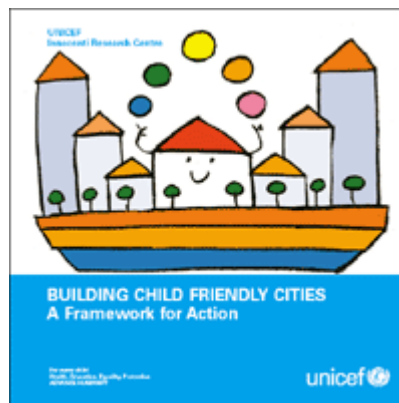


## 子どもにやさしいまちづくり——

### 行動のための枠組み

(2004年3月；平野裕二訳)



## 子どもにやさしいまちづくり—— 行動のための枠組み

この文書は、「子どもにやさしいまち」を定義し、そのようなまちづくりを進めていくための枠組みを提示するものである。ここでは、子どもの権利を守ることに熱意を傾ける地方自治制度を築いてくためにはどうすればよいか、順を追って示されている。この枠組みは、国レベルの政府が国連子どもの権利条約を実施するために必要とされるプロセスを、地方自治のプロセスに移し替えるものである。

「子どもにやさしいまち」という考え方は、規模の大小を問わず、また都市か農村であるかに関わらず、子どもが存在するあらゆるコミュニティの運営に同じように適用される。この枠組みを基盤として、あらゆる地方自治体にふさわしい形で修正を加えていただきたい。

「子どもにやさしいまち」イニシアチブは、いくつかの重要な傾向が生じていることを認識したうえで生まれた。国際社会が急速な変容と都市化に見舞われていること、地方分権化のなかで住民に対する自治体・コミュニティの責任が増大していること、そしてその結果として、国の政治経済制度における市町村の重要性が高まっていることである。このイニシアチブは、子どもの権利条約の実施を、それが子どもたちの生活にもっとも大きな直接の影響を及ぼすレベルで推進する。これは、すべての市民が最高の生活の質を享受できるようにするための戦略にほかならない。

子どもにやさしいまちとは、子どもの権利条約を余すところなく実施することに熱意を傾ける自治体である。

したがって、子どもにやさしいまちは、若い市民全員に次のような権利を保障する。

- まちについての決定に影響を及ぼす権利
- 自分たちが望むまちのあり方について意見を表明する権利
- 家庭・コミュニティ・社会生活に参加する権利
- 保健ケア・教育・住居のような基本的サービスを受ける権利
- 安全な水を飲み、適切な衛生設備にアクセスする権利
- 搾取・暴力・虐待から保護される権利
- まちのなかを子どもだけで安心して歩く権利
- 友達と会い、遊ぶ権利
- 草木や動物のための緑の空間を持つ権利
- 汚染されていない環境で暮らす権利
- 文化的・社会的出来事に参加する権利
- 民族的出身、人種、所得、ジェンダー、障害に関わりなく、すべてのサービスにアクセスできる平等な市民となる権利

自分たちが知っている子どもたちのことを、そして自分たちが知っているまちのことに思いをはせれば、私たちはだれもが子どもにやさしいまちのビジョンをつくりあげていくことができるのである……。

子どもにやさしいまちづくりは、地方自治体が主導する、子どもの権利条約の実施プロセスである。その目的は、子どもの権利を承認・実現することによって子どもたちの生活をいま向上させ、そのことによって現在の、そして未来のコミュニティをよりよい方向に変えていくところにある。子どもにやさしい

## 子どもにやさしい世界を築く—— 子どもの権利条約を実施するプロセス

子どもの権利条約の実施を監督する人権条約機関である子どもの権利委員会は、条約の「実施に関する一般的措置」と呼ばれるものを挙げている。国は、条約の全面的実施に向けた進展について、定期的に委員会に報告しなければならない。委員会が作成した報告ガイドラインは条約の規定を8つのクラスターに分けているが、その最初のものが「一般的措置」である。これらの一般的措置——立法上、行政上その他の措置——は、子どもにやさしいまちの積み上げ石でもある。委員会に提出する報告書の作成にあたり、各国政府は、子どもたちに影響を及ぼす法律・政策・実務の状況について、そして子どもたち自身の状況について情報を集めるといふ、ほとんどの国の政府にとっては体験したことのないプロセスをくぐらなければならなかった。そうすることによって、ほとんどの政府は、新しい法律と新しい政策が必要だというばかりではなく、政府部内で子どもたちの姿がいままでとは異なる形で見えるようにするために、また政府・社会全体を通じて子どもに対する明確な優先順位といっそう積極的な姿勢を推進するために、新しい行政体制と新しい活動も必要だということに認識するようになったのである。

まちづくりは実践的プロセスであり、子どもたちと、そして子どもたちの現実の生活と積極的に向き合っていかなければならない。

子どもたちに対する条約上の義務を負っているのは国である——地方自治体を含む政府がプロセスを主導しなければならない。しかし、子どもにやさしいまちづくりを、政府だけで達成するのは不可能である。子どもたち自身と、家族と、そして子どもたちの生活に影響を及ぼすすべての人々とのパートナーシップが存在しなければならない。

この文書の目的は、子どもにやさしいまちづくりを真剣に進めていくための戦略を説明するところにある。このプロセスは、現実のまちづくりから得られた成功例を紹介することを通じて生き生きとしたものになるだろう。

経験の示すところによれば、まちづくりのプロセスが始まるきっかけはさまざまである。トップダウン方式では、市長による布告や、行政が正規に採択した決議が、行政のあらゆるレベルに、そしてまちのあらゆる場所に浸透するように積極的な調整が行なわれる。あるいはボトムアップ方式では、子どもたち自身が身のまわりで小規模な取り組みを開始し、まちのなかで遊ぶ権利、安全に移動する権利を主張することを通じて、それをまち全体に広げていく可能性が証明されることもある。ほとんどの場合、異なるアプローチの組み合わせが見られるのが通例である。

まちづくりのプロセスは、子どもにやさし

いまちに関わる他の取り組みから発展することもあれば、それらを組み合わせることで始まる場合もある。子どもにやさしい病院や学校、子どもたちに安全な水と衛生的環境を保障するための環境プロジェクトなどである。子どもたち自身や子どもたち主導の団体が、あるいはその他の非政府組織や人権機関——子どもオンブズマン——がキャンペーンを開始するという場合もある。

「子どもにやさしいまち」という考え方は、理想的な到達点や標準的モデルにもとづくものではない。それは、いずれかのまちが、運営、環境、サービスのあらゆる側面でもっと子どもにやさしいものになっていくことを援助するための枠組みなのである。

この枠組み文書では、子どもにやさしいまちの「積み上げ石」と私たちが呼んでいるもの——子どもの積極的参加を得るために、関連のあらゆる意思決定で子どもの権利の視点を確保するために、そして基本的サービスにアクセスする平等の権利を保障するために必要な行政体制と活動の概要を示していく。子どもにやさしいまちづくりのプロセスでは、政治的コミットメント——これが根本である——と、行政全体を通じた協調の取れた行動が必要である。

子どもにやさしいまちづくりのプロセスは、地方自治の場で子どもの権利条約を実施していくことと同義である。そこで必要とされる

9つの要素には次のようなものがある。

1. **子ども参加**：自分たちに影響を及ぼす問題への、子どもたちの積極的参加を推進すること。意思決定プロセスで子どもたちの意見に耳を傾け、それを考慮に入れること。
2. **子どもにやさしい法的枠組み**：すべての子どもの権利を一貫して促進・保護する立法、規則の枠組みおよび手続を確保すること。
3. **まち全体の子どもの権利戦略**：子どもにやさしいまちづくりのための詳細かつ包括的な戦略ないし課題文書を、条約にも

とづいて策定すること。

4. **子どもの権利部局または調整のしくみ**：子どもの視点が優先的に考慮されるようにするための恒久的体制を地方自治体のなかで発展させていくこと。
5. **事前・事後の子ども影響評価**：法律・政策・実務が子どもたちに与える影響を、事前に、実施中におよび実施後に評価するための制度的プロセスを確保すること。
6. **子ども予算**：子どものための十分な資源配分と予算分析を確保すること。
7. **定期的な自治体子ども白書**：子どもたちおよび子どもの権利の状況に関する十分なモニタリングとデータ収集を確保する

### 子どもにやさしいまち——

#### 「子どもにふさわしい世界」を築くための一要素

国連子ども特別総会（2002年5月）の成果文書において、各国は「子ども……ひとりひとりの権利を促進および保護するために行動する」決意を確認し、次のように述べている。「われわれは、史上もっとも普遍的に支持を集めた人権条約である子どもの権利条約およびその選択議定書に、子どもの保護および幸福のための国際的な法的基準が包括的に掲げられていることを認知する」（パラ4）。この宣言と行動計画は、特別総会の終了時にコンセンサス採択されたものである〔全文の日本語訳は <http://homepage2.nifty.com/childrights/>参照〕。

成果文書「子どもにふさわしい世界」では、「われわれの共通の大義——子どもの幸福、およびその権利の促進ならびに保護——を前進させるため」に各国が強化することを決意した種々のパートナーシップが挙げられている。そこでパートナーとして挙げられているのは、とくに、「子どもが開発のための課題の中心に置かれることを確保することができる」地方自治体である。『子どもに優しいコミュニティ』や『スラムのない都市』のような現在進行中のとりくみをさらに進めた活動を行なうことにより、市長や地方の指導者は子どもの生活を相当に向上させることが可能である」とも述べられている。

成果文書はこのように、現在進められている、そして増大しつつある「子どもにやさしいまちづくり」の運動が行ないうる貢献に、とくに光を当てたものである。成果文書では、ただちに開始されるべきプロセスとして、各国が「緊急課題として、可能であれば2003年末までに、国別および適当な場合には地域別の行動計画を策定または強化する」ことを提案している。このような計画は、成果文書の行動計画をもとにし、「期限を定めた測定可能な一連の具体的目標を掲げ」たものでなければならない（パラ59）。

このことは、子どもにやさしいまちづくりを推進している人々にとって、国レベルで条約を実施し、子どもにふさわしい世界を築いていくプロセスに対する重要な貢献として「子どもにやさしいまち」という考え方を打ち出し、発展させていく、格好の機会を提供してくれるものである。国別・地域別の行動計画の策定に関する国レベルの議論のなかでこのような考え方が全面的に取り上げられることを、運動によって確保していかなければならない。このようなプロセスは、中央政府が全国的に子どもにやさしいまちづくりを推進することによって主導することもできるし、広域行政圏・地域レベルですでに取り組みを進めている人々が、国レベルの行動計画策定プロセスのなかで自分たちの経験を積極的に取り上げていくことによって主導することもできる。

## まちづくりで子どもに特別に焦点を当てることが正当な理由

地方自治体は、子どもに優先順位を与えることをどのように正当化できるだろうか？ まず、それが法的義務だからである。国は、条約にもとづき、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るようにする、国際法上の義務を負っている。子どもが有する他のあらゆる権利を承認・実現することも、条約批准時に国が受け入れた法的義務である。法的な義務という以上に、子どもを優先させることがなぜ自治体のすべての人々の利益になるのかという、説得力のある理由がほかにもある。

- 子どもたちは個人として人間である——人類の構成員としてはおとなと対等な地位を有しており、親の所有物でも、国の生産品でも、完成されていない人間でもない。
- 子どもたちの健康的な発達と積極的な参加は、どんな自治体・社会にとっても、その健康的な未来にとってかけがえのない重要性を有している。
- 子どもたちは、最初は完全な依存状態にある。おとなの手助けがなければ、自立に向けて成長していくことはできない。
- 子どもたちは、依存・発達途上の状態にあることにより、とくに弱い立場に置かれる。そのため、生活条件、貧困、貧弱な住居、環境汚染等の影響をおとなよりも受けやすい。
- 同様に、子どもたちは他のどんな集団よりも政府の行動の——あるいは政府が行動しないことの——影響を受けやすい。ほぼあらゆる分野の政策が、直接的にであれ間接的にであれ、子どもたちに何らかの影響を及ぼすのである。子どもたちがどのような状態に置かれているかは、社会的・環境的・経済的その他の変化の影響を如実に示すバロメーターである。
- 子どもたちには投票権がなく、通常政治過程ではなんら重要な役割を果たすことができない。特別な配慮がなければ、政府が自分たちの生活に及ぼす巨大な影響について、ほとんど発言権を行使することができないだろう。
- 子どもたちは、子どもであるがゆえに、権利侵害に対する救済を求めらるうえで特有のかつ深刻な問題に直面する。
- 最後に、子どもたちに注意を向けないことで社会が背負う膨大なコストを回避することは重要である。政府は、子どもたちが幼い時期に家庭で、他の形態のケアの場で、はては出生前の子宮のなかで起きたことが、子どもの肯定的なまたは否定的な成長発達の重要な決定因子となることを、調査研究の結果から疑いの余地なく承知している。これによって、子どもたちが残りの人生を通じて社会にどの程度のコストを負わせるか、あるいはどの程度の貢献を行なうかが決まってくるのである。

こと。

8. **子どもの権利の周知**：おとなおよび子ども間で子どもの権利に関する意識が根づくようにすること。
9. **独立した子どもアドボカシー**：子どもの権利を促進するため、非政府組織の支援、独立の人権機関——子どもオンブズピープルや子どもコミッショナー——の設置を進めること。

これらの活動や体制は、いったん政治的議論に決着がつき、子どもにやさしいまちづくりは条約上の義務であって、いまの子どもたちだけではなくすべての市民の利益にもなる

ということが政治家によって受け入れられれば、組織的に発展していくはずである。

いまのところ、子どもたちに明確な政治的優先順位を与えていると本当に言う国・広域行政圏・市はほとんどなく、身近な最小行政単位でさえその例外ではない。子どもたちを政治課題のひとつに位置づけ、その位置づけを高めていくことは、一般には闘いである。それは、子どもたちに投票権がないことだけが理由ではない。

まちづくりに子どもたちの積極的参加を得ることがいかに重要かつ有益であるかを実証することは、子どもにやさしい政策への政治的共感を得るうえで大きな影響力を発揮しう

る。そしてそれをもっとも実証しやすいのは、地域レベルないし最小行政単位レベルである。厚生施設の開発に子どもたちの参加を得ること、住居の新築、上水・下水道整備事業、交通・運輸計画などで子どもにやさしい設計を採用すること、学校ではカリキュラムや校則について子どもたちと話し合うことなどが考えられる。

地方自治体そのものが子どもにやさしいまちづくりのための明確かつ野心的な戦略を策定するまでは、他の者がビジョンを示し、職員・政治家・行政機関に対して組織的な働きかけを行なっていかなければならない。たとえ地方自治体の上級レベルで政治的意思が存在する場合でも、子どもたち自身が、そしてNGO等が追加的な圧力をかけていく必要がある。

地方自治体の全面的支持が得られない段階でも、地域団体を含む非政府組織にできることはまだまだたくさんある。ひとつのアプローチとして考えられるのは、自治体のさまざまな部局や公的機関——学校、図書館、美術館・博物館、公園——が子どもたちにどのぐらい配慮しているかを監査する独立のシステムを設け、子どもにやさしい度合いを測るための指標を作って「賞」を授与することである。これにより、メディアや政治家の関心をひきつけることができる。

子どもたち自身に意味のある形で参加してもらうことは、子どもにやさしいまちづくりの必要条件である。子どもたちには、意思決定において意見を聴かれ、その意見を正當に重視される**権利**がある。もちろん、子どもの参加・意見表明のあり方については継続的注意が必要である。子どもたちとの話し合いが体裁を整えるだけのものとなる場合もあるし、いずれにせよ赤ちゃんや幼い子どもは、その権利やニーズを効果的に代弁してくれる存在を必要とする。しかしこのようなプロセスだけでは十分ではないし、このプロセスそのものが目的ではない。それは子どもたちの権利を配慮のある形で実施するための、子どもたちの生活を本当の意味で実際に向上させるための、手段なのである。

## 子どもにやさしいまちづくりの基盤

子どもにやさしいまちづくりの基盤は、条約の鍵である4つの原則である。

**差別の禁止（2条）**——子どもにやさしいまちとは、**すべての子どもにやさしく、すべての子どもを包摂する**まちである。したがって、権利へのアクセスについて差別を受けている子どもがいれば見つけだし、特別な注意を向けなければならない。差別は、多種多様な形で子どもたちに影響を及ぼす。路上で暮らしている子ども、障害のある子ども、民族的その他のマイノリティ集団の子ども、働いている子どもなどがその対象となりやすい。

**最善の利益（3条）**——子どもにやさしいまちでは、「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ることが確保される。子ども最優先の原則、何事においても子どもを第一に考えることは、子どもにやさしいまちの最大の特徴である。自治体の行動のほとんどは子どもたちに直接間接の影響を及ぼすので、行政機関は部局・レベルを問わず、現行の政策や新たな政策が子どもたちに及ぼす影響について意識・配慮していなければならない。

**生命および最大限の発達に対するすべての子どもの権利（6条）**——子どもにやさしいまちは、子ども時代にとって、いまを生活にとって最適の条件を用意することにより、すべての子どもの生存・発達を最大限に追求する。そして条約にいう「発達」とは、子どもの身体的・精神的・霊的・道徳的・心理的・社会的発達のことである。

**子どもの声に耳を傾け、その意見を尊重すること（12条）**——子どもにやさしいまちでは、子どもは見守られるだけでなく耳を傾けられる存在でもある。そこでは、市民として、また権利を有する者としての子どもの積極的参加が促進される。こうして、行政で、身のまわりの地域で、学校で、そして家庭で「自己に影響を与えるあらゆる事柄」について意見を表明する自由が保障され、その意見が真剣に考慮されるのである。子どもにやさしいまちづくりのプロセスでは、積極的な、豊富な情報を有する参加者としての子どもたちの参加が図られなければならない。

## 子どもにやさしいまちづくりのための 積み上げ石

この枠組みの9つの積み上げ石ないし要素（下記参照）は、相互に関連・依存しながら、いずれもまちの子どもたちの現実の生活を向上させるという目的に焦点を当てている。最初の積み上げ石——子どもの積極的参加の促進——は、このプロセス全体の、また他のすべての要素の根本である。

### 1. 子ども参加

自分たちに影響を及ぼす問題への、子どもたちの積極的参加を推進すること。意思決定プロセスで子どもたちの意見に耳を傾け、それを考慮に入れること。

これは子どもにやさしいまちづくりの本質そのものである。子どもたちに情報を提供し、その参加を得るとともに、子どもたちの意見と経験を尊重すること。子どもたちをパートナーとして、またひとりの人間、権利を有する者、対等で積極的な市民として認めること。もちろん、行政の情報や組織・会合を子どもたちに開放するだけでは十分ではない。子どもたちの参加を得るということは、実質的かつ継続的な変革を意味する。情報の形態や普及のあり方、議論・協議のための体制、会合のあり方・時期・議題などの変革である。

子どもの権利条約がほぼ世界的に受け入れられたことはすでに、わずかに10年あまりの間に、多くの国で子どもたちへの見方に深い影響を及ぼしてきた。子どもたちの声に耳を傾け、その意見を真剣に受けとめること——条約12条にもとづく法的義務——によって関係性の変革が始まり、諸制度やサービスも子どもにやさしい方向にゆっくりと変容し始めている。

多くの国やまちですでに相当の出来事が生じてきた。12条を反映した法律により、「見守るけれども意見は聴かない」という子どもへの伝統的な態度は挑戦を受けつつあり、親、教職員、ケアワーカー等に対しては、子どもの意見に耳を傾け、それを正当に考慮する義務が課されるようになってきている。政府・自治体は子どもたちとの特別な協議の場を持ち、場合によっては日常業務に子どもたちと

の協議を組みこもうとしている。

子どもにやさしいまちづくりのプロセスを主導しようとする人々は、子ども参加の前向きな例を数多く見いだすことができるだろう。それでも、子どもを対象とする新しい革新的な参加型実践を発展させる余地は、まだまだたくさん残されているのである。

### チェックリスト

- 条約12条の原則は、あらゆるレベルの行政全体に反映されているか？
- 市民一般、とくに親を対象として、子どもの意見の尊重が推進されているか？
- 子どもの意見の尊重は、子どもとともに／子どものために働くすべての者の初任時・現職者研修に組みこまれているか？
- 子どもたちは、自分たちに影響を与えるあらゆる事柄について、意味のある形で、また差別を受けることなく相談されているか？
- 「専門家」グループに属する子どもたちが「専門的」問題に関して協議や参加の対象とされているか？（ケアに関わる問題についてはケアを受けている子どもたちに、少年司法に関する問題については困難を抱えている子どもたちに、など）
- 赤ちゃんや幼い子どもの視点が考慮されるようにするための体制は整っているか？
- 子どもたちには、自己に影響を与えるいかなる行政上・司法上の手続においても意見を聴かれる権利が認められているか？

### 2. 子どもにやさしい法的枠組み

すべての子どもの権利を一貫して促進・保護する立法、規則の枠組みおよび手続を確保すること。

地方自治体は、その管理下にある法的枠組みのあらゆる側面で子どもの権利が促進・保護されるようにしなければならない。地方自治体は、子どもたちのための強力な擁護者として行動し、直接の管理下でない法律——国や広域行政圏の法律——でもそうなるように努力する必要がある。

条約の原則・規定に根ざした、明確で筋の通った法的枠組みがなければ、子どもたちの

ための前向きな政策や実践が発展する可能性は低い。例外はあるにしても、非常にちぐはぐで差別的なものになってしまう。他方、強力な法的枠組みがあったとしても、それがよく知られ、意識啓発や研修を通じて適切に実施され、適当な場合には強制力をもって実行されなければ、子どもたちにとっては無益である。

前述した条約の鍵となる原則は、法律にも反映されなければならない。子どもに関わるあらゆる事柄について子どもたちの意見を尊重し、また子どもに関わるあらゆる行政上・司法上の手続で子どもの意見が聴かれるようにする 12 条の義務は、政策・実践上の課題であると同時に立法課題でもある。

法律で子どもの権利が促進・保護されるようにするためにその見直しを進めるには、行政のみならず、専門家による独立の立場からの参加と吟味が必要である。問題によっては、子どもたち自身が真の専門家である場合もある。たとえば、家庭で、学校で、身のまわりの地域で子どもの参加権が尊重されているかどうか、子どもたち以外の誰が判断できるだろうか。

#### チェックリスト

- 法律で条約が尊重されるようにするため、子どもに影響を与える法律の、国レベルでの精力的な見直しは行なわれたか？
- 国レベルの法律が子どもたちにどのように影響を及ぼしているかについて、地方レベルでの精力的な検討は行なわれたか？
- 地方自治体は、その管理下にある法律で条約が尊重されていることを確保するため、あらゆる法律を見直したか？
- これらの見直しにあたって第三者が参加したか？ また、子どもたち自身との話し合いおよびその参加はあったか？
- とりわけ、子どもたちに影響を及ぼす地域の法律には、条約の 4 つの一般原則が適切な形で反映されているか？
- いかなる理由による差別もなく、ひとりひとりの子どもにすべての権利が認められていること（適切な差別禁止法と、不利な立場に置かれた子どもたちを対象とする積極的差別是正措置）

- 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第一義的に考慮されるべきこと
- 生命ならびに最大限の生存・発達に対する権利
- 子ども意見の尊重（子どもに影響を及ぼすいかなる行政上・司法上の手続においても意見を聴かれる権利を含む）
- 子どもたち——困難な状況に置かれた子どもたちを含む——が、権利侵害に対する救済を確保するための助言・権利擁護・苦情申立て手続にアクセスできるようにするために、まち全体規模の見直しは行なわれたか？

### 3. まち全体の子どもの権利戦略

子どもにやさしいまちづくりのための詳細かつ包括的な戦略ないし課題文書を、条約にもとづいて策定すること。

各国は、(1990 年の「子どものための世界サミット」や 2002 年の「国連子ども特別総会」などの場で) 子どものための国レベルの行動計画を策定するよう奨励されている。このような行動計画は条約にもとづいたものとするように促されてきた。子どもの権利委員会は、各国に対し、条約全体を包含した統一的な戦略ないし課題文書を策定するよう、強ちに奨励している。地方レベルでの子どもの権利戦略は、こうした国レベルのプロセスと合理的に結びついていなければならない。このような地方レベルの戦略・行動計画は、国レベルでの計画過程と、子どもたちのために条約を現実のものにしようとする自治体レベルでのプロセスとの間の懸け橋になりうる。

2002 年の国連子ども特別総会の成果文書である「子どもにふさわしい世界」では、国レベルの政府がとくに地方自治体とのパートナーシップを発展させていくことの重要性が強調されている。このことは、「子どもが開発のための課題の中心に置かれることを確保する」うえで役に立つものである。また、『子どもに優しいコミュニティ』や『スラムのない都市』のような現在進行中のとりくみをさらに進めた活動を行なうことにより、市長や地方の指導者は子どもの生活を相当に向上させることができる (パラ 32(iii))。

地方レベルで、子どものためのあらゆるサービスについて権利を基盤とする統一的なアプローチがとられるようにするためには、条約に根ざした原則を採用し、統一的な子どもの権利戦略（理想的には到達目標・数値目標を掲げたもの）を策定することが要求される。非常に多くの行政部局が、また非常に多くの異なるサービスが子どもたちに直接間接の影響を与えるため、調整は必要不可欠である。戦略の策定が行政部門の枠を超えて進められれば、調整の必要性はその過程でおのずから明らかになるだろう。そうなれば、戦略によって共通の焦点が明らかになり、何のために調整を図るのが定められることになる（調整を主導する手段として、地方自治体の中枢近くに専門の部局ないし調整機構を設けることが必要になるかもしれない——後掲4参照）。

子どもにやさしいまちづくりに焦点を当てた戦略の策定においては、子どもたちおよび他の市民全員の参加を得ることが目指されるべきである。また、地方レベルのプロセスは国レベルでの計画過程と結びついていなければならないし、より小さな行政単位にもそのプロセスが反映されなければならない。子ども権利戦略には、本当の意味で子どもたちの現実を変革できるだけの十分な権威が備わるようにするため、地方自治体でもっとも高い政治的レベルでの継続的コミットメントが必要である。

戦略では、方針や原則を述べるだけに留まらず、子どもの経済的・社会的・文化的権利ならびに市民的・政治的権利全般との関係で、現実的かつ達成可能な数値目標を設定する必要がある。善意の羅列に終わらず、まちのすべての子どもたちを対象としてどのような実施プロセスを踏んでいくのかについても説明しなければならない。戦略でもっとも重要な目的のひとつは、条約に掲げられた差別の禁止の原則を履行することである。

策定された戦略が影響力を有するようになるためには、自治体・コミュニティ・近隣地域の各レベルで実施に携わるあらゆる者を対象として、その周知を図らなければならない。適切かつアクセスしやすい言葉・形式に翻訳したうえで子どもたちにも利用可能とされな

なければならないし、子どもとともに／子どものために働く人々に対しても同様である。

戦略策定には相当の努力が必要であり、またこれは一度作ってしまえば終わりというプロセスではない。戦略に掲げられた目標・優先順位は更新されなければならない、したがってモニタリングと見直しについての規定も含まれるべきである。それによって、戦略が子どもたちの現実の生活に与える影響が評価できなければならない。このことは、もちろん、子どもたちに直接参加してもらうことの重要性をあらためて浮き彫りにする。

#### チェックリスト

- 条約の全面的実施を促進する全国規模の子どもの権利戦略は存在するか？
- 国は、「子どもにふさわしい世界」で提案されている国別行動計画を策定しているか？
- 地方自治体は、子どもにやさしいまちづくりに焦点を当てた子どもの権利戦略を策定しているか？
- 戦略の策定にあたり、子ども・若者、N GO、子どもとともに／子どものために働いているすべての人々が作成に参加できるようにするための、幅広い協議は行なわれたか？
- 戦略は条約全体を基盤としているか？すなわち、子どもの経済的・社会的・文化的権利と市民的・政治的権利を網羅しているか？
- 戦略は、社会的に排除されたり周縁化されたりしている子どもたちに特別に注意を払いつつ、自治体に存在するすべての子どもを対象としているか？
- 戦略そのものおよびその策定過程に対し、地方自治体は高い優先順位を置いているか？たとえば、戦略は市長や地方議会によって採択・推進されているか？
- 戦略は、それが周縁化されないよう、地方・国レベルの計画機構（国レベルの子どもの権利戦略や子どものための行動計画を含む）と統合されているか？
- 戦略には、自治体の子どもたちの生活のあらゆる側面に関連する、具体的優先課題と期限付き目標が含まれているか？
- 戦略には、地方分権化された実施プロセ



スが掲げられているか？

- 戦略の作成過程および戦略そのものは、あらゆるレベルの地方行政制度全体を通じて、また子どもたち、その家族およびコミュニティ、子どもとともに生活し、あるいは子どもとともに／子どものために働いているすべての人々に対して十分に普及されているか？

#### 4. 子どもの権利部局または調整のしくみ

子どもの視点が優先的に考慮されるようにするための恒久的体制を地方自治体のなかで発展させていくこと。

地方自治体の機構は、国によっても自治体によってもさまざまである。どんな環境であっても、子どもにやさしいまちづくりのためには、子どもたちが行政の中核で非常に目立つ存在とならなければならない。これを達成しようとする方法のひとつは、高い地位にある全庁横断型の部局ないし調整機構を設けることである。このような部局に対しては、効果的な調整・モニタリング・評価を確保できるよう、政治的にもっとも高い——市長部局と直接つながっているような——レベルで、子ども戦略の実施を追求する権限が与えられなければならない。このような部局は、子どもにかかわる他の行政部局の職務を引き継ぐわけではなく、子どもの視点と子どもに対する適切な優先順位が行政全体を通じて確保されるようにすることを目的とする。条約に根拠した共通合意目標——これは上述した子どもの権利戦略の目的である——と、子どもたちの生活に相当の影響を及ぼす多くの部局間の効果的調整がなければ、子どもにやさしいまちづくりは不完全なものとなる。

また、さまざまな中央省庁間でも、より地域に近いコミュニティ・近隣地域の行政機構とも（そしてそのような行政機構間でも）、調整のための体制が必要である。子どもたちの利益が行政部局間で見失われてしまうことはあまりにも多いし、単独の行政部局だけで解決できる厄介な問題はきわめて少ない。

加えて、各行政部局・分野で子どもの視点を確保し発展させるための窓口および担当職員を特定することも重要である。このことは、行政全体の内部調整のためにも、子どもお

び子どもの権利について誰が担当しているのかを知る必要のある部外者にとっても、必要となる。

地方自治体の子ども窓口は、体制面でも日常的活動の面でも 12 条を実践することにより、子どもたち・若者たち自身との協働に関する革新と専門性の中核となるべきである。

#### チェックリスト

- 地方自治体内には、次のことを担当する部局ないし調整機構が目に見える形で存在するか？
  - 子どもにやさしいまちの推進
  - 子どもに影響を及ぼす政策が調整されることの確保
  - 子ども戦略の起草およびフォローアップ
- その部局には市長と並ぶ権限が与えられているか？
- その部局は、子どもたちとの直接の接触を維持し、その部局自身の活動および自治体全体のあらゆる行政活動において子どもたちの意見が尊重されることを確保しているか？

#### 5. 事前・事後の子ども影響評価

法律・政策・実務が子どもたちに与える影響を、事前に、実施中におよび実施後に評価するための制度的プロセスを確保すること。

条約にもとづき、地方自治体を含むあらゆるレベルの政府は、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るようにすることを求められている。どんな政府であれ、法律・政策・実践が子どもたちに及ぼす影響を評価する徹底したプロセスを用意しておくことなく、この原則が履行されているかどうかを判断することはできない。

子どもの権利委員会は、国レベルでの子ども影響評価という考え方を推進してきた。この考え方については国内的にも各国でもかなりの議論が行なわれてきたが、このようなプロセスを実行に移している国はごく少数である。もちろん、これは容易なことではない。差別のないプロセスとは、法律や政策がすべての子どもに及ぼす影響を、伝統的に周縁化されてきた集団の子どもたちにとくに注意を払いながら評価しなければならないというこ

とである。法律や政策のなかには、特定の集団または年齢層の子どもたちに、単に影響を及ぼすだけではなく相当の影響を及ぼすものがある。法律や政策は、その実施に先立ち、それが及ぼす可能性のある影響に関する評価の対象とされるべきである。評価は、意思決定に影響を及ぼせるよう、政策立案過程のできるだけ早い段階で行なわれなければならない。考えられるモデルとして、地方自治体を含む各国政府の間で環境影響評価のシステムがうまくいっている模範例は数多く存在するし、ジェンダー影響評価についてもいくつかの例が存在する。

新しい政策なり法律なりが実施されたら、それが子どもたちに与える実際の影響についての継続的評価が行なわれるべきである。地方自治体はこのようなプロセスを政策立案に組みこむ必要があるが、NGOによる、また子どものための独立の人権機関(後掲9参照)が存在する場合にはそのような機関による、独立の子ども影響評価も行なわれなければならない。このような革新的機関は、その定義からして法律上の権限を与えられたうえで設置されなければならないが、子どものための擁護者・監視人として効果的に行動する権限を付与されるべきである。影響評価のプロセスに子どもたちが直接参加することも欠かせない。法律や政策が子どもたちの生活に及ぼしている影響を正確に判定できるのは、子どもたちをおいてほかに存在しないことが多いためである。

#### チェックリスト

- 自治体の子どもたちに相当の影響を及ぼす新しい法律・政策・実務の提案について、それが子どもたち一般および特定集団の子どもたちに及ぼす影響が考慮されるようにするための手続があるか？
- 子ども影響評価は、意思決定に影響を及ぼすのに十分なほど早い段階で実施されているか？
- 自治体行政の諸側面が子どもたちに及ぼしている実際の影響が定期的に評価されているか？
- これらの事前・事後評価のプロセスにおいて、不利な立場に置かれた集団や周縁化された集団を含むすべての子どもたち

の状況が考慮されているか？

- これらのプロセスに子どもたちが参加しているか？
- これに加えて、事前・事後の子ども影響評価を行なう独立のプロセスは設けられているか？

#### 6. 子ども予算

**子どものための十分な資源配分と予算分析を確保すること。**

予算とは自治体の行動が子どもたちに影響を及ぼすひとつの特別な回路であり、したがって予算分析は子ども影響評価の重要な側面である。子どもの権利条約は、各国に対し、「利用可能な手段を最大限に用いることにより」子どもの経済的・社会的・文化的権利を実施するよう求めている。どんな国・自治体であれ、詳細かつ正確な予算分析(予算支出が子どもたちにどのように影響しているかを検討するための枠組みも含む)を行なうことなく、この義務をどのぐらいきちんと履行しているかを判断することはできない。

子どもにやさしいまちづくりのあらゆる積み上げ石と同様、その中心的目的は、他の行政活動と同じように予算策定においても子どもたちが目に見える存在になるようにすることである。子どもたちがこのように目に見える存在にならなければ、受ける権利のある取り分を子どもたちが得られるようになる見込みはほとんどない。

国内法との関連で地方自治体が子どもたちの擁護者として行動しなければならないのと同じように、国レベルでの予算策定でも同様の対応が必要である。そのようにして、その自治体の子どもたち——とりわけ、不利な立場に置かれた子どもたち——に対して公正な割合の——それどころか「最大限」の——資源が配分されるようにしなければならない。教育や保健といった重要なサービスの財源が地方ではなく国レベルで決定される場合、地方自治体は、資源配分が公正かどうか、資源の使用における不平等や差別を是正するため何ができるかを検討する必要がある。

予算策定プロセスは、その神秘のベールをはがし、子どもにとっても市民全員にとってもアクセスしやすいものとしなければならない

い。また、子どもや若者も協議の対象とされる必要がある。

#### チェックリスト

- 地方自治体は、資源配分が国レベルで行なわれているサービスについて、自分の自治体の子どもたちに資源が公正に配分されているかどうかを判断することができるか？
- 自治体予算全般および個別の支出項目は、子どもたちのために使われている割合を明らかにできるように十分な分析の対象とされているか？
- 地方自治体の予算策定プロセスは透明か？ 子どもたちとの協議は行なわれているか？
- 地方行政のあらゆる側面において子どもたちにどのぐらいの資源が振り向けられているかを示す「子ども予算」が作成・普及されているか？

### 7. 定期的な自治体子ども白書

子どもたちおよび子どもの権利の状況に関する十分なモニタリングとデータ収集を確保すること。

子どもにやさしいまちは、子どもたちの状況について常に目を光らせる。出生時から18歳までの子どもたち全般について一連の統計・情報を体系的に収集することは、子ども中心の政策を発展させるうえで基本的要件である。統計・情報が属性別に細分化されるようにすることも、たとえば女子や男子、マイノリティの民族集団、障害のある子どもその他の集団に対する差別を浮き彫りにするために必要となる。

子どもの権利委員会は、条約の実施にとってきわめて重要な一般的措置として、細分化されたデータの収集を挙げてきた。国レベルの「子ども白書」の作成には、個別の政府省庁と、できれば国レベルの統計・調査局が関与することになろう。地方自治体レベルのプロセスもこれと結びつく形で進めることが考えられるが、自治体レベルでは、子どもたちの生活の現実、とくに差別を受けている子どもたちの生活をより詳細に検討することも可能かもしれない。重要なのは、白書作成の取り組みが利用可能な情報を記録するだけに留

まらず、十分な証拠にもとづく自治体政策づくりを妨げる知識の空白を明確に特定できるようにすることである。

収集された統計・情報は分析されたうえでまとめられ、白書は子どもにやさしいまちの積み上げ石のひとつとして公表・普及・活用されることになる。白書は、主要な政策立案担当者やコミュニティの指導者だけではなく、市民一般や子どもたちにとっても真にアクセスしやすいような形態で作成・公表されなければならない。インターネットの活用は、それが利用可能なら有益である。白書の結論について、政治家や専門家同士の公式の討論が定期的に行なわれなければならない。

#### チェックリスト

- 子どもにやさしいまちづくりに向けた進展度を判断するため、自治体で暮らす子どもたちについての十分な統計的その他の情報が収集されているか？
- 「自治体子ども白書」が存在するか？
- 白書が存在するとすれば――
  - 出生時から18歳までのすべての子どもの生活が記録されているか？
  - 特定の集団に属する子どもたちへの差別について評価できるよう、細分化された情報が提供されているか？
  - 白書は、次の人々にとってアクセスしやすい形で公表・普及されているか？
    - 主要な政策立案担当者
    - 子どもたちおよび子どもとともに／子どものために働いている人々
  - 白書では、利用可能な統計・情報の欠陥が明らかにされているか？
  - 白書は、政策立案の参考にするために効果的に活用されているか？

### 8. 子どもの権利の周知

おとなおよび子どもの間で子どもの権利に関する意識が根づくようにすること。

子どもの権利を含む人権は、知られなければ有用なものとはならない。子どもにやさしいまちでは、子どもとともに／子どものために働くすべての人々によって、権利を有する者としての子どもの対等な地位が促進される。子どもの権利条約は、各国に対し、条約の原則および規定を「適当かつ積極的な手段によ

り、大人のみならず子どもに対しても同様に、広く知らせる」具体的義務を課しているところである。

また、教育の目的について定めた条約 29 条は、教育がとくに「人権および基本的自由の尊重……を発展させること」を目的として行なわれるよう求めている。国や自治体の人権文化を築いていこうと決意しているのであれば、その過程で子どもたちに特別に焦点を当てるのは理の当然である。学校カリキュラムに人権および条約についての教育を含めることは、重要な出発点となる。授業の内容に加えて、学校の雰囲気や運営にも条約が反映されなければならない。

このようなプロセスの一環として、子どもの人権についての意識・理解・尊重を促進するために、子どもとともに／子どものために働くすべての者——政治家や行政職員も含む——を対象とした初任時・現職者研修が行なわれるべきである。

地方自治体は、子どもたちに対して、また親その他の人々に対して子どもの権利についての知識を普及するもっとも効果的な手段は何か、子どもたち自身から助言を得る必要がある。非政府組織、若者グループ、メディアはコミュニケーションや情報伝達の面できわめて重要な役割を果たしているため、こうした主体とのパートナーシップも求められる。

子どもの権利についての知識と尊重を確保していくことは、終わりのない、生涯に及ぶ課題である。

#### チェックリスト

- 自治体では、子どもやおとなの間で子どもの人権についての知識と尊重を確保するための戦略が策定されているか？
- 自治体の指導者、政治家、主要な職員は子どもの人権に関する研修を受けているか？
- 人権および子どもの権利条約についての教育は、あらゆる段階の学校カリキュラムに統合されているか？
- 子どもとともに／子どものために働くすべての者を対象とした初任時・現職者研修に、子どもの人権に関する教育と子どもの人権の促進が含まれているか？
- おとなや子どもの間で子どもの権利がど

の程度知られているかについて、定期的な評価は行なわれているか？

#### 9. 独立した子どもアドボカシー

**子どもの権利を促進するため、非政府組織の支援、独立の人権機関——子どもオンブズピープルや子どもコミッショナー——の設置を進めること。**

子どもにやさしいまちづくりに決意を示す地方自治体には、子どもの取扱いについて説明責任を果たす勇気も備わっているはずである。非政府組織は多くの国で、子どもたちの生活を向上させるうえで大きな役割を果たしている。子どもの権利条約が採択されて以来、子どもの権利の監視・促進・保護に熱意を傾ける多くの NGO が創設されてきた。可能なかぎり全面的な条約実施を推進するため、子どもに焦点を当てる NGO が集まって連合が結成された国も多い。非政府組織という言葉には、人権を促進することへのコミットメントを明確にしたグループ、伝統的な児童福祉団体、職能団体、労働組合、教会・宗教団体など、多くの異なるグループが含まれる。子ども・若者中心の団体もますます増え、当事者による人権のアドボカシーを発展させつつある。こうした団体には、一貫しているが管理的ではないおとなの支援が必要である。

NGO には、子どもにやさしいまちづくりのパートナーとして、地方自治体と正式な、そして影響力のある関係を保ちつつ、ますます効果的な役割を果たしうる可能性がある。

国際的には、国連により、国レベルで人権を監視・促進・保護する人権機関を設置することの重要性が強調されてきた。子どもの権利委員会は、子どものための独立した人権機関の設置を推進している。すでに子どもオンブズピープルや子どもの権利コミッショナーを任命したり、国内人権機関のなかに子ども担当の窓口を設置したりした国は多い。このような機関が広域行政圏・自治体レベルに存在する例もいくつかある。子どもたちが、自分の生活している場所で、これらの機関に真の意味でアクセスできるようにすることが必要不可欠である。

これらの機関が実効性を持てるようにするための鍵は、子どもたちのための強力な監視

人・唱道者として行動するさいの独立性にある。法律にもとづく適切な権限と職務を与えられ、それを子どもの権利条約と関連づけることにより、法律上の根拠により増加する影響力をもってNGOを補完できるようになる。地方自治体には子どもオンブズマンを法的に設置する権限が認められていないかもしれないが、中央政府に対して設置を働きかけることは可能である。

#### チェックリスト

- 地方自治体は、幅広く適切な範囲の非政府組織とのパートナーシップを発展させてきたか？
- NGOには、管理的ではない適切な支援と、意思決定に影響を及ぼせるようなアクセス権が与えられているか？
- 子ども・若者主導の非政府組織が奨励・支援されているか？
- 地方自治体は、子どものための独立した人権機関——子どもオンブズマンや子どもの権利コミッショナー——を設置し、またはその設置を働きかけてきたか？

## 子どもにやさしい世界における 子どもにやさしいまち

子どもにやさしいまちとは、子どもの権利条約の全面的実施を決意した、地方自治の望ましいあり方である。大規模な都市も、中規模な町も、もっと小さなコミュニティも——たとえ農村部のコミュニティであっても——、その運営のなかで子どもたちが優先され、意思決定過程への子どもたちの参加が保障されることを確保するよう求められる。

子どもにやさしいまちの枠組みが提示する幅広いアプローチは、地域のニーズ、希望および実践にあわせて修正されることを予定したものである。枠組みの修正は、あらゆる関係者——地方自治体当局者、市民社会、専門家、コミュニティ、そしてとくに子どもたち——が関与する参加型のプロセスにほかならない。

子どもにやさしいまちは、子どもの権利条約を実施するための国レベルのプロセスを、子どもたちが生活している、そして自分たちの生活に影響を及ぼす決定に発言権を行使する具体的機会が存在する、地方レベルでの行動に転換させるものである。9つの「積み上げ石」が子どもにやさしいまちの基盤となる。

子どもにやさしいまちは世界のあらゆる地域で発展中である。それは、子どもの権利条約を日常実践にしていくうえでコミュニティが、子どもたちが、そして地方自治体が発揮する創造力と決意を実証するものでもある。