

「子どもにやさしいまち」づくりを目指すユニセフの最近の取り組み

—2018 年以降のユニセフ公式文書の分析・比較を通じて—

相馬 宗胤\*

On the recent UNICEF's initiatives for building Child Friendly Cities:

Analyzing and comparing official UNICEF documents after 2018

SOMA Munetane

要約

本稿の目的は、ユニセフによって主導されている「子どもにやさしいまち」づくりの取り組みについて、最近の傾向を明らかにすることにある。そのために、2018 年に公開された『子どもにやさしいまち・コミュニティ・ハンドブック』と 2022 年に公開された『子どもにやさしいまち・イニシアチブ——ガイダンス・ノート』の 2 つの資料を主な対象とし、両者の内容や基本的な考えの確認及び比較を行う。結論として、①COVID-19 や気候変動などの危機的な問題の発生に対処するためには「革新的・体系的な変革」が必要だと考えられていること、②「革新的・体系的な変革」を成し遂げるための効果的な方策として「地方ガバナンス」の強化が考えられていること、③「子どもにやさしいまち」づくりと「地方ガバナンス」の強化との間には相互関連性があると考えられることを示した。

キーワード： ユニセフ、子どもにやさしいまち、子どもの権利、地方ガバナンス

Abstract

The aim of this paper is to explain recent trends in UNICEF initiatives to create child friendly cities. For this purpose, the contents and basic ideas of two official documents were reviewed and compared: the *Child Friendly Cities and Communities Handbook* (2018) and *The Child Friendly Cities Initiative: Guidance Note* (2022). In conclusion, it was revealed that (1) UNICEF considered “transformational and systemic change” necessary to address the critical issues such as COVID-19 and climate change, (2) enhancing “local governance” was considered an effective pathway to accomplish “transformational and systemic change,” and (3) building Child-Friendly Cities and enhancing “local governance” could be interrelated.

key words: UNICEF, Child Friendly Cities, children's rights, local governance

---

受理年月日：2023 年 7 月 31 日

\* 高松短期大学保育学科講師

## はじめに

子どもの権利条約で示されている様々な子どもの権利は、非現実的な理想として参照されるものではなく、具体的な政策・施策や措置によって現実化されなければならないものである。そして、子どもの権利の保障・実現のために世界規模で活動しているのがユニセフ（国際連合児童基金 United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF）である。

子どもの権利の保障・実現のためにユニセフが行っている取り組みの一つに、「子どもにやさしいまち・イニシアチブ」（Child Friendly Cities Initiative: 以下 CFCI と略記）がある。ユニセフは世界中のまちと連携・協働して、そのまちが「子どもにやさしいまち」となるよう働きかけている。2023年7月31日現在、CFCIは40近くの国で取り組まれている。日本にもCFCIを実践していると正式に認定されている自治体が5つ、候補自治体として認定されている自治体が1つある<sup>1</sup>。

近年の日本の政策を見ても、まちが主体となって子どものための政策・施策を充実させていくという方向性は共有されている。たとえば、2023年4月1日に施行された「こども基本法」は、全国共通の基盤となる子ども施策<sup>2</sup>の基本理念や基本事項を定めるものでもあるが、同時に、都道府県や市町村に対して各地域の実情を踏まえた計画を策定することや、そこで実際に生活をしている子どもたちの声を聴取することなどを求めている。

「子どもにやさしいまち」づくりに関する先行研究として、喜多らによる重要な研究集が挙げられる<sup>3</sup>。この研究集は、出版時期の都合上、2013年以前の事柄しか扱われていない。しかし2018年以降、ユニセフはCFCIに関する重要な資料を相次いで公開している。2018年には『子どもにやさしいまち・コミュニティのハンドブック』（*Child Friendly Cities and Communities Handbook*）が公開され、2022年には『子どもにやさしいまち・イニシアチブ——ガイダンス・ノート』（*The Child Friendly Cities Initiative: Guidance Note*）が公開されている。この短い期間に、同じような位置づけの資料が公開されている

---

<sup>1</sup> 2023年7月31日段階で、CFCI実践自治体として認定されているのは、北海道安平町、北海道ニセコ町、宮城県富谷市、東京都町田市、奈良県奈良市の5自治体である。また、愛知県豊田市が2023年1月に候補自治体として認定された（cf. 日本ユニセフ協会「ユニセフの子どもにやさしいまちづくり事業：ユニセフ日本型CFCI実践自治体／候補自治体」<<https://www.unicef.or.jp/cfc/japan/>>（参照日：2023年7月19日））

<sup>2</sup> こども基本法では「こども施策」と表記されているが、本稿では固有名詞である場合を除き、「子ども」という表記で統一する。

<sup>3</sup> Cf. 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編（2004）『子どもにやさしいまちづくり——自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社。／喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子・半田勝久編（2013）『子どもにやさしいまちづくり [第2集]』日本評論社。

ことの意味が問われよう。

本稿の目的は、ユニセフが主導している「子どもにやさしいまち」づくりの取り組みについて、2018年以降の傾向を明らかにすることにある。2018年のCFCI資料と2022年のCFCI資料を中心資料とし、両者の内容や基本的な考えの確認及び比較を行うことで、研究目的の達成を目指す。

## 1. 「子どもにやさしいまち」、及び、CFCI とは何か

「子どもにやさしいまち」(child-friendly city)とは、子どもの権利条約に記されている子どもの権利を保障・実現するために、ローカルなレベルで専念しているまちである。たとえば、「子どもにやさしいまち」においては、子どもたちが以下のような状況にあること、あるいは、以下のような姿が見られることが目指される。

- 搾取、暴力、虐待から**保護**されている。
- 人生の**良いスタート**を切り、**健康に、大切に**されて育っている。
- **質の高い社会的サービス**を受けることができる。
- **質が高く、包括的で、参加型の教育**や能力開発を経験している。
- 自分たちの意見を**表明し**、自分たちに影響を与える決定に影響を与えている。
- 家族、文化、まち／コミュニティ、社会生活に**参加**している。
- 緑地を利用できる**安全で清潔な環境**で生活している。
- **友だちと出会い、遊び場、楽しむ場**を有している。
- 民族的出身、宗教、収入、性別、能力に関係なく、人生において**公平な機会**を有している。<sup>4</sup>

そして、ユニセフは、世界各地のまちが「子どもにやさしいまち」づくりに取り組んでいけるよう援助するために、たとえば、「子どもにやさしいまち」に求められる国際的な最低基準を定めたり、様々な枠組みを提示したり、「子どもにやさしいまち」として正式に認定するための手続きを定めたりしている。こういった、「子どもにやさしいまち」づくりのためのツールを媒介に、ユニセフとまちが協力しながら「子どもにやさしいまち」の実現を目指していく取り組みがCFCIである。

## 2. なぜ、「子どもにやさしいまち」づくりが求められているのか

「子どもにやさしいまち」づくりが各国で注目されている理由として、内田は、①世界

---

<sup>4</sup> Child Friendly Cities Initiative “What is a child-friendly city?: Make your city child friendly” <<https://www.childfriendlycities.org/what-is-a-child-friendly-city>> (参照日：2023年5月28日)。(ボールド体は原文ママ)

規模での都市化の進行と都市人口の爆発的増加、そして、②世界的な地方分権化の流れという2つの流れがあることを指摘している。まず、①については、現在、世界の全人口の半数以上が都市部に住んでいるという現状がある。この流れは、今後も進行するだろうことが予想される。しかし、開発途上国における急速な都市化は、都市部の人口増加に対して都市の環境整備が追い付かないという状況を生み出しており、その結果、環境破壊、貧困化、スラム化、社会的排除などの問題が発生している。先進国においても、都市部の子どもたちは様々な問題に直面している。たとえば、いじめ、不登校、虐待などの問題の増加、子どもが自然と触れ合ったり安全に遊んだりすることができる空間の減少などが挙げられる。そして、②については、近年、多くの国において地方の責任が増大している。だからこそ、子どもの住環境問題にまち単位でどのように取り組むかという問題に対して関心が集まってきている<sup>5</sup>。

CFCIの公式ウェブサイトでは、それぞれのまちが「子どもにやさしいまち」づくりに取り組むべきである理由が説明されている<sup>6</sup>。たとえば、政府の活動（あるいは不活動）が子どもたちに対して大きな影響を与えること、社会的変化は子どもたちに対してネガティブな影響を与える場合が多いこと、子どもたちの健全な発達はあらゆる社会において将来の福祉という点で重要であること、子どもたちを衰弱させることが意味する社会的コストは巨大であることなど、である。そして、様々な理由の中で最も基本的・前提的な理由として、子どもの権利条約に締約している国には、子どもに関するあらゆる政策や事業において子どもの最善の利益を第一に考慮するよう保障する義務があることを挙げている<sup>7</sup>。つまり、「子どもにやさしいまち」づくりに取り組むことは、締約国の義務を果たすために採り得る基本的なアプローチだと考えられている。

また、「子どもにやさしいまち」づくりに取り組むことは、持続可能な開発目標（SDGs）にも貢献すると考えられている。特に、目標11「住み続けられるまちづくりを」に対して、CFCIは強く貢献するものだと言える。

なお、子どもの最善の利益を保障する義務が課されているのは「締約国」である。したがって、一部のまちだけで子どもの権利保障・実現に取り組んでいるのでは不十分であり、国全体で取り組んでいかなければならない。しかし、居住環境に関する問題が深刻化・多様化している現在、その問題の解決に向けて積極的・効果的に取り組んでいけるのは、国よりもローカルな単位である「まち」である。以上のような認識がユニセフ、各国、各まちの間で共有されており、「子どもにやさしいまち」に対する関心に繋がってい

---

<sup>5</sup> 内田塔子（2012）「ユニセフ「子どもにやさしいまち」づくりの社会的背景とその特質」『ライフデザイン学研究』8、p.40。

<sup>6</sup> Child Friendly Cities Initiative “Why build a child-friendly city?”

<<https://childfriendlycities.org/why-build-a-child-friendly-city/>>（参照日：2023年5月28日）。

<sup>7</sup> Cf. 子どもの権利条約 第3条。

ると考えられる。

### 3. ユニセフはCFCIにどのように取り組んできたのか

1996年にイスタンブール（トルコ）で「第2回国連人間居住会議」（UN Habitat II Conference：以下、ハビタットIIと表記）が開催された。当会議の中で、ユニセフと国連人間居住センター（United Nations Centre for Human Settlements: UNCHS）はワークショップを開き、そこで「子どもにやさしいまち」（child-friendly cities）というフレーズを掲げた<sup>8</sup>。そして、そこで議論・決議されたことを踏まえて、同年、「子どもにやさしいまち」づくりのための取り組みとしてCFCIが開始された<sup>9</sup>。

2000年にフィレンツェ（イタリア）にあるユニセフのイノチェンティ研究センターに「子どもにやさしいまち国際事務局」（International Secretariat for Child Friendly Cities）が設置された。当事務局では、世界各地のまちで取り組まれてきた「子どもにやさしいまち」づくりに関する情報収集、まち同士のネットワークづくり、「子どもにやさしいまち」に関する調査研究などに取り組まれた。

たとえば、調査研究の成果として2004年に刊行された資料『子どもにやさしいまちをつくること——行動のための枠組み』（*Building Child Friendly Cities: A framework for action*）は、これまでに収集した情報を手がかりに、「子どもにやさしいまち」づくりのための指針や戦略を示すものであった。当資料には、「子どもにやさしいまち」づくりのための9つの「積み上げ石」（building blocks）が掲載されている（表1）。これらの「積み上げ石」は、「子どもたちの積極的関与を約束するため、関係するあらゆる意思決定において子どもの権利の視点を確保するため、基本的サービスへとアクセスする子どもたちの平

---

<sup>8</sup> ハビタットIIのガイドブックを見ると、開催期間中である1996年6月5日にユニセフと国連人間居住センターが「ハビタットIIを終えた後の子どもたちの権利——子どもにやさしいまちづくりのための展望ワークショップ」（“Children’s Rights after Habitat II: A forward looking workshop for creating child-friendly cities”）という題名のワークショップを開催したようである。ガイドブックは、ハビタットのデジタル・アーカイブで閲覧することができる。また、国連デジタル・ライブラリーにて、当ワークショップで使用したと思われる資料「子どもたちの権利と居住環境——子どもにやさしいまちに向けた取り組み」（“Children’s Rights and Habitat: Working towards child-friendly cities”）を閲覧することができる。

<sup>9</sup> ハビタットIIで「子どもにやさしいまち」というフレーズが登場したことから、CFCIの始まりは、1996年のハビタットIIに求められることが多い。しかし、ハビタットII以前から子どもの権利状況や子どもの居住環境を問題視し、改善のための方策を協議する場があった。たとえば、子どもの権利条約の採択（1989年）、「子どものための世界サミット」（1990年）や「国連環境開発会議」（1992年）の開催などが挙げられる。

等な権利を保障するために不可欠な政府の構造と行動」<sup>10</sup>を表すものとされ、チェックリストのように使用できるものとなっている。

(表1) 9つの「積み上げ石」<sup>11</sup>

1. **子どもたちの参加**<sup>12</sup>：自分たちに影響を及ぼす問題への子どもたちの積極的関与を推進すること。意思決定のプロセスにおいて、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**：すべての子どもたちの権利を一貫して促進・保護するような法令、規制枠組み、そして手続きを確保すること。
3. **まち全体における子どもたちの権利戦略**：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またはアジェンダを子どもの権利条約に基づいて策定すること。
4. **子どもの権利に関する部門または調整メカニズム**：子どもたちの視点が優先的に考慮されるための恒久的な構造を地方政府内に開発すること。
5. **子どもへの影響の測定と評価**：法律・政策・実践が子どもたちに与える影響を、事前、実施中、事後に測定するための制度的プロセスを確保すること。
6. **子どもたちに関する予算**：子どものための適切な資源配分と予算分析を確保すること。
7. **まちの子どもの状態に関する定期報告書**：子どもたちの状態および子どもたちの権利状況についての十分なモニタリングとデータ収集を確実に行うこと。
8. **子どもたちの権利の周知**：子どもたちの権利に関する意識をおとなたち、そして、子どもたちの間に根付かせること。
9. **子どもたちのための独立したアドボカシー**：子どもたちの権利を促進するために、非政府組織を支援し、独立した人権機関（子どもオンブズパーソンや子どもコミッショナー）の創設を進めること。

2013年、「子どもにやさしいまち国際事務局」は、イノチェンティ研究センターからユ

---

<sup>10</sup> UNICEF Innocenti Research Centre (2004) *Building Child Friendly Cities: A framework for action*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, International Secretariat for Child Friendly Cities, p.3.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.4. (ボールド体は原文ママ)

<sup>12</sup> 9つの「積み上げ石」のうち、「子どもたちの参加」は最も基本的なものだとされている (cf. *Ibid.*, p.8).

ニセフ本部へと移された。2017年には、ユニセフの国内委員会に向けた資料である『子どもにやさしいまち・コミュニティ・イニシアチブのツールキット』（*UNICEF Child Friendly Cities and Communities Initiatives: Toolkit for National Committees*）が公開された<sup>13</sup>。そして、2018年と2022年に、CFCIに関する全体的な指針とも言える以下の2つの資料が公開された。

- 2018年 『子どもにやさしいまち・コミュニティのハンドブック』（*Child Friendly Cities and Communities Handbook*：以下、『ハンドブック』と略記）
- 2022年 『子どもにやさしいまち・イニシアチブ——ガイダンス・ノート』（*The Child Friendly Cities Initiative: Guidance Note*：以下、『ガイダンス・ノート』と略記）

次節以降で注目するのは、この2つの資料——2018年の資料『ハンドブック』と2022年の資料『ガイダンス・ノート』——である。各資料の目的や構成を確認した上で、どのようなツールを提示しているのかに注目し、両資料の特徴を分析する。

#### 4. 『ハンドブック』は、何を提示しているのか

最初に2018年に公開された資料『ハンドブック』を確認する。

『ハンドブック』は、ユニセフが1996年から20年以上にわたって収集してきた「子どもにやさしいまち」の事例をもとに作成されている。当資料の目的は、「既に行われている取り組みを強化、専門化、効率化することはもちろん、新しい「子どもにやさしいまち」の設立を導くこと」であるという<sup>14</sup>。

『ハンドブック』の章構成は、表2の通りである。

(表2) 『ハンドブック』の章構成

|           |
|-----------|
| 謝辞        |
| 序文        |
| 1. はじめに   |
| 1.1 合理的理由 |
| 1.2 目的    |

<sup>13</sup> 本稿を執筆している段階（2023年7月31日）で、当資料はユニセフの公式ウェブサイト上から削除されてしまっているようである。なお、当資料の要旨は、以下の資料で簡単に説明されている（UNICEF (2018) *Child Friendly Cities and Communities Handbook*. New York, NY: UNICEF, p.8.)

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.9.

- 1.3 対象読者
2. 子どもにやさしいまち・イニシアチブ
  - 2.1 導きとなる原則
  - 2.2 CFCI のビジョンと「行動のための枠組み」
    - 2.2.1 ユニセフによる認定のための最低基準
    - 2.2.2 SDGs や他の戦略枠組みとの関連
  - 2.3. 実行時の戦略
3. CFCI の構築と運営
  - 3.1 ユニセフとの正式なパートナーシップ
  - 3.2 運営と調整
    - 3.2.1 国内の調整機関
    - 3.2.2 ローカルな運営委員会
    - 3.2.3 ローカルな調整部門
    - 3.2.4 CFCI の資金調達
    - 3.2.5 包括的なパートナーシップ
4. CFCI サイクル
  - 4.1 子どもの権利状況の分析
  - 4.2 「CFCI の行動計画」の開発
    - 4.2.1 変革の理論
    - 4.2.2 論理的枠組みと指標の開発
    - 4.2.3 「行動計画」の定式化
    - 4.2.4 援助となる予算
  - 4.3 CFCI の実行
    - 4.3.1 子どもにやさしい法的枠組みと政策
    - 4.3.2 意識啓蒙、アドボカシー、コミュニケーション
    - 4.3.3 能力開発と訓練
  - 4.4 モニタリングと評価
    - 4.4.1 プロセスのモニタリング
    - 4.4.2 影響のモニタリング
    - 4.4.3 評価
    - 4.4.4 CFCI を評価するための方法論
    - 4.4.5 データ収集
    - 4.4.6 調査結果の分析
    - 4.4.7 報告、推奨される行動の記述、配布
5. ユニセフによる「子どもにやさしいまち」の認定
  - 5.1 国際的な最低基準
  - 5.2 認定期間



|                                 |
|---------------------------------|
| 5.3 「子どもにやさしいまち」として認定されることの付加価値 |
| 6. ユニセフによる援助                    |
| 6.1 ユニセフの地域事務所あるいは国内委員会からの援助    |
| 6.2 国際的なユニセフの CFCI チームからの援助     |
| 添付資料                            |

『ハンドブック』には、前述の目的を達成するために活用可能なツールが掲載されている。以下、『ハンドブック』に掲載されているツールの中からいくつかを取り上げ、説明していく。

### ① 「CFCI サイクル」

「CFCI サイクル」(CFCI cycle) とは、「子どもにやさしいまち」づくりに取り組もうとするまちが踏むべきプロセスを表したものである(表3)。なお、このプロセスは、何度も繰り返されるべきものとして考えられている。

(表3) 「CFCI のサイクル」<sup>15</sup>

|                          |
|--------------------------|
| ① 子どもの権利状況の分析            |
| ② 「CFCI の行動計画」の作成        |
| ③ 実行                     |
| ④ モニタリング・評価              |
| ⑤ 将来的な「子どもにやさしいまち」としての認定 |
| ⑥ ユニセフとの間の覚書             |

まず、①子どもの権利状況を分析することから始まる。ヒアリング調査を行ったり、関連する資料を分析したりすることで、子どもたちの関心事、子どもたちが直面している問題とその根本原因などを分析し、子どもたちの状況を把握することを目指す。加えて、次の「CFCI の行動計画」で必要となるエビデンスの収集や適切な指標の設定のためにも、この手順は必要である。次に、②状況分析の結果を用いて、達成目標、行動、指標、資源・予算などを決定し、「CFCI の行動計画」としてまとめていく。そして、③「CFCI の行動計画」を実行していくわけであるが、その際、④「CFCI の行動計画」が適時・適切に実行されているかどうかを適宜モニタリングし、得られた成果を指標と照らし合わせて評価することが必要である。その際、後述する「CFCI のプロセスに対するモニタリング・評価の枠組み」を活用することができる。そして、⑤⑥国際的な最低基準を満たしていることがユニセフによって認められたならば、次の「CFCI サイクル」の期間、そのま

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.23.

ちにはユニセフが正式に認定した「子どもにやさしいまち」というステータスが与えられる。なお、認定のためには、そのまちとユニセフの現地事務所または国内委員会との間で覚書（Memorandum of Understanding）を交わす必要がある<sup>16</sup>。覚書には、まち側が取り組むこと、ユニセフの関係機関がまちの援助のために取り組むことが記述されている。

## ② 「CFCI の行動のための枠組み」と「CFCI の行動計画」

「CFCI の行動のための枠組み」（CFCI Framework for Action）は、CFCI の目標を示すものである。これは、1つのビジョンとそのビジョンの実現に繋がる5つの目標領域（goal areas/outcomes）から構成されている（表4）。

（表4）「CFCI の行動のための枠組み」<sup>17</sup>

|        |  |
|--------|--|
| ビジョン   | 「すべての子ども・若者が、自らの子ども・若者時代を楽しみ、また、自分たちのまち・コミュニティの中で自分たちの権利が平等に実現されることを通じて、自分たちの最大限の潜在能力を発揮すること。」 |
| 目標領域 1 | 「すべての子ども・若者は、自分たちのコミュニティの中で、そして、ローカルな権威によって大切にされ、尊重され、公平に扱われる。」                                |
| 目標領域 2 | 「すべての子ども・若者は、自分たちの声、ニーズ、優先事項に耳を傾けられ、自分たちに影響を与える公的な法律（該当する場合）、政策、予算、プログラム、決定において配慮される。」         |
| 目標領域 3 | 「すべての子ども・若者は、質の高い不可欠な社会的サービスにアクセスできる。」   |
| 目標領域 4 | 「すべての子ども・若者は、安心・安全で清潔な環境の中で生活している。」  |
| 目標領域 5 | 「すべての子ども・若者は、家庭生活、遊び、余暇を楽しむ機会を有している。」  |

各まちは、ここで示された目標領域ごとに達成目標（objectives/outputs）を設定していく。達成目標とは、一定期間で達成されることが目指される目標である。併せて、各達成目標のために採るべき具体的な行動、指標、必要な資源・予算なども検討されなければな

<sup>16</sup> 覚書の様式は、『ハンドブック』の p.48-55 に掲載されている。なお、『ガイダンス・ノート』の p.36-43 にも同じものが掲載されている。

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.12.

らない。そして、以上の情報をまとめたものが「CFCIの行動計画」(CFCI Action Plan)<sup>18</sup>である。

ユニセフの関係組織(たとえば、国内委員会や地域事務所)は、それぞれのまちでの「CFCIの行動計画」の作成を援助する。また、「行動計画」の内容が適切であると判断されたならば、そのまちを「子どもにやさしいまち」として認定する。

### ③ 「CFCIのプロセスに対するモニタリング・評価の枠組み」

『ハンドブック』には、「CFCIのプロセスに対するモニタリング・評価の枠組み」(CFCI Process Monitoring and Evaluation Framework)<sup>19</sup>と名付けられた、取り組みの進行度を測るための枠組みが掲載されている。たとえば、CFCIのための運営体制作りの場面、子どもの権利状況分析場面、「CFCIの行動計画」の開発場面、モニタリング・評価の場面、ユニセフによる認定場面など、それぞれの場面でどのくらいの事柄の達成を目指すべきか、その基準を示すものとなっている。

## 5. 『ハンドブック』と『ガイダンス・ノート』には、どのような違いがあるのか

次に、2022年に公開された資料『ガイダンス・ノート』を確認する。

2022年に公開された『ガイダンス・ノート』は、「ユニセフの現地事務所および国内委員会でのプログラム策定にあたりCFCIを適用する際に、「地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み」(Subnational and Local Governance Programming Framework)<sup>20</sup>を補完し、

---

<sup>18</sup> 「CFCIの行動計画」の例が『ハンドブック』のp.58-60に掲載されている。

<sup>19</sup> 「CFCIのプロセスに対するモニタリング・評価の枠組み」は、『ハンドブック』のp.61-65に掲載されている。

<sup>20</sup> 本稿では、“subnational and local governance”を「地方ガバナンス」と訳した。まず、そのまま「サブナショナル・アンド・ローカル・ガバナンス」とすると冗長であり、分かりづらいと考えた。一方で、“governance”については「統治」「共治」「管理統制」などの訳が考えられたが、そのまま「ガバナンス」という語を用いることも多いことから、本稿でも「ガバナンス」を採用した。また、“subnational”については、辞書的には「準国家の」「国家未満の」などの訳が挙げられているが、これらの語は〈未熟な国家〉という印象を与える恐れがあり、誤解を招く可能性があると考えた。ユニセフの資料に登場する“subnational”とは、〈国よりも小さい範囲〉を意味していると解釈したので、「地方の」という言葉にその意味を含めることが可能であると考えた。その結果、“subnational and local”は「地方(の)」と訳すこととした。

支援すること」<sup>21</sup>を目的としている。

『ガイダンス・ノート』の章構成は、表5の通りである。

(表5)『ガイダンス・ノート』の章構成

|   |
|---|
| 謝辞                                      |
| 用語集                                     |
| 1. はじめに                                 |
| 2. 合理的理由、目的、対象読者                        |
| 3. 「子どもにやさしいまち・イニシアチブ」                  |
| 3.1 「子どもにやさしいまち」または「子どもにやさしい自治体」の定義     |
| 3.2 CFCI、及び、関連する戦略的枠組み                  |
| 3.3 導きとなる原則                             |
| 4. 新しいCFCIの構築、既存のCFCIとの提携のために検討されるべき諸要素 |
| 4.1 国際的な最低基準                            |
| 4.2 CFCIのための準備度合いの測定                    |
| 4.3 CFCIの運営構造と調整の設定                     |
| 4.4 パートナーシップの開発                         |
| 5. CFCIのプロセスとサイクル                       |
| 5.1 国・地方の政府との公約の保証——「CFCIの覚書」           |
| 5.2 ローカルな子どもの権利状況の分析                    |
| 5.3 ローカルな開発計画                           |
| 5.4 子どもたち、若者、彼／彼女らの家族、大きなコミュニティの役割      |
| 5.5 「CFCIの候補となるまちの地位」の指定                |
| 5.6 ローカルな開発計画の範囲内での子どもに関連する行動の実行        |
| 5.7 成果のモニタリング                           |
| 5.8 CFCIの成果の評価                          |
| 5.9 ユニセフの「子どもにやさしいまち」の認定                |
| 6. 内的なプログラム面での検討                        |
| 6.1 CFCIの資金調達                           |
| 6.2 組織間での役割と責任                          |
| 7. 外的な検討                                |
| 7.1 CFCIのブランドの運営と保護                     |
| 7.2 リスクや事件をモニター、報告、運営する                 |

<sup>21</sup> UNICEF (2022b) *The Child Friendly Cities Initiative: Guidance note*. New York, NY: UNICEF, p.4.

### 7.3 子どものセーフガーディング

## 8. CFCI からの離脱、及び、国またはパートナー組織への引き継ぎ 添付資料

たとえば、「子どもにやさしいまち」の国際的な最低基準、「CFCI のサイクル」、CFCI として正式に認定されるための手続きなどは、『ハンドブック』と『ガイダンス・ノート』の両方に掲載されている<sup>22</sup>。一方で、前節で確認した「CFCI の行動のための枠組み」「CFCI の行動計画」「CFCI のプロセスに対するモニタリング・評価の枠組み」は、『ハンドブック』には掲載されていたが、『ガイダンス・ノート』には掲載されていない<sup>23</sup>。そして、『ハンドブック』には掲載されていないが、『ガイダンス・ノート』になって新しく登場したものが、『ガイダンス・ノート』の目的を示した文の中で登場した「地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み」である。

## 6. 「地方ガバナンス」をどのように考えるのか

### 6.1 『ガイダンス・ノート』における「地方ガバナンス」の強調

『ガイダンス・ノート』では、CFCI が準拠すべき原則として、子どもの権利条約の基本原則<sup>24</sup>に加えて「地方ガバナンス」(local governance/subnational and local governance)の原則を挙げている。つまり、『ガイダンス・ノート』では「地方ガバナンス」が重要な概念として位置付けられている<sup>25</sup>。

---

<sup>22</sup> ただし、『ハンドブック』と『ガイダンス・ノート』では、「CFCI サイクル」の開始点が異なっている。前者では、子どもの権利状況の分析から始まっていたのに対して、後者では、覚書の作成から始まっている。その違いの意味について本稿では検討していないが、注意すべき点であると思われる。

<sup>23</sup> なお、『ハンドブック』は、『ガイダンス・ノート』を補完するものとして位置づけられている。そのため、『ハンドブック』に掲載されていたツールが『ガイダンス・ノート』では無用になってしまったというわけではない。

<sup>24</sup> 子どもの権利条約に記載されている子どもの権利の中でも特に包括的な4つの内容を指している。すなわち、①非差別（第2条）、②子どもの最善の利益（第3条）、③生命、生存、発達に対する固有の権利（第6条）、④子どもの意見の尊重（第12条）である。

<sup>25</sup> 『ハンドブック』がガバナンスを軽視しているというわけではない。たとえば、『ハンドブック』では、CFCI が準拠すべき原則として、子どもの権利条約の基本原則を挙げた後に、「透明性、誠実性、参加、開放性、公平性、説明責任など」の「グッド・ガバナンスの原則」を挙げている（cf. UNICEF (2018) *Child Friendly Cities and Communities*

『ガイダンス・ノート』では「地方ガバナンス」について、たとえば以下のように説明されている。

**地方ガバナンス**とは、地域で決定が行われる仕方とそれが実行される仕方を指している。ここには、地域の財やサービスを提供するために公的資源を準備し、優先順位を付け、配分し、活用することに関する決定が含まれる。また、(明示的・暗黙的にかかわらず)最終的に誰がそのサービスの恩恵を受けるかに関する決定も含まれる。地方ガバナンスは、フォーマルな国・地域・地方の政府の政策によって、そして、様々なレベルの政府や地域のアクター(たとえば、地方政府、民間セクター、市民社会、コミュニティ、伝統的・宗教的リーダーなど)とのインフォーマルなやり取りや関係性によって形作られていく。なお、地方分権化は、地方ガバナンスに一定の形を与えることを意図しているが、地方ガバナンスは、中央集権的な文脈でも、地方分権的な文脈でも行われる。<sup>26</sup>

地方ガバナンスのプログラム策定は、各国で子どもの権利を実現するために行っているユニセフによる援助の中でも不可欠な要素である。<sup>27</sup>

地方政府がCFCIプラットフォームを通じて地方ガバナンスのプログラム策定に取り組むことを約束したならば、ユニセフは、パートナーとなる地方政府等と正式なパートナーシップ協定を結ぶ。<sup>28</sup>

ここまでCFCIについて確認してきたことと併せるならば、『ガイダンス・ノート』の基本的な考えを以下のようにまとめることができると思われる。すなわち、「子どもにやさしいまち」づくりのためのプラットフォームであるCFCIを通じて、ユニセフと地方政府は協定を結ぶ。その際、ユニセフは、「子どもにやさしいまち」づくりに役立つ様々な情報やツールを提供するが、これらのユニセフからの援助を効果的なものにするためには、「子どもにやさしいまち」をつくるという視点に加えて、そのまちの「地方ガバナンス」を強化するという視点が不可欠である、と。

---

*Handbook*. New York, NY: UNICEF, p.11)。ただし、あくまで一般的なガバナンスの原則に話は留まっており、「地方ガバナンス」に焦点を当てた説明は十分にされていないという違いがある。

<sup>26</sup> UNICEF (2022b) *The Child Friendly Cities Initiative: Guidance note*. New York, NY: UNICEF, p.v. (ボールド体は原文ママ)

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.5.

## 6.2 「戦略計画 2022-2025」と「地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み」

前述したように、『ガイドランス・ノート』の目的は、「ユニセフの現地事務所および国内委員会でのプログラム策定にあたり CFCI を適用する際に、「地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み」を補完し、支援すること」である。ここで言及されている「地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み」とは、具体的には以下のユニセフの資料の内容を指している。

- 2022年 『子どもたちに対する成果を促進するために地方ガバナンスを強化すること——ユニセフ現地事務所・国内委員会向け 地方ガバナンスのプログラム策定の枠組み』（*Enhancing Subnational and Local Governance to Accelerate Results for Children: Subnational and local governance programming framework for UNICEF country offices and national committees*：以下、『地方ガバナンスの強化』と略記）

当資料は、『ガイドランス・ノート』の中で何度も言及されている。また、当資料と『ガイドランス・ノート』は、同じ部門が作成した資料であり<sup>29</sup>、同時期（2022年11月）に公開されている。このことから、もともとこの2つの資料は相互に参照されるべきものとして作成されており、車の両輪の関係のようなものであることが推測される。

ところで、ユニセフは『戦略計画』（Strategic Plan）と名付けられた、ユニセフの活動全体の柱となる計画を4年ごとに策定している。1つ前の計画である『戦略計画 2017-2021』の中間評価結果を踏まえて、2022年に最新の計画である『戦略計画 2022-2025』が公開された。この『戦略計画 2022-2025』の課題設定部分を見ると、COVID-19の発生、紛争・避難生活の長期化、気候変動の悪化などにより、私たちは今、難局を迎えていると述べられている。そして、この難局を乗り越え、世界中で子どもの権利が保障・実現され、持続可能な開発目標の達成に向かっていくためには、「革新的・体系的な変革」（transformational and systemic change）が必要であるという<sup>30</sup>。

『地方ガバナンスの強化』は、『戦略計画 2022-2025』の内容を踏まえた上で、「地方ガ

---

<sup>29</sup> ユニセフ本部の「社会政策・社会保護プログラム・グループ」（Social Policy and Social Protection Programme Group）内にある「公共財政・地方ガバナンス部門」（Public Finance and Local Governance Unit）が作成した。

<sup>30</sup> 『戦略計画 2022-2025』では、「革新的・体系的な変革」を果たすために、5つの目標領域（2030年までの長期的目標）、10個の中期的変革（2025年までの中期的目標）が設定され、また、9つの変革戦略が立てられている。また、5つのプログラムが分野横断的なものとして設定されている（cf. UNICEF（UNICEF 東京事務所訳）（2022a）『ユニセフ戦略計画 2022-2025』UNICEF 東京事務所（=UNICEF（2022a）UNICEF Strategic Plan 2022-2025: Renewed ambition towards 2030. New York, NY: UNICEF））。

バナンス」の重要性を主張しており、それを強化するための原則や戦略を説明するものとなっている。

ユニセフの新しい「戦略計画」は、子どもの権利の実現において、地方政府や地方のアクターが重要な役割を果たすと考えている。たとえば、地方政府らは、基本的な社会サービス（水、衛生設備、健康、栄養、教育、子どもの保護や社会的保護）へのアクセスを確保する。また、持続可能な効果のために、プログラム上の目標を具体的な財政的責任へと有効に変換させつつも、子ども・若者が地域のあらゆるプロセスに積極的に関与・参加する機会を作り、人々の社会的な契約関係を強化する説明責任のメカニズムを確立する。さらに言えば、COVID-19のパンデミック、気候変動、紛争の激化・多様化などの今日の危機は、地方政府が準備・対応の最先端に立つものとして何度も重要な貢献を果たしてきたことを強調した。<sup>31</sup>

貧困を削減し、公平性を向上させ、子どもたち、青少年、そしてその養育者の福祉を高める上で、地方ガバナンスのプログラム策定は、極めて重要な役割を担っている。<sup>32</sup>

『地方ガバナンスの強化』の基本的な考えは、以下のようにまとめられるだろう。すなわち、子どもの権利の完全な実現、持続可能な開発目標の達成、そして、私たちが直面している様々な危機を乗り越えるためには、地方政府や地方アクターの役割が重要になる。なぜならば、こういった問題を解決するためには、誰もが必要な社会サービスにアクセスできるようにすること、持続可能な目標を達成するための行動を計画すること、そのための計画の策定や実施のプロセスに市民が参加すること、説明責任を十分に果たすことなどが必要であるのだが、それらは結局、ローカルな単位で成し遂げられるものだからである。地方政府や地方アクターこそが、地域のニーズや資源を把握し、効率的に対応・活用したり、サービスを調整したり、市民の参加を促進したりする力を有している、と。

### 6.3 「地方ガバナンス」の強化のための原則

『地方ガバナンスの強化』は、ユニセフの関係機関が地方政府や地方アクターを援助し、「地方ガバナンス」を強化するための指針として作成されている。そして、『地方ガバナンスの強化』では、ユニセフの関係機関が地方政府等に対して援助を行う際に準拠され

---

<sup>31</sup> UNICEF (2022c) *Enhancing Subnational and Local Governance to Accelerate Results for Children: Subnational and local governance programming framework for UNICEF country offices and national committees*. New York, NY: UNICEF, p.v.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.1.



るべき3つの基本原則が挙げられている<sup>33</sup>。

1つ目の原則は、「多部門的なアプローチ」(multisectoral approach)と名付けられている。多部門性は、たとえば、複合的なニーズに対応することを可能にし、社会的サービスの適切性や効力を強化することができる。このアプローチにより、部門間の結束を強め、「地方ガバナンス」全体の一貫性・補完性を確保することができるという。

2つ目の原則は、「テリトリー的視点」(territorial perspective)と名付けられている。ここで言う「テリトリー」とは、共通の課題に取り組み、適切な行動・政策を定めるアクターら(たとえば、都市や地方の地方政府、コミュニティ組織、非政府組織、民間セクター)のコミュニティによって管理・統制される範囲を指す。つまり、「テリトリー的視点」とは、特定の課題・関心に対して関係する地域のアクターを特定することを意味する。このような視点の下では、「構造的、経済的、社会的、空間的なニーズの複雑さ」を適切に理解することが可能となり、その上で課題に対処するための「概念的、分析的、操作的な枠組み」を考えることができるという<sup>34</sup>。

3つ目の原則は、文脈適合的な(context-appropriate)プログラムを策定することである。『地方ガバナンスの強化』では、都市部の文脈、農村部の文脈、脆弱で人道的な文脈の3つが挙げられ、それぞれに見られる特徴について簡単に記述されている。重要なのは、文脈によってどんな問題に優先して取り組む必要があるかが異なっている点である。そのため、優先事項をボトムアップで特定し、プログラムを策定していくことが必要であるという。ただし、地方ガバナンスの強化にあたっては、文脈の違いを超えた共通の要素もある。たとえば、子どもに対応した計画と予算編成、サービスの資金調達、説明責任の強化などが挙げられている。

#### 6.4 子どもの権利と「地方ガバナンス」の相互関係

CFCIが提供するツールに基づいてまちづくりを進めていくことで、結果的に「地方ガバナンス」が強化されていくという方向性も考えられる。

『地方ガバナンスの強化』は、特定の文脈や特定の戦略におけるプログラム策定について論じた他の資料によって補完されるべきだという。つまり、特定の文脈やテーマに焦点化した、より専門的な枠組みと組み合わせで参照されるべきものであるという。そして、『地方ガバナンスの強化』では、卓越したアプローチの一つとしてCFCIが挙げられている<sup>35</sup>。

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp.12-15.

<sup>34</sup> テリトリー的視点は、多部門アプローチと強く結びついていると言えよう。テリトリー的視点においては、同じ関心・課題に取り組んでいるのであれば、行政の境界を超えて解決を目指していくことが期待される。

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.5.

たとえば、子どもに関する政策・施策の策定プロセスに子どもが参加する場面を考えてみる。そのような機会を確保することは、子どもの意見表明権を保障するものであり、その意味で、子どもの権利の全面的な保障・実現を目指して取り組むという「子どもにやさしいまち」づくりの一環であると言える。同時に、この取り組みは、そのまちのステークホルダーの声を政策・施策に反映させるという意味で、「地方ガバナンス」を強化する取り組みであるとも言える。

このように「地方ガバナンス」の強化と、まちにおける子どもの権利の保障・実現は、相互的な関係にあり、同時並行的に進められるものだと考えられる。あるいは、別の言い方をすれば、片方だけに焦点化してしまうと、十分な成果が得られなくなるとも考えられる。

## おわりに

ユニセフのCFCIは、「子どもにやさしいまち」づくりをユニセフとの取り決めの下、計画的・段階的に進めていくためのプラットフォームである。CFCIは、ユニセフが「子どもにやさしいまち」づくりに長年取り組んできたことで得た経験的教訓によって支えられている。また、世界各地に存在するユニセフの関係機関やそのネットワークを活用することで、「子どもにやさしいまち」づくりを効果的に援助することができるという強みがある。「子どもにやさしいまち」づくりを目指すまちは、ユニセフの関係機関から援助を受けつつ、ユニセフが開発している様々なツールを用いることで、効果的・効率的にまちづくりを進めていくことができるだろう。

本稿では、CFCIと関連する2018年以降のユニセフの取り組みを確認してきた。結果として、以下のような見解が得られたと思われる。①COVID-19や気候変動などの危機的な問題の発生を受けて、子どもの権利の保障・実現は表層的な取り組みによっては成し遂げられず、「革新的・体系的な変革」が必要であることが分かったこと、②「革新的・体系的な変革」を成し遂げるための方策として「地方ガバナンス」の強化が考えられていること、③「子どもにやさしいまち」づくりにおいても「地方ガバナンス」の強化と結び付けて考えていく必要があることが、反対にCFCIに取り組むこと自体が「地方ガバナンス」の強化に繋がっていく側面もあると考えられた。

一方で、CFCIにおいて重要なものであるにもかかわらず、本稿で扱いきれなかったトピックは多い。特に、『戦略計画2022-2025』において重要な役割を与えられている「変革の理論」(Theory of Change)について本稿では扱うことができなかった。また、『ハンドブック』『ガイダンス・ノート』『地方ガバナンスの強化』のいずれの資料に関しても、基本的な考えや掲載されているツールには注目したが、たとえば、運営・調整システム、具体的な戦略、具体的な事例などにはほとんど触れられていない。

ところで、ここまで論じてきた「子どもにやさしいまち」に関する議論は、舞台を「まち」ではなく「学校」に変えて考えることもできる。たとえば、ヴォーグは「子どもにや

さしい学校」について言及し、学校内に子どもたちが意見表明・参加をする機会のための制度・仕組みを設計することの重要性や、教師が有している子ども観を見直すことの必要性を指摘している<sup>36</sup>。

「子どもにやさしいまち」も「子どもにやさしい学校」も、子どもの参加を重視しているが、喜多が指摘しているように、子どもたちの中には参加することに対して「あきらめ」や「面倒くさい」という思いを持つ者もいるため、子どもたちの参加を支援する方法や形式的な参加にならない方法などを検討することが必要である<sup>37</sup>。この点について、『ガイドダンス・ノート』と『地方ガバナンスの強化』がそうであったように、子どもの参加とガバナンスの強化を結び付けるような仕組みを作るという考え方が有効に働くかもしれない。

## 参考文献

Child Friendly Cities Initiative “Child Friendly Cities Initiative”

<<https://childfriendlycities.org>>

HABITAT Conferences Digital Archive “Habitat II – Document Archive”

<<https://habitat.scarp.ubc.ca/habitat-ii-document-archive/>>

喜多明人（2004）「子どもの意見表明・参加支援と自治体施策の課題——その制度的な保障を求めて」喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編『子どもにやさしいまちづくり——自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社、pp.41-52。

喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編（2004）『子どもにやさしいまちづくり——自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社。

喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子・半田勝久編（2013）『子どもにやさしいまちづくり [第2集]』日本評論社。

日本ユニセフ協会「日本ユニセフ協会（ユニセフ日本委員会）」

<<https://www.unicef.or.jp/>>

内田塔子（2012）「ユニセフ「子どもにやさしいまち」づくりの社会的背景とその特質」『ライフデザイン学研究』8、pp.39-62。

UNICEF (2018) *Child Friendly Cities and Communities Handbook*. New York, NY:

UNICEF.

UNICEF (UNICEF 東京事務所訳) (2022a) 『ユニセフ戦略計画 2022-2025』UNICEF 東

---

<sup>36</sup> ヴォーゲ、T. (2010) 「記念講演 子ども権利条約の20年と子どもにやさしいまちづくり」『子どもの権利研究』16、pp.111-112。

<sup>37</sup> 喜多明人（2004）「子どもの意見表明・参加支援と自治体施策の課題——その制度的な保障を求めて」喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編『子どもにやさしいまちづくり——自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社、pp.45-46。

京事務所 (=UNICEF (2022a) *UNICEF Strategic Plan 2022-2025: Renewed ambition towards 2030*. New York, NY: UNICEF.)。

UNICEF (2022b) *The Child Friendly Cities Initiative: Guidance note*. New York, NY: UNICEF.

UNICEF (2022c) *Enhancing Subnational and Local Governance to Accelerate Results for Children: Subnational and local governance programming framework for UNICEF country offices and national committees*. New York, NY: UNICEF.

UNICEF Innocenti Research Centre (2004) *Building Child Friendly Cities: A framework for action*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, International Secretariat for Child Friendly Cities.

ヴォーゲ、T. (2010) 「記念講演 子どもの権利条約の20年と子どもにやさしいまちづくり」『子どもの権利研究』16、pp.108-112。