

ハーグ条約の
中央当局の在り方に関する懇談会
第4回 論点ペーパー

1. 子の所在の確知のための情報提供義務

(1)現在の外務省案(パブリックコメント資料から抜粋)

●国内における子の所在の確知

(1)外務大臣は、返還援助申請の対象である子及び当該子を連れ去り、又は留置している者の国内における所在を確知するため必要と認めるときは、関係行政機関、関係地方公共団体、独立行政法人及び国立大学法人等の長、特殊法人及び認可法人の代表者に対して、その確知のために必要な情報(個人情報を含む。)の提供を求めることができるものとする。

(2)(1)により情報の提供を求められた者は、遅滞なく、外務大臣にその情報を提供するものとする。

(3)外務大臣は、(1)のほか、関係のある民間の団体に対して、子及び当該子を連れ去り、又は留置している者の所在を確知するために必要な個人情報の提供を求めることができるものとする。

(4)返還援助申請の対象である子が我が国に現に所在している可能性がある場合において、(1)及び(2)の措置をとったにもかかわらず、その所在を確知することができないときは、外務大臣は、当該子に関し、行方不明者発見活動に関する規則(平成21年国家公安委員会規則第13号)第30条の規定に基づく措置をとるよう求めることができるものとする。

(5)外務大臣は、(1)から(3)までの措置に基づき取得した個人情報を申請者及び我が国以外の条約締約国の中央当局に提供してはならないものとする。ただし、申請者又は我が国以外の条約締約国の中央当局から子の所在に関する情報の提供を求められた場合において、当該子を連れ去り、又は留置している者の同意があり、当該情報の提供を受ける申請者又は我が国以外の条約締約国の中央当局が情報の提供を受ける目的(注1)以外の目的で当該情報を利用することがないと認められ、かつ、当該個人情報を提供することにより当該子の権利利益を不当に侵害するおそれがないときはその限りでない。

(注1:ただし、民間の団体については、上記(2)の情報提供の義務は課さない。)

(注2:申請者からの情報のみでは子の所在を確知することができない場合には、中央当局は、おおむね以下の手順で段階的に関係機関に対し照会することを想定しており、関係機関との具体的な協力の仕方については、なお検討するものとする。

- ①子の日本への入国事実を確認するための出入国記録
- ②子の本籍地を確認するための旅券発給申請情報
- ③子の現住所を確認するための住民基本台帳や戸籍の附票
- ④子の就学に関する情報又は子及び子の監護者の社会保障給付情報)

(2)パブリックコメントで寄せられた意見等

ア 情報提供義務

●中央当局に子の所在に関する情報が確実に集約されるようにしなければならない。関係機関が、法的責任や道義的責任等の追求等に躊躇せず情報提供できるよう、裁量の余地をなくし、かつ協力を義務付ける根拠法規を定めるべし。

●民間団体にも情報提供を義務付けるべし。その上で、提供すべき情報の範囲や、関係のある民間団体の範囲について可能な限り特定して明示すべし。

●DV・虐待の事案においては、加害者側に居場所が知られることはあってはならないため、中央当局たる外務大臣に対して情報提供義務を課すことは適切ではない。

イ 行方不明者発見活動

●警察署の掲示板への掲示、インターネットの利用その他の適切な方法により公表するとの運用がとられているが、公表することは子のプライバシーの侵害となり子の福祉に反するため行うべきではない。

ウ 収集した情報の提供

● 個人情報の提供先を裁判所に限定するべきであり、申請者及び我が国以外の条約締約国の中央当局に提供する例外的場合を認めるべきではない。

● 情報提供につき子を連れ去り、留置している者の同意がある場合は、取得した個人情報の取扱いの例外としてではなく、子の任意の返還又は問題の友好的解決の支援として位置付け、本人からの要請に基づき、必要な支援の一環として情報提供等を行うべし。

● 国内外の個人団体公私の機関を問わず、一切提供してはならないとすべし。

● 情報提供は、中央当局を通じてではなく、TP(連れ去った親)から直接申請者側に開示することもできるとされる。

(3)上記を踏まえた対応

ア 情報提供義務及び収集した情報の提供

● 仮に、関係機関の長の判断により中央当局に対して情報が提供されない場合があるとすれば、中央当局は「全ての適当な措置をとる」義務の十分な履行の観点から問題があると考えられる。こうした問題への対応については、支援措置の有無を問わず中央当局には必要な情報が与えられるような仕組みとした上で、後述のとおり、LBP(子を連れ去られた親。Left Behind Parent の略。以下同じ。)(及びLBPの所在する国の中央当局)に対して当該情報が共有されない仕組みを作ることにより、DV等の懸念については手当てされるものと考えることが適当と思われる。この点に関し、ハーグ国際私法会議事務局作成の「グッドプラクティス集」においては、「子の所在を試みる中央当局は、他の政府機関から情報を取得し、また関心を有する機関に伝達することが認められるべきである。可能であれば、これらに関する照会は、情報の秘匿に係る法令の適用を除外されるべきである。」と記載されている(p48)。個人情報保護の要請はありつつも、中央当局には子の所在の特定に必要な情報が当該情報を保有する機関から確実に提供されるような仕組みとすることが相当と考えられる。

● 一方で、中央当局が子の所在を特定するに当たっては、DV被害者の居住地等がDV加害者に知られることによって更なる被害が生じることを防ぐ必要がある。DVのおそれによりLBP等に住所地が知られることについて懸念がある等の場合には、中央当局は、LBP等に住所地が知られることがないよう、十分に配慮して情報を管理する必要がある。実際、「グッドプラクティス集」においても、「(中央当局が得た)情報を申請者に対して提供されることを意味するものではない。実際、大半の事例では、要請国(requesting country)に所在する申請者は、申請を受けた国における返還手続の遂行のために子の所在につき把握している必要はない。申請者が子の所在につき教示されるべきではない具体的な理由(例えば子の安全への懸念)がある場合で、要請国の中央当局

が情報の保護につき確証を与えることができない際には、申請を受けた国の中央当局は要請国の当局に(子の所在特定に関する)情報を開示すべきではない。」と記載されている(p48)。なお、関係機関が中央当局に対して情報を提供する際に LBP に住所地が知られることについて懸念がある等の旨を当該機関が中央当局に対し通知する場合(但し捜査に係る情報を除く)、その具体的な方法については今後検討を行うこととする。

→これらの考え方及び寄せられた意見等を踏まえ、現在の外務省案(1.(1))のうちの(1)～(5)((4)を除く)を下記(下線部分)のとおり修正することでどうか。(なお、注1、注2は原案のとおり)

(1)外務大臣は、返還援助申請の対象である子及び当該子~~を現に監護すると思われる者~~の国内における所在を確知するため必要と認めるときは、関係行政機関、関係地方公共団体、独立行政法人及び国立大学法人等の長、特殊法人及び認可法人の代表者に対して、その確知のために必要な情報(個人情報を含む。)の提供を求めることができるものとする。

(2)(1)により情報の提供を求められた者は、遅滞なく、外務大臣にその情報を提供するものとする。

(3)外務大臣は、(1)のほか、関係のある民間の団体(注1)に対して、子及び子~~を現に監護すると思われる者~~の所在を確知するために必要な個人情報の提供を求めることができるものとする。

(4)外務大臣は、(1)から(3)までの措置に基づき取得した個人情報を申請者及び我が国以外の条約締約国の中央当局に提供してはならないものとする。ただし、以下に該当する場合はその限りではない(注2)。

①行政機関保有個人情報保護法第8条第1項の規定による法令に基づく場合(提供することにより申請者又は我が国以外の条約締約国の中央当局にその情報が知られるおそれがないと認められるときに限る)(注3)。

②返還援助申請の対象である子の返還を得るための裁判手続(別途国内担保法にて規定されるもの)を開始するために必要な相手方氏名を申請者に開示するとき(注4)。

注1:「関係ある民間の団体」は、私立学校、民間の保育施設等子が利用している団体や、DVシェルター等子を監護する者が利用する団体、固定電話及び携帯電話の番号を管理する通信会社が想定されるが、これらについてはガイドラインで定めることとする。

注2:中央当局からは上記①及び②の場合を除いては一切提供しないと整理することで、中央当局たる外務大臣から情報提供される場合をさらに限定するものとする。

注3:(4)における個人情報の扱いは、行政機関保有個人情報保護法の個人情報の目的外利用に関する規定をさらに限定的に適用するものであるが、同法第8条第1項に定められた「法令に基づく場合」までも利用してはならないとすることは、行政機関の情報利用を過度に狭めることとなり必要な行政事務を遂行する上での支障となることから適切ではない。したがって、申請者に知られるおそれがないと認められる場合に限り、他の法令に基づき個人情報を開示する場合(例:民事訴訟法186条に基づく調査嘱託に対して必要な範囲で情報提供すること等)は可能であることが相当である。

注4:ハーグ条約の子の返還手続関係部分で規定される返還に係る裁判手続を始めるためには、申請者に申立書を提出させる必要があるが、その際には申立ての相手方氏名が不明となっている申立書は提出が認められないため、最低限相手方となるべき「子を現に監護する者」の氏名を申請者に開示する必要がある(なお、中央当局は、相手方の住所は裁判所に開示するものとするが、その後の住所の取り扱いについては、法制審議会での議論の検討に委ねられる。)なお、祖父母などが現に子を監護している場合に、祖父母の名前をもって居所が突き止められるおそれがあることを踏まえると、開示すると同時にまたは開示後速やかに相手方にそのことを知らせる必要があることを法律上明記すべしとの意見が内閣府から寄せられているがどうか。

イ 行方不明者発見活動

→寄せられた意見等を踏まえ、現在の外務省案(4)を下記(下線部分)のとおり修正することでどうか。

(4)返還援助申請の対象である子が我が国に現に所在している可能性がある場合において、(1)及び(2)の措置をとったにもかかわらず、その所在を確知することができないときは、外務大臣は、当該子に関し、行方不明者発見活動に関する規則(平成21年国家公安委員会規則第13号)第30条の規定に基づく措置をとるよう求めることができるものとする。なお、上記依頼に当たっては、警察に対し資料の公表は行わないよう求めるものとする。

参考1:行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 第8条

行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

3 前項の規定は、保有個人情報の利用又は提供を制限する他の法令の規定の適用を妨げるものではない。

4 行政機関の長は、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、保有個人情報の利用目的以外の目的のための行政機関の内部における利用を特定の部局又は機関に限るものとする。

参考2:行方不明者発見活動に関する規則

第14条(行方不明者に係る資料の公表)

受理署長は、行方不明者の発見のために必要であり、かつ、届出人の意思その他の事情を考慮して適当と認めるときは、行方不明者の氏名、年齢その他の事項を記載した資料を作成し、警察署の掲示場への掲示、インターネットの利用その他の適切な方法により公表するものとする。

(以下略)

第30条(行方不明者届がなされていない場合等の特例)

警察署長は、行方不明者届がなされていない場合又は行方不明者届をしようとする者が第六条第一項各号に掲げる者でない場合であっても、生活の本拠を離れその行方が明らかでない者のうち、第二条第二項各号のいずれかに該当すると認められるもの、他の法令に基づき行方の調査等を求められたものその他特に必要があると認められるものについて、この規則による措置をとることができる。

2. 子の任意の返還その他の問題の友好的な解決の促進

(1) 現在の外務省案(パブリックコメント資料から抜粋)

外務大臣は、返還援助申請があったときは、当該子を連れ去り、又は留置している者と申請者とが、自主的に問題の解決を図るために調整することに対し助力を与え、これによって当該子の任意の返還を実現し、又は問題の友好的な解決を図るよう、例えば次に掲げる措置をとることが考えられるが、具体的にどのような措置をとるのが適切かについては、なお検討するものとする。

一 申請者の同意を得た上で、子を連れ去り、又は留置している者に対し、当該子の任意の返還を実現し、又は問題の友好的な解決を図ることを促すこと(裁判所による返還命令が出された後の返還が円滑に行われるための支援も含む)。

二 家事審判法(昭和22年法律第52号)[家事事件手続法(平成23年法律第52号)]に基づく調停の制度を紹介(注)すること。

三 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(平成16年法律第151号)に基づき業務の認証を受けた民間紛争解決手続事業者又は弁護士会が設置する民間の裁判外紛争解決機関等であって、国際家事紛争を適確に取り扱うことができると認められるものを紹介すること。

四 一から三までのほか、各種相談に応じることのできる関係機関を紹介すること。

(注:家事審判法に基づく調停の制度を紹介することの適否については、法制審議会における調停制度の在り方についての議論も踏まえ、なお検討するものとする。)

(補足説明)

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又は友好的解決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とり、又は国内関係機関にとらせることは、条約の目的を達成する上で重要なことであると考えられる。

我が国においては、具体的には中央当局が申請者の同意を得た上で、子を連れ去り、又は留置している者に対し書簡、メール、電話等で連絡の上、条約の趣旨や任意の返還の利点等について説明しつつ、任意の返還又は友好的解決について説得を試みる(なお、このような説得は、申請の当初の段階以外にも、裁判所による返還命令が出された後にも行うこともあり得る)。その上で、両者が問題の友好的解決を希望する場合には、上記についての専門的知見を有する外部有識者・団体の協力を得て友好的解決の実現を図ることが考えられる。具体的には、①家事調停、②裁判外紛争解決手続機関(民間ADR機関)、③日本司法支援センター(法テラス)、④弁護士を通じた話し合いの制度・機関を利用し得ることを説明することが考えられるところ、なお検討するものとする。

(2) パブリックコメントで寄せられた意見等

● (子の所在の確知に係る)情報の提供につき、子を現に監護する者の同意がある場合は、取得した個人情報の取扱いの例外としてではなく、子の任意の返還又は問題の友好的解決の支援として位置付け、本人からの要請に基づき、必要な支援の一環として情報提供等を行うべし。

● パスポートの任意の提出については、現在の案では「子に対する更なる害又は利害関係者に対する不利益の防止」として位置付けられているが、当事者双方が相手方に対して「子の返還を準備する過程又は面会交流を実施している間に子が連れ去られるのではないかと疑心暗鬼になっている状態を和らげるために、「問題の友好的な解決」に資する措置として任意に行うものとして整理することが適当ではないか。

(3)上記を踏まえた対応

●寄せられた意見等を踏まえ、現在の外務省案を下記(下線部分)のとおり修正することとどうか。

外務大臣は、返還援助申請があったときは、当該子を現に監護すると思われる者と申請者とが、自主的に問題の解決を図るために調整することに対し助力を与え、これによって当該子の任意の返還を実現し、又は問題の友好的な解決を図るよう、例えば次に掲げる措置をとるものとする。

一 申請者の同意を得た上で、子を現に監護すると思われる者に対し、当該子の任意の返還を実現し、又は問題の友好的な解決を図ることを促すこと(裁判所による返還命令が出された後の返還が円滑に行われるための支援も含む)。

二 家事審判法(昭和22年法律第52号)[家事事件手続法(平成23年法律第52号)]に基づく調停の制度を紹介(注)すること。

三 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(平成16年法律第151号)に基づき業務の認証を受けた民間紛争解決手続事業者又は弁護士会が設置する民間の裁判外紛争解決機関等であって、国際家事紛争を適確に取り扱うことができると認められるものを紹介すること。

四 一から三までのほか、各種相談に応じることのできる関係機関を紹介すること。

五 当該子を現に監護する者又は申請者からの要請を踏まえ、両者の間の連絡の仲介を行うこと。(注1)

六 外務大臣は、申請者及び返還援助申請の対象である子を現に監護する者が前項の協議をすることに合意する場合において、双方の信頼関係に基づく解決のために必要と認めるときは、双方の合意に基づき、当該子が発給を受けた旅券の交付を受け、これを保管することができる。(注2)

(注1)当該子を現に監護する者が申請者に所在情報の伝達を中央当局に依頼する場合を想定したもの。

(注2)任意の返還に応じる当事者同士が実際に会って協議をする際等に、子の連れ去りが生じないことを確保するために中央当局が旅券を預かる場面を想定したもの。

3. 子の社会的背景に関する情報の提供

(1)現在の外務省案(パブリックコメント資料から抜粋)

●子の社会的背景に関する情報の交換

(1)外務大臣は、関係者(子の返還を得るための司法上又は行政上の手続に係る裁判所及びその当事者)からの求めがある場合において、適当と認めるときは、我が国以外の条約締約国(子が常居所を有していた国)の中央当局に対し、条約第7条第2項dに規定する子の社会的背景に関する情報の提供を求めることができるものとする。

(2)

ア 外務大臣は、我が国以外の条約締約国の中央当局から子の社会的背景に関する情報の提供を要請された場合において、次のいずれにも該当するときは、関係行政機関、関係地方公共団体、独立行政法人及び国立大学法人等の長、特殊法人及び認可法人の代表者並びに関係のある民間の団体に対して、必要な情報(本人(当該情報における本人に該当する者。)の知り得ない情報及び第三者に関する情報を除く。)を特定した上で提供を求めることができ、当該情報を当該中央当局に対し提供することができるものとする。

- 一 当該中央当局からの要請の目的が適当であると認められるとき。
- 二 当該中央当局が要請の目的以外の目的で当該情報を利用することがないと認められるとき。
- 三 本人(当該情報における本人に該当する者。ただし、子に関する情報の場合は、申請者及び子を連れ去り、又は留置している者の双方。)の同意があるとき。
- 四 当該情報を提供することによって、子、子を連れ去り、若しくは留置している者又は申請者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められないとき。

イ アの情報の提供を求められた者は、遅滞なく、外務大臣にその情報を提供しなければならないものとする。

(注1:社会的背景に関する情報

個々の事案により様々なものが含まれ得るが、代表的なものとしては、人権相談記録及び人権侵犯事件記録、子の就学情報、児童福祉施設で作成される記録や民生(児童)委員が保有する情報、DV関係の情報、各種相談情報及び保護記録等が考えられる。)(注2:本条項をはじめとする中央当局間での情報の交換(裁判資料となり得るものを含む。))については、それぞれの中央当局による対応がケースバイケースとなることに留意する必要がある。)

(2)パブリックコメントで寄せられた意見等

- 外務大臣のかかる権限は、条約第7条第2項dの趣旨を実現するために必要である。
- 求めがあった場合に関しては、一方当事者からの要請ではなく「裁判所からの求めがある場合において」とすべし。
- 他国の中央当局に情報の提供を求める場合に、実効性のある制度を構築すべし。
- 当該情報及び求める先の団体について、ガイドラインその他適切な方法により制限すべし。
- 同意権者が子を連れ去り、又は留置している者であった場合には、その同意を情報提供の必須要件とすると、条約の趣旨を実現するために實際上重要な情報が開示されないこととなることが懸念される。個人情報保護の観点については、一、二及び四の規定により十分配慮されていると考えられる。

(3)上記を踏まえた対応

寄せられた意見等を踏まえ、現在の外務省案(2.(1))内の(1)及び(2)を下記(下線部分)のとおり修正することとどうか。

(1)外務大臣は、~~関係者(子の返還を得るための司法上又は行政上の手続に係る裁判所及びその当事者)~~(別途国内担保法において定められる裁判手続に係る裁判所(並びに申立人及び相手方)(注1)からの求めがある場合において、適当と認めるときは、我が国以外の条約締約国(子が常居所を有していた国)の中央当局に対し、条約第7条第2項dに規定する子の社会的背景に関する情報の提供を求めることができるものとする。

(2)

ア 外務大臣は、我が国以外の条約締約国の中央当局から当該条約締約国の裁判所又は子の返還を行政手続により行う国の場合には当該行政機関からの求めに基づくものとして(注1)子の社会的背景に関する情報の提供を要請された場合において、次のいずれにも該当するときは、関係行政機関、関係地方公共団体、独立行政法人及び国立大学法人等の長、特殊法人及び認可法人の代表者並びに関係のある民間の団体に対して、必要な情報(本人(当該情報における本人に該当する者。)の知り得ない情報及び第三者に関する情報を除く。)を特定した上で提供を求めることができ、当該情報を当該中央当局に対し提供することができるものとする。

一 当該中央当局からの要請の目的が適当であると認められるとき。

二 当該中央当局が要請の目的以外の目的で当該情報を利用することがないと認められるとき。

三 本人(当該情報における本人に該当する者。ただし、子に関する情報の場合は、申請者及び子を~~連れ去り~~又は留置している現に監護すると思われる者の双方。)の同意があるとき(注2)。

四 当該情報を提供することによって、子、子を現に監護すると思われる者又は申請者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められないとき。

イ アの情報の提供を求められた者は、遅滞なく、外務大臣にその情報を提供しなければならないものとする。

注1:子の社会的背景に関する情報の交換を中央当局が行うべき場面は、条約締約国において行われている子の返還に係る裁判手続を想定している。中央当局を介した情報提供は裁判所からの求めに基づくものに限って行うものとし、当事者間での直接の連絡で足りる場合や当事者が自らその情報を得ることが可能である場合までも中央当局が仲介した情報提供を想定する必要はないと考えられる。申立人及び相手方からの申立てを含めるかどうかについては、なお、検討することとする。

注2:当事者の同意は不要とする意見も見られるが、どちらか片方の意思だけにに基づく情報提供は、公正さを欠くことから、規定としては双方の同意を得るとの前提で制度設計を行うことが相当である。

4. 接触の権利に関する中央当局の措置

(1) 現在の外務省案(パブリックコメント資料から抜粋)

●子との接触に関する援助の実施

(1)接触援助申請があった場合(我が国以外の条約締約国の中央当局を通じて接触援助申請の送付を受けた場合を含む。)において、申請者が主張する接触の権利が、我が国及び子が常居所を有していた国(2.(1)の場合においては、我が国及び子が現に所在する国)の双方について条約が効力を生じた後に拒否されたとき又は拒否され続けているときに、外務大臣が第2の4. から9. までの援助のうち、具体的にどのような範囲の援助を行うのが適当かについては、なお検討するものとする(ただし、第2の6. のうち、子の任意の返還を除く。)

(補足説明)

条約の解釈上、条約発効前に子の連れ去り及び留置が生じたケースの場合、子の返還に関する援助の対象とはならないが、条約発効後に接触の権利の侵害が生じていれば、子との接触に関する援助の対象となると考えられる。条約第21条において、監護の権利の侵害を伴う接触援助申請を受けた中央当局は、条約第7条に定める協力の義務を負うこと、また、接触の権利の行使に対するあらゆる障害を可能な限り除去するための措置をとることとされている。具体的にとる措置については、基本的に返還援助申請を受けた場合と同様の対応になると考えるが、その内容については、なお検討するものとする。

(2) パブリックコメントで寄せられた意見等

●子の社会的背景に関する情報の交換を支援の範囲に含めることについては、慎重に検討すべし。返還援助申請の場合は、返還手続の審理のために必要とされる子の社会的背景に関する情報を中央当局間で交換することが有用であるが、そこで意味する社会的背景の内容が必ずしも明確ではないこともあり、接触援助申請においてまで中央当局が子の社会的背景に関する情報を把握し、我が国以外の条約締約国の中央当局との間で交換することが必要、適切であるかは十分検討されるべし。

●法務省の中間取りまとめによれば、「第3 面会交流関係 ハーグ条約第21条に規定する接触の権利 (rights of access)については、ハーグ条約に特有の裁判手続に係る規律は設けないものとする。」とある。従って、補足説明にある「基本的に返還援助申請を受けた場合と同様の対応になる」というのは不適當である。外務大臣による援助の範囲は、4. 国内における子の所在の通知、および6. 裁判手続を含まない問題の友好的解決のみにとどめるべきである。

●申請者が主張する接触の権利が拒否されたとき又は拒否され続けているときには様々な状況が考えられるので、なお検討が必要である。

また、接触援助については、親と子の面会交流が適切に行われることは子の最善の利益の観点からも重要なのであるから、条約第35条の規定にかかわらず、我が国の本条約加入前に、連れ去り、留置があった事案についても、中央当局としてはできる限りの援助を行うことが望ましい。

●過去(条約の発効前)に遡って接触の権利侵害を主張する案件全部に対応することは、予定されている中央当局の体制では不可能であろうし、DV等の理由で条約締結以前に国内に避難してきた母子の安全・安心を阻害する。

(3) 各国の対応

●米国

中央当局は、子の所在特定、更なる害の防止、問題の友好的解決、社会的背景の交換、法律上の援助・助言につき、返還申請の場合と同様の措置をとっている。

●英国

第21条に基づく中央当局の業務として、返還手続と同様に、事務弁護士(Solicitor)を探すこと及び法律援助の申請の支援を実施する。中央当局から委託を受けた事務弁護士は、申請者の代理人として、国内事案と同様に国内法に基づく裁判所による面会命令の手続を進める。これに際し、裁判所に対して、子の所在特定に関する情報を有する者に対する所在情報の情報開示命令を求めることも可能。

●フランス

(1)子の所在特定:子の所在特定については、中央当局が教育省を通じ子の就学先を把握する等により対応(民事上の手続)。また、親の権利の妨害罪(監護権を有する親に子を引き渡さない等)で刑事告発がなされた場合には、警察当局が子の所在特定のために捜査することが可能(刑事上の手続)。

(2)更なる害の防止:中央当局は他国への再連れ去り防止のため、内務省に対し保全措置として仏領土からの出国差止処分を求めることが可能。当事者の一方が子に対する害を主張した場合は、中央は控訴院検事局に対して情報を通知。

(3)問題の友好的解決:中央当局は子と共にいる親の意見を聴取し、外国の中央当局に伝達。当事者の同意が成立しない場合は申請者に対し土地管轄を有する家事裁判官に提訴するよう勧める。同意が成立する場合は仏中央当局の調整支援の提供を求めることも可能。

(4)社会的背景の交換:中央当局は社会福祉士を介して子の状況に関する情報を得るため、子と同居している親と直接連絡を取ることができる。家事裁判所に提訴されている場合には、家事裁判官は職権等で家族の構成員の社会調査等を命ずることができる。

(5)法律上の援助・助言:収入要件、居所要件及び受理要件を満たせば法律扶助が付与される。仏中央当局は、土地管轄を有する裁判扶助事務所に提出するための、裁判扶助の申請用紙を申請者に送付する。

●ニュージーランド

(1)子の所在特定:中央当局は子の所在を特定するために情報が不十分であれば照会を行う。

(2)更なる害の防止:個別の事案の事情による。

(3)問題の友好的解決:中央当局は全ての事案に問題の友好的解決を提案する。

(4)社会的背景情報の交換:接触の権利手続で本件情報が求められることはほとんどない。

(5)司法手続の開始支援:中央当局は弁護士を指名し、申請者が要件を満たしているか確認し、要件を満たしていれば裁判所に対する申立ての準備を支援する。

(6)法律上の援助・助言提供:申請が受理された場合であれば法律扶助が付与される。

(4)条約上の義務についての考え方

ア「対象となる事案の範囲」と「とるべき措置の範囲」

●場所的範囲

条約第1条bは、一の締約国の法令に基づく「接触の権利」が他の締約国において効果的に尊重されることを確保することを条約の目的の一つに掲げ、条約の対象とされる接触に係る事案が二の締約国の間で国境をまたいで生じているものであることを示している。この条約冒頭の規定を受ける形で、条約第2条は、締約国は条約の目的の実現を確保するため全ての適当な措置をとるとの包括的な義務規定を置き、さらに、第7

条第1項は、条約の目的を達成するために締約国の中央当局が互いに協力する旨を定めている。

以上の条約の構造及び規定の仕方から、条約に基づき接触に関する申請を行うことができるのは、あくまで締約国の間で国境をまたいで生じている事案についてであって、異なる締約国にいる子及び「接触の権利」を有する親が、接触し得ない状態にある場合と解される。すなわち、子及び子と接触し得ない状態にある親の双方が一の締約国の国内に共に居住している場合(いわゆる国内事案)は、条約第21条に基づく「接触の権利」に係る申請の対象とはならないと解される。

また、条約第1条bの規定の趣旨に鑑みれば、我が国として条約上措置をとることを求められるものは、他の締約国(A国)の法令に基づく接触の権利が我が国において効果的に尊重することを確保すること、すなわち、他の締約国(A国)の法令に基づく接触の権利が、何らかの事情により、我が国内でその行使が妨げられている場合には、我が国中央当局に対して、当該他の締約国の中央当局を通して又は直接に、「接触の権利」に係る申請を行うことができるものと解することが相当と考えられる。したがって、子及び子と接触し得ない状態にある親が、異なる締約国(日本とA国)に居住している場合であっても、当該親の「接触の権利」が日本の法令に基づくものであり、当該「接触の権利」が、日本で子と共に居住するもう一方の親の拒否によって侵害されているときは、条約第1条bに規定する「一の締約国の法令に基づく『接触の権利』が他の締約国において効果的に尊重されることを確保する」場合に当たらないと解され、申請の対象とはならないと解される(補足説明の例2及び例4のようなケース)。

●事項的範囲

条約は、いずれかの締約国に不法に連れ去られ、又は留置されている子の迅速な返還を確保する手続を定めることによって、子の不法な連れ去り又は留置によってもたらされた事態の原状回復を図ることを第一の目的に掲げている(条約注釈書パラ16)。したがって、子の連れ去り又は留置については、子が常居所を有していた国の法令に基づく「監護の権利」が侵害されている場合に不法とされ(第3条)、子の連れ去り又は留置が不法である場合に子をその常居所を有していた国に返還する義務が生ずる(第12条)。

これに対し、「接触の権利」の侵害については、条約上、不法な子の連れ去り又は留置によって生じたものだけに限定するような定めはない。また、条約は、婚姻破たん時の子の監護権の処理についての条約起草当時の通例(片方の親が単独で子を監護する一方、他方の親が面会交流を行う)を背景として、「監護の権利」を有しない親が原則として「接触の権利」を有することを基本的な前提とした上で、「接触の権利」の効果的な尊重が子の連れ去りの予防につながることを期待していると言える(条約注釈書パラ17及び26)。以上を踏まえれば、不法な子の連れ去り又は留置によって生じた「接触の権利」の侵害のみが条約第21条の対象になると限定的には解されない。

●人的範囲

条約第21条第1項は、接触に係る申請について、「子の返還を求める申請と同様の方法によって行うことができる」と規定しており、第29条の規定振りも踏まえれば、子の返還に係る申請について規定する第8条と同様、「接触の権利」を有している者のみが第21条に基づく申請を行うことを認めるものと解される。

ただし、「監護の権利」については個人以外の施設又は他の機関が有することがあるのとは異なり、「接触の権利」はその性質上、個人でなく、かつ、「監護の権利」も有しない施設等が有することはない(個人のみが享有する)と解される。また、「監護の権利」の侵害は不法な連れ去り又は留置によって子が監護者の下から物理的に引き離されることにより生ずるものであり、監護親が現実の子を監護していたこと(「監護の権利」を現実に行使していたこと)が権利侵害発生的前提となるのに対し、「接触の権利」については、その行使として

子との面会その他の交流を求め得る地位にあるにもかかわらず、監護親が連絡を拒絶している等の事情により、子との面会等を実現できない(「接触の権利」を現実に行使し得ない)状態にあることをもって権利侵害と評価される。したがって、「接触の権利」が侵害されていると評価する上で、「接触の権利」を有している者が「接触の権利」を現実に行使していたことは、その性質上、要求されないと考えられる。

●時間的範囲

「接触の権利」については、事柄の性質上、侵害が生じた時点特定することが難しい場合もあると考えられるが、条約の適用の有無を判断する上では、締約国間において、条約が当該締約国について効力が生じた後に、「接触の権利」を現実に行使し得ない状態となり、又はそのような状態が継続しているという事実があれば、対象になるものと考えられる(条約注釈書パラ145)。

イ とるべき措置の範囲

- 条約第1条bは、一の締約国の法令に基づく「接触の権利」が他の締約国において効果的に尊重されることを確保することを条約の目的の一つに掲げ、条約第21条第1項は、中央当局に対して、「接触の権利の内容を定め、又はその効果的な行使を確保するように取り計らうことを求める申請」を行うことができると定めている。接触の権利を現実に行使するに当たっては、子との接触の具体的な在り方、例えば面会の日時や場所等が決まっていない場合には、裁判所又は裁判外紛争解決機関等有する制度を用いて「接触の権利」の内容を定める(organizing)必要があり、また、子との接触の具体的な在り方が監護親と非監護親の合意又は裁判所の決定等によりあらかじめ決められている場合には、その効果的な行使を確保する(securing the effective exercise)必要がある。
- これを受け、条約第21条第2項は、中央当局の義務として、①接触の権利が平穩に享受されること及び接触の権利の行使に当たり従うべき条件が満たされることを促進するため、第7条に定める協力の義務を負うこと、及び②接触の権利の行使に対するあらゆる障害を可能な限り除去するための措置をとることを定めている。
- 条約第7条は、第1項において一般的な協力の義務について定めた上で、第2項において中央当局が特にとる措置の内容について例示するものであるが、第2項に掲げられた各事項の中には、cの「子の任意の返還」、fの「子の返還を得るための司法上又は行政上の手続」及びhの「子の安全の返還」のように、子の返還のみに係る事項も含まれている。また、a, b, c, d, fの前段及びhは、「不法に連れ去られ、又は留置されている子」に係る規定振りとなっているが、上記アにおいて整理したとおり、接触援助においては、不法に連れ去られ、又は留置されている子のみがその対象になると限定的には解されない。
- 上記を踏まえると、接触援助申請に対して中央当局がいかなる措置をとる義務を負うのかについては、第21条第2項に規定された「接触の権利が平穩に享受されること及び接触の権利の行使に当たり従うべき条件が満たされることを促進するため」という文言に照らして、条約第7条に定める事項のうち接触の権利の行使に関連するものについては、中央当局として返還援助と同様の措置をとることが求められていると解釈される。

【ハーグ国際私法会議事務局による「グッドプラクティス集」(p63-64)】

嘱託国において親子の接触が行われる場合に嘱託国中央当局がとるべき措置として次のものが挙げられている。

(1) 監護親に対し、接触の具体的実施計画や旅程、非監護親の連絡先等が書面に記されたものを入手するようアドバイスすること(仮に、所定の期限を過ぎても子を戻さない、子の所在を隠すといった場合には、これらの情報が子の所在の特定に資する。)

- (2) 接触の具体的実施計画や旅程を入手しておくこと。
- (3) 接触の期間中に問題が生じた場合に備え、非監護親及び子と支援機関との連絡手段を確保すること。

(5) 上記を踏まえた対応

→これらの考え方及び寄せられた意見等を踏まえ、現在の外務省案(第2の3.(1))を下記(下線部分)のとおり修正することでどうか。

(1)接触援助申請があった場合(我が国以外の条約締約国の中央当局を通じて接触援助申請の送付を受けた場合を含む。)において、申請者が主張する接触の権利が、我が国及び子が常居所を有していた国(2.(1)の場合においては、我が国及び子が現に所在する国)の双方について条約が効力を生じた後に拒否されたとき又は拒否され続けているときに、**外務大臣は、第2の4. から9. までの援助のうち、接触の権利の行使に関するものを行うものとする。**~~のうち、具体的にどのような範囲の援助を行うのが適当かについては、なお検討するものとする(ただし、第2の6. のうち、子の任意の返還を除く。)~~。

(補足説明)

条約第21条において、監護の権利の侵害を伴う接触援助申請を受けた中央当局は、条約第7条に定める協力の義務を負うこと、また、接触の権利の行使に対するあらゆる障害を可能な限り除去するための措置をとることとされている。具体的にとる措置については、条約上の義務として条約第7条に定める協力の義務を負うとされている限りにおいて、基本的に返還援助申請を受けた場合と同様の対応をとることとし(ただし、「子の安全な返還の確保」等、返還手続に関する措置を除き、接触の権利の行使の促進に関するものに限られる。)、その旨規定を置くことが相当である。

他方、最終的にはハーグ条約の国内担保法において特別な裁判手続を定め、その裁判における決定により実現される場面も多いと想定される子の返還とは異なり、接触に係る援助は当事者双方の協力があって始めてその意義があるとの側面があることも踏まえ、運用上、当事者とも緊密に連絡をとりながら、実際のニーズに応じた措置をとっていくこととなる。

※なお、対象となる事案の範囲について、具体的なケースに基づいて説明すれば、次のとおり。

例1:

A国(条約締約国)において、A国法に基づく協議離婚により、日本人母に「監護の権利」が、A国人父に「接触の権利」が認められた。その後、母が子と共に日本に帰国したが、日本にいる母が、子とA国にいる父との接触(面会・電話・手紙)を拒絶することによって、父のA国法に基づく「接触の権利」が侵害されているケースで、父から直接又はA国の中央当局を通じて日本の中央当局に接触援助申請があった場合

→○(一の締約国(A国)の法令に基づく接触が、他の締約国(日本)で行使し得ない状態が生じているため。)

例2:

A国において、A国法に基づく協議離婚により、A国人父に「監護の権利」(親権・A国での養育)を、日

本人母に「接触の権利」（面会・電話・手紙）が認められた。しかし、母が単独で日本に帰国した後に、A国にいる父が、子と日本にいる母との接触を拒絶したことによって、日本に居住する母のA国法に基づく「接触の権利」が侵害されているとして、母から日本の中央当局に対して接触援助申請があり、A国中央当局への転達を求められた場合。

→×（母が単独で帰国したことにより、母とその接触の対象である子が国境を越えた位置関係にあるが、「接触の権利」の侵害は、当該権利が認められた裁判を管轄するA国国内における父による接触拒否によって生じているものであり、このケースでは、一義的には、日本人母は、A国法制度に基づいて、A国の裁判所において、A国の法令に基づく接触の実施を求めることとなるため。）

例3：

日本において、日本法に基づく協議離婚により、日本人母に「接触の権利」、A国人父に「監護の権利」が認められた。その後、父が子と共に合法的にA国に帰国したが、A国にいる父が、子と日本にいる母との接触（面会・電話・手紙）を拒絶することによって、日本に居住する母の日本法に基づく「接触の権利」が侵害されているケースで、母から我が国中央当局に対して接触援助申請があり、A国中央当局への転達を求められた場合

→○（一の締約国（日本）の法令に基づく接触が、他の締約国（A国）で行使しえない状態が生じているため。）

例4：

日本において、日本法に基づく協議離婚により、日本人母に「監護の権利」（親権・日本での養育）を、A国人父に「接触の権利」（面会・電話・手紙）が認められた。その後、父が単独でA国に帰国した後に、日本にいる母が、子とA国にいる父との接触を拒絶したことによって、A国に居住する父の日本法に基づく「接触の権利」が侵害されているとして、父から直接又はA国の中央当局を通じて日本の中央当局に接触援助申請があった場合

→×（父が単独で帰国したことにより、父とその接触の対象である子が国境を越えた位置関係にあるが、「接触の権利」の侵害は、当該権利が認められた裁判を管轄する日本国内における母による接触拒否によって生じているものであり、このケースでは、一義的には、米国人父は、日本の法制度に基づいて、日本の裁判所において、日本の法令に基づく接触の実施を求めることが適当であると考えられるため。）