117（Ala.2009）も、親権終了手続によっても、親の子に対する扶養義務は免除されないと説く。

[7] Rivero v.Rivero,216 P.3d 213（Nev.2009）.

[8] Irkho v.Irkho,885 N.Y.S.2d 640（App.Div.2009）.

適合する金額への増額変更を行うことができると判示された[9]。ガイドラインを一応の目安として、具体的な事案に応じた裁判所の広い裁量を認める立場と、ガイドラインや法定の所得割合を厳格に遵守させ、機械的画一的に適用すべきだとの立場の顕著な対立がある。子の最善の利益という不明確な基準を持ち込むことに懐疑的な意見もあるし、他方、個別事案に応じた妥当な結果を担保するために、考慮事項の細分化、一般化を提案する考え方もある。

（3）所得の認定や稼働能力にもとづく所得の推計

所得や稼働所得の推計をめぐっても、興味深い裁判例がある。たとえば、マサチューセッツ州のJ.S. v.C.C.事件では、父親の経営する会社の未分配所得がどの程度まで、子の養育費算定に当たっての父親[10]の総所得・総収入として考慮できるかが争われたケースで、この問題を考えるにあたって、会社は会社経営を存続させるために会社収入の一部を内部留保として確保する必要はあるが、子の養育費の支払いを免れたり、扶養義務を潜脱するために、会社制度が濫用されてはならないと説示された[11]。また、ニューヨーク州のHeiny事件では、夫が過去数年にわたり、毎年２万4000ドルを下回らない特別賞与を得ていたために、家庭裁判所は子の養育費の算定にあたり、３万1035ドルの特別賞与を基礎にして金額の計算した。また、オレゴン州のStokes事件では、連邦所得税法上は対象とされない父親の住宅基本手当及び扶養基本手当である軍人手当（a military compensation）は、オレゴン州養育費算定表のもとでの総収入・総所得に計算上含まれると判示した[12]。手当の目的・趣旨、法的性質などを総合的に判断評価して、養育費算定の基礎となる収入・所得として計算できるかどうか検討しなければならないと言えよう。

ジョージア州のLarizza事件では、就労や自活が困難な者に対する公的扶助である補足的保障所得（SSI）の給付が唯一の収入源である夫が、パートタイムで働くことが可能であり、家族からの援助で資金を取得しうるという裁判所での事実認定があれば、夫の稼働所得を推計してもよいと判示された[13]。ニューヨーク州のKasabian v. Chichester事件では、当事者の現在の所得だけではなく、当事者の過去の雇用実績や将来の稼働能力にもとづいて蓋然性のある推計所得に依拠してもよいとされ、1999年以降失業して無職と主張する夫につき、大型トラックの運転免許を保持しており、年齢や健康状態からも十分な稼働能力があり、貨物輸送トラックの運転手の平均賃金額に相当する３万8690ドルの推計所得があるものと判断している[14]。

---

[9] In re A.M.W.,313 S.W.3d 887（Tex.App.2010）.

[10] Heiny v.Heiny,904 N.Y.S.2d 191（App.Div.2010）.

[11] J.S. v.C.C.912 N.E.2d 933（Mass.2009）.

[12] In re Marriage of Stokes,228 P.3d 701（Or.App.Ct.2010）.

[13] Larizza v.Larizza,689 S.E.2d 306（Ga.2010）.

[14] Kasabian v.Chichester,898 N.Y.S.2d 293（N.Y.App.Div.2010）.

また、Berozav.Hendler事件でも、夫の開示した財産状況や所得税申告書の写しによらず、夫の事業所得により、すべての個人的な経費や支出がまかなわれており、子の養育費の算定との関係では、むしろ税務申告上の課税所得より多い25万9100ドルの所得と推定することが相当だと判示された[15]。テキサス州のB.R.事件では、軍隊での有利な収入を得られる職場を退職し、大学で法律学の学位をとりたいと退職を父親が選んだことが、子の養育費の支払いを回避するための意図的な退職や進学の決定と言えないと判示して、養育費の支払い回避のための濫用的な退職とみて、子の養育費の算定の基礎として、父親に退職前の軍隊での年８万ドルの所得を推計した原判決を取り消したケースもある[16]。これも、義務者のキャリア形成や退職の自由と、子どもの養育費や生活水準の確保の要請のバランスをどうとるべきかの問題と言え、難しい問題を孕んでいる。

また、子の養育費算定ガイドラインの予定する所得を大幅に超える高額な所得者について、裁判所は全く自由な裁量判断で養育費の額を決定できるわけではないが、ガイドラインが基礎とする考慮事項や原理にもとづいて決定されなければならないとされている[17]。たとえば、ルイジアナ州では、ガイドラインの最高額を超える収入･所得がある場合には、子の最善の利益及び当事者それぞれの事情を勘案して、裁判所が裁量権を行使して決定できるとし[18]、親の支払能力、両親と享受しえたであろう生活水準や生活様式、子の最善の利益などの考慮事項の斟酌の仕方や重きの置き方で、裁判所によって、養育費の金額が大きく左右される事態も起こった[19]。

これに対して、フロリダ州では、月収が１万ドルを超える場合には、子の養育費の最高額を、子ども１人の場合算定表に５％、子ども２人で7.5%、３人で9.5%、４人で11%、５人で12%、６人で12.5%など、あくまでも客観化、数値化しようと努めている[20]。コネティカット州のMisthopoulos事件では、父親が２割増しの特別賞与をもらったため年間所得が大幅に増額し、その増額した年間所得に基づいて、子の養育費の金額を原審が誤って算出したために、上訴審において、父親の所得の大部分は特別賞与に基づいていて、これは基本的給付額の４倍以上もでており、子の養育費の金額は所得の割合に応じて決定されるという原則からすれば、所得が増加するにつれて、所得割合は減じられるという原則に反すると原審が取り消された[21]。高額な所得者に対して、どのように対応すべきかは、簡易迅速な養育費の算定や通常の所得の想定を超える問題であって、そもそもの養育費の理念や

[15] Beroza v.Hendler,896 N.Y.S.2d 144（N.Y.App.Div.2010）.

[16] In reB.R.,327 S.W.3d 208（Tex.App.2010）.

[17] See Maturo v.Maturo,995 A.2d 1（Conn.2010）.

[18] LA.REV.STAT.§9.315-13（B）（2000 & Supp.2010）.

[19] See Langley v.Langley,982 So.2d 881（La.App.2008）；Weinstein v.Weinstein,62 So.3d 878（La.Ct.App.2011）.

[20] See Lori W.Nelson,High-Income Child Support,45 FAM.L.Q.191,216（2011）.

[21] Misthopoulos v.Misthopouloa,999 A.2d 721（Conn.2010）.

養育費政策に関わってくる問題である[22]。

（4）養育費の履行強制

State ex rel.Sec'y of Kan.Dept of Soc. Rehab.Servs.v.White事件で、カンザス州控訴裁判所は、過去に子の養育費の支払いを命じられていた父親が、その後、社会保障障害者保健給付（Social Security Disability Insurance：SSDI）の需給を開始したところ、父親のSSDI受給権も、過去に不履行となっている子の養育費の債権差押えの対象となりうると判示した[23]。

Hennepin Cnty v.Hill,事件では、父親と母親は、ミズリー州に居住しているときに離婚したが、その後、両親はミネソタ州に転居した。ミネソタ州の地方裁判所が、父親による子の養育費の支払いを命じる決定の変更の申立てに対して、統一州際家族扶養法（Uniform Interstate Family Support Act：UIFSA）を適用して、ミネソタ州法は他州及び子の養育費の決定をした州法が子の養育費の変更申立てを認めていないことを理由に、父からの養育費変更申立てを棄却したことは、ミネソタ州控訴裁判所においても正当として是認されると判示した[24]。

ミズリー州のSchroeder v.Dir.of Revenue事件で、父親がカルフォルニア州で子の養育費の不払いを理由として、カルアォルニア州での自動車運転免許証の停止処分を受けていたのに対して、ミズリー州の法令上の違反行為（violations）には、交通違反は含まれるが、子の養育費の不払いは含まれないとして、ミズリー州での父親の自動車運転免許の停止を認めなかったケースもある[25]。各州で、子の養育費不払いに対するサンクションが異なっており、カリフォルニア州では効果的に認められる運転免許停止処分が、他州では利用できないことを示している。

3　カリフォルニア州ロサンゼルス郡での養育費等での関係機関の役割分担と連携

（1）ロサンゼルス郡での養育費相談窓口・ワンストップサービス

カルフォルニア州ロサンゼルス郡では、現在（2012年４月）、養育費等の相談窓口として、①ロサンゼルス郡上位裁判所（Superior Court）自助・資源（司法支援）センター（Self-Help & Resource Centers）、②カルフォルニア州裁判所自助（司法支援）センター、③ロサンゼルス郡上位裁判所家族法専門支援員、④ロサンゼルス郡児童扶養（養育費）サービス局（Child Support Services Department：CSSD）、⑤カルフォルニア州児童扶養（養育費）局（DCSS）父子関係確定支援課（Paternity Opportunity Program：POP）が

[22] See Nelson,supra note 20 ,at 218.

[23] State ex rel.Sec'y of Kan.Dept of Soc. Rehab.Servs.v.White,216 P.3d727（Kan.Ct.App.2009）.

[24] Hennepin Cnty v.Hill,777 N.W.2d 252（Mnn.Ct.App.2010）.

[25] Schroeder v.Dir.of Revenue,295 S.W.3d 890（Mo.Ct.App.2009）.

ある[26]。①は、裁判所と法律扶助協会が、弁護士をつけられず本人訴訟をする当事者に対して、法的手続の説明や法律文書の作成の方法などを教育し援助するため設けた機関である。②は、本人訴訟や司法アクセスの困難な当事者のために、カルフォルニア州の家族法関係や家事事件手続について情報提供をしてくれる全州的な司法支援センターである。③は、カリアォルニア州上位裁判所に設置される子の養育費、配偶者扶養（婚姻費用）、医療保険の問題について、同じく司法アクセスの困難な当事者を支援するための相談支援機関である。④は、ロサンゼルス郡で利用できる子の養育費の算定や履行確保のための支援をする郡の専門行政機関である。

⑤は、カルファルニア州レベルの行政手続において父子関係確定をし養育費の取り立てをする方法について、当事者からの相談を受け付ける行政機関である。カルフォルニア州の児童扶養（養育費）サービス局（DCSS）は、子の養育費に関して、所在不明の父親を探し、父子関係の確定、養育費の算定、支払い義務の決定、養育費の決定の履行強制などへの専門的相談と支援をすることで、子どもたちの福祉と家族の自立・自活を実現するために、さまざまな支援活動を展開している[27]。このほかに、ロサンゼルス郡では、郡レベルで、地区の担当カウンセラーや福祉サービスの情報提供をする行政部署もある。上記の養育費サービス機関は、福祉、税務、司法、検察・警察等の各種の行政機関、民間機関等と情報連携・行動連携を取りながら、網の目のように、隙間なく、たらい回しが行らないように重層的併存的に子どもの養育費の確保のためワンストップサービスを展開している。

（2）ロサンゼルス郡児童扶養（養育費）サービス局

その中で、子の養育費をめぐり問題を抱えている人々にとって、最初に駆け込むところは、やはり、ロサンゼルス郡の児童扶養サービス局であるといってよい。最寄りの郡児童扶養サービス局（DCSS）は、子が公的扶助を受けていたり、父母の一方又は子の保護者が養育費の支払い申立をしたり、養育費支払い決定の履行強制をしたいときには、その相談援助にのるべき責務を負っている。子の養育費は、家族としての私的な義務にとどまらず、公益的な責務であり、ロサンゼルス郡のDCSSも、個人の代理人ではなく、公益的な立場で活動する。児童扶養サービス局は、子の養育費の取り立ての第一歩として、郡の行政機関として、ケースを起こし、親の所在を探し、法的親子関係を確定したり、子の医療扶助決定、養育費の決定・変更（増減額）、支払方法（決済方法）、各種の強制執行や有効な履行確保の方法等について、迅速かつ適切に当事者を支援することになる[28]。

---

[26] See http；//www.lasuperiorcourt.org/family law/ui/self-help.aspx.2012/04/11..

[27] See http://www.childsup.ca.gov/Home/About,2012/04/15.

[28] See http://cssd.lacounty.gov/wps/portal/cssd,2012/04/11.

（3）具体的な援助の実際

ロサンゼルス郡児童扶養（養育費）局（DCSS）では、公的社会事業局での生活保護（カルフォルニア州ではCalWORKs）を受給している場合には、自動的にケースが移送されてくるので申請の必要はないが、生活保護等の公的扶助を受けていない場合には、オンライン、電話、Email、直接、窓口での受け付けなどをする。その際の必要書類として、判決や決定の謄本、養育費支払いの記録等を持参する必要がある[29]。カリフォルニア州では、親の所在を突き止めるためのサービスも行っている。公的扶助、自動車の登録や運転免許証、犯罪歴、連邦郵政省、雇用記録、失業保険の申請書類、刑務所、保護観察所、電気・ガス・水道等の公共サービス、営業の許可、専門職の免許、学位等で関係機関からの情報提供を受けることができる。そのために、住所、氏名、連絡先、社会保障番号、親族の氏名・住所、入隊、除隊等の軍隊での記録、自動車、株式、不動産等の所有関係などの記録があれば、情報収集は容易になる。

カルフォルニア州では、統一的な子の養育費ガイドラインがあり[30]、コンピュータ・システムを利用した子の養育費算定表（California Guidline Child Support Calculator）が活用されている[31]。ここでは、両親が共に子の扶養の責任を負い、ガイドラインは子の利益を最優先し、子は両親の生活水準を維持され、異なる家庭に別れても格差を生じることなく、公正で、迅速で、適切な養育が確保されることを原則として、両親の所得・収入、子どもの医療・教育・保育費用、子の年齢や両親の収入に応じた子の標準生計費などが基礎になって、具体的な養育費の金額が定められる[32]。

カリファルニア州では、婚姻している夫婦の間で生まれた子は、夫の子と推定されるために、とくに法的手続は必要とされないが[33]、婚姻外で生まれた子については、父子関係確定手続（paternity）が必要になってくる。しかし、1997年１月より、カルフォルニア州で生まれた子については、父母が病院にある父子関係確定宣言書（Declaration of Paternity Form）に署名をしたり、DCSSの任意認知促進プログラム（POP）での簡易な父子関係確定手続により、出生証明書への父の記載がなされて、子の養育費の支払いを求めることも可能である[34]。子の養育費の支払いを求めるために、裁判所での父子関係確定手続が必要な場合には、家族法専門支援員事務所に相談をすることになる。

（4）家族法専門支援員制度の実際

カルフォルニア州上位裁判所の家族法専門支援員（Family Law Facilitator）は、子ど

---

[29] See http：//cssd.lacounty.gov/wps/portal/cssd/parents/info/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=...2012/04/11.

[30] SeeCAL.FAM.CODE§§4050～4076（West 2010）.

[31] See http：//www.childsup.ca.gov/Resources/CalculateChildSupport.aspx,2012/04/15.

[32] See CAL.FAM.CODE§§4053（West 2010）.

[33] See CAL.FAM.CODE§§7611（West 2010）.

[34] See http：//cssd.lacounty.gov/wps/portal/cssd/!ut/p/c 5 /04_SB 8 K 8 xLLM 9 MSSzPy 8 xBz 9 CP...2012/04/11.

もの養育費、配偶者扶養料（spousal support）、医療保険の問題について、当事者を援助するために、1997年から設置されている。スタッフは、原則として、子の養育費等の問題につき専門的知識と6年以上の実務経験のある弁護士がなっていて、裁判所と緊密に連携をとりながら、子の養育費等の問題のワークショップの開催・実施、裁判所からの紹介や個別に予約を受けて、養育費の意義や算定方法、父子関係確定訴訟や養育費の取り立てなどの法的手続などにつき、当事者に分かり易く説明し相談にのってくれる。一般的な説明か予約以外は、電話での相談や受け付けは一切していない。電話は、毎日、朝8時から9時にのみ受け付けられている。

たとえば、家族法専門支援員は、養育費の支払い申立書、答弁書の作成、すでになされた養育費等の支払命令（決定）の変更、免許の停止等の解除、支払方法、過払い金の返還、給与天引き命令（決定）、制定法で定められたガイドラインに従い養育費の計算書の作成の情報提供及び起案、郡の養育費サービス局（DCSS）、家庭裁判所サービス、その他の地域の関係機関の紹介、養育費等の合意書の作成援助、当事者間での養育費等の合意形成（Mediation）支援などの相談援助にも及ぶ。その際には、相談者は、本人と相手方の給与明細書等の収入を証明する書類、最近2年分の連邦所得税申告書写し、相手方の職場及び月収、相手方の住所・連絡先、相手方が扶養する自分たち以外の子の数・氏名・住所・年齢等、毎月の衣食住、医療、教育、交通費等の生活実費、子の氏名・年齢・関係・子と過ごし時間や態様（監護の状況）などの養育費算定に必要な資料や情報を持参して相談をする[35]。

（5）子の養育費の強制取立の手段

ロサンゼルス郡児童扶養（養育費）サービス局（DCSS）の主要な任務の一つは、子の養育費を任意に義務者が支払わない場合に、子の養育費を強制的に取り立てる支援をすることである。カリフォルニア州では、養育費の決定に違反して支払いをしないと、DCSSからの州免許停止・取消プログラムにもとづき、150日間の暫定的な資格停止や免許更新の拒否などの措置がとられる。また、非監護親が2500ドル以上の養育費の不履行が生ずると、パスポートの発給拒否の措置も求めることができる。さらに、DCSSは、非監護親の銀行等の金融機関の口座を差し押さえて、州へ償還する手続をとることもできる。

また、義務者の財産に対して、養育費債権のための先取特権（Lien）を設定して、担保に供することができないようにすることもできる。また、DCSSが内国歳入庁（国税庁）や州の税務当局に通告をして、義務者の連邦所得税、州所得税などの税金の還付金を差し押さえて、立て替えた養育費相当額を強制的に取り立てるという方法もある（State and Federal Tax Intercept）。

さらには、金融機関やクレジット会社の信用不安情報（ブラックリスト）として通報

[35] See http：//www.lasuperiorcourt.org/familylaw/ui/Facilitatorsinfo.aspx,2012/04/11.

したり、失業保険給付、傷害保険給付、労働者災害補償給付などから25%まで養育費に回す、州の設置する宝くじに当たったらそこから差し引く、また給与から天引きして、使用者から直接支払いを受ける給与天引き命令（Wage Assignment Order）、民事の裁判所侮辱、刑事告訴、労役を命じるなどさまざまな強制的な手立てをとることができる[36]。ロサンゼルス郡の児童扶養（養育費）サービス局（DCSS）のホームページでも、子の養育費を滞納して行方不明になっている父親２名を顔写真入りで指名手配し公表している。

（６）アメリカでの反省と見直し

しかしながら、アメリカでは、子の養育費の履行強制と生活保護（TANF）受給率を一時的に押し下げる効果はあったものの、1975年の子の養育費履行強制プログラム創設時の貧困率は17%程度だったものが、2009年には再び20%と増加していた[37]。また、子の養育費履行強制の法政策や多彩な強制手段が、むしろ、貧困な婚外子と監護親である母親にとって有害であることも少なくなく、収入の乏しい父親を経済的にも精神的にも追い詰め、親子関係に悪影響を与えているという調査結果さえ出されている[38]。そのために、最近では、従来の強制的な取り立てを強化するのではなく、就労を支援したり、カウンセリングや指導助言・教育、親子関係をもつスキルの向上、親としての自覚を促し意識改革をする父母教育プログラムなど、むしろ、ソフトな教育啓発的な活動のほうに力を注いだ働きかけに転換すべきことを説くものさえ現われてきている[39]。

４　おわりに―養育費に関する今後の課題と展望

（１）家族関係支援センターの設置

2011年５月に、民法の一部改正をする法律案が国会で成立し、児童虐待防止のための親権停止制度等の改正とともに、民法766条の協議離婚に際して、子の監護に関する事項として面会交流・養育費（監護費用）とが明文で規定されることになった。この民法の改正は、2012年４月１日から施行されたが、これに伴い、法務省の通達で、協議離婚届書に面会交流と養育費についての取り決めの有無をチェックする欄が設けられた。しかしながら、これ自体は、協議離婚届の受理要件ではないため、チェックをしなくても、離婚届出は受理される。

---

[36] See http：//cssd.lacounty.gov/wps/portal/cssd/!ut/p/c 5 /04_SB 8 K 8 xLLM 9 MSSzPy 8 xBz 9 CP...2012/04/11.

[37] Child Trends Databank,CHILDREN IN POVERTY table 1,available at http：//www.childtrenddatabank.org/?q=node/221.

[38] See SARA McLANAHAN ET AL.,THE FRAGLE FAMILIES AND CHILD WELBEING STUDY：BASELINE NATIONAL REPORT（2003）,http//www.fragilefamilies.princeton.edu/research_associates.asp.

[39] See Leslie Joan Harris,Questioning Child Support Enforcement：Policy for Poor Families,45 FAM.L.Q.157,171- 2（2011）. なお、下夷・前掲書註（２）197頁でも、アメリカの養育費制度が父親の扶養義務を効率的に追求し、迅速かつ確実な養育費の確保手段の強化に進みつつある中で、家族や親子を強化するはずの養育費制度が、意思のない親子関係を形成したり、家族を壊し、親子を切断したりすることへの警鐘が鳴らされている。

もちろん、離婚届用紙に面会交流と養育費の取り決めの有無の欄が設けられることで、当事者に離婚の際の取り決めを促進する効果が全くないとは言えず、確かに一歩前進ではあろう。しかし、すでに今回のアンケートの結果から明らかなように、多くの相談者が養育費の取り決めはしたものの、十分な内容の精査はされておらず、半数弱は専門機関への相談を経ておらず、かりに、公正証書や調停調書が作成されていても、不履行の割合は7割、8割ときわめて多かった。面会交流についても、取り決めがないものが約7割と多く、取り決めがある者は3割にとどまっていた。養育費相談支援センターも、パンフレット、ホームページ、市役所等で教えてもらったというものが多く、アメリカのロサンゼルスと比べても、離婚前、離婚後の専門家による相談支援体制が十分に整えられているということはできない。

欧米諸国や韓国などが力を入れているように、日本も、協議離婚、財産分与、養育費、婚姻費用分担、親権・監護、面会交流などの法的手続や問題、国や自治体の母子寡婦等福祉対策事業等の社会福祉や社会保障のプログラムについて、ワンストップサービスでの相談支援機関を一層拡充しなければならない。家庭問題情報センター（FPIC）は、公益財団法人として、成年後見、離婚、面会交流、養育費、非行など幅広く家族問題についての民間相談機関として活発な活動を展開している。しかしながら、元家庭裁判所調査官等を中心として、ボランティアスタッフの確保、財源や運営費用など経済的な基盤も厳しい状況で、養育費相談支援センターへの厚労省からの業務委託費も限られているため、継続的安定的なサービスができにくい事情にある。

国や自治体は、オーストラリア等のように連携協力して、各地に家族関係支援センターを設置し、家族の問題について合意形成援助と関係機関へつなぐワンストップサービスの機関を充実整備し、家族や子どもの問題への予防的な取り組み、早期対応のルートを充実させるべきである[40]。また、協議離婚についても、韓国の2007年の法改正のように、協議離婚に熟慮期間を設けるなどして[41]、その間に子の親権・監護・面会交流・養育費等についての取り決めを促進するとともに、家庭裁判所での離婚に備えての親権・監護・面会交流・養育費の調停調書の作成、公正証書の作成等について、最高裁判所、法務省、厚生労働省、弁護士会や公証人連合会、司法書士会、行政書士会、臨床心理士会など関係諸団体と協議し、各地に、協議離婚や婚姻費用・財産分与・親権・監護・養育費・面会交流についての家庭問題支援センター（仮称）などの専門相談支援機関を設置すべきであろう。

（2）養育費の履行確保と既存の制度の運用上の工夫

今回のアンケート結果では、相手方の所在不明・連絡不可で、入口のところで、養育費

[40] たとえば、犬伏由子監修・駒村絢子（翻訳）「資料オーストラリア2006年家族法制改革評価報告書（要約版）（オーストラリア連邦政府・オーストラリア家族問題研究所、2009年12月）」法学研究84巻3号55頁以下（2011年）は、オーストラリアの家族関係支援センターの活動とその評価について詳しく紹介している。

[41] 金亮完「韓国における協議離婚制度および養育費確保制度について」家族〈社会と法〉26号107頁以下（2010年）参照。

の確保や話し合いが困難な実情が明らかになった。日本でも、個人情報の保護やプライバシーの尊重は大切であるが、相手方の転職・転居等による所在不明や連絡がとれないために、かなりの人々が養育費をめぐる法的手続や交渉・協議もあきらめている現状があると言わなければならない。子の連れ去りや面会交流・養育費の確保のためにも、調停や公正証書で、事前に、住所や職場が変わった時には、相手方に通知や連絡をさせるとか、相手方の所在確認のために、税務署、運転免許センター、福祉事務所、社会保険事務所等の関係機関に、養育費支払い請求のためには住所確認や住所・連絡先の提供について、本人からの包括同意をとって、家庭裁判所や厚労省の児童家庭局内に児童扶養支援部局（養育費支援室（仮称）を設置するなどして）、法令で、個人情報の第三者提供を可能にする法的根拠を与えて、所在確認の措置をとる必要もあろう。できれば、アメリカのような親の所在探索システムが構築されることが望ましい。現在の養育費相談支援センターは、民間機関であるために、親の所在・住所・職場・連絡先等の個人情報を収集し管理させることは、情報セキュリティー体制やスタッフの守秘義務などの関係でも、困難であろう。

また、既存の家庭裁判所の調停・審判なども、家事事件手続法の施行により、より当事者が主体的積極的に関与して、手続的にも公正で透明性の高い運営がなされるものと期待される。しかしながら、国民一般に親しみやすく利用し易い法制度や法の運営の改善を積極的に推し進めるためには、もっと端的に利用者の意見や要望が反映されるような仕組みを設けることが必要であり、利用者の意見箱や目安箱のようなものも必要である。また、自らのサービスに対する自己点検・自己評価制度が家庭裁判所に設けられてもよいように思われる。さらには、家庭裁判所の履行勧告や履行命令の制度も、面会交流など人間関係調整的な問題にはなかなか効果が期待できないかもしれないが、金銭の支払い等ではかなりの効果をあげている。この点でも、家庭裁判所の履行確保の制度の意義や活用について、もっと幅広く一般国民に周知するように広報啓発活動が活発になされてもよいであろう。強制執行の制度も、2003年に執行法・担保法の改正により、若干の改善はされつつも、欧米諸国のような、多様で効果的な履行確保手段を検討すべきである。今回のアンケート結果でも、相談内容の３割は強制執行であり、一般の人には手続や書類作成に困難が伴う。

養育費の簡易算定表も、一応の目安としては十分に機能しており、養育費の決定のための簡易迅速な処理にある程度は貢献した。しかしながら、６割も経費の控除を認めていたりして、子どもの生活水準や快適な暮らしを保障するものとは言い難い[42]。また、私立学校の学費等は考慮されておらず、高額な所得がある場合、住宅ローンや多額の負債の処理、塾や予備校などの近年の教育費用の上昇傾向など、必ずしも社会生活や家族生活の現

[42] 松嶋道夫「子どもの養育費の算定基準、養育保障はいかにあるべきか」久留米大学法学64号174頁以下（2010年）、千葉県弁護士会『シンポジウム2010あるべき養育費をめざして－子どもの未来のために』２頁以下（2010年）、日本弁護士連合会両性の平等委員会『シンポジウム子ども中心の婚姻費用･養育費への転換―簡易算定表の仕組みと問題点を検証する』１頁以下（2012年）参照。

状に適合していない部分も少なくなく、これらの点は改めて見直される必要があろう。

（3）私的扶養と公的扶助との相互関係の明確化

現在、父親からの養育費の代わりに、児童扶養手当（一時、子ども手当）や生活保護が利用されている。しかし、父親の扶養義務を一般国民の税金で肩代わりするだけでなく（国民間の不公平）、児童扶養手当や生活保護は私的扶養を前提として、母子家庭の生活の安定や生活保障のために支給されるものである。私的扶養システムを強化せず、私的責任の代替的手段として、公的扶助が優先することは、義務者に責任意識をもたせず、母子家庭の生活状況や自立の社会的支援にもつながらない。公的扶助受給者について私的扶養強化の一手段として、公的な養育費の取立がクリーン・ブレイクの理念にもそい、扶養をめぐる家族責任原理と国家責任原理の正当な位置付けにも資する。

確かに、今後、私的扶養という私的権利の実現と公的扶助（社会保障）による生活保障がうまく連動し、連携させることが欧米諸国での大きな流れであり、給与天引（源泉徴収）制度や養育費立替払制度は、養育費の徴収や給付に行政機関が関与することから、支払い義務者、監護権、国家との三者の法律関係、養育費や立替金の法的性格論について慎重に検討しなければならないと言えよう。

（4）協議離婚と子に関する合意形成の実質化

今回のアンケートでは、８割近くの取り決めがあったが、他の調査結果では、離婚の際に養育費に関する取り決めがなされているのが約４割弱という極めて低い結果さえてでいる。すでに述べたように、９割近くを占める協議離婚では、役所に対する離婚届の提出という簡便な手続で離婚ができ、民法766条に面会交流や養育費の明文規定は入ったものの、面会交流や養育費の支払合意は離婚の成立要件でも受理要件でもない。これに対しては、有子夫婦の離婚の場合には、子どもの権利保障の観点からの国家の後見的介入が正当化され、家庭裁判所による意思確認や親権者監護権者の決定、養育費の合意への関与等要求すべきだとの立場も有力に主張されてきた。他方、協議離婚制度はわが国で定着しており、公的機関の関与を認めることで、事実上の離婚が増加したり、離婚を制限する方向で制度改革をすることが妥当であろうかとする反対論もつよい。

しかしながら、離婚意思の包括性、浮動性から、当事者間の私的自治を尊重するにしても、子どもの問題を夫婦の取り引きや駆け引きの道具とされたり、子どもの利益や福祉に反する合意、当事者の力関係の格差が反映した不本意な内容の合意などの問題が少なくない。DVのあるケースも、約３割程度もあって、当事者だけに協議をさせ合意書の作成することすら期待しがたい場合もあろう。したがって、家庭裁判所での調停・審判による処理をより簡易迅速なものにしてゆくことと、協議離婚に際して、今回成立した民法の一部改正でせっかく明文化された面会交流と養育費の実質化が図られなければならない。家庭裁判所の事務負担や処理能力の限界論については、調停委員・参与員の増員、弁護士、元

裁判官等による準審判官（欧米でのレフリー）の起用などで対応すればよい。弁護士会や公証人連合会、司法書士会等の低廉で質の高いリーガルサービスを提供すべき関係機関は、是非、離婚や養育費・面会交流・財産分与等の相談支援機関を開設すべきであろう。いずれにしても、債務名義にならない離婚合意書を作らせるより、実用性の高い簡易かつ標準的な養育費算定表（現在のものを社会的実情に合わせて大幅に見直したもの）や養育費計算ガイドラインを示して、定型化した養育費の合意形成援助と簡易な債務名義取得方法を工夫すべきではないか[43]。韓国でも、2007年に民法及び家事事件訴訟法の改正がなされており、養育費の強制的な取立てや財産開示制度、協議離婚の改革で相談機関での養育や養育費についての調書制度が実現した。面会交流や養育費の取り決めに当たっての分かり易い解説やひな形や定型書式の整備などで、身近にところでの親教育プログラムやガイダンスを実施するなどして、自分たちでも協議し合意できるような専門家による総合的なワンストップのサービスでの支援が必要であろう。

（5）養育費の決定・履行確保・面会交流や子育て支援との関係

面会交流と養育費との密接な関連性と子どもの心の支援と生活の支援という意味でも、養育費相談支援センターと面会交流相談支援センターは統合し、離婚の合意形成援助、養育費履行確保支援、面会交流支援は、できるかぎりワンストップサービスで、タライ回しにならず、縦割りの行政を超えて、当事者の利便性と合理性の高い制度設計が行われるべきである。

履行確保の問題は、取り決められた少額の定期的給付が履行されないときに、どのようにして権利実現をはかるべきかという点にある。給与からの天引制度は、アメリカ、カナダ、イギリス、オーストラリア、ドイツなど欧米諸国で広く実現されており、強制執行制度の不備を改善し、請求権の一部について履行期が到来していることを条件として、将来履行期の到来する部分についても、あらかじめ差押や債務者の給与からの毎月一定額を控除して、直接債権者の銀行口座に送金させる方法である。

給与からの天引制度は、転職や再就職が繰り返されたとき、自営業者等には利用できない点で問題がある。そこで、対応策としては、財産の開示制度を設け、再就職先や財産に関する情報を提供させる方法のほか、徴税機関などの公的機関が債権者に代わって取り立てる制度が適切であろう。公的機関のほうが債権者の情報を収集し易いし、扶養料と租税還付金を相殺するなど自営業者に対しても実効性ある対応ができるであろう[44]。

また、養育費の取り立ては当事者の資力に依存しているために、立替払いとしての社会保障を充実させ、児童扶養手当や生活保護の受給要件を緩和するとともに、別の基金を設けてオーストラリア、フランスのように、債務者から10％程度の割り増し金、スウェーデ

---

[43] 下夷美幸「養育費履行確保制度の設計」ジュリスト1059号77頁（1995 年）参照。

[44] 長谷部由紀子「家事債務の履行確保」戸籍時報428 号53頁（1993 年）参照。

ンでの取立て費用、利息などを取って財源にあてることも一つの方法といえよう[45]。

もっとも、スウェーデンのような先払養育費（立替払養育費）制度には、監護権者の所得制限をするかどうかの問題がある。また、所得制限を廃止したスウェーデンでは、所得の高い監護権者に先払養育費を支給するのは、福祉財源の浪費だとの批判もある。また、一定額の養育費の保障は、当初から低額の養育費の取り決めがされないかとの批判もあって、スウェーデンも1996年に養育費援助法でこれを改めている。

給与からの天引き制度に関しては、職場でのプライバシーの暴露、雇用関係の悪化を招かないかという不安があり、アメリカのように雇用主が被用者を不利に扱ってはならないという規定を置いたり、アメリカ、イギリス、オーストラリアのように、行政機関（児童扶養機関）への直接納付、送金を認めるという方策もあるのではなかろうか。

また、行政機関の利用については、行政の過剰介入を防止し、公正を図るためにも裁判所の司法的関与と当事者の自己決定の尊重に配慮する必要があろう。行政機関の活用により扶養義務者の所得に応じて一定額の養育費を徴収して、監護権者に社会保障給付と調整したうえで支給するシステムをとった場合でも、養育費の自己決定の尊重、プライバシーの保障、裁判所への不服申し立ての保障に配慮すべきであろう。また、当事者の監護形態と扶養義務の関係についても、養育費の算定基準や履行方法と関係でどう反映させるべきかを明らかにする必要がある。アメリカでは、親の子の養育に対する非金銭的な寄与を養育費分担額の決定においても積極的に評価し、共同監護、面会交流ほか養育参加への費用減額を積極的に考慮している。養育についての経済的責任と身上ケア責任を切り離す考え方が日本では未だに強い。これには、養育費と監護権・親権問題が取引材料とされないようにするメリットもあるが、実際には両者は密接に関連しており、ただ金銭問題だとして、いたずらに履行強制を強化したりするだけでは足りず、自発的な支払いを促進するよう援助する必要があることについては、アメリカでも最近は強調されていた。子の養育費が問題になるのは、離婚後だけでなく、別居による婚姻費用分担や認知された婚外子から父への養育費の請求という形もある。家族関係が多様化し、非婚化も進んでいるために、離婚の場合以外の母子支援施策と合わせて、離婚の場合以外についても対象とすべきかどうかも、是非検討しなければならない。また、ドイツでも検討されているように、面会交流や共同親権・共同監護と養育費との相互の関係やリンクのさせ方も慎重に考慮する必要があろう。厳しい強制的取立てと履行確保だけで、親に子の養育費の支払いの責任を果たさせることは実際には難しく、むしろ、子どもに対する親としての責任や責務の重大さを自覚させ、親子の絆や面会交流を支援し、両親の子育てへの積極的参加を強化し奨励する法制度や社会的支援制度の充実整備を図ることが必要である。

[45] 長谷部・同論文54頁参照。

（6）総括

おわりに、アメリカでみられたように、最近では、日本でも、子どもや女性の貧困化、社会の無縁化、孤立化が顕著に進行しており、もう一度、離婚後の親子関係のあり方について、離婚後の共同親権・共同監護についても、面会交流や養育費とともに、本質的な議論が必要である。日本では、欧米諸国とちがって、より一層の親密な当事者の間でのDV・ストーキング・暴力・虐待・ハラスメントなどの保護・救済・予防などの対策が必要であることは言うまでもない。しかし、欧米諸国では、共同親権・共同監護が原則化する背景に、子どもの権利や子どもの最善の利益を実現するために、離婚後も両親の子どもの養育や生活に対する重い共同責任があるとの基本的な理念や前提がある。そのために、欧米諸国では、子どもの幸せを実現するために、共同親権・共同監護の制度を導入することにより、離婚後も両親への重い子への責任の自覚や理解を求めたうえで、面会交流や養育費の支払いをさらに促進し、子どもと接し、子どもと過ごす時間とお金を確保させることを企図したものであると言ってもよい。日本も、大人本位、親中心の争いや親権・監護法制、家族政策から、真に子どもに焦点化し、子どもを中心に据えた徹底した子ども政策、子どもの権利や利益を保障する法制度や社会的支援制度へ向けた思い切った改革やそのための基盤整備が何よりも重要だと言わなければならない。

また、欧米諸国では、父母の所得の合計額に子どもの人数に対する比率を乗じた額を子どもの最低生活費として分担させるなど、早くから簡易な養育費算定ガイドラインが利用されてきた。しかしながら、すでに触れたように、最近では、従来の画一的なガイドラインに柔軟性、弾力性をもたせはじめている。また、家族支援センターや養育費相談支援センターがさまざまの社会的なサポートを総合的にワンストップサービスで実施しようとしており、制度的にも、社会保障機関が養育費の立替払いをして、義務者に後で取り立てるとか、給料から天引きする、養育費の不払いに刑事罰を科したり、運転免許証そのほかの免許を剥奪したり停止するなど実効的な履行確保の制度を設けて工夫を凝らしている。

日本でも、2003年から簡易迅速な養育費算定表が実務で活用されるようになり、一応の目安としては役に立っている。しかしながら、すでに述べたように、算定表には、職業費、特別経費などで60%近くも差し引かれ、住宅ローンや私立学校の授業料などの現在の生活の実態が十分に反映されているとはいい難い難点がある。また、強制執行や履行確保も進みつつあるが、強制執行には時間や費用がかかり、わずかな金額の養育費をとるには適さないという問題もある。

さらに、2007年から、厚生労働省の委託事業として養育費相談支援センターが養育費の取得率の向上等を図るために、具体的な相談支援業務を開始した。昨今の経済事情の悪化に鑑みると、裁判所、弁護士会、厚労省、法務省などの関係機関が、縦割りではなく、養育費のガイドラインの改定、実効性ある養育費の履行確保策、身近な相談窓口や養育費のワンストップサービスの場の提供などで一層連携することが必要であり、欧米諸国のように、その中でも、養育費相談支援センターなどの拠点機能拡充が最優先課題となろう

オーストラリアの養育費制度―もうひとつのアングロサクソンモデル―

東北大学大学院文学研究科准教授　下夷　美幸

1　はじめに

離別後の養育費問題への対処は、先進国に共通した課題となっており、多くの国では、行政が養育費の確保に取り組んでいる。これらの国では、従来からの司法制度とは別に、「行政による養育費制度」（以下、養育費制度と記す）が展開されている。各国の養育費制度は、不履行に対する対応の点で、大きく二つにわけることができる。それは、養育費が支払われない場合に「立替払い手当」を支給する制度と、そうした手当を支給しない制度である。前者は主に北欧諸国や大陸欧州の国で実施されており、実質的に家族給付ともいえる制度である。これは「スカンジナビアモデル」の養育費政策とよばれる。また、後者はアメリカやイギリスなど英語圏の国で実施されており、その特徴は、政府が手当の形で養育費を立て替えるのではなく、あくまで養育費の支払いを追及することにある。これは、「アングロサクソンモデル」の養育費政策とよばれる（下夷 2010）。

現在の日本の社会経済状況からみて、父親からの養育費の徴収が見込めないまま、スカンジナビアモデルの立替払い手当を創設することは難しく、その前提条件として、まずは、アングロサクソンモデルにみられるような、行政による養育費の履行確保制度が必要である。

そこで、アングロサクソンモデルに位置づけられる、アメリカおよびイギリスの養育費制度が参考になるが[1]、両国の制度はいずれも近年、新たな展開をみせている。それは、ともに「家族中心アプローチ」とよびうるものだが、その方向は異なっている。アメリカはいっそう、家族への「介入を志向」しており、一方、イギリスはそれとは逆に、家族への「不介入を志向」している（下夷 近刊）。イギリスの養育費政策は、これまでアメリカに追随してきたといえるが、現在、政府は政策転換を図ろうとしており、そのねらいどおりに、養育費制度が縮小（重点化）されるか、今後の動きが注目される。

さて、このように、アングロサクソンモデルの養育費制度としては、おもにアメリカとイギリスの制度が参照されることが多いが、もうひとつ、アングロサクソンモデルのなかには、オーストラリアの養育費制度がある。これまで日本ではあまり紹介されていないが、オーストラリアでは1988年に養育費制度が導入されており、これは、その３年後に導入されたイギリスの制度との比較において、成功例といわれているものである。ただし、そのオーストラリアでも近年、抜本的な制度改革が行われている。順調に展開していると

[1] アメリカとイギリスの養育費制度の詳細については、下夷（2008）を参照されたい。また、それ以後の2000年代後半以降の両国の制度の新たな展開については、下夷（近刊）で論じている。

みられていたオーストラリアの制度がどのように改正されたのか、その最新動向も含めて、オーストラリアの制度をおさえておくことは、日本の制度を考えるうえでも参考になる。そこで、本稿では今後の日本の養育費制度の構想に向けて、オーストラリアの養育費制度の展開と現行制度の内容、およびその実績について検討してみたい。

2　制度の展開

（1）制度の導入

①　背景

オーストラリアでは、1988年に養育費制度が導入されたが、その背景には、1970年代以降のひとり親世帯の急増がある。子どものいる世帯に占めるひとり親世帯の割合をみると、1974年の9.2％から、1981年には13.2％、1986年には14.6％と急上昇している（Fehlberg & Maclean 2009：２）。それにともない、ｉ）ひとり親世帯の経済水準が低いこと、ii）そのために、公的扶助に依存するひとり親世帯が増加していること、iii）他方、離別した親の私的扶養が果たされていないこと、に対する社会的関心が高まっていった（Taylor & Gray 2010：１）。

こうして、子どもと離別した親の養育費が注目されるようになったが、養育費制度が導入されるまで、養育費の取り決めは、両親の合意によるか、裁判所の命令によるものであった。よって、両親間で合意ができない場合や、費用の面で裁判所に申し立てができない場合は、養育費の取り決めはなされなかった。また、裁判所に申し立てても、裁判官は子どもの同居親が福祉給付を受給することを前提に、養育費を決定することが多く、裁判所命令の養育費は非同居親の支払い能力に比して低い額にとどまっていた。しかも、不払いに対する強制手段も十分ではなく、裁判所の履行確保は実効的ではなかった（CSA 2009b）。これらの裁判所システムの問題は、アメリカやイギリスでも養育費制度を導入する際に、同様に指摘された点である。

このように、裁判所システムが養育費問題に有効に機能していないことから、事実上、養育費は「自発的な支払い」にゆだねられていた。また、実際、離別する夫婦の間でも、配偶者扶養や財産分与をめぐって争うことが多く、養育費への関心は低かったという。そのため、養育費の支払いは低調で、1980年代はじめ、ひとり親世帯の養育費の受給率は30%に達しない状況であった（Fehlberg & Maclean 2009：３）。

同じ時期の日本の養育費の受給状況について、1983年の厚生省「全国母子世帯等調査」をみると、母子世帯で養育費を受給しているのは11.3％に過ぎず、過去に受給したことがあるのが10.1％で、まったく受給したことがないのが78.6％にのぼっている。しかも、日本では現在も低調な支払状況がつづいており、2006年の同調査でも養育費の受給率は19％にとどまっている。こうしてみると、オーストラリアでは1980年代はじめに受給率３割という状況が問題視されたのに対し、日本では現在も受給率２割であるにもかかわらず、そ

れに対する社会的関心が低いままで、両国の社会状況は対照的である。日本においては、よりいっそう、養育費に関する社会的な問題意識を喚起する必要があるといえる。

また、人びとの養育費問題への関心が高まるなか、オーストラリアで1988年に養育費制度が導入された要因としては、1980年代後半、労働党政権によって子どもの貧困問題が重視されたことがあげられる。1987年にHawke首相は「1990年までに子どもの貧困を撲滅する」と宣言しており、養育費も貧困対策のひとつとみなされている。そこで、子どもの貧困に対処するため、子どもの扶養をめぐる公私のバランスをはかる、すなわち、親の扶養責任を追及し、納税者の負担軽減を図ることをねらいとして、1988年に養育費制度（Child Support Scheme）が導入されたのである。

② 概要

1988年に導入された養育費制度は、先行するアメリカの制度にならい、これまでの裁判所システムとは別に、養育費を専門に扱う行政機関を創設して、そこで養育費問題に対処しようとするものである。こうした方向は、オーストラリアにつづいて、1991年に養育費制度を導入したイギリスにも共通している。

オーストラリアにみられる特徴は、制度を段階的に導入している点である。すでに、1988年の導入前に、政府が調査や議論を重ね、数年間にわたりキャンペーンや試行的導入を行うなど、十分な準備期間をとっていることも、イギリスとの比較において、評価されている点であるが（Millar 1994b）、それにくわえて、実際の制度の導入も、段階的に行われている。

第一段階は、1988年で、「養育費の登録と徴収」の開始である。1988年法（Child Support（Registration and Collection）Act 1988）により、国税庁長官は、養育費レジストラー（Child Support Registrar）とみなされ、長官には、裁判所の「養育費命令」、および裁判所に登録された「養育費の合意」について、養育費の徴収に対する責任が与えられている。

そこで、国税庁内に、養育費庁（Child Support Agency：CSA, 以下、CSAと記す）が創設され、養育費制度の運営にあたっている。CASはその後、1998年に家族・地域サービス省に移管されたが、国税庁長官が養育費の徴収責任を負っていることは変わっていない。また、現在もCSAは税務行政と協力体制にあり、このことが養育費の査定や徴収・強制に効果を発揮している。

つづく第二段階は1989年で、「養育費の査定」の開始である。これは、1989年法（Child Support（Assessment）Act 1989）によるもので、CSAによる養育費の査定は、算定公式に基づいて行われる。算定公式を用いることで、裁判官の裁量による決定にくらべ、養育費の金額に一貫性が保たれるほか、算定公式が事前に公表されていることから、結果の予測可能性も高まり、当事者間での交渉にまつわる紛争を回避することが期待できる。

採用された養育費の算定公式は、いわゆる「所得パーセント方式」とよばれるもので、

非同居親の所得の一定パーセントを養育費とするものである。具体的には、子どもが１人の場合は所得の18％、２人では27％、３人では32％、４人では34％、５人以上では36％として計算される。非常に簡素な方式であり、アメリカでもウィスコンシン州などで、このような方式が採用されている。なお、アメリカでは州によって、採用される方式は異なっているが、大別すると、所得パーセント方式とこれよりやや複雑な「所得シェア方式」にわけられ、現在では所得シェア方式の州のほうが多くなっている。どちらも一長一短あり、オーストラリアでは、後述するように、導入から約20年後に、所得パーセント方式から所得シェア方式への転換が起こっている。なお、イギリスでは逆に、当初採用された複雑な所得シェア方式への批判が大きく、2000年法の制定によって所得パーセント方式へと変更され、さらにその後も計算の簡略化をすすめる方向にある。このように、算定方式についての考え方は、各国（州）でさまざまである。

さて、簡略な算定公式の導入とならんで、第二段階での「養育費の査定」にかかわる特徴のひとつは、CSAによる養育費の査定の対象を、1989年10月１日以降に両親が離別したか、子どもが誕生したケースに限定している点である。つまり、同日より前の離別や出生ケースには適用しないということである。イギリスでは、養育費制度の導入後、すでに裁判所で確定していた養育費命令が、CSAによる査定に置き換わったことで、紛糾するケースが続出した。その点、オーストラリアでは、制度開始後のケースに適用を限定したことで、制度の混乱や人々の不満を回避することができたといえる。

こうしてみると、イギリスとの比較において、オーストラリアの養育費制度はスムーズに導入されたといえるが、それは第一に、入念な導入プロセス、すなわち、導入前の周知と段階的導入が行われたこと、第二に、査定対象の限定、すなわち、過去のケースに遡及して適用されなかったこと、第三に、税システムとの連携、すなわち、査定の基礎となる所得の情報収集や、税と同様の養育費徴収が可能となったこと、によるところが大きいといえる。

こうして1988年に制度が導入された後も、法改正を重ねながら、制度の整備がすすめられていった。後述するとおり、2006年から抜本改革が行われるが、その前まで展開されていた制度の基本的な考え方は、つぎの６点にまとめられる（Smyth & Weston 2005：４）。

第一に、親が子どもに対する義務を負う。つまり、親はその責任を他者や政府に押しつけるべきではない。

第二に、すべての非同居親は所得にかかわらず、子どもを扶養するために養育費を支払わなくてならない。なお、これは最近になって付加された考え方で、最低養育費の導入に示されている。

第三に、子どもは両親の生活水準を反映した生活水準を持つべきである。つまり、子どもは同居のひとり親の生活水準に甘んじるべきではない。ただし、離別後の世帯分離による生活水準の低下は避けられないことから、必ずしも、両親の離別前と同等の生活水準というわけではない。

第四に、査定される養育費の額は合理的でなければならない。たとえば、規模の経済を反映して、子ども２人の養育費は子ども１人の養育費の２倍とはしない。

第五に、養育費と面会交流はリンクさせない。養育費は交流の有無にかかわらず、支払われるべきものであり、両者をリンクすることによって子の最善の利益を損なってはならない。ただし、面会交流にともない、かなりの子育て費用を負担している場合は、養育費の算定において考慮される。

第六に、親が新しい家族を形成しても、過去の関係の子ども（第一家族の子ども）は、政策的に配慮をうける。というのも、親の関心は同居の子どもに向かいやすく、同居していない子どもが不利になりやすいからである。

以上のような考え方を原則として、制度の整備がすすめられ、全体として、順調に展開していたといえる。また、その成果もあがっていたが、他方、制度への批判も生じていた。

（２）制度の抜本改革

①　背景

国際的にも、オーストラリアの養育費制度は評価されていたが、それでも制度に対する不満や批判は少なくなかった。養育費制度に関しては、父親、母親、子ども、国家（納税者）の間で、ある利益が他の利益に抵触することが多く、それは利害対立をともなう制度である。よって、養育費制度は、ひとり親政策として重要であるにもかかわらず、政府にとって「望まれない子」ともいわれている（Parkinson 2007：813）。

制度に対する当事者の不満も多く寄せられていたが、それは支払側の父親からによるものもあれば、受け取り側の母親からのものもあった。父親側には、CSAの査定による養育費が高すぎるという不満があり、養育費は配偶者扶養の隠れた形ではないか、との見方もでていた。他方、母親側には、徴収の強制力が不十分であるという不満や、父親とは逆に、CSAによる査定が低すぎるという不満があり、父親が課税所得を不正操作しているのではないか、との疑念も生じていた（Harding & Percival 2007：424）。

このように、養育費制度に対しては、それぞれの立場からの不満や批判がみられたが、その多くは公式に対するものであり、そのポイントとしては、ⅰ）同居親と非同居親の所得控除額の格差、ⅱ）新しい家族への責任、ⅲ）養育費の最低額と上限額、ⅳ）非同居親の定期的監護（面会交流）にともなう費用、などがあげられる（Smyth & Weston 2005：5, Harding & Percival 2007：424）。

また、こうした批判の背景には、家族生活や家族内の男女の役割の急激な変化がある（Smyth 2004）。現実に、母親の就労や父親による子どものケアがすすみ、従来のような、母親が監護親として養育費を受け取り、父親は非監護親として養育費を支払う、という前提が妥当とはいえなくなってきたのである。政府としても、母親の就労や離別後の共同監護を推進しており、離別後の家族のあり方自体の見直しが必要になってきたといえる。

② 改革のプロセスとポイント

そうした状況のもと、養育費制度の改正に向けて、政府は、2004年に専門家からなる養育費に関する連邦検討委員会（Ministerial Taskforce on Child Support）を設立し[2]、同委員会は2005年に報告書を公表し、そのなかで養育費制度の改革提言を行っている（MTCS 2005a, 2005b）。政府はこの提言を受け入れて、2006年から2008年にかけて、制度導入以後最大の改革を行っている。この改革も制度導入時と同じように、段階的に実施されており、第一段階が2006年７月、第二段階の第一ステップが2007年１月、第二ステップが2008年１月、そして、第三段階が2008年７月である。なかでも、もっとも重要な改革は、2008年７月の算定公式の抜本改正であり、以後、CSAの査定は新しい算定公式で行われている。

新しい公式は、所得パーセント方式から所得シェア方式に改められたが、その改正の主たるポイントは、つぎの４点にまとめられる（Fehlberg & Maclean 2009：13-14）。

第一は、養育費の計算において、両方の親を養育費の支払い者として扱うことである。従来は、同居親を子どもの主たる監護親とみなし、子どものケアに要する費用や子育てにともなう機会費用を、所得から控除する必要生活費のなかで配慮していた。そのため、同居親の必要生活費が非同居親のそれを大きく上回っていたが、新公式では、この点を改め、各親の必要生活費は同額とする。同時に、子どものケア負担についても、各親が担うケア日数に応じて、それぞれ算定する。

第二は、より正確な子育て費用を反映させることである。新しい公式では、両親の所得や子どもの年齢によって設定された、子育て費用を基礎に養育費を算出する。なお、その子育て費用は、専門家の調査研究に基づいて設定される。

第三は、非同居親による子どもの監護時間（面会交流）を従来よりも考慮することである。従来は、子どものケア割合（宿泊日数による）が30％以上の場合しか、養育費の算定では考慮されなかったが、新方式ではこの基準を引き下げ、ケア割合が14％～30％の場合についても、算定で考慮される（養育費が減額される）。

第四は、新たな家族の扶養責任を考慮することである。新方式では、第一家族の子どもとその後の家族の子どもが同様に扱われる。また、場合によっては、ステップチャイルドに対する扶養についても配慮がなされる。

以上の考え方で算定公式の改訂がなされたが、それは、離別後の共同監護を推進する家族法改正に即した方向である。ただし、算定公式の改正内容は、父親側の主張を反映したものが多く、新公式への変更によって養育費が減額となり、支払側にはプラス、受け取り側にマイナスの影響が生じると指摘されていた。実際、後述のデータでみるとおり、

---

[2] なお、この委員会は、議会下院の「家族および地域問題に関する委員会」（House of Representatives Committee on Family and Community Affairs）が2003年12月に公表した、子どもの監護に関する報告書（*Every Picture Tells a Story*）の提言を契機としたものである。

CSAケースの養育費の支払義務額は、2008年から2009年の間に減少に転じている（CSA 2009b）。つまり、結果として、改革によって養育費が減額になっているのである。このことはひとり親世帯の生活水準に直接的に影響することであり、母子世帯の貧困にもかかわる重要な問題である。制度改正の議論の過程で、改正によるジェンダー問題への影響が十分に検討されたかどうか、今後、この点の検証が必要である。

3　現行制度の内容[3]

（1）基本的な仕組み

①　制度の対象

両親は離別の際、養育費を取りきめる必要があるが、それには、CSAによる査定、裁判所命令、当事者間の合意の３つの方法があり、親はそのいずれかを選択することができる。ただし、家族税手当（Family Tax Benefit）パートAの基礎レートを超える給付を受ける場合は、CSAの査定が義務づけられている[4]。家族税手当パートAとは、子育て家庭に支給される現金給付である。なお、養育費と家族税手当の給付はリンクしており、養育費の受給が増えれば、パートAの基礎レートを超える手当分について、給付が減額される。減額方法はケースにより違いもあるが、基本的には、一定の控除額を超えた養育費１ドルあたり50セントの手当が減額される。なお、DV被害者やその危険性がある場合には、そのケースの状況に応じた配慮がなされる。

②　利用の仕組み

CSAでは、養育費の査定と徴収を行っているが、査定のみの利用も可能である。そこで、CSAでは養育費ケースをつぎの３タイプに区分している。

第一は、自主管理（Self-administration）である。これは、基本的にCSAが関与しないケースで、当事者間で養育費に合意し、支払いも当事者間で行うケースである。ただし、このような場合でも、親は必要に応じて、CSAから情報提供を受けることができる。

第二は、私的徴収（Private collect）である。CSAによる査定を受け、それをCSAに登録するが、支払いは当事者間で直接行うケースである。ただし、いつでもCSAによる徴収に移行することはできる。

第三は、CSA徴収（CSA collect）である。CSAによって査定を受け、それをCSAに登録し、

---

[3] 現行制度については、CSA（2009a）、CSA（2009b）、CSAおよびDepartment of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs（FaHCSIA）のホームページに掲載されている情報からまとめたものである。なお、養育費制度の概要（ただし、2006年からの改革前まで）、および養育費と深く関連する離婚手続きについては、小川（2011）に詳しい紹介がある。

[4] 家族税手当の支給は、政府の出先機関であるセンターリンクで行われる。離別した親は、各種の家族支援や、場合によっては所得補助を受けるためにセンターリンクで手続きを行うことが多く、その際に、該当者はCSAで査定を受けるよう言い渡される。

その養育費をCSAが支払義務者から徴収し、権利者に送金するケースである。

なお、CSAへの養育費の登録は、CSAによる査定のほか、裁判所命令、当事者間の合意による取り決め（一定条件を満たしたもの）についても可能であり、これらのケースも申請すれば、CSAの徴収サービスを利用できる（CSA徴収ケースとなる）。

（2）養育費の算定公式

CSAによる養育費の査定は、算定公式によって行われる。現在、算定公式には6種類があるが、ほとんどのケースは基本公式による。基本公式以外の公式は、特別な事情があるケース、たとえば、養育者が親以外の場合や、親に複数の養育費ケースがある場合などに対応したもので、基本公式を基礎にして定められている。

基本公式は、単一のケースで、親が子どもを養育するケースに適用される公式である。この公式による養育費の算出は、**表3-1**に示されているとおり、8つのステップを踏んで行われる。

表3-1　基本公式による養育費の算定：8ステップ

ステップ	具体的な算出方法	算定事項
1	課税所得から、規定の「必要生活費」を控除し、**各親の「養育費所得」**を算出する。	所得
2	各親の「養育費所得」を合計し、**「合算養育費所得」**を算出する。	
3	「合算養育費所得」に対する各親の「養育費所得」の割合を算出し、**各親の「所得パーセント」**とする。	
4	算定表を用いて、**各親の「ケアパーセント」**を算出する。	ケア
5	算定表を用いて、**各親の「子育てコストパーセント」**を算出する。	
6	各親の「所得パーセント」から「子育てコストパーセント」を差し引き、**「養育費パーセント」**を算出する。その「養育費パーセント」がマイナスの数値となる親は、養育費を支払う必要はない（ケアの提供により、負担すべき養育費をみたしていると判断される）。「養育費パーセント」がプラスとなる親は、養育費を支払う必要があり（ケアの提供では負担すべき養育費をみたしていないと判断される）、ステップ7.8により、支払うべき養育費を算定する。	養育費の負担割合
7	算定表を用いて、「合算養育費所得」をもとに、該当する子どもの**「子育てコスト」**を算出する。	支払うべき養育費額
8	「子育てコスト」に対する「養育費パーセント」の金額を算出し、**「支払うべき養育費」**とする。	

具体的な事例を用いて、基本公式により養育費を算出すると、次のようになる。（以下、貨幣単位は記号を使用）

事例
・エマ（母）：課税所得は＄56,622、ジミーのケア（宿泊日数）は年300日
・アダム（父）：課税所得は＄76,622、ジミーのケア（宿泊日数）は年65日
・ジミー（子ども）：10歳

• ステップ１：各親の「養育費所得」
それぞれの課税所得から必要生活費（2012年は＄21,622と定められている）を引いて、
エマの養育費所得は、＄56,622－＄21,622＝＄35,000
アダムの養育費所得は、＄76,600－＄21,622＝＄55,000

• ステップ２：「合算養育費所得」
エマとアダムの合算養育費所得は、ステップ１より、
＄55,000＋＄35,000＝＄90,000

• ステップ３：各親の「所得パーセント」
ステップ１の養育費所得とステップ２の合算養育費所得から、
エマの所得パーセントは、＄35,000÷＄90,000＝38.89％
アダムの所得パーセントは、＄55,000÷＄90,000＝61.11％

• ステップ４：各親の「ケアパーセント」
それぞれのジミーのケア日数から、
エマのケアパーセントは、300日/365日＝82％
アダムのケアパーセントは、65日/365日＝18％

• ステップ５：各親の「子育てコストパーセント」
表３-２の子育てコストパーセント算定表で、ステップ４のケアパーセントをみると、
エマのケアパーセントはプライマリーケアに該当し、子育てコストパーセントは76％
アダムのケアパーセントはレギュラーケアに該当し、子育てコストパーセントは24％

表３-２　子育てコストパーセント算定表

ケアパーセント	１年間の宿泊日数	２週間の宿泊日数	ケアレベル	子育てコストパーセント
0 -13%	0 -51日	１日	レギュラーケアに満たない	０％
14-34%	52-127日	２－４日	レギュラーケア	24%
35-47%	128-175日	５－６日	シェアケア	25% ＋ケアパーセント35％の超過分１％につき２％
48-52%	176-189日	７日		50%
53-65%	190-237日	８－９日		51% ＋ケアパーセント53％の超過分１％につき２％
66-86%	238-313日	10-12日	プライマリーケア	76%
87-100%	314-365日	13-14日	プライマリーケアを超える	100%

• ステップ６：　各親の「養育費パーセント」

ステップ３の「所得パーセント」とステップ５の「子育てコストパーセント」から、

エマの養育費パーセントは、38.89％－76％＝－37.11％

アダムの養育費パーセントは、61.11％－24％＝37.11％

その結果、エマの「養育費パーセント」はマイナスの数値となっていることから、ケアの提供により負担すべき養育費をみたしたと判断され、養育費を支払う必要はない。一方、アダムはプラスの数値となっていることから、ケアの提供では負担すべき養育費をみたしていないと判断され、養育費を支払わなくてはならない。

• ステップ７：子どもの「子育てコスト」

表３-３の子育てコスト算定表で、ステップ２の合算養育費所得をみると、

ジミーの子育てコストは、＄10,379＋（＄90,000－＄64865）×12c＝＄13,395

表３-３　子育てコスト算定表　（2012年）

表A：12歳未満の子どもの場合

合算養育費所得	子ども１人	子ども２人子	ども３人以上
＄0 ～$32,433	所得＄1につき17c	所得＄１につき24c	所得＄１につき27c
$32,434～$64,865	$5,514 ＋所得$32,433超過分 ＄１につき15c	$7,784 ＋所得$32,433超過分 ＄１につき23c	$8,757 ＋所得$32,433超過分 ＄１につき26c
$64,866～$97,298	$10,379 ＋所得$64,865超過分 ＄１につき12c	$15,243 ＋所得$64,865超過分 ＄１につき20c	$17,189 ＋所得$64,865 超過分＄１につき25c
$97,299～$129,730	$14,271 ＋所得 $97,298超過分 ＄１につき10c	$21,730 ＋所得 $97,298超過分 ＄１につき18c	$25,297＋所得 $97,298 超過分＄１につき24c
$129,731～$162,163	$17,514 ＋所得$129,730超過分 ＄１につき７c	$27,568 ＋所得$129,730超過分 ＄１につき10c	$33,081 ＋所得$129,730 超過分＄１につき18c
$162,163を超える	$19,784	$30,811	$38,919

• ステップ８：支払うべき養育費

ステップ７のジミーの子育てコストとステップ６のアダムの養育費パーセントより、

アダムの支払うべき養育費は、＄13,395×37.11％＝＄4,971

よって、月額にすると養育費は＄414となる。

旧算定公式が非同居親の所得の一定割合として算出していたのに比べると、現在の公式は複雑な計算を必要とする。しかし、CSAのホームページには、養育費の推計額が自動で算出されるサイトが用意されており、算定公式を理解していなくても、所得などの基本事項を入力して、画面をすすめると、誰でも簡単にそれぞれの親が支払うべき養育費の金額を得ることができる。

このようにして、CSAでは算定公式に基づいて養育費の査定がなされるが、すべての親が子の扶養義務を負うという考え方から、所得が低い親に対しては、最低養育費が課される[5]。最低養育費額は2006年の制度改正において、従来の週５ドルから週６ドルに引き上げられている。この金額は毎年、自動的に物価で調整されるため、2011年からは週7.09ドルとなっている。ただし、子のケアパーセントが14％（年間の宿泊が52日）以上の場合は、ケアの提供によって、負担すべき養育費をみたしたと判断され、最低養育費の支払いは免

[5] なお、複数の家族の子どもについて、養育費の査定がなされる場合には、それぞれに最低養育費を支払う義務がある。ただし、３つ以上の家族に対する養育費査定がある親の場合には、最低養育費の３倍の額を、その家族で同額に分割することになる（CSA 2009a：29）。

除される。他方で、高所得の親の場合については、算定に用いる所得の最高限度額が定められており、よって、算出される養育費にも上限がある。この所得の最高限度額は、2006年の制度改正において、現実の子育てコストを反映するという趣旨で引き下げられている。

また、2007年の制度改正で、CSAの養育費の決定について納得できない場合は、社会保障控訴裁判所（SSAT）に訴えることができるようになっている。ただし、SSATに申し立てる前に、CSAに申し立てて再審査を受ける必要あり、その審査結果について、SSATに訴えることになる。

（3）養育費の徴収

養育費の支払いは、私的に当事者間で行うこともできるし（私的徴収）、CSAの徴収サービス（CSA徴収）を利用することもできるが、CSAは私的徴収を奨励している。CSA発行の親向けのガイドブックをみると、私的徴収はフレキシブルで当事者間の協力で行える、とその利点が強調されており、2009-2010年の離別親の７割以上が私的徴収を選択している、とその普及がアピールされている（CSA 2009a：36）。私的徴収を選択しても、その後、申請すれば、CSA徴収に移行できることから、まずは私的徴収を選択するケースが増えているとみられる。

CSA徴収の場合は、基本的に、義務者からCSAに養育費が支払われるが、その支払い方法は多様であり、指定の銀行口座への振り込み、小切手や郵便為替などによる支払いのほか、給与天引きや、受給している福祉給付からの天引きなども利用できる。

また、CSAは、義務者から養育費が支払われない場合には、強制手段による徴収が認められており、給与からの自動天引きや銀行口座からの引き落とし、社会保障給付や税の還付金からの差し押さえができる。また、支払義務者が国外に出ること禁止することもできるほか、財産の競売命令や、給与以外の所得に対する差し押さえ命令などを裁判所に求めることもできる。さらに、悪質なケースについては、最終的に、裁判所に起訴することもできる（CSA 2009a：36-41）。

いずれかの方法によって、CSAが支払義務者から徴収した養育費は、その全額が権利者の指定口座に振り込まれる。つまり、CSAの徴収サービスの利用に手数料が課されることはない。また、福祉受給者であっても、徴収された養育費が福祉給付の償還に直接充てられることはない。これらは、同じアングロサクソンモデルのなかでも、イギリスやアメリカとは政策のあり方が異なる点といえる。たとえば、イギリス政府は現在、養育費制度の利用の抑制をねらって、CSAの利用に手数料を課すという改革案を提示している。他方、アメリカでは、制度発足当初から、徴収した養育費を福祉給付の償還に充てる、という仕組みが一貫して維持されている。こうしてみると、オーストラリアの養育費制度は、離別した家族に対する普遍的な公共サービスとして提供されているといえる。

4　実績

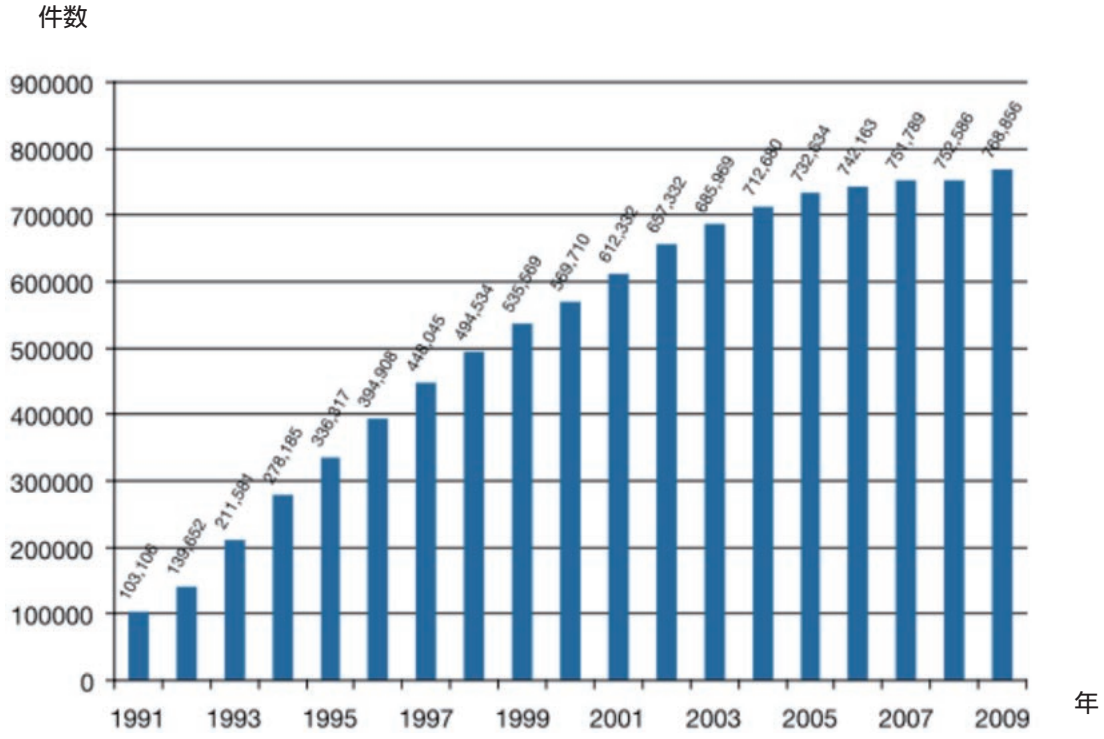
（1）CSAによる養育費制度の運用状況[6]

①　ケース数の推移

CSAの年報によると、2009年の６月時点で、CSAを通して養育費を支払う親と受け取る親の総計は約152万人、ケース数では総計82万7,761件である。総ケースの養育費のほとんどはCSAによる査定によるもので、これが全体の87.3％を占めている。そのほかは、制度導入前の裁判所命令によるものが7.7％で、当事者の合意や裁判所命令（養育費制度導入後）によるものは、それぞれ2.7％、２％に過ぎない。

2009年の総ケース82万7,761件のうち、滞納分の支払いだけが残っているケースを除くと、76万8,858件であり、CSAではこれをアクティブケースとよんでいる。**図４-１**で、アクティブケースの推移をみると、制度導入後、ケース数が増大しているのがわかる。とくに､1990年代から2000年代はじめまでは、毎年大幅な増加となっており、それに比べると、2000年代後半は増加幅が小さくなっているが、それでも確実に増加しつづけており、制度の利用がすすんでいるのがわかる。

図４－１　CSAのアクティブケースの推移



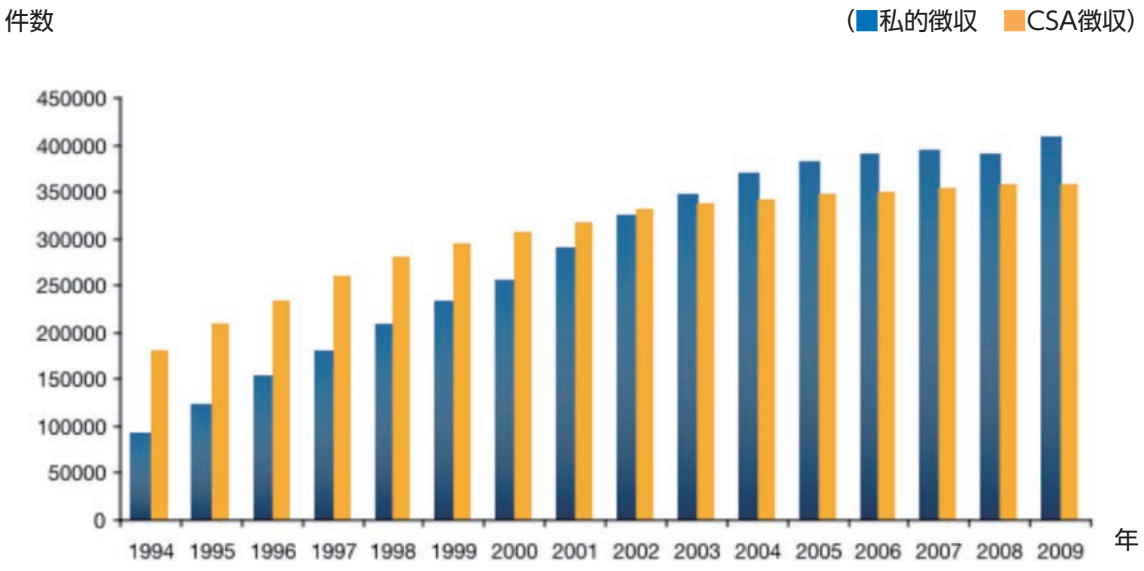
出所）Child Support Agency（2009b：13）

[6] 養育費制度の運用実績のデータは、とくに断りのない限り、CSA（2009b）による。

前述したとおり、養育費の徴収には、私的徴収（Private collect）、すなわち、CSAにケース登録しているが、支払は当事者間で行うケースと、CSA徴収（CSA collect）、すなわち、CSAにケース登録し、徴収もCSAが行うケースがあるが、**図 4 - 2** でこの区分によるケース数をみると、私的徴収のケースが増えているのがわかる。**図 4 - 3** でその割合の推移をみると、当初はCSA徴収が私的徴収を上回っているが、2003年に逆転し、以後は私的徴収がCSA徴収を上回っており、現在では半数以上が私的徴収となっている。CSAは私的徴収を推奨しているが、統計をみると、実際に、私的徴収の選択が増えているのがわかる。

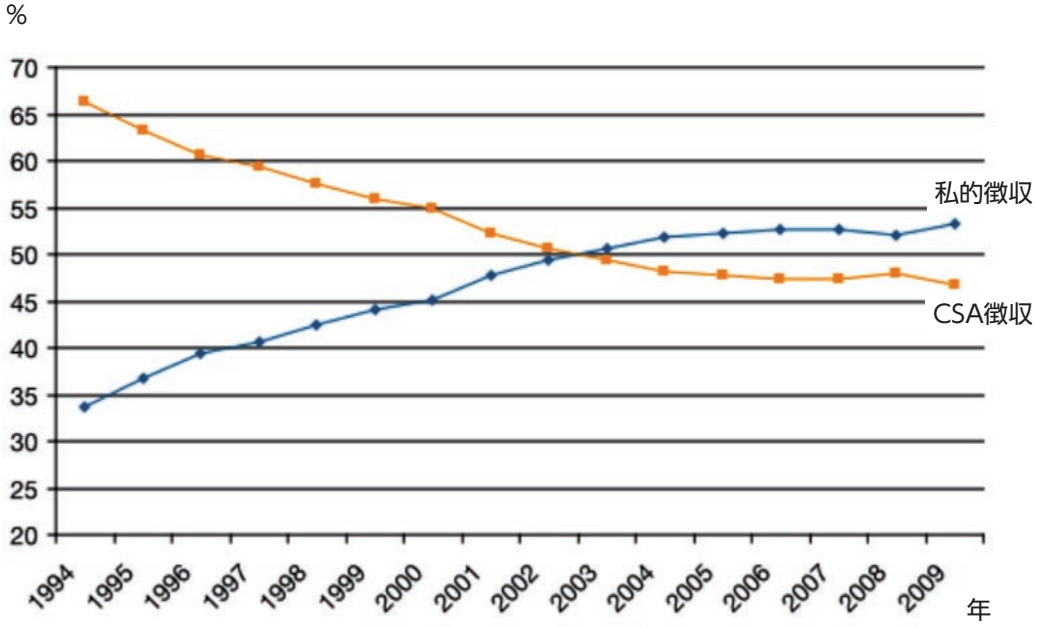
養育費を支払うのは父親という場合が多く、2009年の総ケースのうち、87.5％は父親が支払うケースで、母親が支払うケースは12.5％である。ただし、近年、母親が支払義務を負うケースも増えており、2009年に登録されたケースについてみると、母親が支払うケースが23.3％に達している。

図 4 - 2　私的徴収とCSA徴収のケース数：アクティブケース



出所）Child Support Agency（2009b：15）

図４－３　私的徴収とCSA徴収との割合：アクティブケース

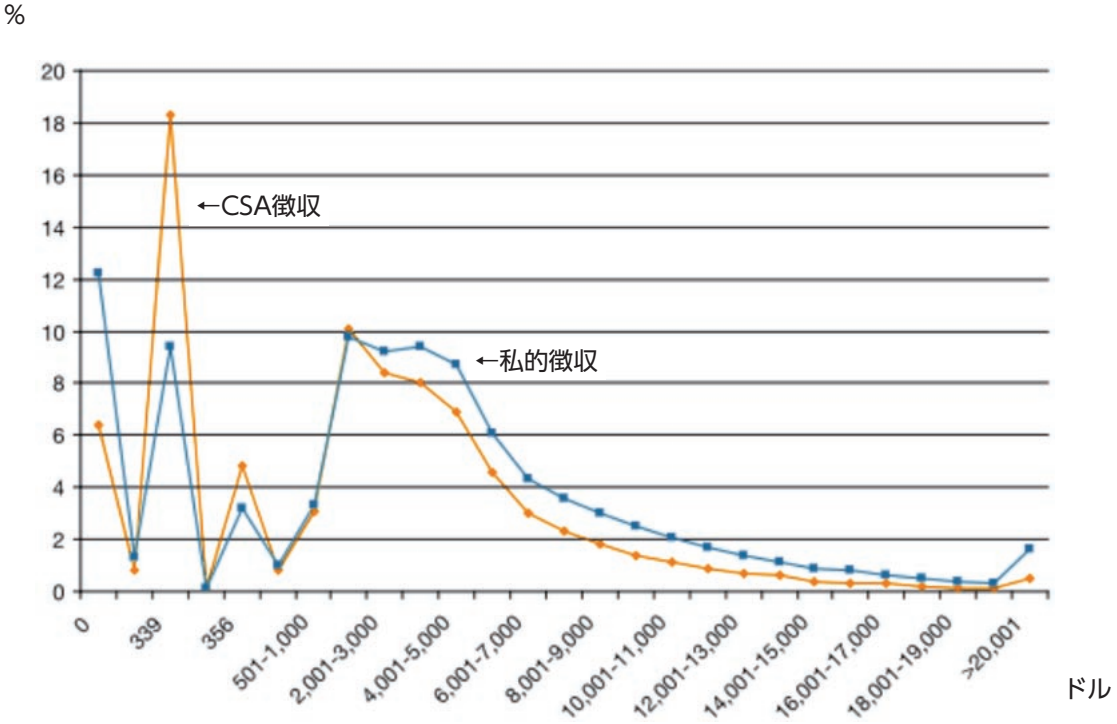


出所）Child Support Agency（2009b：15）

②　養育費の金額

つぎに、取り決められた養育費の年額（2009年）について、まず、その分布割合をみると、全体では、養育費がゼロ、すなわち、支払い免除のケースが１割弱あり、また、最低養育費額（年339ドル）のケースも15%程度ある。**図４-４**で私的徴収とCSA徴収にわけてみると、支払い免除のケースは私的徴収に多く、私的徴収ケースの12.2％を占めている。また、最低養育費のケースはCSA徴収に多く、CSA徴収ケースの18.3％を占めている。このように、養育費の取り決め自体は低額のケースが多く、最低養育費額以下のケースが、私的徴収では22.9％、CSA徴収では25.5％に達している。

図４－４　養育費の支払義務額の割合（2009年）
―私的徴収とCSA徴収別：アクティブケース



出所）Child Support Agency（2009b：39）

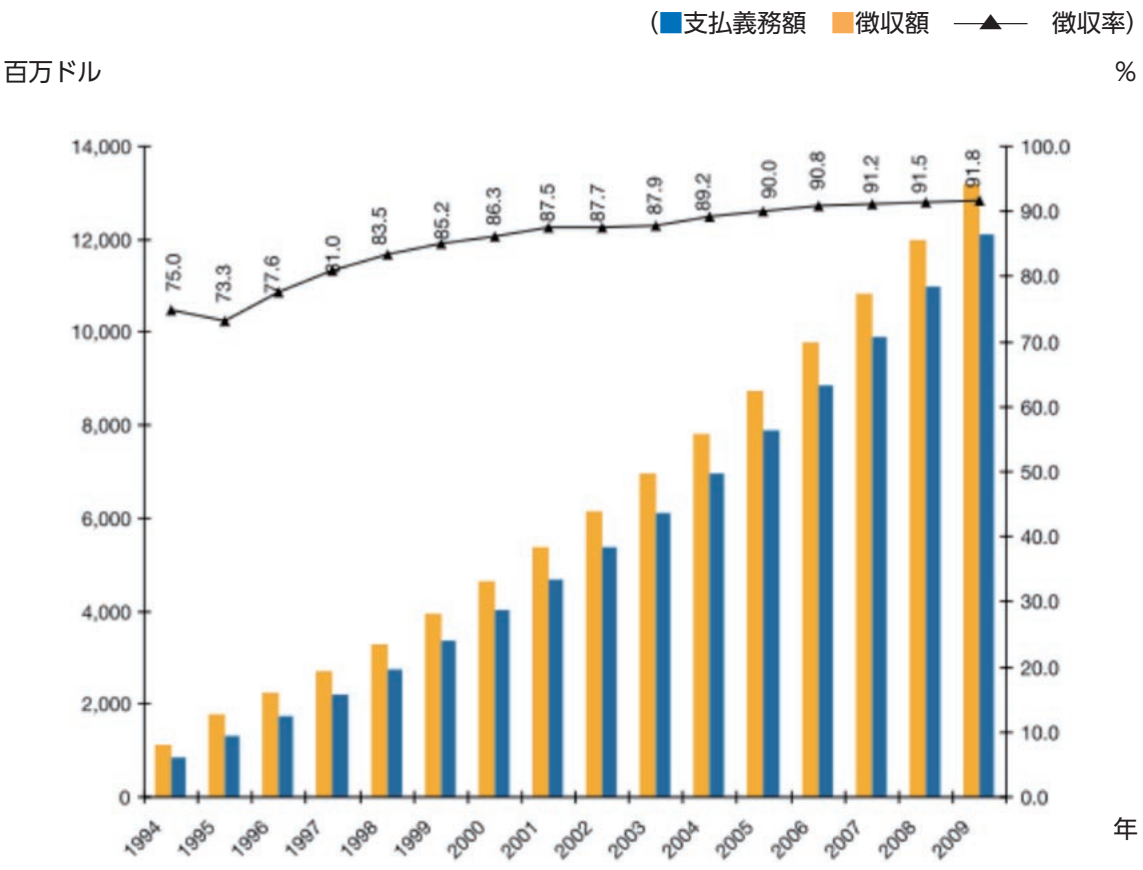
また、平均額（2009年）をみると、支払い免除のケースを除いた平均額は、年4,169ドルであり、最低養育費を超えるケースのみの平均額は、年5,312ドルである。前年の年報で、2008年の平均額をみると、それぞれ、4,256ドル、6,237ドルとなっており、いずれも2008年から2009年にかけて低下している。とくに、最低養育費を超えるケースの平均額が大幅に低下しており、これは2008年に新しい算定公式に変わったことの影響といえる。制度改正は父親側の主張を反映したもの、という見方があるが、たしかに、新しい算定公式は養育費の金額を引き下げる結果となっている。

③　養育費の支払状況

最終的に養育費が支払われたかどうかが最も重要な点となるが、CSAの徴収状況について、まず、制度導入時から2009年までの累積でみると、養育費の支払義務額の累積総額は132億330万ドル、それに対して、実際に徴収された（あるいは、免除された）累積総額は121億1,470万ドルで、徴収率は91.8％である。徴収率は、制度導入時の1989年から1991年の時期は65％程度であったが、その後、上昇しており、**図４-５**で1990年代前半からの推移をみても、ほぼ着実に上昇しているのがわかる。近年、上昇幅が低いとはいえ、すでに90％を超えており、CSAによる徴収は機能しているといってよい。

滞納額は累積で約10億ドルを超えるが、その推移をみると、国際ケース（いっぽうの親が国外にいるケース）の滞納が増えており、2009年では国際ケースが滞納額全体の約24％を占めている。グローバル化による国際人口移動が活発化するなか、国際ケースの養育費の確保は、各国が共通して抱える今後の課題といえる。

図４－５　累積でみた養育費の支払義務額と徴収額および徴収率：CSA徴収ケース

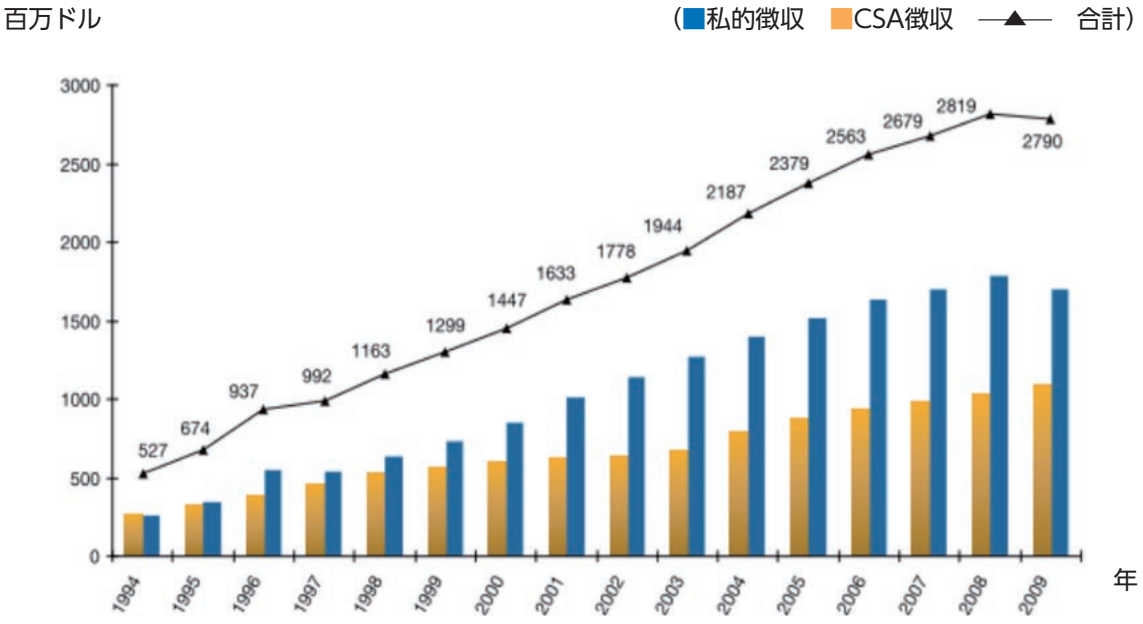


出所）Child Support Agency（2009b：42）

なお、私的徴収ケースで養育費が支払われない場合、受け取り側の親はCSAに徴収を申請することができ、そうすると、CSA徴収ケースとなるため、私的徴収ケースの徴収率は100％とみなされている。

つぎに、CSA徴収と私的徴収により、実際に支払われた養育費ついて、**図４-６**をみると、2009年に支払われた養育費は、CSA徴収で10億8,800万ドル、私的徴収で17億200万ドル、合計すると27億9,000万ドルである。2009年は前年より減少しているが、これは算定公式の変更によるものと考えられ、それを除くと、支払額は一貫して増加している。なお、制度が導入された1988年からの累積でみると、2009年までの支払総額は290億ドルを超えており、これは支払義務額の96％に相当するという。

図４－６　各年の養育費の支払総額：私的徴収とCSA徴収



出所）Child Support Agency（2009b：44）

最後に、CSA徴収ケースの徴収方法についてみると、給与天引き等の「雇用主による控除」の割合が低下傾向にあり、他方、郵便振替等で親がCSAに直接支払う「私的な支払い」の割合が上昇している。2009年では「私的な支払い」が49.8％と全体の半数を占め、「雇用主による控除」が36％、「税還付金からの控除等」が10.3％、「その他」が3.9％となっている。このように、オーストラリアでは本人からCSAへの自発的な支払が増えているが、それは、背後に確実な徴収制度が控えているがゆえに、実現しているものと考えられる。こうしてみると、養育費制度が養育費支払い義務の規範を形成し、また、制度の存在がその規範の実現を下支えしているといえる。

（２）各種調査にみる養育費の受給率

ひとり親世帯の養育費の受給状況については、定期的な調査や統計はみられず、個別の調査で把握された状況をみていくしかないが、調査によってその結果は異なっている。2000年代の３つの調査結果によると[7]、非同居の父親（おもに支払い側）の回答では、養育費の支払率は76-77％となっているが、一方、同居の母親（おもに受け取り側）の回答では、養育費の受給率は62-66％、あるいは49％となっている[8]（Qu & Weston 2008：28）。この

[7] General Population of Parents Survey：GPPS（2006）、Household, Income and Labour Dynamics in Australia：HILDA（2006）、Family Characteristics Survey：FCS（2003）の３つの調査。各調査の概要については、Qu & Weston（2008）のAppendixを参照。

[8] 非同居の父親の回答結果は、GPPS（2006）とHILDA（2004）によるものであり、同居の母親の回答結果は、前者がFCS（2003）とGPPS（2006）、後者がHILDA（2004）によるものである。

ように、父親の回答のほうが母親に比べて、良好な支払い状況となっている。なお、養育費の支払状況に関する、このような母親と父親の回答による差異は、アメリカの調査結果でも同様の傾向がみられる。

前述したとおり、オーストラリアでも養育費制度の導入前は、養育費の受給率が3割程度であったことからみると、受給率は大幅に上昇しており、これは養育費制度の導入による効果と考えられる。とはいえ、CSAケースの徴収率が9割を超えているのに比べ、母親の受給率は5割から6割強といった程度で、両者には開きがある。これには、先の統計にあるとおり、CSAケースでも養育費のゼロ査定（免除）ケースが1割程度あり、事実上、必ずしもすべての父親に支払義務が課されているわけではない、という点も考慮する必要がある。また、アメリカやイギリスの調査結果では、離婚母子世帯に比べて、未婚母子世帯の養育費の受給率が低くなっているが、オーストラリアでも未婚母子世帯が増加しており、このことが受給率の伸びを抑えている可能性もある。さらにいえば、オーストラリアの養育費制度では、父親の追跡サービスを実施していないが、そのことが徴収率と受給率のギャップに関係しているとも考えられる[9]。

さて、このように養育費の受給率は、CSAの徴収率には達していないものの、母子世帯の養育費の受給率が約20％という日本に比べると、オーストラリアの母親の受給率は高いといえる。ただし、日本では、父親を対象にした養育費の調査は実施されていないため、これが実施されれば、各国の父親と母親の調査結果の傾向からみて、日本でも養育費の支払率は、受給率の2割という数値より高い結果となる可能性もある。仮にそうだとしても、オーストラリアの父親の養育費支払率が日本よりはるかに高いことは明らかである。いずれにせよ、日本の養育費の支払い状況は、オーストラリアに比べてあまりにも低調であり、問題は深刻である。

5　まとめに代えて

以上、オーストラリアの養育費制度について、1988年の制度導入ならびにその後の改革についてみてきた。日本においても、養育費制度の導入が求められているが、オーストラリアにおいては、子どもの貧困に対する政府の問題認識が制度導入の推進力となった経緯がある。子どもの貧困については、すでにOECDの報告書において、2000年代半ばのデータにより、日本の相対的貧困率（以下、貧困率）が非常に高く、とくに、ひとり親世帯の子どもについては、加盟国で日本の貧困率が最も高いことが示されている（OECD 2008）。こうした状況から、2009年には、日本政府もOECDと同様の計算方式で貧困率（2007年のデータによる）を算出し、公表している。それによると、子どもの貧困率が

[9] たとえば、ひとり親世帯の養育費ケース全体のなかでも、徴収が比較的容易なケースがCSAに多く、そのために徴収率が高くなっているのではないか、といった点などが検討される必要がある。

14.2%、そして、ふたり親世帯の子どもの貧困率が10.2%であるのに対して、ひとり親世帯の子どもの貧困率が54.3%と非常に高くなっている[10]。このように、日本のひとり親世帯の子どもの貧困は、国際的にみても極めて深刻な状況にあり、日本政府の問題認識と問題に対する姿勢が問われるところである。養育費制度にはいくつかの目的があるが、それがひとり親の子どもの貧困対策の一助となることは明らかである。日本でも、子どもの貧困と養育費をめぐる議論を通して、養育費制度の導入に向けた社会的気運を高めていく必要がある。

また、オーストラリアの現行制度の内容をみると、離別した親による子どものケア費用が細かい区分によって、算定方式に組み込まれている点が特徴といえる。これは、政府が離別した親子の面会交流、さらには共同監護を推進していることによるものであり、非同居親に面会交流のインセンティブを与える政策である。日本でも、養育費と面会交流は車の両輪といわれているが、それには下支えとなる制度的な仕組みが必要である。オーストラリアの算定公式における手法が、養育費の支払いと面会交流の実現をうまく調整し、進展させる手段として機能するかどうか、今後、この仕組みの影響が注目される。

養育費の徴収に関しては、養育費制度の導入当初から税務行政との連携のもとに運営されていることが、最大の利点といえる。養育費の査定と徴収の両面において、税システムの利用が制度の実効性を高めているのは明らかである。日本では、省庁間の軋轢も予想されるが、そうした行政レベルの問題とは別に、養育費制度と税システムとの協調は、養育費を税金と同じ重みのあるものとみなすという考えが、社会の共通認識として浸透するかどうかにかかっているともいえる。とはいえ、こうした規範の形成は、一朝一夕にいくものではない。また、規範と制度との関係も複雑で、制度の導入には規範の形成が必要である半面、制度の普及によって規範が形成される面もある。制度と規範の相互作用については、共鳴的なものとみなし、制度の導入と規範の形成の両方を、できるところから実現していくことが、事態を進展させる戦略としては現実的である。

最後に制度の実績についても確認したが、その徴収実績は予想を超えるものであった。それには、上記で指摘したような、制度導入のプロセスや制度の内容によるところが大きいと思われるが、それでもなお、９割を超える徴収率には、やや疑問も残る。オーストラリアの制度の検討を通して浮上してきた疑問は、他のアングロサクソンモデルのアメリカやイギリスと異なり、父親の追跡サービスを実施していないという点である。どのような議論を経て、このような制度になったのか、また、父親の追跡サービスを実施していないことが、現実の養育費問題にどのような影響を与えているのか、これらの点については、今後の検討課題としたい。

本稿では、オーストラリアの養育費制度について、その基本的な仕組みと実態を把握し

[10] なお、本稿では、政府の公表による「子どものいる世帯のうち、大人が２人以上いる世帯」を「ふたり親世帯」、「子どものいる世帯のうち、大人が１人の世帯」を「ひとり親世帯」と記している。

た。そこにはアメリカやイギリスとは異なる点も多く、日本の制度を構想するうえで、オーストラリアの制度は、アングロサクソンモデルのもうひとつのバージョンとして、有益な参考事例であることが確認できた。

参考文献

- Child Support Agency（CSA）, 2009a, *The Parent's Guide to Child Support.* http://www.ag.gov.au/cca
- Child Support Agency（CSA）, 2009b, *Facts and Figures* 08-09. http://www.ag.gov.au/cca.
- Fehlberg, Belinda and Maclean, Mavis, 2009, "Child Support Policy in Australia and the United Kingdom：Changing Priorities But A Similar Tough Deal for Children?," *International Journal of Law, Policy and the Family,* 23（1）：1-24.
- Harding, Ann and Percival, Richard, 2007, "Australian Child Support Reforms：A Case Study of the Use of Microsimulation Modelling in the Policy Development Process," *The Australian Journal of Public Administration,* 66（4）：422-437.
- Millar, Jane, 1994b, "Poor Mother and Absent Fathers：Support for Lone Parents in Comparative Perspective," Paper for the Annual Conference of the Social Policy Association, University of Liverpool, July 1994.
- Ministerial Taskforce on Child Support（MTCS）, 2005a, *In the Best Interests of Children - Reforming the Child Support Scheme：Summary Report and Recommendations of the Ministerial Taskforce on Child Support.* http：//www.fahcsia.gov.au/sa/childsupport/pubs/Pages/default.aspx
- Ministerial Taskforce on Child Support（MTCS）, 2005b, *In the Best Interests of Children - Reforming the Child Support Scheme：Report of the Ministerial Taskforce on Child Support.* http：//www.fahcsia.gov.au/sa/childsupport/pubs/Pages/default.aspx
- OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries,* OECD.
- 小川富之，2011,「子どもの養育費の履行確保について―オーストラリアの制度を参考に―」，棚村政行・小川富之編『家族法の理論と実務（中川淳先生傘寿記念論集）』，日本加除出版：493-532.
- Parkinson, Patrick, 2007, "Reengineering the Child Support Scheme：An Australian Perspective on the British Government's Proposals," *Modern Law Review,* 70（5）：812-836.
- Qu, Lixia and Weston , Ruth, 2008, *Snapshots of Family Relationships,* Australian Institute of Family Studies.

- 下夷美幸，2008,『養育費政策にみる国家と家族：母子世帯の社会学』，勁草書房.
- 下夷美幸，2010,「養育費問題からみた日本の家族政策：国際比較の視点から」,『比較家族史研究』25：81-104.
- 下夷美幸，近刊,「母子世帯と養育費」，ジェンダー法学会編『講座：ジェンダーと法 第２巻　固定された性役割からの解放』，日本加除出版.
- Smyth, Bruce, 2004, “Child Support Policy in Australia：Back to Basics?,” *Family Matters*, 67：42-45.
- Smyth, Bruce & Weston, Ruth, 2005, *A Snapshot of Contemporary Attitudes to Child Support. Australian Institute of Family Studies Research Report* 13, Australian Institute of Family Studies.
- Taylor, Matthew and Gray, Matthew, 2010, *The Impact of Child Support Payments on the Labour Supply Decisions of Resident Mothers, Australian Institute of Family Studies Research Paper* 47, Australian Institute of Family Studies.

弁護士の視点から

弁護士　片山登志子

本報告は、養育費相談支援センター（以下、センターという）が平成23年度に実施した相談者へのアンケート結果（巻末資料１）及び相談担当者へのヒアリング結果（巻末資料２）を基礎に、報告者が、弁護士として離婚紛争に関与し養育費や面会交流などの子の監護に関する問題の解決にあたってきた立場から、養育費履行確保のために望まれる制度、施策の方向性を検討するものである。

１　センターのアンケート結果から見える養育費履行確保の困難さとその背景

相談者に対して実施されたアンケート結果の中で、養育費履行確保の困難さの背景を示すものとして報告者が特に注目したのは以下の結果である。

① 離婚後の相談者のうち、養育費に関する取り決めをしている相談者は78.4％（取決め方法は、約40％が調停、22.5％が公正証書、21.7％が口約束、12.3％が念書となっている。）（資料１　表６-１，表６-２）

② しかし、離婚後、相手方が所在不明であったり連絡ができないなどのために話し合いができない相談者は44.3％（うち所在不明が11.5％、連絡不可が37.2％、暴力が7.7％。）（同，表５-１，表５-２）

③ 養育費の取り決めをしている相談者の70.3％が不履行（うち、過去の養育費の全部不履行が19.6％、一部不履行が80.4％。一部不履行のうち34.6％が１年未満で不履行に至っている。）（同，表８-１）

④ 離婚後の相談者のうち、面会交流の取り決めをしているのは約29.5％（同，表９-１）。ただし、一度も履行されていないものを含め面会交流の履行が継続していないのは53.8％に上る（同，表９-３）。

⑤ 取り決めの有無にかかわらず面会交流が実施されていないのは70.5％（同，表９-３）

（１）養育費の合意をしても継続的履行がなされていない

①の数字から、アンケートに回答したセンターへの相談者（以下、単に「相談者」という）は、離婚時において将来の養育費の履行確保に対して高い関心を持ち、調停や公正証書作成という強制執行が可能な合意手続きを選択していることがわかる。そうでありながら、②③の数字を見ると、離婚後１年未満で養育費の支払いの一部不履行が始まり、かつ、不履行について相手方と話し合いができない状況におかれている相談者の多いことに驚かされる。

（2）面会交流に対する意識の低さ

さらに、④⑤からは、相談者の多くが養育費については高い関心をもっているにも関わらず離婚後の面会交流については合意の必要性を認識しておらず、その実施にも消極的であることが推測される。

2　相談担当者へのヒアリング結果に表れた養育費履行確保に関する問題点

センターでは、相談者に対するアンケートと並行して、研究会メンバーから相談担当者へのヒアリングも実施した（資料２）。12名の相談担当者からは、相談において対応が難しい様々な養育費不履行の問題状況とともに、相談者が離婚に際して何に悩み困惑しているかなど、相談者のおかれている実情が語られ、養育費履行確保を考えるうえでの貴重な実態および背景事情が浮かび上がってきた。報告者が特に注目したのは以下の報告である。

（養育費の合意に関する問題点）

○　家裁を利用することに抵抗感をもっている相談者が多い。家裁で決めると低額になると考え、十分な話し合いをしないままに権利者の要求どおりの金額で公正証書の作成を義務者に要求し、結局不払いになっているケースがある（これは、後述するように養育費算定表に基づく養育費の金額は低いという不満が背景にあるものと推測される）。

○　義務者が自営業者の場合においては、税務申告書の所得が基礎収入の認定に用いられるが、申告所得と実際の収入（実際には経費等として自由に使用できている金銭部分がある）との乖離が大きいにもかかわらず、それが養育費の算定に適切に反映されないという不満が相談者にみられる。

（養育費の不履行への対応策に関する問題点）

○　義務者の所在や勤務先が不明で請求も取り立てもできない場合に国に何らの対応もしてもらえないことへの不満が多い。相談を受け、義務者の所在確認の方法はアドバイスできても、勤務先の確認をするすべがなく、不履行を確実に解消する方法を示すことができない。相談者からは、養育費の取り決めをしても、義務者が不誠実な対応をとれば何の意味もなくなるのかとの不満が強い。

（面会交流と養育費の関連等）

○　面会交流に関する相談では、養育費をもらうと面会交流に応じなければいけないのか、養育費をもらわなくてもいいから会わせたくないというものが多い。面会交流は、それ自体が子どもにとって大切なものであり、養育費の支払いの有無とは別に考

えるべきであるという説明をしても、納得しない相談者もいる。

○　面会交流を継続していれば義務者と接点があるが、面会交流を行っていないと関係が途絶えてしまい、養育費が不払いになった場合に義務者の所在や勤務先など様子がわからなくなっているという印象を受ける。

○　離婚している父母が面会交流でつながりを持っていると、行政から事実婚と見なされ児童扶養手当の支払いが止まるのではないかと心配している相談者が実際に存在する。離婚後の子どもを中心とした父母の交流の大切さを、行政担当者はもとより地域の住民も含めて理解し、離婚後家庭を温かく見守る環境整備が必要である。

○　面会交流についての監護親の理解は高まっているが、どのように面会交流を実施すれば良いかという具体的な方法についてのノウハウが浸透していない。

（その他、離婚に直面している者に対する相談支援全般）

○　養育費の算定表は知っていても養育費全般についての知識がない人が多い。家裁の調停手続きもあまり知られておらず、離婚後どのように生活していくのかについて、総合的な援助を必要としている人がいかに多いかに驚かされる。

3　養育費の履行確保に関連して、離婚紛争の現場では何が問題になっているのか～課題の整理と改善の方向性

以上のアンケート及びヒアリング結果、さらに報告者が弁護士としてこれまで多様な離婚事件に関与してきた経験をふまえると、現在の日本における養育費履行確保の課題とその改善の方向性は次のように整理される。

（1）離婚に際して、そもそも養育費に関する取り決めがなされていない点をいかに改善するか

厚生労働省の平成18年度母子所帯等調査結果報告書によると、平成18年11月現在の養育費の取り決め率は全体で39％、離婚の方法別で見ると協議離婚の場合は取り決め率が31.2％であるのに対し、その他の離婚（調停離婚・審判離婚及び裁判離婚）では77.7％と報告されている。また、養育費の取り決めをしていない理由として、「相手に支払う意思や能力がないと思った」（47％）、「相手と関わりたくない」（23.7％）があげられている。

調停等を経て離婚後の生活について十分な話し合いの機会を持った夫婦の場合には養育費の取り決め率が高い反面、離婚の約90％を占める協議離婚では、多くの母親が、さまざまな事情を背景に相手と十分な話し合いをする機会や場をもてないまま、養育費の取り決めを諦めてとりあえず離婚と親権者指定の合意だけで離婚手続きに踏み切っている状況がこの調査結果から推測される。

報告者のもとにも、離婚に直面している妻が、とりあえず離婚について相談したいと訪

ねてくる。そして相談者の多くは、自分が親権者になれるかどうか、養育費はいくらぐらい支払ってもらえるか、慰謝料や財産分与の金額はいくらになるかと矢継ぎ早に質問してくる。離婚をする場合に、法的にみて自分は夫に何をどこまで要求できるのかを知りたいという思いが強い。報告者は、そうした質問に答えると同時に、離婚は夫婦にとっては関係の解消であるが、同時に、子どもを中心とした父親と母親の関係を新たに築く必要があること、そのためには、それぞれが離婚後の生活をきちんとイメージし、親子交流のあり方についても共通のイメージを持って協力することが必要であり、離婚前に十分な話し合いの機会を持つようアドバイスをすることにしている。そして、当事者だけで話し合いが難しい状況にある場合には、家庭裁判所の調停を利用することを勧めている。

しかし、離婚に直面している妻は、基本的には様々な事情から夫に対する信頼感を失っていることが多く、夫と話し合いをすること自体に大きな不安と諦めを感じ、調停で話し合っても無駄、時間をかけて養育費を取り決めても払ってもらえなくなればそれまで、それなら離婚と親権者の合意さえできればとにかく早く離婚をした方が良いと主張する妻も少なくない。相談を継続する中で、夫が離婚に応じない場合や親権者の合意ができず子の奪い合いのような状態になるケースは弁護士が委任を受けて調停で話し合いを行うことになるが、相談だけで終了したケースで、その後、夫とどれだけの話し合いがなされたか、養育費についてきちんとした取り決めがなされたかは不明である。

今般、民法第766条等が改正されたことに伴い、平成24年４月から離婚届出用紙の書式が改定され、養育費や面会交流についての取り決めの有無を記載する欄が設けられた。これによって、協議離婚に際しても、養育費に関する取り決めをすることの重要性が離婚当事者に認識される契機となり、取り決め率が向上することがある程度は期待される。しかし、諸外国の法制度と異なり、養育費支払いに関する取り決めが離婚成立の要件ではなくあくまでも努力義務にすぎない中、上記のような離婚に直面している妻の心理状態に鑑みると、養育費の取り決めを本当に促進するには、さらに抜本的な養育費取り決め支援の仕組みが必要である。相談担当者のヒアリングでも、養育費そのものについての知識が不足している相談者、家庭裁判所の調停手続きを知らない相談者が多いことが指摘されている。何よりも、離婚に際して、未成年者の監護（養育費と面会交流）について具体的かつ実効性のある合意をしておくことの必要性を離婚紛争に直面する当事者に理解してもらうとともに、その合意に至るまでの話し合いを継続的に支援する（相談窓口及び相談内容の拡充とともに、夫婦へのカウンセリングや夫婦が話し合える場の提供も含む）機関を早急に整備することが重要である。

（２）養育費に関する協議において、「適切な」内容の合意が必ずしもなされていない点をいかに改善するか

養育費が将来にわたって支払い続けられるためには、当事者双方が、①養育費の意義を理解し、②支払金額、支払方法、支払期間について真に納得したうえで、③実効性のある

明確な合意をすること、が必要不可欠である。したがって、「適切な」内容の合意、あるいは「適切な」内容の合意に至る話し合いを支援する基盤の整備が必要である。

この観点から重要なのは、相談担当者のヒアリングでも指摘されているが、全国の家庭裁判所の多くで使用されている養育費算定表（平成15年３月に東京・大阪養育費等研究会が判例タイムズ1111号で発表した「簡易迅速な養育費の算定を目指して～養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案」）に基づいて算定される養育費の額について、権利者から低額であるとの不満がある点である。当事者のみならず、弁護士等の実務家及び研究者等からも、算定表による養育費の額では実際の生活費に満たず生活保護基準以下になる場合もあることへの批判や、個別具体的事情が十分に考慮されない不合理性があるなどの疑問が表明されている（日本弁護士連合会では、平成24年３月15日に「養育費・婚姻費用の簡易算定方式・簡易算定表」に対する意見書を公表し、裁判所に対して、地域の実情その他の個別具体的な事情を踏まえて、子どもの成長発達を保障する視点を盛り込んだ新たな算定方式の研究とその成果の公表を求めている）。

養育費算定表の内容の是非については今回の研究対象から除外されているため、本報告ではこれ以上言及しないが、養育費算定表が、家庭裁判所の調停・審判のみならず地方公共団体における母子家庭に対する相談業務等においても広く活用されていることに鑑み、養育費算定表に基づく養育費額への不満が、調停手続きや自治体での相談という養育費に関する話し合いを支える重要な機関そのものへの信頼を揺るがせることにつながってはならないと考える。

離婚当事者が真に納得できる「適切な」養育費の合意をいかに支援するかという観点から、養育費算定表の検証、見直しも含め、「適切な」養育費合意のあり方が再検討される必要がある。

また、当事者が納得できる適切な内容の養育費合意を定着させるためには、合意ができなかった時の最後の砦となる家庭裁判所の役割が非常に大きい。当事者間で話し合いをしてみても合意に至らないときは、調停を利用すれば個別事情も考慮した適切な合意に辿り着ける、調停での合意が無理でも審判になれば確実に適切な養育費が算定される、そういう信頼できる家庭裁判所の体制が整備されていれば、当事者は養育費を取り決めるための話し合いをすることに前向きになれるであろう。かつ家庭裁判所の審判において適切な養育費の先例が蓄積されていけば、当事者は、家庭裁判所の手続きを利用すれば個別事情はこのように考慮されて、こういう算定がなされるという予測が可能となり、当事者間の話し合いで、あるいは専門家への相談を利用することで、適切な合意に納得のうえで辿り着けるようになるであろう。残念ながら、現状の家庭裁判所においては、調停や審判において、必ずしも個別事情が十分に斟酌されていないケースが少なくない。算定表の検証、見直しとともに、家庭裁判所が、当事者が納得できる養育費をいかにして算定し合意に導くか、調停の運営にも改善が求められる。

（3）将来に向けて養育費の支払いを継続してもらえるような父母の信頼関係をいかにして築くか

養育費が将来にわたって支払い続けられるために重要なもう一つのポイントは、離婚後においても父母が一定の信頼関係をもって子どもの養育に関わり続けることである。この観点から、面会交流の継続的実現が養育費の履行確保においても極めて重要な意味を持つことになる。

そもそも、離婚後においても、子どもにとっては監護親・非監護親ともにかけがえのない存在であり、両方の親からの愛情を感じとれる場として面会交流が円滑に継続して実施されることは、それ自体、子どもの人格形成や精神的安定にとって極めて有益であり重要である。

しかし、センターのアンケート結果を見ても、アンケート回答者の養育費に対する意識の高さに比べ、面会交流に対しては意識が低いことが伺われ、さらに相談担当者のヒアリングにおいては、養育費をもらわなくてもよいので面会をさせたくないという相談者も依然として多いことが指摘されている。

報告者が相談を受けたり関与したケースにおいても、子どもの意思など何らかの事情で面会交流が実現できない、あるいは途中で途絶えた場合に、「母親は面会させる義務を履行しないのに、父親の自分だけが養育費の支払い義務を負い続けるのは不合理である」として、面会できない父親から養育費の支払いを打ち切りたいとの申し出がなされることがある。このようなケースで、養育費の支払いを継続してもらうためには、改めて養育費についての理解を求めるとともに、直接の面会交流に代わる間接的交流（子どもの手紙や写真の送付、学習の記録など成長の過程を示す資料の送付など）の実現を調整し、養育費の義務者が、子どもの成長と子どもとの何らかの交流を実感しながら納得して養育費の支払いを自主的に行える関係の再構築に努めている。

養育費の支払いを継続してもらうことも、面会交流を継続することも、いずれも子どもが健やかに成長するうえで不可欠な親子の交流である。このことを父母双方が理解することこそが重要であり、離婚の協議に際して、養育費と面会交流の話し合いを同時に並行して支援する仕組みが必要である。相談担当者のヒアリングにおいて、面会交流についての監護親の理解は高まっているが、どのように面会交流を実施すれば良いかという具体的な方法についてのノウハウが浸透していないとの指摘があったが、離婚協議の段階で、具体的な面会交流のイメージをつかめるよう、それぞれの親子の事情に沿った面会交流の試行を含め、具体的な実施に向けた支援が必要である。

さらに、上記のとおり、面会交流が実現できないことが養育費の支払いを中断させる契機となることも少なくない。したがって、合意に至る話し合いの支援だけでなく、離婚後の面会交流そのものを支援する仕組み造りも、養育費履行確保につながる重要な方策である。

（4）将来にわたる継続的な養育費の履行を確保する制度の不備をいかに改善するか

将来にわたる継続的な養育費の履行確保を考えるうえでの制度課題は大きく３つに分けることができる。

【養育費立替払制度等の創設】

一つは、アンケートでも不満が表明されているように、義務者の所在や勤務先が不明であるために、離婚に際して養育費の取り決めがあっても取り立ても強制執行もできないようなケースに国がいかに対応すべきかという課題である。

養育費の履行を確保するために平成15年に民事執行法が改正され、養育費など扶養義務等に基づく定期金債権については、すでに支払が遅滞している場合において、義務者の給料その他の継続的給付にかかる債権を差し押さえるときには、将来支払期限が到来する分についてもまとめて強制執行の手続きをとることが可能となり、さらに、差押え可能な範囲が４分の１から２分の１まで拡大された。この法改正は、義務者が給与を得ておりかつその勤務先が判明している場合には、養育費の履行を確保するものとして極めて大きな効力を発揮している。一度差押え手続きをとると、将来の養育費についても第三債務者である勤務先から権利者の口座に支払がなされることになり、安定した養育費支払機能を果たしているとともに、義務者においても給与の差押えを避けるために任意の支払いを続ける動機づけとなっているからである。しかし、義務者の勤務先や財産が不明の場合には、強制執行を利用することはできない。義務者（債務者）の財産を把握するための制度として、民事執行法の中に財産開示手続きが設けられているが、利用した実感としては実効性が少ないように思われる。手続きが煩雑であるうえ、義務者が財産目録の提出や開示期日の出頭に応じなければ財産開示手続きは終了し、確実に財産を開示させることにつながらない。

したがって、勤務先が固定していなかったり、不明となった場合に養育費の支払いを確保することは極めて難しいのが現状である。

欧米諸国の養育費履行確保制度を見ると、子どもの扶養義務を第一次的には親に課したうえで、この扶養義務が確実に履行されるよう国が給与から源泉徴収の形で天引きする方法でその徴収に関与したり、親が扶養義務を果たさない場合に、国が養育費を立て替えて支払ったうえで義務者に対して償還を求め、給与から強制的に取り立てるといった国の措置について法整備がなされている。

日本でも、早くから養育費立替払制度の新設が提唱されているところであるが（日本弁護士会連合会では平成16年３月19日に「養育費支払確保のための意見書」を公表し、債務名義のある養育費について１回以上の不払いがある場合には、権利者が社会保険庁に対して養育費の立替を申し立て、社会保険庁がこれを立替支払したうえで義務者から徴収する養育費立替払制度の創設を提言している）、社会情勢の変化に伴い雇用環境そのものも変貌し、勤務先の把握が困難になるケースが増加することが予想される中、養育費立替払制度の実現に向けた具体的検討が進められる必要がある。

（1）（2）（3）ですでに述べたように、養育費の履行を確保するためには、離婚に際して未成年者の監護（養育費及び面会交流）に関する具体的かつ実効性のある合意をしておくことが重要である。しかし、所在不明や勤務先不明という義務者の不誠実な対応によって養育費の合意が全く実効性のないものとなる現行制度のもとでは、監護親が、「関わりを持ちたくない相手と嫌な思いをして養育費の話し合いをしても払ってもらえなくなったらどうしようもないというのでは話し合うこと自体が無駄ではないか」という思いを抱くことは避けられず、実効性のある執行力ある養育費合意を促進することは難しい。養育費の取り決め率を向上させるためにも、義務者に養育費の支払いを確実に履行させる新たな制度の導入が必要である。

【現在の履行確保制度の拡充】

義務者による養育費の自主的な履行を確保するためには、家庭裁判所の履行勧告制度が重要な役割を担っている。すでに繰り返し述べたように、養育費の支払いは離婚後の親子の交流の一つであり、強制的な執行手続きによってではなく、義務者からの任意の支払が継続されることこそが、子どもが非監護親からの愛情を感じ取ることを可能にし、子どもの人格形成や精神的安定にとって極めて重要である。

また、義務者が不履行に陥るケースの中には、義務者の病気や給与の減額、失業といった様々な事情のある場合もあり、履行勧告を契機に、権利者と義務者間で養育費の金額や支払い方法について再調整がなされ、任意の支払継続に繋がることも少なくない。

このように、養育費の本来の意義に照らし重要な役割を担っている家庭裁判所の履行勧告制度であるが、相談担当者のヒアリングでも、履行勧告に実効性がないことや、そもそも調停離婚をした当事者でさえ履行勧告制度を知らないという問題が指摘されている。

履行勧告制度を当事者に周知するとともに、履行勧告が実効性をもった制度として信頼されるよう、家庭裁判所はその運用のあり方を再検討すべきである。

【義務者が納得して支払い続けられる制度と手続きの整備】

弁護士のもとには、養育費が不払いになった場合にその履行を求める相談者のみならず、給与の減額や失業、再婚など生活環境の変化に伴い養育費の減額を求める義務者、あるいは当事者間で養育費の合意をしたもののその内容に納得できない義務者からの相談も寄せられる。

義務者の経済状況や家族関係に変化が生じた際に、手軽に再協議ができる環境があれば、不履行にならずに減額等で調整が可能なケースも多い。しかし、養育費の増減額の調停・審判手続きを知らない当事者も少なくないし、知っていても、離婚後、子どもの父母としての交流を行えていないケースや面会交流が途絶え面会交流をめぐって激しい争いを経験した夫婦、離婚時に激しい葛藤があって養育費など子どもの問題について十分な話し合いを持てなかった夫婦の場合は、再度調停を申し立てて話し合いを行うことに大きな抵

抗や無力感を感じている場合もある。

本来、養育費は、子どもの成長や、父母それぞれの生活状況の変化に応じて弾力的に協議がなされるべきものである。そうした基本的な養育費の考え方を離婚時に双方が理解し納得しておくことが大切であり、そのためにも（1）で述べたように離婚時における適切な話し合いを支援することの意味は大きい。

さらに、義務者においては、養育費を支払っていても税法上の扶養控除を受けられないことに対する不満が非常に大きい。離婚時の話し合いにおいても、義務者の側からは、離婚したら扶養控除がなくなり実質的な手元収入が減額されるのであるから、それを考慮して養育費を決めるべきであるという主張がなされたり、実際に離婚直後に子どもの扶養に関連する手当がなくなったり扶養控除が受けられなくなり収入が減額になったとして養育費の減額を求めたいと主張する義務者もいる。こうした義務者の不満、納得感のなさが養育費不払いの遠因になることにも配慮すべきである。

養育費支払い債務を負い、かつそれを誠実に履行している義務者に対して税制上の控除を認めるなど、税制面での養育費履行確保に向けた見直しも求められる。

4　さいごに

繰り返しになるが、養育費の継続的な履行を確保することは、単に監護親と子どもの経済的な生活の安定を図るために必要であるだけではなく、子どもの人格形成や精神的安定にとっても極めて有益であり重要である。離婚を経験し父親からの養育費が途絶えた中で成長した子どもから、「どうしてお父さんは僕の養育費を支払おうとしなかったのでしょうか？」と尋ねられて答えに窮した経験がある。また、基本的な養育費の金額合意をしていても、新たな学費等の負担が発生するたびに争いになる両親の間で悩みを抱え続けてきたと後になって告白してくれた子どももいた。

両親が離婚をしても、子どもは双方の親からの愛情を感じながら成長することを望んでいる。離婚を考える夫婦は、こうした子どもの気持ちをしっかりと受けとめ、離婚後も子どもの生活を協力して支えていくために何をすべきかを第一に考えなければならない。

他方で、離婚は、当事者である夫婦にとっても、相手方に対する怒りややりきれなさを抱えた中での非常に苦しい哀しい決断である。そうした様々な思いで離婚に直面している夫婦のありのままの心情、不安や不満を理解しつつ、離婚後の両親と子どもの新たな生活を支援するためには、上記の３で述べた制度や施策の改善が一体として速やかに進められることが求められている。

家庭裁判所実務の視点から

元明治大学法科大学院教授　若林　昌子

本報告は、家庭裁判所実務の視点から、養育費（以下、民法用語として「監護費用」を用いる場合もあるが、原則として養育費という。）をめぐる家族法・執行法上の問題、養育費履行確保制度における問題の所在、養育費政策におけるあるべき方向性について検討を試みるものである。

1　養育費相談支援センターから見えるもの

はじめに、今回のアンケート結果（巻末資料１）等の分析・評価をすべきであるが、特に注目すべき主な問題点についてのみ触れることとし、詳細は他の報告書に委ねる。

（1）相談者の声

相談者の相談、アンケート結果から見える「相談者の声」について、特筆すべき点は以下のとおりである。（なお、離婚後の相談者の内、協議離婚者67.6%、調停離婚28.4%、裁判離婚2.8%である（資料１　表４）。）

相談者は、「相談支援センターとは何をしてくれるところか。」を問い、「単なる手続相談」の支援ではなく、「養育費履行の支援」を求める場合が多い。つまり、養育費不履行により生活に困窮した状態であることから、相談の結果、養育費の履行に結びついた結果を得ることを期待するものが目立つ。これは当然のことであるが、センターに相談した結果、養育費の履行に結びついたのは、13%に過ぎない。この数値は、センターの相談結果のフォローに基づくものである。なお、その回答によると、「相談が役に立った」という回答は56%である（平成22年度に行ったホームページによるアンケート結果・養育費相談支援センター注）。

相談者は、子どもの養育に対し比較的意識の高いレベルでありことが推測される。相談者である当事者間における養育費の取決め率は、78.4%であり比較的高いことが特徴である（同，表６-１）。しかし、取決めの不履行率は70.3%（同，（８））である。しかも、債務者の所在不明・連絡が取れないため交渉不能率は44.3%であり（同，表５-１）、その内、離婚後の所在不明・連絡不能は48.7%である（同，表５-２）。（このことは、「相談」の限界を示すものであろう。）

離婚後の相談内容についてみると、請求手続35.8%、養育費不履行55.1%、強制執行8.5%である（同，表７）。

（2）相談担当者の声

相談担当者のヒアリングの結果（巻末資料２）から、特筆すべき問題は、次の事項であろう。

① 「義務者の所在不明」の問題が最大の悩みであり、相談の限界を感じると指摘する。これに対応する方策は、公的方策が無く、私的対応となり費用の問題もさることながら、仮に所在を突き止めても、当事者間の関係性を養育費の協議・履行が可能な程度に修復させることは極めて困難な問題であると指摘する。
② 養育費履行確保には、面会交流の影響を無視できないという指摘である。相談担当者の意見では、養育費の履行には当事者間の関係性の継続が不可欠であり、義務者と子どもの面会交流の継続は養育費の担保的効果があると指摘する。つまり、子の監護養育は、養育費と面会交流によって子育ての物心両面を支えることにより成り立つものであり、両者は密接不可分な関係にあるといえよう。
③ 養育費問題において最も重要な課題は、履行確保であるという指摘である。養育費の取決めを促し、公正証書作成、家事調停などに及んだ場合にも、不履行に陥った場合になしうる究極の強制執行には、メリットよりもデメリットの方が大きいと指摘する。つまり、強制執行は、義務者の就労環境に悪影響を与え、他方、多くの権利者が関係当事者間の人間関係を決定的に崩壊させることを畏れ、強制執行の実行を躊躇し、取立てを諦める傾向があることを指摘する。

2 養育費をめぐる法律上の問題の所在

(1) 養育費制度論の基本的理念

後に述べるとおり、父母の離婚後の子の監護に要する費用の分担について、扶養法理論との並存を認める従来の民法理論では、その理念について必ずしも明解であるとはいい難い。養育費制度の本質は父母の未成熟子に対する共同養育責任であることを基本的理念と考えるべきではなかろうか。

人類が長い年月をかけて到達した子どもの人権法であるといわれる児童の権利に関する条約（1994年５月22日発効・以下、条約という。）にその根拠を見出すことができる。日本は締約国であり条約を遵守する義務があることはいうまでもない（憲法98条２項）。なお、条約はあらゆる国に適用されることを前提にする必要上やむを得ない制約を有するため、条約の趣旨には限界のあることも認めた上で、日本の養育費法制の現状を見直す際の指導理念として考慮に値するといえよう（波多野里望『逐条解説・児童の権利条約（改訂版）』2005）。

養育費制度の基本理念として、直接的な根拠として条約３条１項、７条及び18条１項を揚げることができる。第一に、「児童に関するすべての措置をとるにあたっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」（条約３条１項）。「子の最善の利益」の解釈については議論が錯綜するが、民法766条１項後段に、「子の利益最優先原則」を明記されたことが象徴するように、養育費問題のすべてにおいて、「子

の利益最優先原則」の徹底が求められる。

第二は条約７条には、児童は出生後直ちに登録・氏名・養育を受ける権利を有するとされる。さらに、条約18条は、父母の共同養育責任、父母の養育責任の第一義性、締約国の父母の養育責任に対する支援義務を規律する。父母の共同養育責任の趣旨については、条約制定過程の議論によるとオーストラリアの提案である「common and similar responsibility」が最終案として示された（前掲波多野131頁）。しかし、父母の「共同による類似の責任」の趣旨は不明確であるとして「父母の共同養育責任」とされた。各養育責任の程度に関しては、父母双方の資力に対応することがその趣旨であろう。

（２）養育費（監護費用）請求の根拠法

周知のとおり、先の民法の一部改正（平成23年法律61号）において民法766条に協議離婚する場合の協議事項として、子の監護費用、及び父母と子の面会交流について努力義務規定が設けられた。この趣旨は、ある意味では従来の実務を追認し、さらに協議離婚の際に子どもの監護事項につき協議を促すものであり、協議離婚届出用紙に養育費・面会交流の協議の有無記入欄が設けられた。これにより、協議離婚当事者が養育費について積極的に協議することが期待できるが、そのことがどの程度養育費の実効性に繋がる効果を有するかは未知数である。

現行民法では、養育費請求の根拠としては民法766条と民法877条が並存している。両規定の関係に関しては、古くから研究者の見解も多岐に及び、実務・裁判例の上でも両者並存させ多元的請求を認める（中山直子『判例先例･親族法―扶養―』日本加除･2012･11頁）。養育費は、親の未成熟子に対する一方的な義務であり、共同して分担する性質を有すること、親と未成熟子との生活を一体としてとらえる保持義務であると解することに異論はない。実務上も、未成熟子の生活費等については、父母が婚姻中は婚姻費用の分担請求（民法760条）の方法、婚外子については、民法877条（扶養義務）による方法等多岐にわたる。先に触れたとおり実務の大勢は、民法877条に基づいて請求をなすことも、766条による請求も可能であるとするが、一般的に民法766条・家事審判法９条乙類４号事件として取り扱われる。（岡健太郎「養育費の算定と執行」若林昌子･床谷文雄編『新家族法実務大系②』新日本法規・2008・304頁）古くは、実務も、877条説が大勢であったが、時代の趨勢と共に766条説に移行した。何故、766条説の実務処理が一般的傾向として固定化したかは、子どもの法定代理人の処理が煩雑化することを回避できることが直接的原因であろう。しかし、この背後には、養育費請求の本質的制度趣旨に応えるものであったと考えられる。つまり、従来の766条・877条競合領域について、より父母の未成熟子に対する共同養育責任の立法趣旨に応えてきた実務であるということができる。

未成熟子の離婚に伴う養育費について、最判平成９年４月10日第一小法廷判決（判例時報1620号78頁）は、下級審実務の766条類推適用説を明確化した。この判決は、子の監護費用と扶養料の手続的問題を766条に引き寄せる解釈により、子の利益に配慮することを

鮮明にした（二宮周平「離婚請求を認容するに際し別居後離婚までの間の子の監護費用の支払を命ずることの可否」判例時報1637号202頁）。

現行扶養法の構成は、①夫婦間扶助・婚姻費用分担752条・760条類型、②親の未成熟子監護費用分担766条類型、③直系血族扶養（未成熟子扶養を含む）・兄弟姉妹扶養877条１項類型、④三親等内の特別事情扶養877条２項類型によるが、親の未成熟子に対する養育義務は、その他の親族扶養とは、先に述べたとおり、その性質を異にする。改正766条１項は「子の利益」優先原則の立法趣旨を鮮明にしたと解することも可能であり、さらに、立法論としては、養育費法制を子どもの監護法制として位置づける構成の議論がなされている（民法改正論として、「家族法改正―婚姻・親子法を中心に」ジュリスト1384号、犬伏由子「親権・面会交流権の立法課題」家族<社会と法>26号35頁等）。

（３）養育費履行確保制度について

①　履行勧告について

養育費等について義務者が任意に履行しないとき、権利者の申出により、家庭裁判所の行う履行勧告は、義務の履行状況を調査し、義務者に対して履行を勧告する（家事審判法15条の５、25条の２）ことにより、任意の履行を促進する機能を果たしてきた。しかし、最近の履行勧告の調査については書面勧告が主流になる傾向がうかがえ、その実務の運用に疑問を呈する声もある。（なお、履行命令（同15条の６、25条の２）は低調であり、寄託（同15条の７、25条の２）は利用されない。）

家事事件手続法の制定は、家事審判において監護費用の支払を認めた場合、それは債務名義性を有する（家事事件手続法75条）が、その履行確保について検討はなされなかった。同手続法は、義務の履行状況調査・履行勧告（同法289条）及び履行命令（同法290条）を規律するが、これは積極的にこれらの履行確保機能に期待したのではないといわれる（山本和彦「家事事件手続法の意義と今後の展望―民事訴訟法研究者の視点から」法律のひろば2011年10月号33頁）。したがって、立法上の課題は殆ど残されたと考えられる。後に若干述べることとする。

②　強制執行の実情

扶養料の強制執行については、平成15年、16年の民事執行法改正により若干の強化がみられる。その実情について概観する。

平成15年には、扶養義務に係る確定期限の定めのある定期金債権について一部不履行があるときは、当該定期金債権のうち確定期限の未到来分についても債権執行を開始できる旨改正された（民事執行法151条の２）。これについて、全国的統計はないが、東京地裁民事執行センターの統計によれば、同管内の申立件数は、平成16年＝152件、17年＝157件、18年＝177件、19年＝150件、20年=178件である。これには、差押禁止範囲が２分の１に拡張された民事執行法152条３項が効果的影響を与えているといわれる。

次に、平成16年には、扶養義務等に係る金銭債権について間接強制が許されることになった（民事執行法167条の15,16）。この規定による統計はないが、家事債務全体（子の引渡、面会交流等を含む）の間接強制の申立件数は、平成17年＝52件、18年＝87件、19年＝96件、20年＝100件、21年＝95件である。

養育費について間接強制を認めた決定として、公表された下記の事例等があるが、いずれの決定にも、債務者に苛酷になり過ぎないように間接強制金の支払期限について配慮されていることがうかがえる。（大阪家裁決定平成19年３月15日（家月60巻４号87頁）、横浜家裁決定平成19年９月３日（家月60巻４号90頁）、広島家裁決定平成19年11月22日（家月60巻４号92頁）

（４）養育費の本質に配慮した実務

①　養育費固有の実務のあり方

養育費履行確保について履行勧告が一応利用率もある程度の数値を維持し、積極的評価を得ているということができる。これも、養育費履行義務の本質を考慮すると強制執行が義務者にはもちろん、権利者にとっても積極的効果を期待できないことから、履行勧告に依存せざるをえない状況を示すということもできる。つまり、養育費履行義務は親子間で相当長期間継続するものであり、親子の生活に直接かかわるものであることから、例えば、給与所得について債権差押を受けることは、義務者の勤務先への悪影響は容易に理解でき、義務者を転職、退職に追い込むことになりかねない。つまり、義務者、権利者ともに物心両面で疲弊させ、人間関係を崩壊させることは避けられない。このような事態を避けること、或いは最小限にするために、裁判実務のあり方に関心を払う必要がある。

②　強制執行段階にも和解を

間接強制の手続に、当事者審問が必要的とされた制度趣旨も、間接強制の審理手続においても当事者間の和解による解決のチャンスを考慮されていると解するべきであろう（森田修『強制執行の法学的構造』東京大学出版会・平成７年・335頁、伊藤真ほか「座談会・間接強制の現在と将来」判タ1168号26頁・平成17年）。

最悪の場合に、強制執行手続が開始された場合にも、当事者審問の機会に双方が相手の事情を認識することになり、強制執行は双方にとってデメリットであることを考慮する機会になり、養育費債務の履行の継続性を考慮すると和解による解決が双方にとって合理的である。

③　当事者教育プログラムに新執行法の趣旨を織り込む必要性

民事執行法改正における養育費債権の強制執行について強化されたことに伴い、家事調停調書の作成、裁判上の和解調書の作成、公正証書作成段階における当事者に対し、養育費債務強制執行への特別の理解を助ける配慮が極めて重要である。つまり、当事者が養育

費強制執行のリスク、デメリットについて正確な認識を持つことにより、強制執行に至る前に、事情変更による再調停の申立などの合理的行動を取ることができ、或いは、不履行のデメリットとして強制執行のリスクを意識することが不履行の防止意識に繋がる可能性もあると考えられる。

④　権利保障的機能と調整的機能の要請

養育費履行確保制度は、司法の最後の砦として確定判決、審判などが「絵に描いた餅」ではないことを保障する制度でなければならない。しかし、養育費債務の履行は任意履行であることを最大の課題にすべきである。つまり、司法制度として権利保障的機能と調整的機能を併有することが、養育費履行確保制度の視点から特に要請される。

その具体的方策については、比較法の視点から検討をされる他の研究報告に委ねるが、養育費不払いの場合の法的制裁、間接強制の多様化（海外渡航の禁止処分、運転免許の取消処分など）、国による代替的徴収等の制度を考えるべきであろう。

さらに、調整的機能として、調停、和解等の充実したプロセスが要請され、それを担う専門職の養成、システムが課題である。

3　養育費の履行確保制度に関連する提言

（1）公益的課題と当事者支援の専門性・継続性

先に述べたとおり、子育て問題は、親が第一次的養育義務を負う共同責任であることを基本にする私的な側面を有すると同時に、公益的側面を有することである。親の養育義務が自律的に果たされない場合には、国がそれを補充的に支援する責任がある。つまり、子育てのプライバシー性を保障すると同時に、親による子育てに問題のある場合には、積極的に公的当事者支援を行う二重構造であることを基礎に置くシステムの構築が求められる。

しかも、紛争当事者支援が効果的であるためには、早期に、継続的に、専門的な対応が求められ、そのための直接的対応は民間に委託するシステムを構築する必要性がある。それに対応する人的・物的システム充実のためには公的財政支援が不可欠である。オーストラリアにおけるファミリー・サポート・システムは、参考にすべき点が多いように思われる（犬伏由子監修･駒村絢子訳「オーストラリア2006年家族法制改革評価報告書（要約版）」オーストラリア連邦政府・オーストラリア家族問題研究所・2009年）。特に、注目すべき点は、ファミリー・サポートにより紛争の激化が回避され、紛争処理体制が司法手続を中心とするものから早期の当事者支援に移行したことである。これにより、単に司法機関の負担軽減のみではなく、当事者の親子関係の疲弊を回避できることが報告されている。

（2）協議離婚における子の監護ルールの義務化

日本の離婚制度の特質として協議離婚制度における当事者間の任意処分性が指摘され、欧米諸国の司法関与を原則とする離婚制度とは対照的である。当事者間の任意処分性の尊重は、プライバシー尊重の要請に沿う側面もあるが、これは当事者の対等性が前提にあることを必要とする。さらに、子どもを伴う離婚の場合には、子どもの権利主体性に配慮することが不可欠であり、これは制度的保障によらなければ実現しない。特に、親の離婚に伴う子の監護に関する子の利益を保障するには司法関与が求められ、その制度構築は緊急課題である。

先に触れたとおり、民法766条の改正により、協議離婚の際には、当事者間で子の監護費用（養育費）、面会交流について協議する努力義務規定が実現した。親権者指定については、協議離婚受理の要件とされているが、養育費については努力義務に過ぎない。今後の立法課題として、緊急に子どものある協議離婚制度について見直される必要がある。つまり、離婚に伴う子どもの監護に関する父母間の監護ルールの義務化について司法関与の制度構築を検討すべきであろう。

なお、親の離婚に伴う子どもの司法手続については、子ども代理人制度（「子の利益」を担う保護機関）の構築が不可欠である（法律時報83巻２号「特集・子どもの声を聞くー子どもの手続上の代理をめぐって」、佐々木健「子どもの代理人」の職務に関する一考察―日独・家事事件手続法改正の比較からー」棚村政行・小川富之編『家族法の理論と実務』2011・457頁）

（3）面会交流と養育費の具体的規律化

面会交流と養育費の関係については、複雑な問題が指摘されながら、明確な規律のないままいわゆる白地規定であるため、その実務は解釈運用に委ねられてきたが、それには限界のあることも明らかである。父母の共同養育義務を根底に導かれる養育費の分担義務・面会交流の権利・義務について、具体的規定の構築が要請される。つまり、仮に、面会交流事件の要件として、養育費不履行の事実は消極的子の利益に該当すると明文化された場合、養育費の履行を促進し、面会交流の実施場面にも効果的な影響の生じることが予測できる。以下簡単に両者の関係について述べる。

これまでにいわれてきたとおり、養育費と面会交流とは別個の権利義務関係であり、両者は対価関係にあるものではない。（当事者は、両者を対価的関係と考える傾向がある。）そこで、養育費負担能力のない親に面会交流が認められないことにはならない。しかし、養育費分担の合意・審判があるにもかかわらず、その不履行がある場合には、面会交流の成否に影響することが避けられない。具体的な面会交流の事件で、養育費について当事者間に合意があるにもかかわらず、これを履行しない親が面会交流を求めても多くの場合否定的結論が導かれる（清水節『判例先例・親族法Ⅲ―親権―』日本加除2000・330頁、石川稔「離婚による非監護親の面接交渉権」別冊判タ８号286頁、北野俊光「面接交渉権」『現

代裁判法体系10親族』新日本法規・1998年・265頁)。それは、先に述べた父母の共同養育義務を前提にすると、養育費協議の不履行行為は信義誠実義務に反する行為であり、一般的に、当該親が子どもに面会する場合にも合意が守られないリスクを推認できる。養育費不履行に正当な事由のあるときは、事情変更による審判の申立など法的な手続を講じるべきである。

つまり、面会交流も、養育費も父母の共同養育義務の内容としてその基盤は共通するものであり、さらに、面会交流は父母の共同行為に支えられた「親子の継続的交流」であり、それには反社会的行為、違法行為をしないという最低限の信頼関係が前提となる。したがって、このような消極的子の利益が存在しないことが面会交流の要件であると考えられる(山口亮子「面接交渉の権利製と家族性」前記『新家族法実務大系②』308頁、横田光平「子どもの意思・両親の権利・国家の関与―「子の利益」とは何か」法律時報83巻12号10頁)。

(4) 家庭裁判所の審理プロセスの見直し

① 養育費申立手続の運用による二分化

現行養育費分担額は当事者間の協議、若しくは家庭裁判所の調停・審判によるが、家裁の手続について立法問題はさておき、運用の問題として当事者のニーズに応える審理モデルを検討する余地があるように思われる。問題は、算定表(ただし、現行の算定表の内容は見直し改訂の必要がある。)による調停案で合意に至る事案と特別事情のある事案について、明確な手続的区分を設けた審理プロセス・手続対応が考えられる。当事者間協議による場合は民間型ADR、公正証書など簡易・迅速な解決が可能であるが、家裁の手続による場合、算定表による迅速手続類型と特別事情認定手続類型を明確に分離し、二類型のプロセスのいずれかを選択する審理モデルが求められる。つまり、養育費の迅速処理と内容の適正性の要請に応えるため、事案の個性に対応するプロセスモデルを当事者に示し、当事者の手続的ニーズに応えることを検討すべきであろう。

現行養育費算定表による養育費の算定は、基礎収入の把握が困難な事案、特別の事情がある事案について、当事者には、迅速性・適正性ともに根強い不満が存在することが指摘されている(日弁連主催シンポジウム「子ども中心の婚姻費用・養育費への転換―簡易算定表の仕組みと問題点を検証するー」2012年3月3日開催)。

② 家裁調査官の専門的関与の必要性

養育費に関連した手続について、家裁調査官の関与が特に求められる問題の所在に触れる。

第一は、養育費に関連し面会交流申立がなされた事案では、調査官関与を必要的とすることが望ましいと考えられる。面会交流事件では家裁調査官関与が不可欠である。今後は、民法改正の影響もあり、養育費と面会交流が同時進行の事案が一般化することが見込まれる。

「家裁調査官による調査の持つ重要な役割として、調査資料を得るだけではなく、調査という面接作業を通じて、当事者に親としての役割を自覚させること、養育費の支払を通じて子との関係を持続させることの大切さを認識してもらうことがある。別居後ないし離婚後の養育費支払義務を円滑に履行するためには、当事者である親のこのような自覚が不可欠である。」（二宮・前掲205頁）。

このような観点から、子どもの監護に関する事件については、家裁調査官の関与を必要的とする制度は考えられないか。現状の家裁実務の実情においても、概ね、子の監護関連事件については調査を経ている実情にあるといえよう。しかし、裁量による調査命令では、調査命令を欠く場合にも形式的には手続上の問題は生じないが、紛争の本質的解決に禍根を残す可能性がある。

第二は、履行勧告について、先に述べたとおり家裁調査官の関与について形骸化傾向の指摘がある。前記日弁連シンポジウムの声などを参考にすると共に、先に述べたとおり、履行勧告の重要性は、養育費の履行確保における問題を考慮した処理・対応が必要不可欠である。履行勧告の内容、態様の質により、当事者の生活の質に影響することを考慮した実務の充実が期待される。

4　おわりに

養育費制度問題について最大の課題は、先に触れた相談担当者のインタビューにもあるとおり、養育費の履行確保問題であろう。国際家族法学会第14回世界大会が2011年7月にフランス共和国リヨンにおいて開催されたが、その際、Garrisson教授（米国ブルックリン・ロースクール）から、U.S.Office of Child Support Enforcement（連邦養育費履行強制庁）により、10年前の履行率17％から51％に上がり、その結果、国や州の財政支出が劇的に抑制された趣旨の報告がなされた。また、Jinsu Yune 教授（韓国ソウル大学）によると、2009年に養育費の履行に関する民法改正を行い、協議離婚に際し家庭法院は、養育費負担内容を確認し、これを調書（債務名義）に作成し、2回以上の不履行については、権利者の申請により、義務者の所得税源泉徴収義務者に対し、義務者の給与から直接、養育費を権利者に支払う制度を採用し、養育費強制執行事件が激減した趣旨の報告がされた（村野裕二、野上奈生「国際家族法学会大14回世界大会に参加して」家月64巻6号155頁参照）。

これらは、若干の情報に過ぎないものであるが、養育費制度問題の検討には、国際的潮流の視点が不可欠であることを考慮しつつ他の比較制度論の専門家の報告に期待する。あえてラフであることを慮れず付け加えるが、先進的諸国における2000年前後から始まった家族法改革は、いまや、その現代化をほぼ達成したということができる。つまり、離婚法における客観的破綻主義が父母の離婚に伴う子の監護法制の根底を支えることを共通認識として、当事者間における離婚後の子の監護ルール（監護者指定、養育費、面会交流等）策定の義務化、及びそれに対する司法関与によって「子の最善の利益」を保障する法制度の構築を実現した。さらに、「子の最善の利益」の保障を果たすために、私法である家族

法の領域を超え、公法領域、特に社会保障、離婚した母親の就労支援、税制面など広範囲に及ぶ改革を連携させながら、公的支援による官民協働の当事者支援を充実させている。

このように、世界の家族法は家族関係の中で何を護るべきかを問い、家族の中で何を禁じるべきかを問う。日本の養育費制度は、子どもの権利条約適合性の実現に向けて、父母は共同養育責任を果たし、国は家族の自律を尊重すると同時に、国の責務として、「子の最善の利益」の保障を実現する制度構築を加速させることが求められる。

（資料１）

アンケート調査結果の概略

養育費相談支援センター

１．調査の目的

養育費確保の推進のための方策を検討する基礎資料を収集する

２．調査対象者

養育費相談支援センターにかかってきた相談者のうち、アンケートに協力していただいた約700件のうち、有効な回答が得られた315件

３．調 査 方 法

電話相談者からの聞き取りによる。調査者は養育費相談支援センターの相談員延べ15人

４．調査結果の概要（暫定値）

回答数合計　315件（内訳　離婚前125件（39.7%）、離婚後176件（55.9%）、非婚14件（4.4%））

（注）離婚後の回答176件の集計については東北大学大学院下夷美幸准教授のご協力をいただいた。

（１）相談者の属性

① 男女別

表１－１

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
男	14	11.2	25	14.2	2	14.3	41	13.0
女	111	88.8	151	85.8	12	85.7	274	87.0
計	125	100.0	176	100.0	14	100.0	315	100.0

② 年　齢

表１－２－①

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
10代	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
20代	30	24.0	27	15.3	5	35.7	62	19.7
30代	67	53.6	77	43.8	9	64.3	153	48.6
40代	24	19.2	66	37.5	0	0.0	90	28.6
50代以上	4	3.2	5	2.8	0	0.0	9	2.9
不　明	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.3
計	125	100.0	176	100.0	14	100.0	315	100.1

（参考）相手方の年齢

表１－２－②

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
10代	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
20代	26	20.8	26	14.8	10	71.4	62	19.7
30代	60	48	65	36.9	4	28.6	129	41.0
40代	33	26.4	73	41.5	0	0.0	106	33.7
50代以上	3	2.4	11	6.3	0	0.0	14	4.4
不　明	3	2.4	1	0.6	0	0.0	4	1.3
計	125	100.0	176	100.0	14	100.0	315	100.0

③　職　業

表１－３

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
会社員	17	13.6	60	34.1	4	28.6	81	25.7
公務員	1	0.8	4	2.3	0	0	5	1.6
自営業	7	5.6	10	5.7	0	0	17	5.4
パート等	42	33.6	60	34.1	5	35.7	107	33.9
無　職	57	45.6	42	23.9	4	28.6	103	32.7
その他	0	0	0	0	1	7.1	1	0.3
不　明	1	0.8	0	0	0	0	1	0.3
計	125	100	176	100.1	14	100	315	99.9

④　収　入

表１－４

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
無収入	57	45.6	40	22.7	4	28.6	101	32.1
～99万円	16	12.8	14	8.0	2	14.3	32	10.1
100万円～	26	20.8	46	26.1	2	14.3	74	23.5
200万円～	10	8.0	37	21.0	4	28.6	51	16.2
300万円～	9	7.2	17	9.7	0	0.0	26	8.3
400万円～	4	3.2	7	4.0	2	14.3	13	4.1
500万円～	0	0.0	6	3.4	0	0.0	6	1.9
600万円～	0	0.0	2	1.1	0	0.0	2	0.6
700万円～	1	0.8	1	0.6	0	0.0	2	0.6
800万円～	0	0.0	1	0.6	0	0.0	1	0.3
900万円～	0	0.0	2	1.1	0	0.0	2	0.6
1000万円～	1	0.8	0	0.0	0	0.0	1	0.3
不　明	1	0.8	3	1.7	0	0.0	4	1.3
計	125	100.0	176	100.0	14	100.1	315	99.9

（参考）相手方の収入

表１－５

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
無収入	4	3.2	13	7.4	1	7.1	18	5.7
～99万円	4	3.2	2	1.1	0	0.0	6	1.9
100万円～	5	4.0	4	2.3	1	7.1	10	3.2
200万円～	10	8.0	16	9.1	0	0.0	26	8.3
300万円～	32	25.6	33	18.8	3	21.4	68	21.6
400万円～	16	12.8	20	11.4	1	7.1	37	11.7
500万円～	17	13.6	12	6.8	0	0.0	29	9.2
600万円～	15	12.0	4	2.3	0	0.0	19	6.0
700万円～	1	0.8	3	1.7	1	7.1	5	1.6
800万円～	5	4.0	2	1.1	0	0.0	7	2.2
900万円～	1	0.8	2	1.1	0	0.0	3	0.9
1000万円～	7	5.6	4	2.3	0	0.0	11	3.5
不　明	8	6.4	61	34.7	7	50.0	76	24.1
計	125	100.0	176	100.1	14	99.8	315	99.9

（注）データに問題があるため参考資料とする）

⑤　学　歴

表１－６

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
中　卒	3	2.4	6	3.4	3	21.4	12	3.8
高　卒	59	47.2	84	47.7	2	14.2	145	46.0
高校中退	3	2.4	4	2.3	5	35.7	12	3.8
専門学校卒	12	9.6	23	13.1	3	21.4	38	12.1
短大卒	18	14.4	16	9.1	0	0.0	34	10.8
大 卒	20	16.0	24	13.6	1	7.1	45	14.3
大学中退	3	2.4	0	0.0	0	0.0	3	1.0
不 明	7	5.6	19	10.8	0	0.0	26	8.2
計	125	100.0	176	100.0	14	99.8	315	100.0

（参考）相手方の学歴

表１－７

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
中　卒	6	4.8	14	8.0	6	42.9	26	8.3
高　卒	51	40.8	73	41.5	4	28.6	128	40.6
高校中退	6	4.8	6	3.4	1	7.1	13	4.1
専門学校卒	8	6.4	19	10.8	1	7.1	28	8.9
短大卒	0	0.0	4	2.3	0	0.0	4	1.3
大 卒	43	34.4	30	17.0	1	7.1	74	23.5
大学中退	2	1.6	3	1.7	1	7.1	6	1.9
不 明	9	7.2	27	15.3	0	0.0	36	11.4
計	125	100.0	176	100.0	14	99.9	315	100.0

⑥　再婚の有無（離婚後の相談者の内訳）

表１－８

	実　数	%
再婚あり	19	10.8
再婚なし	150	85.2
不　明	7	4.0
計	176	100.0

（２）子どもの状況（相談者全体）

表２

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
１人	53	42.4	77	43.8	11	78.6	141	44.8
２人	49	39.2	75	42.6	3	21.4	127	40.3
３人	18	14.4	23	13.1	0	0.0	41	13.0
４人以上	3	2.4	1	0.6	0	0.0	4	1.3
不明	2	1.6	0	0.0	0	0.0	2	0.6
計	125	100.0	176	100.1	14	100.0	315	100.0

（３）離婚後の年数（離婚後の相談者の内訳）

表３

	実　数	%
～１年	66	37.5
～２ 年	24	13.6
～３ 年	17	9.7
～５ 年	29	16.5
～10 年	27	15.3
～15年	11	6.3
15年超	2	1.1
不　明	0	0.0
計	176	100.0

（４）離婚の種類（離婚後の相談者の内訳）

表４

	実　数	%
協議離婚	119	67.6
調停離婚	50	28.4
裁判離婚	5	2.8
和解離婚	1	0.6
不　明	1	0.6
計	176	100.0

（５）相手との関係（相談者全体）

表５－１

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
話合い可能	94	75.2	95	54.0	8	57.1	197	62.5
話合いできない	31	24.8	78	44.3	6	42.9	115	36.5
不 明	0	0.0	3	1.7	0	0.0	3	0.9
計	125	100.0	176	100.0	14	100.0	315	99.9

話合いができない理由（相談者全体、話合いができないと回答した115件の内訳）

表５－２

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
所在不明	2	6.5	9	11.5	1	16.7	12	10.4
連絡不可	3	9.7	29	37.2	1	16.7	33	28.7
暴 力	4	12.9	6	7.7	0	0.0	10	8.7
その他・不明	22	71.0	34	43.6	4	66.7	60	52.2
計	31	100.1	78	100.0	6	100.1	115	100.0

（６）養育費取決めの有無（離婚後の相談者）

表６－１

	実　数	%
あ　り	138	78.4
な　し	38	21.6
計	176	100.0

取決め方法（取決めあり138件の内訳）

表６－２

	実　数	%
口約束	30	21.7
念　書	17	12.3
公正証書	31	22.5
調　停	55	39.9
判　決	4	2.9
和　解	1	0.7
不　明	0	0.0
無記入	0	0.0
計	138	100.0

養育費の金額（取決めあり138件の内訳）

表６－３

	実　数	%
１万未満	3	2.2
１万円～	9	6.5
２万円～	26	18.8
３万円～	29	21.0
４万円～	17	12.3
５万円～	26	18.8
６万円～	11	8.0
８万円～	2	1.4
10万円～	8	5.8
不　明	7	5.1
計	138	99.9

（７）相談内容（全体、重複回答あり、％は相談者数に対する割合）

表７

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	％	実　数	％	実　数	％	実　数	％
請求手続	63	50.4	63	35.8	7	50.0	133	42.2
請求権	7	5.6	16	9.1	3	21.4	26	8.3
養育費金額	66	52.8	15	8.5	3	21.4	84	26.7
増　額	0	0.0	13	7.4	0	0.0	13	4.1
減　額	0	0.0	29	16.5	0	0.0	29	9.2
収入減	0	0.0	8	4.5	0	0.0	8	2.5
再　婚	1	0.8	3	1.7	0	0.0	4	1.3
借　金	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
強制執行	0	0.0	15	8.5	0	0.0	15	4.7
婚姻費用	12	9.6	0	0.0	0	0.0	12	3.8
面会交流	5	4.0	19	10.8	1	7.1	19	6.0
養育費不履行	0	0.0	97	55.1	4	28.6	97	30.7
その他	44	35.2	8	4.5	4	28.6	56	17.7
計	198		286		22		496	
相談者数	125		176		14		315	

（８）養育費の不履行についての相談（不履行に関する相談97件の内訳）

離婚後の相談176件のうち養育費の取決めがあると回答したものは138人（78.4%）となっている。このうち、不履行（一部又は全額）に関する相談件数は97件であり、これを単純に比較すると不履行の割合は70.3％となる（逆に言えば履行率は29.7％となる。）

不履行の内訳

表８－１

	実数	％
過去全部	19	19.6
一　部	78	80.4
計	97	100.0

不履行に至るまでの期間（一部不履行78件の内訳）

表８－２

	実　数	％
３か月未満	10	12.8
３か月～	6	7.7
６か月～	11	14.1
１年～	25	32.1
３年～	9	11.5
５年～	9	11.5
10年～	5	6.4
不　明	3	3.8
計	78	99.9

（９）面会交流に関する相談

離婚後の相談176件のうち面会交流に関する相談件数は19件（10.8%）
離婚前の相談125件のうち面会交流に関する相談件数は５件（４%）

①　面会交流の実情（離婚後の相談176件の内訳）

表９－１

	実　数	％
取決めあり	52	29.5
取決めなし	116	65.9
不　明	8	4.5
計	176	99.9

面会交流の取決めがない理由（取決めがないもの116件の内訳）

表９－２

	実　数	％
相手と接触したくない	12	10.3
子どもが拒否している	6	5.2
子どもに悪影響がある	5	4.3
相手が会いたがらない	26	22.4
その他	29	25.0
不　明	38	32.8
計	116	100.0

面会交流の取決めと面会交流の実施状況のクロス表

表９－３

		面会交流の実施状況			合　計
		あ　り	な　し	不　明	
面会交流の取決め	あ　り	22 42.3%	28 53.8%	2 3.8%	52 100.0%
	な　し	12 10.3%	95 81.9%	9 7.8%	116 100.0%
	不　明	2 25.0%	1 12.5%	5 62.5%	8 100.0%
合　計		36 20.5%	124 70.5%	16 9.1%	176 100.0%

面会交流に対する希望（離婚後の相談176件の内訳）

表９－４

	実　数	%
面会交流を求められている	19	10.8
面会交流を求められていない	91	51.7
面会交流を求めている	11	6.3
面会交流を求めていない	7	4.0
不　明	48	27.3
計	176	100.1

②面会交流についての考え方（全体）

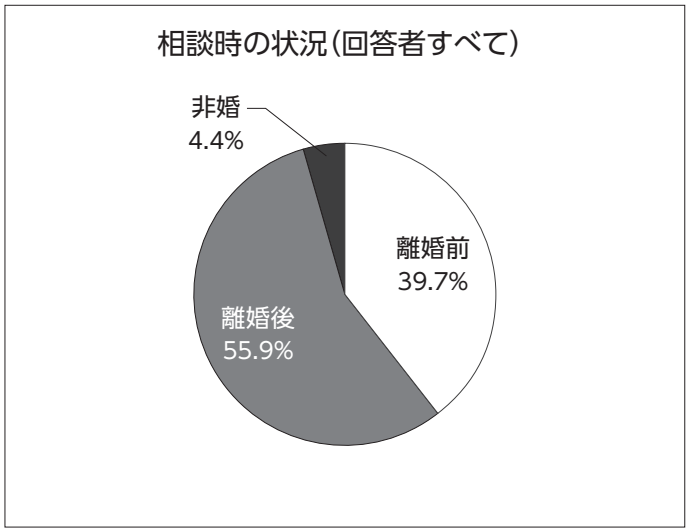
表９－５

	離婚前		離婚後		非　婚		計	
	実　数	%	実　数	%	実　数	%	実　数	%
会わせたくない	20	16.0	53	30.1	6	42.9	79	25.1
会わせたい	5	4.0	33	18.8	1	7.1	39	12.4
会わせてもよい	18	14.4	29	16.4	2	14.2	49	15.5
子どもに任せる	6	4.8	13	7.4	0	0.0	19	6.0
会いたい（別居親）	7	5.6	13	7.4	1	7.1	21	6.6
会いたくない(別居親)	8	6.4	3	1.7	0	0.0	11	3.5
その他	0	0.0	7	4.0	0	0.0	7	2.2
不　明	61	48.8	25	14.2	4	28.6	90	28.6
計	125	100.0	176	100.0	14	99.9	315	99.9

アンケート調査結果の概略（グラフ）

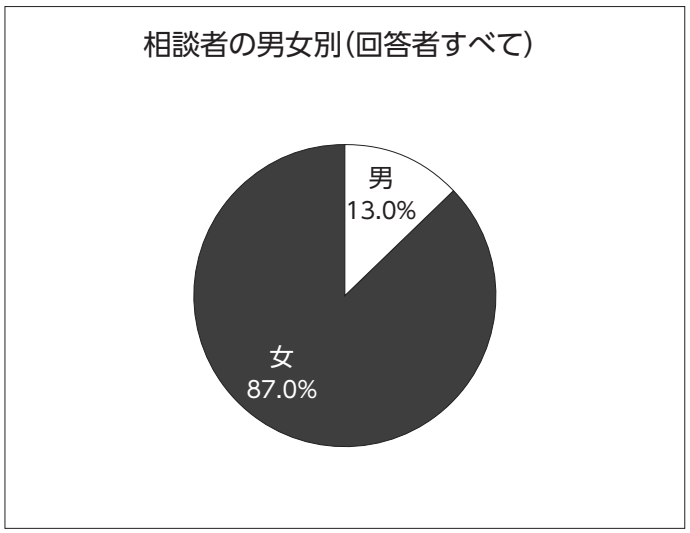
1-a　相談時の状況（回答者全員）

	実　数	%
離婚前	125	39.7
離婚後	176	55.9
非　婚	14	4.4
計	315	100.0



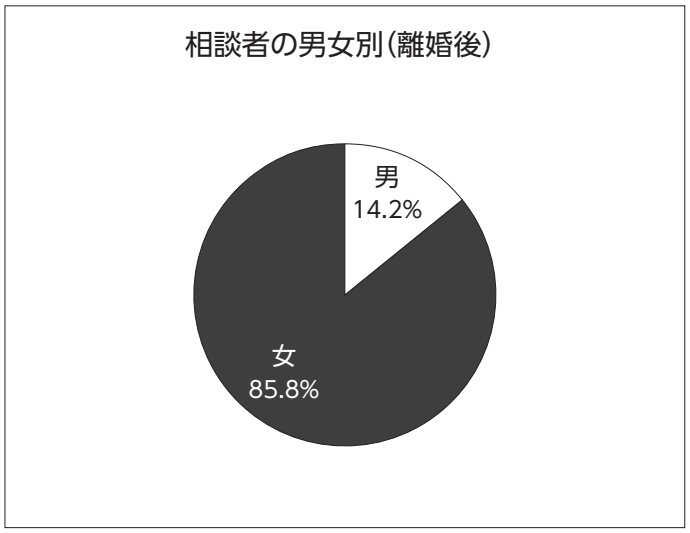
1-b　相談者の男女別（回答者全員）

	実　数	%
男	41	13.0
女	274	87.0
計	315	100.0



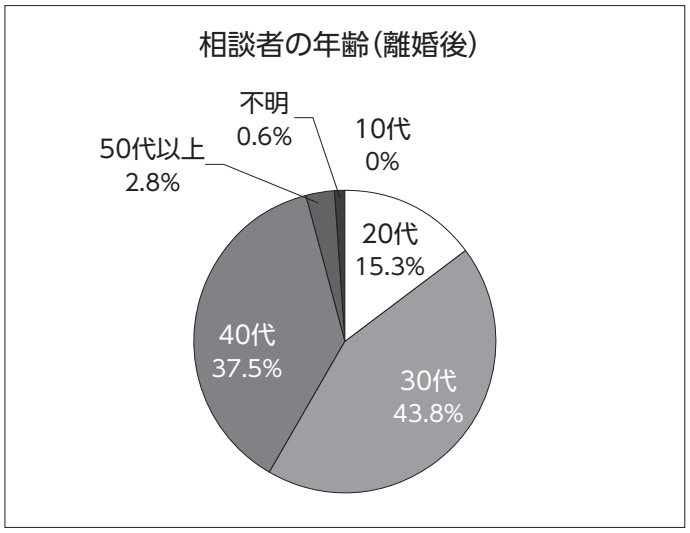
1-①　相談者の男女別（離婚後）

	実　数	%
男	25	14.2
女	151	85.8
計	176	100.0



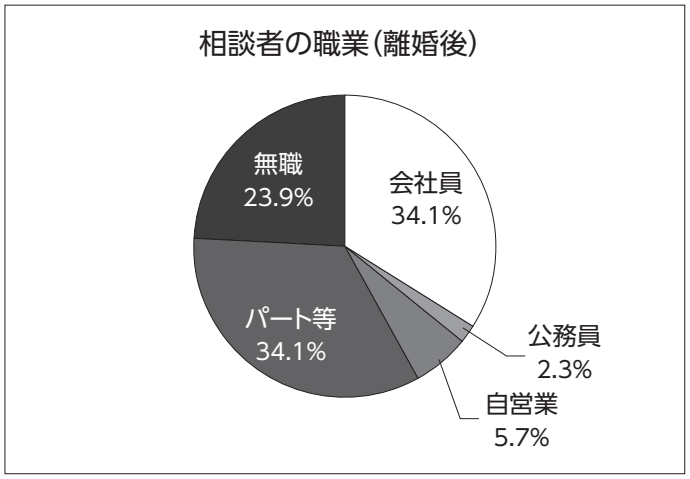
1-②　相談者の年齢（離婚後）

	実　数	%
10代	0	0.0
20代	27	15.3
30代	77	43.8
40代	66	37.5
50代以上	5	2.8
不　明	1	0.6
計	176	100.0



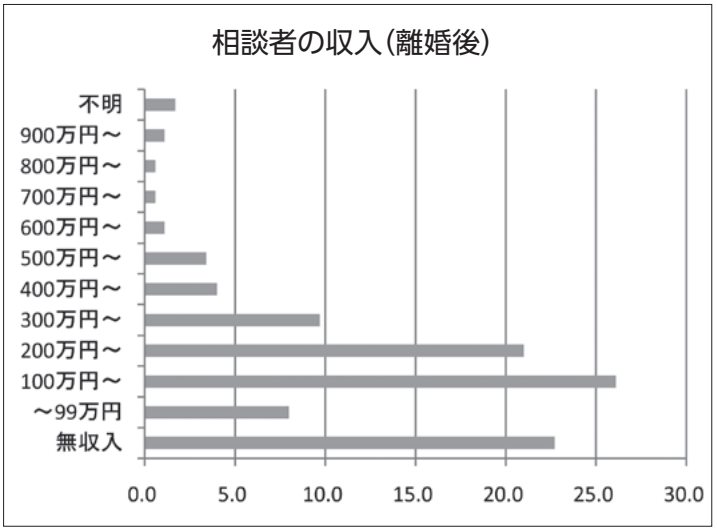
1-③　相談者の職業（離婚後）

	実　数	%
会社員	60	34.1
公務員	4	2.3
自営業	10	5.7
パート等	60	34.1
無　職	42	23.9
計	176	100.0



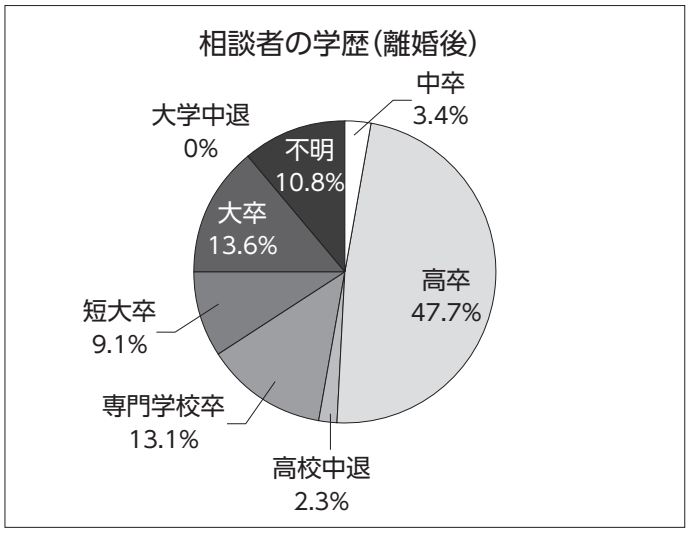
1-④　相談者の収入（離婚後）

	実　数	%
無収入	40	22.7
～99万円	14	8.0
100万円～	46	26.1
200万円～	37	21.0
300万円～	17	9.7
400万円～	7	4.0
500万円～	6	3.4
600万円～	2	1.1
700万円～	1	0.6
800万円～	1	0.6
900万円～	2	1.1
不　明	3	1.7
計	176	100.0



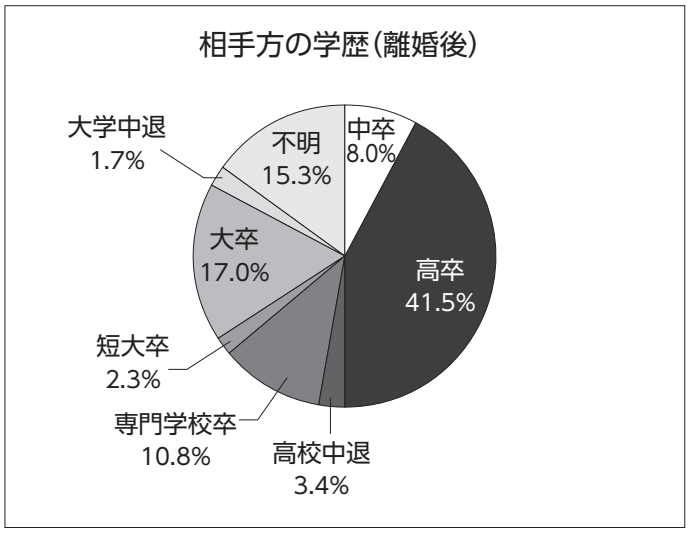
1-⑤　相談者の学歴（離婚後）

	実　数	%
中　卒	6	3.4
高　卒	84	47.7
高校中退	4	2.3
専門学校卒	23	13.1
短大卒	16	9.1
大　卒	24	13.6
大学中退	0	0.0
不　明	19	10.8
計	176	100.0



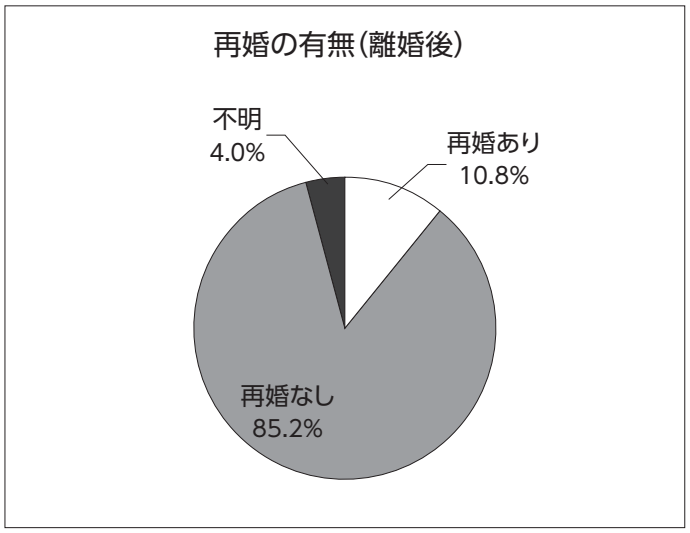
（参考）　相手方の学歴（離婚後）

	実　数	%
中　卒	14	8.0
高　卒	73	41.5
高校中退	6	3.4
専門学校卒	19	10.8
短大卒	4	2.3
大　卒	30	17.0
大学中退	3	1.7
不　明	27	15.3
計	176	100.0



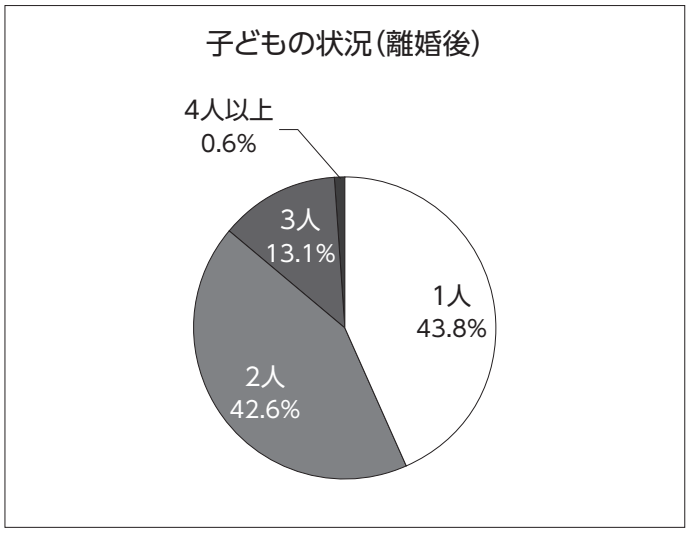
1-⑥　再婚の有無（離婚後）

	実　数	%
再婚あり	19	10.8
再婚なし	150	85.2
不　明	7	4.0
計	176	100.0



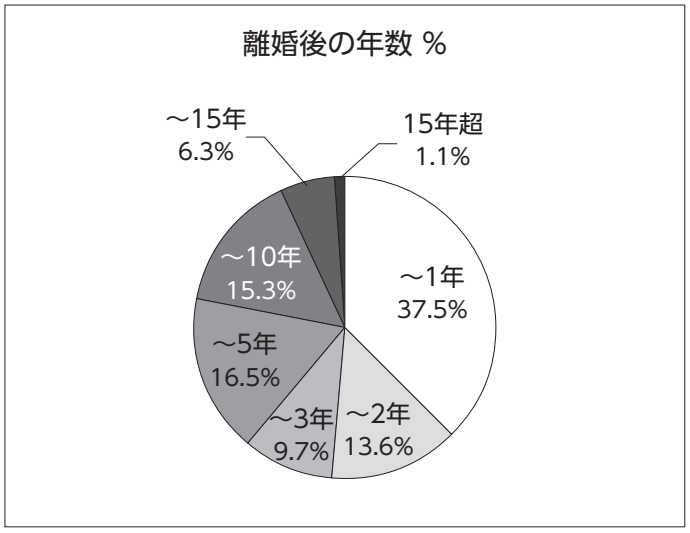
（２）　子どもの状況（離婚後）

	実　数	%
１人	77	43.8
２人	75	42.6
３人	23	13.1
４人以上	1	0.6
計	176	100.1



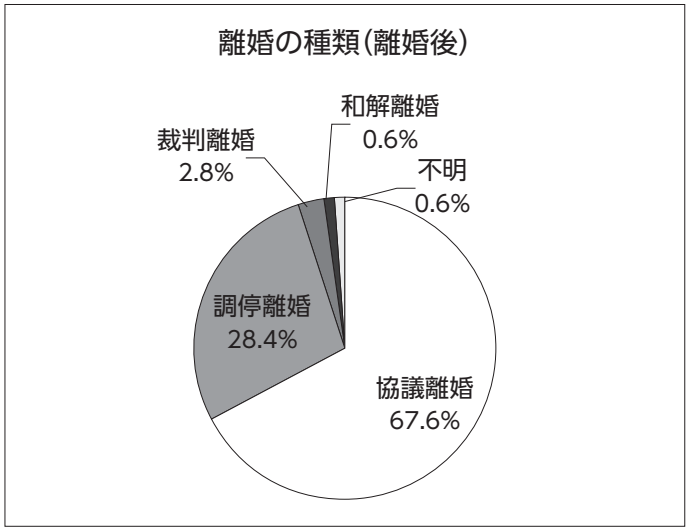
（３）　離婚後の年数

	実　数	%
～１年	66	37.5
～２年	24	13.6
～３年	17	9.7
～５年	29	16.5
～10年	27	15.3
～15年	11	6.3
15年超	2	1.1
計	176	100.0



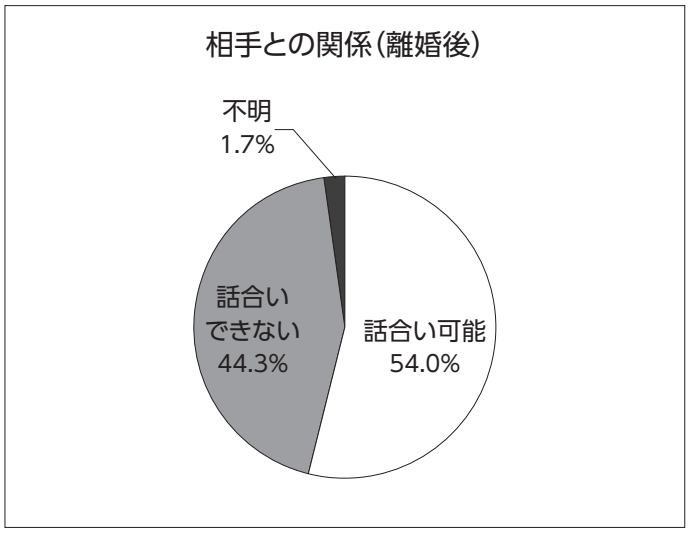
（４）　離婚の種類（離婚後）

	実　数	%
協議離婚	119	67.6
調停離婚	50	28.4
裁判離婚	5	2.8
和解離婚	1	0.6
不　明	1	0.6
計	176	100.0



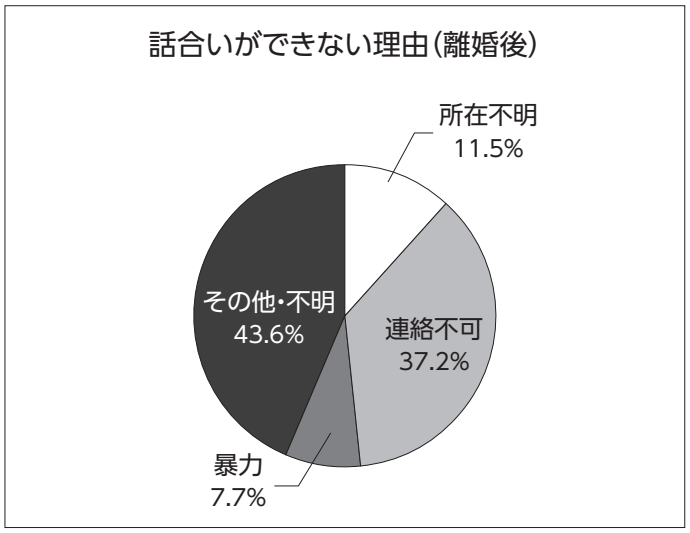
5-①　相手との関係（離婚後）

	実　数	%
話合い可能	95	54.0
話合いできない	78	44.3
不　明	3	1.7
計	176	100.0



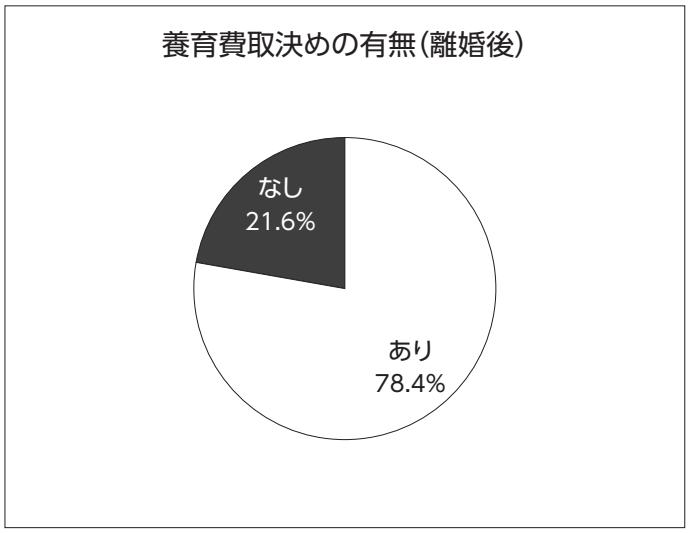
5-②　話合いができない理由（離婚後）

	実　数	%
所在不明	9	11.5
連絡不可	29	37.2
暴　力	6	7.7
その他・不明	34	43.6
計	78	100.0



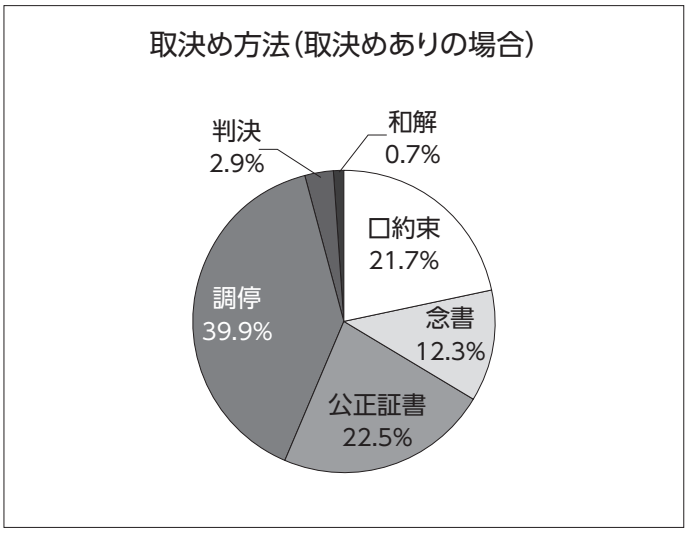
6-①　養育費取決めの有無（離婚後）

	実　数	%
あ　り	138	78.4
な　し	38	21.6
計	176	100.0



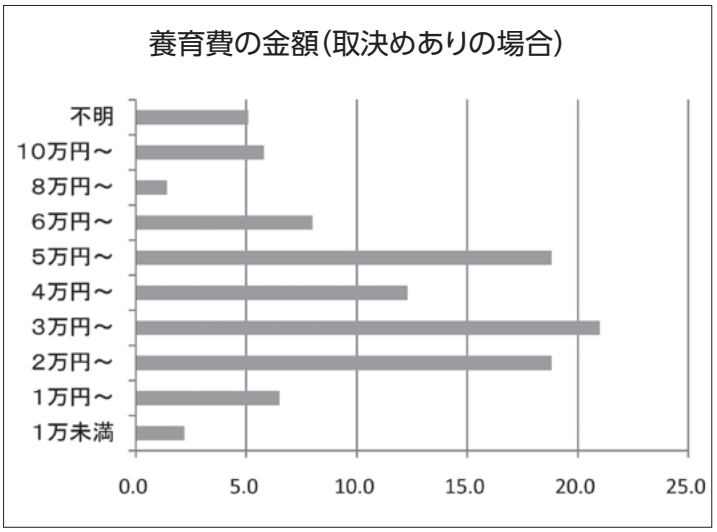
6-②　取決め方法（取決めありの場合）

	実　数	%
口約束	30	21.7
念　書	17	12.3
公正証書	31	22.5
調　停	55	39.9
判　決	4	2.9
和　解	1	0.7
計	138	100.0



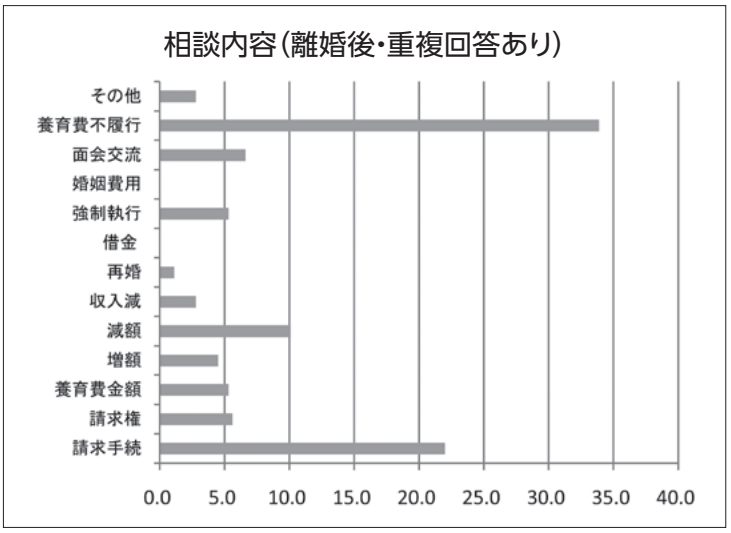
6-③　養育費の金額（取決めありの場合）

	実　数	%
1万未満	3	2.2
1万円～	9	6.5
2万円～	26	18.8
3万円～	29	21.0
4万円～	17	12.3
5万円～	26	18.8
6万円～	11	8.0
8万円～	2	1.4
10万円～	8	5.8
不　明	7	5.1
計	138	99.9



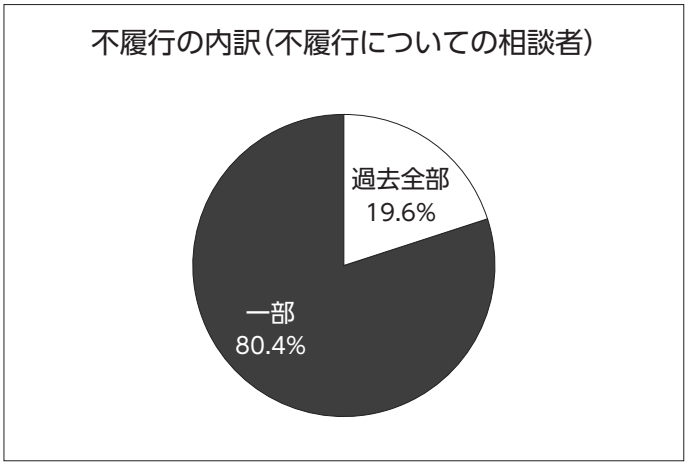
7　相談内容（離婚後・重複回答あり）

	実　数	%
請求手続	63	22.0
請求権	16	5.6
養育費金額	15	5.3
増　額	13	4.5
減　額	29	10.1
収入減	8	2.8
再　婚	3	1.1
借　金	0	0.0
強制執行	15	5.3
婚姻費用	0	0.0
面会交流	19	6.6
養育費不履行	97	33.9
その他	8	2.8
計	286	100.0



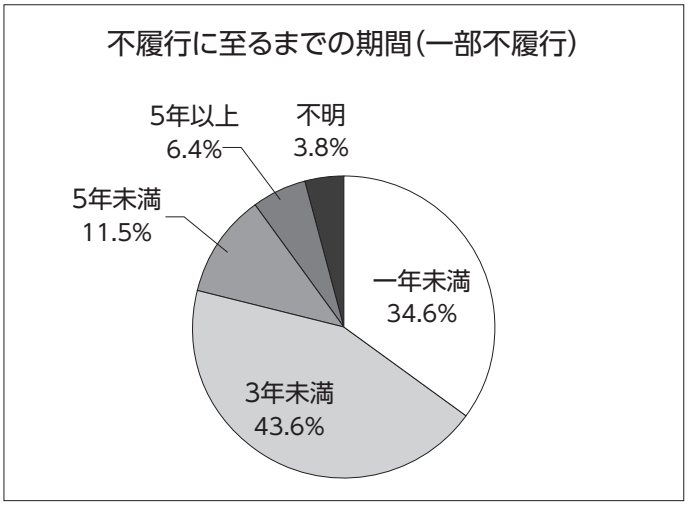
8-①　不履行の内訳（不履行についての相談者）

	実　数	%
過去全部	19	19.6
一　部	78	80.4
計	97	100.0



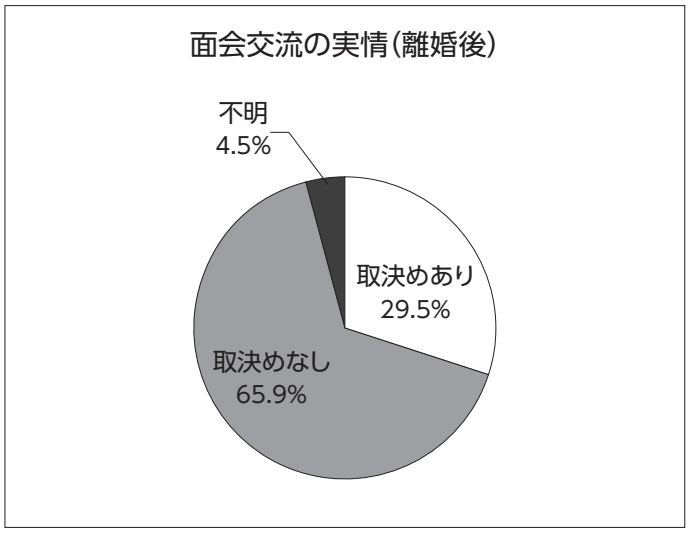
8-②　不履行に至るまでの期間（一部不履行）

	実　数	%
1 年未満	27	34.6
3 年未満	34	43.6
5 年未満	9	11.5
5 年以上	5	6.4
不　明	3	3.8
計	78	99.9



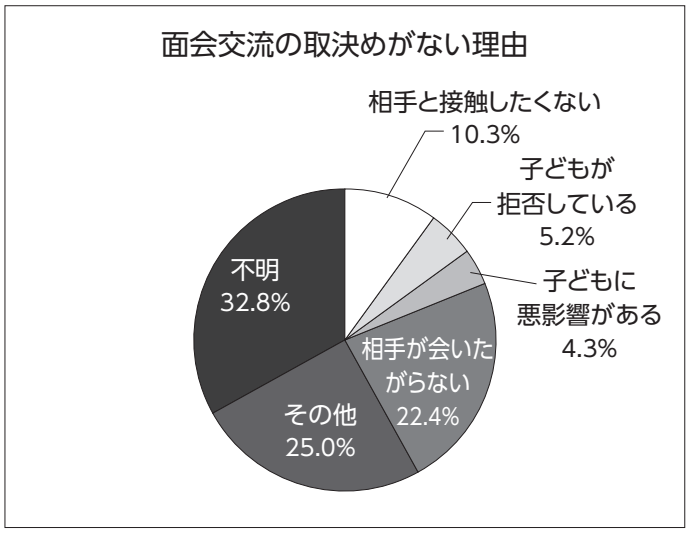
9-①　面会交流の実情（離婚後）

	実　数	%
取決めあり	52	29.5
取決めなし	116	65.9
不　明	8	4.5
計	176	99.9



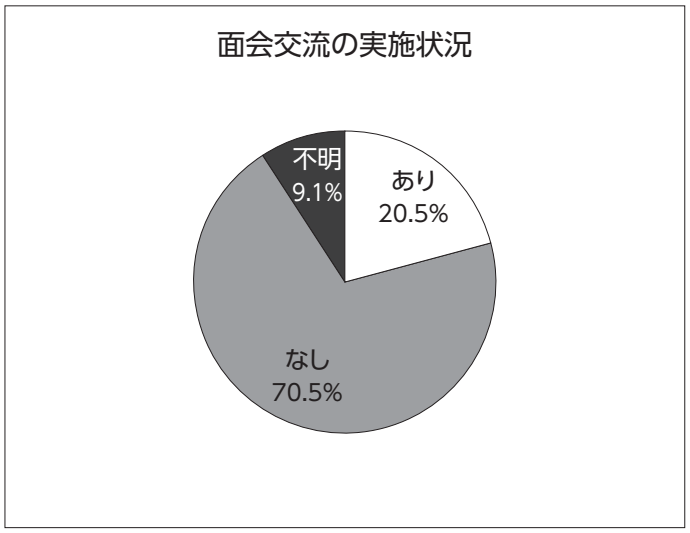
9-②　面会交流の取決めがない理由

	実　数	%
相手と接触したくない	12	10.3
子どもが拒否している	6	5.2
子どもに悪影響がある	5	4.3
相手が会いたがらない	26	22.4
その他	29	25.0
不　明	38	32.8
計	116	100.0



9-③　面会交流の実施状況

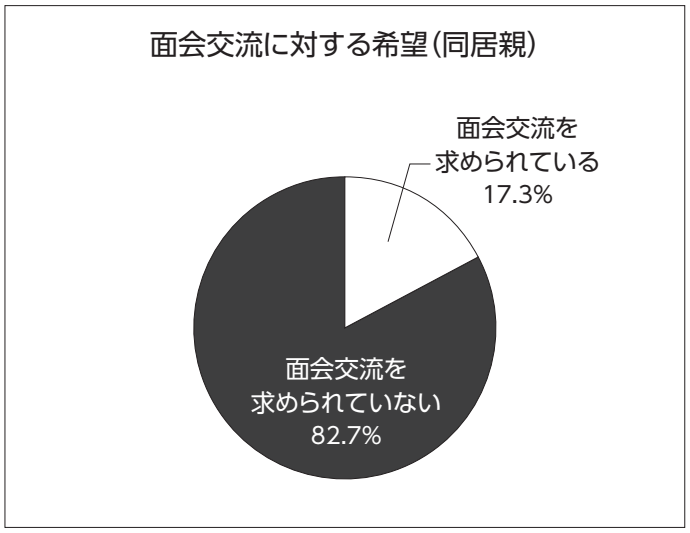
	実　数	%
あ　り	36	20.5
な　し	124	70.5
不　明	16	9.1
計	176	100.1



9-④-1 （参考）
面会交流に対する希望（同居親）

	実　数	%
面会交流を求められている	19	17.3
面会交流を求められていない	91	82.7
計	110	100.0

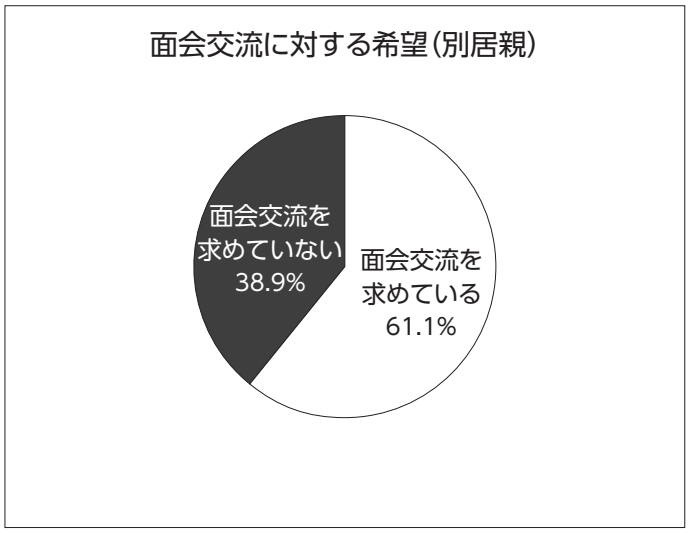
（同居親（推定）の回答110人中の内訳）



9-④-2 （参考）
面会交流に対する希望（別居親）

	実　数	%
面会交流を求めている	11	61.1
面会交流を求めていない	7	38.9
計	18	100.0

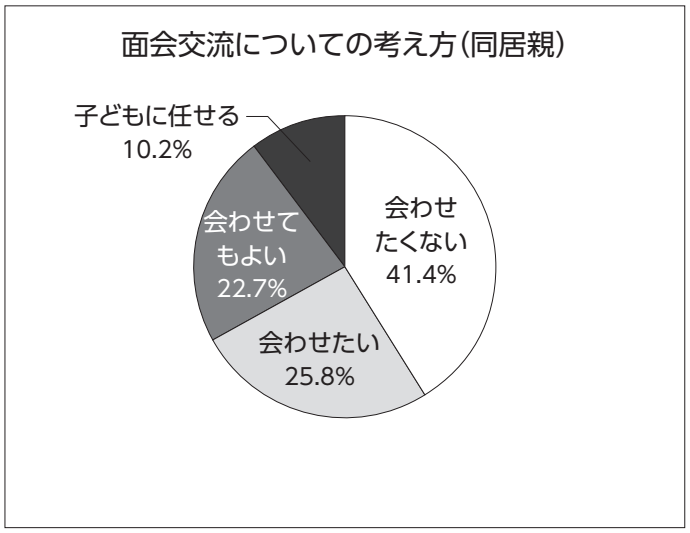
（別居親（推定）の回答18人中の内訳）



9-⑤-1　面会交流についての考え方（同居親）

	実　数	%
会わせたくない	53	41.4
会わせたい	33	25.8
会わせてもよい	29	22.7
子どもに任せる	13	10.2
計	128	100.1

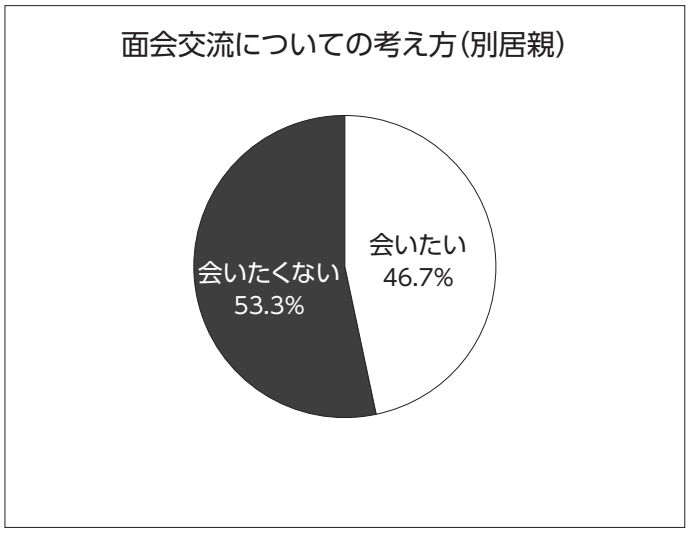
（同居親（推定）の回答128人中の内訳）



9-⑤-2　面会交流についての考え方（別居親）

	実　数	%
会いたい	7	46.7
会いたくない	8	53.3
計	15	100.0

（別居親（推定）の回答15人中の内訳）



（資料２）

《養育費の確保に関する制度問題研究会》
養育費相談支援センター相談員からのヒアリング結果の概要

日　時　平成23年９月20日（火）午後１時30分～３時
場　所　公益社団法人家庭問題情報センター会議室
相談員　荒又和子、入部靖子、遠藤富士子、大越静子、笠松奈津子、瀬部篤二、土井茂子、中川晃、永田秋夫、真板彰子、山口美智子、渡辺浩子（五十音順）
研究員　片山登志子、島崎謙治、下夷美幸、棚村政行、若林昌子（座長）
養育費相談支援センター（以下「センター」と表記）　鶴岡健一、石橋俊子、海老原博子

【ヒアリング結果の概要】

座　　長　まず、相談において一番困ることは何か、というあたりからお聞きしたい。

相談員Ａ　義務者の所在や勤務先が不明で請求も取立てもできないような場合、自分で住所や勤務先を調べなければならないが、国が何もしてくれないことに対する不満が多い。アメリカなどでは義務者の所在探索などに国がかなり助力をしており、運転免許停止、パスポートの停止など間接的手段をもって履行を強制的なものにしている。もっともドラスティックな方法としては裁判所の命令に従わないという法廷侮辱罪で拘禁することなど、手段はいろいろある。これは、下夷先生も書かれているところであるが。こうした方法はずいぶん以前から行われている。

私はかつて東京家裁での履行勧告専門部において履行勧告に関する研究を行い、昭和35年ころその研究結果を家裁月報に何回かに分けて連載した。私は拘禁制度を導入する方法しかないという提案をした。日本の履行確保制度としては、履行勧告、履行命令、寄託があるが、履行命令はほとんど実施されない、寄託も次第に実施されなくなった、履行勧告は少しずつ効果が上がっているが、払わないと開き直っている相手方には効果がない。給料債権の差押えにおいては差押え禁止範囲の縮減、将来分の差押えなどの改正があったが、勤務先が不明ではどうにもならず、相談で日夜責められてどうしようもない無力感を感じている。政府にきちんと考えてもらわなければならないが、先生方にもご尽力をお願いしたい。

相談員Ｂ　調停によって取り決めた当事者でも、履行勧告制度を知らない人が多い。家裁の調停や審判後、きちんと説明しておいてほしいと思う。

また、義務者の所在が不明な場合は戸籍の附票の請求方法を教えており、これについては感謝されているが、勤務先については探索方法がない。調査会社

に頼めばどの位費用がかかるかと聞かれても答えられない。国が立て替えるとか、強制執行がきちんとできる方法がないとこの問題は解決しないと思う。

相談員C　義務者が「開き直っている」場合の相談も困る。ただし、相談者（権利者）からの一方的な話なので、相談者がそう思い込んでいるだけということもあるのではないかと思う。当事者間の話合いでは喧嘩になって開き直ったようなことを言いがちであるが、実際、調停をしてみるとそうではなかったという例もあることから、そういう場合は調停の申立てを勧めることもある。

研 究 員　当事者間では、どういう段階で話合いに入ることが多いのか。

相談員C　ケースバイケースである。中には、同居時から収入がない相手や、今刑務所に入っているけど取れるか、というような相談もあり、相手に収入があるかどうかに関係なく、国からもらえるものと思って相談してくる人もいる。

研 究 員　厚労省の統計では取決めしていないケースが多い（注；取決め率＝39%（平成18年度母子世帯等調査））が、センターの相談では取決めをしているケースが多いのか。取決め後の不履行の方が多いのか。

また、離婚を前提に養育費のことが問題になっているケースが多いと思うが、その中で相談をしてくるのは特異なケースなのか。必ずしもそうでなくて、まさに千差万別なのか。

センター　今回のセンターのアンケートでは離婚後の相談者のうち取決めをしていたという人が78.4％ある。厚労省の調査では39％だから、センターの相談者には取決めをしている人の割合が高いということになる。また、この取決めの内容については、口約束が21.7％、念書が12.3％、公正証書が22.5％、調停等裁判所で決めたものが約43.5％という数字が出ている。

研 究 員　相談は取決めの前と後とではどちらが多いか。

相談員D　それぞれどちらもある。時間的流れに沿っていうと、まだ同居していて離婚を考えている段階、次に別居してから養育費の相談している段階、そして調停中の段階、取決め後の不履行の段階などである。取決めについては公正証書や調停での取決めは強制執行ができることなどを説明する。

不履行については、調停で取決めでも不履行の事例が思った以上に多い。それも決まった直後からの不履行も少なくない。履行勧告の申し出を勧めているが、履行勧告の効果はあまり期待できないことが多く、無力感がある。

相談員E　離婚前の相談もかなりある。養育費への関心も高く、行政に相談し、そこからセンターを紹介されてくる。家裁に行くことの抵抗が多い。家裁に行くと金額が安くなると思っている人がいる。自分の要求どおり公正証書に書いて貰いたい人が多く、現実的には無理と思われるような内容でも公正証書にして、結局不払いになっている人がいる。

研 究 員　家裁で決めると安くなるというのは？

相談員E　養育費算定表を知っている当事者が多いが、算定表の金額は安いという感じを持っていて、家裁で算定表に基づいて決められると安くなると思うようだ。

相談員C　履行勧告に対する不満、たいしたことをしてもらえないという声をよく聞く。公正証書の場合、履行勧告ができないので，家裁での取決めを勧めたい思いもあるが、一方、履行勧告が書面だけで終わってしまうという現状があり、家裁に関わった者として忸怩たる思いがある。かつては義務者宅を家庭訪問したり、置手紙をしたりして、それが効果につながったりした。最近は、家庭裁判所が子どもの調査などに手を取られて履行勧告まで手が回らないなど消極的になっている面もあるのではないか。もう少し履行勧告に力を入れてもらいたい。

研 究 員　弁護士が代理人として履行勧告申し出をしても、裁判所の姿勢は同じであり、丁寧に勧告をしてくれるわけではない。

相談員A　昔は調査官が義務者の自宅を訪問したり呼出すなどしていたが、最近はそこまでやっていないようだ。

研 究 員　平成13年に最高裁が履行状況の実情調査をした結果が家裁月報（54巻５号、平成14年５月）に記載されているが、履行勧告により38％が支払っている。今でも一部履行を含めると50％以上が支払っているのではないか。一時的効果であろうが。

研 究 員　男性（義務者）からの相談はあるか。

相談員C　男性からの相談は、金額について幾ら払ったらよいかという相場に関するものが圧倒的に多い。

相談員B　減額についての相談もある。理由は、再婚したとか、収入が減ったとかである。

相談員F　震災後は特にこういう減額についての相談が多い。震災に便乗しているのもあるかもしれないが。

センター　平成22年度の統計では、男性からの相談が13.３％であり、ほとんどが義務者の立場である。

相談員E　再婚による減額請求の問題だが、権利者は心情的に納得しにくい。義務者が再婚したからといって簡単に減らしてよいのかという心情である。権利者から見ると、義務者が勝手に再婚したのではないか、勝手に妻の連れ子を養子縁組をしたのではないかという思いがある。先妻の子に対する最低保障金額があってもよいのではないかという気もする。

相談員F　センター設立当初は、養育費の基本的な事柄についての相談が多かったが、最近は、自分で強制執行をしたが、相手が仕事を辞めてしまったからどうしたらよいかなど次の手、さらに次の手を聞いてくるなど専門的な内容の相談が増えている。ただ、最初は気の毒だなと感じていても何回も聞かれるとうんざり

してしまうこともある。

相談員F　途中で電話を切る人もいるが、納得して「ありがとう」という感じで終わることが多い。

センター　相談員の対応に怒って「上司を出せ」なんて言うのもある。２、３か月に１回程度であるが。養育費相談支援センターの「支援」の文字に苦情を言われることがある。つまり、具体的な「支援」をしてもらえるものだと誤解していて、「支援」をしないのなら今すぐ「支援」の文字を取れなどというクレームもあった。

相談員C　人生相談とか、戸籍や婚姻費用の問題など養育費と絡めてどこまで相談に乗るか。どのような調停申立をしたら無難かなどを考えながら対応している。一方当事者からの一方的な話なのでそこは注意を要する。電話相談の怖いところであるが、都合の悪いことを隠して良いことを言ったり、他人を装って相談することもできるわけである。

研 究 員　関係機関を紹介することがあると思うが、どのような機関が多いか。

相談員C　弁護士会、法テラス、家庭裁判所、母子家庭等就業・自立支援センターなどである。弁護士を紹介してほしいという相談の場合、法テラスを紹介している。生活上の問題がメインの場合は、母子家庭等就業・自立支援センターからの回ってきた相談でも、再度自立支援センターに戻ってもらって、養育費と行政の手当との２本立ての支援を勧めている。

研 究 員　関係機関としては、どのような社会的資源があってどのような問題や課題があるのか。

研 究 員　離婚をする前の状況として、働く条件、子の教育など短期間に重要な判断を迫られるような多くの問題があろう。その中の一つとして養育費の問題があるのではないかと考えると、総合的な相談支援センターがあって、その中の一つとして養育費の相談があるのではないか。また、そこと結びついていなければならないのではないか。避難の必要なDV被害者などに避難先をすぐその場で用意できるような、例えば府中市の白鳥園のような総合的な機関があって、養育費はその中の一つのリーガルサポートとして位置づけないと本当の支援はうまくいかないのではないかと以前から思っているのであるがどうであろうか。

研 究 員　それがまさにオーストラリアのファミリー・サポート・センターである。総合的なサポート・センターであり、家族問題で悩んだらすぐ駆け込むことができる受け皿があり、継続して支援し、最後までサポートするという施設らしい。

研 究 員　養育費の問題よりもっと根の深い問題があると、それを解決しなければ本質な解決にならないと思うが、そのような機関があるか。

相談員F　私は「女性相談センター」に特別相談員として勤務しているが、DVの相談

だけでなく、そこから問題を堀り起こすようにしている。問題によって福祉事務所につないだり、警察につないだりする。危険性があれば一時保護した上、離婚などの今後についての相談を受ける。特別相談員は法律的な観点から離婚を考える場合に最低知っておくことなどを説明する。離婚を望まない場合は修復する方法などをアドバイスする。このセンターでも誰も頼る人がなくて相談してくるような人に対しては養育費の問題だけでなく、離婚の問題について説明したり、生活費の問題だったら母子家庭等・就業自立支援センターを紹介したりなどしている。

研 究 員　面会交流と養育費は別問題ではあるが、養育費確保の上でも切り離せないところがあるのではないか。相談員が日頃考えている問題点や疑問、解決に向けての在り方などについて伺いたい。

相談員C　面会交流と養育費の関係について多い相談は、養育費を貰うと会わせなければいけないかというものである。別問題であることを説明するが、現実的には会わせていると養育費の履行状況は悪くないなどと答えるのが普通である。

相談員E　面会については会うことを求めている人が多いわけではない。養育費は算定表ができて義務であることが明確になったと思う。面会についても法律的に子の権利であると規定されれば一歩前に進むのではないか。

相談員D　調停では面会を決めることが増えているが、過去に面会を決めていても実施されていないことがある。面会をしていれば父親と接点があるけれども面会していないと関係が途絶えてしまい、養育費が不払いになった場合に相手の所在や様子が分からなくなる。

研 究 員　今の話で面会は養育費の担保になっていることが分かる。

研 究 員　Y家裁では調停のモデル条項案があり、それに養育費と面会交流が書いてある。調停委員全員がそれを持っていて、調停で面会交流はどうするのかという話しに進む。何かの折りにその調停の状況について実態調査をしてほしいと家庭局に希望したところ、実態調査をしてくれ、「司法研究報告」として報告されている。これによると、調停成立の6割が調停で面会が決められていて、ダントツに高い。

相談員C　面会の実行ができにくい背景として考えられることとして、面会の方法など具体的なイメージを持っていないことが挙げられる。面会についての意識は相当変化してきているが、具体的ノウハウまで持っていない。離婚した男女が交渉するのは不自然だったという時代の意識からまだ脱却しきれていない。まだまだ意識改革が必要な時代である。

研 究 員　社会的に面会交流を支援するシステムがない。会う場所もない。先進国では面会の場所が用意されていて、集団的面会などで支援していくとかいろいろな形がある。

センター　面会交流そのものの相談はそう多くないが、センターで受ける相談の多くは、養育費を貰えば会わせなければならないのかとか、貰わなくてもいいから会わせたくないというものなどである。今回のアンケート調査では、会わせてもいいという監護親が多かったこと、また会いたいと思わない非監護親も多いということが分かった。

相談員C　離婚している父母が面会交流ということで会っていると、行政から事実婚と見なされるのではないかと気にしている人もいる。事実婚と見なされると児童扶養手当に影響するからである。

センター　離婚してからも父母がつながりを持っていると、偽装離婚と思われることがあるようだ。面会交流が理解されてくるとそういう冷たい目はなくなるであろうが。先日の研修会において、参加者から、父母が交渉することを良しとしない周りの目があるという意見が聞かれた。また、父が通って来ていることを市役所に通報する人がいるという例が紹介された。説明をすると分かってもらえるが、一時手当が止まるということが起きるという話が出た。

研 究 員　かつて生活保護を受けている人の隣人が「あの人はエビを食べている」ということを通報してきたということを聞いたことがある。何を食べていてもいいと思うのだけどね。また、「あの男性民生委員は母子家庭を訪問するといつも長くてけしからん」という類の通報が意外に多い。東京と地方とでは違うかもしれないが、そういう心配は、今の段階であながち余計な心配でもないかもしれない。

相談員G　自営業者の収入については、申告額と実際との乖離が大きいのではないか 。車といっても外車だったり。調停では外車を持たなくてもよいのではないかなどと細かいことを言ったりするが、自営業の人にとってはそれなりに必要なのかもしれないし、養育費との関係ではどうなのかなどと思う。

また、強制執行は将来分まで押さえられることになったが、そのことが履行勧告が簡単に取り扱われるようになったことと結びつくのかどうか。つまり、払わない人には強制執行すればいいのではないかという考え方があるのか。

相談員H　争いがあれば調停で話し合うこともできるが、相手がどこにいるか分からない、勤務先も分からない、実家に尋ねても教えてくれないなどというケースは争う相手もいないのだからどうにもならない。相談されてもなすすべがない。

生活保護受給者の場合、福祉の方から義務者に支払うよう連絡をすることもあるようだ。それでも知らん顔をしているケースもある。生活保護の受給を減らすためにはわずかでももらう方がよいと思われるが、何ともできないケースが少なくない。

口頭や私的文書で取決めている場合、それは表に出ないから生活保護を受けられている。そのような場合、養育費の減額を求められて、家裁に調停を申し

立てるとなると、養育費をもらうということ自体が表に出てしまう、どうしたらよいのかという相談がある。生活保護においては建前と実際が違うようだ。筋をきちんと説明することはできるが、それ以上は本人の考えもありので、相談としては話は聞くが対応策については曖昧になってしまうことがある。

相談員A　生活保護受給者に対する扶養義務者に支払い能力があれば、行政は求償権を行使して取り立てるべきなのに、それをしていないのが問題である。

研 究 員　一時期扶養義務者に対する請求申立てをさせていた時期があった。

相談員A　本気で国がやらず、うやむやにしているから払わないと開き直る義務者を作っている。

相談員C　調停事件において、収入があることは確かだが、それを把握できず、妻は別居中なので、市に照会しても回答してもらえない。裁判所は嘱託をして調べられるのにそれをしない。弁護士からそのような請求がないので、職権で行うことまでは考えないとのことだった。調停委員も喉から手が出ていてもそれを求められない。場合によっては勤務先の開示も求められるのではないか。所在不明で逃げ回る者の収入や勤務先を明確にする方法があるのにそれをしない方はないのではないかと、個人的には思っている。裁判所が嘱託した例を余り見たことがない。

研 究 員　調停や審判においてそれを求めれば本人の同意が必要と言われるのではないか。

相談員C　本人の同意がなくてもできるのではないか。

研 究 員　明文で決められていれば裁判官は楽にやれる。今は同意がなければしないという運用になっているのであろう。

相談員C　一度誰か勇気をふるってやってもらえば道ができるのではないか。

相談員A　生活保護の場合、裁判所に出さなくても自分（行政）が求償権を行使すればよい。

相 談 員 I　私はまだ２回しか相談経験がないが、他罰的で自分だけがひどい目にあっていると訴えてくる相談者が多い。家裁勤務の経験ある者としては、相手の言い分も見え隠れし、「そうはいってもあなたの言うとおりにはならない」と思いながらもそれは言わないで、限界もあるけど頑張ってみたらという対応をしているのが私のレベルである。ある相談で、暴力的な夫で子が２人、調停離婚したが、夫は建築関係の自営業で養育費を支払う気持ちがないし、金もない。妻は調停委員から養育費は諦めるよう説得されて親権者だけをとって離婚した。面会もさせたくなかったが、会いたいと言われ、会わせているうちに３人目ができて復縁してしまった。そしたらまた暴力が始まった。今度こそ養育費をしっかり取って離婚したいが、また養育費は無理と説得されそうだから調停はしたくないという相談。状況が違うからと、もう一度調停を出すことを助言した

ところ、相手方負担で弁護士をつけて、相手方に弁護士料を支払ってもらう方法があると聞いたが、本当かという。全部自分の都合のよいように解決したいと思う相談者が多いが、どういう風に対応したらよいか悩みながらやっている。

相談員Ｊ　私も相談員経験は半年足らずである。一番思うのは義務者の収入が低く、300万円以下、権利者も100万円以下が多い。算定表は知っているが、知識はほとんどない人が多い。こうした人たちはこれからどう生活していくのか。総合的な援助を必要としている人がいかに多いかを感じる。養育費だけでなく、面会交流のケースでも同様な思いをしている。

相談員Ｋ　相談員をしてみて驚いたのは、家裁のことがあまり知られていないことである。調停申立てを勧めると、弁護士費用は幾らかかるかと聞かれる。調停で養育費が決まるとこれで成人まで生活が保障されたように思ったりする。養育費はその後、相手や自分の再婚などの事情で減額、免除などということが起きるということも説明している。

相談員Ｋ　権利者側も実親から養育費を貰うことを前提に再婚したりしているから、実父から免除の請求が来るとびっくりしてしまう。調停では、そこまで言う訳にはいかないだろう。

相談員Ｋ　時効の問題もある。５年か10年かはっきりしない。何年も支払われていない場合、５年以内に強制執行をして時効を中断することを勧めることもあるが、養育費債権については時効の期間がはっきりしていないところがある。

相談員Ｌ　履行勧告に対する期待は大きいと思うが、今は履行勧告をあっさりやっている印象がある。以前は家庭まで行って説得したり家の状況を見たりした。調査官が、履行勧告まで手が廻らないのだろうか。また、相手が所在不明で生活が大変で実家に依存せざるを得ない権利者が多い。所在をくらましている男性に憤りを感じる。

また、女性のパート収入が低いことも問題だ。女性の収入が増えれば父親の養育費負担も減るし母子家庭の生活も向上する。

相談員Ｆ　申立ての管轄の問題がある。相手方の住所地の家裁まで費用の面で行けない人が多い。以前のように共助事件として処理するということを今はしていない。子を抱えて生活が大変だという事情を示して効率的に進行してほしいとの文章を入れるように助言しているが。合意管轄については相手が合意しないから到底無理である。

相談員Ｆ　一時期、T家裁は申立人の住所でも調停を受理していた時期があったが、今は管轄の決まりどおりになっている。母子家庭に配慮した扱いをしてもらえないのかと思ったりする。審判で申し立てる方法を教えてもよいが、審判で受理しても調停に廻し、移送するということになる。弁護士に遠隔地に行ったもら

う方法、遠隔地の弁護士に依頼する方法を考えたことがあったが、法テラスでは特別な事情がないと出張旅費までは出ないということでそれも難しいようであった。

座　　長　貴重な意見を頂き大変勉強になった。今日の結果を生かすような研究をしたいと思う。今後ともよろしくご協力をお願いします。

養育費確保の推進に関する制度的諸問題

平成24年８月10日　発行

発行人　養育費相談支援センター（公益社団法人家庭問題情報センター　厚生労働省委託事業）
〒171-0021　東京都豊島区西池袋２-29-19 KTビル10階

公益社団法人家庭問題情報センター内

電話（03）3980-4108

FAX（03）6411-0854

http：//www.youikuhi-sodan.jp