

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)——

目次

- 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 養育費責任額上限の設定
 - 3 養育費問題における裁判所の役割(以上三三五卷一号)
 - 4 非同居親の子との面接交渉
 - 5 養育費の立替制度
 - 6 CSAに対する随順意識の改革
- 四 むすびにかえて

川
田
昇

4 非同居親の子との面接交渉

現行の児童扶養の養育費査定においては、非同居親が、年間に一〇四夜を下限として、子どもをその居宅に泊まらせると、週平均の宿泊数が養育費算定の公式に織り込まれ、それに応じて負担すべき責任額が減額されることになっている。これは、非同居親が、週に平均二夜以上の割合で子を居宅に引き取る場合には、監護親との「共同監護 (shared care)」の状態が成り立っているとみるからであり、あくまで、そのような場合の責任額の算定における両親間の公平が考慮されて採用されたものと見ることが出来る。

しかしながら、前稿でみたように、今回の児童扶養制度の改革構想に対する意見聴取のために公表された緑書は、文化改革としての同制度の再構築にとって能動的な家族政策が必要であることを強調して、そのなすべき施策の一つとして、離婚手続においてなされるカップルによる子どもとの面接交渉のアレンジに対する支援をあげたのであった。そして、この施策の提案が、子と一定の時間を過ごしあるいは定期的な接触のある父親の方がより多くの養育費を支払うし、また、養育費問題が迅速に解決されたケースほど、きちんとした支払いや責任の自覚が促進されるという認識にもとづいていたことは、すでに指摘したとおりである。⁽¹⁾

二〇〇〇年法によって再構築された新制度の問題点として、この養育費と面接交渉との関係について考察するにあたり、緑書における右のような認識とその対処についての思考の流れを、ここで改めて、やや詳細に追ってみることにしよう。

緑書は、「大部分の父親は、子どもをサポートし、かつ接触を保つことを望んでいる」とし、そのうえで、児童扶養政策は、「父親は監護をする」ことを前提として構築されなければならないとする。しかし、実際には、父親は、仕事の関係あるいはどちらかの親が新しいパートナーをもつことなどにより、自分の望みの通りにはいかないことに気づかされることになるのである。父親の四〇パーセントは、別れてから二年以内に、子どもとの接触のすべてを失うことになる⁽²⁾とする。

そして、これが、父親にとって、「目には見えないが、傷の浅くない損害」となり、そのうえ、現行制度が持つ「お金がすべて」という印象が加わって、「児童扶養システムは、大多数の非同居の父親を子どもから遠ざけ、もしくは完全にその接触を失わせる」ものと、父親に感じさせるのであり、そのことこそがこの制度の成功のチャンスを失わせたものと分析するのである。⁽³⁾

かくして、緑書は、父親と子どもとの間の面接交渉が必要であることとそのアレンジの支援に対する意気込みを、次のように述べる。すなわち、

子どもと一定の時間を過ごしたり、定期的な面接交渉をしたりする父親は、子どもに対しより多くの養育費を与えるということが示されてきた。しかし面接交渉のアレンジは、双方の信頼を必要とする。扶養をめぐる長い議論が続いたり、責任が不確かなままであったりする場合には、この信頼は崩れがちである。子どもとの面接交渉を実現できない父親は、しばしば養育費の額を抑えようとするが、しかし、このことが関係を一層悪化させるのである。

児童扶養アレンジが迅速に（別居から六〜八週間で）解決されていると、その金銭は十分に渡されるし、双方の親が責任はなお続けていることを理解し、これを遂行することが多いのである。

われわれは、特に子どもへの財政上のサポートがまだ解決されていない場合には、離別した家族に対する他のサービス提供機関とともに、児童扶養のアレンジが、確実に家族責任の合意のための調整手続きの一部になるように、働くことにもなる。そして、その手続きが、両親と子どもとの間の継続的な面接交渉を奨励することになることを望んでいるのである。⁽⁴⁾

以上が、前稿でふれた緑書における面接交渉のアレンジへの支援の必要性への言及であるが、しかし、緑書は、これに関連して、児童扶養制度自体にプロパーの問題として、次のような提案をしていたのであった。すなわち、

現在、多くの父親たちは、児童扶養制度はお金に関心があるだけだと感じている。しかし、父親はその子どもの生育について重要な役割をもっている。たとえ一方の親が子どもと住まなくなっても、精神面での責任 (emotional responsibility) は消滅しないのである。それゆえ、養育費の査定において、非同居親と過ごされた時間に応じてなされる養育費額の控除「という現行制度上の措置」を増大させることによって、両親の間の共同監護を促進することは賢明なことであると思われる。「すなわち、」現在、非同居親の養育費は、一年あたり最低一〇四夜を下限として、子どもが彼と過ごす夜の数に応じて減額されている。われわれは、この下限を一年あたり五二夜に減じることを提案する。「もつとも、」この提案では、多くの親たちが行っている昼間の監護が、「計算に」反映しないことは認める。しかし、昼間の監護を査定する試みは、極めて複雑なプロセスである。それは、また、何を監護とみなすのか、そして単なる面会はどうなのか、といった法概念上の問題も引き起こすことになる。これについての意見が寄せられることを歓迎する。⁽⁵⁾

このように、緑書は、子が非同居親の居宅に宿泊することを共同監護の状態としてとらえ、養育費の査定に反映させうる子の宿泊数を、現行の年間一〇四夜から五二夜、すなわち平均週一夜にまで減ずるといふ提案をしたのであった。これは、養育費の減額を受けるためのハードルを、現行のまさに半分までの低いところに設定し直そうというのであり、現行制度の査定における公平ということよりも、むしろ子を居宅に宿泊させるといふ共同監護の実践に当事者の関心を向かわせることに重点を移そうとしていることは明らかであった。

そして、この緑書の提案に対する一般の反応が好意的であったことを受けて、政府は、白書において、児童扶養システムに、「非同居親とその子の間の面接交渉を支援する方法についてのより詳細な説明を用意」⁽⁶⁾ することになった。⁽⁷⁾

すなわち、白書は、「児童扶養は、それ自体で、家族を結合させることはできない……。また、養育費の規則的な支払い

が、子どもに必要なすべての支援を用意するわけでもない。しかしながら、この児童扶養の制度が、もはや共同生活をしなくなった人々に対して、良き親でいるという難しい仕事に関して援助を与える方法として働くということが重要なのである」と述べ、⁽⁸⁾「面接交渉に人々の気持を向かわせることを、別れた親が「良き親」でいることへの援助として位置づけることを示唆したうえで、次のように述べる。

緑書において、われわれは、「親たちは互いに離婚ができるけれども、決して子とは離婚すべきではない」こと、そして、「父親は果たさなければならぬ不可欠な役割を持っていると信じる。父親は、決して子どもの福祉にとって、周辺的存在であってはならない」と述べた。養育費を支払うことは、非同居親がその子どもに対する責任を継続させるための重要な部分である。しかし、これ以外にも、よい親でいることができる手段はもっとある。そのうちでも、別れた親と子にとって中心的な問題の一つは、子と非同居親との継続的な面接交渉を維持することなのである。⁽⁹⁾

こうして白書は、児童扶養のシステムを改めて構築しなおすに際して、このような「非同居親との継続的な面接交渉の維持」を承認すべきであるとしたうえで、その理由として、特に、「子どもとの適切な面接交渉が、親との離別に伴う諸問題の多くを補完できる点で、子どもの最良の利益となる」こと、および「規則的な面接交渉をもつ非同居親は、子どもにより多くの養育費を用意する傾向にあることを示す確かな証拠が存在する」ことという二点をあげたのであった。⁽¹⁰⁾

さらに白書は、面接交渉が子どもにとって最大の利益となるのは、それが、「一人の能動的で、献身的な親たちを子ども
の成育に関与させることができる」点だとする。⁽¹¹⁾そして、その他の特記すべき面接交渉の利点として、子どもに対し、「より広いおとなの経験、監護親とは異なる性をもつ親の違ったもの見方へのアクセス」や、「祖父母などのより広い家族へのアクセス」の機会を与えるし、さらには、「監護されている家庭内の問題からの「一時的な」逃避」、極端な場合には、

「その存在を不愉快に感ずる継親による危険からの保護」を提供できるところをあげている。⁽¹²⁾

他方、「子どもと非同居親との面接交渉が、いつでも子どもの最良の利益になると信じているわけではない」として、親のなかには、頻繁な接触を求めて、監護親や子に脅威を与える者もいるし、子や元のパートナーに対する虐待を続けるために、面接交渉を利用する親さえいることを指摘する。⁽¹³⁾ さらに、面接交渉を養育費の査定に反映させようとする緑書の提案に対し、「児童扶養の責任額を、法律上、面接交渉とリンクさせるべきである」とする、主として非同居親からの要求と思われる意見があったことにも言及しつつも、そのような意見は受け入れないことを明言する。すなわち、面接交渉の奨励といっても、監護親が面接交渉のアレンジを妨害するという理由だけで、監護親の受け取るべき養育費を減額したり、まったく支払わなくなったりする意図はないし、そのようなことをしたら、「親との面接交渉の機会を失っている子どもに、不利益を追加するだけ」であることを強調するのであった。⁽¹⁴⁾

こうして、白書は、この面接交渉と児童扶養との関係について、下に掲げたある調査結果を引用しながら、「子どもとの規則的な面接交渉を持っている非同居親ほど、よりきちんと養育費を支払う」という、両者の

面接交渉と児童扶養支払との関係

		養育費の支払 (%)				実数
		定期的支払	不定期的支払	支払なし	不明	
面接交渉のアレンジ	継続的	49	9	40	1	137
	断続的	50	4	43	7	44
	不定期的	0	33	67	0	6
	なし	7	7	83	0	42
	交渉決裂	0	0	100	0	6

Source: MacLean and Eekelaar (1997), Table 7.18, page 127.

間に「一貫した関係がある」ことを指摘しながらも、ただし、そのことが、「単に、母親は、養育費の支払いに対する返礼として面接交渉を許し、父親は、面接交渉が十分でないと支払いを抑える、という問題」とはならないことを強調して、あたかも両者が対価関係にあるかのような位置づけが与えられることを警戒する。そして、政府が、児童扶養制度において面接交渉の奨励を志向することのいわば真意として、「面接交渉が両方の親に満足がいくように決着をつけられることは、効果的な児童扶養のアレンジにとって明らかに重要なことである。⁽¹⁵⁾そして、効果的かつごまかしのない児童扶養のアレンジは、子どもの監護という一層困難な問題に親たちが立ち向かうについて、財政問題を脇に置いておくことを可能にするのである」と述べるのであった。⁽¹⁶⁾

そこで、白書は、「非同居親が、少なくとも週に一夜平均で、子どもを居宅に滞在させた場合に、『共同監護』の状況として」児童扶養レポートを修正するという緑書の提案についての具体化を試みる。

まず、週に一夜の平均で宿泊させることを共同監護として評価できるかの点について、下に掲げる前記と同一の調査結果を引用しながら、子どもと面接交渉をする非同居親の約四分の一が、居宅に一泊させる形態をとっていることから、このアレンジは「一般に子どもと親の最良の利益にあるから、支持されるべき」だとする。⁽¹⁷⁾そして白書は、子どもが非同居親と費やす週あたりの宿泊数ごとに七分の一づつ、支払うべき児童扶養責任額が減らされるべきことを提案したのであった。⁽¹⁸⁾

白書の提出を受けてその検討を開始した衆議院社会保障常任委員会の公聴会においては、責任額の減額のための現行の閾値を一〇四夜から五二夜まで縮減するという提案は、前述の「家族は父親を必要とする」から、組織としての歓迎の意向が

面接交渉のパターン

昼間（週1回）	25%
昼間（週2回）	13%
昼間（週4回以上）	8%
昼間（その他）	29%
宿泊	25%

Source: MacLean and Eekelaar (1997) page 121.

表明された⁽¹⁹⁾。

しかし、共同監護があつたとして責任額から減額されるべき割合については、公聴会において、やや問題とされた。すなわち、全国ひとり親協議会 (National Council for One Parent Families) は、提出したメモランダムにおいて、白書の提案は、「二人の子どもが、一晚、家庭から離れたからといって、養育のコストが七分の一も減らないのであり、ひとり親に対して不公平となる」ことを問題としたのである⁽²⁰⁾。つまり、同協議会を代表する証言者によれば、「主要な監護者である親は、めだたないとはいえありふれた物のすべてを買う必要があるのである。学校の制服、教科書代、学習用品、家事費用、その他日常的成本のほとんどを支払っている。単に率に比例した減額は、そのことを反映しない」というのである⁽²¹⁾。しかし、他方で、非同居親たちが組織する団体である「家族は父を必要とする」のメモランダムは、白書の提案によれば、もし監護が、等しく分担された場合、すなわち、子どもが週あたり平均三・五夜を過ごした場合でも、非同居親は依然として養育費を支払わなければならないことになり、そのような提案による児童扶養レートの減額は現実的でないとして、むしろ、子どもの監護を共同する親は、養育費算定の基本レートにしたがつて、子ども一人につき、各親の純所得の一五パーセントを分担するものとして計算すべきであつて、そうすることが、正しい結果を用意でき、かつ共同監護の真のコストを承認できる公正、対称的、単純、かつ透明な方法であると主張したのであつた⁽²²⁾。

これに対して、公聴会の最終日に証言に立ったホリス政務次官は、「ひとり親は、子どもが、ほとんどの時間をその人と生活しているが故に子どもの養育に貢献しており、かつそれはライフスタイルの貢献であると信じるからである」として、白書の原案をそのまま採用すべきことを主張したのであつた⁽²³⁾。

こうして、共同監護による責任額の減額の原案は、議会でもほとんど議論されることなく新法の概要として述べたとおり採用されることになつたのである。

- (1) 川田「再構築」一〇九-一〇頁。
- (2) Green Paper, Chap 2, paras 14-15. 緑書は、別の箇所で、「監護親の四〇パーセントは、面接交渉のアレンジを阻止していることを告白する」というアメリカでの調査を引用しながら、監護親は、「時折、子どもと非同居親との間の効果的な面接交渉をサポートする責任を回避」しようとするとして、それが、しばしば、親たちに新しいパートナーとの生活がはじまったことに起因していることを指摘する (Ibid., Chap 3, para 12)。
- (3) Ibid., Chap 2, paras 14-16, 20.
- (4) Ibid., Chap 3, paras 13-15.
- (5) Ibid., Chap 5, paras 22-3.
- (6) Ibid., Chap 7, para 14.
- (7) White Paper 1999, Chap 7, para 3.
- (8) Ibid., Chap 7, para 1.
- (9) Ibid., para 4.
- (10) Ibid.
- (11) Ibid., para 5.
- (12) Ibid., para 6.
- (13) Ibid., para 5.
- (14) Ibid., para 8. なお、現行の養育費査定の実務にかかわるCSAの職員が組織する (Government reply, para 77) 商的および公的サービス連合 (the Commercial and Public Services Union) は、社会保障委員会に提出したメモランダムの中で、面接交渉と養育費の間には、「法律上のリンクはまったく存在しないかもしれないけれども、両親の気持ちの中には絶対に間違いなくリンクが存在するのである。つまり、養育費を支払うことを理由に面接交渉の権利を与えられなければならないと信じる非同居親、あるいは、面接交渉を認めるよう強制されることを恐れるがゆえに、養育費を受け取りたがらない監護親は、いずれも必ず存在するのである。白書が、すべての考慮から、養育費を面接交渉に法律上リンクさせないように正そうとし、それが維持される必要があるというならば、すべての当事者に、面接交渉を維持することを真剣になつて奨励しながら、両者のあるべきリンクについての情報を提供することが必要なのである」と主張す

- る (The 10th Report Evidence, Memorandum CS 19, paras 49-50)。¹⁸
- (15) 白書は「このことの意味について、他の箇所でも、「効果的な面接交渉は、適切な養育費を永続的に支払わせようことを意味しているが故に、児童扶養の文脈の中では重要である」と述べる (White Paper 1999, chap 7, para 11)。¹⁹
- (16) *Ibid.*, paras 9-10.
- (17) *Ibid.*, para 12. なお、社会保障委員会の公聴会において、非同居親がつくる圧力団体である「家族は父親を必要とする」は、現行制度のもとでは、CSAは、週に二度以上の宿泊のケースしか記録していないし、この調査にあるように、二五パーセントが一夜の宿泊を實施しているかぶりは、自分たちの組織でも把握していないと証言している (The 10th Report Evidence, Q. 314-315)。²⁰
- (18) Chap 2, para 15.
- (19) The 10th Report Evidence, Q305.
- (20) *Ibid.*, Memorandum CS 30, para 7.1
- (21) *Op. cit.*, Q.121.
- (22) *Ibid.*, Memorandum CS 32, sec 1
- (23) *Op. cit.*, Q487. 一九九八年の緑書の提案段階でも、同様の対立的な意見が寄せられ、これについて、すでに白書は、「緑書の提案は、これらの対立する立場の間の最もよい妥協案である。児童扶養レポートにおける七分の一の減額は、監護親に共同監護アレンジに抵抗させるほどシビアでなく、非同居親が直面する付加的なコストをも認めるものなのである。そして、頻繁な再計算を避けるために、子どもが、年間に非同居親の居宅に泊まる夜数を一纏まりで、責任額を計算するつもりである。例えば、宿泊数が五二夜から一〇三夜までであれば、養育費を七分の一減らすことになる」と述べる (White Paper 1999, Chap 2, para 15)。²¹

5 養育費の立替制度

もともと、緑書、白書のいずれにおいても、政府提案としては示されなかったにもかかわらず、新制度への改革過程において、子を抱える離婚後の監護親を支援するものとしてその採用が強く主張され、しかし結局は採用されなかった制度として、保証養育費制度 (guaranteed maintenance) があった。

これは、政府が養育費の一定額について支払を保証し、その後、非同居親から徴収したもので補填するという、ヨーロッパの福祉国家を標榜する国々のほとんどで採用されている制度で、これを欠くのはイギリスとオランダだけとされていたのであった。しかし、その採用の経緯や形態は各国でまちまちであり、ドイツが円換算で月に約二万三、〇〇〇円、スウェーデンが月に約一万六、〇〇〇円、フランスが月に約一万円というように、一定額を保証する機会が多いが、ノルウェーのように、査定額の八〇パーセントを保証し、あるいはオーストリアのように、非同居親に対する強制執行が失敗した場合に、その六ヶ月後に査定された全額を保証するという国もある。⁽¹⁾

全国ひとり親協会は、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、「今回の改革では取りあげられていないが、児童扶養制度には、われわれのアプローチに対する大きな制約が存在している。すなわち、この制度は、非同居親が支払うことができかつ支払う意思がある範囲でのみ子どもに役立っているにすぎないということである。もし本気で子どもの利益が至高であるというのなら、保証養育費のシステムの採用に向かう方がずっと望ましいのである」と主張する。⁽²⁾つまり、児童扶養制度は、非同居親において養育費を支払う能力も意思もない場合には、子どもにとつてははじめから役に立たないのであり、同協会は、この保証養育費制度を、いわばすべてのひとり親と生活する子どもに特化してその生存を保障するための制度として、児童扶養制度に代えて採用すべきであるという位置づけを与えていたのであった。このような立場は、おそらくは、かつてひとり親家族に関する調査にあたったファイナー委員会 (Finer Committee) の報告書 (一九六九年) ⁽³⁾ が、その保護を謳って提案した保証養育手当 (Guaranteed Maintenance Allowance) を念頭において形成されたものである。⁽³⁾ その意味では、これは、同協会にとって、一九七〇年代以来の悲願であったということができるのである。

しかし、すでに採用されている児童扶養制度の存続を前提とするときは、同協会にとつても、その代表として公聴会の証

言に立ったシャーロック女史 (Ms sherlock) が述べるように、「ほとんどのひとり親が貧しく、一〇〇万の家族が貧困の中で生活しているものであり、従って、この「児童扶養制度のうえの」権利を得ることは、わが国の貧しい子どもたちの将来にとって不可欠」であり、児童扶養制度は、まさに「反貧困戦略 (anti-poverty strategy) の不可欠な部分」となるべきものであった。⁽⁴⁾そして、そこにおいても保証養育費制度が不可欠なのは、シャーロック女史がいうように、「児童扶養システムが作動するためには、それが、規則的にかつ当てにできるものであることが必要であり、母親が、養育費で子を養い、それを頼りにするためには、養育費の規則性と確実性が、金額の高低と同じくらい重要」で、⁽⁵⁾この制度はまさにそのことを担保するものだからである。

このことについて、具体的に述べているのが、国教会系の児童協会 (Children's Society) を代表する証言者である。すなわち、彼は、次のように述べて、社会給付当局 (Benefits Agency) が、ひとり親家族に週に一〇ポンドの保証養育費を支給することを提案する。

われわれが心配するものは、不規則な支払いによる不確実性である。支払いが不規則であると、監護親は、ある週は一〇ポンドを得たが、別の週は得られないということになり、家計の予算は立てづらくなるし、児童扶養エージェンシーと社会給付当局の間での行政上の混乱も生み出す。それゆえ、われわれは、毎週、親がその一〇ポンドを当てにできるように、一〇ポンドの保証を現実させたい。政府は、非同居親がそのお金を支払えば、その支出分を取り戻すことができるし、非同居親から償還されない場合でも、政府が監護親の一〇ポンドの取得を確実にしてくれているということから、監護親の協力というもっと大きな利益を得ることができるのである。⁽⁶⁾

そして、この証言にある非同居親の養育費支払いの不確実性からくる「行政上の混乱」という点に関しては、ひとり親協

会の提出したメモランダムは、非同居親からの養育費の支払いが現実性のない場合には、監護親は、児童扶養と所得補助とを頻繁に再要求する必要が生ずるとして、保証養育費制度が採用されない場合でも、所得補助を受給する監護親について、その受給資格の喪失理由が非同居親からの養育費の受領であるというケースについては、支給停止措置を直ちに発効させるのはでなく、短期的になお支給を保証するという形で保証制度の実質化を図ることを主張するのであった。⁽⁷⁾

この制度のメリットとして、以上のような子を抱える監護親の家計上の利益に加えて、「児童扶養に関するやり取りが、国家と非同居親との間のものになる」ことが、特に監護親の側から強調された。すなわち、たとえば、全国ひとり親協会のメモランダムは、児童扶養について「監護親にとって妨害的ではなくなるし、もはや、児童養育費を追跡することについて責められることがなくなつて、CSAへの協力のレベルを高めることになる。このことは、児童扶養システムを、強制することをずっと容易にするであろう」と主張した。すでにしばしば述べてきたように、このシステムは、その設計段階でも監護親の申請に対する非同居親の暴力的対応が予想されていたばかりでなく、養育費をめぐる当事者間の圧力の重みを期待どおりに取り外してくれるものでも決してなかつたのであり、児童扶養の請求は、監護親にとってなお気の重いことであつて、彼らには、この重圧から開放され、小額であれ確実な金銭を得られることが大きなメリットとして映っていたことは容易に想像される。

なお、以上のような保証養育費制度の採用を主張し、あるいはこれを支持する人々は、すでにみた証言等からも窺い知ることができるよう、保証養育費として監護親に支払われたものは、非同居親から償還できるはずだから、コストはほとんどかからないはずだとみており、政府によりこの制度の採用が取り上げられないのは、この制度が「高価すぎる」という誤った仮定によつて即座に拒絶される⁽⁸⁾からだとも見ていたのであつた。

以上のような衆議院社会保障委員会の公聴会における証言に対して、ホリス政務次官は、次のように証言した。すなわ

ち、

私は、この制度が、オーストラリア、ニュージーランド、カナダそしてアメリカでは採用されていないことに気がついた。それは、フランス、ドイツといった大陸型のモデルなのである。その制度の問題点は、それが、社会給付の追加分であって養育費ではないということ、そして、随順意識も実際に減退するということである。私の持つ証拠によれば、保証養育費をもっているフランスとドイツの随順意識は、四〇ないし四五パーセントくらいなのである。そこで、第一に、子どものために彼から彼女へ渡る養育費であるべきものが、納税者により支払われた社会給付に代えられ、CSAが別の形で彼の支払を受けることによって取り戻されている。第二に、それは随順意識を助長するのではなく、実際に減退させており、ヨーロッパ人はそれ「Ⅱ養育費に関わる問題であること」についてすべてを忘れることを余儀なくされている。第三に、コストは、現実に相当に高い。われわれの見積りでは、他方の親が履行すべきはずの債務の前払い分は、三億から四億ポンドにもなるのである。これは社会給付システムとは別のことであり、われわれは、これを、社会給付システムに対する追加分としてでなく、CSAを用いて実現すべきなのである。それがわれわれの信念である⁽¹⁰⁾。

このように、政府は、保証養育費制度は、離婚等により別れた父母の責任の問題としての子に対する養育費の負担を、社会給付一般の問題に還元してしまうものであり、その採用は、莫大なコストをかけて養育費に対する責任意識を減退させるだけとみていたのであり、児童扶養制度改革を、親の子に対する責任の観念を浸透させるための文化改革として位置づけていた⁽¹¹⁾政府にとって、受け入れる余地のないものであったということができるのである。

公聴会での議論を受けた社会保障委員会は、この問題について、「非同居親によって責任がとられるべき養育費に対する国家による保証は、児童扶養エイジェンシーに随順しようとするインセンティブを取り去ってしまうであろうという政府の

主張に同意する」とする結論を表明した。⁽¹²⁾そして、その報告を受けた政府は、その回答書において、「政府は、この領域における政策に対する委員会の支持を歓迎する」として、⁽¹³⁾保証養育費制度は、ついに児童扶養制度の改革案において採用されることなく退けられることになったのである。

- (1) Helen Barnes, Patricia Day and Natalie Cronin, *Trial and Error: a review of UK child support policy*, Family Policy Studies Centre, 1998, pp.43-4, 46-61.
- (2) The 10th Report Evidence, p.35, Memorandum CS 54, para 9.1.
- (3) 川田「養育費の確保」五頁以下参照。
- (4) The 10th Report Evidence, Q. 112. 同じく公聴会の証言に立ったオーストラリアの児童扶養制度を研究するミラー教授 (Prof. Jane Millar) が、「政府の目指すことの二つが、反児童貧困 (anti-child poverty) であるというのなら、ひとり親たちのポケットの中にいくらかのお金が保証されることは非常に重要であるように思われる」と述べる (Ibid., Q. 350) ように、政府は、緑書において、児童扶養制度の改革の目標の一つとして、「児童貧困へのタックル (tackle child poverty)」のスローガンを掲げていた (Green Paper, Prime Minister's foreword and chap 2, para 26)。
- (5) The 10th Report Evidence, Q. 112..
- (6) Ibid., Q. 370.
- (7) Ibid., Memorandum CS 54, para 9.2
- (8) 川田「再構築」九九頁以下参照。
- (9) The 10th Report Evidence, Memorandum CS 54, para 9.1.
- (10) Ibid., Q. 516.
- (11) 川田「再構築」一〇七頁以下参照。
- (12) The 10th Report, para 71.
- (13) Government's Reply, para 15.

6 CSAに対する随順意識の改革

前稿で見たように、現行児童扶養制度の失敗の原因はさまざま指摘されるが、適用の対象となる親たちのCSAに対する非協力こそが、制度の運用を停滞させた最大の原因になったといっても過言ではなかった。⁽¹⁾かくして、当事者たちのCSAに対する任意の協力をいかにして引き出すかということが、制度の革新に向かおうとする政府にとっての最重要な課題となっていたということができる。そして、この課題が、「随順 (compliance)」をキーワードとして、各方向から追求されることになった。

すでにみたように、この制度の改革において、養育費査定のための公式の単純化、CSAによる子どもや親たちに対する良好なサービスの提供など、「積極的に現代的な児童扶養サービス」の構築が掲げられた⁽²⁾のも、それが当事者における随順意識の改革の基盤整備の意味をもつと考えられていたからであった。さらに、すでに考察した査定における監護親の収入の考慮や、養育費責任額の上限の設定などの主要論点の議論においても、当事者の随順意識に対する影響への配慮は欠かすことのできない要素とされていたことは明らかであった。

そして、衆議院社会保障委員会の公聴会において、ある委員から、「全額を支払っているのが父の四五パーセント、何回かの不履行はあるが、現在は支払っていることを通常は意味する部分的支払をしている父が二五パーセントであって、三〇パーセントは全く払っていない」という、現行法下での決して芳しいとはいえない養育費の支払状況を示す九九年八月の統計についての見解を求められたホリス政務次官は、「それは、随順の問題である。われわれは、新制度のもとでは、ケースの八〇パーセント、支払額でいえば八五パーセントの随順を獲得することを希望している。そして、これはわれわれが達成をめざす数字ではあるが、これを超えることも願っている」と述べ、その目標を相当高いレベルにおき、しかもその達成に自信をうかがわせていたのであった。⁽³⁾

政府の改革推進の中心となっていたホリス政務次官のこのような自信を支えるに足る新しい試みは、「養育費プレミアム (child maintenance premium)」の導入であった。これは、すでにみたように、緑書によって、「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」とともに、非同居親が、「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」と同時に、「自分が直接その子の福祉に貢献していることを知る」ことのできる制度として提案され、⁽⁴⁾白書においても、「所得補助に依存する子どもが、父親から支払われた養育費から週あたり一〇ポンドまでの直接的利益を受け取することを許す」制度として、その導入計画が確認されていたものであった。⁽⁵⁾

すでにみたように、現行制度のもとでは、主たるターゲットであった所得補助を受給する監護親のケースにおいて、査定された養育費が非監護親によって支払われても、その額が所得補助相当額より少ない場合には、支払われたものがそのまま国庫に帰属するだけで、監護親の収入の増加には結びつかなかったのであり、⁽⁶⁾現行の児童扶養制度自体が、監護親の協力の意思を引き出すインセンティブをまったく欠いていたことは明らかであった。⁽⁷⁾そして、九七年に児童扶養制度に対する不評を除去する改善策の一つとして実施された「養育費ボーナス (Child Maintenance Bonus)」にしても、監護親自身または現パートナーの就職により、所得補助受給の状態から離脱できた監護親には、非監護親により支払われた養育費から週に五ポンドの課税対象とならないボーナスが与えられるというもので、⁽⁷⁾監護親たるひとり親の就職の奨励には役立つとはいえず、CSAに対する監護親の随順意識を引き出す機能までも期待できるものでは決してなかった。⁽⁸⁾

こうして、養育費プレミアムは、随順意識をたかめる効果を期待できる改革の目玉として、全面的な歓迎を受けながら導入されることになったもの⁽⁹⁾、すでに、前述の社会保障委員会第一〇次報告書に対する政府の回答書自体が述べていたように、「実際においては、所得補助を受給する家族に対するこの特別な助力が効果的に行き届くことは簡単ではないし、しか

も新しいコンピュータシステムなしに、プレミアムを頼りがいあるものとして作動させることも困難」であることを理由に、「この改革を実行するための予定表は、児童扶養に対する他の改善のためのそれと同じものとなることは不可避⁽¹⁰⁾」であった。つまり、新制度のもとで新規に受理され、新しい公式の下で査定されるケースにおける監護親は、二〇〇二年四月から、養育費プレミアムとして週一〇ポンドの利益に与ることができるようになるのに対し、旧制度の対象となっていた社会給付を受給する監護親の場合には、今後、段階的に新制度に組み込まれていくため、将来において実際に新制度に組み込まれるに至るその時までその適用を待つ必要があったのである。⁽¹¹⁾

なお、ワイクリイは、この制度の第二の弱点として、「社会保障特別調査委員会の勧告に反して、養育費プレミアムをインフレにあわせて毎年レートアップする法令上の義務がまったくないこと」をあげる。⁽¹²⁾しかし、政府は、すでに、右の社会保障委員会の勧告に対する回答として、「時間の経過につれて、プレミアムの価値を見直すことについて腐心はしている。しかし、週一〇ポンドの支払いについての毎年の規則的な増額は、年ごとの支払いを数ペンズづつ増やすことを意味する(たとえば、本年度用いられた社会給付の増額基準に照らしてみると、一一ないし一六ペンスの増加になる)。これは、特にその養育費の支払額がプレミアムの額のぎりぎりあたりにある人々に対しては、煩雑さをもたらすことになる」という理由で、改革には盛り込まないことを明らかにしていたことであつた。⁽¹³⁾やむをえないこととすべきであろうか。

しかし、制度への随順意識の改革を促すためには、このような財政上のインセンティブだけでは十分ではなかつた。そして、白書も、この制度を「子どもと誠実で責任感のある親のニーズに焦点をあわせた簡単でより効率的なシステムにおきかえる」には、監護親のために、「養育費の規則的かつ信頼できる支払いの必要性」をシステムの中心に位置づけるとともに、同時に、子に対する責任を避けようとする非同居親に対して、究極のところ働く「効果的かつ機敏なサンクション」を導入することが不可欠であることを指摘していた。⁽¹⁴⁾

ところで、現行法のもとにおける養育費の支払強制についてみると、非監護親が査定された養育費を支払わない場合には、CSAはまず、同人との間で分割払いなどを含む履行方法についての協議をすることになる(1991 Act s30)⁽¹⁵⁾。しかし、その話し合いがつかないときには、CSAは、同人が雇用されている者であれば、その給料を今後の責任額支払の原資にすることを要求するために、天引額と最低天引免除額⁽¹⁶⁾を記載した給料天引命令(DEO = Deduction from Earnings Order)を、司法審査を経ることなく、直接雇用者に送付することができる(1991 Act ss31-2)。そして、この命令が効果的でなくまたは不適切である場合には、治安判事裁判所に対して責任命令(Liability Order)を申請することができ、この命令が出されると、CSAは、通常の差押手続にもとづく債権回収行為に着手することができる(1991 Act, ss33-5)。しかし、さらに、これが不成功、あるいは適切でなかった場合には、CSAは、カウンティ・コートに対し、銀行または住宅資金組合(Building Society)にある非監護親の口座について責任額の支払のための開放を要求できることになる第三債務者命令(Garnishee Order)、および非監護親において財産処分があった場合に前記責任命令の金額に達するまでその売却益の開放を要求できることになる負担賦課命令(Charging Order)を申請することができるのである(1991 Act s36)。そして、最終的には、CSAは、治安判事裁判所に対して、非監護親の投獄命令(warrant committing to prison)の請求をすることが可能なことになっていたのである(1991 Act s40)。

そして白書は、そのような現行の履行強制制度をそのまま受け継ぐことを肯定する⁽¹⁷⁾一方で、「非同居親がその責任を回避できないことを確かなものにする」ために、現行の制度のなかに、「より強固なサンクション体制(tougher sanctions regime)」の構築がなければならないとして、次のような構想を⁽¹⁸⁾示す。すなわち、①児童扶養アレンジを可能にするための情報につき、その提供を拒否しまたは嘘言を提供した者に対する一、〇〇〇ポンド以下の罰金等の刑事上のサンクションの導入、②支払いを怠る非同居親についての自動的・直接的な給与天引制度⁽¹⁹⁾、③養育費の最高二五パーセントの遅延制裁金の

用意、⁽²⁰⁾④収益の詳細が不明の自営業の非同居親の責任額計算のための税金情報の利用、⑤父性決定に関する規則の簡易化、⑥非協力の親につき情報収集にあたる査察官の権限強化、⁽²¹⁾がそれである。そして、この構想は、新制度のもとでほとんどそのまま実現されたといつてよい。

ところが、白書は、以上のようなサンクション体制だけで十分とは考えなかった。そして、「われわれの養育費徴集のアレンジが最大限効果的であることと、養育費の支払を拒否する非同居親が効果的なサンクションに直面することを確実にする」ために、「更なるサンクション (Further sanctions)」を求めて、他の諸国における児童扶養計画が、不随順の処理をどのようにしているかを観察」していると、養育費を支払うまで非同居親の運転免許証を取り上げるアメリカの例、パスポートを喪失させるいくつかのヨーロッパ諸国の例、そして銀行口座のより簡易な差押の例、といった諸方法をあげ、これらいずれかの導入を示唆していたのであった。⁽²²⁾そして、このことについて、白書は「これらの強制方法はすべて、非同居親との協議によって十分なアレンジに達し得なかったときに、最後の手段としてのみ使われることを意図している。……われわれは、より一層顧客に焦点を合わせた児童扶養サービスが、多くの親たちを、法律の介入の必要なしに規則的に支払うよう仕向けることを望んでいる。しかし、子どもの扶養を受ける権利の尊重を拒否する親たちに対して、CSAが養育費を支払わせるための適切な方法を持つことは保証したい」と、その決意を述べていたのであった。⁽²³⁾

このような「更なるサンクション」を導入することについて、社会保障委員会の公聴会の証言者の多くは、むしろ否定的であり「子どもの貧困問題のために行動するグループ (Child Poverty Action Group)」がメモランダムで述べる次のような意見がこれらを代表していた。すなわち、現行制度は、すでに、多くのサンクションをもち、「その主な問題は、児童扶養エイジェンシーが、例えば、査定に時間のかかるような複雑な規則があったために、その権限の適切な行使ができなかった」ことにあったのであり、新システムにおいては、公式の簡易化などにより「親たちはこれに協力するチャンスを与え

られる」のだから、「これまで以上の制裁的なアプローチを採用する前に、まず親たちに協力をさせてみるべきである」⁽²⁴⁾と。また、非同居の父親たちのグループ「家族は父親を必要とする」も、「どんなシステムでも制裁がそれをバックアップすることは必要であり、われわれはそれを受け入れる」としながらも、「大事な点は、システムに公平さを得させることであり、従って、どのようなサンクションが受け入れられ、随順をもたらすかであると考ええる。サンクションは、最後の手段であり、最初にあつてはならない」と主張し、⁽²⁵⁾「正当な理由のある支払拒否もあり、初めから何が何でも取り立てるといった姿勢のあることへの批判を匂わせていたのであった。

これに対し、ホリス政務次官は、「われわれが、シンプルなシステムへの移行がより自発的な随順をもたらすといっているのは、簡単なシステムだからというのではなく、現行の制度下のように査定のために時間の九〇パーセントを費やすことからスタッフを解放し、その時間を、電話、追跡、お金の流れの把握などを通して現実に随順を高めることのために使かえるようになるからである。わがスタッフの最良の努力にもかかわらず、随順が得られないとしたら、そう、そのときこそ、強制が登場することになるのである」と主張したのであった。⁽²⁶⁾

以上のような公聴会における議論を受けて、社会保障委員会は、「随順を高めることを目的とする政策には、財政的なインセンティブから刑事的処罰に至るいくつもの手段は存在しているが、われわれとしては、親たちが児童扶養エイジェンシーに協力し、随順するようなインセンティブを歓迎する」として、強制よりもむしろ親たちをその気にさせるような手段の創出に重点を置くべきことを強調しつつも、⁽²⁷⁾同時に、「われわれは、子に対する責任の不正な回避を故意に主張する人々に対する厳しい制裁の導入は支持する」としたのであった。⁽²⁸⁾

これを受けて政府は、「改革された計画に対する政府の主要な目的は、子どもの養育費が迅速かつ正確に算出され、それによって、規則的かつ信頼できる支払いが、最も早い機会からスタートできるようにすることである。養育費計算に必要な

情報量のラジカルな縮減は、他の情報源からの情報への効果的なアクセスおよび正確な情報を隠そうとする親に対する制裁と結びついて、親たちがその責任を回避する機会を減らすであろう。しかしながら、新しい制裁の機敏な使用は必要なのである」という回答を提示した。⁽²⁹⁾

果たして、白書のいう「更なるサンクション」は、議会に提出された法案中に、「運転資格の剥奪 (Disqualification from driving)」の見出しのもとに、治安判事裁判所に、投獄とオータナティブに免許証の没収を命ずる権限を与える旨の規定 (C15) として置かれることになり、議会においてこれに関する多くの議論が戦わされることになるのである。⁽³⁰⁾

このような「更なるサンクション」としてのペナルティを導入することについては、衆議院では、むしろその強化を図るべく、報告会の段階で保守党議員のグループから、児童扶養債務の履行拒否はまさしく犯罪 (crime) であり、しかも「自分自身の子どものための用意をする心構えがない人々」の行為として、「犯罪のうちでも最も人道にもとつている (unnatural)」から、「運転免許証の没収という風変わりな刑罰 (strange punishments)」を導入する政府の動機は完全に理解できる」とした⁽³¹⁾うえで、「児童扶養エイジェンシーが、人々に支払の習慣をつけさせ、責任をもって行動させる」⁽³²⁾ために、治安判事裁判所に対し、運転免許証の没収と投獄とに加えて、さらに四種の処罰命令の選択肢をも与える旨の修正案が提出され、⁽³³⁾これをめぐる議論が審議時間のほとんどを占めた。

しかし、審議の最後に、イーグル政務次官は、「残念ながら、児童扶養の不払いは民事問題」であり、「民事と刑事の区別を失わせる」わけにはいかないとしたうえで、「児童扶養は、子どもたちにとって最良なことをすること、そして父親が養育費を支払うこと、望むらくは、父親が子どもたちの生活において完全な役割を演じることを奨励するためのものである。そのようなことは、児童扶養の不払いを犯罪とみなすことによつては達成することができない」ことを主張した。⁽³⁴⁾そして、同政務次官は、このペナルティの採用は、「外国の実例として、運転免許証の没収が養育費を支払わせるための効果的な方法で

あることが示された」からであり、しかも、支払いの代わりに没収するのではなく、「支払いに圧力をかけるだけだから、運転免許証をそのまま持つているためのシンプルな方法は、裁判所がその没収を決定する前に支払いをすることである」ことを強調したのであった。⁽³⁵⁾ こうして、修正案は撤回され、法案の「更なるサンクション」は、結果的には、政府の意図どおり、あくまで民事罰という位置づけにおいて、その必要性を承認されることになったのである。

もつとも、養育費の不払いに対するペナルティとして、運転免許証の没収という方法をとることの適切性については、衆議院の第二読会においては、その後の報告会でのピクルズ議員 (Mr. Pickles) の発言にあるように、「各方面から相当の数の批判が出され、政府に最も忠実な陣笠議員 (the most loyal Back Benchers) からさえも、グッド・アイデアとする意見は出されなかった」⁽³⁷⁾ という状況であった。そして、その段階までの議会内外における批判については、英国自動車クラブ (RAC = Royal Automobile Club) のシン普森議員 (Mr. Simpson) によって、①運転上の違反に対するペナルティとしての運転資格の剥奪であれば、「一般大衆の目からは明らかに正当であり、受け入れられもするが、養育費の命令に従わないことはまったく異質の問題である」こと、②運転免許証の没収というペナルティのこのような適用を許すと、今後運転以外の様々な違反にその適用が拡大されること、③運転免許証を持たないため、仕事場への通勤も、仕事上の義務の遂行もできなければ、妥当な養育費額を用意する能力も減退すること、④失格中の自動車運転 (＝無免許運転) の増加を引き起こすこと、という四点に整理されていた。⁽³⁸⁾ そして、さらに貴族院においても、これらの諸点に加えて、「運転免許証を提示しないと、食料品店に払う小切手を書くことさえできない」⁽³⁹⁾ アメリカでは働いても、「違反運転でもしなない限り運転免許証の提示を要求されない」⁽⁴⁰⁾ わが国で必ずしも効果があるとは限らないのであり、「わが国の状況と歴史を尊重しなければならぬ」⁽⁴¹⁾ 等が主張された。

しかしながら、貴族院においては、「運転免許証の目的は運転する人々が適切なテストにパスしたとことを保証すること

である。私の見解―多くの人々の見解であると思つてゐるが―では、免許証の没収は、養育費その他、この種の未払いに対するペナルティとして使われるべきでない⁽⁴²⁾ことを主張するストッダート卿 (Lord Stoddart of Swindon) が、「養育費を支払うことに気が進まない人の多くが、支払いを留保することについて、きわめて正当でかつ有効な理由を持つのである。その最も普通な理由の一つは、面接交渉の困難さである。誰もが面接交渉の困難さについて知つてゐる。それは、最も悪性のとげとげしさを生み出す。ところが、今や親たちは、どうやら犯罪者よりひどい扱いを受けることになつてゐる。強盗、追いはぎ、婦女暴行者、性的倒錯者、麻薬の売人、そしてIRAのテロリストよりひどい扱いを受けることになる運転免許証の没収の提案などありえない」とさへ述べる⁽⁴³⁾ように、養育費の支払を、「更なるサンクション」により確実に実現させる事項として扱うこと自体に対する強い反発の空気が流れてゐた。このことは、ホリス政務次官が、「問題は、養育費に当てるお金を支払わせることである。罰金を課すことは、支払いを要求されながら払わないお金の額をただ増加させるだけである。動産の差し押さえは実現しない。執行官たちは、およそ一〇パーセントのケースにしかアクセスしない。第三債務者命令は作動しない。投獄によつて子どもに伝わることは、父は子の養育を拒否するので刑務所にいるということだけでしかない」として、「更なるサンクション」の導入の必要性を強調した⁽⁴⁴⁾ことに対し、同じくストッダート卿が、「それはファシズムだ」と叫んでゐる⁽⁴⁵⁾ことでも明らかであつた。

しかし、養育費の支払拒否者に対し課される免許証の没収というペナルティの適切性については、推進派のマッケンジー卿 (Lord Mackenzie of Framwellgate) は、「運転の禁止は安全運転を促進することだけに使われるべきであるとの主張にはほとんど論理性はない。運転免許証の剥奪の脅威は、ドライバーの大部分に対し有益な効果があることを知つてゐる。資格剥奪の招来が分かつてゐる行為をとり続ける前に、彼らは再考を促され、関心を集中させられるのである。運転する資格を剥奪されるといふ脅威が、運転行為を匡正するのだとしたら、なぜそれを社会的な行為の匡正に使つてはいけないのだら

うか？法は、法にもとづく決定の強制を保証するために自由に使用しうるあらゆる手段を使うべきであり、ゴルフと同様に、全ては使わないにしても、自由に使用しうるクラブは持つておくべきである。そのような措置が利用可能であるという事実は、多数の非同居親たちに、社会的な責任を気づかせることになるものと確信している。投獄の代わりとして、それは完全に正統なサンクションである。われわれは、それを随順を達成するために使おうとするだけである」と反論した。⁽⁴⁶⁾

そして、ホリス政務次官も、「われわれは現行法上運転資格剥奪規定を持つていて、追加として投獄を導入するというのではなく、投獄に、外国の経験から知ったより多くの随順を導く可能性の高いもう一つのペナルティを追加するのである」⁽⁴⁷⁾。そして、それは、「子どもを養う義務に従うことを保証する方法を見いだす試みであり、都合の良いことに、養育費を支払い始めた瞬間に運転免許証は回復されるのである。いったん刑務所に入れば、その選択の余地がないままに、法廷侮辱としての判決の刑期が終わるまでそこにいることになる。もし、運転免許証を没収すると脅かすことと、刑務所に送ると脅かすこととのどちらのサンクションが、第一に、より効果的であるのか、第二に、子どもに与える損害がより少ないのか、第三に、養育費の支払をより確実にできるのかを問われれば、それが運転免許証の没収であることは誰もが知っている」とする⁽⁴⁸⁾。しかも、「この規定により運転資格を剥奪される求職者は、養育費を支払って運転免許証を回復することも、運転免許証を要求していない他のタイプの仕事を捜すことも、いずれも妨げられていないのである」と反論したのであった。⁽⁴⁹⁾ また、ホリス政務次官は、「それは、投獄と同様に、子どもたちに対する責任を果たさせるために長期にわたるあらゆる試みに抵抗してきた親たちに対してのみ、本当に最後の手段として課される」⁽⁵⁰⁾ だけでなく、この段階で、非同居親は、その責任額について争い、あるいは独立した裁判所にそれを上訴するあらゆる権利を持つている」⁽⁵⁰⁾ ことも強調していたのである。

こうして、ホリス政務次官は、「私たちは、すべての親たちが子どもの財政的援助に対する責任を受け入れるべきであると信ずる。そうすることを拒否し、支払うことができるのにそれを怠る人々は、私たちが養育費を徴収することに本気であ

ることに気づくに違いない。児童扶養エイジェンシーがこのことを成し遂げるのを手伝う十分な範囲のサンクションを持つことは正しいことである」とする主張を、断固貫いたのであった。⁽⁵¹⁾

かくして、原案の削除の主張は撤回され、この条項はほぼ原案どおり可決され、一九九一年法に、三九A条および四〇B条として挿入されることになるのである。⁽⁵²⁾

- (1) 川田「再構築」九九頁。
- (2) 同右一一一・一二頁。
- (3) The 10th Report Evidence, Q.481.
- (4) 川田「再構築」一一〇頁。
- (5) White Paper, 1999, chap 2, para 21.
- (6) 川田「再構築」九九頁。
- (7) 同右九一・一二頁。
- (8) なお、家族クレジット請求者のための週一五ポンドの控除はもともと導入されていた(川田「養育費の確保」一一〇頁)。
- (9) たとえば、全国ひとり親協会も、社会保障委員会で、この制度は、「インセンティブを与えるだけでなく、文化をも変える」と、絶賛してゐる(The 10th Report Evidence, Q. 130.)。
- (10) Government's Reply, para 41.
- (11) Explanatory Note to Act, paras 272-3.
- (12) Wikeley, Compliance, Enforcement and Child Support, Dec. [2000] Fam Law p.889.
- (13) Government's Reply, para 43.
- (14) White Paper, 1999, chap 1, para 9.
- (15) なお、現行制度の「口座振替」責任額の支払方法については、原則として支払をなす非同居親の自由であり、行政規則(regulation)も、「自動振替(standing order)」、「口座引落し(direct debit)」、「自動銀行口座振替(automated credit transfer)」、「小切手(chèque)」、「郵便為

替 (postal order)、現金 (cash) のいずれでもよいとし、ただし、CSA が銀行か住宅資金組合に口座を開設するよう非同居親に対し指示する旨も規定する (The Child Support (Collection and Enforcement) Regulations 1992 (S.I. 1992 No. 1989), reg. 3) もの、強制はできない。こうした現状に対して白書は、「支払いが規則的であることを保証するために、CSA が、いずれの親からでも選択可能な徴集サービスを用意する」必要があるとして、「ほとんどのケースにおいてノーマルな支払方法」として、銀行または住宅資金組合の口座勘定 (current account) からの口座引落しか、自動振替のいずれかの支払方法を、基本的には非同居親に選択させる一方で、直接支払いの方法をとりながら支払が不規則・不完全であるとき等の場合に監護親にCSA の徴収サービスの使用を要求できるようにすることを提案している (White Paper, 1999, chap. 8, paras. 4-7) が、新制度においては、実現されなかった (なお、新制度のもとで発行されている利用者向けのガイドブックには、小切手または現金は、「一般的には、長期の利用には不適切である」旨の注意書きが付されている (Child Support Agency, Child Support technical guide, CSA 2008, para. 14.1.)。

- (16) これは、現行の養育費算定のための公式における査定免除額 (exempt income) (川田「養育費の確保」二〇頁参照) と同額である。
- (17) White Paper, 1999, chap. 8, para. 11.
- (18) White Paper 1999, chap. 1, para. 16.
- (19) これは、前述のように現行制度ですでにとられているものである。
- (20) 白書の他の箇所での説明によれば、現行の延滞利息 (interest on arrears) について、責任額の二五パーセントを上限として課すことのできる制裁金 (penalty payment) に代えるものとして提案され (White Paper, 1999, chap. 8, paras. 12-5) 新制度で採用されている (s41A)。
- (21) 川田昇「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 (一)」神奈川法学三五巻一号 (以下、「新展開 (一)」) として引用する) 五六頁参照。
- (22) White Paper, 1999, chap. 8, para. 16.
- (23) Ibid., para. 17.
- (24) The 10th Report Evidence, Memorandum CS 25 para. 2.22. なお、同グループは、「運転免許証の没収や投獄といった非常に制裁的な措置は、多分、児童扶養と家族生活に対し思いもよらない長期的な弊害を生むであろう。例えば、運転免許証の喪失が、面接交渉のアレンジを容易に害しうるし、仕事および査定の基礎たる収入そのものの喪失をもたらす。投獄に至っては一層明らかである」として、むしろ

るそのような制裁措置による弊害を主張していた (Ibid, para 2:23)

- (25) The 10th Report Evidence, Q. 328, Memorandum CS 32,
- (26) Ibid., Q.490.
- (27) The 10th Report, para 76.
- (28) Ibid., para 85.
- (29) Government's reply, paras 46-7.
- (30) この免許証の没収というペナルティは、白書も指摘し、イーグル政務次官も述べていたように、養育費の徴収に絶大な効果をあげたアメリカの経験を取り入れようとするものであり、このことは、貴族院の第二読会においても、ホリス政務次官によって、「最も新しい統計では、一九九六年にテキサス州で、およそ一七件くらい免許証が没収されたー現在はそれらの数字が増えたかもしれないーが、二、六〇万ドル位が余分に子どもに流れている。すなわち、子どもにお金を流れさせたのは、免許証を没収したことではなく、運転免許証を没収されるという脅威だった。われわれが確保したいのはそのことである」と、率直に述べられている (Hansard HL, Vol. 612, Col. 464, 17 Apr 2000ーなお、本稿(一)では、議会議事録の引用箇所の表記について、巻数 (Vol.) を省略したが、以下では、これを付すことにした)。
- (31) Hansard HC, Vol. 347, Col. 355, 29 Mar 2000.
- (32) Ibid., Col. 350.
- (33) これは、①児童扶養申請時に養育費負担義務者が受給している社会給付金から相当の減額をする命令、②養育費負担義務者の所有するすべての財産に対する執行令状、③夜間外出禁止命令、④コミュニティ・サービス命令、という四つのいずれかの命令をなすというものである (Amendment No. 89)。
- (34) Hansard HC, Vol. 347, Col. 361, 29 Mar 2000.
- (35) Ibid., Col. 363.
- (36) Ibid., Col. 365.
- (37) Ibid., Col. 349.
- (38) Ibid., Cols. 349-50.

- (39) Hansard HL, Vol. 612, Col 1354, 8 May 2000.
- (40) *Ibid.*, Col. 1343.
- (41) *Ibid.*, Col. 1345.
- (42) *Ibid.*, Col. 464, 17 Apr 2000.
- (43) *Ibid.*
- (44) *Ibid.*, Col. 1349-50.
- (45) ホリス政務次官は、また、それまでの議論を振り返って、「あなた方は、すべてのペナルティについて、ただ効果的でない限りにおいて、そちらの方に加担しているようにみえる」と評している (*Ibid.*, Col. 1350)。
- (46) *Ibid.*, Vol. 614, Col. 495-6, 22 Jun 2000.
- (47) *Ibid.*, Vol. 612, Col. 1349, 8 May 2000
- (48) *Ibid.*, Col. 1350
- (49) *Ibid.*, Col 1351
- (50) *Ibid.*, Vol. 614, Col. 496, 22 Jun 2000
- (51) *Ibid.*, Vol. 612, Col. 1350, 8 May 2000.
- (52) その概要を述べると、CSAは、前述した各種の強制手段によってもなお養育費の支払を得られないときは、非同居親の投獄または運転資格の剥奪の命令を治安判事裁判所に請求することができる(s40(1)-(11); s39A(2), CSPSSA 2000 s16)。請求があると、同裁判所により、非同居親が運転免許証を生計を得るために必要としているかどうか、および同人において支払いに対する故意の拒絶 (*wilful refusal*) または非難されるべき懈怠 (*culpable neglect*) があったかどうかが調査される(s39A(3), CSPSSA 2000 s16(1))。いずれのペナルティを課すかは裁判所の自由裁量によるが、CSAが適切な方を指定して請求することもできる (s39A(4))。運転資格喪失期間は二年間を上限とし、部分的支払により期間の縮減もある(s40BとC)(s40B(1), CSPSSA 2000 s16(3))。養育費の全額の支払があれば、いつでも取消されるし、部分的支払により期間の縮減もある(s40B(5), CSPSSA 2000 s16(3))。裁判所が投獄を適切と考えれば六週間以内の投獄命令を出すことができるが、一八歳未満の同居親に対しては禁止されている(s40(7) and s40A(5))。命令の後、全額の支払があれば、執行は中止される。投獄後も支払によって命令の取消または期間の縮減が行われる。期間が終了しても、依然支払がなければ、CSAは、再度投獄または運転免許証の没収を請求できることになって

5 №(s40B (7), CSPSSA 2000 s16 (3)))°

四 むすびにかえて

以上、二〇〇〇年児童扶養法の概要とその成立過程における議論について、わが国における離婚後の子の養育費の確保に
関して今後展開されるべき議論に参考になると思われる論点にしぼって考察を進めてきた。そして、この考察から明らかな
ように、イギリスにおいては、今回の改正によって、離婚後に子の養育費が支払われない場合において、監護親が非同居親
に対し裁判所を通じてこれを請求するという従来のシステムは、原理的にはほぼ完全に廃止されたということができるので
ある。その結果、養育費の支払いのない非同居親からこれを取り立てる唯一の方法は、監護親が、責任額の計算とその取立
てを専門とする国家機関（独立行政法人たるCSA）に、児童扶養手続の開始の申請をすることとなった。そして、非同居
親に対し請求すべき責任額は、CSAにおいて、裁量の余地のほとんどない所定の公式にしたがって計算されるが、CSA
には、この計算に必要な情報を調査・収集し、そして計算された責任額の履行を強制するための権限が与えられ、今回の改
正はそれを一層強化した。他方、制度創設以来、申請は原則として当事者の任意とされ、そのための手数料が要求されるこ
とになっていた。しかし、所得補助等の無拠出の社会保障給付を受給する監護親は申請義務を負わされ、いわゆる給付上の
制裁をもって強制されていたが、今回の改正により、申請をしたものとみなされることとなり、当然にCSAがとる一連の
手続の遂行を容認し、これに必要な情報提供をする法的義務が課されることになった。こうして、今回の児童扶養法の改正
は、これまで私法の領域に属していた離婚後の子の養育費の問題について、国家の役割および権限の大幅な集中ないし拡大
を可能にしたのであった。

以上のような改革において、われわれが強く印象づけられることは、別れた父母の一方の監護のもとにある子の養育費に
ついて、イギリス政府が、「すべての親たちが子どもの財政的援助に対する責任を受け入れるべきである」という強い確信

のもとに、その徹底的な実現を「本気で」⁽²⁾ 図ろうとしていたことである。この制度は、もともと、サッチャー首相のもとで社会保障支出の大幅な削減という動機を出発点として創出された制度であり、しかも、それがきわめて惨めな失敗に終わったことを認めながらも、あえて、この制度を存続させ、かつ広く人々の意識改革をも含む「文化改革」の一環とする位置づけにおいてその改革を図ろうとした意欲は賞賛されてよい。このイギリスにおける問題解決に対する意欲的な取り組みは、わが国における同じ問題に関する人々の意識改革を含む解決の可能性とその道筋について多くの示唆を与えてくれる。⁽³⁾

わが国では、近年における離婚の増大傾向の中で、これに巻き込まれる子どもの数は確実に増大しているものの、離婚後の子の養育費について、夫婦間での取決め自体は極めて少なく、履行確保の手段も不十分なため、これをめぐる問題はますます深刻化している。それゆえ、わが国においても、イギリスと同様の制度を、現存の児童扶養手当制度等との連動をも考慮に入れながら導入することができないかという問題は、きわめて魅力的なテーマとして映る。しかしながら、両国の歴史的・社会的な異同など、その諸前提を慎重に検討することなくこれを軽々に扱うことはできないことはいままでもない。そこで、わが国での問題解決が、なお私法領域にとどまらざるを得ないことを前提としたいうえで、本稿で考察したところをわが国の問題にひきつけて考え、それによってどのようなことが示唆されるかについて、思いつくまま記して結びに代えることにする。

第一に、イギリスにおけるこの制度の改革は、「子どもは、一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、すなわち、子どもの「監護と支援を受ける権利」から出発し、これを親がもつ「監護と支援を用意する責任」と連結することから出発する。⁽⁴⁾そして、本稿で取りあげた養育費に上限を設けるべきかどうかの問題につき、最終的にはかなり高額なレベルでの上限が肯定されたとはいえず、「支払うべき責任額が法外に高くなるような一・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」に配慮しつつも、

「バランスの問題として、……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」という立法過程での暫定的結論ともいえるべき衆議院社会保障常任委員会のとった見解は、わが国での問題に引きつけていえば、未成熟の子の養育費を、要扶養性と扶養可能性との要件を原則として不要とする生活保持義務として承認すべきであるという議論につながるであろう。

第二に、イギリス児童扶養制度の従前の運用において、養育費の取立てが徴税的な性格を持ったことの反省から、政府は、非監護親が養育費の支払を通じて「監護を続けていることの明確なシグナル」を子に送り、子にとって政府からでなく父からの支払であることが重要だという「真の利益」を母親に理解させるべきことを強調した。⁽⁶⁾これは、わが国において、離婚後に子の親権者とならなかった親が一切の親権関係から排除されるという、文字どおりの単独親権を観念したうえで、離婚後の非親権者にもなお養育費の支払義務が存続することを強調するために、親権と扶養とを分離し、養育費を単なる経済的負担として解そうとする通説的理解に関して、反省的な検討が必要なことを示唆する。

第三に、わが国においては、離婚後の養育費問題というと、主として履行確保制度の改革に関心が向かう傾向をうかがうことができるものの、前述のように、取決め自体が極めて少なく、またそれが守られていないということ以上に、協議離婚が依然九〇パーセントを占めるという現実、何よりもまず、子の養育費に関する人々の規範意識の変革の必要性を示唆しているように思えてならない。離婚後の子の養育費を確実なものにするという目的にとって、単にそれが非同居親の絶対的な自然的義務であることを強調し、これを形式的に強制するだけでは、かえってこの義務から逃れようとする傾向を強化することを、イギリスにおける失敗が教えてくれるし、この点の反省に立って、制度改革を子の養育に関する人々の意識変革の必要性に結びつける発想には学ぶべきものがあるように思われる。

第四に、前述のようにわが国の現実において、社会保障給付としての児童扶養手当の制度が重要な機能を担っているが、

イギリスの児童扶養制度よろしく、その支給分を単純に非監護親から取り立てるといった制度に結び付けることが、かえって子に対する親としての責任の意識を失わせる可能性のあることを、養育費の立替制度導入の可否をめぐる議論が教えてくれるのである。⁽⁷⁾

第五に、今回の児童扶養制度の改革において、非同居親による養育費の支払いを確実にするために、面接交渉を積極的に活用しようとしていることが注目される。ことに、児童扶養政策を、「父親は監護をする」ことを前提に構築する⁽⁸⁾という着想は学んでよいように思える。わが国においては、親権の濫用をおそれてその権利性までも否定し、面接交渉もその弊害の強調のもとに初めから実施について抑制的であるというように、事前規制に力点がおかれすぎてきたように思える。しかし、養育費の支払いと面接交渉が直接的に連動することによる弊害に対して十分な警戒を向けつつも、なお、面接交渉⁽⁹⁾について、共同監護に近い体制の構築による養育費の確保という積極面での活用を考える時期にきているように思われるのである。

最後に、子の養育費の問題は、あくまで子の権利の問題であり、離婚した親の非難性の問題とも、また特に離婚後の母の保護という問題とも切り離すべきであろう。離婚は子自身の「好き勝手」⁽¹⁰⁾の結果ではないし、別れた相手に対する憎しみ等が投射されるいわれのないことだからであり、また、監護親の利益に直接結びつく度合いが高いほど、問題解決への前進を阻止する力が生まれることを、考察の対象とした各処の議論が教えてくれるからである。

なお、最後になるが、本稿は、前稿(一)とともに、正田彬先生にささげたいと思う。正田先生には、本学御在任の間、さまざまな面でお世話になった。とりわけ、私が法学部長職にあった間、短期大学部長としての先生と大学の将来のことをはじめ多くのことどもについて、熱く語り合った日々を懐かしく想いだしている。

(一) 川田「再構築」一〇八―九頁。

- (2) 本稿二九頁参照。
- (3) なお、川田昇「離婚後の子の養育費の確保―子の権利としての養育費の確立を目指して―」(遠藤浩先生傘寿記念『現代民法学の理論と課題』(二〇〇二年)所収)参照。公表時は前後するが、イギリス児童扶養法に関する一連の考察で得たところをふまえて、わが国における離婚後の子の養育費に関して法解釈学的に考察を試みた論稿である。
- (4) 川田「再構築」一〇八頁以下。
- (5) 川田「新展開(二)」六七頁。
- (6) 川田「再構築」一一〇、一一頁。
- (7) 本稿一四、五頁参照。
- (8) 本稿二頁以下参照。
- (9) 本稿五頁以下参照。
- (10) 二宮周平ほか、「座談会」ジェンダーの視座から家族法を考える」(赤石千衣子発言)法律時報七四卷九号一〇頁。