

○笠井委員 日本共産党の笠井亮です。

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、この間、質疑がありましたけれども、まず、基本的なことを岸田大臣に伺っておきます。

この条約は、一九八〇年に採択をされて、一九八三年に発効し、現在、八十九カ国が加盟をしている。G8では日本だけが締結しておらず、とりわけこのことを欧米諸国が問題視をし、そして締結を求める要請が繰り返されるようになってきたところでございます。

この条約に日本が加わることによってどのようなことが改善されるのか。子の連れ去り問題、及び、それを含めて各国との関係発展という、二つの面と言ってもいいかもしれませんが、双方の視点から、大臣の基本的な認識を伺いたいと思います。

○岸田国務大臣 我が国がこのハーグ条約を締結することで、子の不法な連れ去りが発生する際には、国際的なルールに従って問題が解決されるようになります。具体的には、国境を越えた子の連れ去りに対し、中央当局による支援を受けつつ、条約に基づいた手続をとることができるようになります。

また、条約未締結を理由とする、我が国への子を伴う渡航制限が改善される、こういったことも期待されます。具体的に、現在、子の居住する国の裁判所が、ハーグ条約に基づく返還が保障されないことを理由として、子の出国を認めない事案が発生しております。こうした事案につきましても、我が国の条約締結により事態が改善されること、こういったことも期待されます。

さらには、国境を越えて所在する親子の面会交流の機会の確保につきましても、中央当局の支援を受けることができる。

このように、さまざまな効果が期待されるわけであります。この締結は、大変重要な意義を有していると認識をしております。

○笠井委員 もう一点大臣に伺っておきますが、国際結婚した親の一方が、日常生活している国から子を連れ去る理由というのはさまざまあると思うんですけども、外国人の配偶者から、先ほどもありましたドメスティック・バイオレンスや児童虐待を受けて、それから逃れるためにやむなく子を連れて自国に戻るケースも少なからずある。そのような場合に、本条約が適用されて子の返還が命令されるということについて、ドメスティック・バイオレンスの被害を受けた母親が不安を感じているというケースが多くある。

仮に母親の意に反して子の返還命令が下された場合に、親が、子の利益を考えると、常居所地国に戻ると判断をせざるを得ないということもある。その場合に、常居所地国で連れ去りについての刑事訴追を受けるおそれや、再びドメスティック・バイオレンスを受ける可能性もあって、連れ去った親としては、過酷な選択を強いられるということになります。

そういう中で、ドメスティック・バイオレンスの被害を受けている女性あるいは関係者、弁護士の方々などから、国内の実情における審査、運用の過程でこのドメスティック・バイオレンスがどのように考慮されるのか、極めて重大な問題だというふうに捉えていらっしゃる。問題とされております。

この問題の重要性について大臣の認識を伺えればと思うんですが、いかがでしょうか。

○岸田国務大臣 政府としましては、御指摘のようにDVの被害者の方々から強い懸念が示されているということ、これは認識をしております。こうした強い懸念に応ずるべく、当事者や国際家事事案の専門家等も含め、さまざまな方面から御意見を丁寧にお伺いしながら、条約の締結準備を慎重に、また丁寧に進めてきた次第です。

具体的には、条約実施法案において、子の返還拒否事由を認定する際の考慮要素として、DVに関する規定を盛り込んでおります。また、同法案については、DV加害者に被害者の所在を知られることがないように十分配慮して情報を管理するとの観点から、関連する情報についても厳格に取り扱う旨、規定しております。

また、在外公館においては、現地の保護・救済制度の説明、弁護士等の紹介、現地団体と連携した支援等を行っているほか、さまざまな相談を受けるわけですが、受けた相談について記録を作成するとか、あるいは相談本人が希望する場合には当該相談記録を提供するとか、さまざまな支援を考えていかなければなりません。

こういった支援は従来も行ってきたわけですが、条約を締結したならば、さらなる支援体制の強化も考えていかなければいけない、こうした問題意識を持って取り組んでおります。

○笠井委員　そこで、法務省に伺いますが、ハーグ条約第十三条では、子の返還を拒否することができる」と規定されております。特に、一項bでは、「返還することによって子が心身に害悪を受け、又は他の耐え難い状態に置かれることとなる重大な危険がある」ときは、子の返還を拒否することができる」と規定をしているわけであります。本会議等の答弁でも、DV被害者の不安とのかわりでの規定が説明をされてまいりました。

しかし、この規定は極めて抽象的な表現であり、昨年三月の政府答弁でも、この規定自体は非常に規定内容が抽象的で、裁判所において具体的にどのような事情を考慮して判断すべきかが必ずしも明確でないということで、考慮要素を別途規定することにしたというふうに述べてきたわけであります。

そこで伺いますが、どのような別途規定を置いたのか、具体的に改めて紹介してください。

○後藤副大臣　お答えを申し上げます。

二十八条の第二項におきまして、三つの考慮事情を規定いたしております。その一号は、「常居所地国において子が申立人から身体に対する暴力その他の心身に有害な影響を及ぼす言動を受けるおそれの有無」、二号、「相手方及び子が常居所地国に入国した場合に相手方が申立人から子に心理的外傷を与えることとなる暴力等を受けるおそれの有無」、三号として、「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」、この三点を規定いたしております。

○笠井委員　今副大臣から三点の規定の紹介がありましたが、実施法の中でこれら三つの事例の規定を盛り込んだ意図といたしますか、理由というのはどういふことでしょうか。

○後藤副大臣　ただいま笠井委員の方からも御指摘がありましたように、二十八条第一項第四号の返還拒否事由の文言が抽象的であって、その判断においていかなる事情が考慮されるか、必ずしも明確ではないということでございます。

このため、本法律案では、二十八条第二項におきまして、ただいま御紹介申し上げたような三つの点につきまして、諸外国の裁判例も参考としつつ、子の返還拒否事由の判断に当たって裁判所が考慮すべき事情のうち、比較的多く想定され、かつ重要な事情を例示したものでございます。

○笠井委員　考慮すべき事項について、四月四日の本会議で次のようなやりとりがございました。問いの方で、連れ去った親がもとの居住国で逮捕、刑事訴追のおそれがある場合、もとの居住国への帰国後の生計維持が困難等の事情がある場合、連れ去った親が、過去のDVのために、もとの居住国に戻るとPTSDの精神症状が出て、子が耐えがたい状況に置かれる場合に、第二十八条二項の重要な考慮要素として返還拒否事由に該当することになるのか、こういう質問がありました。これに対して谷垣法務大臣が、御指摘の事情はいずれもこの重要な考慮事項に当たる、こ

う答弁されました。

そこで確認したいんですけれども、第二十八条二項では、今、後藤副大臣から紹介がありました三つの考慮事情が例示されておりますけれども、見ますと、それとは別に、「その他の一切の事情を考慮する」ということも書かれております。なぜ、あえて「その他の一切の事情を考慮する」ということも明記をしたのでしょうか。

○後藤副大臣 たびたび申し上げているとおりでございますが、第二十八条第一項第四号の返還拒否事由として掲げられております文言は抽象的でありまして、その判断においていかなる事情が考慮されるかが必ずしも明確でないために、本法律案では、第二十八条第二項において、その考慮事情のうち重要なものを例示したということでございます。

しかしながら、重大な危険があるか否かは、本来、このような例示された事情に限らずに、裁判にあらわれた一切の事情を総合的に考慮して判断すべきものということによってこういう規定になっております。このような趣旨を明らかにするために、その他一切の事情を考慮事由としたものでございます。

○笠井委員 この実施法第二十八条二項の規定というのは、一項四号の規定、すなわち「子の心身に害悪を及ぼすことその他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。」の事由の有無を判断するに当たって規定をされたというものだと思います。

「その他の一切の事情」を明記したということは、裁判所等が第二十八条二項の各号に掲げられていない事情を「その他の一切の事情」として考慮することによって子の返還拒否事由が存在すると判断することも可能だということになると思うんですが、その場合でも、子の返還の是非の最終判断というのは裁判所の判断というか裁量に委ねられるということになる、そういう理解でよろしいでしょうか。

○後藤副大臣 第二十八条第二項は、第二十八条第一項第四号の返還拒否事由の判断をするために考慮すべき事情のうち重要なものを例示したというふうに申し上げているとおりでございまして、このような例示は、裁判所が子の返還拒否事由の判断をするに際して、その他一切の事情として考慮することができる内容のうち重要なものを具体的に明示することによりまして、その裁量を限定する効果があるというふうに認識をいたしております。

そういう意味では、結局、裁判官の裁量に委ねられることになってしまうのかという点につきましては、それは当たらないものというふうに考えます。

○笠井委員 こうした第二十八条二項の規定というのは、DV被害者等とのかかわりで、各国の国内法と比べても踏み込んだ規定になっているというふうに思います。政府も、諸外国に余り例がない規定として、スイスが、条約第十三条一項bに定める子を耐えがたい状態に置くこととなる場合というのを具体的に国内法で定めているが、米、英、豪、ニュージーランドは条約の文言をそのまま引用して定めている、このように、平成二十三年といいますから二年前、四月の衆議院の法務委員会でも説明をしておりました。

こうした実施法の規定そのものは、DV被害者等にとっても、ハーグ条約を受け入れる上で具体的に必要なことだというふうに思います。しかしながら、同時に、こうした国内法の規定を適用して子の返還を拒否した場合に、そういう規定まで条約にはないではないかというふうに申立人から異論が出されたらどうするのか。もちろん、日本の法体系は我が国独自の判断で行うことは言うまでもありませんけれども、この点はどういうふうに考えた方がいいのか、外務省に改めて確認しておきたいと思っております。

○岸田国務大臣 先ほど来、法務省の後藤副大臣からの答弁にありましたように、条約第十三条第一項bの規定に基づき返還拒否事由を判断するための考慮事項が二十八条第二項に規定されているわけですが、これは、そもそも規定されているのは、裁判規範としての明確化を図り、当事者による予測可能性を確保する観点から規定されているわけです。その規定に当たりまして、この内容ですが、これはハーグ条約の各締約国の判例等も参考にしながら、その典型的な例を確認的に例示したということで、こういった内容が盛り込まれております。

こうしたことから、かかる法案の規定は条約の趣旨と合致すると考えておりますし、これらの規定に基づいて我が国裁判所において適切に判断した結果については、国際的にもこれは理解が得られるものだと認識をしております。

○笠井委員 ハーグ条約の第十三条一項bにかかわって、スイスが日本と同様に踏み込んだ国内法規定を盛り込んでいるというふうに承知しているんですけども、なぜなのかという話とのかかわりなんですけれども、スイスとオーストラリアとの間で起きた子の連れ去り問題で、連れ帰った母親がもとの居住国に帰国をしたら刑事訴追を受けるおそれがあるということで、子だけが返還をされた。しかし、父親に養育能力がなかったので、子が一年半の間に三軒の里親を転々とさせられて、最終的に母親のところに戻された。そういうことがあって、スイス政府は、この問題を重視して、二〇〇六年のハーグ国際会議で第十三条一項bの追加条項を提案したけれども、他国からは賛成がなかなか得られないということで、結果として単独で国内法を改正したということであります。

この例が示すように、条約第十三条一項bの捉え方というのは締約国間でさまざまだとは思いますが、この問題をどう考えたらよろしいでしょうか。

○平松政府参考人 お答え申し上げます。

委員御指摘のとおり、スイスにおきましては、条約第十三条第一項bの定める子が耐えがたい状況に置かれている場合について、国内法で具体的な定めがございます。それについては、条約制定当時のいろいろな経緯があったということも承知しております。

ただこれも、条約そのものについて何か新しい条件を付す、あるいはそれについて追加的なことをやっているということとは言えないと思いますし、また、返還を原則としないというふうな国内法であるとも承知しておりません。

いずれにしましても、そういったスイスの法律について何か異議が唱えられているということがあるということも承知しておりませんで、先ほど大臣から御答弁があったとおり、あくまでもそれは、条約の範囲内でそれをいわば例示し、あるいは確定的に確認するために例示したという解釈だというふうに承知しております。

○笠井委員 外務省が調査している裁判事例を見ますと、第十三条一項bで規定している返還拒否事由について、各国は、押しなべてというか、極めて制限的に適用しているというふうに私は読んだんですけども、その中で、さらに、アンダーテーキングを考慮して子供の返還を認めている事例もある。申立人が裁判所に対して、子供とは一緒に住まない、子供を虐待しない、母親には会わないということなどを約束して、それを考慮して裁判所が重大な危険はないと判断して、返還が認められたというものでございます。

しかし、このアンダーテーキングというのは、ハーグ条約自体に規定があるわけではなく、必ず履行される保証があるかといえ、ないということだと思っております。

そうすると、約束が守られなければ、結局、被害が繰り返されて、返還することによって子が心身に害悪を受けて、または他の耐えがたい状態に置かれることになってしまうことになりかねないというふうに思うんですけども、申立人が日本の裁判所にアンダーテーキングを出してき

た場合には、これはどういう扱いをされるということになるのでしょうか。

○後藤副大臣 諸外国におきましては、子の返還申し立て事件が係属する裁判所に対して、申立人の方から、子の返還に関連する事項についてみずから一定の義務を負う旨を約束し、裁判所がこれを考慮して返還を命ずることがあり、そのような約束が、先生御指摘の、一般にアンダーテーキングと呼ばれているものと承知をいたしております。

そういう意味でのアンダーテーキングについては、相手方による任意の返還を促す条件を整備するものとしてその有用性が指摘されてはおりますけれども、まさに御指摘のように、申立人が約束を履行する保証がない、そういう問題もあるものでございます。

子の返還申し立て事件の裁判において、申立人が何らかの条件を提示し、それが裁判所において、返還拒否事由の存否をめぐる一切の事情の一つとして考慮されることはあり得るが、しかし、一般論として言えば、御指摘のような懸念があることも踏まえて判断がされるものと考えております。

○笠井委員 そうすると、確認なんですけど、国内の実施法の考慮事項というのが全体として優先される、その中で、一切ということの中には、その一要素としてはあり得るけれどもという位置づけということによろしいんですね。

○後藤副大臣 そういうことでございます。

○笠井委員 ハーグ条約は、前文で子の利益が最も重要であることを明記した上で、子の国外への連れ去りや留置というのは子の利益にならないこと、子の常居所地国への返還こそが子の利益を促進するということを大前提にしていると思います。

他方で、一九九〇年発効の、日本は一九九四年の締結だと思うんですけども、子どもの権利条約では、第三条で、児童の最善の利益が主として考慮されること、第九条で、親子不分離の原則、第十一条で、子供の不法な国外への移送を除去すること、第十八条で、子供の養育、発達について共同の責任を有するという事などが明記をされております。

そこで、ハーグ条約と子どもの権利条約というのは、その理念としては共通する内容を持っているというふうに思うんですけども、この両者についての見方というか、外務省、どういうふうに見たらよろしいでしょうか。

○平松政府参考人 お答え申し上げます。

子どもの権利条約と申しますのは、子供の権利の尊重、確保の観点から必要となる詳細かつ具体的な事項を盛り込んだ条約でございます。

先生御指摘のとおり、同条約を起草するための作業部会等におきまして、子の不法な連れ去りにおける児童の権利の保護についても議論が行われました。その結果、同条約十一条において、児童が不法に国外へ移送されることを防止すること等について規定がございます。

こうした作成過程を踏まえますれば、児童の権利条約及びハーグ条約は、いずれも子の利益を重視するとの観点から、国境を越えた子の不法な連れ去り等の発生を防止するとともに、発生した事態に迅速に対応するという共通の目的を有しているというふうに思っております。

○笠井委員 次に、子の連れ去り問題にかかわって、先ほど岸田大臣も触れられました在外公館の役割について若干聞きたいと思うんです。

ハーグ条約は、国境を越えた子の連れ去りを解決するための国際的な仕組みを定めたものでありますけれども、特に日本人女性との事案では、子供に対する虐待やDVを受けた日本人女性が、

問題を解決し切れずにやむを得ず連れ帰ることが多いということでもあります。

問題は、DVや夫婦間の問題を抱える日本人女性が、最終的に子を連れ帰らなければ解決しないということに追い込まれる前に、やはり、トラブルを現地においてどのように解決するか。適切な対処がなされれば、子を連れ帰らないで済むわけであります。

そこで、在外公館として、これまでも、さまざまに相談活動、あるいは対応する、支援をするということでおっしゃってきて、強めるとおっしゃったんですが、もう少し具体的に、大臣、どのようなことをやってきて、どのような面でこのハーグ条約締結を機に強化をするということを考えておられるか。

○岸田国務大臣 在外公館ですが、従来より、在留邦人からDV被害や児童虐待の相談を受けた場合に、任国の保護・救済制度を説明する、あるいは弁護士や福祉専門家、シェルターの紹介、こういったことを行っております。また、在外公館にて家族問題について相談を受けた際に、在外公館は、相談記録を作成し、本人が希望する場合は当該相談記録を提供しております。さらに、生命に危害が及ぶ場合など緊急と判断される場合には、現地の警察や裁判所に通報、救援要請も行っております。

在留邦人による家族問題に関する相談に対し一層適切に対応できるようにするために、外務省としては、ハーグ条約締約国に所在する我が方在外公館の領事担当者を対象としてハーグ条約に関する研修を実施し、支援体制の強化を図っているところでございます。

さらには、現地事情に詳しく、現地でDV被害者支援ですとか緊急用シェルター運営等を行う団体と在外公館が連携して在留邦人の相談に応じている、こういった場合があります。外務省としましては、今後、こういった団体とのネットワーク、連携体制をさらに強化していきたい、このように考えております。

○笠井委員 今大臣がおっしゃったような在外公館内の領事担当者の研修をやったりとか、あるいは現地のいろいろな団体とも連携をしていくということも含めて、これまでの支援体制をさらに充実させるというのは非常に大事だというふうに私は思うんです。

ところが、DVの問題や夫婦間の問題を抱えている日本人女性の側から見ると、なかなか現地で適切な相談機関とか救済機関がないんじゃないかということで、訴える事例も結構多かったり、つまり、先ほどもハーグ条約の周知という話もありましたが、こういう条約があるんだ、今度日本が入ったんです、そしてそれに伴って、いろいろなことを抱えていらっしゃる方はここに来られれば相談できますよとかということも含めて、やはり知られていないというか、だから、これから条約締結を機に知らせていくということになると思うんですけれども、私も海外で三年ほど在住していたことがあって、なかなかそういう点で、外国人社会の中にもいろいろな悩みがあったときに、どこに相談に行ってもどうしようかということもあつたりするので、やはり大使館というのはなかなか大事な役割を持っていらっしゃると思うんです。

そういう点で、国際結婚して外国で生活する日本人に対して、ハーグ条約の周知という問題ももちろんあるんだけど、そうした活動をやっているんですよ、さらにやりますよということ自体も広報するというか、そういう活動、あるいはパンフレットを出すのもあるんでしょうけれども、例えば、日本人会があつたりとか、いろいろな機会の場合とか、あるいは講演会とかパネルディスカッションがあつたりとか、いろいろななかかわりで、そういう場があるということを知らせていくというか、共有しながらこの問題に取り組んでいくというのがやはり大事なかなというふうに思うんですけれども、その点については、大臣、どのようにお考えでしょうか。

○岸田国務大臣 国によりましては、配偶者の同意あるいは裁判所の許可を得ずに子の居所を移動することが犯罪になるというようなケースもあります。こうしたことも考えますときに、委員

御指摘のとおり、在外公館において強化している対応について在留邦人等に周知徹底させることは大変重要だと思っております。

こうしたハーグ条約の内容の周知徹底ももちろん大事ですが、それとあわせて、在外公館における支援策、これをぜひ活用していただくために周知徹底する、こうしたことのために、外務省及び在外公館のホームページ、メールマガジン、あるいは在留邦人との連絡会議、こうしたツールを通じまして、在留邦人に対して広報と周知をこれからもしっかりと図っていきたいと考えております。

○笠井委員 日本における子供の連れ去り事案というのは、日本人女性にかかわるケースが圧倒的で、その多くが欧米諸国との関係ということだと聞いております。そのことから、欧米諸国から、日本に条約締結を求める要請もとりわけ強く出されてきた。

他方で、アジア諸国間では、子供を連れ去る事案というのがそれほど、顕在化していないと言うと変ですけども、問題にされていない。しかし、潜在的には多いともされている。

アジアにおける子供の連れ去りの現状をどのように外務省は認識されているのでしょうか。アジアとの関係でということです。

○上村政府参考人 お答え申し上げます。

アジアの国、特にハーグ条約に入っていない国との子供の連れ去りの関係につきまして、全貌につきまして、我々も全てを把握できているわけではございません。

他方で、二〇一一年、二〇一二年ということで、在外公館を通じて我々は調査を行いました。その結果、日本から外国に日本国籍のお子様連れ去られた事案ということで我々が把握しておりますのが六十九件ございます。そのうち十八件がハーグ条約の締結国ということでありますが、六十九件のうち一番多いのは、例えば、ハーグ条約には入っていませんが、フィリピンということもわかってきております。その次が中国、イランということで、ハーグ条約締結国ではない国に子供が連れ去られたケースがあるということは承知をいたしております。

○笠井委員 今、掌握している数字も紹介がありましたが、締結している国、していない国ということでも具体的にあったわけですけども、アジア諸国の中でのハーグ条約締結状況というのは今どういうふうになっていますか。

○平松政府参考人 例えば、今、ハーグ条約を締結しているアジアの国で申し上げれば、タイ、それから韓国といった国がございます。その他の国についても、いろいろ議論はされていると思います。全てではないと思いますが、例を挙げればそういうことです。

○笠井委員 二カ国ということですか。

○平松政府参考人 済みません、もう少し正確に申し上げますと、韓国、タイ、スリランカ、シンガポール、中国の場合は香港、マカオが対象になっております。

○笠井委員 五カ国ということになりますか。他の地域と比べても少ないということだと思います。

それで、入っていない国ということで、そことの関係が事例としても多いというのをつかんでいるということで、日本もこれまで入っていなかったものであれかもしれませんが、これから締結する、入るということになれば、この締結を機に、むしろアジア諸国に対しては、日本も入るからまたやろうよということで働きかけていくということになるのでしょうか。その点はどうい

ふうになっていきますか。

○平松政府参考人 おっしゃるとおり、日本からの連れ去りの件を考えれば、できるだけ多くの国がハーグ条約を締結することは利益だと思います。とりわけ、アジアの国がたくさん入ってくるということを日本としてもぜひ懲慚したいと思っておりますので、いろいろな二国間の対話の機会、我々領事関係のいろいろな議論の機会にそういったことを申し上げていきたいというふうに思っております。

○笠井委員 大臣も当然、いろいろな機会に、これからそういうことでということになるでしょうか。

○岸田国務大臣 今答弁中にありましたように、日本からの連れ去り事案も数多いという実情を考えますときに、我が国として、まずは我が国がしっかりとこの締結に向けて作業を進め、そしてその上で、各国に対してこのハーグ条約の重要性を説明し、ともに締約国になるべく働きかけていくという活動は、大変重要だと認識をしております。その時点においては、ぜひ私も、自分の立場から、そうした理解を得るべく努力をしていきたいと考えております。

○笠井委員 幾つか伺ってまいりましたが、日本人の国際結婚とその破綻、離婚が増加するという中で、子の連れ去り問題というのは深刻な問題になっている。こうした問題を解決するためには、国際的なルール及び国家間の協力が必要だということで、特に、きょうも質問しましたが、DV被害者などから、ハーグ条約が原則として子供をもといた国に戻し、そこでどちらが養育するかを判断することへの不安の声があった。その点では、子をもといた国に戻すことで子の心や体に悪い影響を与える場合や、それから子が戻ることを拒否している場合などは返還拒否できるというハーグ条約の規定、これをきちんと運用させるということがこれから大事になってくるというふうに思います。

政府は、条約締結を機に、問題解決のために運用をきちっとするように進めて、そして積極的な役割を果たすべきだ、このことを強調して、質問を終わります。