

添付資料

「MERCOSUR (南米南部共同市場) による子どもの移住者に関する勧告的意見の要請の枠組みの中で米州人権裁判所へ提出した UNHCR の意見」(2012年2月) 抄訳

(・・・) 1989年国連・子どもの権利条約(以下「CRC」)には、締約国の管轄下における庇護希望者・難民を含むすべての子どもに対する締約国の責任に関しての包括的枠組みが規程されている。CRCは、子どもの保護に関して、避難¹のすべての段階を通じて適用される多くの原則を提示している。その中には以下が含まれる。

- 児童に関するすべての措置をとるに当たっては、庇護申請中・難民である児童を含め児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。(第3条ならびに第22条)²
- 人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位に基づいた、また地位、活動、表明した意見又は信念によるいかなる差別もあってはならない。(第2条)
- それぞれの児童が、可能な最大限の範囲において生命、生存及び発達に対する基本的な権利を有する。(第6条)
- 児童には、自由に自己の意見を表明する権利が確保され、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って「相応に考慮」されなければならない。(第12条)³
- 庇護申請中・難民である児童は、CRCまた他の国際文書にしたがって適当な保護及び人道的援助を受ける権利を有する。(第22条)⁴

¹ 国連・子どもの権利委員会「一般的意見第6号(2005年)：出身国外にあって保護・養育者のいない子ども及び主たる保護・養育者から離れてしまった子どもの取扱い(CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin)」(2005年9月)第12段落-第30段落<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>

² 日本ユニセフ協会「子どもの権利条約」(1994年)
http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_all.html

³ UNHCR「子どもの最善の利益認定-保護と配慮に関するインフォメーションシート(Best Interests Determination Children - Protection and Care Information Sheet)」(2007年6月)2頁
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a076922.html> UNHCR「UNHCR子どもの最善の利益認定ガイドライン実施のためのフィールドハンドブック(UNHCR, Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines)」(2011年11月)
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e4a57d02.html> UNHCR「国際保護第8号に関するガイドライン：難民の地位に関する1951年条約第1条A(2)及び1(F)及び/又は1967年議定書に基づく、子どもの庇護申請(Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)」第5段落(2009年12月22日)
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

適切で子どもに配慮した手続き (child-sensitive procedures)

- 適切で子どもに配慮した手続き (child-sensitive procedures) が必要である。UNHCR執行委員会は国家に以下を要請した。「個々の、子ども保護システムの枠組み内で、子どもの最善の利益の決定のための適切な手続きを活用すること。それにより、差別をすることなく子どもの参加を十分に促し、子どもの意見は、その子どもの年齢及び成熟度に従って『相応に考慮』され、関連した専門分野を持つ審査官が関与し、最善の選択を判断するために全ての関係要素が釣り合いが取れている。」⁵
- 特に執行委員会は国家、UNHCRそして他の関係機関とパートナーに以下のように提案した。「実行可能であれば、子どもと性別に配慮した国内庇護手続きと、UNHCRの地位認定手続きを、証拠規則上の関係要件 (relevant evidentiary requirements)、保護者のいない子どもの庇護希望者の優先的処理、保護・養育者のいない子どもに対しての正規の代理人弁護士あるいは他の代理人 (representation) を含む適応された手続きと共に発達させ、子どもに特有の表明 (manifestation) と、法定年齢に満たない子どもの徴兵や子どもの人身取引、女性性器切除を含む迫害の形態の認識を通して 1951年条約の年齢と性別に配慮した適用を考えること。」⁶
- UNHCRは、「子どもの庇護申請に関するガイドライン」 (Guidelines on Child Asylum Claims) を発行し、難民認定手続きを子どもに配慮した方法で実施する際の実質的・手続き的ガイダンスを提供している。⁷ 以下の手続

⁴ 第22条は以下のように規定している。1 締約国は、難民の地位を求めている児童又は適用のある国際法及び国際的な手続若しくは国内法及び国内的な手続に基づき難民と認められている児童が、父母又は他の者に付き添われているかいないかを問わず、この条約及び自国が締約国となっている人権又は人道に関する他の国際文書に定める権利であって適用のあるものの享受に当たり、適当な保護及び人道的援助を受けることを確保するための適当な措置をとる。2 このため、締約国は、適当と認める場合には、1の児童を保護し及び援助するため、並びに難民の児童の家族との再統合に必要な情報を得ることを目的としてその難民の児童の父母又は家族の他の構成員を捜すため、国際連合及びこれと協力する他の権限のある政府間機関又は関係非政府機関による努力に協力する。その難民の児童は、父母又は家族の他の構成員が発見されない場合には、何らかの理由により恒久的又は一時的にその家庭環境を奪われた他の児童と同様にこの条約に定める保護が与えられる。

⁵ UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論 (Conclusion on Children at Risk)」 (2007年10月5日) 第g(i)段落 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

⁶ UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論 (Conclusion on Children at Risk)」前掲29 第g(viii)段落。

⁷ UNHCR「国際保護第8号に関するガイドライン：難民の地位に関する1951年条約第1条A(2)及び1(F)及び／又は1967年議定書に基づく、子どもの庇護申請 (Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)」第5段落 前掲27。良き地域的実行については、米国市民権移民サービス局「子どもの庇護申請に関するガイドライン (Guidelines For Children's Asylum Claims)」 (1998年12月10日

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f8ec0574.html>、米国市民権移民サービス局「子どもの庇護申請に関するガイドラインー 難民審査官基礎訓練コース (Guidelines for Children's Asylum Claims, Asylum Officer Basic Training Course)」 (2009年3月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f3e30152.html> 参照

原文：UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request for an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR」 (2012年2月17日)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4c959f2.html> (仮訳)

き・証拠問題は関連性がある (原文からの脚注が全て含まれてはいないことに留意)

65. 子どもは、その年齢の低さ、依存状態及び相対的な未成熟さゆえに、その申請に関して公正な難民認定決定が行なわれることを確保するための、手続上及び証拠規則上の特別な保障措置を享受できるべきである⁸。以下に掲げる一般的措置では、庇護手続中の子どもの処遇に関する最低基準が述べられている。これは、例えば「子どもの権利のための行動リソースパック」⁹、「保護・養育者のいない子ども及び主たる保護・養育者から離れてしまった子どもに関する機関間指導原則」及び各国のガイドライン¹⁰で提示される、詳細な指針の適用を排除するものではない。¹¹

⁸ 本節で述べる手続上の追加的保障措置が適用される子どもの年齢は、子どもが庇護を求めた日の年齢であって、決定が行なわれた日の年齢ではない。この点、難民申請の本審査の場合とは異なる。本審査においては、将来の見込みに基づく検討を行なう必要上、決定の時点における年齢も関係してくる場合がある。

⁹ Action for the rights of children, *ARC Resource Pack, a capacity building tool for child protection in and after emergencies*, produced by Save the Children, UNHCR, UNICEF, OHCHR, International Rescue Committee and Terre des Hommes, 7 Dec. 2009, <http://www.savethechildren.net/arc>

¹⁰ 例えば以下を参照——英国庇護手続規則「子どもからの庇護申請の処理 (*Processing an Asylum Application from a Child*)」 (2009年11月2日)

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/processingasylumapplication1.pdf?view=Binary>、英国国境局・子どもを危害から安全に保つための行動規範

(U.K. Border Agency Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm、2008年12月)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4948f8662.html>、フィンランド移民局「(主たる保護・養育者から離れてしまった)未成年者の面接ガイドライン (*Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*)」 (2002年3月)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>、米国・子どもの庇護申請ガイドライン (前掲)、カナダ IRB「出入国管理法第65条4項にしたがって議長が発出するガイドライン：ガイドライン3□子どもの難民認定申請者：手続上及び証拠規則上の問題 (*Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act: Guideline 3 - Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues*)」 (1996年9月30日、第3号) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31d3b.html>

¹¹ 例えば南米では、子どもの庇護希望者及び難民、特に保護・養育者のいない子どもの保護に関する特別の規定が国内難民法に含まれている。上記を実施した国は以下を含む：アルゼンチン、コロンビア、コスタリカ、チリ、エルサバドル、グアテマラ、メキシコ、ニカラグア、パラグアイ、ウルグアイ、ベネズエラ。

例えば以下を参照——英国庇護手続規則「子どもからの庇護申請の処理 (*Processing an Asylum Application from a Child*)」 (2009年11月2日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f3cf5922.html>;

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f3cf5922.html>、英国内務省「英国国境局・子どもを危害から安全に保つための行動規範 (*U.K. Border Agency Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm*)」 (2008年12月)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4948f8662.html>、フィンランド移民局「(主たる保護・養育者から離れてしまった)未成年者の面接ガイドライン (*Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*)」 (2002年3月)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>、米国市民権移民サービス局「子どもの庇護申請に関するガイドライン (*Guidelines For Children's Asylum Claims*)」 (前掲31)、カナダ IRB「出入国管理法第65条4項にしたがって議長が発出するガイドライン：ガイドライン3□子どもの難民認定申請者：手続上及び証拠規則上の問題 (*Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act: Guideline 3 - Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues*)」 (1996年9月30日、第3号)

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31d3b.html>

66. 子どもの申請者は保護及び支援に関わる特別のニーズを有していることが多いので、その申請は、保護・養育者の有無に関わらず、通常は優先的に処理されるべきである。優先的処理とは、申請に関する決定の発布も含めて、庇護手続きの各段階における待機期間を短縮することを意味する。ただし子どもには、手続きの開始前に、自己の経験の陳述に向けて備え、かつその内容について熟考するための十分な時間が必要である。後見人その他の専門職員との信頼関係を構築し、かつ安全及び安心を感じられるようにするための時間も必要となろう。一般的に、子どもの申請が同伴している家族構成員と直接関係している場合、又は子どもが申請しているのが派生的な地位である場合には、子どもの申請を優先させる必要はない。ただし、他の考慮事項により、優先的処理が適当であるとうかがわれるときはこの限りではない¹²。

67. 特に子どもがとりわけ低年齢である場合、又は子どもの安全に関する親の恐怖を理由として申請が行なわれる場合に、子どもの庇護申請が誰の名義で行なわれるべきかについて定めた一般的規則はない。これは適用される国内規則次第である。とはいえ、より適当な主たる申請者が子どもの親ではなく子ども本人であることが明らかになった場合などに、手続きの途中で主たる申請者の名義を修正できるようにするための十分な柔軟性は必要となる。このような柔軟性により、行政上の細かな事情によって手続きが不必要に長引かないようにすることができる¹³。

68. 申請者が保護・養育者のいない子ども及び主たる保護・養育者から離れてしまった子どもである場合、親その他の家族構成員の安否調査及びこれらの者との家族再統合を開始するための努力が可能なかぎり早期に行なわれなければならない。ただし、安否調査又は再統合によって親その他の家族構成員が危険にさらされる可能性があること、子どもが虐待もしくはネグレクトを受けていたこと、及び／又は、親もしくは家族構成員が子どもの迫害に関係もしくは関与していた可能性があることをうかがわせる情報が入手された場合、上記のような優先的対応にも例外が生じることになる¹⁴。

69. 保護・養育者のいない子ども又は主たる保護・養育者から離れてしまった子どものケースでは、独立かつ有資格の後見人が直ちに無償で任命されなければならない。庇護手続きにおける主たる申請者である子どもは、代理人弁護士を選

¹² UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準 (Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)」 (2003年11月20日) 3-25頁、4-21~4-23頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

¹³ このことは、FGM又は強制婚など、子どもは避難の理由を完全に理解していないものの、親が子どもの生命に対する危険を恐れて子どもとともに避難した場合の申請について、とりわけ当てはまる。

¹⁴ 家族の安否調査及び再統合については、もっとも最近の執行委員会結論第107号(h)(iii)項をはじめとする多くの執行委員会結論で取り上げられている。UNHCR「子どもの最善の利益の認定に関するガイドライン」(前掲)、CRC・一般的意見6号、81項も参照。

任する権利も有する¹⁵。このような代理人は適正な訓練を受けた者であるべきであり、手続全体を通じて子どもを支援するべきである。

70. 自己の意見を表明し、かつ意味のあるやり方で参加するという子どもの権利は、庇護手続きの文脈においても重要である¹⁶。子ども自身が経験を語ることは、その子どもの保護のために個別に何が必要であるかを明らかにする上でしばしば必要不可欠であり、多くの場合、このような情報は子どもからしか得られない。子どもが自己の意見及びニーズを表明する機会を確保するためには、庇護手続きのあらゆる段階で信頼を醸成するような、安全で子どもにとってふさわしい手続き及び環境を発展させかつ統合することが必要となる。子どもに対し、どのような選択肢が存在しうるか、及びそれらを選んだ場合にどうなるかについてのあらゆる必要な情報を、子どもが理解できる言語及び方法で提供することが重要である¹⁷。これには、威迫、制約又は報復に対する恐れなしに子どもが意見を表明できるようにする、プライバシー及び秘密保持に対する権利についての情報も含まれる¹⁸。

71. 庇護面接を含む手続きの様々な段階で適切なコミュニケーション手段を選択する必要がある、また子どもの年齢、ジェンダー、文化的背景及び成熟度、並びに、避難状況及び到着態様に関わる諸事情を考慮しなければならない¹⁹。子どもにとって有益な非言語的コミュニケーション手法としては、遊び、描画、作文、ロールプレイング、読み聞かせ、歌などが考えられる。障がいのある子どもの場合、「その意見表明を容易にするために必要なあらゆるコミュニケーション様式」が必要である²⁰。

72. 子どもに対し、その経験を成人のように語ることは期待できない。子どもは、トラウマ、親からの指示、教育の欠如、国家当局又は権力の座にある者への恐怖、密入国業者が用意したお仕着せの陳述の使用又は報復への恐怖を含む様々

¹⁵ ここでいう「後見人」とは、子どもの最善の利益及び一般的福祉に配慮する独立の専門技能者を指す。後見人の任命手続きは、自国の国民である子どものための後見人を任命するために用いられている、国内の既存の行政手続き又は司法手続きよりも不利なものであってはならない。「代理人弁護士」とは、弁護士のほか、庇護手続きにおいて、かつ法律上の問題に関する当局との接触との関連で、子どもに法的援助及び情報提供を行なう資格を有する者をいう。執行委員会結論第107号、(g)(viii)項参照。さらに詳しくはCRC・一般的意見第6号、33-38、69項参照。また、UNHCR・保護者等のいない子どもの庇護希望者ガイドライン(前掲)2頁及び4.2、5.7、8.3、8.5項も参照。

¹⁶ CRC第12条。子どもが非常に幼いころから意見を形成でき、かつ実際に形成していることは明らかなので、自由に自己の意見を表明する子どもの権利について、CRCはいかなる年齢の下限も定めていない。

¹⁷ CRC・一般的意見第6号の25項、CRC・一般的意見第12号の123-124項。

¹⁸ CRC第13条、第17条。

¹⁹ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, Third edition, 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>, para. 12.1.3.

²⁰ CRC・一般的意見第9号、32項。

な理由から、自己の恐怖についてなかなか詳しく述べられない可能性がある。幼すぎて、又は十分に成熟していないために、どのような情報が重要なのか評価したり、自分が目撃・経験したことを成人にとってわかりやすい方法で解釈したりすることができない場合もある。子どもによっては、きわめて重要な情報を省略・歪曲したり、想像と現実を区別できなかつたりすることもある。時間や距離といった抽象的概念に関わって困難を覚える場合もある。そのため、成人の場合には虚偽とされるかもしれないことでも、子どもの場合には必ずしも虚偽ではない可能性がある。したがって、審査官が、子どもの陳述の信頼性及び趣旨を正確に評価できるようにするために必要な訓練経験及び技能を有していることが、不可欠である²¹。そのためには、専門家の関与を得ながら、子どもの面接を公式な場以外で実施し、又は子どもが安全だと感じられる環境（例えば受入れセンター）で子どもを観察したり子どもとコミュニケーションを図ったりすることが必要になる場合もある。

73. 成人のケースでは、立証責任は審査官及び申請者がともに負うのが通例だが、子どもの申請については、特に当該の子どもに保護・養育者がいない場合、審査官がより多くの立証責任を負うことが必要になることもある²²。ケースの事実関係を確認することができず、かつ／又は自己の主張を十全に展開する能力が子どもにないときは、審査官は知りえたかぎりの事情をもとにして決定を行わなければならない。その際、灰色の利益の原則を寛容に適用することが求められる場合もある²³。同様に、子どもの主張の一部についてその信憑性に若干の疑念がある場合、子どもに対して灰色の利益が認められるべきである²⁴。

74. 出身国情報が、女性の経験に比べて男性の経験を反映している可能性のほうが高いという点でジェンダーの偏りを有している場合があるのとちょうど同じように、子どもの経験も無視されている場合がある。加えて、子どもは出身国の状態について限られた知識しか有しておらず、又は迫害の理由を説明できないこともある。そのため、庇護当局は、関連の出身国情報及びその他の裏づけ証拠を収集するために特別な努力を行わなければならない。

75. 子どもの年齢について疑いがあるケースでは年齢鑑別が実施されるが、これは、当該個人の身体的外見及び心理的成熟度の双方を考慮に入れた包括的審査の一環として行われなければならない²⁵。このような鑑別は、人間の尊厳を正當に尊重する、安全な、子ども及びジェンダーに配慮したやり方で実施されるこ

²¹ 執行委員会結論第 107 号、(d) 項。

²² 前掲、(g)(viii)項では、国による証拠規則上の要件の修正が勧告されている。

²³ UNHCRハンドブック、196、219 項。

²⁴ 機関間指導原則（前掲）61 頁。

²⁵ 執行委員会結論第 107 号、(g)(ix)項。

とが重要である。あらゆる年齢鑑別手法に内在する評価の幅は、不確実な場合には当該個人を子どもとみなすやり方で適用されなければならない²⁶。年齢の数え方は世界共通ではなく、また年齢が同じように重視されているわけでもないので、文化的基準又はある国の基準によって子どもの年齢が上下すると思われる場合、信憑性について不利な推定を行なう際には慎重さが求められる。子どもに対しては、年齢鑑別手続きの目的及び進め方について、子どもが理解する言語で明確な情報が与えられなければならない。年齢鑑別手続きの実施前に、子どもに助言を与える、独立かつ有資格の後見人を任命しておくことが重要である。

76. 通常の場合では、DNA検査は、法律で認められており、かつ検査対象者の同意がある場合にのみ行なわれ、またすべての個人に対し、そのような検査を行なう理由について十全な説明が行なわれる。ただし、場合によっては、年齢が低いこと、未成熟であること、検査の意味を理解する能力がないこと又はその他の理由により、子どもが同意を与えられないこともある。このような状況では、任命された後見人（家族構成員がいない場合）が、子どもの意見を考慮しながら、子どもに代わって同意を与え又は拒否することになる。DNA検査は、他の検証手段では不十分であることが明らかになった場合にのみ用いるべきである。このような検査は、親、きょうだい又は他の親族であると主張する者によって人身取引の対象とされた疑いのある子どものケースで、とりわけ有益となることがある²⁷。

(・・・)

²⁶ 前掲、(g)(ix)項、UNHCR「保護・養育者のいない子どもの庇護希望者への対応における方針及び手続きに関するガイドライン」(前掲) 5.11、6項。

²⁷ UNHCR「難民の家族関係を確定するためのDNA検査に関する覚書 (UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context)」(2008年6月)
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>