

イギリスにおける児童扶養政策の再出発

川
田
昇

目次

- 一 はじめに
- 二 第二次児童扶養システムの破綻
- 三 新児童扶養システムの構築

一 はじめに

イギリス議会においては、「児童扶養および他の支払いに関する法律案 (Child Maintenance and Other Payments Bill)」と名づけられた法案が、昨年(二〇〇七年)二月一日に貴族院の第二読解を通過し、現在、同院の大委員会 (Grand Committee) での審議に付されている。

これは、イギリスでも、わが国と同様に社会問題化したアスベストによる「中皮腫」に関連する社会給付の支払いの問題と抱きあわせのかたちで、昨年六月五日に衆議院に提出され、七月七日に第二読解を通過した後、労働・年金特別委員会での同年七月一七日から一〇月一六日までの前後二回にわたる審議を経たのち、一二月七日の衆議院第三読会で可決され、貴族院に送られた法案である。そして、この法案は、一九九一年に採用され、今日まで運用されてきた父母離別後の子の養育費の公機関による徴収制度である児童扶養システム (child support system) について、従来の制度とは完全なクリーン・ブレイクのうえで、これをまったく新しいシステムとして構築し、制度の再出発を図るために立案されたものである。

この児童扶養システムは、サッチャー首相の主導によって成立した九一年児童扶養法 (Child Support Act 1991) によって導入されたもので、従来裁判所が管轄していた養育費の査定とその強制を、独立行政法人として新設された児童扶養エイジェンシー (Child Support Agency = CSA) に委ね、父母の離別後の子の養育費の支払いについて、結果のばらつきや、徴収の不確実性をなくす画期的な制度として大きな期待のなかで出発したものであった。⁽¹⁾

しかし、支払うべき養育費の額を一定の公式により査定することから生ずる結果の硬直性が、多くの当事者の不満を呼び、そのため、九五年には、査定に柔軟性を与えるべく、裁量的要素の導入を可能にする一定範囲での公式から

の「離脱 (departure)」と、他方で、問題視されていた未就労の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)」とこの二つの譲歩策の導入が試みられたものの⁽²⁾、ことに前者が査定作業を複雑化させ、そのためのエラーや遅れによる混乱のなかで、九六年に政権交代を果たした労働党のブレア首相をして、「制度は、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追い込まれる結果になったのである。⁽³⁾

しかしながら、労働党政府も、この制度を支える「子どもに対する責任は、親子が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関係に入ったという理由では、終わらない」というサッチャー首相以来強調されてきた理念そのものは否定することなく、右のシステムの失敗について、むしろその理念が社会に十分にいきわたらなかつたことに原因をみて、いわばこの理念の浸透のための文化改革の一つとする位置づけのもとに、この児童扶養システムを再編し⁽⁴⁾、その存続とさらなる発展を図るための二〇〇〇年児童扶養法を成立させたのであった。

労働党政府により再構築された新制度の第一の特徴は、養育費計算の「ラジカルな簡易化」であった。非同居親が支払うべき責任額は、通常の場合に、週あたりの純所得に、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をそれぞれ乗ずることによって導かれ、電卓があれば計算可能ということが喧伝された。また、新しい試みとして、「養育費プレミアム (child maintenance premium)」も導入された。これは、旧制度のもとの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場合について、仮に非監護親からの養育費の徴収がされても、その額が、監護親の受給する所得補助の額より少なければ、非監護親の支払ったもの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まったく結びつかないことになり、それでは、児童扶養システムに対する当事者の随順意識 (compliance) は生まれてこないということを考慮して導入されたものであった。

これにより、非監護親がCSAを通じて査定された養育費額を支払うと、監護親が現在所得補助を受けているケー

スでは、その支払われた養育費額が所得補助相当額より少ない場合であっても、監護親は、所得補助額に週一〇ポンドのプレミアムをプラスした金額を受け取ることができるとしたのであり、しかも、これによって非監護親の支払いが、プレミアムの分だけは子の利益に直接結びつき、離別後も、「非監護親が監護を続けていることの明確なシグナル」となって子どもに伝わるというメリットもあわせて強調されたのであった。⁽⁵⁾

そして、右のような改革案を打ち出した白書は、「新しい児童扶養サービスによって、養育費は、現在のように六ヶ月以上ではなく、むしろ四ないし六週間で流れることになる」という期待をも明言していたのであった。⁽⁶⁾

ところが、新たな展開を期した児童扶養制度の始動は、予定していた二〇〇一年を大幅に遅れ、二〇〇三年三月にようやくスタートに漕ぎつけたものの、そこに待ち受けていたのは、まさに悲惨というほかない末路であり、児童扶養システムの三度目の構築へとつながるをえなくなったのである。

本稿は、これまで、右にみた児童扶養システムの変転を追いかけてきたこともあって、現在、イギリス政府が、心機一転、威信をかけて取り組もうとしている児童扶養制度の構築について、本年中の新システム導入の成功を前提として、まずは、右の制度崩壊の末期から新制度の導入に至る過程をたどることを目的としている。

(1) 川田昇『親権と子の利益』（神奈川大学研究所叢書二）（二〇〇五年 信山社）六〇頁以下参照。

(2) 同書一〇三頁以下参照。

(3) 同書九九頁。

(4) 同書一二三頁以下参照。

(5) 同書一二六頁以下参照。

(6) A new contract for welfare: Children's right and parents' responsibilities (1999) Cm 4349, para. 18.

二 第二次児童扶養システムの破綻

1 二〇〇〇年児童扶養法の施行とその運用状況

労働党政権により再構築された第二次の児童扶養システムは、当初の計画では、二〇〇一年に稼働を開始するはずであったが、すでに述べたように、結局、そのスタートは、二〇〇三年三月三日にまでずれ込むことになった。

この児童扶養システムの再構築に向けて強調されたことは、「既存システムの非効率、複雑さ、不要なお役所仕事」を否定し、「積極的に現代的な児童扶養サービス」を構築することであり、そこであげられた特徴としては、第一に、養育費の査定につき、非同居親の純所得に資格児童の数に応じた一定のパーセントを乗じ、調整は共同監護のような場合に生ずるだけという査定公式の単純化、第二に、エイジェンシーの資料提出等の要求への当事者の不随順に対する一、〇〇〇ポンド以下の罰金の賦課、児童扶養の不払者の運転免許証の没収等のサンクション体制の強化、第三に、親との電話でのやり取りを中心とした情報・支援サービスの強化、そして第四に、六週間を目標とした養育費の流れの迅速化であった。⁽¹⁾

しかし、新体制のスタートは、決して順調なものとはいえなかった。

下に掲げる表は、新システムの始動から一年半の間のエイジェンシーの稼働状況を示すものである。これによれば、スタートからのこの期間、申請された件数

年 月	2003年			2004年			合計	率 %
	3-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9		
受理数	73,582	78,982	85,306	83,652	83,094	73,534	478,150	100
終了数	12,648	38,583	49,453	51,876	45,097	40,465	238,122	50
算定中	6,671	23,857	29,672	31,229	25,657	23,526	140,612	29
終了数	5,977	14,772	19,781	20,647	19,440	16,939	97,510	20
初支払	461	5,164	11,473	14,017	14,974	15,098	61,187	13

は各四半期に、七万件台から八万件台で推移している。そして、全期間の受理総数約四八万件弱のうち、半数である二四万件弱がクリアされているにすぎず、しかも、そのうち一〇万件弱が終了しているだけで、一四万件が未だ査定中というのである。さらには、査定されたケースでも、初回の支払いを受けるまでに至った件数が六万件強であり、これは、受理総数のわずか一三%にしか過ぎないのである。⁽²⁾

しかし、このような申請の受理から実際の支払いまでの驚くほどのスローな対応ぶりについては理由があった。新システムの始動から二年を経た二〇〇五年発行のCSA年次報告書は、当時の状況を次のようにふり返る。⁽³⁾

エイジェンシーは、二〇〇三年三月三日から新しい規則の下での申請を処理し始めた。これは、現存のケースの古いコンピュータ・システムから新しいコンピュータ・システムへの「転送(migration)」と、古い計画から新しい計画への「変換(conversion)」から始まることになる。この作業によって、扱われるすべてのケースについて、新しい計画において意図された利益および計画されたより単純なオペレーションがもたらされることになるのである。しかしながら、エイジェンシーは、新しいコンピュータと、これに連動した電話サービスにより、そして、結果的には、二つのコンピュータ・システムを動かし続けることによって、文化的・技術的の両側面において、一連の操作上の困難に突き当たってしまったのである。

続いて同報告書は、新システムの運用開始から二年をすぎた二〇〇五年三月三十一日の時点におけるCSAによるケースの処理状況について、次のように述べている。

エイジェンシーの取扱件数（プロセスの全てのステージでの公開のケース）は約一四〇万件であった。これらのうち、およそ四五万二、〇〇〇件は、新しいコンピュータ・システムで動いている新しい計画ケース（操作上のミスによる一万件を含めて）であった。およそ七一万四、〇〇〇件は、古いコンピュータシステムで動いている古い計画のケースであり、二五万件が、（何らかの理由で、古いコンピュータシステムから移動して、新しい計画の申請に結び付けられてしまった）新しいコンピュータシステムで動いている古い計画のケースであった。

このような二つの異なるコンピュータ・システムの上に新旧の両計画が継続しているということは、操作上の困難に直面する新しい計画の方について、エイジェンシーの構想する計画された新しい方法がまだ実現していないし、改革で意図された利益もいまだが実現していないことを意味するのである。

他方で、二〇〇五年に、こうした状況にあった新しい児童扶養システムのもとにおいて、非監護親が払うべき児童扶養の額の算定方法が争われたケースが判例集に登載された。⁽⁴⁾これは、非監護親が自営の個人商店主であり、三人の子どものために支払うべき児童扶養の額の査定が、当初のエイジェンシーの計算では、父の総収入から減価償却および所得控除を差し引いた課税対象額を基礎にしてされたため、所得補助を受給する監護親である母の側からの不服申し立てがなされ、不服審査委員会において、父には所得控除を差し引く権利はないという決定が下されたため、父が上訴し、上訴裁判所（Court of Appeal）が、父の上訴を容れ、事件を不服審査委員会に差戻したという事件である。本稿との関係において、この判決が注目されるのは、審理に当たったワード裁判官（Ward LJ）が、次のように述べた点である。⁽⁵⁾すなわち、

この事件の査定額の決定があつたのが二〇〇三年九月であつて、三年後の今も私たちがそれを確定していないでいることを考えると、ゾツとする。この家族は、この遅延と不確実性から害を受けているのであり、この異常さが、法改正のあつた当時に注目されず、対処もされなかつたことは嘆かわしいかぎりである。

このように、主としてコンピュータ・システムの不具合（IT問題）に起因する運営の混乱から、児童扶養制度は、まさに危機的状況に追い込まれていたのであつた。

2 児童扶養制度の再構築への始動

以上に見たようなCSAの制度運用に対する当事者たちの不満が高まる中で、議会の労働・年金特別委員会は、早くも、二〇〇三年と、二〇〇四年の二回にわたり、この児童扶養制度の運用状況のあり方についての調査を開始した。そして、二〇〇五年一月公開の報告書は、三〇項目について、しかもそのいくつかにはこの年の「イースター（三月）まで」という期限つきで、いわば最後通牒ともいふべき改善勧告をした。しかし、その細部に対する考察は、本稿の今後の展開にとつて必ずしも必要ではないので、その報告書自身が、勧告内容の要点を示すべくその冒頭で掲げる「報告書のハイライト」から、主要な部分を次に引用してみよう。⁽⁷⁾

● 私たちは、児童扶養エイジェンシーが、今や、危機の中にある欠陥組織であると信ずる。その受益者である子どもたちが受け取ることのできるサービスを用意するために緊急かつ急進的な行動が起さなければならない。委員会は、提案されているCSAのスタッフの削減は、ITシステムを含めたエイジェンシーのビジネス変革プ

- プログラムが完全に機能することの証明があるまでは一時停止されるように強く勧告する。
- 上級の経営陣 (senior management team) は、重要な文化的なシフトを通じてエイジェンシーをリードするこゝとに失敗をした。現場スタッフの十分なトレーニングは明かに不足し、そのガイダンスと手続きに欠陥があったように思われるうゑ、現場スタッフがその手続きに従うことを保証する十分な監視があつたかどうかも疑わしいのである。
 - 大臣は、大幅に遅れたITシステムの状態を覆う継続的な混乱に関し、そのシステムについての正確な状況を議会に説明し、かつ古いCSA計画から新しいそれへのケースの「転送」と「変換」というプログラムの完成に於て達成可能な目標をセツトすることにより、二〇〇五年のイースターの前までに、その混乱を終らせるべきである。
 - この報告書に対する回答において、現在のCSAに救済の余地があるかどうかの判断にとつて必要な情報を提供できないのであれば、委員会は、CSAを廃止するか、子どもの財政的援助のために作動する別の政策セツトを計画するオプションを考慮するように勧告する。また、CSAが廃止されるのであれば、後任の委員会が代わりの政策を考案するように勧告する。
- 以上のような議会による厳しい指摘を受けたCSAは、同じ年の二〇〇五年四月に長官の交代を行い、ステイーヴン・ゲラティ (Stephen Geraghty) の就任が決まるとともに、彼を中心として、エイジェンシーの今後の運用の抜本的見直し (a root and branch review) の作業が始まることになった。
- 他方、五月の総選挙において、労働党は引き続き政権の維持を決めるとともに、労働・年金大臣には、新たに同党

のブランケット議員 (David Blunkett MP) が就任し、右の作業への協力体制が固められた。

そして、同年九月に、右の作業の一貫として、今後においてエイジェンシーの処理対象となるかもしれない潜在的な児童扶養のケースについて、「親たちに対し、どのようにしたら、自分自身で、児童扶養のための満足のいくアレンジを考え出すことができるかについての助言」をし、「児童扶養について、親自らによる満足のいくアレンジ」が可能となるような援助をする「新しいゲートウェイ・サービス」が用意されることが、ブランケット労働・年金大臣によって公表された。⁽⁸⁾

このサービスの目的として、同大臣は、「この方法によって、現在、年に二九万件を動かしているCSAに向けて新たに流入してくるケースを軽減できるものと期待している。これによって、子どもと親を援助するというだけでなく、CSAが、未処理のケースおよび旧計画から新計画へのケースの「変換」に対し力を集中させることを可能にすることになる」と、率直に述べている。

他方、同年一月一六日に、議会において、ブレア首相は、CSAに関して、議会議員との間で、次のような質疑応答を交わしている。⁽⁹⁾

ケネディ議員―首相、あなたは、一九九七年に、児童扶養エイジェンシーについて、「大衆の信頼を失った」と言った。今日、同じエイジェンシーは、その官僚組織に費やされる費用の一ポンドごとに、救われる子どもたちのための利益を、たったの一・八五ポンドしか獲得していないといわれている。首相、あなたは、そのようなゾツとさせられるような実績をどのように考えているのか。

首相―児童扶養エイジェンシーが獲得している金額がその管理コストの金額に比して少額であることはその通り

である。しかし、一九九七年当時と状況は異なっている。しかも、私は、今日の状況を防御しようとは考えていない。「中略」エイジエンシーが極端に困難な状況にあることは確かであって、その打開策が何であるかを緊急に探求している。「中略」しかし、エイジエンシーが、調査、裁決、強制を担当する当局のままだとしたら、その運用については費用効果を高めることは極度に困難なことなのである。さらに、エイジエンシーが扱う大多数のケースにおいては、関係する子が、今ある婚姻や安定したパートナーシップから生み出されるわけではないのである。「中略」児童扶養エイジエンシーは、前の保守党政権が、親が子に対する義務を遂行することを確実にするために創設したものである。しかし、エイジエンシーが、そのような仕事を担当するのに適切であったということができないわけではない、というのが真実である。

このように、政府自身も、新たな児童扶養システムのあり方について明確な方向性を見出していなかったとはいえ、現行制度の存続に対する熱意も示されておらず、事態は、まさに、旧制度を清算する方向に向かっていたことは確かであった。

こうした雰囲気の中かで、家事事件専門のソリシタの共同組織である『解決 (Resolution)』も、児童扶養制度の改革についての提案を公表していたことが注目される。マスコミ向けに出されたプレス・リリースによれば、その改革案は、すでに六月の時点で、政府の求めに応じ、報告書として提出されたものとされ、その概要が紹介されている。以下、参考のため、これを引用してみよう。⁽¹⁰⁾

ほとんどのケースの処理のためには、二〇〇三年に導入されている透明な算定公式をそのままにすべきであるが、

公式における主要な要素としての収入の把握については、信頼性の高いデータとして、内国歳入庁 (the Inland Revenue) への簡易なアクセスを許すようにするべきである。

複雑なケースを速やかに解決するために、新しく児童扶養仲裁人 (Child Maintenance Arbitrator) を導入すべきである。そうすれば、争いについて公平かつ最終的な決着を得られる。これは、支払いの遅れも防ぐことができる。複雑なケースを除去することは、エイジェンシーの障害を取り除き、労力の解放につながるからである。一般的にいつて、カップルは、言いたいことが言えて、その結論が偏りのない熟練の第三者によって示されたときには、その提示された解決案を受け入れるものなのである。

支払いを確実にすることだけを任務とする養育費取立強制のための機構は、別に設立されるべきである。未払の者が大目に見られないように、現存の権限はより広い範囲で行使されるべきだからである。

このように、『解決』の案は、通常のケースの処理は、これまでどおり児童扶養エイジェンシーの処理に委ねつつも、解決が困難なケースについて、仲裁人を新設して当事者の合意達成を援助するということを主眼とし、強制機構を分離することによる養育費の不払者に対する強制の強化を図るという提案も含むものであった。前述のように、この案が政府に提出されたのが六月であったという時期との関係で推測すると、内容的には、前述したプランケット労働・年金大臣が前年の九月にその開設を公表した「新しいゲートウェイ・サービス」は、この『解決』の提案が影響を与えたものと思われる。

ところで、前述したゲラティCSA長官とプランケット労働・年金大臣との協働によるエイジェンシーの今後の運用の抜本的見直し策の提案は、二〇〇五年一〇月に公表されることが予定されていたものの、それが実現できないで

いた同年一月に、二〇〇〇年児童扶養法にもとづくシステム運用の開始時点から数えて三人目の労働・年金大臣として、ジョン・ハットン議員 (John Hutton MP) が任命された。

そして、その就任当日に、CSAから、「児童扶養エイジェンシー戦略プラン概要 (Summary of CSA Strategic Plan)」と題する小さな文書が新大臣に提出され、大臣はこれを公表する労をとらされる形になった。

それは、右のゲラティ長官らの検討による政策変更の方向性を確認するためのもので、第一に、「親自身によるアレンジ」を助ける専門的ミデイエーション・サービスの試験的实施、第二に、他のエイジェンシーのもつデータの広範な活用による「養育費のより単純で能率的な流れ」の実現、第三に、給与の天引命令の日常的使用、法定の夜間外出禁止令、パスポートの撤回を含む頑強なサンクションによる「負債、徴収、および強制措置の強化」、最後に、ケースの閉鎖と二〇〇八年一月までのコンピュータ・システムにおける「転送」と「変換」を促進する「ごみ掃除 (cleaning up the mess)」⁽¹⁾、という四点が示されたものの、第一のミデイエーション・サービスの導入以外は、ほとんど目新しいものはなかった。

ともあれ、年明けの二〇〇六年の二月に、CSAから、『運用改善プラン二〇〇六―二〇〇九』と題するA四版一四頁の文書が、ゲラティ長官による「クライアントへの私たちのサービスを改善し、私たちが集めるお金の量を増やし、非居住の親からのより大きな随順を得て、将来に発展する政策を実行するためのより良い基盤を提供する」という何度となく繰り返された決まり文句を連ねた巻頭言を掲げつつ公刊された。⁽¹⁾

しかし、その改革案が公表されたまさにその日に、ハットン労働・年金大臣は、CSAの将来についての彼自身の所見を開陳すべく、議会における議場の発言台に立っていたのであった。

そして同大臣は、児童扶養制度の変遷をふり返り、一九九一年児童扶養法によって設計されたCSAは、「親の責

任が適切に強制されることを確実にし、子どもと家族により良いサポートを提供するように設計された適正なものであった」という評価は与えられるものの、「その良き意図が、良きパフォーマンスに転換されなかったのである」とする。そして、二〇〇〇年法の施行以降は、「エイジェンシーのパフォーマンスは改善され、養育費の支払いを受ける子どもの数を二倍近くにし、本年には、一九九七年のレベルの二倍に当たる約六億ポンドの養育費が徴収されるはずであり、その改善はエイジェンシーのスタッフの努力のおかげ」であるとし、「多数の不公平な批判にも対処しつつ、彼らがなした専念と献身に対する感謝」の言をささげつつも、エイジェンシーの現状について、次のように分析したのであった。⁽¹²⁾

エイジェンシーは、現在一五〇万件のケースを管理する。養育責任があるとして肯定的に査定された六七万ケースのうち、ちょうど四〇万人を超える監護親が、徴収サービスまたは実施されはじめた養育費直接アレンジ (Maintenance Direct arrangement) を経由して、実際に何らかの支払いを受けている。しかし、三〇万件以上の残務は存在するのである。養育費として四五億ポンドを集めているにもかかわらず、未収金は三〇億ポンド以上も積み上げられ、それを管理するために、すでに、優に三〇億ポンド以上が納税者の肩にかかっているのである。

ひとり親のわずか三〇パーセントしか養育費を受けとっていない。社会給付を受けるひとり親の一五%未満が児童扶養エイジェンシーを通じて幾ばくかの養育費を受けとるにすぎない。このような結果について、この制度が取って代わった司法制度の下にあったときの状況よりも、幾分かでも良くなったかを示すような証拠はない。それがなぜかは不明であるが、本日、当労働・年金省のウェブサイトにおいて、児童扶養エイジェンシー長官による勧告が公表されている。

このように述べた後、同大臣は、この長官による勧告の内容について次のように要約する。⁽¹³⁾

そのレビューは、生産性とパフォーマンスを増大させるためのエイジェンシーの運用の再構築を勧告している。それは、「転送」と「変換」、回収不能債権の償却とケースの閉鎖、残務の除去と債権取り立てをサポートするためにより大きな業務委託の活用をあげ、これらのために必要な新しい権限の立法化を提案する。そして、この計画のために、次の三年間に三億ポンドの公金の追加とエイジェンシーの現行の予算として年四億ポンドを要求しているのである。

そして、同大臣は、この勧告の妥当性について疑問を呈し、また児童扶養エイジェンシーのかかえる現状の複雑さ、その解決の困難さを指摘したうえで、その廃止という、自らの到達した結論を述べるのであった。すなわち、

しかしながら、たとえその計画が完全に実行されたとしても、三年という期間の終わりに、ひとり親の半分だけが養育費を受け取り、社会給付を受ける親については、たったの三分の一だけが何らかの金額を受け取るもの、より多くの親たちは、養育費を受けとるとしても、査定の対象となった者の約半数が、五ポンドもしくはそれ以下を受け取る資格をもつただけだというのである。そのような状況でありながら、三〇億ポンドもの公金を追加することが正しいとは、私は思わない。

私たちの誰もが知っているように、児童扶養エイジェンシーは多数の最も難しいケースを扱っている。ケースの五つのうち一つにおいて親たちは一度も同棲したことがない、五パーセントは父性が争われている、非同居親の半

分は子どもと全く面会したことがない、およそ一五パーセントはしばしば一つ以上の他のケースにリンクしている、そして新しい申請者の七〇パーセントが社会給付の受給者であって児童扶養エイジェンシーを使う以外には選択の余地がない人々なのである。

その複雑さを考えると、私たちは、シンブルな解決をいうことの方に対し、むしろ不審をいだくべきなのである。現状をそのまま進めることが解答ではないし、現存の構造のまま、エイジェンシーの仕事を他の省庁に渡すとしても、それは大量にすぎる。現在、五〇万人以上の子どもたちが、エイジェンシーを通じて集められた養育費の支払いによって利益を得ており、私たちはそれを確実なものにしなければならないとはいいいながら、これを根本的に変革していくための時間はないのである。

ここ三ヶ月の間、私は、この問題について熟考を重ねてきたが、現状におけるエイジェンシーも、またその政策も、この目的にとってふさわしいものではないという結論に到達したのである。

以上のように述べたうえで、ハットン労働・年金大臣は、元リバプール市参事会議長のデヴィド・ヘンショウ卿(Sir David Henshaw)以下、デヴィド卿と⁽¹⁴⁾言⁽¹⁴⁾に対し、児童扶養のシステムを完全に再デザインしたものを提案するように委託したことを明らかにし、そのことについて、次のように述べたのであった。

第一の目的は、子どもの福祉を確実にすることではなければならない。デヴィッド卿には政策についても、また、それを成し遂げるために必要とされている運用機構についても構想してもらおう。そして、いかにしたら、親が子どもに対する責任を果たすことを最大限に保証し、他方で納税者にとってのコストを最小限にするかについても考え

でもらう必要がある。

デヴィッド卿には、仕事を引き受けるについて、次のようないくつかの難しい選択ないし疑問についても扱ってもらった。すなわち、親の関係が破綻した場合に、最善の子の扶養について親自身が公平な結論に達成できるようにするためには、親に對しいかなるサポートとアドバイスを与えるべきか、子どもが養育費の支払いを受けられるように保証するためのより費用効果の高い方法を見出すことは可能か、責任を強制して子どもにより多くのお金を与えることと納税者に対する見返りとの間の適正なバランスは何か、社会給付の受給者は、仮に適切な非公式のアレンジをしても、エイジェンシーの使用を強制されるべきか、親たちが元の鞘に収まる決心をし、関係を再出発させたケースについても、政府は追いかけて続けるべきか、等である。……私は、デヴィッド卿に對し、夏の休憩の前に調査結果を私のもとに届けるように依頼した。

こうして、事態はまったく新しい方向へと動き始め⁽¹⁵⁾、デヴィッド卿の率いる検討チームによる児童扶養システムの改革に向けての検討が開始されることになったのである。

- (1) 川田・前掲一二八―九頁等参照。
- (2) HC Work and Pensions Committee, 'The Performance of the Child Support Agency, Second Report of Session 2004-05, HC44-1, January 2005, para.28.
- (3) Child Support Agency Annual Report and Accounts 2004-5, pp.76ff. Appendix - Child Support Reforms, col.4, July 2005.
- (4) Smith v. Secretary of State for Work and Pensions [2005] 1 FLR 606.
- (5) Ibid., 622.
- (6) HC Work and Pensions Committee, op. cit.

- (7) Ibid., p.3, 'Report highlights.'
- (8) New gateway to help resolve child support cases, posted 26/09/05, DWP Press Release.
- (9) HC Deb 16 Nov 2005, Vol. 439, Cols. 964-5.
- (10) Resolution's Press release, 17.11.05.
- (11) Child Support Agency, Operational Improvement Plan 2006-2009, February 2006.
- (12) HC Deb 9 Feb 2006, Vol.442, Col.1019.
- (13) Ibid., Col.1020.
- (14) Ibid., Col.1020-21.
- (15) デヴィッド卿の報告書が提出される直前の二〇〇六年六月に公表された二〇〇五、〇六年の会計監査院の報告書も、「児童扶養改革は、多くのニーズにあった新規則、単純化された計算、そして新しいITシステムの装備の面からの期待に反して、顧客サービスと行政的な効率の改善を果たすことに失敗した。その改革は、不成功であったとはいえ、一九九三年のCSAを設立に導いた政策を実現するための最後の試みであった。この政策には、多数の、多分ほとんどの顧客の側の随順への粗末なインセンティブとからんで複雑な行政プロセスを必要としていた。後知恵ではあるが、エイジェンシーは、コスト効果の高い政策達成を可能にするようには、決して組み立てられていなかったのであろう」と述べている (National Audit Office, Child Support Agency. Implementation of the Child Support Reforms, HC 1174 Session 2005/6, 30 June 2006, para. 8)。

三 新児童扶養システムの構築

1 デヴィッド卿の基本的構想

二〇〇六年七月に、デヴィッド卿が、その率いる調査チームとともにした検討の結果としての新児童扶養システムの再デザイン・プランを答申するA四版全七〇頁の報告書が、コマンド・ペーパー (Cm 6894) として議会に提出され、かつ公刊された。⁽¹⁾

報告書は四つの部分に分けられ、序章では、デヴィッド卿の序文に加え、本文および勧告のそれぞれの要約が掲げられる。本文では、第一部「再デザインされた児童扶養サービス (Redesigned child support services)」、第二部「児童扶養を実現するための新しいモデル (A new model for delivering child support)」として、チームによる構想が展開され、そして第三部が付録に当てられている。

デヴィッド卿は、自らしたためた序文において、この制度の再デザインに向かうための基本的な考え方を、次のように述べている。⁽²⁾

私は、わが国において、児童扶養が組織される方法について根本的変革の必要があると断定した。現行のシステムは国家に対し、不可能な任務を課しているのである。この報告において、私は次の三つのコア領域の問題に取り組みようと思う。すなわち、子ども (children)、責任 (responsibilities)、随順 (compliance) である。

基本的に、国家は、子どもの福祉を確実にするために、児童扶養 (child support) に関わっている。親たちは、自分の子に責任をもっているのだから、親が自分自身でそのアレレンジをする責任を果たしうるようにしてやらなければならない。合意ができないか、あるいはその意思がない場合にこそ、国家は介入でき、子どもの財政的援助を保障してやる必要が生ずるのである。もし親が、その責任を避けようとするならば、国家には随順 (compliance) を確保すべき役割がある。子どもは、その援助を自分のものにする権利を持っており、国家は、子どもの権利行使をサポートするサービスを提供しなければならないのである。

報告書は、デビット卿のもつ以上のような考え方に立って、児童扶養のための制度および政策の変更を描くことに

なる。そこで、脚の考えるところを、序文における叙述⁽³⁾の限りにおいて敷衍しておくことにしよう。

まず、児童扶養のシステムのあり方として、第一に、「社会給付の受給の有無に関わらず、すべての親が、その責任を果たすことができるようにしなければならない」というのである。つまり、子を扶養することは、親の責任に属し、これをアレンジすることも、親自身のみがなしうる責任なのである。それゆえ、現行制度のように、社会給付を受給する監護親について、自動的に児童扶養エイジェンシーの使用を義務づけることはできないものと考えるべきだということになる。

第二に、「社会給付を受給する親も、ほとんどの場合に、受けとった養育費を手元に置くことを許されるべきである」という。つまり、非同居親が児童扶養費として支払ったものについて、現行法では、支払額のうちの一〇ポンドだけを、児童扶養プレミアムとして監護親の手元に置くことを許し、これを超える金額は、国庫に帰属させることになっているが、しかし、これは、右に述べられたところからすれば、子の福祉の確保という国家関与の根拠を逸脱する権限行使なのである。非同居親が支払った児童扶養費は、原則としてこの超過分までも含めた全額が、社会給付の受給者たる監護親の手元に置かれるべきなのであり、そうすることが、かえって、「子どもの貧困撲滅を掲げる政府の政策目的にかなう」ことになるものとして是認されるというのである。

そして、このようなアプローチによる制度設計と政策変更のもとの「組織は、児童の福祉と責任の強制に焦点を合わせてゼロから始まるべく設立され、過去からのシステム上の困難に汚されるべきではないのである。責任の強制は、新しいアレンジのカギとなる要素であり、スタートは、現存のエイジェンシーの中の新しいリーダーシップのもとでされなければならない」として、児童扶養エイジェンシーによる残務整理は残るとしても、新システムは過去とのクリーン・ブレイクのうえで、新たな主体として、その運用を開始すべきことを提案するのであった。

最後に、デヴィッド卿は、今回の児童扶養システムの改革にかけたみずからの意気込みを、次のように記している。

親を第一の責任者とした子どもの福祉は、この総体的なアプローチの心臓部分である。責任を背負うことの不履行は、随順の確保をはかるための国家の介入を導く。児童扶養政策は、子どもの福祉を実現するについて失敗を繰り返す改革の過程に耐えてきた。今、私たちはこんな調子につき合っている暇はない。この報告書は、二一世紀にふさわしい児童扶養システムを創造し、そしてその実現を可能にするための真の変革の機会を提示するものである。

以上のように、デヴィッド卿は、国家は、親が自ら合意できないか、あるいはその責任から逃れようとするときのみ、関与すべきであると考え、制度の構想においては、まず、「親自身によるアレンジを妨げる現在の障壁を取り除くこと」が必要であり、国家の関与を予定する児童扶養システムを再デザインするについては、「より難しいケースと効果的な強制が必要なケースに焦点を合わせること」でなければならぬことになる。⁽⁴⁾

以下、報告書が提示した勧告の主要なものを列挙してみよう。⁽⁵⁾

- 総体的な変革 — 親が児童扶養のために自らアレンジすることを許し、そのようなアレンジが可能でない場合に、国家による迅速かつ効果的な関与が伴うシステムを創設
- 社会給付受給親のための変革 — 社会給付を受給する監護親に対する児童扶養の申請強制を撤廃
 - a 社会給付計算における養育費の無視 — 所得補助計算において、高い閾値までの児童扶養の受取り額を無視

- b 住宅供給付金および地方税優遇措置計算において、児童扶養の受取り額を完全無視
- 情報及びアドバイスのサービス — 児童扶養情報が適正に開示されることを保証するためのアドバイスサービスの再配置
- システム — 現行の二ヶ月のブレイク・ポイントの除去により二〇〇三年以前の合意命令を復活
- 強制 —
 - a ビジネスライクな強制の管理
 - b パスポートの剥奪権限を含む新しいサンクションの導入および財政上の処罰などの現行の権限行使の増強
- 新サービスの実現 —
 - a 児童扶養行政を担当する新組織の立ち上げ
 - b 残務整理と旧債務の強制を任務とする主体の時限的な立ち上げ
- 変換 —
 - a 現行システムから再デザインのシステムへのケースの変換 (conversion) の否定
 - b 新しい行政システムの使用を希望する親に対する再申請のサポートの保証
- 新しい運用モデル — 民間の非営利の公共部門からの専門家を集めた委員会組織を通じて児童扶養を実施

以上のような勧告を受けた政府は、後述するように、基本的にはこれらを受け入れるかたちで児童扶養制度の変革に乗り出すことになるから、ここでの諸勧告の詳細についての考察は不要と考えるが、最後に、次の四点についてだけ、報告書の考えるところを、やや詳細に見ておくことにしよう。

すなわち、第一に、この報告書が、なぜ制度のクリーン・ブレイクイが必要と考えるのかについて、第二に、それによってイメージされている変革後の新たな児童扶養システムについて、第三に、新制度への移行においては避けて通ることができないにも関わらず、現行システムの運用においてはまさに混乱の元凶となった旧制度から新制度へのケースの「変換」の問題に対する制度上の対処について、最後に、報告書が、勧告の本体には含めなかったものの、「考えてもよいオプション」として追加し、結果として政府がその積極的な実現に取り組むことになる「共同出生登録責任 (the legal responsibility to jointly register birth)」の制度化について、である。

まず、クリーン・ブレイクの必要性について、報告書は、「過去の失敗という遺産は重要であり、新しいアレンジを危険にさらすことを許すことはできない」としたうえで、現行制度について、「CSAブランドは著しく傷つき、クライアントの間の信頼性は非常に低い」と規定する。そして、そのような状況は、「お粗末なレベルの顧客サービス」、成功することのない改革の繰り返し、そして、「ITシステムにおける旧から新への変換問題」によってもたらされたとして、「過去の間違いが繰り返されないこと、そして、サービスが過去の欠陥によって汚染されないことを保証する」には、「新しい組織を創設することだとする。そして、そのことにより、「過去とのクリーン・ブレイクを可能にし、古い債務の処理から児童扶養の実現を引き離すことができるのである。クリーン・ブレイクこそが、新しい組織が生み出す新しい文化と期待への盛り上げりのチャンスを最大限にするのである」と述べるのであった。⁽⁶⁾

次に、変革後の新たな児童扶養システムについて、前に列挙した勧告が「親が児童扶養のために自らアレンジすることを許し、そのようなアレンジが可能でない場合に、国家による迅速かつ効果的な関与が伴うシステム」と表現していたように、報告書は次のようなデザインを描く。⁽⁷⁾

すなわち、基本としては、「国家あるいは法制度の関与なしに児童扶養について合意する意思があり、かつそれが

可能な親たち」のために、両親の間で児童扶養をアレンジすることを許す「私的ルート」をつくることである。

さらに、親たちが、自分たちのする児童扶養の私的アレンジに「法的効力を付与することを望む」場合、あるいは、離婚などの紛争解決の一環としての「児童扶養の合意形成」を望む場合には、「アレンジ自体に争いがないかぎりでも、裁判所による『合意命令 (consent order)』を得られるようにする」ことである。前に列挙した勧告の一項目である「合意命令の復活」は、まさにそのような「法的ルート」を作るためにほかならないのである。⁽⁸⁾

そして、右のいずれのルートにも進めない当事者、すなわち、「私的に合意することができないか、あるいはその意思がない親たちのため」に、「行政サービスとして、養育費を計算し、支払いを確立・監視し、必要な場合には随順を強制」する「行政ルート」を用意するというのである。

さらに、「変換」問題への対処については、報告書は次のような構想を述べる。⁽⁹⁾

まず、「現行のアレンジと新デザインシステムの間を移動する親は、児童扶養を解決するための将来のオプションのなかから、明確な選択をしなければならないことになる」とする。つまり、「既存の児童扶養エイジエンシーに留まるといふオプションはもたない」のであり、新しいシステムにおける前述の三つのルートから「児童扶養を解決する最も適切なルートを選択することになる」のである。

次に、「行政的なルートを通してのアレンジを望む親は、新しい組織に対して再申請する」ものとす。クライアントにそうすることを要求するのは、「現状に留まるといふ怠惰なオプションを受け入れるよりむしろ、アレンジをすべき最良のルートを積極的に考えるといふことを奨励する助け」になるし、「まさに、親たちと新しい行政主体の双方に『新たな出発 (fresh start)』を可能にする」からだと述べるのであった。

さらに、「新しいシステムを選ぶことを決めた親たちは、そのケースについて再査定を受けることになる。これは、

その児童扶養アレンジが新しくデザインされた政策とその枠組みのもとにおいてなされることを意味する。そうすることは、そのケースに、「クライアアントに関する」最新の情報を反映させることができるし、「変換」の必要性を取り除くことを可能にするのである。そして、養育費が流れ続けることを保証するために、現存しているアレンジは、新しいケースの処理が落ち着きを得るまでの間は、終了させないことにする」としたのであった。

最後の問題として、「共同出生登録責任」について、報告書は、これを、児童扶養の義務者たる「非同居親たちを追跡するために必要とされる情報を改善するために導入されうるオプション」としてとりあげ⁽¹⁰⁾。

まず、「行政主体は、あるケースを扱う前に、監護親から最小限の情報を要求することができるはずである。非同居親を確認するために十分な情報を提供することを、監護親から義務づけてよい」としたうえで、先例として、オーストラリアでは、出生証明書に父親の名前がないか、出生前の母との同棲があいまいな場合には、母は、CSAへの申請の前に、父性を証明しなければならぬことになっているとして、「この政策オプションにとっては、共同出生登録を法的責任化することが最もよく適合する」と述べていたのであった。

以上に見てきたようなデヴィッド卿の報告書が提出されるや、政府は、直ちに『新しいスタート 児童扶養の再デザインーデビッド・ヘンショウ卿に対する政府の回答』と題するA四全一七頁のコマンドペーパー (Cm 6895) を公刊し、その序文において、労働・年金大臣ハットンが、「デヴィッド卿は、変革のための勧告を提出した。私たちは彼の主要な勧告を受け入れる。そのシステムは、よりシンプルで、より官僚的でなく、より費用効果が高くなければならないのである。人が児童扶養をアレンジするために国のシステムを使うかどうかを決心することはその自由な選択に委ねるべきである。システムは子どものニーズを優先させるべきである。親たちがより容易に子どもの養育費の支払に関する合意に達することができる場合には、システムは、その新しい機運の発生を助けるべきである。そして、

児童扶養の実現に新鮮なスタートを与えるために新しい組織をつくり、過去とクリーン・ブレイクすべきである」と述べて、デヴィッド卿によるクリーン・ブレイク・アプローチからの改革提案に対するほぼ全面的な支持を表明したのであった。⁽¹¹⁾

2 白書による児童扶養制度改革の提案

政府は、デヴィッド卿の答申のあったと同じ年の一二月には、「児童扶養の新システム (A new system of child maintenance)」のタイトルで、A四版全一〇三頁からなる大部の白書を、コマンド・ペーパー (Cm 6979) として議会に提出し、かつ公刊した。⁽¹²⁾

まず、白書自体が、「政府の改革のための四つの原理 (The Governments four principles for reform)」として、スローガンの掲げた児童扶養システムの改革原理を、次に引用してみよう。⁽¹³⁾

- できるだけ多くの親たちが子のための支払いの責任を果たし、多くの子どもがこれから利益を受けることを保証することによって、児童貧困問題への「政府の」取組みを支援すること (help tackle child poverty)。
- 親たちに対し、可能な場合には自分自身による養育費アレンジを奨励し、またそうする権限を与えることによって、しかし、必要な場合には、断固とした効果のある強制体制を通じて (through a tough and effective enforcement regime) 支払いを強制する確固たる行動を起こすことによって、親責任を促進すること (promote parental responsibility)。
- 納税者からみて最も能率的な方法で、親たちの間にお金が行くような、費用効果の高い専門的なサービスを提

供すること (provide a cost-effective and professional service)。

- 親とそのアドバイザーに理解され、受け入れられるような、またスタッフにとつては、管理に値するような、利用しやすく、信頼性が高く、かつ反応の早いサービスの提供が可能となる単純さと透明さを有すること (be simple and transparent)。

そして、これらの原理に基づく改革の具体的な内容については、白書公表の当日に、現存のCSAの出したプレス・リリース⁽¹⁴⁾において、「白書における主要な諸提案 (The key proposals in the White Paper)」として掲げられたものが、前後して出されたこの種の文書の中で最も詳細かつ正確な要約とみることができるので、これを、次に引用することにしよう。なお、これによって、また、白書の勧告が、前述したデヴィッド卿の勧告にはほとんどよっていたことも確認できるであろう。

- 新しい児童扶養システムのすべての局面について責任を有する「児童扶養・強制委員会 (the Child Maintenance and Enforcement Commission = C.M.E.C)」と呼ばれる新しい組織を設立する。この責任には、親たちが自身によるアレンジを助けるための情報とガイダンスを用意することと、養育費の計算、徴収そして強制することも含まれている。この新しい組織は、児童扶養エイジェンシーにとって代わる。

- 社会給付を受給する監護親について、児童扶養を申請したとみなすという要件を取り除くことによって、児童扶養に関しての彼らの積極的な選択を促す。

- 親が、どのように、自分たち自身による児童扶養アレンジをし、あるいは新しいシステムに移行するかについて、

十分な情報にもとづいた決定 (informed decisions) をするのを支援するための高品質の情報とガイダンスを用意する。

● 社会給付を受給する監護親が、社会給付の受取り額のレベルに影響を与えないまま手元に置くことのできる養育費の顕著な増額を図る。

● 児童扶養査定手続きを簡単にし、かつ合理化すること——例えば、児童扶養を計算する基準として利用可能な最新年度の課税情報を使う。

● 養育費の不払いは見逃されることがないという明確なシグナルが発信できるように、徴収および強制手続きの改善を図る。これには、以下のものが含まれる。

・同居親のパスポートの停止を強制する

・養育費の支払いを怠ったときには夜間外出禁止に処する

・責任命令を裁判所に申請する手続きを廃止し、より迅速で、効果的な行政手続きに置き換える

● 負債の取り立て、管理に、これまで以上の力点を置く。

● やむをえない事情のない限り、いずれの親の名も、常に出生証明書に登録させる体制に移行することを図り、家族の扶養に関するより広い政府の政策に資するようにする。まずこの問題についての意見聴取を実施し、子ども福祉と弱い立場の母を保護するために、効果的で断固とした強制措置が可能と確信した段階には、そのための法制定があるのみである。

最後に、以上の概要をもつ白書の刊行をふまえたうえで、その公表の当日に、ハットン年金・労働大臣が議会にお

いてした、新システムに対する期待にあふれた趣旨説明の一部を次に引用しよう。⁽¹⁵⁾

今日の白書は五つの主要領域の提案をする。第一に、私たちは、親たちが私的な解決に達することを妨げる障壁を取り除く。第二に、私たちは児童扶養責任を査定し、処理することのためのよりシンプルで能率的なシステムを作る。第三に、私たちは、現存の児童扶養エイジェンシーを、新しい外局 (non-departmental public body) の児童扶養及び強制委員会と置き換える。第四に、私たちは、強制体制を大幅に強化する。最後に、私たちは、共同の親責任を促進させることを意図する……。

私たちが新しいシステムが置き換わることを期待している二〇一〇年からは、すべての社会給付受給者に対するはるかに高い非考慮上限額を導入し、それによって、より多くの子どもが、親の支払う養育費から利益を得るようになる。私は、それらの改正が、より多くの親に、自分たち自身での扶養アレンジに達することを奨励するのを手伝えるものと思う……。

最後に移行の問題である。一つのシステムからもう一つのシステムに移行することについての非現実的な期待が、児童扶養を改革するためのこれまでの試みを駄目にしてきた。新しいシステムに移行するについては、私たちは、CMECの組織ためのクリーン・ブレイクを用意することと、流れている養育費支払いが容易に継続することを確実にすることとの間のバランスをとる必要がある。今の会期の立法に続いて、私たちは二〇〇八年にCMECを設立することを目標としている。新しい査定と配達のシステムは二年以内に整理され、作動を開始するであろう。

現存のケースは、私的なアレンジもできるし、もし望むなら、新しいシステムへの移行、あるいはシンプルな送金サービスの利用もできる。送金サービスは、両親が合意するなら、現行の養育費査定額にもとづく両親間の養育

費支払いを継続させることによってその分裂を最小限にすることになろう。移行プロセスの最終的な詳細は、C・M・E・Cによって示されるが、私は、白書で述べられたアプローチが、新旧のクライアントの利害のバランスをとるものと確信している。

白書は児童扶養のシステムの基本的な新デザインを述べる。私は、これが、はるかに効果的で能率的なシステムにするための適切な基盤を用意するものと確信している。その基盤の上に、現実はこのエリアの政策が再編成され、子どもの貧困の問題に向けてはるかにダイレクトに大きな貢献をすることになろう。私はこれらの提案を議会に勧告する。

3 議会の特別委員会による政府への勧告

前述のように、二〇〇六年一二月に白書が公刊されてからまもなく、衆議院の労働・年金特別委員会は、一月十七日を皮切りに、同月二十四日、二月五日の三回にわたって、各界を代表する参考人からの白書について意見聴取をはかったうえで、三月一日には、A四版一〇〇頁からなる委員会報告書を公刊した。⁽¹⁶⁾

そして、すべてが順調に進むかのごとく意気込む政府に対して、報告書は、三五項目にわたる勧告を提示するとともに、全体的には、改革に向けてのより慎重な姿勢の維持を求めたのであった。

報告書は、白書全体を概観しての印象を次のように述べる。⁽¹⁷⁾

私たちは、児童扶養のシステムを改革しようとする政府の試みを歓迎するし、行政的に課せられるアレنجから離れて、私的な合意の方向へ動かすことによって新しい解決を求めようとする提案の大胆さについては了解した。

しかし、私たちは、態度を保留したい。私たちは、提示されたまさにこの政策の新デザインの段階において、新しいシステムがどのように働くのかについての適切な精査にもとづいた詳細が不足していることが気がかりなのである。加えて、白書のなかには、改革の原理と実際との間に、もともと相容れないものや矛盾するものがあるがかなり存在しているように思われるのである。

そして、報告書は、そのように、「すべての監護親が、自分たち自身で、自由に養育費のアレンジをすることができ」とする私的な合意に問題解決の焦点をあわせようとする白書の基本的なシフトについて、現在の段階では、「新しいシステムの下で、親たちの行動上の反応がどうなるのか、つまり、CSAの査定を受け続けるのか、CMECの査定に移るのか、私的な合意に達しようとするのか、あるいは養育費のために全く取り決めをしないのか、について、誰も判らない」のであり、そこで、「児童扶養エイジェンシーを導入した一九九一年法以前の状況に逆戻りしてしまふことを防ぐための鍵」となるのが、白書の提案するアドバイスおよびガイダンス・サービスの用意なのであって、「これらのサービスが、私的なアレンジにおける潜在的な力のアンバランスを正し、監護親が児童扶養を申請することをめはや強いられることなく、非同居親とのアレンジに向かうように奨励されることを支援してくれるはずである」としたうえで、次のように指摘する。

私たちは、改革の成功につながるそのような基本的な問題についての白書の実地的な提案についての不十分さが気がかりである。誰が情報を提供し、どのように具体化をし、どのように資金が提供されるのかに関しての詳細がないのである。私たちが聴取したある証言者は、現行のアドバイス・サービスのプロバイダが、これまでよりも大

きな役割を果たすだけのキャパシティを有していないことに焦点を当てていた。当委員会は、CMECについて、独立したアドバイザー・サービスを調達し、同時に、または、これをダイレクトに提供するという能力に関して半信半疑なのである。特に、この組織自体を、強制機関として売り出そうとしているときに、これらの二つの役割を一緒にすることの座りは悪くないのか、そしてガイダンスの公平さについての不審を生むことはないのかが気がかりなのである。

さらに、特別委員会報告書は、クリーン・ブレイクの問題についても取り上げる⁽¹⁸⁾。すなわち、

提案のなかにある多くの矛盾した文言の例として、過去とのクリーン・ブレイクと新しい計画の上への現存ケースの転送計画の見込みをあげることができる。大臣は、改革を、クリーン・ブレイクと表現したが、しかし、それは、デビッド卿によって想定されたクリーン・ブレイクではないのである。古い古い制度（一九九三―二〇〇三年）と、古い新しい制度（二〇〇三―二〇〇八年）と、新しいCMECの査定（二〇〇八年以後の始動が期待されている）という児童扶養に関してのつまるどころ三つのシステムに等しいものを運営していくのであって、これについてのCMECの能力に対して、当委員会は、安心することができないのである。新しい主体の仕事の難しさは、移行のアレンジが徹底的に考え抜かれていなければ、さらに複雑になるだけなのである。

最後に報告書は、白書の提案した共同出生登録についても次のように言う⁽¹⁹⁾。

共同出生登録のメリットが何であるかにかわりなく、この高度にデリケートな問題に、もしかすると家族法システム全体により広い波及効果をもつ可能性があるにもかかわらず、児童扶養立法のタグが付けられてしまうことが気がかりである。

以上のような、特別委員会の報告書に対して、政府は、同年（〇七年）五月にA五版二二頁の回答書をコマンド・ペーパー（Cm 7062）として議会に提出し、かつ公刊した。⁽²⁰⁾そして、その報告書は、右にみた労働・年金特別委員会の総括的な疑問点に対して正面から答えるかたちはとらなかつたものの、同委員会が提出した三五項目の勧告に対し、個別に回答を示していた。しかし、その個別の回答から右の同委員会の総括的疑問点に対する政府の態度自体を抽出することは、ここではあえて試みることなく、引き続き政府の改革の進展を追いかけることにしよう。

4 白書に対する利害関係者たちの反応

他方で、政府は、すでに白書において実施を予告していた白書に関する意見聴取の結果の概要を、明らかにするA四版九五頁からなる報告書も、二〇〇七年五月に、コマンド・ペーパー（Cm 7061）として、議会に提出し、かつ公刊していた。⁽²²⁾

この意見聴取は、多岐にわたる論点に関してなされており、これに対して、三三の利益団体、三〇名の監護親、六名の非監護親を中心に、全部で二〇〇件の意見が寄せられているが、⁽²³⁾ここでは、この改革における焦点点である親自身による児童扶養の私的アレンジの奨励の問題と、これに関連する現行の児童扶養プレミアムに相当する制度の維持およびその上限額の引き上げ問題、そして共同出生登録の義務づけ等とリンクさせることによる親責任の高揚の問題

という論点のみに限定して、この改革案に対する社会的な反応の一端を垣間見るといふ観点から概観するにとどめる。

(1) 児童扶養の私的アレンジの奨励

報告書は、多くの利害関係者たち (stakeholders) が、社会給付を受給する監護親について児童扶養を申請したとみなすとする従来の要件をはずすことによつて、児童扶養アレンジについての多様な選択肢を親たちに与えるという白書の提案を歓迎していることを明らかにしている。『ひとり親家族 (One Parent Families)』『解決』『家族は父を必要とする (Families Need Fathers)』『バーナース (Barnardo's)』などの有力な組織が、支持を表明する団体に名を連ねていた。⁽²⁴⁾

しかし、『ひとり親家族』が、「監護親が、不満足な私的アレンジの強要を避けるために、仕方なくC.M.E.Cへ行くというのではなく、希望するから行くという明確な選択をするのでなければならぬ」ことを強調するように、なかには、合意による確固たるアレンジの可能性を疑い、あるいは、前述の特別委員会報告書が「私的なアレンジにおける潜在的な力のアンバランス」と表現した状況により、監護親が不満足な結果を強要され、またそのための暴力の可能性を心配する意見も表明され、その他、私的アレンジへの情報・ガイダンスのサービスの強化の必要、協定の登録制度の採用などを提案する団体もあつた。⁽²⁵⁾

(2) 児童扶養プレミアムの維持と上限額の引き上げ

社会給付を受給する監護親が子の父から受け取った養育費について、児童扶養額の査定において週一〇ポンドまでは無視するとする現行の「児童扶養プレミアム」を二〇〇八年まで継続させ、それ以降もこの上限額を増加した制度を採用するという白書の提案に、利害関係組織が支持していることを政府の報告書は明らかにしている。⁽²⁶⁾そして、相当大きな増額を主張する団体、あるいは、白書が子どもの貧困に焦点を当てている以上、右の上限額増加の時期をも

つと早めるべきだと主張する団体もあったことも紹介する。⁽²⁷⁾

(3) 親責任の高揚—共同出生登録、面接交渉等

報告書は、共同出生登録の問題について次のように言う。すなわち、「やむをえない事情のない限り、親たちは、子どもの誕生に続いて登録されるべき両方の名前を必要とする改正立法をなすべきであるという提案に対しさまざまな返事を受け取った」としたうえで、利害関係団体のなかには、「完全にこの提案に賛成する」ものがあつたが、対照的に、父親の責任を奨励する原理は歓迎するが、出生登録の上に父を記載することを法的に要求することは、母に対する有害な影響をもちうると感ずるものもあつた⁽²⁸⁾として、具体的には、「責任ある父であることを奨励するという一般的な意図は支持するし、そのことが、未婚のカップルによる共同の出生登録を要求するという提案の背後にあるとは思うが、しかし、この目的は、法律の通過によつては達成されえない。それは、この規定の随順につき不履行があつた場合でも、父ではなく新しく母になつた者を罰することになる」からだとする『ひとり親家族』の意見、そして「子どもの出生の共同登録の原理は前向きであるようにみえるものの、それを法的要件にすべきであるとの提案は、ペナルティーが、これに従わない母にかぶることになるということが気がかりである」とする『リヒュージ』の意見を紹介する⁽²⁹⁾。また、『家族は父を必要とする』のように、「政府がCSAの文脈で、この提案をもたらしたことは遺憾であるが、それにもかかわらず、私たちは、子どもが親を知る権利を持っていることに強く賛成する」という意味で提案に賛意を表明するものもあつた⁽³⁰⁾。

他方で、児童扶養の支払いを面接交渉との結びつきにおいて位置づけようとするグループも存在し⁽³¹⁾、「私たちはC、MECと裁判所の面接交渉命令とを通して児童扶養の支払いとの間にリンクが確立されることを提案する」、とか、「可能な限りどんな場合でも、そして関係破綻の後直ちに、任意アレンジはなされるべきであり、その合意には妥当

な面接交渉についての提案をも含むべきである」とする意見が紹介されている。⁽³²⁾

- (1) Sir David Henshaw's report to the Secretary of State for Work and Pensions, *Recovering child support: routes to responsibility*, July 2006 (以下Henshaw's reportと略す)。なお、検討の諮問の範囲は次のように内容が違った (Ibid., Annex 1, p.56)。
 - ・ 親が子に対する財政上の責任を果たすことを、いかにしたらその別居のときにも確実なものにできるか
 - ・ この結果を、コスト効果を保ちながら達成するための最良のアレンジ
 - ・ 現在一五〇万人いる監護親に提供されるサービスのレベルを維持する必要性を承認したうえで、新しい機構と政策に移行するた
めのオプション
- (2) Henshaw's report, Introduction, p.2.
- (3) Ibid.
- (4) Ibid., Executive Summary, p.5.
- (5) Ibid., pp.8-9.
- (6) Ibid., p.33, para.70.
- (7) Ibid., p.23, para.39
- (8) 現行法が児童扶養に関して「合意命令」を排除した事情については、川田昇・前掲書一五七頁以下参照。
- (9) Henshaw's report, pp.35-6, paras. 74-6.
- (10) Ibid., pp.46-7, paras.106-10.
- (11) A fresh start: child support redesign-the Government's response to Sir David Henshaw. Ministerial foreword, p.1.
- (12) A new system of child maintenance, Cm 6979, Dec. 2006 (以下White Paperと略す)。なお、政府は、同時に、全一八頁の白書の要約版 (Summary) とこのシステムの導入によって生ずることが予測される各方面への影響についての調査報告書 (Regulatory Impact Assessment) もまた同時に発行している。
- (13) White Paper, p.5, para. 15.

- (14) Child Support Agency. White Paper Published
- (15) HC Deb 13 Dec 2006, Vol.454, Col.873-5.
- (16) HC Work and Pensions Committee, Child Support Reform Fourth Report of Session 2006-07, 15 March 2007 HC 219-I. また、証言録は、HC 219-II とし、一月一五日の、けで公刊されている。なお、イギリス議会で、二〇〇六-〇七年の会期から、政府の行政等をチェックする任務を有する各種委員会については、特別委員会 (Select Committee) の名称をそのまま用いるが、従来、公法案の審議その他の必要に応じて開催されていた Standing Committee については、公法案の審議のために開催される場合の委員会を特に公法案審議委員会 (Public Bill Committee) と呼び、その他のために開催される委員会を一般委員会 (General Committee) と呼んで区別することになっている。ちなみに、貴族院での公法案審議のための委員会については大委員会 (Grand Committee) と呼ぶ。衆議院と共同で開催する委員会を合同委員会 (Joint Committee) と呼ぶのは、従来どおりである。
- (17) Ibid., p.3.
- (18) Ibid., p.4.
- (19) Ibid., p.5.
- (20) Department of Work and Pensions, Report on the child maintenance White Paper A new system of child maintenance - Reply by the Government to the Fourth Report of the Work and Pensions Select Committee. Child Support Reform: Session 2006 [HC 219-I] May 2007.
- (21) White paper, p.85.
- (22) Department for Work and Pensions, A new system of child maintenance - Summary of responses to the consultation. Cm 7061, May 2007.
- (23) Ibid., para. 1.3.
- (24) Ibid., p.20.
- (25) Ibid., p.21.
- (26) Ibid., para.2.7.
- (27) Ibid., p.23.

(28) *Ibid.*, para 2.39.

(29) *Ibid.*, p.32.

(30) *Ibid.*, para 2.40. なお、前述のように、二〇〇七年六月五日に法案は提出されるが、共同出生登録を義務づける規定の採用は見送られ、改めてこの問題についての意見聴取をするための A 四版二五頁の緑書 (DWP, Joint birth registration: promoting parental responsibility, June 2007) が、コメント・ペーパー (Cm 7160) として公刊された。そして、同月二六日に、ハットン年金・労働大臣は、議会において、「共同出生登録について、当然の要求とし、親たちにこの要求を奨励し、明確にすることは、子の養育にかかわることが当然の事の成り行きであることを双方の親に公的に自覚させるであろう。このことが、また、子の養育費の支払を是認するレベルへの父親の変化に通ずる」として、「政府は共同出生登録が、児童福祉に対して顕著な貢献ができる信じ、その促進に専心する」が、そのための措置を「立法のアプローチへの補足として進めるべきか、あるいは現在の立法の枠組み内だけで発展させるか」についての意見を聴取するために緑書を公刊したことを報告している (HC Deb 26 June 2007, Vol.462, Col. 6WS)。

(31) *Ibid.*, para 2.41.

(32) *Ibid.*, p.33.