

離婚と子供の養育費

下 夷 美 幸

I はじめに

1960年代以降、人々の離婚観には変化がみられ、離婚をタブー視する傾向が弱まり、崩壊した婚姻からの解放、新しい生活のスタートとみなす傾向が強くなってきた。しかし、大人の間でいかに離婚思想が変化しようと、子供にとっての親の離婚は、一方の親との別離であることに変わりはなく、その多くは心理的打撃や生活環境の変化をとまなうものである。

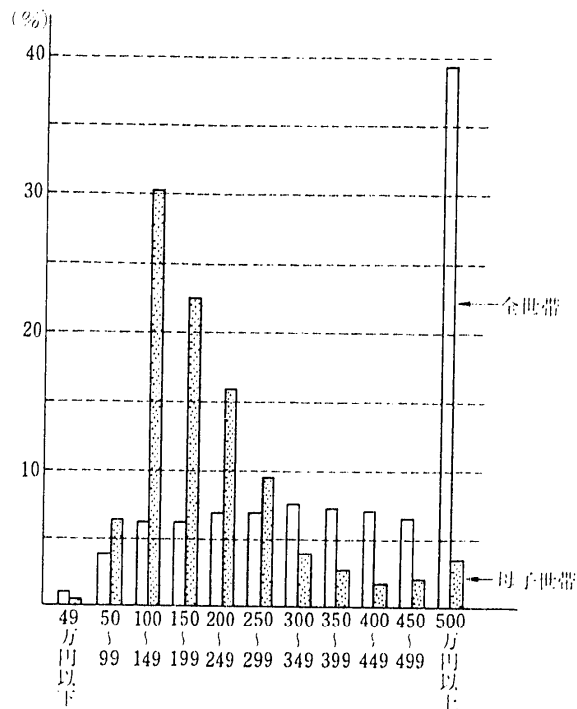
よって、子供のいる夫婦の離婚においては、親のそれぞれの幸福追求のみならず、子供の幸福追求、子供の福祉が尊重されなければならない。特に、経済生活において子供に与える悪影響を最小限にとどめることは、離婚する親の最も基本的な責任である。

さて、60年代後半以降、離婚件数は増加の一途をたどってきたが、83年をピークに減少に転じ、87年には約16万件となっている。親の離婚に巻き込まれた子供数も、離婚件数とほぼ同様に推移しており、ここ数年は減少しているが、それでも87年の1年間に18万人以上の子供たちが親の離婚を経験している¹⁾。

離婚後の子供の親権者は、7割以上が母親となっており²⁾、さらに「親権者一父、監護者一母」という場合も考えられるので、離婚後は母親が子供を監護するケースが圧倒的に多いといえる。しかも、この傾向は今後も変わらないと予想される³⁾。

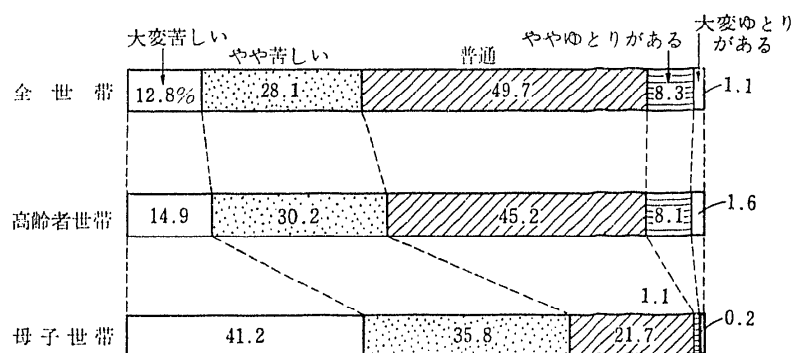
そこで、離婚後の子供の経済生活を母子世帯を

単位として試みる。5年ごとに実施されている全国の母子世帯調査によると、83年の離婚母子世帯の平均所得は177万円で、一般世帯の4割にも達していない⁴⁾。また、86年の死別を含む母子世帯の所得状況をみても、他の世帯に比べ低所得世帯が極めて多く、年間所得150万円未満の世帯が3分の1を占めている(図1)。平均所得も207万円で全世帯平均の4割程度、1人当たりにしても54%にすぎない。さらに、生活意識の点でも、他の世帯に比べ「苦しい」と感じている者の割合が



(資料) 厚生省「国民生活基礎調査」(1986年)。

図1 母子世帯の所得(1986年)



(資料) 厚生省「国民生活基礎調査」(1986年)。

図2 母子世帯の生活意識

高く、母子世帯の厳しい生活状況がうかがえる(図2)。

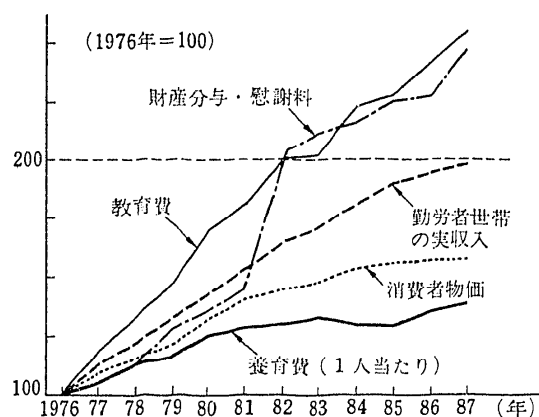
こうしてみると、親が離婚したことにより、子供はかなりの生活水準の低下を強いられていると推察される。そこで本論では、親の子に対する扶養義務という観点から「離婚後の養育費」を取り上げ、まず、その実情をとらえ、次に養育費支払義務の履行確保について、わが国、スウェーデン、アメリカにおける現制度の内容とその問題点を整理し、今後わが国で養育費を確保するための方策を検討してみる。

II 養育費の実情

まず、現在の養育費の実態を取り決め状況、取り決め額、支払状況からみる。

取り決め率をみると、家庭裁判所を通じて行われる調停・審判離婚での取り決め率は年々上昇しており、87年に母を監護者と定めた場合の取り決め率は72.7%となっている⁵⁾。しかし、協議離婚ではそれよりかなり低く、3～4割程度と推察される⁶⁾。

そもそも、民法は子供のある夫婦の離婚について、親権者の指定は義務づけているが、養育費の取り決めは義務づけていない。このことは、養育費に関する最も根本的な問題点とみなされる。取り決めのない事例は、父親の支払能力がないものや、父の所在が明らかでないものなど、取り決め自体が不可能な場合や、養育費を請求しないという条件で離婚の同意や親権を得た場合、そのほか、



(注) 養育費、財産分与・慰謝料額は調停・審判離婚での取り決め額より算出した平均額。

(資料) 養育費、財産分与・慰謝料額は、最高裁判所『司法統計年報』、その他は、総務庁『家計調査年報』の各年版より作成。

図3 養育費、財産分与・慰謝料、消費者物価、勤労者世帯の実収入、教育費の動向

母親の夫に対する不信感や憎悪から、あえて取り決めを拒否した場合にみられる。

取り決め額は毎年高くなっており、87年の調停・審判離婚の養育費平均月額は1人当たり2万3,800円となっている⁷⁾。しかし、図3にみられるように、養育費は上昇傾向にあるものの、教育費、財産分与・慰謝料額、勤労者世帯の実収入、消費者物価と比較すると、その伸び率は最も低くなっている。

民法は養育費に限らず、扶養の程度や方法について、その決定のすべてを第一次的に当事者の協議にゆだね、協議が調わないとき、または協議をすることができないときは、「扶養権利者の需要、扶養義務者の資力その他一切の事情を考慮して、家庭裁判所がこれを定める」(879条)と規定して

いる。ところが、扶養料の具体的な算定方法、算定基準についてはまったく明らかにされていないため、このことがますます養育費の取り決めに困難にしている⁸⁾。

次に、養育費の支払状況をみると、養育費を受け取っている母子世帯は非常に少なく、83年の全国調査によると、1割程度しか受け取っていない⁹⁾。また、たとえ取り決めがあっても、実行されていない事例も多いと予想される。その場合の不履行原因としては、失業や経営不振などの経済的な原因、離婚やその後のしこり、元夫婦という甘えなどの感情的な原因、および支払う意思がないといった義務者の無責任な態度などが指摘されている¹⁰⁾。

以上のような結果から、大半のケースは養育費の取り決めも行わないままに離婚し、たとえ取り決めたとしても低額のうえ、その支払いすら確実ではないといったところが現在の実情と推測される。

Ⅲ 養育費支払義務の履行確保

1. わが国の履行確保制度

離婚後の養育費がほとんど支払われていないという実態が明らかとなったので、ここでは養育費を取り立てる手段についてみる。

現在、調停証書など債務名義を有する場合にかぎり、2種類の履行確保制度が利用できる。第一には、一般の民事債務で利用される民事執行法による強制執行がある。しかし、養育費は少額で、費用倒れになるおそれがあり、しかも、継続的な月々の支払いの場合には、手続きが煩雑で利用しにくいといわれている。さらに、親子関係の継続性を考慮すると、養育費のケースは「債権者一債務者」として争うことは好ましくなく、事実上、強制執行にはなじまないといえる。

そこで、このような家事債務の特殊性に対応するため、1956年より家事審判法による履行確保制度が実施されている。これは、①履行勧告、②履行命令、③寄託からなる。

履行勧告とは、家庭裁判所が不履行者に対し、

その義務を自発的に履行するよう助言し、指導するもので、強制力はなく、従わなくても罰せられることはない。87年の金銭債務（養育費以外も含む）の履行勧告件数は、8,319件で、そのうち全部履行は30%、一部履行が39%と約7割が勧告に応じて支払っており¹¹⁾、一応その効果が評価されている。

履行命令においては、不履行者が家庭裁判所の命令に従わないときは、10万円以下の過料に処せられる。しかし、その目的は制裁ではなく、義務者に心理的強制を与え、履行を促すことにある。利用件数は少なく、年間30件程度にすぎない¹²⁾。

寄託とは、当事者間で直接金銭を支払うのが困難な場合のために、家庭裁判所が金銭の寄託を受け、支払いを円滑にするという制度である。87年の寄託金の受入件数は2万896件、受入金額は7億9,000万円で、かなり利用されている¹³⁾。

しかしながら、これらの制度は債務名義を前提としているので、協議離婚の場合、現実にはほとんど利用できない。結局、わが国の協議離婚制度においては、養育費が支払われない場合、それを確保するには当事者が自力で取り立てる以外に手段はないといえる。

2. スウェーデンの先払養育費制度

さて、養育費の問題はわが国だけに生じている問題ではなく、母子世帯の増加の著しい欧米諸国においても、それは大きな関心事となっている。そのなかで、スウェーデンの先払養育費制度は、離婚後の子供の生活保障という点で極めて優れた制度といえよう¹⁴⁾。これは、一定の養育費を国が立て替え払いし、義務者に求償するというもので、スウェーデンにおいては古い伝統のある制度として定着している¹⁵⁾。

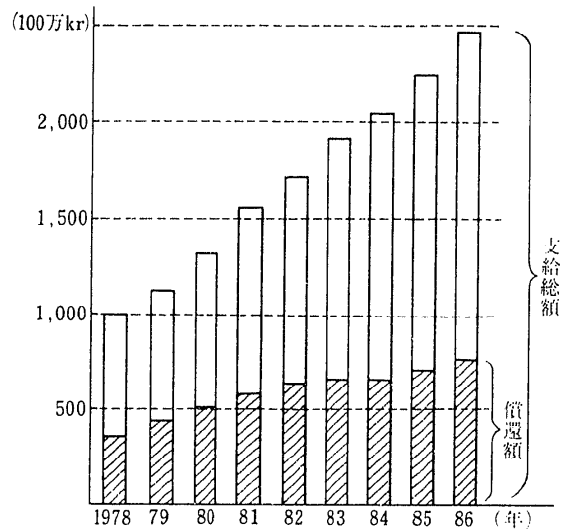
先払養育費は、単親世帯の18歳未満の児童に対し、養育費の取り決め額が先払養育費を下回るか、取り決め額が支払われていない場合に、監護親（主に母親）の申請により、社会保険事務所から支払われる。その金額は、国民年金の算定の基礎とされる基礎額の40%で、一般には毎月翌月分が銀行振り込みで支払われ、非課税扱いとされる。

なお、監護者が再婚したり、新しいパートナーと同棲しても支給は継続される。

一方、支払義務者（主に父親）は、社会保険事務所から送付される納入通知書に従い、取り決めた養育費相当額（ほとんどは先払養育費より低額）を支払う。支払義務者が社会保険事務所の督促によっても支払わない場合は、国税庁の債務取立庁によって、給与天引等の強制執行が実施される。なお、非監護親が再婚し、そこで新たな扶養義務が生じた場合には、非監護親の支払う養育費は減額される。このような再婚による支払義務の軽減は、最初の家族に対する扶養義務が社会の役割へと移行していることを示すもので、この傾向はヨーロッパ諸国で見られる。

次に、表1から制度の適用状況をみると、支給対象児童は年々増加しており、86年には18歳未満人口の15%に相当する約27万人に達している。支給対象児童の増加にともない、先払養育費の支給総額も著しく増加している。父親からの支払いは好調で、償還を求められる養育費（要償還額）が支払われた割合（償還率）は80%に達している。しかし、支給総額に比べて要償還額がそれほど増加しておらず、支払総額に対する要償還額の割合（要償還率）は80年の54%から、85年には39%にまで低下している。そのため、支給総額に対する償還額の割合は30%にすぎず、70%は国庫負担となっている。しかも図4が示すとおり、支払総額と償還額の差額は年々拡大しており、財政負担の問題が生じてきている。

このような状況を背景に、先払養育費制度に対



(資料) Sveriges officiella statistik, Allmän Försäkring mm 1985/1986.

図4 先払養育費の支給総額・償還額

する批判もいくつかみられる。そのひとつは先払養育費が監護者の所得とは無関係に支給される点である。当初は所得制限が行われていたが、救済的な性格を排除するため、47年以降廃止されているのである。しかし、高額所得を得ている監護者にまで先払養育費を支給するのは、社会手当の浪費にほかならないという批判がだされている。

また、一定額の養育費が保障されているため、それを上回る額の支払いが見込めない場合に、最初から不当に低額な養育費が取り決められる危険があるという点も指摘されている。

そのほか、本制度はかなりの人員を必要とするため、その多額の行政経費も問題となっている。

3. アメリカの養育費履行強制制度

(1) 連邦社会保障法における養育費履行強制制度

a. 制定とその後の経過

福祉国家スウェーデンとは対照的に、従来、アメリカでは、家族に対する国家の介入は家族の自立権、プライバシー権の侵害とみなされてきた。しかし、そのアメリカで近年、子供の養育費に関する公的関与が急速に強化されてきている。ヨーロッパ諸国でも、離婚の自由化の動きのなかで、子供の生活保障という観点から養育費への関心が

表1 先払養育費支給対象児童数の推移

年	対象児童数 (人)	18歳人口に占める割合 (%)
1978	216,710	10.9
1979	223,919	11.3
1980	232,116	11.7
1981	241,144	12.3
1982	247,556	12.9
1983	253,815	13.4
1984	257,018	13.8
1985	265,128	14.4
1986	269,912	14.7

(資料) Sveriges officiella statistik, Allmän Försäkring mm 1985/1986, Statistik årsbok för Sverige 1988.

高まっているが、アメリカにみられる最近の動向は、主に社会保障支出を抑制するために起こったもので、ヨーロッパ諸国とはその契機が異なるといえよう。

60年代後半以降、離婚、別居、未婚の母による母子世帯の増加とともに、AFDC (Aid to Families with Dependent Children) の受給者が著しく増大し、その財政負担が問題となってきた。議会においても、父親が扶養義務を果たしていない家族の扶養義務を増税者から軽減すべきであるという要求が強まり、1975年、社会保障法4章-Dに養育費の履行強制制度 (Child Support Enforcement Program) が設置された¹⁶⁾。これは、所在不明の父親を捜しだし、父親を確定し、扶養義務を強制するというもので、AFDC の申請者はすべて養育費請求権を州に譲渡し、州が扶養義務者から養育費を徴収し、AFDC 支給額の償還にあてることになった。

しかし、これも養育費の支払いを強制する手段に決め手を欠いていたため、十分な効果がみられず、親の無責任に対する制裁の甘さが批判されるようになった。そこで、1984年、主として履行手段に関する改正が行われ¹⁷⁾、義務者が養育費を1ヵ月滞納すると、強制的に給与から源泉徴収される制度が導入された。そのほか、各州は州内で統一して使用する養育費ガイドラインを作成することも要請された。

また、制度の対象が AFDC 受給者以外にも拡大され、制度の目的が AFDC のコスト削減から、親の扶養義務の強化へと拡充されたといわれているが、実際のところは、AFDC 受給者の増加に対する一種の予防的方策という意味が強い。

84年法により、履行強制手段をもつことになったものの、それでも AFDC 受給者の増加が続いたため、1988年には強制手段をさらに厳しく強化した法律 (Family Support Act) が制定された¹⁸⁾。これによると、滞納がなくても、養育費はすべて給与から強制的に源泉徴収されることとなる。

b. 制度の内容¹⁹⁾

養育費履行強制制度は、各州の責任で運営され、連邦はその監督および財政援助、技術援助を行っ

ている。

これらの連邦の役割は、1975年の制度化により保健・健康・福祉省 (現在は保健・対人サービス省; DHSS: Department of Health and Human Services) に設置された養育費履行強制局 (OCSE: Office of Child Support Enforcement) が果たしている。

連邦が行っている直接的な技術援助のなかでも、父親の確定が困難なアメリカにおいては、連邦の親捜しサービス (Federal Parent Locator Services) は重要である。これは、社会保険庁、国内歳入局、国防省、運輸省、復員軍人庁、一般サービス庁の国立個人情報センター、特別サービスシステムなどとのコンピューターネットワークによる情報提供サービスである。なお、情報の請求には社会保障番号および ID データが利用され、それによって提供される情報はプライバシー保護への配慮から、父親の現住所と現在の職場に限定されている。

そのほか、連邦は国立養育費履行強制資料センター (National Child Support Enforcement Reference Center) を設立し、州や地方に情報を提供したり、国立養育費履行強制研修所 (National Institute for Child Support Enforcement) を設立し、本制度に携わる人材の養成・教育を行っている。

一方、財政の面では、本制度の運営に要した行政費用に対して連邦から州に援助が行われる。連邦の負担率は、当初は行政経費の75%であったが、82年には70%、88年には68%となり、さらに90年には66%にまで引き下げられる予定である。また、連邦は本制度を推進するため、州に対し、徴収額の6~10%を奨励補助金として支給している。

AFDC 受給者は自動的に本制度の適用を受けることが義務づけられており、養育費請求権を州に譲渡すること、父親の確定に協力することが AFDC の受給要件とされている。AFDC を受給していない者が利用するには、手数料として25ドルが必要となる。

州による養育費の徴収は、母親から州に養育費請求権が譲渡された形式で行われる。父親は養育費履行強制局からの請求に従い、裁判所登記所または養育費徴収の機関 (法人等) に支払う仕組み

となっているが、1ヵ月の滞納が認められると、強制的に給与から源泉徴収される。

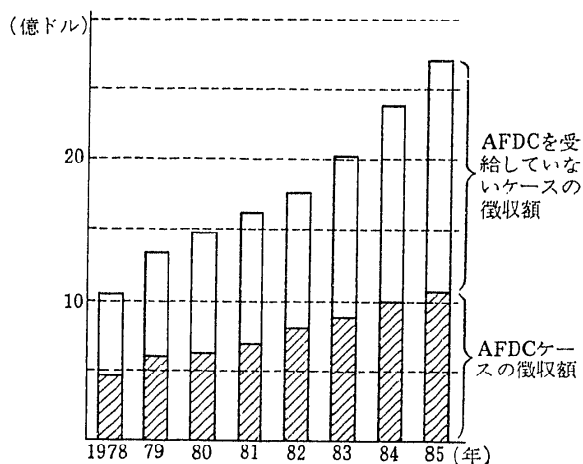
そのほか、滞納期間が3ヵ月、滞納額が150ドル以上の場合には、連邦所得税還付金からの相殺制度が養育費の徴収に利用される。これは、簡便で費用もかからず、効果的な徴収手段として注目されている。

当初、徴収された養育費は、AFDC 受給者の場合には徴収額の全額が AFDC 支給額の償還に充当され、それを上回る分のみ母親に支払われていた。しかし、ほとんどの養育費が AFDC を上回ることはなく、それが支払われても母子家庭の家計に変化はなかった。そこで、84年法により、徴収額のうち一律に50ドルだけは母親に支給されることとなった。たとえば、AFDC が毎月250ドル支給されているケースで、父親が150ドルの養育費を支払ったとすると、まず150ドルのうちの50ドルが母親に支給され、残りの100ドルが AFDC の償還にあてられる。その結果、母親は養育費50ドルと AFDC 250ドルの合計300ドルを受け取ることになるのである。これは、父親の養育費の効果を目に見える形でもたらしことにより、母親が養育費への関心を高め、父親の確認や養育費徴収に積極的に協力するようになることをねらったものである。

c. 制度の効果

図5をみると、本制度による徴収額は年々増加しているが、そのうちの約6割は AFDC を受給していないケースの養育費となっている。しかも、徴収にともなう行政経費も年々増加しているため、1ドルの経費に対する AFDC ケースの徴収額はそれほど伸びていない。

また、本制度の効果には州により大きな格差が生じており、たとえば、AFDC 支給額が償還された割合(85年)をみると、全体平均の7.3%に対し、上位10州では16.1%となっているが、下位10州では4%にすぎない。また、1ドルの経費に対する AFDC ケースの徴収額(85年)は、全体平均の1.34ドルに対し、上位10州では2.33ドルと大きな効果をあげているが、下位10州は0.74ドルしか徴収できておらず、経費のほうが高くなって



(資料) DHHS: Office of Child Support Enforcement.

図5 養育費履行強制制度による徴収額

いる²⁰⁾。

しかも、これらの徴収額のなかには、本制度を通じなくても自発的に父親から支払われたであろうもの、すなわち行政経費をかける必要のないものまで含まれている可能性があるため、本制度の徴収効果は容易に判断できない。

(2) ウィスコンシン州の養育費制度改革

さて、養育費履行強制制度は各州の責任で実施されているが、なかでもウィスコンシン州は、連邦政府の動きに先駆け、積極的な制度改革に取り組んでいる²¹⁾。そこでは、改革の目標を、①親の扶養義務を強化すること、②養育費をめぐる不公平を是正すること、③福祉依存者を減少させることとし、注目すべき3つの改革をかけた。

まず第一の改革は、養育費ガイドラインとして、親の所得の一定割合方式を導入することである。すなわち、非監護親の養育費は、子供が1人のときは総収入の17%、2人では25%、3人では28%、4人以上では31%として算出され、正当な理由が認められない限り、原則としてこの算出額に決定される。これは、いかなるときも、親はその所得を子供とわけあうべきであるという理念に基づくものである。

この公式に従えば、収入と子供の人数が同じであれば、父親の養育費はいずれも同額となり、自由裁量による決定でみられた不公平は生じない。また、養育費をめぐる父母間の紛争を回避でき、

即座に決定することができる。しかし、義務者の債務や再婚後の新たな扶養義務、および監護親の収入や再婚などの要因が養育費の算定に考慮されず、柔軟性に欠けるといった批判もだされている。

第二の改革は、滞納がなくても、養育費をすべて給与から源泉徴収する制度を導入することである。これは、前述したように、88年の Family Support Act により、今後は各州でも実施されることになるが、ウィスコンシン州ではすでに84年から10地方で、さらに87年からは州内全域で実施されているのである。

この強制的な源泉徴収制度は、最も効果的に徴収率を高める方法として評価されている。しかしその一方で、個人生活への国家の不必要な介入ではないか、自発的な支払意欲をもっている義務者にまで罰を科すようなものではないか、養育費の支払義務を果たしているという感触を奪うのではないかといった疑問も指摘されている。また、雇用関係が悪化する危険性も懸念されている。

第三の改革は、最低養育費保障制度の実験的实施である。これは州が父の養育費か州の最低保障養育費のどちらか高い額を支給する一方、父から養育費を徴収し、それを支給額の償還にあてるという制度で、先にみたスウェーデンの先払養育費制度と類似した制度といえる。ウィスコンシン州では、この制度を2つの地方で実験的に行うことを決定しており、その結果をみて州全体での実施

を検討することになっているが、実施が先送りされている。

実施に先立ち、財政収支、貧困状況、福祉依存状況における本制度の効果が最低養育費の水準ならびに父親からの徴収率に応じて推計されている(表2)。これをみると、貧困、福祉依存状況については、推計されているすべての場合においてプラスの効果が認められる。一方、収支については、100%の徴収は現実には不可能であるので、この制度を導入すると、財政負担は増す可能性が強い。しかし、意識調査の結果では、本制度への支持はかなり高くなっており²²⁾、今後の動向が注目される。

IV 養育費を確保するための方策

アメリカに限らず、先進諸国では養育費制度の改革や見直しが行われており、ヨーロッパ諸国ではおおむねスウェーデンの先払養育費制度と類似の制度が導入されている。すでにみたように、わが国でも養育費の不払いが認められ、重大な問題となっているが、現在のところ目立った対応はなされておらず、状況の悪化が危惧される。そこで、最後に問題の解決をはかるため、養育費を確保する方策を検討してみる。

その際、養育費に関する新制度の確立や現制度の改革については、子供の権利保障とともに、国民間の公平、すなわち、離婚した者と離婚していない者、子供を扶養している親と扶養していない親の間の公平にも注意が払われなければならない。したがって、養育費問題に対し、人々がどの程度の公的関与を支持しているのか、どの程度の財政負担までなら合意を得られるかといった点が重要となる。

また、養育費をめぐる問題は離婚制度とかなり密接に関係しているので、諸外国の養育費制度を参考とするにあたっては、各国の離婚制度およびその背後にある家族観、親子観、子供観をも含めて考慮する必要がある。

さて、現在のわが国では、一般に子供を扶養する義務は第一次的に親にあると考えられている。

表2 最低養育費保障制度の効果の推計 (1983年)

第1子に対する最低保障水準	純節約分または損失分 (10億ドル)	貧困ギャップの減少率	AFDC 受給世帯の減少率
徴収率 100%			
2,000ドル	2.37	39%	48%
2,500	1.72	43	54
3,000	0.87	48	59
3,500	-0.18	53	64
徴収率 80%			
2,500ドル	0.59	40%	49%
3,000	-0.33	45	56
徴収率 70%			
2,500ドル	-0.06	38%	48
3,000	-1.83	43	54

(資料) Garfinkel, "Child Support Assurance: A New Tool for Achieving Social Security," in *Child Support: From Debt To Social Policy*, p. 337 (1988).

そして、子を監護していない親の義務は、本来、親としての扶養義務意識に基づき、自発的に養育費を支払うことで果たされるものである。しかし、現在の離婚制度は、養育費の取り決めすら義務づけておらず、自発的な養育費の支払いを促すような仕組みにはなっていない。しかも、離婚後の養育費を支払っている者のほうが珍しいという実態がすでに普及している状況にあっては、支払義務意識の形成は望めない。

こうしてみると、養育費問題の根本は、わが国の離婚の9割を占める協議離婚制度が、他国に例をみないほど、離婚の自由を保障している反面、離婚の際の子供の権利をほとんど考慮していない点にあるといえる。そこで、問題の解決に向けて、①養育費の取り決めに容易にするため、公的な養育費のガイドラインを示すこと、②養育費の取り決めが確実に行われるような離婚制度に改めることの2点が早急に実現されるべきである。

第一の点については、ガイドラインにもいくつかの方法があるが²⁹⁾、ウィスコンシン州で利用されている親の収入と子供の人数に応じた収入の一定割合方式が簡便で、しかも自動的に収入に連動する点から有効性が高いと考えられる。その具体的な割合は、詳細な実態調査を全国的に実施し、客観的、合理的に決定されるべきであり、また、定期的な見直しも義務づけておく必要がある。

第二の離婚制度の点では、子供のいる夫婦の離婚手続きを子供のいない夫婦の場合とは別に扱い、子供の離婚後の生活に十分配慮した制度に改めるべきである。その具体的な方法としては、まず、離婚届と同時に、養育費合意書を添付することとし、これは債務名義をもつものとする。そして、離婚届、養育費合意書の提出の際は、双方が出頭し、簡単な合意の確認を行うものとする。

養育費は原則としてガイドラインに従って決定されるが、合意ができない場合には離婚のみ認められ、養育費については家庭裁判所または公的機関による調整が義務づけられるものとする。これは、養育費が離婚の駆け引きに利用されるのを避けるためである。また、合意額がガイドラインによる算出額より低額である場合にも、離婚は認め

られるが、養育費については家庭裁判所または公的機関による確認を要することとする。これは、子供の権利保障という観点から、不当な取り決めが行われるのを避けるためである。なお、このように離婚のみ先に認める場合には、養育費合意書の代わりに、調整または確認手続きの申請書を離婚届に添えて提出するものとする。なお、この申請書の提出により自動的に手続きが開始され、すみやかに調整や確認が行われ、そこで養育費の合意書が作成されることになる。

このようにして、子供のいる夫婦のすべての離婚で養育費の取り決めがなされるが、取り決めにもかかわらず、不払いが生じることも予想される。その場合には、債務名義を有する養育費合意書があるので、これにより家庭裁判所の履行確保制度を利用し、支払いを求めることができる。

以上のような改革により、養育費支払いに関する人々の義務意識はかなり強化され、それにより、養育費をめぐる問題が是正されるものと考えられる。もちろん、これだけでは養育費問題の解決には不十分であるという批判も予想されるが、これは、養育費の支払いや履行勧告に対する態度は、基本的に義務者の支払意思に左右されるとする立場から、養育費問題の根本的な解決を目指したもののなのである。

しかしながら、この方法では、問題の解決に至るまでに相当の時間を要することが推測され、その間、母子世帯の深刻な生活状況への配慮が必要となる。

現在、多くの母子世帯で、父親からの養育費の代わりに児童扶養手当が実質的に利用されている。それについては児童扶養手当の財政負担の増大という理由から問題となっている。たしかに、このような状況は、父親の扶養義務を国民全体の税金で肩代わりしていることにほかならず、ますます父の扶養義務不履行を助長するという点から問題といえよう。しかし、問題はそれだけにはとどまらない。

そもそも児童扶養手当は、私的養育費の代替を目的としたものではなく、むしろ私的養育費の支払いを前提としたうえで、母子家庭の生活の安定

と自立の促進を目的に支給されるものである。したがって、児童扶養手当が父親からの養育費の代替として利用されるということは、本来の児童扶養手当の目的が達成されないということを意味し、結局、母子家庭の生活安定・自立促進に対する社会的支援がなされていないのと同じ結果となる。このことは、母子世帯の厳しい生活状況を長期化させる原因ともなるわけで、養育費の不払いにより生じる重大な問題のひとつである。

それで、児童扶養手当の受給者のうち、養育費が支払われていない者については、手当の本来の目的を達成するために、公的に養育費を取り立てる必要がある。まさに、アメリカの AFDC の場合と同じ経過をたどることになるが、徴収額の取り扱いにおいて、財政支出の削減を目的とするアメリカの場合とは異なる方法をとる。

すでにみたように、アメリカでは徴収した養育費の50ドルが母子世帯に与えられ、残りが AFDC の償還にあてられていた。しかしここでは、徴収した養育費は児童扶養手当支給額の償還にはあてられず、全額が母子世帯に与えられ、それは所得とみなされ、改めて児童扶養手当の支給が審査されるものとする。その結果、児童扶養手当の受給から離脱する母子世帯もでてくる。一方、父の養育費が与えられても支給制限以下の所得の母子世帯に対しては、これまでどおり手当が支給され、本来の目的で利用されることになる。

また、父からの養育費の徴収方法については、送付される納入通知書によるか、銀行口座からの自動引き落としを利用するものとし、滞納には延滞金を課すこととする。そこで、督促にもかかわらず支払われない場合の徴収方法が問題となる。最も効果的な方法としては、給与からの源泉徴収が考えられる。しかし、これには自営業者と被用者に生じる不公平が懸念され、自営業者からの効果的な徴収方法が問題として残される。

以上述べたように、わが国の養育費問題の解決に向けて、第一に、養育費取り決めの徹底をはかり、親としての責任感に基づいた支払いを促すよう離婚制度を改め、第二に、それが完全に達成されるまでは、児童扶養手当が母子世帯の生活安

定・自立促進に生かされるよう、児童扶養手当制度を改めることが必要である。

先払養育費制度や履行強制制度の有効性を評価しながらも、本論ではやや控えめな制度改革を提唱するにとどまったが、それは、養育費について一切の関心が払われていない協議離婚制度が定着している現段階においては、まず、養育費制度を整備し、自発的な支払いの実現に向けてあらゆる努力をする必要があると考えるからである。その意味では、制度改革とともに、親の子に対する扶養義務についての教育・指導を国民全体に徹底することがさらに重要である。これを機に、養育費に関する関心が高まり、政策論が積極的に展開されることを期待する次第である。

注

- 1) 厚生省「人口動態統計」(1987年)。
- 2) 前掲 1) に同じ。
- 3) 内閣総理大臣官房広報室「家族・家庭に関する世論調査」(1986年)の「離婚後の子供の同居先」によると、「母親と暮らすほうがよい」53.3%に対し、「父親と暮らすほうがよい」は3.8%にすぎない。
- 4) 厚生省「全国母子世帯等調査」(1983年)。
- 5) 最高裁判所『司法統計年報・家事編』(1987年)第117表、母を監護者と定めた未成年者に対して父から母に支払われる養育費の取り決め率。
- 6) 九州大学グループの調査(1983~84年)では31%、離婚と母子家庭調査会の調査(1986年)では41%となっている。
- 7) 前掲 5)、母を監護者と定めた未成年者に対して父から母に支払われる養育費について、1万円以下を0.5万円、10万円を超えるを12万円として算出。
- 8) 実際の事例では、労研方式などいくつかの算定方法が利用されているが、いずれも養育費の算定方法としては妥当性に欠ける。湯沢雅彦・下夷美幸「養育費算定方法の再検討と新方式の提唱」『ケース研究』217号、20-37頁(1988年)。
- 9) 前掲 4)。
- 10) 渡辺孝子「離婚をめぐる子どもの実情——家庭裁判所の養育費不払事件にみる実態」『世紀をひらく児童の権利保障』、径書房、97-101頁(1985年)。
- 11) 前掲 5)、第159表。
- 12) 前掲 5)、第169表。
- 13) 前掲 5)、第13表。
- 14) 社会保障研究所『スウェーデンの社会保障』、東京大学出版会、206-211頁(1987年)、Soren Kindlund, "Child Support in Sweden," in *Child Support-From Debt To Social Policy*, ed., Al-

- fred J. Kahn and Sheila B. Kamerman (Newbury Park, Calif.: Sage Publishers, 1988).
- 15) 制度化されたのは1937年。なお、デンマークではさらに歴史が古く、すでに19世紀末には制度化されている。
- 16) "Child Support Enforcement Amendments of 1984," Child Support Enforcement P.L. 98-378, Senate Report No. 98-387, U.S. Code Congressional And Administrative News 4, 1984.
- 17) "Child Support Enforcement Amendments of 1984," P.L. 98-378 [H.R. 4325]; 1984. 8. 16, U.S. Code Congressional And Administrative News 1, 1984.
- 18) "Family Support Act of 1988," P.L. 100-485 [H.R. 1720]; 1988. 10. 13, U.S. Code Congressional And Administrative News 9, 1988.
- 19) Lowell H. Lima and Robert C. Harris, "Child Support Enforcement Program in The United States," in *Child Support-From Debt To Social Policy*.
- 20) 前掲 19)。
- 21) Irwin Garfinkel, "Child Support Assurance: A New Tool for Achieving Social Security," in *Child Support-From Debt To Social Policy*, Irwin Garfinkel and Sara McLanahan, *Single Mothers and Their Children: A New American Dilemma* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1986).
- 22) Tom Corbett, Irwin Garfinkel, and Nora Cate Schaeffer, "Public Opinion about a Child Support Assurance System," *Social Service Review*, December (1988).
- 23) 東京家庭裁判所「養育費分担額査定の研究(その2)」『家庭裁判所月報』40巻7号, 239-287頁(1988年)。
- (しもえびす・みゆき 社会保障研究所研究員)