

UNHCR 執行委員会

結論 第 107 号 (LVIII) – 2007 年 –

2002 年 10 月 5 日

危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論

執行委員会は、子どもおよび青少年の難民について特に取り上げた結論第 47 号 (XXXVIII)、第 59 号 (XL) および第 84 号 (XLVIII)、危機に瀕する可能性のある女性・女子に関する結論第 105 号 (LVI)、無国籍の特定、防止および削減ならびに無国籍者の保護に関する結論第 106 号 (LVI)、庇護の文民のおよび人道的性格に関する結論第 94 号 (LIII)、性的虐待・搾取からの保護に関する結論第 98 号 (LIV)、大量流入事態における国際的な協力および負担・責任の分担に関する結論第 100 号 (LV)、ならびに、他の結論に掲げられた、子どもの難民の保護に関連するすべての規定（その多くは UNHCR の援助対象である他の子どもにとっても関連する）を想起し、

子どもの保護に関するより最近の国際的發展、特に 1989 年の子どもの権利条約 (CRC) の 2 つの選択議定書、安全保障理事会決議 1612、1674 および 1325、「軍隊または武装集団による不法な徴集または使用から子どもを保護するためのパリ・コミットメント」ならびに子どもに対する暴力に関する国際連合事務総長研究に留意し、

子どもの保護に関連して国際連合児童基金 (UNICEF) および非政府組織 (NGOs) が行っている重要な活動を認識し、

子どもは、その年齢、社会的地位ならびに身体的および精神的発達状態ゆえに、強制移動の状況下にあっては成人よりも弱い立場に置かれることが多いことを確認し、強制移動、紛争後の状況への帰還、長期化する避難状況および無国籍によって子どもたちが全般的にいつそう弱い立場に置かれる可能性があることを認識し、子どもの難民は、武力紛争に関係する身体的および心理的外傷、搾取および死亡の危険性に否応なくさらされる可能性がとりわけ高いことを考慮し、かつ、より幅広い環境上の要因および個人的なリスク要因が、特にこれらが複合して存在する場合に、子どもをいつそうリスクの高い状況に置き得ることを認知し、

女子および男子のいずれもが、保護に関わる同じリスクの多くに直面している一方で、保護に関わるジェンダー特有の課題も経験していることを認知するとともに、多くのリスクはあらゆる場面で広く存在する一方、キャンプおよび都市環境では保護に関わる異なるニーズが生じる場合もあることを再確認し、

本結論は、CRC 第 1 条で定義された子どもであって、庇護希望者、難民、国内避難民もしくは UNHCR の援助および保護を受けている帰還民、または無国籍者である者に適用され、とりわけ危機に瀕する可能性がいつそう高まっている子ども¹の状況について扱うもの

であることに留意し、

子どもの保護は第一次的には国の責任であり、UNHCR が委任された職務を履行できるようにするためには国の全面的かつ実効的な協力、行動および政治的決意が必要であることを想起し、

受入国が有する手段および能力は様々であることを認識するとともに、国際的な連帯、協力および負担・責任の分担に基づき、ならびに、保護が不十分である場合、または援助が不十分であり、不適切であり、もしくはその分配がうまく行われない場合には子どもが直面するリスクが高まり得るという理解に基づき、UNHCR ならびにその他の国際機関と協力しながら、必要な財源その他の資源（保護および物資面における援助の提供を確保することによって受入先コミュニティを支援するためのもの、および、恒久的解決策を支援するためのものを含む）を動員するべきであるという国際社会に対する呼びかけを再確認し、

- (a) 危機に瀕する可能性のある子どもの保護を強化する目的で、各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーのための運用ガイドラインを提示する（包括的な子どもの保護制度の一部を構成し得る要素を特定することも含まれる）、本結論を採択する。

子どもの保護の基本原則

- (b) この運用指針に基づく戦略および行動は、特に以下の原則およびアプローチによって裏打ちされるべきであることを認識する。
- 子どもは、最初に保護および援助を受けるべき者の中に含まれるべきである。
 - 各国は、当該国が負う国際的義務に従って子どもの保護制度の設置および実施を促進するべきであり、また当該国の管轄下にある子どもはこのような制度に差別なくアクセスを有するべきである。
 - 各国の義務履行を援助するために UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーが提供する支援は、欠点が存在する分野で国の子ども保護制度を補完しかつ強化するようなものであるべきであり、また、子どもの保護に与える有益な効果を強化する目的でそれぞれが有している利点を活用することにより、パートナーシップの精神に基づいて提供されるべきである。
 - 各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーは、自己の意見を形成する能力のある子どもが自己に影響を与えるすべての事柄について自由に自己の意見を表明する権利を認められること、子どもの意見がその年齢および成熟度に従って正当に考慮されること、ならびに、子どもが有する権利および選択肢について子どもおよび成人に同様に情報を提供する機構が存在することを確保しなければならない。
 - 子どもに関わるすべての行動について、子どもの最善の利益の原則が第一義的に考慮されなければならない。

- 子どもの保護にとっての家族および家族支援体制の重要性が正当に考慮されるべきである。
- 権利の差別なき享受および一人ひとりの子どもの生存権が確保されるべきであり、他方で、一人ひとりの子どもの生存および発達も、思いやりに満ちた保護的な家族環境および子どもに対するあらゆる形態の暴力を一切容認しない姿勢を裏づけとしながら、可能な限り最大限に確保されるべきである。
- ジェンダーの平等を積極的に推進することは、少女および少年、とりわけ危機に瀕する可能性がますます高まっている少女および少年の保護にとって必要不可欠である。
- 財源その他の必要な資源の優先順位の決定に際しては、子どもが重視されるべきである。
- 子どもを権利の積極的主体として認め、かつ、あらゆる介入が関連の国際法（適用される場合には国際難民法、国際人権法および国際人道法を含む）に基づく国の義務に一致する形で行われなければならないとする、権利を基盤とするアプローチおよび、CRC が子どもの保護のための重要な法的・規範的枠組みであるという認識。
- 各国は、身柄拘束が子どもの身体的および精神的福利に影響を及ぼし、かつその脆弱性を高め得ることを認識し、子どもの身柄拘束を行わないようにするとともに、そうした子どもの身柄拘束がなされるのは、最後の手段としてのみなされるべきであり、その際にも子どもの最善の利益を考慮しながら、かつ最も短い適当な期間に限られるべきである。
- (1) UNHCR のすべてのプログラム、方針および現地活動に年齢、ジェンダーおよび多様性の主流化を位置づけること、ならびに、(2) すべての子ども、すなわち多様な背景を有する少女および少年が平等に保護を享受できるようにするための対象を絞った明確な行動をとること、から構成される二面的アプローチ。
- 子どもが直面しているリスクを特定すること、子どもにとってのリスクを高めるより幅広い環境上の要因および個人的要因を特定し、評価しかつこれに対応するための、参加型の状況分析および包括的ギャップ分析を実施すること、ならびに、秘密保持の原則をそれ相応に尊重しながら情報を記録しかつ共有することを目的としてあらゆる関連の主体が協働する、連携アプローチ。

危機に瀕する可能性のある子どもの特定

- (c) 各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーに対し、危機に瀕する可能性が高まっている子どもを早期にかつ継続的に特定するための方式を適宜整備するよう求める。子どもをいっそうリスクの高まった状況に置くことにつながるリスク要因には、より幅広い保護環境に存在するリスクおよび個人的事情から生じるリスクの双方が含まれるものであり、以下のような複数のリスク要因にさらされることから生じる累積効果も考慮に入れなければならない。
- より幅広い環境上のリスク要因には、環境が不安定であること、子どもに配慮した庇護手続きにアクセスできないこと、避難の状況に置かれていること（特にその状況が長期化していること）、無国籍であること、持続可能な解決策が存在しないこと、貧

困下にあることおよび家族の自立のための機会が存在しないこと、教育および保健ケアのようなサービスへのアクセスおよびその活用が不十分であること、家族およびコミュニティによる支援体制が崩壊していること、子どもにとって有害な伝統的慣行が蔓延していること、差別、不寛容、排外主義およびジェンダーの不平等が存在すること、ならびに、出生登録および出生証明書の発給を通じた親子関係証明書類が存在しないことが含まれるが、これに限られるものではない。

- 個人的なリスク要因には、保護・養育者がいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子ども（特に子ども自身が世帯主となっている場合および子どもと一緒にいる成人に虐待または搾取の性向がある場合）、無国籍の子ども、思春期の子ども（特に母親となった少女およびその子ども）、人身取引および性的虐待（ポルノ、小児性虐待および買春を含む）の被害を受けた子ども、拷問のサバイバー、暴力（特に性暴力およびジェンダーを理由とする暴力ならびに他の形態の虐待および搾取）のサバイバー、国内法で定められた年齢に達しない段階で婚姻した子どもおよび／または強制的に婚姻させられた子ども、軍隊または武装集団とのつながりがある（あった）子ども、身柄を拘束されている子ども、社会的差別を受けている子ども、精神障がいまたは身体障がいのある子ども、HIV および AIDS とともに生きている子どもまたはその影響を受けている子どもおよび他の重い疾病に罹患している子ども、ならびに、学校に行っていない子どもが含まれるが、これに限られるものではない。
- (d) 子どもは成人よりも不可視化されていることが多く、かつ、保護に関わる出来事を報告する機会を持たないまたは報告できないと感じる場合もある（特に、このような出来事が私的環境で生じ、かつ／または社会的な汚名もしくはタブーと結びついている時）ことから、危機に瀕する可能性が高まっている子どもの特定には課題が伴うことを認識するとともに、子どもの意見が考慮され、かつそのニーズおよび保護上のリスクが十分に特定されかつ対応されることを確保するため、子どもが、年齢にふさわしく、かつジェンダーに配慮した面接およびコミュニケーションの技能についての専門性を有する成人にアクセスできる必要があることを認知する。
- (e) 子どもを個別に、慎重にかつ速やかに登録することは、危機に瀕する可能性が高まっている子どもを特定する上で、各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーにとって有益となり得ることを認識する。
- (f) 年齢および性別ごとに細分化されたデータならびに特有のニーズを有する子ども（保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子ども等）に関するデータを体系的に収集しかつ分析することは、危機に瀕する可能性が高まっている子どもを特定する上で、各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーにとって有益となり得ることを認識する。

防止、対応および解決

- (g) 各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーが、子どもがいつそうリスクの高い状況に置かれることを防止し、かつ、必要に応じて以下に掲げる防止、対応および解決のための一般的措置（ただし、これに限られるものではない）による対応をとる目的で、緊密に連携しながら活動するよう勧告する。
- 各国がそれぞれ設けている子ども保護制度の枠組みの中で、子どもの最善の利益について判断するための適切な手続きを活用すること。このような手続きにおいては、差別なく子どもの参加が十分に促進され、子どもの意見がその年齢および成熟度に従って正当に考慮され、関連分野の専門性を有する審査担当者が関与し、かつ、最善の選択肢について評価するためにあらゆる関連要因の比較衡量が行われなければならない。
 - UNHCR の場合、他の関連の機関およびパートナーと協力し、かつ各国の子ども保護制度を尊重しながら、子どもの最善の利益認定を実施すること。
 - 早期警報メカニズム、警戒計画および偶発事態対応計画に子どものニーズおよび権利を編入するとともに、危機に瀕する可能性のある子どもに関連する機関横断アセスメントならびに開発協力の戦略および計画に、子どもを基底に据えたリスク分析を統合すること。
 - 必要な時は国家当局との調整を図りながら、秘密が守られ、アクセスしやすく、かつ子どもおよびジェンダーに配慮のある苦情申立ておよび付託の制度を設置するとともに、子どもからのまたは子どもに関する申立てを、その子どもの安全を確保しながら受理し、付託しかつ処理することならびにケースファイルを管理することについての役割を明確にすること。子どもに対しては、苦情申立ておよび救済のためのメカニズムが利用できることについて十分な情報が提供されるべきである。
 - 危機に瀕する可能性のある子ども、特に代替的養護体制の下に置かれているこのような子どもの保護についてモニタリングするための機構の実施を促進すること。
 - 適宜、女子および男子が平等かつ意義ある形で参加する子ども保護委員会を強化し、またはその設置を促進すること。
 - 自国の国際法上の義務に従っており、かつ子どもに対して行われた犯罪の加害者の訴追を可能とする、国の行政上または司法上の手続きへのアクセスを容易にすること。このような手続きにおいては、虐待またはネグレクトを行う親または養育者から子どもを分離すべきかどうかについての決定は、子どもの最善の利益の認定に基づいて行われるべきである。
 - 実行可能な時は子どもおよびジェンダーに配慮した国内的庇護手続きを発展させ、かつ UNHCR の難民認定手続きにおける手続きのあり方（関連する証拠規則上の要件、保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもの庇護希望者についての優先的処理、保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもを無償で代理する有資格の代理人弁護士その他の代理人を含む）を修正するとともに、子どもに特有の迫害の表れ方および形態（法定年齢に満たない段階での徴集、子どもの人身取引および女性性器切除を含む）を認識することを通じ、1951年難民条約を年齢およびジェンダーに配慮しながら適用することを考慮すること。
 - 年齢鑑定は子どもの年齢に疑いがある場合にのみ実施されることを確保するとともに、年齢鑑定に際し、被鑑定者の身体的外見および心理的成熟度の両方が考慮されること、

人間の尊厳を正当に尊重した、科学的な、安全な、子どもおよびジェンダーに配慮した、かつ公正な方法がとられること、ならびに、年齢が確定されない時は被鑑定者は子どもと判断されることを確保すること。

- すべての人道援助職員（サービス提供業務に従事する者を含む）およびその他の当局者（国境警備隊員を含む）を対象とした、子どもの搾取および虐待を一切容認しない旨の規定も含む行動規範を策定しかつ／または実施するとともに、行動規範の違反があった場合の虐待および搾取の通報を奨励するため、秘密が守られ、かつアクセスしやすい苦情申立制度（子どもおよびジェンダーに配慮した調査およびフォローアップを含む）が整備されることを確保すること。
- 長期化する難民状況の下に置かれた子どもの問題について、このような子どもが直面するリスクを低減させる恒久的解決策を見出すための努力を強化すること等も通じ、優先的に対処すること。
- 難民の存在により影響を受けている地域で教育、保健ケアおよびその他の基礎的サービスの提供を増進させ、かつ、特に子どものニーズに対処するための国内的保護能力を拡大するために受入国が行っている努力を支援すること。
- 保護および物資面での援助の提供、ならびに、国際的な連帯、協力および負担・責任の分担に基づく時宜を得た恒久的解決策を確保するための行動等により、財源その他の必要な資源を適宜動員すること。

(h) さらに、具体的なより幅広い環境上のリスク要因または個人的リスク要因に対応するため、各国、UNHCR ならびに他の関連の機関およびパートナーが、防止、対応および解決のための以下の措置（ただし、これに限られるものではない）をとるよう勧告する。

- 可能な時は、子どもの庇護希望者および難民に対し、その地位を証明する書類を個別に提供すること。
- 出生登録を実施するとともに、子どもに対し、身元不明にならないようにするための手段として出生証明書その他の適切な証明書を提供すること。
- 離別を防止するための手続きを整備することを通じ、子どもが家族統合を享受できるよう促進するとともに、保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもについては、各国の国内法を正当に尊重しながら、それぞれの子どもの最善の利益に従い、家族構成員の安否調査および家族構成員との家族再統合を促進すること。
- 保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもに対し、代替的な養護および居住のための体制が与えられることを促進するとともに、保護・養育者のいない子どもまたは主たる保護・養育者と離別した子どもが特定された場合に後見人または助言者の任命を促進すること。
- 子どもおよびジェンダーに配慮しながら保護を基底に据えた配置計画を行うことにより、キャンプおよび居留地の立地として可能な限り地域の諸施設に近い安全な場所を選択する等の手段を通じ、安全な環境を提供するためにあらゆる努力を行うこと。
- 軍隊または武装集団による子どもの不法な徴集または使用を防止するために適切な措

置をとるとともに、軍隊または武装集団によって不法に徴集されまたは使用されたすべての子どもが軍隊または武装集団から無条件で解放され、かつ保護および再統合されることを目的として活動すること。

- 子どもに生ずる身体的および精神的危害ならびに女子および男子が受ける異なる影響を考慮に入れながら、子どもにとって有害な伝統的慣行を防止しかつ撤廃するための実効的かつ適切な措置（立法上、行政上および司法上の措置を含む）をとること。
- 教育プログラムにすべての子どもが包摂されることを奨励するとともに、避難サイクルのあらゆる段階にある女子および男子ならびに無国籍の状況に置かれている女子および男子が良質な教育に平等にアクセスできるようにすること等の手段を通じ、子どもの能力強化を図ること。
- 安全であり、暴力を固定化せず、かつ平和および対話の文化を推進する学習環境および学校環境を促進すること、キャンプおよび都市環境の中で子どもにやさしい空間を指定すること、ならびに、青少年が、可能かつ適当な場合は常に中等教育後教育にアクセスし、かつライフスキル訓練および職業訓練にアクセスすることを促進し、かつ、レクリエーション活動、スポーツ、遊びおよび文化的活動を支援すること。
- 食糧不足および栄養不良の根本的原因に対処するための措置（家族による自立の享受の増進、年齢およびジェンダーに配慮した食料配分システム、妊婦および生後数年間の重要な発達期にある子どもを対象を絞った栄養プログラム、ならびに、栄養不良の子どもの治療等の手段によるものを含む）を通じ、統合的な栄養・保健介入および十分な食料へのアクセスを確保するためにあらゆる努力を行うこと。
- 暴力のサバイバーである子ども（障がいのある子どもを含む）に対して適切な医学的および心理社会的ケアを提供する、子どもに配慮ある保健サービスへのアクセスを確保するためにあらゆる努力を行うとともに、HIV および AIDS の予防、治療、ケアおよび支援（抗レトロウィルス治療および母子感染予防を含む）へのアクセスを実現し、かつ、青少年については年齢に配慮したリプロダクティブヘルス（性と生殖に関する健康）面のケアならびに健康および HIV に関する情報および教育へのアクセスを実現することに向けた措置をとること。
- 必要に応じ、社会的再統合に向けた子どもの準備状況を向上させるための適切な心理的支援・訓練プログラムを設置し、かつこのようなプログラムにアクセスできるようにすること。
- 障がいのある子どもが特別な援助ならびに十分な保健サービスおよび社会サービス（心理社会的回復および社会的再統合のためのサービスを含む）にアクセスできるようにすることに、高い優先順位を置くこと。
- 政府職員、UNHCR 職員、事業実施契約団体および現地活動協力団体を対象として、子どもの権利、子ども保護の基本原則およびジェンダー分析に関する知識を増進させるための研修を実施することにより、子ども保護の問題に関する能力および適性を発展させること。
- 子どもの難民および国内避難民（特に保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子ども、ならびに、危機に瀕する可能性が高まっているその他の子ども）が帰還についての意思決定に参加できるよう、帰還先の状況に関する子どもに

やさしい情報の提供を推進すること。子どもの相続権保護の尊重を促進すること。また、可能かつ適当な場合は常に、帰還する子どもの特有のニーズに対象を絞り、かつこのようなニーズを認識しながら、帰還先のコミュニティにおける統合および参加に関する、子どもおよびジェンダーに配慮した／適合した再統合支援を提供すること。

- 難民の自主帰還の文脈において、保護・養育者のいない子どもまたは主たる保護・養育者と離別した子どもが受入れおよびケアのための十分な体制が特定される前に送還されないことを確保するための、適切な措置をとること。
- 子どもの国内避難民の、コミュニティに完全に包摂された構成員としての統合を支援するための対象を絞った行動（これらの子どもが直面する差別に対処するための措置をとる等の手段によるものも含む）を通じ、居留地における子どもの国内避難民の統合を促進すること。
- 第三国定住または庇護国社会への統合のいずれの文脈で進められるかに関わらず、学校で（特に青少年を対象として）対象を絞った支援を提供し、かつ子どもの難民向けに語学教室ならびに受入国の文化および社会構造に関する教育を提供することを通じ、子どもの難民の統合を促進すること。危機に瀕する可能性が高まっている子どもの難民に対し、その特有のニーズに対処することを目的とした支援を提供すること。また、統合が進められる場合、国内法令に従った子どもの難民の帰化を可能な限り促進すること。
- 危機に瀕する可能性がある子どもを対象とする保護および恒久的解決の手段としての、第三国定住の活用を強化すること。適当であると考えられる場合には、家族統合について柔軟なアプローチをとり（異なる場所にいる家族構成員の同時並行処理を検討する等の手段によるものも含む）、かつ、両親がいる家族環境内で子どもを保護することの方が望ましいという認識に立って家族構成員の定義についても同様のアプローチをとること。また、親の一方しか第三国定住の対象とされない場合であって、有権的当局が存在しないこともしくは有権的当局にアクセスできないことを理由として、または難民自身もしくはその親族の安全が脅かされるおそれがあるために出身国から公的証明書を取得できないことを理由として監護権をめぐる紛争が未解決である場合等に、第三国定住に関する決定に反映されるべき子どもの最善の利益の認定について UNHCR が果たす役割を認識すること。
- すべての子どもが国籍を取得するという権利を保障するとともに、とりわけ国籍を付与しなければ子どもが無国籍となる場合に、国内法に従って、かつこの分野における関連の国際文書に基づく義務に従ってこの権利の実施を確保すること。また、帰化手続へのアクセスに関する情報の積極的普及を検討すること。

¹ 以下「子ども（たち）」。