

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 4 月 30 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2010～2012

課題番号：22530525

研究課題名（和文） 離婚母子世帯の子どもの扶養をめぐる福祉国家と家族の関係に関する日英比較研究

研究課題名（英文） Japan-UK Comparative Study Regarding the Relationship between the Welfare State and Family over Support for Children of Divorced Mothers

研究代表者

下夷 美幸 (SHIMOEBISU MIYUKI)

東北大学・大学院文学研究科・准教授

研究者番号：50277894

研究成果の概要（和文）：離婚後、子どもと別れて暮らす父親から養育費を確保するための政策について日英を比較すると、日本では国はこの問題に間接的にしか関わっていない。英国では国は養育費を強制的に取り立てる制度を導入したが、それだけでは不十分で、両親の自主的な取り決めや支払いを援助するための家族向けサービスも始めている。日本においても、子どもの扶養に関しては、国による家族への「介入」と「支援」の両方の政策が必要である。

研究成果の概要（英文）：A comparison of Japan and the UK's policies on assuring child support from the non-resident father after divorce indicates that the Japanese state has only addressed this issue indirectly. In the UK, the government has introduced a child support enforcement program, but as that alone is insufficient, they have also begun offering services for families, to support the parents' voluntary agreements and payments. In Japan, policies for intervention and support for families from the state are necessary for the support of children

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：離婚・母子世帯・養育費

1. 研究開始当初の背景

離婚後も親は婚姻中と同じく、子どもに対する扶養義務を負っている。よって、子どもと別れて暮らす父親は、養育費を支払うことでその義務を果たすことになる。しかし、厚生労働省の「全国母子世帯等調査」によると、離婚母子世帯のうち、実際に「養育費を受けている」のは約2割で停滞しており、子ども

と別れて暮らす父親の約8割は子どもを扶養していない。

そもそも、養育費の取り決め自体がなされていないケースも多いという問題もある。日本では子どものいる夫婦の離婚についての民法規定が十分ではなく、離婚の際に養育費の取り決めを行うことが明示的に義務付けられていないという状況であった(2011年5

月に民法が改正されるまで)。

母子世帯の増大は先進諸国に共通した現象であるが、子どもと離別した父親が養育費を支払わないという問題は、日本に限らず、多くの先進諸国が抱える問題である。そのため、欧米主要国では行政が養育費の確保に取り組んでおり、従来の司法の制度とは別に、行政による養育費の確保制度が実施されている。

日本でも離婚母子世帯は急速に増大しており、今後、養育費問題への有効な対策がとられなければ、父親から扶養を受けられない子どもがさらに増加すると予想される。とくに、日本の母子世帯は貧困率が高く、母子世帯の家計にとって、養育費の持つ意味は大きい。養育費の不払いは、子どもの権利保障という点でも深刻な問題であり、家族法の研究者や離婚問題に関わる実務家からは、欧米のような行政による養育費の確保制度の必要性が議論されている。

2. 研究の目的

養育費の確保制度を実施している国のなかでも、制度の導入時期が比較的遅く、しかも制度導入後、たびたびの制度改革を余儀なくされているのが英国である。

英国は1990年代に米国に倣って、行政が父親から養育費を強制的に取り立てる制度を導入したが、制度運営に問題が続出し、制度改革を繰り返しながら、制度を維持している。そのような英国の経験は、日本での養育費確保制度の導入を検討するにあたり、重要な参考事例である。

そこで本研究では、日本と英国の養育費政策の展開とその特徴を分析する。それを通して、家族の私的な問題とみなされてきた離婚後の子どもの扶養問題に、福祉国家がどのように関わるのか、という現代的課題について検討し、国による家族への介入の意義と限界について明らかにする。

3. 研究の方法

日英に共通する養育費政策の理論と実践については、日英の養育費の履行確保に関する文献、OECD等の国際機関による国際比較研究の報告書等を検討した。

日本の養育費政策については、厚生労働省の母子福祉に関する行政資料、家庭裁判所の調停・審判事件、厚生労働省の委託事業である養育費相談支援センターの相談事例に関する資料、民法改正に関する法制審議会および国会議事録等を分析した。

英国の養育費政策については、child maintenance 改革に関する Department for Work & Pensions の緑書や白書等の政府文書、Work and Pensions Committee の報告書等の議会資料、Child Support Agency および

Child Maintenance and Enforcement Commission の制度運用に関する資料、gingerbread 等の当事者団体の資料等を分析した。

4. 研究成果

(1) 養育費の実情

前述のとおり、養育費を父親から受けている離婚母子世帯は約2割で停滞している。厚生労働省の「全国母子世帯等調査」によると、離婚母子世帯で養育費を受けているのは、1983年は11.3%で、その後上昇しているが、1990年代後半以降は20%前後にとどまっており、2011年は19.1%である。

そもそも、離婚母子世帯の半数以上で養育費の取り決めが行われていない。取り決めがあるケースでも、支払われないケースや支払いが止まるケースも多く、取り決めがある離婚母子世帯に限ってみても、養育費を受けているのは半数程度である。

離別した父親は収入が低いという傾向があるとはいえ、支払える経済状態であっても支払っていないケースは少なくない。

(2) 日本の養育費政策

離婚の際、当事者間で養育費の協議が整わない場合は、家庭裁判所に調停を申し立てることができる。

最高裁判所事務総局の「司法統計年報・家事編」で、子の監護に関する処分(養育費)の調停についてみると、新受件数はこの10年ほどの間に大幅に増加している。

しかし、家庭裁判所における調停での取り決めについては、当事者から問題が指摘されている。たとえば、養育費相談支援センターへの相談事例では、調停に対する不信感、調停で用いられる養育費算定表への不満、相手方所在地の家庭裁判所に申し立てること負担感などが、当事者から語られている。

養育費が支払われない場合に、養育費を確保するための手段としては、家庭裁判所の履行確保制度、および民事執行法に基づく強制執行制度がある。しかし、これらの制度を利用できるのは家庭裁判所で取り決めたケースや、取り決めを公正証書等で法的に強制可能な書面を作成しているケースに限られており、離婚の約9割が協議離婚という日本の現状において、実際にこれらの制度を利用できる母子世帯は少ない。また、利用した場合でも、父親が裁判所の命令に応じなかったり、強制執行を免れるために転職したりして、養育費を徴収できないことも多く、必ずしも実効性のある制度とはいえない。

また、母子福祉政策においては、2002年の母子及び寡婦福祉法の改正を契機に、2007年に養育費相談支援センターの設置、母子家庭等就業・自立支援センターへの養育費専門相

談員の配置がなされているが、個別のケースの養育費を取り決めたり、徴収したりする直接的な支援は行われていない。

特筆すべき進展としては、2011年5月に民法が改正され、子どものいる夫婦が離婚する際に定めるべき「子の監護について必要な事項」として、親子の面会交流とならんで、「子の監護に関する費用の分担」が明記されたことがあげられる。しかし、これも努力義務にとどまっており、実際に取り決めがなされるかどうかは当事者次第である。この民法改正をうけて、2012年4月以降、離婚届には面会交流や養育費の分担の取り決めが行われているかをチェックする欄が設けられているが、取り決めがなされていない場合でも、離婚届は受理されるため、これも実効性に欠ける。

このように、日本では養育費の不払いが常態化しているにもかかわらず、養育費の確保に関して、国の態度は消極的で、有効な政策が実施されていない。

(3) 英国の養育費政策

英国は、伝統的に離婚後の父の扶養責任の追及には寛容であった。しかし、1980年代終盤の保守党政権下で、母子世帯の福祉依存と養育費の不払いが問題視されるようになり、1991年に養育費法が制定され、政府機関として養育費庁（Child Support Agency：以下、CSA）が創設された。そして、CSAにより、1993年から養育費を確保するための制度（以下、養育費制度）の運用が開始されている。

導入された制度は、米国の制度に倣ったもので、養育費の取り決めと徴収に国が強力に関与するものである。しかし、制度の導入当初からケース処理の遅滞やミスが続出し、制度に対する批判は強かった。

保守党政権下でも制度改正が行われたが、その後の労働党政権で制度の大改革が行われ、2003年からは新しい制度がスタートした。そのため、CSAでは1993年からの制度適用ケースと2003年からの制度適用ケースの両方を同時に扱うことになり、この改革により、さらに制度の運用は複雑なものとなった。

そこで、政府は養育費制度の抜本改革を企図し、ヘンショウ卿（Sir David Henshaw）に改革案の提案を委託し、その報告書、いわゆるヘンショウ・レポートが2006年6月に公表された。ヘンショウ・レポートでは、養育費制度によるよりも、当事者間で取り決めた養育費のほうが支払率は高い、という調査結果をもとに、養育費制度を利用せずに当事者間で取りきめや支払いを行うことを奨励されている。

さらに、ヘンショウ・レポートでは、養育費制度の利用に対して、料金を課すことも提案されている。具体的な金額や課金方法は示

されていないが、利用料の導入という提案はのちに保守党・自由党連立政権で大きく取り上げられることになる。

政府は、ヘンショウ・レポートの提言を受けて、養育費制度の抜本改革案を示している。そこでは、養育費制度改革の新しい理念として、第1に子どもの貧困対策の助けとなること、第2に親の責任を推奨すること、第3に費用効率の良い、専門的なサービスを提供すること、第4にシンプルで透明性のある制度であること、の4点があげられている。

改革案の内容もヘンショウの提案に即したもので、両親の合意による取り決めを支援するサービスを開始することと、CSAによる養育費制度は廃止して、新しい強力な養育費制度を創設する、というものであった。

そして、実際、2008年7月には、養育費問題を管轄する非政府の公的機関として、養育費強制委員会（Child Maintenance and Enforcement Commission）が設立され、この委員会のもとで、当事者の合意による取り決めや支払いをすすめるための情報提供サービス（Child Maintenance Options）が開始されている。

その後、2010年の5月の総選挙の結果、保守党・自由党連立政権（以下、連立政権）が誕生し、連立政権はさらなる改革案を提示した。それは、基本的には、労働党政権の改革を継承したもので、両親による取り決めを支援するサービスをすすめることと、新しい養育費制度を創設するというものである。しかし、連立政権ではいっそう家族責任が強調されており、政府の役割は家族の責任遂行を支援すること、という考え方が前提になっている。そのため、両親の合意による解決を原則とし、それが不可能なケースについてのみ、養育費制度の利用を認めるという仕組みが構想されている。

具体的にみると、両親に対する支援サービスについては、サービスの内容と量を拡大する提案となっており、養育費に限らず、離別する家族向けのアドバイスやサポートのサービスを全国各地で利用できるように拡充するという。なお、そのサービス提供は、国が直接行うのではなく、ボランティア団体等の民間団体を活用するとされている。

他方、新しい養育費制度については、算定方式が簡素化されているほか、重大な変更点として、制度の利用者に料金を課すことが提案されている。利用料の導入は、先のヘンショウ・レポートでも指摘されていたが、連立政権はそれを根拠に利用料の導入を表明しており、制度の利用申請料、養育費の査定料、徴収料、不払いの場合の履行強制料など、別居親だけでなく、同居親にも利用料を課す方針である。利用料の導入については、当事者団体から反対運動もおこっているが、政府は

それに対して、利用料を課すことは、両親を合意に向かわせるインセンティブになると説明している。

そして、2012年12月からは新制度が一部試行されている。現在、制度の抜本改革が進行中で、制度の管轄は労働・年金省だが、実際の運営機関は移行期にある。そのため、当初からのCSAと2012年12月から始動した養育費サービス（Child Maintenance Service）の両方が制度を運用している。CSAは従来の制度を運用し、養育費サービスは新規申請ケースのうち、養育費の対象となる子どもが4人以上で、しかも非同居親に他に養育費の支払義務を負う子どもがいないケースのみを対象に、新制度を試験的に運用している。よって、現在は新規ケースを含めてほとんどのケースをCSAが扱っているが、政府は養育費サービスによる新制度の円滑な運営が確認された段階で、CSAは廃止し、養育費サービスによる新制度に完全移行する予定である。その際には、CSAが扱っているケースはすべて終了となり、引き続き養育制度の利用を希望する親は、改めて新制度の申請をすることになる。

なお、現在、養育費制度の利用料は新制度適用ケースも含めて、すべてのケースで無料となっているが、政府は新制度の完全実施に合わせて、利用料の導入を予定している。

このように英国では、養育費の確保に関して、1990年代に養育費を強制的に取り立てる養育費制度を導入したが、制度は順調にすすまず、2000年代後半から当事者による自主的な問題解決を支援する政策を開始している。

(4) 英国との比較からみた日本の課題

以上の通り、日本でも離婚母子世帯が増大しているが、父親からの養育費の不払いは常態化しており、離婚後、多くの父親が子どもの扶養義務を果たしていない。

このような状況にもかかわらず、養育費を確保するための国の政策は間接的なものにとどまっており、個別のケースに直接的、介入的に支援するものではない。国は離婚後の扶養の問題を当事者にゆだねているおり、「家族への不介入」という姿勢を崩していない、といえる。

しかし、近年、養育費に関する相談や家庭裁判所への申し立ては増加しており、養育費問題に対する支援のニーズは高まっている。しかも、問題が量的に増大しているばかりではなく、問題の質も複雑化している。

さらに、民法に離婚時に養育費の取り決めを行うことが明記されたことをうけて、離婚届に面会交流と養育費の分担の取り決めのチェックする欄が設けられたことから、今後、さらに養育費の取り決めや不履行問題に対する支援ニーズは高まると予想される。

このような現状から、養育費問題に対する実効性のある対策は、急務の課題といえる。

そこで、先進諸国のなかでも比較的遅れて、国による養育費の確保対策をはじめた英国についてみると、国が強制的に養育費の取り決めや徴収を行う制度を導入したものの、制度運営への批判は根強く、改革を余儀なくされていた。結局、国は両親間で養育費の取り決めと支払いが行われるよう、民間団体を活用して家族を支援しながら、それでも当事者間で解決できないケースについては、行政による強制的な制度を適用する、という方向に向かっている。つまり、子どもの扶養の問題については、可能な限り私的な解決を目指して、国は家族を支援しながら、それでも家族で自主的に解決できないケースに対しては、国が家族に直接的に介入して問題を解決する、という姿勢である。

以上の日本と英国の政策の比較から、日本は離婚後の子どもの扶養問題に関して、国は家族に「不介入」の姿勢を崩していないが、日本でも国による家族への「介入」と「支援」の両方が必要であり、介入と支援を組み込んだ政策構想が重要であるといえる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ① 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、大原社会問題研究所雑誌、査読無、649号、2012、1-15、
<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/oz/649/649-01.pdf>
- ② 下夷美幸、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、査読無、25号、2011、81-104

〔学会発表〕（計1件）

- ① 下夷美幸、離婚後の養育費問題にみる日本の家族政策——国際比較の視点から、第52回比較家族史学会大会シンポジウム、2010年6月13日、佛教大学

〔図書〕（計3件）

- ① 下夷美幸、ミネルヴァ書房、家族政策と不平等——母子世帯に焦点をあてて（佐藤嘉倫、木村敏明編『不平等生成メカニズムの解明』所収）、2013、99-119
- ② 下夷美幸、日本加除出版、母子世帯と養育費（ジェンダー法学会編『固定された性役割からの解放』所収）、2012、189-203
- ③ 下夷美幸、Trans Pacific Press、Single Mothers and Child Support Policies in Japan（Kunihiro Kimura ed.

Minorities and Diversity 所収)、2011、
15-30

6. 研究組織

(1) 研究代表者

下夷 美幸 (SHIMOE BISU MIYUKI)
東北大学・大学院文学研究科・准教授
研究者番号：50277894

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：