

ハーグ条約の実施に関する外務省領事局長主催研究会

～参加有識者による議論のとりまとめ～

平成29年4月

ハーグ条約の実施に関する外務省領事局長主催研究会
参加有識者

(座長) 早川 眞一郎 東京大学大学院総合文化研究科教授

磯谷 文明 弁護士 (東京弁護士会所属)

大谷 美紀子 弁護士 (東京弁護士会所属), 児童の権利委員会委員

黒田 愛 弁護士 (大阪弁護士会所属)

棚村 政行 早稲田大学法学学術院教授

山本 和彦 一橋大学大学院法学研究科教授

1 背景

(1) 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（以下「ハーグ条約」という。）は平成26年4月1日に日本について発効し、平成29年4月に発効から3年を迎える。

(2) 平成29年3月31日時点で、中央当局（外務大臣）が受け付けた援助申請は総数で237件となっており、うち外国返還援助事案（日本からの子の返還を実現するための援助に係るもの）が68件、日本国返還援助事案（日本への子の返還を実現するための援助に係るもの）が56件、日本国面会交流援助事案（日本国内に所在する子との面会交流を実現するための援助に係るもの）が87件、外国面会交流援助事案（日本以外の条約締約国に所在する子との面会交流を実現するための援助に係るもの）が26件となっている。

このうち、これまでに、日本から外国への子の返還については20件、外国から日本への子の返還については19件実現しているほか、日本から外国への子の返還を行わないとの結論に至ったのは16件、外国から日本への子の返還を行わないとの結論に至ったのは8件となっている。また、面会交流については、何らかの形で面会交流が実現した事案が多数存在している。

(3) 我が国におけるハーグ条約の実施に当たっては、同条約の国内実施法である、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、「実施法」という。）が平成26年4月1日に施行され、中央当局の役割をはじめとする様々な法的権限が規定されている。

(4) こうしたことに鑑み、これまでの約3年の実績を踏まえ、ハーグ条約の実施状況及び課題について検討を行うことは有益であるとの考えから、本研究会が能化外務省領事局長によって立ち上げられ、外務省内の関係課室や法務省、最高裁からの関係者のオブザーバー参加も得て、平成29年1月10日及び3月2日の2回にわたり、会合を行った。

(5) なお、実施法の国会承認に当たり両院の法務委員会はその附帯決議において、「本法の施行後三年を目途として、本法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」としており、この点からも今回の研究会開催は時宜を得たものと言える。

2 検討課題

本研究会においては、議論の拡散を避けるとともに、限られた時間で濃密な議論を行うべく、中央当局から予め以下（1）～（5）の論点が提示された。

（1）援助決定の効力

中央当局は、実施法に規定された要件に従い、援助申請を審査の上、援助決定を行っている。一方で、実施法には援助決定の取消・失効に関する規定がないため、①援助決定に瑕疵が存在する場合、②事情変更により事後的に援助申請却下事由が生じる場合、③申請者が長期間にわたり何らの手続も取らない等により事実上案件が進行しない場合において、中央当局による援助決定の効力をどのように整理するか。

（2）子の任意の返還及び返還決定の履行の促進並びに子の返還の支援

ハーグ条約は、子の返還において任意性を優先することを規定しており（条約第7条c及び第10条参照）これを受けた実施法の規定（実施法第9条）に基づき、中央当局はADR(Alternative Dispute Resolution：裁判外紛争解決手続)のあつせん、費用負担等の施策を講じている。

一方、LBP (Left Behind Parent：子を連れ去られた親) とTP (Taking Parent：子を連れ去った親) の対立が激しい事案では、TPが任意の返還に応じず、裁判において子の常居所地国への返還が確定した後も子の返還を拒む案件が一定数あ

り、このような場合は、実施法の規定に基づき強制執行手続（間接強制及び代替執行（実施法第134条～第142条））によって子の返還の実現が図られることとなっている。実施法は、代替執行において中央当局が立会いその他の必要な協力を行うことができる旨定めており（実施法第142条）、中央当局は同規定に基づき、解放実施（代替執行の一部として執行官が行うTPによる子の監護を解くために必要な行為）を行った全案件において、中央当局の職員である児童心理専門家を立ち合わせ、子の安全な返還に向けた支援を行っているが、解放実施で子の引き渡しを実現した事案はない。

こうしたことを踏まえ、①子の任意の返還の実現に向けて中央当局として強化すべき支援、②返還決定の履行を促すための中央当局の支援・働きかけ、③解放実施及びその後の出国支援等において、中央当局として検討・改善すべき点、④子の心理的負担の軽減に向けた、児童心理専門家等の関与の在り方等についてどのような方策が考えられるか。

（3）面会交流

ハーグ条約は、接触の権利の効果的尊重（面会交流）の確保を条約の目的として定めており（条約第1条b）、中央当局は、国境を越えた親子の面会交流を支援するため、面会交流支援機関の利用支援の他、面会交流システム（「ウェブ見まもり面会交流」システム）の提供等に取り組んでいる。

また、LBPと子との面会交流の実現は、返還援助事案においても友好的解決又は任意の返還に資することがあると考えられることから、中央当局は、返還援助事案においても面会交流援助事案と同様に面会交流支援機関及び面会交流システムの利用支援を提供し、子との暫定的な面会交流を実現するための支援を行っている。

一方で、国境を越えた面会交流は、通常の面会交流における要因に加えて、文化的・時間的・経済的・地理的問題から調整が難しい。

こうしたことを踏まえつつ、中央当局として、面会交流（とりわけ返還援助事案における暫定的な面会交流）を充実させて行くためどのような支援が考えられるか。

（4）子の再連れ去りの防止

ハーグ条約は、子の再連れ去りの防止を念頭に置いて、中央当局の義務とし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ために全ての適当な措置をとることを定めており（条約第7条2b）、中央当局は、裁判所から出国禁止命令・旅券提出命令が出された場合、実施法の規定に基づき子の旅券を保管している（実施法第122条及び第131条）。

また、中央当局は、子の再連れ去りを防止するため、外国返還援助決定をした際には、子の国籍国の本邦大使館に対して、新たな旅券の発給について注意喚起する口上書を発出するとともに、裁判の結果、返還決定が確定することにより旅券提出命令が失効し、旅券提出者（TP）に子の旅券を返還する際には、可能な限り日本の出国予定を確認する等の実務上の工夫を行っている。

こうしたことを踏まえ、①子の再連れ去りの防止、②子の旅券を占有していない親（LBP）が子を持って帰国する場合に、LBPが子の旅券を確実に取得できるようにするための手段（旅券を保管する中央当局としての運用上の工夫を含む）としてどのような方策が考えられるか。

（5）アウトゴーイングケースにおける中央当局の支援の在り方

ハーグ条約では、締約国が相互に主としてインカミングケース（対象となる子が自国に所在する事案）において必要な支援を提供しあうことが想定されており、実施法に定められた中央当局が提供する支援も、概ねインカミングケースである外国返還援助及び日本国面会交流援助事案に限定されている。

一方で、各締約国が提供するインカミングケースの支援内容は、締約国により異なるため、アウトゴーイングケース（対象となる子が外国に所在する事案）である日本国返還援助及び外国面会交流援助事案の申請者は、相手国において必ずしも我が国と同程度の支援を受けることができる訳ではなく、外国での裁判には困難が伴うこともある。

こうしたことを踏まえ、①アウトゴーイングケースにおいて中央当局が支援し得る内容、②支援の要否を検討するにあたって考慮すべき条件としてどのようなものが考えられるか。

3 議論のとりまとめ

中央当局による上記2の論点の提示を踏まえつつ、本研究会において行われた議論のとりまとめは以下のとおりである。

（1）総論

これまでの我が国におけるハーグ条約の実施状況に鑑みると、我が国は条約の最も重要な理念である子の最善の利益を念頭に置きつつ、条約を概ね円滑に実施している。また、返還が実現した事案の多くが調停やADR等により友好的に解決されていることは、ハーグ条約の趣旨にかなうものとして評価できる。

一部事案において、子の返還が確定し強制執行手続を経たにもかかわらず、解放実施が不能となり、子の迅速な返還が実現していない点は懸念があるものの、実施法施行後3年間における返還決定が確定した事案数及び代替執行の件数はいずれも限られていることから、これが我が国のハーグ条約実施体制の問題であるのか、個別事案の特殊事情によるものなのか、現時点で結論を出すことは困難な状況である。

こうしたことを踏まえ、今後ともハーグ条約の実施状況を注視しつつ、政府として、実施法の運用の改善のみならず法改正の可能性も含め、引き続き検討していくことが必要である。また、その際には、ソーシャルワーカーやDV専門家等、様々な視点からの意見を聴取するとともに、外国の実務に関する情報収集も行うことが有意義である。

（2）援助決定の効力

援助決定の要件は満たしているものの、一定期間、当事者の動きがない案件の取扱い（上記2（1）③）については、援助決定の取消しが行われぬ限り、TP側が長期間にわたって不安定な状況に置かれかねず、また、中央当局による迅速な対応を確保する観点からもいつ動き出すか分からない未済事案が今後累積的に増加することは好ましくない。一方で、援助決定の有無は当事者の法的地位に影響を与え得ることから、実施法に基づく却下要件に該当しない以上は援助決定を取り消すことには細心の注意が払われるべきであり、仮に取消に関する規定を設ける場合には、外国の制度、運用も参考にしつつ、慎重に検討すべきである。

援助決定の却下事由に相当する場合（上記2（1）①及び②）については、本来的には行政手続法に基づき取消等を行う事項であるものの、仮にハーグ条約の援助決定という性質上、特別の配慮を要すると考えられるということであれば、特別の規定を設けることを検討すべきである。

（3）子の任意の返還及び子の返還の強制執行に係る支援

ア 総論

ハーグ条約は、子の利益が最重要との認識に立ち、不法に連れ去られ又は留置された子の常居所地国への迅速な返還を目的としている（条約前文及び第1条a）。ハーグ条約は、この目的の実現のため、全ての適当な措置をとり、利用可能な手続のうち最も迅速なものを用いることを締約国の義務として課している

(条約第2条)ほか、子の返還のための裁判手続を迅速に行うことを定めている(条約第11条)。これらの規定に鑑みれば、裁判で子の常居所地国への返還が確定した場合は、子は速やかに返還されるべきである。上記3(1)のとおり、代替執行により子の返還が実現した事案がないことは懸念があるものの、解放実施が不能となった要因を特定するには事案の集積を待つ必要がある。

なお、現在、法制審議会民事執行法部会において、子の引き渡しの強制執行に関する規律について議論が本格化しつつあり、同議論においては、実施法の定める子の返還の強制執行に関する規律及びその運用状況が参照されていると理解している。仮に民事執行法の定める子の引渡しの強制執行に関する規律が、実施法の定める子の返還の強制執行に関する規律に比して、より迅速かつ実効的な執行が見込まれるものとなった場合、実施法の規定する強制執行手続が、ハーグ条約第2条との関係から国際的な批判を受ける可能性も考えられる。そのため、実施法の規定する強制執行の規律について、将来的な民事執行法改正も踏まえて、実施法改正の可能性も含め、引き続き検討していくことが必要である。

イ 中央当局が取り得る措置

中立・公正の立場から双方の当事者に対して支援を提供することが中央当局の役割ではあるが、子の返還が確定した事案については、LBP側の意向も踏まえつつ、中央当局がTP側にコンタクトし、子の返還に向けてTP及び子に対する説明・説得を試みる必要がある。

実施法に基づく子の返還の代替執行については、執行官及びLBP側は経験がない場合が多いため、中央当局が蓄積した知見を執行官及びLBP側と共有し、より円滑な事前準備につなげられるよう、取り組むことが必要である。

代替執行への児童心理専門家の関与については、子の心身への影響を和らげる観点から有益と評価するが、執行現場でのやりとりが子に与える影響について、外国の事例の調査、研究等を行いつつ、執行現場での執行官と児童心理専門家の役割をより明確にすることを検討すべきである。

また、ハーグ条約の意義や友好的解決の利点等、ハーグ条約の運用に関する正しい理解を深めるため、中央当局が広報・啓発活動により一層取り組むことが必要である。

ウ 間接強制

実施法制定時の議論では、間接強制は債務者(TP)自身によって子の返還が実現されることを促すための手段という想定であったが、TPが子の返還を強く拒否している場合は、間接強制による自発的な子の返還は期待出来ない。また、間接強制によってTPの自発的な子の返還が実現しない場合は、代替執行の申立て(間接強制決定の確定から2週間の経過が要件(実施法第136条))までにいたずらに時間を要することにも繋がりにくく、手続の迅速性が失われるとの懸念がある。

そのため、間接強制決定後に子の返還が実現した事案を踏まえつつ、自発的な子の返還を促進する手段としての間接強制の効果を検証の上、自発的な履行が見込めない事案については、ハーグ条約で求められている迅速な子の返還を実現する観点から、間接強制を前置せずに代替執行を許容することを検討すべきである。

また、諸外国の裁判所の例も参考にしつつ、返還決定後の任意の子の返還を促すものとして、例えば、返還期限を含む決定を裁判所が行うための規定の整備についても検討すべきである。

エ 代替執行における実効性の改善

(ア) 専門性を持った執行官の養成

子の返還申立事件と異なり代替執行では管轄が集中されておらず、子の所在地の管轄裁判所が執行裁判所となっており、子の引渡しという特殊な事案にもかかわらず、専門性を持った執行官が育ちにくい状況にある。こうしたことを踏まえ、

子に関する強制執行についての知識や経験を有する執行官の養成に向けた方策について検討すべきである。

(イ) いわゆる同時存在の原則（実施法第140条3項）

子は現に子を監護している親等（通常はTP）への忠誠心を有している場合が多く、また解放実施に際してTPの抵抗を目の当たりにする可能性もあるため、同時存在の原則は、子をより高葛藤の状況に置くことにつながりかねず、強制執行における子の負担を増大させる場合もある。こうした観点から踏まえ、同時存在の原則については、少なくとも例外規定を設けることを検討すべきである。

(ウ) 執行場所（実施法第140条1項及び2項）

執行場所については、実施法上は必ずしも債務者の自宅に限られている訳ではないものの、これまで自宅以外での執行は行われていないところ、執行の実効性を高める観点から、柔軟な運用を行うことが必要である。

オ 裁判所の決定に関する情報提供

現在は裁判所の決定が公表されていないため、当事者及び代理人が裁判の結果を予見することが困難となっている。円滑な子の返還が行われるためには、返還の可能性が高い事案においてはTP側が心の準備を進め、執行に至らないようにすることが必要である。こうした観点から、プライバシー保護の要請にも配慮しつつ、これまでの裁判所の決定の分析を公表する等の形で情報提供を行うことを検討すべきである。

(4) 面会交流

ア 総論

面会交流の実施に当たっては、子の最善の利益を考え、段階的に子に関する情報提供を行っていくなどの過程を経て、最終的な事案の解決につなげることが望ましい。一方で、DV被害については、客観的証拠に基づく事実認定が難しいとの前提の下、中央当局としては、引き続きDV被害者への適切な保護に配慮することが必要である。

柔軟な面会交流の実現に向けては、面会交流支援機関の役割が重要であり、中央当局は諸外国での面会交流支援の在り方も見つつ、面会交流支援機関との連携をより一層強化していくとともに、中央当局が行う面会交流支援事業の目的等について当事者に更なる説明を行っていくことが必要である。

また、面会交流支援機関のインフラ整備や研修への助成、運営に係る支援等の包括的な制度については、今後、より大きな枠組みで議論されることが望ましい。

なお、面会交流の具体的なイメージについては、日本と外国の間に認識のギャップがあるため、中央当局が広報活動等を通じ、積極的な情報発信を行うことが必要である。

イ 返還援助事案における暫定的な面会交流

面会交流は返還援助事案においても重要であり、調停においても来日中のLBPと子の面会交流を勧めるなどの工夫をしており、事案によっては、裁判所が子の返還についての暫定的な心証を開示することで、当事者がそれを踏まえて面会交流について話し合い、合意に至る場合もある。海外でも暫定的な面会交流を行いつつ解決につなげた事案が存在しており、子が常居所地国へ返還されるまでの暫定的な面会交流を実施していくことで、事案の円滑な解決の可能性を高めていくことを検討すべきである。

一方で、裁判所では子の返還と面会交流は別事件として扱われていることから、子の返還申立事件の過程における暫定的な子との面会交流を促進していくためには、当事者が返還申立てとは別に面会交流の申立てを行うことなど、関係者に

において暫定的な面会交流を一層活用するための運用上の工夫を検討していくことが望ましい。

(5) 再連れ去りの防止

現行の実施法では、①出国禁止命令・旅券提出命令の効力は返還決定確定により失われ、外務省は旅券提出者に対象となる子の旅券を返還するため、返還決定の確定後から子が常居所地国へ返還されるまでの間に、第三国等への再連れ去りの危険性が生じてしまう点、②代替執行において子の返還実施者（通常はLBP）が子の旅券を保有していない場合に、TPから返還実施者に子の旅券を引き渡す法的手段がない点、について懸念されるものの、これまで日本において返還決定が確定した事案には、TPが日本国籍、子が日本と外国の二重国籍を有している事案が多く、現時点では大きな問題は生じていない。

対象となる子が日本国籍のみを有し、TPが子の返還に際して子の旅券の引渡しに応じない場合、対象となる子の日本国旅券の取得方法について検討することとなるものの、旅券の二重発給はできないことから、TPが保有する子の旅券の扱いについて、従前の旅券法の解釈、運用との整合性を考慮しつつ、検討が進められることが望ましい。

また、一方の親権者による旅券の発給申請や、一方の親権者から他方の親権者に対する子の旅券の引渡請求権の有無に係る実体法上の整理についても議論が深まることが望ましい。

(6) アウトゴーイングケースにおける中央当局の支援の在り方

ア 日本国内の弁護士費用の支援

アウトゴーイングケースにおいては、当事者は外国で裁判等を行う必要があるが、外国人弁護士等との外国語でのやりとりは困難な場合が多い。これを側面支援する観点から、日本でも代理人弁護士に委任することは有意義だが、日本以外の国の裁判手続等は、総合法律支援法が規定する民事法律扶助制度の対象となっていない。このため、現行の制度において、運用で何らかの手当てが可能かどうかについて検討を行うとともに、民事法律扶助制度の適用対象の拡大等についても検討すべきである。

また、民事法律扶助制度は、法律相談について対象としているため、運用上の工夫として、法律相談としてアウトゴーイングケースを受任することが考えられるが、民事法律扶助は、面前での法律相談にしか適用されない。ハーグ条約事案の経験が豊富な弁護士は都市部に多く、遠隔地の当事者にとっては交通費等の負担が大きい。そのため、現行の民事法律扶助制度の枠内でアウトゴーイングケースの当事者を支援する上では、これに伴う何らかの負担軽減措置を中央当局が設けることも検討すべきである。

イ 翻訳支援

現行の制度では外国で裁判を行う際の証拠書類等の翻訳について、日本の中央当局は支援を提供していないが、諸外国では翻訳支援を提供していない国もあるため、当事者が十分な証拠書類を提出するためには相当な費用負担が発生する場面がある。そのため、翻訳支援の対象をアウトゴーイング事案における裁判所に提出する証拠書類等の翻訳や日本法の外国語への翻訳にも拡大することを検討すべきである。

ウ アウトゴーイング事案の防止に向けた方策

アウトゴーイング事案を未然に防ぐ観点から、中央当局が広報活動により一層取り組むとともに、日本から外国への子の連れ去りを予防する方策について検討すべきである。

(丁)