

一般的意見 7 号（2005 年）乳幼児期における子どもの権利の実施

II. 一般的意見の目的

2. この一般的意見の目的は次のとおりである。

- (a) あらゆる乳幼児の人権に関する理解を強化するとともに、乳幼児に対して自国が負っている義務について締約国の注意を促すこと。
- (b) 諸権利の実現に影響を及ぼす乳幼児期の具体的特徴についてコメントすること。
- (c) 乳幼児が、その人生の出発点から、特別な利益、能力および脆弱性を有する社会的主体であり、かつ、権利の行使においては保護、指導および支援が必要であるという認識を奨励すること。
- (d) 条約の実施にあたって考慮に入れられなければならない乳幼児期の多様性（乳幼児が置かれた状況、その経験の質およびその発達を形成する諸影響に関わる多様性を含む）に対して注意を促すこと。
- (e) 子どもに対する文化的期待および取扱いにはさまざまな違いがあることを示すこと。これには地方的慣習および慣行も含まれ、それらは尊重されるべきであるが、子どもの権利に背反する場合にはこのかぎりでない。
- (f) 乳幼児が、貧困、差別、家族の崩壊、ならびに、権利侵害およびウェルビーイングの阻害につながるその他の複合的困難状況に対して脆弱であることを強調すること。
- (g) 乳幼児期における権利にとくに焦点を当てた包括的な政策、法律、プログラム、実践、専門的訓練および調査研究の策定および促進を通じて、すべての乳幼児の権利の実現に貢献すること。

III. 人権と乳幼児

3. 権利の保有者としての乳幼児 子どもの権利条約は、子どもについて、「18 歳未満のすべての者をいう。ただし、子どもに適用される法律の下でより早く成年に達する場合は、この限りでない」と定義している（第 1 条）。したがって、乳幼児は条約に掲げられたすべての権利の保有者である。乳幼児は、特別な保護措置の対象とされ、かつ、その発達しつつある能力にしたがって自己の権利を漸進的に行使する資格を有する。委員会は、締約国が条約上の義務を実施するにあたり、権利の保有者としての乳幼児に対して、また子ども時代のなかでも独特な地位を占めるこの期間中に乳幼児の権利を実現するために必要な法律、政策およびプログラムに対して、十分な注意を向けていないことを懸念するものである。委員会は、子どもの権利条約が、あらゆる人権の普遍性、不可分性および相互依存性を考慮に入れ、乳幼児期においてもホリスティックに適用されるべきことを再確認する。

4. 乳幼児期の定義

乳幼児期の定義は国および地域によってさまざまであり、地方の伝統および初等学校制度の組織のあり方にしたがって異なっている。国によっては、4 歳を迎えるとすぐに就学前段階から学校への移行が行なわれる。他方で、この移行が 7 歳前後で行なわれる国もある。委員会は、乳幼児期における権利について検討するにあたり、すべての乳幼児、すなわち出生から乳児期全体、就学前の時期および学校への移行期を含めることとしたい。したがって委員会は、出生から 8 歳までの時期を、乳幼児期の適当な作業定義として提案する。締約国は、この定義の文脈に照らし、乳幼児に対する自国の義務を再検討するべきである。

5. 乳幼児期のための積極的アジェンダ

委員会は、締約国に対し、乳幼児期における権利のための積極的アジェンダを構築するよう奨励する。乳幼児期を、未熟な人間が成熟したおとなの地位へと向かっていく社会化の時期としてもっぱらとらえる、伝統的考え方からの転換が必要である。条約は、もっとも幼い子どもを含む子どもが人としてありのままに尊重されることを要求している。乳幼児は、独自の関心、興味および視点を持った、家族、コミュニティおよび社会の積極的構成員として認められるべきである。乳幼児は、その権利を行使するために、身体面の養育、情緒面のケアおよび配慮のこもった指導、ならびに、社会的遊び、探求および学習のための時間および空間を特別に必要とする。これらの要件を満たすための計画は、乳幼児期を対象とした法律、政策およびプログラムの枠組みのなかでこそ、最善の形で行なえるものである。これには、たとえば子どもの権利コミッショナーを任命したり、法律および政策が子どもに及ぼす影響を評価したりすることを通じての、実施および独立した監視の計画も含まれる（独立した人権機関の役割に関する一般的意見2号（2002年）、パラ19参照）。

8. 乳幼児期に関する調査研究

委員会は、乳幼児は社会的主体としてとらえた場合に最善の形で理解されることを確認する、一群の理論および調査研究の発展に留意する。社会的主体としての乳幼児の生存、ウェルビーイングおよび発達は、緊密な人間関係に依存しており、かつその関係を中心に確保される。これらの人間関係は、鍵となる少人数の人々（もっとも多くの場合には親、拡大家族の構成員および同世代の子ども）ならびに養育者および乳幼児期に関わるその他の専門家との間に形成されるのが通例である。同時に、乳幼児期の社会的および文化的側面に関する調査研究は、乳幼児期の発達が多様な方法で理解および確保されること（乳幼児に対するさまざまに異なる期待や、そのケアおよび教育のための体制を含む）に注意を促している。現代社会の特質は、多文化コミュニティで、また急速な社会的変化によって特徴づけられる文脈のなかで成長する乳幼児の数が増えていることである。このような状況においては、乳幼児に関わる考え方や期待も、その権利がいっそう認められることなども通じて、変化していく。締約国は、乳幼児期に関する考え方および知識を、地域の状況および変化しつつある慣行にふさわしく、かつ伝統的価値を尊重するような方法で参考にするよう、奨励されるべきところである。ただし、これらの価値が差別的でなく（条約第2条）、子どもの健康およびウェルビーイングを害せず（第24条3項）、かつ子どもの最善の利益にも反しない（第3条）ことを条件とする。最後に、調査研究を通じて、乳幼児が、栄養不良、疾病、貧困、ネグレクト、社会的排除およびその他の一連の困難状況から生じる特別なリスクにさらされていることが浮き彫りにされてきた。乳幼児期における適切な予防・介入戦略は、乳幼児の現在のウェルビーイングおよび将来展望に積極的な影響を与えられる可能性があることがわかっている。このように、乳幼児期における子どもの権利の実施は、児童期および思春期における個人的、社会的および教育的困難の防止に役立つ効果的方法のひとつである（思春期について、思春期の健康および発達に関する一般的意見4号（2003年）参照）。

III. (番号ママ) 乳幼児期における一般原則と権利

9. 委員会は、条約第2条、第3条、第6条および第12条を一般原則として位置づけている（条約の実施に関する一般的措置についての一般的意見5号（2003年）参照）。いずれの原則も、乳幼児期における権利についての含意を有するものである。

12. 乳幼児は、その親に対する差別の結果によって苦しむ場合もある。たとえば、子どもが婚外子として、もしくは伝統的価値から逸脱するその他の状況下で生まれたとき、または親が難民もしくは庇護希望者であるときなどである。締約国には、差別がどのような形態をとっても、またそれがどこで——家庭で、コミュニティで、学校で、またはその他の施設で——生じたものであっても、差別を監視し、かつこれと闘う責任がある。乳幼児を対象とした良質なサービスへのアクセスに関する潜在的差別は、とくに保健、教育、福祉その他のサービスが普遍的に利用可能ではなく、かつ国、民間機関および慈善団体の組合せによって提供されている場合、特段の懸念の対象である。委員会は、第一歩として、締約国に対し、乳幼児の生存および発達に寄与する良質なサービスの利用可能性およびこれに対するアクセスの状況を監視するよう奨励する。このような監視は、子どもおよび家族の背景および状況に関わる主要な変数によって細分化されたデータを体系的に収集することなどを通じて行なうことが可能である。第二のステップとして、利用可能なサービスから利益を得る平等な機会をすべての子どもに保障するような措置が必要になるかもしれない。より一般的には、締約国は、乳幼児一般に対する差別、および、とくに、脆弱な立場に置かれた集団に対する差別についての意識啓発を図るべきである。

13. 子どもの最善の利益

第3条は、子どもに関わるあらゆる行動において子どもの最善の利益が第一義的に考慮されなければならないとの原則を定めている。乳幼児は相対的に未成熟であるため、自己のウェルビーイングに影響を及ぼす決定および行動との関連で、その子どもの意見および発達しつつある能力を考慮に入れながらその権利および最善の利益を評価および代表する、担当の公的機関に依拠することになる。最善の利益の原則は条約で繰り返し登場するものである（乳幼児期にもっとも関連する第9条、18条、20条および21条を含む）。最善の利益の原則は子どもに関わるすべての行動に適用されるのであって、その実現のためには、子どもの権利を保護し、かつその生存、成長およびウェルビーイングを促進するための積極的措置に加え、子どもの権利の実現について日常的責任を負っている親その他の者を支援および援助するための措置が必要である。

(a) 個々の子どもの最善の利益。ある子どものケア、健康、教育等に関するあらゆる意思決定（親、専門家および子どもに責任を負う他の者による決定を含む）において、最善の利益の原則が考慮に入れられなければならない。締約国は、乳幼児が、あらゆる法的手続において、その子どもの利益のために行動する者によって独立の立場から代理され、かつ、子どもが意見または好みを表明する力がある場合にはあらゆる場合に意見を聴取されるようにするための条件整備を図るよう、促される。

(b) 集団または利害階層としての乳幼児の最善の利益。子どもたちに影響を及ぼすあらゆる立法および政策の策定、行政上および司法上の意思決定ならびにサービス供給において、最善の利益の原則が考慮に入れられなければならない。これには、子どもたちに直接影響を及ぼす行動（たとえば保健サービス、ケア・システムまたは学校に関わるもの）のみならず、乳幼児に間接的影響を及ぼす行動（たとえば環境、住宅または交通機関に関わるもの）も含まれる。

14. 乳幼児の意見および気持ちの尊重

第12条は、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意見を表明し、かつその意見を考慮される権利を有すると述べている。この権利は、自己の権利の促進、保護および監視に積極的に参加する主体としての乳幼児の地位を強化するものである。乳幼児の——家族、コミュニティおよび社会への参加者としての——行為主体性の尊重は、しばしば見過ごされ、または年齢および未成熟さにもとづいて不適切であるとして拒絶されてきた。多くの国および地域において、伝統的考え方にもとづき、乳幼児が訓練および社会化の対象とされる必要性が強調されている。乳幼児は、未発達であり、基礎的な理解力、意思疎通能力および選択能力さえないと見なされてきた。乳幼児は家庭において無力であり、社会においてもしばしば声を奪われ、目に見えない存在とされている。委員会は、第12条は年少の子どもと年長の子どもの双方に適用されるものであることを強調したい。もっとも幼い子どもでさえ、権利の保有者として意見を表明する資格があるのであり、その意見は「その年齢および成熟度にしたがって、正当に重視されるべきである（第12条1項）。乳幼児はまわりの環境にきわめて敏感であり、自分の生活を彩る人々、場所および日常についての理解を、自分に固有のアイデンティティに関する意識とともに急速に獲得していく。乳幼児は、話し言葉または書き言葉という通常的手段で意思疎通ができるようになるはるか以前に、さまざまな方法で選択を行ない、かつ自分の気持ち、考えおよび望みを伝達しているのである。この点に関して、委員会は次のような見解を表明する。

(a) 委員会は、締約国に対し、子どもは自己に影響を与える事柄について意見を表明し、かつ協議の対象とされる自由を有する権利の保有者であるという考え方が、子どもの能力、最善の利益および有害な経験から保護される権利にふさわしい方法で、もっとも幼い段階から実施されることを確保するために、あらゆる適切な措置をとるよう奨励する。

(b) 意見および気持ちを表明する権利は、家庭（および適用可能な場合には拡大家族）ならびにコミュニティにおける子どもの日常生活において、乳幼児を対象とする保健、ケアおよび教育のための施設全般において、法的手続において、ならびに、政策の策定およびサービスの開発（調査研究および協議を通じてのものも含む）において、しっかりと根づいたものとされるべきである。

(c) 締約国は、乳幼児が関連のあらゆる場面における日常的活動のなかで漸進的に自己の権利を行使できるような機会の創設に、親、専門家および担当の公的機関が積極的に関与することを促進するために、必要なスキルの訓練の提供を含め、あらゆる適切な措置をとるべきである。参加の権利を達成するためには、おとなが子ども中心の態度をとり、乳幼児の声に耳を傾けるとともに、その尊厳および個人としての視点を尊重することが必要とされる。おとなが、乳幼児の関心、理解水準および意思疎通の手段に関する好みにあわせて自分たちの期待を修正することにより、忍耐と創造性を示すことも必要である。

IV. 親の責任と締約国の援助

16. 親／主たる養育者と子どもの最善の利益 親その他の主たる養育者に委ねられた責任は、これらの者が子どもの最善の利益にしたがって行動しなければならないという要件と結びついている。第5条は、親の役割は「条約で認められている権利を子どもが行使するにあたって」適切な指示および指導を与えることであると述べている。これは、年少の子どもにも年長の子どもにも同様に適用される規定である。赤ちゃんおよび乳児は他者に全面的に依存しているが、ケア、指示および指導を受け取るだけの受け身の存在ではない。親その他の養育者に対し、自分の生存、成長およびウェルビーイングのために必要な保護、養育および理解を求める、積極的な社会的行為主体なのである。新生児は出生後きわめて早期に自分の親（またはその他の養育者）を認識することができ、非言語的コミュニケーションに参加していく。通常の場合では、乳幼児は親または主たる養育者と強力な相互的愛着を形成するものである。子どもは、このような関係を通じて、身体的および情緒的安定ならびに一貫したケアおよび注意を与えられる。子どもは、このような関係を通じて、個人のアイデンティティを構築し、かつ文化的に評価されるスキル、知識および行動を身につけていく。親（およびその他の養育者）は、このような形で、乳幼児が自己の権利を実現できるようになる主たる回路となるのが通例である。

17. 権利行使を可能にする原則としての発達しつつある能力

第5条は、「発達しつつある能力」という概念を参照しながら、子どもが漸進的に知識、能力および理解を身につけていく成熟と学習のプロセス（自己の権利およびそれを最善の形で実現する方法に関する知識の獲得を含む）に言及している。乳幼児の発達しつつある能力を尊重することは、その権利の実現のために決定的に重要であり、乳幼児期にはとくに重要である。子どもの身体的、認知的、社会的および情緒的機能は、乳児期のもっとも早い段階から学校が始まるまでのあいだに急速に変容するからである。第5条には、親（および他の者）は子どもに与える支援および指導の水準を継続的に修正していく責任があるという原則が掲げられている。このような修正は、子どもの関心および望みならびに自律的な意思決定能力ならびに最善の利益の理解力を考慮に入れて行なわれなければならない。乳幼児は一般的に年長の子どもよりも多くの指導を必要とするが、その能力および諸状況に反応するやり方の面で同年齢の子どもたちが有している個別的差異を考慮に入れることが重要である。発達しつつある能力は、権利行使を可能にする積極的な原則としてとらえられるべきであって、子どもの自律および自己表現を制約するとともに、子どもの相対的

無能力と社会化の必要性に訴えることによって伝統的に正当化されてきた、権威主義的慣行の言い訳としてとらえられるべきではない。親（および他の者）は、子ども中心の方法で、対話することおよび模範を示すことを通じ、参加権（第12条）ならびに思想、良心および宗教の自由に対する権利（第14条）を含む自己の権利を行使する乳幼児の能力を増進させるようなやり方で「指示および指導」を与えるよう、奨励されるべきである [1]。

18. 親の役割の尊重

条約第18条は、子どもの最善の利益を基本的関心事項としながら子どもの発達およびウェルビーイングを促進する第一義的責任が、親または法定保護者にあることを再確認している（第18条1項および第27条2項）。締約国は、親、母親および父親の優越的地位を尊重するべきである。これには、子どもの最善の利益にかなう場合を除いて子どもを親から分離しない義務も含まれる（第9条）。乳幼児は、親／主たる養育者への身体的依存および情緒的愛着のゆえに、分離の悪影響をとくに受けやすい立場にある。また、分離の状況について理解する力もそれほど身につけていない。乳幼児に悪影響を与える可能性がもっとも高い状況には、ネグレクトおよび十分な子育ての剥奪、激しい物質的もしくは心理的ストレス下でのまたは精神的健康が損なわれた状態での子育て、孤立した状態での子育て、一貫性を欠き、親同士の紛争がありもしくは子どもに対して虐待的な子育て、ならびに、子どもが関係の崩壊（強制的な分離を含む）を経験する状況もしくは質の低い施設養護を提供されている状況が含まれる。委員会は、締約国に対し、親が子どもに対する第一義的責任を果たせるようにし、親がその責任を果たすのを支援し（子どものケアにおける有害な剥奪、崩壊およびひずみを少なくすることによる支援を含む）、かつ、乳幼児のウェルビーイングが危機的状態にあるときに行動をとるために、あらゆる必要な措置をとるよう促すものである。締約国の全般的目標には、遺棄されまたは親を失う乳幼児の人数を減らすこと、および、施設養護その他の形態の長期的養護を必要とする乳幼児の人数を最低限に留めること（そのような養護が乳幼児の最善の利益にかなうと判断される場合を除く）が含まなければならない（後掲VIも参照）。

19. 社会的傾向と家族の役割

条約は、「親双方が子どもの養育および発達に対する共通の責任を有する」ことを強調し、父親と母親を平等な養育者として認めている（第18条1項）。委員会は、家族のパターンは実際には多くの地域で変化しやすく、かつ現に変化していること、親のためのインフォーマルな支援ネットワークの利用可能性についても同様であること、そして家族の規模、親の役割および子育てのための諸組織形態はいっそう多様化する全般的傾向があることに、留意するものである。乳幼児にとって、これらの傾向はとりわけ重要な意味を持つ。一貫しており、かつケアに満ちた少人数の人間関係のなかでこそ、乳幼児の身体的、個人的および心理的発達のための環境は最善の形で整えられるからである。一般的に、このような人間関係は、母親、父親、きょうだい、祖父母および拡大家族のその他の構成員のいずれかの組合せに、保育および教育の専門家である職業的養育者が参加するという形で形成される。委員会は、これらの人間関係のそれぞれが条約上の子どもの権利の履行に顕著な貢献をなしうることを、および、家族のさまざまなパターンが子どものウェルビーイングの促進と両立する可能性があることを、認知するものである。国・地域によっては、家族、結婚および子育てに対する社会的態度の変化が、乳幼児期における乳幼児の経験、たとえば家族の別離および再編成後の経験に影響を及ぼしている場合がある。経済的プレッシャーも、たとえば親が家族およびコミュニティから遠く離れた場所で働かざるをえないような場合に、乳幼児に影響を及ぼす。他方で、一方もしくは双方の親またはその他の親族がHIV/AIDSのために病気になったり死亡したりすることが、いまや乳幼児期に共通の特質となっている国・地域もある。これらのものをはじめとする多くの要因が、子どもに対する責任を果たす親の能力に影響を及ぼすのである。より一般的には、急速な社会的変化の時期にあっては、伝統的慣行が、現在の子育ての状況およびライフスタイルにとってもはや現実性および関連性を有しなくなってしまうにも関わらず、新たな慣行が蓄積され、かつ子育てのあらたな能力が理解および評価されるだけの十分な時間は経過していないという状況が生じる場合がある。

一般的意見 1 2 号 (2 0 0 9 年) 意見を聴かれる子どもの権利

子どもの権利条約第 1 2 条は次のように規定している。

「1. 締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。

2. この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。」〔国際教育法研究会訳〕

* 訳者注／政府訳は次のとおり。この日本語訳では国際教育法研究会訳を基本とするが、view(s)は「意見」とするほか、適宜政府訳も参照する。

「1 締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、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るものとする。

2 このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。」

1. はじめに

2. 意見を聴かれ、かつ真剣に受けとめられるすべての子どもの権利は、条約の基本的価値観のひとつを構成するものである。子どもの権利委員会（委員会）は、第 1 2 条を条約の4 つの一般原則のひとつに位置づけてきた（他の一般原則は、差別の禁止に対する権利、生命および発達に対する権利、ならびに、子どもの最善の利益の第一義的考慮である）。これは、同条はそれ自体でひとつの権利を定めているというのみならず、他のあらゆる権利の解釈および実施においても考慮されるべきであることを強調するものである。

5. 2 0 0 6 年、委員会は、意見を聴かれる子どもの権利についての一般的討議を開催した。その目的は、第 1 2 条の意味および重要性、他の条項との有機的関連、ならびに、間隙、よい実践、および、この権利の享受を前進させるために対応しなければならない優先的問題について模索することにあつた[2]。この一般的意見は、その日に行なわれた（子どもとのものを含む）情報交換、締約国報告書の審査における委員会の経験の蓄積、ならびに、政府、非政府組織（NGO）、コミュニティ組織、開発機関および子どもたち自身が行なっている、第 1 2 条に定められた権利を現実のものにしようとするきわめて重要な専門的知見および経験から生まれたものである。

[2] 意見を聴かれる子どもの権利に関する一般的討議（2 0 0 6 年）の勧告を参照。入手先：

http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc

6. この一般的意見では、まず第12条の2つの項の法的分析を示し、その後、とくに司法上および行政上の手続等においてこの権利を全面的に実現するための要件について説明する（A）。Bでは、第12条が条約の他の3つの一般原則とどのように結びついているか、および、他の条項とはどのような関係にあるかについて取り上げる。さまざまな状況および環境において意見を聴かれる子どもの権利が何を必要とし、かつどのような影響を及ぼすかについては、Cで概観する。Dではこの権利を実施するための基本的要件を掲げ、Eで結論を提示する。

III. 意見を聴かれる権利：子ども個人の権利および子ども集団の権利

10. 年齢および成熟度の条件は、子ども個人が意見を聴かれるとき、および、子ども集団が意見表明を選択する際にも評価することが可能である。ある子どもの年齢および成熟度を評価する作業は、当該集団が家族、学童の学級または特定の近隣地域の住民といった持続的社会的構造の一構成要素である場合には行ないやすくなるが、子どもたちが集団的に意見を表明する場合にはより困難となる。たとえ年齢および成熟度を評価するにあたって困難に直面したとしても、締約国は、意見を聴かれるべき集団として子どもたちをとらえるべきであり、委員会は、締約国が、集団的に声をあげる子どもたちの意見に耳を傾け、またはこのような意見を求めるためにあらゆる努力を行なうよう強く勧告する。

11. 締約国は、子どもが自由な意見をまとめることを奨励すべきであり、かつ子どもが意見を聴かれる権利を行使できるような環境を提供するべきである。

12. 子どもたちが表明する意見は妥当な視点および経験を付け加えてくれる可能性があるのであって、意思決定、政策立案および法律および措置の準備ならびに（または）その評価において考慮されるべきである。

A. 法的分析

15. 条約第12条は、自己に影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明するすべての子どもの権利、および、これらの意見をその子どもの年齢および成熟度にしたがって正当に重視される二次的権利を定めている。この権利は、この権利を承認し、かつ、子どもの意見に耳を傾けおよびそれを正当に重視することによってその実施を確保する明確な法的義務を、締約国に対して課すものである。この義務により、締約国は、自国の特有の司法制度との関連で、この権利を直接保障し、または子どもがこの権利を全面的に享受できるように法律を採択しもしくは改正することを要求される。

16. しかし、子どもにはこの権利を行使しない権利がある。意見の表明は子どもにとっては選択であり、義務ではない。締約国は、子どもが、その最善の利益にかなう決定を行なうためにあらゆる必要な情報および助言を受けることを確保しなければならない。

18. 第12条は、子どもにはその脆弱性（保護）またはおとなへの依存（条件整備）から派生する権利に留まらず、自己の人生に影響を及ぼす権利があることを明らかにしたものである[4]。条約は子どもを権利の主体として承認しているのであり、この国際文書が締約国によってほぼ普遍的に批准されていることは、第12条に明確に表れている子どものこのような地位を強調するものである。

1. 第12条の文理的分析

(a) 第12条第1項

(i) 「保障（確保）する」（shall assure）

19. 第12条第1項は、締約国が自己の意見を自由に表明する子どもの権利を「保障（確保）する」と定めている。「保障（確保）する」とは特別な強さを有する法的用語であり、締約国の裁量の余地をまったく残さない。したがって締約国は、すべての子どもを対象としてこの権利を全面的に実施するために適切な措置をとる厳格な義務を有する。この義務には、自己に影響を与えるすべての事柄について子どもの意見を求め、かつこれらの意見を正当に重視するための機構が設けられることを確保するための、2つの要素が含まれる。

(ii) 「自己の意見をまとめる力（形成する能力）のある」（capable of forming his or her own views）

20. 締約国は、「自己の意見をまとめる（形成する）力のある」すべての子どもに対し、意見を聴かれる権利を確保するものとされる。この文言は、制限としてではなく、むしろ自律的見解をまとめる子どもの能力を可能なかぎり最大限に評価する締約国の義務としてとらえられるべきである。すなわち、締約国は、子どもに自己の意見を表明する能力がないとあらかじめ決めてかかることはできない。逆に、締約国は、子どもには自己の意見をまとめる力があると推定し、かつそれを表明する権利があることを認めるべきである。子どもがまず自己の力を証明しなければならないわけではない。

21. 委員会は、第12条では子どもの意見表明権に何らの年齢制限も課されていないことを強調するとともに、締約国に対し、法律または実務において、自己に影響を与えるすべての事柄について意見を聴かれる子どもの権利を制約するような年齢制限を導入しないよう奨励する。これとの関連で、委員会は以下のことを強調するものである。

☒ 第一に、乳幼児期における子どもの権利の実施に関する一般的討議後の勧告において、委員会は、権利の保有者としての子どもという考え方が「子どもの日常生活のなかに、もっとも早い段階から、……根づく」べきであると強調した [5]。調査研究の結果、子どもは、たとえ言語で自らを表現できない時期であっても、もっとも若い年齢のころから意見をまとめられることがわかっている [6]。したがって、第12条を全面的に実施するためには、遊び、身振り、表情およびお絵描きを含む非言語的コミュニケーション形態を認識しかつ尊重することが必要である。非常に幼い子どもたちも、このような手段を通じて理解、選択および好みを明らかにする。

☒ 第二に、自己に影響を与える事柄のあらゆる側面について子どもが包括的知識を有している必要はないが、その事柄に関する自己の意見を適切にまとめることができるのに十分な理解力は必要である。

☒ 第三に、締約国には、自己の意見を聴いてもらううえで困難を経験している子どもたちを対象としてこの権利の実施を確保する義務もある。たとえば障害のある子どもは、自己の意見の表明を容易にするうえで必要ないかなるコミュニケーション形態も用意されるべきであるし、それを使えるようにされるべきである。マイノリティ、先住民族および移住者の子どもならびにマジョリティ言語を話せないその他の子どもにも意見表明権を認めるための努力も行なわれなければならない。

☒ 最後に、締約国は、この権利の軽率な実践がもたらす可能性のある否定的結果も認識しておかなければならない。とりわけ、非常に幼い子どもが関与する場合、または子どもが犯罪、性的虐待、暴力その他の形態の不当な取り扱いの被害者である場合にはこれが該当する。締約国は、意見を聴かれる権利が子どもの全面的保護を確保しながら行使されることを確保するため、あらゆる必要な措置をとらなければならない。

(iii) 「自由に自己の意見を表明する権利」 (the right to express those views freely)

22. 子どもは「自由に自己の意見を表明する権利」を有する。「自由に」とは、子どもは圧力を受けることなく自己の意見を表明でき、かつ意見を聴かれる権利を行使したいか否か選べるということである。「自由に」とはまた、子どもは操作または不当な影響もしくは圧力の対象にされてはならないということも意味する。「自由に」とはさらに、子ども「自身」の視点と本質的に関連するものである。子どもには、他人の意見ではなく自分自身の意見を表明する権利がある。

25. 自己の意見を表明する子どもの権利を実現するためには、その事柄、選択肢、ならびに、子どもの意見を聴く担当者および子どもの親または保護者が行なう可能性のある決定およびそれがもたらす結果について、子どもに情報が提供される必要がある。子どもにはまた、どのような条件下で意見表明を求められるかについての情報も提供されなければならない。情報に対するこのような権利は、それが子どもが明快な決定を行なうための前提であるだけに、必要不可欠である。

(iv) 「その子どもに影響を与えるすべての事柄について」 (in all matters affecting the child)

26. 締約国は、子どもが、その子どもに「影響を与えるすべての事柄について」意見を表明できることを確保しなければならない。これが、この権利の第二の限定要件である。子どもは、議論の対象となっている事柄がその子どもに影響を与える場合に意見を聴かれなければならない。この基本的条件は、尊重され、かつ広義に理解されなければならない。

27. [旧国連] 人権委員会が設置し、条約の規定を起草した、期限および参加資格等のない作業部会は、これらの事柄を定義する手段として子ども（たち）の意見の考慮を制限するリストを掲げようという提案を受け入れなかった。そうではなく、意見を聴かれる子どもの権利は「その子どもに影響を与えるすべての事柄」に及ぶべきであることが決定されたのである。委員会は、検討対象とされている事柄が子どもたちに影響を与えていること、および子どもたちがその事柄について自己の意見を表明できることが明らかである場合でさえ、子どもたちが意見を聴かれる権利をしばしば否定されていることを懸念する。委員会は、「事柄」を幅広く定義し、条約で明示的に言及されていない問題も対象とすることを支持する一方で、「その子どもに影響を与える」という一節が、一般的な政治的議題が意図されているわけではないことを明確にするために付け加えられたことを認識するものである。しかし、子どものための世界サミットを含む実践は、子ども（たち）に影響を与える事柄を広く解釈することが、そのコミュニティおよび社会の社会的プロセスに子どもたちを包摂するうえで役に立つことを実証している。したがって締約国は、子どもたちの視点によって解決策の質が高まりうる場合は常に、その意見に注意深く耳を傾けるべきである。

(v) 「子どもの意見が、その年齢および成熟度に従い、正当に重視〔相応に考慮〕される」 (being given due weight in accordance with the age and maturity of the child)

28. 子どもの意見は「その年齢および成熟度に従い、正当に重視され」なければならない。この一節は子どもの力に言及したものであり、子どもの意見を正当に重視するため、または子どもの意見がプロセスの結果にどのように影響したのかを子どもに伝えるためには、その子どもの力を評価する必要がある。第12条は、子どもの意見に耳を傾けるだけでは不十分であり、子どもに自己の意見をまとめる力があるときはその意見が真剣に考慮されなければならないと定めているのである。

29. 第12条は、年齢および成熟度にしたがって正当に重視することを要求することにより、年齢だけで子どもの意見の重要性を決定することはできないことを明確にしている。子どもの理解力の水準はその生物学的年齢と一律に関連づけられるわけではない。調査研究の示すところによれば、子どもの意見形成能力の発達には、情報、経験、環境、社会的・文化的期待ならびに支援水準のいずれもが寄与している。このような理由から、子どもの意見は事案ごとの検討にもとづいて評価されなければならない。

30. 成熟度とは、特定の事柄の意味するところを理解しおよび評価する力を指すものであり、したがって子ども個人の力を判断する際に考慮されなければならない。成熟度を定義するのは困難である。第12条の文脈では、これは諸問題に関する自己の意見を合理的にかつ独立に表明する子どもの力を意味する。その事柄が子どもに及ぼす影響も考慮されなければならない。結果が子どもの人生に及ぼす影響が大きいほど、その子どもの成熟度を適切に評価することは重要性を増す。

31. 子どもの発達しつつある能力という概念ならびに親の指示および指導も考慮する必要がある（後掲パラ84およびC参照）。

(b) 第12条第2項

**(i) 「自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても……聴聞〔聴取〕される」
権利 (the right “to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child)**

32. 第12条2項は、とくに「自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても」聴聞される機会が与えられなければならないと定めている。委員会は、この規定は子どもに影響を与えるあらゆる関連の司法手続に制限なく適用されることを強調するものである。このような手続には、たとえば、親の別居、監護、ケアおよび養子縁組、法律に抵触した子ども、身体的・心理的暴力、性的虐待その他の犯罪の被害を受けた子ども、保健ケア、社会保障、保護者のいない子ども、庇護希望者・難民の子どもならびに武力紛争その他の緊急事態の被害を受けている子どもに関わる手続が含まれる。典型的な行政的手続には、たとえば、子どもの教育、健康、環境、生活条件または保護に関する決定などがある。いずれの種類の手続にも、調停および斡旋のような代替的紛争解決機構が用いられる場合がある。

33. 聴聞される権利は、子どもが開始した手続（不当な取扱いに対する苦情申立ておよび停退学への異議申立てなど）にも、他人が開始した手続であってその子どもに影響を与えるもの（親の別居または養子縁組など）にも適用される。締約国は、司法的または行政的手続で決定を行なう者に対し、子どもの意見がどの程度考慮されるのかおよび子どもにとってどのような結果が生じるのかを説明することを要求する、立法上の措置を導入するよう奨励される場所である。

(ii) 「直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて」 (either directly, or through a representative or an appropriate body)

35. 子どもは、聴聞に応じることを決心した後、どのような方法で——「直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて」——聴聞されるかを決定しなければならない。委員会は、いかなる手続においても、可能な場合には常に、子どもに対して直接に聴聞される機会が与えられなければならないことを勧告するものである。

36. 代理人には、(両)親、弁護士またはその他の者(とくにソーシャルワーカー)がなることができる。ただし、多くの(民事、刑事または行政)事案において、子どもとそのもっとも自明な代理人(両)親との間には利益相反のおそれがあることを強調しなければならない。子どもの聴聞が代理人を通じて行なわれるときにもっとも重要なのは、代理人が、子どもの意見を意思決定担当者に正確に伝達することである。その方法は、子どもが置かれている特定の状況に応じ、子ども(または必要なときは適切な公的機関)によって決定されるべきである。代理人は、意思決定プロセスのさまざまな側面に関する十分な知識および理解ならびに子どもとの活動経験を有していなければならない。

37. 代理人は、自分はおそらく子どもの利益を代弁しているのであって、他人(両)親、制度または機関(たとえば居住型施設、行政または社会)の利益を代弁しているわけではないことを自覚しなければならない。子どもの意見を代弁するために任命される代理人を対象とした行動規範が策定されるべきである。

(iii) 「**国内法の手続規則と一致する方法**」 (in a manner consistent with the procedural rules of national law)

38. 代理・代弁の機会「国内法の手続規則と一致する方法」与えられなければならない。この一節は、この基本的権利の享受を制約しまたは妨げる手続法の使用を認めたものとして解釈されるべきではない。逆に、締約国は、防御権および自分自身に関する書類にアクセスする権利のような、公正な手続の基本的規則を遵守するよう奨励されるべきである。

2. 意見を聴かれる子どもの権利を実施するための段階的措置

(a) 準備

41. 子どもの意見を聴く責任者は、子どもには自己に影響を与えるあらゆる事柄について、および、とくにいかなる司法的および行政的意思決定プロセスにおいても意見を表明する権利があることに関して、および、表明された意見が結果にどのような影響を及ぼすかに関して、当該の子どもが知らされることを確保しなければならない。 子どもに対してはさらに、やりとりは直接にまたは代理人を通じて行なう選択肢がある旨の情報も提供されなければならない。意思決定担当者は、聴聞がどのように、いつおよびどこで行なわれるかならびに誰が参加するかについて説明することにより子どもが十分な心構えを持てるようにするとともに、この点に関わる子どもの意見を考慮しなければならない。

(b) 聴聞

(c) 子どもの力の評価

44. 子どもの意見は、個別事案ごとの分析によりその子どもに自己の意見をまとめる力があることが示されたときは、正当に重視されなければならない。子どもに合理的かつ独立に自己の意見をまとめる力があるときは、意思決定担当者は、問題の解決における重要な要素のひとつとして子どもの意見を考慮しなければならない。子どもの力の評価に関わる望ましい実践を発展させていく必要がある。

(d) 子どもの意見がどの程度重視されたかに関する情報（フィードバック）

(e) 苦情申立て、救済措置および是正措置

3. 締約国の義務

養子縁組およびイスラム法のカファラ

55. 子どもが養子縁組またはイスラム法のカファラのために措置され、かつ最終的に養子となりまたはカファラの措置が行なわれる見込みのときは、子どもの意見を聴くことがきわめて重要である。このようなプロセスは、継親または里親家族が子どもを養子とするときにも、子どもと養親になろうとする者がすでに一定期間ともに生活していた可能性もあるとはいえ、必要となる。

56. 条約第21条は、子どもの最善の利益が最高の考慮事項であると述べている。養子縁組、カファラその他の措置に関する決定においては、子どもの意見を考慮することなく子どもの「最善の利益」を定義することはできない。委員会は、すべての締約国に対し、可能であれば養子縁組、カファラその他の措置の効果について子どもに情報を提供し、かつ子どもの意見が聴かれることを立法によって確保するよう促すものである。

B. 意見を聴かれる権利および条約の他の規定との関係

68. 第12条は、一般原則のひとつとして、第2条（差別の禁止に対する権利）および第6条（生命、生存および発達に対する権利）のような他の一般原則と関連しており、かつ、とくに第3条（子どもの最善の利益の第一次的考慮）と相互依存関係にある。同条はまた、市民的権利および自由に関わる条項、とくに第13条（表現の自由に対する権利）および第17条（情報に対する権利）とも密接に関連している。さらに、第12条は条約の他のすべての条項とも関係しているのであって、これらの規定は、子どもがそれぞれの条項に掲げられた権利およびその実施について自分なりの意見を有する主体として尊重されるのでなければ、全面的に実施することができない。

1. 第12条と第3条

70. 第3条の目的は、子どもに関わるすべての行動において、その行動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかに関わらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保することである。このことは、子どものためにとられるすべての行動において、その子どもの最善の利益が尊重されなければならないことを意味する。子どもの最善の利益は、締約国に対し、子どもの最善の利益が考慮されることを確保するための措置を行動プロセスに導入するよう義務づける手続的権利とそれほど変わらない。条約は、締約国に対し、これらの行動の担当者が第12条で定められているとおりに子どもの意見を聴くことを確保するよう、義務づけている。このような措置は義務的なものである。

71. 子どもとの協議に基づいて確立された子どもの最善の利益は、諸機関、公的機関および行政の行動において考慮されるべき唯一の要素というわけではない。しかしそれは、子どもの意見と同様に、決定的重要性を有する要素である。

72. 第3条ではもっぱら個別事案が対象とされているが、子どもに関わるあらゆる行動において集団としての子どもの最善の利益が考慮されるよう要求していることも明らかである。したがって締約国には、子どもたちの最善の利益を明らかにする際に子ども一人ひとりの個別的状況を考慮するのみならず、集団としての子どもたちの利益も考慮する義務がある。さらに、締約国は、官民諸機関、公的機関および立法機関の行動も検討しなければならない。この義務が「立法機関」に対しても拡大されていることは、子どもたちに影響を与えるすべての法令または規則は「最善の利益」基準を指針としなければならないことを明確に示すものである。

73. いずれかの定義による集団としての子どもたちの最善の利益が、個別の利益を衡量する場合と同じやり方で確立されなければならないことには疑問の余地がない。多数の子どもたちの最善の利益が問題となっているときは、諸機関、公的機関または政府機関の長は、子どもたちに直接または間接に影響する行動（立法上の決定を含む）を計画する際、具体的に定義されていないそのような集団の子どもたちのうち関係する子どもたちから意見を聴き、かつその意見を正当に重視する機会も設けるべきである。

74. 第3条と第12条との間に緊張関係はなく、2つの一般原則の補完的役割が存在するのみである。一方が子どもの最善の利益を達成するという目的を定め、他方が子ども（たち）の意見を聴くという目標を達成するための方法論を用意している。実のところ、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。同様に、第3条は、自分たちの生活に影響を与えるあらゆる決定における子どもたち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。

3. 第12条、第13条および第17条

80. 表現の自由に対する権利に関する第13条および情報へのアクセスに関する第17条は、意見を聴かれる権利を効果的に行使するために決定的に重要な前提である。これらの条項は、子どもが権利の主体であることを確立するとともに、第12条とあわせて、子どもにはこれらの権利を自分自身で、その発達しつつある能力にしたがって行使する資格があると主張している。

81. 第13条に掲げられた表現の自由に対する権利は、第12条と混同されることが多い。しかし、どちらも強く関連し合っているとはいえ、これらの条項は異なる権利を定めたものである。表現の自由は、意見を有しかつ表明する権利ならびにいかなる媒体を通じても情報を求めかつ受け取る権利に関連している。これは、どのような意見を有しまたは表明するかについて締約国による制約を受けない子どもの権利を擁護するものである。したがって、これによって締約国に課される義務は、コミュニケーション手段および公の議論にアクセスする権利を保護しつつ、これらの意見の表明または情報へのアクセスに対する介入を行わないことである。しかし第12条は、子どもに影響を与える事柄について具体的に意見を表明する権利、および、自分の生活に影響を及ぼす行動および決定に関与する権利に関連している。第12条は、締約国に対し、子どもに影響を与えるあらゆる行動および意思決定への子どもの積極的参加を容易にし、かつ表明されたこれらの意見を正当に重視する義務を履行するために必要な法的枠組みおよび機構を導入する義務を課しているのである。第13条に掲げられた表現の自由は、締約国によるこのような関与または反応を要求するものではない。ただし、第12条に一致する形で子どもの意見表明が尊重される環境をつくり出すことは、表現の自由に対する権利を行使する子どもの能力の構築にも寄与するものである。

82. 第17条に一致する形で情報に対する子どもの権利を充足させることは、かなりの程度、意見表明権を効果的に実現するための前提である。子どもたちは、自分たちに関係するあらゆる問題についての情報に、その年齢および能力にふさわしい形式でアクセスできる必要がある。このことは、たとえば、自分たちの権利、子どもに影響を与えるいずれかの手続、国内法令および政策、地元のサービスならびに異議申立ておよび苦情申立ての手続に関する情報について当てはまる。締約国は、第17条および第42条に一致する形で、学校カリキュラムに子どもの権利を含めるべきである。

4. 第12条と第5条

84. 条約第5条は、締約国が、条約で認められた権利を子どもが行使するにあたって適当な指示および指導を行なう、親、法定保護者、または地方的慣習で定められている拡大家族もしくは共同体の構成員の責任、権利および義務を尊重しなければならないと述べている。したがって子どもは指示および指導に対する権利を有するのであるが、この指示および指導は、子どもの知識、経験および理解力の欠如を補うようなものでなければならない、かつ、同条で述べられているように、子どもの発達しつつある能力による制約を受けるものである。子ども自身の知識、経験および理解力が高まるにつれて、親、法定保護者または子どもに責任を負うその他の者は、指示および指導を、子ども自身の気づきを促すための注意喚起およびその他の形態の助言に、そしてやがては対等な立場の意見交換に、変えていかななければならない。このような転換は、子どもの発達の固定された時点で生じるのではなく、子どもが自分の意見を表明するよう奨励されるなかで着実に進行していくものである。

85. この要件は、子どもが自己の意見をまとめる力を有しているときは常にその意見が正当に重視されなければならないと定めた条約第12条によって活性化される。換言すれば、子どもが力を獲得していくにつれて、自己に影響を与える事柄の規制に関してますます高い水準の責任を負う資格を有するようになるのである [12]。

[12] 子どもの権利条約の実施に関する一般的措置についての一般的意見5号（2003年）。

5. 第12条と子どもの権利一般の実施

86. 以上のパラグラフで論じた諸条項に加え、条約のその他の条項も、ほとんどは子どもたちに影響を与える事柄への子どもたちの関与を要求しかつ促進するものである。このような多層的な関与については、参加という概念があらゆるところで用いられている。当然のことながら、このような関与の要となるのは第12条であるが、子どもたちとの協議に基づく計画、活動および発展は条約全体で要求されている。

D. 意見を聴かれる子どもの権利を実施するための基本的要件

133. 参加が効果的かつ意味のあるものとなるためには、一度きりの個別的イベントではなくプロセスとして理解される必要がある。子どもの権利条約が1989年に採択されて以降の経験を通じ、第12条の効果的、倫理的かつ意味のある実施のために達成されなければならない基本的要件について幅広い合意が形成されてきた。委員会は、締約国が、第12条を実施するためのあらゆる立法上その他の措置にこれらの要件を統合するよう勧告する。

E. 結論

135. 自己にとってのあらゆる関心事について意見を聴かれ、かつその意見を正当に考慮される子どもの権利の実現に投資することは、締約国が条約上負っている明確かつ即時的な法的義務である。これはいかなる差別もなくすべての子どもが有する権利である。第12条を実施するための意味のある機会を達成するには、子どもたちが意見を聴かれる機会および自己に影響を与えるすべての事柄についての参加へのアクセスを現在妨げている法的、政治的、経済的、社会的および文化的障壁を解体することが必要になる。そのためには、子どもたちの能力に関する常識を問い直し、かつ、子どもたちが能力を構築および実証できる環境の発展を奨励するための態勢が必要である。資源および訓練に対するコミットメントも必要になる。

136. これらの義務を履行することは、締約国にとって課題を突きつけられることである。しかしそれは、この一般的意見に掲げられた戦略が体系的に実施され、かつ子どもたちおよびその意見を尊重する文化が構築されれば、達成可能な目標なのである。

一般的意見 14 号 (2013 年) 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 (第 3 条第 1

I. はじめに

A. 子どもの最善の利益：権利、原則および手続規則

1. 子どもの権利条約第 3 条第 1 項は、子どもに対し、公的領域および私的領域の双方における自己に関わるすべての行動または決定において、自己の最善の利益を評価され、かつ第一次的に考慮される権利を与えている。さらに、同規定は条約の基本的価値観のひとつを表明するものでもある。子どもの権利委員会 (委員会) は、第 3 条第 1 項を、子どものすべての権利を解釈しかつ実施する際の、条約の 4 つの一般原則のひとつに位置づける1とともに、特定の文脈にふさわしい評価を必要とする動的な概念としてこれを適用している。

2. 「子どもの最善の利益」の概念は新しいものではない。それどころか、この概念は条約以前から存在するものであり、1959 年の子どもの権利宣言 (第 2 項)、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (第 5 条(b)および第 16 条第 1 項(d))、ならびに、諸地域文書ならびに多くの国内法および国際法にすでに掲げられていた。

4. 子どもの最善の利益の概念は、条約で認められているすべての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2の双方を確保することを目的としたものである。委員会はすでに、「子どもの最善の利益に関するおとなの判断により、条約に基づく子どものすべての権利を尊重する義務が無効化されることはありえない」と指摘した3。委員会は、条約上の権利に優劣は存在しないことを想起するものである。条約に定められたすべての権利は「子どもの最善の利益」にのっとったものであり、いかなる権利も、子どもの最善の利益を消極的に解することによって損なうことはできない。

2 委員会は、締約国が、「子どもの身体的、精神的、霊的、道徳的、心理的および社会的発達を包含する」「ホリスティックな概念」として発達を解釈するよう期待している (一般的意見 5 号、パラ 12)。

3 「あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利」に関する一般的意見 13 号 (2011 年)、パラ 61。

6. 委員会は、子どもの最善の利益が三層の概念であることを強調する。

(a) 実体的権利：争点となっている問題について決定を行なうためにさまざまな利益が考慮され際、自己の最善の利益を評価され、かつ第一次的に考慮される子どもの権利であり、かつ、ひとりの子ども、特定のもしくは不特定の子どもの集団または子どもたち一般に関わる決定が行なわれるときは常にこの権利が実施されるという保障である。第3条第1項は、国家にとっての本質的義務を創設したものであり、直接適用（自動執行）が可能であり、かつ裁判所で援用できる。

(b) 基本的な法的解釈原理：ある法律上の規定に複数の解釈の余地がある場合、子どもの最善の利益にもっとも効果的にかなう解釈が選択されるべきである。条約およびその選択議定書に掲げられた権利が解釈の枠組みとなる。

(c) 手続規則：ひとりの子ども、特定の子どもの集団または子どもたち一般に関わる決定が行なわれるときは常に、意思決定プロセスに、当該決定が当事者である子ども（たち）に及ぼす可能性のある（肯定的または否定的な）影響についての評価が含まれなければならない。子どもの最善の利益を評価・判定するためには手続上の保障が必要である。さらに、ある決定を正当とする理由の説明において、この権利が明示的に考慮に入れられたことが示されなければならない。これとの関連で、締約国は、幅広い政策問題に関する決定であるか個別事案における決定であるかに関わらず、決定においてこの権利がどのように尊重されたか——すなわち、何が子どもの最善の利益にのっとった対応であると考えられたか、それはどのような基準に基づくものであるか、および、子どもの利益が他の考慮事項とどのように比較衡量されたか——を説明することが求められる。

11. 子どもの最善の利益は動的な概念であり、常に変化しつつあるさまざまな問題を包含するものである。この一般的意見は、子どもの最善の利益を評価・判定するための枠組みを提示するものであり、特定の時点における特定の状況下で何が子どもにとって最善かを明らかにしようと試みるものではない。

12. この一般的意見の主な目的は、自己の最善の利益を評価され、かつこれを第一義的な考慮事項として、または場合によっては最高の考慮事項として（後掲パラ38参照）扱われる子どもの権利についての理解およびその適用を強化するところにある。この一般的意見の全般的目的は、権利の保有者としての子どもの全面的尊重につながる、真の態度の変革を促進することである。より具体的には、これは以下のことに関連する。

(a) 政府がとるすべての実施措置の立案。

(b) ひとりのまたは複数の特定の子どもについて、司法機関もしくは行政機関または公共団体がその代表者を通じて行なう個別の決定。

(c) 子どもに関わるまたは子どもに影響を与えるサービスを提供する市民社会団体および民間セクター（営利組織および非営利組織を含む）が行なう決定。

(d) 子どもとともにおよび子どものために活動する者（親および養育者を含む）がとる行動についての指針。

IV. 法的分析および条約の一般原則との関係

A. 第3条第1項の文理解析

1. 「子どもにかかわるすべての活動において」 (In all actions concerning children)

(a) 「すべての活動において」 (in all actions)

17. 第3条第1項は、子どもに関わるすべての決定および活動においてこの権利が保障されることを確保しようとするものである。すなわち、子ども（たち）に関連するすべての活動において、子どもの最善の利益が第一次的に考慮されなければならない。「活動」という文言は、決定のみならず、すべての行ない、行為、提案、サービス、手続その他の措置を含む。

(c) 「子ども」 (children)

21. 「子ども」とは、条約第1条および第2条にしたがい、いかなる種類の差別もなく、締約国の管轄内にある18歳未満のすべての者をいう。

22. 第3条第1項は、個人としての子どもに適用され、締約国に対し、個別の決定において子どもの最善の利益を評価し、かつ第一次的に考慮する義務を課すものである。

23. ただし、「子ども」 (children) という文言は、自己の最善の利益を正当に考慮される権利が、個人としての子どものみならず、子どもたち一般または集団としての子どもたちにも適用されることを含意している。したがって、国は、子どもたちに関わるすべての活動において、集団としての子どもたちまたは子どもたち一般の最善の利益を評価し、かつ第一次的に考慮する義務を有する。このことは、すべての実施措置についてとりわけ明らかである。委員会は、子どもの最善の利益は集団的権利としても個人的権利としてもとらえられていること、および、この権利を集団としての先住民族の子どもに適用する際にはこの権利が集団的文化権とどのように関連しているかについて検討する必要があることを強調する4。

4 「先住民族の子どもとその条約上の権利」に関する一般的意見11号（2009年）、パラ30。

24. だからといって、子ども個人に関わる決定において、その利益が子どもたち一般の利益と同一であると理解されなければならないというわけではない。むしろ、第3条第1項は、ある子どもの最善の利益は個別に評価されなければならないことを含意している。個人および集団としての子ども（たち）の最善の利益を明らかにするための手続については、後掲第V章で説明している。

2. 「公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によって」 (By public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies)

25. 子どもの最善の利益を正当に考慮する国の義務は、子どもが関係するまたは子どもに関わるすべての公的および私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関ならびに立法機関を包含する包括的な義務である。第3条第1項では親については明示的に言及されていないものの、子どもの最善の利益は親の「基本的関心となる」（第18条第1項）。

(b) 「裁判所」 (courts of law)

27. 委員会は、「裁判所」とは、すべての場面におけるすべての司法手続——職業裁判官によるものか素人裁判官によるものかは問わない——および子どもに関わるすべての関連の手続をいうものであって、そこに限定はないことを強調する。これには、調停、仲裁および斡旋の手続も含まれる。

29. 民事事件においては、父子関係の確定、子どもの虐待またはネグレクト、家族再統合、施設入所等に関する事件で、子どもが直接または代理人を通じて自己の利益を擁護しようとする場合がある。子どもは、たとえば、養子縁組または離婚に関する手続、子どもの人生および発達に重要な影響を及ぼす監護権、居所、面会交流等の問題に関する決定、および、子どもの虐待またはネグレクトに関する手続において、裁判による影響を受ける場合もある。裁判所は、手続的性質のものであるか実体的性質のものであるかに関わらず、このようなすべての状況および決定において子どもの最善の利益が考慮されるようにしなければならない、かつ、子どもの最善の利益を効果的に考慮したことを実証しなければならない。

(d) 「立法機関」 (legislative bodies)

31. 締約国の義務が「立法機関」にも適用されるとされていることは、第3条第1項が、個人としての子どものだけでなく子どもたち一般にも関連するものであることをはっきりと示している。いかなる法令および集团的協定——子どもに影響を与える二国間・多国間の貿易条約または平和条約等——の採択も、子どもの最善の利益によって規律されるべきである。自己の最善の利益を評価され、かつ第一次的に考慮される子どもの権利は、子どもにとくに関わる法律のみならず、あらゆる関連の法律に明示的に含まれるべきである。この義務はまた予算の承認にも適用されるのであり、予算の準備および策定に際しては、それが子どもに配慮したものとなるようにするため、子どもの最善の利益の視点を採用することが必要になる。

3. 「子どもの最善の利益」 (The best interests of the child)

32. 子どもの最善の利益の概念は複雑であり、その内容は個別事案ごとに判定されなければならない。立法者、裁判官、行政機関、社会機関または教育機関は、条約の他の規定に則して第3条第1項を解釈・実施してこそ、この概念を明確にし、かつ具体的に活用できるようになる。したがって、子どもの最善の利益の概念は柔軟性および適応性を有するものである。この概念は、当事者である子ども(たち)が置かれた特定の状況にしたがって、その個人的な背景、状況およびニーズを考慮に入れながら個別に調節・定義されるべきである。個別の決定については、子どもの最善の利益は、その特定の子どもが有する特定の事情に照らして評価・判定されなければならない。立法者による決定のような集团的決定については、子どもたち一般の最善の利益は、特定の集団および(または)子どもたち一般の事情に照らして評価・判定されなければならない。いずれの場合にも、評価および判定は、条約およびその選択議定書に掲げられた権利を全面的に尊重しながら進められるべきである。

33. 子どもの最善の利益は、子ども（たち）に関わるすべての事柄に対して適用されるべきであり、かつ、条約または他の人権条約に掲げられた諸権利間で生じる可能性のあるいかなる矛盾を解決する際にも考慮されるべきである。子どもの最善の利益にのっとった、可能性のある解決策を特定することに注意が払われなければならない。このことは、国には、実施措置を採択する際、すべての子どもたち（脆弱な状況に置かれた子どもたちを含む）の最善の利益を明らかにする義務があることを含意するものである。

34. 子どもの最善の利益の概念は柔軟なものであることから、個別の子どもの状況を敏感に受けとめ、かつ子どもの発達についての知識を発展させていくことが可能になる。しかし、都合のいいように使われる余地が残る場合もある。子どもの最善の利益の概念は、たとえば人種主義的政策を正当化しようとする政府および他の国家機関によって、監護権をめぐる紛争で自分自身の利益を擁護しようとする親によって、また面倒を引き受けられず、関連性または重要性がないとして子どもの最善の利益の評価を行なおうとしない専門家によって、濫用されてきた。

35. 実施措置との関連では、あらゆる行政レベルにおける立法および政策策定ならびにサービス提供で子どもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保するために、子どもたちおよびその権利の享受に影響を及ぼすいかなる法律、政策または予算配分の提案についてもその影響を予測するための子どもの権利影響事前評価（CRIA）、および、実施の実際の影響を評価するための子どもの権利影響事後評価という継続的プロセスが要求される⁶。

4. 「第一次的に考慮される」（Shall be a primary consideration）

36. 子どもの最善の利益は、あらゆる実施措置の採択において第一次的に考慮されなければならない。「される」（shall be）という文言は国に対して強い法的義務を課すものであり、国は、いかなる活動においても、子どもの最善の利益が評価され、かつ第一次的考慮事項として適正に重視されるか否かについて裁量を行使できないということの意味する。

37. 「第一次的に考慮される」事項という表現は、子どもの最善の利益は他のすべての考慮事項とは同列に考えられないということの意味する。この強い位置づけは、子どもが置かれている特別な状況（依存、成熟度、法的地位、および、多くの場合に意見表明の機会を奪われていること）によって正当化されるものである。子どもが自分自身の利益を強く主張できる可能性はおとなの場合よりも低く、子どもに影響を与える決定に関与する者は子どもの利益について明確に意識していなければならない。子どもの利益は、強調されなければ見過ごされる傾向にある。

38. 養子縁組（第21条）については、最善の利益の権利はさらに強化されている。これは単に「第一次的に考慮される」事項（a primary consideration）ではなく、「最高の考慮事項」（the paramount consideration）なのである。実際、子どもの最善の利益は養子縁組についての決定を行なう際に決定的要素とされなければならないが、これは他の問題についての決定においても同様である。

39. ただし、第3条第1項は幅広い状況を対象とするものであるため、委員会は、その適用について一定の柔軟性を認める必要性を認識する。いったん評価・判定された子どもの最善の利益が、他の（たとえば他の子ども、公衆、親等の）利益または権利と相反するおそれもある。個別に考慮された子どもの最善の利益と、子どもたちの集団または子どもたち一般の最善の利益とが相反する可能性があるときは、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。他者の権利が子どもの最善の利益と相反する場合も同様である。調和を図ることができないときは、公的機関および意思決定担当者はすべての関係者の権利の分析および比較衡量を行わなければならない。その際、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、単に複数の考慮事項のひとつとして扱われるのではなく、高い優先順位を与えられるということである点を念頭に置く必要がある。したがって、子どもにとって最善と思われる対応がより重視されなければならない。

40. 子どもの最善の利益を「第一次的に」とらえるためには、あらゆる活動において子どもの利益がどのように位置づけられなければならないかについて意識し、かつ、あらゆる状況において（ただし、とくにある活動が関係する子どもに否定しようのない影響を与える場合に）これらの利益を積極的に優先させることが必要である。

B. 子どもの最善の利益と条約の他の一般原則との関係

2. 子どもの最善の利益と生命、生存および発達に対する権利（第6条）

42. 国は、人間の尊厳を尊重し、かつすべての子どものホリスティックな発達を確保する環境をつくらなければならない。子どもの最善の利益の評価・判定にあたっては、国は、生命、生存および発達に対するその子どもの固有の権利が全面的に尊重されることを確保しなければならない。

3. 子どもの最善の利益と意見を聴かれる権利（第12条）

43. 子どもの最善の利益の評価には、子ども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し、かつ表明された意見を正當に重視される子どもの権利の尊重が含まなければならない。このことは、やはり第3条第1項と第12条との切っても切れない関係を強調した委員会の一般的意見12号でもはっきりと述べられている。これら2つの条項は補完的な役割を有しており、前者が子どもの最善の利益の実現を目指す一方で、後者は、子どもに影響を与えるすべての事柄（子どもの最善の利益の評価を含む）において子ども（たち）の意見を聴きかつ子ども（たち）を包摂するための方法論を提供している。第12条の要素が満たされなければ、第3条の正しい適用はありえない。同様に、第3条第1項は、自分たちの生活に影響を与えるすべての決定における子どもたち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⁷。

⁷ 一般的意見12号、パラ70-74。

44. 子どもの最善の利益および意見を聴かれる子どもの権利が問題になっている際には、子どもの発達しつつある能力（第5条）が考慮に入れられなければならない。 委員会はすでに、子ども自身の知識、経験および理解力が高まるにつれて、親、法定保護者または子どもに責任を負うその他の者は、指示および指導を、子ども自身の気づきを促すための注意喚起およびその他の形態の助言に、そしてやがては対等な立場の意見交換に、変えていかなければならないことを明らかにした⁸。同様に、子どもが成熟するにつれて、その意見は、その子どもの最善の利益の評価においていっそう重視されるようにならなければならない。赤ちゃんおよび非常に幼い子どもも、たとえ年長の子どもと同じ方法で自己の意見を表明しまたは自己を主張することができない場合でも、自己の最善の利益を評価される、すべての子どもと同じ権利を有する。 国は、このような子どもの最善の利益を評価するための適切な体制（適当なときは代理人を含む）を確保しなければならない。意見を表明できない子どもまたは意見を表明する意思のない子どもについても同様である。

45. 委員会は、条約第12条第2項で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人を通じて意見を聴かれる子どもの権利が定められていることを想起する（さらに詳しくは後掲第V章B参照）。

V. 実施：子どもの最善の利益の評価および判定

46. 前述したとおり、「子どもの最善の利益」とは、特定の状況における子ども（たち）の利益のあらゆる要素の評価を基礎とした権利であり、原則であり、かつ手続規則である。 特定の措置について決定するために子どもの最善の利益を評価・判定する際には、以下の段階を踏むことが求められる。

(a) 第一に、当該事案の特定の事実関係において、何が最善の利益評価に関連する要素であるかを見出し、その具体的内容を明らかにし、かつ、各要素が他の要素との関係でどの程度の重みを有するかについて判断する。

(b) 第二に、その際には法的保障およびこの権利の適切な適用を確保する手続にしたがう。

47. 子どもの最善の利益の評価および判定は、決定を行なう必要がある場合に踏まれるべき2つの段階である。 「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。 この評価は、意思決定担当者およびその部下——可能であれば学際的なチーム——によって実施されるものであり、その際には子どもの参加が要求される。 「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る正式な手続をいう。

A. 最善の利益の評価および判定

48. 子どもの最善の利益の評価は、それぞれの子どもまたは子どもたちの集団もしくは子どもたち一般の特有の事情に照らして個別事案ごとに行なわれるべき、独自の活動である。これらの事情には、当事者である子ども（たち）の個人的特質（とくに年齢、性別、成熟度、経験、マイノリティ集団への所属、身体障害、感覚障害または知的障害があること等）、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（親の有無、子どもが親といっしょに暮らしているか否か、子どもとその親または養育者との関係の質、安全に関わる環境、家族、拡大家族または養育者が利用できる良質な代替的手段の存在等）が関連する。

49. 何が子どもの最善の利益にのっとった対応であるかの判定は、その子どもを他に比べるものがない存在としている特有の事情の評価から開始されるべきである。このことは、利用される要素と利用されない要素があることを含意するとともに、これらの要素の比較衡量がどのように行なわれるかにも影響を与える。子どもたち一般については、最善の利益の評価には同一の要素が用いられる。

50. 委員会は、子どもの最善の利益の判定を行なわなければならないいかなる意思決定担当者による最善の利益評価にも含めることができる諸要素を、非網羅的にかつ序列を設けずにリスト化することが有益であると考え。リストに掲げられた諸要素が非網羅的な性質のものであるということは、これらの要素に限ることなく、子ども個人または子どもたちの集団の特有の事情に関連する他の要素を考慮することも可能だということである。リストに掲げられたすべての要素が考慮に入れられ、かつそれぞれの状況に照らして比較衡量されなければならない。このようなリストは、具体的な指針を示しつつも、柔軟なものであるべきである。

51. このような諸要素のリストの作成は、国または意思決定担当者が子どもに影響を与える具体的分野（家族法、養子縁組法および少年司法法等）の規制を行なう際の有益な指針を提示することになるであろうし、必要であれば、自国の法的伝統にしたがって適切と考えられる他の要素を追加することもできる。委員会は、リストに要素を追加する際には、子どもの最善の利益の最終的目的が、条約で認められた諸権利の完全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置かれるべきであることを指摘したい。したがって、条約に掲げられた諸権利に反する要素、または条約上の権利に反する効果を有するであろう要素は、何が子ども（たち）にとって最善かを評価するうえで妥当なものを見出すことができない。

1. 子どもの最善の利益を評価する際に考慮されるべき要素

(a) 子どもの意見

53. 条約第12条は、自己に影響を与えるすべての決定において自己の権利を表明する子どもの権利について定めている。子どもの意見を考慮に入れない、または子どもの年齢および成熟度にしたがってその意見を正当に重視しないいかなる決定も、子ども（たち）が自己の最善の利益の判定に影響を及ぼす可能性を尊重していないことになる。

54. 子どもが非常に幼く、または脆弱な状況に置かれている（たとえば障害を有している、マイノリティ集団に属している、移住者である等）からとって、子どもが自己の意見を表明する権利を剥奪され、または最善の利益の判定の際にその子どもの意見が重視される度合いが低くなるわけではない。このような状況に置かれた子どもが権利を平等に行使できることを保障するための具体的措置が、意思決定プロセスにおける役割を子ども自身に対して保障する個別の評価が行なわれ、かつ、必要なときは、自己の最善の利益の評価への全面的参加を確保するための合理的な配慮⁹および支援が提供されることを条件として、採用されなければならない。

9 障害のある人の権利に関する条約第2条参照。「『合理的配慮』とは、……他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有し又は行使することを確保するための必要かつ適切な変更及び調整であって、特定の場合に必要なとされるものであり、かつ、不釣り合いな又は過重な負担を課さないものをいう。」〔川島聡＝長瀬修仮訳〕

(b) 子どものアイデンティティ

55. 子どもたちは均質な集団ではないことから、その最善の利益を評価する際には多様性が考慮に入れられなければならない。子どものアイデンティティには、性別、性的指向、民族的出身、宗教および信条、文化的アイデンティティ、性格等が含まれる。子どもと若者は基礎的な普遍的ニーズを共有しているものの、これらのニーズがどのように表出するかは、広範な個人的、身体的、社会的および文化的側面（子どもおよび若者の発達しつつある能力を含む）次第である。自己のアイデンティティを保全する子どもの権利は条約によって保障されており（第8条）、子どもの最善の利益の評価においても尊重・考慮されなければならない。

56. たとえば子どものために養護施設または里親への委託を検討する際の宗教的および文化的アイデンティティについては、子どもの養育に継続性が望まれることについて、ならびに子どもの民族的、宗教的、文化的および言語的背景について正当な考慮を払うものとされており（第20条第3項）、意思決定担当者は、子どもの最善の利益についての評価・判定を行なう際、この具体的文脈を考慮に入れなければならない。子どもの最善の利益を正当に考慮するということは、子どもが、自国および出身家族の文化（および可能であれば言語）にアクセスでき、かつ、当該国の法律上の規則および専門職向けの規則にしたがい、自己の生物学的家族に関する情報にアクセスする機会を与えられることを含意する。

(c) 家庭環境の保全および関係の維持

58. 委員会は、子どもの最善の利益の評価および判定を、子どもが親から分離されることも考えられる（第9条、第18条および第20条）という文脈のなかで行なうことが不可欠であることを想起する。委員会はまた、前述の諸要素は具体的権利であり、子どもの最善の利益の判定における唯一の要素ではないことも強調するものである。

59. 家族は社会の基礎的集団であり、かつ、その構成員、とくに子どもの成長およびウェルビーイングのための自然な環境である（条約前文）。家族生活に対する子どもの権利は条約に基づいて保護されている（第16条）。「家族」という文言は、生物学的親、養親もしくは里親、または適用可能なときは地方の慣習により定められている拡大家族もしくは共同体の構成員を含むものとして広義に解されなければならない（第5条）。

60. 家族の分離を防止することおよび家族の一体性を保全することは、子どもの保護制度の重要な構成要素であり、「このような分離が子どもの最善の利益のために必要であると決定する場合」を除いて「子どもが親の意思に反して親から分離されない」ことを要求する、第9条第1項で定められた権利を基礎としている。さらに、親の一方または双方から分離されている子どもは、「子どもの最善の利益に反しないかぎり、定期的に親双方との個人的関係および直接の接触を保つ」権利を有する（第9条第3項）。このことは、監護権を有するすべての者、法律上または慣習上の主たる養育者、里親、および、子どもが強い個人的関係を有する者にも適用される。

67. 委員会は、親としての責任が共有されることは一般的に子どもの最善の利益にのっとったものであるという見解に立つ。ただし、親としての責任に関わる決定においては、何が特定の子どもにとっての最善の利益であるかが唯一の基準とされなければならない。法律により、親としての責任が一方または双方の親に自動的に委ねられるのであれば、これは子どもの最善の利益に反している。子どもの最善の利益を評価する際、裁判官は、事件に関連する他の要素とともに、双方の親との関係を保全する子どもの権利を考慮に入れなければならない。

70. 家庭環境の保全には、子どもが有するより幅広い意味の紐帯を保全することも包含される。このような紐帯は、祖父母、おじ／おばのような拡大家族ならびに友人、学校およびより幅広い環境に適用され、親が別居して異なる場所で生活している場合にとくに関連してくる。

(d) 子どものケア、保護および安全

71. ひとりの子どもまたは子どもたち一般の最善の利益を評価・判定する際には、子どものウェルビーイングのために必要な保護およびケアを子どもに対して確保する国の義務（第3条第2項）が考慮されるべきである。「保護およびケア」の文言も広義に解されなければならない。その目的は、限定的なまたは消極的な文言（「子どもを危害から保護するため」等）では述べられておらず、むしろ子どもの「ウェルビーイング」および発達を確保するという包括的理想との関連で述べられているからである。広義の子どものウェルビーイングには、物質面、身体面、教育面および情緒面で子どもが有する基礎的なニーズならびに愛情および安全に関するニーズが含まれる。

72. 情緒的ケアは子どもが有する基礎的なニーズのひとつである。親または他の主たる養育者が子どもの情緒的ニーズを充足しない場合、子どもが安定した愛着を発展させられるように措置がとられなければならない。子どもは非常に若い段階でいずれかの養育者に対する愛着を形成する必要があるものであり、このような愛着は、それが十分なものである場合、子どもに安定した環境を与えるために長期間維持されなければならない。

73. 子どもの最善の利益の評価には、子どもの安全、すなわち、あらゆる形態の身体的または精神的暴力、侵害または虐待（第19条）、セクシュアルハラスメント、仲間からの圧力、いじめ、品位を傷つける取扱い等からの保護¹⁴、ならびに、性的搾取、経済的搾取その他の搾取、薬物、労働、武力紛争等からの保護（第32～39条）に対する子どもの権利も含まれなければならない。

74. 意思決定に対して最善の利益アプローチを適用するということは、現時点での子どもの安全および不可侵性について評価するということである。ただし、予防原則により、決定が子どもの安全にとってもたらす将来の危険および危害ならびにその他の影響の可能性について評価することも要求される。

(e) 脆弱な状況

(f) 健康に対する子どもの権利

(g) 教育に対する子どもの権利

2. 最善の利益の評価における諸要素の比較衡量

80. 基礎的な最善の利益評価とは子どもの最善の利益に関連するすべての要素の一般的評価であり、各要素の重みは他の要素次第で変化することが強調されるべきである。すべての要素がすべての事案に関連するわけではなく、また事案が異なれば用いられる要素およびその用いられ方も変わってくる場合がある。各要素の内容は、決定の態様および具体的事情に応じ、子どもごとおよび事案ごとにさまざまであるのが当然であるし、全般的評価における各要素の重要性についても同様である。

81. 最善の利益評価における諸要素は、特定の事案およびその事情について検討する際に相反する場合がある。たとえば、家庭環境を保全することは、親による暴力または虐待のおそれから子どもを保護する必要性と相反するかもしれない。このような状況においては、子ども（たち）の最善の利益にのっとった解決策を見出すため、諸要素の比較衡量を行わなければならない。

82. さまざまな要素を比較衡量する際には、子どもの最善の利益の評価・判定を行なう目的が、条約およびその選択議定書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ことを念頭に置かなければならない。

83. 状況によって、子どもに影響を及ぼす「保護」関連の要因（これは、たとえば権利の制約または制限を含意する場合がある）を、「エンパワーメント」（これは、権利を制限なく全面的に行使できることを含意する）のための措置との関連で評価しなければならないことがあるかもしれない。このような状況においては、諸要素の比較衡量にあたり、その子どもの年齢および成熟度が指針とされるべきである。子どもの成熟度を評価するためには、その子どもの身体的、情緒的、認知的および社会的発達を考慮に入れることが求められる。

84. 最善の利益評価においては、子どもの能力が発達することを考慮しなければならない。したがって、意思決定担当者は、決定的かつ変更不可能な決定を行なうのではなく、しかるべき変更または調整が可能な措置を検討するべきである。そのためには、決定を行なう特定の時点における身体的、情緒的、教育的その他のニーズを評価するだけでなく、考えられる子どもの発達の道筋も考慮し、かつその道筋を短期的および長期的に分析することも求められる。この文脈で、決定においては、子どもの現状および将来の状況の継続性および安定性についても評価を行なうべきである。

B. 子どもの最善の利益の実施を保障するための手続的保護措置

85. 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が正しく実施されることを確保するためには、子どもにやさしい若干の手続的保護措置を設け、かつこれにしたがわなければならない。このように、子どもの最善の利益の概念は手続規則なのである（前掲パラ 6 (b)参照）。

86. 子どもに関わる決定を行なう公的な機関および組織は、子どもの最善の利益を評価・判定する義務に一致する形で行動しなければならない一方、子どもに関わる決定を日常的に行なう者（たとえば親、保護者、教師等）は、この 2 段階の手続に厳格にしたがうことは期待されない。とはいえ、日常生活のなかで行なわれる決定も、子どもの最善の利益を尊重・反映するものでなければならない。

87. 国は、子どもに影響を与える決定のために子どもの最善の利益についての評価および判定を行なうことを目的とした、手続上の厳格な保護措置をとる正式な手続（結果を評価するための機構を含む）を整備しなければならない。国は、とくに子ども（たち）に直接影響する分野において立法者、裁判官または行政機関が行なうすべての決定を対象とする、透明かつ客観的な手続を策定しなければならない。

88. 委員会は、国および子どもの最善の利益を評価・判定する立場にあるすべての者に対し、以下の保護措置および保障に特段の注意を払うよう懇請する。

(a) 自己の意見を表明する子どもの権利

89. 手続のきわめて重要な要素のひとつは、意味のある子ども参加を促進し、かつその最善の利益を特定するために子どもとコミュニケーションを図ることである。このようなコミュニケーションには、手続についてならびに考えられる持続可能な解決策およびサービスについて子どもに情報を提供すること、ならびに、子どもから情報を収集することおよび子どもの意見を求めることが含まれるべきである。

90. 子どもが意見表明を希望しており、かつこの権利が代理人を通じて充足される場合、当該代理人の義務は、子どもの意見を正確に伝達することである。子どもの意見が代理人の意見と食い違う状況においては、必要に応じて子どもに別の代理人（たとえば訴訟後見人）を選任するよう、子どもが公的機関に対して求められるようにするための手続きが設けられるべきである。

91. 集団としての子どもたちの最善の利益を評価・判定するための手続は、子ども個人に関する手続とは若干異なる。多数の子どもたちの利益が争点となっている場合、政府機関は、当該集団に直接間接に関わる措置の計画または立法上の決定を行なう際、すべてのカテゴリーの子どもたちが対象とされることを確保する目的で、当該集団の代表性を確保するやり方で抽出された子どもたちの意見を聴き、かつその意見を正当に考慮するための方法を見出さなければならない。その方法としては、子ども公聴会、子ども議会、子ども主体の団体、子ども組合その他の代表機関、学校における討議、ソーシャルネットワークサイト等、多数の例が存在する。

(b) 事実関係の確定

92. 最善の利益評価のために必要なすべての要素をまとめるため、特定の事案に関連する事実関係および情報は、十分な訓練を受けた専門家によって取得されなければならない。これには、とくに、子どもに近い立場にある者、子どもと日常的に接触している他の者、特定の出来事の目撃者等から事情を聴取することが含まれることもある。収集された情報およびデータは、子ども（たち）の最善の利益評価において用いられる前に、検証・分析されなければならない。

(c) 時間知覚

93. 時間の経過は、子どもとおとななどではその知覚の仕方が同一ではない。意思決定が遅滞しまたは長期化することは、子どもの発達にともない、子どもにとりわけ有害な影響を及ぼす。したがって、子どもに関わる手続または子どもに影響を及ぼす手続は、優先的処理の対象とされ、かつ可能なかぎり短い期間で完了することが望ましい。決定の時期は、可能なかぎり、それが自分にとってどのような利益となりうるかに関する子どもの認識に対応しているべきであり、また、行なわれた決定は、子どもの成長発達およびその意見表明能力の発達にしたがい、合理的な頻度で再検討されるべきである。ケア、治療、措置および子どもに関わるその他の措置に関するすべての決定は、その子どもの時間知覚ならびに発達しつつある能力および成長発達の観点から定期的に再審査されなければならない（第25条）。

(d) 資格のある専門家

(e) 弁護士代理人

(f) 法的理由の説明

(g) 決定を再審査または修正するための機構

(h) 子どもの権利影響評価（C R I A）

99. 前述のとおり、あらゆる実施措置の採択も、子どもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保する手続にしたがって行なわれるべきである。子どもの権利影響評価（C R I A）は、子どもおよび子どもの権利の享受に影響を与えるいかなる政策、法令、予算またはその他の行政決定の提案についてもその影響の予測を可能とするものであり、諸措置が子どもの権利に及ぼす影響の継続的な監視および評価を補完するものとして用いられるべきである¹⁷。C R I Aは、子どもの権利に関するグッド・ガバナンスを確保するため、政府があらゆるレベルで進めるプロセスに、また可能なかぎり早い段階で政策その他の一般的措置の策定に、組みこまれなければならない。C R I Aを実施する際には、さまざまな手法および実践を発展させることができる。これらの手法および実践においては、最低限、条約およびその選択議定書が枠組みとして用いられなければならない。また、とくに、評価に際して〔条約の〕一般原則が一貫して適用され、かつ検討中の措置が子どもたちに及ぼす種々の影響について特別な考慮が払われることを確保しなければならない。影響評価そのものを、子どもたち、市民社会および専門家ならびに関連の政府機関、学術的調査研究および国内外で記録された経験から得られた知見に基づいて行なうこともできる。分析の結果、変更、代替策および改善のための勧告が行なわれるべきであり、また当該分析結果は公に利用可能とされるべきである¹⁸。

18 各国は、貿易協定および投資協定の人権影響評価に関する指導原則についての、食料への権利に関する特別報告者の報告書（A/HRC/19/59/Add.5）を参考にすることができる。