

実効力ある養育費の 強制執行制度構築に関する予備的研究

宮 下 摩維子

- I はじめに
- II 日本における養育費の徴収の実情
- III 諸外国の実効力ある養育費の強制執行の枠組み
- IV アメリカ連邦政府による養育費強制プログラム
- V 検討

I はじめに

本稿は、日本における不払いの養育費強制執行の可能性を探るにあたり、アメリカ合衆国においては連邦政府に強力な養育費強制プログラムが設けられ、各州がこれを実施する枠組みが用意されている点に着目したものである。連邦政府による養育費強制プログラムはいかなるものなのか、そして各州において本強制プログラムがどのように運用され、実効力を担保されているのか明らかにし、そのうえで日本において実効力のある養育費回収の制度を導入し確立するために、いかなる制度設計をすべきかを示すことを本研究の最終目標とする。ただし、本稿ではより広い法域を概観し、各国において不払いの養育費の問題がどのように扱われ、対処されているのかを比較検討することにより、予備的研究を行うものとする。

II 日本における養育費の徴収の実情

子どもの貧困は、世界的にも大きな問題であるが、これは海外だけの問題にとどまらない。厚生労働省の調査によれば、2015年の日本の子どもの貧困率は13.9%¹であって、狭義の先進国を意味するDAC加盟の30カ国で相対的貧困率

を比較すると、日本は6位に位置する。ひとり親家庭の貧困率になると、さらに50.8%にまで上昇するのが現状である。子どもは産まれる環境を選べないにも関わらず、親の就労や経済的理由によって貧困に苦しまざるを得ず、また、貧困に追い詰められた親が虐待や育児放棄に至るケースも多い。

このように、日本のひとり親家庭における子供の貧困は、社会的に重要な問題である。子どもの貧困が生じる要因は多岐にわたるが²、その一因として親権者でない親による養育費の未払いが挙げられる。厚生労働省による調査によれば、養育費の受給率は、母子家庭においては24.3%^{3,4}、父子家庭においては3.2%⁵にとどまる。これは、養育費の取り立ての強制執行が、非親権者の所在や就業場所が明らかでない限り、非常に困難な状況にあることも原因のひとつであり⁶、早急な改善が求められている。事実、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』の事例研究によれば、親権者でない親（以後、「義務者」とする。）の養育費の不払いにも関わらず、強制執行が可能になった例は、あらかじめ養育費に関する取り決めを公正証書にしてあり、なおかつ

- 1 義基祐正「子どもの生活問題の深刻化と社会福祉—福祉の公的責任と共に在る福祉実践—」『子ども白書2018』, 114頁（本の泉社・2018年）
- 2 棚村政行「長引く不況と養育費の申立件数の増加」は、リーマンショックやギリシャの経済破綻に伴うユーロ危機といった世界的経済危機の影響が日本にも波及し、失業者数を押し上げている状況を指摘する。（『養育費相談支援センターFPIC ニュース・レター』第4号, 2010年, 1頁）こうした経済不況が養育費の不払いに拍車をかけ、しかし同時に、ひとり親家庭における養育費の給付の必要性をより一層強めていることは確かであろう。
- 3 厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」
- 4 「全国母子世帯等調査」によれば、1983年の養育費の受給率は11.3%であり、1993年には14.9%、2006年には19.0%と徐々に上昇傾向にある。しかし、それでもなお、2016年における受給率が24.3%にしか到達していないという事実は看過しがたい。
- 5 厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」
- 6 家庭問題情報誌『ふぁみりお』第72号2頁によれば、平成28年に養育費相談支援センターに持ち込まれた相談の総件数7,984件のうち、養育費の不履行に関する相談件数は1,022件、強制執行に関する相談件数は324件であって、16.8%に上る。また、不履行についての相談のうち、義務者が転居したり転職したりしてしまい、公正証書や調停調書といった有効な債務名義があるにも関わらず、実際の強制執行が困難であるという内容が多くを占めるという。
- 7 76-98頁（勁草書房・2008年）

両当事者が大きな意味で同じコミュニティに属していたために、相手方の情報を得やすかったという特殊な事情が背景にあった。

日本では、2019年5月10日、民事執行法及び国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律の一部を改正する法律（令和元年法律第2号）が成立し、施行を待つ状況にあって、日本の民事執行法制度も何ら対策をしていないではない。改正法では、民事執行制度をめぐる近年の情勢に鑑み、(1)債務者の財産状況の調査に関する制度の実効性を向上させ、(2)不動産競売における暴力団員の買受けを防止し、(3)国内の子の引渡し及び国際的な子の返還の強制執行に関する規律の明確化を図られた。このうち、本稿では(1)の具体的な施策として、「第三者からの情報取得手続」が新設された点に注目する。現行の民事執行法では、預貯金や給与を差し押さえるには、親権者（以後、「権利者」とする。）が自力で、非親権者の口座がある金融機関の支店名や勤務先を特定することが求められる。しかし、離婚後、交流のない義務者に関するこうした情報を入手することは困難であり⁸、それゆえに養育費の強制執行制度は、実効性に乏しいものであった。しかし、1年以内に施行される改正民事執行法には、逃げ得ともいえるこうした状況に歯止めをかける仕組みが設けられた。確定判決や公正証書などの有効な債務名義に基づいて地方裁判所に申し立てを行えば、相手方の預貯金の口座情報や勤務先の情報を、対象の金融機関や住民税の徴収などを基に職場を把握している市町村などの第三者から取得できるようになる。

ただし、それでもなお、養育費の強制執行の実現可能性については、不透明な部分も多く残っており、より確実な実効力ある取り立ての制度の確立が社会的にも求められている。実際、近時では、兵庫県明石市が不払い養育費の回収手続きを実質的に担う制度である「養育費泣き寝入り救済条例（仮称）」の成立・施行を目指していることが繰り返し報じられる⁹など、未払いの養育費になんらの手当てがなされていないことへの社会の不満は肥大化しているように見受けられる。法はこうした社会の強い要請に応え、なんらかの対策を示すべきと考えられる。

8 NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ『離別後の子どもの「共同親権」を考える』2010年

9 毎日新聞2019年9月17日、朝日新聞2019年9月26日など

Ⅲ 諸外国の実効力ある養育費の強制執行の枠組み

では、諸外国ではこの問題に対して、いかなる取り組みをしているのだろうか。養育費の決定に着目した分類も存在するが¹⁰、本稿では養育費の履行方法、特に国家が養育費の履行にどのように介入するかという点に着目した分類¹¹を用いることとする。この分類によれば、国による養育費の立替払いを行う法域（スカンジナビアモデル）と国による養育費の取立ての補助を行う法域（アングロサクソンモデル）とに分けることができる。

スカンジナビアモデルの妥当する法域としては、スウェーデン、アイルランド、ドイツ、フランスなどを挙げることができる¹²。スウェーデンでは養育費援助法が制定されており、養育費は基礎控除や子どもの数などのファクターによって算定される。ここで算定された養育費を義務者が支払わない場合、養育費補助制度により、権利者の申し立てを受けた国¹³が一定割合を立替えて権利者に支給する。そのうえで、国は地方裁判所の介入を経て義務者から不払分全額を徴収し、養育者に未払いの差額分を支払うこととなっている¹⁴。なお、義務者からの養育費の徴収は給与からの天引きや差押えなどによって行う。

これに対し、アイルランド¹⁵では、そもそも離婚が法で認められるようになったのは、1996年家族（離婚）法（Family Law (Divorce) Act 1996）以降

10 Skinner, Christine and Davidson, *Jacqueline, Recent Trends in Child Maintenance Schemes in 14 Countries*, International Journal of Law, Policy and the Family, Vol. 23, No. 1, pp. 25-52 (2009).

11 下夷美幸「イギリスにおける養育費政策の変容—子どもの貧困対策との関連から—」『大原社会問題研究雑誌』No. 649 (2012年) 1-15頁

12 公益社団法人 家庭問題情報センター『平成家族考 家族を見続けるFPICからの提言』251頁（司法協会・2014年）

13 具体的には、権利者は社会保険事務所に申し立てを行う。

14 鉄崎智嘉子「諸外国における養育費確保制度の有効性について」『養育費に関する提言について』（一般財団法人 全国母子寡婦福祉団体協議会・2018年）、千葉華月「スウェーデンにおける離婚後の監護権」175頁、『各国の離婚後の親権制度に関する調査研究業務報告書』（一般財団法人比較法研究センター・2014年）163-180頁

15 アイルランドにおける養育費の執行については、増田幸弘「アイルランドにおける離婚後の養育費と社会保障給付—法制度の特徴と制度改革の提言—」『社会保障研究』Vol. 4 No. 162, (2019年) 62-78頁に依拠した。

のことである。離婚後の養育費の額や支払方法について、離婚が成立する際に当事者間で合意が成立しており、なおかつ当該合意内容を裁判所が適切と認めれば、合意した内容に従う。しかし、当事者間で合意が成立していない場合には、裁判所が介入し命令（order）によって養育費の詳細について決定することとしており、養育費をはじめとする適切な諸条件が整わない限り、離婚は成立しない。このようにして定められた養育費が任意に履行されなかった場合、権利者は、裁判所によって①定期給付命令（periodical payments order）、②一括払命令（lump sum orders）、③担保付定期給付命令（secured periodical payments order）を申し立てることができる。権利者は裁判所命令に基づきその支払いを請求することができる（1996年法第13条）。義務者が会社に雇用されている場合には、裁判所は賃金差押命令（attachment of earnings order）を発することができ、これにより給与からの養育費の天引きも可能となる。ただし、義務者が安定した雇用関係にない場合には不可能である点が指摘される。また、同国においては「ひとり親家庭手当」が存在し、いかなる理由であれ、パートナーの協力なしに子の養育を行う環境にある者で一定の要件を満たす者は、「ひとり親家庭手当」を受給することができる。ただし、本手当の申請時には、権利者は義務者に対し養育費の支払い義務の履行を要求することが求められる。しかし、要求にも関わらず、養育費の支払いが履行されない場合には、雇用問題・社会保護省が権利者に養育費を立て替えて支払う。そのうえで、地方裁判所に支払い命令を申し立てることになる。

ドイツでは、養育費立替払法に離婚後も両方の親による未成年の子どもに対し扶養義務があることが明文化され、子どもと同居する親は子どもの監護教育によって扶養義務を果たしていると認められるが、その一方で同居していない親は養育費の支払いによって扶養義務を果たすことが求められる。養育費の支払い義務がある親は、親自身が適切な生計を営んでいる限りにおいてその義務から免れることは許されないとされる。また、同国では、当事者間で合意した扶養料とは別に、未成年の子どもの最低生活費から算出される養育費の最低額が定められている。この最低ラインに義務者から支払われる養育費が到達していない場合、国が不足分を権利者に支給し、最終的には州が義務者から徴収することになる。養育費立替払制度の始まりは1979年に遡り、今日に至るまで10回以上の改正を経て、従前より広い範囲で子どもの養育費の執行を可能にし、

かつ執行を実効力あるものにしてきた。特筆すべきなのは、1990年の改正において、養育費の執行の簡素化を目的として養育費については債務名義が不要となった点である。また、2013年には義務者からの強制執行をより実効力あるものにするために、義務者の個人情報取得の可能性が広められた。本改正により、義務者の収入および財産状況を明らかにする目的で、勤務先、保険会社、税務署、クレジットカード会社といった第三者機関から情報を入手できるようになった。養育費は現物給付と金銭給付の合算で行う。養育費立替払制度の財源は、連邦政府が40%、州が60%で負担することとなった。なお、扶養義務を果たさない場合には、刑事罰や裁判所による扶養義務を履行命令などの規定が刑法典に存在することも付記しておく。

翻って、アングロサクソンモデルに妥当する法域としては、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどが挙げられる。アメリカに関しては、次項で扱うため、まずはイギリスについてみることにする。イギリスでは、伝統的に家族の問題には行政は立ち入らず、したがって養育費に関しても行政の関与は少なかった。しかし、1974年に「ひとり親家族に関する委員会」が発表したファイナーレポート (Finer Report) が契機となり、養育費の問題にもスポットが当たった¹⁶。制度構築当初は、ひとり親家庭には国家の社会保障が支援し、所得補助を支給する制度設計であったが、次第にこれが財政を圧迫していった。1980年代末期には保守党政権は政策転換を行い、ひとり親家庭の親の就労を促し、義務者の養育費の支払いを増加させ、財政への負担の軽減化を図るようになる。こうした経緯を経て、1991年には養育費法 (Child Support Act 1991) が制定され、行政主導の養育費の徴収制度が敷かれることとなった。同制度においては、養育費の算定は公式に当てはめた計算によって導かれるため、裁量の入る余地はない。算定された養育費は、確実に履行される場合を除外して、養育庁 (Child Support Agency) を経由して支払われる。義務者から養育費債権が履行されない場合には、養育庁に強制執行の権限が付与されている。同法の主要な目的として、不払いの養育費の強制執行の強化が挙げられる¹⁷。給与からの天引きが可能であるのは無論のこと、利息の請求や財産の差押えの

16 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』172頁 (勁草書房・2008年)

17 Nigel Lowe, Gillian Douglas, Bromley's Family Law 10th ed., p 945, 2007

裁判所への申立ても可能であるし、投獄さえも可能である¹⁸。

オーストラリアでは、権利者が児童扶養機関に未払いの養育費を登録すると、権利義務関係は、権利者と義務者とのそれから国と義務者とのそれに転換する。義務者が被用者であって雇用されている場合には、原則として雇用者が給与から養育費を天引きし、児童扶養機関に納付する。義務者が自営業者の場合には、月毎に養育費を児童扶養機関に自身で納付することが義務付けられる。納付された養育費は、最終的に権利者に支払われることになる¹⁹。

IV アメリカ連邦政府による養育費強制プログラム

アメリカにおいては、1960年代半ば以降父親が扶養義務を果たさない母子世帯への公的資金援助が増大し、これが社会問題となった。これを受けて、連邦政府は1975年社会保障法に養育費制度についての章を新設し、義務者の居所探索、法的親子関係の確定、養育費命令の確定、養育費の徴収のプログラムを整備した。その後、複数回の法改正を経て、現在では本プログラムは社会から広く支持されている。養育費強制プログラムは、連邦政府の監督のもとで、州政府が実際の運営を行う。連邦政府が定めた基準の各州の到達状況に応じて、連邦政府は州への補助金の増減を決定するが、この決定権により連邦政府は監督力を高めているとされる²⁰。

プログラムの具体的な内容として、義務者の居所探索に関し、各州が社会保障番号や州税や個人財産の記録、さらには民間の個人情報機関や金融機関の情報を検索することにより行い、それでも判明しない場合には、連邦政府の親検索サービスが用いられる。連邦政府は社会保障庁をはじめとした各組織の情報にアクセスし、州をまたぐ義務者の居所検索にも威力を発している。また、実際の養育費の徴収に先立っては、具体的な金額を示した養育費命令が必要であるが、養育費の算定にあたっては各州が異なった方式で額を算定し、これに基

18 Nigel Lowe, *Gillian Douglas, Bromley's Family Law 10th ed.*, p 945-947, 2007

19 公益社団法人 家庭問題情報センター『平成家族考 家族を見続けるFPICからの提言』252頁（司法協会・2014年）

20 下夷美幸「アメリカにおける養育費政策の現状とその作用」大原社会問題研究所雑誌 No. 594, (2008年) 20頁

づいて最終的な額を算出する。そのうえで当該養育費命令に基づいて徴収を行うのであるが、その手段は多岐に渡る。連邦や州の所得税還付金や失業給付からの相殺や、専門職や専門職ならびに商業上の免許の制限や没収などの方法による間接強制もあるが、特に注力されてきたのが、給与からの天引き制度である。1984年法 (The Child Support Enforcement Amendments of 1984 (PL98-378)) では、一ヶ月以上滞納した者に対してのみ給与からの天引きが許されていたが、この条件は改正法によって緩和され、現在ではすべての養育費命令について給与からの天引きとされ、更なる効率的な養育費の強制執行が可能になった。

以上のような連邦政府の主導する養育費強制プログラムによって、2005年の段階で養育費の徴収件数は制度導入前の10倍以上に伸びた。特に給与からの天引きは全体の7割を占めており、本プログラムの有効性を見て取ることができる。加えて、本プログラムによる徴収率は69%と報告されており、日本の母子家庭における養育費の受給率24.3%という数字と比較しても、アメリカにおける養育費強制執行プログラムの実効力の高さが際立つ。

V 検 討

今日の日本において、不払い養育費の回収手続き促進することの重要性が認識されていることは前述のとおりである。本稿では、国による養育費の立替払いを行うスカンジナビアモデルと国による養育費の取立ての補助を行うアングロサクソンモデルの具体的な施策を概観した。特に、スカンジナビアモデルかアングロサクソンモデルかを問わず、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ドイツなどの欧米諸国では、給与からの天引制度が整備されており、履行期の到来した養育費債権が未履行である場合には、将来給付分の養育費債権についても給与からの天引きを可能にしている²¹点は特筆に値する。

しかし、私見では日本においてはスカンジナビアモデルの制度の導入ではなく、アングロサクソンモデルに倣うべきではないかと考える。イギリスにおい

21 棚村政行『面会交流と養育費の実務と展望 子どもの幸せのために』35頁 (日本加除出版株式会社・2013年)

でもアメリカにおいても、当初は国による養育費の立て替え制度は社会保障制度のひとつと認識されていた。しかし、次第にひとり親家庭への資金援助は国庫を圧迫し、世論からも大きな批判の声が上がるようになった。子どもの養育に対して本来責任を負うべき義務者が養育義務から逃れ、国民の税金がそれを負担することになるからである。そのような批判を背景に、英米では本来の義務者への養育費の取り立てを強化する枠組みを構築することとなった。以上のような英米におけるスカンジナビアモデルからの転換を念頭におくと、日本においてもはじめから義務者の養育費債権への強制執行を強め、確実な債権回収を実現する制度設計を提案すべきではないか。したがって、アングロサクソンモデルを採用する法域をより深く比較検討することによって、日本の制度の構築を目指すことが次の課題である。

Ⅱで示したように、日本においては地方自治体レベルでの未払い養育費問題への対策がようやく動き出したばかりであって、国家レベルでは何らの対策を取っていないに等しい。翻って、アメリカ合衆国においては、離婚後の養育費の支払いに関し、連邦政府による強力な養育費強制プログラムが用意されており、各州がこれを実施する枠組みが用意されている²²ことは本稿で紹介したとおりである。しかし、連邦政府の用意したプログラムを実際に各州がどのように運用しているのかについては日本では研究が進んでおらず、また、一般社会での認知も低いのが現状である。アメリカの養育費強制プログラムから日本が学び、子の最大の福祉のためによりよい制度を構築することは喫緊の課題であろう。本研究はアメリカの事例の検討により、我が国の養育費未払い問題に対する法の可能性を明らかにし、それを通じて日本における子供の貧困問題に資することが期待できる。

さらに、日本では2016年1月1日からマイナンバー制度の運用が始まった。本制度は制度の妥当性について当初より多くの議論があったが、こと養育費の強制的な回収の点においては実効性の強化に資するように思われる。内閣府は本制度を「社会保障、税、災害対策の法令で定められた手続のために、国や地方公共団体、勤務先、金融機関、年金・医療保険者などに提供するもので」

22 打矢恵「アメリカの公的支援制度と養育費強制プログラム」東洋法学大54巻第1号（2010年）277-282頁

あって、「法令で定められた目的以外にマイナンバーを利用することはでき」²³ないと説明する。しかし、養育費は、親以外の後ろ盾を持たない子どもにとって社会保障制度の一部と位置付けることができることから、法改正によって養育費の回収もマイナンバー制度の目的とすることは可能ではないか。本研究ではアメリカの本強制執行制度の知見を基に、日本にも導入可能な強制執行プログラムの可能性を探ることを目指すものであるが、そのうえで、マイナンバーとの協働関係は必要不可欠になるのではないかというのが現在の仮説である。租税債権の回収を図ると同様の枠組みでこれを可能にできないか。課題は山積している²⁴ため、今後の研究で再検討のうえ明らかにしたい。

23 内閣府HP <https://www.cao.go.jp/bangouseido/seido/index.html> (最終アクセス：2019年12月10日)

24 本稿では紙面の都合から触れることができなかったが、Maintenance Regulation (EC) No 4/2009は、子どもの養育費を含む扶養料に関するEU法である。本法により、EU加盟国は国境を跨いでも養育費の強制執行を実現するために、義務者の住所、所得、勤務先、銀行口座情報、資産といった情報を取得することが可能である。(Burkhard Hess, *The Effective Disclosure of the Debtor's Assets in Enforcement Proceedings*, 019年11月7日開催International Colloquium in Kyoto 2019: "Effective Enforcement of Creditor's Right in Civil Execution through Effective Discovery of Debtor's Assets" での報告) また、情報の取得に関し、日本では権利者が自ら情報を取得しなければならないため、個人情報保護の観点から情報を公開する第三者にとっても、公開への理的ハードルが高くなる傾向にある。しかし、ブラジルで行われているように裁判所や執行官のみが情報を取得し、強制執行をかける (Antonio Cabral, *New Trends in execution and enforcement proceedings in Brazilian Civil Procedure*, 2019年11月8日開催同上コロキウムでの報告) ことも可能ではないか。