

特集：離死別と社会保障

日本における養育費履行システムとその可能性
——ニュージーランドにおける養育費制度を参考に——

梅澤 彩*

抄 録

民法877条1項は親の子に対する扶養義務を定めており、未成熟子に対する親の扶養義務は、一般に、生活保持義務と解されている。また、2011年の民法改正により、同法766条1項には、離婚後の子の監護に関する事項として養育費および面会交流に関する取決めが明文化された。しかし、これらの事項は離婚届の受理要件ではないことから、養育費の取決めおよび受給割合は依然として低い状況にある。

そこで、本稿では、日本における養育費の現状、履行確保の手続とその課題等について整理した後、比較法的視座として、行政による養育費の算定および履行確保システムが整備されているニュージーランドの養育費制度を紹介した。

養育費の取決めおよび履行に関する問題については、当事者の自主的な解決に委ねられるのが望ましい。しかし、日本の当事者の意識およびパワーバランスの不均衡をみると、当事者間の自主的な問題解決および司法による問題解決に期待するには限界があり、ニュージーランドの例にあるような、行政の介入による養育費履行確保制度の導入も積極的に検討されるべきである。

キーワード：養育費、受給割合、履行確保、行政介入、ニュージーランド

社会保障研究 2019, vol. 4, no. 1, pp. 79-91.

Ⅰ はじめに

子どもの貧困が叫ばれて久しい。内閣府『平成30年版子供・若者白書』によると、児童のいる世帯のうち、ひとり親家庭の世帯の割合は上昇傾向にあるが、その平均所得は、他の世帯と比べて大きく下回っており、児童のいる世帯の1世帯当たりの平均所得（2015年）は、夫婦と未婚の子のみの世帯が712.6（万円）であるのに対し、ひとり親と未婚の子のみの世帯では317.5（万円）となって

いる。また、子の教育を受ける機会についてみると、全世帯における子どもの高校等への進学率は99.0%、大学等への進学率は73.0%であるのに対し、ひとり親家庭の子どもの進学率は、高校等への進学率が96.3%、大学等への進学率が58.5%となっており、世帯間の収入格差が教育の格差にも影響を与えていることが明らかになっている¹⁾。

子どもの貧困問題対応については、従来、さまざまな対応がとられてきたが、近時では、2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、翌年1月から施行されている。政府は、同

* 熊本大学熊本創生推進機構・法学部 准教授

¹⁾ 内閣府（2018），p.123。

年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」(以下、「大綱」という。)を策定し、子供の貧困対策に関する当面の重点施策の1つとして、「養育費の確保に関する支援」を掲げている。ここでは「両親の離婚後、養育費の支払いが適切に行われることは、親としての経済的な責任を果たすだけでなく、子供の福祉の観点からも望ましいことであることから、母子家庭等就業・自立支援センターや養育費相談支援センター等において、養育費に関する相談支援を行う」とされた²⁾。

しかしながら、養育費の取決めおよび受給割合は依然として低く、厚生労働省『平成28年度全国ひとり親家庭等調査報告』によると、養育費の受給率は25%にも満たない状況である(後述Ⅱの2参照)。また、前記養育費相談支援センターの報告書によると、同センター設置後の約10年間に於いて、養育費の取決めおよび履行確保について、当事者が抱える問題の内容およびその改善には大きな変化がみられないとされている³⁾。一方で、家族の在り方は変容し、婚姻外の関係、家庭内暴力による離婚、未成熟子を有する当事者の再婚は増加傾向にあることから、養育費の算定および履行確保における問題は複雑化していると考えられる。

上記のような現状に対応していくためには、養育費制度に関する抜本的な改革の必要性和許容性を検討していく必要があるだろう。例えば、従来の緩慢で実効性の低い養育費制度—司法等の場における当事者主義的な問題解決—ではなく、画一的で迅速な対応を可能とする養育費制度—国家(行政)介入による解決—にシフトすることにより、養育費支払の確実性・継続性を担保する法政策の導入である。

そこで、本稿では、日本の養育費の取決めおよび履行確保における現状を整理し、課題を明らか

にした後、これらの課題を解決するための方策について若干の検討を行う。その際、比較法的視座として、ニュージーランドの養育費制度をとりあげる。同国では、養育費の算定および履行確保について、当事者の自由な取決めや司法の場等における当事者主義的な問題解決の途を保障する一方、当事者による問題解決が期待できない場合には行政が消極的あるいは積極的に介入するなどして、高い養育費受給率を確保してきた。さらに、近時では、離婚・再婚家庭等の増加、女性の社会進出に伴う分担監護の在り方の変容等を受けて、養育費の算定方法が大きく変更されている。

Ⅱ 日本におけるひとり親世帯と養育費をめぐる現状

1 ひとり親世帯の実態—母子世帯の貧困—

厚生労働省『平成28年度全国ひとり親家庭等調査報告』(以下、「平成28年度調査」という)によると、平成28年度の調査結果(推計)は、母子世帯数が約123.2万世帯(同『平成23年度全国母子世帯等調査結果報告』(以下、「平成23年度調査」という)⁴⁾時は123.8万世帯)、父子世帯数が18.7万世帯(同22.3万世帯)であった⁵⁾。また、ひとり親世帯となった理由は、母子世帯では離婚が79.5%(同80.8%)、未婚の母が8.7%(同7.8%)、死別が8.0%(同7.5%)であったのに対し、父子世帯では離婚が75.6%(同74.3%)、死別が19.0%(同16.8%)、未婚の父が0.5%(同1.2%)であった。

各世帯の平均年間収入(母または父自身の収入)についてみると、平成28年度調査では、母子世帯が243万円(平成23年度調査時223万円)、父子世帯が420万円(同380万円)であり、世帯の平均年間収入は、それぞれ348万円(同291万円)、573万円(同455万円)であった。前記各世帯の平均年

²⁾ 内閣府(2014), p.21。

³⁾ 原千枝子(2018), pp.16-26。

⁴⁾ 堺恵(2011), pp.55-64(2011年3月)によると、厚生労働省が母子世帯に関する全国調査を開始したのは、1952(昭和27)年からであり、調査報告書名も時代によって異なる。1973(昭和48)年度の報告書(『全国母子世帯等実態調査結果の要約』)から「母子世帯」ではなく「母子世帯等」という文言に変更され、さらに、2016(平成28)年度の報告書(『全国ひとり親家庭等調査報告』)より「ひとり親」の文言に変更されている。

⁵⁾ 熊本地震の影響により、熊本県を除いた数値となっている。厚生労働省(2017), pp.1-2。

収の増加率をみると、母子世帯の経済状況は父子世帯に比べて依然として厳しいことがわかる。そこで、各世帯の就業状況についてみると、母子世帯の母親の就労率は81.8%、父子世帯の就労率は85.4%であるが、就業者の従業上の地位についてみると、母子世帯では「正規の職員・従業員」が44.2%（平成23年度調査時から「正規の職員・従業員」は4.8%増加）、「パート・アルバイト等」が43.8%であるのに対し、父子世帯では「正規の職員・従業員」が68.2%、「自営業」が18.2%、「パート・アルバイト等」が6.4%である。

母子世帯の貧困の背景について、下夷は、母子世帯の就労率は国際的にもトップレベルであり、母子世帯の母親で働ける状態にある母親はすでに働いているといえるとした上で、パート・アルバイト等の収入が正規の職員・従業員の半分以下であることに着目し、「結局、『男性稼ぎ主モデル』の社会政策によって、子どものいる女性の働き方はパート労働に方向づけられ、そして、そのパート労働の賃金や労働条件は、夫に扶養されている女性を前提に低く抑えられているのである…こうしてみると、母子世帯の母親が働いても貧困から抜け出せないという問題は個人に起因するのではなく、社会によってもたらされているといえる」と指摘する⁶⁾。

2 養育費の取決めおよび履行状況の実態

上記のとおり、母子世帯の貧困の原因は、母親個人の責任というよりは、その周辺環境にある問題に起因するといえる。母子世帯の母親と子にとって、身近な環境の1つが子に対する養育責任（扶養義務）を負う父の存在である。父による妥当な額の養育費支払が履行されている場合には、母子世帯の貧困はいくらか解消されるであろう。そこで、以下では養育費の取決めおよび受給状況を概観する。

前述の平成28年度調査によると、養育費の取決

めがなされているのは、母子世帯で全体の42.9%、父子世帯で全体の20.8%である（平成23年度調査では、母子世帯で37.7%、父子世帯で17.5%であった）。さらに、養育費の取決めをしている母子世帯の従前の婚姻形態をみると、未婚の母子世帯では13.3%、離婚後の母子世帯では42.6%が取決めをしており、離婚の方法別に取決め率をみると、協議離婚による母子世帯では37.8%にすぎないが、その他の離婚（調停離婚・審判離婚・裁判離婚）における取決め率は79.6%となっている。他方、養育費の取決めをしていない当事者が挙げる養育費の取決めをしない理由は、母子世帯では「相手と関わりたくない」が31.4%（平成23年度調査では、23.1%）と最も多く、次いで「相手に支払う能力がないと思った」が20.8%、「相手に支払う意思がないと思った」が17.5%となっている。一方、父子世帯では「相手に支払う能力がないと思った」が22.3%と最も多く、次いで「相手と関わりたくない」が20.5%（同17.0%）となっている⁷⁾。

養育費の受給状況についてみると、母子世帯では「現在も養育費を受けている」世帯が24.3%（平成23年度調査時19.7%）、「養育費を受けたことがある」世帯が15.5%（同15.8%）であるのに対し、父子世帯では「現在も養育費を受けている」世帯が3.2%（同4.1%）、「養育費を受けたことがある」世帯が4.9%（同2.9%）であった。

上記のように、養育費の取決め率および受給率は、平成23年度から同28年度の5年間に於いて僅かながらではあるが、増加してきている。この背景には、後述する民法の改正およびこれに起因する離婚届の様式変更、政府および自治体の取組があると思われる。しかし、子の父母が、その地位に基づき負担すべき子の養育責任（扶養責任）の重要性を考えると、養育費の取決め率および受給割合は依然として低く、従前の政府および自治体の取組では不十分である。子の健やかな成長のた

⁶⁾ 下夷美幸（2018），pp.7-8。

⁷⁾ 取決めをしていない理由の「相手に支払う意思がないと思った」と「相手に支払う能力がないと思った」については、平成23年度調査では「相手に支払う意思や能力がないと思った」となっており、調査結果は、母子世帯で48.6%、父子世帯で34.8%と最も多くなっている。厚生労働省（2017），p.50，p.55。

めには、養育費の確保が必要であり、養育費の取決めのしないことが父または母の一存（「相手と関わりたくない」、「相手に支払う能力がないと思った」、「相手に支払う意思がないと思った」）で決定されてはならないであろう。上記のような養育費の取決めのしない当事者の意識の壁・認識の壁を乗り越え、養育費の取決めおよび履行確保を確実なものとする新たな法制度が必要ではないだろうか。

Ⅲ 日本における養育費履行制度

1 養育費の取決めおよび履行確保に関する法制度

民法877条1項は、「直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。」と定めており、子の法律上の父母は、血縁の有無、親権の有無および同居の有無にかかわらず、子に対する扶養責任を負う。未成熟子に対する親の扶養義務は生活保持義務とされ、親子間において同水準の生活レベルを保障する必要があるとされるが、20歳に達した子に対する扶養義務については、生活扶助義務（権利者とされる子が要扶養状態にあり、義務者とされる父母に余裕がある場合に扶養する義務が生じる）とされ、父母の収入、学歴、職業等により個別に判断するのが実務の現状である。

子の養育費は、父母の婚姻中は婚姻費用の分担（民法760条）により支払われ、認知された婚外子の場合には、前記扶養義務の問題として扱われるのが一般的である。父母が離婚するときには、離婚後の子の監護に関する事項の定め（民法766条）により、また、父母が離婚した後の子の養育費については同条の類推適用（最判平成9・4・10判時1620号78頁）により処理する場合が多い。平成23年改正前の民法766条1項では、「父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者その他監護について必要な事項は、その協議で定める」と

規定されていたが、同改正により、父母が協議で定める子の監護について必要な事項の具体例として、「父又は母と子との面会及びその他の交流」（面会交流）および「子の監護に要する費用の分担」（養育費の分担）が明示され、子の監護について必要な事項を定める際には「子の利益を最も優先して考慮しなければならない」旨が明記された。さらに、前記改正を受けて、離婚届に面会交流および養育費に関する取決めの有無を記載する欄が設けられた。しかし、面会交流および養育費に関する取決めは離婚届の受理要件ではないため、これらの事項について取決めがなされていなくても離婚届は受理される。

協議離婚の際に、養育費について取決めをしたにもかかわらず履行がなされなかった場合には、その支払いおよび支払方法等について改めて調停や審判の申立てをすることになる。合意が有効に成立している場合には、調停において、義務者に対してその履行を働きかけたり、事情の変化に応じた調整が図られる。執行認諾付きの公正証書が作成されている場合には、ただちに強制執行が可能である⁸⁾。

養育費の支払いに不履行があった場合、上述のように強制執行という手段に訴えることも可能であるが、養育費の支払いに関する履行・不履行は、親子・父母関係に深刻な影響を及ぼしうるものであることから、履行勧告による紛争解決が望ましいと考えられてきた。しかし、最近の実務では書面による対応が主流となっており、運用に対する疑問が投げかけられている。家事事件手続法の制定により、家事審判において監護費用の支払いを認めた場合、債務名義性を有するものとされたが（家事事件手続法第75条）、その履行確保については検討されず、義務の履行状況調査・履行勧告（同法第289条）および履行命令（第290条）は、積極的にこれらの履行確保機能に期待したものではないとされる⁹⁾。実際に、履行勧告事件数は多い

⁸⁾ 扶養義務等に係る金銭債権についての強制執行の特例（167条の15、167条の16）。なお、現在（2019年3月16日現在）、民事執行法の改正が予定されており、養育費の強制執行と関連して、財産開示手続の実施要件の見直し、罰則の強化、第三者からの債務者財産に関する情報取得のための制度の新設が予定されている。

⁹⁾ 山本和彦（2011）、p.33。

ものの、全部履行がなされるのは3割強、履行命令はほとんど利用されておらず、履行確保の手段としての有効性に乏しい¹⁰⁾。

2 養育費の取決めおよび履行の促進にむけた課題と取組み

前述のように、現行法制下においては、面会交流および養育費に関する取決めは離婚届の受理要件ではない。他方、諸外国においては、離婚当事者に子がある場合、養育費の取決めをせずに離婚が認められることはない¹¹⁾とされる。養育費は子の健やかな成長のために必要不可欠なものであり、子をもうけた親として、不当に扶養義務を免れることは許されるものではない。それにもかかわらず、面会交流および養育費に関する取決めが離婚届の受領要件とされなかった背景には、次のような懸念がある。すなわち、日本の離婚においては、当事者の合意と離婚の届出だけで成立する協議離婚が多く（離婚全体の約9割）、面会交流や養育費の取決めを離婚届の受理要件とした場合には、とりわけ離婚を望む家庭内暴力（DV）の被害者等にとって酷であること（被害者は、加害者である他方当事者との接触を避け、速やかな離婚の成立を期待しているはずである）、DV等の問題がないとしても離婚紛争が長期化・複雑化することを回避するため、当事者が十分な合意形成をせずにこれらの取決めをする可能性があること、さらには、法律上の手続をとらずに「事実上の離婚」を選択する当事者が増加するおそれがあることから、結果として、母子家庭等の保護の後退につながるのではないかと懸念である¹²⁾。

日本弁護士連合会では、養育費の取決めを離婚届受理の要件としないかわりに、養育費の取決めを促進するための方策として、離婚届に「養育費に関する合意書」を加えることを提案していた

が、同意書に基づく履行確保のための新制度の構築も求められたため¹³⁾、平成23年の民法改正には反映されなかった。

しかし、「民法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」では、政府および関係者が平成23年の改正法の施行にあたり、格段の配慮をすべき事項として、「五 離婚後の面会交流及び養育費の支払い等については、児童の権利利益を擁護する観点から、離婚の際に取決めが行われるよう、明文化された趣旨の周知に努めること。また、その継続的な履行を確保するため、面会交流の場の確保、仲介支援団体等の関係者に対する支援、履行状況に関する統計・調査研究の実施など、必要な措置を講ずること。」（衆議院第177回国会附帯決議、平成23年4月26日）、「十一 離婚後の面会交流及び養育費の支払い等について、児童の権利利益を擁護する観点から、離婚の際に取決めが行われるように明文化された趣旨の周知に努めるとともに、面会交流の円滑な実現及び継続的な養育費支払い等の履行を確保するための制度の検討、履行状況に関する統計・調査研究の実施等、必要な措置を講ずること。」（参議院第177回国会附帯決議、平成23年5月26日）とされた（いずれも傍線は筆者による）。これを受けて、法務省は、最高裁判所と連携して養育費の取決め等を促進するためのリーフレット「夫婦が離婚をするときに～子どものために話し合っておくこと～」(「養育費の分担」および「面会交流」の意義や必要性、取決めの方法等についてまとめたもの)を作成し¹⁴⁾、市町村の戸籍窓口や児童扶養手当の窓口、裁判所等で配付を開始し、周知を図るとともに、近時では、養育費と面会交流の取決め方やその実現方法について説明したパンフレット「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」および子どもの養育に関する「合意書のひな形」とその「合意書の

¹⁰⁾ 下夷美幸（2018）、p.12。

¹¹⁾ 養育費相談支援センター『養育費・面会交流に関する制度的諸問題～養育費相談支援センター事業10年を振り返って（制度問題研究会報告）～』（2018年3月）p.120。

¹²⁾ 日本弁護士会（2004）、p.9。

¹³⁾ 日本弁護士会（2004）、pp.9-10。

¹⁴⁾ 法務省「夫婦が離婚をするときに～子どものために話し合っておくこと～」<http://www.moj.go.jp/content/000096596.pdf>（2019年3月16日最終確認）。

ひな形の記入例」を作成し¹⁵⁾、市区町村の窓口において、離婚届用紙を取りに来た者に同時に交付することとしているが、いずれも同省のサイトから入手可能である。これらのリーフレット、パンフレットにおいては、子に対する親の扶養義務は親権の有無とは無関係であり、未成熟子に対する親の扶養義務は生活保持義務であること、養育費の支払いと面会交流の実施は別の問題であること、養育費等の取決めや事情変更に伴う養育費の減額または増額請求、履行確保が困難な場合の相談窓口、紛争処理の方法等が明記されている。この点と関連して、養育費の取決めおよび履行の実現性と面会交流の取決めおよび履行の実現性との間に相関性が認められること¹⁶⁾、養育費や面会交流を巡る紛争に際し、当事者が交渉条件として養育費あるいは面会交流の取決めおよび履行の主張をすることがあるとの指摘がなされているが¹⁷⁾、28年度調査の結果によると、母子世帯の母が面会交流の取決めをしていない理由（最も大きな理由）は、「相手と関わり合いたくない」が25.0%と最も多く、次いで「取り決めでなくても交流できる」が18.9%となっており、「相手が面会交流を希望しない」が13.6%、「相手が養育費を支払わない又は支払えない」は6.3%にすぎない。同様に、父子世帯の父が面会交流の取決めをしていない理由（最も大きな理由）は、「取り決めでなくても交流できる」が29.1%と最も多く、次いで「相手と関わり合いたくない」が18.4%、「子どもが会いたがらない」が10.2%となっており、「相手が養育費を支払わない又は支払えない」は1.0%にすぎない。

なお、2010（平成22）年度からは、養育費専門

相談員の業務に、母子家庭の母が養育費の取決め等のために家庭裁判所等へ訪れる際の同行支援が追加され¹⁸⁾、2016（平成28）年度からは、母子家庭等就業・自立センター事業において、弁護士による法律相談を実施している¹⁹⁾。また、養育費の確保に係る裁判費用については、2003年4月より、母子寡婦福祉資金（母子父子寡婦福祉資金貸付金）の1つである生活資金を一括して借りられるようになった（12か月分、123万6千円を限度）。

離婚を検討している（あるいは離婚した）当事者が、養育費の取決めに際して、目安とするのが、2003年に東京・大阪養育費等研究会により発表された「養育費算定表」である²⁰⁾。同算定表は、養育費支払の義務者および権利者の収入と子の年齢・人数を指標とした簡便なもの（標準的なもの）であるが、従来、算定表から導かれる養育費の額が低いこと、当事者が住宅ローン等を抱えている場合や再婚家庭である場合（とりわけ当事者の一方が他方当事者の子と養子縁組した場合）、高額所得者である場合等、個別具体的な当事者のニーズには必ずしも応えられていないとの指摘があった。前記のような算定表の問題が養育費の取決めをしようとする当事者の意欲を低下させたり、養育費を巡る紛争を複雑にしている可能性は否定できないであろう。このような状況を受けて、2016年には日本弁護士連合会による新しい算定表マニュアルが公表されたが²¹⁾、最高裁判所司法研修所においても2018年7月から「養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究」を開始している²²⁾。

以上のように、養育費の取決めに関しては、政府・裁判所・日本弁護士連合会等においてさまざまな取組がなされているが、履行確保について

¹⁵⁾ 法務省「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」<http://www.moj.go.jp/content/001286705.pdf>（2019年3月16日最終確認）。

¹⁶⁾ 法務省委託事業「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（研究代表者 棚村政行）」（商事法務、2011年）p.70。

¹⁷⁾ 秋武憲一監修・高橋伸幸ほか著（2015）、p.179（高橋伸幸執筆）。

¹⁸⁾ 養育費専門相談員とは、母子家庭等および就業・自立センターに設置された相談員で、養育費の取決めや履行・強制執行の手続に関する相談や情報提供等を行う。

¹⁹⁾ 詳細は、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課（2018）、pp.51-61を参照されたい。

²⁰⁾ 東京・大阪養育費等研究会（2003）、p.285以下。

²¹⁾ 詳細は、日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会編（2017）、日本弁護士連合会（2018）等。

は、未だ実効性のある取組がなされていない。このような状況において、地方自治体においては、面会交流の支援のみならず養育費の履行に関する支援が開始している。とりわけ兵庫県明石市の取組は、リーディングケースとして注目に値する。同市では、離婚後の子の福祉の観点から、離婚や別居に伴う養育費や面会交流などの「こどもの養育支援」について、ほかの自治体に比して積極的に取り組んできたが、2014（平成26）年4月からは「明石市こども養育支援ネットワーク」の運用を開始し、「相談体制の充実化」、「参考書式の配布」、「関係機関との連携」という3つの観点から支援を実施している²³⁾。具体的には、「こどもと親の交流ノート（養育手帳）」の配布、「親の離婚とこどもの気持ち」の配布、「親子交流サポート事業」の開始、「離婚前講座（こども養育ガイダンス）」の試行的実施、親の離婚などを経験したこどもを対象とした「こどもふれあいキャンプ」の実施、面会交流のサポート、「養育費立替パイロット事業」の試行実施等である。とりわけ、前記「養育費立替パイロット事業」は、民間の保険会社との連携による養育費の履行確保支援であり²⁴⁾、先進的な取組として評価することができる。同事業は、明石市が業務委託した保証会社が、養育費の取決めをしたひとり親家庭との間で養育費保証契約を締結するというものであり、初回の保証料は、市が負担する（上限5万円）。養育費の不払いがあった場合は、前記保証会社がひとり親家庭に対し養育費の不払い分を立て替えて支払い、別居親に対し立替分を督促して回収するというものである²⁵⁾。

Ⅳ ニュージーランドにおける養育費制度

1 子の扶養と養育費制度および制度の導入の背景

ニュージーランドにおける養育費（Child Support）制度は、主として、「1991年児童扶養法」（Child Support Act 1991）（以下、扶養法という）に基づき、1992年から運用されている²⁶⁾。扶養法が成立する以前は、日本と同様に、養育費に係る紛争は主として裁判所で解決されていた。しかし、裁判所による紛争解決は時間を要すること、関係破綻後のジェンダー不平等や養育費支払いの不履行に起因する社会保障費の増大等が社会問題化したことから、親の子に対する扶養責任を明確にするとともに、ジェンダー平等化を図り、社会保障費の削減と補填する法制度の導入が求められた。扶養法は、このような社会のニーズを背景に成立したものである。

同国における養育費制度の特徴は、養育費の取決めおよび履行確保における当事者の自主性を尊重する一方で、内国歳入庁（Inland Revenue、以下、IRという）の一組織である養育費審査局（Child Support、以下、審査局という）による積極的な関与と扶養責任の徹底追及が図られているという点にある。この結果、扶養法成立前には40%程度であった養育費の受給率は、近年では75%程度まで上昇している。近時では、扶養法導入から20年を経て、変容する社会の実態（女性の社会進出、ステップファミリーの増加等）に応じた養育費制度の必要性が叫ばれ、2013年には養育費の算定方法を主な改正とする「2013年修正児童扶養

²²⁾ 同研究は2019年3月29日まで実施され、同年5月中を目処に報告書がまとめられるとのことである。『養育費算定、見直し検討 社会情勢の変化考慮 最高裁判所研修所』（産経ニュース、2018年8月28日付）<https://www.sankei.com/affairs/news/180828/afr1808280002-n2.html>（2019年3月16日最終確認）。

²³⁾ 明石市における取組の詳細は、「離婚後のこども養育支援～養育費や面会交流について～」https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/soudan_shitsu/kodomo-kyoiku/youikushien/youikushien.html（2019年3月16日最終確認）を参照されたい。

²⁴⁾ 「養育費不払い明石市が補填 最大60万円 全国初」（神戸新聞NEXT、2018年10月30日）。

²⁵⁾ パイロット事業の詳細は、明石市作成資料（2018）。

²⁶⁾ 制度の詳細は、梅澤彩（2014）、（2017a）を参照されたい。なお、本章は、比較法学会第79回総会の部会報告（英米法部会）での報告資料（梅澤彩（2017b））を再構成したものである。

法」(Child Support Amendment Act 2013)(以下、修正法という)が成立し、2015年4月からは修正法に基づく運用が開始している(2016年4月に全面施行)。

親の子に対する扶養について、扶養法4条は、「子が親から扶養される権利を有すること」および「親の子に対する扶養義務」を規定する。ただし、子は養育費請求の権利者ではなく、一方の親が他方の親に養育費を請求する根拠となる養育の対象者にすぎない。ここでいう親とは、法律上の親(実親・養親)をさし(扶養法6条・7条)、生物学的血縁関係の有無および親子としての交流の有無は問題とされない(Lyon v Wilcox [1994] NZFLR 634)²⁷⁾。ただし、子の親が新しいパートナー関係を締結し、裁判所が新しいパートナーを扶養法上の継親と認めた場合には、その者は養育費負担責任を負う(扶養法99条)²⁸⁾。

養育費の受給資格者は、18歳に達していない単身のニュージーランド市民または通常ニュージーランドに居住している者で²⁹⁾、経済的に自立していない者である(扶養法5条)³⁰⁾。なお、同国の成年年齢は20歳である³¹⁾。養育費の受給資格を有する子をもつすべての親(parent)または養育者(carer)は、原則として、①社会保障給付の申請、②審査局への申請、③他方の親との任意契約の締結、④そのほかの私的契約(private arrangements)の締結の4つのいずれかを選択することができる(扶養法8条)³²⁾。①には、「ひとり親手当」(sole

parent benefit)の申請等がある。ただし、これを申請する場合には、次の②も行う必要があり、通常は①の申請時にまとめて手続きが行われる。②は、一般に、子の主たる養育者が、審査局を通して、非同居親の財産の把握とそれに基づく養育費の算定および履行確保の申請をするものである。③は、権利者および義務者の署名のある文書でなされる必要がある。養育費額の算定方法・履行方法・履行期間等は当事者の合意で自由に決めることができるが、少なくとも養育費の総額(IRが定める最低額以上の年額)が示されている必要がある。また、当事者が希望する場合には、養育費審査局による履行支援が可能である(扶養法第3章参照)³³⁾。当事者が希望する場合には、契約内容を審査局に登録し、その履行を委ねることができる。④は、日本における養育費の取決めと同様に、養育費の算定・履行方法・履行期間等について、当事者の協議により取り決めるものである。協議が不調となり裁判により決められた場合には、当事者は子の扶養に関する裁判所命令を審査局に登録することも可能である。審査局は、裁判所から送付された命令の写しに基づき養育費を徴収し、権利者に給付する。

2 行政(審査局)による養育費の算定・履行確保

養育費の申請・決定等に関するプロセスは、次のようになる。まず、権利者または義務者が審査

²⁷⁾ 親子としての交流のない実父に対し、養育費の支払義務が認められた事例。

²⁸⁾ A v R [1999] NZFLR 249。子の母と同性愛関係にあったパートナーが継親とされた事例。

²⁹⁾ 2013年の法改正前は、受給資格者の年齢は「19歳に達していない者」であったが、2016年4月より、18歳に達していない者、18歳に達した者で「1989年教育法」(Education Act 1989)2条1項に規定される学校または海外の学校に在籍し通学している者に変更された。単身とは、婚姻、シビル・ユニオンまたはデ・ファクト関係にあるパートナーと同居しておらず、経済的支援を受けていないことをいう。なお、ニュージーランドでは、性的指向・性自認に関係なく、婚姻・シビルユニオン・デファクトのいずれの関係も締結することができる。婚姻等の関係締結は、16歳に達したときからすることができる。

³⁰⁾ フル・タイム(週平均の労働時間が最低30時間)で働いている場合、学生手当(student allowance)等を受給している場合は、経済的に自立しているとみなされる。

³¹⁾ 「1970年成年年齢法」(Age of Majority Act 1970)による。

³²⁾ 2013年の改正前の養育費申立権者は、子への経済的支援を必要とする当事者(祖父母・里親等を含む)と規定されていた(改正前の扶養法8条)。

³³⁾ そのほか、契約の当事者はニュージーランド市民または通常ニュージーランドに居住している者でなければならない等、一定の要件が課せられている。

局に対し、養育費の算定および履行確保の申請を行う。次に、審査局は、後述の算定方法に基づき、養育費の総額（年額）および月額を算定し、義務者に対しては負担額（査定通知）を、権利者に対しては受給予定額（受給資格通知）を文書で通知する。その後、審査局は、後述の履行方法に基づき、義務者から養育費を徴収し権利者に給付する。ただし、権利者がひとり親手当を受給している場合には、徴収した養育費と相殺され、残余額があるときは義務者に給付される³⁴⁾。

養育費の算定方法は、修正法の成立により、2015年4月以降大幅に変更された。旧制度下における養育費の算定方法は、いわゆる所得パーセント方式であり、権利者は、単身の後見人（custodian, 日本でいうところの親権者）または祖父母・里親等の主たる養育者である（修正前の扶養法8条）。権利者である監護親の収入にかかわらず、義務者である非監護親の収入から一定の割合を養育費として徴収するものであり、次4つのプロセスで算定されていた。まず、義務者の納税者番号および所得の種類をもとに課税算定基準となる収入額（①）を確定する³⁵⁾。次に、前記①から生活費（毎年変動）を控除する（②）。ここでは、義務者と同じく新しいパートナーのほか、子（4人を上限）の生活費が考慮される。子は、義務者との血縁関係の有無にかかわらず、経済的に自立していない子であればよい。次に、②で算出された額に、子の人数と監護形態から算出される養育費割合（child support percentages）を掛ける（③）。養育費割合は子の数に応じて算出される。ただし、義務者が1年のうち40%以上の時間を子とともにしていた場合には、義務者も子の監護に伴い一定の費用を負担している（分担監護）と評価され、養

育費割合が軽減される。最後に、③で算出された額を12か月で等分し、養育費の月額を算定する。

2015年4月からは、新しい養育費の算定方法として、所得シェア方式が導入された。同方式は、監護親・非監護親を問わず、子が両親と1つの家庭で生活していたら得られたであろう生活水準を両親が分担して保障するという考え方に基づくものである。このため、養育費申立権者は、受給資格を有する子をもつすべての親または養育者に変更された（扶養法8条）。また、養育費の算定に際しては、前記課税算定基準となる収入から控除する項目が細分化された。生活費の控除については、旧制度と異なり、新しいパートナーの扶養は考慮されず、連れ子や里子の扶養についても原則として考慮されない。ニュージーランドでは、親の関係解消後も原則として共同後見（日本でいう共同親権に相当）であり、連れ子や里子については、その実親が養育費を負担するべきであると考えられているためである。また、子の養育費の額については、子の年齢・人数に応じた養育費の額を定める算定表が導入されたほか、28%以上の分担監護があれば、その分担割合に応じて養育費割合が考慮されることとなった。

義務者は、審査局からの最初の査定通知の到達後30日以内に最初の支払いを履行（以降は各月20日まで履行）する必要がある。審査局からの通知には、取引明細書（支払伝票を含む口座通知）が同封されており、現金、電子決済、小切手、口座振替等による支払いのほか、貸金、給与収入または社会保障給付からの控除による支払いも可能である³⁶⁾。なお、義務者が無収入の場合でも、原則として、扶養責任は免れず、IRが定める最低額（毎年変動）を支払う義務がある。

³⁴⁾ このようなひとり親手当受給者の取扱いについては、養育費の履行確保ができたとしても、結果として母子世帯の貧困の解決につながらないとして、2013年の法改正に際し、ニュージーランド弁護士会（New Zealand Law Society）を中心に議論が展開された。しかし、法改正の目的の1つに増大する社会保障給付の補填があったことから、修正法には反映されなかった。

³⁵⁾ 課税算定基準となる収入は、義務者の収入が給与・手当・国内の利益配当のみの場合は前年度、義務者が自営業者である場合や前年度の収入に給与・手当・国内利益配当以外の収入がある場合は2年前の収入を対象とする。

³⁶⁾ 履行遅滞がある場合は、給与収入からの控除による支払いのみ認められる。義務者の雇用主は、養育費審査局から控除の依頼があった場合には、これを拒否することができない（義務者への差別的取り扱いの禁止、守秘義務あり）。

養育費の支払いが不履行に陥った場合、審査局は、義務者に対し、養育費支払いの勧告を行う。勧告は、請求額および過料が記載された取引明細書の送付によって行われる³⁷⁾。義務者は、支払期日までの履行が困難な場合には、審査局に対し事情説明を行うことができ³⁸⁾、審査局は、これを受けて、未払いの養育費につき履行支援を行う（義務者の資力に応じた分割返済方法の検討等）。

義務者が養育費の支払期日までに養育費を支払わなかった場合、審査局は、給料、還付金、銀行口座、信託口座または老齢年金振込口座等のいずれかから養育費を控除することができるほか、法的措置をとることも可能である。

V おわりに—「裁判所」から「行政」へ

児童の権利に関する条約27条1項は「締約国は、児童の身体的、精神的、道徳的及び社会的な発達のための相当な生活水準についてのすべての児童の権利を認める」とする。そして、前項の権利を保障するため、同2項において、父母または児童について責任を有する者の第一義的な責任について定め、同3項において、父母または児童について責任を有する者の援助のために締約国がとるべき適当な措置等について定め、同4項において、「締約国は、父母又は児童について金銭上の責任を有する他の者から、児童の扶養料を自国内で及び外国から、回収することを確保するためのすべての適当な措置をとる（以下略）」とする。

これまでみてきたように、日本における養育費制度は、養育費の取決めからその履行確保に至るまで、緩慢で実効性の低い制度—「個人の努力」への依存度が高い養育費制度—となっている。しかし、日々の生活に困難を抱えるひとり親世帯の親（権利者）が、個人の努力だけで相手方（義務者）からの養育費支払の履行を確保することは難

しいであろう。例えば、自らと自らが監護養育している子の生活のために、限られた条件下での労働を強いられている母親が、養育費をめぐる紛争解決を望む場合、裁判に要する時間や経済的な負担、さらには債権回収の確実性を考えると、二の足を踏んでしまうことは想像に難くない。さらに、離婚原因が相手方（義務者）の虐待やDV（家庭内暴力）等であった場合には、養育費の取決めすら諦めてしまう可能性が高い。先にもみたように、母子世帯の貧困は、そのほとんどが母親個人の責任に起因するのではなく、社会の仕組みによってもたらされるものである。また、DV被害者の多くは女性（母親、権利者）であるが、日本においては、DV被害者の居住の権利が十分には保障されておらず、被害者が加害者の持ち家や加害者名義の借家に居住していた場合には、加害者である義務者から逃れるために、従前の居所を出て新たな居場所を確保しなければならないという現状がある。日本は児童の権利条約の締約国である。そうであれば、国は、養育費をめぐる紛争当事者のパワーバランスの不均衡（DV・虐待・経済格差等の存在）に留意し、弱い立場にある当事者が、安心して簡便に養育費を確保できるような法政策を構築する必要があるといえるのではないだろうか。

親の子に対する扶養責任は、親であることから当然に生じるものであり、民法においても親の子に対する扶養義務が規定されている。継続的な養育費の支払いは、子の健やかな成長にとって必要であるばかりでなく、離婚その他の理由によって離れて暮らす親と子の関係（精神的なつながり）を維持・強化するものである。このように考えると、養育費の取決めとその履行確保については、当事者の自主的な問題解決に委ねられるべきであり、柔軟な養育費の算定・履行方法が保障されるべきである。しかし、子の父母の間に、先述した

³⁷⁾ 2013年の改正前の過料は、5NZドルまたは未払金の総額の10%のいずれか高い方とされていたが、2016年4月からは、不履行の日数に応じて算定する方法に変更された。

³⁸⁾ 義務者は、住所・勤務先に変更があった場合、義務者と養育費を受けている者が同居を開始した場合、子が義務者の監護から離れた場合等、養育費の額に影響を与える状況変化が生じた場合、28日以内に養育費審査局に通知する必要がある。

ようなパワーバランスの不均衡が存在し、当事者間の自主的な解決や権利者からの養育費の取決めおよび履行請求が期待できないような場合には、これらを第三者機関に委ね、当事者が関与しなくても養育費の算定および履行確保ができるような法制度が求められる。明石市の取組は、まさにこのような考え方を反映したものであろう。

本稿で紹介したニュージーランドにおいても、養育費の算定および履行の方法については、当事者の合意による取決めを優先すべきだとされている。一方、養育費の算定に関する合意形成が困難な場合、あるいは義務者に不履行がある場合には、行政機関（審査局）が消極的あるいは積極的に関与することにより、画一的で迅速な対応を行い、養育費をめぐる紛争の複雑化・長期化を回避し、養育費支払の履行の確実性・継続性を実現している。ニュージーランドの養育費制度は、日本における養育費制度の在り方（制度的側面）を検討する際の示唆となるものであろう。

養育費をめぐる紛争に行政が関与することは、私的領域に対する国家の介入であるともいえる。しかし、子はこれからの日本社会を担っていく存在であり、子を貧困から解放し、その健やかな成長を保障することは国家の義務であるともいえよう。養育費政策における行政の介入は、この限りにおいて必要性和許容性が認められるといえる。今後、養育費の取決めおよび履行確保における行政の関与の方法・程度等について、必要性和許容性の観点からさらなる検討がすすめられ、全国的な履行確保システムが構築されることを期待したい。

参考文献

- 内閣府（2014）『子供の貧困対策に関する大綱について』p.17, <https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>（2019年3月16日最終確認）。
- （2018）『平成30年版子供・若者白書』p.123, https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h30honpen/pdf/b1_03_02_04.pdf（2019年3月16日最終確認）。
- 養育費相談支援センター（2012）『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—』<http://www.youikuhi-soudan.jp/pdf/Problems.pdf>（2019年3月16日最終確

認）。

- （2018）『養育費・面会交流に関する制度的諸問題—養育費相談支援センター事業10年を振り返って（制度問題研究会報告）—』www.youikuhi-soudan.jp/pdf/doc_20180330.pdf（2019年3月16日最終確認）。
- 原千枝子（2018）「養育費相談の現状と養育費確保を巡る課題—養育費相談支援センターにおける相談概況から—」『家庭の法と裁判』12号pp.16-26。
- 堺 恵（2011）「〈研究ノート〉『全国母子世帯等調査』における調査項目の変遷—就労及び収入の状況を中心に—」『龍谷大学大学院紀要 社会学・社会福祉学第18号』pp.55-64。
- 厚生労働省（2017）『平成28年度全国ひとり親家庭等調査結果報告』pp.1-2, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomoakeikyoku/0000190327.pdf>（2019年3月16日最終確認）。
- 下夷美幸（2018）「子どもの貧困と日本の養育費政策」『家庭の法と裁判』12号pp.7-8。
- 山本和彦（2011）「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」『ひろば』2011年10月号, p.33。
- 日本弁護士会（2004）『養育費支払確保のための意見書』p.9。
- 法務省「夫婦が離婚をするときに～子どものために話し合っておくこと～」<http://www.moj.go.jp/content/000096596.pdf>（2019年3月16日最終確認）。
- 「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」<http://www.moj.go.jp/content/001286705.pdf>（2019年3月16日最終確認）。
- 法務省委託事業（2011）「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（研究代表者棚村政行）」商事法務, p.70。
- 秋武憲一監修・高橋伸幸ほか著（2015）『子の親権・監護の実務』青林書院。
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課（2018）「ひとり親家庭等の支援について」pp.51-61, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000205463.pdf>（2019年3月16日最終確認）。
- 東京・大阪養育費等研究会（2003）「『簡易迅速な養育費等の算定を目指して—養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案—』判タ1111号285頁以下。
- 日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会編（2017）『養育費・婚姻費用の新算定表マニュアル』日本加除出版。
- 日本弁護士連合会（2018）「養育費・婚姻費用の新算定表とQ&A」https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/youikuhi_QA.pdf（2019年3月16日最終確認）。
- 「養育費算定、見直し検討 社会情勢の変化考慮 最高裁司法研修所」産経ニュース, 2018年8月28日付, <https://>

- www.sankei.com/affairs/news/180828/afr1808280002-n2.html (2019年3月16日最終確認)。
- 明石市「離婚後のこども養育支援～養育費や面会交流について～」https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/soudan_shitsu/kodomo-kyoiku/youikushien/youikushien.html (2019年3月16日最終確認)。
- 「養育費不払い明石市が補填 最大60万円 全国初」神戸新聞NEXT, 2018年10月30日付。
- 明石市作成資料 (2018)「『明石市養育費立替パイロット事業』について」www.city.akashi.lg.jp/.../gaiyo_yoikuhipilot.pdf (2019年3月16日最終確認)。
- 梅澤 彩 (2014)「ニュージーランドにおける養育費履行確保制度—日本への示唆として—」『家族法と社会保障法の交錯—本澤巳代子先生還暦記念』古橋エツ子, 床谷文雄, 新田秀樹編, 信山社, pp.205-223。
- (2017a)「〈研究ノート〉ニュージーランドにおける子の扶養—養育費制度の展開—」『熊本ロージャーナル』第13号, pp.1-8。
- (2017b)「ニュージーランドにおける子の扶養—養育費制度を中心に—」『比較法研究』pp.282-284。

(うめざわ・あや)

Current Status and Issues of Child Support System in Japan —In Comparison with Child Support System in New Zealand—

Aya UMEZAWA *

Abstract

Child support arrangements can clearly often be damaging both to children and their custodial parents, in Japan. It's instructive to study the experience of New Zealand which reformed its child support arrangements toward the modern family.

Keywords : Child Support, Ratio of Child Support Recipients, Ensuring Effectiveness, Regulatory Intervention, New Zealand

* Associate Professor, Faculty of Law, Kumamoto University