

令和 2 年 6 月 16 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2019

課題番号：15K01774

研究課題名（和文）「子どもにやさしいまち」づくりのための自治体子ども施策評価検証メカニズム

研究課題名（英文）Mechanisms to Evaluate Municipal Child Policies for the Development of Child Friendly Cities

研究代表者

内田 塔子 (Uchida, Toko)

東洋大学・ライフデザイン学部・准教授

研究者番号：80329036

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000 円

研究成果の概要（和文）：国連・子どもの権利条約を地方レベルで実施していく「子どもにやさしいまち」づくりを進展させるために、世界各地で多様に実施されている自治体子ども施策の評価検証のしくみについて、国際機関の提起する評価検証（ユニセフ）と国のイニシアティブに基づく評価検証と自治体独自の評価検証に分けて、その特徴を分析した。その結果、(i) の場合は、取組の進展速度は速いものの、地方自治の尊重と子ども・市民の主体性の確保が課題となる一方で、(ii) の場合は、先進事例を他自治体へ速やかに広めるには限界があり、何らかの主体による自治体・ステークホルダー等への働きかけが重要であることが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

国連・子どもの権利条約（以下、条約）の視点から行う自治体子ども政策の評価検証は、現在、世界各地で実践が蓄積され、各国の実践分析が報告されつつあるが、それらの比較考察はこれからの領域であった。本研究では、評価主体の違いにより評価検証方法を3つのタイプに分類し、それぞれの特徴と課題を明らかにするとともに、本研究の今後の研究枠組や視点を提示することができた。本研究成果は、これから条約の視点から自治体子ども施策の評価検証を実施しようとする国・地域が、それぞれの実情に応じた評価検証方法を選択する際の手助けとなり、「子どもにやさしいまち」づくりの進展のために一定の貢献をしたのではないかとと思われる。

研究成果の概要（英文）：In order to promote the development of “child friendly cities/communities, which seeks to implement the UN Convention on the Rights of the Child at the local level, the characteristics of the mechanisms for the evaluation of municipal child policies, conducted in a variety of manners in different parts of the world, were analyzed as to: (i) evaluation proposed by international bodies (UNICEF); (ii) evaluation on the initiative of central governments; and (iii) evaluation undertaken by local municipalities on their own. The analysis indicates that, while the progress had been speedily achieved in the cases of (i) and (ii), challenges remained in terms of respecting local autonomy and of ensuring agency of children and other citizens. The case (iii) showed that it is difficult to replicate progressive initiatives in other municipalities, highlighting the importance of working on municipalities and other stakeholders by independent actors.

研究分野：教育学

キーワード：子どもにやさしいまち・コミュニティづくり 自治体子ども政策 評価検証 国連・子どもの権利条約
子ども参加 地方自治

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

1989年に国連・子どもの権利条約が採択されて25年が経過した。この間、人口の爆発的増加と都市化の進行にともなう都市における子どもの問題の増加、世界的な地方分権化と行政評価の導入拡大にともなう自治体子ども施策の評価検証への関心の高まり、このような社会の変容に対応していくために、ユニセフを中心として、条約に規定されている権利を地方レベルで具体化する「子どもにやさしいまち」づくりに関する研究が進められてきた。それによれば、「子どもにやさしいまち」を実現するには、子どもの権利を保護・促進する法的枠組、総合的な施策・行動計画、子どものための独立した権利救済制度、子どもに関する施策の影響評価等の要素を総合的に構築していく必要があるとされている（UNICEF Innocenti Research Centre “BUILDING CHILD FRIENDLY CITIES -A Framework for Action-” 2004）。これを踏まえ世界各地で「子どもにやさしいまち」づくりが地方レベルで進められ、日本においても、子どもの権利条例の制定（2014年7月現在38自治体）、条例に基づく子どもの相談・救済機関の設置（2014年7月現在25自治体）等、取組は各地で広がりつつあった。

とりわけ前述の に挙げられている、子どもに関する施策の影響評価の方法については、前述の UNICEF Innocenti Research Centre が2011年に評価項目（Child Friendly Community Self-Assessment Tool）を公開して以降、世界各地で、都市の規模や経済状況に関わらず、UNICEF の評価項目を踏まえた評価検証の具体的な方法の模索が始まり、実践と研究が蓄積されつつあった。一方、日本では、2002年4月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が施行され、多くの自治体はPDCAサイクルによる評価を導入し、条約やUNICEF の評価項目を踏まえて総合的に子ども施策を評価検証する自治体はととも少なく、子どもの権利の視点から自治体子ども施策の評価検証制度を分析する研究の蓄積も不足している状況にあった。

2. 研究の目的

前述のような背景を踏まえ、本研究は、国連・子どもの権利条約とUNICEF の評価項目を踏まえた「子どもにやさしいまち」づくりのための自治体子ども施策の評価検証メカニズムについて、その類型化を目指して、日本を含む世界各地の自治体で行われつつある子ども施策の評価検証制度を分析し、その特徴・効果・課題を明らかにすることで、国内外で不足している本研究テーマの研究蓄積に貢献し、新しい研究領域に対して、分析枠組や視点を提示することを目的とした。

3. 研究の方法

「子どもにやさしいまち」づくりのための自治体子ども施策の評価検証メカニズムを類型化するために、国際機関の提起する評価検証、国のイニシアティブに基づく評価検証、自治体独自の評価検証の以上3つの分析枠組を設定し、日本を含む世界各地の取組事例の中から から の特徴がよくうかがえる国・自治体を選出し、実地調査と文献調査によって取組事例を分析し、類型化のための特徴を抽出した。

(1) 調査対象

| |
|---|
| 国際機関の提起する評価検証 ユニセフ、韓国（ソウル市ソンボク区） |
| 国のイニシアティブに基づく評価検証 インドネシア（ギヤンjarル県）・ネパール（サンウォル市） |
| 自治体独自の評価検証 川崎市・札幌市・石巻市、韓国（京畿道、光州広域市）、韓国人権政策研究所（民間） |

ネパールは、研究計画当初は予定に入っていなかったが、 に該当する適切な事例と判断して追加した。

<調査対象の妥当性>

| | |
|------------|---|
| ユニセフ | ユニセフが現在の「子どもにやさしいまち」づくりの潮流をつくり、「子どもにやさしいまち」づくりのための自己評価ツール・ユニセフによる認証評価制度を開発、各国のユニセフ国内委員会と連携して認証評価制度の導入を推進しているため。 |
| 韓国（ソウル市ソンボ | ユニセフによる認証評価制度を導入し、韓国国内で初めて（2013年）「子どもにやさしいまち」として認定された自治体のため。 |

| | | |
|--|----------------|---|
| | ク区) | |
| | インドネシア(ギャンバル県) | 国のイニシアティブのもとに自治体表彰制度が導入され、「子どもにやさしいまち」づくりを先進的に進めた自治体で、「子どもにやさしいまち」として国から表彰された典型的な自治体のため。 |
| | ネパール(サンウォル市) | インドネシアと同様、国のイニシアティブのもとに「子どもにやさしい地方行政」の取組が進められ、市として初めて(2015年)「子どもにやさしい地方行政」として認定された自治体のため。 |
| | 川崎市・札幌市・石巻市 | 3自治体ともに条約を踏まえた「子どもにやさしいまち」づくりを推進する先進自治体で、特に川崎市と札幌市は、市民と専門職等で構成される第三者機関「子どもの権利委員会」を設置し、独自に自治体子ども施策を評価検証している自治体のため。 |
| | 韓国・京畿道、光州広域市 | 日本の自治体事例も参考にしながら、条約を踏まえて独自に「子どもにやさしいまち」づくりを推進する韓国の先進自治体のため。 |
| | 韓国人権政策研究所 | 韓国・京畿道の自治体子ども施策の評価検証方法の開発を担当した民間団体のため。 |

(2) 研究経過

| | |
|-------------------|---|
| 平成 27 (2015) 年度 | インドネシア(ギャンバル県)ヒアリング調査 川崎市・札幌市・石巻市ヒアリング調査 |
| 平成 28 (2016) 年度 | インドネシア(ギャンバル県)ヒアリング調査 韓国・京畿道、光州広域市、ソウル市ソンボク区、韓国人権政策研究所ヒアリング調査 ここまでの研究成果を、Child in the City(ベルギー・アントワープ)とAsian Forum on the Rights of the Child(インドネシア・バリ)で中間報告。 |
| 平成 29 (2017) 年度 | ネパール(サンウォル市)ヒアリング調査(新たに追加) 川崎市・札幌市・石巻市ヒアリング調査 |
| 平成 30 (2018) 年度 | 調査結果の総括 研究成果を、Child in the City(オーストリア・ウィーン)で報告。ネパール(サンウォル市)の追加ヒアリング調査を実施予定だったが、ネパール側の国内事情により実施できず。 |
| 平成 31・令和元(2019)年度 | 前年度実施できなかったネパール(サンウォル市)の追加ヒアリング調査を実施するために、研究期間を1年延長。2020年3月に実施予定だったが、新型コロナウイルス感染拡大のため追加調査を中止。研究成果を盛り込んだホームページ「子どもにやさしいまちコミュニティづくり情報ページ」を作成。 |

4. 研究成果

5年間の研究の結果、主に以下の点が明らかになった。

(1) 国際機関の提起する評価検証について

ユニセフが初めて「子どもにやさしいまち(Child Friendly Cities)」というワードを用いたのは、1996年に開かれた「第2回国連人間居住会議(UN Habitat II Conference)」である。それ以後、ユニセフは「子どもにやさしいまち」づくりを世界各地で推進するために、2000年にユニセフ・イノチェンティ研究所に「子どもにやさしいまち」国際事務局を置き、以後ここを拠点として、先進事例の現地調査・データベース構築・ノウハウの共有・情報提供やアドボカシーのための出版物刊行・国際会議の開催等を行い、「子どもにやさしいまち」づくりを先導してきた。

2004年にユニセフは、『子どもにやさしいまちづくり行動枠組(Building Child Friendly Cities - A Framework for Action-)』を公表し、「子どもにやさしいまち」を初めて定義するとともに、「子どもにやさしいまち」をつくるための基本戦略を提起した。これが、のちに開発される自治体子ども施策の自己評価ツールや、ユニセフによる認証評価制度の基礎となった。

2011年にユニセフは、『「子どもにやさしいまち」自己評価ツール(自治体・コミュニティ向け)』を開発・公開した。この自己評価ツールは、A.コミュニティに住む子ども、親、コミュニティで子ども支援の活動を展開する人々が自分たちで評価を実施するためのコミュニティ自

己評価ツールと、B. 地方自治体が政策評価を行う自己評価ツールの 2 種類に分けて作成されている。これにより、子どもの権利条約の内容と「子どもにやさしいまち」の定義および「子どもにやさしいまち」づくりのための基本戦略がより具体化し、自治体やコミュニティが子ども施策やまちづくり実践を自己評価する際の評価項目として活用できるものとなった。この時点では、ユニセフは、自治体が「子どもにやさしいまち」かどうかの評価は、自治体・コミュニティに住む子ども・市民・子ども支援の活動に従事する人々・自治体が自己評価するものと想定していた。

ユニセフは、ユニセフ国内委員会向けに 2017 年に「ツールキット (UNICEF Child Friendly Cities and Communities and Initiative - Toolkit for National Committees-)」、2018 年に「ハンドブック (Child Friendly Cities and Communities Handbook)」を公表し、各国のユニセフ国内委員会に「子どもにやさしいまち」づくりを促進する中心的役割を課し、ユニセフが各国の自治体が「子どもにやさしいまち」かどうかを評価し認証を与える制度の導入を推進するようになった。とりわけ、自治体が独自に「子どもにやさしいまち」づくりを推進していない国・地域については、ユニセフ国内委員会が積極的に働きかけて、「子どもにやさしいまち」づくりとそのための認証評価制度の実施を促していくこととなった。

韓国では、いち早くユニセフ国内委員会による認証評価制度が導入され、ソウル市ソンボク区が、2013 年に韓国国内で初めて「子どもにやさしいまち」として認定された。これを皮切りに、多くの国内自治体が認証作業に着手し、認証を取得した自治体は増加している。韓国ではこのような動きとは別に、自治体が独自に「子どもにやさしいまち」づくりの取り組みを進める動きもある。

(2) 国のイニシアティブに基づく評価検証について

インドネシアでは、2009 年に設置された女性エンパワメント・子ども保護省が中心となって、関係する 24 の省庁と 117 の部局間の調整を行いながら「子どもにやさしいまち」づくりを国主導で推進し、国による「子どもにやさしいまち」の認証評価制度を導入している。認証評価は、31 の指標に基づいて、専門家・省庁関係者から構成される独立のチームによって行われている。31 の指標は、最初に国レベルで、すべての関連省庁が関わって作成され、県・市レベルでパイロット調査を実施のうえ、最終的に女性エンパワメント・子ども保護省が取りまとめて確定された。なお、「子どもにやさしいまち」づくりとその認証評価のプロセスでは、あらゆる段階において子ども参加が重要なものとして位置づけられている。インドネシアでは 2006 年に 5 自治体で子どもにやさしいまちづくりのためのパイロット事業がスタートし、2010 年には 20 自治体、2014 年には 239 自治体が「子どもにやさしいまち」として認定され、認定された自治体の首長は大臣から表彰されている。

ネパールでは、政府により 2011 年に「子どもにやさしい地方行政 (Child Friendly Local Governance、略して CFLG)」の取組が始められ、A. 子どものための政策・計画 B. 子どものための予算 C. 子どもたちの声に耳を傾けることを主要な柱として推進されている。「子どもにやさしい地方行政」かどうかを判断するためには、基準として 2011 年にネパール政府が承認した 39 の指標があり、この指標および「子どもにやさしい地方公共団体の宣言に関するガイドライン」に基づいて、ボトムアップ方式で、子どもたちとの協議を含む徹底的な協議をともなっている。最終的には、国家 CFLG 委員会が決定を行い、連邦問題・地方開発省 (MoFALD) が自治体に認定証を交付している。認定証を受け取った自治体が、子どもにやさしい地方公共団体である旨を公式に宣言すると、補助金が 10% 増額される。2015 年にサンウォル市がネパール国内で初めて子どもにやさしい地方公共団体として宣言して以降、2017 年 3 月の時点で 13 自治体が宣言している。

(3) 自治体独自の評価検証について

前述の(1)や(2)の方法とは別に、自治体が独自に「子どもにやさしいまち」づくりを推進し、自治体子ども施策の評価検証を行うしくみを独自に設置する動きがある。例えば日本では、川崎市が、国連・子どもの権利委員会に着想を得て、川崎市子どもの権利委員会を設置し、以後同様の制度が、以下の 15 自治体に広がっている。

子どもの権利の視点を踏まえた子ども施策の評価・検証システム

| |
|---------------------------|
| 川崎市子どもの権利委員会 (2001 年 ~) |
| 多治見市子どもの権利委員会 (2003 年 ~) |
| 目黒区子ども施策推進会議 (2005 年 ~) |
| 魚津市子どもの権利委員会 (2006 年 ~) |
| 岐阜市子どもの権利推進委員会 (2006 年 ~) |

| |
|-------------------------------|
| 志免町子どもの権利委員会（2007年～） |
| 白山市子どもの権利委員会（2007年～） |
| 射水市子どもに関する施策推進委員会（2007年～） |
| 豊田市子どもにやさしいまちづくり推進委員会（2008年～） |
| 上越市子どもの権利委員会（2008年～） |
| 札幌市子どもの権利委員会（2009年～） |
| 筑前町子どもの権利委員会（2009年～） |
| 名張市子ども権利委員会（2011年～） |
| 松本市子どもにやさしいまちづくり委員会（2013年～） |
| 豊島区子どもの権利委員会（2017年～） |

日本で最初にこのシステムを考案して実施している川崎市では、ユニセフが2004年に「子どもにやさしいまち」の定義を公表するよりも前から、子どもや市民が地域の問題や子どもの問題を話し合い、行政と連携しながらまちづくりを推進する歴史的風土を土台として、2000年に条約を地方レベルで実施するための子どもの権利に関する条例を制定し、条例に子どもの権利委員会を規定の上、条例に基づいて、市民と専門職等により自治体子ども施策の評価検証を実施してきた。

評価検証を行う子どもの権利委員会は、10人以内の委員で組織され、公募市民、外国人市民、不登校の子ども・性的マイノリティの子どもへの支援、子育て支援等の活動に従事している市民、子どもの教育・福祉・法律・医療にかかわる専門職が施策評価を行っている。また、子どもに関わるすべての施策を総合的に評価するため、川崎市内のすべての子ども施策を見渡して、関連部局と連絡調整し、子どもの権利委員会の活動を支える行政の事務局として、川崎市こども未来局青少年支援室子どもの権利担当が置かれている。

権利委員会は、市長からの諮問を受けたのち、実態・意識調査を実施し、その結果と、行政による自己評価と川崎市民のパブリックコメントをもとに、子どもとの対話・市民との対話・行政との対話を行い、すべてを踏まえて市長に答申書を提出するとともに、報告書に評価検証結果を取りまとめている。また、検証過程で見えてきたことを「川崎市子どもの権利に関する行動計画」に対する意見として行政に提言している。

こうした取組の特徴としては、条例に依拠することによる継続性や、条約・条例を踏まえた市民による第三者評価である点、条約やユニセフ「子どもにやさしいまち」づくりの定義で重きを置かれる総合性や、子どもの意見を反映する際、疎外される子どもがないように配慮がなされている点等、さまざまあったが、最も重要な点は、地方自治の下、自治体子ども施策の評価検証の取組を、行政評価の新たな手法としてのみ捉えるのではなく、「子どもにやさしいまち」づくりの一環として位置づけている点、また、条約が重視する子どもの意見をふまえた影響評価を行うために、日常的に学校や地域で子ども参加の機会を保障しようとしている点、子どもの権利条例の広報や学校教育等における人権教育を通じて子どもに対して自身の権利を伝え、まちづくりの当事者である子どもを日常的に育てる取り組みも合わせて実施している点であった。

現在、子どもの権利の視点から「子どもにやさしいまち」づくりと自治体子ども施策の評価検証を行う方法としては、
 . 評価主体がユニセフの場合
 . 国の場合
 . 自治体独自の第三者機関による場合があった。そもそも条約は、「子どもにやさしいまち」づくりを推進する上で、地方自治に重きを置いてきたが、地方自治の視点が弱い国・地域では、自治体の自主性に依拠するだけでは「子どもにやさしいまち」づくりの取組はなかなか進展しない。そこで、インドネシアやネパールのように、国が、また近年ではユニセフが、地方自治体に対して積極的に働きかけて「子どもにやさしいまち」づくりとそのための認証評価を進める動きが加速している。
 ~
 の手法の比較から、
 . の場合は、「子どもにやさしいまち」づくりとそのための評価制度を一気に全国に広めることができる一方で、国やユニセフから指定される評価項目を一律に導入するのではなく、自治体が独自に評価項目を追加し、あるいは多様な子ども・市民が意見を反映できる参加のしくみを学校や地域につくことで、自治体特有の課題も把握できるように工夫する必要があること、
 . の場合は、自治体独自の先進的な取組をその他の自治体へ速やかに広めるには限界があるため、何らかの主体による自治体・ステークホルダー等への働きかけが重要となることが明らかになった。今後も引き続き、各国の取組事例を比較分析し、特徴や課題のさらなる検討を行っていきたい。（なお、本研究テーマは、基盤研究（B）「子どもの権利を基盤とした自治体子ども政策の評価検証に関する実証的研究」（課題番号：19H01658 研究代表者：内田塔子、2019-2022年度）に引き継ぎ、研究を継続している。）

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

| | |
|--|-----------------------|
| 1. 著者名 内田塔子 | 4. 巻 第28号 |
| 2. 論文標題 全国自治体調査にみる「子どもにやさしいまち」づくりの特徴と評価・検証の視点 | 5. 発行年 2017年 |
| 3. 雑誌名 『子どもの権利研究』 | 6. 最初と最後の頁 200-215 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 有 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|-----------------------|
| 1. 著者名 内田塔子 | 4. 巻 第27号 |
| 2. 論文標題 「子どもにやさしいまちづくり」のための自治体子ども施策の評価検証 川崎市子どもの権利委員会による施策評価の実例 | 5. 発行年 2016年 |
| 3. 雑誌名 子どもの権利研究 | 6. 最初と最後の頁 220-221 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件/うち国際学会 3件）

| |
|---|
| 1. 発表者名 Toko Uchida |
| 2. 発表標題 The impact of and challenges in the development of child friendly cities through child participation: Focusing on the practice of Ishinomaki City, Japan |
| 3. 学会等名 Child in the City World Conference 2018 (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Toko Uchida |
| 2. 発表標題 The success factors and obstacles of the implementation of UNICEF Child Friendly Cities in Japan |
| 3. 学会等名 Child in the City Conference (国際学会) |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Toko Uchida |
| 2. 発表標題 The Success Factors and Obstacles of the Implementation of UNICEF Child Friendly Cities in Japan |
| 3. 学会等名 The 4th Asian Forum on the Rights of the Child (国際学会) |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 内田塔子 |
| 2. 発表標題 「子どもにやさしいまちづくり」のための自治体子ども施策の評価検証 川崎市子どもの権利委員会による施策評価の実際 |
| 3. 学会等名 子どもの権利条約総合研究所 |
| 4. 発表年 2015年 |

〔図書〕 計1件

| | |
|---------------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 認定NPO法人 国際子ども権利センター・ 甲斐田万智子 | 4. 発行年 2019年 |
| 2. 出版社 合同出版 | 5. 総ページ数 176 |
| 3. 書名 世界中の子どもの権利をまもる30の方法 | |

〔産業財産権〕

〔その他〕

| |
|--|
| 【論文】「自治体子ども政策の評価検証に関する総合的研究」（博士学位請求論文）、2020年2月25日学位取得承認（早稲田大学） |
|--|

6. 研究組織

| | 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|--|---------------------------|-----------------------|----|
|--|---------------------------|-----------------------|----|