

深刻化する国際的な子の連れ去り問題とハーグ条約

外交防衛委員会調査室 かじ りょうた
加地 良太

はじめに

国際離婚が増加する中で、国境を越えた子の連れ去り問題が深刻になっている。国際結婚が破綻した際に、一方の親が他方の親に無断で子を連れて母国へ帰国してしまう、あるいは、子を外国にいる元配偶者に会いに行かされたところ、その元配偶者が子を帰さずにそのまま手元に留め置くといった事例が多く発生している。欧米を中心とした国々は、こうした「国際的な子の連れ去り問題」を極めて深刻な問題として受け止めている。

国境を越えて両親が子を奪い合う事態は、決して子にとって望ましいことであるとは言えない。1980年、子の利益が最も重要であるとの認識の下、不法な子の連れ去りや引き留めから生ずる有害な結果から子を国際的に保護することなどを目的として、その子を元いた国に返還するための国家間協力の枠組み等を定める「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）」が採択された。欧米を中心とした計87か国がこの条約を締結しており（2012年2月現在）、米国、フランス、カナダなどの国は、日本も早期に締結するよう求めている。2011年5月、日本政府は、条約締結に向けた準備を進めることを閣議了解し、その後、玄葉外務大臣は、2012年1月、第180回国会における外交演説で、前年5月の閣議了解を受け、政府として、今国会に条約及びその実施のための国内担保法案の提出を目指すとの方針を表明している¹。

本稿執筆時（2012年2月22日現在）においては、条約の承認案件及び国内担保法案は国会に未提出であるが、既に多くの専門家や各種団体から、日本の条約締結の是非について、様々な意見表明等がなされていることを踏まえ、本稿では、国際的な子の連れ去り問題の背景・現状、ハーグ条約の概要²、日本政府の対応等を紹介した後、日本の条約締結をめぐるこれまでの議論を整理しておくこととしたい。

1. 国際結婚と国境を越えた世帯の移動の増加

（1）国際結婚と離婚の増加

日本人と外国人の国際結婚の増加に伴い、国際離婚（又は別居）の件数も増加している。厚生労働省の調査によると、日本人の国際離婚の件数は、1992年には約7,700件だったのが、2010年にはその倍以上の約19,000件にまで増加し、離婚件数全体の1割弱は国際離婚が占めるようになった³。

日本人が国際結婚する相手の国籍には、おおむね次のような特徴が見て取れる。外国に

¹ 第180回国会衆議院本会議録第1号7頁（平24.1.24）、参議院本会議録第1号9頁（平24.1.24）

² 本稿で用いたハーグ条約の条文の訳語は外務省が検討中の仮訳による。

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hague/pdfs/kondankai01_shiryu03.pdf）

³ 「平成21年度 離婚に関する統計」（厚生労働省）

における日本人の婚姻については、日本人女性が米国人男性と結婚する例が最も多い。他方、日本国内における日本人の国際結婚を見ると、日本人男性が外国人女性と結婚する例が多く、その相手は中国、フィリピン、韓国・朝鮮人の順になっている⁴。

こうした国際結婚が破綻した際、その多くは、当事者の一方がこれまでの生活の拠点を離れて、子を連れて母国や他の地域に移動するため、トラブルが生じることとなる。

(2) 国境を越えた夫婦・子どもの移動

同一国籍の夫婦が、外国で婚姻関係を破綻させてしまう事態も増加している。日本における外国人の離婚件数は、1979年以降1,000件を超える状態が続いている。他方、外国において日本人が離婚する件数は急増しており、1997年には1,000件を超え、今や2,000件に迫る勢いを見せている⁵。

海外在留邦人子女についても、増加の傾向が見られる。海外で義務教育を受ける邦人子女の数は、この20年で約2倍に達しており、取り分けアジア・北米両地域に住む子どもの数が増加している（2011年現在、両地域を合わせて全海外在留邦人子女数の約74%）⁶。

グローバル化による人の移動が進む中、日本人夫婦とその子どもが海外駐在等で外国に移り住むケースは今後ますます増加すると予想されるが、移り住んだ異国の地で婚姻関係の破綻を迎え、国境を越えて子を日本へ連れ帰ることで争いとなるケースは、国際結婚でない日本人同士の夫婦の間においても十分起こり得る。

2. 国境を越えた子の連れ去り問題の深刻化

一般に、国境を越えた子の連れ去り問題の実態について、その全容を知ることは不可能であるとされる。一方の親が他方の親に無断で子を連れ帰ることを公的機関に申告することは考えにくく、連れ去られた親から相談を受けて初めて関係当局は事案を承知することとなるケースが多いためである。出入国記録から当該子の移動が連れ去りに該当するか否かを把握することも容易ではなく、全体像の把握につながる統計は存在していない。

しかし、外国政府からの要請やアンケート調査、報道等によって、徐々にではあるが、その実情が明らかにされつつある。以下、こうした問題のごく一部にすぎないと考えられるが、国際的な子の連れ去り問題の現状について述べていきたい。

(1) 外国から日本へ連れ去られた事案 (incoming)

近年、子を連れて日本に帰国した母親が、父親に無断で子を連れ去ったために「誘拐」又は「拉致」として逮捕状が出される事例が多く発生している。欧米諸国では、例え実の親であっても、他方の親の同意を得ずに子の居所を移動させることは、子を誘拐する行為として重大な犯罪とされている⁷。米連邦捜査局 (F B I) や国際刑事警察機構 (インター

⁴ 「平成 21 年度 離婚に関する統計」(厚生労働省)

⁵ 同上

⁶ 「平成 23 年度 海外在留邦人数調査統計」(外務省)

⁷ 主な諸外国における「不法な子の奪取」に対する刑法上の罰則は、以下のとおりである (各地の在外日本大使館、総領事館HP)。

【米国】罰金若しくは3年以下の禁錮刑又はその併科、【英国】略式手続による場合は6か月以下の拘禁刑若し

ポール) のホームページには、「実子誘拐罪」で指名手配されている被疑者のリストが公表されており、その中には日本人の母親数名も含まれている⁸。

外国政府からは日本政府に対して問題の解決を訴える要請がなされており、2011年12月時点で、米国から84件、英国から39件、カナダから38件、フランスから32件の子の連れ去り事案が提起されている。また、日本弁護士連合会(日弁連)が、弁護士を対象に2000年から現在までの間当事者から相談を受けた国際的な子の連れ去り事件に関するアンケート調査⁹を実施したところ、日本への連れ帰り事案については、連れ去り元の国として米国が最も多く(62件)、次いで豪州(16件)、フランス(9件)、英国及びカナダ(各5件)の順であった(全てハーグ条約締約国)。

(2) 日本から外国へ連れ去られた事案(outgoing)

一方の配偶者により無断で日本から子を連れ去られたケースについては、先述の日弁連のアンケート調査では、計149件の事件が報告されており、連れ去り先として多かったのが、中国(35件、ハーグ条約未締約国)¹⁰、フィリピン(25件、同未締約国)、米国(21件、同締約国)であった¹¹。ただし、連れ去り親の国籍と連れ去り先国は必ずしも一致しておらず、日本人が米国へ連れ去ったケースや中国へ米国人が連れ去った事案も存在している。

日本から無断で子が連れ去られたまま、一方の親から引き離されてしまう事例は、近年報道でも取り上げられ始め、関心を集めるようになった。2009年8月には、岐阜県に住むチェコ人の父親が、母親に無断で子をチェコに連れ帰る事件が起こった。外務省も調査を行い、対応を検討したが、現在もなお、返還に向けた有効な手立てを打てずにいる。こうした事例は数多く発生しており、その多くが現在もなお解決には至っていない。

(3) 諸外国における国境を越えた子の連れ去り問題

こうした国境を越えた子の連れ去り問題は、日本以外にも様々な国で発生している。例えば米国では、2010年の1年間に、メキシコ(329件)、カナダ(47件)、インド(36件)、英国(35件)、日本(23件)など、計114か国に子が連れ去られ、面会できずにいるとの報告が寄せられている¹²。

海外のメディアにおいても、近年、様々な事例が取り上げられている。欧州では、2008年及び2009年に、フランス人の父とロシア人の母が3歳の娘を互いに相手国から連れ去ったことで父と母それぞれに逮捕状が出されるという事件が発生し、露仏双方の外交当局が

くは罰金又はその両方、正式手続による場合は7年以下の拘禁刑、【フランス】1年以下の拘禁刑又は15,000ユーロ以下の罰、【スイス】3年以下の禁固刑又は罰金刑、【豪州】3年以下の懲役刑、【カナダ】10年以下の禁錮刑(対象となる子の年齢は14歳未満)、【スペイン】2～4年の禁固刑及び4～10年の親権剥奪処分

⁸ FBIのホームページでは、2012年2月現在、親による子の誘拐(Parental Kidnapping)の罪で指名手配犯として23名の顔写真が公開されており、その中には日本人女性3名が含まれている。ただし、このリストに掲載された事案以外にも、逮捕状が発付されている可能性はある。

⁹ 「国際的な子の連れ去りに関するアンケート結果報告」(2011.9.7)(日本弁護士連合会)

¹⁰ なお、香港及びマカオには条約が適用される。

¹¹ 日本から外国へ子が連れ去られた事案に関して、日本政府(外務省)から外国政府への子の返還を求める働きかけについて件数等の詳細が分かる資料は、現在のところ公表されていない。

¹² 米国国務省HP資料<<http://travel.state.gov/pdf/2010OutgoingCaseStats4-27-2011.pdf>>

反発の姿勢を見せ、外交問題へと発展する様相を見せた¹³。また、2008年には、ブラジル人の母が母国に連れ帰った息子をめぐって、母が亡くなった後、米国人の父が子の返還を求めてブラジルの裁判所に提訴し、義父及び母方の祖母との間で争いとなる事件も生じた¹⁴。この件に関しては、返還を認めないブラジルの裁判所に対して米国内からは反発が沸き起こり、クリントン米国务長官がブラジル政府に対して返還を要求し¹⁵、下院ではブラジルに対する経済制裁を実施する法案が提出されるまでに至った¹⁶。

(4) 子の返還を求めて「実力行使」に訴えた事件

子を外国に連れ去られ、返還を求めることもできない親が、子を連れ戻すべく「実力行使」に訴えて逮捕される事件も発生するようになった。2009年9月、日本人の母親が米国の裁判所の命令に反する形で日本に連れて帰国した二人の子を、福岡県において登校中に米国人の父親が車で連れ去ったが、その父親は地元の警察によって「未成年者略取」の容疑で逮捕された。米国においては、母親が連れ去りの経緯もあって父親が単独の監護権を取得しており、母親には逮捕状が出されていた。米国内では「父親がかわいそう」、「子に一目会うこともできない日本の制度はおかしい」との論調で、CNNなどの大手メディアでも連日大きく報道がなされた¹⁷。父親は2週間の勾留の後、処分保留で釈放されたが、クローリー米国务次官補が「元妻が不法に子を奪取したのであり、我々はできうる限り父親を支援する用意がある」とコメントし¹⁸、在米国日本大使館前では父親の逮捕に抗議するデモも行われるなど、米国内で大きな国民的関心を集める事件となった。

このほか、2000年にはオランダ人の父が、2010年にはメキシコ人の父が、別居中の妻側が監護していた実子を日本から母国に連れ去ろうとして、国外移送目的略取の罪で逮捕される事件も起こった¹⁹。

3. 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）

このように両親が国境を越えて子を奪い合う状況は、事情は様々あるとしても、少なくとも子にとって決して望ましいことであるとは言えない。こうした問題に対処するための

¹³ “Abducted toddler returns to France with father” (英国テレグラフ誌HP記事)
<<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/5155856/Abducted-toddler-returns-to-France-with-father.html>> など。

¹⁴ “David Goldman Custody Battle Leads to Block of Trade Bill” (米国CBSニュースHP記事)
<http://www.cbsnews.com/2102-503544_162-5995670.html?tag=contentMain;contentBody> など。

¹⁵ “Hillary Clinton fights for boy abducted to Brazil” (米国NBCニュースHP記事 2009.3.4)
<http://today.msnbc.msn.com/id/29506677/ns/today-today_people/t/hillary-clinton-fights-boy-abducted-brazil/>

¹⁶ 米国連邦議会第111会期(2009-2010年)下院提出法案H.R.2702及びH.R.3240。なお、2009年12月24日にブラジルの最高裁判所が子の返還を命じる決定を下し、ブラジルの米国総領事館に子が返還された。

¹⁷ “Dad in Japan custody battle thought wife would take kids” (米国CNNニュースHP記事)
<http://articles.cnn.com/2009-10-02/world/japan.savoie.custody.battle_1_japan-e-mail-divorce?_s=PM:WORLD> など。

¹⁸ “Father, kids in custody case Japanese citizens, officials say” (米国CNNニュースHP記事)
<<http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/09/30/japan.savoie.children/index.html>>

¹⁹ 『読売新聞』(2010.12.4)、『朝日新聞』(2011.7.13) など。

国家間協力の枠組み等を定めるものとして、1980年、ハーグ国際私法会議において「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）」が採択された。条約は大きく、「子の迅速な返還」と「子との面会交流の支援」という2つの内容で構成されているが、条文は全45条の規定で手続の大枠を定めたにすぎず、具体的な運用は各国それぞれの国内法等に委ねられており、各国が対応可能な範囲で最大限の措置を採ればよいものと考えられている。以下、本条約が規定する返還手続や面会交流支援の枠組みの概要を示したい。

（1）子の返還手続

ハーグ条約は、子の監護権（親権）は子がそれまで在住していた国（「常居所地国」）で決定されるべきとの発想の下、そのために、ひとまず子を常居所地国へ戻すための手続の仕組みを定めている。常居所地国の法に照らして認められる監護権を有する者が、その監護権を侵害される形で不法に子を連れ去られ、又は留置²⁰された場合（以下、「連れ去り等」とする）、その者から申立てがなされたときには原則として子を常居所地国に返還しなければならない（第12条）。

ア 子の返還援助申請と中央当局

条約に基づく手続の中心的役割を担うのが、各締約国に設置が義務付けられる「中央当局」である。条約締約国間の子の不法な連れ去り等があった場合には、まず自国の中央当局に「返還援助申請」をすればよく（相手国の中央当局に直接申請することも可能）、申請を受理した中央当局が子の現在する国の中央当局に申請を転送する。

他の締約国から申請を受理した中央当局は、まずは子の所在の特定を行う必要がある（第7条2項a）。子の所在地が判明できた後には、常居所地国への任意の返還を促し（第7条2項c、第10条）、場合によっては、連れ去り親が更に子を別の国に連れ去ろうとするなどの子に対する更なる危害又は利害関係者への不利益を防止する措置を採ることとなる（第7条2項b）。

イ 子の返還命令手続と返還拒否事由

子の任意の返還がなされない場合には、子が現に所在する国の司法機関²¹による返還命令の手続が開始される。その審理に当たっては、申立人が返還申立の要件（①子が連れ去りの直前に締約国に常居所を有していたこと（第4条前段）、②子が16歳未満であること（第4条後段）、③子の連れ去りが子の常居所地国の法令によれば申立人の監護権を侵害すること（第3条））をそろえていた場合には、原則として返還命令を発出しなければならない、かつ迅速に手続を行う必要がある（第11条1項）。返還命令手続の申立から6週間以内に決定がなされない場合、申立人及び中央当局は、その理由を司法機関に対し求めることができる（第11条2項）。

返還申立がなされても、不法な連れ去り及び留置から1年が経過した後に返還命令手続が開始し、かつ、子が新しい環境になじんでいること（第12条2項）等の条約で定め

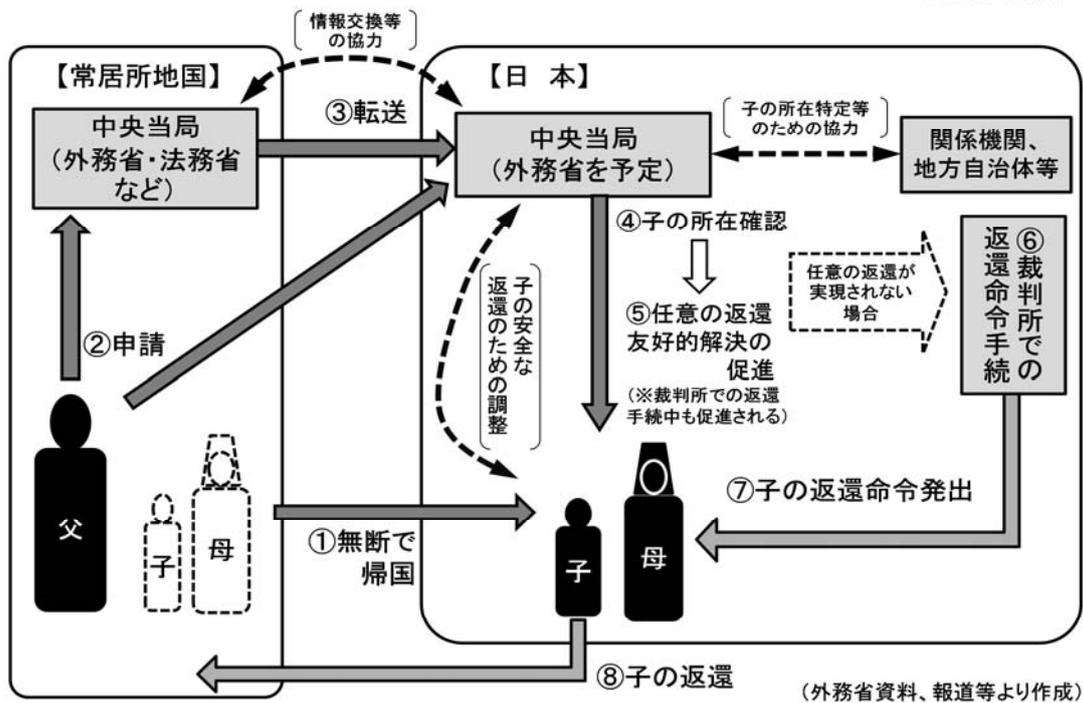
²⁰ 留置とは、国境を越えて他国に一時的に滞在していた子を常居所地国に戻さないことをいう（大谷美紀子「国境を越える子の監護に関する問題」渡辺惺之監修『涉外離婚の実務』（日本加除出版 2012. 2）269頁）。

²¹ 返還命令の手続を進めるのは、条約上「行政機関又は司法機関」となっているが、ほとんどの締約国で返還命令の審理を行うのは司法機関である（大谷・前掲21 268頁）。よって、以下「司法機関」とする。

られた事由に該当する場合には、司法当局は子の返還を拒否することが可能とされている。その中で、「子の常居所地国への返還が、子に身体的又は精神的な害を与え、若しくは、子を耐え難い状況に置くこととなる重大な危険があること」との条文が、第13条1項bに「返還拒否事由」の一つとして盛り込まれている。この規定がどのように解釈されるかについては、各国の国家実行においてこれまで様々な判例が示されてきた。特に、夫からドメスティック・バイオレンス（DV）被害を受けた母親が子を連れて母国に逃げ帰った場合に返還拒否事由に該当するの否かについては、事案ごとに判断が異なる。ただし、返還手続においては少なくとも、「両親のいずれが子を監護するのが適切か」、「常居所地国と連れ去り先の国のいずれで子が生活することがより子の利益にかなうか」という子の監護の本案の問題を「子の最善の利益」の観点から審理することはできない²²。

さらに、条約に基づく申請がなされると、既に家庭裁判所に係属していたとしても当該子の監護権の本案についての決定を下すことができない（第16条）。また、条約に基づく子の返還に関する決定を監護権の本案についての判断としてはならないとされている（第19条）。

【図1】ハーグ条約に基づく子の返還手続の概要 ※母が子を日本に連れ帰った場合



ウ 子の安全な返還

返還命令が発出され、確定すると、子を常居所地国に返還することとなる（申立人の監護下に必ずしも置く必要はなく、常居所地国の領域内であればよい）。中央当局は、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採ることとされている（第7条2項h）。子の返還の執行方法に関する規定は条約上何ら設けられていない。

²² 大谷・前掲21 270頁

(2) 面会交流の援助申請

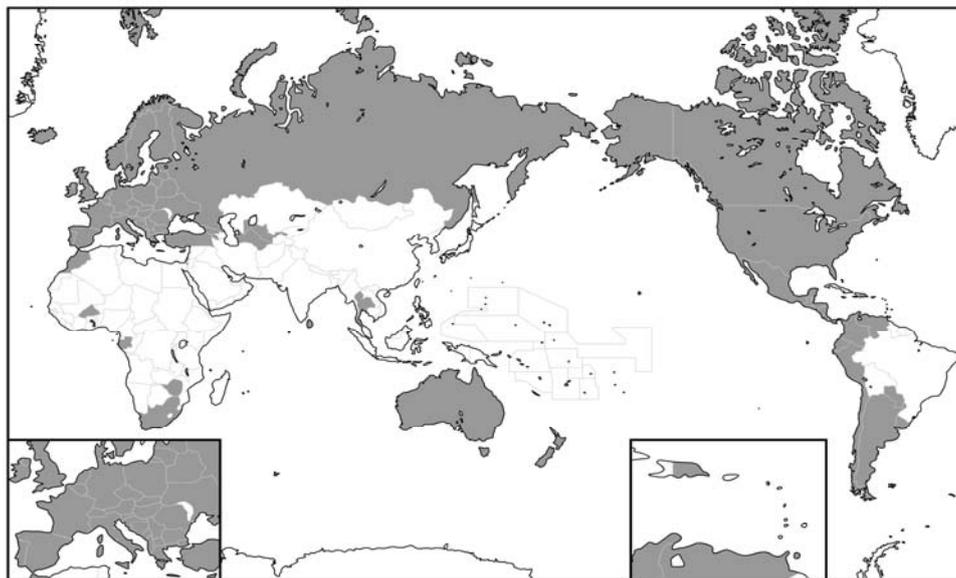
さらに条約は第21条で、締約国に対し、国境を越えて会うことができずにいる親による、子との面会交流権の行使を確保する措置を採ることも求めている。面会交流権を侵害されている親は、返還援助申請と同様に自国の中央当局に対して面会交流支援の申請をすることで、子の所在地国の中央当局の援助を受けることが可能となる。

この中央当局による援助とは、申請した親が子の所在地国における既存の面会交流制度を利用することに対する支援であり、面会交流制度につき特定の新たな国内措置を整備することが条約上求められているわけではない。また、条約発効後の不法な連れ去り等が対象となる返還援助申請の場合とは異なり、発効後現に子との面会交流が遮断されている状態が存すれば、面会交流支援の対象となる。発効前の不法な連れ去り等により子と会えない状態が続いている場合についても、面会交流支援については適用の対象となる。

(3) 広がる国家間協力の枠組み

1983年の発効当初は3か国にすぎなかった条約締約国は、2012年2月現在で87か国（米国、カナダ、豪州、全ての欧州連合（EU）加盟国等）に達した。地域別に見ると、欧州が継続的に加盟国数を伸ばしてきた一方で、90年代以降になると、中南米・アフリカ等の国々にも条約のネットワークが広がり始めた²³。G8諸国中では、ロシアが2011年7月に加入したため、条約を締結していないのは日本のみとなっている。

【図2】ハーグ条約締約国（グレーで示した国）



※2011年2月現在（外務省資料より作成）

ハーグ条約のほかにも、国境を越えた子の連れ去り問題に対処するための国家間協力の枠組みが形成されるようになった。EUでは、域内における国境を越えた子の監護及び子の奪取に関する裁判の承認執行等につき、ハーグ条約の手続を補完する民事司法協力の仕

²³ 2012年現在の地域別加盟国数は、欧州が47、大洋州が3、北米が2、中南米が21、アフリカが8、アジアが4、中東が2である（なお、地域分類は外務省資料に従った）。

組みを整えている²⁴。また、2003年には英国とパキスタンとの間で子の奪取に関する司法当局間での協力を定める議定書が結ばれ²⁵、シンガポール、豪州、香港、マレーシア、ニュージーランドの5か国の間で同様の議定書の交渉が行われているとされる²⁶。

(4) 広範な条約の適用対象

ハーグ条約は、あくまで国境を越えた子の不法な連れ去り等の場合における国家間での協力枠組みを定めたものであるため、国籍の違い（国際結婚か否か）、婚姻関係の有無（離婚成立時期の前後）は問題とならない。このため、国際離婚した夫婦間での争いのみならず、同一国籍の夫婦間での国境を越えた子の連れ去り等も条約の適用対象となる²⁷。また、監護権を有していれば、子を養育していた施設も条約に基づく返還手続を申請することが可能であり²⁸、条約が適用対象とする事案は一般にメディア等で報じられているよりも広範である点に留意する必要がある。

4. 諸外国の要請と日本政府の対応

(1) 条約締結を求める国際的な要請

日本がハーグ条約を締結していないため、日本に子が連れ去られた場合、外国に住む子を連れ去られた親は日本国内の既存の裁判制度（人身保護請求、子の引渡しを求める審判等）により子の返還を求めるほかすべがない。しかし、「現状維持」又は「母性優先」を重視するとされる日本の家庭裁判所では、元の居住地への子の返還を命じる司法判断を勝ち取ることが現状においては困難であるとされており、海外では「日本は子どもの連れ去り大国である」との非難が各方面よりなされている²⁹。

欧米を中心とした諸外国からは、日本に対して条約締結を求める外交上の要請が頻繁になされており、2011年2月には、豪州、カナダ、コロンビア、EU、フランス、ハンガリー、イタリア、ニュージーランド、スペイン、英国及び米国の駐日大使が、日本のハーグ

²⁴ 欧州連合 (EU) HP <http://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/abduction/index_en.htm>

²⁵ “UK-Pakistan Judicial Protocol on child abduction”。このほか、ハーグ条約加盟国が締結した議定書としては、以下のようなものがある（なお、[]内は締結年）。豪州-エジプト[2000年]、ベルギー-モロッコ[1981年]、ベルギー-チュニジア[1982年]、カナダ-エジプト[1997年]、カナダ-レバノン[2000年]、フランス-アルジェリア[1988年]、フランス-エジプト[1982年]、フランス-レバノン[2000年]、フランス-モロッコ[1983年]、フランス-チュニジア[1982年]、スウェーデン-エジプト[1996年]、スウェーデン-チュニジア[1997年]、スイス-レバノン[2005年]、米国-エジプト[2003年]（ハーグ国際私法会議HP）。

²⁶ Debbie Siew Ling Ong, Nigel (N.V.) Lowe “Why the Child Abduction Protocol Negotiations should Not Deflect Singapore from Acceding to the 1980 Hague Abduction Convention” *Singapore Journal of Legal Studies*, December 2007, p. 216

²⁷ 他方で、国際結婚の夫婦の間であっても、一方の親が国内において子を連れ去った場合には、当然条約の適用対象とはならず、他の国内事案と同様に既存の国内手続により処理されることとなる。

²⁸ 児童養護施設から実の母親が子を海外に連れ去る事件も発生している。2008年10月、長崎の児童養護施設に入所していた長女を母親が連れ去り、そのままオランダに連れ去る事件が発生した。長女は、母親が虐待したという児童相談所の主張を受けて施設に入所させられていたが、母親は虐待の事実を否定している。連れ去りの手段・態様の違法性が高かったため、母親に対して国外移送目的略取の罪で逮捕状が出されている。連れ去り先のオランダでは、裁判所が「母親による虐待の危険性はなく、長女の育児教育には別居が有益であるとは考えない」として母親に対して長女との同居を認めているとのことである（『朝日新聞』(2009. 3. 7及び6. 19)。

²⁹ コリン P・A・ジョーンズ『子どもの連れ去り問題』（平凡社 2011. 3）など。

条約締結を求める共同声明を発出し、山花外務大臣政務官（当時）に対して要望を行っている。とりわけ米国では、議会でのこの問題に関する日本への風当たりが強まっており、米国政府も累次のハイレベルな会談の場において、両国間の懸案事項の一つとして常にこの問題を取り上げてきている（諸外国政府及び議会による日本の条約締結を求める動きは、後掲の「日本のハーグ条約締結をめぐる諸外国の動向」を参照）。

（２）日本政府による条約締結に向けた準備の開始

こうした動きを踏まえ、日本政府は条約締結の検討作業を加速させ、2011年5月20日、菅内閣（当時）が条約締結に向けた準備を進めることを閣議了解した。これを受けて、条約締結に向けて必要となる国内作業として、中央当局の任務及び返還に係る司法手続に関する国内担保法が策定されることとなり、外務省に設けられた中央当局の在り方に関する懇談会（座長：小早川光郎・成蹊大学法科大学院教授）及び法務大臣の諮問機関である法制審議会のハーグ条約（子の返還手続関係）部会を中心に検討が進められた。その後、パブリックコメント（2011年9月30日～10月31日実施）で寄せられた意見も踏まえ、2012年1月19日、外務省が中央当局の在り方に関する「論点まとめ」を公表し、2月7日に、法制審議会が小川法務大臣に「子の返還手続等の整備に関する要綱」を答申した。

2011年11月18日の日米首脳会談において野田総理は、2012年の通常国会に法案を提出することを目指す旨をオバマ大統領に伝えており、現在、政府・与党内で最終的な国内担保法案の取りまとめ作業が進められているところである。

5. 日本政府の条約締結をめぐる主な議論

最後に、日本のハーグ条約締結について、これまで示されてきた議論を整理する。

（１）条約の有する意義と締結に積極的な意見

現地に生まれたときから住んでいる場合でも、外国から移り住んだ場合でも、当該現地においてはその国の法に従って問題を解決するというのが原則となる。だが、その国の法により不法とされる形で子が連れ去られても、一旦国境を越えてしまえばもはやその国においては法的に対抗する手段が失われてしまう。条約を締結していない場合には、連れ去り先の法に基づく手続により返還を求めるほかないが、時間の経過とともに連れ去られた子が新しい環境に順応することで不法な連れ去りが既成事実となるため、子を取り戻すことは困難であることが多い。勝訴を得て子を連れ戻した例もあるが、高額な裁判費用など、海外での裁判には過重な負担が強られる。

条約の意義は、国家間の協力により、こうした国境を越えた子の不法な連れ去りの状態を迅速に原状回復し、正当な理由もなく無断で子を連れ去る者が「逃げ得」となるような状況を改善する点にある。パブリックコメントでも、日本人の国際結婚とその破綻が増加する中、法治国家として問題解決のための国際的なルールである本条約への締結は必要であるという趣旨の意見も寄せられている。

このほか、日本が条約を締結していないために、祖父母に子を一目会わせるための一時的な里帰りであっても現地の裁判所が日本への子連れでの帰国を認めたくないといった

事例が多く生じていると言われており、こうした条約を締結していないことを理由とする日本への子を伴う渡航制限の改善が日本の条約締結により期待できるとされている。さらには、条約を締結すること自体に、国境を越えた子の不法な連れ去りに関するルールを明確にし、不法な連れ去りを未然に防ぐ抑止効果も期待されている。

(2) 条約締結に慎重な意見

他方で、条約が原則として子の返還を規定していることから、夫からDV被害を受けたため子を連れて日本に帰国した母親と子が引き離されること、あるいは再び子を連れて母親が夫の元に戻らないといけなくなることに對して、不安の声が上がっている。条約締結に慎重な立場の専門家からは、単に母親が被害を受けたという事実だけでは返還拒否事由である「子を耐え難い状況に置く重大な危険」(条約第13条1項b)に該当せず、返還した後も子に対して虐待等の害悪が及ぶ危険性が証明されなければならないため、返還を拒否する条件としては厳しすぎるとの懸念が示されている³⁰。また、DV被害の存在の証明については子を連れ去った側が立証責任を負うとされているが、証拠の収集等、海外で受けたDV被害を証明することは極めて困難であるとの指摘もなされている³¹。

さらには、「実子誘拐罪」で連れ去った親に対し逮捕状が出されている場合に子を連れて常居所地国に戻った際の連れ去った親の身柄の扱いについても懸念が示されている。その場合、返還命令が発出された際には、子が単独で常居所地国に帰国することとなる可能性が生じる³²。しかし、子を単独で帰国させたものの夫に養育能力がないために結局里親へ預けられたというケースが、スイスから豪州へ子が返還された事例において実際に発生しており、このような事態になれば条約が実現を目指す「子の利益(福祉)」に結局のところ反することとなるとの指摘もなされている。なお、スイスでは、再発を防ぐため、返還拒否事由の具体化として「里親に子の養育を委ねることが明らかに子の最善の利益ではない場合」を明記した国内担保法を2007年に制定している³³。

このほか、日本が条約を締結しても、日本人男性が国際結婚する相手は条約を締結していないアジア諸国の女性が多く、これらの女性が母国に子を連れ去った場合に子を取り戻すことは依然として困難であるとして、締結の意義そのものを問う見方も示されている³⁴。

³⁰ 大貫憲介「子の福祉」の観点置き去り『産経新聞』(2011.11.9)など。

³¹ 『読売新聞』(2012.1.24)など。ただし、法制審議会が答申した国内担保法案の要綱では、この点に配慮して、家庭裁判所は必要と認める証拠調べを申立て又は職権でしなければならないとされており、家庭裁判所が証拠調べの任を事実上負うことが想定されている。

³² この点に関しては、これまで当該子を連れ去った母が誕生以来ずっと子の面倒を見てきたのであって、母と子を分離することは子を耐え難い状況に置くとして返還拒否事由に該当する可能性(ハーグ国際私法会議判例データベース(INCADAD)判例番号335を参照)や中央当局間で子の返還に際して子を連れ去られた親に告訴を取り下げてもらおうようにするための協力の可能性について指摘されている。

³³ 法制審議会が答申した国内担保法案の要綱においても、返還拒否事由の例示の一つとして「申立人又は相手方が常居所地国において子を監護することが困難な事情の有無」が明文で挙げられている。

³⁴ 他方、むしろ日本は条約を早期に締結し、中国を始めとする他のアジア諸国に締結を働きかけていくべきとの主張も見られる(横山潤「国際的な子の奪取の民事面に関する条約について」『法曹時報』(2011.3)20頁ほか)。

(3) 日本の家族法の在り方

条約の背景にある基本的な考え方は、「子が双方の親と交流を継続することが、子にとって最善である」とするものである。欧米各国もこうした考えに基づき、離婚後における「共同親権」が一般的となっている。一方で、日本の民法は、関係の悪化した両親の狭間で翻弄されることが子に悪い影響を及ぼすという考えから「単独親権」制度をとっている。

この条約は、あくまで子を常居所地国に返還するための仕組みを定めたにすぎず、締約国の家族法における親権の在り方は問題とならない。しかし、子の連れ去り問題を根本的に解決するためには、離婚後も双方の親が子と面会交流できるようにすることこそが重要なのではないかという問題意識から、日本国内においても、離婚後の親と子の面接交流権行使の実効性確保、又は、共同親権を導入するための民法改正等を訴える議論が提起されている³⁵。また、子の引渡しを求める国内事案の審判における家庭裁判所の判断基準など、条約の運用が国内家族法の実務に影響を与える可能性も指摘されている³⁶。

(4) 日本政府の領事業務等に関する課題

最後に、条約締結に関連して議論されるべき点として、子の監護等に関する問題をめぐり領事業務等の現状と課題について触れておきたい。

ア 未成年者に対する旅券発給審査

外務省では、未成年者の旅券発給に際して、通常、親権者である両親のうち一方による署名のみを求めているが、事前に一方の親権者から旅券発給に対して不同意の意思表示がなされていた場合、又は、国内法で子の連れ去りを犯罪としている国に所在する在外公館で申請がなされた場合、両親の合意が確認できないときには、申請を受けても旅券を発給していない³⁷。これにより、日本からの子の不法な連れ去りを防ぐとともに、日本への子の連れ去りにより逮捕される不利益を在留邦人が被ることを防止している。

だが、現地における訴訟やDVに対する支援などの対応が十分になされないまま、在外公館でのこうした運用が形式的に続けられることで、日本人の母が出口なしの状況に追い込まれており、条約締結後には、返還拒否事由に明白に該当するような事情（夫によるDVが既に現地で刑事事件となっている、婚姻費用を支払うべきとの判決を無視している等）が存するのであれば、パスポートを発給し子とともに帰国させることがやむを得ない解決ではないかとの意見も実務家からは示されている³⁸。

イ 在外公館による海外在留邦人への対応

私人間の問題については、基本的に現地ではその国の法制度により対応するほかないため、子の連れ去り問題に関して在外公館として取り得る対応は、子に対する領事面会など、在留邦人保護の観点からの支援に限られてくる³⁹。子を連れ去られた日本人親が連

³⁵ 第177回国会衆議院外務委員会議録第11号6頁（平23.5.13）など。

³⁶ 大森啓子「ハーグ条約の理念と実務及び子の監護に関する日本の実務」『自由と正義』（2010.11）54頁

³⁷ 「未成年者の旅券発給申請における注意点」〈<http://www.mofa.go.jp/announce/info/passport.html>〉

³⁸ 小原望「事例から考える「子の連れ去り問題」」『The Lawyers』（2011.9）4頁

³⁹ 同様に、外国政府も日本に連れ去られた子に対して領事面会を求めることがある。領事面会とは、在外自国民（子が二重国籍である場合が多い）保護の観点から、子の安否や福祉状況を確認する目的で行う領事業務で

れ去られた先の外国で法的措置を採ろうとしても、在外公館から個別事案について具体的な支援を受けることは難しいのが実情とされ⁴⁰、日本語による対応可能な現地弁護士を紹介が在外公館による対応の中心となっている。条約による子の返還後の現地でのフォローアップ、また、条約締結以前に生じた既存案件への対応⁴¹についても、条約上の義務ではないが在留邦人保護の観点などから取り組むべき課題であり、領事業務の在り方、条約を締結した際の中央当局間の連携の可能性につき、更なる検討が求められる⁴²。

これに関連して、在留邦人からDVの相談を受けた場合に在外公館が現地での被害者支援の実績のある団体と連携して適切な支援を施すとともに、被害事実についての記録を在外公館で保存し、返還手続の際にその記録を提出できるようにする仕組みの必要性も指摘されており、今後、その具体化に向けた取組が求められる⁴³。

グローバル化により国際的な人の移動が加速する中、国際離婚、子の監護に関する問題など、家族に関する問題は国境を越えて複雑化している。私人間の問題であるとは言え、渉外的な家事事件は個人で対処しきれない場合も多い。こうした状況に対し、政府として採るべき方策について、今後、より一層議論を深めていく必要がある。

ある。連れ去った親は要請に応じる義務はなく、面会時に領事が実力で子を連れ戻すことは許されない。

⁴⁰ 大谷・前掲 21 253 頁

⁴¹ なお、松本外務大臣（当時）は、これまで様々な外交ルートを通じて照会や要請が寄せられている個別の事案について、条約締結後も関係省庁と連携の上、引き続きしっかりと対応したいとの意向を表明している（第177回国会衆議院外務委員会議録第11号8頁（平23.5.13））。

⁴² なお、平成24年度外務省予算（政府案）においては、在外公館における領事業務強化等のため、以下の取組に係る経費が計上されている。

- ①相談対応・支援体制を強化（家族法専門の法律家への諮問、在外のDV被害者支援団体への支援）。
- ②各国・各地域の法制度等調査を実施。
- ③領事研修の充実等により、領事体制の強化の観点から在留邦人への対応を強化。

⁴³ 第179回国会参議院外交防衛委員会議録第2号29頁（平23.10.27）など。なお、外務省では、在外公館での在留邦人からの相談内容の記録を現地及び日本の裁判所からの求めや本人からの請求に応じて提供できるようにするとの方針を示している。

【参考】日本のハーグ条約締結をめぐる諸外国の動向

2004年1月	国連子どもの権利委員会が、子の奪取に関する保護措置が十分でない点について懸念を表明し、ハーグ条約への批准を勧告。
2005年12月	在京領事・総務関係者団体(TCAC)がセミナーを開催し、日本のハーグ条約締結を訴える。
2006年6月	日・カナダ首脳会談において、ハーパー首相より、ハーグ条約に関連する問題への対応について二国間での協議を要請。
2008年3月	カナダ大使館でシンポジウム「ハーグ条約— 21世紀における国際的な子の権利」が開催される。
2008年5月	国連人権理事会の日本審査において、カナダとオランダが、日本に対し、ハーグ条約締結の検討を勧告。
2008年7月	日・カナダ首脳会談で、ハーパー首相より、ハーグ条約への日本の参加を希望する旨発言。
2008年11月	日・カナダ外相会談で、キャンン外相より、ハーグ条約への日本の参加を要請。
2009年3月	米国議会下院が、日本を含む未加盟国のハーグ条約締結を求める決議を採択。
2009年3月	日米外相会談で、クリントン國務長官より、日本に対して、ハーグ条約に加入する可能性の検討を求める旨発言。
2009年5月	日・カナダ外相会談で、キャンン外相より、子の奪取に関するハーグ条約への日本の加盟につき要請。
2009年5月	米国、英国、フランス、カナダの4か国の臨時代理大使・公使等が、日本のハーグ条約早期締結を求める共同声明を発表。
2009年9月	日英外相会談において、子の親権問題について議論。
2009年10月	米、豪、カナダ、仏、伊、NZ、スペイン、英の8か国の大使・公使が千葉法相との会談で、日本のハーグ条約早期締結を要請し、共同声明を发出。
2009年10月	英国のマンデルソン首席大臣兼ビジネス・イノベーション・技能大臣と岡田外相との会談及び鳩山総理への表敬において、マンデルソン大臣より、ハーグ条約への署名検討の要請。
2009年11月	ウェッブ上院議員ら超党派の米国上院議員22名が、子の連れ去り問題への対処で積極的な取組を日本に対して首脳会談の場で求めるよう要請する書簡をオバマ大統領に送付。
2009年11月	日・カナダ首脳会談において、ハーパー首相より、日本のハーグ条約締結につき要請。
2009年12月	外務省内に「子の親権問題担当室」が設置される。
2009年12月	米国議会下院の「トム・ラントス人権委員会」が、日本人などの親に子を連れ去られた米国人より意見を聴取する公聴会を開催。
2009年12月	フランスとの間で「子の親権問題に係る日仏連絡協議会」の第1回会合が開催。
2010年1月	在日米国大使館と米国國務省の担当者が外務省の担当者と会談し、日本のハーグ条約締結を改めて要請。
2010年1月	米、豪、カナダ、仏、伊、NZ、スペイン、英の8か国大使・公使が岡田外相との会談で日本のハーグ条約締結を要請し、会談後に条約締結が日本人親にも利益となる旨の共同声明を发出。
2010年2月	キャンベル國務次官補及びブルース駐日大使が日本に子どもを奪われた米国人の親と会談した際の記者会見で、問題解決のための日米両国間の協力を訴えた。
2010年2月	日英外相電話会談において、ミリバンド外相より、英国は子の親権問題を重視しており、引き続き問題解決に向け協力していきたい旨発言。
2010年3月	日仏外相会談において、クシュネール外相より、子の親権問題について言及(総理表敬においても懸念を表明)。
2010年3月	米、豪、カナダ、仏、伊、NZ、スペイン、英の8か国の大使・公使が、日本のハーグ条約締結と問題解決のための取組を求める共同声明を发出。
2010年5月	日米外相会談で、クリントン國務長官が、子の親権問題について提起。
2010年6月	フランスとの間で「子の親権問題に係る日仏連絡協議会」第2回会合が開催。
2010年7月	日米外相会談で、クリントン國務長官から、日本のハーグ条約締結につき要請。
2010年9月	米国のルース駐日大使が、日本に対し問題の早期解決を訴える記事を寄稿。
2010年9月	日米外相会談で、クリントン國務長官より、日本のハーグ条約締結につき改めて要請。
2010年9月	米国議会下院が、日本への子の奪取を非難し、ハーグ条約の締結を求める決議を採択(賛成416、反対1)。
2010年10月	日米外相会談で、クリントン國務長官より、日本のハーグ条約締結につき改めて要請。
2010年10月	豪、ベルギー、カナダ、コロンビア、仏、独、ハンガリー、伊、NZ、スペイン、英、米の12か国の大使及びEU代表部代表が、柳田法相を訪問し、日本の条約早期締結を求める共同声明を发出。
2010年12月	日米外相会談で、クリントン國務長官より、日本のハーグ条約締結につき改めて要請。
2010年11月	日・カナダ外相会談で、キャンン外相より、日本のハーグ条約締結につき要請。
2011年1月	日米外相会談で、クリントン國務長官より、日本のハーグ条約の早期締結につき改めて要請。
2011年1月	フランス上院が日本のハーグ条約締結を求める決議案を可決。
2011年2月	米国のスーザン・ジェイコブス大使(國務省児童問題担当特別顧問)が来日し、山花外務大臣政務官に日本のハーグ条約締結を要請。
2011年2月	豪州、カナダ、コロンビア、仏、ハンガリー、伊、NZ、スペイン、英、米の10か国の大使及びEU代表部代表が、日本のハーグ条約早期締結を求める共同声明を发出。
2011年3月	日米外相会談で、クリントン國務長官から、日本のハーグ条約締結を期待する旨の発言があった。
2011年4月	日米外相会談で、クリントン國務長官から、子の親権に関する件は、引き続き国際的にも重要な案件である旨発言。
2011年5月	日英外相会談において、ハーグ外相より、日本のハーグ条約早期締結への期待が表明。
2011年5月	米国議会下院外交委員会人権小委員会が、日本などに子を連れ去られた米国人の夫らから意見を聴取する公聴会を開催。
2011年5月	米国、カナダ、英国との首脳会談において、菅総理より、ハーグ条約について、締結に向けた準備を進めることにつき政府として決定した旨表明。
2011年7月	米国下院外交委員会アフリカ・国際保健・人権小委員会が公聴会を開催。その中で、キャンベル國務次官補が「日本の対応は遅い。アメリカ合衆国の忍耐にも限度がある」、と発言。
2011年8月	伴野外務副大臣とマリアニ・フランス運輸担当大臣との会談において、マリアニ大臣よりハーグ条約の締結検討状況につき照会。
2011年9月	日米首脳会談において、オバマ大統領より、ハーグ条約締結に向けた日本の取組を評価するとともに、既存の個別案件への対応についても要請。
2011年9月	日米外相会談において、ハーグ条約締結に向けた国内作業についての説明に対し、クリントン國務長官から、米国内で引き続き優先順位が高い課題である旨言及。
2011年11月	在京6大使館(カナダ、豪州、フランス、米国、英国、NZ)が共同で、日本政府の実施したパブリック・コメントに対して、日本の取組を評価するとともに、返還拒否事由は限定的であるべきとする意見を提出。
2011年11月	日米首脳会談において、オバマ大統領から、ハーグ条約締結に向けた日本側の取組を評価する旨の発言。
2011年12月	日米外相会談において、クリントン國務長官より、ハーグ条約締結に向けた日本の取組を評価するとともに、既存の個別案件への対応についても要望を提示。

(日本外務省、各国駐日大使館ホームページ等より作成)