

アメリカにおける養育費政策の現状とその作用

下夷 美幸

はじめに

- 1 養育費履行強制制度の概要
- 2 プログラムの具体的内容
- 3 実績と影響
- 4 制度のもつ危険性
- 5 家族政策としての作用

はじめに

本稿では養育費を確保するための政策をとりあげる。ここでの養育費とは、離婚や未婚出産によるひとり親世帯の子どもに関して、子と同居していない親（非監護親）が支払う養育費をさす。厚生労働省の「全国母子世帯等調査（2005年度）」によると、離婚母子世帯で養育費を受けているのは19%と低い。日本では行政による養育費の徴収は行われていないが、欧米主要国ではすでにそれが制度化されている⁽¹⁾。なかでもアメリカの養育費履行強制制度（Child Support Enforcement Program, 以下、養育費制度と略す）は、親の扶養義務を徹底して追及する強力な制度である。

以下、アメリカの養育費制度を通じて、家族介入的な政策の意義と問題点について考察してみたい。はじめに制度の全体像を概観したうえで（1節）、各プログラムの具体的な内容を把握し（2節）、つづいてその実績と影響を確認する（3節）。それらを踏まえて、制度のもつ危険性について検討し（4節）、最後に、養育費制度を家族政策としてとらえ、政策の作用について考察する（5節）。なお、養育費制度は監護親が父母どちらであっても同様の扱いであるが、本論では監護親を母親、非監護親を父親として論じていく。

(1) 海外の制度については、Kahn and Kamerman（1988）を参照。本稿でみるとおり、アメリカの養育費制度は親の扶養義務の強制を中心としているが、北欧諸国や大陸欧州諸国では子どもの生活保障を重視した制度設計になっている。

1 養育費履行強制制度の概要⁽²⁾

(1) 展 開

アメリカでは1960年代半ば以降、離婚や未婚出産の増加とともに、公的扶助（AFDC）を受給する母子世帯が増大し、その財政負担が問題となっていた。議会においても、父親が扶養義務を果たしていない家族の扶養を納税者に課すべきではない、という主張が強まっていた。それは、養育費を司法が扱う問題とすることを批判するものであった。煩雑で費用と時間のかかる裁判所システムが、父親の無責任を助長し、母子世帯の貧困と福祉増大を招いている、というわけである。

そこで、連邦政府は1975年、社会保障法のIV編パートDとして養育費制度を創設し、養育費を司法から福祉行政が扱う問題へと移したのである⁽³⁾。養育費制度とは、非監護親の居所探索（non-custodial parents: Location）、法的父子関係の確定（establish paternity: Paternity）、養育費命令の確定（establish support orders: Obligation）、養育費の徴収（collect child support payments: Enforcement）のプログラムを行うものである⁽⁴⁾。

この制度に対しては、当初、プライバシーへの家族介入という批判がみられたが、その後は急速に支持が拡大していった。制度を支持する立場はさまざまで、保守層は家族の価値や自己責任の強化という点から、女性団体は父親と母親の養育負担の平等化という点から、反貧困団体は子どもの貧困対策という点から、というように相互の主張には相容れないものもあるが、父親の扶養義務の追求を評価するという点では一致している。また、議会でも共和党と民主党の両党がこれを支持している。

このように養育費制度は、創設以後は広範な支持を得て、制度が整備されてきている。なかでも1984年法、1988年法、1996年法による制度改正は大きなものであったが⁽⁵⁾、いずれの改正も公的扶助（AFDC/1996年法以後はTANF）と関係している。このように、養育費制度が公的扶助との関連で展開してきている点は、アメリカの特徴といえる⁽⁶⁾。

(2) 現行制度の概要

① 目 的

養育費制度の目的としては、従来より、「子どもが両親から経済的扶養を受けられるようにする」

(2) 制度の概要については、脚注も含め、とくに指摘しない限り、U. S. House of Representatives, Committee on Ways and Means(2004)のSection 8—Child Support Enforcement Program によっている。

(3) なお、現在も財産分与、子どもの監護権、面会交渉権については、従来どおり司法の問題とされており、裁判所で扱われている。

(4) the Social Security Amendments of 1974, part D of title IV of the Social Security Act (PL 93-647)

(5) 1984年法は the Child Support Enforcement Amendments of 1984 (PL 98-378)、1988年法は the Family Support Act of 1988 (PL 100-485)、1996年法は the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996(PL 104-193)をさす。以下同様。

(6) 養育費制度創設以前から、連邦政府は養育費を公的扶助との関連で扱っている。連邦政府が養育費問題に始めて関与したのは1950年法であるが、それもADC（のちのAFDC）受給者のうち、父親が扶養義務を果たしていないケースを福祉事務所から司法当局に報告するというものであった。

「子どもに対する親の責任ある行為を促進する」「福祉コストを節約する」の3点が掲げられてきた。近年はそれに「子どもの人生には両親との関わりが必要であることを強調する」が加えられている⁽⁷⁾。この動きは、連邦政府の母子世帯政策全体が、ふたり親家族の価値を強調する方向に向かっていくことと一致している。

② 連邦政府と州政府の役割

養育費制度は連邦政府の監督・援助のもと、州政府の責任で実施・運営されている。連邦政府には政策の担当機関として、保健・対人サービス省（U.S. Department of Health and Human Services）に養育費履行強制庁（Office of Child Support Enforcement, 以下、連邦養育費庁と略す）が設置されている。同様に、州政府にも担当部局として養育費履行強制局（Child Support Enforcement Agency, 以下、州の養育費局と略す）が設置されている⁽⁸⁾。なお、制度の実施機関は州の養育費局か、その下に配置された郡の養育費局となる。

各州は独自に制度を制定しており、その名称や内容は州によって異なっている。しかし、連邦政府は制度に関する基準の達成状況に応じて、州への補助金を削減あるいは増額しており、これにより事実上、各州の制度を統制している。養育費制度に関する連邦の統制力はかなり強いといえる。なお、連邦から州への援助のなかでは、連邦親探索サービス（Federal Parent Locator Service）が重要である。具体的な内容は後述するが、これにより州単独では得られない父親の情報が連邦から州へ提供される。

また、財政面でも連邦政府の役割は大きく、現在、各州の制度の運営費用の66%を連邦が負担している。連邦は財政的に大きな負担を引き受けることで、州に制度の推進を促しており、当初の連邦負担率は75%であった。それが、1982年に70%、1988年に68%、1990年に66%に引き下げられ、以来これを維持している。そのほか、連邦政府は州の養育費の徴収効率に応じて、徴収総額の6%から10%を奨励金として州に支給している。このように、養育費制度は連邦政府の強い主導により発展してきているのである。

③ サービス対象者

TANFの申請者および受給者は、自動的に養育費制度の適用となり⁽⁹⁾（以下、TANFケースと略す）、養育費の請求権を州に譲渡すること、ならびに父親の確定や養育費の徴収に協力することが義務づけられている。この協力義務については、正当な理由がある場合は免除される⁽¹⁰⁾。しかし、正当な理由がなく協力義務に反した場合は、TANFの給付額の25%以上が削減され、場合によっては全額支給停止となる。この給付の削減措置は1996年法で導入されたものだが、これについては後で検

(7) 連邦養育費庁のHandbook on Child Supportをみると、1997年版の目的は3点だが、2004年版は目的が追加され、4点になっている。

(8) そのほとんどは福祉部局に置かれているが、検察部局や歳入部局に設置する州もある。

(9) TANFのほか、メディケイド受給者、連邦政府助成の里親制度の利用者も自動的に制度の適用となる。

(10) 正当な理由は連邦法で規定されていたが、1996年法により各州が決定することになった。ただし、州の定める理由は、子の最善の利益に基づいていなければならない。なお、以前の連邦政府の規定では、子や監護親に対する身体的精神的虐待が予想される場合、レイブや近親相姦で誕生した子どもの場合、養子の法手続きが進行中の場合となっていた。

討する。

また、TANFを受給していない場合でも、必要があれば申請により制度を利用することができる(以下、非TANFケースと略す)。養育費を求める母親だけでなく、父親からの申請も可能で、収入が激減した父親が養育費の見直しを求める場合や、未婚の父親が子どもとの法的父子関係を確立したいという場合などにも利用できる。なお、非TANFケースの場合には、年25ドル以下の利用料が課されることがある⁽¹¹⁾。

④ 非監護親から徴収した養育費の配分

徴収された養育費は、非TANFケースの場合はその全額が母親に配分されるが、TANFケースの場合にはTANFの給付の償還にあてられるため、連邦と州に配分される⁽¹²⁾。ただし、TANFの償還にあてる前に、徴収額の一部を母親に支給する州もある。従来は、1984年法で州は月50ドルを家族に無条件に支給することが義務づけられており、50ドルパススルーと呼ばれていた。これは、TANFケースに対して、制度への協力を促す目的で導入されたものであったが、連邦政府の財政状況の悪化を背景に、1996年法で支給義務は廃止された。そのため、パススルーを継続するにはパススルー分に対する連邦への配分額を州が補填しなくてはならなくなり、結局、半数以上の州が50ドルパススルーを廃止している⁽¹³⁾。しかし、パススルーがなければ養育費が徴収されてもTANFケースの所得は増えない。そのため、1996年法の措置には批判が強く、2005年法では州にパススルーの実施を奨励する措置が規定されている⁽¹⁴⁾。それにより、2008年10月から、州がパススルーを実施する際、子ども1人の場合は月100ドルまで、子ども2人以上では200ドルまでについては、連邦はその分の配分額を放棄することになった。つまり州は追加の負担をすることなく、家族に配分することができるのである。これを利用して、パススルーが復活するかどうか、各州の対応が注目されている⁽¹⁵⁾。

2 プログラムの具体的内容⁽¹⁶⁾

(11) 2005年法により、これまでTANFを受給したことがないケースで、養育費制度を通じて年500ドル以上の徴収に成功した場合には、年間25ドルの制度利用料が義務づけられている。

(12) 連邦と州のメディケイドに対する財政負担率に応じて配分される。

(13) Wheaton and Sorensen(2007:6)によると、2004年時点で27州とDCが廃止している。13州は50ドルパススルーを継続し、4州は徴収した養育費をすべて家族へ支給している。そのほか州の基準で徴収額の一部を家族に支給している州もある。

(14) 2005年法はDeficit Reduction Act of 2005 (PL 109-171) をさす。以下同様。

(15) Wheaton and Sorensen (2007) の推計では、全州が2005年法の示すパススルーを実施し、その分をTANF支給の算定に入れなければ、TANF受給家族に配分される養育費は倍増となり、平均年収が500ドル増加し、TANF受給額も減ると推計している。そのための連邦と州のコストはTANFコストの1%程度に過ぎないと指摘している。

(16) プログラムの具体的内容については脚注も含め、とくに指摘しない限り、Committee on Ways and Means, U. S. House of Representative (2004) のSection 8—Child Support Enforcement Program, OCSEのホームページ上での公開情報によっている (<http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/> 2008.2.20)。

(1) 非監護親の居所探索

① 州の親探索サービス (State Parent Locator Service)

養育費制度によって、父子関係の確立や養育費命令の確立・徴収のいずれを行うにしても、手続きを開始するには父親の正確な住所が必要である。そこでまず、母親には父親の情報提供が求められる。なかでも父親の社会保障番号は重視されている。現在、社会保障番号は社会保障以外の各種の届けや行政記録、たとえば専門職の免許、自動車運転免許、職業上やレクリエーションの免許、結婚許可証、離婚登録、扶養命令、父子関係の確定・認知、死亡登録などに記載されており、居所探索の決め手となるのである。

また、社会保障番号がわからない場合には、州の養育費局は親の探索のために、自動車登録簿、州税や個人財産の記録、雇用保障局や福祉局の記録など、州の行政機関が有する情報を利用することができる。さらに、公共料金やケーブルテレビの利用情報も得られるほか、民間の個人信用情報機関や金融機関の情報も得ることができる。このように親探索サービスに対しては（つぎに説明する連邦の場合も同様に）、情報収集の強い権限が与えられており、徹底して父親を追跡する制度となっている。

② 連邦の親探索サービス (Federal Parent Locator Service)

州の親探索サービスによっても父親の居所が判明しない場合には、連邦の親探索サービスが利用される。連邦の探索サービスでは、社会保障庁 (Social Security Administration)、内国歳入庁 (Internal Revenue Service)、選抜徴兵局 (Selective Service System)、国防総省 (Department of Defense)、復員軍人庁 (Veterans' Administration)、国立人事記録センター (National Personnel Records Center)、各州の雇用保障局の情報の利用が認められている。なかでも、内国歳入庁は所得税還付申告のほか、給与、有価証券利益、資産収入、利子収入、失業給付、キャピタルゲイン、懸賞金などの情報を有しており、雇用者のみならず自営業や個人経営の父親の探索に威力を発揮している。

州の養育費局が扱うケースの3分の1は、母親と父親が異なる州に居住しているといわれており、このような州間のケースに対して、連邦の親探索サービスは大きな役割を果たしている。なお、連邦の探索サービスは個人からの利用申請は認めておらず、州または郡の養育費局からの照会に応じるものである。情報が合致した場合には、州または郡の養育費局に父親の社会保障番号、住所、勤務先と給与の情報が提供される。

③ 連邦養育費命令登録 (Federal Case Registry of Child Support Orders) と連邦新規雇用者登録 (National Directory of New Hires)

1996年法により連邦の親探索サービスはさらに強化され、新たに連邦養育費命令登録と連邦新規雇用者登録が加えられている。連邦養育費命令登録とは、各州の養育費制度を利用しているケースの情報、ならびに1998年10月1日以降のすべての新規の養育費命令および修正命令のデータベースである。州も養育費命令登録を整備することが義務づけられており、その情報が連邦に登録される。連邦の一元的な管理システムにより、州から情報が登録されると、自動的に既存の登録情報と照合され、それが合致すると（たとえば新規登録の父親の社会保障番号が他州で登録されていた社会保障番号と一致すると）、その情報が関係する州の養育費局に提供される。

また、連邦新規雇用者登録とは、各企業が採用した新規雇用者の情報データベースで、1997年10月1日以降の新規採用者から登録されている。州にも同様の新規雇用者登録の整備が義務づけられており、雇用主は採用から20日以内に雇用者を州に登録し、それを州が3日以内に連邦に登録する。これにより就職した人や転職した人のすべての情報が、23日以内に連邦に管理されることになっている。さらに連邦の登録には、州の雇用保障局の賃金および雇用保険情報も登録されており、父親の収入に関しても把握されるようになっている。

そして、連邦のこの養育費命令と新規雇用者の2つの登録は自動的に照合される。たとえば、父親の社会保障番号が新規雇用者として登録されると、それが養育費命令登録にある社会保障番号と自動照合され、合致した場合には、父親の新しい雇主と給与の情報が州の養育費局に通知されるというしくみである。これにより、親の居所と同時に、養育費の確定や徴収に必要な給与等の情報も得られるというわけである。

なお、連邦の親探索サービスは1996年法でその適用範囲が拡大し、親の居所探索だけでなく、養育費命令の確定や徴収、母親に支払われる配偶者扶養料の履行強制のためにも利用されている。さらに法改正がなされ、監護権や面会権の履行強制についても利用が認められている。これにより、父親の監護権や面接交渉権に反して、母親が子どもを連れて逃げている場合には、父親によるDVや児童虐待が認められない限り、連邦の親探索サービスによって母子の居所情報が提供される。つまり、父親の探索だけでなく、母親と子どもの探索も行われるということである。

(2) 法的父子関係の確定

婚外子の場合、養育費命令の確定や徴収の前提として、法的に父子関係を確立しておく必要がある。婚外出産が増加するなか、父親の確定は養育費政策において重要性を増しており、政府はそれが容易に行われるよう、確定手続きの簡素化や合理化を進めている。

① 任意認知 (voluntary acknowledgment of paternity)

手続きの簡素化としては、任意認知の導入があげられる。これは男性が子どもの父親であることを認める書類に署名し、以後60日以内に異議申し立てをしなければ、その法的効力が確定する、という簡略的な父親確定の手続きである。1993年法により⁽¹⁷⁾、この署名手続きは病院でも行われている。そのねらいは、子との関係が失われる前に父親を確定する、ということである。実際、婚外子の父親の調査からも、子どもの誕生時には子の母親との関係も良好で、結婚の希望も強く、家族の将来に強い期待を抱いているとの結果が示されている (MacLanahan 1999)。

② 遺伝子検査の利用

手続きの合理化としては、遺伝子検査の活用があげられる。父子関係で争いのあるケースでは遺伝子検査の実施が義務づけられており、一方の親または養育費局の要請があれば検査が実施され、当事者はそれを拒否することはできない。また、父の可能性として複数の男性があげられた場合には、その全員に遺伝子検査が義務づけられている。そして、判定結果を拒否する場合の反証責任は、父と推定された側に課されており、結果に対する返答がない場合には判定結果どおりに確定する。

(17) 1993年法はOmnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (PL 103-66)をさす。以下同様。

かなり強力な政策といえるが、このような遺伝子検査の強制によって、早期の決着が目指されているのである。この政策は、連邦政府が検査費用の90%を負担することで推進されてきた。ただし、2005年法で連邦負担率は他のプログラムと同様の66%に引き下げられている。

(3) 養育費命令の確定

① ガイドラインによる算定

養育費の徴収には、具体的な金額が示された養育費命令が必要である。従来、養育費は各ケースの事情を考慮して個別的に決定されていた。しかし、このような方法に対しては、養育費が低額になる、決定に一貫性を欠く（同じ事情で養育費額が異なる）、養育費の改定が困難である、という問題が生じていた（Williams 1987）。しかも、決定までに時間がかかるという批判もあった。そこで、このような問題を是正するため、1984年法により各州は養育費の具体的な金額を算出できるガイドライン（算定方式）を制定している。1984年法ではガイドラインが養育費の決定を拘束するものではなかったが、その後、1988年法ですべての養育費の決定にガイドラインの利用が義務づけられている。これにより、正当な理由を示した裁判官の書面がない限り、養育費制度を利用しない場合も含めて、すべての養育費がガイドラインどおりに決定されることになったのである。

② 所得パーセント方式と所得シェア方式

ガイドラインは各州が独自に制定しているが、主に採用されているのは所得パーセント方式と所得シェア方式である⁽¹⁸⁾。所得パーセント方式とは、父親の所得の一定割合を養育費に決定するもので、親は常に子どもと所得を分け合うという理念に基づいている。たとえば、ウィスコンシン州では子ども1人では所得の17%、2人で25%、3人で29%、4人以上では31%が養育費となる。これは簡単でわかりやすく、父親の所得の変化に応じて養育費を容易に改定できるという利点があるが、母親の所得が考慮されないため（たとえば、母親が高所得になっても父親の養育費は減額されないため）、父親が不満を感じる場合がある。

それに対して、所得シェア方式では母親の所得も算定要素とされ、両親の所得比を用いた養育費の決定がなされる。これは子どもが父母と同居したら得たであろう生活水準を子どもに保障する、という考え方に基づいている。所得パーセント方式よりやや複雑だが、現在、この方式のほうが多くの州で採用されている。

③ ガイドラインの課題

各州のガイドラインは公表されており、事前に当事者が養育費を予測できる点でも有益である。また、母親の交渉力が弱い場合でも、子どもの利益が確保されるという意義も大きい。ただし、ガイドラインには、複雑化する家族の現実をどう扱うか、という課題がある。たとえば、父親の再婚・再々婚などによる複数の家族の扶養義務をどう調整するか、母親の新たな同居パートナー（子どもにとってのステップペアレント）の所得をどう扱うかなど、ガイドラインの設計によっては、

(18) そのほか「メルソン方式」がある。ABA（2007）によると、所得シェア方式を採用している州は32州、所得パーセント方式が15州とワシントンDC、両方が2州、メルソン方式が2州となっている。3種類の方式についての基本的な算定方法とメリット・デメリットは下夷（1993）を参照。

前婚の家族の扶養義務によって再婚後の家族が困窮したり、あるいは新たな家族形成が抑制されたりする事態も起こりうる。しかし、人々の家族観は多様化しており、共通理解が得られる統一基準を見出すことが難しくなっているのも事実である。

④ 医療保障の命令

アメリカの養育費命令の特徴として、子どもの医療保障を含む点があげられる。アメリカの医療保険は民間中心で、日本のような国民皆保険体制ではないため、子どもの医療保険の加入は重要である。すでに1984年法により養育費制度でなされる養育費命令については、子どもの医療保障の条項を含むことが義務化されていたが、1996年法によりすべての養育費命令でこれが義務づけられている。

子どもの医療保障の方法にはいくつかあるが、父親が雇用主を通じて医療保険を利用できる場合には、それを子どもに適用することとされている。1993年法では、これに関して、保険者や雇用主の義務が定められている。その規定は具体的で、実質的に子どもが父親の医療保険に適用され、母親が子どものために保険を利用できるよう配慮されている。たとえば、保険者は子どもの保険適用にあたり、婚外子であること、連邦所得税の扶養家族になっていないこと、親と同居していないこと、保険者の保険サービス地域に居住していないことを理由に拒否してはならない、となっている。そして、子どもの医療保険適用が命じられたケースについて、保険者や雇用主は、①適用申請期間の制限に拘わらず、父親が子どもを家族保障に申請することを許可する、②父親が保険適用を申請しない場合は母親、州の養育費局、メディケイド（低所得者・身体障害者向け医療扶助）の部局のいずれかの申請で適用する、③書面による正当な証拠がなければ適用を拒否できない、となっている。さらに保険者は、子どもの保険給付に関して必要な情報を母親に提供すること、父親を介さずに母親が給付を申請できるようにすること、保険給付の支払は母親か、医療サービス提供者か、州の当局に行うこととなっている。

これは子どもの医療保障を確保するという点で有効だが、他方、子どもの保険適用は父親の雇用主の負担にもなるため、父親と雇用主の関係に影響を与えることもある。また、子どもの医療費用を親の責任とするこのような政策は、メディケイドの給付を抑制したいという政府のねらいによるものでもある。

(4) 養育費の徴収

① 多様な強制手段

養育費制度の最終目的は養育費を徴収することであり、そのための徴収手段としては、給与天引き、連邦や州の所得税還付金からの相殺、失業給付からの相殺、財産への先取特権などがある。また、滞納に対しては、個人信用情報機関への滞納額の通知（これにより、ローンやクレジットが利用できなくなる可能性がある）、パスポートの発行拒否⁽¹⁹⁾、専門職や商業上の免許の制限・没収などが認められており、これらは支払いへの間接強制となっている。そのほか、扶養義務の不履行に

(19) 1996年法により滞納額が5,000ドル以上の者にはパスポートの発行を拒否することができる。

対しては、裁判所侮辱罪や刑事罰が適用されることもある⁽²⁰⁾。

② 給与天引き制度の推進

養育費の支払方法としてとくに整備されてきたのが、給与天引き制度である。これは1984年法で導入されたが、その際には天引きが強制されるのは1ヶ月の滞納があるケースに限定されていた。その後、1988年法で1ヶ月の滞納条件が撤廃され、すべての養育費命令について養育費の支払は給与天引きとされている⁽²¹⁾。例外は裁判所が正当な理由を認めた場合、あるいは双方が別の支払方法に合意している場合である。ただし、これらの場合も1ヶ月分相当の滞納があれば給与天引きが開始される。

養育費の滞納はわずかの期間であっても、母子世帯の家計に直接打撃を与えるため、このような自動給与天引き制度は確実な支払方法として評価される。また、滞納の間に父親が所在不明となる危険を回避できる点でも、滞納を待たずに天引きとすることは効率的である。しかし他方、自発的に支払う意思のある父親に対しても天引きを強制することは懲罰的である、との批判もある。また、徴収が強制的であるのに対し、母親には養育費の用途の報告が義務づけられないことから、父親が不公平感をもつ事例もある。そしてなにより、給与天引き制度の最大の問題は、その適用が給与所得者に限られ、自営業や収入が不規則な親には適用できないことである。そのような場合、アメリカでは所得税還付金との相殺が利用されるが⁽²²⁾、還付金がなければこの方法もとれない。

行政による撤収に限界があるとはいえ、養育費については、さらに行政の管理が強まっており、1996年法のもと、州には養育費の受領と分配を専門に担当する機関（State Distribution Unit）が設置されている。これにより、原則的にすべての養育費はこの機関に支払われ、ここから家族や連邦政府・州政府に配分されている。こうして、養育費の支払を州の機関に一本化することで、支払状況の把握も容易となり、滞納に対する措置も迅速になされることになる。このように、もはやアメリカでは、養育費は税金や社会保険料のように行政が徴収・管理するものとなっている。

3 実績と影響

(1) 制度の実績

① 利用件数と徴収額

ここまでみてきたとおり、養育費制度は整備・強化されてきているが、それは実際に成果をあげているのだろうか。表1で1980年から2005年の25年間の実績についてみてみたい。それによると、

⁽²⁰⁾ 1998年にはthe Deadbeat Parents Punishment Act (PL105-187) が制定され、養育費の滞納に対する刑罰が強化されている。なお、非監護親の身柄の拘束は養育費の徴収につながらないと考えられるが、樋口（1988: 191-2）によると、昼間は普通に働くことを認めて夜だけ拘禁する事例もあるという。

⁽²¹⁾ ただし、連邦消費者信用保護法（Federal Consumer Credit Protection Act）により、天引き額には上限がある。天引きが認められるのは、非監護親に再婚家族がある場合は給与の50%まで、再婚家族がなければ60%までとなっている。ただし、12週以上の滞納があれば、それぞれ55%、65%まで引き上げられる。

⁽²²⁾ 連邦所得税との還付金の相殺は、TANFケースでは滞納額が150ドル以上、非TANFケースでは500ドル以上の場合となっている。

制度を利用した総件数は年々増加しており、2005年には1,586万件と1980年の約3倍である。2005年の制度対象児童は1,717万人で、これはアメリカの18歳未満人口の約23%に相当する⁽²³⁾。父子関係の確定についてみると、1980年の14万件からその後増加しているが、2000年の87万件をピークに減少に転じ、2005年は69万件となっている。このように父子確定については、養育費制度による件数が近年減少傾向にあるが、これは病院等での任意認知の利用が急増しているためである。2005年の任意認知による父子確定件数は95万件で、これは養育費制度による確定件数を大幅に上回っている。したがって、これを含めると、父子関係の確定件数は大幅に増加しているのである。また、養育費命令の確定件数をみると、これも1980年の37万件から2005年は118万件へと約3倍の増加となっている。

つぎに養育費の徴収についてみると、件数も徴収額も著しく増大している。徴収件数は1980年の75万件から2005年の830万件へと10倍以上の増加である。これは主に非TANFケースの利用件数が伸びたことによる。徴収総額も年々増大しており、2005年は230億ドルである。徴収額からみても非TANFケース分が急増しており、2005年はこれが徴収額全体の9割を占めている。したがって、徴収した養育費のうちTANFの償還にあてられるのは1割に満たないという状況である。このように、非TANFケースの徴収がほとんどを占めていることからみて、養育費制度はTANFの給付を父親から取り戻すためのものというより、公的な養育費徴収代行サービスとして機能しているといえる。

なお、養育費の徴収方法としては、給与天引きの利用が普及しており、2005年の徴収額の7割は

表1 養育費履行強制制度の実績

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
(件数：1000件)						
総件数 ¹⁾	5432	8401	12796	19162	17334	15861
父親確定 ²⁾	144	232	393	659	867	690
養育費確定 ³⁾	374	669	1022	1051	1175	1180
徴収件数	746	1338	2064	3385	7231	8304
(金額：100万ドル)						
徴収総額	1478	2694	6010	10827	17854	23006
TANFケースの徴収額 ⁴⁾	603	1090	1750	2689	2593	2191
非TANFケースの徴収額	874	1604	4260	8138	15261	20815
行政支出	466	814	1606	3012	4526	5353
連邦政府の支出	349	574	1061	2095	3006	3540
州政府の支出	177	243	545	918	1519	1813
行政支出1ドルあたりの徴収額	3.2	3.2	3.7	3.6	3.9	4.3

注1) 1999年、PRWORの条項により、件数のダブルカウントがなくなったため、同年は前年より200万件減っている。

注2) 病院等における任意認知によるものは含まない。

注3) 1990年までは修正の確定も含む。

注4) 児童がAFDC/TANFおよび社会保障法IV-Eの里親制度(FC)の援助対象のケースに対する徴収額、加えて、給付の償還として配分された徴収額。個別に示されていない医療扶助と家族に対する給付を含む。

出典) OCSE (2007a, 2007b), および U. S. Census Bureau (2007) より作成

(23) 養育費制度の利用対象年齢に制限はなく18歳以上の児童も対象となっているとみられるが、2005年の18歳未満児童数73,494,000人 (U.S. Census Bureau 2007) より算出した。

給与天引きによるものである。これに連邦税・州税の還付金や失業手当との相殺をあわせると、徴収額全体の約8割を占める。政府による自動的な徴収手段の整備が、徴収額の増大にも貢献しているとみられる。

このように徴收件数も徴収額も増大しているが、徴収が困難なケースも多いとみられ、養育費制度による徴収率（養育費命令のあるケースのうち徴収がなされた件数の割合）は69%で、TANFケースに限ると56%とさらに低くなる。前述のとおり、養育費制度では強制徴収や間接強制の手段が強化されているが、それでも3割以上が徴収できていないという現実には、養育費問題への政策対応の難しさを示している。

② 行政支出

制度の利用の伸びとともに、財政支出も増大している。表1で行政支出の総額をみると、1980年の4億6,600万ドルから年々増加し、2005年には53億5,300万ドルに達している。2005年の内訳は連邦政府が35億4,000万ドル、州政府が18億1,300万ドルである。ただし、行政支出1ドルあたりの徴収額は増加しており、1980年の3.2ドルに対し、2005年は4.3ドルである。これには情報ネットワークの整備や各サービスの効率化が反映しているとみられる。ただし、全体として非TANFケースの占める割合が上昇しており、もともと支払われやすいケースが増えているとも考えられ、制度の徴収効率については判断できない面がある。

つぎに、表2で連邦政府と州政府の収支についてみると、連邦政府は制度創設以来、財政負担が拡大している。連邦政府が運営費用の66%を負担していることから、制度の利用が増えれば増えるほど連邦支出は増大していくことになる。また、50ドルパススルーや連邦の90%負担で情報システムや遺伝子検査などを進めてきたことも、連邦政府の支出超過の要因となっている。すでに50ドルパススルーの廃止や補助率の引き下げを行っているが、連邦の収支は改善しておらず、2005年はマイナス27億7,600万ドルである。こうした状況を背景に、2005年法で連邦から州への補助金の一部削減が行われており、議会予算局の推計によると、連邦政府の負担軽減は2006年度から2010年度の5年間で15億ドルとみられている（Solomon-Fears 2006）。州にとっては大きなダメージとなるが、それでも連邦の収支のマイナスは依然として大きい。

一方、州政府の収支は制度創設以来プラスで推移してきたが、50ドルパススルーの廃止後はプラス幅が激減し、2000年にはマイナスに転じている。以後、州政府も損失が拡大しており、2005年は

表2 連邦政府と州政府の収支（1980—2005年）

年度	連邦政府の収支	州政府の収支	政府全体の収支
1980	-103	230	127
1985	-231	317	86
1990	-528	338	-190
1995	-1,273	421	-852
2000	-2,038	-87	-2,125
2001	-2,327	-272	-2,599
2002	-2,587	-466	-3,053
2003	-2,639	-462	-3,101
2004	-2,734	-515	-3,249
2005	-2,776	-537	-3,312

出典) OCSE (2007a, 2007b), および U. S. Census Bureau (2007) より作成

マイナス 5 億3,700万ドルとなっている。

連邦と州の政府全体の収支をみると、プラスは当初の約10年間のみで、1989年にマイナスに転落後はマイナス幅が拡大し、2005年には33億1,200万ドルのマイナスである。このように養育費制度の整備・強化には多額の公費が投入されている。損失を拡大させながら制度を推進している連邦政府の姿勢からは、強い政策意思が感じられる。

(2) 養育費の全体状況

① 全体状況と貧困女性の場合

上記のように、養育費制度の実績はあがっているが、それは養育費の受給状況を改善しているのだろうか。養育費については統計局の調査結果からみることができる⁽²⁴⁾。表3で1978年以後の全体状況をみると、裁定率（養育費の裁定を得ている母親の割合）はほぼ60%前後で大きな変化はみられない。ついで、受給率（実際に養育費が支払われている母親の割合）をみると、1980年代前半の約35%から1990年代半ばまでは上昇傾向にあるものの、それ以後は40%前後で伸び悩んでいる。表には示されていないが、全額受給率（養育費の全額が支払われている母親の割合）も、1980年代後半以降、25%前後で大きな変化はない。

このように全体としての養育費の状況に大きな変化はみられない。しかし、貧困線以下の収入の

表3 養育費の裁定率と受給率の推移（監護親が母親の場合：アメリカ）

調査年	母親全体		貧困線以下の母親		離婚母子の母親		未婚の母	
	裁定率	受給率	裁定率	受給率	裁定率	受給率	裁定率	受給率
1978	59.1	34.6	38.1	17.8	-	-	-	-
1981	59.2	34.6	39.7	19.3	-	-	-	-
1983	57.7	34.9	42.5	19.6	-	-	-	-
1985	61.3	36.8	40.4	21.3	-	-	-	-
1987	58.1	38.5	43.4	27.3	-	-	-	-
1989	57.7	37.4	43.3	25.4	-	-	-	-
1991	55.9	37.6	38.9	24.0	72.8	52.0	27.0	16.8
1993	59.8	39.1	51.9	30.1	73.2	51.5	43.6	24.4
1995	61.4	40.9	51.3	28.6	75.6	53.8	44.3	24.1
1997	59.6	40.4	53.0	29.3	70.4	51.0	47.0	26.8
1999	62.2	39.8	52.3	27.2	73.8	50.3	48.3	26.8
2001	63.0	41.1	55.7	31.3	72.3	50.6	52.1	28.7
2003	64.2	43.3	60.1	36.4	72.9	50.5	53.0	32.4
2005	61.4	41.7	54.1	32.8	72.2	51.2	49.2	30.9

注1) 21歳未満の自身の子を有する母親。ただし、母親の年齢は1978年から85年については18歳以上、1987年は14歳以上、1989年以後は15歳以上。

注2) 1991年以前と1993年以後では調査設計が異なるため、単純な比較はできない。

出典) U.S.Censuses of Bureau, Current Population Survey, April 1989年-2006年（調査は隔年）のDetailed Tablesを用いて作成。
(<http://www.census.gov/hhes/www/childsupport/detailedtables.html>, 2008.2.20)。

⁽²⁴⁾ Current Population Survey (CPS)では隔年4月に養育費が調査され、Current Population Reportsとして公表されている。本稿にあげた統計局調査もこれによる。(<http://www.census.gov/hhes/www/childsupport/childsupport.html>, 2008.2.20)

母親についてみると、裁定率は1978年の38.1%から2005年は54.1%へ、受給率は17.8%から32.8%へといずれも大幅に上昇している。全額受給率についても、統計が明らかになっている1993年以後、上昇し続けている。養育費の支払は貧困世帯の家計にとっては重要であり、2005年の統計局調査によると、受給額が所得に占める割合は母親全体でみると17%だが、貧困女性では43%である（受給額はそれぞれ平均年額4,719ドル、3,369ドル）。こうしてみると、貧困・低所得層の女性にとって、養育費の状況が改善に向かっていることの意味は大きい。

② 未婚の母への効果

また、養育費制度の効果を考えるうえでは、未婚母子世帯の増大という母子世帯全体の構成の変化にも注意が必要である。養育費の状況は母親の婚姻関係によって異なっており、未婚の母親の受給率は、現在の状況が婚姻、離婚、別居の母親より低い。しかし、表3で未婚の場合の推移についてみると、1991年以降の結果に限られるが、養育費の裁定率も受給率も大幅に上昇している。これが養育費制度の利用によるものかは明らかでないが⁽²⁵⁾、前述の父親確定件数の増大傾向からみても、養育費制度が未婚の場合の養育費に与えた影響は少なくないとみられる。母子世帯のなかで、養育費の受給において不利な状況になりやすい未婚の母が増大しているにもかかわらず、全体としての養育費受給率が40%を維持していることは、養育費制度の効果によるものと考えられる⁽²⁶⁾。

4 制度のもつ危険性

養育費制度によって養育費の全体状況が飛躍的に改善されたとはいえないが、制度の存在が問題の拡大を抑えてきたことの意義は大きく、政策的に制度が整備・強化されてきたことは評価される。しかし、近時の展開からは養育費制度の危険な側面もみてとれる。

(1) プライバシー開示の要求

① 貧困・低所得の母親

養育費制度は父に対して扶養義務の履行を強制するものであるが、最初に制度の直接的な対象となるのは母親である。とくにTANFを受給する母親には、制度への協力義務が課されており、子どもの父親に関する情報の提供が求められる。現実にケースワーカーから求められる情報は、父親の氏名、住所、社会保障番号、現在及び過去の勤務先、友人や親戚の氏名、所属していた団体の名称、所得や財産、銀行口座などである。子どもの養育については母親と父親が共同して責任を負うものであり、父親の責任追及のために母親の協力が要請されるのは当然といえよう。

しかし、父子関係の確定の場合、母親に求められるのは上記のような父親の情報にとどまらない。

⁽²⁵⁾ 2005年の調査結果で、母親（監護親）が行政に援助を求めた件数（重複あり）が示されている。それによると、最も多いのが「養育費の徴収」266万5,000件、次いで「養育費の法的合意あるいは裁判所命令の確立」225万1,000件で、母親の人数に対する割合はそれぞれ23.4%、19.7%となる。

⁽²⁶⁾ TANFケースでは徴収された養育費のほとんどはTANF給付の償還にあてられるため、父親が支払っている場合でも母親は養育費を受給していると認識していないケースも多いとみられ、養育費制度の効果が統計局の養育費調査に反映されない面もあるといえる。

母親自身のプライバシーに関わる父親との関係や妊娠、出産に関わる情報も要求される。Hay (2003:78)によると、母親自身が子どもの父親を特定できない場合に、父の可能性のある男性5名の名前をあげるよう要求されたケースもあるという。また、父親を確定するための資料として、男性が子どもを扶養した事実となる金銭の記録や贈り物、男性が父であることを書き記した手紙、子どもと男性の写真などの提出が求められることもある。これらの要求に応じ、ケースワーカーに協力的と認められなければTANFの削減や受給停止となる。まさに、プライバシーの開示と福祉受給の交換である。しかし、福祉の給付を必要とする女性はこれを拒否することができない。こうしてみると、子どもとの生活を維持するだけの所得を獲得できない女性、つまり市場で自立できない女性にとって、養育費制度はプライバシーの開示を強要する制度ということになる。

② DV被害を受けている母親

とくに、DV被害者である母親の場合、養育費制度への協力義務は深刻である。協力義務は正当な理由があれば免除されることになっており、すべての州でDVは正当な理由として認められている。しかし、実際、正当な理由の適用申請は極めて少ないという⁽²⁷⁾。DV被害者は少なくないが、その被害を公式に訴えているケースばかりではない。公的な証明が得られないケースでは、DV被害を証明するため、母親はプライバシーを詳細に示さなくてはならない。しかも、ケースワーカーにDVを理解する専門的能力がなければ、正当理由として認められないばかりか、二次被害を受けることもある。Smith (2007:133-4)によると、ほとんどの州では養育費局のケースワーカーにDVを見抜くトレーニングを行っていないという。このようにTANFを必要とするDV被害者の女性にとって、養育費制度は細部にわたるプライバシーの開示を迫り、さらに被害を深刻化させる危険な制度となりうるのである。

(2) 社会的懲罰の主導

養育費の支払は父親の義務であり、父に扶養されるのは子どもの権利である。支払能力がありながら意図的に滞納を続けている悪質なケースは、子どもに対する経済的虐待と考えられる。よって、養育費制度においても、養育費局と司法当局との協力体制は重要である。

しかし、福祉行政として行われている養育費制度が、滞納者を犯罪者として扱い、懲罰的態度で対応することには問題がある。このことを強く認識させるのが、滞納者のポスターである。州や郡の養育費局のなかには、滞納者のポスターを作成しているところがある。それは犯罪者の指名手配のように、大きく目立つ文字でWantedと書かれ、顔写真つきで、氏名、年齢、最後に確認された住所、職業、人種、身長、体重、髪の色、瞳の色、子どもの数、養育費滞納額などが掲載されている。そして、情報提供を呼びかけるメッセージと通報先のフリーダイヤルの電話番号が記されている。もちろん、父親をポスターに掲載することについては、母親の合意を得るなどの必要な手続きが踏まれているが、これらのポスターは養育費局のホームページ上でも公開されており、誰でもアクセスすることができる。オハイオ州バトラー郡 (Butler County) の養育費局もポスターをホー

⁽²⁷⁾ 1996年法以前、「正当な理由」による免除を申請したのはAFDCケースの1%より少なく、現在はさらに少ないとみられている (Mink1998,72)。

ムページで公開しているところのひとつだが、ここでは通常のポスターの縮小版を作成し、局の巡回車で配布しているほか、地域のピザレストランの協力を得て、宅配ピザの箱に添付しているという⁽²⁸⁾。

このようなポスターが地域で受容されていること自体、養育費の不払いに対する社会の制裁意識の高さを物語っており、日本との違いは大きいといえる。しかし、ポスターによる父親の追跡は、養育費局が子どもの父親に対する社会的制裁を主導していることにはかならない。いうまでもなく、制裁を受ける父親たちは義務不履行のまま逃走しているのであり、これを擁護することはできない。しかし、養育費制度が滞納者を犯罪者のように扱い、率先して社会的制裁を与える動きは、福祉行政の公権力の行使の方向として危険ではないだろうか。

(3) 福祉国家による監視

近年、連邦政府が進めている情報のデータベース化は、親の探索や養育費の確定・徴収に必要な情報の収集能力を格段に向上させ、問題の解決に寄与している。しかし、連邦による情報の一元的な管理とその利用範囲の拡大には危険な面もある。

そのことは、連邦の親探索サービスに新設された、養育費命令登録と新規雇用者登録にみることができ。前述のとおり、連邦の養育費命令登録には養育費制度の利用ケースのものだけでなく、すべての子どもの養育費命令が登録される。また、連邦の新規雇用者登録には養育費制度の利用や養育費命令の有無に関係なく、すべての新規雇用者の情報が登録される。この2つの登録により、養育費制度の下、連邦が管理する個人情報膨大なものになっている。そこには現在または将来、養育費が問題になるケースの父親の情報や母子の情報のみならず、生涯にわたって、それと関係することのない人々の情報も含まれている。問題ケースを逃さないためには、このような広範な包囲網が有効であり、それにより制度の効率性も高まるといえる。しかし、こうした動きは、養育費制度による管理が全体化していくことでもある。

しかも、こうした連邦に集められた情報の利用が、父親の探索という当初の目的から周辺の関連事項へと徐々に拡大している。父親の扶養義務の履行確保のために父親の情報を管理・監視するものであったものが、現在では監護権や面接交渉権を理由に母子も追跡の対象となり、母親と子どもの情報も管理・監視下におかれている。

さらに、新規雇用者登録と養育費命令登録の運用は、もはや自動探索といえるもので、たとえば、母親が気づかない間に父親が他州で転職した場合でも、新規雇用者登録と養育費命令登録との照合から、即座に父親の居所がケース管轄の養育費局に通知される。このように社会保障番号を軸に、自動的に人々をフィルターにかけるシステムへと制度が発展していくことは、養育費制度が家族や個人の管理や監視に向かっていることを意味する。養育費制度には、福祉国家による監視という危険な面があることも指摘しておきたい。

⁽²⁸⁾ バトラー郡の養育費強制事務所は、2007年2月12日、ピザ箱のポスターを見た個人からの通報を手がかりに滞納者を探し当てたと発表している。(http://www.butlercountycysea.org/index.cfm?page=news, 2008.2.20)

5 家族政策としての作用

以上、本稿ではアメリカの養育費制度の内容と実績、および全体の受給状況への影響を検討し、制度が果たしている役割とその意義を確認した。あわせて、近時の傾向から制度の危険性も指摘した。日本でも行政による養育費の履行確保制度は必要であり、養育費問題に果敢に取り組んでいるアメリカの政策からは学ぶ点が多い。ただし、日本での制度を考える際には、アメリカの制度にみられた危険な側面に注意が必要である。

さて最後に、家族政策としてアメリカの養育費制度をとらえてみたい。養育費制度は父親の扶養責任を徹底して追及する制度だが、それはふたり親家族をモデルとする、アメリカ社会のマジョリティの家族規範に基づいている。つまり、父親の扶養義務を果たさせることで、母子世帯と父親を擬似的にひとつの家族とみなし、ふたり親家族に近づけようとしているのである。これは、家族を強化しようとする政策とも言い換えられる。しかし、このような意図をもった家族政策として養育費制度をとらえると、それが意図する方向にだけ作用するものではない、ということがわかる。

前節でも指摘したとおり、養育費制度は母親に協力義務を課しており、プライバシー開示を拒否する母親や協力的と認められない母親には、TANFの給付を制限する。それは母親と子どもが家族として存続するための条件を奪うことである。また、養育費制度は滞納者をあらゆる手段を使って追跡するが、それから逃れようとする父親は子どもから完全に離れていくことになる。これは制度が、つながる可能性のある父子関係を切断する、ということである。このように、母子と父を家族として強化しようとする養育費政策が、逆に家族を壊すこともあるのである。

他方、養育費制度の合理化という展開からも、家族政策としての意図とは異なる結果をみることができる。先にプログラムの内容で述べたように、父子関係の確定では任意認知やDNA検査、養育費命令ではガイドライン、養育費の徴収では給与天引きというように、合理的手段の導入で問題の処理は迅速、確実になっている。これら一つ一つは制度の改善であり、その成果も大きい。しかし、一連の流れのなかで、当人の意思をとまなわないうまま、親の扶養が実現していく可能性も生じている。たとえば、未婚出産の子どもの場合に、父親になる意思を欠く男性が、DNA検査の結果から父親と確定し、ガイドラインによる養育費の支払命令がなされ、それが自動給与天引きによって州の支払機関に支払われ、そこから子どもの養育費として母親に支給される、という場合などが考えられる。これは、養育費制度によって意思のない親子関係がつくられていく、ということである。たしかに生物学的な親子関係が法的に承認され、父親としての責任は果たされるが、それは政策が意図する家族の扶養とはいいいがたい。ここまで極端ではないにしても、養育費の支払いが子どもの扶養料というより、税務署に税金を納めるように認識されるケースが増えることは容易に考えられる。

こうしてみると、家族を強化しようとする養育費制度が、家族を壊したり、家族とはいえない関係を作り上げたりすることがわかる。家族政策はその意図に反する方向に作用することもあるのである。家族政策の進展がもたらす意図せざる結果についても、注意深くみていく必要があるといえよう。

(しもえびす・みゆき 東北大学大学院文学研究科准教授)

【参考文献】

- American Bar Association (ABA), "Child Support Guidelines: Chart 3," *Family Law Quarterly* 40 (4), 594, 2007.
- Hays, Sharon, *Flat Broke with Children: Women in the Age of Welfare Reform*, Oxford University Press, 2003.
- 樋口範雄, 『親子と法』, 弘文堂, 1988年.
- Kahn, Alfred J. and Kamerman, Sheila B. (eds.), *Child Support : From Debt Collection to Social Policy*, Sage Publications, 1988.
- McLanahan, S., *Testimony Before the House of Committee on Ways and Means, Subcommittee on Human Resources, Hearing on Fatherhood (April 27.1999)*, 1999.
- Mink, Gwendolyn, *Welfare's End*, Cornell University Press, 1998.
- Office of Child Support Enforcement (OCSE), *FY2004 Annual Report to Congress*, 2007a.
- Office of Child Support Enforcement (OCSE), *Child Support Enforcement, FY2006 Preliminary Report*, 2007b.
- 下夷美幸, 「母子家庭への社会的支援—離婚後の児童扶養問題への対応—」, 社会保障研究所編『女性と社会保障』, 東京大学出版会, 247-266, 1993.
- Smith, Anna Marie, *Welfare Reform and Sexual Regulation*, Cambridge University Press, 2007.
- Solomon-Fears, Carmen, *CRS Report for Congress: Child Support Provisions in the Deficit Reduction Act of 2005 (P.L. 109-171)*, Congressional Research Service, 2006.
- U.S. Census Bureau, *The 2007 Statistical Abstract*, 2007.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *2004 Green Book Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*, 2004.
- Wheaton, Laura and Sorensen, Elaine, *The Potential Impact of Increasing Child Support Payments to TANF Families*, The Urban Institute, 2007
- Williams, R, *Development of Guideline for Child Support Orders: Advisory Panel Recommendations and Final Report*, Office of Child Support Enforcement Department of Health and Human Services, 1987.