

## イギリスにおける児童扶養政策の再構築

川 田 昇

## 一 はじめに

児童扶養エイジェンシー（CSA）は、大衆の信頼を失ってしまった。これを働かせるための改革をするには、国民全体の支持を得なければならない……。

われわれが継承した児童扶養のシステムは混乱している。

\*それは、われわれの子どもたちを失望させた。一八〇万人の子どもが父親から養育費を受け取っていないのである。

\*それは、親たちを失望させた。所得補助を受ける母親は、養育費のすべてが直接国庫に行くのを知っているし、父親は子どもとの接触を失った。

\*それは、子どもを扶養しない非同居親のつけを支払っていた納税者を失望させた。

システムは、緊急の改革を必要としている。緑書『わが国の新しい野望―新しい福祉の契約（New Ambitions for our country: A New Contract for Welfare）』のなかでわれわれの約束した改革のプログラムにおいて、児童扶養システムを第一

に取り上げたゆえんである。

一九九七年五月の総選挙で大勝し、一八年ぶりに政権についた労働党政府は、翌九八年三月に右の引用文で言及される社会保障制度改革のための緑書を公表し、そこにおいて一九九三年以来実施されてきた児童扶養政策の見直しを約束したうえで、同年七月に『まず子どもを―児童扶養への新しいアプローチ (Children First— a new approach to child support)』と題する緑書を公表して、来るべき児童扶養法の改正の方向を明確にした。右の引用文は、その巻頭を飾るトニー・ブレア (Tony Blair) 首相の「はしがき」の一節である。

前稿でみたように、一九九三年四月に児童扶養法 (Child Support Act 1991) は施行され、これにもとづいて創設された児童扶養エイジェンシー (Child Support Agency—以下、CSAと略す) が、別居する男女の一方が監護する子に対する養育費の問題を、従来の司法システムに代わって処理することになった。エイジェンシーは、子の監護をする親の協力のもとに、監護にあたらぬ親 (大多数は父親) を特定し、その支払うべき養育費の額を査定するとともに、その取り立てにもあたった。そして、所得補助または家族クレジット等の社会給付を受給する監護親は、エイジェンシーに協力することを義務づけられた。

このシステムが種々の問題をかかえ、施行当初から多くの批判にさらされていたことは前稿で見た。<sup>(2)</sup>そして、その後の絶え間ない非難に応えるため、一九九五年に養育費査定の公式等についての大きな手直しが行なわれるなど、数回の改善が試みられたものの、ついには、児童扶養エイジェンシーについて、新首相をして「大衆の信頼を失ってしまった」とまで言わしめるような状態になっていたのである。

本稿は、イギリスにおける以上のような児童扶養政策のいわば失敗に至る過程をたどりながら、その問題点を探る

とともに、その反省にたつて提案された新たな児童扶養政策の方向を概観し、今後わが国においても議論の高まりが予想される離婚後の子の養育費の問題について、あるべき考え方ないし留意すべき点を探ることを目的とする。

なお、一九九八年に、この児童扶養法に関する二つの調査研究の報告書が相次いで公刊された。<sup>(3)</sup>一つは、ゲイン・デビス (Gwynn Davis) らによる『運用におかれた児童扶養制度 (Child Support in action)』であり、同制度の対象となった一二三件の児童扶養のケースについて、各段階ごとにそれぞれ数ヶ月にわたってなされた追跡調査の報告書である。もう一つは、ヘレン・バーズ (Helen Barnes) らによる『試行錯誤 (Trial and Error)』で、<sup>(4)</sup>文書資料のほか、児童扶養政策の形成過程において中心的役割を演じた人物に対するインタビューを通じて、児童扶養システムの失敗の根本的原因を探ろうとしたものである。本稿は、これらに大きく依拠していることを、あらかじめお断りしておきたい。

- (1) Department of Social Security, *Children First — a new approach to child support*, Cm 3992, HMSO, 1998. 以下、1998 Green Paper と略す。
- (2) 川田 昇「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——」神奈川法学三二巻一号（一九九六年）一頁以下。
- (3) Gwynn Davis, Nick Wikeley and Richard Young, *Child Support in Action*, Hart Publishing, 1998.
- (4) Helen Barnes, Patricia Day and Natalie Cronin, *Trial and Error: a review of UK child support policy*, Family Policy Studies Centre, 1998.

## 二 児童扶養制度の運用と改善

### 1 エイジェンシーに対する不満

CSA は、一九九三年四月五日にその活動を開始した。児童扶養に関して CSA が処理する対象は、その日以降に生じたケースばかりでなく、すでに別れたカップルのケースについても及んでいた。

導入されて六ヶ月後には、CSA に対する敵対的反応が新聞等に現われるようになり、他方で、多くの圧力団体が登場し、メディアをこの政策に対する反対の立場に巻き込むのに効果的な主張を展開することになった。<sup>(1)</sup> 前稿において取り上げたように、この段階では養育費の査定に用いる公式の硬直性が大きく問題とされ、当事者が離婚または別居の際にかわした養育費を含む財産的取り決め（いわゆるクリーンブレイク合意（clean break agreement））、通勤費、子どもを訪問するに要する費用、婚姻ないし別居から生ずる費用、継子の養育費などが養育費査定のための公式において無視されていることが批判された。

これに加えて、児童扶養制度を管理・運営するうえでの多くの問題が生じていた。特に、ケースの処理の遅延、不正確ないし誤った養育費査定<sup>(2)</sup>の続出、秘密データの不適切な取扱いの発覚などが、公衆の支持を蝕むのに一役買うことになった。<sup>(3)</sup> 一九九三年以来、政策の内容よりむしろサービス供給の問題に限定して社会保障省により実施されてきたクライアントの満足度調査は、満足のレベルは、一般的に低く、査定の遅れと問い合わせ等の手紙に対して返信のないことが、監護親および非監護親の共通の不満の原因となっていることを明らかにしていた。しかし、それでも、全体としては、子を監護する親は、非監護親よりもサービスのレベルに対してより満足しているという傾向のあることも示していたのであった。

## 2 児童扶養制度の改善

児童扶養制度の批判点についての見直しを余儀なくされた政府は、一九九五年一月に、『児童扶養制度の改善 (Improving Child Support)』と題する白書を公けにして、その改革を約束するに至った。<sup>(4)</sup>そして、このときの制度の改善は二つ段階に分けて実施され、まず、九五年四月の規則改正により、養育費査定のための公式に種々の変更が加えられたうえで、追加的な立法 (The Child Support Act 1995) により、養育費の査定に柔軟性を加えるための裁量的要素の導入を目的とした公式からの「離脱 (Departure)」システム、および主として監護親の就職の奨励を目的とした児童扶養ボーナス (Child Maintenance Bonus) 制度が採用され、九七年から施行された。<sup>(5)</sup>

第一段階の改善としての養育費査定の公式に加えられた主な変更点をあげれば、①非監護親の支払うべき養育費の額について、純所得の三〇パーセントまでという上限を設けたこと、②一五マイル以上の通勤を要する非監護親について、査定免除額 (exempt income) の算定における超過距離に応じた一定割合での特別控除 (extra allowance) を認めたこと、③新しいパートナー、さらには継子をもつ非監護親に対し、査定免除額として控除できる住宅費について、これまでのパートナーらの利益分の減額を廃止して、全額の控除を認めたこと、④いわゆるクリーン・ブレイク合意として、子を監護する母親にファミリー・ホームの名義を移し、その代わり父親の養育費の支払いを免除する等の裁判所命令または書面による合意 (一九九三年四月以前のものに限られる) があり、その移転財産の額が五、〇〇〇ポンドを超える場合に、その額に応じて二〇ポンドから六〇ポンドまでの所定額を、査定免除額として控除することを認めたこと、等であった。<sup>(7)</sup>

第二段階の改善策として、一九九五年法で導入された公式からの「離脱」システムというのは、養育費の査定が完了した後において、①非監護親に、養育費の査定のときに、現行の公式によっては考慮されなかった「特別支出」

(子との接触を維持するためのコスト、新しい家族の継子の養育費等)があった、②監護親が、人為的にその収入を少なくし、あるいは収入の無駄遣いをしている、③財産を移転させる裁判所の命令や合意との関連で子に対して支払うべき養育費額を少なくしていた、という三つのいずれかの事情がある場合に、監護親、非監護親のいずれの当事者からも、養育費を査定するについてそれらの事情を考慮することが、「正当かつ公平 (just and equitable)」であることを示して、社会保障大臣宛てに、公式から離脱した再査定を指示する「離脱命令 (Departure Direction)」をCSA<sup>(8)</sup>に対し発令することを促す申請ができるという制度であった。

同じく九五年法で導入され、九七年に実施に移された「児童養育ボーナス」制度というのは、所得補助等の社会給付を受けている監護親が、自分自身または現パートナーが仕事に就くことによって、社会給付の受給を中止した場合に、非監護親から支払われた養育費のなから週に五ポンドの課税対象とならないボーナスを受け取ることができる<sup>(9)</sup>というものであった。

- (1) Bernes et al., op. cit., p.16.
- (2) Ibid., p.17.
- (3) Department of Social Security, Child Support Agency National Client Satisfaction Survey 1993, 1994, 1995(Security Research Report Nos. 29, 39, 51.)
- (4) Department of Social Security, Improving Child Support, Cm 2745, The Stationery Office, 1995.
- (5) Roger Bird, Child Maintenance, 3rd ed., Family Law, 1996, pp. 79ff.
- (6) 川田・前掲二〇頁参照。
- (7) The Maintenance Assessment and Special Case Regulations 1995.
- (8) Child Support Act 1991, ss.28A, 28F.

(6) Child Support Act 1995, s.10, Social Security (Child Maintenance Bonus) Regulations 1996 No.3195, 4(1)

### 三 児童扶養政策の失敗の諸原因

#### 1 新政権による緑書の公表

労働党政権は、一九九八年三月に、『わが国の新しい野望』と題する前述の社会保障制度改革のための緑書を公刊して、国家に依存する福祉から、就労を重視し、国家と個人の間の契約に立脚する新しい福祉の樹立を提案した<sup>(1)</sup>。そしてその改革のプログラムにおける重点施策として示した八つの原理の一つに「家族と子どもの支援」を掲げ、そのなかの重要課題として、「親の離別が例外的でなくなった」今日において、「子どもはどこに住んでいようと、両親から財政的・情緒的支援を受ける権利を有する」ことの確認にたった児童扶養制度の改革を実施したうえで、この児童扶養政策を承継することを明らかにするとともに、九八年中にその改革案を提出することを約束した<sup>(3)</sup>。そして、はやくも同年七月には、前述の『まず子どもを』と題する緑書を公表し、児童扶養制度の改革の構想を明らかにした。そこで、この緑書によりながら、保守党政権のもとでこの政策が失敗した原因について考察することにしよう。

緑書は、まず、「われわれの原理」として、「子どもは、どこに住もうと、両親から監護と支援を受ける権利を有する」ことを宣言し、このことから、制度の基本原理は、「子どもが両親と生活しない場合には、同居をしない親がその子の財政的支援に貢献することを保証し、公正に、効率的に、しかも確実に実施すること」でなければならないとしたうえで、現行制度は、子どものためにこの権利の実現を図ることができなかったばかりでなく、予測が困難かつ複雑さのために人々の理解もその管理・運用も困難にし、家族関係を助けるよりむしろ、あまりにもしばしば害を



与えたものと断定する。<sup>(4)</sup>

そして緑書は、そのような事態を招いた原因について、①児童扶養を、財政問題としてのみ扱い、家族の問題として扱わなかったこと、②依然、一八〇万人を超える子どもの養育費を父親の代わりに用意をしており、納税者の期待を裏切ったこと、③所得補助を受給するひとり母 (lone mother) の七割が、児童扶養手続の申請を回避しようとしていること、④養育費の査定を受けるケースの三分の一は、査定に六ヶ月以上かかっていること、<sup>(5)</sup>をあげる。以下、これらについてやや詳しく考察することにしよう。

## 2 児童扶養の財政問題としての処理

児童扶養政策の失敗の原因としてあげられた第一の点は、すでに前稿でもみたように、<sup>(6)</sup>政府は、ひとり親に対する所得補助等の社会給付支出による国庫負担の増大のみに関心を集中させ、この制度による非監護親からの養育費取立てをもっぱら国庫支出の軽減の手段として導入したとして、法案の段階から、「国家財政を第一におき、子どもを第一におこうとしている」と批判されていた問題であり、実際にもそのような目的に偏した運用がなされていた、ということである。

デイヴィスらも指摘するように、この制度によって最も利益を受けることができたのは、子を監護しながら非同居親から子の養育費の支払いを受けていない監護親のうちでも、むしろ所得補助等を受けていない母親たちであり、政府が本当に子どもに対して第一の関心をもっていたのだとしたら、そのようなケースの処理が優先されなければなら<sup>(7)</sup>ないはずであった。しかし実際には、このシステムのもとで査定を受けたケースの大部分が、監護親が所得補助などの社会給付の受給者である場合で占められていた。すなわち、九十七年七月に、議会からの質問に対して政府から提出



された回答書<sup>(8)</sup>にもとづいて作成した表1によれば、一九九七年二月までに児童扶養システムによって処理され、査定された全件数は五七万九、二〇〇件に達し、このうち五〇万件近くがフル査定されていたものの<sup>(9)</sup>、フル査定を受けた監護親の約七三パーセントが所得補助の受給者、約一五パーセントが家族クレジット等の受給者だったのであり、監護親の請求にもとづいてフル査定されたケースはわずか一二パーセント弱に過ぎなかったのである。

デイヴィスは、児童扶養制度のこのような運用の仕方によって、そのもとで支払われる養育費は、税金のような性格を持つことになったことを指摘する<sup>(10)</sup>。その結果、緑書が言うように、「多くの人々の目には、現在の制度は、お金がすべてであるかのよう映っている。それは、非同居親の義務は郵便ポストに小切手を投函することに始まり、それをもって終わるというメッセージを与えている。不幸にも、この印象は、CSAがそのクライアントを扱うについてのスローで、人間味のないやり方によって一層強められた<sup>(11)</sup>」のであった。

かくして緑書は、こうした実情をふまえ、現行制度について、「能動的かつ献身的な親に対する子どものニードの存在についての認識<sup>(12)</sup>」を欠いたものと規定し、そのことが失敗の第一の原因となったとするのである。

### 3 納税者の不満

児童扶養政策が失敗した第二の原因について緑書は、所得補助を受給するひとり親

表1 CSAの査定(累積)件数とフル査定された監護親の社会給付受給状況

	94年6月	95年3月	96年2月	97年2月
査定対象件数	203,600	345,400	460,800	579,200
フル査定終了数	152,100	257,900	369,100	498,500
〔監護親の社会給付受給状況〕				
所得補助受給者	86.2 %	83.5 %	77.0 %	73.1 %
家族クレジット・身障者手当受給者	8.9 %	10.5 %	13.2 %	15.2 %
社会給付非受給者	4.9 %	6.0 %	9.8 %	11.7 %

Source : House of Common Written Answers 8 July 1997, vol. 315, col. 453-4.

の数を減らすことも、養育費を受け取るひとり親の数を増やすこともできず、政府は依然一八〇万人を超える子どもの養育費を用意しているものであり、結局、同制度が納税者の保護を図ることができなかったことを指摘する。

社会保障システムの手先という当初からの評判どおりの社会給付受給者に偏ったエイジェンシーの前述のような活動は、確かに社会給付支出に節約をもたらしていた。衆議院の社会保障特別委員会の一九九七年度第五次報告書は、一九九六年末までに、児童扶養エイジェンシーによって達成された社会保障支出に<sup>(13)</sup>関する累積的な節約額は、一七億四、〇〇〇万ポンドであることを報告する。さらに翌一九九七年には、エイジェンシーによって集められあるいは支払いをアレンジされた四億ポンドの約三分の一である一億三、二〇〇万ポンドが、社会給付支出に節約をもたらしたものと議会報告がなれている。<sup>(14)</sup>

では、養育費の支払い件数の増大は図られたのであろうか。緑書も指摘しているように、初年度においては、児童扶養システムを通じて、わずか一、五〇〇万ポンドしか子どもに支払われなかったものであり、その前年度における従来のアレンジによつて二億ポンドが支払われたのと比較してあまりにも少なすぎる成果であった。<sup>(15)</sup>そして、ある調査によれば、表2に示すように、養育費を受け取っていると報告されるひとり親全体の割合は、児童扶養エイジェンシーが活動をはじめた一九九三年からの二年間においても、それ以前と変わらなかったものである。また、同表によれば、確かに、未婚のひとり親については、養育費を受け取っていると報告された者の割合は、一九九三年にはほとんど二倍になってはいたものの、翌年には以前のレベ

表2 養育費を受け取っているひとり親 1989-1994 (%)

		1989	1991	1993	1994
ひとり親母	未婚	14	12	23	14
	同棲解消後	14	25	23	26
	離婚後	40	46	43	45
	別居中	32	33	31	32
	ひとり父	3	9	10	16
	全数(寡婦を除く)	29	30	30	30

Source: Marsh, A. et al., Lone Parents, work and benefits, DSS Research Report, 1997.

ルに戻っているのである。

さらに、児童扶養制度の導入を提唱した一九九〇年の白書が、その目的の一つに、「子を養育するコストに真に見合った養育費の支払を実現すること」<sup>(16)</sup>をあげていたように、当初の目的には、査定された個々の養育費の額の上昇も含まれていたはずであった。同じ九〇年白書が引用した調査によれば、児童扶養制度の導入の前には、週当たり支払われる養育費の平均額は、社会保障省の地方事務所のアレレンジによる場合には一五ポンド、カウンティ・コートでは二〇ポンド、スコットランドの裁判所では二四ポンド、全体では約一六ポンドであるとされていた<sup>(17)</sup>のに対し、児童扶養制度の運用によって、週当たりの平均支払い額を、四五ポンド程度に引き上げることを目指すことが、政府によって明言されていた<sup>(18)</sup>。果して、表3に示されるように、児童扶養法のもとで、現在雇用されている非同居親によって支払われるはずの査定平均額については、九四年にその目標値に達していた。しかし、九五年の四月に施行された前述のクリーンブレイク合意の考慮等の政策変更を反映して、一九九五年八月以降は、その額が相当程度低下していること、さらには、九七年までに、全体のフル査定の平均額は児童扶養法の施行以前のレベルにまで後退してしまったことがわかるのである。

また、この表は全体の平均フル査定額が常にきわめて低いことを示しているが、その原因は、前述の社会給付を受給する監護親のケースに偏った運用が、養育費査定の対象になった非監護親の質の問題にも反映された結果であったということができる。すなわち、一九九七年五月までにフル査定された五三万件のうち、雇用され

表3 平均査定額（週当り）

	雇用される非同居親	全非同居親
1994年 6 月	£45.53	£27.06
1994年 10月	£44.34	£26.39
1995年 3 月	£43.46	£25.56
1995年 8 月	£38.66	£23.37
1996年 2 月	£38.62	£22.86
1996年 8 月	£38.02	£22.02
1997年 2 月	£37.73	£21.39

Source : Barnes, H. et al., Trial and error, p.20, 1998.

ていない非監護親の数が二万四、〇〇〇人であり、さらには、一二万七、〇〇〇人が、一七万八、〇〇〇人の所得補助受給者を含む何らかの社会給付の受給者であったことが報告されている。<sup>(19)</sup>つまり、CSAの査定対象者のうち半数近くが社会給付の受給中であつたり、または低収入が推測される者で占められたおり、そのほとんどが、そのことを理由にゼロ査定を言い渡されたであろう者なのであつて、このことが、対象者全体の平均額を、雇用されている非監護親の査定養育費の平均額に比してかけ離れて低いものにしたのであつた。そのことがまた、養育費の支払い件数を増やすことも、したがってまた、手当を受給するひとり親のなかの養育費を受け取る者の割合を上昇させることもなかつた理由なのである。

もつとも、監護親が所得補助を受ける場合でも、中間所得層に属する非監護親のケースも少なからず存在したことはいふまでもない。しかし、その中には、離婚の際のいわゆるクリーンブレイク合意により、子のために、監護親に居住家屋等を提供する代わりに養育費を低く押さえる等の取り決めをしていた者が少なくなつたことは、前記表3において、前述した九五年以降の養育費の査定におけるその点の考慮が実現するに伴つて、養育費の平均額が著しく低下していることから推測できる。そして、これらの非監護親は、爾後、養育費を支払わない父親のリストからはずされ、さらには、手当受給者のなかの養育費を受け取る母親の割合を増加させることにも貢献しなくなつていたのであつた。

前稿でみたように、この制度導入の経緯のなかで、「不在の父親 (absent father)」の責任の追及のために、納税者の「著しい不公平な負担」をあまりにも強調しすぎていたことを考えると、<sup>(20)</sup> 以上のような成果が、この制度の運用について納税者にソッポを向かせることになつたのは当然であつた。

#### 4 監護親の非協力

児童扶養政策が失敗した第三の原因として、緑書は、所得補助を受給するひとり母の七割が、児童扶養手続の申請を回避しようとしていることをあげる。

養育費の査定手続は、子を抱える監護親の申請によって始まるという意味では、CSAの活動の遂行には、監護親の協力が不可欠であった。しかしそればかりでなく、監護親が所得補助等の社会給付を受給している場合には、その監護親に自動的に申請義務が発生し、その申請書を提出することが、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、その活動に対する授權行為にも当たっている<sup>(21)</sup>のである。そして、申請の義務ある監護親が申請ないし情報の提供を拒否すると、支給されている所得補助から、一定の期間、一定額が減額されるといういわゆる給付上の制裁 (benefit penalty) によって、この義務の強制が図られていた。

前述のように、児童扶養制度の導入についてはひとり親である母親たちからは歓迎されていたし、当初はそれなりの満足を与えたかにみえた。しかし、次第にCSAに対する不協力のゆえにペナルティを課されるケースは増加し、協力を拒絶するひとり親は、前のパートナーと共謀しているということがさかんに言い立てられたりもした。しかしながら、CSAが子の養育費を査定し、その額が非監護親によって支払われたとしても、その額が所得補助相当額より少なければ、監護親の収入には何らの変化ももたらず、結局、国庫だけが利益を受けるという制度のもとで、そもそも、どこから監護親の協力の意欲を引き出すことができるのかというインセンティブの問題があった。オーストラリアの児童扶養制度では、取りたてた養育費の半額が監護親の手許にとどめられ、この制度が広く支持されている理由ともなっていたのとは対照的であった。



また、この制度の導入に際して、監護親の収入が社会給付から私的養育費に切り替われば、監護親の就労は、そのまま収入の増加につながることが強調されていたことは、前稿でみた。<sup>(22)</sup>しかし、前述のように、CSAの命令が、非監護親からの養育費の規則的な支払いを保証するものでは決してなかった。一九九七年七月八日の議会の質問に対する政府の回答書<sup>(23)</sup>にもとづいて作成した表4によれば、非監護親によりエイジェンシーの徴収サービスを通じて養育費が支払われると考えられるフル査定ケースのうち、実際に全額が支払われた場合は、この間、徐々に上昇する傾向が読み取れるとはいえ、九七年二月の段階で、三二パーセントにすぎず、三一パーセントが部分的にしか支払われず、残りの三七パーセントは全く支払われなかったのである。また、一九九七年三月の終りに、エイジェンシー自身も、非監護親によって支払われていない養育費が、半分は回収の見込みがあるとはしながらも、総額で五億一、三〇〇ポンドにのぼっていることを報告している。<sup>(24)</sup>まさに、こうした当てにならない養育費の支払いのもとで、彼女たちの多くに、社会給付への依存を離れて仕事につくことを躊躇させていたということができるのである。しかも、既就労のひとり親がエイジェンシーを使うことを望んだとしても、処理を待っている受給者のケースが未処理のまま大量に残されているために、ほとんどそうすることができなかったのが実情であった(注(9)表5参照)。

監護親たちにCSAに対する申請を拒否ないし躊躇させていた理由は、単にそのよ

表4 フル査定ケースにおける非同居親の支払状況

	全件数	非適用	フル査定	全額支払	割合	一部支払	割合	未払い	割合
95年11月	341,500	221,700	119,900	22,800	19 %	41,700	35 %	55,400	46 %
96年2月	369,100	238,100	130,900	30,200	23 %	43,500	33 %	57,200	44 %
96年5月	395,500	254,200	141,200	35,900	25 %	48,200	34 %	57,200	41 %
96年8月	426,300	277,500	148,800	31,100	21 %	56,400	38 %	61,200	41 %
96年11月	462,800	306,300	156,500	43,100	28 %	52,400	33 %	61,000	39 %
97年2月	498,500	333,100	165,400	52,200	32 %	52,100	31 %	61,000	37 %

Source: House of Common Written Answers 8 July 1997, vol. 315, col. 455-8.

うに監護親自身が直接的な利益を得られないことによるインセンティブの欠如の問題だけではなかった。さらに、非監護親との関係がいろいろな側面において申請を躊躇させる要因として働いていた。

すでに立法時において、申請により監護親さらには子どもまでが非監護親からの暴力の危険にさらされる可能性のあることが議論され、申請の義務を免れさせる「正当事由 (good reasons)」規定が導入されたことは前稿でみた。<sup>(25)</sup>しかし、他方で、児童扶養制度の導入が、当事者間での養育費についての取決めの重荷から当事者を解放すること、すなわち、制度導入以前には、例えば、非同居親が自己に有利な協定を確保するために違法といえるような圧力をかけていたことも少なくなかったものであり、特に監護親にとっては、そのような圧力を受けることなく、適正な養育費の確保が可能となるものとして、監護親の協力が促進されることが期待されてもいたのであった。<sup>(26)</sup>しかし、緑書が、「彼らの前のパートナーとの関係が敵対的であつ養育費が何ら支払われていないとしたら、ひとり親の母は、CSAが単に彼の怒りの火に油を注ぐだけではないかと懸念する」し、他方で、「関係が友好的であつて、非同居親がまああの養育費を支払ってくれているとすると、児童扶養を申し込むことによって、この状態を崩す危険にさらすのではないかと懸念する者もある」とする<sup>(27)</sup>ように、依然として養育費に関する当事者間の圧力の重みを取り外してくれ

## 5 査定期間の長期化

緑書は、児童扶養政策の失敗の第四の原因として、養育費の査定を受けるケースの三分の一は、査定に六ヶ月以上かかっているなど、査定期間の長期化をあげる。

児童扶養法は、養育費の査定のために算定の「公式」を定め、これに基づく査定・徴収・強制の機構としてCSA



を創設したが、特に養育費を形式的な公式に基づいて査定しようとしたことの目的について、一九九〇年の政府の白書は、「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」<sup>(28)</sup>をあげていたことは前稿で見た。しかし、このように、養育費の査定に一貫性と予測可能性を与えようとした公式は、施行後二年で、前述のような大幅な裁量性を導入するという大変更を余儀なくされたのであった。確かに、公式による査定には、個別の事情との衝突からくる硬直性への不満はつきものであるとはいえ、これは、それ以上のものが含まれていたことを示唆する変更であった。

ジェイコブズらは、一九九一年児童扶養法について、旧来の養育費システムにおける、①裁判所の命令額の低さ、②広い裁量権限からくる裁判所ごとのばらつき、③貧弱な支払い強制機構、④協議ないし裁判所命令による養育費と現実の育児コストの落差を埋めるための社会給付利用による社会保障支出の増大、という四つの問題に、政府が挑戦を試みるための立法であったとする<sup>(29)</sup>。確かに、公式による養育費の査定は、②のばらつきを少なくするためには役立つとしても、①の養育費の額の上昇とは必ずしも整合するものではなかった。ことに、それが④のような目的を同時に満たすための査定額の一層の上昇を促す圧力のもとで実施されたときには、一層そのようにいえることを実証する結果に終わった。つまり、前稿でみたように、非監護親が養育費としての徴収を免れる所得の最低保障額を、社会給付受給者のレベルにまで落としたのであり、<sup>(30)</sup>そのあまりの低さが、当時のほとんどの家族ロイヤーを仰天させたといわれ、<sup>(31)</sup>逆にそのような高いレベルでの養育費が設定されたことは、支払う側からすれば、公式の形式的適用によって無視されてしまう具体的事情——これまで支払わなかった、あるいはこれから支払うことができない事情——を申立てたくなることは当然であり、前述した九五年の制度改善は、まさにそのような不満に応えざるを得なかった結果であつ

た。

しかしながら、前述のデイヴィスらの指摘のように、CSAの養育費の取立てが税金の性格を強めていたとすると、そもそもそのような徴税的な運用に置かれたシステムに、裁量の要素を導入し、わずかではあれ、「ばらつき」を与えることは矛盾であり、かえって人々に、不公平、不正確の印象をもたらすことは想像に難くなかった。<sup>(32)</sup>

また、裁量性の導入によって養育費の査定期間が長期化することも避けられない問題であった。かくして録書は、「養育費の査定は、終了するのにあまりにも長い時間がかかっている。公式の複雑さは、児童扶養の申請から、査定が完了するまでの間の六ヶ月以上の遅延を意味し、その間に、人々の情況は、変化し、そのことが、なんらかの金額が最初の計算から導かれる前に、第二の評価を誘発することになるのである。見直し、不服申立て、そして再査定の間の相互の蛙飛びが、混乱した結果をもたらしている」うえ、「あまりにも多くの査定が、ようやく終わってみると、誤りを含んでいたという状態なのである」<sup>(33)</sup>と。まさに、そのことがこの制度の信用をますます突き崩す結果をもたらすことになったのである。<sup>(34)</sup>

このような公式の複雑化による査定期間の長期化は、査定の前提としての支払責任ある非同居親の搜索、査定された金額の徴収ないし強制といったCSAが同時に持っていたはずの権能の行使に割くべき時間を失わせることを意味しており、<sup>(35)</sup>前述のように支払額の査定はされたものの、これを実際に支払う者の増大については、依然緩慢な傾向のまままで推移していたのであった。このことは、前述のジェイコブらが第三にあげる、かつての裁判所中心システムにおける「貧弱な支払い強制機構」の解消にも、結局は役立たなかったということもできるのである。

(1) Department of Social Security, *New Ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, Cm 3805, The Stationery Office,

1998.

- (2) Ibid., Summary, para.2.
- (3) Ibid., Chap.7, paras.15-17.
- (4) 1998 Green Paper, Chap.1, paras.1-2. なお、録書は、従来の非監護親 (absent parent) という言葉を避けて、非同居親 (non-resident parent) より中立的な語を用いている。また、CSA が発行する一般広報用の冊子 (Child Support Agency, For parents who live apart, 1999.) においても、すでに非同居親の用語を用いて解説をしているなど、現行制度の運用のなかでもこの用語を用い始めている。

- (5) Ibid., Chap.2.
- (6) 川田・前掲二三頁以下。
- (7) Davis et al., p.219
- (8) Hansard, vol.315, col.454, 8 July 1997, written answer.
- (9) なお、同表から、査定を受けないケースが八万件余りと、無視できない件数に及んでいたことがわかるが、査定を受けない場合というのは、同居親がエイジェンシーに協力しないことに正当事由があるとされたケース、非監護親が、解らない、追跡できない、海外にいる、死んでいる、あるいは刑務所にいるといったケースである。現行の CSA の手続の流れについては、前稿で説明したが、理解を容易にするため、そのフロー・チャート、および各段階の処理件数の年度ごとの一覧表を、次頁に掲げることとする。
- (10) Davis et al., op. cit., p.223
- (11) 1998 Green Paper, chap.2, para.16-7.
- (12) Ibid., chap.2, para.5.
- (13) Fifth Report of Social Security Committee: Child Support, Session 1996-97, HC 282, p.vii.
- (14) Hansard, vol.315, col.454, 8 July 1997. これについて、ゲイン・デーヴィスは、「エイジェンシーの管理費は、最初の四年間で六億六、〇〇〇万ポンドに達している」とセットで提示されるべきだろう」としている (Davis, op. cit., p.213.)。
- (15) 1998 Green Paper, chap.2, para.10.

## C S Aのシステムの流れ

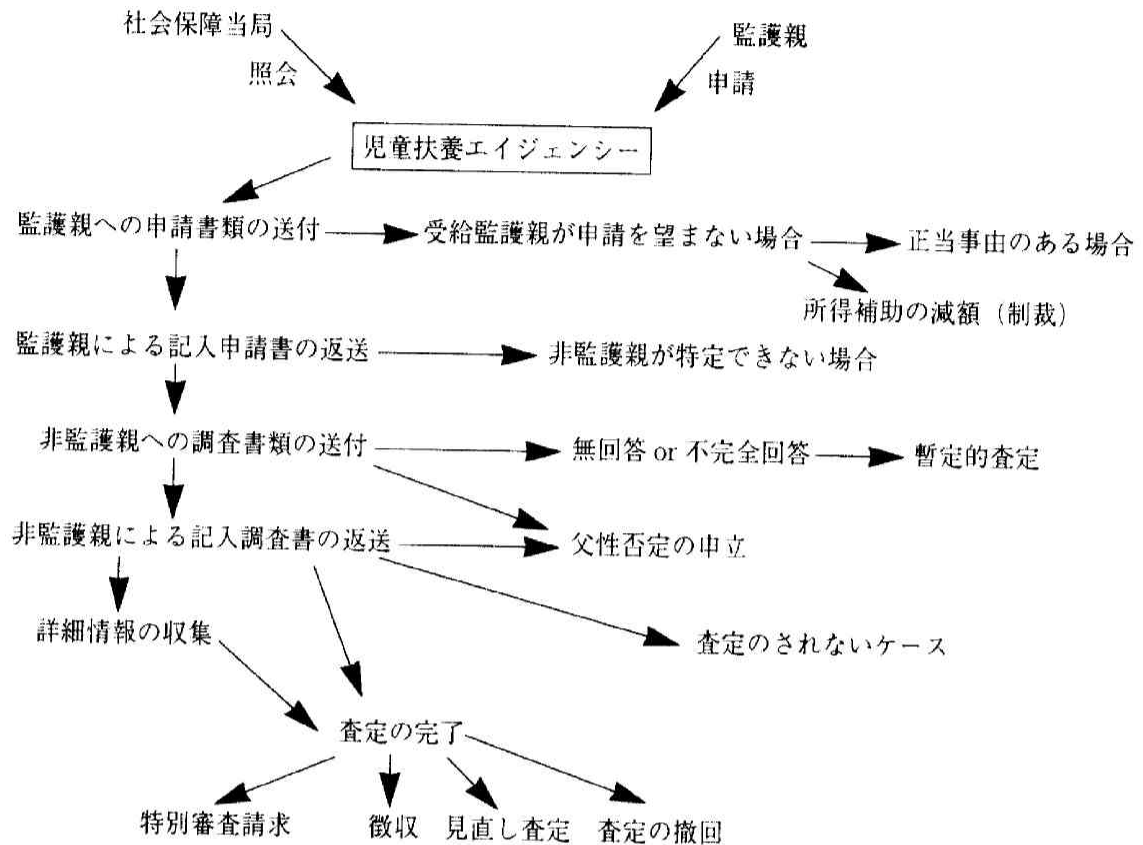


表 5

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
新採用件数	-	-	354,300	368,000	390,900
申請書類の送付件数	858,000	398,600	307,500	330,600	257,000
申請書の返送件数	626,600	260,500	191,900	234,400	185,600
調査書類の送付件数	466,600	276,600	185,500	213,200	177,400
調査書の返送件数	296,600	179,400	117,100	187,000	107,600
フル査定	132,100	187,200	110,200	117,500	135,200
暫定的査定	73,300	63,600	17,700	11,700	16,000
全査定数	205,500	250,800	127,900	129,300	151,300
その他の終了	130,800	317,300	199,000	228,100	326,900
全完了数	336,200	568,100	326,900	357,350	595,100
申請待ち	550,000	425,600	409,700	406,600	275,900
査定中	205,500	361,000	462,000	589,000	758,600

Source: Child Support Handbook, 6th ed, p.5.

- (16) 1990 White Paper, vol.1, para.2.1. 川田・前掲一二三頁。
- (17) 1990 White Paper, vol.2, para.4.1.1 and Table 12.
- (18) Hansard, vol. 215, col.4, 30.Nov.1992, Oral Answers.
- (19) Department of Social Security, Social Security Departmental Report 1997-98 to 1999-2000, Cmnd. 3613.
- (20) 川田・前掲四頁以下参照。
- (21) 同右一四頁。
- (22) 同右二五頁。
- (23) Hansard, vol.315, col.454, 8.July 1997, written answer.
- (24) Davis, et al., op. cit., p.214.
- (25) 川田・前掲一四頁以上。
- (26) Davis, et al., op. cit., p.231参照。
- (27) 1998 Green Paper, chap.2, para.13.
- (28) Department of Social Security, Children Come First: The Government's Proposals on the Maintenance of Children, 2 vols., Cm 1264, HMSO, 1990. para. 2.1. 川田・前掲九頁。
- (29) Jacobs, E. & Douglas, G., Child Support: The Legislation 1997, 1997, p.1.
- (30) 川田・前掲一二頁。
- (31) Davis, et al., op. cit., p.220.
- (32) ちなみに、一九九九年白書は、「現行の児童扶養の公式は、広い範囲の財政上および個人上の事情を考慮しようとしているため、同じ収入レベルにある非同居親でも、養育責任額のレベルに非常に大きな違いが生じうる」として、ちょっとした事情の違いから、同じく三〇〇ポンドから三五〇ポンドくらいの収入のある二人の非同居親が、一方はゼロ査定で、他方は週に一〇〇ポンドの支払を要求されるという、ばらつきが生ずる可能性を指摘する (1999 White Paper, chap.2, para.19.)。
- (33) 1998 Green Paper, chap.2, para.17.
- (34) 一九九九年七月発行のCSAの一九九八―一九九年度年次報告書は、本年度の標準査定期間を二二週 (前年度は二六週) とし、新

規申込の六五パーセントをこの期間内に収めるいう当年度の目標が完全に達成したと同時に、一年以上たつてなお査定が終わらないケースが四万七、〇〇〇件以上残っていることを報告する (Child Support Agency, Annual Report and Accounts 1998/1999, p.28.)

(35) 九九年の白書は、そのことを次のように述べている。すなわち、「完全な査定をするために、一〇〇件以上の情報が要求されることがありえた。このことは、CSAを、支払いのアレンジを設定できるまでに、数ヶ月に及ぶ長い情報追跡ゴッコに引き入れた。現在のすべての児童扶養査定の約三分の一が、完了するのに六ヶ月以上を要している。このことは、非同居親に、支払い困難を来すかもしれない負債の山「六ヶ月の滞納分」の支払いから出発させることを意味している。そして、査定に影響するかもしれない変化が、査定完了前に生じ、別の実地調査の必要が起ることになるのである。これらのすべては、CSAスタッフが、その持ち時間の平均九〇パーセントを、養育費額の査定をし、これを最新に保ち、そして最初の支払いのアレンジをするために費やすという効果をうむ。エイジェンシーの資源のわずか一〇パーセントだけが、養育費支払いを滞る多くの親の追求のために残されているにすぎないのである」と (1999 White Paper, chap.1, paras.7-8)。

#### 四 児童扶養制度改革の提案

##### 1 文化改革としての制度の再構築

前稿で指摘したように、児童扶養制度の導入は、サッチャー前首相の強調した「親たることは生涯のもの」という観念から出発していた。<sup>(1)</sup> しかも、この観念に基づいて作り上げられた児童扶養制度は、議会においてほとんど正面切った反対を受けることなく承認されたのであった。しかし、この政策の形成過程から、それが児童扶養法として議会の承認を受けるまでの経緯について調査したバーンズらは、「われわれの研究による最も驚くべき発見の一つは、…複雑さや論争性を秘める政策の中には、それらが議論の余地のない原理やアイデアとして出発しているがために、皮肉にも、精密で、適切な討論に付されることに失敗することがあるということであった。議会への提出のはじめに



において、これらの政策は高度に抽象的で、しばしば道徳的命令に覆い隠されている。公の場で、愚かであるとか、不道徳であるとか見られることを恐れて、誰も、特に政治家は、それらを論駁しないのである。<sup>(2)</sup> しかも、このことは、政策の実現可能性を議論するのに適当と考えられる初期段階だけでの現象ではなかったのである」として、そもそも異議を唱えることが難しい命題がコンセンサスの幻覚を引き起こし、そのことが議会での審議過程において、その命題が受容可能なのか、そしてこれをどのように具体化するかについての真の議論を抑圧することになったことを示唆する。<sup>(3)</sup>

確かに、デイヴィスらが指摘するように、離婚後の児童扶養は、国家と個人の間の資源のバランスの問題なのであり、具体的には、「第一の關係の子の養育に優先権を与えるよう別れた親に期待するのかどうか、あるいは、第二、第二を通しての關係ないし養育に対する国家の援助を承認するのかどうかの基本的な問題が存在」していたのであった。<sup>(4)</sup> しかし、保守党政府は、親の個人的責任の追及に逸るあまり、当然の如く前者の原理を採用し、制度の上にこれを貫徹させることにより議會を征したものの、この原理を肝腎の親たちに対し確実に受容させることに失敗したのであり、このことが、児童扶養制度を不成功に導いた原因であったということができるのである。

録書は、児童扶養制度が、「子どもに対する責任は、生活共同を止めたときに、あるいはどちらかの親が新しい關係に入ったという理由では、終わらない」という觀念のうえに成り立ちうるものであるとして、サッチャー元首相に始まる觀念そのものは否定しない。<sup>(5)</sup> しかし、そのような觀念自体が社会的に十分にいきわたっていないという認識に立った上で、児童扶養改革は、この觀念を浸透させるための文化改革でなければならぬことを強調したのであった。<sup>(6)</sup> そして、そのためには、「子どもは、二人の積極的で献身的な親がいるときに良く育つものであり、……母のみならず父の双方の親の愛情と支援を必要とする」こと、言いかえれば、子どもには「監護と支援を受ける権利」が、



親には「監護と支援を用意する責任」が存することの認識にたつて、その権利と責任を連結させる能動的な家族政策 (active family policy) が必要なのであつて、児童扶養制度は、この政策のなかにおいて、「親がその責任を果たすために役立つ」ものでなければならぬと主張するのである。<sup>(7)</sup>以下、緑書によって打ち出された改革の方向を概観していくことにしよう。

緑書はまず、児童扶養制度は、「父親のその子の生活に対する特別な役割の承認を反映する必要があるし、財政上の責任の査定と同様に、情緒的なそしてとりわけ実際上の養育支援を用意することを明白に奨励するものでなければならぬ」とし、この能動的な家族政策が文化変革のためになすべきことを具体的に列挙したうえで、そのなかにおける児童扶養制度のあり方を提示する。<sup>(8)</sup>

緑書が能動的な家族政策においてなすべきこととしてあげるのは次の諸点である。すなわち、①離別している親の間での子の監護に関する調停および交渉に貢献すること、②親になる準備中の、そしてすでに親になっている若い人々に、親になるための教育を用意すること、③離婚手続における子どもの住居および面接交渉のアレンジについて法廷およびカップルを援助すること、④子どもの教育に対する親の一層の関与を奨励すること、⑤祖父母などの拡大家族 (wider family) が子どもおよび離別した親を支えるについて果たし得る役割を認識すること。⑥子どもと同居しない場合でさえ、親が子どもに関わり、貢献することが重要であるという見解を強化すること、⑦非同居親の多くが、子どもと接触を保つことにおいて有する困難さを認識すること、である。

これらのうち①に関して緑書は、別れて暮らす両親には、子への財政支援のためよりも、子の監護について合意に達するための援助が必要であり、しかも、金銭問題の解決があつてこそ、両親は子への最良の世話の提供に関する協議に集中できるとしたうえで、児童扶養制度としては、シンプル、透明、かつ迅速な養育費査定、効果的な徴収サ―

ビス、養育費に関するアドバイザー、を用意すべきだとする。<sup>(9)</sup> また、②に関しては、児童扶養制度は、子どもに対する責任は、結婚しているとか、一緒に生活しているとかには関係なく存在することについての明確なメッセージを与えることにより親教育に貢献できるという。<sup>(10)</sup> さらに③に関しては、子と一定時間を過ごしたり、定期的な接触のできる父親は、より多くの養育費を払うといわれ、また、養育費問題が迅速に解決されると、きちんとした支払いがなされ、親の双方がそれぞれの責任を理解し遂行することが多いとされるものとして、離婚過程での子との面接交渉についての協議へのスタッフの参加を示唆する。<sup>(11)</sup>

## 2 児童扶養制度への協力体制の確立

すでにみたように、現行の児童扶養制度はこれを利用する者にとってインセンティブを欠いていた。とりわけ、査定された養育費の額が所得補助等の給付額より低い場合には、実際に徴収されたものは国庫に吸収されるだけであり、また、監護親の任意の申請もほとんど期待できないような仕組みになっていた。

このことを踏まえて、緑書は、まず「児童養育費プレミアム (child maintenance premium)」として、所得補助を受けるひとり親が、支払われた養育費から週一〇ポンドを手許に残すことを認める制度の導入を提示する。そして緑書は、それが、「児童扶養プロセスと協力する明瞭なインセンティブをひとり親に与え、協力回避あるいは非同居親との共謀を抑えるのに役立つであろう」とする。しかし、単にこのことにとどまらず、このプレミアムによって、「すべての子どもが支払われた養育費から直接利益を受けることを意味する」から、非同居親は、「子どものための監護を続けていることの明確なシグナルを子どもに送る」ことができるし、「自分が直接その子の福祉に貢献していることを知る」こともできることを強調する。<sup>(12)</sup>

さらに、家族政策のなすべきことの第六番目にあげた「子どもと同居しない場合でさえ、親が子どもに関わり、貢献することは重要だという見解」を奨励して、（非同居親ではなく）児童扶養を申し込むひとり親の母に、その申込が、実は子どもにとって重要であるという、「真の利点」を理解させたいとする。そして規則的な児童扶養を受け取ることが、仕事への重要な踏み石になるとして、社会福祉のニューディール政策の一環としての意味を強調する。<sup>(13)</sup>

他方で、「納税者ではなく、親が、子どもを扶養する第一の責任を引き受けるべきである。そのことが、所得補助、無拠出の収入ベースの求職者手当（Income based Jobseeker's Allowance）、家族クレジットあるいは障害者勤労手当を受給するひとり親が、養育費の申込みを要求され得る理由なのである。われわれは、これを変えるつもりはない」としたうえで、従来別々であった児童扶養の申込を、社会給付の申込の手続の一部に組み込み、ひとり親に必要なすべての情報およびアドバイスをそこに用意することを提案する。また、児童扶養の申込が、前パートナーからの暴力の危険にさらす場合の協力拒否の「正当事由」については存続を約束しつつ、その濫用を防ぐとともに、正当事由なく協力を拒絶するひとり親に対する給付上の制裁期間についても、近時の三ヶ月の拡張にもかかわらず、さらに見直しをすることを明記している。<sup>(14)</sup>

### 3 新しい児童扶養サービス

録書は、「児童扶養は利用するために、単純で、わかりやすく、容易であるべきである」し、「親たちは、現行システムの非効率、複雑さ、不要なお役所仕事にうんざりしている」としたうえで、「福祉制度の全領域を横切る積極的で現代的なサービスを築くためのわれわれの運動の一部として児童扶養サービスを根本的に変化させる」ための「積極的で現代的な児童扶養サービス」のあり方として、次の諸点を提案する。すなわち、①養育費の支払額の査定に用

いられてきた公式を根本的に単純化すること、②子どもや親たちに良いサービスを提供すること、③児童扶養サービスが社会給付制度その他の変化と適切に結びついていること、④査定(額)についての紛争に迅速でわかりやすい解決を与えること、である。<sup>(15)</sup>

①について録書は、現在の複雑な公式では、養育費額が予測できず、査定が正しいかどうか不明確であり、CSAは、査定に時間を取られすぎて、養育費が実際に支払われたかどうかを確かめる時間をほとんど取ることができなかったため、この公式の複雑さが、現行制度を失敗させた主な原因であるとして、一子の場合は一五パーセント、二子の場合は二〇パーセント、三子以上の場合は二五パーセントを、それぞれ純所得に乗じた額の支払いを提案し、低所得者ないし第二の家族もちの者に対する減額も考慮するとする。<sup>(16)</sup> また、児童扶養査定が公平であるということを経済的に納得させるために、電話の通話に基づく査定、ケースワーカーとの議論を通じての特別事情による査定の訂正、審判の申立て(有料)という、融通のきく三段階の決定過程を導入する計画を明らかにする。<sup>(17)</sup>

②については、電話を通じてのやり取りを基本としつつ、いつでも個別の直接面談が用意される個人的・地元的サービス<sup>(18)</sup>の提供、親自身の生活設計ができるような児童扶養についての明白で最新の情報の提供、<sup>(19)</sup> 監護親はもちろん、<sup>(20)</sup> とかくおろそかになりがちな非同居親に対する種々のサービス、児童扶養を統合された福祉サービスのひとつの要素とする認識にたった統合的アプローチ、とりわけ、ニューデイル・アプローチのなかでのひとり親の就労確保に対する積極的支援等を提言している。

なお、養育費の徴収方法については、簡単で予測可能のものであるべきであるとして、非同居親の選択にしたがって口座引落、銀行口座からの定期的支払命令、賃金からの直接控除の三つを提案している。<sup>(21)</sup>

- (1) 川田・前掲三頁以下参照。
- (2) Bernes et al., *op. cit.*, pp.81-2.
- (3) デイヴィスも、この制度の導入に反対することが、「親の無責任と福祉国家の無駄遣いを許容するもの」として容易に描き得た当時の状況のもとで、当時野党だった労働党も、次の選挙に生き残る戦略を意識して、すべての父に、その財政上の状況に無関係に、かつ子の母親と結婚しているかどうかにかかわらず、何らかの養育費を支払うことを要求する政策を支持したことを指摘して、「問題の焦点を、家族の破綻という社会問題から、家族の財源という狭い問題へと移行させ、そのターゲットがもっぱら『軽率な父親 (reckless father)』になる結果をもたらした」としている (Davis et al., *op. cit.*, pp.5-6.)。
- (4) Davis et al., *op. cit.*, pp.216-7.
- (5) 1998 Green Paper, chap.2, para.5. また、社会保障省政務次官 (Parliamentary Under Secretary of State for Social Security) であるホリス男爵 (Baroness Hollis of Heigham) も、後の九九年白書を検討するための衆議院社会保障委員会の公聴会における公聴人として、「われわれは、保守党政府の哲学的アプローチには同意する」と証言している (Select Committee on Social Security Minutes of Evidence, Q.468.)。
- (6) 1998 Green Paper, chap.2, paras.4-9.
- (7) *Ibid.*, chap.3, paras.1-2.
- (8) *Ibid.*, para.3.
- (9) *Ibid.*, paras.4-8.
- (10) *Ibid.*, paras.9-11.
- (11) *Ibid.*, paras.12-15.
- (12) *Ibid.*, paras.17-18.
- (13) *Ibid.*, para.19.
- (14) *Ibid.*, paras.20-22.
- (15) *Ibid.*, chap.4, paras.1-2.
- (16) *Ibid.*, chap.5.

- (17) Ibid., chap.7.
- (18) Ibid., chap.4, paras.3-4.
- (19) Ibid., chap.4, para.8.
- (20) Ibid., chap.4, paras.9-16.
- (21) Ibid., chap.9.

## 五 結びに代えて

本稿は、もともと、東京経済大学会誌「依田精一教授退任記念」号（二〇〇〇年三月一五日既刊）のために準備されたものである。しかし、資料不足を補うべく、急遽正月休みの渡英を企て、本稿の完成が見えてきたときにはすでに締切日を大幅に過ぎ、卒業式での配布を目標とした同誌編集の進捗状況下では、その登載が不可能となり、依田先生に対するご無礼と、編集スタッフに対するご迷惑を来すことになった。ここに、そのことについて深くお詫びするとともに、代わって本誌に登載することのご寛恕を請う次第である。

準備された原稿では、この章は、「一九九九年七月に、政府は「福祉のための新しい契約—子どもたちの権利と親たちの責任（A new contract for welfare: Children's Rights and Parents' Responsibilities）」と題する白書を公表し、新しい児童扶養制度を提案する。しかし、これについての検討は、この白書をもとにまもなく進められるであろう立法作業の経緯をも対象とする後の考察にゆずることにし、以上の考察からわが国の離婚後の子の養育費の問題に関して示唆されるところをあげて、結びに代えることにしよう。」とする書き出しのもとに、若干の「示唆されるところ」を記して結んでいた。



しかしながら、右にふれたイギリスでの「立法作業」は、本年（二〇〇〇年）一月の時点で、すでに開始されていたばかりでなく、両院の審議を経て通過した法案は、二〇〇〇年七月二八日に女王の裁可を受け、新しい「児童扶養、年金、社会保障法（Child Support, Pensions and Social Security Act 2000 c.19）」として公布されているのである。そして、私が今後予定している考察は、その立法過程での議論の推移を、単に時間の流れに沿って全般的に扱うというのではなく、わが国での問題状況に関連する論点に絞った形で進めるつもりである。そこで、この当初の原稿において言及していたわが国の離婚後の子の養育費の問題に関して示唆されるところについては、これを全面的に削除し、本稿の続編として予定しているその後の立法経過の考察にくみ入れることにして、以下において、この立法経過についての簡単な年表を掲げるにとどめた。

最後になるが、依田精一現東京経済大学名誉教授に対し、これまでのご指導と種々お世話を頂いたことについて心からのお礼を申し上げるとともに、今後のますますのご活躍を祈念して、本稿をささげたいと思う。

# 〔年表〕

一九九九年

七・一

白書『福祉のための新しい契約―子どもたちの権利と親たちの責任』公表

七・一

『白書』についての衆議院での社会保障大臣の趣旨説明と質疑応答

九・一四～一六

『白書』に関する衆議院社会保障常任委員会公聴会

一一・三

『白書』に関する衆議院社会保障常任委員会報告書（第一〇次報告書）

一一・

『第一〇次報告書』に対する政府『回答書』



一二・一 『児童扶養、年金、社会保障法案』衆議院提出

二〇〇〇年

一・一八～三・七 『法案』特別委員会審議

四・三 『法案』衆議院通過

七・一九 『法案』貴族院通過

七・二八 『児童扶養、年金、社会保障法（二〇〇〇年法第一章）』女王裁可