

二〇〇〇年児童扶養法の成立

——イギリスにおける児童扶養制度の新たな展開（二）

川 田 昇

- 一 はじめに
- 二 新児童扶養法のあらまし
 - 1 新児童扶養システムの仕組み
 - 2 養育費算定のための公式
- 三 新制度の問題点
 - 1 監護親の収入の考慮
 - 2 養育費責任額の上限の設定
 - 3 養育費問題における裁判所の役割（以上本号）

一 はじめに

イギリスでは、二〇〇〇年七月一九日に「児童扶養、年金、および社会保障法（The Child Support, Pensions and Social Security Act 2000）」⁽¹⁾が、議会を通過し、同月二八日に女王の裁可を受けた。この法律は、その名称が示すように、実際には、三つの法律からなっている。すなわち、その第一部は、本稿の考察対象となる部分であり、児童扶

養政策に新たな改革を導入するための規定からなる。これと関連し、第V部は、父性の決定およびステータスの宣言に関する家族法の改正を規定する。第II部は、国家第二年金の創設による国家収入関連年金制度 (the state earnings related pension scheme) の改革に関する規定である。第III部および第IV部は、労働党政権による一連の社会福祉制度改革の推進に不可欠なもう一つの柱である不正受給者の撲滅に関連するもので、違反者に対する社会給付の喪失等を規定する。

すでに前稿において、今回の立法の契機となったブレア労働党政権による児童扶養制度改革の構想について、各界の意見を聴取することを目的として公表された政府の緑書 (Children First: a new approach to child support (1998) Cm 3992)⁽²⁾ によりながら概観した。この緑書に対しては、一五〇〇通にのぼる文書による意見が寄せられたとされ、⁽³⁾ 政府は、これら意見書を検討した上で、同年七月に、改めて、その改革案を、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 (A new contract for welfare: Children's rights and parents' responsibilities (1999) Cm 4349)』として公表した。⁽⁴⁾ 議会は、これを受けて本会議における社会保障政務次官の趣旨説明と質疑応答の機会をもつとともに、衆議院社会保障常任委員会においてその検討を開始した。

同委員会は、制度に関係の深いまたは関心をもつ個人または組織に対し、白書に関する意見書の提出を求めるとともに、同年九月には公聴会を開催し、前稿でも参照し、政府の改革案の作成に大きな影響を与えたと思われる調査研究書『運用におかれた児童扶養制度 'Child Support in Action'⁽⁵⁾』の著者グイン・デイビスらを皮切りに、意見書を寄せた個人または組織の代表一八組を証言人として委員会の席上に招き、三日間にわたる質疑応答による審査を実施した。

こうして同委員会は、問題の論点を整理したうえで、各論点ごとに委員会の結論およびこれにもとづく政府に対す

る勧告をまとめた文書を、同委員会会期内第一〇次報告書⁽⁶⁾として、同委員会が受領した意見書および公聴会の証言録 (minute of evidence) を添えて、同年一月三日⁽⁷⁾で政府に提出した。

これを受けて、政府は、直ちに勧告に対する返答書をコマンド・ペーパーとして、議会の常任委員会あてに送るとともに、早くも二月一日には、同時並行的に立法の準備作業を進めてきた年金および社会保障改革関連の事項と統合する形で、「児童扶養、年金および社会保障法案 (The Child Support, Pensions and Social Security Bill)」を衆議院に上程した。

法案は、衆議院において、一月二日の第二読会をかわきりに審議に付され、同月一八日から五月七日までの討議委員会 (standing committee) による全一回到に及ぶ実質的な検討を経たうえで、貴族院に送られ、そこにおいても、四月一七日の第二読会以降、議会手続きの各段階における審議に付されたうえで、七月一九日に貴族院を通過し、貴族院での改正点に関する同月二四日の衆議院の審議・裁決を経たうえで、同月二八日には女王の裁可を受けるに至った。

本稿は、二〇〇二年四月の施行をめざすこの新しい法律における児童扶養制度に関する部分 (以下「児童扶養法」と呼ぶ) について概観するとともに、今日、わが国において、焦眉の急の課題ともいえるべき離婚後の子の養育費の確保に関する制度の整備・改革にとって参考となると思われる論点を中心に、議会での審議も含めた上記立法過程における議論を考察することを目的とする。

(1) 以下、CSPSSA 2000として引用する。

(2) 以下、Green Paperとして引用する。

- (c) Child Support, Pensions And Social Security Bill Explanatory Notes, Dec 1999 (以下「Explanatory Notes to Bill」と引用する), para 8.
- (4) 以下「White paper 1999」として引用する。
- (5) Gwynn Davis, Nick Wikeley and Richard Young, Child Support in Action, 1998.
- (6) Select Committee on Social Security, The Tenth Report, HC 798, 1999. 以下「The 10th Report」として引用する。
- (7) Department of Social Security, The 1999 Child Support White Paper: Reply by the Government to the Tenth Report of the Select Committee on Social Security, Session 1998/99, HC 798. 以下「Government's Reply」として引用する。

二 新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) 有資格子と親の扶養責任

親の子に対する扶養義務を一般的に規定するのではなく、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を有資格子 (qualifying child) として (ss 3 (1), 55 (1))⁽¹⁾、その親にその子を扶養する責任がある (responsible for maintain) ことを宣言 (s 1 (1)) するとともに、同法にもとづいて計算された額の養育費の定期的な支払いを、右の責任の履行として、強制力をもって図るやり方は、これまでのままである。

なお、養育費の支払を強制されるのが「非同居親 (non-resident parent)」(s 3 (2))⁽²⁾ だけである点は従来と変わりがないが、一九九一年法のもとでは、監護親 (parent with care) に査定対象所得 (assessable income) 額を超える収入がある場合に、その一部分が公式に算入され、非同居親の支払額を減ずるものとされていたのを、二〇〇〇年

法のもとでは、後述するように、この建前は否定され、その収入は、「養育費計算 (maintenance calculation)」⁽³⁾において、一切考慮されないこととなった。

(b) 子どもの福祉の尊重

児童扶養法の第二条は、「国務大臣が、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は、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ぬ」と規定し、この条項の二〇〇〇年法による改正はなされなかった。したがって、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 (Children Act 1989, s. 1)、および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) との隔たりはそのままである。

しかしながら、非同居親が持った第二の家族の子どもの扱いについては、現行法が、有資格子の養育費のための査定対象となる非監護親の所得を確定するにつき、パートナーの連れ子の生活費は無視するし、⁽⁴⁾ 査定対象から免除される住居費についても当初は連れ子の利益となる分を減額していた、⁽⁴⁾ というように、非監護親の実子でないかぎりその利益はほとんど無視されていた。これに対し、改革後は、白書がいうように、第二の家族の子について、「そのニーズを無視しない」方針を立て、後にも見るように、養育費責任額の査定において、非同居親の新しい家族責任を反映するようにレートを調整し、しかも実子、⁽⁵⁾ 継子を問わず、すべての子どもが同じ保護を受け、養育費の扱いで、『二等』の差別が生じないよう配慮している。

(c) 養育費計算手続きの申請

養育費の計算手続の申請ができるのが、前述の有資格子をかかえる監護親を含む監護者 (person with care) と、非同居親であり (s 4(1))、この申請はあくまで申請者の自由であって、査定された養育費の徴収、あるいは強制をも申請でき (s 29(1)b)、これらの利用に対してそれぞれ当然に手数料の支払いが要求されることは、従来通りである (s 47)。

しかし、無拠出の社会保障給付を受ける監護親については、現行法第六条によってこの申請が義務づけられていたことは前々稿でみたが、⁽⁶⁾二〇〇〇年法により改正される新しい第六条は、監護親が、所得補助 (Income Support)、収入ベースの求職者手当 (income-based jobseeker's allowance)、⁽⁷⁾または他の所定の社会給付「II 資力調査の伴う無拠出の給付」を申請し、あるいはこれらを受給する場合には、その親について、養育費計算と非同居親からの徴収行為の着手を申請したとみなす旨を規定し、監護親自身の申請をまつことなく、児童扶養手続きを開始できることに変更された (s 6(1),(3))。

ただし、「彼女自身または一緒に住む子が危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がある」場合の協力拒否を認めるいわゆる「正当事由 (good cause)」はそのまま残すことにしている (s 46)。もつとも、正当事由の有無は、現行法のように、社会給付を受ける監護親が申請義務を怠った場合について判断されるというのではなく、社会給付を受ける監護親の児童扶養手続は自動的に進行するから、いずれかの段階において、監護親がその手続からの脱退を社会保障大臣に対し請求した場合について判断されることになる。しかも、社会給付を受ける監護親には、申請するか否かの選択の余地がなくなるから、申請をさせないための非同居親からの圧力など、監護親に生ずる危険を減少させることも期待できるのである。そして、正当事由が存在しないにもかかわらず、監護親が依然、

手続きからの脱退を望むときは、これに対する制裁と引き換えに、脱退を認めることとしたのである。⁽⁸⁾ さらに、その制裁の方法としては、支給される所得補助中の本人の個人手当分を一定割合で減額するいわゆる給付上の制裁 (the benefit penalty) をそのまま残すこととしたのであった。

他方、現行制度の創設を提案した一九九〇年白書は、任意の申請をすべて受け入れる方向を示しながらも、児童扶養が問題となるケースは約二〇〇万件との予測を掲げつつ、関心の中心であった社会給付受給者を最優先させ、それ以外は態勢が整うと思われる三年の間に段階的に実施する⁽⁹⁾とした。そして、九一年法も、CSAがアセスメントの管轄権を持っている場合、すなわち、「有資格子、監護者および非同居親が存在するケースについては、イギリス国内どこにおいても」⁽¹⁰⁾、現実にその申請があつたか否かにかかわらず、裁判所は、子どもについての何らかの養育費に関する命令をなし、またはCSAの査定を変更する権限を行使できないとする原則を規定し (s 8 (1), (2), (3))、前述のように、CSAに対する申請について当事者の自由な判断に委ねつつも、施行に伴う規則の上で、将来における段階的実施を明記したのであつた。⁽¹¹⁾

このため、種々の実定法上の規定を根拠としてなされる養育費に関する裁判所命令 (Child Support Order) をもつ当事者は、その効力の否定を意味するCSA査定申請が禁止されることを当然のこととしつつ、書面による養育費に関する合意のある当事者の申請は、九一年法の施行日 (一九九三年四月五日) までに締結されたものについて延期し、したがって、所得補助等の社会給付の受給者以外では、裁判所命令も合意書も持たない当事者の申請、および施行日以降に合意書を交わした当事者の申請のみに限る形でスタートしたのであつた。

しかし、制度の実質的な転換を図つた一九九五年法も、その時点での受け入れ態勢になお変化がないとみて、九三年四月五日以前の日附のある有効な合意書または裁判所命令をもつ場合について、無期限に児童扶養の申請の許容を

延期する旨の規定を挿入し (s 4(10)(g))、したがって、養育費に関する私的なアレンジメントを持つ場合については、引き続き、同日以降の合意書をもつ当事者の申請のみを可能にすることにした。

しかしながら、二〇〇〇年法は、改革が導入された後になされた裁判所の養育費命令をもつ親たちからの申請について、その命令が少なくとも一年を経過した後においては可能となることを規定し (s 4(10)(g))、これまで全面的に申請を制限されていた裁判所命令を有する監護親に対し、児童扶養手続きの申請について部分的に扉を開くこととした。しかし、この点に関しては、この制度の存在する中での裁判所の役割の問題として、多くの議論のあったところであり、その詳細は後に述べることにする。

(d) 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、そのまま存続されるものの、すでに前稿で見たように、「積極的に現代的な児童扶養サービス」⁽¹²⁾の担い手として、そのイメージは一新されるはずである。

しかし、CSAは、法律上独立の存在を有せず、その業務に必要な権限は、法律上社会保障大臣の権限という表現で規定されることになった。したがって、CSAは、そのスタッフである児童扶養官 (child support officer)、児童扶養査察官 (child support inspector) らが、国務大臣の名において行為をすることになる。

また、新制度のもとでは、必要な情報の収集に当たる児童扶養査察官の役割が重視される。現行法では、それは、査察を必要とする個々のケースについて、個別に任命される必要があったため、実際には、ほとんど使われなかったし、訓練された検査官のチームを編成する機会も妨げられていたことを考慮して、新法は、大臣が、「適切と考える期間において、査察官として行動する人」を任命できることになった (s 15(1))。

- (1) 以下、文中カッコ内の条数は、特にことわりのないかぎり、二〇〇〇年法により改正された一九九一年法の条数をさす。なお、qualifying child の訳語として、前々稿（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」神奈川法学三一巻一号、以下「養育費の確保」として引用する）、および前稿（川田昇「イギリスにおける児童扶養政策の再構築」神奈川法学三四巻二号、以下、「再構築」として引用する）では、「有資格児童」の語を用いてきたが、「有資格子」に改める。
- (2) 「非監護親 (absent parent)」の用語は改められた。なお、non-resident parent の訳語については、そのまま「非監護親」を用いることも考えたが、後述のように、共同監護による養育費責任額の減額の制度が採用された点からすると、「非同居親」の訳語をあてることが適当であろう。
- (3) 「養育費査定 (maintenance assessment)」の語は使わなくなった (CSPSSA 2000 s 1 (2))。
- (4) 川田「養育費の確保」二九頁参照
- (5) White paper 1999, paras 9-15.
- (6) 川田「養育費の確保」一四頁。
- (7) 求職者手当 (Jobseeker's allowance) は、一九九六年に、国民保険の失業給付 (Unemployment Benefit) および失業者に対する所得補助の両者に代わるものとして導入されたが、そのうち、国民保険の拠出条件を満たさない失業者を対象に、所得補助と同様の資格調査を条件に支払われる無拠出制の手当金。申請時に求職活動同意書への署名を求め、求職活動の拒否者に支給を停止するなど、受給者には積極的な求職活動が義務づけられる。
- (8) Explanatory Notes to Child Support, Pensions And Social Security Act, Jul 1999 (以下「Exploratory Notes to Act」) 及び引用せよ), para 49.
- (9) Children Come First: The Government's Proposals on the Maintenance of Children, 2 vols, Cm 1264, HMSO, 1990. (以下「White Paper 1990」) 及び引用せよ), vol. 1, para 7.6.
- (10) Roger Bird, Child Maintenance—The New Law, 2000, p. 98.
- (11) SI 1993/966
- (12) Green Paper, Chap 4, para 1.
- (13) Explanatory Note to Act, para 152.

2 養育費算定のための公式

(a) 簡易な算定式

現行の養育費算定の公式は、家族において子どもを養育するために『必要な養育費』を、社会給付の所得補助の額の決定に用いられる数字をそのまま用いて算出することが出発点であり、その必要とされる額を、各親の収入とその処分が許される範囲で、親の間に分配するというものであった。⁽¹⁾これに対し、新しい公式は、すでに前稿で考察した緑書が予告していたように、非同居親の純所得に、責任を負う子どもの数に応じた所定のパーセンテージ（たとえば、子どもがひとりの場合には、一五パーセント）を乗じた額としたのである。そして、このような算定については考え方としては、社会保障政務次官ホリス男爵（Baroness Hollis of Heigham）の説明を借りれば、「子どもにはサポートが必要である。あらゆる研究と広範な経験から、ほとんどの家族において、収入の約三〇パーセントをそのために、すなわち、狭い意味ではなく、最も一般的な意味における子どもの生計費のために割いていることを、我々は知っている。……もし子どもにそれだけのお金が必要だというのなら、それが、二人の親の間に五〇対五〇で分けられるはずと考えるのが妥当である」ということであった。⁽²⁾

これまでの公式は、児童扶養官が個々のケースの査定額について、事実にはめながら詳細に計算するために不可欠のものであったが、新法のもとでは、ポケット計算器があれば計算可能という、改革が標榜する「ラジカルな簡易化」を象徴するものになった。⁽³⁾

(b) 算定のための料率

新しい公式のために、基本レート（basic rate）、減額レート（reduced rate）、均一レート（flat rate）および免責

レート (nil rate) の四種類のレートが定められている。

通常の場合に適用されるのが基本レートである。これに基づいて、非同居親は、週あたりの純所得に対し、有資格子が一人なら一五パーセント、二人なら二〇パーセント、三人以上なら二五パーセントの割合で、養育費の支払うべき責任額が計算されることになる。なお、たとえば、非同居親が三人の有資格子をもち、そのうち二人を前々妻が監護し、一人を前妻が監護するような場合には、非同居親の純所得に、子三人の場合の料率である二五パーセントを乗じたうえで、前々妻にその三分の二が、前妻に三分の一が支払われることになる (CSPSSA 2000 Sch. 1, Part 1, para 6)。

また、非同居親が、第二の家族をもつ場合には、その純所得から第二の家族の子ども (関連他子 (relevant other child) という) の養育費がまず控除され、その残額が養育費の責任額算定の対象になる。関連他子は、「非同居親またはそのパートナーが児童手当を受取っている子」と定義され、控除の料率は、一人なら一五パーセント、二人なら二〇パーセント、三人以上なら二五パーセントである (CSPSSA 2000 Sch. 1, para 2(2))。それゆえ、たとえば、非同居親の純所得が週三〇〇ポンドで、一人の関連他子がいる場合には、まず一五パーセント (四五ポンド) が控除され、二人の有資格子がいれば、二五五ポンドの二〇パーセントである五一ポンドが養育費責任額ということになる。⁽⁴⁾

非同居親の週あたりの純所得が一〇〇ポンドから二〇〇ポンドの間にある場合には、減額レートが適用される。詳細は、規則に規定されることになるが、たとえば、純所得が週一五〇ポンドの者には一八ポンドの責任を課し、純所得が一七〇ポンドに増加すれば、二三ポンドを課すというように、一〇〇ポンドを超える額に応じてその割合が決められるだろうと予想されている。⁽⁵⁾

非同居親が、週あたり一〇〇ポンド以下の純所得を持つか、自分自身またはパートナーが、所定の社会給付、年金もしくは手当を受け、もしくは所定の社会給付を受ける場合で、後述の免責レートがあてはまらないケースには、均

一レイトが適用される (CSPSSA 2000 Sch 1, para 4)。

非同居親が、五ポンド以下の純所得しかないか、または、フルタイムの高等教育の学生および囚人など、後に規則で確定することが予定されているカテゴリーに当てはまる場合には、免責レイトが適用される。⁽⁶⁾

(c) 共同監護による養育費の減額

新法は、非同居親が、有資格の子を年に五二夜(平均週一回の割合)以上、自分の居宅に泊ませた場合には、共同監護 (shared care) を理由に、基本レイトまたは減額レイトによって算定された養育費の責任額を縮減させることを認める。

減額の率は、非同居親がした一人の子の泊りがけの監護の回数が、五二夜から一〇三夜までであれば七分の一、一〇四夜から一五五夜までであれば七分の二、一五六夜から一七四夜までであれば、七分の三、一七五夜を超えれば半分であり (CSPSSA 2000 Sch.1, Part 1, para 7(4))、これに加えて、子ども一人につき、各七ポンドがさらに減額されることになる。

しかし、これが適用されるのは、もっぱら基礎または減額レイトによる支払いをする非同居親だけであり、週一〇ポンド未満の収入のため、均一レイトが適用されている非同居親の場合には、共同監護を引き受けることとは無関係の立場におかれる。

(1) 川田「養育費の確保」一七頁以下参照。

(2) Hansard HL, Cols. 1254, 8 May 2000.

- (3) Nick Wikeley, *Child Support - the new Formula*, part 1, Nov [2000] *Fam Law* p. 821.
- (4) 緑書では、他の案として、子どもの総数で算定し、人数の割合で分配する方式も提案されていた。それによれば、三〇〇ポンドの二五パーセント（七五ポンド）が、一対二で配分されるから、責任額は五〇ポンドとなるから、採用案の方が、有資格者にわずかに有利ということになる（*Green Paper*, Chap 5, paras 13-5）。
- (5) *Explanatory Note to Act*, para 30.
- (6) *Ibid.*, para 33.

三 新制度の問題点

1 監護親の収入の考慮

現行制度においては、監護親の収入は、それが査定対象所得の額を超えるときは、その一定部分が所定の公式に算入され、非同居親の支払うべき養育費の額を減ずることになっていることはすでに見た。⁽¹⁾しかし、今回の改革においては、養育費額の算定につき監護親の収入を無視することが、すでに白書において表明されていた。その理由として白書があげたのは、第一に、監護親は、家庭で子を世話することにより、すでに養育のコストに貢献していることである。⁽²⁾前述のように、子どもの養育には平均して家計の約三〇パーセントが必要であり、これを両親が半分づつ負担すべきだとする考え方を前提に、非同居親の養育費の責任額は、その純所得に一五パーセントが乗せられたものとなるが、監護親の負担すべき一五パーセントは、現実の養育によって拠出されているということである。第二に、監護親の収入を考慮することは、事態を複雑化させるということであった。これをいいだすと、非同居親に新しいパートナーがいる場合にその収入をどう考慮するか等々、複雑さゆえに破綻した現行システムの二の舞になりかねないと考え

えたからである⁽³⁾。第三に、政府の調査によれば、現行制度でフル査定を受けた非同居親の九六パーセントは、監護親の週給が一〇〇ポンド以下の場合であり、監護親に週二〇〇ポンド以上の収入のある場合は、数にして六、〇〇〇件弱にすぎず、このようなごく少数派の非同居親のことを配慮することは、望ましくも、必要でもない、ということであつた⁽⁴⁾。

養育費の算定において監護親の所得を一切考慮しないとする白書の立場に対して、バリスタ、ソリシタを中心とする法律家からの反対がとりわけ強かつた。

家族法バリスタ協会 (the Family Law Bar Association) は、白書に関する公聴会のために衆議院社会保障委員会に提出したメモランダムにおいて、この提案は、「明白に不公平で、相当の不平をもたらす⁽⁵⁾」とし、公式の単純化を貫くという目的のために、「非同居親の公正を求める権利を犠牲にしようとする」政府の主張は、「邪悪で、憂慮すべき (sinister and worrying)」だとさえ非難する⁽⁶⁾。そして、オーストラリアでは、なんらの困難も複雑さも生み出すことなく、監護親の収入を簡単な公式に組み入れていることを指摘する⁽⁷⁾。

法律家がこの提案に反対することの根底には、政府が、児童扶養の問題について、結果的に裁判所の関与を減少させようとしていること、したがって弁護士が参画する余地を狭めることに對する不満が存在していた。そして、そのことは、ソリシタの中央組織であるロー・ソサイアティの証言者が、もっと率直に、「監護親が現実に所得を持っており、それが平均賃金を超えている場合には、裁判所で、養育費額を審理することが可能となるような例外を設けるべきである」と主張することからうかがうことができるが、この問題については、項を改めて取り上げることにする⁽⁸⁾。

家族政策研究センター (The Family Policy Studies Centre) も、監護親の収入を考慮しないことの不公平さを指摘

し、そのことが制度への随順の気概を損ねる可能性があることを主張する。そして、同センターは、公聴会に提出したメモランダムの中かで、オーストラリアの児童扶養システムの改革において採用された解決策を参考に、むしろ、監護親の収入を考慮することを原則としたうえで、収入のある監護親の大多数を対象から除外できるように高額の数居値を定め（例えば、男性の平均収入）、それ以下の収入しかない場合を適用除外にすることを提案する。⁽⁹⁾ こうしておけば、算定は少数のケースについてのみ生ずるだけだから、複雑化にあまりこだわることなしに、公正さについての人々の印象をよくする可能性を持つと主張する。⁽¹⁰⁾

これに対して、ホリス政務次官は、公聴会において、高い収入をもつ監護親は、たとえば、一〇〇ポンド以上が四パーセントであり、四〇〇ポンドを超えるのが二〇〇人に過ぎないというように、あくまでごく少数しかいないことを強調し、元パートナーが社会給付を受けているか、高額給料を得ているかにかかわらず、父が同じものを支払うという「提案のまったくのかつ自明の不正義」という批判に対し、高額収入のある者が、「前パートナーと間に洗練された関係をもっている」とすれば、彼らは、好みに合わせてどのようなアレンジでもすることができ、われわれにはまったく関係がないのであり、従って、それは、単なる場違いな批評だと思ふ」と反論する。⁽¹¹⁾

しかし、社会保障常任委員会は、われわれは、非同居親の稼ぎが、監護親よりも大幅に少ないケースを区別しないでおくことは、「不公平かつ異例 (unfairness and anomalies)」の事態をもたらすかもしれないことを心配する、として、政府は、監護親の収入について、それを超えれば、非同居親の責任額を計算するについて考慮することになるように、男子の平均収入のかなり上まわる敷居値をセットするよう勧告した。⁽¹²⁾

それにもかかわらず、法案は、政府の当初の計画どおり、監護親の収入は非同居親の養育費責任額を左右しないものとして用意され、これに対する議会の抵抗も激しかった。

衆議院、貴族院のいずれにおいても、再三の議論に付されたが、附則 (Schedule) に挿入すべき改正案として提出された代表的な案は、監護親が、二、五〇〇ポンドを超える年収を有する場合には、その超過額の一ポンドごとに、非同居親の純所得を、その半額を限度に一ペニーあて減額するというものであった。⁽¹³⁾ しかしいずれも否決され、政府原案が確定することになった。

- (1) 川田「養育費の確保」頁。
- (2) White paper, 1999, Chap 2, para 32.
- (3) Ibid., para 33.
- (4) Ibid., para 34.
- (5) Social Security Committee, Tenth Report, Minutes of Evidence 798-ii, 1998-99 (以下「The 10th Report Evidence」として引用す), p. 60, Memorandum CS 34, summary.
- (6) Ibid., p. 64.
- (7) 同協会の証言者によれば、オーストラリアでは、税務申告される総所得を算定の基礎におき、もし監護親たる母親の収入が全
国の平均賃金を超えるときには、父の総所得はその超過額相当分だけ減額され、そのうえで養育費が算定されるとされる
(Ibid., Q. 206)。
- (8) Ibid., Q. 246. なお、ロー・ソサイアティは、一九九七年六月に、緑書に対する意見書を提出しており、そこにおいて、児童扶
養が、児童法や家族法にもとづいて裁判所で処理される他の問題から隔離されて処理されることの限界を指摘し、政府の社会給付
ケースに対する関心を受け入れつつも、なお、児童扶養について裁判所の査定が可能になる境界線を、考慮事項のガイドラインと
ともに「確定すべき点」を提案している (The Law Society Response to the Department of Social Security Consultation Paper,
1997, paras 10-12.)
- (9) See The 10th Report Evidence, p 164, Memorandum CS 54, para 9.
- (10) Ibid., p 165, para 12, Q. 439.

(11) Ibid., Q. 491.

(12) The 10th Report, para 36.

(13) Hansard HC, Standing Committee F, 27 Jan 2000, HL, Cols. 441ff, 22 Jun 2000.

2 養育費責任額の上限の設定

現行の児童扶養の公式においては、責任額に上限があり、有資格子の数および年齢によって異なるが、たとえば、一歳未満の子どもには、最高額は週に一二〇ポンド、二人の子どもなら約二〇〇ポンドを上限として責任額が算定される。そして、この上限額を嵩上げするために、監護親は、裁判所に行くことができる。しかし、白書は、「子どもは、その親たちの所得に対し持分権 (right to share) を持っており、そのことは、つましい収入の親の子だけでなく、裕福な親の子にも当てはまる」として、新しい児童扶養制度では、養育費の責任額に上限をおかないことを提案したのである。⁽¹⁾

この提案に対しても、家族法バリスタ協会は、「奇妙で (bizarre)」、「不公平な (unfair)」提案として、真っ向から反対した。すなわち、社会保障委員会の公聴会において、「子どもはその親たちの所得に対し持分権を持つ」という白書が主張する観念は、「子どもは、家族の状況変化につれて、家族の繁栄を分配される権利を持っているという意味にとらえることができるのではないか」とする委員の質問に対し、同協会の証言者は、「たとえば、私の現在一歳の子が二十一歳になったとき、この間の私の収入の一五パーセントを受け取るべきだったとして、二二年間の取り分を訴求できる」ということになってしまおうとして、CSAに託される原理は、「子どもは、扶養を受ける (maintained or supported) 権利以上の権利は持っていない」ということであって、白書のこのような観念を前提と

する提案が実現することは、「イギリス法および社会的経験の見地からみると、重大な社会通念の変更 (change of massive social profundity) になる」とさえ主張するのであった。⁽²⁾

白書の主張する原則を、家族法バリスト協会のように厳密な法的観念として受けとめ、その不当性を理由に反対するのでなく、責任額に上限を設けないことが、その支払を強制される非同居親にどのように受け止められるかという観点から反対するのが、非同居親たちが組織する圧力団体である「家族は父親を必要とする (Families Need Fathers)」のグループであった。

彼らは、児童扶養の責任額に上限を設けないことは、子どものためのつもりのお金、監護親を扶養するために使われることを意味し、したがって、児童扶養における「お金は子どものため (the money is for the child)」という建前が完全に蝕まれ、「配偶者扶養と『養育者手当』 (spousal maintenance and the "carer's allowance")」の問題とな⁽³⁾て、新しいシステムへの信用性と人々の随順意識に影響すると主張したのである。

また、二人の研究者から委員会に提出されたメモランダムは、右のグループの主張を裏づけるかのように、この問題について次のように述べている。すなわち、「われわれの調査結果から判断すると、もしこの新しい計画「責任額に上限を設定しないこと」が、裕福な父に対し、所得補助の範囲を越えた、子どもを育てるのに必要以上のコストを支払うことを期待しているのだとすれば、裕福な父から重大な反対が起こる。国家は、なぜ納税者に関係のない時に、父が非同居の子どもにいくら払うかを決定できるのか? もしカップルの家族においてそれが起これば、それは個人の自由に対する耐えがたい猛攻撃と考えられるはずだ」と。⁽⁴⁾

もっとも、白書の立場に賛成するグループもあったことはいうまでもなく、全国ひとり親家族協議会 (The National Council for One Parent Families)、公的・商用サービス連合 (The Public and Commercial Services Union)

は、いずれも白書が掲げる「子どもはその親たちの所得に対し持分権を持つ」という観念に、全面的に賛意を表しつつ、支払額の上限をなくすという提案に賛成する⁽⁵⁾。

かくして、委員会自体は、その最終態度につき、「われわれは、支払うべき責任額が法外に高くなるような二・三の派手なケースが、社会の受けとめ方に否定的な影響を与える危険があることは認める。しかしながら、バランスの問題として、私達は、より裕福な親たちの子どもがその親の富に持分をもち続ける権利を有すべきであるということも、ケースによっては理解できる。従って、われわれは、改革された公式を自動的に適用するについて、上限を導入することを支持しない」と結論づけた⁽⁶⁾。

こうして、非同居親の収入に上限をもうけないものとして起草され議会で退出された法案は、しかし、その審議過程において、反対派議員から執拗な攻撃を受けることになった。

反対の論点は、法案として提出される以前にすでにほぼ出尽くしていたとはいえ、その主なものをあげれば、第一に、子どもの権利の範囲をめぐって、「子どもは、扶養に対して、そして教育、居住およびその他のニーズを充たすことに対して権利をもつが、親の富における直接の持分に対する権利はない」として、そうでないと、年収五三〇億ポンドのマイクロソフトのビル・ゲイツ氏に、もし二人の子がいるとすると、その子らは一〇六億ポンドを受取る⁽⁷⁾ことになる主張された。そして第二に、非同居親の収入に上限を設けず、計算上養育費が高額になると、「子どものニーズとの関係がなくなり」⁽⁸⁾、「子どもを育てるコストに関連しているという明確な外形」を失い、あたかも「非同居親に課せられる直接の『税金』とみられ」⁽⁹⁾、あるいは、その目的が、「子どもにフェアな養育費を確保する」のではなく、「裕福な非同居親にダメージを与える」⁽¹⁰⁾ことであるかのようになることである。そして、第三に、多くの論者が懸念することは、支払われた養育費が、子どもの生活水準や生活の質の向上のためのお金として「子どもにわたるこ

とを保証する方法について規定がない⁽¹¹⁾ため、「養育費の支払いは、効果としては、配偶者の扶養費の支払いになる」⁽¹²⁾のであり、「非同居親がその富を子どもではなく、元の配偶者に譲渡しなければならぬ」というメカニズムを導入する⁽¹³⁾結果になることであつた。

そして、反対派からの強い圧力は、ついに、七月一九日の貴族院第三読会における政府自身による修正案の提出を促すことになつた。⁽¹⁴⁾これは、非同居親の養育費の責任額の算定において、その純所得が週二、〇〇〇ポンドを超える場合には、いかなる収入も無視されるとするもので、これにより、政府は、養育費に上限を設けることを承認するに至つたのである。このことは、第二の家族がいない非同居親は、有資格子が一人なら、責任額の上限は、週三〇〇ポンド、二人なら週四〇〇ポンド、三人以上なら五〇〇ポンドとなることを意味する。そして、第二の家族の家族の関連他子のための控除計算も、この上限額においてなされるものとされ、したがって、たとえば第二の家族に一人の子がいれば、二、〇〇〇ポンドの一五パーセント（二二〇〇ポンド）を控除した二七〇〇ポンドが責任額算定の基礎となるのである。

なお、この修正は、このような責任額の算定に関する側面においては、主要な譲歩ではなかつたといわれるが、後述の裁判所の役割の問題では、政府のもととの原則に関わる大修正を意味していたのであつた。というのは、CSA が算定できる上限額が決められたことの当然の結果として、裁判所の養育費命令が禁止されない場合を定める八条六項に、「非同居親の週当たりの純所得が附則に定める上限額を超える場合」が挿入されたからである。後述のように、白書で表明された「児童扶養レポートから脱退する豊かな親たちとの『二階層』の児童扶養サービスが存在する」とにならないように保証する」という原則を撤回して、週あたりの純所得が二、〇〇〇ポンドを超えている非同居親について、裁判所は、当事者の請求に応じて、養育費の上限額を嵩上げする（TOP UP）命令をすることができるよう

になったからであった。

そして、この修正を含む貴族院での修正点につき審議する最後の衆議院の審議において、アンジェラ・イーグル社会保障政務次官は、右の結果について、「われわれは、非常に高額所得者のケースについて、その財政状態を解明し、財産の適切な割り当て、配偶者の扶養、および児童の養育費についての実際的な結論をもたらすことを、裁判所に任せることがより適切であることを確信した。児童扶養責任額に上限を設けないと、裁判所が、家族の財務問題に適切な決着をつけさせることができなくなるかもしれないのである。上限を設けることで、裁判所は、他の財政的なアレンジを決定しつつ、固定された児童扶養の責任上限額を超えたところで機能することができるのである」という見解を公式のコメントとして表明したのであった。⁽¹⁶⁾

- (1) White paper, 1999, Chap 2, paras 35-6.
- (2) The 10th Report Evidence, Q. 202.
- (3) Ibid., p. 116, Memorandum CS 32, section 5.
- (4) Ibid., p. 135, para 21.
- (5) Ibid., p. 34, Memorandum CS24, para 6.1 and p. 151, Memorandum CS19, para 17.
- (6) The 10th Report, para. 41.
- (7) Hansard HC, Col. 381, 29 Mar 2000.
- (8) Hansard HL, Col. 1251, 8 May 2000.
- (9) Hansard HC, Col. 381, 29 Mar 2000.
- (10) Hansard HC, Cols. 234-5, 11 Jan 2000.
- (11) Hansard HC, Col. 385, 29 Mar 2000.
- (12) Hansard HL, Col. 1251, 8 May 2000.

- (13) Hansard HC, Col. 234, 11 Jan 2000.
- (14) Hansard HL, Col. 1082, 19 Jul 2000.
- (15) 政府の代表者は、「この修正に影響を受けるのは二二〇人程度と述べている (Hansard HC, Col. 793, 24 Jul 2000.)」。
- (16) Hansard HC, Col. 793-4, 24 Jul 2000.

3 養育費問題における裁判所の役割

前述のように、新法は、施行日（おそらく、二〇〇二年四月）以後になされた裁判所命令をもつ有資格子の親は、その命令が発効してから一年後に、CSAの手続きを申請することができるとして (s 4 (10) (aa))、裁判所命令をもつ監護親による児童扶養手続きの申請について、はじめて扉を開くこととした。

これは、新しい改革が発効した後にされた裁判所命令または他の私的なアレンジを持つ親たちが、養育費の徴集についてCSAに申請ができるようにすべきであること、しかし新しいサービス体制の確立を急ぐCSAに、基準の異なる査定額の徴収業務を課すことは期待できないから、その場合の徴収額はCSAレートに統一すること、という白書の提案を、⁽¹⁾具体化したものであった。⁽²⁾

このように、私的にアレンジされた養育費の「徴収」についてのCSAへの申請の許容といいつながら、結果的には、養育費に関する裁判所命令を持つ親が、これをCSA査定に切り換えることを認める提案をするについて、白書は、「改革された計画が、養育費問題を解決する必要のあるすべての親と子どものためにサービスを用意するようにしたい。簡単な公式とアクセスしやすいローカルなサービスは、彼らが、社会給付を受けているか、ほとんどの賃金を得ているか、極めて裕福であるかを問わず、親たちを助けるはずである」として、有資格子の親からのCSAに対する

申請はすべて受理するという基本原則を掲げ、それが必要な理由として、第一に、「児童扶養レートから脱退する豊かな親たちとの『二階層』の児童扶養サービスが存在することにならないように保証する」こと、第二に、養育費の決定について、裁判所の関与を減らすこと、そして第三に、「対審構造の裁判システムによってなされた不満足な養育費アレンジメントの受入れを強制されてきた」親たちに自由を与えること、をあげたのである。⁽³⁾

第一は、非同居親が高収入の場合に、養育費の責任額に上限を設け、それを超える額を求めるケースを裁判所の管轄として残すかどうかの問題であり、白書がこれを認めないとする基本的態度をすでに表明した⁽⁴⁾ことの一貫性を貫くためである。しかし、この点に関しては、大きな論点として別個に問題とされたが、すでに見たように、政府は、非同居親の所得に上限を設けることに法案審議の最終段階において妥協し、これに伴って、新法は、裁判所に対し養育費責任額の上限の嵩上げを審理する管轄権を認めたのであった (s 6(b))。

第二に、養育費レートの設定について裁判所の関与を減らしたい理由として、白書は、裁判所の関与が、「定期的な養育費の支払いが財産または資本の移転と引き換えにされる『クリーン・ブレイク』合意を増大させ、その結果、あまりにもしばしば、非同居親に子に対する継続的責任の回避を可能にさせ、子どもを貧困にとじこめ、納税者に勘定書のつけを払わせた」という弊害をあげる。⁽⁵⁾

このようなクリーン・ブレイク合意の弊害については、少しく説明を要しよう。すなわち、一般に、離婚の際の財政的な取決めを書面によって合意した当事者は、双方の同意があればこれを「合意命令 (consent order)」と呼ばれる裁判所命令に格上げすることができるという実務と、⁽⁶⁾一九九一年法以来の経過措置として定められた前述のケースの種類ごとのCSAに対する申請の制限との偶然的な組み合わせが、次のような事態を招いたのである。

前述のように、現行法では、養育費に関し私的なアレンジメントを持つ場合に唯一申請が認められるのは、施行日

以後の合意書を持つ当事者だけであった。そして、そのような合意書は、CSAの申請への切替えが可能なことを承知で作成されることになるから、次第に減少するはずとの前提にたつてなされた措置ではあったが、これに該当する当事者は、実は相当の数にのぼっていた。⁽⁷⁾ それにもかかわらず、彼らも、その合意書を「合意命令」に格上げすれば、裁判所命令を持つ当事者として、CSAの管轄権の適用から除外されたのであった。一九九一年法も、裁判所のかかる権限の行使を承認し(s 8(5))、この「合意命令」が、養育費の合意額がCSAの査定額と大幅に隔たつている当事者、数ヶ月はかかるCSAの査定を待てない当事者等によって頻繁に利用された結果、くしくも、私的なケースをCSAから締め出すメカニズムとして、⁽¹¹⁾ 監護親の収入が低く、現に就労家族税額控除(Working families' tax credit)⁽¹²⁾ を受けるに至つてさえも、CSAへの申請を妨げていたのであった。⁽¹³⁾

かくして、白書が述べるように、裁判所は、まさに、クリーン・ブレイク合意を「合意命令」に格上げし、子が貧困におちいっても、CSAへの申請を妨げることに加担するかのよう⁽¹⁴⁾ に機能したのであり、しかも、さらに白書が述べるように、そのような私的アレンジをしたケースの監護親が、「驚くべき割合で、その後⁽¹⁴⁾ に社会給付の受給者になり、……合意命令がCSAの公式によつてくつがえされる」ことになつていたのである。まさに、このような裁判所の関与は排除すべきものであった。

第三は、当事者の意思に反して裁判所の管轄下におかれるべきではないということであり、白書は、子どもの養育費に関する裁判所命令および当事者の合意を、CSAの査定に移行させることを否定すべき理由はなく、将来的にはCSAのレート⁽¹⁵⁾ を基準にした責任額のレベルの統一が望ましいと考えるのであった。白書がそのような考えをもつに至つた前提として、新計画のもとでの責任額計算のための児童扶養レートについて、「貧しい親または所得補助受給者を念頭においた単なる『ラフな公正』による解決を求めるためだけのものではなく、すべての子どもが、権利として

期待すべきものが反映されている」ことを確信したからであった。⁽¹⁵⁾ しかも、現行法の運用過程において、すでに、「裁判所が、児童扶養レートによって養育費を設定しようとしている」といえるような傾向が生じてきているとみるからであった。⁽¹⁶⁾

こうして、政府は、衆議院の社会保障委員会の勧告に対する政府の回答書において述べるように、裁判所命令、当事者の合意およびCSA査定三者による現在のそれぞれのアレンジメントを破るつもりはなく、「改革された計画の後になされた裁判所命令は、どちらの親でも児童扶養をCSAに申請することができ、承知のうえでなされるから、親たちが養育費に関する合意に到達する際に、児童扶養レートに相応の重きを置くことが確実になる」⁽¹⁷⁾し、どちらの親にもCSAに来ることを可能にしておけば、裁判所命令においても、CSAレートに近い線での (in the shadow of the CSA rates) 解決が図られるのを保証することに役立つであろう⁽¹⁸⁾とする控え目なコメントをなしつつも、CSAの線に沿った将来の三者間の養育費レベルの統一化を、自信をもって打ち出したのであった。

しかしながら、前述のように、これまで、九一年法が予定していたよりはるかに多くのケースがCSAの申請から締め出され、白書はこれらを含む裁判所命令を有する親たちにCSAへの申請に扉を開こうとするのであり、しかも、CSAが管轄権を持つ場合には、現実の申請の有無にかかわらず、裁判所は、養育費に関する命令をなすまたは変更をする等の権限を行使できないとする前述の原則 (s 8(1), (3)) のもとでは、改革導入以降に得た裁判所命令をもつ親は、一年の経過でCSAへの申請が可能となる (s 4(10)(aa)) と同時に、以後裁判所へのアクセスを一切絶たれることになるのであって、それらのケースのほとんどに弁護士がかかわっていたことからすると、右の白書の提案にもとづく改革は、そうした弁護士たちの関与の機会を大幅に減少させるのであり、開業弁護士にとっては大きな恐怖であった。

家族法バリスタ協会は、衆議院の社会保障委員会に提出したメモランダムにおいて、「現在、当事者は、確かに、CSA査定に近い線で、養育費のアレンジメントを協議をしている。それは、どちらの当事者も、一致が得られない限りCSA査定を求めることができることを知っているからであり、……各当事者は、「法律家の仲介による」協議に着手する前に、CSAの責任額に近い線で、しかも、最高でも、せいぜいCSA責任額を上限とする計算をしがち」なのであり、まさに白書の「ロジックが逆 (failure of logic) である⁽¹⁹⁾」として、CSAレートが、子どもの権利の充足りどころか、低いレベルでの養育費の形成に貢献する可能性のあることを示唆する。しかも、二カ月という相手方に対する通知期間を加えた「わずか一四ヶ月の後に、いずれかの当事者が、養育費についての合意を破棄し、CSAのフル・アセスメントを求める権利を与えられるとしたら、当事者を分裂させる財政問題について、現実的な個人的妥協案に到達して行く能力は深刻に蝕まれる」であろうし、「当事者がよるこんでそれ以外の合意をしているときに、CSAレートの線で決着をつけるように命ずることの底流にある前提は、不当な国家主義的愚民視 (statist nannyng) にほかならない」と非難する⁽²⁰⁾。

また、ソリシタ協会 (the Law Society) の証言者も、「裁判所は、総合判断をするのであって、配偶者の扶養と子どもの扶養を引き離すべきではない」のであり、裁判官の前で、全体的な審理を通じて、配偶者の扶養料を含めてすべてが処理されたのに、それを覆してCSAに行くことは、「時間の浪費」であるばかりでなく、裁判所の命令した養育費の額が、たまたまCSAより高ければ、非同居親が、一年の経過をまって、直ちに、CSAに行くことを主張することになるであろうことを危惧する⁽²¹⁾。

そして、ソリシタ家族法協会 (Solicitors Family Law Association) も、むしろ、監護親が社会給付を受けていない「独立ケース (independent case)」から、CSAの管轄権を排除する旨の規定の新設を提唱し⁽²²⁾、「CSAは、納税

者を保護することになるのではないかぎり、裁判所が処理するケースに一切関与すべきではない⁽²³⁾ことを主張するのであった。

以上、主として、社会保障委員会の公聴会における法律家たちの議論をみたが、そのような議論を経た後、同委員会は、「すべてのケースについてCSAの公式への無限のアクセスを許すことが賢明であるかどうかについては留保する⁽²⁴⁾」として、たとえ、これを導入するにしても、新体制の成果を見るまで延期するとともに、更なる調査研究をすすめるべきことを勧告する⁽²⁵⁾。また、裁判所命令を持つ当事者に、CSAへの申請を認めることが、ソリシタ協会が指摘したように、「裁判所で同意された決定を覆すため」に悪用される懸念を表明しつつ、しかし、「裁判所で達成される決着において、最初からCSAの公式に注意が払われている方が望ましい」からとして、「裁判所に、児童扶養を決定するための出発点として、CSAの公式を考慮する法律上の義務を課すこと」を勧告したのであった⁽²⁶⁾。

衆議院では、政府の原案通りのまま提出された改正案を削除する動議が提出され、審議の上撤回されたが、貴族院では、「この問題について、多数の各種組織から多くの圧力をかけられた」ことを表明する⁽²⁷⁾バスコウム男爵(Baroness Buscombe)が強力な論陣を張ったほか、多数にのぼる修正案が提出され、ついに第三読会において、政府の修正案が用意されることになった。

政府提出の修正案とは、前述したように、児童扶養改革が導入された日以降になされた裁判所命令が一年以上を経過し、当事者がCSAへの申請ができるようになった場合には、CSAが管轄権を持つケースとして、裁判所は権限行使を禁止される^{(s8(3))}はずのところ、この場合を特にその例外として、裁判所の権限は現実CSAへの申請がなされたときに終了させ、それまでは、裁判所がなお該命令に変更を加えることができるものであった⁽²⁸⁾。

この修正案について、ホリス政務次官は、「われわれは、親たちが、養育費の決定を裁判所に任せることに満足し

続けるときには、社会給付システムに無関係である限り、親たちを CSA に来るよう強制することは望まない。もともと親たち間の合意に基づく裁判所命令の変更が裁判所に求められている間は、われわれは、CSA に来るかどうかは、その親たちの選択にまかせることで満足である」と述べる。⁽²⁹⁾

こうして、修正案は、貴族院の多数による承認を得ることになった。

すでにこの修正案の提出を予告した時点で、同政務次官が、「養育費について両親の間での議論というより、「免除 (forgiven)」の問題をもたらすことになる。なぜなら、両親の双方の弁護士は、クライアントが遠い遠い将来にわたって承諾することを完全に確信できるまで、CSA レートを採用し、他の要素、例えば、財産、年金、配偶者の扶養料、貯金等々のすべてを協議することによって、クライアントの最良の利益が保護できることになることを知っているからである。両当事者が合意し、その協定にとどまることを双方の弁護士が確信する時のみ、当事者は私的アレンジを脱出できるのである」と述べているが、この措置によって、弁護士たちに依然多くの仕事を提供し続けるともに、ワイクリイ (Nick Wikeley) がいうように、特に監護親は、「合意がなければ、依然 CSA に行く権利を持っているから、疑いなく、監護親に、最後の手段としての強力な取引道具を提供することになる」という結果に終わることになったのである。⁽³¹⁾

(1) White paper, 1999, Chap 8, para 23.

(2) ただし、一年の経過後、相手方に対する二ヶ月間の予告期間を要するものとし、CSA の児童扶養手続きが開始させる前に、裁判所の養育費命令について、再協議を望むかどうかを考慮することを可能にする時間を与えることにしている (White paper, 1999, Chap 8, para 24., Explanatory Note to Act, para 47.)。

(3) White Paper 1999, Chap 8, paras 18-9.

- (4) *Ibid.*, para 36.
- (5) *Ibid.*, paras 19.
- (6) 合意命令に格上げできる合意書には、両当事者のサインは明確には要求されず、特別なフォームもまったく不要であるから、たとえば、交換された手紙、ソリシタの手紙の記録、または別居証書でも十分であり、県裁判所や高等法院だけでなく、治安判事裁判所の家事部でもその権限を行使できたのである (Child Poverty Action Group, *Child Support Handbook*, 2nd ed, 1994, p.42)。
- (7) CSAへの申請を禁止する合意書の条項は無効とされる (s 9(3))。
- (8) N. Wikeley, *Private cases and the Child Support Agency*, Jan [2001] *Fam Law*, p. 36.
- (9) ソリシタ協会の証言者によれば、離婚する当事者の九六パーセントは、ソリシタ等の仲介により、裁判所に行かないで、何らかの合意をしているという (The 10th Report Evidence, Q. 240)。
- (10) *Child Poverty Action Group*, *op. cit.*, p. 35. 法案に反対し修正案を提出したバスコム男爵 (Baroness Buscombe) は、親が、CSAを避けて合意を結ぶ場合として、三つの状況を指摘する (Hansard HL, Col. 1302, 8 May 2000)。すなわち、第一は、養育費の合意額は、CSAの査定と同様だが、その手続の利用を避けたい場合。第二は、CSAの査定額を超えた支払を合意する場合で、最も一般的には、母自身が扶養料を主張しない代わりに高レベルの養育費が定められ、確実に子どもの利益になることから父にハッピーな支払いを保証し、父母双方を養育費額の見直しの煩わさから長期間開放するのである。第三に、CSAの査定額より小額で合意する場合であり、これは、しばしば、居住の家屋を母子に確保させることと、養育費がトレード・オフされるのである。
- (11) Wikeley, *op. cit.*, p. 36.
- (12) フルタイム (週三五時間) で就労する子持ち家族に、最低週二〇〇ポンドの収入を確保させるために、税額控除後の所得が二〇〇ポンドに達するまで税を控除する制度で、一九九九年一〇月から、従来の家族クレジットに代えて導入された。なお、児童扶養制度の改革後は、非同居親から支払われた養育費は、この税額控除に際しての所得に算入されないことになっている (White Paper 1999, Chap 1, para 15)。
- (13) CSAの仕事のわずかパーセントが私的なケースであり、残りのすべては社会給付受給者への仕事であったという統計が示すように、私的なケースの大部分をCSAから締め出すように機能してきたということが出来る (The 10th Report Evidence, Q.

240)。クレトニーも「このような事態について、「まさか、はじめから、そのような効果をねらったわけではあるまいが」という趣旨のコメントをしるる (S. Cretony, *Family Law*, 4th ed., p. 177)。

(14) White Paper 1999, Chap 8, paras 20.

(15) Government's Reply, para 18. また、イーグル政務次官は、所得補助の受給者の出入りが多いことを指摘したうえで、「子どもを扱うシステムを生み出すときは、もっとむら無くすること、すなわち、監護親の状況が変わることに、子どもが受取ることを期待できる養育費に大きい違いがあってはならない」ことを強調する (Hansard HC, Col. 410, 29 Mar 2000)。

(16) Ibid., para 17. なお、子どもの貧困のために行動するグループ (CPAG) が発行する児童扶養制度のガイドブックにおいても、「多くの裁判所は、養育費のレベルを設定するにつき、事実上、CSAの公式にしたがった計算を用いている」ことを指摘している (Child Poverty Action Group, *Child Support Handbook*, 6th ed., p.33)。

(17) Government's Reply, para 19.

(18) Ibid., para 20.

(19) The 10th Report Evidence, p. 62, Memorandum CS 20, para 8.6.

(20) Ibid., para 8.8. なお、議会でも、そのアプローチが、子と費用に関する調整につき、親自身で議論し、協議するよう奨励してきたヨーロッパやイギリスの圧倒的な傾向にまったく反することが指摘されている (Hansard HL, Col. 1302, 8 May 2000)。

(21) The 10th Report Evidence, Q. 240. また、ソリシタ協会は、一九九八年緑書に対する回答 (The Law Society Response to the Department of Social Security Consultation Paper) を提出しており、そのなかで、緑書が、前稿 (川田「再構築」一〇九頁) でみたように、子どもの権利と親の責任を連結させる「能動的な家族政策 (active family policy)」の必要性を強調したことに関連して、そもそも、「児童扶養が、児童法や家族法により法廷で処理されている他の問題から孤立して処理されている」ことに疑問を呈し、現行の制度自体が、「子どもに影響するすべての手続きが、家族についての専門的な訓練と経験をもつ裁判官または治安判事により、同じ裁判所で、同時に審理されることを可能にすることに努めた児童法の目的を徐々に蝕んでいる」ことを指摘するとともに (para 10)、政府が「現行システムの問題性を受け入れ、改革に取り組むことは歓迎するが、CSAが、家族破綻の激しい痛みのなかにある多くの家族をとり巻く複雑な状況をとらえるのに十分でないことを看過している」こと、そして「裁判所を、経験豊かな家事裁判官によって家族破綻におけるすべての問題を処理するための単一のフォーラムとして考えるという機会を喪失

をせつじまった」と断じ、CSAはむしろ、「徴収と強制」のみを扱うものとし、その効率と有効性について改革すべきことを提案している。(para 11)。

- (22) The 10th Report Evidence, p 97, Memorandum CS 34, Annex 3.
- (23) *Ibid.*, Q. 237.
- (24) The 10th Report, para 61.
- (25) *Ibid.*, para 63.
- (26) *Ibid.*, para 62.
- (27) Hansard HL, Col. 1302, 8 May 2000.
- (28) なお、ホリス政務次官によれば、こうして変更された「新しい裁判所命令が、その後に裁判所により変更されるとしても、児童扶養申請に一二ヶ月の障碍はない。換言すれば、一二ヶ月という時計は、オリジナルの命令の日付からカチカチい続けるのである」(Hansard HL, Col. 1120, 19 July 2000)。
- (29) *Ibid.*
- (30) Hansard HL, Col. 456, 22 Jun 2000.
- (31) Wikeley, *op. cit.*, pp. 35-38.