

報告 (2)

イギリスの家事事件処理手続と担い手の構成 —— 合意形成援助とCAFCASS ——

南 方 暁

1. はじめに
2. イギリスの離婚実態と子どもをめぐる紛争
3. イギリスの離婚法と離婚手続の概要
4. 離婚手続と合意形成援助
5. 合意形成援助機関
6. Children and Family Courts Advisory and Support Service (CAFCASS)
7. むすび

1. はじめに

㊦ 本稿の目的

本稿では、イギリス①の家事事件処理をどのような機関やスタッフが担っているかについて触れてゆくことにする。イギリスの制度および原則は、日本のそれと大きく異なるので、我が国の家事事件をめぐる様々な問題を議論する場合、直ちに参考になり活用できるかは疑問である。しかし、家族紛争の処理における、当事者の位置づけ、関与機関の位置づけ、民間機関の位置づけ、適正手続をめぐる対応など、家事紛争処理をめぐる原理原則に関しては参考になるものが多い。そこで、我が国での議論に参考となる原理と仕組みに焦点を当て紹介してゆくことにしたい。

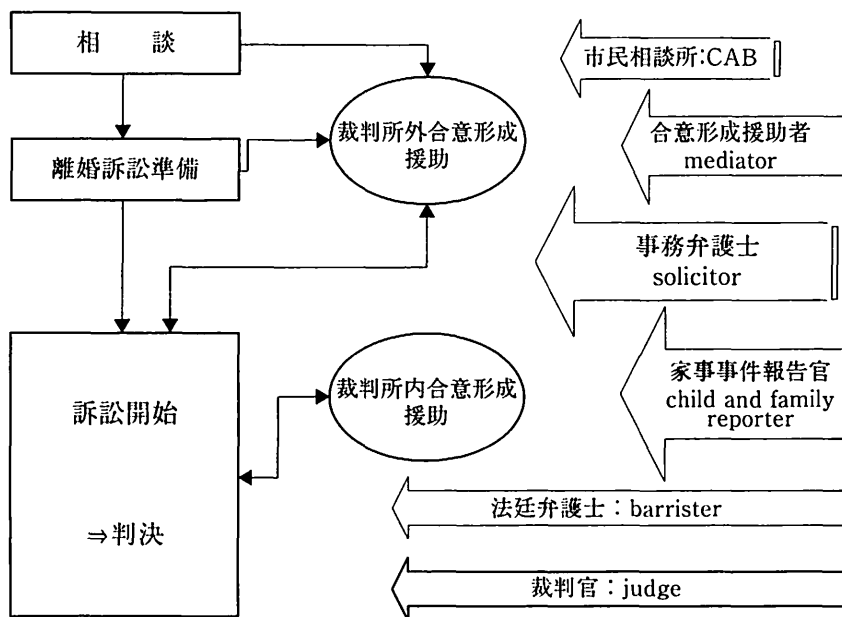
イギリスにおける家事紛争処理は、日本の家族法や家庭裁判所を念頭におくと理解しにくいところが多い。第一に、日本法では親族相続に関する条項は民法の一部であるが、イギリス法では相続はまったく別の領域という位置づけで司法介入がなされている。第二には、日本における家庭裁判所は親族相続に関わる紛争②の管轄権を有するが、そのような権限を有する独立した家庭裁判所はイギリスには存在しない。きわめて単純化すると、婚姻をめぐる紛争、親子をめぐる紛争、夫婦家族③単位の扶養をめぐる紛争が家族法の対象となっているに過ぎない。

本稿では、家事事務の担い手に関して検討を進めて行くが、以下に触れるように担い手全体を扱うのではなく対象を限定し、①日本の離婚調停に関係すると思われる離婚手続の中での合意形成援助④について、②家庭裁判所調査官に相当する Children and Family Courts Advisory and Support Service (CAFCASS) の家事事務報告官 (Child and family reporter) について、離婚事件を念頭に置いて触れてゆくことにする。

(f) イギリスにおける家事事務の担い手

イギリスにおける家事事務の担い手として、複数の機関を挙げることができる (図1参照)。本稿では、CAFCASS を扱うことにするが、まずはじめに、言及しない機関について簡単に触れておく。第一には、最終的な判断権限を有する裁判官 (district judge など) がある。しかし、裁判官は県裁判所から高等法院まで、裁判所のレベルで、また、県裁判所によっても異なった権限を有することがあるなど複雑な構成となっている。さらに、家事事務の多くが当事者の合意によって事実上決着がついている実態があり、法廷での審理を中心とする家事事務はかつてほど重要性を持たなくなった。第二に、法廷弁護士 (barrister) は法廷での弁論に責任をもっているが、現実には当事者が厳しく対立して法廷で争う事件は限られており、その役割は相対的に小さくなってきている。第三に、事務弁護士 (solicitor) は、家事事務では手続の初めの段階から当事者に関わっており重要な役割を果たしている。家事事務を主として扱う事務弁護士もいるし、また、合意形成援助機関で合

図1 離婚事件に関わる機関



意形成援助作業に関与する者もある。当事者にとっては極めて重要な存在である。なお最後に、家事事件の直接の担い手とは言えないとしても、市民生活助言機関（Citizens Advice Bureau: CAB）を挙げることができる。この機関は、日常のレベルで生活をめぐる問題が生じた時には、市民にとって一番身近な相談機関であり無料で全国サービスを提供している。家事事件の当事者も事務弁護士に直接行く場合もあるが、まず、この機関で情報を収集することができるので、担い手の一端を果たしていると言えるだろう。

こうした機関とは異なり、合意形成援助者（mediator）やCAFCASSの家事事件報告官は、家事事件処理に直接関与する担い手として特色ある活動を行っている。イギリスにおける合意形成援助者は、離婚手続の中で重要な役割を果たしていると同時にその仕事への期待も高く、また、民間機関のスタッフが関わっており、仕事の内容や組織の有り様など異なるが、日本の家

庭裁判所の調停との関係で紹介に値するものである。また、家事事件報告官は、離婚事件などの当事者に面接して合意形成援助の支援や報告書作成、および子どもの事件などでは子どもの調査や代理人の職に就くなど、多くの家事事件で重要な役割を果たしており、家庭裁判所調査官と比較することのできるものである。

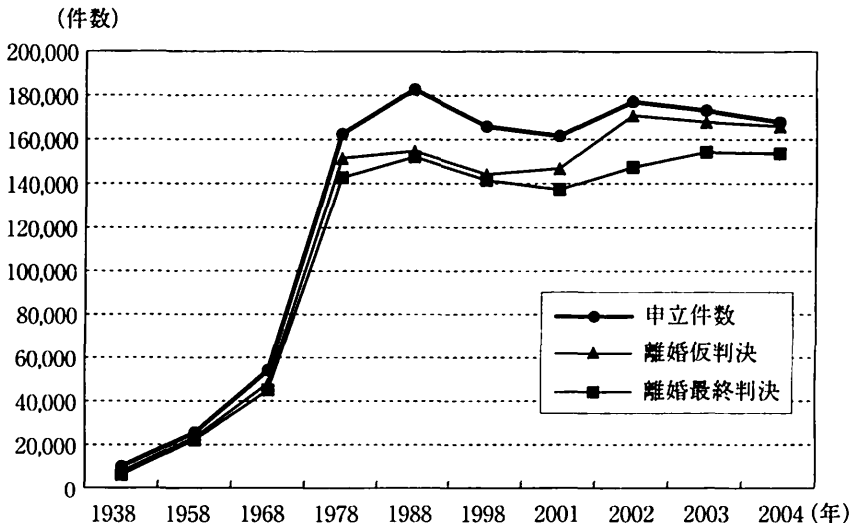
このような認識のもとに、本稿では合意形成援助者と家事事件調査官に焦点を当てて紹介してゆくことにしたい。

2. イギリスの離婚実態と子どもをめぐる紛争

(ア) イギリスの離婚の実態

イギリスは欧州では離婚大国である。1969年に離婚法 (Divorce Reform Act 1969) が改正されてから、今日まで離婚数の増加は著しく (表1 参照),

表1 離婚数の変遷



* Department for Constitutional Affairs *Judicial Statistics Annual Report 2004*, (<http://www.official-documents.co.uk>) p.75より作成。

様々な社会問題をもたらしてきた。司法制度に限っても、離婚事件の増加が法律扶助の制度を大きく変える原因となり、また、合意形成援助サービスなどの展開をもたらしてきた。一方、離婚による「家族解体」は離婚母子家庭の経済的困窮や福祉経費の増加も引き起こした。また、再婚の増加は複雑な家族関係を作り出し新たな家族関係が出来上がってきたといつてよい。

現行の1969年離婚法は破綻主義原則をとっており、回復不可能なほどに関係が破綻した場合には、離婚申立てができることになっている。

離婚は判決離婚のみが認められているが、1973年から導入された特別手続(special procedure)が離婚数のほとんどを占めている。1960年代以降「寛容な社会(permissive society)」となったイギリス社会では、離婚訴訟で争うことがかつてのような社会的汚名にはならなくなったが、当事者は経費やその他の様々な負担を考えて特別手続を選択している。特別手続には法律家が必ず関与するとは言っても、この制度を導入したことは協議離婚を事実上認めていると見ることもできる。

離婚手続は、離婚訴訟によるという原則はとられているが、現在では離婚に関係して処理すべき事項は、できるだけ、当事者の自律的な判断に委ねるべきであるとの見解がとられている。そして、自律的処理の原則に合致し、かつ、法的正義を実現することを目指す手続が用意されている。

例えば、すでに触れた1973年以降の特別手続の導入は、当事者に合意があり、それが法的に見て適切であることが確証できれば、公開の法廷で審理をして判決を出す必要はなくなった。また、離婚にともなう事項である夫婦の財産および扶養問題や子どもの処遇⑤や扶養については、附帯事項(ancillary relief)として処理する必要があるが、これも、可能な限り当事者の合意によるという運用が図られている。

その結果、離婚自体が法廷で争われ、法廷での攻撃防御の結果、離婚判決が出されるケースはきわめて少ないものといわれ、もっぱら、争訟性が高いのは、附帯事項に集中している⑥。イギリスの離婚に関する制度と運用は、このような実態を背景にしているのである。

離婚数は、1969年改正離婚法によって3倍以上となり、その後は、ほぼ変わらない数値を示しているが、婚姻数は目立って増加していないので⑦、離婚は依然として家族をめぐる重大な問題と言える。

(f) 子どもに関する紛争

すでに触れたように離婚それ自体をめぐる夫婦が法廷で争う事例は少なくなっており、ほとんどの事例は争いのない事件 (an undefended divorce) である。さらに、子どもの問題をめぐっても、両親の自律的判断を重視するという原則⑧、また、子どもの監護養育権をめぐることは、離婚後も父母には共同して親としての責任 (parental responsibilities) ⑨が課されるので、これをめぐる争いもなくなっている。そこで、問題になるのは、子どもの養育費用、離婚後の子どもとの同居、子どもとの交流、などが父母の間での主要な論点となってきた。しかし、こうした論点を処理する場合でも、「決定を出さない原則 (the 'no order' principle)」が採られており、①不必要な決定を出すことは誤っている、②両親が合意に達するなら決定を出さない、③裁判所はできるだけ介入を控える、との理解の上で実務は運用されている⑩。

① 子どもの養育費用をめぐる争い

子どもへの扶養決定は1991年法以降1995年まで減少し、その後は変わらない。これは、1993年に Child Support Agency が作られて、裁判所の介在なしに子どもの扶養については「取り決め」をすることができるようになったからである。

② 子どもとの同居をめぐる争い

子どもをめぐる紛争のなかで、離婚後どちらの親と同居するかに関して父母の意見が一致しないと、決定によって処理されることになる。子どもに関する事件の中で、約26パーセントを占めている (表2参照)。

③ 子どもとの交流をめぐる争い

子どもに関する争点で最も多いのは、交流をめぐる父母の見解の対立であり、55パーセントを占めている。

表2 子どもをめぐる父母間の紛争①

決定の種類	取り下げ	却 下	決定を出さない決定	認 容
親の責任付与決定	952	214	472	10,522
子ども法8条決定				
同居決定	1,480	178	1,246	31,878
交流決定	2,751	504	3,002	70,169
特定行為制限決定	342	27	216	9,556
特定事項決定	334	43	175	3,893

* Department for Constitutional Affairs *Judicial Statistics Annual Report 2004*, p.69 (<http://www.official-documents.co.uk>) より作成⑩。

なお、決定を出さないとして親の判断に委ねるケースは、おおよそ4パーセントくらいある。

3. イギリスの離婚法と離婚手続の概要

㌦ 離婚法の概要と手続の改正

周知のように1969年までは、離婚法は有責主義であった。1969年法は、破綻主義を導入したが、離婚訴訟において条文に列挙された「有責原因」を立証しなくてはならなかったのが、手続は面倒であったと言われる。また、離婚手続は、原則的には対審構造によるもので、対審構造における攻撃防御は、すさまじいものであることは経験済みであった⑪。アメリカ映画であるが「クレイマー、クレイマー」が描いた法廷での応酬は決して映画だけのものではない⑫。当事者の人格への攻撃や子どもを巻き込んだ、すさまじい争いとなり当事者の関係が一層破綻する可能性が高かった。法廷弁護士にとっては、専門家の業務の一環であり日常の「おしゃべり」あるいは「演技」に過ぎなくても、当事者にとっては、一生つきまとうトラウマにもなる恐ろしい経験である。

イギリス社会で離婚が増加するにつれて、1969年離婚法が、離婚原因立証の必要性や攻撃防御の対審構造を残しているため当事者にとっての過酷さは改正前と変わらない点が批判され、また、争いのない離婚の場合でも、訴訟費用や出廷への不安など利用者にとっては好ましくない状況があったため⑯、離婚手続をもっと簡単で当事者の関係破綻を可能な限り抑えようとする方針がとられた。1973年に導入された特別手続によって、①子どものない夫婦で、②当事者が離婚と離婚をめぐる諸事項に合意がある場合には、法廷での審理を省略して、裁判官が「非司法的 (administrative)」に離婚を認めることができるようになった。そのため、郵送による離婚 (divorce by post) と評されていた。その後、1977年には、子どもがある夫婦でも当事者が夫婦の問題と子どもの問題 (面接交渉や扶養など) について合意に至っている場合には、裁判官がその内容を検証して問題ないと判断すると離婚を成立させることができるようになった。

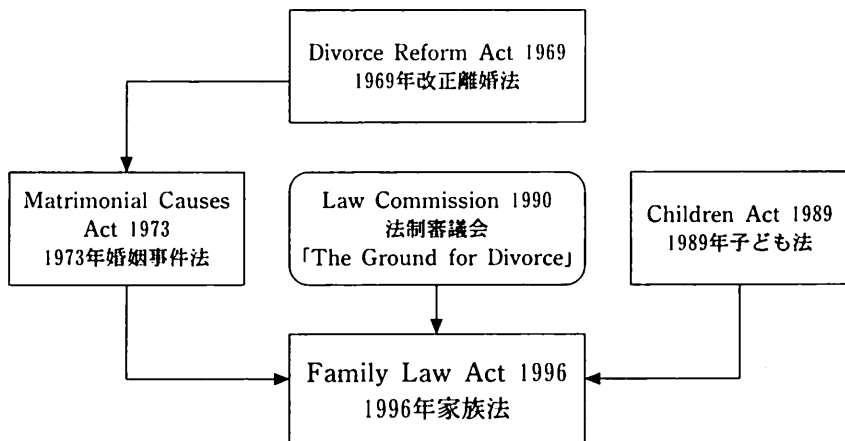
また、1970年代の後半から、裁判所内で合意形成援助⑰が試験的に始まり、その後、全国的に展開すると同時に、民間の合意形成援助機関も増加して、離婚手続にこうした合意形成の手続を組み込むべきであるという指摘につながっていった⑱。

しかし、当事者に合意ができない場合には、有責原因を立証しながら破綻を主張するという手続が残ったり、離婚当事者が離婚に当たって法律扶助を求めてその額が極めて巨額になったり、裁判外紛争処理 (Alternative Dispute Resolution : ADR) をもっと活用するべきであるという指摘が強くなされるようになって、離婚法改正の動きが出てきた。

この間、離婚をめぐる議論では、離婚 (婚姻破綻) を阻止する方向ではなく、婚姻破綻に直面する夫婦ができるだけ穏やかに関係を解消させるにはどうすればいいかという議論が展開された。つまり、「破綻した婚姻関係に尊厳ある終止符を打つ」ためにはどうするかが具体的に検討されるようになった。

また、すでに触れたように ADR への関心が高まる中で、離婚は当事者が主役であり、当事者が第一に自分たちの利害を十分知っているから、まず、

図2 1969年離婚法以降の関係法の動き



当事者に紛争の処理を委ねるべきであるという見解が強く支持されるようになった。その結果、裁判所はできるだけ関与しないというスタンスが取られるようになり、それは、子どもに関する事項において顕著であった。前述の1989年子ども法8条の「決定をしない決定」に典型的に見られるように、裁判所の決定による紛争の処理よりも、合意形成援助手続を利用した当事者の合意をまず尊重するという方針での運用となっていた^⑮。もちろん、無条件ではなく、手続的には最後に裁判官が当事者の合意をチェックするというプロセスは残っており、法的保護は指定されている。

(イ) 離婚手続の概要

① イギリスでは、離婚手続は離婚訴訟によるが^⑯、実際は離婚手続における当事者の自律的対応が重視されており、日本の協議離婚に近いものとなっている。しかし、最終的には判決により処理されるという原則は崩されていない。離婚訴訟前の合意援助手続の利用は、調停前置主義のような強制ではないが、合意形成援助手続を活用することは、事務弁護士が離婚事件に関与する場合、常に念頭におき、可能な限り当事者の間に合意が整理するよう働きかける必要があるとの了解はなされている^⑰。そして、合意形成援助

を受けるかどうかが複数ある法律扶助を認められる条件になっているので、法律扶助を受けたい者は、合意形成援助に積極的になると思われる。ただし、合意形成援助を必ず受けることが離婚訴訟の条件になっているのではない^①。

② 離婚をしたい当事者は、事務弁護士のところに出向いて離婚訴訟を提起したい旨の意思を伝え、事務弁護士が直ちに手続に着手する。訴訟を起こす前に、合意形成援助を受けるかどうか、特別手続を利用するかどうかなどの選択は、当事者に委ねられている。

③ 離婚訴訟は、通常県裁判所 (county court) ^②に提起されるが、争点の重大さによっては高等法院 (High Court) で扱われることもある。離婚事件ではないが婚姻破綻をめぐるいくつかの事項に関しては治安判事裁判所 (Family Proceedings Courts) に限定的な管轄権が認められている^③ (図3参照)。

④ 当事者が離婚その他の事項に関して争いがない場合には、特別手続によることになり、当事者は書面を作成して裁判所に提出するだけである。裁判官は、提出された書面を審査して離婚および子どもの処遇をめぐる不審な点があれば、離婚を認めることになる。まず、離婚仮判決 (decree nisi) が出され、もし異議がない場合には、6週間後に申立人が離婚最終判決 (decree absolute) を出すよう裁判所に申し立てる。裁判所はそれを受けて最終判決を出す。この期間内に、申立人が離婚判決の請求をしない場合には^④、相手方は離婚仮判決が出てから6週プラス3ヶ月経過すると、離婚最終判決を出すよう請求することができる^⑤ (図4参照)。

このようにして、当事者に争いのない離婚は、裁判官が自室で情報を求めることはあっても、法廷での審理なしに終わることになる。

⑤ 県裁判所の裁判官は、事案が複雑である、深刻であるなどと思量すると、高等法院に移送することができる^⑥。争いある離婚 (a defended divorce) の場合、相手方は離婚事件に関して法律扶助を受けることができるが深刻な問題となる。争う意思があっても、条件が整わないと扶助が認められないので、金銭的な持ち出し覚悟で争わなくてはならない。法律扶助を

判断する機関が、争う理由が十分でないと判断して法律扶助を認めない可能性もあるので、当事者にとって離婚を争うかどうかの判断は難しい。

離婚仮判決に対して相手方が納得できないときは上訴することができるが、その場合には、上訴理由として十分な内容が求められており、例えば、離婚の申立ての内容があまりに「一般的すぎる」ために、相手方としては反論できないなどが上訴理由として考えられる④。

図3 離婚手続の概略図 1

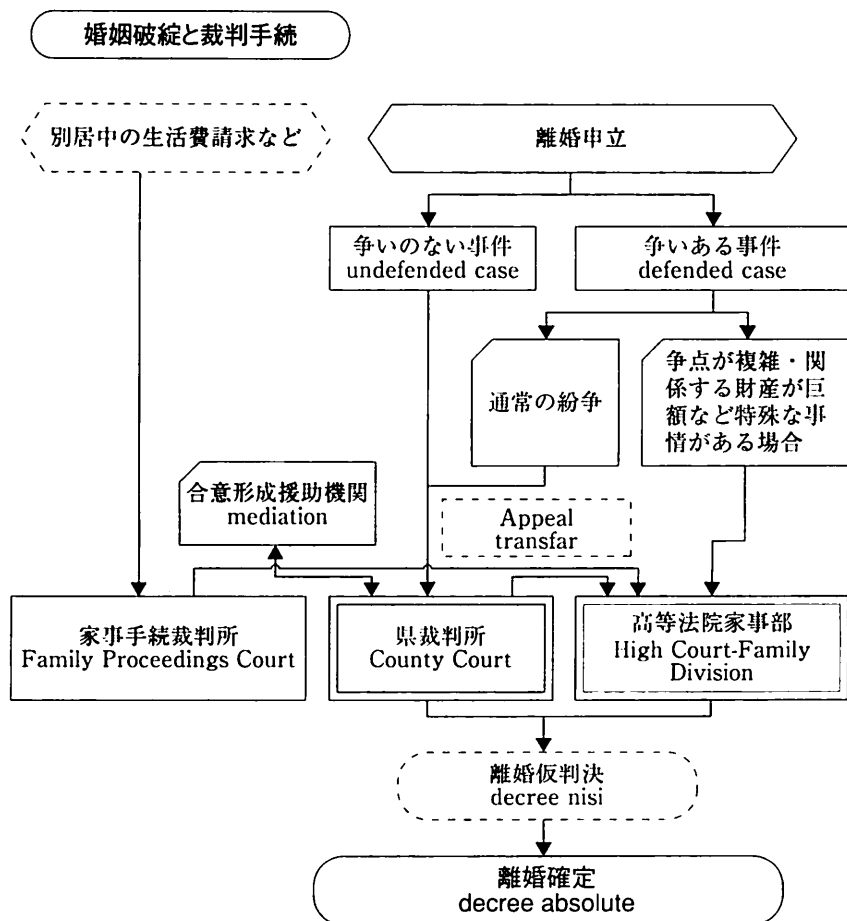
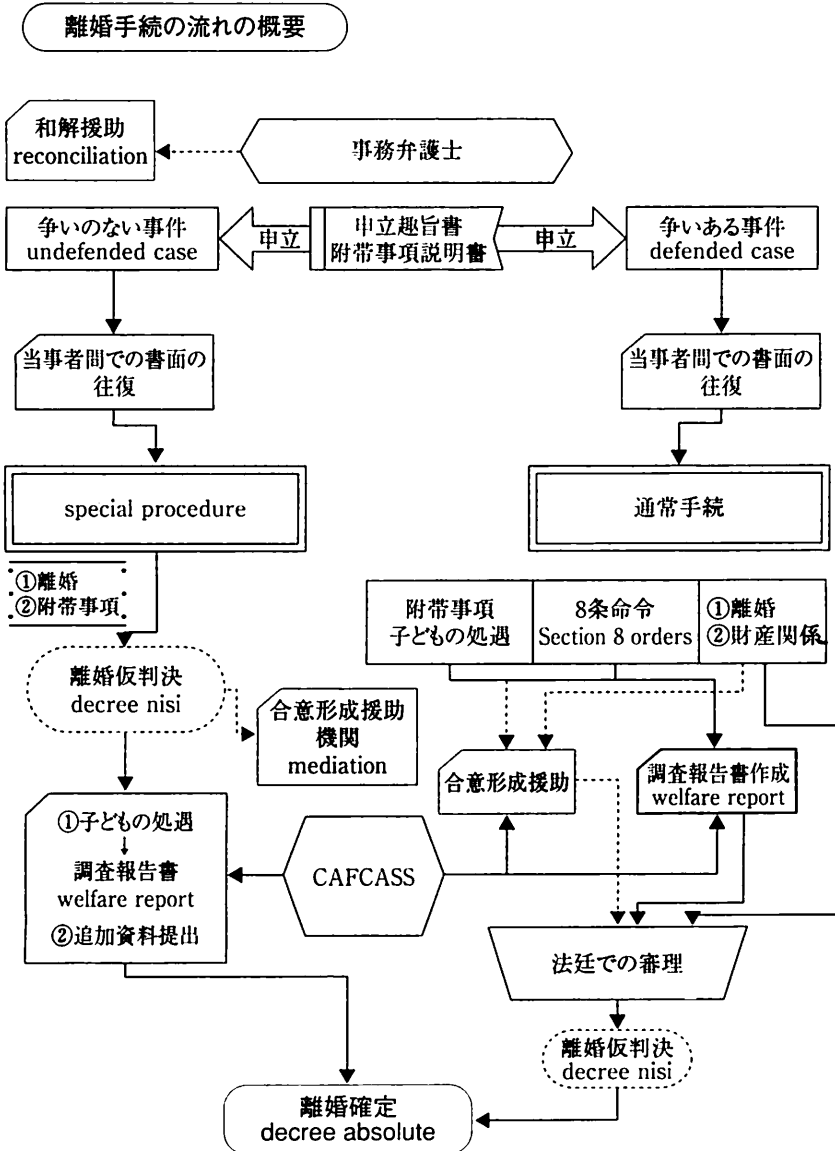


図4 離婚手続の概略図 2



* 8条決定とは1989年子ども法8条に基づくものである。

(ウ) 離婚本訴と附帯手続 (ancillary relief) との関係

離婚それ自体を争う当事者が少なくなったため、離婚にともなう財産処分や子どもに関する争点が主たるものとなってきた。さらに、附帯事項については手続の変更もあり、次のような状況が見られるようになってきた²⁸⁾ (表3参照)。

① 第一に、離婚事件に裁判所が早期の段階から関与して決着を図ることができる運用が2000年より実施された。そこでは、裁判所が主導的な立場にたって、法廷での審理に代わる紛争処理の会合を提供して当事者の判断を早めに行えるような機会を設けることになった。同時に、訴訟申立関係の書類を書く段階において、訴訟に関する費用がどの程度かかっているかを提出させて当事者にコストに対する認識を深めさせることも行われるようになった²⁹⁾。その結果、審理時間や費用が少なくなったと言われている³⁰⁾。

② 附帯事項とは離婚にともない処理するべきものである。夫婦の財産分割をめぐる事項、夫婦の扶養をめぐる事項、子どもの扶養をめぐる事項、子どもの養育をめぐる事項、子どもとの交流権をめぐる事項などである。ただし、1991年子ども扶養法 (Child Support Act 1991) が1993年4月5日より施行されたことにより、子どもの扶養に関する事件は、子ども扶養機関が直接の権限を有するようになったので、裁判所は離婚時の取決めを確認すれば、その後は、取立てなど直接関与することはなくなった。

表3 附帯事項として処理された事件数

附帯事項に関する決定の概要	2003年	2004年
生活費定期支払決定	—	5,862
一括支払決定	8,822	10,200
財産分割調整決定	10,740	11,673
子どもへの扶養決定	12,310	15,612
その他の合意決定	—	58,344

* Department for Constitutional Affairs *Judicial Statistics Annual Report 2004*, p.76 (<http://www.official-documents.co.uk>) より作成。

4. 離婚手続と合意形成援助

(ア) 裁判所外合意形成援助機関 (mediation / out of court conciliation)

離婚訴訟の多くは、当事者の協議によって離婚やそれに伴う財産的事項ならびに子どもをめぐる問題は処理され、特別手続によって完結する。そのような事例でも、離婚当事者は裁判官による事案の検討の前に、CAFCASSの家事事件報告官 (Child and Family Reporter) の助力を得て、当事者で話し合いを持つことがある。ただ、これは、離婚訴訟の手続を確認する程度の内容であり、時間も短く本来の離婚に関する協議とは異なるものである。

離婚を特別手続で行う当事者は、具体的な争点については裁判所外の合意形成援助機関に自ら出向いて行き、そこで離婚に関する合意を形成することは可能である。そして、そこで形成された合意が、裁判官によって内容を検討されて、離婚をめぐって、とりわけ子どもの処遇をめぐって問題がないと判断された時に、離婚は認められることになる。

裁判所外の合意形成援助は、離婚訴訟提起する前か離婚訴訟と平行して、当事者が自己の判断で受けるものであり、合意形成援助機関は、法的には当事者に対して何かを強制する権限をまったく持たない。裁判所外の合意形成援助サービスは、すでに触れたように色々な機関によって提供されており、限りなく無償に近いものから有償のものまで多様な内容で提供されている。また、基本理念やサービス提供上での倫理コードなどは全国で統一したものを持っているが、現実のサービスはそれぞれの機関の独自性を発揮できるようになっている。

(イ) 裁判所内合意形成援助機関 (conciliation / in court mediation)

離婚訴訟が提起された時に、裁判官が当事者に命じて行う合意形成援助である。裁判官の指揮下で行われる合意形成であるが、合意に至る当事者のコミュニケーションを円滑にするために家事事件報告官が関与したり、事務弁護士も同席したりするなどして、合意を作ることが期待されている。こうした仕組みは1970年代の後半より、ブリストル地域の裁判所が試験的に始めた

ものであるが、現実には裁判官が当事者に圧力をかけたり、合意形成を支援する設備なども不十分でプライバシーが守られなかったり、十分な議論ができないなどの問題点が指摘されたので、後に手続が修正されることになった^⑪。

(ウ) このように、合意形成援助は、裁判所の外と内に置かれており、その提供するサービスの内容は多様である^⑫。裁判所外の合意形成援助機関は一定の条件を満たせば活動することが許されるし、合意形成援助者の組み合わせも、例えば、カウンセラーのみのところからカウンセラーと法律家が組で対応するところ、事務弁護士協会のように法律家が主となっているところ、さらには次に触れるように CAFCASS の専門スタッフがかかわることもある。

5. 合意形成援助機関

(ア) 合意形成援助機関の概要

合意形成援助機関は独立性をもって活動しているが、全国機関として1981年に創設された NATIONAL FAMILY MEDIATION (NFM) がある。この組織は全国で約60の非営利の団体のネットワークで、家族合意形成援助サービス (Family Mediation Services in England and Wales) からなるものである。その他には、1988年創設された事務弁護士連合会と連携して財産問題から子どもの処遇まで広い事項をカバーして合意形成支援 (comprehensive mediation) を行う「ADR Group Family Mediation Training, the Family Mediators Association」、総合的援助をする法律家による支援機関である「Family Mediation Scotland」「National Family Mediation and the Solicitors Family Law Association」などがある。これらの機関は、当事者が婚姻しているか否かを問わず、別居、離婚などに巻き込まれている当事者への援助を提供する民間の機関である。

また、NFM は、CAFCASS と関係をもっており、地方当局の経済的支援を受けて子どもの代理事件にも関与している。合意形成援助サービス提供

に関しては、NFM の中で 1 機関だけが、the Legal Services Commission (LSC) ⑬と密接な関係をもち、経済的に困窮しているために合意形成援助を受けにくい人々への支援体制を強化している。その他には、9 機関がカウンセリングを主とする人間関係をめぐる紛争に対して支援サービスを提供している Relate ⑭と関係を、8 機関が NCH ⑮(NCH Action for Children) により運営され、その他が、地域の信託機関から活動のための経済的援助を受けている。

(イ) 合意形成援助の内容と性格

① 合意形成援助

合意形成援助者は、別居、子どもに関する事項、資産財産の処分に関して当事者が協議の上で納得して合意に達するよう支援を行うものである。合意形成援助は、中立かつ専門家である第三者の支援を受けて、当事者が直接自分たちの問題について交渉すること (directly negotiating your own decisions) を目指しており、事務弁護士など代理人を通しての交渉とは異なっている。また、まったく強制されないもの (voluntary) である。

合意形成援助には、紛争処理を円滑に行えるという点で大きな期待がかけられているが、すべての紛争に活用できるとは限らないと解されている⑯。

② 合意形成援助の長所

合意形成援助は、当事者が敵対的でない (amicably) 形で関係を解消することができる、関係解消後も元配偶者との関係を悪化させないだけでなく良好に維持することができる、離婚後に引きずる心の痛みや怒りの感情を可能なかぎり少なくすることができる (less bitterness and resentment)、子どもとの処遇に関して当事者がより納得する結論を導くことができる、そして、子どもとの交流についての対立を抑えることができるなどの利点があるとされている。

③ 合意形成援助者

合意形成援助者には、紛争に直面して混乱している当事者に対して、検討すべき課題の整理や特定、必要な情報収集への示唆、当事者が受け入れや

すい合意の検討、子どもの処遇に関する意見などを提供することが期待されている。

合意形成援助者は、当事者を支援するに当たって、公平な第三者として関与すること、考え方や感じ方を当事者が建設的に相互交換できるようにすること、当事者が情報を得て決断をできるように援助すること、自分の家族にとって何が最適なことを知っている者は当事者だけで他にはいないと自ら認識できるように支援すること、などを念頭において当事者に働きかけるとされている。ただ、合意形成援助者は、当事者の合意を強制する力をもつわけではなく、援助者が子どもの処遇および当事者の経済的問題についてベストの選択肢を助言 (to advise) することもない。また、個人の利益を守る (to protect) 立場ににいるというのでもない。

通常、援助過程の終わりに合意の要約を書面により作成するが、これには法的拘束力はない。そこで、裁判所外の合意形成援助の場合には、手続に事務弁護士が関与したほうがよいとされている。さらに、最終段階での文書作成に事務弁護士が関与するだけでなく、合意形成援助がなされている間も、当事者に法的に適切な情報の提供や助言をするために事務弁護士が関わることを期待されている。

④ 合意形成援助と秘密保持

合意形成援助は非公開で行われるので、当事者の秘密は守られる。また、合意形成援助の内容は、そこで述べられた事実がすでに知られた事実 (open information) を除いて秘密とされ (strictly confidential)、後日法廷で証拠として用いられることはない。また、情報の開示については、子どもの福祉を侵害することに関する情報を除いて、当事者の同意を必要とする。

(ウ) 合意形成援助者の養成

合意形成を援助する者には一定の専門性が求められるので NFM が1996年に創設した UK College of Family Mediators が教育訓練を行い、また、合意形成援助に関する原則や実務指針などの検討を行っている。

ここでは、すでに合意形成援助者として活動している者とNFMに関連をもつ機関の援助者を養成訓練している。

① 合意形成援助者の採用

合意形成援助者は、法律家、カウンセラー、ソーシャルワーカーなど多様な履歴や経験を持つ者などで、合意形成援助に関係する学位か職業上での資格、あるいは、人間関係 (the conduct of interpersonal relations) に関する仕事に5年以上勤務している者から、全国選抜基準 (National Selection Criteria Selection) によって選ばれている。

選抜は、面接によって行われ合意形成援助者を希望する者の知性、対人的要素、倫理的かつ人格的要素、意欲 (intellectual, interpersonal, ethical and personal motivation) が検討されることになる。

② 訓練の概要

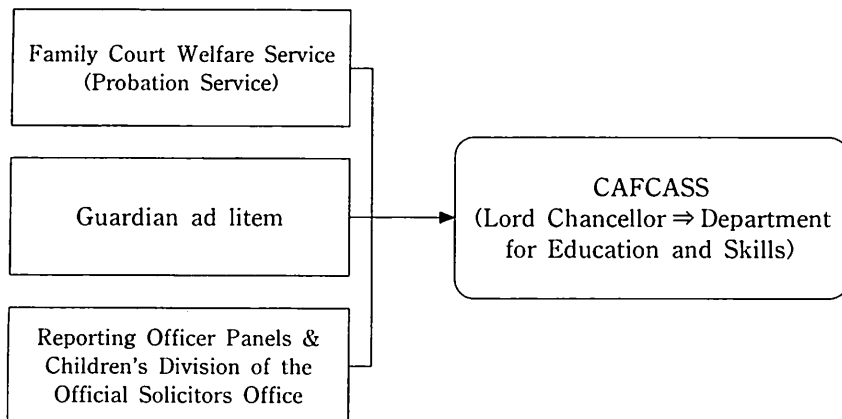
養成にはUK College of Family Mediatorsがあたり、最低1年の講義とスーパービジョンならびに実務訓練 (In-Service training) が行われる。訓練では、合意形成過程に関する基礎的な知識や技法が教授され、財産や金銭をめぐる問題 (property and finance)、子どもの処遇をめぐる問題、夫婦間暴力をめぐる問題など、家族に関する事項を学ぶことになる^{④7}。

6. Children and Family Courts Advisory and Support Service (CAFCASS)

㌦ CAFCASSの仕組みと運営の状況^{④8}

本機関は、2001年4月1日、the Criminal Justice and Court Services Act 2000に基づき、これまでにあった家族や子どもに関する機関を統合して創設された non-departmental public body である (図5参照) ^{④9}。本機関では、新たに置かれた家事事件報告官 (Children and Family Reporter) が、これまでプロベーション・オフィサー、訴訟上の後見人、子どもの公的代理人が担ってきた役割を引き継ぐことになった^{④0}。

図5 CAFCASS 創設前の機関と CAFCASS



* 2004年1月12日からは大法官府の廃止にともない Department for Education and Skills の下に置かれている。

(イ) CAFCASS の業務

本機関は、大別すると4つの領域で活動する。第一は、子どもの福祉が問題になる（可能性のある）家族紛争（family proceedings）に関与すること、第二には、子どもの利益の保護および促進（to safeguard and to promote the welfare of the child）に関する事項へ関与すること、第三は、子どもに関わる法的手続において助言を行い、取り決めの作成に関与し、必要な場合には子どもの代理をすること、第四は、監護事件・後見事件・養子事件・合意形成事件などに関する裁判所に対して報告書を作成すること①、である。

① 家族構成員が関わる事件（Private Law Service）

1. 裁判前の事前面接

家事事件報告官は、裁判官による審理に入る前に、当事者と1時間程度の会合をもって、訴訟審理に直ちに入るかどうかを協議することがある。これは実務として事実上行われているものである。そこで合意が成立する可能性があると判断されると、家事事件報告官は合意形成援助の有用性を告げて当

事者が合意形成援助サービスを受けるよう示唆することができる。

2. 家事事件での調査・報告

1989年子ども法に関する事項や子どもの処遇や子どもとの面会交流をめぐって^{④2}、裁判官は、決定を出すに当たって専門的な調査が必要であると判断すると、家事事件報告官に対して報告書を提出するよう命じることができる。家事事件報告官は、当事者との面接調査などを行い裁判官に報告書を提出する^{④3}。

裁判所は、子どもに関する事件を処理するに際して、①子どもの年齢と理解力に配慮した上で、子どもの希望や感情、②子どもの身体上、情緒上、教育上での必要性、③当該状況のもとでの変化が子どもに与える影響、④裁判所が検討すると思われる子どもの年齢、性、生育背景や性格、⑤子どもが被っている、あるいは被る可能性のある精神的な痛み、⑥裁判所が子の福祉に関連ありとして検討することになる親および関係者の監護能力、⑦当該事件に関して1989年子ども法のもとで裁判所に認められている権限の範囲、などをチェックしなくてはならない^{④4}。そこで、家事事件報告官は、このようなチェックリストを念頭において調査報告を行うことになる。

3. 合意形成援助

裁判官は、当事者が子どもの処遇や離婚に関する取り決めに関して合意を形成できるように家事事件報告官に調整を命じることができる。この働きかけによって、合意が成立すると裁判官はそれに基づいて判決を下すことができる^{④5}。

4. その他のサービス

離婚後、同居しない親と子が面会する取り決めがなされた場合、子どもの奪い合いを防ぎ、子どもの福祉を確保しながら親との交流を促進するために、交流センター（Contact Centres）での親子の面会に関する事前調整や面会に立ち会うことも活動の一環として行われている。こうした交流センターは、無償のものから有償のものまで機関によってその支援体制が多様であるが、安定した雰囲気の中で親子の交流を実現するサービスを提供している^{④6}。交

流センターの援助活動へ関与することにより、家事紛争に関する専門家である家事事件報告官は、当事者が安心して面接や交流を継続することを支援する役割を担っているのである④。

② 公的機関が関わる事件 (Public Law Cases)

1989年子ども法8条事件の中でも、子どもを公的機関が収容する事例 (care proceeding)、親と施設に収容されている子どもとの面接交流の事例 (contact order) など、親同士の紛争ではなく親と子どもの保護機関との争いが生じた場合にも、CAFCASSのスタッフは子どもの福祉を確保するために、報告書を作成したり利益代表になるなど関与することがある。2003年から2004年にかけて、この種の要請が13,416件なされている⑤。

③ スタッフの行動基準

家事事件報告官などCAFCASSのスタッフが調査や調整活動をする場合、1994年に内務省 (Home Office) が作成したプロベーション・サービスに関する指針 (National Standards for Probation Service Family Court Welfare Work) に基づくものと解されている⑥。この指針は、子どもが関わる事件 (1989年子ども法に関する事件) で遵守すべきとして作成され、①ジェンダー、人種、固有の文化、宗教に留意する、②性、年齢、人種、言葉の障害、教育水準などで差別しないよう配慮する (必要な場合には通訳などを活用する)、③個別の事情を十分理解する、ことなどを強調している。

(ウ) CAFCASSの扱う事件数

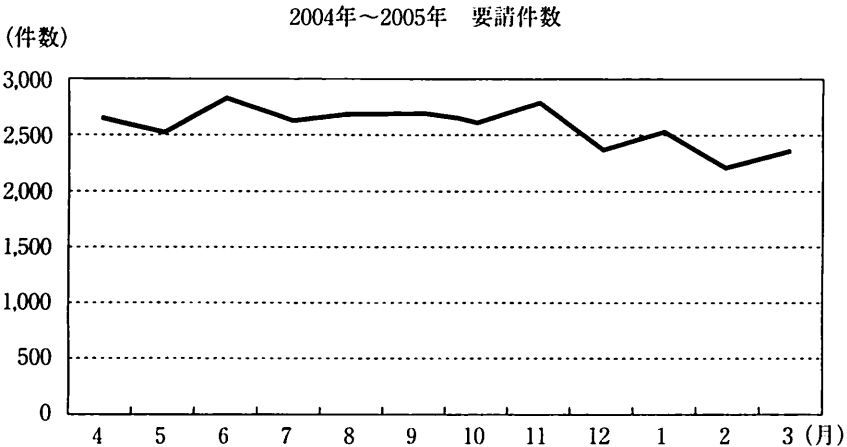
CAFCASSへ対応要請のあった事件は、2004年4月から2005年3月まで、44,229件あり、そのうち私人間の紛争は、30,813件であった⑦。そのうち、最も多い事件は親子間の交流をめぐる事件で25,861件、次に離婚後どちらの親と同居するかをめぐる事件で9,617件であった⑧。

(エ) CAFCASSの家事事件報告官

① 家事事件報告官と報告書作成

子どもがいる離婚夫婦が、子どもの処遇に関して合意に達しない場合、裁判官は、子どもの福祉について家事事件調査官に調査命令を出すことができ

表4 家族構成員が関わる事件における CAFCASS への関与要請数



*CAFCASS Annual Report and Accounts 2004-2005 op.cit., p.26より作成。

る⑤。報告書作成には10週間程度かかるので、事例によっては、この調査活動中に家事事件報告官による当事者への関与を通して当事者が合意に至ることもある。報告書が作成されると、裁判所に提出されるだけでなく、当事者の代理をしている事務弁護士にも写しが送付される。なお、家事事件報告官は、報告書に関するいかなる情報も裁判所の許可なくして開示してはならない⑤。

報告書が裁判所に提出されると、裁判官は他の法によって禁止されていない限り、報告書に記載される情報、見解、その他の証拠を考慮することができる⑤。

② 報告書の作成過程

家事事件報告官は調査命令を受けると、当事者に面接して情報を集めることになる。子どもからも情報を面談によって収集するので、その場合には、子どもの年齢や理解力を考慮しなくてはならない。また、面談した子どもに対して、その年齢や理解力の程度に応じて、調査の意味や報告の内容を子どもに適切に説明する必要があるとされる⑤。人間関係に関する専門家である

家事事件報告官は、専門的な技法や理論を使って面接調査を行い、適切と思われる勧告を含めて、報告書を作成提出する。

なお、当事者の多くは家事事件報告官の仕事を肯定的に受けとめているが、裁判の結果との関係で、不公平な関与であったとか十分主張を理解してもらえなかったなどの不満が当事者から出されている⁶⁶。また、報告書の作成提出に遅れが見られることも指摘されている⁶⁷。

③ 報告書と裁判官の判断

裁判官は、決定を下すに当たって、自己の裁量権限に基づき判断してよいので報告書に書かれた勧告に拘束される義務はないし、報告書を採用しなくとも決定の法的効果には影響はない。しかし、専門職である家事事件報告官の報告書あるいは勧告を採用しない場合には、採用しない理由を明記しなくてはならないとされている。また、必要な場合には、家事事件報告官を法廷に出廷させ、証言を求めなくてはならない。この運用は、明文ではなく判例に基づくものであるが⁶⁸、家事事件報告官の専門性を重視するものであり、イギリスの家事紛争処理過程の特色と言えよう。

④ 家事事件報告官の報告書への異議と証言義務

当事者が報告書作成中に不満がある場合には、事務弁護士を通じてあるいは CAFCASS の地区所長に対して不満を述べることができる⁶⁹。報告書がすでに作成された場合には、家事事件報告官の報告書あるいは法廷での証言に関して、当事者は法廷で質問できるが、裁判所はそれを制約することができる⁷⁰。

家事事件報告官は、法廷での証言を守秘義務のあることを理由に拒否できるかについては議論がある。家事事件報告官の前身である裁判所福祉官 (Divorce Court Welfare Officer など) は裁判所に所属するという扱いであったので、証言拒絶ができたが、CAFCASS になってからはその理由が使えなくなったため実務上今後どのように扱われるか問題とされている。

7. むすび

イギリスにおける家事事件処理の制度は日本のそれとは大きく異なっており、異質の制度から日本にはどのような示唆を得られるのであろうか。イギリスにおける家事事件処理に関与する機関や人々に関する原則や実務の扱いを踏まえて、以下のことを指摘することができる。

第一は、合意形成援助（mediation）と日本法のもとでの調停制度とは、その原理と運用が異なることである。合意形成援助では、紛争当事者が合意形成援助者の援助によって争点を整理して合意のための努力をすることになっているが、あくまでも離婚の法的手続とは切断された場で行われている点が重要である。当事者の合意を形成する場と、最終的に法的承認を与える場が明確に切断されているのである。たとえ裁判官による審理が実際にはペーパーワークに近いものだとしても、当事者の自律的判断を重視するためには、裁判官が関与する場と当事者が判断する場を手続的にきちんと分けるという姿勢は重要である。そして、当事者の自律的な判断が法的に不当な結果を招かないように、合意形成援助の場に、事務弁護士などの関与が用意されているのである。日本における調停前置主義や新人事訴訟と調停の関係をめぐって当事者の自律性を論じる場合には、こうした峻別の姿勢と法的保護の仕組みが用意されていることは参考になるであろう。

第二は、CAFCASSのような機関の存在である。本機関は、従来あった離婚裁判所福祉官などに見られる政府機関（自治体も費用負担をしていた）ではなく、半公的な性質をもつものであり、公的な機関がどうしても避けられない、小回りのきかない状況を改善することが新たな機関創設理由の一つであった。CAFCASSの評価はまだ時間がかかると思われるが、事件に対する柔軟な対応ができるという利点がある反面、予算獲得のために成果や評価に汲々とする危険も否定できない。家庭裁判所の業務の裁判所外への一部開放などが議論される場合には、CAFCASSのあり方などは参考になると思われる。

第三は、家事事件報告官の役割や位置づけである。家事事件報告官は、専

門職としてその役割に期待が高く、また、評価や位置づけがなされている。特に調査報告書の扱いをめぐることは、裁判官が採用しない場合、不採用についての説明義務を裁判官に課しているなど、家事事件報告官の仕事を尊重する実務は考慮に値すると思われる。裁判所において法的正義を体現する裁判官と人間関係の専門家である家事事件報告官の協業がよりよい結果を生むとすれば、こうした専門職の役割を尊重することが必要である。

このように、裁判所外の合意形成援助サービス、CAFCASS、そして家事事件報告官の役割への期待と評価などがイギリスにおける家事紛争を適切に処理するための、担い手の特色であると言えよう。

注

- ① 本稿では、イギリスとはイングランド・ウェールズを指し、連合王国 (United Kingdom) ではない。
- ② 相続は純然たる民事事件である。なお、検認 (probate) によって遺産処理がなされるが、遺言に争いのない事例は家事部が、遺言に争いのある場合には大法官部が扱う。
- ③ ここでは夫婦家族 (a conjugal family) を言う。
- ④ 調停という用語を使わず耳慣れない「合意形成援助」(conciliation / mediation) と言うのは以下の理由による。日本法における家事調停の位置づけをめぐる、単純化すると、その核となるものが当事者の合意なのか裁判という判断なのかという議論があるが、どちらにしても司法の場で行われるという特色がある。しかし、イギリスにおいては裁判所外での話し合いの場もあり、それは司法機関とは極限、社会的機能などにおいて質的に異なっている。したがって、イギリスにおける当事者の話し合いの場を調停と名づけることは、日本的な意味で理解され誤解を招く危険があると考えるので、調停ではなく合意形成援助とする。
- ⑤ 1989年子ども法 (Children Act 1989) によって親の責任 (parental responsibility) という概念を前提にした体制になったので親権 (parental rights and duties) の帰属問題は起きない。

- ⑥ 事務弁護士養成コース (Legal Practice Course) のテキストには、争訟性ある事件に関する記述が少ないのも、当事者の協議離婚に近い現状を反映していると思われる。
- ⑦ 1972年に480,000組であったが、2003年には306,000組に減っている (C Summefield and B Gill ed. (2005) *Social Trends 35* Office for National Statistics p.23)。
- ⑧ Section 1(5) of the Children Act 1989.
- ⑨ Section 1 of the Child Support Act 1991など参照。
- ⑩ S Cretney, J Masson and R Bailey-Harris (2002) *Principles of Family Law 7th ed.* Thomson p.572.
- ⑪ 子ども法8条事件には、施設に収容されている子どもの親や現に当局の監督のもとに置かれている親からの申立事件もある。施設収容の子どもとの面接をめぐる申立てなどであるが、ここでは触れない (public law cases と言われている)。
- ⑫ すでに触れたように、①決定を出さない決定 (order of 'no order') は、裁判所の介入を可能な限り抑えて当事者の自治に委ねるという子ども法の基本原則の一つを反映したもので、ケースの事情から判断して、裁判所は親の判断に委ねるという内容の決定である。次に、②親の責任付与決定 (parental responsibility order) は、親の責任を継親や母親と婚姻していない父親、子どもを事実上監護している者に付与する決定、③同居決定 (residence order) は、離婚に際して父母のどちらかと同居するかを決める決定、④交流決定 (contact order) はいわゆる面接交渉の決定、⑤特定行為制限決定 (prohibited steps order) は、親が子どもを裁判所の許可なしに移動させてはいけないなどの特定の制約を命じる決定、⑥特定事項決定 (specific issue order) は、子どもの姓の変更とか学校の転校など特定の事項に関して、裁判所が下す決定である (1989年子ども法8条1項など)。
- ⑬ 拙稿 (1992年)「イギリスの離婚」老川覚・有地亨編『離婚の比較社会史』三省堂 212頁以下。
- ⑭ Robert Benton (Director) 'Kramer vs. Kramer' (1979).
- ⑮ N Lowe and G Douglas (1998) *Bromley's Family Law 9th ed.* Butter-

worths p.230.

- ⑯ Conciliation と Mediation の定義は難しい。ある論者は、前者はどちらかと言えば裁判所内、後者は裁判所外でのものを指していたとし (S Cretney 'Conciliation, reconciliation and mediation' in J Westcott (2004) *Family Mediation - Past, Present and Future* Family Law p.18), また、前者は後者の技法の一つであるとする者もある (J Black, J Bridge & T Bond (2004) *A Practical Approach to Family Law* 7th ed. Oxford UP p.80)。
- ⑰ 社会の変容とブリストルでの最初の合意形成援助サービスの展開については M Murch (2004) 'The Germ and the Gem of an Idea' in J Westcott (ed.) *Family Mediation Past, Present and Future* Family Law, p.21 ff and L Parkinson 'Family Mediation in Practice - a 'happy concatenation'?' in J Westcott, op.cit pp.33ff. 参照。
- ⑱ 1996年離婚法では、離婚手続が一層簡単になる一方で、日本法における調停前置主義的な性質をもった「強制的な合意形成援助」が導入された。家族の安定を守るためにただちに離婚訴訟ではなく合意形成に努力するべきであるという思想の反映であったが、現実には、法改正が離婚を容易にし家族を解体させるものであるという根強い批判をかわすために導入された側面がある。その後、様々な調査が行われて、「調停前置的な仕組み」は、離婚事件の場合、期待されているほど成果を上げていないのではないか、また、社会が負担することになる費用もそれほど軽減されるわけではないというような指摘が出てきて、合意形成援助手続を強制的に受けさせる仕組みは実施されていない。
- ⑲ R 22 of the Family Proceedings Rules 1991.
- ⑳ The Law Society (2002) *Family Law Protocol*, Part I para.1.9.
- ㉑ 合意形成援助の活用が法律扶助の判断に際して考慮されるなど、合意形成援助の利用は奨励されている (Sect.29 of the Family Law Act 1996) (N Duffield, J Kempton and J Theobald (2004) *Family and Practice* Jordan para.7)。
- ㉒ ただし、県裁判所は、①家事事件を扱えないもの、②争いある離婚事件を扱えないもの、③あらゆる離婚事件を扱うもの、④公法的事件も扱うもの (監護決定な

ど)、⑤養子事件を扱うもの、など管轄権が異なっており全ての県裁判所が離婚事件を扱えるわけではない。なお、離婚訴訟費用は、2004年段階で180ポンド(約3万6千円)である(T Bond, J Black and J Bridge (2004) *Family Law* Oxford UP para.7.3)。

- ④ R 2.6 of the Family Proceedings Rules 1991.
- ④ 申立人が、相手方との財産関係に関する交渉を有利にするとか、再婚に嫌がらせをするために、申立てをしないことがある(N Duffield, J Kempton and J Theobald (2004) *Family and Practice* Jordan para.3.9.14)。
- ⑤ Section 9(2) of the Matrimonial Causes Act 1973.
- ⑤ Section 39 of the Matrimonial and Family Proceedings Act 1984.
- ⑦ Butterworth v Butterworth [1997] 2 FLR 336, [1997] Fam Law 656.
- ⑧ R 2.51B of the Family Proceedings (Amendment No.2) Rules 1999 (the Family Proceedings (Amendment) Rules 2003).
- ⑨ J Black, J Bridge and T Bond (2004) *A Practical Approach to Family Law 7th ed.* Oxford UP p.223.
- ⑩ M Bollington (2003) *Family Justice System Statistical Bulletin 2002 data* The Department of Constitutional Affairs (<http://www.dca.gov.uk/statistics>) p.7.
- ⑪ R Bird (2004) 'The Response from the Courts' in J Westcott (ed.) *Family Mediation - Past, Present and Future* Family Law p.54.
- ⑫ J Fortin (2003) *Children's Rights and the Developing Law* Butterworths, p. 205 n.57. 子どもの問題しか扱わない所もある(N Duffield, J Kempton and J Theobald (2004) *Family Law and Practice* Jordans p.8)。
- ⑬ LSC は、1999年法(the Access of Justice Act)により、法律扶助サービス(legal aid services)を引き継いで2000年から法律援助を行っている機関である。
- ⑭ Relate は、1938年に創設された Marriage Guidance Council が1988年に改称し、支援の内容も婚姻だけでなく人間関係一般をめぐって問題を抱える人々にカウンセリングなどの援助を提供している全国機関である。

- ㉔ NCH は、かつて The National Children's Home と呼ばれた機関で子どもの利益の保護を目的とした全国機関である。
- ㉕ ドメスティック・バイオレンスなどの事件は合意形成援助手続には向かない。
- ㉖ なお、英国と大陸との関係が密になると、英国において国際家族紛争が生じる可能性は一層高くなった。そこで、家族問題処理についての大陸の対応を的確に理解する必要がある、the European Charter for Training of Family Mediation などへの言及が教育内容に含まれる。
- ㉗ CAFCASS のウェブページでは活動に関する年次報告も掲載されており、最新の詳細な情報にアクセスできる (<http://www.cafcass.gov.uk>)。
- ㉘ 政府機関であるが特定の省庁からは独立性をもつ機関とされる。
- ㉙ CAFCASS のスタッフは4つに分かれており、家事事件報告官 (Children and Family Reporters) は離婚事件など一般的な事項を、子ども後見官 (Children's Guardians) は紛争性ある養子事件において子どもの利益を代表する役割を、報告官 (Reporting Officers) は養子事件において養子や同意に関して親に説明する仕事を、訴訟上の後見人 (Guardian ad Litem) は離婚事件などで特別に子どもを代表するなどである。なお、本稿では家事事件報告官に焦点を当てる。
- ㉚ Section 12, 13, 14 and 15 of the Criminal Justice and Court Services Act 2000参照。
- ㉛ どちらの親と同居するかに関する決定 (residence order)、交流に関する決定 (contact order)、親としての責任を確定する決定 (parental responsibility order) などが挙げられる。
- ㉜ いわゆる子ども法8条決定に関する調査などである (同法7条)。
- ㉝ 1989年子ども法1条3項。
- ㉞ この支援活動は、2004年度は38,788件であった (CAFCASS *Annual Report and Accounts 2004-2005* (<http://www.cafcass.gov.uk>) p.28)。家事事件ではできるだけ訴訟を避けて当事者が合意によって紛争を処理するために、裁判所における合意形成援助が重要であるとの認識は政府によって繰り返し表明されている ('Battle of the Sexes' Family Law Vol.35, p.170)。

- ④ CAFCASS は、交流センターへの財政的支援も行っている (CAFCASS (2005) *Annual Reports and Account 2004-2005* op.cit. p.40)。
- ⑤ National Association of Child Contact Centres が全国にある独立した Contact Centre の連合組織として活動している。別れて生活する親子の交流を促進するための支援サービスとして高く評価され公的資金の援助が強調されているが、長期的な視点からはもっと自然な形で交流の場を必要とすると指摘されている (The Advisory Board on Family Law: Children Act Sub-Committee (2002) *A Report to the Lord Chancellor on the Facilitation of Arrangements For Contact Between Children and their Non-Residential Parents and the Enforcement of Court Orders For Contact* Department for Constitutional Affairs paras.8.35 and 8.6)。
- ⑥ CAFCASS *Annual Report and Accounts 2004-2005* op.cit., p.20.
- ⑦ R 4.11(1) of Statutory Instrument 2001 No. 821 (L. 18) The Family Proceedings (Amendment) Rules 2001.
- ⑧ CAFCASS *Annual Report and Accounts 2004-2005* op.cit pp.20 and 25.
- ⑨ CAFCASS *Annual Report and Accounts 2004-2005* op.cit. p.27.
- ⑩ 1989年子ども法 7条。
- ⑪ 家事事務報告官が母親と子どもに対する調査を行った時に、父親が子どもに性的虐待を行っていたことを認知した。そこで、報告官は、子どもを救済するために福祉当局へ通報したいとして裁判所の許可を求めたところ、原審は許可を出さなかった。そこで、上訴裁判所は、こうした子どもの危険が現在すると判断できる場合には、裁判所の許可は不要とした (Re M (A Child) (Disclosure to Children and Family Reporter) [2002] 2 FLR 893)。
- ⑫ 1989年子ども法 7条 4項。
- ⑬ R 4.11B of Statutory Instrument 2001 No. 821 (L. 18) The Family Proceedings (Amendment) Rules 2001.
- ⑭ CAFCASS (2004) *Client Satisfaction Survey Report* (<http://www.cafcass.gov.uk>) pp.2-3など。

- ㉗ J Fortin (2003) *Children's Rights and the Developing Law* Butterworths p.215.
- ㉘ Re I. (Residence: Justices Reasons) [1995] 2 FLR 445, Re T (A Minor) (Welfare Report Recommendation) [1977] 1 FLR 390 and Re W (Residence) [1999] 2 FLR 390. R 4.11B(3) of Statutory Instrument 2001 No. 821 (L. 18) The Family Proceedings (Amendment) Rules 2001.
- ㉙ CAF/CASS の年次報告書には、苦情の数 (2004年度は484件)、苦情の内容、処理結果について触れられている (CAF/CASS *Annual Report and Accounts 2004-2005* op.cit. pp.31ff)。
- ㉚ R.4.11(4) of Statutory Instrument 2001 No. 821 (L. 18) The Family Proceedings (Amendment) Rules 2001.

(みなみかた・さとし 新潟大学)