

国連・子どもの権利委員会

一般的意見 22 (2017 年) : 国際的移住の文脈における子どもの人権についての一般的原則
([一般的意見一覧](#))

CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22

配布 : 一般 (2017 年 11 月 16 日) *

原文 : 英語

日本語訳 : 平野裕二

国際移住の文脈にある子どもの人権についての一般的原則に関する合同一般的意見 :
すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見 3 号
(2017 年) および子どもの権利委員会の一般的意見 22 号 (2017 年) †

目次

I. はじめに	2
A. 背景	2
B. 合同一般的意見の目的および適用範囲	3
II. 国際的移住の文脈にある子どもを保護するための、移住労働者権利条約および子どもの権利条約 の実施のための一般的措置	4
III. 国際的移住の文脈における子どもの権利に関わる両条約の基本的原則	5
A. 差別の禁止 (移住労働者権利条約第 1 条および第 7 条 ; 子どもの権利条約第 2 条)	6
B. 子どもの最善の利益 (子どもの権利条約第 3 条)	7
C. 意見を聴かれる権利、自己の意見を表明する権利および参加の権利 (子どもの権利条約第 12 条)	10
D. 生命、生存および発達に対する権利 (移住労働者権利条約第 9 条 ; 子どもの権利条約第 6 条)	11
E. ノンフルマン／集団的追放の禁止 (移住労働者権利条約第 9 条、第 10 条および第 22 条 ; 子どもの権利条約第 6 条、第 22 条および第 37 条)	13
IV. 国際協力	13
V. 合同一般的意見の普及および活用ならびに報告	14
VI. 条約の批准または条約への加入および留保	14

* 技術的理由により 2017 年 11 月 24 日に発行し直されたもの。

† この合同一般的意見は、出身国、通過国、目的地国および帰還国における、国際的移住の文脈における子どもの人権についての国家の義務に関する合同一般的意見 (すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見 4 号 [2017 年] および子どもの権利委員会の一般的意見 23 号 [2017 年]) とあわせて参照されるべきである。

【訳者注】煩雑さを避けるため、以下の訳では、「すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する国際条約」は移住労働者権利条約、「すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会」は移住労働者権利委員会と略称する。

I. はじめに

1. この合同一般的意見は、出身国、通過国、目的地国および帰還国における、国際的移住の文脈における子どもの人権についての国家の義務に関する合同一般的意見（移住労働者権利委員会の一般的意見4号〔2017年〕および子どもの権利委員会の一般的意見23号〔2017年〕）と同時に採択されたものである。同一般的意見とこの一般的意見はいずれもそれ自体で独立した文書ではあるが、両者は相互に補完しあうものであり、あわせて参照しかつ実施することが求められる。これらの文書の起草過程では、2017年5月から7月にかけて、バンコク、バイルート、ベルリン、ダカル、ジュネーブ、マドリードおよびメキシコシティにおいて、主要な関係者および専門家（子どもたちおよび移住者団体を含む）の代表の参加を得て一連の国際的・地域的協議も行なわれた。加えて、両委員会のもとには、2015年11月から2017年8月にかけて、世界のあらゆる地域の国々、国際連合機関および関係組織、市民社会組織、国内人権機関ならびにその他の関係者から80件以上の意見書が寄せられた。

2. 移住労働者権利条約と子どもの権利に関する条約には、国際的移住の文脈における子どもの権利の保護に一般的にも具体的にも関連する、法的拘束力のある一定の義務が掲げられている。

3. 子どもは、国際的移住の文脈において、子どもであることで、かつ移住の影響を受けている子ども（(a) 単身であるか家族とともにいるかにかかわらず、自らも移住者である子ども、(b) 目的地国において移住者の両親から生まれた子どもまたは (c) 親の一方もしくは双方が他国に移住しているあいだ出身国に残っている子ども）であることで、二重に脆弱な状況に置かれる場合がある。これに加えて、子どもの国民的、民族的または社会的出身、ジェンダー、性的指向もしくはジェンダーアイデンティティ、宗教、障害、移住者資格もしくは在留資格、国籍上の地位、年齢、経済的地位、政治的その他の意見またはその他の地位に関連する脆弱性が生じることもある。

4. 両委員会は、相互に補完しあう任務を有しており、かつ国際的移住の文脈におけるすべての子どもの保護の強化に対するコミットメントを共有していることから、これらの合同一般的意見の作成を決定した。この一般的意見は両条約の規定に基づくものであるが、重要な点として、ここで明らかにされている人権規範は子どもの権利条約の規定および原則に立脚したものだということを強調しておかなければならない。したがって、この合同一般的意見に掲げられた有権的指針は、子どもの権利条約および（または）移住労働者権利条約のすべての締約国に平等に適用される。

A. 背景

5. この合同一般的意見は、両委員会が多くの取り組みを通じて高めてきた、国際的移住の文脈における子どもの権利への関心に立脚するものである。このような取り組みには以下のものが含まれる。

(a) 出身国外にあって保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもの取扱いについての、子どもの権利委員会の一般的意見6号（2005年）。ここには、出身国外にある移住者であって保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもをとくに対象とする一連の勧告が掲げられている。

(b) 子どもの権利委員会が2012年9月にジュネーブで開催した、国際的移住の文脈におけるすべての子どもの権利に関する一般的討議。委員会は同一般的討議のためのバックグラウンドペーパーを起草し、かつ結論および勧告を付した報告¹を採択した。

¹ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx 参照。（訳者注／一般的討議勧告の日本語訳は <https://www26.atwiki.jp/childrights/pages/231.html> 参照）

- (c) 移住労働者権利委員会が 2016 年に行なった、「移動する子どもおよび移住の影響を受けているその他の子どもに関する行動の指針とされるべき勧告的原則」²への支持表明。加えて、両委員会は「子どもの入管収容を終わらせるための機関間作業部会」のメンバーである。
- (d) 国際的移住の文脈における子どもの権利に影響を及ぼすさまざまな人権問題に関して、近年、それぞれの条約の締約国に対して両委員会が行なってきたますます多くの勧告。

6. この合同一般的意見はまた、国際的移住の文脈にある子どもに関連する国際連合の他の決議および報告、国際連合人権機構のさまざまなアウトプットならびに国際連合、政府間機関および市民社会の取り組みにも立脚するものである。これには以下のものが含まれる。

- (a) 経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約に基づいて各国が難民および移住者に対して負う義務についての、経済的、社会的および文化的権利に関する委員会の声明 (E/C.12/2017/1)。そのなかで同委員会は、とくに「差別からの保護について、ある個人が受入国で正規の在留資格を有していることを条件とすることはできない」ことを想起するとともに、「国内にいるすべての子ども（在留資格を有していない子どもを含む）は、教育を受け、かつ十分な食料および負担可能な保健ケアにアクセスする権利を有する」ことも想起している。
- (b) 難民および移民のためのニューヨーク宣言。そのなかで、国家元首および政府の長は、難民および移住者であるすべての子どもの人権および基本的自由を、その地位にかかわらず、かつ子どもの最善の利益を常に第一次的に考慮しながら保護すること、および、子どもの権利条約に基づく自国の義務を遵守することを約束している³。

B. 合同一般的意見の目的および適用範囲

7. この合同一般的意見の目的は、国際的移住の文脈にある子どもの権利を全面的に保護する両条約上の義務の全面的遵守を確保するためにとられるべき、立法上、政策上その他の適切な措置についての有権的指針を示すところにある。

8. 両委員会は、国際的移住の現象が世界のあらゆる地域およびあらゆる社会に影響を与えており、かつ数百万人の子どもにますます大きな影響を及ぼしていることを認知する。移住は出身国、通過国、目的地国および帰還先の国の個人、家族およびより幅広いコミュニティに肯定的成果をもたらす一方、移住、とくに安全ではない移住および（または）非正規な移住のきっかけが人権（複数の人権条約、とくに子どもの権利条約で認められている子どもの権利を含む）の侵害と直接関連していることも多い。

9. この合同一般的意見では、子どもが親もしくは主たる養育者とともに移住しているか、保護者がいないもしくは養育者から分離された状態にあるか、出身国に帰還しているか、通過国もしくは目的地国において移住者である親から生まれたか、または親の一方もしくは双方が他国に移住しているあいだ出身国に残っているかにかかわらず、かつ子ども自身またはその親の移住者資格または在留資格（移住者資格）にかかわらず、国際的移住の文脈にあるすべての子どもの人権について取り上げている。子どもの権利条約の差別の禁止の原則は、締約国に対し、子どもがとくに正規のもしくは非正規な状況にある移住者、庇護希望者、難民、無国籍者および（または）人身取引被害者であると考えられる（出身国への帰還または送還の状況にある場合を含む）か否かにかかわらず、また子どもまたは親もしくは法定後見人の国籍、移住者資格または無国籍にかかわらず、すべての子どもに対して条約に

² www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_EN.pdf より入手可能。

³ 総会決議 71/1、パラ 3 2。

掲げられた権利を尊重しかつ確保する義務を課すものである⁴。

10. この合同一般的意見は、両委員会が公にしてきた他の関連の一般的意見とあわせて参照されるべきである。この合同一般的意見はまた、これらの一般的意見および国際的移住の文脈において子どもたちが直面している課題の変遷に立脚したものとして、国際的移住の文脈にある子どもの権利に関して両委員会が示した有権的指針としても参照されるべきである。

II. 国際的移住の文脈にある子どもを保護するための、移住労働者権利条約および子どもの権利条約の実施のための一般的措置

11. 各国は、国際的移住の文脈にある子どもが何よりもまず子どもとして扱われることを確保すべきである。両条約の締約国には、子どもまたはその親もしくは法定後見人の移住者資格にかかわらず国際的移住の文脈にある子どもの権利を尊重し、保護しかつ充足する、両条約に掲げられた義務を遵守する責務がある。

12. 両条約に基づく締約国の義務は、その管轄（国家が国境外で実効的支配権を行使することから生じる管轄を含む）の内にある子ども1人ひとりに適用される。これらの義務は、国家の領域から区域または地域を除外することによっても、特定の区域または地域（国際水域の区域または国が移住管理機構を設けているその他の通過区域を含む）について自国の管轄下でないまたは自国の管轄権は部分的なものでしかないと定めることによっても、恣意的かつ一方的に縮小することができない。これらの義務は国の国境内で適用されるのであり、これは当該国への入域を試みた際にその管轄下に入るに至った子どもについても当てはまる。

13. 両委員会は、国際的移住の文脈においては子どもの権利が優越するのであり、したがって各国は移住関連の枠組み、政策、実務および（または）その他の措置に両条約を統合する必要があることを強調する。

14. 両委員会は、締約国に対し、国際的移住の文脈にある子どもの権利に影響を及ぼす政策、実務および決定については、子どもの権利を担当する公的機関が、明確な決定権限を持って主導的役割を果たすことを確保するよう、奨励する。出身国、通過国、目的地国および帰還先の国も含め、国および地方のレベルに設置されている包括的な子ども保護制度においては、国際的移住の文脈にあるすべての子どもの状況がプログラムの主流に位置づけられるべきである。子ども保護機関が有する任務に加え、移住担当および子どもの権利に影響を及ぼす他の関連の政策担当の公的機関も、政策の立案および実施のあらゆる段階で、国際的移住の文脈にある子どもへの影響およびこれらの子どものニーズについて体系的な評価および対応を行なうことが求められる。

15. 締約国は、とくに移住管理の目的または他の行政上もしくは政治上の考慮事項に関わって、国際的移住の文脈にあるすべての子どもの権利の充足を目的とする政策を策定するべきである。

16. 締約国は、国際的移住の文脈にある子どもの保護を目的とする包括的政策の参考に供するため、このようなすべての子どもに関する質的・量的データの収集および公的普及に関する、権利を基盤とする体系的な政策を策定するべきである。このようなデータは、交差的差別を監視するため、国籍、移住者資格、ジェンダー、年齢、民族、障害および他の関連するあらゆる地位別に細分化することが求められる。両委員会は、安全性を欠いた子どもおよび（または）その家族の移住の原因に関するデ

⁴ 子どもの権利委員会・一般的意見6号、パラ12参照。

ータ収集および分析に対して人権を基盤とするアプローチをとること等も通じ、国際的移住の文脈にあるすべての子どもの権利の実施状況を評価するための指標を開発することの重要性を強調する。このような情報は、プライバシー権および個人情報保護の基準を全面的に尊重したうえで子どもを含むすべての関係者に対して利用可能とされるべきである。市民社会組織および他の関係者がデータの収集・評価プロセスに参加できるようにすることが求められる。

17. 子どもの個人情報（生体データを含む）は子どもの保護の目的のみに用いられるべきであり、そのためデータの収集、利用および保存ならびにデータへのアクセスに関する適切な規則が厳格に執行されるべきである。両委員会は、データシステムの開発および運用ならびに当局間および（または）国家間のデータ共有におけるセーフガードに関して相当な注意を払うよう促す。締約国は「ファイアウォール」を運用するとともに、他の目的（保護、救済、民事登録およびサービスへのアクセスなど）で収集された個人情報を出入国管理措置の執行のために共有・利用することを禁止するべきである。このことは、個人情報保護の原則を維持し、かつ子どもの権利条約に定められた子どもの権利を保護するために必要となる。

18. 両委員会は、国際的移住の文脈にあるすべての子どもの権利を充足するため、以下の要素が、策定されかつ実行に移される政策および実務の一部とされるべきであるとの見解に立つ。その要素とは、(a) 子どもの保護および福祉を担当している機関とその他の主要な機関（社会的保護、保健、教育、司法、移住およびジェンダーの問題に関わる機関を含む）とのあいだならびに地域政府、国の政府および地方政府のあいだで定められる包括的かつ機関横断的な政策、(b) 政策およびプログラムの効果的実施の確保を目的とする十分な資源（予算資源を含む）、および、(c) 子どもの保護、移住および関連の問題に従事する職員を対象とする、子ども、移住者および難民の権利ならびに無国籍（交差的差別を含む）についての継続的かつ定期的な研修である。

III. 国際的移住の文脈における子どもの権利に関わる両条約の基本的原則

19. 子どもの権利条約の締約国は、そこに掲げられた原則および規定が関連の国内法、政策および実務において全面的に反映されかつ法的効力を有することを確保する義務を負う（第4条）。国は、子どもに関わるすべての行動において、総括的原則である差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益（第3条）、生命、生存および発達に対する権利（第6条）、ならびに、自己に影響を与えるすべての事柄について意見を表明し、かつその権利を考慮される子どもの権利（第12条）の原則を指針とするべきである。国は、これらの原則が実務上も維持され、かつ国際的移住の文脈にある子どもに影響を及ぼすすべての政策の主流に位置づけられること、および、出身国、通過国、目的地国および帰還国における、国際的移住の文脈における子どもの人権についての国家の義務に関する合同一般的意見（移住労働者権利委員会の一般的意見4号〔2017年〕および子どもの権利委員会の一般的意見23号〔2017年〕）で明らかにされた具体的義務の解釈および分析においてもこれらの原則が維持されることを確保するための措置（立法措置およびその他の政策手段を含む）をとるよう求められる。

20. 両委員会は、子どもの権利条約第41条および移住労働者権利条約第81条の規定が適用されることを再確認するとともに、基準が異なる場合には、国内法および国際法の規定のうち国際的移住の文脈にあるすべての子どもの権利の実現にもっとも資する規定が適用されることをあらためて指摘する。さらに、両条約の効果的な実施、ならびに、移住によって子どもたちに突きつけられる課題がますます増える状況下でのすべての子どもの権利の尊重、保護および充足を確保するためには、子ども中心のアプローチを基盤として両条約をダイナミックに解釈することが必要である。

A. 差別の禁止（移住労働者権利条約第1条および第7条；子どもの権利条約第2条）

21. 差別の禁止の原則は、基本的な、かつ国際的移住の文脈にある子どもとの関連でそのあらゆる相において適用される原則である⁵。国際的移住に関与しまたはその影響を受けているすべての子どもは、子どもまたはその親、法定保護者もしくは家族構成員の年齢、ジェンダー、ジェンダーアイデンティティもしくは性的指向、民族的もしくは国民的出身、障害、宗教、経済的地位、移住者／在留資格、無国籍、人種、皮膚の色、婚姻もしくは家族に関わる地位、健康状態もしくは他の社会的条件、活動、表明された意見または信条にかかわらず、自己の権利を享受する資格を有する。この原則は、どのような理由で移動しているか、子どもに保護者が付き添っているか否か、移動中かもしくはその他の形で定住しているか、在留資格または他のいずれかの資格を有しているか否かにかかわらず、すべての子どもおよびその親に全面的に適用される。

22. 差別の禁止の原則は、移住に関連するすべての政策および手続（国境管理措置を含む）の中心に、子どもまたはその親の移住者資格にかかわらず、位置づけられる。移住者の異なる取扱いは、いかなるものであっても、適法性および比例性を備え、正当な目的を追求し、かつ子どもの最善の利益ならびに国際人権法上の規範および基準に一致していなければならない。同様に、締約国は、移住者である子どもおよびその家族が、その人権の効果的実現および国民と平等なやり方によるサービスへのアクセスを通じ、受入れ社会に統合されることを確保するべきである。

23. 両委員会は、締約国が、いかなる事由による差別とも闘い、かつ、移住プロセス全体を通じて複合的かつ交差的形態の差別（出身国における差別および出身国に帰還した後の差別ならびに（または）子どもの移住資格の結果として生じる差別を含む）から子どもを保護するための、十分な措置をとるよう勧告する。このような目標を達成するため、締約国は、排外主義、人種主義および差別と闘うための努力を強化し、かつこのような態度および慣行と闘うためにあらゆる適切な措置をとるとともに、この点に関わる正確な、信頼でき、かつ最新のデータおよび情報を収集しかつ普及するべきである。各国はまた、国際的移住の影響を受けている家族の、受入れ社会への社会的包摂および全面的統合を促進するとともに、国際的移住の影響を受けている子どもおよびその家族を暴力、差別、いやがらせおよびいじめから保護し、かつ両条約および各国が批准している他の条約に掲げられた権利へのこれらの子どもおよび家族によるアクセス⁶を充足する目的で、移住に関する知識を向上させるためのプログラムおよび移住者に関わるいかなる否定的な見方にも対応するためのプログラムを実施することも求められる。その際、交差的に生ずる可能性があるジェンダー特有の課題および脆弱性ならびに他のいずれかの課題および脆弱性に特段の注意が払われるべきである。

24. 締約国は、移住政策および移住プログラムがすべてのジェンダーの子どもに及ぼす具体的影響について、確固たるジェンダー分析を実施するべきである。締約国は、法律上および実際上の移住制限であって、女子にとっての機会を限定し、または自分自身で決定を行なう女子の能力および自律性を認めないジェンダー差別的な制限がある場合には、これを見直しかつ改めることが求められる。

25. 両委員会は、締約国が、移住者および難民である障害のある子どもへの差別的慣行の防止に関する政策および関連の規則、ならびに、移住者および難民である障害のある子どもが当該国の国民である子どもと平等な立場ですべての人権および基本的自由を全面的に享受することを、障害のある人の権利に関する条約に掲げられた規定を考慮しながら確保するための必要な政策およびプログラムの実

⁵ 子どもの権利委員会・一般的意見6号、パラ18参照。

⁶ 前掲、パラ70。（訳者注／パラ76-78の誤りか）

施を、とくに重視するよう勧告する。

26. 両委員会は、法律上の差別に対処するだけでは必ずしも事実上の平等が確保されるとはかぎらないとの見解に立つ。したがって締約国は、国際的移住の文脈にある子どもに対する事実上の差別を引き起こしまたは固定化する条件および態度を防止し、滅殺しかつ解消するための積極的措置をとることにより、これらの子どもを対象として両条約に基づく権利を充足しなければならない。締約国は、国際的移住の文脈にある子どもおよび（または）その家族に対する差別事件を体系的に記録するとともに、そのような行為について適切かつ効果的な調査および制裁を行なうべきである。

B. 子どもの最善の利益（子どもの権利条約第3条）

27. 子どもの権利条約第3条(1)は、官民双方の領域、裁判所、行政機関および立法機関に対し、子どもに関わるすべての行動において子どもの最善の利益が評価されかつ第一次的に考慮されることを確保する義務を課している。子どもの権利委員会が一般的意見14号のpara6で述べているように、自己の権利を第一次的に考慮される子どもの権利は実体的権利であり、基本的な法的解釈原理であり、かつ手続規則であって、個人としての子どもおよび集団としての子どもの双方に適用される。それ以降、締約国にとってこの問題に関する主要な指針と捉えられてきた同一般的意見において、委員会は子どもの最善の利益の原則の実施についても詳しく述べている。

28. 委員会は、子どもの最善の利益が——いったん評価・判定された後に——他の（たとえば他の子ども、公衆および親等の）利益または権利と相反するおそれもあること、および、生じる可能性のある潜在的相反は、すべての当事者の利益を慎重に比較衡量し、かつ適切な折衷策を見出すことによって、事案ごとの状況に応じて解決が図られなければならないことを認め、一般的意見14号のpara39において、自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利とは、子どもの利益が高い優先順位を与えられるということであって、単に複数の考慮事項のひとつとして扱われるということではないと強調している。したがって、子どもにとって最善である対応がより重視されなければならない。委員会はさらに、para82において、子どもの最善の利益の評価および判定を行なう目的は、子どもの権利条約で認められた諸権利の全面的かつ効果的な享受および子どものホリスティックな発達を確保するところにあると指摘している。

29. 締約国は、出入国関連法、移住政策の計画、実施および評価ならびに個別事案に関する決定において子どもの最善の利益が全面的に考慮されることを確保しなければならない。このような決定には、子どもの最善の利益が第一次的に考慮され、したがって高い優先順位を与えられなければならない、入国もしくは在留に関する申請の認容もしくは棄却、移住関連措置の執行に関する決定、子どもおよび（または）その親もしくは法定後見人による社会的権利へのアクセスの制限に関する決定ならびに家族の結合および子どもの監護に関する決定が含まれる。

30. とりわけ、子どもの最善の利益は、子どもの入国、在留もしくは送還、子どもの措置もしくはケア、または子ども自身の移住者資格と関連した親の拘禁もしくは追放に関わるいかなる行政上または司法上の決定においても、その不可欠な一部として、個別の手続を通じて明示的に確保されなければならない。

31. 両委員会は、子どもに影響を及ぼす可能性のある移住関連の手続または決定において子どもの最善の利益の原則を実施するため、移住者である子どもに影響を及ぼす移住関連の決定その他の決定の一環としてまたはそのような決定の参考とする目的で、最善の利益評価・判定手続を制度的に実施す

る必要があることを強調する。子どもの権利委員会が一般的意見 14 号で説明しているように、決定が行なわれる際には子どもの最善の利益の評価および判定が実施されるべきである。「最善の利益評価」は、特定の子ども個人または特定の子ども集団について、特定の状況において決定を行なうために必要なあらゆる要素を評価し、かつ比較衡量することから構成される。「最善の利益判定」とは、最善の利益評価に基づいて子どもの最善の利益を判定するために行なわれる、厳格な手続上の保障をとともなう正式な手続をいう。加えて、子どもの最善の利益の評価は、個別の事案ごとに、かつそれぞれの子どもまたは子どもたちの集団の特有の事情に照らして行なわれるべき、独自の活動である。これらの事情には、年齢、性別、成熟度、マイノリティ集団への所属の有無ならびに子ども（たち）が置かれている社会的および文化的文脈が含まれる。

32. 両委員会は、締約国が以下の措置をとるべきであることを強調する。

- (a) 自国の立法、政策および実務において子どもの最善の利益に高い優先順位を与えること。
- (b) 子どもの最善の利益の原則が、子どもに関連するおよび子どもに影響を与える立法上、行政上および司法上の手続および決定においては個別化された確固たる手続を通じて、かつ子どもに関連するおよび子どもに影響を与えるすべての移住政策および移住プログラム（領事保護に関わる政策およびサービスを含む）において、適切に統合され、一貫して解釈されかつ適用されることを確保すること。この原則が実際に適用されることを確保するため、十分な資源が用意されるべきである。
- (c) 開発されかつ実施されるすべての最善の利益評価・判定において、子どもに影響を与える意思決定プロセスに際し、子どもの権利の——短期的および長期的な——充足が適切に重視されることを確保するとともに、適正手続の保障措置（無償の、有資格のかつ独立した代理人弁護士を選任権を含む）が確立されることを確保すること。最善の利益評価は、移住当局から独立した主体によって、子どもの保護・福祉の担当機関および他の関係者（親、保護者および弁護士代理人など）ならびに子ども自身の意味のある参加を含む学際的な方法で実施されるべきである。
- (d) 移住関連の手続に関与するすべての関係者を対象として、入国、在留、第三国定住および送還に関する手続等において子どもの最善の利益を判定することおよび子どもの最善の利益を第一次的考慮事項として正当に重視することに関する指針を示すための手続の策定および基準の定義を図るとともに、実務における当該指針の適正な実施を監視するための機構を発展させること。
- (e) 移住資格を理由とする親の拘禁または退去強制につながる可能性がある移住・庇護手続の諸段階で、子どもの最善の利益評価・判定を実施すること⁷。最善の利益判定手続は、家族からの子どもの分離につながるいかなる決定においても実施するものとされるべきであり、かつ、子どもの最善の利益が第一次的に考慮されるべき子どもの監護の場合と同じ基準が適用されるべきである。養子縁組の場合、子どもの最善の利益が最高の考慮事項とされなければならない。
- (f) 保護者のいない子どももしくは養育者から分離された子どもまたは親とともにいる子どものためのもっとも適切な居住形態を、必要な場合に、かつ子どもの代替的養護に関する指針⁸にしたがって決定する目的で、個別事案ごとに最善の利益評価を実施すること。その過程では、コミュニティを基盤とするケアが優先されるべきである。子どもを保護する目的で子どもの自由を制限するいかなる措置（たとえば閉鎖型施設への措置）も、子ども保護制度の枠内で同一の基準および保障措置によって実施されるべきであり、厳格な必要性、正当性、および子ども個人を自傷他害

⁷ 子どもの権利委員会「国際的移住の文脈におけるすべての子どもの権利についての一般的討議（2012年）の報告」、パラ 73-74 参照。以下より入手可能。（訳者注／日本語訳は <https://www26.atwiki.jp/childrights/pages/231.html>）
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf

⁸ 国連総会決議 64/142 付属文書。

から保護するという目的との比例性の基準を満たしているべきであり、ホリスティックなケア計画の一環であるべきであり、かつ、移住関連措置の執行に関する政策、実務および当局から切り離されているべきである。

- (g) 移住者資格を理由とする移住者家族の追放につながりうる事案においては、退去強制が子どもの権利および発達（子どものメンタルヘルスを含む）に及ぼす影響を評価するため、最善の利益判定を実施すること。
- (h) 国の管轄内にある国境管理所およびその他の出入国管理手続において子どもが速やかに特定され、かつ子どもであると主張するいかなる者も子どもとして取り扱われることを確保するとともに、これらの者が子ども保護機関その他の関連の機関に速やかに付託され、かつ、保護者がおらずまたは養育者から分離されている場合は後見人を任命されることを確保すること。
- (i) 移住者である子ども（国内通過中の子どもを含む）を対象とする子どもの最善の利益の原則の運用に関する指針をすべての関連機関に示し、かつ、実務における当該指針の適正な実施を監視するための機構を発展させること。
- (j) 保護者のいない子どもおよび家族とともにいる子どもとの関連で、包括的な、安定したかつ持続可能な解決策⁹（現在の在留国におけるさらなる統合および定着、出身国への帰還または第三国定住を含む）を特定しかつ適用することを目的とした最善の利益判定手続を開発しかつ実践すること。このような解決策には、中期的な選択肢、ならびに、子どもおよび家族が子どもの最善の利益にかなう安定した在留資格を取得できることの確保も含まれる場合がある。最善の利益判定手続は、子ども保護制度の枠内において子ども保護担当機関が進行するべきである。考えられる解決策および計画は、意見を聴かれる子どもの権利についての子どもの権利委員会の一般的意見12号（2009年）にしたがい、子どもにやさしくかつ子どもに配慮したやり方で、子どもとともに議論しかつ策定することが求められる。
- (k) 帰還が子どもの最善の利益にかなうと判定される場合、可能であれば当該子どもとともに、その持続可能な再統合のための個別計画が作成されるべきである。両委員会は、出身国、通過国、目的の地国および帰還先の国が、政策実施のための専用の資源および包括的な機関間調整機構を備えた、包括的な枠組みを策定するべきであることを強調する。このような枠組みにおいては、子どもがその出身国または第三国に帰還する場合に、権利を基盤とするアプローチを通じた子どもの効果的な再統合が確保されるべきである。これには、即時的な保護措置および長期的解決策（とくに教育、保健、心理社会的支援、家族生活、社会的包摂、司法へのアクセスおよびあらゆる形態の暴力からの保護へのアクセス）が含まれる。このようなあらゆる状況において、すべての関係機関による、権利を基盤とする質の高いフォローアップ（独立した立場からの監視および評価を含む）が確保されるべきである。両委員会は、帰還および再統合の措置が、生命、生存および発達に対する子どもの権利の観点から持続可能なものであるべきことを強調する。

33. 締約国は、子どもの権利条約第3条にのっとり、子どもをその出身国に送還する旨のいかなる決定も、個別事案ごとに証拠に基づいて行なわれた検討を基礎として、かつ適切な適正手続の保障措置をとらなかつた手続（子どもの最善の利益の確固たる個別的評価・判定を含む）にしたがって行なわれることを確保する義務を負う。この手続においては、とくに、子どもが帰還後ただちに安全を確保さ

⁹ 包括的な、安定したかつ持続可能な解決策とは、子どもの長期的な最善の利益および福祉に可能なかぎり合致し、かつそのような視点から見て持続可能でありかつ安定している解決策をいう。その成果として、子どもが、そのニーズを満たし、かつ子どもの権利条約で定められた権利を充足する環境下で大人へと成長していけることを確保することが目指されるべきである。

れ、しかるべきケアを提供され、かつ諸権利を享受できるようにされることが確保されるべきである。一般的な移住管理に関連するもののような考慮事項が最善の利益に関わる考慮事項よりも優先されてはならない。両委員会は、帰還が、保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもならびに家族とともにいる子どもにとって、さまざまな持続可能な解決策のひとつに過ぎないことを強調する。帰還以外の解決策としては、在留国における、個々の子どもに事情に応じた——一時的または恒久的——統合、第三国定住（たとえば家族再統合を根拠とするもの）、または協力のための現行の機構（親責任および子どもの保護措置に関する管轄権、準拠法、承認、執行および協力に関する条約など）を参照することによって個別事案ごとに特定できる可能性があるその他の解決策などがある。

C. 意見を聴かれる権利、自己の意見を表明する権利および参加の権利（子どもの権利条約第 12 条）

34. 子どもの権利条約第 12 条は、子ども参加の重要性を強調して、子どもが自己の意見を自由に表明できるべきこと、および、子どもの年齢、成熟度および発達しつつある能力にしたがってその意見が正当に重視されるべきことを規定している。

35. 子どもの権利委員会は、一般的意見 12 号において、意見を聴かれる権利を保障するための十分な措置が国際的移住の文脈においてとられるべきであると強調している。ある国にやってきた子どもは、とりわけ脆弱な状況または不利な立場に置かれる可能性があるためである¹⁰。そのため、自己の生活に影響を与えるあらゆる側面について意見を表明し（移住・庇護手続の不可欠な一環としての意見表明を含む）、かつその意見を正当に重視されるこれらの子どもの権利を全面的に実施することがきわめて重要となる。子どもには、移住に関する独自の企図および移住のきっかけとなった独自の要因がある場合もあり、これらの子どもの参加がなければ、政策および決定は効果的または適切なものとなりえない。委員会はまた、手続においてこれらの子どもの声に耳が傾けられかつ正当に重視されるようにするため、これらの子どもに対し、とくにその権利、利用可能なサービス、連絡および意思疎通の手段、苦情申立て機構、移住・庇護手続ならびにその結果に関するあらゆる関連の情報が提供されるべきであるとも強調している。情報は、手続においてこれらの子どもの声に耳が傾けられかつ正当に重視されるようにするため、子ども自身の言語で、適切な時期に、子どもに配慮した年齢相応のやり方で提供されるべきである¹¹。

36. 締約国は、すべての子ども（親のケアを受けていない子どもを含む）に対して有資格の代理人弁護士を、また保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもに対しては訓練を受けた後見人を、到着後可能なかぎり早期に、無償で任命するべきである¹²。子どものための、アクセスしやすい苦情申立て機構を確保することが求められる。一連のプロセス全体を通じ、子どもが自己の母語で全面的に意見を述べられるようにするために通訳者を利用できるようにするべきであり、かつ（または）子どもの民族的、宗教的および文化的背景に通じた者による支援が受けられるようにするべきである。これらの専門家は、国際的移住の文脈にある子どもの特有のニーズ（ジェンダー、文化および宗教の側面ならびに他の交差的側面を含む）に関する訓練を受けていることが求められる。

37. 締約国は、自己またはその家族の事案に関連するいかなる行政上または司法上の手続（ケア、保護の場所または移住者資格に関するすべての決定を含む）において意見を聴かれる機会を提供することを含め、子どもの参加を全面的に促進しかつその便宜を図るために適切なあらゆる措置をとるべき

¹⁰ 子どもの権利委員会・一般的意見 12 号、パラ 123。

¹¹ 前掲パラ 124。

¹² 前掲パラ 123–124。

である。子どもはその親とは別に意見を聴かれるべきであり、また家族の事案を検討するには子どもの個人的事情もあわせて検討することが求められる。これらの手続においては最善の利益評価が別途実施されるべきであり、また移住に関する子ども特有の理由が考慮されるべきである。意見を聴かれる権利と子どもの最善の利益との重要な関係について、子どもの権利委員会はすでに、第 12 条の要素が尊重されなければ第 3 条の正しい適用はありえないと指摘している。同様に、第 3 条は、自己の生活に影響を与えるすべての決定における子どもの必要不可欠な役割を促進することにより、第 12 条の機能性を強化している¹³。

38. 締約国は、親に関わる出入国管理手続において、とくにその決定が子どもの権利（分離が子どもの最善の利益にかなう場合を除いて親から分離されない権利など。子どもの権利条約第 9 条参照）に影響を及ぼす場合に意見を聴かれる子どもの権利を確保するための、あらゆる適切な措置をとるべきである。

39. 締約国は、国際的移住の文脈にある個人または集団としての子どもに直接間接に影響を及ぼしうる政策（社会政策・社会サービス分野の政策を含む）の立案、実施、監視および評価に、このようなすべての子どもが参加するための便宜を図ることに向けた措置をとるべきである。女子およびトランスジェンダーの子どもが、社会的、経済的、政治的および文化的リーダーシップのあらゆるレベルで積極的に、効果的にかつ男子と平等に参加できるようにするための取り組みを進めることが求められる。出身国においては、子どもおよび（または）その親を移住に駆り立てる要因への対処およびこの点に関する政策の策定についての政策の策定〔訳者注／原文ママ〕における、かつこのような対処および政策策定のためのプロセスにおける子ども参加がこのうえなく重要である。加えて、国は、国際的移住の影響を受けている子どもが、協議、協働および子ども主導の取り組みを通じてさまざまなレベルで参加できるようエンパワーメントを図ること、および、市民社会組織（子ども団体および子どもが主導する団体を含む）が、地方、国、地域および国際社会のレベルで、国際的移住の文脈にある子どもに関する政策対話および政策プロセスに効果的に参加できるようにすることを目的とした措置をとることが求められる。子どもの結社の自由（合法的に設置された結社を通じて行使される自由を含む）に対するいかなる制限も廃止されるべきである。

D. 生命、生存および発達に対する権利（移住労働者権利条約第 9 条；子どもの権利条約第 6 条）

40. 子どもの権利条約第 6 条は、子どもの生命、生存および発達（子どもの発達の身体的、精神的、道徳的、霊的および社会的側面を含む）に対する権利を確保する締約国の義務を強調している¹⁴。移住プロセスのいかなる時点においても、とくに組織犯罪の結果としての暴力、収容キャンプでの暴力、移住者を押し戻すこともしくは先に進ませないことを目的とする公的活動、国境管理機関による有形力の過度な使用、船舶による救援拒否、または極度に厳しい渡航状態および基礎的サービスへのアクセス制限を理由として、生命および生存に対する子どもの権利が危うくなる場合がある。保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもはさらに脆弱な状況に直面する場合があり、ジェンダーを理由とする暴力、性暴力その他の形態の暴力および性的搾取または労働搾取目的の人身取引のようなリスクにいつそうさらされる可能性がある。家族とともに渡航する子どもも、暴力を目撃しかつ経験することが多い。移住によって生活条件を向上させかつ人権侵害から逃れる機会が得られる可能性もある一方で、移住の過程で、身体的危害、心理的トラウマ、周縁化、差別、排外主義、性的搾取

¹³ 前掲パラ 74。

¹⁴ 子どもの権利委員会・一般的意見 5 号（条約の実施に関する一般的措置、2003 年）、パラ 12 参照。

および経済的搾取、家族の別離ならびに入国管理当局による摘発および収容を含むリスクも生じうる¹⁵。同時に、教育、質的に十分な住居、十分な量の安全な食料および水または保健サービスへのアクセスに関して子どもが直面しうる障壁によって、移住者である子どもおよび移住者の子どもの身体的、精神的、霊的、道徳的および社会的発達に悪影響が生じる可能性がある。

41. 両委員会は、子どもおよび家族が移住する正規のかつ安全な経路がないために、生命が脅かされかつ著しく危険な移住の途に子どもが就くことが助長されていることを認知する。移動の促進、調整および統制ではなく抑制に焦点を当てた国境管理・監視措置（収容および退去強制が実行されていること、時宜を得た家族再統合の機会がないことならびに正規化の経路が存在しないことを含む）についても同様である。

42. 両委員会の見解では、子どもの権利条約第6条および移住労働者権利条約第9条に基づく締約国の義務には、生命、生存および発達に対する子どもの権利を危うくする可能性がある、子どもが直面する移住関連のリスクを——可能なかぎり最大限に——防止しかつ低減させることが含まれる。国、とくに通過国および目的地国は、在留資格を有していない子ども（保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもであるか、家族とともにいる子どもであるかを問わない）の保護、ならびに、庇護希望者である子ども、無国籍の子どもおよび越境組織犯罪（人身取引、子どもの売買、子どもの商業的性的搾取および児童婚を含む）の被害者である子どもの保護に特別な注意を向けるべきである。国はまた、移住のプロセス全体を通じ、移住者である子どもがそのジェンダーおよびその他の要因（貧困、民族、障害、宗教、性的指向、ジェンダーアイデンティティなど）を理由として直面する可能性があり、種々の人権侵害のなかでもとくに性的虐待、搾取、暴力に対する子どもの脆弱性を悪化させるおそれのある、特有の脆弱な事情も考慮することが求められる。これらの子どもが子どもとしての権利を全面的に尊重され、保護されかつ充足された状態で生活を再開できることの促進を目指しながらこれらの子どもを全面的に保護しかつ援助するために、具体的な政策および措置（子どもにやさしく、かつジェンダーに配慮した安全な司法的および非司法的救済措置を含む）が整備されるべきである。

43. 両委員会は、子どもの権利条約第2条、第6条および第27条（1）の相互関連性を強調する。締約国は、国際的移住の文脈にある子どもが、子ども自身の地位または親の地位にかかわらず、その身体的、精神的、霊的および道徳的発達のために十分な生活水準を享受することを確保するべきである。

44. 両委員会は、成人である移住者に対し、その国籍、無国籍、民族的出身または移住者資格を理由として基本的権利（労働権およびその他の社会的権利を含む）を否定または制限する政策または実務により、生命、生存および発達に対する子どもの権利に直接間接の影響が生じうる可能性があることを懸念する。このような政策は、包括的な移住政策の立案および移住を開発政策の主流に位置づけようとする努力も阻害することにならう。したがって、子どもの権利条約第18条にのっとり、締約国は、子どもの親による社会的権利へのアクセスを規制するための政策および決定に関して、その移住者資格にかかわらず、子どもの発達および最善の利益が全面的に考慮されることを確保するべきである。同様に、非正規に在留している移住者の状況について国が一般的にまたは個別に対応する際にも（移住者である子どもおよびその家族の統合を促進し、かつその搾取および周縁化を防止する手段としての正規化手続の実施によるものを含む）、発達に対する子どもの権利および子どもの最善の利益を考慮することが求められる。

¹⁵ 子どもの権利委員会・一般的意見20号（思春期における子どもの権利の実施、2016年）、パラ76。

E. ノンフルマン／集団的追放の禁止（移住労働者権利条約第9条、第10条および第22条；子どもの権利条約第6条、第22条および第37条）

45. 締約国は、国際人権法、国際人道法、国際難民法および慣習国際法から派生するノンフルマンの義務¹⁶を尊重するべきである。両委員会は、ノンフルマンの原則が、国際人権機関、地域人権裁判所および国内裁判所によって、人権を尊重し、保護しかつ充足する義務から生じる暗黙の保障として解釈されてきたことを強調する。この原則は、個人が帰還と同時に回復不能な被害（迫害、拷問、重大な人権侵害またはその他の回復不能な被害）を受けるおそれがある場合に、国が当該個人を（その移住者資格、国籍上の地位、庇護資格その他の地位にかかわらず）自国の領域から退去させることを禁じたものである。

46. 両委員会は、ノンフルマンの原則についてあえて狭い定義を承認する締約国があることを懸念する。両委員会がすでに指摘したように¹⁷、子どもが、送還先である国またはその後送還される可能性があるいずれかの国において、子どもの権利条約第6条（1）および第37条で想定されているもの（ただしこれに限定されるものではけっしてない）のような回復不能な被害を受ける現実のおそれがあると考えるに足る実質的理由がある場合には、国は、国境で子どもの入国を拒否しまたは子どもをいずれかの国に送還してはならない。このようなノンフルマンの義務は、条約に基づいて保障されているこれらの権利の重大な侵害が非国家的主体によるものであるか否か、またはこのような侵害が直接意図されたものであるかもしくは締約国の作為もしくは不作為の間接的結果であるかにかかわらず、適用される。

47. 両委員会は、移住労働者権利条約第22条（1）ならびに他の国際人権文書および地域人権文書が集団的追放を禁じるとともに、最終的に追放につながりうる各事案を、適正手続に関わるすべての保障および司法にアクセスする権利の実効的充足を確保しながら、個別に審査しかつ決定しなければならないと定めていることを想起する。締約国は、移住者である子どもおよび家族の集団的追放を防止するために必要なあらゆる措置をとるべきである。

IV. 国際協力

48. 両委員会は、両条約を包括的に解釈すれば、締約国は、この合同一般的意見で展開されている指針を考慮に入れながら国際的移住の文脈にあるすべての子どもの権利を確保する目的で、二国間協力、地域的協力および国際協力を発展させなければならないことを強調する。

49. 両委員会は、出身国、通過国、目的地国および帰還先の国のあいだで取り組みの調整を図ることの重要性、ならびに、子どもの最善の利益を第一次的に考慮しながら国際的移住の文脈にある子どものニーズに対応しかつこれらの子どもの権利を保障していく際の、これらの国々の役割および責任を認識する。

50. 両委員会は、国境管理および移住対応に関するすべての国際的、地域的および二国間協力協定において、そのような取り組みが子どもの権利に及ぼす影響を正当に考慮し、かつ子どもの権利を擁護するために必要な修正を図るべきであることを再確認する。両委員会は、移住制限に焦点を当てた二

¹⁶ 難民の地位に関する1951年の条約第33条、拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰を禁止する条約第3条および強制失踪からのすべての人の保護に関する国際条約第16条。

¹⁷ 子どもの権利委員会・一般的意見6号、パラ27および移住労働者権利委員会・一般的意見2号（非正規な状態にある移住労働者およびその家族構成員の権利、2013年）、パラ50。

国間または多国間協力が増加しており、そのために子どもの権利に明らかに悪影響が生じていることを懸念するとともに、このような対応に代えて、人権が全面的に尊重される、安全な、秩序だったかつ正規の移住を促進するような協力を促すものである。

51. 締約国はまた、この合同一般的意見にのっとり子どもに関わる移住政策を実施していくため、国際連合機関および地域機関によるものを含む国際社会の技術的協力も活用するべきである。

V. 合同一般的意見の普及および活用ならびに報告

52. 締約国は、この合同一般的意見を、国、広域行政圏および地方のあらゆるレベルすべての関係者、とくに議会、政府機関（子どもの保護および移住を担当している機関および職員を含む）および司法機関に対して広く普及するべきである。この合同一般的意見は、すべての子ども、ならびに、子どものためにおよび子どもとともに働く者（すなわち裁判官、弁護士、警察その他の法執行機関、教員、保護者、ソーシャルワーカー、公立または私立の福祉施設およびシェルターの職員ならびに保健ケア提供者）を含むすべての関連の専門家および関係者、メディアならびに市民社会一般に対して周知することが求められる。

53. この合同一般的意見は関連の言語に翻訳されるべきであり、また子どもにやさしい／適切な版および障害のある人がアクセス可能な形式でも利用可能とされるべきである。この合同一般的意見を実施する最善の方法に関する優れた実践を共有するため、会議、セミナー、ワークショップその他のイベントを開催することが求められる。この合同一般的意見はまた、あらゆる関連の専門家およびとくに専門職員ならびに子どもの保護および移住を担当する機関および職員を対象とする正式な就任前研修および現職者研修にも編入されるべきであり、かつ、国および地方のあらゆる人権機関ならびに人権問題に取り組む他の市民社会組織に対しても利用可能とされるべきである。

54. 締約国は、移住労働者権利条約第 7 3 条および子どもの権利条約第 44 条に基づく定期報告書に、この合同一般的意見を指針として実施した措置およびその結果に関する情報を記載するべきである。

VI. 条約の批准または条約への加入および留保

55. 次の条約の批准またはこれへの加入をまだ行っていない国は、批准または加入を行なうよう奨励される。

- (a) 移住労働者権利条約（第 76 条および第 77 条に基づく拘束力のある宣言を行なうことも含む）
- (b) 子どもの権利条約
- (c) 子どもの売買、児童買春および児童ポルノに関する子どもの権利条約の選択議定書
- (d) 武力紛争への子どもの関与に関する子どもの権利条約の選択議定書
- (e) 通報手続に関する子どもの権利条約の選択議定書

56. 締約国は、国際的移住の文脈にある子どもが両条約に基づくすべての権利を全面的に享受できることを確保する目的で、批准または加入の際に行なった留保を再検討し、修正し（または）撤回するよう奨励される。