

ユニセフ
日本型子どもにやさしい
まちづくり事業

自治体向け実施マニュアル

2021年6月22日
(公財) 日本ユニセフ協会

目次

1. はじめに	1
2. 子どもにやさしいまちづくり事業（CFCI）とは何か	2
3. 日本での「子どもにやさしいまち」の構成要素	3
4. ユニセフ日本型 CFCI 検証作業の手順（CFC 候補自治体）	4
5. ユニセフ日本型 CFCI 本格実施のサイクル	7
6. ユニセフ日本型 CFCI を地方自治体で事業化する - 町田市での取り組み例	11
7. ユニセフ日本型 CFCI の事業評価方法＝ループリック評価	11
8. 日本ユニセフ協会 CFCI 委員会の役割	12
9. ユニセフ日本型 CFCI 参加自治体での既存の子ども対策事業との関係	13

1. はじめに

「子どもは未来」と大人は言いますが、実際、その未来を脅かしているのが大人です。このままでは少子化には歯止めが効かず、近い将来にも存続が危ぶまれる地域があります。未来への持続可能性は、子ども第一に考えるかどうかにかかっています。子どもに力点を置いた施策を展開し、人口増加に成果をあげている自治体もあります。

気候変動やプラスチックゴミ問題など地球環境の持続可能性への危機を訴えて、世界的に影響を与えている子どもたちが活躍しています。SDGsの課題もしかり、将来を担う人材という観点からも、我が国でも、もっと子どもたちの声に耳を傾け、子どもたちがのびのびと社会に関わることができるように社会の仕組みを変えていく必要があります。そのような変化を起こす主体として最も適しているのは地方自治体です。

ユニセフの「子どもにやさしいまちづくり事業 (CFCI)」*は、子どもの権利条約 (1989年)、リオデジャネイロで開催された地球サミット (1992年) における「持続可能な開発」を背景に、1996年にHABITAT II 国連人間居住会議で始められた地方自治体が主役の事業です。現在58カ国程で推進されています。

環境問題も少子化も持続可能性に対する、「今、そこにある危機」です。この危機の克服に、将来を託す子どもとともに取り組むことに成功した自治体こそが将来も生き残ると言っても過言ではありません。2015年、国連で採択されたSDGsはCFCIと密接な関係があります。

日本でのこの取り組みの促進を目指して活動してきたのが、日本ユニセフ協会CFCI委員会です。ユニセフ本部が規定するCFCIの構成要素とチェックリストを、委員会メンバーの自治体職員や専門家とともに、日本向けに修正を加え、先行5自治体で2年間の検証作業を進めてきました。その経験を生かして、他の自治体でも推進できるよう作成したのが、本実施マニュアルです。

* CFCIはChild Friendly Cities & Communities Initiativesの略で「子どもにやさしいまちづくり事業」を意味します。
また、CFCとはChild Friendly Cities & Communitiesの略で「子どもにやさしいまち」となります。

先行して施行した5自治体の大きな成果としては、以下の点があげられます。

- 1) 庁内横断的な体制づくりへの工夫がなされた
- 2) チェックリストが評価から、計画、見直しへと繋がるPDCAマネジメントのツールとなった
- 3) 自治体間、専門家、日本ユニセフ協会はじめ多様な担い手との連携が生まれた
- 4) 子どもの権利の重要性を認識し、子ども第一に考えた総合的取り組みに転換した

ユニセフ「日本型子どもにやさしいまちづくり事業」自治体向け実施マニュアルは、ユニセフ本部が作成した、『Child Friendly Cities and Communities Handbook』([Child Friendly Cities and Communities Handbook.pdf \(unicef.org\)](https://www.unicef.org/japan/files/Child-Friendly-Cities-and-Communities-Handbook.pdf))をベースに、日本でCFCIを行う地方自治体による自己評価方式も大切にする実践マニュアルとして作成されました。5自治体（ニセコ町、安平町、富谷市、町田市、奈良市）で、2年間にわたって日本型CFCIの検証作業を行った結果、自治体の自主性、自発性を重要視する自己評価方式を入れる方法が適しているとの判断を日本ユニセフ協会CFCI委員会ですとるに至りました。

2. 子どもにやさしいまちづくり事業（CFCI）とは何か

「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利条約に明記されている子どもの権利を実現することに積極的に取り組む市や町、村、コミュニティのことです。また、「子どもにやさしいまち」は、公的な政策や事業、決定において、子どもたちの声やニーズ、優先事項、あるいは子どもの権利が重要な部分を占める、自治体やコミュニティです。「子どもにやさしいまち」は、子どもに限らず、すべての人にやさしいまちです。



「子どもにやさしいまち」で子どもたちは

- 搾取、暴力、虐待から守られ、安心して生活することができる
- 人生のよいスタートを切り、健康に育ち、面倒を見てもらえる
- 生活に不可欠な基礎的サービスを供与される
- 質が高く、インクルーシブな、参加型の教育を受けることで、スキルを磨くことができる
- 「まち」のあり方について意見表明することができ、自分たちに関わる決定に影響を及ぼすことができる
- 家族や市、町、村、コミュニティでの文化的社会的生活に参加する
- 緑地があり、清潔で、汚染されていない、安全な環境で暮らす
- 友だちと会い、一緒に遊ぶ場所があり、楽しむことができる
- 民族、宗教、収入の多い少ない、ジェンダー、そして能力に拘わらず、人生で平等な機会を与えられる

3. 日本での「子どもにやさしいまち」の構成要素

日本では、以下10項目の構成要素を子どもにやさしいまちづくり事業の基準としています。また、各項目にはチェックリストがあり、実施時の内容点検・評価に活かされます。

日本での子どもにやさしいまち構成要素10項目

- ① 子どもの参画
- ② 子どもにやさしい法的枠組み
- ③ 子どもの人権を保障する政策
- ④ 子どもの人権部門または調整機構
- ⑤ 子どもへの影響評価
- ⑥ 子どもに関する予算
- ⑦ 子ども報告書の定期的発行
- ⑧ 子どもの人権の広報
- ⑨ 子どものための独立したアドボカシー活動
- ⑩ 当該自治体にとって特有の項目

左記の要素の各々にチェックリストがあり、実施時の内容の点検・評価に活かすことができます

上記の10の構成要素の内、①～⑨まではユニセフ本部が世界的に促進する基準 ([CFC_Building_Blocks.pdf \(unicef.or.jp\)](https://www.unicef.or.jp/cfc/building-blocks)) であり10番目は日本で独自に追加したものです。追加した理由は、自治体により、人口、産業形態、地理的状況などが異なっており、それらが自治体の個性を形成し、違いを生ずることになるからです。それらの状況を反映する10項目目が当該の自治体の判断により決定されます。

日本型CFCIの構成要素10項目に関して

ユニセフは、子どもにやさしいまちとなる基準を作り、世界的な展開を推進しています。「ビルディング・ブロック」と呼ばれ、日本ユニセフ協会のCFCIの取り組みでは、「構成要素」と呼んでいます。これは、子どもの権利を満たすための地方自治体のガバナンスシステムを構築するための要素を特定するものです。子どもたちの積極的な関与を促すために必要な自治体の構造と活動であり、すべての関連する意思決定において子どもの権利の視点を確保し、基本的なサービスを平等に利用できるようにするためのものです。CFCIを構築するプロセスには、基本的要件として政治的なコミットメントと、自治体全体での分野横断的な協調行動が求められます。

各要素にはチェックリストが付属しており、現状の評価、行動と目標の選択と開発、長期的な進捗状況のモニタリングのための指標の開発に使用されます。この構成要素は時間の経過とともに見直され、現出する他の問題を浮き彫りにする可能性もあります。

先行自治体の事例

自治体名	構成要素10項目目の内容
ニセコ町	SDGsとCFCIを関連付けた取り組み
安平町	遊び場や学校再建を通じた震災からの復旧・復興
富谷市	「富谷市子どもにやさしいまちづくり宣言」の5つの柱
町田市	屋内や屋外で子どもが自ら自由に選び、過ごせる居場所づくりの推進
奈良市	「奈良市子どもにやさしいまちづくり条例」の運用

4. ユニセフ日本型CFCI検証作業の手順（CFC候補自治体）

■ 検証作業期間：2年間

日本ユニセフ協会CFCI委員会との密接な協力で、CFCIの取り組みを検証するステージ

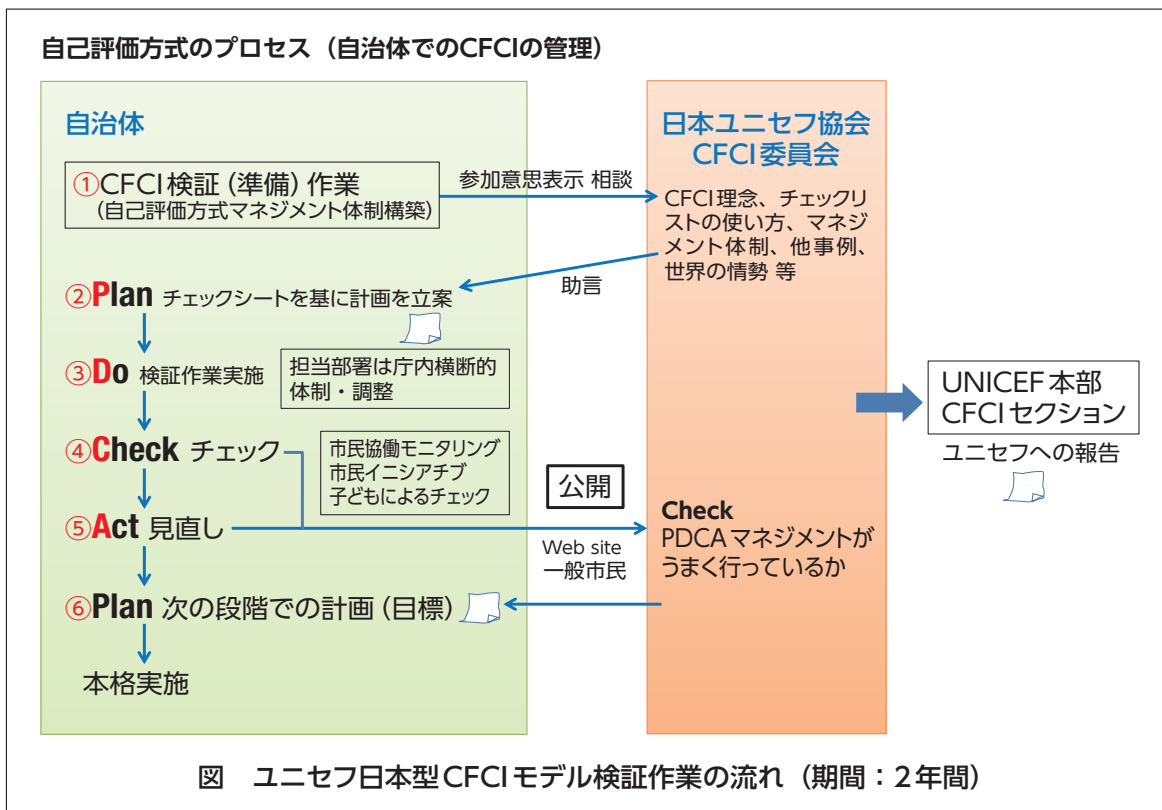
ユニセフ日本型CFCIは参加自治体の自己評価方式も重要な要素とし、その要点は以下の3点になります

- 1) CFCIに関するPDCA（後述）のマネジメント体制の確立。それが子どもにやさしい地域ガバナンスの確立、持続可能性（SDGsとの強い関係）につながります。
- 2) そのためには自治体庁舎内の部署横断的な体制が必要です。子ども関連の総合的な政策体系とすべく、部署横断的に取り組みます。

- 3) ユニセフ日本型CFCIの評価は、次の2点を基本とします。① (web等を通じて) 子どもも含む市民に自己評価の結果を公開して、市民のチェック (反応、意見収集) を受けること。②日本ユニセフ協会CFCI委員会と連携して、相互に情報交換しながら、推進すること。日本ユニセフ協会CFCI委員会は上記1)、2)の2点を軸に、PDCAによるマネジメントが機能しているかをチェックします。

自己評価方式：ユニセフのCFCIを実施する自治体が日本ユニセフ協会が提示するCFCIの基準に準拠し、日本ユニセフ協会CFCI委員会と連携し、そのCFCIの取り組みを当該自治体内で、第一段階として自己評価する方式です。

下図を参考に自治体はユニセフ日本型 CFCI の取り組みを行います。



ユニセフ日本型 CFC 候補自治体から CFCI 実践自治体への手順

① CFCI 検証 (準備) 作業

- ・ユニセフ日本型CFCIに参加希望の地方自治体は、日本ユニセフ協会CFCI委員会に参加申請書を提出し、CFCIの理念、チェックリストの使い方、当該自治体の自己評価型のCFCIのマネジメント体制などに関して説明を受け、自治体内で日本型CFCIの推進体制を構築します。⇒ユニセフ日本型CFC候補自治体となります。

準備内容は以下になります

- ・自治体内でのCFCI主担当部署を決めます。
- ・担当部署を中心に子どものための業務を担当する他部署（首長も含めた）含めた全庁的な連携体制を作ります。
- ・CFCI事業を構成する各部署の担当者への研修を実施します。
- ・自治体内全庁的な研修を実施します。
- ・自治体内の子どもの権利の状況分析を行います。

② Plan（チェックシートを基に立案）

- ・ユニセフ日本型CFCI構成要素第10項目及びそのチェックリストを参加自治体の既存の子ども施策と擦り合わせ、事業化案、ループリック評価案も策定します。 →CFCI構成要素第10項目目（当該自治体にとって特有の課題）についても策定します。

③ Do（検証作業実施）

- ・上記計画の実施に向けて、担当部署は自治体庁舎内分野横断的な体制を作り、CFCIの事業を業務に応じた担当部署に振り分け、事業の実施を推進します。

④ Check（チェック）

- ・ループリック評価（p11の7.を参照）を用い、CFCI主担当部署は他の部署あるいは自治体内のステークホルダーと対話を通じて互いの立場・役割・責任内容を確認しCFCI検証作業評価に反映させます。特に、自治体住民、子どもたちの意見をワークショップやモニタリングを活用するなどして本検証作業に適切に反映させます。順序としてそれぞれの事業部が担当事業の評価を行います。CFCI主担当部署はそのまとめの作業を行います。その際、②で立案した内容に対してどのくらいの成果を得られたかを判断します。検証作業評価において、内容等の判断に迷う時は適宜日本ユニセフ協会CFCI委員会に照会します。

・ Act（見直し）

- ・自治体は、PDCA（Plan Do Check Action）サイクルのもとにチェックを行い、結果について住民に公開し、住民の意見、考えを拾うことが重要です。この見直しの際には、日本ユニセフ協会CFCI委員会は、当該自治体に対して、ユニセフの世界基準から逸脱していないか、PDCAサイクルによる自己評価が機能しているか等についての確認、助言をします。

⑤ Plan（次の段階での計画・目標）

当該自治体の本検証作業に関し、日本ユニセフ協会CFCI委員会で他の委員と共に日本型CFCIの基準に沿うものかの確認作業を行います。この協議で、当該自治体の取り組みが適切であると判断されると、**ユニセフ日本型CFCI実践自治体**としての本格実施の段階に移行します。

② 子どもの権利についての状況を調べる

子どもの権利についての状況分析は、子どもの状況と幸福度に関する統計、地方自治体の政策、法律、学術研究等について調査するものです。分析を通し、地方自治体や重要なステークホルダーが、どのような役割を担い、意思決定を行っているのか、その過程についての背景やそこで生じた問題の原因について、理解を確立することが重要です。

この分析は、子どもが心を悩ませていること、またその原因、そして子どもが変えたいと思っていることに、何よりも優先して注目します。したがって、行動計画の策定、進捗と影響がモニタリングされ評価される基準の確立、政策を決定する上での根拠の提供、地方自治体の能力開発の必要性の明確化についても、この分析が基本となります。

状況分析の結果について公表し、普及させることが肝要です。特に、子どもたちが心を悩ませている問題とその背景、原因を特定し、対応策を行動計画に盛り込んでいくにあたっての合意を、ステークホルダーの間でとることが重要です。

この状況分析にはユニセフが提案するCFCI自治体状況分析項目（資料1）が役立ちます。

③ CFCIの計画を立てる

状況分析に基づいて、行動計画の目標および活動を具体化させることができます。分析結果を行動計画に反映させるためには、進捗と影響をモニタリングするための指標を含めた論理的な枠組みの開発、役割、責任、期限、行動計画での活動の予算の裏付けなどの手順が必要となります。

計画作成に当たり、目標（成果）を定め、モニタリングや評価を行う指標を決めます。また、CFCIの行動計画について、自治体の既存の計画サイクルに沿って立案することが推奨されます。そうすることで、当該自治体の基本方針を定める事業計画と摺り合わせが可能になります。特に、透明性、説明責任、調整の観点から、活動の期間と実施責任者/組織を明確にすることが大切です。

CFCIは、一時的な投資といった考え方ではなく、長期的な関わりのなかでステークホルダーの能力開発を行い、子どもの権利の尊重を高めるよう進展していくアプローチです。行動計画に盛り込まれる最も差し迫った短期的課題と、次の事業サイクルと行動計画で取り上げられる、中長期目標について区別することが推奨されます。また、SDGsとの関係性を織り込むことも大切です。

行動計画の策定では、子どもの権利に関する状況分析で得られた知見、子どもの権利条約の4原則（命が守られ成長できること、子どもにとって最善のことをする、意見を表明し参加できること、差別のないこと）、自治体にとっての関心と自立性の3点に関しバランスよく考慮する必要があります。仮定に基づいて子どものための計画を策定するのではなく、子どもたちの声に耳を傾け、子どもたちが求めているのは何かに耳を傾けることが、より優れた結果をもたらします。

行動計画は、透明性と説明責任の観点から、明瞭で簡潔な言葉で作成され、子どもや青年を含む一般市民、市民活動団体、学識経験者、民間企業等の全てのステークホルダーに共有される必要があります。

④ CFCIを実施する

行動計画が完成し合意されたら、次の段階としては、事業実施者が、その責任の範囲内で、合意された期限を守り、利用可能な予算を考慮しながら、目的を達成することが求められます。

すべての市民が子どもの権利について知る必要があります。また、地方自治体の意思決定者、公務員、専門家、市民団体のメンバー、親、養育者、子どもは、子どもの権利に関する根本的な原則を理解し、それを継続的に実践することが大切です。そのために、能力開発、子どもの権利に関する教育や広報キャンペーン、意識調査（モニタリング）を継続的に行う必要があります。特に、NPOや青少年団体、メディアとの連携は、子どもの権利の周知と理解に役立ちます。

子どもたちの人生に継続的な変化をもたらすためには、子どもの権利とこのまちづくり事業の目的に関する理解を育むことが重要です。また、同時に、両者を実行するすべての大人と子どもの能力を開発することも求められます。自治体職員、専門家、市民団体、親/養育者、子どもたちは、子どもの権利へ目を向け、子どもの権利によるアプローチを日常の状況のなかで実践する必要があります。このためには、重要かつ持続的な能力開発、特に、地域での事業の連携組織の能力アップが求められます。

⑤ モニタリングと評価を行う

子どもにやさしいまちづくり事業についての効果と影響は、子どもの生活への影響を測る、個人あるいは地域（潜在的には国）レベルでのシステムが整ってはじめて共有することができます。効果的なモニタリングと評価により、ステークホルダーは、プラスとマイナス

の両方の結果を追跡、変更、および強調し、どの対策が機能するのか、またそれはなぜなのかを理解する能力を強化することができます。日本での子どもにやさしいまちづくり事業の場合、モニタリングと評価は参加自治体の自己評価が基本ですが、日本ユニセフ協会CFCI委員会での助言・確認を受けることを仕組みとしています。日本型CFCIのガイドラインから逸脱しないようにする相互の協力メカニズムです。CFCIは主要なステークホルダーと幅広く連携し進められるため、モニタリングの過程には、そうした関係者にも入ってもらうことが不可欠となります。

⑥ **見直し（日本ユニセフ協会CFCI委員会の第三者評価特別委員会での確認・助言が与えられる）**

日本ユニセフ協会CFCI委員会が日本でのCFCIの推進主体となります。そして、日本では地方自治体の自発性を大切にする参加自治体の自己評価方式を重要な要素とし、CFCIを推進します。それは、「子どもの人権」を普及するのに参加自治体の自発性を尊重することが子どもの権利の具現化に有効だからです。そのため、同委員会が日本でのCFCIの取り組みがユニセフのガイドラインから外れないようにする役割を日頃の関係から担うようにしています。自己評価方式も採用し、実践するCFCIの評価方法として、ルーブリック評価を導入し、取り組み内容が自治体職員、子どもを含む住民へ開示されるようになっており、多くのアクターが評価に参加できる仕組みとなっています。原則として、先ず参加自治体が自己評価を行い、CFCIは実践されます。

⑦ **第三者評価**

CFCI第三者評価特別委員会は、日本ユニセフ協会CFCI委員会の委員及び外部の委員も含め、客観的評価のために組織されます。そのために該当自治体等の関係者が関与しない措置を講じます。この特別委員会では、当該自治体のCFCIの取り組みの経緯や自己評価結果の公開情報や該当自治体からの報告等の情報をもとに以下の点から評価を行います。

1) ユニセフCFCIの基本原則にのっとっているか、2) 子どもの権利条約上の子どもの権利侵害がないか、3) 自己評価のPDCAサイクルのマネジメントが機能しているか、4) 子どもを含めた市民に公開されているか。その報告をもとに特別委員会で審議をし、その結果は日本ユニセフ協会CFCI委員会を通じて当該自治体に報告されます。審議を経てCFCIに相応しいと判断される場合、その審議結果はユニセフ本部CFCI担当部門に報告され、本部から了解を得られればユニセフCFCIのロゴの使用が当該自治体に認められることとなります。

6. ユニセフ日本型CFCIを地方自治体で事業化する － 町田市での取り組み例

ユニセフ日本型CFCI実践自治体かどうかは、日本型CFCI構成要素及びその構成要素の各々に付随するチェックリストに準拠した事業が行われているかを、当該自治体がルーブリック評価を活用して自己評価し、そうした基準を充足していると判断することが第一段階です。その後、日本ユニセフ協会CFCI委員会での検証を経てユニセフ日本型CFCI実践自治体となります。ユニセフのガイドラインを自治体が事業化するに当たっての構成要素&チェックリスト等は町田市の資料が参考となります。

資料2 町田市作成のチェックリストを参照

7. ユニセフ日本型CFCIの事業評価方法＝ルーブリック評価

ユニセフ日本型CFCI事業の評価は、当該自治体がルーブリック評価を適用して行います。ルーブリック評価は、評価を表の形で明確に示したもので、明確に点数化できない事柄で、使用されることが多い評価方法です。

日本でのCFCIは、その第一段階を自治体の自己評価で実施する際に、ユニセフのCFCI構成要素とチェックリストの内容のままでは、自治体に取り組むには理念的に過ぎ事業化するのは難しいとの意見が日本ユニセフ協会CFCI委員会が出されました。また、その評価方法に関しても、数値に頼る定量的な評価だけでは、どのような過程を経てそのような結果になるのか理解するのが難しいとの意見が出されました。ルーブリック評価は評価基準である「尺度」と、尺度を満たした場合の「特徴の記述」で構成されます。達成水準等が記述により明確化され、他の手段では困難なパフォーマンス等の定性的評価を有効に行うことができるという点と、評価者・被評価者の認識の共有、複数の評価者による評価の標準化等にメリットがあるということを採用されました。

ユニセフ日本型CFCIは、自己評価方式を重要な要素として行うので、その評価の内容に関し、住民に開示する必要もあります。この重要なプロセスを経ることで、優れた評価方法が成立します。公表により、住民などが客観的に見守り、意見を言うなど、市民参加型で実践することができます。自治体のパフォーマンスを市民（専門家を含む）が評価可能な仕組みとなります。このような特徴がうまく発揮できるように、日本ユニセフ協会CFCI委員会では、ルーブリッ

ク評価を提案し、なるべき姿としての「こどもにやさしいまち」のチェック項目を成果として、そして、CFCI事業の内容を記述する仕組みとしています。但し、この評価はユニセフのCFCI構成要素とチェックリストが充足されているかどうかを判断する方法として採用されたもので、実施基準は日本ユニセフ協会CFCI委員会で作成されたものとなります。

資料2 ルーブリック評価の例については町田市作成の事業案を参照

8. 日本ユニセフ協会CFCI委員会の役割

日本ユニセフ協会CFCI委員会は、日本でのユニセフ日本型CFCIを推進する中心的な役割を担い、その構成メンバーは以下の表のとおりです。本事業に取り組む自治体は日本ユニセフ協会CFCI委員会との連携を通じてユニセフ日本型CFCIに参加することになります。ユニセフ日本型CFCIでは、参加自治体が、ユニセフ日本型CFCI構成要素及びチェックリストの基準に準じて、第一段階として、自己評価方式で実施します。そして、日本ユニセフ協会CFCI委員会は、参加自治体の自己評価の結果がユニセフ日本型CFCIの基準から逸脱していないかどうか、利害関係者を除き、必要に応じて外部評価委員も含む第三者評価特別委員会（P13を参照）を組織して、自治体が提出した報告書の査読を行い、最終的に判断します。この判断は参加自治体の日本型CFCIの実施がユニセフのガイドラインから逸脱しない為の措置で、参加自治体と日本ユニセフ協会CFCI委員会との連携を通じ、相互理解を図りながら取られるものです。

日本ユニセフ協会CFCI委員会構成メンバー（2021年4月現在）

地方自治体	ニセコ町：こども未来課 安平町：教育委員会事務局 富谷市：企画政策課・子育て支援課 町田市：児童青少年課 奈良市：子ども政策課 千葉市：子ども企画課 八王子市：子ども家庭部
NPO関係者	西野博之氏（川崎市子ども夢パーク所長） 天野秀昭氏（日本冒険遊び場づくり協会評議員） 吉川由里氏（カリヨン子どもセンター理事）
学識経験者	木下 勇氏（本委員委員長/大妻女子大学教授） 吉永真理氏（昭和薬科大学教授） 三輪律江氏（横浜市立大学教授）
事務局	（公財）日本ユニセフ協会アドボカシー推進室

■ 日本ユニセフ協会 CFCI 委員会第三者評価特別委員会

CFCI 第三者評価特別委員会は上記のメンバーの中で評価対象の当該自治体の利害関係者を除き、客観的評価が可能な構成を考えて必要に応じて外部の委員を加えて組織されます。第三者評価のために、自治体の行った自己評価の内容に関して第三者評価特別委員会にて審議し、最終評価を行います。必要に応じて当該自治体と利害関係なく客観的評価が可能な外部評価委員を含むことができます。

9. ユニセフ日本型 CFCI 参加自治体での既存の子ども対策事業との関係

ユニセフ日本型 CFCI 参加自治体での既存の子ども対策事業とうまく関連づけることが求められます。その上で、今まで関連していなかった事業をうまく関連付け、新たに工夫を加えるなどにより、当該自治体の子どもの状況を改善するよう、CFCI が役立つようにします。

付録 富谷市の CFCI の取り組み事例（資料 3）

