



子どもたちを 議論の場に

子どもの参加する権利
への投資
ポリシーブリーフ



JOINING FORCES
For All Children

ChildFund
Alliance



 **Save the Children**

 **SOS CHILDREN'S
VILLAGES**
INTERNATIONAL

Terre des Hommes
International Federation

World Vision 

要約

国連子どもの権利条約(UNCRC)が採択されてから35年間にわたり、子どもに対する捉え方や認識に根本的な変化が起きた。子どもは、公民権や政治的権利を含む個人の権利を保有する主体として認識されるようになったのである。

国際法では、子どもは自身の意見を尊重される権利を有し、大人は耳を傾ける義務があるとしている。意見を尊重される権利は、子どもの公民権や政治的権利を含む、子どもの権利の全面的な実現に不可欠であり、また、大人が自身に影響を及ぼす事柄に関し自由に自己表現する権利と同等に重要である。だが、政治的権利や公民権の低下を伴う状況下で、これらの権利は急速に脅かされている。

子どもは一貫して、彼らが懸念する問題に対し、参加・行動したいと私たちに訴え、示している。世界中の子どもが、コミュニティのレジリエンス構築、自身の防護の強化、社会の進歩の推進、政治的变化の喚起、革新的な解決策の提案に貢献している。

子どもの参加自体は権利のひとつだが、彼らにより広範な権利の実現を促進する触媒でもある。子どもの声の強化は、他の権利を求める彼らの能力を高め得る。ただし、前提として、大人の意味決定者が、協力的で影響力のある存在という重要な役割を担う環境が整ってなければならない¹。

「持続可能な開発のための2030アジェンダ(2030アジェンダ)」の野心的な目標を達成するために残された時間は6年しかなく、子どもの参加に焦点を当て、投資することが急務である。それは子どもの権利拡大の停滞した状況の打開を促すだけでなく、広く社会に恩恵をもたらす可能性もある。カづけられ、知識を得た子どもは、積極的に社会に貢献する責任感のある大人へと成長する。逆に、特にユースの間で²、公共機関への不信感が高まり、社会の結束が弱まっている今、子どもの参加を支援・奨励しないことは、積極的な市民や市民生活から離れた大人世代を生むことにつながる危険がある。

子どもの参加の状況

UNCRCの採択以来、子どもの市民参加の価値に対する理解と、意思決定者の取り組みが促進された。世界中であらゆる規模のキャンペーン・政策プロセス・意思決定に子どもが積極的に参加した実例が数多く記録されている³。

多くの国が、法・政策・プログラムの枠組みを開発し、地方・国・地域・世界レベルで意思決定への子どもの参加を支援する仕組みが確立されてきた。しかし、こうした取り組みは、子どもの参加を効果的かつ制度的に実現することを保証してはいない。子どもの参加政策が施行されていても、構造や制度の面で十分に持続可能な公的投資に支えられていない場合が多い。進展は、全ての子どもの意見が尊重される有意義な機会創出には至っていない。

本ポリシーブリーフは、公的な意思決定への子どもの制度的で、有意義かつ公平な参加を妨げる障壁について論じることを目的とする。本書は、「Joining Forces(力を結集させる)」の2021年報告書[We're Talking, Are You Listening](#)を基に、子どもの参加に対する公的予算編成に光を当てるものである。7カ国での子どもとのコンサルテーションと、内3カ国の子どもの参加に関する法的・政策的・予算的分析に基づき、子どもの参加を構造や制度に組み込む方法と、法的・政策的取り組みを有意義で倫理的な子どもの参加を促進しつつ公的予算に反映させる方法について、政府に洞察と提言を提示している。

子どもが語った内容に導かれ、また感化されたJoining Forcesの各組織は、「行動要請」を軸に、意思決定プロセスへの子どもの制度的な参加を促すため、政府および国際社会

全体に対し、財政投資と政治的意思の強化を要求する活動を展開している。

特に、政府に対し以下を要請する。

- UNCRCが定める通り、子どもの意見が尊重される権利、および公民権と政治的権利を保証する法的・政策的な枠組みを強化すること
- 公平で包摂的な子どもの参加のための構造と仕組みを確立し、制度化すること
- 部門横断的に、また政府の全てのレベルにおいて、子どもの参加の仕組みに投資すること
- 意思決定に参加するために子どもの能力・自信・知識を強化すること
- 子どもの有意義で倫理的な参加を促進・実現させる大人有能力と意欲を支援すること

Joining Forcesとは



子どもの権利を保障し、彼らに対する暴力を根絶するために彼らと協力する6つの大規模な国際NGOのネットワーク組織であるJoining Forcesは、子どもを活動の中心に据えて、子どもが声を上げ、変革の担い手として行動し、私たちや責任者に説明責任を求めるのを支援し、子どもが直面する問題の解決策が、彼らの経験や意見を反映したものとなるよう活動している。

子どもを軸に据えた組織は、様々な場面で子どもの意見が尊重されるよう、実践的な方法を推進し、安全で有意義な形でそれを実施する方策を学ぶことを促進する上で、重要な役割を果たしてきた。私たちは、子どもと協力し、国際フォーラムに至るような国際的な取り組みを補完する、地方・国・地域レベルでの子どもの参加を支援する動きを広げている。

序文

この重要な報告書を紹介させて頂くことは、非常に光栄で名誉に感じます。子どもやユースが、積極的な社会の一員として参加を拡大していることは、大変前向きで、変革をもたらすものです。これは、社会、もしくは世界における私たちの役割に対する認識の進化を反映しており、私たち自身に直接影響する決定に影響を与えられるようになるだけでなく、より良い世界を築く上で重要な役割を担うためのカブけにもなります。

子どもとユースは、参加することで、様々な視点や経験を提示し、彼らの多様な意見は、複雑な問題に対処し、現在の課題に対する革新的な解決を導くために不可欠です。私たちは、意思決定の場において、自らの意見を表明する子どもやユースの増加を目の当たりにしています。これは、多くの人びとや組織が変化を提唱し、意思決定の場に私たちの参加を求めてきた結果です。

より多くの子どもとユースが社会に参加するようになるにつれ、私たちは、参加し、意見を聞いてもらう権利を効果的に実現することを妨げる様々な困難にも直面しています。私は、大半の国の既存の制度は、友好的・代表的・包摂的な形で私たちを参加させるように設計されていないと考えています。

残念ながら、多くの大人が、私たちが意思決定に有意義に参加するには若すぎたり、未熟過ぎだと考えています。これが障壁となり、私たちの意見は真剣に聞いてもらえず、私たちの考えや見解は考慮されないことが多いのです。民主主義の生活や市民参加について学ぶ機会の欠如が、私たちを無知で無関心な存在にしてしまいます。

子どもとユースの参加は権利であるだけでなく、基本原則です;つまり、私たちの意見は考慮されなければならないのです。私は、政府・ドナー・市民社会に対し、公的な意思決定に私たちが参加できるよう、真の安全な場の創出を求めます。私たちが自信と安全を保持して参加権を行使できるよう、必要な全ての情報が盛り込まれることが当然必要です。

多くの子どもとユースが、リーダーシップを発揮し、コミュニティを劇的に変えていくのを確認してきたため、私は楽観的に未来を考えています。

そのため、子どもとユースが、各国が求める変化の主演であると確信しています。私たちは、障壁が崩れ、全ての子どもとユースが、蔑まれたり、見下されたりせずに、意見を述べ、考えを表現できる日が来るよう、今後も活動を続けていきます。

本序文執筆にて、私は各国とその当局に対し、子どもとユースが成長し、参加権を完全に行使できるよう、必要な政策の実施に関与するためのツールと機会を私たちに提供するよう強く求めます。従来の概念を超えてものを考える能力は、私たち子どもとユースが持つ特別な能力であり、大人はそれを認識・強化しなければなりません。

Jimena、16歳。

ユースリーダー、ペルー⁴

Alianza Nacional de Líderes de Transformación -National Alliance of Transformation Leaders (ANALIT、トランスフォーメーション・リーダーズ全国連盟) 代表

はじめに

UNCRCの採択以後、35年間にわたり、子ども⁵に対する捉え方・認識に根本的な変化が起こった。子どもは、公民権や政治的権利を含む個人の権利を保有する主体として認識されるようになったのである。

UNCRCは、子どもは意見を尊重される権利を有することを国際法に明記した。UNCRCに署名・批准した各国は、全ての子どもが自身に影響を及ぼす決定に参加する権利を有し、意思決定者がその意見に耳を傾け、考慮することを求める権利を有することを認めた⁶。「2030アジェンダ」の下、各国は子どもを「変革の担い手」として認識することも約束した。

子どもの参加⁷自体は権利の一つだが、彼らのより広範な権利の実現を促進する触媒でもある。子どもの声の強化は、他の権利を求める彼らの能力を高め得る。ただし、前提として、大人の意味決定者が、協力的で影響力のある存在という重要な役割を担う環境が整ってなければならない⁸。

子どもは一貫して、彼らが懸念する問題に対し、参加・行動したいと私たちに訴え、示している。世界中で、子どもが主導する世界・国家レベルのキャンペーンが展開されている。近年、子どものアクティビストたちは、気候危機や反人種差別、銃規制等の問題について、大々的にキャンペーンを展開している。彼らは、コミュニティのレジリエンス構築、自身の防護の強化、社会の進歩の推進、政治的変化の喚起、革新的な解決策の提案に貢献している。

また、子どもの意見を尊重することが、よい政策や意思決定につながる証拠も示されている⁹。



UNCRCが認める通り、子どもは重要な洞察・視点・考えを持っており¹⁰、意見を表明する有意義な機会があれば、子どもはよい解決策や子どものためのサービス、子どもに配慮したプロセスや決定に貢献できる。意思決定プロセスへの参加は、子ども自身にとっても有益であり、批判的思考力・コミュニケーション能力・問題解決能力を培うことができる¹¹。

子どもをコミュニティの発展に関与させることは、彼らの権利を支持するだけでなく、社会全体にとって長期的な恩恵をもたらすことができる。

エンパワーメントされ、知識を得た子どもは、積極的で責任感のある社会の一員へと成長し、コミュニティや国家の全体的な発展と幸福に貢献する。逆に、公共機関に対する不信感が高まり、特にユースの間で¹²、社会の結束が弱まっている今、子どもの参加を支援・奨励しないことは、積極的な市民や市民生活から離れた大人世代を生むことにつながる危険がある。

政治的権利や公民権の低下や子どもの権利拡大の停滞、「2030アジェンダ」達成に向けた取り組みの活性化と加速化が急務であることを背景に、子どもの参加に焦点を当て、投資することの重要性は明白だ。



子どもの参加の状況

UNCRCの採択以来、子どもの意見が尊重される権利が大きな進展がみられた。子どもの市民参加の価値に対する理解と、意思決定者たちの取り組みが促進された。多くの国が法的・政策的・プログラムの枠組みを整備し、地方・国・地域・世界レベルでの意思決定への子どもの参加を支援する仕組みが確立された。

しかし、これらの前進が必ずしも全ての子どもが意見を尊重される有意義な機会を保証してはいない。子どもは、自身に影響を及ぼす政策決定プロセスにおいて、真剣に扱われない、または意見を聞いてもらう場が与えられないことが多い。子どもの参加のための仕組みは、存在しない・利用できない・子どもに配慮されていない場合が多く、子どもが参加への支援を得られない場合もある。大人が有意義な子どもの参加を促進するスキルや能力を欠いていることも多い。公民権・政治的権利を行使する際、多くの子どもが困難や障壁に直面する。これは、障害・家族状況・ジェンダー・言語・人種/民族性により、多重的な不平等や差別に直面する子どもの場合、特に深刻である¹³。

そのため、政府の取り組みは、子どもの参加を効果的かつ制度的に実現することを保証してはいない。子どもの参加政策が施行されていても、構造や制度の面で十分に持続可能な公的投資に支えられていない場合が多い。

子どもの参加には、適切なリソースと資金が不可欠である。資金が確保され持続可能であることは、子どもの参加を保証するプラットフォームの確立後、それが継続されるかを決定する重大な要素であると判明している¹⁴。UNCRCの下で、各国は、全ての子どもの権利の実現を公的予算で支援する義務を負っているが¹⁵、子どもの参加に充当されるリソースが不十分であることはよくある。

子どもの参加を実現するための仕組みは、公的機関できちんと予算化されておらず、そのため効果的で包摂的に、有意義な参加を実現する方法で機能することができない。

「私たちに影響を与える決定は、大人と私たちと一緒に決めたい!」

女の子、セネガル、フォーカス・グループ・ディスカッション(FGD)参加者

本ポリシーブリーフは、公的な意思決定への子どもの制度的で、有意義かつ倫理的な参加を妨げる障壁について論じることを目的とする。本書は、子どもの提言からみた子どもの参加の障壁と機会を明らかにしたJoining Forcesの2021年報告書 [We're Talking, Are You Listening](#)を基に、子どもの参加に対する公的予算編成に光を当てるものだ。

7カ国での子どもとのコンサルテーションと、内3カ国の子どもの参加に関する法的・政策的・予算的分析に基づき、子どもの参加を構造や制度に組み込む方法と、法的・政策的取り組みを有意義で倫理的な子どもの参加を促進しつつ公的予算に反映させる方法について、政府に洞察と提言を提示している。

「私たちが何度も伝えてきた最も重要なことのひとつは...私たちの声を聞いてほしいということです」

女の子、ペルー、FGD参加者

1

Joining Forces の行動要請

子どもの権利を保障し、彼らに対する暴力を根絶するために彼らと協力する6つの大規模な国際NGOのネットワーク組織であるJoining Forcesは、子どもを活動の中心に据えている；子どもが声を上げ、変革の担い手として行動し、私たちや責任者に説明責任を求めるのを支援し、子どもが直面する問題の解決策が、彼らの経験や意見を反映したものとなるよう活動している。

Joining Forcesの各組織は、「行動要請」を軸に、意思決定プロセスへの子どもの制度的な参加を促すため、政府および国際社会全体に対し、財政投資と政治的意思の強化を要求する活動を展開している。

子どもを軸に据えた組織は、様々な場面で子どもの意見が尊重されるよう、実践的な方法を推進し、安全で有意義な形でそれを実施する方策を学ぶことを促進する上で、重要な役割を果たしてきた。私たちは、子どもと協力し、国際フォーラムに至るような、国際的な取り組みを補完するような、地方・国・地域レベルでの子どもの参加を支援する動きを広げている。



子どもたちが語ったこと

本書のために実施された子どもとのコンサルテーションでは、子どもが意思決定にどう関わりたいと考えており、また、既存の子どもの参加の仕組みを通じて、意見を尊重される権利をどの程度行使できている(いない)かについて、彼らの考えを聞くことを目指した。

7カ国(エルサルバドル、インドネシア、ケニア、ペルー、フィリピン、セネガル、ウガンダ)の12~17歳の150人超の子どもを対象に、コンサルテーションを実施した。調査結果では、彼らに用意されている既存の仕組み、彼らがそれらを利用する際に直面する困難や障壁、そして彼らの変革へのビジョンを考察している。コンサルテーションに関する詳細は、添付資料を参照のこと。

参加の機会の差異

子どもは、様々な子どもの参加の構造や意見を表明する機会を把握していた。例えば、地域・準地域・国・地方レベルで政府と連携している子ども・思春期の若者諮問コンサルテーション会や子ども議会等を挙げていた。いくつかの国の子どもは、フィリピンの子ども保護市議会やペルーの子ども・思春期の若者保護局等、児童虐待の防止・対応を目的とする、地方自治体が設置した委員会に参加していると述べた。インドネシアなどの一部の国の子どもは、立法改革に子どもが関与する仕組みについて認識していた。こうした制度的な子どもの参加に加え、彼らは、国内・国際的な「子どもの日」の祝典等、市民生活への各種の散発的な参加機会についても言及した。

「私はチヨリージョに住んでいて、湿地帯の環境保護団体に参加しています。私たちは子どもとして、チヨリージョとリマの市長とコンサルテーションし、湿地帯の改善策を提案します。また、リマ市が運営するいくつかの環境保護団体にも参加しています」

女の子、ペルー、FGD参加者

だが、コミュニティの意見を反映させることを目的とした参加型プロセスを含め、意思決定の際に子どもが外されることに対する不満の声もあがった。



「参加の余地に関して、私の村は...うまく進んでいません。例えば、私の村はムスレンバン(参加型計画プロセス)に子どもを参加させていません。ムスレンバン自体は子どもの参加を排除するものではないのですが、私の村のムスレンバン会議には私たちの希望を聞いてもらえる場はありません。現状では、ムスレンバンに呼んでもらえるという言葉だけです」

女の子、インドネシア、FGD参加者

参加の経験を振り返り、子どもが参加の成果をどう感じたかは様々だった。例えばインドネシアでは、子どもが公開コンサルテーションの一つである、法案を審議する公聴会に呼ばれたが、新法の審議・改正・施行の段階には参加できなかった。そのプロセスで自分が述べた意見や提案が必ずしも考慮されてはいないと感じた子どもがいた一方、意見が取り入れられ、良い結果につながったと感じた子どももいた。

「従前の児童法の改正の検討に際して、私たちは新しい法律に対する意見を求められました。最終的にまとめられた新しい法律には、私たちの意見が反映されていることが明らかでした」

男の子、ケニア、FGD参加者



World Vision

特に学校は、児童生徒会、話し合い、児童クラブなどを通じて、学校内の方針決定に生徒が関わることで、子どもの参加を促す場として認識されている。これらの仕組みは、学校の方針を決定する機能を果たす以上の意味があることが多い: 子どもの自信やリーダーシップ能力を育み、彼らが関心を持つその他の事柄についての意見を共有する基盤を構築する。ペルーなどのいくつかの国では、地方自治体や地域も、子どもの意見を子どものためのプログラムや政策決定に反映させるために、学校を基盤とするこれらの仕組みを活用している。

「先生は子どもが参加できるように教えます。子どもの参加に対して、先生は大きな役割を果たします」

女の子、ウガンダ、FGD参加者

参加への障壁

コンサルテーションに参加した子どもは、家庭・コミュニティ・機関・国家レベルにおいて、自身や他の子どもが意思決定プロセスに参加・意見を考慮されることを妨げる様々な障壁を認識していた。それらの障壁は、社会・経済・政治的な要素に起因する。

例えば、保護者やコミュニティが、子どもは世の中をよく理解しておらず、意見を聞く必要はないと考えており、子どもにとって重要な問題でさえも、子どもに意見を聞かないという説明をした子どももいた。「子どもは大人が話しているときは静かにしなければならない」、「大人の決定に子どもは従わなければならない」といった社会規範が、多くのコンサルテーションで確認された。

「子どもの参加の有益性を理解しない保護者もいます。子どもが発言しようとするれば、黙らせようとするのです」

男の子、ウガンダ、FGD参加者

「私たちは大人が『お前はまだ若くて、世の中を全然理解してない』と言うのをよく聞きます。ですが、子どもは自身に関わる問題について、大人よりも理解しています」

女の子、フィリピン、FGD参加者

「子どもは判断できないから、話し合いの場を設けて、参加させる必要はないと考える大人がいます」

男の子、ケニア、FGD参加者



子ども自身、有意義に参加するための主体性・自信・知識が自分には欠けていると感じているかもしれない。提案が却下されることへの不安や、意見を述べたことで攻撃・嘲笑・いじめ・偏見を受けることへの恐れを訴える子どももあり、こうした懸念が参加をためらう要因である。

「否定に対する恐れも、子どもが感じたことや、テーマに対する意見を表明するのをとどめる要因と成り得ます..意見を否定または評価されるのが怖いのです」

男の子、エルサルバドル、FGD参加者

「それらの集まりで写真が撮影され、それがソーシャルメディアで悪用され、ネットいじめに遭うのを恐れて、参加しない子どももいます」

女の子、ウガンダ、FGD参加者

招集された会議への公平で包摂的な参加を保証するための財源が不足しているという意見も聞かれた。例えば、交通費等である。子どもの参加に充てられる財源の欠如や不足は、有意義で包摂的な参加を一層困難にする。

「地方自治体の財政難により、参加する機会を与えられない子どももいます...」

女の子、フィリピン、FGD参加者

全ての子ども、特に不平等や差別を強く受ける子どもの声が尊重されるのを保証することは、重大な試練である。障害を持つ子どもが直面する参加の障壁は、コンサルテーションの中で複数の子どもが特に懸念を示した問題である。

「聴覚障害や視覚障害がある子どもたちは、一般的に学校やコミュニティでの活動から除外されています」

女の子、ウガンダ、FGD参加者

「特にコミュニケーションを強化する必要があります。全ての子どもと思春期の若者は一人ひとり異なり、コミュニケーションの方法も違います。例えば、聴覚障害者や視覚障害者、また発話障害者もいます。彼らとのコミュニケーションを可能にし、参加を促す方法を考えなければいけません」

女の子、ペルー、FGD参加者



子どもが参加する会議が開催される場所への交通手段の確保が困難で高額になる場合があるために、地方の遠隔地に住む子どもにとって、参加が困難になることもあり得る。遠隔地に住む子どもは、サービスへのアクセスが限られており、インターネット環境も悪く、デジタル手段でつながりや参加を促進する機器を所有・使用していないことが多い。

「どこでもじゃないけど、一部の地方で自由な参加の障壁となっているのは、インターネットが普及していないことだと思う」

女の子、ペルー、FGD参加者

女の子や避難民の子ども、保護者の保護がない子ども、貧困層の子どもは、情報やリソース、機会へのアクセスが限られ、参加権の行使がほぼ不可能である。子どもは、これらの要素がさまざまな仕組みに参加するための子どもの選定にどう影響するかを特に懸念している。

「小さな集団だけでなく、特別な事情を抱える人びとにも配慮する必要があるため、全ての子どもとユースが参加すべきだと思います。障害者、男性も女性も含めた全員が参加すべきです」

男の子、ペルー、FGD参加者

子どもの変革へのビジョン

全ての子どもが有意義に参加できるように何を変える必要があるかについて子どもに尋ねたところ彼らは様々な提言を挙げた。

全ての国で、子どもは、自身や他の子どもが自信を持ち、参加できるように能力を強化させる重要性と、彼らが取り組む問題について、彼ら自身が十分に理解する必要性を強調した。また、彼らは、リーダーシップやコミュニケーション能力を高め、ビデオ会議でテクノロジーを活用するため、能力強化・スキル研修・メンター制度を求めた。多くの子どもは、これらの支援が、自身の主張を伝え、批判的思考力や自己表現力、自信を培うために不可欠であると感じていた。また、子どもの行動範囲を広げ、参加の仕組みへのアクセス性を高めるため、資金や移動手段の支援の強化も求めた。

「十分な知識に基づいて発言できるように、私たちは子どもとして、自身を守る様々な法律や政策に敏感にならなければなりません」

女の子、ケニア、FGD参加者



「私たちが参加する組織は、当局や会議の場で効果的に自己主張できるように、テーマに関する徹底的な研修やリーダーシップや演説のワークショップを私たちに提供すべきです」

女の子、ペルー、FGD参加者

また、子どもの参加に対する大人の意識・支援・支持の重要性も強調された。子どもは、参加権を含む子どもの諸権利およびそれらを保護することの有益性について、大人が理解を深める必要性を指摘した。そして、意思決定者がリーダーシップを振るい、子どもの意思決定への参加を支援・奨励するよう求めた。同時に、意思決定者自ら、様々な背景を持つ子どもに接するよう求めた。

「主要な当局者が現実を直に見て、子どもや思春期の若者と交流することで、現実を理解することが重要です」

女の子、ペルー、FGD参加者

子どもは、参加の仕組みのテーマと形式の両方を重視している。彼らは、自身の関心に合致したり、自身の権利・責任に関わる、あるいは子どもとその家族が直面する日常的な課題に関するテーマや議論の領域を優先したいという。また、物理・仮想の両空間で、子どもに配慮した子ども中心のアプローチや空間、そして決定事項に関する感想や経過報告の入手の重要性を強調した。

「既に話し合いの場は存在していますが、より建設的な制度と併用する必要があり、より体系的な報告と経過対応が求められます。」

提起される問題がいつも同じで、ユースの懸念と合わないこともあります」

女の子、インドネシア、FGD参加者

最後に、彼らは、子どもの参加が公平であることを保証することの重要性を強調した。彼らは、アイデンティティ等の子どもが排除されやすくなる要因に影響されず、全ての子どもが参加できるように、平等で差別のない機会を求めた。

加えて、子どもは、ワークショップやその他の場で彼らの意見を代弁する代表団を自由に公正に選出する等、代表者を選出するための公正なプロセスを求めた。

「障害を持つ子どもも参加を認められるべきです；彼らが話し合いの場から外されていると感じることがないように、彼らを包含すべきです。また、彼らの提案も、子どもに対する暴力に対処する政策に組み込むべきです」

男の子、ケニア、FGD参加者

「話し合いの場での、他の子どもを代表するメンバーを自由に公平に選ぶべきです。誰が話し合いの場に行くかを決めるのは先生です。でも、私たちは私たちの代表を自身で選びたいのです」

男の子、ケニア、FGD参加者





Save the Children

2

子どもの参加と保護

安全で倫理的な子どもの参加の実現には、子どもの最大の利益と幸福を第一に考え、全ての子どもが意見を述べ、彼らに影響する事柄や決定に関与することができる、安全かつ有意義で平等な機会と環境の創出が必要である。また、対面・オンラインの両形式で、子どもの参加型実践への参加に対するリスクを最小限にすることも必要だ。

子どもの参加と保護は相互依存しており、同時に考慮されるべきである。子どもを関与させる際には、彼らの安全と保護が最優先事項となる。これは、安全で包摂的な子どもの参加を、子どもの選定から参加後の参加者評価と経過措置まで、最高の実践水準を保つよう、慎重かつ詳細で厳格な計画と準備を求めている。



ChildFund

子どもが関わる催しの安全性の保障は、全ての組織・団体の義務であり、また、それらが安全基準を満たし、リスク管理をするためのリソースと能力を備えていることも義務である。

分析結果が示すもの

UNCRCの採択以来、多くの国が、国・地方レベルの統治に子どもの参加を組み込むための重要な行動を起こしている。だが、子ども自身の証言やその他の証拠から、彼らの意見を尊重される権利が制度的に保証されていないことは明らかだ。その実態は、子どもの参加は形式的・単発的なことが多く、脆弱な集団は排除され、その影響力は制限されることが多い¹⁶。

法律・政策・戦略・計画は、子どもの参加権を保証する上で重要な要素である。しかし、十分に持続的な資金なしには、子どもの参加の仕組みは効果的・包摂的に機能することができず、結果、子どもが意思決定に安全で有意義かつ倫理的に参加することはできない。

本書の分析は、子どもの参加の仕組みにどうリソースが配分されるかを理解することで、進展が認められる部分と依然ギャップが残る部分を明らかにすることを目指した。本分析の対象として選ばれた3カ国、エルサルバドル・ペルー・ウガンダはいずれも、子どもの参加の仕組みを導入している。そのため、子どもの参加に関する施策の進捗状況の政府を代表する

見解を提供してはいない。そうではなく、好事例を示す機会を提供し、公的意志決定における子どもの参加の制度強化の課題や可能性を明らかにするものである。

法律・政策

UNCRCの下、国家は、子どもに影響を与えるあらゆる事項について、子どもの意見が尊重される法律や政策を定める義務を負う。国連子どもの権利委員会は、子どもの参加を法律や政策に明記することは、子どもの意見が尊重される権利の行使に向けた重要な一歩であると強調している¹⁷。

これは、「子どもの権利の主流化」に関する国連事務総長ガイダンスノートでも明確に再度言及されている¹⁸。



分析対象の3カ国全てが、子どもの参加に関する規定を法律に盛り込んでいるが、その具体性の程度は国毎に違う。3カ国全てが、子どもの参加に関する国家政策・計画・戦略を有しており、各国の関連する法律や政策は、特定の子ども参加の仕組みについて言及している。

好事例は、子どもの参加を全てのレベルで制度化されるよう、その調整は主導当局が担当すべきであることを示している¹⁹。分析対象となった3カ国すべてにおいて、複数の政府機関と複数の政府レベルが子どもの参加に対する責任を担っている。調整に関する分析は本調査の対象外であったが、各国で子どもの参加のための主導機関が指定されている。

子どもの参加の仕組み

政府は、子どもの参加の促進のため、様々な仕組みやその他の取り組みを展開している。これには、子どもオンブズパーソン(子どもの権利救済機関)事務所、子ども・ユースコンサルテーションや議会、子どもに配慮した苦情や評価の制度、そして子どもに権利と責任に関する知識を与え、エンパワーメントすることを目的とする教育プログラム等が含まれる。

学校が生徒会や話し合いの場を導入し、学校の方針やカリキュラムに関する決定に生徒が関与する動きも加速している。様々な仕組みの有効性には差があるという証拠があるものの²⁰、概して、形骸化を回避するためには、参加プロセスと仕組みを一貫性があり、継続的なものにしなければならない²¹。

調査対象の3カ国全てで、子どもの参加の仕組みが確認されたが、その形式と構造は異なっていた。エルサルバドルとペルーは、代表者選出制度を通じて子どもと思春期の若者とコンサルテーションすることに重点を置き、地区・郡・地域・全国の各レベルで子どもコンサルテーションを設置している。この多段階構造により、地方での要望を地域および全国レベルの意思決定者に伝えることができる。両国とも、子どもコンサルテーション会は国の法律または政策に言及されているが、こうした参加の仕組みの設置・責任・構造・運営に関する詳細の度合いは国毎に異なる。

ウガンダでは、学校・地方・地区・地域・国レベルで部門横断的に、幅広い参加の仕組みが国の「子どもの参加戦略」で言及されている。



しかし、それらは地方・地域・国レベルで子どもの意見を反映させることを保証する明確な構造になっておらず、ばらばらで、短命になりがちだと批判されている²²。

予算

資金が利用可能であるかは、子どもの参加の仕組みを持続性を左右する重大な要素であることが判明している²³。子どもの参加の仕組みへの資金提供と予算決定の分析により、その仕組みの機能に影響を及ぼし、ひいては子どもが意思決定に有意義に参加する機会に影響を及ぼすいくつかの課題が明らかになった。政府の各レベルの機関の目的・優先行動・責任を定めた子どもの参加のための計画や戦略が設定されているにもかかわらず、分析された国家レベルの機関予算には、子どもの参加の仕組みの組織化の支援やその運営の保障のための予算配分が反映されていない。予算を細分化しなければ、子どもの参加に対する公的支出を特定・追跡することは困難である。

3カ国に共通する傾向として、子どもの参加のための予算は、広範な予算カテゴリーやプログラムに組み込まれていることが挙げられる。例えば、ペルーでは、子どもの参加のための資金は、教育省の予算では「教育における市民社会への参加強化」に、女性・弱者層省の予算では「女の子、男の子、思春期の若者の能力強化のための遊びを通じた介入と安全な空間」に組み込まれている²⁴。

調査対象国の準国家レベルでの子どもの参加への予算の規模の決定は、各政府レベルでの機関の数が多いこともあり、更に困難であった。統制の枠組みにより地方当局の子どもへの参加に対する責任が定められていても、全ての地方自治体が政策や計画においてそれを優先してはおらず、また、予算に可視化された子どもの参加のための割り当てが存在するわけでもない。ウガンダの場合、地方自治体の予算は中央政府からの優先目標に関連した交付金に大きく依存しており、その優先目標には子どもの参加は含まれない。こうした制約により、地方自治体の予算で子どもの参加のために特定の活動を設けることが制限される。

子どもの参加関連予算に関連する支出の種類分析は、リソースがどう使われているかを示唆する。3カ国全てで、支出の大半が「財およびサービス」であった。例えばペルーでは、支出の大部分が参加場所での飲食費であった。この結果は、子どもの参加のための資金が、子どもの参加の構造や仕組みを強化し、効果的に運用させるために使われていないことを示唆している。例えば、子ども・大人・公務員の能力開発、手段やツールの開発、情報共有、技術支援等、効果的で倫理的かつ有意義な子ども参加に不可欠な活動に対して予算が割り当てられているかを確認することはできなかった。



プラン・インターナショナル

調査対象国では、不十分で不適切なリソース配分が、子どもの参加の仕組みの適用範囲・機能・包摂性に影響を与えていると考えられる根拠がいくつかある。例えば、ペルーでは、様々な要因の中でもリソース不足が、一部の自治体が子どもコンサルテーション会を設置していないという事実に関係しているようだ。この適用範囲の制約は、特に地方自治体において、多くの子どもの参加する機会に影響を与えている。

予算を越えた課題

たとえ子どもの参加の仕組みが整い、運用するのに十分なリソースが存在しても、それらが粗悪な仕組みで、全ての子ども意見が尊重される有意義な機会を創出しない可能性もある。本書でコンサルテーションした子どもが強調したように、子どもの参加の仕組みやプロセスの存在だけでなく、その質も重要である。全ての子どもの参加は安全でなければならず（ボックス2を参照）、仕組み・空間・プロセスは、有意義で倫理的な参加を保証する形で設計・実施されるべきである（ボックス3を参照）。本調査で調査対象国での子どもの参加の仕組みの質・有効性・包摂性を評価することは目的外であったが、いくつかの洞察が得られた。

疎外されたコミュニティやアイデンティティに属する子どもの代表性の欠如は、エルサルバドルとペルーにおいて、主要な情報提供者(KI)が懸念事項として挙げており、子どもが表明した懸念とも一致した。参加の仕組みを利用する子どもの選出を規定する規制には、近年若干の改善がみられるが²⁵、参加に対し最も厚い障壁に直面する子どもは、依然参加率が極めて低い。エルサルバドルでは、障害のある子ども、労働に従事している子ども、移民の子ども、先住民の子どもなどが、子どもコンサルテーションに参加する可能性が低い²⁶。ペルーでは、KIが、全てのレベルの子どもコンサルテーションが政治的アクターに操作されずに情報を与えられ、また、代表者の選出が民主的で、代表性を備えるようにすることの重要性を強調した²⁷。

また、子どもの参加の質や影響力を疑問視する声もあった。ペルーでは、子ども議会は意思決定において依然、象徴的な役割を果たしているだけで、重要な役割を担ってはならず、参加の場は子ども主導や子どもに配慮した形ではなく、型にはまった大人主導で運営されているという認識がある²⁸。ウガンダでは、あらゆる状況における大人と子ども間の力関係の問題が、子どもが有意義に参加する上での主な障壁として際立っており、家族やコミュニティが子どもの参加を否定し、彼らの意見を考慮することを拒んでいる²⁹。

結社の自由を制限する措置が、子どもの参加にどう影響するかを示す例も挙げられた。これらの観察結果は、子どもの参加権に影響を与える幅広い傾向を示すものだ。世界各国の政府が公共空間の制限のために講じた措置は、子どもやユース主導の組織にとって特別に困難な状況を産み出し、子どもの市民権や自由を広く制限している³⁰。

これら子どもの参加の仕組みに関する広範な問題のいくつかは、コンサルテーション中に子どもが表明した懸念の一部と重なり、リソースの増強と適切な配分により部分的に解決できる可能性がある。例えば、地理的範囲の拡大の促進や、子どもの参加に対する財政的障壁の克服、または大人の進行役の能力開発への投資等である。だが、これらの調査結果は、子どもの参加に関わる社会規範や市民空間の状態を含めた政治・社会・文化的環境の重要性、および、子どもの参加の仕組みの設計やその仕組みで用いられる手段が、有意義で倫理的な参加を可能にするものであることの必要性を明示している。

事例研究1: ペルー

法的・政策的枠組み

ペルーは、女の子・男の子・思春期の若者に関する多部門国家政策(PNMNNA)を含む、子どもの参加に関する強力な法律や政策を採用している。PNMNNAでは、子どもや思春期の若者の参加に関する具体的目標として、「子どもや思春期の若者の日常生活に関連する様々な意思決定の場における参加を強化する」ことが掲げられており、PNMNNAは、それに即した予算プログラムを通じて実施され、その予算プログラムには規制枠組みが設けられている。

PNMNNAの実施には、女性・弱者層省が調整役となり、多くの国家機関が関与しているが、15歳以上の思春期の若者については、国家ユース政策の枠組みの中で、国家ユース事務局も彼らの参加を促進している。この構造は、他のセクターとの調整の効率性を低下させる可能性がある。

子どもの参加の仕組み

ペルーの主要な子どもの参加の仕組みは、地区・地方・地域・国家レベルでのコンサルテーション参加の場である「女の子・男の子・思春期の若者コンサルテーション評議会(CCONNA)」だ。CCONNAの役割として、公共政策の策定・規制提案に関するコンサルテーション・子どもが関係する公共政策に関する意見の表明・子どもの権利の尊重の監視等がある。CCONNAの運営は、州・地区・地域政府によって支えられている。CCONNAの多層構造は、地方の要望を地域、更には全国レベルの議論に伝えることを可能にしている。地方および地域レベルのCCONNAは、対話・討論・提案の場であり³¹、上位レベルへの参加を希望する地区レベルのCCONNAの代表で構成されている。CCONNAの全国会議は、全国レベルで子どもや思春期の若者に影響を及ぼす問題を優先し、公共政策の策定に反映させるための場である。

予算

PNMNNAの実施には複数の部門が関与し、各部門は、各機関の予算に子どもの参加のためのリソース分を確保しなければならない。機関予算の分析から、子どもの参加に関連するが、それに特化したものではない3つの項目が特定された(教育省予算の「教育における市民社会への参加強化」、女性・弱者層省予算の「女の子、男の子、思春期の若者の能力強化のための遊びを通じた介入と安全な空間」、地域レベル予算の「子どもと思春期の若者への支援」)。

これらの予算項目に区別がないため、子どもの参加に特化したリソース配分を特定することが困難である。だが、既存の情報から、子どもの参加に対する資金は、機関の予算の最小限の割合を占めるに過ぎないと言える。更に、子どもの参加に関連する予算は、主にCCONNAの参加場所における飲食物等の財やサービスへの支出に充てられているようだ。この支出構成は、リソースが機関の強化や公共政策に関する提唱活動に充てられていないことから、参加構造とその運営を強化する上で限界があることを示している。



プラン・インターナショナル

リソースの制約は、CCONNAの機能性・有効性・影響力に重大な影響を与える要因であるとみられる³²。準国家レベルでは、CCONNAの運営は限られており、CCONNAが結成されていない自治体もある。この適用範囲の制約は、特に地方自治体において、多くの子どもが参加する機会に影響を与えている。

事例研究 2: エルサルバドル

法的・政策的枠組み

エルサルバドルは、子どもの参加に関する数々の法律や政策を制定している。その中核となるのが、2023年に採択された「共に成長しよう」という法律である。この新法に基づき、エルサルバドルは新たな規制枠組みである「幼児・子ども・思春期若者の包括的保護国家システム」の実施を開始した。

「共に成長しよう」法は、幼児・子ども・思春期の若者を優先し、彼らにリソースを提供する必要性を強調している。同法は、子どもが関わる司法手続きと保護に関する決定の両方において、子どもの参加を保証する仕組みを確立した。また、市町村やコミュニティレベルにおける子どもの参加の仕組みを示し、様々な組織の役割と機能を定義している。「共に成長しよう」法は、エルサルバドルの保護制度が、子どもの参加の仕組みと資金確保に必要な規制と規範的機関を定義する機会を提供している。

子どもの参加プログラムと仕組み

エルサルバドルの主要な子どもの参加の仕組みは、子ども・思春期諮問コンサルテーション会 (CCNA) である。CCNAは、子どもと思春期の若者とのコンサルテーションを促進し、代表制プロセスを通じて彼らの意見を意思決定者に伝えることを目的とする。CCNAは「共に成長しよう」法で言及されているが、同法ではこの参加の仕組みの形成・責任・構造・運営についての詳細は規定していない。

エルサルバドルの子どもの参加の第2の仕組みはユースユニットである。ユースユニットの成果として挙げられたものの一つは、子どもの人権基盤の構築にむけたコンサルテーションプロセスである。

教育部門は、子どもの教育を受ける権利の行使力強化のために尽力してきた。2020年の全国調査では、3分の1超の子どもとユースが、教育部門が最も参加度が高い場であると回答した³³。

子どもの参加のための予算

予算分析から、教育省・科学技術省、人権擁護司法長官、幼児・子ども・思春期の若者のための国家会議の予算の関連目標において、子どもの参加のために予算を使う余地があることが判明した。しかし、子どもの参加に特化したリソースの配分に関する詳細は入手できず、関連する目的に配分されたリソースだけが把握できた。確かなことは、子どもの参加に関連する目的のための予算配分は非常に限られており、財やサービスの購入に支出が集中しているということである。



事例研究3: ウガンダ



法的・政策的枠組み

ウガンダは、子どもの参加に関する法的・政策的な枠組みを拡充し、子どもの参加権の強化に向けた重要な一歩を踏み出した。国家子ども政策および国家子どもの参加戦略(NCPS)は、ウガンダの取り組みの基盤であり、子どもの参加の実現に向けた明確な目標・目的・成果が掲げられている。だが、この戦略は体系的に監督・評価されていないため、戦略目標に対する進捗状況を判断することはできない。

ジェンダー・労働・社会開発省(MGLSD)の調整と指導の下、幅広い政府機関が子どもの参加に責任を負う。MGLSDには、国内の子どもの参加状況の追跡・助言・監督・調整を行う国家子ども局(NCA)が設置されている。

子どもの参加プログラムと仕組み

NCPSは、学校・地方・地区・地域・国レベル、および部門横断的に、幅広い包括的な子どもの参加の仕組みを定めている。それらの仕組みのうち、いくつかが実際に実施されているかは不明だが、成果はいくつか確認されている: 7つの地区の40校で子どもの権利クラブが結成されたこと、子どもの権利に関する管理能力の向上、アフリカの子どもの日の記念行事の開催、9つの特定地区における子どもの問題への対応状況を監視する「子どもの権利スコアカード」の製造等である³⁴。

しかし、ウガンダでの子どもの参加は、依然、ばらばらで一時的な取り組みであり、子どもの意見が地方・地域・国レベルで反映されるのを保証する、明確に構造化された子どもの参加の仕組みが存在しないことを示唆する証拠がある³⁵。

予算分析

NCPSは、政府は教育・保護・保健・社会開発等の主要部門が、子どもの参加のための十分なリソースを充当するようにさせるべきだと主張している。だが、国家・準国家予算において、子どもの参加のための特定の介入策に明確かつ十分な予算配分を提示することは依然、課題である³⁶。

NCAは、子どもの参加の追跡・助言する責任を担う主要機関であるが、その組織予算内に子どもの参加のための具体的なリソース配分に関する詳細は示されていない。また、2023/24年度予算にて子どもの参加関連予算は、前年度と比べ大幅に削減されている³⁷。

また、準国家レベルの予算にも、子どもの参加のための特定の予算配分は設定されていない。地方自治体の予算は、中央政府からの優先目標に関連した交付金に大きく依存しており、その優先目標に子どもの参加は含まれていない。これらの制約により、地方自治体の予算編成において、子どもの参加のための具体的な活動が組み入れられることが制限されている。

有意義で倫理的な子どもの参加とはどんなものか

国連子どもの権利委員会は一般見解第12号において、効果的で倫理的かつ有意義な子どもの参加のための9つの基本要件を提示した³⁸。

子どもの参加は

- 1) 子どもに対し、自由に意見を表明する権利と、意見が正当に重視される権利について、透明性が高く、有益で、多様性に配慮し、年齢に適した情報を十分に提供すること
- 2) 子どもが強制されることがなく、いつでも参加を終了できるような自主的なものであること
- 3) 子どもの意見を尊重すること
- 4) 子どもの生活・経験・知識・能力に関連していること
- 5) 子どもに優しく、子どもが十分に準備できるよう、十分な時間とリソースを提供すること
- 6) 包摂的であり、疎外された子どもの参加を奨励し、差別を避けること
- 7) 大人に研修を施すことで、子どもの参加を促すスキルを身につけさせ、彼らに支えられること
- 8) 安全確保とリスクへの感度を高め、児童虐待や搾取、その他参加による負の影響を最小限に抑えるためにあらゆる予防措置を講じること
- 9) 説明責任を持ち、経過措置と評価を行うこと



子どもの参加の仕組み の主要要素



子どもの参加を既存の構造や制度に組み込むことは、子どもの権利を実現するための環境を整える上で重要な要素である。公平で包摂的な子どもの参加は、全ての子どもの全ての権利が代表されることを保証する。子どもの参加が、不定期またはその場限りの取り組みではなく、統治や意思決定の構造の持続的かつ不可欠な要素である場合、子どもは自身に影響する全ての事柄について意思決定の場に参加できる。制度に子どもの参加を組み込むことは、彼らの参加権が政策や統治における付随的または代替可能な要素ではなく、守られ尊重されるべき基本的権利であるという明確な意思表示とみなされる³⁹。

また、子どもの参加の仕組みを効果的かつ継続的に機能させるために、十分に持続可能な投資も必須である。更に、子どもの参加が有意義で包摂的なものとすべく、義務を負う者は、リソースの配分方法にも注意を払わなければならない。それには、多くの子どもの参加を阻む障壁への対処、子どもの参加への支援の保証、意思決定者を含む大人のスキルと能力の強化等が含まれる。

本セクションでは、子どもの参加が現在、法律・政策・プログラム・予算にどう組み込まれているかの分析と事例を基に、子どもがどう参加したいと望み、どんな障壁を経験しているかに関して子どもの洞察を活かしながら、国家が子どもの有意義で包摂的な参加を保証するために整備すべき中核的な制度的要素を提示し、政府予算内に子どもの参加を総合的に統合するための指針を提示する。

法的・政策的枠組み

子どもの参加権は、子どもの結社・平和的集会・表現・情報へのアクセス権を付与・擁護する、国家（および該当する場合には、準国家）の法的・政策的枠組みにおいて保証されなければならない。法律と政策は、子どもの参加の仕組みの形式・構造・運用・評価を規定し、子ども参加の構造を全てのレベルで開発・強化する、子ども参加に関する国家戦略や行動計画によって支えられるべきである。

これらの構造や仕組みには、委員会・子ども議会・集会・生徒会・オンラインプラットフォーム等が含まれ、様々な子どもの参加の機会や、子どもの声を意思決定者に届ける経路を確立し、多様な子どもがアクセスできることを保証すべきである。

「特に、様々なレベルの幅広い利害関係者や、州・中央政府との参加型コンサルテーションの場をより多く設ける必要があります」

男の子、ケニア、FGD参加者

予算が明確に示されたプログラムの枠組み

子どもの参加に予算が充てられるよう、法的/政策的な枠組み・戦略・計画を明確なプログラムの枠組みに反映させなければならない。これは、プログラムの戦略目標と明確な予算枠を持つプロジェクトと連動させるべきである。様々なレベルでの参加を優先させるために、十分な予算を割り当てる必要がある。

それらのプログラムへの資金提供は、予算サイクル全体を通じて追跡すること。予算が十分に活用されなければ、たとえ十分な資金が割り当てられても、不十分な結果になり得る。資金が子どもの生活に変化をもたらすプログラムに投入されていることを確認するため、その効果を評価すること⁴⁰。

特定の差別化された活動を伴う予算

子どもの参加を支援するための資金は、予算分類システム内で明確に区別され、子どもの参加のためのプログラム枠組みおよび予算原則に明確に紐づけられていなければならない。これは、政府が他の予算項目や予算コードに沿って、子どもの参加に関する予算配分や支出を管理するための基礎となる。



戦略目標を達成するための活動が特定の予算項目や予算コードに含まれずに一般項目として追加されたり、包括的な管理単位に含まれている場合、子どもの参加に対する支出の効果や効率性の追跡は非常に困難である。これは特に地方自治体レベルで多くみられ、子どもの参加が優先されていない場合、予算に子どもの参加のための活動や割り当てが可視化されることは見込めない。「子どもの参加のための予算の構成要素」は、有意義で包括的な子どもの参加を支援するために必要な活動や予算の割り当ての例を示している。

全てのレベルの当局間の優先順位付けと調整

子どもの参加の仕組みや構造の実施とリソースの確保には、予算削減や緊縮財政から予算配分を保護することを含め、政府の全てのレベルで子どもの参加のための予算編成と計画を優先させるという、政府の主要な意思決定者による徹底した取り組みが求められる。

成功を収めるには、指名された主導機関のもと、国から地方自治体レベルまで効率的で十分に調整された制度的な関与、各関連省庁の利害関係者の積極的な関与、国および地方自治体の行政官・技術チーム・市民社会組織・民間部門・子ども自身の関与も必要である。

運用化のためのプロセスと能力

仕組みや構造は重要ではあるが、それ自体は子どもの参加を包摂的で有意義なものにするのを保証するものではない。子どもの参加を促進するプロセスもまた重要である。プロセスは、子どもに配慮した、子ども主導の手段で、入手しやすく理解しやすい情報を共有し、技術的支援を提供し、参加への障壁が厚い子どもも含めた全ての子どもとの交流や世代間対話を促進するために、利害関係者の能力を育成するものでなければならない。これらの活動に

予算が確保されなければならない(「子どもの参加のための予算の構成要素」を参照)。

「組織は...私たちが当局や会議の場で効果的に主張できるよう、私たちにテーマに関する徹底的な研修やリーダーシップや演説のワークショップを提供すべきです」

女の子、ペルー、FGD参加者

4

子どもの参加の資金援助

国内リソースの動員は、子どもとその参加に対する投資の最も信頼性が高く、持続可能で、責任を現地に求められる方法である。政府予算の資金は一般的に、国内とドナーのリソース、市民社会、民間部門、多国籍開発銀行の助成金または融資、あるいはこれらの組み合わせ、もしくは混合ないし革新的な資金調達によるものである。

子どもの有意義で倫理的な参加の実現には、政府からの献身的な政治的・財政的支援から成る持続可能な資金源が必要である。

子どもの参加権とより全般的な子どもの権利の実現には、中核的な2つの要素が不可欠だ。

- 全ての省庁と政府の全てのレベルにおいて、子どもとその参加を明確に優先すること
- 低・中所得国でこれらのリソースが着実に増加すること

累進課税は、国内で子どもや家族が直面する不平等に対処する手段であり、より公平で包摂的な子どもの参加を保証するための財源を支えることができる。税制と税務行政の改革と強化に向けた取り組みは、子どものための手堅い予算を創出する上で鍵となる要素である。

政府開発援助(ODA)は、多くの国、特に低所得国や経済が脆弱な国にとって重要な国際的な資金源となっている。

子どもの権利を実現し、ODAを含む公的資金に関する国際的な公約を達成し、拡大するためには、国際的な公的資金の量・質・影響力を高めることが急務である。ODAは、その影響力を熟慮して支出され、子どもの参加と全般的な子どもの権利のために、子どもを中心に据えた財政・投資政策を現地が主導できるよう、その能力の育成・強化に貢献する形で拠出されなければならない。

子どもの参加のための予算の構成要素

子どもの有意義で倫理的な参加の権利を実現するには、包括的な介入が必要であり、その介入は、国・省庁/地域・地方の各レベルの政府予算に反映されるべきである。予算には、子どもの参加のための介入に充てる予算は、「戦略的」「動員」「管理」の3つの分類で計上すべきである。この3つの分類は、政府予算に子どもの参加を全体的かつ総合的に組み込むための有益な指針となる。

戦略的要素

当該の介入は、各国の法的/政策的枠組み・戦略・計画と整合性を保ちつつ、子どもの参加構造を促進・強化することを目的とする。

当該構成要素に該当する考えられる介入例

- 全てのレベルにおける子どもの参加構造の開発・強化
- 保護方針や手続き、リスク評価等、子どもの参加の仕組みの運用のためのツールや手段の開発
- 差別や不平等の影響を最も受ける子どもを包摂するための戦略の開発

動員要素

当該の介入は、子どもの参加権の行使を支援し、意思決定者やコミュニティの子どもの参加の重要性に対する理解を促進し、有意義な子どもの参加を支援・促進する大人の能力を強化することに貢献する。

当該要素に基づく介入は、子どもによって優先づけられた。考えられる例

- 子どもの権利・法律・政策に関する子どもが理解しやすい内容の情報の開発
- 有意義な子どもの参加のための場や機会を創出・促進するよう、公務員などの意思決定者・教師・宗教指導者・保護者を含む大人の能力の強化
- 子どもの参加の重要性に関する啓発キャンペーン

管理要素

本要素は、子どもの参加の仕組みが包括的、利用可能、かつ有意義な方法で機能することを保証するために必要なサービス、物資、設備の提供に関連する費用に関するものである。

当該構成要素に該当する考えられる介入例

- 包括的な参加を支援するデバイスやテクノロジー、通訳サービス等、設備やサービスへの資金援助
- 交通費・保険料・宿泊費
- 子どもの視点やニーズを踏まえた物理的な会議スペースの提供または改善

提言

1. UNCRCに明記の通り、子どもの意見が尊重される権利、および公民・政治的権利を保証する法的・政策的枠組みを強化すること

子どもに影響を及ぼす問題で、子どもの参加権を明確に認める法律を制定・施行することが不可欠である。子どもの参加は、憲法で明記・統合され、子どもの権利の実現を支援する全般的政策、または子どもの参加に特化した特定の国家政策/戦略を通じて義務づけられることができる。法律や政策は、子どもの参加の仕組みの形式・構造・運用・評価を明確に定めるべきである。

広い視点では、政府は、平和的な集会・結社・表現の自由や情報の入手を求める権利等、子どもの公民・政治的権利を制約する制限的な法律や規制措置を撤廃すべきである。

2. 公平で包摂的な子どもの参加の構造と仕組みを確立・制度化すること

あらゆる多様性を持つ子どもが、様々な場面で意見・提案・懸念を表明できる、公的かつ包摂的な構造と仕組みを確立すべきである。これは、地元レベルの子どもの話し合いの場、子ども議会、生徒会等、物理的な場を設けるだけでなく、オンライン参加のために子どもに配慮した仕組みを整えることも含むべきである。これらの仕組みは、子ども主導で、公平・非差別的で、必要な場合に、子どもの意見を代表する代表者を公正に選出できなければならない。これにより、アイデンティティやコミュニティが参加の障壁となっている子どもも含め、全ての子どもが参加できるようになる。

政府は、子どものオンブズパーソンや専門委員等の独立した人権機関の設置をはじめ、効果的な子どもに配慮した苦情処理の仕組みを確立すべきである。

政府は、子どもの参加を国際的に支持し、地域および国際機関が子どもの参加構造を構築・資金提供するよう促すべきである。

3. 政府の全てのレベルと部門において、子どもの参加の仕組みに投資すること

子どもの参加の仕組みの有効性と継続的な機能性を保証するために、十分に持続可能な投資が必須である。子どもの参加を支援するための資金は、予算分類システムの中で明瞭に可視化され、区別されなければならない。

子どもの参加を有意義で包摂的なものにするには、義務を負う者もまた、リソースの配分方法に気をつけなければならない。つまり、子どもの参加のための予算を多くの子どもの参加を阻む障壁の解消に充て、また、これまで参加の機会を得ることができなかった子どもの参加を実現するためのリソースを配分するのを保証しなければならない。

4. 意思決定に参加するための子どもの能力・自信・知識の強化に取り組むこと

全ての子どもを意見を表明するのに必要なスキル・知識・自信を身につけるよう支援し、子どもが効果的な参加に必要な情報を提供されるのを保証することは、重要な前提条件である。国のカリキュラムの一つとして子どもの権利に関する教育を導入し、生徒会等の学校基盤の参加の仕組みを確立すべきであるとともに、子どもの能力強化を意図した介入策に資源を割り当てるべきである。

5. 子どもの有意義で倫理的な参加を促し、可能にする大人の能力と意欲を支援すること

子どもと意思決定者との直接的な交流の実現を含め、子どもの声を反映させることの重要性を意思決定者に認識させ、子どもと関わる大人のスキルと能力を強化する研修を提供することは、子どもの意見が尊重されるのを保証するために不可欠である。

子どもの参加への障壁を維持させる大人の認識を変化させ、そして、子どもの意見を尊重する文化を創り出すことに注力すべきである。これは、子どもの参加の重要性を理解し、子どもに配慮した形で子どもと有意義に関わり、子どもが自己表現を恐れず行える環境を整備するよう、大人への支援を含む。

添付資料: 調査方法

本ポリシーブリーフは、2つの補完的なデータ収集・分析方法に基づく:

本書の作成のため、7カ国154人の子どものコンサルテーションが実施された。コンサルテーションは、エルサルバドル、インドネシア、ケニア、ペルー、フィリピン、セネガル、ウガンダのJoining Forces機関の各国チームによって実施された。12~17歳の子ども10~12人による2つのFGDが、7カ国全てで実施された。グループは、地方や都市部の子ども、参加経験の異なる子ども、障害を持つ子どもなど、様々な背景を持つ女の子と男の子で構成された。インドネシア以外の国では、グループはジェンダー別に分けられた。

活発で創造的で包摂的な議論を促すために、子どもに配慮した様々なツールや活動が採用された。子どもは、自身が関与する仕組み・希望する参加方法・直面し得る参加への障壁・参加に関する現状改善のために提案する解決策や行動に関して、様々な誘導的質問を受けた。

全ての子どもにコンサルテーションの目的を説明し、参加への同意を求めると同時に、保護者のインフォームド・コンセントも得た。コンサルテーションは、参加者の安全・権利・尊厳・幸福を保証する倫理的調査指針に従って実施された。

子ども参加に関する法的・政策・予算分析は、子どもとのコンサルテーションが実施された3カ国(エルサルバドル、ペルー、ウガンダ)で実施され、子どもの参加が実際にはどう予算化されているかを明らかにし、好事例を挙げ、

ギャップや課題を特定することを目的とした。国は以下の基準に基づいて選定された。

- 子ども参加に関する法的・政策的な枠組みの有無
- 子ども参加に伴う政府の費用や予算に関する情報の有無
- 子ども参加の仕組みが確立・概説されている

分析は、各国の公務員やNGO職員へのインタビュー、オンラインの公式統計(入手できた場合は国家・準国家で承認された予算)、法的・政策的枠組み、二次文献等、各国の様々なデータソースに基づき、行われた。分析は国家と準国家レベルで行われ、1)法律・政策・公共計画の分析、2)子どもの参加構造の分析、3)各国の政策的枠組みと子どもの参加構造に基づく予算分析、が含まれた。

制限事項として、予算の細分化や詳細データの欠如により、国・準国家レベルの双方で、詳細なコスト分析や、子どもの参加に対する公的支出の特定・追跡を行うことが不可能であった。また、規範・政策枠組みの実施状況に関するデータや報告書も欠如していた。



脚注

- ¹ L. Lundy, 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Educational Research Journal*, 33:6, 2007, 927-942.
- ² R.S. Foa, A. Klassen, D. Wenger, A. Rand, A. and M. Slade. 'Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect?' 2020, *Youth_and_Satisfaction_with_Democracy-lite.pdf* (cam.ac.uk).
- ³ 例えば、以下を参照のこと: Joining Forces, 'Joining Forces for Africa Summary Report', 2023, *Final-Evaluation-Summary-Report-October-2023-1.pdf* (joining-forces.org); Joining Forces, 'Joining Forces for Africa Project Thematic Review: Joint national level advocacy to change or approve laws and policies', 2023 *JOFA-Project-THEMATIC-REVIEW-Joint-national-level-advocacy-to-change-or-approve-laws-and-policies-1.pdf* (joining-forces.org), European Commission, *Study on child participation in EU political and democratic life*, 2021, Microsoft Word - *Child Participation Final Report Revised 28.04.2021 FINAL.docx* (europa.eu)
- ⁴ ペルーの子どもコンサルテーション会参加者
- ⁵ 本ポリシーブリーフでは、UNCRCで定義された18歳未満の年齢層を指すために「子ども」という用語を使用する
- ⁶ UNCRC第12条では、子どもの意見が尊重される権利を基本原則として定めている
- ⁷ Joining Forcesは、子どもの参加について、「締約国は、子どもが...子どもの年齢と成熟に応じて、子どもに影響を与えるあらゆる問題について、自身の意見を自由に表明する権利を保障すること」とするCRC第12条に則り、定義している。それは、子どもの有意義かつ倫理的な参加のための9つの基本要件に関する子どもの権利委員会の一般見解第12号の指針を支持している。
- ⁸ L. Lundy, 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Educational Research Journal*, 33:6, 2007, 927-942.
- ⁹ F. Gottschalk and H. Borhan, *Child participation in decision making: implications for education and beyond*, 2023, *a37eba6c-en.pdf* (oecd-ilibrary.org)
- ¹⁰ R. A. Hart, *Children's Participation: From tokenism to citizenship*, Innocenti Essay, no. 4, 1992, International Child Development Centre, Florence
- ¹¹ G. Lansdown G, *Children Participation in Democratic Decision Making*, 2001, UNICEF Innocenti Insight 6, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight6.pdf>
- ¹² R.S. Foa, A. Klassen, D. Wenger, A. Rand, A. and M. Slade. 'Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect?' 2020, *Youth_and_Satisfaction_with_Democracy-lite.pdf* (cam.ac.uk).
- ¹³ Joining Forces Alliance, 'We are Talking, are you Listening', 2021, https://joining-forces.org/wp-content/uploads/2021/01/policy_brief-We_re_Talking-Are_You_Listening-EN.pdf
- ¹⁴ Save the Children, 'The Right of children to participate in public decision making processes, 2020, The Right of Children to Participate in Public Decision-Making Processes | Save the Children's Resource Centre
- ¹⁵ UNCRC第4条および一般見解19
- ¹⁶ UNICEF, *Child participation in local governance: a UNICEF guidance note*, 2017, *UNICEF-Child-Participation-in-Local-Governance.pdf*
- ¹⁷ UN Committee on the Rights of the Child, 'General Comment No.12: The right of the child to be heard' 2009. CRC/C/GC/12 at para.49
- ¹⁸ UN Secretary General, 2023, *Guidance Note of the Secretary-General on Child Rights Mainstreaming*, July 2023
- ¹⁹ G. Lansdown, 'Every Child's Right to be Heard: A Resource Guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No.12', 2011
- ²⁰ 例えば、ユースコンサルテーションは多くの場面で、ユースの地域レベルでの政策策定や決定への関与を可能にしてきたが、ユース議会の政策策定への直接的な影響力は概して小さい。以下を参照のこと: M. Collins, A. Augsberger & W. Gecker, 'Youth Councils in Municipal Government: Examination of Activities, Impact and Barriers', *Children and Youth Services Review* 65, 2016: 140-47, <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2016.04.007>; M. Shephard & S. Patrikios, 'Making Democracy Work by Early Formal Engagement? A Comparative Exploration of Youth Parliaments in the EU', *Parliamentary Affairs* 66:4, 2013: 752-71: <https://doi.org/10.1093/pa/gss017>
- ²¹ UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No.12: The right of the child to be heard*, 2009, CRC/C/GC/12 at paras.132-133
- ²² SWSA, 'The State of the Ugandan Child: an analytical overview', <https://swsa.mak.ac.ug/reports/state-ugandan-child-analytical-overview> (accessed 11th March 2023)
- ²³ Save the Children, 'The Right of children to participate in public decision making processes, 2020, The Right of Children to Participate in Public Decision-Making Processes | Save the Children's Resource Centre
- ²⁴ ペルーの公共部門予算法2023(31639)
- ²⁵ 2023年、ペルーではCONNAの選挙に関する新たな規定が導入され、移民、8歳以上の子どもと思春期の若者を含めることが明記された
- ²⁶ Observatorio de la niñez y adolescencia, 'Balance de la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia 2021 - 2022', 2022, <https://observatoriodelaninezadolescencia.org/wp-content/uploads/2022/11/BALANCE-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-2022.pdf>
- ²⁷ ペルーのJoining Forces機関の職員とのKIインタビュー



脚注

²⁸ ペルーのJoining Forces機関の職員とのKIインタビュー

²⁹ FGDの女の子、ウガンダ。子どもコンサルテーション

³⁰ Plan International, 'How to better support children and youth affected by shrinking civic space: approaches to navigate risks with young activists', 2021, policy-brief3-children-youth-and-civic-space-eng.pdf (plansverige.org)

³¹ FGDの女の子、ペルー。子どもコンサルテーション

³² 機関および市町村/地区の予算分析に基づく推論

³³ Save the Children, 'Young Voice El Salvador survey report'. 2020, https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/informe_young_voice_el_salvador.pdf/

³⁴ <https://mglsd.go.ug/national-children-authority/> (accessed 15th November 2023)

³⁵ SWSA, 'The State of the Ugandan Child: an analytical overview',

<https://swsa.mak.ac.ug/reports/state-ugandan-child-analytical-overview> (accessed 11th March 2023)

³⁶ SWSA, 'The State of the Ugandan Child: an analytical overview', <https://swsa.mak.ac.ug/reports/state-ugandan-child-analytical-overview> (accessed 11th March 2023)

³⁷ Uganda Government; Approved National Budget Estimates 2023/2024.

³⁸ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No.12: The right of the child to be heard, 2009, CRC/C/GC/12. See also Save the Children, 'The Nine Basic Requirements for Meaningful and Ethical Children's Participation', 2021, Microsoft Word - Basic Requirements-English-Final.docx (savethechildren.org.uk)

³⁹ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No.12: The right of the child to be heard, 2009, CRC/C/GC/12

⁴⁰ 政府監査の年次監査総監報告は、実際の支出内容を概説しており、実際の支出を追跡する上で有用なリソースである



Save the Children

「子どもたちを議論の場に: 子どもの参加する権利への投資」は、Joining Forcesの成果物である。

Joining Forcesは、子どもの権利を保障し、子どもに対する暴力の根絶のために活動する6つの大規模な国際NGOの連合である。

本ポリシーブリーフの策定は、Save the ChildrenのAmanda BrydonとAlison Wrightが主導し、

表紙写真: プラン・インターナショナル

Joining Forcesの全機関とJoining Forces事務局の支援を受けて行われた。分析は、独立コンサルタントのLudmila Santa Cruzにより実施された。

エルサルバドル、インドネシア、ケニア、ペルー、フィリピン、セネガル、ウガンダのJoining Forces機関の各国チームには、子どもとのコンサルテーションを円滑に実施してくれたことに感謝したい。そして何よりも、時間を割いて意見や経験を共有してくれた子ども一人ひとりに感謝したい。



JOINING FORCES
For All Children

ChildFund
Alliance

