

イギリスにおける面接交渉権の新たな展開(二)

川  
田  
昇

目次

- 一 はじめに
- 二 面接交渉に関する判例法の軌跡
- 三 家庭内暴力を伴う面接交渉事件の処理のあり方の検討
- 四 面接交渉の容易化と強制の検討(以上三九卷二・三合併号)
- 五 面接交渉の実情と改革に向けての政府の始動
- 六 「親の離別—子どもニーズと親責任」

## 五 面接交渉の実情と改革に向けての政府の始動

### 1 勧告に対する政府の中間回答とワーキング・グループによる調査・検討

前稿でみた児童法小委員会の報告書『面接交渉を作動させる』による勧告を受けた政府は、半年後の二〇〇二年八月に、中間的な回答としての報告書を公刊した。<sup>(1)</sup>

政府は、この報告書において、「子どもが、たとえ両親が別れたとしても、親たちとの深い愛情関係によってもたらされる安定性からの利益を得ることを可能にすることをねらっている。この関係を維持することの子どもにとつての重要性を承認し、面接交渉を増やすことを目標にしてきた」のであり、従来からのこの姿勢は、政府の各部門が二〇〇〇年度に公表した公約集 (Public Service Agreements 2001-2004) において、大法官府が掲げた「家族破壊後の子どもと非同居親との間の継続的な面接交渉は、子どもの最大の利益であるかぎり、増大させる」とする一項 (PCAS) にすでに反映されているとする。<sup>(2)</sup>

そして、前述の小委員会報告書の勧告について、政府としてさらに具体的な検討をするためのプログラム・ボードを創設し、面接交渉を増やすだけでなく、面接交渉が能動的かつ安全であることを保証するために不可欠な論点<sup>(3)</sup>ことに、ワーキング・グループを設置しつつあるとした。

このワーキング・グループのメンバーは、他の政府機関、裁判官、法律専門家、CAFCASS、その他、面接交渉センターのようにサービスを提供する、あるいは家族や子どもの意見を代表できるボランティアの団体から集められていて、グループを個別に組織化するための論点として現時点で考えられているものとしては、「コミュニケーションと情報」、「安全」、「面接交渉センター」、「面接交渉の容易化と強制」、「共同育児 (shared parenting)」である

ことを明らかにするとともに、これらの各ワーキング・グループの検討課題を支える共通理解は、「親にも子どもにも危険がない場合には、面と向かった面接交渉が達成できる」ということであることを強調していた<sup>(4)</sup>。

こうして、大法官府に属する右の各ワーキング・グループによる面接交渉権のあり方についての検討が開始されることになり、同年一〇月には、「面接交渉センター」グループによる家庭内暴力のからむケースにおける面接交渉センターの役割に関する報告書がまず公表された<sup>(5)</sup>。そして、翌二〇〇三年一二月には、「面接交渉の容易化と強制」グループによる膨大な最終報告書が公刊されたのであった<sup>(6)</sup>。

さらに、右の両報告書の公表に挟まれた時期に、国家統計局 (Office for National Statistics = ONS) の協力による面接交渉権に関する当事者からの聞き取り調査が実施され、二〇〇三年一〇月にはその報告書も公刊されることになり<sup>(7)</sup>、これらの報告書が、この問題に対するその後の政府の対応に大きな影響を与えることになるのである。

他方、二〇〇一年一月に起こった九歳の女兒の監護者であった大叔母による同女の虐待死事件の調査委員会が政府によって組織され、その報告書が二〇〇三年一月に公刊された<sup>(8)</sup>。そして、これを受けた政府は、同年九月に、右報告書に対する児童の安全対策に関する回答書<sup>(9)</sup>と、一般的な児童保護システムの改善策を提起する緑書としての「すべての児童問題 (Every Child Matters)<sup>(10)</sup>」とを、同時に議会に提出し、かつ公刊したこともあって、この時期、児童問題に対する社会の関心が自ずと著しい高まりをみせることになった<sup>(11)</sup>。

もっとも、右の緑書は、面接交渉問題について何らの言及もしていないが、この緑書による意見聴取の後にこれに次いで公刊された「すべての児童問題—次の歩み (Every Child Matters: Next Steps)」において、家族司法システム (The Family Justice System) のあり方に関連して、同システムは、「子どもの生活について、親たちたちがうまく対処できないとき、あるいは、親たちの関係が崩壊しながら、子どもの居所と面接交渉に關しての将来のアレンジにつ

いて合意できないときに、それらの決定がなされる重要なフォーラム」であり、「子どもに不利な影響を持つかもしれない成人に対する家庭内暴力の問題がある場合には、保護を求めるための重要な手段を親たちに提供している」としたうえで、憲法省は、「裁判所が子どもの将来についての決定をする前に、安全の問題を考える必要がある居所命令ないし面接交渉命令の申請のあったすべてのケースについて、できる限り早く子どもに対する潜在的な危険を確認することによって、子を抱える家庭内暴力の犠牲者を救助」とするとともに、「親の関係が崩壊した子どものためには、その親に対する精選された情報、教育、そして支援を通じて、子どものためのアレレンジとサービスの改善を促進させる」として、面接交渉問題に対処するについての憲法省の意気込みが表明されていたのであった。<sup>(12)</sup>

このような雰囲気の中での二〇〇四年三月に、前に考察を加えた児童法小委員会の「面接交渉を作動させる」報告書に対して、本文全四六頁からなる政府の最終回答書が公表されることになった。<sup>(13)</sup>

なお、回答書の公表に際しての児童問題特命大臣マーガレット・ホッジ (Children's Minister Margaret Hodge) および、家族司法大臣フィルキン卿 (Family Justice Minister Lord Filkin) は、共同記者会見において、政府が今後取組むべき課題として、①家族が、長くかかる訴訟を回避し、自分たちの間での現実的解決案に合意することを支援すること、②監視つき面接交渉が可能ない四ヶ所の新しいセンターの開設費用を含む面接交渉サービスへの三五〇万ポンドの追加支出、③家庭内暴力の告発ないし申立てのある面接交渉ケースの手続開始の当初に、裁判官がこれに気付くよう保証すること、の三点をあげている。<sup>(14)</sup>

なお、この最終的的回答は、前述の四つのワーキング・グループの調査結果、あるいは寄せられるアドバイスや情報をもとに作成されたものであり、最終回答書自体が大きな「影響力があった」<sup>(15)</sup>ことを明言しており、以下において、この回答書を中心におきつつ、前記ワーキング・グループの報告書をも参照しながら、面接交渉に関し、その立法的

解決に向かう前夜としてのこの時期における右にあげられた事項を含めての問題状況を把握しておくことにしよう。

## 2 面接交渉の実情

政府の最終回答書によれば、二〇〇一年に、イングランドとウェールズのほぼ一五万人の子どもが親の離婚を経験した。親が婚姻をしていない多くの子どもたちも、同様の親の離別を経験する。二〇〇三年の推計では、子どもの二八%が一六歳前に離婚に巻き込まれるとされる。そして、親が別れた子どもの八〇%以上が、もっぱらあるいは主として、母親と生活をしているとされている。<sup>(16)</sup>

ほとんどの子どもは、親の離別の後の非同居親との面接交渉を欲しているし、またその利益にもなると考えられており、ほとんどの家族において、離別した親との面接交渉を、自分たちの協議でアレンジしており、前述のONSの調査によれば、面接交渉のアレンジの合意に達することができないで、裁判所命令を求めるのは、調査対象となった親の一〇人に一人にすぎなかったという。<sup>(17)</sup>

しかし、他方で、面接交渉紛争の解決を裁判所の判決に求める件数自体は増えていることは確かであり、面接交渉命令の件数は、一九九七年の四万二、〇〇〇件が、二〇〇二年には六万一、〇〇〇件に増加しているとされる。

面接交渉の形態は、さまざまにありうるが、大きくは、面と向かって接触する直接的面接交渉 (direct contact) のほかに、電話での会話、手紙、電子メールなどを用いる間接的面接交渉 (indirect contact) の二つのカテゴリーに分類できるとする。<sup>(19)</sup>

非同居親の住まいと子どもの住まいとの間の距離は、直接的面接交渉の頻度を支配する重要な要素をなすが、子どもの年齢は、頻度にほとんど影響しないとされる。<sup>(20)</sup>

総じて、全ての子どもの少なくとも半分が、少なくとも週に一度の頻度で、いずれかの形態の面接交渉を持っているとされる一方で、<sup>(21)</sup> 監護親サンプルの子どもの二四％と、非同居親サンプルの子どもの一〇％は、非同居親との直接ないし間接的な面接交渉を何ら持っていないと答えている。<sup>(22)</sup>

このように、監護親サンプルの方が、非同居親との面接交渉の不存在を答える割合が多いことについて、政府の回答書は、子どもが年長になり、独立度が高まると、監護親の方が、子どもが非同居親と会うことを必ずしも把握できなくなっているといった事実によるものとみられるが、他の理由としては、非同居親自身が子どもに会っていないとみられたくないとか、実際ではなく、あるべきだとすることを回答していることも考えられる一方で、監護親が、非同居親について信頼できないとか、世話好きでないと考えているがゆえに、過少に回答しているのかもしれない、と分析している。<sup>(23)</sup>

ところで、これらの面接交渉に関する当事者の満足度を調べると、両親が自らアレンジした面接交渉の場合には、非同居親の九〇％、監護親の八〇％がそのアレンジにそれぞれ満足しているのに対し、裁判所の命令による面接交渉に満足する親は、監護親、非同居親の双方とも約五〇％でしかなかったとされる。しかし、前記政府回答書は、「裁判所命令による面接交渉に対する満足度のレベルの低さは、これらが、通常最も難しくかつ手に負えないケースの中に含まれていることを考えると、驚くことではない」と、コメントしている。<sup>(24)</sup>

### 3 家庭内暴力の伴う面接交渉事件の処理のあり方

前述のように、児童法小委員会は、二〇〇〇年三月に提出した「家庭内暴力を伴う面接交渉事件に関する報告書」において、「面接交渉に否定的な推定を規定する立法には反対をして、裁判所の全レベルで適用されるべき「適正実務

指針 (Guidelines for Good Practice)」の導入を勧告して<sup>(25)</sup>いた。

政府は、これを受けて、二〇〇一年三月に、勧告の通りにこの指針を採用する努力を表明したうえで、その有効性をモニターすることを約束し、その一年後には、指針の影響の調査についての分析が公表された<sup>(26)</sup>。

これによれば、指針は、一般的によく受けいれられ、例えば、回答者の六四%が、家庭内暴力があった面接交渉ケースの取り扱いに対するプラス効果を期待し、それが使われた場合の肯定的な影響を回答したものの、指針の使用自体は必ずしも徹底されているとはいえず、裁判官は一般的によく用いているが、他の法律実務家たちの使用はあまりかんばしくはなかった。そこで、大法官府は、引き続き指針の普及をはかることを表明するとともに、家事部の長官 (President of the Family Division)・司法研修委員会 (the Judicial Studies Board)・ソリシター協会 (the Law Society)・その他の団体と協力して、指針の認識を高めるための行動を開始したとされ、二〇〇二年三月七日に公表されたソリシター協会の家族法実務方針 (Law Society's Family Law Protocol) の中には、この指針がさっそく取り込まれていたとされる<sup>(27)</sup>。

他方、二〇〇二年に成立した養子・児童法 (Adoption and Children Act 2002) が、折しも法案として議会通過の最終段階にあった二〇〇二年の秋に、八九年児童法中のケア命令の発動等の原因となる子どもの蒙る「害」の定義について、これを修正するための規定を、便宜的にこの法案のなかに挿入するという政府の試みの成功により、その二二〇条に、九八年児童法三二一条(9)(b)における「害」の定義の末尾に、「例えば、他の人の虐待 (ill-treatment) を目撃もしくは聴取した結果としての子どもの健康または発達の損傷」を挿入<sup>(28)</sup>した。

右の八九年児童法三二一条(9)(b)は、「害」の定義として、「虐待又は健康若しくは発達の損傷」としていたところから、新立法の公布にともなって通常政府が出すことになっている逐条解説文書には、右の同法二二〇条について、

既存の定義において、「すでに物理的な暴力よりも広く、性的虐待および物理的でない虐待をも含んではいたが、親が悩まされ (harass)、あるいは脅かされて (intimidate) いるがゆえに、子どもが受ける何らかの害も、この「新たな」[害]の定義によってとらえることができ、しかもこの規定は、一九八九年児童法一条(3)の『福祉チェックリスト』を用いるすべての裁判所の手続きにおいて適用されるから、面接交渉または居所命令のための手続きにおいても、この定義が働くことになる」とコメントされている<sup>(28)</sup>。

前記政府の最終回答書も、この修正について、特に家庭内暴力をめぐる問題について関心をもつ議員によって提起されたものであるが、「暴力の直接の犠牲者ではない子どもが、それにもかかわらず、その家庭環境の内側でそれを目撃することによって、はるかに不利な影響を受けることがありうる」ことが承認されたのである」として、児童法八条にもとづく面接交渉命令の申請について、「裁判所は、家庭内暴力に付随する直接的な暴力からだけでなく、他の人に対する暴力を目撃することからであつても―何らかの事項が、子どもに対する有害な影響を持つか、あるいは将来において子どもに影響するかもしれないかについて考慮することを要求されることになる」として、この改正の意図が、「異なる家庭環境と、問題になっている各子どもの個々の反応について、できる限り広い範囲において考慮に入れうる十分な解釈範囲を裁判所に提供すること」にあつたことを指摘する<sup>(29)</sup>。

しかしながら、他方で、政府の最終回答書は、「そのような、もしかすると成り行き任せになりうる規定を置くについては、その制定法上の権限のもたらす結果が、八条の面接交渉命令の申請の対象である無防備の子どもの状況を改善するような、効果的な使用に供されるように保証することもまた重要である」として、「安全」ワーキング・グループに対し、実務的な利益を守る最良の手段について考えるように、政府が依頼したことも明らかにしている<sup>(30)</sup>。かくして、このグループがそうした要請に応えるべく考案したのが、裁判所への八条命令の申請の際に用いられる

ところの、後に「ゲートウェイ書式 (Gateway forms)」と呼ばれるようになる申請書式の採用であった。<sup>(31)</sup>

これは、面接交渉命令の申請のあったケースについて、家庭内暴力の存在を推測させる一般的状況の有無に関する質問を含む標準書式を用意し、暴力か虐待の存在が主張される場合とともに、その経緯ないし詳細を述べるための補足の書式によりその事実を補完し、そして暴力ないし虐待を疑われている者に対しても答弁の機会を与える等の措置をとりながら、可能な限り初期の段階で家庭内暴力が問題となっているケースであるかどうかを確定するところまでの段取りをしたうえで、裁判官がその申請書式を通してその存在についての認識が可能になるようにするというものであった。<sup>(32)</sup>

#### 4 面接交渉センターの改善

まず、政府の最終回答書は、この時点での面接交渉センターの状況について、次のように描写する。<sup>(33)</sup>

現在、毎年、二万人以上の子どもが、全国子ども面接交渉センター協会 (National Association of Child Contact Centres = NACCC) に属したセンター (およそ一〇万セッション) を使っていると見積もられる。子ども面接交渉センターへの付託のおよそ三〇ないし四〇%が、全体の高い割合で付託手続きに関わっているCAFCCASSを通じた裁判所からのものである。監視された面接交渉 (supervised contact) は、ほとんど常に、裁判所から付託されたものである。現存する多くのセンターには、ウェイティング・リストがあるし、最近でも、面接交渉センターが現存しないエリアもある。しかし、われわれは、最近、面接交渉システムネットワークを拡大するべく、利用可能な施設の追加に顕著な努力を払っている。

前述のように、児童法小委員会の報告書『面接交渉センターに関して、CAFCASSと連携し、この機構を通じての指導ないし政府補助金の直接・間接の提供を勧告していた。<sup>(34)</sup>

政府の最終回答書によれば、右の勧告通り、CAFCASSは、今や一五〇を超えた面接交渉センターに資金を提供し、センターでの面接交渉のアレンジ締結の増大・改善に尽くしているし、全国子ども面接交渉センター協会との間で、良好な連携と相互の協力を確実にし、最良の実務の発達を促進するための議定書も締結されたとされる。<sup>(35)</sup>

さらに、前述の「面接交渉センター」ワーキング・グループによるその後の意見聴取、調査研究の結果、面接交渉について、その効果的なリスク・アセスメントの実行を保証するために、全国的に統一したサービス内容の確定と標準的な付託手順が必要であることが気づかれたとされる。<sup>(36)</sup>

そして、センターにおいて扱うのは、一定の機関によって面接交渉のアレンジの付託を受けた場合であり、その付託を受ける機関も、裁判所、CAFCASSのオフィサー、地方自治体、あるいは別の子ども面接交渉センター、特殊な場合として自己のセンターに限り、面接交渉の形態も、子どもに対する顕著な危険が存在しない家族のための「サポートされた面接交渉 (supported contact)」と、<sup>(37)</sup> ことが害を受けたことがあるか、面接交渉のあいだに害を蒙る危険がある場合の「監視された面接交渉 (supervised contact)」<sup>(38)</sup> 二種類だけとすることにしたのであった。

そして、これらの方向性は、二〇〇三年五月の全国子ども面接交渉センター協会の年次大会で提起され、承認されることになった。<sup>(38)</sup>

政府の最終回答書は、その後、政府が各年度に数百万ポンドの単位で、面接交渉センターがらみの支出を重ねてきたこと、そして、二〇〇四年の春には、新しい面接交渉センターが、大量に設置されることになっていることを報告したうえで、この項の最後を、次のように結ぶのであった。<sup>(39)</sup>

児童法小委員会報告は、子ども面接交渉センターの施設の幅と多様性の両側面に相当数の改善を勧告した。政府は顕著な追加資金の利用可能性を確保することによって、これに応えた。児童法小委員会報告の公表以来、子ども面接交渉に対する私たちの総合的な理解の改善は、次の三つの主要領域に焦点を合わせられてきたことであった。すなわち、第一に、全国至る所での基本的なサービス、特に子ども面接交渉センターおよび家族に対するサポートが最も乏しい地域に対するサポート・サービスの供給を改善することである。第二に、監視された面接交渉のようなく、より専門的なサービスが改善され、拡張されることを確実にすること、そして、第三に、共通のサービスおよびプロセスの理解を改善させ、そして国中の子ども面接交渉センターのサービス施設に基本的な標準規格と適正な実務を備えさせるために、キーとなる国民的な組織と協力することであった。

## 5 コミュニケーションと情報

すでに触れたように、婚姻中の当事者に何らの離婚原因も求めることなく一二月の待機期間経過後に離婚を承認する一九九六年改正家族法は、結局は施行しないことが決定された。しかし、同法は、その一二ヶ月間を「反省と熟慮 (reflection and consideration)」の期間として、離婚を考えている人々が、その間に、情報会合 (information meeting)、さらには、婚姻カウンセラーのもとへ行くよう勧告される旨の規定をもっていたから、これに備えるための機関として、家族アドバイス・情報サービス (Family Advice & Information Service = F.A.I.S.) が設置され、有用な情報や利用可能なサービスを保証するための準備を進めていた。<sup>(40)</sup> そして、同法がそもそも意図したところは、婚姻を救済し、離婚をなだめ、子育ての継続の重要性を補強し、家庭内暴力と児童虐待からの保護を留意するということであり、結論的には離婚が承認されるにしても、その期間が経過するまでの間に、当事者に、生計や資産の問題を含

めて将来のすべての事柄のアレンジを求めていたから、これを助けるための情報の用意等の準備作業においては、非監護親と子との間の安全な面接交渉の奨励という目的が当然に含まされ、強調されていたとされる。児童法小委員会の設置した前述のワーキング・グループの一つとしての「コミュニケーションと情報」グループは、面接交渉に関する検討において、まさに、この遺産ともいべき右の成果を活用した戦略作りに着手したのであった。<sup>(41)</sup>

そして、グループの策定した戦略は、第一に、すでに配布済みの『育児計画 (The Parenting Plan)』および親子それぞれに向けて出されていた四点のリーフレットの改定であり、第二は、面接交渉自体と建設的な面接交渉アレンジによる利益を親たちに気づかせ、また、実行可能な面接交渉アレンジをするについての入手可能な情報への親の認識を高め、さらにそのサポートをするために、ペアレントライン・プラス (Parentline Plus) によって組織化されているマスコミキャンペーンに対するサポートであった。<sup>(42)</sup>

そして、政府の回答は、以上の線を基本として、CAFCASSなどを巻き込むかたちでの詳細な計画を展開することを表明している。

##### 5 面接交渉の容易化と強制の具体化

前述のように、児童法小委員会の「面接交渉を作動させる」報告を受けて、政府内に設置された「面接交渉の容易化と強制」ワーキング・グループは、二〇〇三年一二月に、その最終的な報告書を公刊し<sup>(43)</sup>、このテーマについて、次のように述べている。<sup>(44)</sup> すなわち、

私たちは、面接交渉命令の不随順のマネジメント (management of non-compliance with Contact Orders) (私た

ちは『強制』よりこの用語を好む)は、別個の行為過程というよりむしろ、容易化のスペクトルの一つの終点として見ている。そして、その主要な焦点は、より効果的で、タイムリーな介入ということにあるべきだと信ずる。早い介入は、財政的には多少のコスト高になっても、健全な投資であり、結局、高度に費用効果が高く、一般的には家族と子どもにとって、特に子どもにとって相当な利益なのである。随順に困難がともなう場合の最初のステップは、面接交渉が、最もよく子どもの需要を満たしているのか、あるいは実行可能な別の選択肢が考えられるのかどうかの調査をすることである。もちろん、面接交渉が子どもの利益である場合に、裁判所が不条理な不随順を扱うためのサンクションを必要としていることは知っているが、従わない親への処罰が考えられる前に、その随順を奨励する措置は続けるべきなのである。

そして、面接交渉命令の不随順の問題を扱うについての「段階的プロセス」の提案という前述の児童法小委員会の勧告(勧告二八)<sup>(45)</sup>をうけて、この報告書は、そのプロセスを次のような四つのステージに分けることを提案する。

第一ステージは、面接交渉命令に不随順のすべてのケースについて、命令の出された状況、不随順の理由、CAFCASSによる子どもの福祉上のニーズの評価、虐待の存在が主張されるケースの専門家によるリスク・アセスメント等を含めて、裁判所が面接交渉命令の妥当性について完璧な調査をする段階である。<sup>(46)</sup>

第二ステージは、両親が面接交渉命令に協力する上での必要条件に沿って行なうべきメディアイェイションおよび教育というような、任意参加の制裁でない処置がとられ、CAFCASSとしては、親たちに困難が生じたときに連絡が可能なオフィサーの名前を用意するべき段階である。<sup>(47)</sup>

第三ステージは、親が、ひき続き面接交渉命令に不随順で、任意の非処罰的措置への協力を怠っている場合に、裁

判所の権限をもって、その親を、メデイエイション、加害者プログラム、子育て教育、精神医学等の対応策に参加させるように強制する段階である。<sup>(48)</sup>

第四ステージは、裁判所による不随順に対する処罰、及び、裁判所命令について悪質かつ意図的な違反があり、他のオプションが試みられたが失敗したという極端な状況においてのみ用いられるべき制裁サンクションを加える段階である。<sup>(49)</sup>

そして、このための制裁手段として、他方の親に生じた損失の補填 (compensation)、保護観察部門の必要から開発された特別設計のプログラムによるコミュニティ罰 (community punishment)、適切なプログラムへの出席という条件を含むコミュニティ・リハビリテーション、随順が達成されるかどうかを観察する間だけの判決の延期、可能であれば、米国で利用されることのあるサンクションとしての親の運転免許証の没収など、考えうるものとして、広くそのアイデアが提案されている。<sup>(50)</sup>

ただし、「容易化と強制」グループの報告書は、面接交渉命令の対象は、あくまで関係する子どもの福祉上の利益にかなっているケースに限定されている以上、その随順の領域のなかに、子どもの監護につき、他方の親に移す居住命令 (residence order) や、地方当局に移すケア命令が持ち込まれることには、断固反対の態度をとっていた。<sup>(51)</sup>

以上のような「容易化と強制」グループの報告書を背景にして、政府の最終回答は、「面接交渉を、通常は、強制するよりむしろ、容易にすることに焦点を合わせる方がより実りが多いと思うし、親たちは、裁判所プロセスの外において合意するアレンジについてできる限り広くサポートされるようにすべきであると信じている」と述べて、児童法小委員会の勧告に同意を与えたのである。<sup>(52)</sup>

こうして、政府の最終回答書は、この問題について、結論的に次のように述べていたのであった。<sup>(53)</sup>

容易化と強制とを、択一的な選択肢と見るのは適切ではなく、むしろ、強制とは、裁判所が命令に対する不随順に直面し、必要が生じた場合に用いるものとして用意されなければならないオプションのスペクトルの上でのポイントなのである。ケースがスペクトルに沿って強制の方に移動する必要がある一方で、裁判官が、個々のケースのそれぞれにおいてどのようなアプローチが取られるべきかを決定できるようにしておくことは、なお重要なのである。

罰金と投獄は、裁判官に利用可能な権限の範囲の一部のままにしておくかなければならない一方で、児童法小委員会報告と「強制」グループの双方が、申請者及び被申請者は、裁判所命令に基盤を置かないような行為により積極的に関わるように要求されるべきだとしているのである。これまで述べてきた提案は、対立のなかにある親たちは、特別なストレスの只中にあるために、他の親との大人同士の対立の中にある時の子どもニーズについて、これを承認し、応えることが必ずしもできないであろうという仮定に基づいているのである。政府は、それゆえに、裁判所によって命令された面接交渉への随順を強制し、あるいは容易にするための裁判官の権限の拡大を考える方向に傾倒しているのである。

なお、政府は、右の回答書の末尾において、この最終回答が問題の終わりでないと言い、「児童法小委員会報告の出版以来の進行をアップ・デイトにするものとして、親の関係破綻をめぐる広い問題をカバーし、より多くの提案を盛り込んだ「基本的なレビュー」を出版するとして、後に取り上げる緑書の出版を示唆していたのであった。<sup>(54)</sup>

## 6 CAFCASSの役割への期待の整理

児童法小委員会が、面接交渉権の促進において、CAFCASSの果たす役割に対し大きな期待をもって、さまざま

まな勧告をしていたことは、すでにみたが、<sup>(55)</sup>政府もこれに全面的に賛成の立場をとり、最終回答書は、まず、CAFCASSが、面接交渉センターとの関係において果たす役割について、次のように述べる。<sup>(56)</sup>

CAFCASSは、今や一五〇を超えた子ども面接交渉センターに資金を提供し、アレンジの締結を増大させ、また改善もしてきた。そして、全国子ども面接交渉センター協会との間で、良好な連携と相互の協力を確実にし、最良の実務の発達を促進するために、協定書が締結されている。CAFCASSは、面接交渉センターが提供する面接交渉とそのアレンジのサービスの主な買い手 (purchaser) であり、ユーザーの利益を代表し、政府資金の使用を通しての最良の価値を確実にするといえます。ますます重要な役割もつということが認められる。

そして、さらにCAFCASSの役割一般について、最終解答書は、次のように述べたのであった。<sup>(57)</sup>

CAFCASSは、面接交渉命令、居住命令、及び他の八九年児童法八条命令の申請の対象である子どもたちのためにより良い結果を確保することにおいて演じるべき重要な役割がある。毎年の子どものための膨大なデリケートで効果的な介入が、子どもの福祉に対する大幅な貢献をなしている一方で、サービスの範囲と質を一層改善する余地はもちろん存在する。しかし、後者は、財政的及び人的資源双方の考慮によって制限されているのである。政府による顕著な追加的な財政援助は、その開始以来なされてきてはいる一方で、CAFCASSに対するサービスの需要の規模も、公法及び私法の両方で、鋭く上昇しているのである。CAFCASSは、また、子どもに対する改善されたサービスの配達を、ボランティアの部門と法的サービス委員会との関係を通して保証して

いる。その容量と一致した線でのサービスを開発し、改善することは、CAFCASSにとって重要である。もっとも、現行の仕事量及び現行のプライオリティーとしての活動の需要に応えなければならないし、次に何をするかはその前後関係において見る必要がある。

裁判官の経験や調査研究からは、裁判所に解決を任せるよりも、むしろ、もっと親みずからが子育ての困難につき解決を見出す努力に対し援助することにその資源を集中すべきことが示唆される。CAFCASSは、この仕事を引き受けるのに都合のよい地位にあり、その協力を前提として、目下、離婚や別居の裁判手続きへと向かいつつある紛争に直面する家族をサポートするための戦略アプローチが設計されつつある。CAFCASSは、家族自身によるその行き違いの解決を助けるためのアプローチの活用の中に巻き込まれているのである。

CAFCASSは、私法における親とともにする紛争解決のための介入件数が、二〇〇三年三月までに、年間四万二、〇〇〇件という顕著な数に達している。これについての調査は不十分だが、小さな研究のなかには、その合意率が、裁判所外にメデイエイション機関を用意することと比較して良好であることを示唆しているものもある。しかしながら、この紛争解決手段は普遍的に利用可能で、かつ国中の至る所でアプローチできるだけの包摂力があるわけではない。それゆえ、CAFCASSと教育技能省は、この事業の利用拡大の余地があるかどうか、また、……これが最良の方法であるかどうかを検討しているのである。

(1) Government's Response to the Report of the Children Act Sub-Committee of the Lord Chancellor's Advisory Board on Family Law "Making Contact Work", August 2002. の文書は、前述の『面接交渉を行動させる』報告書(四 註(4) 参照)の勧告のすべてに対し、政府の見解を一つ一つ答えるものである。

(2) *Ibid.*, Introduction. なお、父母の離別後の子の養育費を別れた父でなく公的給付に頼るとみた「ひとり親家族」をターゲットに、

行政の手による養育費取立てを意図したサッチャー政権の試みであった一九九一年児童扶養法 (Child Support Act 1991) が失敗に帰し、その建直しを余儀なくされた労働党政府は、再建築として、目標たる「責任家族の確立」にはその觀念の浸透が不可欠として、面接交渉アレンジの支援に通ずることを予知させる離別時の養育費アレンジの支援を提案する緑書 (Children First: a new approach to child support (Cm 3592, 1998)) を公表したが、続く白書 (A new contract for welfare: Children's rights and parents' responsibilities (Cm 4349, 1999)) でも、面接交渉が、養育費の支払とともに、「父と親」でいる手段になるとして、その奨励が強調され (川田昇『親の権利と子の利益』(二〇〇五年信山社) 一六九頁以下参照)、新児童扶養法 (二〇〇〇年) では、面接交渉としての父宅での子の宿泊数に応じた養育費負担の減額の制度として具体化されている (同一四五頁参照)。

- (3) Ibid. Our Approach.
- (4) Ibid.
- (5) Dr Rosemary Arts, Christine Harrison & Dr Cathy Humphreys (University of Warwick), Safety and Child Contact: an analysis of the role of child contact centres in the context of domestic violence and child welfare concerns, Oct 2002.
- (6) Lord Chancellor's Department, Facilitation and Enforcement Group. Final Report, 2003 (以下「FEG Final Report」を略す)。
- (7) Alison Blackwell & Fiona Dawe, Non-resident Parental Contact. Based on data from the National Statistics Omnibus Survey for The Department for Constitutional Affairs, October 2003. なお、面接交渉の容易化と強制グループの報告書が、「私たちは「強制」にまで進むことは一般的ではなく、むしろ子どもと非同居親の間の面接交渉の方が頻繁に起る局面でさえあると考えている。そのようなケースの割合は、この不幸な頂点には達しない圧倒的な大多数のケースの成りゆきとの前後関係において、そしてなんらの裁判所の関与の必要もなしに子どもに關する合意に達することができる圧倒的に大多数の別居親たちとのより広い関連において見られなければならない。別居後の子育てを支援するための早期の積極的介入により、法廷にまではわずかなケースしか行くことのないような妥協と合意の文化を「層促進させるべきである」と述べている (FEG Final Report, Appendix 7, para.2) ことに、この後の面接交渉問題の処理において前提とされていた認識としての面接交渉のアレンジができないのはごく少数の事例に過ぎないという確信は、この調査によって形成されたものということができる。その点でこの調査は極めて重要な意味を持った。
- (8) Lord Laming, The Victoria Climbié Inquiry, January 2003, Cm 5730.
- (9) Keeping Children Safe: The Government's Response to the Victoria Climbié Inquiry Report and Joint Chief Inspectors' Report

- Safeguarding Children, September 2003, Cm 5861.
- (10) Every Child Matters, September 2003, Cm 5860.
- (11) 二〇〇三年六月に、従来、内務省、教育・職業技能省、保健省そして大法官府に分散されていた児童問題について統合して担当する特命の児童大臣 (Minister for Children) が任命された。なお、面接交渉の問題についても、同省はその処理の付託を受けることになり、同時に大法官府を包み込む形で設置された憲法省 (Department of Constitutional Affairs) の直接所管は維持しつつ、両者の協働に委ねられることとなった。
- (12) Every Child Matters: Next Steps, 2004, p.44.
- (13) Department for Education and Skills and the Department for Constitutional Affairs, The Government's Response to the Children Act Sub-Committee (CASC) Report: 'Making Contact Work', March 2004 (以下、Final Response と略す)。註11で示れた児童大臣は、教育・職業技能省 (Department of Education and Skill) の大臣グループに属したため、この報告書は、憲法省と教育・職業技能省との連名で公表されている。
- (14) Search the Press Notice database 19 March 2004.
- (15) Final Response, pp.6 and 38.
- (16) The Government's Response, p.2. なお、調査サンプルは、六四九人の監護親と、三二二人の非同居親から構成され、うち、監護親と非同居親の両方に属する者が二六人おり、およそ半分が三二〜四〇歳だったとされる (Blackwell & Dawe, op. cit., p.9.)
- (17) Final Response, p.3.
- (18) Ibid.
- (19) Blackwell & Dawe, op. cit., p.9.
- (20) Ibid., p.10.
- (21) 監護親サンプルの子どもの四三%が直接的な、九%が間接的な、非監護親サンプルの子どもの五九%が直接的な、一八%が間接的な面接交渉を、それぞれ少なくとも週に一度の割合で持っていたとされる (Ibid.)。
- (22) Ibid.
- (23) Final Response, p.6.

- (24) Ibid., p.4.
- (25) 川田昇「イギリスにおける面接交渉権の新たな展開(一)」神奈川法学三九巻二・三合併号六七頁参照。
- (26) Lord Chancellor's Advisory Board on Family Law Children Act Sub-Committee Guidelines for "Good Practice on Parental Contact in cases where there is Domestic Violence", A summary report on findings from the Lord Chancellor's Department's survey to monitor awareness of the Guidelines, March 2002.
- (27) Final Response, p.11.
- (28) Explanatory Notes to Adoption and Children Act 2002, para. 301.
- (29) Final Response, p.11.
- (30) Ibid. なお、この規定は、二〇〇五年一月から施行された。
- (31) Ibid.
- (32) Ibid. pp.11-12. なお、これが、前述した大臣の記者会見であげられた主要目的の第三点に当たることはいまづもなむ。この書式は、M. Fisher & S. Whitten with N. Arnold, *Child Contact: Law and Practice*, Law Society, 2006, Appendix (pp.223-8) 等で見ることが出来る。
- (33) The Government's Response, p.11.
- (34) 川田・前掲(一)七三頁。
- (35) Final Response, p.12.
- (36) Ibid., p.14.
- (37) Ibid.
- (38) Ibid., p.15. なお、二〇〇二年の秋の時点で、ワーキング・グループは、イングランド及びウェールズにおいて、NACCCであるいはNCHサービスに属した五二〇ヶ所のボランティアの子ども面接交渉センターを確認したとされる。
- (39) Final Response, p.17.
- (40) Final Response, pp.20-1.
- (41) Ibid., p.21.

- (42) *Ibid.*, p.22. なお、四つのリーフレットとは、離婚か別居に影響される子どもに対し、年齢別(五・八歳、八・一三歳、一四・一八歳)に直接向けて書かれ、四冊目は、親と子の双方に向けて、親が子どもに起こりうることを納得させ、離婚や別居から生ずる悩みや不確実性を最小限にするにはどのようにするかを説く小冊子。また、ヘアレントライン・プラスとは、一九九八年に、内務省(Home Office)の出資によって創設された育児電話相談からはじまったもので、今日では教育技能省が資金提供する家族支援を目的とする慈善団体である。
- (43) 本稿三頁参照。
- (44) *MCW Report*, (川田・前掲(一)八〇頁註(4)) p.6.
- (45) 川田・前掲(一)七四頁参照。
- (46) *PEG Final Report, Appendix 7, paras 10-13*
- (47) *Ibid.*, paras 14-15.
- (48) *Ibid.*, paras 21-23.
- (49) *Ibid.*, para 24.
- (50) *Ibid.*, para 25.
- (51) *Ibid.*, para 27.
- (52) *Final Response*, p.38.
- (53) *Final Response*, p.44.
- (54) *Final Response*, p.47.
- (55) 川田・前掲(一)七五頁以下。
- (56) *Final Response*, p.13.
- (57) *Final Response*, p.40.

## 六 「親の離別—子どものニーズと親責任」

### 1 面接交渉の改善に関する問題提起

二〇〇四年七月に、政府は、これまでの面接交渉に関する検討をふまえて、「親の離別—子どものニーズと親責任 (Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities)」と題するA4版全三二頁からなる意見聴取文書(緑書)を、ロマンド・ペーパー (Cm 6273) として議会に提出し、かつ公刊した<sup>(1)</sup>。

しかし、面接交渉を改善するための緑書の諸提案は、ほとんど立法を要しないものにとどめ、面接交渉の容易化と強制のための立法的提案に関しては、その考え方だけを示すにとどめた。そして、この緑書による意見聴取をふまえた改革の方向を示すため、同じタイトルに、「次の歩み (Next Steps)」と冠した白書が、二〇〇五年一月にロマンド・ペーパー (Cm 6452) として公刊され<sup>(2)</sup>、立法を要する部分については、詳細なコメントを付した草稿法案 (Draft Bill) が、翌二月に公刊されている<sup>(3)</sup>。そこで、本章では、立法的改革に関連する提案に関しては、「親の離別」緑書および白書の両文書で扱われる限りでとりあげることとし、詳細は後の法案草稿に関する考察の際にみることにする。緑書は、この意見聴取の実施要領 (Executive Summary) において、その目的を次のように記す<sup>(4)</sup>。

親の離別がしばしば子どもたちに衝撃的な影響を与える。親の間に深い対立がある場合には、通常、その効果は非常に有害である。政府の提案は、親の関係が終る子どもたちに対するその結果を改善するよう意図される。

政府は、安全である限り、どちらの親も離別後に子どもとの有意義な関係を持ち続けるべきであると確信している。私たちは、子どもの福祉が最高の関心事でなければならぬし、このことは、子どもたちに、両親との継続的

な関係を持たせることを通じて、通常は最もよく確保されると考える。今回の提案は、離別に伴う問題を解決する親を支援することをねらっている。

そして録書は、そうした親が抱える問題点について、子どもの安全についての不安、怒りや苦しみを抱えて裁判所に向かう親に子の利益を考えるゆとりがないこと、緩慢で、後ろ向きで、対審性をもつ裁判所の紛争解決が、複雑な感情や実際のニーズを満たす前向きな養育計画を生みだすための援助を用意することが難しいうえ、家族生活の決定を未知の他人がする不快さを残すこと、将来の子の成長や状況変化ごとに反復して裁判所に向かう必要性が不可避なこと、などを指摘したうえで、現在多くの人が持つ諸不満を列挙する。<sup>(5)</sup>以下に、主要なものをあげてみよう。

- 現行法あるいは実務解釈が、非同居の親たちに対しあるべき子との関係を与えない。
- 安全性の問題を確認し、裏づける手続きは、効果がなく、緩慢である。
- 法律扶助が、解決よりむしろ訴訟のための仕組みとして構成されている。
- 対審的な公判手続きが、別れようとしているカップルの間の対立を激化させ、事態を悪化させている。
- 公判の遅延は、裁判所が断を下すときまでに、面接交渉を認めることがもはや子の利益ではないという見解を導かせがちとなり、非同居親の子との関係を害するほどにまでなっている。
- 非同居親（通常は父）のなかには、裁判所に現状肯定の傾向があり、監護親に好意的で、決定の遅れもこれを助長していると考える者もいる。
- 拡大家族関係にある者（特に祖父母）が別居後の面接交渉を失っている。

●同居親のなかには、裁判所が、子あるいは自分を危険に置くような方法で面接交渉を許していると感じる者もいる。

●裁判所が命令した面接交渉は、ほとんど強制されず、何度も裁判所に戻るものの、裁判所ではこの問題を解決できない例もある。

●これらの事態の効果として、ある証言者の言葉を遣えば、「父に（あるいは非同居親に）対するバイアス」を生み出している。

緑書は、これらをふまえたうえで、後にふれる諸提案を提示し、約三ヶ月後の同年一月一日の締め切りまでに、一六九人の個人と一〇〇の組織からの意見を受けるとともに、同時に、大臣が中心となって、法律家、メディアイション組織、児童保護団体、母親や父親の圧力団体等との円卓会議や関係団体との共同セミナーをもつなど、広く意見を求める活動も行われた。<sup>(6)</sup>

二〇〇五年一月には、前述したように、寄せられた諸意見に対する政府の回答であり、かつ次のとるべき措置を提案する文書（白書）として、A4版全三八頁からなる「次の歩み（Next Steps）」が、同じくコマンドペーパー（Cm6452）として議会に提出され、かつ公刊されたのであった。

白書は、まず、面接交渉制度の改革に向けて広く合意されている原理として、次の諸点をあげる。<sup>(7)</sup>

●子どもの福祉ということが、いかなる援助、支援、あるいは介入においても至高の考慮事項でなければならぬ。

- 両親との継続的かつ建設的な関係は子の最良の利益であり、誰にとっても安全である限り、通常、その関係により子どもの福祉は最も良好に促進される。
  - 面接交渉が子の最良の利益である場合には、どちらの親も、その子が他の親との建設的な面接交渉をもつことを保証する責任を有する。
  - 親たちの間で協調的になされる諸合意は、裁判所ベースでの決定から生ずるアレンジよりもうまく機能することが見込まれるので、これに肩入れすべきである。
  - 親の離別は、長期的かつ柔軟なアプローチを必要としている。裁判所が課したかどうかにかかわらず、単一の融通性を欠く決定によって解決されうるようなイベントではないのである。
  - 親と子どもに対する救助、アドバイス、そして支援は、いつでも利用可能なものにするべきである。
  - 子どもの望みと感情は、その年齢および理解力に照らして把握され、十分な配慮が加えられるべきである。
- 白書は、これらの原理にたつて、今後とるべき施策について、「行動計画 (Agenda for Action)」として、課題とされる項目とその簡単な説明を列挙したうえで<sup>(8)</sup>、後にその項目ごとに、それぞれの趣旨をやや詳細に述べる。しかし、これらの内容については、これまでの考察をふまえると、その項目だけでおおよそのことを推測できるものも少なくない。そこで、ここでは、白書のあげた項目のうち主要なものについて、その簡単な趣旨だけを次に掲げ、特に考察の必要があると思われる問題については、後に改めてとりあげることにする。
- 白書は、まず、『法的立場 (Legal Position)』という項目を掲げ、そこにおいて、「新たな法改正は、面接交渉命令の容易化と強制に関して、および家族援助命令に対する必要な調整に関してなされる」として、今回のテーマに関して

法改正を要する問題の範囲について述べる。しかし、前述のように、白書も、緑書同様、法改正そのものの内容の詳細について述べる意図はなかったのであり、この叙述は、実は、「政府は、一九八九年児童法の原理に対してのいかなる基本的な法改正も、子どものためになるとは信じない」ことを特に強調するための枕の記述であった。

これは、現状で夫婦の離別後ほとんど非監護親となる父親のグループから、前稿で触れた判例法上の「面接交渉の推定」の派生原理ともいえるべき「均等育児時間の推定」の原則を、九八年児童法一条三項のいわゆる「子の福祉チェックリスト」の一項目として挿入明記するという案が、政府の立場に対抗する立法論として強力に主張されてきており、政府としては、その立場に与しないことを特に明らかにする必要があったからである。しかも、この白書の公刊に続く具体的な立法過程に入ってから、なおこの主張が執拗にくりかえされており、この問題については、後に、項を改めてとりあげることにする。

次に、白書は『危害からの安全の確保 (Safeguarding from Harm)』として、前述の二〇〇二年養子・児童法による「害」の定義の拡大、そしてゲートウェイ書式の導入という前述の措置にふれるほか、「面接交渉に関係する者の全員が安全であることの立証がされる以前の面接交渉はありえないという推定を導入する計画がない」ことと、「統合的な家庭内暴力裁判所を導入する」という重要な二点を明らかにする。

父母の離別に際しての情報および支援の関係については、『良質の情報とアドバイスへのアクセス』の見出しのもとに、新しい「子育てプラン」の雛形集の発行と普及、そしてこれに資するための学校教育の改善を謳う。また、『専門家の法的アドバイスへのアクセス』として、電話相談形式による法的アドバイスの試験的实施と、前述した家族アドバイス・情報サービス (FAINS) による新しい家族支援サービスの実施をあげている。

さらに白書は、裁判所以外での紛争解決の諸手段についてあげることが、まず、『メデイエイション』について、政府

は、「これを強制するという計画はもたないが、その使用を強力に推進する」とし、「当事者にメディエイションへの出席を強く奨励するための最良の方法を見出すべく、司法当局と協働している」ほか、「子どもをメディエイションに参加させる他の方法を模索している」とする。

白書は、次に、裁判所への申立てを考える親たちに、正式な法廷に持ち出す前に、裁判所内に用意されたコンシリエーション・サービスの利用をすすめるために、相当以前から各地の裁判所において試みられてきた『裁判所内コンシリエーション (In-Court Conciliation)』についてとりあげるが、緑書では、「全国的にこれが推進・拡大されつつあり、国中の異なるモデルも含め、それらの結果に注目をしている」とされてきたが、<sup>(9)</sup>白書では、家族手続裁判所 (治安判事裁判所) を中心に、「廊下コンシリエーション (in-corridor conciliation)」と呼ばれるものから、フォーマルな形態のものまで、全国に三〇六の裁判所で採用されているとし、さらに、これが存在しないエリアにも積極的に広げていくことが表明されている。<sup>(10)</sup>

次に、緑書の段階では、この改革の推進においてすでに重要な役割を演じてきたCAFCASSについて、その『役割変化』の必要性をあげ、これについて、次のような指摘がなされていた。すなわち、裁判所内コンシリエーションに関する提案など、「この緑書が掲げる多数の提案の実現には、積極的な問題解決アプローチに向けられるCAFCASSの役割変化が不可欠である」と。そして、現在の主要業務とされている裁判所の求めに応じた年間三万件以上の事件報告書の作成の仕事を軽減し、事件のコンシリエーションおよびサポートのサービスに専念できるようにすることを提案していたが、白書もこれを積極的に支持している。<sup>(11)</sup>

『面接交渉センター』に関しては、緑書では、それが、特に、暴力の「害から子どもを保護することが問題となるケースにおいて、面接交渉を容易にすることについて重要な役割を演じてきた」ことと、「二〇〇三ないし五年会計

年度において三五〇万ポンドの追加の資金助成により急速にサービスが拡大し、とりわけ一四の監視された面接交渉のためのセンターが新設された」とし、引き続き資金助成が提案されていた<sup>(12)</sup>。

そして白書も、二〇〇六、七の各年度に、それぞれ三〇〇万ポンド、四五〇万ポンドの助成金を支出したこと、さらに、「CAFCASS、NACCCそして面接交渉サービスの代表者と共同して、面接交渉をサポートする子どもと家族のための広範なサービスを開発するためのオプションを探索する用意があることも明らかにしている<sup>(13)</sup>」。

最後に、録書は、この時点で想定されている立法措置を要する諸点に言及し、白書においてもフォローされているが、前述のように、その詳細は、白書に続いて公表される草稿法案以降の立法過程の考察に譲り、その方向性を展望できる限りで、本章でも、後にとりあげることにしよう。

## 2 「均等育児時間の推定」

すでに見たように、一九八九年児童法の成立以後に、面接交渉がほとんど常に子の利益となるかのようにみる「面接交渉の推定」ドグマが判例法上形成され、児童法小委員会の「面接交渉を作動させる」の報告書以降、ここにいたるまでの政府の進めて来た改革議論は、家庭内暴力の危険がある場合に、いわば、面接交渉の実施の場面においてこの危険が現実化することを回避することに力点を置き、面接交渉自体の実現は基本的に推進することを目指して展開されてきたものということができるのである。

しかしながら、このような改革の流れに対して、通常は監護親となる母親が、面接交渉を拒否するために、家庭内暴力の存在をその理由として安易に持ち出すという印象を拭うことのできない父の側にとっては、面接交渉の容易化といえながら、はじめから暴力の処理について問題にする政府のやり方は、いわば角をたためて牛を殺すに類する方向

として映る可能性はあり、面接交渉の実現を促進するのであれば、まずは、父母が育児時間を均等に持つことを明確にすることから始めるべきだとの主張が、父親たちの組織する団体を中心に以前から展開されてきていたのであった。ところで、イギリス議会には、議場の発言時間を与えられない議員のために、議場外で公表した動議につき、多数議員の賛成のサインの獲得により提出のチャンスを与える目的をもつ院外動議 (Early Day Motions) という議会内慣行が存在するが、後述の草稿法案の両院調査委員会が始まる五月に、「(均等) 育児時間の推定 (parenting time presumption)」と題する院外動議が提出され、一定の支持を集めた。右の主張の典型例を見るために、次にこれを用<sup>(14)</sup>してみよう。

別かれた親はいずれも、子との面接交渉の法的推定をもつべきであり、これにより、親はともに育児を継続でき、子は両親の育児からのみならず、養育の役を果たしかつその意思ある祖父母や拡大家族との面接交渉からも利益を得られるから、「面接交渉」の用語を、『育児時間』と置換え、裁判所が、これを命令し、かつ強制し、子が危険な場合に抑制できるよう保証することを政府に要求する (EDM 128 2005-06)。

他方、前記「親の離別」緑書の提出から約二ヵ月後の二〇〇四年九月二〇日に、議会に常置される憲法委員会 (Constitutional Affairs Committee) が、「家事裁判所システムの機能 (the operation of the family courts' system)」という側面から、右の緑書に関する特別調査を開始することを決定し、二二名の証人を喚問する前後五回の調査委員会の開催を経たうえで、翌〇五年二月に調査報告書を提出しているが<sup>(15)</sup>、この調査においても、多くの証人によって、右の「均等育児時間の推定」の原則を児童法上に規定化する旨の主張がなされていたのであった。

調査委員会におけるこのような状況について、同委員会の報告書は、「多くの証人が、両親ともに、子との面接交渉を持つべきであるという制定法上の推定を置くことを弁護するための提案をした。証人のなかには、現行のシステムにおけるふさわしい親のすべてのための制定法上の面接交渉の推定の欠如と、無命令の原理の存在とが、非同居親（すなわち非監護親）と呼ばれる親たちについて、システム内に存在するバイアスをさらに悪化させている。ほとんどの非同居の親たちは父親であるがゆえに、これはしばしば性バイアスとされているのである」という主張をした。「対等育児評議会（the Equal Parenting Council）」を名乗る組織の証言を一例としてあげ、父親を暴力的存在と決め込んで、監護親の面接交渉の拒否を正当化する実態への不満の存在を紹介している。<sup>(17)</sup>

しかしながら、他方で、同委員会の証言台に立ったバトラー・スロス（Rt Hon Dame Elizabeth Butler-Sloss）高等法院家事部長官から、八九年児童法の福祉のチェックリストにおいては、すでに、子の福祉を至高とする推定があり、そこにもう一つの推定をもちこむことは、例外的状況のない限りその原理が働くという推定概念の性質上、いずれを優先させるべきかの矛盾した状況を生むことになることが指摘された。<sup>(18)</sup>

そのこともあって、同報告書は、「国連子どもの権利条約は、子どもの最良の利益に反しないかぎり、定期的には、双方の親との直接的面接交渉をもつべき子どもの権利を宣言する。私たちは、わが国の現行法が、すでに、双方の親との完全な関係を維持することを子どもの最良の利益とみていることに注目する。私たちは、この原理の明確な制定法上のステートメントをおくことが、同居親たちに、ほとんどのケースにおいて、面接交渉が実施されるべきであると思わせるようにすることだと考える」と述べたうえで、「これを成し遂げるもっともシンプルな方法」として、八九年児童法一条三項の福祉のチェックリストに「裁判所が子どもたちと非同居親の間の関係を維持することの重要性を考慮すべきことを明記する」改正案を勧告したのであった。<sup>(19)</sup>

これに対し、政府は、すでに「親の離別」白書において、前述のように、八九年児童法の原理に対する「いかなる基本的な法改正も、子どものためになるとは信じない」という立場を謳っていたし、憲法委員会報告書にたいする直接の解答においても、チェックリストの修正は、私法上の特定事項命令 (special issue orders) 又は禁止命令 (prohibited steps orders) のケース、そして公法上の監護命令 (care orders) 又は監督命令 (supervision orders) のケースを含め、その原則が必要ないし不適切な他の多くのタイプの児童法上の命令に対しても適用され、形式的に不都合をきたすことになる、と回答し<sup>(20)</sup>、その姿勢を崩すことはなかったのである。

### 3 共同親責任の具体化としての面接交渉

憲法委員会は、また、「非同居の親たちが子どもと費すことを許される時間が限定されることに不平を唱え<sup>(21)</sup>て、共同育児 (Shared Parenting) の明文化を主張する立場の存在も指摘する<sup>(21)</sup>。

九八年児童法一一條四項が、「居所命令が、同居していない二人以上の者のために下される場合には、その命令は、子が当該の異なる世帯で生活する期間を定めることができる」(s11(4))と規定するが、これを、一種の時間命令としての共同居所命令を可能にするもの<sup>(22)</sup>とらえる通説的理解を前提とすれば、親たちには、たとえば、非同居親への隔週の訪問プラス休暇中の一定の期間といったように、「共同」と呼ぶに値するだけの子どもに提供される時間の『標準の配給量 (standard ration)』のようなものがあつてしかるべきであるという主張がされることになるし<sup>(23)</sup>、前述の対等育児評議会のように、年に少なくとも三分の一の面接交渉時間の保証を要求するもの、父母の間での育児時間の折半を主張する文書を提出するものもでてきたのであつた<sup>(24)</sup>。

このような主張ないし証言に対して、憲法委員会報告書は、「裁判所の外でとりきめられる多くの合意が、結果的

に共同育児のアレンジとなり、通常、それが最良のコースとなるのである。私たちは、親責任をどのように共有するかについて両親自身でまとめたその合意を支持する」としたうえで、「子どもが各親と費やすことになる時間の配分について、あらかじめ制定法上のテンプレートを用意することには賛成できない」のであり、「個々の子どもの福祉は、ケースごとの至上の考慮事項であるべき」だし、「子どもの見解は、特に成長にそって、考慮に入れられる必要がある」から、「子どものニーズにかかわりなく、恣意的なテンプレートがどの家族にも課されたのでは、子どもの福祉は二の次になってしまう」としたのである。<sup>(25)</sup>

以上のような、憲法委員会の報告を受けた政府は、「子どもの時間の配分のためにあらかじめ用意されたテンプレートの不満足な性格についての委員会の見解を歓迎し、かつ共有したい。子どもの福祉は、裁判所が、その子の養育に関する問題を決定するまさにその時における至上の考慮事項であるという現行の法的ポジションを変える必要性を見出しえない」し、「いかなるアレンジであれ、子どものニーズを満たすことに焦点をおいたものでなければならぬ。親と家族は、子どものニーズの変化、ことに成長にそって十分適合できる実際的かつ柔軟な面接交渉アレンジを発展させることができるようにサポートされるべきである」としたのである。<sup>(26)</sup>

なお、以上の共同育児に関する議論の流れとこれに対する右の政府の回答について注目したいのは、それが、離婚後の単独親権を採用するわが国の親権法と異なり、離婚後においてもなお両方の親に親責任がそのまま存続するという立法主義をとるイギリス親権法制において、これをいかに具体化するかにについての政府の現在の理解を示しているということができる点である。

すなわち、まず、離婚後の共同育児のあり方は、父母の合意で形成されるものをもっとも望ましい形態であることを前提とした上で、これが争われる場合には、裁判所はその時点での子の福祉を至上の考慮事項として、両親の監護

のあり方を決定するのが現行法の建前であり、これにかなう形態は、「実際的かつ柔軟な面接交渉アレンジ」であると、政府は考えているということができるのである。そこでは、育児の時間による指定といったやり方は、当事者の合意によるアレンジにおいてはともかく、裁判所の決定においては前提とされていないと考えられているであろう。

振り返ってみると、前述のように、二〇〇〇年度公表の公約集において、大法官府による家族破綻後の面接交渉の増大への決意が表明され、さらに、二〇〇〇年児童扶養法の立法過程においては、家族の破綻後に「よき親」であるための手段として面接交渉が奨励されていた<sup>(27)</sup>。他方で、政府は、国家による子どもと家族の全般的支援サービス強化を宣言する『すべての子ども問題 (Every Child Matters)』の白書において、特に面接交渉のアレンジとサービスの改善を促進する<sup>(28)</sup>ことの決意が表明されていたことも前述した。これら、近年の動きのなかで眺めると、今回の親の離別後の子の福祉の確保のための子どもとの意味ある関係の維持という課題に因應するための面接交渉の奨励ないし強制のあり方の検討というのは、前述のように、離別後も子に対する親責任が父母にそれぞれ一〇〇パーセント帰属するという立法主義のもとでの両親の各責任の具体的なあり方として、八九年児童法も予定する一種の「時間命令」としての父母の共同監護の方向ではなく、あくまで面接交渉をアレンジするという方向で対処するということを改めて確認する作業でもあったといえるのである。

#### 4 面接交渉の容易化と強制の立法的提案

緑書は、「より良い強制」として、「裁判所は、命令を無視した人に罰金や投獄を命ずる権限、あるいは、面接交渉ができないでいる親を代わりに監護親にして居所を逆にすること含めて、裁判所命令を強制するために利用可能な強

力な規定をもっている。……しかし、これは常に可能、あるいは適切だとはかぎらない」のであり、この分野の改革が必要として、すでに児童法小委員会の報告書にそって、拡大された強制規定をもつ立法の必要が勧告されており、政府は、この勧告を容れて、「新しく追加すべき強制力を規定する立法をできる限り早い機会に提案する」として、以下の項目をあげたのであった。<sup>(29)</sup>

- 面接交渉／居所ケースにおいて違反する親の、情報会合、カウンセラーとの会合、または、面接交渉紛争を扱うために設計された育児プログラム／クラスへの付託 (referral)
- 暴力的だった、あるいは命令を破った非同居親の関連したプログラムへの付託
- 与えられたクラスあるいはプログラムへの参加を要求する命令に対する条件の付加
- 面接交渉における違反者を扱うために特別に設計されたプログラムを伴うコミュニティ基盤の諸命令
- 一人の親からもう一人の親に対する財政的な損失の補償 (例えば、休暇のコストの喪失)。

これに対して、白書は、「提案された新しい強制力に対して向けられた大多数の意見はこのアイディアを歓迎しており、意見の中には、さらに進んで、より広いサンクションを求めるものもあった」として、<sup>(30)</sup>これを支持することに加えて、そのような面接交渉命令を出す以前の段階で、裁判所が、面接交渉を容易化するためのアレンジをすることができるようになることも提案した。

すなわち、面接交渉命令の強制に関する法案の一部として、「裁判所に、面接交渉命令を出す前に、親たちを、関連した子育てプログラムかクラス、または情報セッションに出席するように要求する権限を与えるつもりである」と

したうえで、「これは、面接交渉命令を出すことを容易にし、面接交渉アレンジが関係者全員のために働くことを保証するのに役立たせることを意図するものである」としたのであった。<sup>(31)</sup>

しかし、緑書も、右のような命令の強制のための諸権限を裁判所に与えることだけを提案していたわけではなかった。前にみたように、白書が立法的改革の範囲としてあげた家族援助命令の改正というのは、まさに緑書によってなされた重要な提案の一つであった。

すなわち、緑書は、「面接交渉を容易にするさらなる手段としては、家族援助命令 (FAOs) を使う手がある。この命令は、子どもと親のために、六ヶ月までの期間、助言と援助を用意する。CAFCASSが地方自治体に向けられる家族援助命令は、広く用いられておらず、二〇〇三—〇四年に、CAFCASSによって実施されたのが、七〇〇件未満でしかなかった。政府は、現在、面接交渉または居所命令が作られた場合に、これらの命令が、より公式にかつより広く、子どもに対し、追跡的なサポートを有効に提供できるかどうかを考えている。その命令が例外的な状況においてのみなされるにすぎないという現行の要請を取り除くこと、あるいは、そこにおいて、その継続期間により柔軟性をもたせることによって、役に立つことになるかも知れないのである」としていたのである。<sup>(32)</sup>

しかし、後に、結果的に立法において実際に取り上げられたこの緑書提案について、「家族援助命令の柔軟性を広げて、それらをより効果的にするために、立法が必要とされるかどうか」について、白書の段階でもなお未決定のままであった。<sup>(33)</sup>

最後に、白書は、「政府は、面接交渉命令の強制のための新しい措置を導入する計画の概要を規定した草稿法案」を、立法前の精査のために公表することを意図するとして、以下のように説明したのであった。<sup>(34)</sup>

録書で提案された新しい強制手段は、今の議会のセッションで出版される草稿法案に含まれるであろう。その法案は、面接交渉命令が作られる前、そして手続きの間のいつでも、裁判所が、親たちをプログラム、クラス、あるいは情報セッションに付託することができるとする権限を含んでいる。裁判所は、与えられたクラスあるいはプログラムの参加に必要とするかもしれない命令に関する条件をつけることもできる。命令が破られた場合には、無報酬の労働ないし夜間外出禁止を命ずるコミュニティ基盤の命令、あるいは、一人の親からもう一人の親への財政的な補償を課すために、新しいセッションが導入される。最後のリゾートとしては、現在の法廷侮辱の事件のように、裁判官が、罰金を課すかあるいは面接交渉命令を破った親を牢獄に入れる権限をもつのである。

- (1) Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities, Cm 6273 (Cm 6273として引用する) 2004.
- (2) Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities — Next Steps, Cm 6452 (Cm 6452として引用する) 2005.
- (3) Draft Children (Contact) and Adoption Bill, Cm 6462, Feb. 2005.
- (4) Cm 6273, paras.1-2.
- (5) *Ibid.*, paras.15-18.
- (6) Cm 6452, paras.4-5.
- (7) *Ibid.*, paras.2-3.
- (8) *Ibid.*, para.7.
- (9) Cm 6273, para. 66.
- (10) Cm 6452, para.55.
- (11) Cm 6273, para. 73, Cm 6452, paras.69-74.
- (12) Cm 6273, para.83.
- (13) Cm 6452, para. 87.

- (14) House of Commons Library's Research Paper, *Child and Adoption Bill* [HL], 2006, p.7.
- (15) House of Commons Constitutional Affairs Committee, *Family Justice: the operation of the family courts*, 4th Report of Session 2004-05 Volume I, HC 116-1.
- (16) *Ibid.*, para.40.
- (17) この主張を代表する組織である *Fathers 4 Justice* は、「母が、父子関係に対する事実上の拒否権〔門衛 gatekeeper〕的役割として知られる」をもち、そして、父に対して、なぜ自分たちが子と係わっているべきなのかを証明する負担が課されている」ことを指摘する (*Ibid.*, para.48)。
- (18) *Ibid.*, para.42.
- (19) *Ibid.*, paras.46-7.
- (20) The Government Response to the Constitutional Affairs Select Committee Report: *Family Justice: the operation of the family courts*, Cm6507 2004, para. 32.
- (21) *Ibid.*, para.55.
- (22) Cf. Creney's *Family Law*, 6th ed., para.12-027. なお、カディフ大学のナイジェル・ロウ (Nigel Lowe) 教授は、「『居所命令』は、『監護命令』よりも、もっと柔軟で、感情的でなくすることが意図されている。それは多分、「時間命令 (time orders)」としてみるのが最もよいであろう。つまり、子が命令で指名された人と過ごす時間を決定するための命令なのである。『居所命令』は、二人ないしそれ以上の人のためにも出されるのであって (s.11(4))、裁判所は、両親の間で分担されるような監護に関する取り決めについて、たとえば学校のあるときは一方と、休暇中は他方と、とか、週日は一方と、週末は他方と、とかいう具合に、共同居所命令 (joint residence orders) の手段によってこれを承認する」として、「子が数週ごとに代わるがわる各親と生活することを認める権限を裁判所に与えている」と述べるが、同時に、「裁判所がたやすくそのような命令を出すかどうかは疑わしい」ともする (同・児童法の改革—イギリスのスタイル—1998年児童法入門 (川田昇訳) 研究年報 (神奈川大学法学研究所) 一二号 (一九九一年) 一〇六頁。
- (23) 報告書は、「父親の組織する有名な圧力団体である *Family Needs Father (FNF)* の見解をその代表的なものとして紹介する (*Ibid.*)」。

- (24) Ibid., para.56.
- (25) Ibid., para.59-61.
- (26) The Government Response to the Constitutional Affairs Select Committee Report, op. cit., paras.36-38.
- (27) 本報告中の参照。
- (28) Every Child Matters: Next Steps, 2004, p.44.
- (29) Cm 6273, p.29, paras.84-5.
- (30) Cm. 6452, p.37, para.99.
- (31) Ibid., p.36, para 94.
- (32) Cm 6273, p.29, para 81.
- (33) Cm. 6452, p.36, para 96.
- (34) Ibid., p.38, paras 100-101.