子の連れ去りに関するハーグ条約と行政の役割 ---中央当局の機能

西 岡 達 史 にし おか たつ し 外務省総合外交政策局ハーグ条約室長

はじめに

- 1. 中央当局の指定--ハーグ条約第6条
- 2. 中央当局間の協力義務―ハーグ条約第7条第1項
- 3. 中央当局の主要な役割――ハーグ条約第7条第2項
- 4. 中央当局の役割に関する条約実施法の規定の仕組み
- 5. 我が国における中央当局(在外公館との連携等)
- 6. 条約実施法施行後の中央当局の体制

はじめに

国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約(いわゆる「ハーグ条約」)については、現在、政府としてその締結に向けた準備作業を行っている。日本政府は2011年5月にハーグ条約締結に向けた準備を進める旨の閣議了解を行い、日本においては外務省が中央当局の機能を担うことが決定されるとともに、条約の実施を国内で担保するための法律である「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」(以下「条約実施法」)の中央当局関連部分の法文化作業が外務省を中心として開始されることとなった。その後、外務省の主催で開催された中央当局の在り方についての有識者を交えた懇談会の結果を踏まえ、2012年3月9日には条約承認案及び条約実施法案が閣議決定されたが2012年の国会においては審議未了となり本承認案及び本法案は廃案となった。日本政府は、2013年の第183通常国会において、条約承認案及び条約実施法案を再度国会に提出し、国会審議を経て同承認案及び同法案は成立・承認された。今後、中央当局や最高裁における実施のための細則の制定等を踏まえ、日本として同条約を締結する予定であり、現在、その準備作業中である。

ハーグ条約締結に向けた議論の中で、従来の外務省に与えられた権限の範囲 内ではハーグ条約の中央当局としての任務を実施することができないことが明 らかであったため、中央当局に対し条約実施のために必要な新たな権限を付与 することが必要となった。条約を適切に実施するために中央当局にどのような 権限を与えるか、またその組織の在り方は如何にあるべきかといった論点は、 日本におけるハーグ条約締結に向けた議論の中でも最も大きなものとなったと ころである。本稿では、中央当局の役割、権限、構成等に関し、条約上の規定 と、条約実施法において想定している業務の内容を中心として以下のとおり解 説する。なお.筆者は.外務省において我が国のハーグ条約の締結にかかる業 務を担当する者であるが、本稿中意見にわたる部分は、筆者の個人的見解にす ぎない。

1. 中央当局の指定——ハーグ条約第6条

条約第6条は、各締約国は中央当局に対して課される義務を履行するために 中央当局を指定する旨規定している。中央当局のとるべき措置については条約 第7条に具体的に規定されており、同条第1項において、中央当局は、子の迅 速な返還を確保し、及び条約の他の目的を達成するため、相互に協力し、及び それぞれの国内における権限のある当局の間の協力を促進する、とされている。 すなわち、中央当局は、締約国が条約上の義務を履行するに当たって中心的な 役割を担うとともに、国際ネットワークとしての締約国間の協力を推進するた めに設置されるものである。

条約上、中央当局の組織の在り方について具体的な規定が置かれているわけ ではなく、それについては各締約国の国内法制にゆだねられている。我が国に おいては、外務大臣が中央当局を担当することとなったが、この背景について は後述する。

2. 中央当局間の協力義務――ハーグ条約第7条第1項

条約第7条第1項においては、中央当局間の協力義務が規定されている。上 記のとおり、ハーグ条約は、国境を越えて不法に連れ去られた、又は留置され ている子の迅速な返還を実現するための国際ネットワークであり、これを締約 国の中央当局間の協力を通じて実現しようとするものである。各締約国の中央 当局は、そのために直接に又は仲介者を通じて全ての適当な措置をとることが 条約上義務付けられている。

条約上「直接又は仲介者を通じて」と規定されていることから,条約上締約国に課される義務の全てを中央当局が直接,自ら行うことが想定されているわけではない。当然ながら,国によっては子の所在の特定には警察の協力が必要な場合もあるし,裁判手続を開始することは行政府の権限外のことである場合も多いと思われるが,それでもなお,中央当局は,締約国が条約上の義務を履行するに当たっての中心的な機関として位置付けられている。この条約の起草段階における審議の経緯を踏まえ作成されたペレス=ベラの報告書(いわゆる「条約注釈書」)によれば,中央当局は,「望まれる協力のエンジン(推進力)として機能するのであり,条約が課している義務の repository である」と表現されている。repository とは,名宛人,或いは,安心して置いておける場所という意味である。すなわち,中央当局には,一締約国における義務の履行を進める推進力としての機能や,条約上の義務の履行の責任を負う機能が期待されていると考えられる。

なお、この関係で注目されるのは、条約上、一つの国に一つの中央当局というのが原則となっていることである(第6条第1項)。連邦制の国や国内に複数の法制度を持つ国は複数の中央当局を指定しても良いこととされており(第6条第2項)、実際にカナダは複数の中央当局を設置しているが、その場合でも、申請書の送付先となる一つの中央当局を指定しなくてはならない。仮に中央当局が一国内に複数あれば、子を連れ去った親が子を連れて国内を転々とした場合に、残された親は返還を求め何度も申請を行わなくてはならなくなるおそれがある。また、国内に子が所在していることを確信するに十分な理由がある場合であっても、国内のどの領域に所在しているのかが明らかでないと、中央当局による子の所在特定が適切に行われなくなるというおそれが出てくる可能性もある。このように、一つの国に複数の中央当局が存在することになれば、当事者にとっても中央当局自身にとっても様々な不都合が出て来たり混乱が予想

[西岡達史] 子の連れ去りに関するハーグ条約と行政の役割――中央当局の機能 75 されるために、このような原則が定められているものである。

3. 中央当局の主要な役割―ハーグ条約第7条第2項

中央当局が果たすべき具体的役割については、条約第7条第2項に列記されており、aからiまでの9項目が置かれている。各項目の意味するところと、具体的に中央当局の業務として想定されるところについて以下に説明する。

(a) 不法に連れ去られ、又は留置されている子の所在を特定すること。

連れ去られた子が国内のどこに所在するかが不明である場合,返還のためのプロセスを進めることができないため、中央当局が所在を特定する作業を行うことが義務付けられている。その方法は国により様々であるが、ハーグ国際私法会議事務局が公表している各締約国の実施状況に関する報告書(「カントリープロファイル」)を参照すれば、主要国においては、住民登録、雇用登録、移民関連情報、社会保障関連情報、行方不明者捜索サービス等の情報を用い、また、警察の協力も得つつ、子の所在特定を行うといった形が一般的と考えられる。

我が国においては、条約実施法第5条第1項において、外務大臣が、子の住所等の特定のために、子の住所等に関する情報を有していると思われる関係機関に対して、当該情報の提供を求めることができる旨規定しており、中央当局は、この措置をとることにより条約上の子の所在の特定に関する義務を履行することとなる。これは条約第7条第2項aを実施するために、条約実施法により外務大臣に新たに付与された権限である。より具体的な情報の照会先や照会方法については、今後、政令で定められる予定であるが、所在特定のために必要な情報として現在想定されているのは、例えば、出入国記録、旅券発給申請情報、住民基本台帳や戸籍の附票、子の就学に関する情報や社会保障給付情報といったものであり、それぞれの関連の機関に対し照会を行うということが想定されているところである。

なお、条約実施法第5条第2項において、情報の提供を求められた者は、遅滞なく、当該情報を外務大臣に提供するものとする、と定められている。これは、第5条第1項に基づき情報の提供を求められた者は、情報の提供が義務づけられるとの趣旨である。さらに、条約実施法第5条第3項では、これらによ

り得られた情報が所在を特定するに十分でない場合には、外務大臣は、都道府 県警察に必要な措置をとることを求めることもできるとされている。その一方 で、条約実施法第5条第4項では、外務大臣が同第5条に基づいて得た情報を 外部に提供することができる場合が限定的に列挙されている。所在に関する情 報を提供することができるのは、裁判手続に必要な場合に裁判所に提供する場 合や、子が虐待を受けているおそれがある場合に福祉事務所や児童相談所に提 供する場合に限られ、所在に関する情報が中央当局から申立人である残された 親に提供されることはない。これは、連れ去った親が DV(家庭内暴力)の被 害者である場合等が想定されるため、連れ去った親が DV(家庭内暴力)の被 害者である場合等が想定されるため、連れ去った親の側の個人情報の保護に十 分に配慮する必要があるためである。すなわち、条約上中央当局に求められる 重要な義務である子の所在特定のため、条約実施法は強い権限を中央当局たる 外務大臣に与える一方で、連れ去った親や子の個人情報の管理は厳格に行うこ とが条約実施法上規定されているものである。

(b) 暫定措置をとり、又はとらせることによって、子に対する更なる害悪又 は利害関係者に対する不利益を防止すること。

「子に対する更なる害悪」や、「利害関係者に対する不利益」の意味については、ハーグ国際私法会議が公表している条約のグッドプラクティス集において例示されている。これによれば、子に対する更なる害悪とは、連れ去り親が子を虐待したり、子に対し暴力をふるうといったこと、もう一方の親からの追跡や接触を逃れることを目的として「再連れ去り」を行うこと等を指す。また、「利害関係者に対する不利益」における利害関係者とは、残された親や親族を指す。その利害関係者に対する不利益とは、返還手続を故意に遅延させ、返還による子の負担を増大させることによって返還決定を得られなくすることや、残された親との接触を故意に妨げることが例示されている。

我が国の条約実施法においても、第10条第1項において、返還援助申請の対象である子が虐待を受けているおそれがあると信ずるに足りる相当な理由がある場合、関係当局への通告をしなくてはならないことが定められている。また、子の再連れ去りを防止するための措置としては、家庭裁判所による子の出国禁止命令(第122条)や、旅券の提出命令(第131条)が定められている。

[西岡達史] 子の連れ去りに関するハーグ条約と行政の役割――中央当局の機能 77 利害関係者に対する不利益の防止のための暫定措置については、グッドプラクティス集においては、返還手続中も友好的解決のための話合いを行ったり、面会交流の機会を確保することが例示されており、日本においてもそのような措置が取られる予定である。

(c) 子の任意の返還を確保し、又は問題の友好的な解決をもたらすこと。

この条項は、裁判外の解決策を見つける努力をするという中央当局の義務を定めたもので、「子の任意の返還の確保」と「問題の友好的な解決」を挙げている。この中央当局による任意の返還の確保や問題の友好的な解決の義務は、裁判手続と並んでいわば条約上の手続の二本柱の一つを成すものである。裁判によって返還又は返還拒否という判断を下すことは、勝者と敗者が分かれることにより、事態がより複雑化するおそれもある。そこで、ハーグ条約においては、裁判外のプロセスとして、両当事者の自発的な話合いによって解決策を模索する、裁判外のプロセスとしての調停・和解等の手法が重要な役割を果たすとともに、その後の問題の複雑化を回避するためにも非常に重要な手段を提供し得ると考えられている。

なお、任意の返還については、条約第10条において、子が現に所在する国の中央当局は、当該子が任意に返還されるよう全ての適当な措置を取り、又はとらせる、との規定が置かれている。これは条約第7条第2項cにおいて規定されている任意の返還と同じ趣旨であるが、条約注釈書によれば、第10条の規定を独立させて置いている趣旨は、本条約の意義が子の任意の返還を優先的に扱うことにあることを強調する点にあるとされている。すなわち、中央当局は、子の返還に係る申請を受けた段階で、まずは子の任意の返還の実現可能性を追求すべきであり、そのための全ての適当な措置を取り、又は国内関係機関にとらせることが求められると解される。

我が国においては、条約実施法第9条において、外務大臣が外国返還援助決定をした場合に、合意による返還や面会交流を実現するため、申請者(残された親)と子を監護している者(連れ去り親)との間の協議のあっせん等の措置をとることができると定められており、この措置を通じて任意の子の返還に係る義務を履行することとなる。中央当局としては、まずは連れ去った親に連絡

をとり、任意の返還や、子との面会交流の実現等の問題の友好的解決について 説得を試み、当事者間で協議を行うよう促すことを想定している。当事者が仲 介に応じる場合には、弁護士会の仲裁センターやその他の民間の裁判外紛争解 決機関等の団体を紹介するということも想定している。

諸外国の運用例を見ると、英国では reunite, 独では Mikk (Mediation bei internationalen Kindschaftskonflikten) という NGO が、情報提供のみならず、法的助言や調停の実施を行っている。我が国においては国際家事調停に関する制度的な仕組みが十分に整っているとは言えず、今後、諸外国の先例に学びつつ、この分野における知見と能力を蓄積していくことが重要であると考えられる。

(d) 望ましい場合には、子の社会的背景に関する情報を交換すること。

この条項は、子の社会的背景に関し、中央当局間で情報交換を行うことを定めている。社会的背景に関する情報の内容としては個別事案により様々なものが含まれ得るが、特に想定されるものとして、常居所地国における連れ去り前の生活環境に関する情報が挙げられる。我が国においては、例えば、具体的には、子の就学情報、福祉関係の情報、DV関係の情報、各種相談記録や保護記録等がこれに該当すると考えられる。

我が国においては、外国裁判所が判断を行うに当たり、日本国内における子の生活環境に関する情報を求められた場合に、日本の中央当局が当該情報を有する国の行政機関等に対して情報の提供を求めることができることを、条約実施法案第15条第1項で規定している。また逆に、我が国の裁判所から中央当局が調査の嘱託を受けた場合には、外務大臣は外国の中央当局に対して調査を依頼することを想定している。

(e) この条約の適用に関連する自国の法令につき一般的な情報を提供すること。

この条項は、条約実施法と、条約が求める措置に関連する国内法令に関する 一般的な説明を提供することを意味しており、具体的には、条約実施法の解説 資料の作成や、条約実施法の英訳の作成等がこれに含まれると考えられる。

(f) 子の返還を得るための司法上若しくは行政上の手続を開始し、又は当該 手続の開始について便宜を与えること、及び適当な場合には接触の権利につい て内容を定め、又は効果的な行使を確保するように取り計らうこと。

この条項の前半部分は、返還のための手続の開始について規定している。条約上、返還のための手続を司法上の手続とするか行政上の手続とするかは各国の裁量にゆだねられている(ただし、実際にはほとんどの国は司法手続としている。)が、この条項は、中央当局が自らその手続を開始する制度とするか、又は手続を開始するための便宜を与えるにとどめる制度とするかについても、各国の裁量にゆだねられており、またその便宜の内容についても各国の制度に応じて決定することが想定されているものと解釈される。我が国においては、司法上の手続を開始するに当たり、中央当局が直接司法上の手続を開始するのではなく、手続を開始するための便宜を与える制度としている。具体的には、手続の開始のために必要な情報提供を行うこと等がこれに当たる。

後半部分は接触の権利に関する条項である。「内容を定めしる」とは、その 国における接触の権利の内容を中央当局が定めるよう取り計らう、ということ を意味しているものではない。ハーグ条約は、接触の権利の内容や接触の在り 方については各締約国の制度にゆだねており、定型的な基準を設けようとはし ていない。条約注釈書においても、「まず認めなければならないのは、接触の 権利の包括的な規律を条約が確立しようとしているわけではないという点であ る。そのような規律はおそらく条約の目的を超えることになろう」とされてい る。この条項の趣旨は、個別の事案において子との接触の在り方が決まってい ない場合に、その内容を定めるよう取り計らう、ということである。中央当局 としては、裁判所や裁判外紛争解決機関等が有する制度を用いてそれを定める ために、手続を開始したり、その開始について援助したりすることが想定され る。ただし、このような手続の開始については、条約第7条第2項 f に「適当 な場合には」とされている等、裁量のある規定振りであり、条約上一律に義務 づけられているものとまでは解されない。我が国においては,家事事件手続法 の下で、面会交流の取決めの審判や調停を求めることができ、また、裁判外紛 争解決機関の利用も考えられる。「接触の権利」に関する申請を受けた中央当 局は、適当な場合には、これらの制度や仲介を行う者を紹介することとなる。

(g) 状況により必要とされる場合には、法律に関する援助及び助言(弁護士)

80 国際私法年報 第15号 (2013)

その他法律に関する助言者の参加を含む。)を提供し、又はこれらの提供について便宜を与えること。

この条項では、子の任意の返還や友好的な解決、又は子の安全な返還を確保するために必要な法律的制度について一般的な情報提供等の援助や助言を行うことがここで想定されている。これは、具体的な事案に応じた援助や助言を行うものではなく、あっせん等の仲介を行うことも含まないものである。

我が国においては、条約実施法第6条第2項で外国返還援助決定をした場合について、また、同第17条第2項で日本国面会交流援助決定をした場合について、それぞれ、我が国の法令に基づく制度に関する情報を申請者へ提供することを規定している。

(h) 子の安全な返還を確保するための必要かつ適当な行政上の措置をとること。

この条項の趣旨は、子の返還が合意により実現するものであるか、又は条約第12条の規定に基づき司法当局又は行政当局によって子の返還が命じられることにより実現するものであるかにかかわらず、不法に連れ去られ、又は留置されている子が安全に常居所地国に帰国するために、中央当局が必要かつ適当な行政上の措置をとることを規定するものである。

条約上、安全な子の返還を確保するための具体的措置について規定されていないが、条約実施法の規定は、ハーグ国際私法会議が公表している条約のグッドプラクティス集等を参考にしつつ設けられている。具体的には、条約実施法第6条第2項において、外務大臣が外国への返還援助決定をした場合に必要に応じてとる措置として、返還先の国の中央当局と連絡をとることや、我が国の法令に基づく制度に関する情報の申請者への提供を行うことが規定されている。また、外務大臣が日本への返還援助決定をした場合に必要に応じてとる措置は同法第12条第3項に規定されており、虐待を受けた児童に対する対応や、社会保障給付等に関する情報提供等が考えられる。

(i) この条約の実施に関する情報を常に相互に通報し、及びこの条約の適用に 対する障害を可能な限り除去すること。

この条項については、中央当局間で日常的に緊密に連絡をとりつつ情報交換

[西岡達史] 子の連れ去りに関するハーグ条約と行政の役割―中央当局の機能 81 を行うことや、締約国会合を通じて情報交換を行うこと等が想定される。

4. 中央当局の役割に関する条約実施法の規定の仕組み

我が国の条約実施法の規定においては、上記の中央当局の役割について、第4条から第25条まで定めている。この中でも、前半の第4条から第15条までが子の返還、後半の第16条から第25条までが子との面会交流を実現するための援助についての申請に関する規定となっており、各々の部分がさらに、我が国への連れ去り事案の場合と我が国からの連れ去り事案の場合に分けられた四部構成となっている(第4条から第10条までが外国返還援助(日本から外国への返還に関する援助)、第11条から第15条までが日本国返還援助(外国から日本への返還に関する援助)、第16条から第20条までが日本国面会交流援助(日本に所在している子との面会その他の交流に関する援助)、第21条から第25条までが外国面会交流援助(日本以外の締約国に所在している子との面会その他の交流に関する援助))。

条約上、中央当局の義務については、第7条第2項aからiまでの9項目に て規定されている。インカミングケース、すなわち外国から日本への連れ去り 事案に関しては、我が国の中央当局はaからiまでの全ての項目に関する義務 を負うことになる一方、アウトゴーイングケース、すなわち、日本から外国へ の連れ去り事案に関しては、9項目全ての義務を負うわけではない。例えば外 国に所在する子について、日本の中央当局が所在の特定のための義務を負うわけではない。このようなアウトゴーイングの事案に関しては、主として、d (子の社会的背景に関する情報の交換)、e (自国の法令に関する情報提供)、h (子の安全な返還の確保のための措置)及びi (条約の実施に関する相互通報・条約の 適用に対する障害の除去)の項目については義務を負うものと考えられる。

なお、条約上、面会交流に関する中央当局の援助は、第21条に定められているが、第21条第1項では、接触の権利に関する申請が、返還の申請と同様の方法で行うことができること、同条第2項では、中央当局は、接触の権利に関しても第7条に定める協力の義務を負うことが定められている。条約上のこのような規定に鑑み、条約実施法においても、返還に関する中央当局の援助と

並列して、面会交流に関する援助が第16条から第25条までに規定された。

5. 我が国における中央当局(在外公館との連携等)

先述のとおり、条約上、中央当局の組織の在り方について具体的な規定が置かれているわけではなく、中央当局をどのような組織に置くかについては各締約国の判断にゆだねられている。実際にどのような省庁が中央当局を担当しているかについて、諸外国の例を見てみると、司法省又は法務省系の官庁が中央当局を担当しているところが多く、全締約国90か国(2013年8月時点)の判明分のうち50か国が法務省(司法省、検察庁を含む。)となっている。その他に社会福祉担当の省庁が24、外交当局が担っているのは7か国である。

日本では中央当局を外務省が担うこととなっている(条約実施法第3条)。我が国において、ハーグ条約締結準備を進めるに当たり、果たしてどの省庁が中央当局を引き受けるのかについて様々な議論があり、特に、他の多くの締約国と同様に法務省の方が適当であるとの議論もあった。しかしながら最終的に外務省が中央当局を担うこととなった背景としては、まず、中央当局間の協力が条約上の義務とされているのみならず、実際の締約国間の慣行でも中央当局間のネットワークとしての協力が条約の円滑な実施に不可欠であり、そのためには、外国の中央当局や外国人申請者との円滑な連絡・調整に必要な能力を有する外務省に中央当局を置くことが適しているという点が挙げられる。

また、もう一つの我が国の事情として、ハーグ条約の実施に当たっては、在外公館による邦人支援をより充実させる必要があり、在外公館による支援との連携による適切な条約の実施を確保するためにも、外務省が最も適当であるという事情も挙げられる。この背景には DV 被害者への対応がある。すなわち、我が国のハーグ条約締結に対する最も強い慎重論の一つが、配偶者からの暴力を受けてやむなく緊急避難的に子を連れて帰国した親に対する配慮や手当てがなされるべしとの主張であった。 DV 被害者への対応という問題は、日本の独自の事情というわけではなく、むしろ多くの国に当てはまる共通の問題でもあるが、日本においては特に欧米諸国からの連れ去りにおいて特に強く懸念された事情である。このような当事者への支援は、ハーグ条約の締約国から子を連

[西岡達史] 子の連れ去りに関するハーグ条約と行政の役割――中央当局の機能 83 れ去った親のみではなく、海外で DV 被害に遭っている邦人全てを対象に行うべきものであるが、これにより、子や関係者の安全の確保や、不法な連れ去りの未然の防止を図ることも期待されている。

6. 条約実施法施行後の中央当局の体制

以上述べたとおり、中央当局は、条約上の義務の履行に当たって中心的な役割を担うこととなるが、当然ながら外務省に設置される中央当局だけで条約の実施のための業務を全て担うことを意味するものではない。むしろ各締約国の実施状況に鑑みても、国全体として取り組んでいくべきものである。我が国の場合には、裁判所との連携は当然のことながら、法務省を始めとする関係省庁、さらに地方自治体等との連携が重要となる。

中央当局においても、外務省員のみならず、弁護士やソーシャルワーカーといった専門家を採用する予定であり、これらを合わせて当初は10名程度の体制で臨む考えである。諸外国の中央当局の職員数を見てみると、米国は75名と突出して多いものの、英国5名、仏11名、独20名、加3名等となっている。

これまで制度や体制の構築に向け様々な議論が尽くされ準備が行われてきたところであるが、日本で初めて運用する制度であるだけに、実際に運用が始まってみれば様々な課題が出て来ることが考えられる。したがって、運用以前のみならず運用開始後においても、条約の適切な実施に向けた検討を重ねていく必要がある。