

行政と子ども

—子どもの参加するまちづくり—

久谷 明子

大阪市立大学大学院経営学研究科客員研究員

はじめに

まちづくりとは、その町や地域で暮らす人々のニーズを汲み取り、より魅力的で住み心地のよい場所とする取組みであると考えますが、個々の住民や地域ごとの価値観が多様化する中、行政のみで人々のニーズに的確に応えることは困難である。

これからのまちづくりにおいては、様々な主体が、その地域の特性に応じて多様な連帯協力を展開させながら、新たな価値を創造することが重要である(新川 2013)。その際、子どもについても、まちを担う主体の一つと位置付けることで、まちづくりに大人にはない視点を取り入れられるとともに、住民としての参加意識を育成することが期待できる。実際、

くや あきこ

大阪市立大学大学院創造都市研究科創造都市専攻博士(後期)課程修了。博士(創造都市)。専門分野は、子ども参加、子ども支援、子ども政策。大阪市役所勤務、大阪市立大学都市研究プラザ若手特別研究員を経て、現職。常磐会学園大学兼任講師(非常勤)。

論文に、「子どものまちづくり参加と意識する場所の拡がり—宝塚市子ども委員会の取組みの分析から—」(『地理学評論』92(5)、2019年)、「子どものまちづくり活動を通じた活動場所の拡大と世代間交流—こうちこどもファンドを事例に—」(『都市地理学』13、2018年)・、地域を意識したこども審査員の審議と異年齢での取組効果—こうちこどもファンドの審査の分析を中心として—」(『こども環境学研究』14(2)、2018年)など。

まちづくりに関する意見や提案の機会を得た子どもたちが、提案に至る学びのプロセスの中で、自分たちのまちとして意識していくことが示されている(久谷 2019)。

本稿では、こうした課題認識のもと、関西圏の自治体が実施している子ども参加型のまちづくりの取組みを通じて、自治体が子どものまちづくり参加を支援することの効果や意義を考察する。

子ども会議の概要

ここでは、条例に基づく事業として継続性が担保されている「宝塚市子ども委員会」、「せんなん子ども会議」及び「奈良市子ども会議」について概観する¹。(現在、新型コロナウイルス感染症の影響により、各自治体とも取組みの中止やリモート会議などによる代用がなされているため、本稿では2019年度までの活動状況に基づき論じている。)

子ども参加の仕組みを自治体が支援するには、①参加に必要な情報の提供・共有、②参加を支援する身近な人間関係やファシリテーターの整備、③参加主体の形成を促進する制度的な模索²が必要と考えられている(喜多 2004)。加えて、④異年齢での継続的な取組みは活動の効果が高いため(久谷 2018)、これら4つの観点から子ども会議の特徴をまとめた(表1)。

宝塚市子ども委員会は、小学5年生から高校3年生までを対象とし、当該子ども委員たちにより、話

表1 子ども会議の仕組み

		宝塚市子ども委員会	せんなん子ども会議	奈良市子ども会議
制 度	根拠規定	宝塚市子ども条例	泉南市子どもの権利に関する条例	奈良市子どもにやさしいまちづくり条例
	活動スタイル (2019年度)	提案型：首長あて意見書提出 7月～11月実施（全7回）	活動型：首長あて活動報告・意見交換 5月～3月/月1回土曜実施（全11回）	提案＋活動型：首長あて意見書提出 7月～8月実施（全6回）＋12月
	担当部署	子ども未来部 子ども家庭室 子ども政策課	教育委員会 教育部 人権教育課	子ども未来部 子ども政策課
関 係	支援する体制	ファシリテーター（専門家）、 大学生（サポーター）、市職員	市職員（教育指導主事/小・幼） 大人サポーター	ファシリテーター（専門家） 大学生（サポーター）、市職員
	身近な人間関係 をつくる仕掛け	アイスブレイキング	アイスブレイキング	アイスブレイキング
情 報	参加するための 情報	学校をはじめとする市内関係機関へ の案内	学校をはじめとする市内関係機関へ の案内	学校をはじめとする市内関係機関へ の案内
	活動のための 情報共有	ファシリテーターの活用 関係部局や機関からの情報提供	関係部局や機関からの情報提供	ファシリテーターの活用 関係部局や機関からの情報提供
	活動の可視化	委嘱式、意見発表会	意見報告会、地域団体等での発表	意見報告会
メン バー	対象年齢	公募/小学5年生から高校生	公募/小学4年生～18歳 (2017年度：小5→小4変更)	公募/10歳から17歳(4/1現在)
	継続参加の有無	継続的な参加が可能	継続的な参加が可能	継続的な参加が可能

注1：2020年度以降は、新型コロナウイルス感染拡大防止の対応として、活動の中止やリモート会議などによる代用がなされているため、2019年度までの活動状況とする。

注2：新しく事業を実施するには、まずは制度設計が必要なため、はじめに「制度」を取り上げる。次に、制度を運用する「関係者」、必要な「情報」のあり方、最後に参加する「メンバー」について示した。

出所：筆者作成による。

し合いや施設見学、市の担当部局等へのヒアリングなどが行われ、最終的に自分たちの提案をとりまとめ、市長に意見書として提出する。その意見書に対し、市の担当部署は回答書を作成し、その後の対応状況を報告書として公開している。子どもたちの提案には、市の事業として実施されたり改善が図られたものがあり、子どもによる「提案型」の取組みと位置付けることができる。

せんなん子ども会議は、小学4年生から18歳までを対象とし、概ね月1回のペースで会議を開催し、年度末に、市長に対して1年間の活動内容を報告し、意見や提案を行う。会議では、子どもの権利についての学習や、イベントや活動の企画・運営などを実施する。また、市から子ども会議への依頼という形で活動が提案されることもあり、子どもたちは公園整備や地域団体の行事に関わってきた。こうした取組みは、外部有識者で構成される市の附属機関³から、活動参加型の居場所としての機能

と役割を果たしてきたと評価されており、「活動型」の子ども会議といえる。

奈良市子ども会議は、10歳から17歳までを対象とし、夏休み期間に開催される。二人のファシリテーターが子どもたちの議論を支え、市職員が議論のための情報提供を行う。子どもたちは、市から依頼されたテーマに沿って複数の提案を検討し、意見報告会で市長にプレゼンテーションを行う。2019年度からの取組みでは、市に採用された提案を、翌年度に子どもが中心となって実現することを目指しており、提案から実施までを含む「提案＋活動型」の子ども会議と位置付けられる。残念ながら、2020年度はコロナ禍の影響により当初案の実現は中止された。

取組みによる効果①(子どもの育ち)

いずれの事例でも、子どもたちは、まちを良くした

表2 2018年度に参加した子どもたちの参加回数

		宝塚 (第7回)	泉南 (第6回)	奈良 (第4回)	計 (人)	(%)
参加回数	1年目	3	33	11	47	47.9
	2年目	4	20	4	28	28.6
	3年目	3	5	4	12	12.2
	4年目	2	2	1	5	5.1
	5年目	2	1	—	3	3.1
	6年目	2	1	—	3	3.1
	7年目	0	—	—	0	—
計 (人数)		16	62	20	98	—

注：せんなん子ども会議は、年度当初の登録者数である。

出所：各自治体提供資料により筆者作成。

いという思いと、様々な人との交流や意見交換を期待して参加している。子ども同士の関わりの中では、年長の子どもとの役割は非常に大きく、異年齢による取組みならでは効果が生じる。

子ども会議に参加した高校生に、子ども会議が幅広い年齢構成である点について質問した⁴。宝塚の高校生は、「小学生だからと意識していない」と答え、むしろ、「小学生は自分たちが考えつかないことを言ってくれる」と評価しており、小学生ならではの他者に対する優しさなど、学ぶべきものも多かったと話していた。泉南の高校生たちも、「小学生ならではの意見もある」と多様な意見がでることを肯定し、「それをまとめるのが(自分たちの)役割」、「全部の年代の意見を入れて繋がったらいいなと思う」と、年長者としての役割を意識していた。また、奈良の高校生は、中学生の時と高校生になってからの変化について「役割が違う」と表現した。「(中学生の時は)高校生がまとめてくれる。意見を聞いて取り入れてくれる」が、「(高校生になり)色々な意見があるのを自分がまとめていく」と、年齢に伴う役割の変化を語った。

こうした高校生たちからは、お互いの考えを尊重し合い、多様な意見をみんなが納得できる意見へとまとめていく様子が窺え、このことは、活動報告書に書かれた高校生の感想にも示されている⁵。「年齢を気にする事なく会議することが出来ました。ま

た、自分が言っている事と他人が言っている事が似ている様で違っている事がありました」と、この気づきを良かった点と捉えていた。

実際のまちづくりの現場では、世代や立場の違いから意見が対立し、まとまらないこともある。そのときに、目標に向かってどのように対処して皆が納得できる結論を出していくのか、子どもたちは子ども会議の中で体験的に学んでいるとも言える。

子ども会議のもう一つの特徴は、長期的に参加する子どもが多数存在することである。表2のとおり、参加者の半数以上が複数年の参加である。子どもたちは、長期的な活動の中でメンバー内での相対的な役割を変化させていく。宝塚の中学生は2019年度の意見発表会において、参加当初は、高校生への憧れや良い意見を言いたいとの思いがあったが、中学生でもリーダー的立場となる4年目の活動では、良い意見を出すより「まずは自分の意見をちゃんと言って、そこから、皆の意見を聞いてまとめていくというのが大事」であり、「なかなか自分の意見が言い出せない子もいたので、その子のフォローをする大切さも学びました」と話した。

長年参加してきた子どもたちからは、しばしば周囲への感謝の言葉が聞かれる。この意見発表会では、4年間活動した高校生が、様々な人に支えられてきたことへの謝意を示した。「(感謝している) その気持ちを伝えることが大切」との思いでの発言だっ

た。加えて、活動を通して学んだ一つとして、周囲からはグローバルな時代と言われるが、まずは自分の住んでいる地域を、どのようにより良くしていくのか考えることが重要だと話した。

それが、地域だけでなく、大きな社会、少し大きな話ですが国とかに発展していくと思います。我々は次世代のリーダーです。…略…。その準備期間であると僕は考えているんですけど、…略…。否が応でも成長したら大人になりますし、選挙権もありますし、そういう積極的に参加して、自分主体で参加していく、そういうことを学び取るうえでも非常に意義がある会議だと思います。

ここに、次代を担う主体としての責任感の兆しが表れているのではないだろうか。

主体的に活動してきた子どもたちは、大学生や社会人になっても必要な時には協力してくれる存在である。先述の泉南の高校生たちに、高校卒業後の協力について質問したところ、時間の制約がなければとの前置きはしつつ、「行けるときは協力する」、「必要な時は協力する」と話していた。せんなん子ども会議の活動日は、毎月土曜の午前のため、学校の土曜授業や部活動などで参加できない中学生や高校生がいる。彼らは、日ごろは参加できないが、放課後に立ち寄ったり、日曜に実施されるときには参加して年少者の話し合いをサポートしたりする。小学生の頃から参加のメンバーの中には、大阪を離れ遠方の高校に進学しても、学期末休暇の帰省時に参加するなど、子ども会議との長期的な繋がりがみられる。

このように、子ども会議に参加し、実際のまちづくりに関わった経験が、子ども会議の取組みを支える人材を育てている。長期的に参加してきた子どもたちは、大人になっても必要な時には協力者になってくれる。これは、行政に依存するだけでなく、提案や協働型の住民意識をもった人材の萌芽であるともいえる。

取組みによる効果②(協働できる職員)

これらの取組みでは、子どもたちの関心に応じて様々な提案がなされる。これまでに、公園やまち並みの整備、観光やまちの活性化、福祉や人々の交流促進などが、子どもたちから提案されてきた。そのため、提案に関連する事業の担当者は、子どもたちに事業内容や現状についての情報提供を行ったり、市としての考えを伝えたりする必要がある。場合によっては、子どもたちと担当者が時間をかけて話し合うこともある。

奈良では、子どもたちが会議での気づきや感じたこと、考えたことを振り返りシートに書いて、自分の気持ちを表明する。2016年度の第3回会議では、テーマに関連して市の担当者から事業説明があった。振り返りシートには、「いろいろな大人の事情があるんだなあと思った」、「市の担当者の方が僕たちの意見を真剣に聞いてくれて、頑張ったかいがあったなと思った」、「市の関係者の方と話すことによって、提案したいことを明確にすることができました」などの記述があった。子どもたちが市職員との話し合いを意義あるものと捉え、好意的に評価したことがわかる。同時に、「来年また課の方(担当者)に聞く機会があれば、小学生でもわかる説明をお願いします。今回少しわかりにくいところもありました」と、職員の伝え方に対する指摘があった。子ども会議の満足度を「やや満足」とし、その理由を「大人の事情を押し付けすぎると子供の本音が出なくなると思ったから」とも書いていた。このように、小学生にも分かりやすい説明を求める意見や、大人の現実的な思考と子どもの思いとのバランスの難しさが子どもたちから指摘された。

一方、2019年度の子ども会議では、市の事業担当者が2回にわたり参加し、情報提供や話し合いが行われた。振り返りシートには2016年度のような指摘はなく、市職員への感謝の言葉が書かれていたことから、市職員からは分かりやすい情報提供がなされ、子どもたちと必要な情報の共有ができたといえる。実際に、この年の第4回会議では、

真夏の屋外イベントを考えるグループに、市職員が熱中症や食中毒のリスクの説明とその対策に関する情報提供を行うなど、子どもの考えを否定せずに、子どもたちが具体的でかつ実現可能な提案ができるように支援していた。

その様子について、ファシリテーターは「大人の責任として、ちゃんと応答してくれること」、この大人の姿勢が重要であると評価していた。もう一人のファシリテーターも、大人と子どもだけでなく、メンバー間の理解には異なる部分があり、それを「話し合うことで共通認識ができていく」と、情報共有の重要性を述べていた。

このように、行政施策として子どもたちの議論を支援するなかで、自治体職員の伝える力、説明のスキルが向上したと推測できる。協働によるまちづくりを担う機会が多い職員ほど、協働意欲が高いように(小田切・新川 2007)、子どもと関わる機会がある職員は、子どもを理解しようとする意識が高いといえる。これまで子ども会議に取り組んできた他自治体の職員からは、子どもの柔軟な思考への気づきや⁶、大人側のスキル不足⁷についての感想が述べられている。奈良の事例でも、担当者からは「(子どもには)大人に通じるような意見や大人が思いつかない意見がある」との話があった⁸。木下(2010)は、子どもの参加を保障することについて、「子どもが主役というのは簡単だが、実際にそれを実行するのは大変な準備作業と意識の葛藤のプロセスが、大人にも、そして子どもにも求められてくる」と示している。だからこそ、子ども会議を形骸化させず意味ある活動とするためには、担当職員が子ども参加の支援という業務を意義あるものと感じコミットできる必要がある。少なくとも、子どもと直接関わり、子どもの力に気づくという経験は、職員にとって、多様な住民を知るという意味においてもより良い実践的な場となっている。

おわりに

本稿では、関西圏の自治体が実施する子ども会議の取り組みを対象に、主にまちづくりを担う人材育

成の観点から考察した。その上で、子どもの活動を支援する自治体職員にとっての意義にも言及した。

これらの事例を通して言えることは、対象となる子ども自身の成長に繋がるだけではなく、その取り組みを支える自治体職員などの大人にとっても、多様な住民と情報共有するための技量を向上させる機会となっている。このように、子どものまちづくり参加を支援することは、子どもだけではなく、まちづくりの施策を担う自治体にとっても意義があるといえる。

今後は、子どもの意見や提案が、市政の中でどのように認識、反映されたのかを検証する必要がある。また、子ども会議の取り組みを通して成長した子どもたちが、実際のまちづくり活動において中心的な役割を担う人へと成長する事例の有無など、長期的視点で、子ども会議の取り組みが、地域のまちづくりにどれだけ寄与するのかも注視していきたい。■

《注》

- 1 事例である3つの取り組みについて総称する場合は、以下「子ども会議」とする。
- 2 喜多(2004)は、「制度的な模索」と表現している。これは、自治体が、子どもたちを取り巻く現状を踏まえつつ、周辺の大人たちが子どもたちの参加に対し、積極的かつ効果的に参加・サポートする仕組みや制度の運用を検討・模索することを意味している。
- 3 泉南市子どもの権利条例委員会の『第6次泉南市子どもの権利条例委員会報告』による。
- 4 宝塚の高校生(1名)には2017年1月24日、泉南の高校生(2名)には2019年1月19日、奈良の高校生(1名)には2019年8月6日に聞き取りを行った。
- 5 宝塚市『平成27年度宝塚市子ども委員会活動報告書』による。子ども委員会では、2015年度から会議要旨を子どもたちが作成しており、そこに記載されていたものである。
- 6 多治見市(2005)「たじみ子ども会議ー子どもスタッフの子どもたちー」『子どもの権利研究』6による。
- 7 滋賀県(2005)「子どもワーク会議ー子どもの権利を考える子どもたちー」『子どもの権利研究』6による。
- 8 奈良市子ども会議担当職員への聞き取りは、2018年11月20日に実施した。

《参考文献》

小田切康彦・新川達郎(2007)「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学

- 研究』9 (2)、91-102
- 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・内田塔子編著『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、41-52
- 木下 勇 (2010) 「第3章-5」「第5章-1」木下 勇・卯月盛夫・みえけんぞう編著『こどもがまちをつくる—遊びの都市、ミニ・ミュンヘンからのひろがり—』萌文社、120-123, 233-241
- 久谷明子 (2019) 「子どものまちづくり参加と意識する場所の拡がり—宝塚市子ども委員会の取組みの分析から—」『地理学評論』92 (5)、269-282
- 久谷明子 (2018) 「地域を意識したこども審査員の審議と異年齢での取組効果—こうちこどもファンドの審査の分析を中心として—」『こども環境学研究』14 (2)、74-80
- 新川達郎 (2013) 「ローカルガバナンスの再編と地域再生」新川達郎編『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社、2-14

