

# 世界子供白書 2012

**EXECUTIVE SUMMARY**

〔要約版〕

## 都市に生きる子どもたち Children in an Urban World

日本語仮訳：（公財）日本ユニセフ協会 広報室

世界子供白書  
都市に生きる子どもたち

## 主な提言

1. 都市部の子どもたちに影響を与えている貧困と排除の大きさとその性質への理解を深める
2. インクルージョンを阻むものを特定し、取り除く
3. 貧困と格差を軽減するため、都市計画、インフラ開発、サービスの提供および広範な取り組みが、子どもたちの特定のニーズと優先事項にしっかりと合うようにする
4. 政府と都市の貧困層、特に子どもたちと若者とのあらゆるレベルでのパートナーシップを促進する
5. 社会から取り残され、困窮した子どもたちが自らの権利を十分に享受できるよう、世界、国、地方、およびコミュニティで支援に取り組む関係者が財源とエネルギーを出し合う

こうした行動は目標ではなく、すべての人にとって、まずは子どもたちにとって、より公正で温かくはぐくむ力のある都市や社会をつくるという目的に向けた手段である。

## はじめに

子ども時代の暮らしが、ますます都市の中で経験されるものになってきている。今や、世界人口の半分以上、そしてそこに含まれる十億人を超える子どもたちが、都市や街で生活しているのだ。

都市というものが雇用、開発、経済成長と長く結びついてきた一方で、世界の都市部で数百万人もの子どもたちが欠乏や剥奪の中で成長している。2012年の世界子供白書は、こうした都市の子どもたちが直面する権利の侵害であり、かつミレニアム開発目標達成の阻害要因でもある困難について述べるものである。本書では移住、経済的な打撃、深刻な災害リスクなど、都市環境の中で子どもたちの生活を形成する主要な事象を考察する。

前進は可能である。2012年子供白書は、子どもたちが直面する都市の現実を改善している事例を示した上で、社会的に排除されている子どもたちに手を差し伸べ、格差によって引き裂かれている都市環境での公平性を育めるよう、あらゆる戦略に含まれるべき広範な政策的行動を明らかにするものである。

## ますます都市化する世界の中で暮らす子どもたち

毎年、世界の都市人口は約6,000万人ずつ増加している。2050年までに、10人のうち7人が都市や街で暮らすようになるだろう。都市成長が最も進んでいるのはアジアとアフリカである。農村部からの移住が都市の拡大を長期間にわたって推し進めたのであり、地域によっては今もそうした移住が都市化の主な要因となっている。しかし、1998年の最も新しい包括的な推定値によれば、既存の都市人口から生まれた子どもたちの増加が都市成長の約60%を占めている。

多くの子どもたちが、教育、医療、およびレクリエーション施設といった、都市生活の中で提供される利益を享受している。しかし、清潔な水、電気、および保健ケアなどの必須サービスを受けられない子どもたちの方が、圧倒的に多いのである。それが近くにあったとしてもだ。圧倒的に多くの数の子どもたちが学校に通うかわりに危険で搾取的な労働を強いられている。そして圧倒的に多くの数の子どもたちが、疾病や災害の影響を非常に受けやすくもろい住居や過密な居住地に暮らしており、すでにそうしたきわめて過酷な状況に置かれているにも関わら

ず、その土地からの立ち退きの脅威にも常にさらされている。

都市の貧しいコミュニティに暮らす子どもたちが耐えている困難は、開発計画や予算配分を決める際の根拠となる統計上の平均値からは見えなくなっている場合が多いゆえに、その状況が永続する。平均値は個々人をひとまとめにして扱うため、ある一部の子どもたちの困窮した状況が他の子どもたちの裕福な状況によって覆い隠されてしまうのである。その結果、すでに困窮している子どもたちが、必須サービスから依然として排除されたままである。

詳細な都市のデータが入手できた際に明らかになるのは、子どもたちがサービスへ同じようにアクセスできないために、生存率、栄養状況、および教育を受ける割合に大きな格差が生じているということである。世界中で数億人の子どもたちが都市の困窮した地域やインフォーマルな居住地に暮らし、公共機関やサービスの間近で生活しているにも関わらず、権利が日常的に侵害されている。栄養不良の状況や5歳未満児死亡率を見ると、多くの国々で、都市の貧困の中で暮らす子どもたちは農村部の貧困の中で暮らす子どもたちと同様に良くないか、それよりさらに悪い状況であることがわかる。

多くの人々にとって都市で暮らすということは、貧困と排除の中で暮らすことである。世界の都市人口の約3分の1がスラム状態で暮らしており、アフリカではその割合が60%を超えている。2020年までに、およそ14億人がインフォーマルな居住地やスラムで暮らすようになるだろう。貧困層が直面している困難は、非合法的な状況を含んでいること、意思決定の際に声が届きにくいこと、確実な居住期間や法的保護が得られていないこと、というような要因によってさらに悪化している。貧困による排除は、ジェンダー、民族、人種、または身体的障害を理由とする差別によって強まることが多い。

都市の貧困層がすべてスラムで暮らしているわけではなく、スラムの住民がみな貧しいわけでもない。それでもなお、スラムは貧困と排除の表れであり、貧困と排除とは何かという問いに対する実質的な答えとなっている。困窮に陥った人々は、不公平な経済社会政策や土地の利用管理の規制によって、適切な住宅に住むことや確実に住み続けることへの保証を拒まれてしまうため、違法に、かつその場しのぎで住居を借りるか建てるかするほかない。

過密で不衛生な環境状態のために病気が感染しやすく、世界の5歳未満児の2大死亡原因である肺炎と下痢の感染は顕著である。こうした地域では、人口密度は高いが予防接種率が低く、ほしか、結核、そしてワクチンで予防可能なその他の病気も頻繁に発生している。

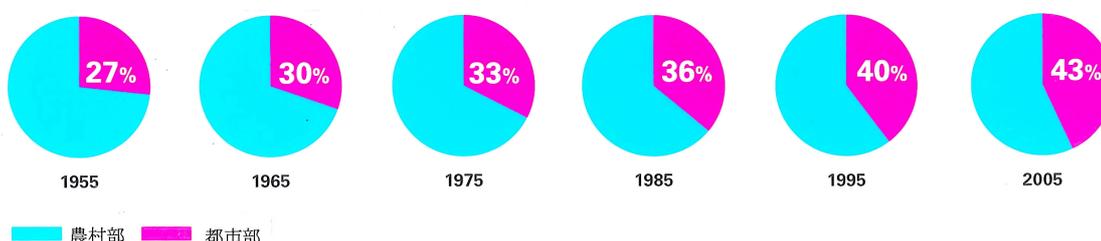
危険なことは他にもあるが、スラムで暮らす人々は、地域の「一掃」(cleaning up)に余念がない当局等による、立ち退き要求や冷遇の脅威にさらされている。立ち退きによって大きな混

乱が起こり、長年にわたって確立された経済的社会的なシステムや支援のネットワークが壊される可能性も生まれる。強制退去の現実と不安が子どもたちの生活を混乱させることが、最小限に抑えられるようなケアが必要である。

子どもたちや青少年はどのようなコミュニティにおいても最も弱い立場にあり、貧困と不公平性に苦しめられる割合も偏って多い年代である。スラムで困窮し、社会から取り残された子どもたちだけでなく、路上で住み働く子どもたち、人身売買された子どもたち、児童労働に従事する子どもたちも、特に配慮し、重点を置いて解決策を見出すべき対象である。

公平性に焦点を当てるならば、どこで暮らしているかにかかわらず、最も不利益を被っている子どもたちを優先して考えなければならない。地方自治体や中央政府、ドナー、および国際組織が開発に関する統計の大まかな平均値の先に目を向け、世界中の都市に暮らす多くの子どもたちの生活を特徴づけている貧困と不公平性に取り組まなければ、子どもたちの権利を実現し、保護することはできない。

世界の子どもの約半分が都市部で暮らしている  
世界人口（0～19歳）



出典：国連経済社会局人口部

## 「都市」とは何か

「都市」の定義は国によって異なり、また定期的な基準の見直しがあると、時期によって同一国においてもその定義が異なる場合もあるため、直接的な比較が難しい。都市部とは、次のうちの1項目以上によって定義できる：行政的な設定基準または政策的な境界（例えば、地方自治体や都市の委員会などの管轄区域内の地域）、最小人口規模（都市定住者に関しては最低数が2,000人というのが通例だが、この値は世界的には200人から5万人まで幅がある）、人口密度、経済機能（人口の大多数が主として農業に従事していないか、雇用過多）、または舗装道路、電燈、下水設備といった都市の特徴を備えていること。2010年では、35億人が都市と分類される地域に暮らしている。

# 都市環境での子どもたちの権利

都市環境の中で暮らす子どもたちは、子どもの権利条約や他の国際文書で認められた市民権および政治的、社会的、文化的、経済的権利をすべて持っている。こうした権利には、生存する権利、十分に成長する権利、虐待、搾取、および差別から保護される権利、家庭的、文化的、および社会的な生活に参加する権利が含まれている。

子どもたちの権利は平等には実現されていない。都市部の3分の1以上の子どもたちは出生時に登録がされないままである。これは、子どもの権利条約第7条の違反である上、さらに多くの条約違反につながる恐れがある。なぜなら、公的な身分証明がないと子どもたちは生命の維持に必要なサービスの利用や機会が損なわれ、強制労働のような搾取の形態に対しても一段と弱い立場になってしまうからである。

必要性の最も高い子どもたちは、最も権利の侵害にも直面する。都市部で子どもたちが被っている困難には、飢えや不健康、低水準の住宅、水や衛生施設（トイレ）の利用難、不十分な教育や保護などが含まれる。

不十分な生活条件は、子どもの権利の中で最も広範に及ぶ権利侵害である。しかるべき安全な住宅と、水と衛生施設のシステムといったインフラがなければ、子どもたちが生存、成長していくことは一層難しくなる。汚染された環境では健康は享受できず、安全な遊び場がなければ遊ぶ権利を行使することはできないのである。

## 健康と栄養

子どもの権利条約第6条は、締約国に対し「子どもの生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する」ことを約束させるものである。第24条は、「到達可能な最高水準の健康を享受すること並びに病気の治療及び健康の回復のための便宜を与えられること」についての子どもたちの権利をうたっている。近代的な保健施設の大部分が都市部にある一方、その周辺で暮らしているにもかかわらず初期的なサービスすら受けられない子どもたちは、あまりにも多い。

## スラム：5つの困窮

国連人間居住計画（UN-Habitat）は、スラムの世帯とは、以下の項目が一つ以上欠如している世帯と定義している。

- **改善された水へのアクセス**

過度な身体的努力や時間を必要とせず、適量の水が手ごろな価格で入手できる。

- **改善された衛生施設（トイレ）へのアクセス**

私用トイレまたは妥当な人数で共用する公共のトイレの形態で、排泄物処理設備が利用できる。

- **住み続けられる保証**

住居の確実な賃貸または所有の状態の証明として、または強制退去からの保護のために、使用できる証拠または文書がある。

- **住居の耐久性**

危険のない土地に永続的で適切な構造で施され、降雨、寒暖、または湿気といった気候条件が極度に至っても居住者を保護できる。

- **十分な生活空間**

同じ部屋を共用するのは最高 3 名までである。

2010年には、800万人近くの5歳未満児が死亡しており、原因の大部分は肺炎、下痢、または出生時の合併症である。都市部では、貧困の集中化が不十分なサービスと相まって子どもの死亡率を押し上げてしまっている。

予防接種率が低いと、ワクチンで予防可能な病気の発生がより頻繁に起こるが、人口密度が高く、新たな病原体が絶えず流入するコミュニティというのは、そもそも病気を招きやすい状態にある。世界的に予防接種率は向上しつつあるものの、スラムやインフォーマルな居住地に暮らす子どもたちの間では、依然として低いままである。

2008年には、35万人を超える女性が妊娠中や出産時に死亡したほか、毎年さらに多くの女性が、生涯にわたる、また社会から排除されるような体の障害となりかねない損傷を負っている。こうした死亡や傷害の多くは、十分な設備と物資を備え、熟練した専門家から妊婦がケアを受けていれば、そして彼女たちが救急で産科のケアを受けていれば、避けることは可能である。都市では産科や救急のサービスを近くで受けられる環境にあるものの、繰り返しになるが、貧困地区ほどそこへのアクセス、実際の使用度、そして受けられる質は、低下する。

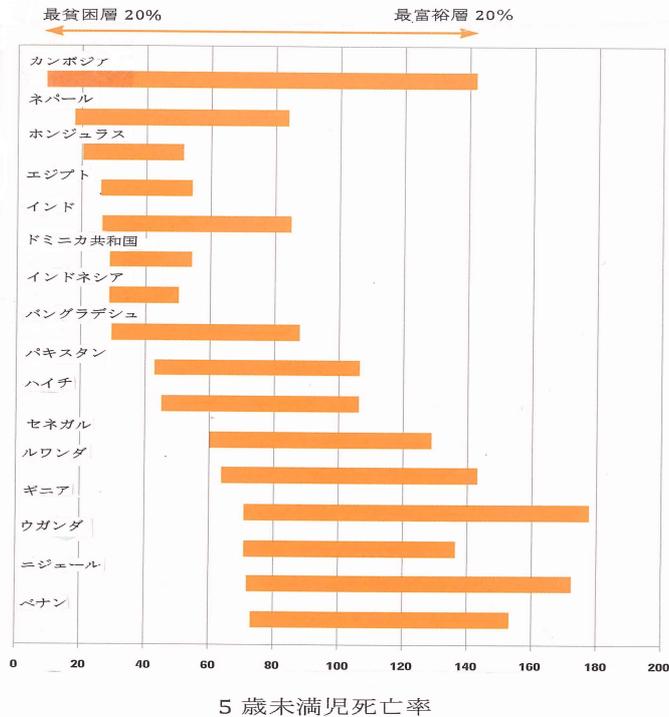
飢えと栄養不良が都市の様相に表れはじめている。貧しく栄養不良の人々の数は、農村部よりも都市部で急速に増加している。日常活動のエネルギーを補給するのに十分なカロリーを摂取している人々は、見た目には十分に満たされているように見えても、果物、野菜、魚、または肉からのビタミンA、鉄、亜鉛といった必須の栄養素が不足し、微量栄養素欠乏である「隠れた飢え」に苦しむ可能性がある。こうした微量栄養素を取らないと、子どもたちは死亡、失明、発育障害、および低い知能指数（IQ）のリスクが高まる。栄養状況の悪さは、世界的な5歳未満児の死亡原因の3分の1以上を占めている。

毎年、汚染された屋内の空気が5歳未満児約200万人の死亡原因となっている。低所得環境に共通している換気の悪い空間で、有害な調理燃料の使用することがこの問題を招く原因の一つである。都市生活ではさらに、高レベルの大気汚染にも子どもたちをさらしている。

有害な排気ガスの排出に加え、車両の通行も子どもたちに対する物理的脅威である。安全な遊び場、歩道、および交差点が不足していることによって、その脅威は高まっている。世界保健機関（WHO）の推定によれば、道路交通事故での傷害によって世界で年間130万人が死亡している。このような傷害は、15～29歳の世代の死亡原因の第1位、5～14歳の世代では第2位となっている。

最近のデータでは、ヒト免疫不全ウイルス（HIV）への新たな感染は減少している。これは、妊娠、分娩中、出産、または母乳育児による母親から子どもへの感染を防ぐサービス利用が向上したことによる。2010年に発生したとみられる子どものHIV感染数は、2005年の約4分の1である。こうした進歩があるにもかかわらず、2010年には1日におよそ1,000人の乳児が母子感染によってウイルスに感染した。さらに同年、主に無防備な性交渉または安全でない注射によって、15～24歳では1日に2,600人がHIVに感染した。HIV感染は都市部ではなお全体的に高い数字を保っている。

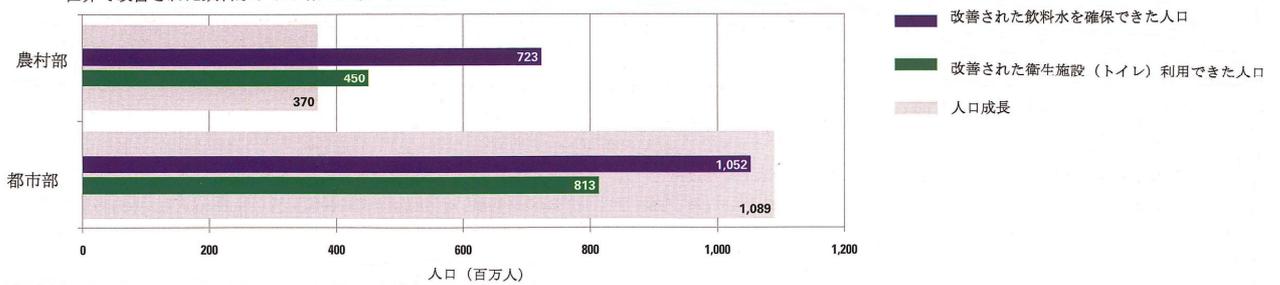
富裕層が、都市部の5歳未満児の生存率を押し上げている  
 対象国の都市部における5歳未満児死亡率（出生1,000人あたり）（棒グラフ  
 右端は、所得の五分位階級別に見た最貧困層の5歳未満児死亡率の平均を示し、  
 左端は最富裕層の5歳未満児死亡率の平均を示している）



出典：WHO 概算および人口保健調査（DHS）、2005～2007年。入手可能な国データに基づく。

都市部では、改善された水と衛生施設（トイレ）の利用が人口成長の速さに対応できていない

世界で改善された飲料水および衛生施設（トイレ）の利用できた人口と人口増加との比較、1990～2008年



出典：WHO と UNICEF の共同モニタリング・プログラム、2010年

## 水と衛生

子どもの権利条約の下、「到達可能な最高水準の健康」とは、清潔な飲料水を備え、かつ環境汚染の危険性が取り除かれた状況を施すことである。安全が確保されていない水、粗末な衛生施設（トイレ）、そして不衛生な状態は、毎年多くの命を奪っており、そのうち下痢が原因で死亡する5歳未満児は120万人に上ると推定される。

ひとまとめにして考えるなら、世界の都市居住者は農村部に暮らす人々より飲料水や衛生施設（トイレ）の利用が容易である。そうであっても、上下水道やトイレの普及率が都市の人口成長に対応するのは簡単ではない。利用を待ち望む人は多く、また高いコストを覚悟することもしばしばである。水道水が利用できないと、都市の貧困層は1リットルの水を確保するのに少し裕福な隣人たちの50倍以上の金額を払うこともある。衛生施設（トイレ）も依然として主要な問題である。というのも、都市人口が増えれば、屋外排泄を行う人の数も増えるからである。その数は1990年から2008年の間に20%増加した。人口が密集した都市居住地での屋外排泄の影響は、公衆衛生において特に憂慮すべき点である。公共の衛生施設（トイレ）があっても、大抵混み合っていて管理が行き届いておらず、汚染されている。また、子ども用の特別な設備もほとんど見られない。

都市のスラムは、密集した不衛生な生活条件によって、伝染病に関して特に高リスクの地域になっている。基本的衛生状態を保つため、安全な飲料水または適切な給水に十分にアクセスできなければ、子どもたちの健康は損なわれてしまう。利用率を上げ、また提供されるサービスの質を改善することは、子どもの死亡率および疾病率を低下させるために不可欠である。

## 教育

子どもの権利条約第28条では、締約国は教育に対する子どもの権利を認め、「この権利を漸進的にかつ機会の平等を基礎として達成する」ことを約束している。しかし、都市における不平等は、教育への子どもの権利を損なっている。貧しく不健康で必要な栄養の取りにくい荒廃した都市部では、幼年期の教育計画が存在しないことが多く、それはよく知られている。顕著である。人生の最初の数年間はその後の人生に深く永続的な影響を与えるため、このことは嘆かわしい事実といえる。ある推定によれば、開発途上国では2億人を超える5歳未満児が彼らの持つ潜在的認知能力に達しきれていない。

多くの国々が普遍的初等教育の追及で前進してきたにもかかわらず、親の収入、ジェンダー、または民族に基づく不平等は、小学校に根強く残っている。2008年現在、6,700万人の初等教育就学年齢の子どもたちが依然として学校に通っておらず、そのうちの53%が少女であった。都市部ではまた、子どもたちが受ける教育の量にも顕著な格差が見られた。ベナン、パキスタン、およびタジキスタンのような多様性のある国では、人口の最富裕層20%と最貧困層20%を比較した合計教育年数の格差は、農村部よりも都市部において大きいことが明らかになった。

都市部には、少数民族、難民、国内避難民、および路上で生活、あるいは働く子どもたちといった多様な集団が存在する。話す言語が異なる子ども、公的な登録がない子ども、または学校

教育を中断した子どもたちに対して、適切な教育の選択肢を与えるためのケアを講じるべきである。

特にスラムでは公的な教育を選択できることはまれで、家族はお金を払って質の悪い過密な私立学校に子どもを通わせるか、子どもたちを学校から完全に引き離すかのいずれかの選択を迫られている。学校教育が無料だとしても、制服、学用品、または試験料などの付随的な費用は、子どもたちが学校に通う妨げになるに十分高額であることが多い。ブラジルのサンパウロ、モロッコのカサブランカ、ナイジェリアのラゴスでの最近の調査から、所得が五分位階級別の最下層の世帯は、子どもの教育に収入の4分の1以上を費やしていることがわかった。子どもたちのためにすべて支出し、重労働をしたとしても、大概、若者たちの教育到達度は適切な雇用につながらないのである。都市部の若者の就業機会を作り出すこと、そして人手の足りない職に適するように訓練を調整することを優先しなければならない。

## 子どもの保護

子どもの保護は出生登録から始まる。どれほど熱心に公平性を促進する努力をしても、その成果は公文書に記載されない子どもたちには届かない可能性が高く、子どもたちが確実に全員出生登録され、確認されていることが最優先にされなければならない。都市部の出生の3分の1以上が登録されておらず、その割合はサハラ以南のアフリカおよび南アジアでは50%に近い。

子どもの権利条約第19条は、締約国に「あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる」ことを認めている。第32条は、経済的搾取と危険労働について述べており、第34条は性的搾取、第35条は人身売買に焦点を当てたものである。

どの時点の調査でも、およそ250万人が人身売買の結果として強制的に働かされており、そのうちの22～50%が子どもであるとの推定がある。人身売買がないとしても、多くの子どもたちが生きるために労働を強いられている。2008年には、5～7歳までの約2億1,500万人の少年少女が児童労働に従事し、そのうち1億1,500万人は危険労働に従事している。

また、推定では数千万人の子どもたちが世界の都会の路上で生活するか、働くかをしており、その数は世界的な人口成長、移住、および都市化の進行につれて増加している。路上生活は子どもたちを暴力にさらしているにもかかわらず、子どもたちに対する犯罪はほとんど捜査されない上、子どもたちを守る体勢を持つ人もほとんどいない。実際に、路上生活や家庭からの

家出が違法とされている国や都市の多くでは、路上で生活または労働する子どもたちは、そうした罪を犯しているとして犠牲者になる場合が多い。研究者、国家機関、および国際人権団体からは、世界中の都市の路上にいる子どもたちは、警察や治安部隊から虐待を受けているという報告が出ている。

## 都市の課題

### 移住

子どもたちは、社会的ヒエラルキーや階級、またはカーストを作ることに一切関与していない。子どもたちは深刻な不平等社会に生まれ、集団が持つ認識、因習、そしてステレオタイプによって非常に制約された人生を生きていく（ごく少数の恵まれた子どもたちの場合は、援助を受ける人生もある）。子どもたちを、単に自分たちではどうすることもできない力の犠牲者だとしてしまうのはたやすい。しかし、成長するにつれて、子どもたちは自分たちの生活を形成する上で活動的な役割を果たすことになっていく。

移住する子どもの大部分は、雇用や機会を求める両親や養育者について、家族と一緒に移動しているが、その一方で、少なからぬ割合の子どもや若者が自分だけで国の中を移動する。

おとなと同様、子どもたちもさまざまな理由で移住する。安全でより良い生活や教育の機会を求めて移動する者、単に貧困から逃れるために移動する者もいる。また、紛争または災害から逃れるため、社会の大変動やそれに伴う食料不足から逃れるために移動する者もいる。親の不在、家庭の不安定さや困難な状況といった家族の事情が絡むことが多い。

強制であれ自発的であれ、移住にはリスクが伴うため、そうした子どもたちを保護するための年齢に応じた手段を講じる必要がある。おとなに伴われずに移住する子どもたちは特に搾取、虐待、および人身売買の被害を受けやすい。同じような略奪の危険は、難民、国内避難民である子どもたち、またはそうしたおとなに同伴する子どもたちを待ち受けている可能性もある。世界で登録されている難民の半分以上は、都市で暮らしている。

更なる教育の機会を求めて都市部にやってくる若者は、働かなければならないが、その仕事が過酷なため学校に通うことができず、夢をあきらめることが多い。

## 経済ショック

2007年、高所得諸国の金融資本に起こった経済危機は、いまでも世界で高い失業率、悪化する労働環境、そして高いまま予測が立たない食料や燃料の価格に影響を持ち続けているとみられる。貧困層は、すでに持分の50~80%を食費や燃料費に充てているので、これらが高騰することに対して特に脆弱である。

2010年後半には世界的に、金融崩壊前よりも3,000万人多い失業者がおり、この数字は2011年も増え続けている。その負担は15~24歳の労働者に偏ってのしかかっている。景気停滞の中、若年失業者の存在は、大変動を過熱させる可能性がある。経済的機会が得られないことに不満を持つ若者は、2011年に北アフリカおよび中東に広がった抗議行動で参加者のかなりの割合を占めていた。

若年失業者に関する統計は不十分な傾向にある。若者の多くが正規の領域外で働いていることがその一因である。しかし、その内容から、若者たちの間に大きな割合をしめる「ワーキング・プア」の階層が世界経済危機によって膨らみ、貧困の削減、教育および保健ケアでの前進を減速させたことがうかがえる。最も困窮し、被害を受けやすい子どもと若者を、政府はこうした悪影響から保護する義務がある。

## 都市の暴力

犯罪と暴力は、都市部に暮らす数億人の子どもたちに影響を与えている。犯罪や暴力の対象になる子どもたちもいれば、そこに加わる子ども、あるいは目撃する子どもたちもいる。暴力的環境に幼い頃からさらされると、おとなや社会秩序に対する子どもたちの信頼が損なわれるだけでなく、子どもたちの成長も妨げられる恐れがある。暴力の中で成長する子どもたちは、芳しくない学業成績、高い退学率のほか、不安、憂鬱、攻撃性、および自制心の問題が見られる。

暴力の原因は多岐にわたり絡み合っているが、中でも顕著なのは貧困と不平等である。高い犯罪率と暴力は、公共サービス、学校、およびレクリエーション区域が十分に提供されていない場合に生じることが多い。世界の最富裕国50カ国のうち24カ国の調査では、より不平等な社会で、犯罪、暴力、投獄が高い確率で発生しやすいことが確認されている。

世界各地で、若者がそのすべてか一部を構成する都市のギャングが、恐喝から武装強盗や殺人にまで及ぶ犯罪に関わっているとされている。平均して、子どもたちは13歳ごろにギャング

に加わるが、ギャングに加わる年齢が下がっていることが実証されてきている。社会から取り残された都市環境では、こうした集団が金銭的報酬への期待と帰属意識を利用して若者を引き入れている。

暴力を防ぐ戦略を成功させるには、それがあらゆるレベルのコミュニティを巻き込み、子どもたち、家族、学校、他の関連機関、そして地方自治体、中央政府の間の連携を強化する役割を果たさなければならない。

## 災害のリスク

数百万人の子どもたちにとって、都市の困窮は、サイクロン、洪水、土砂崩れ、および地震のような危険にさらされることによって複雑化し、悪化するものである。20世紀半ば以降、記録される災害は10倍に増加し、その大部分は気候に関する事象から生じたものである。土地が脆弱で人口が多く集中していると、都市は特に危険な状態になりうる。子どもたちは傷害や死亡のリスクが最も高い。

災害は、不安定な環境に暮らし、究極の事態への備えやそこから回復するための設備が不十分である都市住民に対し、特に損害を与える。都市の貧困層の子どもたちは、地滑りの被害を受けやすい傾斜地、洪水が起きやすい低地、または産業廃棄物処理場の近くなど、まったく望ましくない土地に建てられた壊れやすい住居で暮らしている傾向にある。さらに、不健康で不適切な栄養状況のために、子どもたちは環境の激変の影響を受けやすくなっている。

近年、災害リスクの低減を目指すイニシアティブが登場するようになった。2005年に168の政府によって承認された兵庫行動枠組（Hyogo Framework for Action）は、コミュニティと国の回復力の強化を求めるものである。また、東南アジアおよびカリブ諸国での経験から、地元のリスクを軽減する取り組みは、コミュニティの人々や災害の生存者、とりわけ子どもたちの知識や見解を活用することによって継承されていくことが明らかになった。

## ミレニアム開発目標

ミレニアム開発目標（MDGs）の8項目は、飢餓と貧困、教育、子どもの生存および妊産婦の健康、ジェンダーの平等、HIV/AIDSおよび開発に向けたグローバル・パートナーシップの構築の必要性を含む、幅広い問題を網羅するものである。この目標達成に向けた前進は、21の具体的な目標に照らして評価される。

MDG7は、環境の持続可能性の確保についての約束を含むものである。都市の様相に関するものの一つであるターゲット11は、2020年までに1億人以上のスラム居住者の生活を顕著に改善することを目指している。これは、「スラムのない都市（Cities without Slums）」イニシアティブとしても知られている。環境面の問題と都市のスラムに特に重点を置いただけでなく、MDG7は2015年までに安全な飲料水と基本的な衛生施設（トイレ）を継続的に利用できない人々の割合を半分にするという約束を掲げている。

MDG7のターゲットの一つはスラム居住者に特化するものではあるが、目標は、個々の開発優先事項の連なりとして考えるべきである。極度の貧困と飢餓の撲滅（MDG1）、普遍的な初等教育の達成（MDG2）、ジェンダー平等の推進と女性の地位向上（MDG3）、乳幼児死亡率の削減（MDG4）、妊産婦の健康状態の改善（MDG5）、HIV/AIDSの蔓延防止（MDG6）、または開発のためのグローバルなパートナーシップの推進（MDG8）のための一致団結した行動がなければ、世界のスラムに暮らす人々の生活に対する実質的な改善はできないのである。

国のスラムに対する取り組みは、放置、強制退去、または不本意な再定住といった否定的な政策から、コミュニティの関与、スラムの改善、および権利に基づく政策といった積極的な取り組みへと移行していることが実証されてきている。それでも、世界全体のスラムの居住者数は、2000年にターゲット11が設けられて以来、6,000万人増加している。

スラムは、貧困が都市化していることの物理的な表れである。貧しい都市居住者の数が増加し、都市圏における不平等が減少する兆しは全くない。将来的な国際目標は、この問題の規模拡大を考慮に入れなければならない。

# 都市に生きる子どもたちのための団結

数億人の子どもと若者たちが、政治的、文化的、商業的なエリートが快適に暮らしているのと同じ都市で、日々の暮らしと闘っている。きわめて多くの子どもたちが、学校に行くのではなく働きながら、強制退去におびえながら、あるいは暴力や搾取の危険にさらされた路上で生活しながら、子ども時代を過ごしている。都市環境は子どもたちを念頭に置いて作られていないだけでなく、子どもや若者がそうした環境の形成に参加することも許されていないのが通例である。

子どもたち全体の約半分がすでに都市環境の中で暮らしている。その数が増えるにつれ、彼らの成長を促し、権利を守るために以下の緊急行動が必要である。

## 1. 子どもたちに影響を与えている都市の貧困と排除の大きさとその性質への理解を深める

データ収集のツールは、子どもたちの状況の格差をより正確に反映し、どういった子どもと家族が最も社会から取り残されているかを判断しやすくなるように精度を上げなければならない。都市データを分割して詳細化する場合は、都市部の子どもの生存、健康、発達、衛生、教育、および保護という権利を向上することを目的とした確かな調査と支援の評価が伴わなければならない。

それを有効なものにするためには、情報は広く普及させ、因果関係の公表と不平等や排除への効果的な対処のために分析されなければならない。また、貧困と排除が都市環境でどのように展開し、どのように子どもたちに影響するのか、そしてこうした困窮がなぜ世代から世代へと残されていくのかを理解するには、さらに多くのことがなされる必要がある。

2. 排除に関する理解を深めることによって、社会的に周辺に追いやられた子どもとその家族がサービスの利用や、法的保護、住居に住み続けられる保証といった中核的な市民権を妨げている、インクルージョンの壁を特定し、取り除く。

差別、少ない所得、直接・間接コスト、限られた交通手段、公的な文書の欠如が、利用可能な

都市のサービスを遠ざける原因である。使用料金の廃止、コミュニティ・パートナーシップの確立、サービスについての働きかけや利用の強化といったより公平性の高い政策によって、サービス対象範囲を拡大することができる。ラテンアメリカおよびアフリカの国々では、条件付き現金給付を含む革新的な取り組みによって成功を収めている。それぞれの都市環境でのボトルネックを特定することは、対象を絞った支援を実施し公平性を促進することに役立つ。

**3. 貧困と格差を軽減するため、都市計画、インフラ開発、サービスの提供および広範な取り組みの中で、子どもたちの特定のニーズと優先事項にはっきりと焦点を当て続ける。**年齢、能力、ジェンダーを考慮しなければならない。

国際的な「子どもにやさしい“まち”（Child-Friendly Cities）」イニシアティブは、都市のガバナンスに子どもたちの権利がどのように統合されているかについての例を示す。説明責任の強化がこうした取り組みの基礎にならなければならない。居住者のニーズに対応していない、膨大で無計画なインフォーマルな居住地をかかえる現状を、そのまま受け入れてしまっている自治体がきわめて多い。

こうした課題は、保護の問題も網羅していなければならない。たとえば、暴力、薬物乱用、および車両の往来などからである。著名な国際的イニシアティブには、国連人間居住計画、国連女性機関およびユニセフの共同の取り組みで、女性、子ども、警察、都市設計者、政策立案者がジェンダーに基づく、暴力を軽減する方法の模索を目指す「すべての人に安全で優しい都市（Safe and Friendly Cities for All）」がある。コロンビア、スウェーデン、およびオランダの国家的イニシアティブは、自動車乗り入れ禁止区域、自転車および歩行者専用通路、および公共交通機関の組み合わせによって交通事故による死傷者を削減している。

**4. 都市の貧困層と政府のあらゆるレベルでのパートナーシップを促進する。**

このような参加をはぐくむ都市のイニシアティブ、特に子どもと若者を巻き込んだイニシアティブは、子どもたちだけでなく、そのコミュニティに対しても良い結果を残していると報告されている。

良好な結果の例には、ブラジルのリオデジャネイロ、およびサンパウロにおける公共インフラの改善、エクアドルのコタカチにおける識字率の向上、ベネズエラのシウダードグアヤナにおける出生登録の拡大がある。

地方当局およびコミュニティは、限られた財源が最も効果的に使用されるように、貧困層が苦勞して手に入れた資産が損なわれないように、また人口の過半数を占めることも多い貧困に苦しむ人々が都市の開発と統治に意味のある関わりが持てるように、それぞれの取り組みをさらに密接に調整させる必要がある。

**5. 子どもの権利における持続可能な改善を実現に向けて共に働く。**特にこのように困窮した時代には、地域から世界まで、市民社会から公共部門、民間部門まで、あらゆるレベルの関係者たちが子どもの権利に貢献する都市環境を作り出す資金とエネルギーを出し合う必要がある。

市民社会組織の中での国際協力は、今後の子どもたちの利益に向けて、市民社会を構成する組織の力を引き出しながら、世界中のコミュニティをつなぐことができる。その一例が34カ国の都市の貧困層による草の根連合をまとめたスラム住民国際ネットワーク（Shack/Slum Dwellers International）であり、住み続けられる保証や、住宅の質、基本的インフラなどの問題の解決策についての意見交換が彼らによって実現した。こうしたネットワークは、最も社会から取り残された人々の利益になる都市開発を促進するため、コミュニティ、地方や国の当局、および国際機関をまとめる力を持っている。

非政府組織および国際機関は、自治体やコミュニティの意思決定において子どもたちの関与を促進させる重要な役割を果たすことができる。

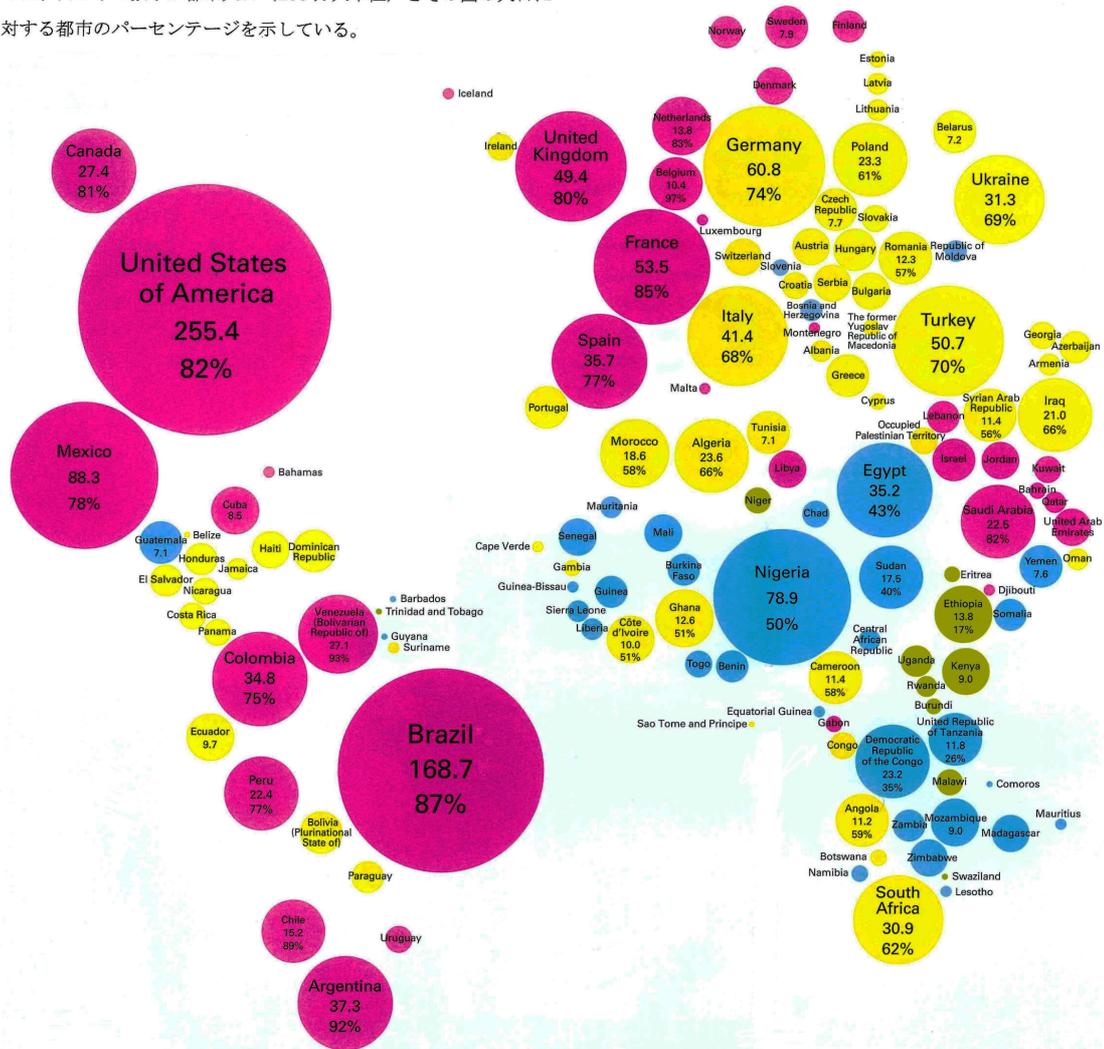
## より公正な都市へ

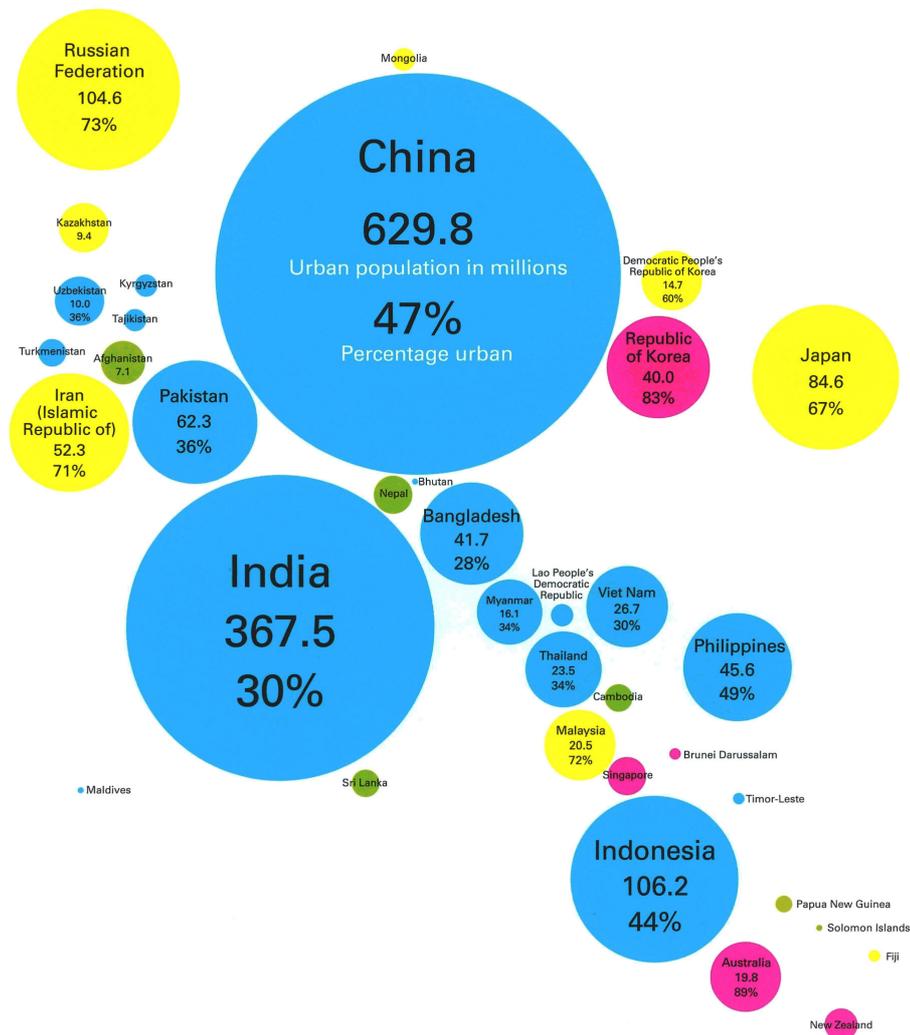
世界人口の半分以上がすでに町や市で暮らしており、さらに多くの子どもたちが都市というものを背景に成長している。彼らが都市で過ごす子ども時代は、貧しさと豊かさ、そして生き延びる困難さと恵まれた機会といった、都市に存在する広範な格差を反映するものである。

都市部に暮らす子どもたちの権利を守るため、公平性はあらゆる取り組みにおける指針でなければならない。最も困難な貧困と不利益の状況の中で生まれ育つスラムの子どもたちには、特別な配慮が必要である。しかし、そのことが都市以外にすむ子どもたちの犠牲で成り立ってはならない。より大きな目標に焦点を当てていくべきである。それはすべての人にとって、より公正で温かくはぐくむ力のある都市や社会をつくることである。そして、まず子どものことから始めていくことである。

# 都市化する世界

この図は 10 万人を越す都市人口を持つ国と地域を示している。  
 円の大きさは都市人口規模に比例している。スペースがある場所  
 では、円の中の数字が都市人口（100 万人単位）とその国の人口に  
 対する都市のパーセンテージを示している。





注：南スウェーデンの、2011年7月のスウェーデンからの独立及び7月14日の国連加盟のため、スウェーデンおよび南スウェーデンそれぞれ一国としてのデータはまだ入手できていない。記載のデータは、独立前のスウェーデンに関するものである。

中国に関するデータには、中国の特別行政区である香港およびマカオは含まれていない。香港は1997年7月1日より中国の特別行政区（SAR）、マカオは1999年12月20日よりSARになっている。フランスに関するデータには、フランス領ギアナ、グアドループ島、マルチニク島、マイヨット島およびリユニオン島は含まれていない。オランダに関するデータには、オランダ領アンティル諸島は含まれていない。アメリカ合衆国に関するデータには、プエルトリコおよびアメリカ領バージン諸島は含まれていない。

「現在数億人の子どもたちが都市のスラムに暮らし、その多くが基本的なサービスを受けていない。

いかなる場所で疎外され取り残されようが、困窮しているすべての子どもたちに手を差し伸べるため、私たちはさらに多くのことをしなければならない。とりわけこうした緊縮する経済の時代に、そうする余裕があるのかと疑問に思う人もいるかもしれない。しかし、こうした子どもたちが必要としているサービス、つまり権利によって彼らのものであるサービスから子どもを遠ざけている壁を取り払えば、数百万の子どもたちが健康に成長し、学校に通い、より生産的な生活を送ることができるのである。

私たちにその余裕はないと言えるだろうか。

アンソニー・レーク  
ユニセフ事務局長

© United Nations Children's Fund (UNICEF)

February 2012