

〔研究ノート〕

米務省「国際的な子の奪取に関する 年次報告書」と日本

大村 芳 昭

1. はじめに
2. ショーン・デイビッド法
3. 年次報告書の構成
4. 不履行国の認定基準
5. 不履行国に対する措置
6. 日本の場合（2018年年次報告書）
7. 日本の場合（2019年年次報告書）
8. おわりに

1. はじめに

米務省が2018年の国際的な子の奪取に関する年次報告書⁽¹⁾で日本をハーグ条約の不履行国⁽²⁾の1つに認定したという事実は、日本のマスコミを通じて大々的に報道され⁽³⁾、また国会でもこの問題に関して質問趣意書⁽⁴⁾が提出されるなど話題になった。そして、この報道がきっかけのひとつとなって、ハーグ条約をめぐる国内の議論に火がつき、不履行国からの脱却を意図した民事執行法等の改正⁽⁵⁾へとつながっていき、翌2019年の米務省年次報告書では、日本は不履行国リストから外された⁽⁶⁾。

筆者は、ハーグ条約による国際的な協力体制の構築に一定の意義があることを肯定しつつも、ハーグ条約の実施をめぐる締約国間の見解のずれや、ハーグ条約の裏側で今後進行していくことが想定される家族法に関す

る動きに若干の不安を覚えるものである。本稿は、2018年の年次報告書で日本が「不履行国」に認定され、2019年の年次報告書で認定を解除された法的根拠について確認と検討を行い、もって、今後の筆者のハーグ条約研究の素材の一つにしようとするものである。

2. ショーン・デイビッド法

米務省年次報告書の法的根拠となっているのが、2014年に制定された、「アメリカ合衆国が相互義務を負っている国々による、国際的な子の奪取の民事上の側面に関する1980年ハーグ条約の遵守を確保し、他国へ連れ出された子の迅速な返還のための手続を確立し、その他の目的を達成するための法律」、略称「2014年ショーン及びデイビッド・ゴールドマン国際的な子の奪取の防止及び返還に関する法律」（本稿ではショーン・デイビッド法と表記する）である。

ショーン・デイビッド法は、2004年に当時ニュージャージー州在住だったアメリカ人ショーン・ゴールドマンがブラジルに連れ出され、父であるデイビッド・ゴールドマンがその監護を2009年に回復するまで6年近くの歳月を要したことがきっかけとなって、その事件に深く関わったクリス・スミス下院議員⁽⁷⁾(共和党)が法案を提出したことにより成立したものである。スミス議員は子の連れ去り問題に精力的に取り組んでおり、ハーグ条約についても強硬派で、後に述べる2019年年次報告書が日本を不履行国リストから外したことに反対する主張を展開している⁽⁸⁾。

ショーン・デイビッド法は、3つのタイトルと12のセクションから成るが、主な構成は以下の通りである。

セクション1～3 略称、目次、立法事実、立法目的、定義など
タイトル1 国務省の行為

セクション101～104 年次報告書、双方の手続、議会側への報告など

タイトル2 国務省による措置

セクション201～205 不履行に対する措置、外国政府との協議など

タイトル3 国際的な子の奪取の防止

セクション301・302 米国からの違法な連れ出し防止、司法関係者の訓練など

これらの項目のうち、本稿との関係で特に重要だと思われるのは、不履行に関する定義規定であるセクション3 (19)、未解決奪取事案を定義する同 (23)、年次報告書の詳細について定めるセクション101、不履行国に対する措置の詳細を定めたセクション202 (d) 以下である。

3. 年次報告書の構成

2019年の年次報告書を例に、年次報告書の構成を確認する。

まず最初に、国務長官からのメッセージがあり、次に目次となる。

本文は、「序」「不履行国リスト」「不履行国以外で奪取事例のある国リスト」「添付資料」から成る。「序」では、国際的な子の奪取に関する国務省の役割や、国際的な子の奪取を防止するための米国の取り組み、同じく外交上の努力、ハーグ条約の概要、子の返還実績などが説明されている。最後には、各国のページについての記載内容等の説明がある。

「不履行国リスト」には、国務省がハーグ条約不履行国と認定した国がアルファベット順に並べられ、各国について概況と不履行国認定の理由⁽⁹⁾、子の奪取関係の各種数値や条約実施の状況などが記されている。

「不履行国以外で奪取事例のある国リスト」には、国務省がハーグ条約不履行国と認定しなかった国がアルファベット順に並べられ、国ごとの状況などが記されている。

4. 不履行国の認定基準

ショーン・デイビッド法セクション3 (19) によれば、「不履行国」とは、ハーグ条約締約国がハーグ子奪取条約の規定に従うことを継続的に怠っている国をいう（ハーグ条約未締結国については別途定義あり）。そして、そこでいう「継続的に怠っている」とは、

- (i) その国における総奪取事案の30%以上が未解決奪取事案であること
- (ii) その国の中央当局がハーグ条約に基づく責任を果たすことを恒常的に (regularly) 怠っていること（ハーグ条約未締約国については別途規定あり）
- (iii) 締約国の司法ないし行政部門（日本の場合は司法機関）がハーグ子奪取条約（あるいは他の双方向手続）の規定を恒常的に順守することを怠っていること
- (iv) 法執行当局が子奪取事案において当該国の司法ないし行政機関の下した返還命令ないし面会交渉権に関する決定の執行を恒常的に怠っていること

のうち何れか1つ以上の基準を満たすことによって証明される。

同 (23) によれば、上記 (i) にある「未解決奪取事案」とは、子の所在地における司法または行政当局に対して子の返還の申し立てがなされた日から12か月を超える期間にわたって解決されないままとなっている奪取事案を指す。また、その際の「解決」とは、子の常居所地への返還、子の所在地の司法ないし行政部門によるハーグ条約（あるいは他の双方向手続）の順守、連れ去った親と連れ去られた親の間での任意の取り決め、連れ去られた親による申し立ての取り下げ、連れ去られた親の1年間にわたる所在不明、または子もしくは連れ去られた親の死亡があった場合に認められる。

5. 不履行国に対する措置

シヨーン・デイビッド法セクション202 (b) によれば、米国務省は毎年4月30日までに各国の連れ去り・面会事例を先行する12か月間⁽¹⁰⁾について審査し、不履行国に該当するか否かを決定した上で、その決定をセクション101 (f) により報告する。そして、上記により不履行国と認定された国については、その認定から原則として90日（セクション202 (c) (2) に定める所定の理由による遅延の場合は180日）以内に、国務長官はセクション202 (d) に定める措置のうち1つ以上を実施するものとされている。その措置とは、外交上の申し入れに始まって、公的な発表や非難、相互作業の延期やキャンセル、各種援助の撤回や制限等、奪取に関わった者の正式な引渡請求に及ぶ。また、セクション202 (e) (f) により、かつ (g) による制約の範囲内で、それらに代えて他の行為を行うことができる場合があることも認められている。

6. 日本の場合（2018年年次報告書）

2018年の報告書⁽¹¹⁾によれば、日本は、2014年に米国との間でハーグ条約の効力が生じて以来、国際的な子の奪取に関して目覚ましい進歩を遂げ、国務省に報告される日本への連れ去りの件数は条約発効以来減少している。にも関わらず、連れ去った親が裁判所の返還命令に従うことを拒否した事案では、命令を執行する効果的な手段がなく、そのため不履行と評価されている⁽¹²⁾。この欠陥のため、ハーグ条約に基づく子の返還請求のうち22%が12か月を超えて未解決となっており、それらの事案は平均で1年10か月の間未解決のままである。

以上の記述を上記4で紹介した不履行国の認定基準 (i)-(iv) に照ら

すと、(i)を満たさないことは明らかであり(22%<30%)、(ii)(iii)を満たすか否かは不明確(国としては進歩しているとされているが、中央当局や司法機関(日本の場合は家庭裁判所)に対する評価とはなっていない)であるが、執行面に問題があると指摘されていることからすると、(iv)についてはどうやら満たされているものと評価されたようである。ちなみに、2017年の報告書⁽¹³⁾で同じ部分⁽¹⁴⁾を見ると、「日本は条約上の義務を順守しているものの、国務省は迅速かつ継続的に返還命令を執行する日本の能力につき懸念を有している」とされており、2016年2月の返還命令をその年末までに執行できなかったとも指摘されていて、いわば(iv)についてイエローカードの状態であったことが推察される⁽¹⁵⁾。また、さらに遡って2016年の報告書⁽¹⁶⁾を見ると、「日本は返還命令の執行の分野でハーグ子奪取条約上の義務の順守を怠った」とされており、ここから日本の条約義務違反への指摘が始まっているものと見て取れる⁽¹⁷⁾。

7. 日本の場合(2019年年次報告書)

2019年の報告書⁽¹⁸⁾によれば、日本は2018年については不履行国であるとは考えられない⁽¹⁹⁾が、条約に基づく命令の執行について効果的なメカニズムが欠けている点、及び、条約発効前の連れ去り事案に関し、国務省は依然として懸念を有している、とされている⁽²⁰⁾。

では、なぜこの年の報告書において、日本は不履行国認定されなかったのか。この年の未解決比率は12.5%であり、前年をさらに下回っているが、そもそも前年の未解決比率22%もショーン・デイビッド法の基準を下回っていたのであり、そこからさらに比率が低下したことが不履行国認定の解除につながったとは考えにくい。また、この報告書の対象である2018年中に関連する法改正がなされたわけでもない。とすると、考えられる可能性としては、日本政府が返還命令の執行を改善する法案を起草し、国会に提出した点⁽²¹⁾程度しか筆者には思いつかない。といっても、そのこと

が不履行国認定解除とどうつながったのか、ショーン・デイビッド法上の要件のどこに関連しているのか、報告書の記述から明確にはわからない。あえて言うなら、ハーグ条約実施法の改正（2019年5月10日参議院で可決・成立、同月17日公布）が奏功することへの期待を込めた努力賞とでもいえようか。

ちなみに、この改正法は公布から1年以内に施行されることとなっているが、他の立法の趨勢から考えると、2020年4月1日施行となる可能性が高いように思われる。米務省から来年の年次報告書が出されるのも4月頃だと思われるため、おそらく来年の報告書の段階ではまだ改正法の施行実績はあがっていないであろう。果たして米務省は今年と同様に不履行国認定を免除するであろうか。予断を許さないように思われる。

8. おわりに

本稿では、日本のハーグ条約不履行国認定とその解除をきっかけとして、米務省の年次報告書及びその制度的背景を一瞥した。ハーグ条約という国際法の遵守の有無を自国法の立場から、しかも必ずしも透明性が確保されているとは言い難い基準の下で一方的に行い、なおかつ、そこで不履行国と認定した国に対して広範な一方的不利益を科す権限を国務長官に与えるという手法は、その条約の趣旨に合致しているかどうかという点を含め、若干の疑問を感じざるを得ない。

日本としては、ハーグ条約では子の利益が最も重要であるという点⁽²²⁾をあくまで基本に据え、アメリカのみならず各締約国における条約の運用に関心を持ちながら、より効果的な条約の運用や実施法制の整備について引き続き自律的な検討を重ねて行くべきであろう。

注

- (1) Annual Report on International Child Abduction 2018, Department of State, United States of America (April 2018). 報告書自体には公表の日付

までは明記されていないが、後掲注4の質問主意書によれば、その公表日は2018年5月16日とされている。

- (2) Countries demonstrating pattern of noncompliance
- (3) 日本経済新聞電子版2018年8月28日「ハーグ条約「日本は不履行」子供連れ去り対応迫る」、プレジデントオンライン2018年10月7日「元親の“子ども連れ去り” 合法国は日本だけ」など
- (4) 大西健介衆議院議員による2018年5月29日提出・質問第325号「我が国がハーグ条約に基づく義務の不履行国に認定されたことに関する質問主意書」。そこでは以下の質問がなされた。

「米国務省が平成三十年五月十六日に公表した国際結婚破綻時の子供連れ去りに関する年次報告において、我が国はハーグ条約に基づく義務の不履行国に認定されたが、この認定に対し、

- 一 政府としてどのように受け止めているのか。
- 二 我が国にどのような効果、影響があるのか。
- 三 政府として具体的に今後どのような対応を考えているのか。

以上について政府の見解を明らかにされたい。」

これに対する政府の答弁は、以下の通りである。

「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（平成二十六年条約第二号）が我が国について発効して以降、我が国は、同条約を着実に実施してきている。米国に対しては、我が国の取組や実績等について、これまで累次の機会に説明しているところ、御指摘の米国国務省の年次報告において、我が国が、国際的な子の連れ去りの問題について改善してきたと評価されつつも、米国の国内法に基づいて一方的に「不履行のパターンを示す国」に分類されたことは、非常に残念であるが、今回の年次報告書が良好な日米の二国間関係に直ちに影響を与えるものとは考えていない。

政府としては、引き続き、機会を捉えて米国に対して説明を行い、理解を広げていくとともに、日米の協力の下、事案の適正かつ迅速な解決に向けて、当事者への支援等を行っていきたい。」

- (5) 民事執行法及び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の一部を改正する法律（令和元年法律第2号）。2019年5月10日成立、同月17日公布。
- (6) 時事ドットコムニュース2019年5月11日「日本の「条約不履行国」認定解除＝子供連れ去り年次報告―米国務省」
- (7) 参考サイト：<http://chrissmith.house.gov/>（2019年9月17日午後10時確認）

- (8) <http://chirissmith.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=405889> (2019年9月17日午後10時確認)
- (9) ショーン・デイビッド法セクション101 (b) (5) も参照。2017年以降の年次報告書の書式では、各国のページ冒頭の“Country Summary”の欄にこの点が記載されている。
- (10) この表現では直前の12か月間のようにも読めるが、実際の年次報告書では、発表される前年の1月から12月までの12か月間を対象としている。
- (11) 日本については21頁～22頁
- (12) 21頁。なお、同年の報告書では12か国（○アルゼンチン、○バハマ、○ブラジル、×中国、○ドミニカ共和国、○エクアドル、×インド、○日本、△ヨルダン、○モロッコ、○ペルー、×アラブ首長国連邦）が不履行国として指定された（○は米国との間でハーグ条約が発効している国、△はハーグ条約以外の相互協定を結んでいる国、×はどちらもない国を指す）。各国における条約の「未解決率」（ショーン・デイビッド法セクション3 (19) の定義による）は、アルゼンチン40%、バハマ50%、ブラジル35%、中国75%、ドミニカ共和国20%、エクアドル13%、インド90%、日本22%、ヨルダン50%、モロッコ記載なし、ペルー36%、アラブ首長国連邦50%となっている。また、未解決事案について、平均の未解決期間（解決できないままの期間）は、アルゼンチン5年5か月、バハマ7年2か月、ブラジル5年11か月、中国2年、ドミニカ共和国6年8か月、エクアドル4年11か月、インド1年10か月、日本1年10か月、ヨルダン1年11か月、モロッコ記載なし、ペルー1年11か月、アラブ首長国連邦2年となっている。
- (13) 日本については75頁～76頁
- (14) 75頁
- (15) さらに、条約発効前の30を超える連れ去り事案が解決されておらず、国務省は引き続き日本にその解決を迫るとしている。
- (16) 2016年の報告書には Country Summary と明示された欄はないが、日本に関する記述の1頁目（報告書32頁）でそれに相当する記述がなされているので、それを参照した。
- (17) なお、2015年の報告書にはそもそも Country Summary に対応する記述欄がないため、比較することができない。また、2014年までの報告書はそもそも見つけることができなかった。
- (18) 日本については76頁～78頁
- (19) 76頁。なお、同年の報告書では9か国（○アルゼンチン、○ブラジル、

○エクアドル、△エジプト、×インド、△ヨルダン、△レバノン、○ペルー、×アラブ首長国連邦)が不履行国として指定された(○は米国との間でハーグ条約が発効している国、△はハーグ条約以外の相互協定を結んでいる国、×はどちらもない国を指す)。各国における条約の「未解決率」(ショーン・デイビッド法セクション3(19)の定義による)は、アルゼンチン25%、ブラジル44%、エクアドル33%、エジプト91%、インド71%、ヨルダン67%、レバノン50%、ペルー50%、アラブ首長国連邦100%となっている。また、未解決事案について、平均の未解決期間(解決できないままでの期間)は、アルゼンチン9年10か月、ブラジル5年10か月、エクアドル1年5か月、エジプト3年9か月、インド2年10か月、ヨルダン2年7か月、レバノン2年1か月、ペルー2年7か月、アラブ首長国連邦2年7か月となっている。

(20) 76頁

(21) 日本の頁(76頁)の冒頭にあるCountry Summaryの欄では、日本政府が2018年に法案を国会に提出した(submitted it to the legislature for consideration)とある。他方、同じ頁のSignificant Developmentsの欄では、法務省がハーグ条約実施法と民事執行法の改正案を起草し、2019年の通常国会に提出したとして、その改正内容を前向きに評価している。さらに、次頁のEnforcementの欄では、日本で返還命令が執行されない原因を現行法に求め、現在進行中の法改正がその欠陥の修復を目指していることに言及している。しかし、「だから不履行国認定を解除する」と明記されている箇所は見当たらない。

(22) ハーグ条約前文参照。