

イギリスにおける離婚後の子の養育費の確保

——一九九一年児童扶養法の性格——

川 田 昇

一 はじめに

子どもはだれも、両親から養育 (care) を受ける権利をもつ。両親は一般に、子が一人前になるまで養育する法的および道徳的義務を負う。

両親は別れてもよい。両親が家族として一緒に暮らさないことがあってもよい。しかし、両親の離婚といった事態により、両親の関係に変化はあっても、その事態が、子に対する両親の責任に対し、いかなる変化ももたらしてはならないのである。

養育費の支払いは、両親が子に対する責任を果たす一つの重要な方法である。この白書は、イギリスにおける子どもの養育費のための新しいシステムに関する政府の提案について説明する。この提案は、男女関係が破綻したときに子どものために解決されなければならない問題点に取り組むための一連の施策の一部をなすものである。

一九九〇年一〇月に、子の養育費支払いのシステムに関するイギリス政府の提案とその説明を内容とする二巻から

なる「子どもが第一に (Children Come First)」と題する白書が公表され、社会保障大臣など所管の国务大臣が連署する「はしがき」は、右の言葉ではじまっていた。⁽¹⁾

この提案は、子の両親が別れて暮らす場合に、子の養育に直接携わらない親からの子の養育費の支払いを確実にすることを目的として、後に詳述するように、子の養育費の額を法定の公式により画一的に査定し、これを徴収し、さらには強制する権限さえもつ行政機関を設置し、これを裁判所の自由裁量を基礎に展開されてきた従来のシステムに取って代わらせようというものであった。そして右の引用は、子は養育を受ける権利を有すること、親はこれに対応して子を養育する道徳的・法的責任を負うこと、しかもこの親の責任は離婚によっては変更されないこと、という三つの命題をあげており、それらの命題が右のような提案の根底にある理念として、ここにおいて確認されたものとみることができるのである。そしてこの提案は、翌年二月に法案化されて議会で提出され、同年七月に児童扶養法 (Child Support Act 1991) としてほとんどそのまま現実化されることになった。

わが国でも、現在進行中の家族法改正問題において、主として離婚法を破綻主義の方向に徹底させることに伴って、離婚後の子の養育費の履行の確保が一つの焦点となってきた⁽²⁾。もちろん右の概観からも明らかのように、イギリスの児童扶養法は、この問題を私法場に置いておくことをあえて否定し、公権力の介入による解決を選んだものであって、わが国の民法改正問題にとって直接参考になるわけではない。しかし、右の「はしがき」にあげられた理念は、わが国でも離婚後の子の扶養のみならず広く監護・教育の問題を考える際に同様に強調される⁽³⁾ところであり、これをどのように具体化するかがわが国の今後の課題となっていることができるから、イギリスにおいて右の理念がどのように理解され、それがどのような方向においてこの新しい制度に具体化されていったかを探ることは決して無用な考察ではなからう。本稿は、そのような視点から一九九一年イギリス児童扶養法を概観し、それが

どのような考え方にたち、いかなる制度として組み立てられたか、そしてこの制度が子どもや家族にどのような影響を与えるのかを考察し、わが国における課題を検討するについての材料を提供することを目的とする。

注

- (1) Children Come First: The Government's Proposals on the Maintenance of Children, 2 vols, Cm 1264, 1990. 以下白書 (White Paper) として引用する。
- (2) 下夷美幸「養育費履行確保制度の設計」ジュリスト一〇五九号 (一九九五年) 七六頁は、「積極的な破綻主義離婚の採用には、その前提として、養育費履行確保制度の確立が不可欠」とする。
- (3) たとえば佐藤義彦「離婚後の子の監護教育・面接交渉」ジュリスト一〇五九号八二頁以下。

二 児童扶養法成立の背景

1 「親責任」の強調

一九七九年に、サッチャー首相は、国家の役割の引き揚げ (rolling back) および家族の安定と自助努力を蝕む福祉政策の変革を約束して政権についた。そして一九八五年には、社会保障のコストを下げ、貧困化を個人の責任としつつ、給付の有害な影響に惑わされない「責任家族」を構築することをめざす社会保障の見直しを打ち出し、これを一九八六年社会保障法として結実させた⁽¹⁾。

一九八九年には児童法 (Children Act) が成立し、同法によって、子を養育する主たる責任が親にあり、親としての地位はこの責任にもとづくことを確認する「親責任 (parental responsibility)」の概念が採用された⁽²⁾。同法が目的とする児童の保護の問題をめぐることは、その制定過程において、ロー・コミッションをはじめ、政府の諸機関、議会の

特別委員会など、さまざまな場での議論が尽くされているのであって、このことからしても、その制定自体を単純に右のようなニューライトの政治的ないし政策的なプログラムの流れの中のみ位置づけることはできないであろう。しかし少なくとも右の「親責任」の概念についてみれば、それは、同法において、国の責任を単に親の責任を補充するだけの位置に押し下げる構造を有しており、その点で、彼らの課題である国家の役割の引き揚げに呼応しているということができるのである。⁽⁴⁾ また親責任が、子を養子に出したとき以外は、たとえ離婚をしても両親にそのまま分属⁽⁵⁾されて存続していく点で、「親たることは生涯のもの(“parenthood is for life”）」というサッチャー首相の有名な言葉⁽⁶⁾を具現していたということができるのである。そして政府自体もこの概念がそのような意味において機能することを期待していたことは確かであった。⁽⁶⁾

児童法が議会を通過して間もない一九九〇年の一月に、サッチャー首相は、ある児童保護団体における講演のなかで、「親の一方が、婚姻から離れるだけでなく、子について扶養をしない、関心も示さないというのでは、著しく不公平な負担を他人がかぶることになるだけである。所得補助 (Income Support) を要求する母親の五人のうち四人近くが父親から養育費を受け取っていない。いかなる父親もその責任 (responsibility) から逃れさせるべきではなく、まさにこのことが、不在の父親 (absent father) を追跡するシステムを強化し、養育費をもっと効果的に取立てうる措置を政府が模索している理由なのである」と述べて、児童扶養法制定の構想を示唆したのであった。⁽⁷⁾ この首相発言は、政府がこの法律の制定に対し、父親からの養育費の取立てによって、社会保障給付の一つである所得補助のための支出を削減するという効果を期待していたことを明らかにしてくれる。しかし、右の首相発言を追いかけるように、保守党幹事長のケネス・ベイカー (Kenneth Baker) が、「父親が子の養育に貢献することを当然のこととするためばかりでなく、自分のやったことの結果から男がたやすく逃れることを許容する文化を壊しはじめることが肝心な

のである。父親の子を養育する母親に対する援助を確かなものとすることは、そのための一環である」と述べたように、⁽⁸⁾それは、むしろ社会の非監護親に対する寛容な態度の破壊を意図するものであり、まさに家族内の私的責任を強化するための「親責任」の確立にとって不可欠なプロセスとして位置づけられていたことは明らかであった。

ところで、ここで問題とされている片親家族 (one parent family, lone parent family) は、六〇年代の後半の急激な増大とともに社会の関心を集め、六九年には、この問題を調査する有名なファイナー委員会 (Finer Committee: Committee on One Parent Families) が設置された。そして同委員会は、破綻主義離婚法 (Divorce Reform Act 1969) の施行 (七一年) 後の離婚数の劇的な増大を経験したうえで、七四年に調査報告書を提出した。⁽⁹⁾そして片親家族について、「婚姻破綻は、今日逃れられない生活事実である。性的関係を規制し、若者の養育と社会化を用意し、そして財産の承継を確実にする制度としての家族が安定性を維持できるかどうかは、一つには、婚姻に失敗した配偶者に新しい結合を確立できるようにする機構の存在如何にかかわる。それゆえ片親家族は婚姻の制度と無関係な存在なのでなく、そのノーマルな働きにとって不可欠なものとして生み出されたものである」という位置づけを与えたうえで、その積極的な保護を謳ったことは周知のとおりである。⁽¹⁰⁾

かくして報告書は、当然のことながら、子の養育費問題についても大きくとりあげ、父親は再婚して第二の家族をもっていることが多く、現在の所得補助に相当する補足給付 (Supplementary Benefit) を支給した社会保障当局は、制度上は「責任ある親族 (liable relative)」たる父親に償還を求めうるにもかかわらず、その実現が困難であること、また母親が裁判所の扶養命令を得ても、補足給付を超える額を受け取ることはほとんど期待できないこと、さらに命令自体に実効性がなかった例も少なくないことなど、当時の実情を明らかにした。そのうえで報告書は、養育費問題の「困難さの根源は、最初の家族をサポートするについての男の意思ではなく、能力の問題なのである」と結論

づけ、⁽¹¹⁾ 国家が、すべての片親家族に対し、補足給付より高いレベルで支給する養育保証手当 (Guaranteed Maintenance Allowance) 制度の新たな創設を勧告したのであった。

これはまさしく、片親家族の養育問題について、父親は現に生活している第二の家族の維持に所得のすべてを費やし、最初の家族である片親家族に対しては国家が社会保障システムを通じて援助すべきであるとする考え方に立つものであった。⁽¹²⁾ その後の財政事情の悪化により勧告どおりの制度は実現されなかったものの、以来この考え方は、ベーカーが「文化」と表現するほどに、社会の支配的態となり、「親責任」の確立を志向する政府にとって、破壊すべき障害物となっていたのであった。まさに、こうした政治的意図に牽引されながら、首相発言のあった年の一〇月に、前記白書は公表されたのである。

2 旧来の扶養システムとその問題点

白書は、まずこれまでの子の扶養に関するシステムを概観したうえでそのもとで生じた問題点について述べている。⁽¹³⁾ 以下にその概要を示そう。

これまで、子の養育費は、裁判所の扶養命令 (maintenance order) にもとづいて支払われ、あるいは強制されてきた。命令の申請は、高等法院および県裁判所に (通常は、離婚手続きの一環として)、あるいは治安判事裁判所に、子を養育する親からなされるのが普通である。そして子を養育する親が所得補助を受けている場合には、社会保障大臣が治安判事裁判所に命令を申請することもできる。しかし、両親の私的協議、あるいは養育をしていない親と社会保障省とのあいだの任意の合意にもとづいて支払われることもある。

治安判事裁判所は、一九一四年以来、取立てと強制のサービスを用意する。高等法院および県裁判所の命令は、取

立てと強制のために、そして支払い額の変更のために、治安判事裁判所に登録される。社会保障省の取立ての強制も、裁判所に頼るのが原則である。

裁判所の命令は、当事者の一人の変更申請が認められたとき、あるいは当事者同士の私的な合意によって変更される。社会保障省と非監護親の間に合意があるときは、一年毎に見直しがなされる。

以上のような旧制度のもとで、子の養育費の支払いをめぐる多くの問題が生じていたのであり、白書があげている諸点を以下に簡条的に掲げてみよう。⁽¹⁴⁾

a 養育費の決定は、多数の裁判所や社会保障機関の自由裁量にほばまかされているため、非常なばらつきがあり、最近の例で、同じ週給一五〇ポンドの父親が一人の子に支払う養育費を、五ポンドとされたケースと五〇ポンドとされたケースとがあった。

b ばらつきにもかかわらず、一人の子の養育費は、週一八ポンドという相場 (going rate) が形成されている。

c 支払額が比較的低いのは、親の支払い能力からきているということができ、非監護親をグループとしてみると、大多数の勤労大衆より収入が低いのである。そして平均収入を上回る非監護親の養育費の支払額は、実質収入の約一パーセントしか占めていない。

d 養育費支払義務が存続する期間は長いときは一三年はあるはずで、その間多くのものが変化する。子の年齢が上がるにつれて、食事や衣服のかけりは増える、親の一方又は双方の収入が変化するし、物価も変わる。それにもかかわらず、養育費の額を自動的に見直しする方法は存在していない。

e 一九八九年に、片親家族の母の三〇パーセント、父の三パーセントしか、定期的な養育費を受け取っていない。

f 一九八九年に、所得補助を受給する片親の二三パーセントしか、定期的な養育費を受け取っておらず、一九七九年にこの数字が五〇パーセントであったのと比較して非常に減少していることがわかる。

g 七五万人以上の片親家族（全体の約三分の二）が、その生活を所得補助に依存するとともに、片親家族の全収入のうち所得補助の受給金額が占める割合が四五パーセントになっており、片親家族に関連する社会保障支出は、一九八一・八二年の一四〇万ポンドから、一九八八・八九年の三二〇万ポンドに上昇している。

h 養育費の額の査定は、多くは手際よくなされている一方で、何週間も何ヵ月もかかるものもある。平均的にも、治安判事裁判所の四八日から、県裁判所の一三一日までさまざまである。養育費の査定が離婚の解決の一部だとはいえ、あまりにも長いのである。

i 裁判所で養育費の額が決定されても、未払いとなるケースの割合は高く、支払いを再開させるには、監護親が裁判所に請求を起こす必要があるうえ、再開までには何週間も要する。また社会保障省が提訴した未払ケースで、全額を回収できたのは二三パーセントであり、額にしてわずか五パーセントにしかすぎなかった。

j 片親家族の母の四〇パーセントが就職しており、子持ちの既婚婦人の就労率の五四パーセントと比較すると少ないものの、所得補助を受ける片親家族の母の七五パーセントは、現在または近い将来において就労したい希望を表明している。

3 新システムの案出

白書は、以上のような実態ないし問題点を踏まえたうえで、「子どものための養育費を求める人がだれでも等しく利用できる子の扶養システムを確立する」ことが必要であり、しかもその新システムは、次のような諸点の実現を目

的とすべきであると主張した。⁽¹⁵⁾ すなわち、

a 親が、余裕のあるかぎり子の扶養に対する法的・道徳的な責任を重んずるようにすること。親がベストをつくしても子を扶養するに足る財源をもたないときに、他の納税者がこれを援助することは正当である。しかし、自分で扶養できる親に代わって、納税者に責任を負担させることは正当ではない。

b 扶養する責任のある親が、第二の家族をつくり、さらには血のつながる子をもうけた場合には、その親にはいずれの子に対しても扶養する責任があることを承認すること。最初の家族の子と第二の家族の子との利害の間には、公平かつ合理的なバランスが置かれなければならないからである。

c 同じ財政事情にある人は、養育費として同じ額を支払うような、また人々にあらかじめどのような扶養義務が課せられるかが分かるような、一貫性のあるかつ予測可能な結果を生み出すこと。

d 子の養育費が、子の利益を損なう両親の争いを避けうるような、公平で合理的な方法で決定できること。

e 子を養育するコストに真に見合った養育費の支払いを実現すること。

f 事情の変化が自動的に考慮されるよう、養育費の支払いが定期的に見直されること。

g 親は双方とも子を扶養する法的な責任をもつことを承認すること。

h 親から働こうとする刺激を奪うことなく、親が可能なときはいつでも子の養育のコストを確実に支払うようにすること。

i 仕事を望む監護親のために、準備が整いかつ可能になれば直ちに就労できるようにすること。

j 養育費の定期的かつ期限どりの支払や迅速な支払いを確実にする能率的かつ効果的なサービスが公衆に提供されること。

k 監護親がすぐ所得補助に頼らないようにし、頼るときでもその期間を最小限にすること。

以上のような諸結果をもたらすために、白書は、次のような諸施策のパッケージを採用すること(16)を提案した。すなわち、施策の第一は、子の養育費としていくらか支払われるべきかを査定するための「公式 (formula)」の定立であり、第二は、不在の親を追跡し、その支払うべき養育費の額を査定し、取立て、そして強制する責任を負う行政機関としての「児童扶養エイジェンシー (Child Support Agency—以下CSAと呼ぶ)」の設置であった。そして、第三の施策は、「仕事を望む監護親の就労の促進」であった。これらの三つの施策について、白書はさらに具体的かつ詳細な提案をし、そのうち前二者はほとんどそのまま児童扶養法のなかに実現されたのである。そこで、次節においては、成立した児童扶養法の規定から新システムの仕組みと、養育費の額を査定するための公式をみることにしよう。

なお、右の第三点については、白書が、当面は社会保障給付に関する諸規則の改正によって達成できるとしていたように、家族クレジットに関する規則の次のような改正を、児童扶養法の施行に先立つ一九九二年四月から実施している。すなわち、家族クレジットというのは、労働時間が週二四時間以上で子をもつ低所得の勤労者に対し、毎週一定の現金を支給する社会保障給付の一つであり、改正の第一は、その資格を得るための労働時間を一六時間以上に短縮したことであり、(17)子をもつ母親にパートタイム労働を奨励し、子の養育と就労を両立させることをねらったものである。そして第二に、子の父親から養育費を受け取った母親について、所得補助を受ける資格を失わないために労働時間を抑えさせるよりは、むしろもっと働いて家族クレジットを選択するよう仕向けるための刺激として、家族クレジットの支給額の計算において、受け取った養育費の最初の一五ポンドは収入としてみないこととしたのであった。(18)

注

- (1) 川田昇「苦境に立つ児童保護——一九八九年イギリス児童法をめぐって」神奈川大学評論一五号（一九九三年）九六頁。
- (2) ナイジェル・ロウ（川田昇訳）「児童法の改革——イギリスのスタイル——一九八九年児童法入門——」研究年報（神奈川大学法学研究所）一二号（一九九一年）一〇五頁以下参照。
- (3) 同右一〇二—一三頁参照。
- (4) 川田・前掲九九—一〇一頁参照。そこで述べたように、児童法においては、国家の援助ないしサービスの対象を「要保護児童（Children in need）」に限定することに対応させて親責任が強調されており、そこにおける国家の家族に対する干渉のみならず保護的役割は、親責任の遂行に失敗があったときにしか登場しない補充的なものにすぎないのである。
- (5) The Independent, 19 July 1990.
- (6) 白書の「はしがき」は、「政府は、家族に正義の実現を図るシステムを見直しそして改革するプログラムに着手した。その見直しの主導原理は子どもの利益であり、それは親責任のうえに強調される。その第一のステップが一九八九年児童法の施行である」と述べる（White Paper, forward.）。
- (7) The Independent, 18 January 1990.
- (8) Cited in Family Policy Studies Centre, Supporting our Children: The Family Impact of Child Maintenance, 1991, p. 6.
- (9) Report of the Committee on One-Parent Families, Cmnd 5629, 1974（以下「Finer Report」として引用する）。
- (10) Finer Report, Ibid., p. 62.
- (11) Ibid., p. 492.
- (12) ファイナー委員会を設置した際の政府の諮問事項が、「わが社会における片親家族の問題を考察し」、「さまざまな種類の片親家族の親が遭遇する特別な困難の性格を検討し」、「片親家族に対する一層の支援をどのような観点から、どの範囲まで与えることが適当かを考える」（Ibid., p. 1）ことであつたことからも明らかのように、すでに設置当時から社会は片親家族に対して同情的であつたといえる。これは報告書も指摘するように（Ibid., p. 490-1）、離婚数の激増がかえつて離婚に対する「大きな社会的容認（great social acceptability）」の態度を形成したうえ、当時の片親家族がかかえる子は、大多数が離婚や別居によって片親を失つたもので、今日問題とされる未婚の母親から生まれた子の割合が低かつたことにもよるのであろう。このような状況が、片親家族の母親のみならず、再婚して第二の家族をもつ父親に対する寛容を生んだということができる。

- (13) White Paper, paras. 1.1-1.4.
- (14) White Paper, para. 1.5.
- (15) *Ibid.*, para. 2.1.
- (16) *Ibid.*, para. 2.2.
- (17) Family Credit (General) Regulations 1987, reg. 4(1). なお、家族クレジットの支給額は、子の数、子それぞれの年齢、家族の収入、貯蓄額によって異なるが、おおよその仕組みをいえば、子の数と年齢により家族収入の最低基準が決められており、貯蓄額三千ポンド以下で、家族収入が右の基準額を下まわる家族に対して、その不足分の約七〇パーセントの金額が、申請にもとづいて支給されるものである。たとえば、母親が二人の一一歳未満の子を養育する片親家族（両親のそろった家族でも金額には変わりがなく）で、母親に週九〇ポンドの収入のある場合についてみると、基準額は一六九ポンドとされており、収入の不足額は七九ポンドになるから、支給額はその七割の五五ポンドということになる。なお、後述の児童給付は収入額に算定されない。
- (18) Family Credit (General) Regulations 1987, Schedule 2, para 47.

三 児童扶養法のあらまし

1 新児童扶養システムの仕組み

(a) 対象となる子と親

この法律は親の子に対する扶養義務を一般的に規定しているわけではない。同法が強制力をもって養育費を確保しようとする子（有資格児童 (qualifying child) という）は、親の一方または双方が、その子と同一家庭に住んでいない場合の、原則として一六歳未満の子である (s. 3(1))。たとえば子が親以外の者に引き取られ、父母のどちらとも住んでいない場合も考えられるが、典型的には、両親が離婚をし、母親が子を引き取り、父親は別に暮らすといった場合における子である。もっとも、親とは「子の法律上の母または父」(s. 54) とされるから、親がかつて婚姻関係にあ

ったか否かは問わず、たとえば未婚の母がひとりで子を養育しているときもこの場合にあたるとし、また親は養親であってもよい。子がこのような有資格児童である場合に、親はその子の扶養に対し責任がある (responsible for maintenance) ことを宣言する同法のもとにおかれることになる (s. 1(1))。

(b) 扶養責任と養育費支払義務

右のように、同法は有資格児童の親は双方とも子の扶養に対する責任があるものと宣言するが、同法によって養育費の支払いを要求されるのは「非監護親 (absent parent)⁽¹⁾」だけである。すなわち、非監護親は、「養育される家庭をもつ子と世帯を同一にした生活をしない親」と定義され (s. 3(2))、「非監護親の扶養の責任は、所定の公式で算定される一定額を定期的に支払うことによって果たされる」とされている (s. 1(2), (3)) からである。しかし、子と生活を共にし、ふつう子の日常の養育を用意している監護親 (parent with care) に収入があり、それが後述する査定対象所得 (assessable income) の額を超えるときは、その一部分が所定の公式に算入され、非監護親の支払額を減ずることになるのはいうまでもない。

なお、子の生活する家庭が、監護親ひとりのいわゆる片親家族であるか、監護親が婚姻によってあるいは未婚のカップルとして新たに形成した家族であるかにかかわらず、非監護親の扶養責任にもとづく養育費支払義務は発生する。また、後述のように、社会保障給付を受給する監護親が CSA への査定手続申請を義務づけられているとはいえ、監護親がその受給者でないことが支払義務の発生を妨げるものでもない。

(c) 子どもの福祉の尊重

児童扶養法の第二条は、「国務大臣または児童扶養官が、本法にもとづく裁量権の行使を要すると判断する場合に、その決定によって影響を受けそうな子どもの福祉を尊重しなければならない」と規定する。この規定は当初の法

案にはなく、議会の要求で挿入されたものである。そして子の福祉が裁判所の「至上の考慮事項 (paramount consideration)」と規定する一九八九年児童法 (s. 111) とも、未成年の子の福祉に「第一の考慮 (first consideration)」が払われると規定する一九七三年婚姻訴訟事件法 (Matrimonial Causes Act 1973, s. 25(1)) とも異なり、単に児童扶養官等の裁量の際の子の福祉尊重を謳うだけにすぎないのである。

(d) 養育費取立て手続きの申請

養育費の査定手続の申請ができるのは、前述の有資格児童をかかえる監護親を含む監護者 (person with care) と、非監護親である (s. 41)⁽²⁾。この申請をするかどうかはあくまで本人の自由であり、査定された養育費にもとづく取立て、あるいはその強制も申請することができ (s. 29(1)(b))、これらの査定、取立て、強制の利用に対してはそれぞれ当然に手数料の支払いが要求される (s. 47)。

しかしながら、監護親が、所得補助、家族クレジット、または障害者就労手当 (Disability Working Allowance) のいずれかの社会保障給付を受けている場合には、この監護親には自動的に申請義務が発生し、その場合の申請は、CSA が「本法にもとづき、非監護親から子どもの養育費を回収する行為を正当化する (authorise)」意味をもつ (s. 6(1))。つまり、申請は申請者が手続申請書 (Maintenance Application Form) に必要事項を書き込み署名することによって行われるが (s. 6(6))、社会保障給付を受給している監護親 (右の第四条に基づいて任意に申請をする者を「四条申請者 (the section 4 applicant)」と呼ぶのに対し、この場合は「六条親 (the section 6 parent)」と呼ばれる) による申請書の提出が、CSA に対する非監護親の搜索、養育費の査定、徴収等の養育費の取立てに必要な情報の提供を意味するだけでなく、授權行為にも当たることになるのである。

もっとも、監護親である母親が、強姦や近親婚の被害者であるとか、その手続きが開始されると子の父親から暴行

を受けるとおそれがあるというように、「彼女自身または一緒に生活する子が害ないし著しい難儀を被る危険が存在すると信ずる正当な理由 (reasonable grounds) がある」場合には協力を拒むこともできるとされる (s. 6(2))。

申請の義務ある監護親が任意の申請を拒否すると、まず六週間のクーリング・オフ期間が与えられ、さらに、その親が「正当な理由」のためのあるいは義務を免れるための口頭または書面の証拠を準備するのに必要な期間としての二週間が経過すると、通常は係官との面談を経たうえで、この者に対する制裁が課されることになる。制裁の方法は、給付上の制裁 (the benefit penalty) として知られるもので、支給されている所得補助の中の本人の個人手当分 (後掲第1表参照) から、最初の六カ月間は二〇パーセント、さらに一二か月間は一〇パーセントを減額されることになる。⁽³⁾

(e) 児童扶養エイジェンシー (CSA)

児童扶養エイジェンシー (CSA) は、児童扶養法が施行された一九九三年四月五日から、全国各地に設置された。CSA は、前述のように資格ある者からの申請があった場合または監護者が社会保障給付の受給者である場合について、児童養育費の額の査定および徴収をする職責を有する。CSA の職務は、国務大臣の名において行爲する児童扶養官 (child support officer)、児童扶養査察官 (child support inspector)、そしてその他の CSA スタッフによって遂行される (s. 13-15)。

CSA は、多くの情報源から情報を得るための、そして養育費を強制するための広範な権限をもち、これらに必要な強制力は、人頭税、地方税の徴収のために用いられているものと同一とされる。

CSA が申請を受理すると、非監護親に対して、養育費調査書 (Maintenance Enquiry Form) を送付し、査定に必要な情報の提出を求め、これにもとづいて査定を行う。査定に必要な算定式は児童扶養法に規定され、CSA による

変更は許されない (s. 11)。非監護親から査定のための十分な情報が得られないときは、その懈怠に対する制裁を意味する養育費の仮査定 (Interim Maintenance Assessment) が行われることになる (s. 12)。

養育費の査定がなされると、CSAによって毎年見直しが行われるし (s. 16)、状況の変化があれば、申請資格者が見直しを申請することができる (s. 17)。なお、CSAの決定に対する不服申立ての権利も当然に存在する。すなわち、不服申立てにもとづき、まず内部的見直しがなされ (s. 18(6))、次に児童扶養不服審査機構 (Child Support Appeal Tribunal) に (ss. 20, 21)、最終的には、児童扶養コミッショナーにおいて審査がなされることになっている (ss. 22, 24)。なお、これらの不服審査機構は、CSAの部局ではなく、独立の不服審査サービスという枠組みで設置されている。

非監護親が遅滞に陥ったときは、CSAは遅滞通知 (arrear notice) を送付⁽⁴⁾し、遅滞分の支払いの合意 (arrear agreement) を交わし⁽⁵⁾、遅滞の利息 (interest on arrears) を請求することができるし (s. 41(3))、さらには、給料天引命令 (Deduction from earnings order) を出すことも可能である (s. 31)。もし給料天引命令が適切でないと考えられるときは、CSAは治安判事裁判所に責任命令 (Liability Order) を求めることもできる (ss. 33, 34)。この命令を行うことができれば、CSAは、非監護親の財産の「差押 (levying distress)」によって (s. 35)、またカウンティ・コート⁽⁶⁾の取立て手続き (recovery procedure) の利用によって (s. 36)、また最終的には治安判事裁判所の収監命令を請求することによって (s. 40)、この責任命令の強制を図ることができるのである。

(f) 裁判所の役割

CSAは、子どもの養育費を査定する管轄権をもち、その査定はそれ以前の裁判所の扶養命令に取って代わり、裁判所を通じてなされた過去の何らかの財産上の合意はまったく考慮する必要がない (s. 8, 9)。後述するように、以

前になされた私的な養育費ないしクリーン・ブレイクの合意もまたこの査定に取って代わられる。しかし裁判所は、児童法第八条の規定する交際命令 (contact order) および居住命令 (residence order) を含むすべての関連問題の管轄権は従来通り留保する。父性の確定について争いがある場合には、ケースを父性宣告 (declaration of parentage) の裁判に移管することも規定されている (s. 27)。

2 養育費算定のための公式

CSAは、申請にもとづいて、非監護親が子に対して毎週いくらの養育費を支払うべきかを査定する。査定は、司法手続きに欠けていた一貫性と、したがってその予測可能性とを生み出すために、法定された公式にもとづいて行われ、原則としてCSAの裁量を排除する。その公式は、子どもの養育にかかるコストと非監護親の支払能力の間の公平なバランスに工夫をこらしたとされる。これにもとづいて次の四段階の計算が行われるが、計算に必要な金額は、社会保障給付としての所得補助 (Income Sup-port) を構成する手当やプレミアムの額がそのまま用いられる (第1表参照)。

(a) 必要養育費用 (maintenance requirement)

必要養育費用とは、子の基礎的な生活必需品をまかなうのに必要な額である。これは、所得補助の支給額に相当する額から、児童給付 (child ben-

◇ 第1表：社会保障給付の週支給額

(1995年4月現在)

* 所得補助 (Income Support)

児童の個人手当

11歳未満	£ 15.95
11歳から15歳	£ 23.40
16歳から17歳	£ 28.00
18歳	£ 36.80

成人の個人手当

単身者	£ 46.50
カップル	£ 73.00

プレミアム

家族プレミアム	£ 10.25
片親プレミアム	£ 5.20

* 児童給付 (Child Benefit)

第1子	£ 10.20
第2子以下	£ 8.25

《算定例 ①》

Xは、妻Aのもとに二人の子a, bを遺して離婚をした。その後、同じく離婚経験者であるBと再婚し、Xは現在Bとその連れ子cとの三人で家庭生活を営んでいる。Xの純収入は週200ポンドで、これがこの家庭の唯一の収入であり、このうち週60ポンドは住宅ローンの支払いに当てられている。Aが養育費の取立申請をしたとしたら、Xはa, bのためにいくらの扶養料を支払うことになるのか。なお、子どもたちはa, b, cとも11歳未満とする。

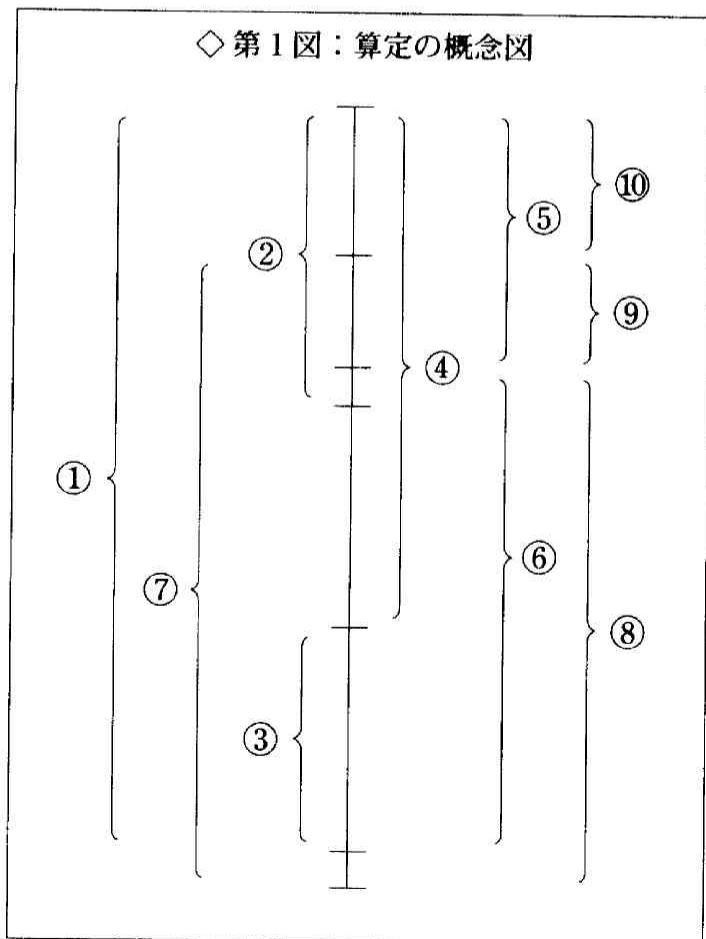
①純所得額 (net income)	£ 200.00
②必要養育費用 (maintenance requirement)	
a, bの個人手当 (15.95×2)	31.90
Aの個人手当	46.50
家族プレミアム	10.25
片親プレミアム	5.20
児童給付の控除 (10.20+8.25)	— 18.45
	£ 75.40
③査定免除額 (exempt income)	
Xの所得補助額	46.50
Xの住居費	30.00
	£ 76.50 (四捨五入 £ 77)
④査定対象所得 (assessable income)	
純所得額	200
査定免除額の控除	— 77
	£ 123
⑤計算上の養育費額 (proposed maintenance)	
査定対象所得の50%	123×50%
	£ 61.50 (四捨五入 £ 62)
⑥残存所得額	
純所得額	200
計算上の養育費額の控除	— 62
	£ 138
⑦所得の最低保障額 (protected income)	
cの個人手当	15.95
X・Bカップルの個人手当	73.00
家族プレミアム	10.25
X・B・cの住居費	60.00
マージン	5.00
	£ 164.20
⑧Xの家族所得の合計	
残存所得額	138.00
cの児童給付	10.20
	£ 148.20
⑨最低保障不足額	
最低保障額	164.20
Xの家族所得額	— 148.20
	£ 16.00
⑩養育費支払額	
計算上の養育費額	62
最低保障不足額	— 16
	£ 46

ent) に相当する額を控除することによって求められる。たとえば、子をもつ片親の所得補助は、第1表からも明らかのように、児童のための個人手当 (child allowance) と親自身のための個人手当 (personal allowance)、そして家族がいることによって加算される家族プレミアム (family premium)、片親であることから加算される片親プレミアム (one parent premium) とによって構成されるから、所得補助額はそれらの合計額ということになる。養育のコスト計算の基礎を所得補助相当額として監護親自身の個人手当までそのまま含めるのは、子を養育することが監護親の稼働を妨げているとする認識に立つからである。⁽⁶⁾ さらにこの額から児童給付相当額を控除するのは、この分は、すべての児童に社会保障給付として一律の支給がなされるからである。⁽⁷⁾ そして年齢によって変動する児童の個人手当を除けば、右のそれぞれの金額は一定しているから、子の年齢が同じであればすべての子の必要養育費用は同額ということになる。しかしこの額は、余裕があるかぎりどの親も支払うべきだとされるいわば目標額であり、非監護親の支払うべき養育費の金額を算出するための出発点になるだけで、すべての児童がこの額の養育費を受け取ることができるわけではない。

(b) 査定対象所得 (assessable income)

査定対象所得とは、養育費の額を査定するについてその対象となしうる所得であり、税金や社会保険料な

◇ 第1図：算定の概念図



どを引いた純所得の額から、いわば親自身の日常生活に不可欠な支出額（査定免除額（exempt income）と呼ばれる）を控除した額である。右の査定免除額の計算についても所得補助の額が使用され、その者が受給者になれば受けるであろう一律の額に、現実の住居費（家賃または住宅ローンの返済額であり、八〇ポンドまたは純所得の五〇パーセントを限度とする）をプラスした額とされる。したがって、たとえば非監護親が独身のままであれば、所得補助を構成する前述の手当なしプレミアムのうち、本人の個人手当分プラス住居費が査定免除額となり、再婚をし、子をもうけている場合の査定免除額は、本人および子の個人手当に家族プレミアム分を加算し、これに自分とその子の住居費をプラスした額ということになる。子を直接養育する監護親の場合についても、本人および子の個人手当、家族プレミアム、片親プレミアムの合計額プラス自分と子のための住居費を査定免除額として同様に導くことができるものの、現実の純所得がこれより低ければ、計算上は無視される。

なお、ここで注意すべきは、査定免除額には、非監護親の新しいパートナーとその子（継子）の生活費は含まれないし、また控除される住居費もパートナーおよび継子が利益を受ける分だけ減額されるということである。たとえば右にあげた再婚をし子をもうけている非監護親の例で見れば、算入される個人手当は血のつながる子と本人の分だけで、通常カップルに対して支給される額としては算入されないし、児童手当と家族プレミアムもパートナーの連れ子の分は考慮されない。控除されるべき住居費もパートナーだけなら七五パーセントに、その連れ子がいればその人数に応じて一定の割合でさらに減額されるのである。こうした(8)と、査定対象所得の犠牲のうえに新しいパートナーおよびその連れ子を利することになるからだとされるのである。

(c) 計算上の養育費額

両親の査定対象所得の合計額の五〇パーセントが、前記の必要養育費用に充当しあるいは付加することのできる分

ということになり、その額が必要養育費用の額より少なければ、その額がそのまま支払うべき養育費額になり、多い場合には、さらに一定の公式にしたがって必要養育費用にさらに付加すべき額が算定されることになる。しかし、これらの額はあくまで計算上の養育費額であり、現実に子に支払われる養育費額を求めるには、さらにもう一段階の計算が必要である。

(d) 所得の最低保障額 (protected income)

非監護親が新たに形成している家族について所得補助を受けたならば得られるであろう額と住居費と若干のマージンを加えた額が、所得の最低保障額として非監護親の手元に残される。養育費を支払った結果として、非監護親なしその新しい家族が所得補助や住宅補助を受けることになるのを防ぐためである。⁽⁹⁾そこで、計算上の養育費額をそのまま支払ったとしたら、非監護親の手元に残る所得に、もし子がいれば実子、継子に関係なく児童給付が支給されるから、その分を所得として加算し、この金額が右の最低保障額を下回るときは、計算上の養育費額から最低保障額に不足する額を控除し、計算上最後に残った金額が、子に支払われるべき養育費額ということになるのである。

なお、「すべての責任ある親は、子の養育費に対して何らかの貢献をなすべきである」という原理を貫くためとして、⁽¹⁰⁾所得補助を受給する非監護親に対しては、所得補助を構成する個人手当の五パーセントの支払いが要求される (s. 43.)。

注

(1) absent parent の語は、前述のサッチャー首相の立法意図からすると、「不在の親」という訳語がむしろふさわしいというべきであろう。しかしこの用語法は評判が悪く、同法の運用状況を調査した衆議院社会保障委員会も、「非監護親 (non-custodial

parent)』と「中立的な名称を用いるべきであった」とを「示唆」(Fifth Report of the Social Security Committee: The Operation of the Child Support Act, Session 1993-94, HC 470, 26 October 1994, para. 5) 政府も「この用語によって「責任を怠っている親」とか「関係の破綻に責任のある親」といった含意のないことを改めて強調している (Department of Social Security, Child Support: Reply by the Government to Fifth Report from the Select Committee on Social Security, Session 1993-94, Cm 2743, para. 2) と「経過をふまえて」本稿では「以後「非監護親」の訳語を当てることにする。

(2) 申請できる者のなかに非監護親を含めたのは、養育費の支払いについて税制上の控除を得るためとか、本法施行前の裁判所の命令にもとづく養育費が非常に高額である場合の非監護親自身の救済のために使われることがありうるからである (David Burrows, *The Child Support Act 1991: A Practitioner's Guide*, 1993, p. 28)。

- (3) Child Support Act s. 46, Child Support (Maintenance Assessment Procedure) Regulations 1992, regs. 35, 36.
- (4) Child Support (Maintenance Arrangements and Jurisdiction) Regulations 1992, reg. 5.
- (5) Child Support (Arrears, Interest and Adjustment of Maintenance Assessment) Regulations 1992, reg. 5.
- (6) 白書は、「子が小さいときは、親は働くことができないかもしれない。それは、子が養育を必要とするがゆえに大人が被るコストなのであり、それゆえ子の養育のコストの一部なのである」という (Ibid., para. 3.4)。
- (7) Ibid., para. 3.5.
- (8) 白書は、「このことを次のように説明する。すなわち、「多くの児童、多分一〇人中一人くらいが継親家族と住んでいる。継親家族はその子のために安全で愛情あふれた家庭を用意することをめざしているし、継親も継子のための多くの義務を意欲的に受け入れていることは疑いない。しかし、それにもかかわらず、子が、その養育費を、まず第一に自分の自然の親に期待するということは正当である。親の子に対する責任は、その子が継親家族の一員になったときに、決して免除されたり軽減されたりすることはない。それらの自然の親の責任はその子が養育を必要とするかぎり存続するのである。もし継子の分が自動的に責任ある者の査定免除額に含まれるとしたら、査定免除額は増大し、責任ある者の子に支払われる養育費の額は減少するであろう。そうなると継子が自然の子に優先することになる。このことは、一般にいきわたらせるべき順序ではない。政府は、それにもかかわらず、責任ある者が継子の養育費用を査定免除額に含ませることが適切となるような限定された状況を忘れてはならない。たとえば、子の自然の親が死んだとか、あらゆる追跡の努力にもかかわらず、自然の親が突き止められない場合である」と (Ibid., para. 3.19)。

(9) Ibid., para. 3.23.

(10) Ibid., para. 3.30.

四 児童扶養法の問題点

1 養育費確保と子の利益

白書が「CSAのサービスを必要とする人々のうち、最も優先権を与えられるべきは、養育費をまったく受け取らずに所得補助に依存する親である⁽¹⁾」と述べているように、児童扶養法の主たるターゲットは、母親が所得補助を受けながら子を養育する片親家族であり、そのような家族について、父親からの養育費の取立てにより所得補助への依存をなくすことがねらわれていることは明らかである。

ところが、前述のように、この制度の採用を提案した白書のタイトルは「子どもが第一に」であり、その提案を法案として議会の審議に付した際にも、社会保障大臣は、「法案は、親が子に対する責任を果たすことができるだけ確かなものにするという明確な原理に基づかれている。それは、その責任の一つの重要な反映であるところの財政的調整に一貫性、確実性そして信頼性をもたらすように設計されている。児童法とならんで、それは子どもの利益を保護することに向かう着実な一歩なのである」と主張したのであった⁽²⁾。つまり、片親家族に対する社会保障制度による保護を拒否することが子の利益を損なうことなく実現しうるのかという実質の問題を問うことなく、政府は、親の養育費の確実な履行が子の利益を促進するものと主張したのであった。

しかし、貴族院では「法案は、子どもを第一におくことを目的にしているとは考えられない。つまり、それは国庫の出費を節約することを目的としているのである」と攻撃されていた⁽³⁾、同じくその後に関付された衆議院において

も、「法案の意図が何であれ、それは国家財政を第一におき、子どもを第二におこうとしている」⁽⁴⁾と批判されたのであり、これが法律として成立した後でさえも、そうした非難は根強く繰り返されている。⁽⁵⁾

確かに、この法律が採用した前述の養育費査定公式のなかにそのような非難が的外れでないことをうなずかせるだけの要因をみいだすことができる。たとえば査定の第一段階としての必要養育費用の算出に所得補助の金額がそのまま用いられることである。必要養育費用を「養育費勘定書 (maintenance bill)」と呼ぶ白書は、所得補助の額について、「わが国では、この額が、所得の査定をするについて、社会的に是認され、議会の認可のある基準として、すでに社会保障制度以外の多くの分野でも用いられているし、……定期的に改訂され、支払われるべき養育費の額を最新のものに保つものにも役立つ」として、⁽⁶⁾この数字を算定に使用すること自体の客観性ないし合理性を強調する。しかし、前掲の算定例①の事案のように、非監護親 (X) の所得が低く、⁽⁷⁾計算上の養育費額が必要養育費用にまで達しないという場合においては、その計算はほとんど意味がないのである。しかも、監護親の個人手当てまで含めたまさに所得補助支給額そのものを基礎に算出されるこの「養育費勘定書」というのは、監護親が現に所得補助を受給している場合を想定するかぎり、むしろ、非監護親に対し、自らがその家庭を飛び出したことによって国家が蒙った損失を明らかにする「勘定書」の感を免れないのである。確かに、すでに一九九〇年の社会保障法の改正によって、社会保障法のもとでは離婚した配偶者間に扶養義務はないという長い間存続してきた原理を捨てて、子をもつ母親に支給された所得補助を社会保障当局が父親に償還を求めにつぎ、母親自身の「個人手当て」を含めることが認められようになっていた。⁽⁸⁾しかし監護親が所得補助を受給していないケースにも適用されうる公式において、あえて養育費に母親個人の手当相当額まで含めようとしたところに、右のような、国家の「損失」に対する「償還」の意識の強さをみてとることができるのである。その意味からすれば、そこにおいて非監護親の子に対する義務として語られるものは、国

の支出を余儀なくした者が負うべき国家に対する義務にはかならないのである。⁽⁹⁾

さらにいえば、監護親が現に所得補助を受けていた場合に、非監護親から養育費が支払われても、算定例①の事案のように、その額が所得補助額を超えないかぎり、監護親の受ける所得補助の支給額がその分だけ控除されてしまいい、養育される子に対して何らの還元もされないのである。非監護親の義務の履行としての養育費の支払いは、まさに国庫の支出の削減のみに対応していることができるのである。しかも、支払われた養育費が所得補助の額を超えるときは、母親は所得補助の資格を失うことになるが、多くの人々が強調するように、この資格喪失は、単に所得補助だけでなく、パスपोर्ट・ベネフィット (passported benefit) と呼ばれる所得補助受給者に与えられた歯科治療費、処方箋代、学校給食費等の免除措置が受けられなくなることを意味するのである。したがって、受け取る養育費の額が所得補助支給額とほとんど変わらない場合には、母親は実質的な収入の減少により最低基準以下の生活を強いられることになるのである。⁽¹⁰⁾

もつとも、このように、この法律が主要なターゲットとしている所得補助を受ける片親家族のケースの場合には、非監護親である父親の養育費の支払いが子の利益にならずに国庫を潤す結果になるという非難については、衆議院の社会保障委員会の報告書は、「思い違い」として、政府の立場を擁護する。そしてこの法律の目的の一つは、「監護親が、所得補助を受給している場合のように所得の一部を失うことなしに賃金労働に就くことが可能になるような確実な所得を用意することなのである」と述べるのである。⁽¹¹⁾つまり、母親が所得補助に依存しているかぎり、収入の増加を考えて就職しても、その賃金分は所得補助支給額から控除され、結局収入は増えないことになるのに対し、これが父親からの私的養育費に切り替われば、母親の就労による賃金の取得はそのまま収入の増加となるのであり、このシステムによる養育費の確保は、まさに生活の向上につながっていくというのである。

しかしながら、前述のように非監護親の負担すべきいわば目標額とされる必要養育費用の算定において、子の養育が母親の稼働を妨げているからとして、母親自身の個人手当相当額まで加算しておきながら、ここにおいては母親の稼働による生活向上を主張することは奇妙な感を免れない。しかも、前述の算定例①の事案のように、非監護親Xの所得が低く、計算上の養育費額が必要養育費用にまで達せず、しかもこれをそのまま支払うと手元に残る所得が最低保障額に満たない場合には、継子Cを含むXの形成する第二の家族の生活は、住居費を別にすればまさに所得補助支給額のレベルにまで落とされるのであり、非監護親にそこまでの義務負担を強制しておきながら、それが最初の家族の子に対して何らの還元もされず、したがってこれによる生活向上がはかられないことはやはり問題であろう。つまり、養育費の取立てが、最初の家族の子にとっては、単に養育の財源が国庫から父親に変更されるだけで、生活水準は所得補助レベルのままという、単にこれだけのことが、非監護親のみならずその新しいパートナーおよびその連れ子を含む第二の家族の生活をしばしば所得補助レベルにまで落とすこと⁽¹²⁾によって行われることを、「子の利益」をもって語りうるのかということである。

とくに前述のようにこの制度について「子の養育を受ける権利」が強調され、「最初の家族の子と第二の家族の子との利害の間の公平かつ合理的なバランスを置く」ことの必要性が主張されるのだとしたら、なぜその考慮が父親と血のつながりのある子のみ⁽¹³⁾に及ばされ第二の家族における継子の利益が無視されるのかは理由に乏しいといわざるをえないのである。子どもの権利の観点から考えるかぎり、子どもは大人社会の競争原理によって左右されない生活を保障されるべきであり、そのことは、子の境遇による生活格差をできるかぎり少なくすることを意味するだけでなく、敗者の生活保障の最低基準を意味する所得補助等のレベルで親の生活を保障することが子の生活を十分に保障したことになるということを意味するといべきだからである。

2 自然的親子関係の重視

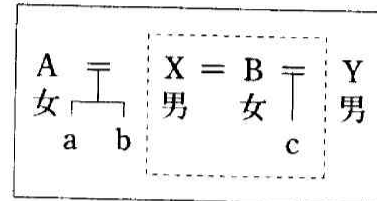
右に見たように、算定例①の事案を想定すると、養育費の査定の公式は、親が別れることによつて政府が余儀なくされた支出を、その原因をつくつた者に分担させるといった性格が強く現れることになる。しかし、監護親が子を連れて再婚をしたのちに、子の養育費を前夫から取立てるための申請をするというケースにおいては、まさに養育費の額の査定としての性質がより強く現れてくる。すなわち、算定例①に登場したXの再婚相手のBが、前夫Yに対して養育費の取立てをした場合を算定例②として次の頁に掲げたが、このような事例においては、養育費が査定されれば、その金額が国庫とは無関係にBに対して支払われるのであり、必要養育費用も、白書がしたように、文字通りcの養育に必要な「勘定書」の提示という説明が妥当するかもしれない。しかし、その意味では子の養育費の確保という制度の建前のもとの典型例ともいふべき右のような事案は、実は通常ではほとんど起こりえないのである。

というのは、先夫の子を連れて再婚をした妻であれば、以後できるだけ前夫とのかかわりを断ちたいと考えるのが普通であろうからである。ことに、一九八四年の婚姻および家族事件手続法 (Matrimonial and Family Proceedings Act 1984) の制定によつて、現行の一九七三年婚姻訴訟事件法に、離婚における夫婦の「クリーン・ブレイク (clean break)」の考え方が導入され (s. 25A)、以来離婚当事者を身分上も財産上もできるだけ過去の事情から解放し、将来の生活設計に力を注ぐよう仕向けることがはかられてきており、この状況のもとでは一層その傾向が強まっていると思われるのである。⁽¹³⁾ それにもかかわらず、再婚をした妻がCSAに対しあえて養育費の取立ての申請をするということがあるとしたら、一体どのような場合が想定できるであろうか。

前述したように、非監護親が再婚により第二の家族をつくつた場合でも、最初の家族の子に対する扶養責任は消滅

《算定例 ②》

算定例①と同じ事例において、元の夫Yとの間の子cを連れてXと再婚したBが、Yに対するcの養育費の取立て手続きを申請したとしたら、Yは、いくら養育費を支払うことになるのか。なお、Yは一人暮らしをしており、その純収入および住宅ローンの支払額は、Xとまったく同じで、それぞれ週200ポンド、60ポンドであったとする。



①純所得額	£ 200.00
②必要養育費用	
cの個人手当	11.95
Bの個人手当	46.50
家族プレミアム	10.25
片親プレミアム	5.20
児童給付の控除	- 10.20
	£ 63.70
③査定免除額	
Yの所得補助額	46.50
Yの住居費	60.00
	£ 106.50 (四捨五入 £ 107)
④査定対象所得	
純所得額	200
査定免除額の控除	- 107
	£ 93
⑤計算上の養育費額	
査定対象所得の50%	93 × 50%
	£ 46.50 (四捨五入 £ 47)
⑥残存所得額	
純所得額	200
計算上の養育費額の控除	- 47
	£ 153
⑦所得の最低保障額	
Yの所得補助額	46.50
Yの住居費	60.00
マージン	5.00
	£ 111.50
⑨最低保障不足額	なし
⑩養育費支払額	£ 47

しないばかりでなく、その子の養育費の査定の対象となる所得を確定するについて、新しいパートナーとその連れ子の生活費のための支出は無視されるし、査定の対象から免除される住居費も、新しいパートナーとその連れ子に利益となる分が減額されるのであって、第二の家族の生活水準は、所得の最低保障額として、住居費は別とすれば所得補助の支給額レベルにおいて守られているにすぎないのである。このため算定例①でみられるように、再婚した夫が先妻との間の子の養育費を支払うことになり、そのため、前述したように、生活水準が所得補助の支給額レベルにまで下降する家族がしばしば生ずると考えられる。ちなみに、算定例①において、Xは一六四ポンドが手元に残るものの、その家族すなわち夫婦と一一歳未満の子一人からなる家族の前述の家族クレジットにおける最低基準額でさえ、一五三ポンドだから（子が一一歳から一五歳の場合には一六三ポンド）、Xの家族はまさに最低の生活水準に突き落とされているのである。このような事態であれば、妻BがやむなくYからの子Cのための養育費の支払いを期待して、取立て申請を試みることは起こり得るのである。

白書に現れたように、主として片親家族を念頭において、非監護親たる父親に「子の扶養に対する法的・道徳的な責任を重んずるよう」にさせようとする政府の強い意思は、こうして、責任関係においていわば自然的親子関係の重視を一般化する結果を導くものと思われ、現実の生活関係の絆とは無関係に自然的な絆を求めての責任の連鎖が作られる可能性が生ずるのである。「子どもの貧困問題のために行動するグループ」(Child Poverty Action Group)は、児童扶養法が、「第二の家族に、財政上ばかりでなく、親と子の双方の親密な人間関係や精神衛生の面で、深刻な影響をもたらしている⁽¹⁴⁾」と述べるが、これは、右のような事態から生ずるかも知れない帰結を示唆している。離婚者のうち半数以上が四年間のうちに再婚するといわれる現在において、右のような自然的血縁関係の連鎖は想像に難くない⁽¹⁵⁾ものの、むしろ、別居と離婚が「高収入の者のみになしうるぜいたくとなる」時代の再来を予想する人もいる⁽¹⁶⁾。

同法をもって「国家はもはや児童およびその監護者を扶助する責任を負わない」とする原理を確立しようとしていると主張されるように、⁽¹⁷⁾右のような自然の血縁関係の無限の連鎖の形成は、公的責任につながるルートを塞ぐことになるのであり、その意味で子を社会的存在として保護してきたイギリス福祉国家の伝統を全面的に否定することを意味するといえることができるのである。

3 親自身による子の利益の配慮

前述した離婚における夫婦の「クリーン・ブレイク」の考え方の導入において、離婚給付は再出発のための保障として位置づけられるとともに、これによって無視されがちな「子の福祉の優先的考慮」も強調された。そして子の福祉の実現をはじめとする離婚に伴う諸問題は当事者自身によって解決されるべきものとされ、これを促進するための和解、調停等の援助の試みが広く展開されてきた。⁽¹⁸⁾このような背景のもとに、一九八九年児童法は、子についての決定は通常は親に託しうるものであり、国家は子どもの保護のために絶対に不可欠な場合にのみ干渉すべきであるという、いわゆる非干渉 (non intervention) の原理を掲げることになった。⁽¹⁹⁾しかし児童扶養法は、このような流れに抗するかのようには、これらと対照的なきわめて干渉主義的な法律として登場したのである。ことに、前述のように、社会保障給付を受給する親に対し養育費の取立て手続きの申請義務を課し、制裁をもってこれを強制するというやり方は、まさに財政問題に関して親、とくに貧困な親は信用できないとする前提に立つものであり、そのようなやり方が子どもの福祉と矛盾しないのかが疑問視されている。⁽²⁰⁾

とりわけ問題とされるのは、中間所得層の夫婦が離婚におけるクリーン・ブレイクの実現方法として、子どもに住まいを確保してやる意味もあって、子を引き取る母親にファミリー・ホームの名義を移し、その代わり父親は養育費

を支払わないとか、支払額を低く押さえるとかの合意ないし命令がしばしば行われてきており、このようなケースにこの法律がそのまま適用された場合である。すなわち、児童扶養法が規定する養育費の査定は、前述のように、所得補助支給額を基礎とした形式的な公式の適用によって行われるから、当事者間にある右のような事情はまったく無視される⁽²¹⁾。したがってもし、監護親が所得補助を受けているため、CSAが、右のような合意のある非監護親に対して公式で査定したおりの養育費の支払いを強制することになれば、その親は、これに応じる代わりに以後の住宅ローンの支払いを停止するか、最悪の場合の投獄を覚悟のうえで養育費の支払いを拒絶するかを選択を迫られることになるのである⁽²²⁾。そして、このような事態がたびたび発生することになった場合のなりゆきとして恐れられているのは、非監護親が、離婚に際し右のようなファミリー・ホームに関する取決め等を拒絶して、自らの負担の面でも、子の利益の面でも最小限のものにすぎない養育費支払義務のみの履行で事足りるものと考えられるようになることなのである⁽²³⁾。

以上のように、離別後の子の福祉の実現について親自らの判断による解決が推奨されるなかで、養育費の支払いのみが、他の問題から切り離されて、しかも一律の額をもって強制されることは、将来の子の福祉にとって最も望まれる両親による総合的な判断が妨げられるおそれには十分にあるということができるのである。

「子どもの貧困問題のために行動するグループ」は、「片親家族の場合には、片親であることについての道徳的な善し悪し、非監護親の個人責任を議論することは、イギリスにおける子どもの貧困および家族の貧困の性格および原因についての認識の必要性を隠蔽してしまう⁽²⁴⁾」ことを指摘するが、この法律はまさにその典型といえるべきであり、子どもの権利の視点からは多くの課題を残しているといわなければならない。

注

- (1) White paper, para. 7.6.
- (2) Hansard, H. C. vol. 192, col. 194 (1991. 6.4)
- (3) Hansard, H. L. vol. 528, col. 540 (1991. 3.19)
- (4) Hansard, H. C. vol. 192, col. 235 (1991. 6.4)
- (5) 子どももの貧困問題のために行動するグループ (Child Poverty Action Group) は、一九九四年に児童扶養法に関する書籍を出版しているが、そのタイトルは「国庫を第一に」(Alison Garnham & Emma Knights, *Putting the Treasury First: The truth about child support*, 1994) であった。
- (6) White Paper, para. 3.3
- (7) なお、貧困家族の統計を所得補助レベルを基準に分析するオッペンハイムは、貧困の限界線を、所得補助レベルの一四〇パーセントのところにおいており (Carey Oppenheim, *Poverty: The Fact*, 1993, p. 33.)、その意味からしたら週二〇〇ポンドとしたXの収入は絶対的に低いとはいえないであらう。
- (8) Social Security Act 1990, s. 8, inserting a new Social Security Act 1986, s. 24A.
- (9) Mavis Maclean & John Eekelaar, 'Child Support: the British Solution,' *International Journal of Law and Family*, vol. 7, 1993, p. 216.
- (10) The Law Society's Family Law Committee, *The Child Support Act: Has it a future?*, Nov. 1993, para. 5.1 b.; Sue Monk & Seu Slipman, *Making Maintenance Pay: A Practical Scheme for Improving and Enforcing Child Maintenance*, National Council for One Parent Families, 1991, para. 10.1.; *Legal Action for Women*, *The Child Support Act: Your rights and how to defend them*, 1994, p. 18.
- (11) *Fifth Report of the Social Security Committee*, op. cit., para. 20.
- (12) 児童扶養法に反対するある団体は、衆議院の社会保障委員会に提出した文書において、「父親は、余裕があるなら、その子どもたちを扶養しなければならぬ。しかし、そのことが同法の原理ではなく、むしろその『原理』は、父親およびその新しいパートナーは働いているときでさえ、彼らの収入は、所得補助レベルまで減らされるということを当然のこととして受け入れるべきであ

- るということである。かくして何百万という人々が、有給で働いているかどうかに関係なく、所得補助レベルないしそれ以下の生活に引き下げられる」と主張する（‘Memorandum submitted by the Campaign Against the Child Support Act’ in Fifth Report of the Social Security Committee, op. cit., Minutes of Evidence, p. 47.）。
- (13) 川田昇「イギリスの離婚」利谷信義・江守五夫・稲本洋之助編・離婚の法社会学—欧米と日本（一九八八年）一八〇頁参照。なお、そこでも述べたように、当初は再婚の奨励をねらった法律とさえいわれていたのである。
- (14) Garnham & Knights, op. cit., p. 46.
- (15) グイン・デイビス（Gwynn Davis）（川田昇訳）「イギリスの離婚法」研究年報（神奈川大学法学研究所）一五号（一九九六年）一一一頁参照。
- (16) ‘Memorandum submitted by the Campaign Against the Child Support Act’, op. cit., p. 47は、次のように述べて、事態がクリーン・ブレイク以前に戻ることを主張する。すなわち、「一緒にいるのが幸福でない両親が別居することを不可能に近くし、他の人との新しい生活を出発させることから遠ざける。別居と離婚は、かつて母親が独立に給付を請求できた以前にそうであったように、高収入の者のみになしうるせいとなるのである」と。
- (17) Ibid.
- (18) 川田「イギリスの離婚」一七九頁参照。
- (19) ナイジェル・ロウ・前掲一〇三頁以下参照。
- (20) Jane Leigh, ‘The Child Support Act: its relationship with the Children Act 1989’, Journal of Child Law, vol. 4, No. 4, 1992, p. 178.
- (21) ジェイコブズらは、公式が、前述のように、必要養育費用に監護親の個人手当相当額を算入としていていること自体が、すでに「クリーン・ブレイク」の達成を妨げている」とを指摘する（Edward Jacobs & Gillisan Douglas, Child Support: The Legislation, 1993, p. 5.）。
- (22) The Law Society’s Family Law Committee, op. cit., para. 5.10.
- (23) Leigh, op. cit., p. 179.
- (24) Garnham & Knights, op. cit., p. 1.

《参考文献》

なお、児童扶養法の一般的理解のため、注記した文献のほか、次の注釈書を利用した。

- ・ Jonathan Montgomery, *Child Support Act 1991: Text and Commentary*, 1991.
- ・ Roger Bird, *Child Maintenance – The New Law: The Child Support Act 1991*, 1991.
- ・ Jan Bowen, *Child Support: The Essential Guide*, 1992.
- ・ Chris Bazell, Carolyn Pilmore- Bedford & Ian Lomax, *Child Maintenance: A Guide to the Child Support Act 1991*, 1993.
- ・ Wendy Mantle, *Child Support: The New System Explained*, 1993.
- ・ Alison Garnham & Emma Knights (*Child Poverty Action Group*), *Child Support Handbook*, 2nd ed., 1994.