

I. 研究報告

関西圏の自治体における子ども参加支援の仕組み

—宝塚市子ども委員会とせんなん子ども会議を事例に—

久谷明子（大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員）

1. はじめに

人口減少社会を迎える中、地域社会の活力を維持・向上させていくためには、住民自身が、地域の様々な資源や魅力を活かし、まちづくりへ参加することが、効果的な取組みの一つである。また、その取組みを持続可能なものとするためには、次代を担う子どもの視点を活かすことも重要である。自治体の中には、子ども会議や子ども議会の開催、子ども関連施設の運営に子どもが参加するなど、子どもの声を反映する取組みが様々な形で模索されているところもある。

子どもの参加を支援するにあたっては、先行研究や実務者による様々な課題が指摘されている。たとえば、日本においては、受け身であることが多い子どもの現状がある（喜多，2013、深谷，2015）。子ども自身が、意見を表明する意義を自覚していないことや、意見を表明する機会が限られているという課題もある（金子，2015）。単に発言するだけの場では、子どもにとって参加する意義は見いだせないとの指摘もある（新谷，2002、金子，2015）。また、自治体への実態調査では、子ども参加を支援するための体制が整備されていないとの意見がある（林，2015）。

本研究では、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会議等の取組みを対象に、多くの子どもたちの参加意欲を促すこと、さらに、参加する子どもたちの能動性や主体性を引き出す仕組みといった、運営面のあり様について、インタビュー調査や行政資料をもとに検証する。研究事例としては、条例に基づく事業として継続した取組みが担保されている「宝塚市子ども委員会」及び「せんなん子ども会議」の取組み（以下、総称する場合は「子ども会議等」とする）を対象とする。

子どもたちが作成したまちづくりに関する意見を首長に提出する「提案型」の宝塚市の取組みと、子

どもたちが実際に行ったまちづくり活動の内容を首長に報告し意見交換する「活動型」の泉南市の取組み、二つの異なる事例から、自治体における子どものまちづくり参加支援のあり方について、その留意点と可能性を示したい。

2. 宝塚市子ども委員会

2.1 概要

宝塚市では、「宝塚市子ども条例」を2007年4月に制定した。この条例の理念に基づき、子どもが意見を表明する機会をつくるとともに、子どもの意見を市政やまちづくりに活かすことを目的として、宝塚市子ども委員会や宝塚市子ども議会に関する取組みを実施してきた。

このうち、宝塚市子ども委員会は、当該年度内の数カ月の期間をかけて実施される取組みである（表1）。加えて、ファシリテーターとして専門家を配置するなど、子どもの主体性に配慮した仕組みづくりが行われている。子ども委員は、小学5年生から高校3年生までの年齢に相当する子どもたちを対象として募集され、市長から委嘱される。委嘱を受けた子ども委員たちは、話し合いや施設見学、市担当部署や関連機関へのヒアリングなどを通して、自分たちの提案を意見書にまとめていく。

11月には意見発表会が行われ、子ども委員会の意見書が市長に提出される。市当局は、回答書を作製するとともに、その後の対応状況を報告書としてホームページに公開している。

2.2 活動実績、経過

宝塚市子ども委員会では、子どもたちの興味や関心に応じて、複数のテーマが設定されグループができる。事業開始の2012年度から2018年度までに、19グループから宝塚市のまちづくりに関する提案が出されてきた。それらは、まちの活性化や観光に

関するもの、安全や安心に関するもの、福祉や交流に関するものなど多岐にわたっている。

子どもたちの提案の中には、実際に市の事業として実施されたものや改善が図られたものがあるなど、現実のまちづくりに繋がっている。また、子ども委員会の提案を取り入れた行事の実施にあたっては、子ども委員の有志たちが企画・運営側として参加することもある。2016年12月に実施したフェスティバルの企画・運営に関わった高校生は、「(自分たちの提案は) 言いつばなしではないと分かった」、「(フェスティバルに) 参加できたことでやれば変わる…略…。実現すると思った。子どもの意見が闇に葬られるのではなく、実感として分かるから嬉しい」と感想を述べている^{注1)}。このように、自分たちの意見が実現されるかもしれないという期待が、子どもたちの参加動機の一つとなっている。

一方で、子ども参加を支援するには、学校が休みである週末や祭日に実施することや、子ども同士の話し合いを重ねていくための、十分な時間と支援体制を確保する必要がある。そのため、市議会では、2018年3月の予算特別委員会において、市職員のワーク・ライフ・バランスの観点から、業務量の見直しや事業の統廃合などについて質疑があった^{注2)}。市の担当部署である子ども政策課は、これまで週末に実施していた子ども委員会を、夏休みの平日に集中させることやファシリテーターの増員などを検討すると答弁し、事業の大幅な見直しが図られた。

これにより、子ども委員会の実施期間や日数について、2017年度までは、概ね6～11月の半年間をかけて10回程度実施されていたが、2018年度は意見発表会に向けて8～11月に7回の子ども委員会が設定され、そのうち4回を夏休みの平日に行うなど実施期間が変更された。加えて、ファシリテーター

を二人体制にするなど、子どもたちによる話し合いの充実が図られた。

3. せんなん子ども会議

3.1 概要

泉南市では、「泉南市子どもの権利に関する条例」を2012年9月に制定した。同条例の第5条において、市に対して子どもが意見を表明する仕組みとして、せんなん子ども会議の設置が規定されている。

せんなん子ども会議は、2013年度から実施しているが、その前年2012年度には、半年の期間をかけて専門家及び公募の子どもたちによる、せんなん子ども会議準備チームをつくった。準備チームでは、子どもの権利についてのワークショップや、子どもたちが話し合ったことをまとめて市民発表するなどの取組みが行われた。

この取組みを土台として、子ども会議の枠組みが策定されている(表2)。子ども会議は、概ね月1回のペースで開催しており、小学4年生から18歳の子どもたちが参加している。毎年3月には、市長に対して1年間の活動内容を報告し、意見交換を行う。

子ども会議では、子どもの権利についての学習が行われたり、イベントや活動を子どもたち自身で企画・運営したりする。教諭でもある職員がファシリテーターとなって、子どもの意見を引き出しながらまちづくり活動に繋げている。また、市からの依頼という形で、活動提案が行われることもあり、子どもたちは公園整備や地域団体の行事に関わるなど、現実のまちづくりに参加している。

3.2 活動実績、経過

せんなん子ども会議は、基本的には毎月土曜の午前に活動している。そのため、学校の土曜授業や部活動などで子ども会議に参加できない中学生や高校生がいる。また、年間を通した活動のため、可能な範囲で参加するという緩やかな繋がりであり、年度途中からの参加も可能である。このように、参加の自由度が高いため、各月によって参加人数やメンバーが大きく変動する。

特に、2017年度では、参加者が小学生1名と中学生1名だけとなった月があった。事務局によると、「他のメンバーがいつ参加できるのか予測がつきにくいので、不安と危機感を持っているという感じが伝わってきた」とのことであった^{注3)}。子どもたちは、小学4年生も普段から思っていることがあるはずなので、子ども会議に誘いたいと考え、年度途中

表1 宝塚市子ども委員会の仕組み

	根拠規定	宝塚市子ども条例
制度	活動スタイル (2018年度実績)	提案型：首長あて意見書提出 8月～11月実施(全7回) 公募/小学5年生から高校生
	担当部署	子ども未来部 子ども家庭室 子ども政策課
	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
関係	身近な人間関係 をつくる仕掛け	アイスブレイキング
	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
情報	活動のための情報共有	専門家の活用 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

ではあるが小学5年生から4年生に募集対象を拡げた^{注4)}。このことにより、子ども会議の参加者は小学生を中心に大幅に増加している。

参加者の増加に伴い、子ども会議ではメンバー全員で話し合っ取組んできたという従来の活動スタイルが維持しにくくなり、活動方法の見直しが必要となった。2019年5月には、子ども会議の終了後に、中学生や高校生と事務局である市職員が協議した。2019年度は、子どもたちの関心あるテーマごとにグループとなって活動している。

表2 せんなん子ども会議の仕組み

制度	根拠規定	泉南市子どもの権利に関する条例
	活動スタイル (2018年度実績)	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13回) 公募/小学4年生～18歳
	担当部署	教育委員会 教育部 人権教育課
関係	支援する体制	市職員(教育指導主事/小・幼) 大人サポーター
	身近な人間関係 をつくる仕掛け	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
	活動のための情報 共有	関係部局や機関からの情報提供
	活動の可視化	意見報告会、地域団体等での発表

4. 運営上の課題と解決策

「はじめに」で述べたとおり、子どもの参加を支援したいと大人が考えても様々な課題があることが指摘されている。ここでは、ソフト面の課題を中心に、「①主体性や能動性の確保」、「②参加者の確保」の2つの観点から、研究対象の子ども会議等がどのように課題解決に向けた取組みを行ってきたか検証する。そのうえで、「③それぞれの取組みについての評価のあり方」を示したい。

4.1 子どもたちの主体性や能動性の確保

宝塚市子ども委員会では、専門家であるファシリテーターを活用して、子どもたちの討議を支援している^{注5)}。子どもたちは、市長に対して意見書を提出することを目的として話し合う。そのため、ときには意見がぶつかることもあるが、互いの意見に耳を傾け自分の考えと折り合いをつけていく。そのプロセスを支えているのがファシリテーターである。

加えて、子どもが主体的に活動するためには、大人が想定する以上に、十分な時間を設ける必要がある。子どもの参加には「子ども時間とでもいうべき時間

の流れがあり、それに対する許容性も大人側に求められる」からである(木下ほか, 2007)。

しかしながら、2018年度に子ども委員会の開催期間が短縮され、意見書をまとめるには短期間での集中した話し合いが必要となった。また、2017年度までは、3回実施していたアイスブレイキングも、2018年度には2回に減らした。子ども委員会は「楽しいことと真剣にできることのバランスが良い」ことが魅力の一つであるとされる^{注6)}。このような子どもの意欲を促す環境については、活動時間が縮小されても維持する必要がある。2018年度の子ども委員会では、ファシリテーターを二人に増員することで、子どもたちの話し合いを充実させる体制を図ったといえる。

実際に、2018年度の子ども委員会では、二つのテーマが話し合われ、各グループにファシリテーターがついた。従来の子ども委員会では、意見発表会までにグループとしての意見や提案をまとめることが命題であったが、この年は、一つのグループが中間報告という形で発表している。年度単位の事業という枠に捉われず、子どもたちの話し合いが十分に熟するまで待つという姿勢は、専門家であるファシリテーターが子どもたちを支援しているからこそその成果である。

せんなん子ども会議では、小学校や幼稚園の教諭でもある教育指導主事がファシリテーターの役割を担っている。しかしながら、日本の学校における教育と子ども会議で求められる大人の役割については異なるものがある^{注7)}。そのため、教諭としてのスキルを単に応用するだけでは、ファシリテーターとしての役割を果たすには十分といえない。この課題に対しては、2012年の子ども会議準備チームでの取組みが重要な意味を持つ。子ども会議準備チームでは、「泉南市子どもの権利に関する条例」の理念を踏まえて、専門家を交えた実践的な勉強会が行われた。そこに参加した職員が、子ども支援のスキルを学び、他の職員に引き継ぎながら子ども会議を運営することで、教育現場で培ってきた技術を生かしながらファシリテートすることが可能となっている。

いずれにしても、両市での取組みから、子どもの活動を支援するファシリテーターの質が、少なからず影響を与えるものと推察される。

4.2 参加者の確保

これまでに、公募では子どもたちが集まりにくいという現状が指摘されている(喜多, 2017)。しか

しながら、公募である研究対象の子ども会議等には、長期的に参加している子どもたちがいる。表 3 は、それぞれの事業開始から 7 年間の参加状況を示したものである。宝塚市子ども委員会では参加者 54 名のうち 27 名 (50.0%)、せんなん子ども会議では 152 名のうち 66 名 (43.4%) の子どもたちが再応募して、複数年にわたり活動している。

宝塚市子ども委員会では、7 年間の参加者数に大きな変化は見られないものの、開催期間の短縮や回数を減らした 2018 年度は、高校生の参加が増加している。そこで、2018 年度に参加した高校生 6 名の参加状況を調べたところ、全員が 3 年以上参加しており、そのうち 4 名が小学生の時から参加者であった。また、7 年間のうち 3 年以上参加している子どもを調べると、対象者が 12 名おり、そのうち 8 名 (66.7%) が小学生のときからの参加であった (表 4)。小学生からの参加者は、長期的に活動する可能性が高いといえる。そして、2018 年度に宝塚市が実施したアンケート調査によると、参加した子どもたちの 6 割が夏休みの開催を良かったと考えている^{注 8)}。すなわち、夏休みの活動を増やしたことで、学校行事や塾などとの両立がしやすくなり、高校生でも継続できる者が増えたのではないだろうか。

せんなん子ども会議では、2017 年度に募集対象を小学 5 年生から 4 年生に拡大しことが、参加者の大幅な増加に繋がっている。これまでに、3 年以上参加している子どもたち 37 名のうち 35 名 (94.6%) が小学生のときから参加していた (表 4)。これは、2017 年度に初参加の小学 4 年生のうち 15 名が、3 年目の 2019 年度も参加しているためである。2019 年度当初については、中学生からの参加申込みは少なかったが、この小学 6 年生たちが中学生になっても、可能な範囲で継続して参加するのではないだろうかとの期待が市担当者にはある^{注 9)}。

実際に、小学生の頃から参加しているメンバーの中には、学校行事がないときには、短時間でも子ども会議に顔を出す中学生がいる。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高校生がいる。このように、子どもたちと子ども会議との長期的な繋がりがみられる。

また、2019 年 1 月の子ども会議に参加した高校生たちは、高校生活はとても忙しいと話していた。それでも、学業と部活動やアルバイトなどと両立させながら子ども会議に参加している。せんなん子ども会議は、年間を通した活動であり、いつでも顔を出すことのできる居場所として、子どもたちと緩や

かに繋がっている。

なお、子どもたちの主体的な活動を確保するために十分な活動期間を設けることと、多くの参加者を確保するために活動期間や回数を短くすることは、言わば、トレードオフの関係にあるとも言える。多くの子どもたちの参加を促しつつ、活動の質も確保するため、試行錯誤を通じて最適解を見出すことが期待される。

4.3 取組みに対する評価

政策や事業の有効性については、満足度や目標達成度などの指標で明確に測定することは難しく、多様な要因を考慮する必要がある (小田切, 2014)。自治体が、施策として子ども参加の支援を行うにあたっては同様である。

宝塚市子ども委員会では、意見発表会後に活動内容に関するアンケート調査を行っている。せんなん子ども会議の子どもたちは、毎月の活動ごとに振り返りシートを記入して、その日の感想や意見を表明している。これらの資料から、参加した子どもたちの満足度を推測することは可能である。

しかしながら、子ども会議等に参加する子どもは限られており、子ども全体の意見を反映するものではない。子どもによって、活動に対する期待度は異なる。参加しなくなった子どもの意見を聴取する機会はない。さらに、目標達成度についても、その基準の妥当性が課題としてあげられる。このように、子どもの支援を目的とした事業では、客観的な評価の指標を求めることは難しいものがある。だからこそ、外部の目線が入るような仕組みづくりが必要である。

宝塚市子ども委員会は、子どもたちが話し合いを通して自分たちの考えをまとめ、市長に意見を表明することを目的として実施している。最も重要なことは、子どもたちが有意義と感ぜられる討議の場をつくることである。そのため、子どもたちの討議に複数の外部専門家がファシリテーターとして関わっている。そのうえで、子どもたちの意見を受け止める場 (意見発表会)、受け止めてもらえたと感ぜられる姿勢 (実現可能性) を示している。そのプロセスを、市のホームページや動画サイト等を活用して可能な限り情報公開がなされている。

泉南市では、子どもにやさしいまちづくりを目指し、子どもたちが意見や考えを表現する方法の一つとして子ども会議を設置した。「泉南市子どもの権利に関する条例」において、せんなん子ども会議の実

施と検証が定められている。同条例第 16 条には、条例に基づく事業等の実施状況について、「子どもの権利に関する識見を持つ有識者等で構成する、子どもの権利条例委員会」で検証することが明記されている。同委員会では、毎年、市長に対して報告を行っており、その中で、子ども会議の運営のあり方についても検証されている。条例で事業の実施及びその検証を明記することで、必ず第三者による評価の視点が入ることになる。加えて、大人サポーターとして市内外のボランティアが参加しており、開かれた活動となっている。

このように、子どもの主体的な取組みを支援するにあたり、その実効性を担保するためには、外部の目線を仕組みに入れることが重要である。宝塚市子ども委員会では複数のファシリテーターが関わっていること、せんなん子ども会議では外部有識者で構

成される市の付属機関の検証が行われることで、取組みに対する客観性が保たれるのである。

5. おわりに

本研究では、関西圏の自治体が実施する子ども参加の取組事例をもとに、その現状と課題を検証した。提案型の宝塚市子ども委員会と活動型のせんなん子ども会議は、異なった取組みではあるが、その取組みを有効なものとするための工夫、アプローチにおいては共通する視点が見受けられる。この事例の考察を通して、子どもたちの主体的な活動を確保するために留意すべき点を 3 つ示す。

第一は、支援者である大人側の十分な体制と技量が求められることである。自治体の事業として、子ども参加の取組みを制度設計するうえで、人的資源を整えなければ、実効性のある活動の継続は図られない。

第二に、活動のための十分な時間を設けることが重要である。一方で、多様な学年の子どもたちの参加を確保するためには、活動期間や回数を短くすることも考えられる。これらは、二律背反の関係にあるとも言え、各自治体の事業目的に応じて、活動の質と参加機会の提供という観点からの最適解を見出すほかならない。

第三は、これらの子ども支援の取組みの妥当性を評価するためにも、外部の目線が入るような仕組みづくりが不可欠である。外部の専門家による評価や適切な情報公開により、市民に開かれた活動であることが、子どものまちづくり参加を推進していくためには重要である。

なお、本来なら、財源的な課題や地域社会への影響など、子ども参加の取組みと現実のまちづくりとの関係といった構造的な考察が必要である。今後の検討課題としたい。

表 3 事業開始から 7 年間の参加者数

宝塚市子ども委員会	学年	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	計
		小学生	7	6	5	7	10	4	
	中学生	2	5	6	10	9	10	7	49
	高校生	3	0	1	1	2	1	6	14
参加回数	1回	12	6	7	11	11	4	3	54
	2回	—	5	3	3	6	6	4	27
	3回	—	—	2	3	1	4	3	13
	4回	—	—	—	1	3	0	2	6
	5回	—	—	—	—	—	1	2	3
	6回	—	—	—	—	—	0	2	2
	7回	—	—	—	—	—	—	—	—
計(人数)		12	11	12	18	21	15	16	105

せんなん子ども会議	学年	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	計
		小学生	18	11	18	12	40	51	
	中学生	5	11	10	9	14	8	3	60
	高校生	0	0	2	0	3	3	2	10
参加回数	1回	23	8	16	10	42	33	20	152
	2回	—	14	4	6	8	20	14	66
	3回	—	—	10	3	4	5	15	37
	4回	—	—	—	2	2	2	2	8
	5回	—	—	—	—	1	1	0	2
	6回	—	—	—	—	—	1	0	1
	7回	—	—	—	—	—	—	1	1
計(人数)		23	22	30	21	57	62	52	267

注) せんなん子ども会議の2019年度については、年度当初の申込者数である。その他の参加者数は、実績数となっている。
出所) 宝塚は、各年度の『宝塚市子ども委員会活動報告書』による。泉南は、市提供資料による。

表 4 参加 3 年以上の子どもたち (実数)

	宝塚市子ども委員会			せんなん子ども会議		
	参加 1 年目	最終 参加	2018 年 参加	参加 1 年目	最終 参加	2019 年 参加
小4	—	—	—	15		
小5	5	—	—	11		
小6	3	—	—	9		15
中1	2	1	—	2	7	
中2	1	—	3	0	7	
中3	1	1	—	0	4	2
高1	—	—	2	—	1	
高2	—	1	2	—	—	
高3	—	—	2	—	—	1
計(人)	12	3	9	37	19	18

注) せんなん子ども会議については、2017年度から募集対象者小学5年生から4年生に拡大した。

— 注 —

注 1) 高校生への開取りは、2017年1月24日に実施した。

注 2) 宝塚市議会会議録による。

注 3) 泉南市のニューズレター「せんなん子ども会議 2017 (6月号)」による。

注 4) 当該高校生(当時、中学生)への開取りは、2019年9月7日に実施した。当時のことについて、高学年になると忙しく参加が難しくなることや、小さい子どもも色々なアイデアがあるから参加しても良いと考えていたとのことであった。

注 5) ハート(2000)によると、子どもの参加を助けるファ

シリテーターとは、知識を伝える人ではなく、子どもが自分たちで活動できるように、場を整えることで子どもたちを助ける人である。

注 6) 上記、注1と同じ。

注 7) 市の担当者への聞き取りは、2019年1月19日に実施した。学校は、教育機関としてしなければならないことや決められたものがある。一方、子ども会議は「子ども会議ですることは子どもが決める」のを前提としており、大人は否定しないと心がけているとのことであった。

注 8) 宝塚市の「宝塚市子ども委員会活動報告書(平成30年度)」による。市は、意見発表会の参加者15名に対してアンケートを実施している。アンケート結果によると、「夏休み期間に連続して開催するやり方は、よかった」という質問に対して、「とても思った」(2名)、「まあまあ思った」(7名)、「どちらとも言えない」(3名)、「あまり思わない」(3名)、「まったく思わない」(0名)の回答だった。

なお、活動期間に関する質問では、子どもたち全員が期間を長くした方がよいと示した。

注 9) 筆者は、2019年1月から、せんなん子ども会議の大人サポーターとして参加している。その中での、市担当者との話である。担当者としては、子ども会議の構成メンバーについて、小学生が大多数を占めても良いと考えているが、中学・高校生が参加してくれることを喜んでいいる。

—— 参考文献 ——

- 1) 新谷周平(2002)「行政における子ども・若者の参画プロセス—大人—子ども関係の葛藤と実質化の局面—」『生涯学習・社会教育学研究』27, pp.41-50.
- 2) 小田切康彦(2014)「市民協働の評価—京都市調査データに基づく分析—」『同志社政策科学研究』15(2), pp.59-76.
- 3) 金子真理子(2015)「子どもの「意見表明権」の社会的意義—二つの教育実践の分析をもとに—」『子ども社会研究』21, pp.75-94.
- 4) 喜多明人(2013)「子ども参加の推進」喜多明人・荒牧重人・森田明美ほか編著『子どもにやさしいまちづくり(第2集)』日本評論社, pp.91-93.
- 5) 喜多明人(2017)「第4分科会子ども参加」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利が拓く—教育・福祉の連携と学校支援、子ども法の今日的動向—』日本評論社, pp.224-225.
- 6) 木下 勇ほか(2007)「日・独「子どもがつくる街」等の事例からみた子どもの参画の要件—ドイツ「ミニ・ミ

ュンヘン」の背景と我が国の波及事例から—」『住宅総合研究財団研究論文集』34, pp.349-360.

- 7) 林 大介(2015)「少子高齢社会における主権者としての「子ども」の社会参加促進の取り組み—自治体における「子どもの参加」に関する実態・意識調査を通して見えること—」『東洋大学社会学部紀要』52(2), pp.1-13.
- 8) ハート, ロジャー(2000)木下 勇・田中治彦・南 博文監修, IPA 日本支部訳『子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際—』萌文社. Hart, A.R. 1997. *Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*. UNISEF & Earthscan Publications Ltd.
- 9) 深谷昌志(2015)「子どもの中の幸福感と未来像」『児童心理』69(4), pp.2-50.