

子ども・若者の政策形成過程への参画

国立国会図書館 調査及び立法考査局
前 行政法務課 西川 明子

目 次

はじめに

I 若者の政治的影響力の低下を取り巻く状況

- 1 少子高齢化とシルバー民主主義
- 2 若者の低投票率
- 3 敬遠されてきた政治教育
- 4 若者の政治的影響力の低下への対応

II 子ども・若者の政策形成過程への参画の現状

- 1 政策形成過程への参画により期待される効果
- 2 取組の現状

III 子ども・若者の政策形成過程への参画に係る特徴的な取組

- 1 日本の事例
- 2 海外の事例

IV 若者参画の望ましい形

おわりに

要 旨

- ① 少子高齢化が急速に進む日本では、有権者に占める高齢者の割合が増す。それに加え、若年層が投票を棄権することにより、既に少数派である若者の政治的影響力は、相対的に更に低下することとなる。若者の政治的影響力の低下は、世代間の対立や社会の沈滞化につながると懸念される。
- ② 若者が社会における影響力を実感し、政治的な関心を取り戻すための対応策の一つとして、若者の政策形成過程への参画を進めることが挙げられる。これまでに、各種審議会や懇談会等における委員の公募制の活用、インターネット等を活用した意見の公募等により、子ども・若者の意見表明機会の確保が図られてきた。
- ③ 子ども・若者の政策形成過程への参画に係る国内外の例を見ると、選挙により代表者を選出する、青少年施策などに限定することなく分野横断的に政策形成過程に関わる、年間を通じて継続的に関わる、首長や行政への意見や政策提言にとどまらず、割り当てられた予算の使途を決めるなど、他の類似の取組と一線を画す特徴的な取組も行われている。
- ④ 子ども・若者の参画を促す施策の構築に当たっては、形式的に参加させるだけでなく、主体性を持って継続的に関わる場を作ることが重要である。若年層の政策形成過程への参画を通じて彼らのニーズをとらえることは、最終的意思決定者に合理的な判断材料を提供し、より良い施策を実施する一助となるだろう。そして、子どもや若者が、自身も社会の一員であるという自覚を持ち、公的な問題を自分の問題としてとらえることにつながると期待される。

はじめに

少子高齢化が急速に進む社会では、有権者に占める高齢者の割合が増す。それに関連して最近よく目にする言葉が、「シルバー・デモクラシー（シルバー民主主義）」である。

シルバー・デモクラシーの語源は、故内田満早稲田大学名誉教授が、高齢化が進む中で、台頭を続ける「シニア市民」を中心に据えた新しいデモクラシーの形として論じたのが始まりとされる。内田教授は、高齢化社会の政治における高齢者の在り方を積極的にとらえ、シニア市民が、政治に自立的に参加し、地域社会を動かす主動力としての役割を演じる社会を構想した⁽¹⁾。しかし、最近では、どちらかという否定的な意味でその言葉が使われることが増えている。高齢者層の票への政治的配慮が、社会保障改革が進まない背景にある⁽²⁾、政治家や行政官が、今まで以上に高齢者に配慮した政策運営を行わざるを得なくなっている⁽³⁾、といった指摘である。

本稿は、Iで若者の政治的影響力の低下を取り巻く状況について、IIで若者の政策形成過程への参画に係る現状について、それぞれ整理し、IIIで国内外の特徴的な取組を、IVで若者参画の望ましい形について参考となるモデルを紹介する。なお、「若者」について、本稿では主として、有権者中の若年層である20代・30代と、未来の有権者である子どもを議論の対象とする。

I 若者の政治的影響力の低下を取り巻く状況

1 少子高齢化とシルバー民主主義

日本は、他の先進諸国と比較し、急速に少子高齢化が進んでいる。高齢化率（総人口に占める65歳以上の人の割合）は26%を超え⁽⁴⁾、国民の約4人に1人が65歳以上の高齢者という状況である⁽⁵⁾。有権者の年齢層に着目すると、20代・30代の人口を合計しても、65歳以上の人口を下回る⁽⁶⁾。

中位投票者定理（median voter theorem）⁽⁷⁾を前提とすると、高齢化が進み、人口に占める高齢化率が上昇すると、中位投票者も高齢化し、年金・医療・福祉など、彼らにとって望ましい施策に対する

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成27（2015）年12月1日である。

(1) 内田満『シルバー・デモクラシー—高齢社会の政治学—』有斐閣, 1986.

(2) 宮本太郎「シルバーデモクラシーを超えて」『Chuo Online 教養講座』2013.5.16. 読売新聞ホームページ <<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20130516.html>>

(3) 小林庸平「スウェーデンの実例から見る日本の若者政策・若者参画政策の現状と課題」『季刊政策・経営研究』15号, 2010.7, p.93. <http://www.murc.jp/thinktank/rc/quarterly/quarterly_detail/201003_89.pdf>

(4) 総務省統計局「人口推計—平成27年11月報—」2015.11.20. <<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201511.pdf>> の平成27年6月1日現在の確定値による。

(5) 日本の高齢化率は、先進諸国の中で最も高い水準となっている。また、高齢化の速度についても、高齢化率が7%を超えてからその倍の14%に達するまでの所要年数（倍化年数）によって比較すると、フランスが126年、スウェーデンが85年、比較的短いドイツが40年、イギリスが46年であるのに対し、日本は、昭和45（1970）年に7%を超えると、その24年後の平成6（1994）年には14%に達している（内閣府編『高齢社会白書 平成27年版』p.11.）。

(6) 総務省統計局 前掲注(4)

(7) 中位投票者定理とは、選択対象が一つで、全ての投票者の選好が単峰型であり、どの投票者も二つの選択肢について自由に提案ができるならば、多数決投票によって中位投票者（全投票者について各投票者の最適点を小さい方から大きい方に順に並べたときの中央値となる投票者のこと。）の効用最大化点が安定的、支配的な決定として選択されるといえるものである（土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社, 2000, p.137.）。

支出額が増え、直接便益のない教育費などの支出が減少するとの仮説が成り立つ⁽⁸⁾。大竹文雄大阪大学教授が1975年から2005年までの都道府県のデータを基に行った研究によると、1990年代以降のデータでは、高齢者率の上昇が、生徒1人当たりの地方教育費支出を引き下げることに繋がることが確認されている⁽⁹⁾。

意識的か無意識的かにかかわらず、相対的に強い政治力を持つ高齢世代の影響により、財政・社会保障制度改革が先送りされ、少数派の若い世代を意識した施策が後回しになり、世代間格差を惹起し、世代間対立を増大させるおそれがある。こうした懸念が、シルバー民主主義という文脈で語られている⁽¹⁰⁾。

2 若者の低投票率

選挙における投票は、最も多くの市民が参加する政治活動であり、重要なものである⁽¹¹⁾。ところが、国政選挙、地方選挙とも、他の年代と比較して若年層の投票率が著しく低くなっている。

衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙における年代別投票率⁽¹²⁾を見ると、他の年代と比べて、20代・30代の投票率が低いことが分かる。直近の選挙を見ると、平成26(2014)年12月に行われた第47回衆議院議員総選挙の投票率は52.66%で、20代は32.58%、30代は42.09%であった。このとき、60代は68.28%であった⁽¹³⁾。また、平成25(2013)年7月に行われた第23回参議院議員通常選挙の投票率は52.61%で、20代は33.37%、30代は43.78%であった。このとき、60代は67.56%であった⁽¹⁴⁾。いずれの選挙においても、20代の投票率は、60代の半分程度にとどまっている。

全国的にも注目を集めた平成27(2015)年5月の大阪市の特設区設置住民投票(いわゆる大阪都構想の住民投票)では、全体の投票率が66.83%となり、近年の一般的な地方選挙の投票率と比較し、かなり高い値となった。ところが、年齢別の投票率を見ると、70歳以上74歳以下の年齢層をピークに(80.50%)、そこから年齢が下がるにつれて投票率も下降し、20歳以上24歳以下の年齢層が最も低い結果となった(43.10%)⁽¹⁵⁾。

20代の投票率が他の世代と比較して低い理由の一つとして、中谷美穂明治学院大学准教授は、20代では、自分の一票が選挙結果を左右すると思えない割合が高いことを挙げる⁽¹⁶⁾。少子高齢化

(8) 大竹文雄「人口減少の政治経済学」津谷典子・樋口美雄編『人口減少と日本経済—労働・年金・医療制度のゆくえ—』日本経済新聞出版社, 2009, pp.243-284.

(9) 大竹文雄・佐野晋平「人口高齢化と義務教育費支出」『大阪大学経済学』59巻3号, 2009.12, pp.106-130. <http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/bitstream/11094/26559/1/oep059_3_106.pdf>

(10) 八代尚宏ほか「社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服—シルバー民主主義を超えて—」『NIRA モノグラフシリーズ』34号, 2012.7. <<http://www.nira.or.jp/pdf/monograph34.pdf>>; 「投票者の平均年齢は57歳 選挙で若者が大損する」『AERA』25巻52号, 2012.12.3, pp.22-23; アレクサンドラ・ハーニー「日本を抑え込む「シルバー民主主義」—日本が変われない本当の理由—」『Foreign Affairs Report』2013年9号, 2013.9, p.10; 土堤内昭雄「研究員の眼 「シルバー民主主義」克服に向けて—適切な“意見集約ルール”活かそう!—」2015.6.9. ニッセイ基礎研究所ホームページ <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/42492_ext_18_0.pdf>; 「社説 18歳選挙権」『毎日新聞』2015.6.17; 小黒一正「公共政策を考える 第10章 人口減少下での政治(8) 高齢世代が影響力持つ」『日本経済新聞』2015.11.5等。

(11) 蒲島郁夫「政治参加」阿部博人ほか『はじめての政治—政治に関心を持つ社会参加しよう—』栄光, 2007, p.36.

(12) 年代別投票率は、総務省において、全国から標準的な投票率を示している投票区から、回ごとに144~188投票区を抽出し調査したもの。

(13) 総務省「国政選挙における年代別投票率について」<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/>

(14) 同上

(15) 大阪市選挙管理委員会「平成27年5月17日執行 特設区設置住民投票における年齢別投票行動調査の結果について」2015.8.12. <<http://www.city.osaka.lg.jp/senkyo/page/0000321023.html>>

社会において、少数派である若年層にとっては、自分たちの投票による世代的意見が反映されにくいという諦めが先立っているとも指摘される⁽¹⁷⁾。

若年層が投票を棄権することにより、既に少数派である若者の政治的影響力は、相対的に更に低下することとなる。

3 敬遠されてきた政治教育

田中愛治早稲田大学政治経済学術院教授は、投票権年齢の引下げに際し、義務教育や高校教育における政治や選挙に関する教育を積極的に行う必要があると指摘する⁽¹⁸⁾。

従来の日本の教育では、「価値観」の押し付けを恐れ、また、「政治的中立性」への配慮から、政治的議論を敬遠しがちであった。その傾向は、青少年に対する教育現場で特に顕著であり、政治的中立性への配慮から過度の抑制が働き、政治教育の取組を必要以上に慎重にさせてきたと考えられる⁽¹⁹⁾。その結果、日本の学校教育では、政治や選挙の仕組みは教えるものの、政治的・社会的に対立する問題を取り上げ、政治的判断能力を訓練することを避けてきたと指摘されている⁽²⁰⁾。総務省で平成23(2011)年に開催された「常時啓発事業のあり方等研究会」では、日本の学校教育において、「政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた」、「政治的テーマ等を取り扱うこと自体、政治的中立性ということからタブー視されてきた」などと指摘された。そして、そうした現状が、若者の低投票率の一因であるとされた⁽²¹⁾。

現代の行政国家・福祉国家においては、社会福祉、医療、年金、教育、税金、経済対策、雇用対策、人口問題、農業問題、資源エネルギー問題、地球環境など、あらゆる領域で政治の役割が求められ、政府の適切な政策的対応が迫られている⁽²²⁾。あらゆる社会問題が政治課題となり得る現代社会において、政治的、党派的議論を避けるということは、社会問題の議論までも避けることにつながる。これに対し、欧米主要国では、政治的中立性とは、対立する立場をフェアに紹介することと理解されており、この考え方を政治教育の原則として明確にしている⁽²³⁾。

4 若者の政治的影響力の低下への対応

日本の高齢化は、今後更に進む。2060年には、高齢化率が39.9%にまで上昇し、国民の約2.5

(16) 中谷美穂「第8章 投票参加の現状と課題—若者の投票率はなぜ低いか—」明治学院大学法学部政治学科編『初めての政治学—ポリティカル・リテラシーを育てる— 改訂版』風行社, 2015, pp.225-249.

(17) 竹内洋「正論 社会の活力にしたい18歳選挙権」『産経新聞』2015.6.26.

(18) 田中愛治「投票年齢18歳で投票率低下は止まらない?」『Voters』26号, 2015.6, p.2. <<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2015/05/26%E5%8F%B7.pdf>>

(19) 文部省(当時)の「高等学校における政治的教養と政治的活動について」(昭和44年10月31日文科初高第483号)により、長年「教育的な観点からみて生徒の政治的活動が望ましくない」とされてきた。同通達は、平成27年10月29日に廃止され、それに代わるものとして、「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について(通知)」(平成27年10月29日27文科初第933号)が発出された。

(20) 川上和久「主権者教育と政治的中立性」『Voters』26号, 2015.6, p.6. <<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2015/05/26%E5%8F%B7.pdf>>

(21) 常時啓発事業のあり方等研究会「「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書 社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して—新たなステージ「主権者教育」へ—」2011.12. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf>

(22) 中村昭雄「第12章 政治過程と政策過程 1 政策過程の発展」堀江湛編『政治学・行政学の基礎知識 第3版』一藝社, 2014, pp.158-159.

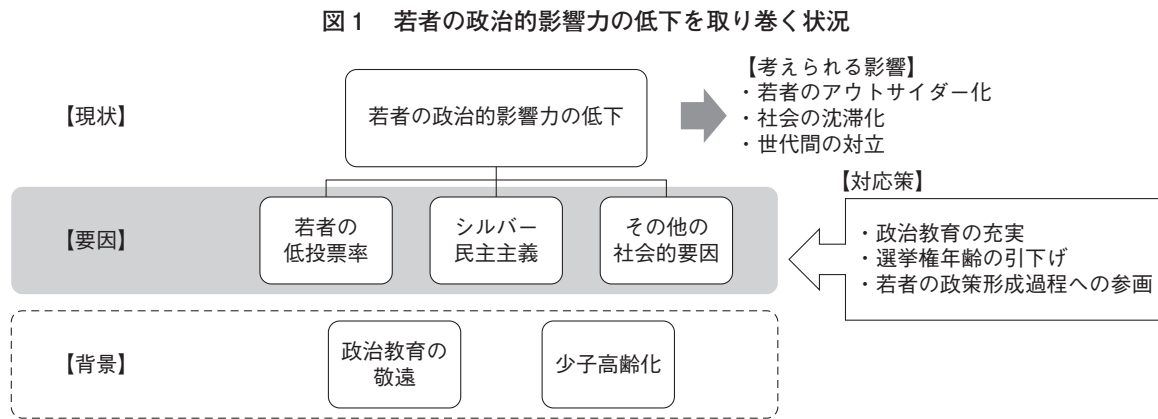
(23) 常時啓発事業のあり方等研究会 前掲注(21)

人に1人が65歳以上の高齢者となると推計されている⁽²⁴⁾。こうした中、平成27(2015)年6月に「公職選挙法」(昭和25年法律第100号)が改正され、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられた。平成28(2016)年6月19日の施行後に初めて公示される国政選挙から適用すると定められているため、同年7月に予定されている参議院議員通常選挙から適用されることが想定されている。

選挙権年齢の引下げにより、若者の意見が反映されやすくなるのではと期待が高まっているが⁽²⁵⁾、この法改正により生まれる新たな有権者が約240万人である⁽²⁶⁾のに対し、平成26(2014)年12月14日現在の有権者数は約1億400万人であり⁽²⁷⁾、全有権者のわずか約2%にとどまる。そのため、この制度改正だけでは、若者の政治的影響力が相対的に低下する傾向は依然として解消されない。宮本みち子放送大学教授は、「少子高齢化社会においては、意識的に若者の社会における影響力を高めるような取組をしなければ、若者の社会における「アウトサイダー化」がますます進み、社会が沈滞化してしまう」と警鐘を鳴らす⁽²⁸⁾。

内閣府が平成25年に実施した、7か国(日本、韓国、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン)の満13歳から29歳までの若者を対象とした意識調査によると、「社会をよりよくするため、社会問題に関与したい」と思っている日本の若者の割合は4割強、「私の参加により、変えてほしい社会現象が少し変えられるかもしれない」と思っている割合は約3割にとどまり、いずれも日本が最低となっている⁽²⁹⁾。若者の政治的無関心の一因は、若者の声が政治の場や社会的意思決定の場に反映されにくいからであるとも指摘される⁽³⁰⁾。そうだとすれば、若者の政策形成過程への参画を進めることで、若者の政治や社会に対する関心を高めることも期待される。

図1は、1から4までの議論をまとめたものである。Ⅱ及びⅢでは、図に示した対応策のうち、若者の政策形成過程への参画に焦点を当て、その取組事例を紹介する。



(出典) 筆者作成。

(24) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成24年1月推計)報告書』(2012年3月30日公表)
 <<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/hh2401.asp>>

(25) 例えば、菅義偉官房長官は記者会見で、選挙権年齢の引下げについて、若者の声が政治に反映される方向になり、意義深いと述べている(「内閣官房長官記者会見 平成27年6月17日午前」2015.6.17.首相官邸ホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201506/17_a.html>)。

(26) 「18歳選挙権、政治変えるか 来夏参院選、有権者240万人増」『日本経済新聞』2015.6.18.

(27) 総務省自治行政局選挙部「平成26年12月14日執行 衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」2014.12.19.<http://www.soumu.go.jp/main_content/000328867.pdf>

(28) 宮本みち子「若者一参加から影響力へー」全国民主主義教育研究会編『格差社会と若者の未来』同時代社、2007、pp.78-79.

II 子ども・若者の政策形成過程への参画の現状

1 政策形成過程への参画により期待される効果

間接民主制を採る日本においては、選挙が最も基本的な政治参加の方法である。しかし、複雑化した社会において、行政のみによる課題解決の限界が意識され、また、民間非営利組織等の活発化という条件が整う中で、政策形成過程に市民が参画するという潮流が生まれている。

政策形成過程に市民が参画することは、市民と政府の双方にメリットがあるとされる。具体的には、行政と市民との相互理解の増進、市民の社会参画スキルの向上、政策に対する不安や対立の軽減などが挙げられる⁽³¹⁾。

では、その場合の「市民」は、幅広い世代のニーズを反映する主体となっているだろうか。無意識的にしろ、若者が参画しない状況になっていては、世代間の政治的影響力の不均衡という課題を更に悪化させることとなる。そこで、意識的に若者を政策形成過程に参加させる工夫が必要である。さらに、現在の有権者中の若年層だけでなく、未来の有権者である子どもが政策形成過程に参画すれば、彼らに対する教育的効果が期待されるだけでなく、広い世代の意見を政策に反映する機会にもつながる。

こうした視点から、2では、子ども・若者の政策形成過程への参画に係るこれまでの取組について整理する。

2 取組の現状

(1) 法的要請

まず、子どもや若者の政策形成過程への参画に関する法的要請について整理する。

児童（18歳未満）の基本的な人権を国際的に保障するために定められた「児童の権利に関する条約」（平成6年条約第2号）⁽³²⁾は、四つの柱として、「生きる権利」、「守られる権利」、「参加する権利」及び「育つ権利」を掲げる。同条約の第12条第1項は、「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする」と定める⁽³³⁾。日本は、平成6（1994）年に同条約を批准した。

「子ども・若者育成支援推進法」（平成21年法律第71号）第1条では、「この法律は、…（中略）…日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり」と言及されている。その上で、第12条で、「国は、子ども・若者育成支援施策の策定及び実施に関して、子ども・若者を含めた国民の意見をその施策に反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」と定めている。そして、同法が、子ども・若者育成支援施策の推進を図るための大綱を定めることを規定しているのに基づき、平成22（2010）年に「子ども・若者育成支援推進大綱」（「子ども・若者ビジョン」）⁽³⁴⁾が策定され

(29) 内閣府編『子ども・若者白書 平成26年版』2014, p.82.

(30) 竹内 前掲注(17)

(31) Renée A. Irvin and John Stansbury, “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?” *Public Administration Review*, Volume 64, Issue 1, February 2004, pp.55-65.

(32) 1989年の第44回国連総会において採択され、1990年に発効したConvention on the Rights of the Childをいう。「子どもの権利条約」とも呼ばれる。

(33) 「児童の権利に関する条約」外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>>

ている。そこでは、子ども・若者の意見表明機会の確保が謳われた。具体的には、政策形成過程への参画促進のため、各種審議会や懇談会等における委員の公募制の活用、インターネット等を活用した意見の公募等により、子ども・若者の意見表明機会の確保を図ることや、子ども・若者育成支援施策や世代間合意が不可欠である分野の施策については、子ども・若者の意見も積極的かつ適切に反映されるよう、各種審議会、懇談会等の委員構成に配慮することなどが示された。

以下、(2)及び(3)で、「子ども・若者育成支援推進大綱」で言及された審議会等や意見の公募等における子ども・若者の意見表明機会の現状について、(4)で、近年開催が増えている子ども議会・若者議会と若者会議について、それぞれ整理する。

(2) 審議会等における若者の登用

若者の政策形成過程への参画促進という観点から、審議会等の現状について整理する。

審議会等⁽³⁵⁾とは、行政上の政策立案や行政の執行過程において、特定の事項を調査・審議する合議制の機関である。国の審議会等の場合、「国家行政組織法」(昭和23年法律第120号)又は「内閣府設置法」(平成11年法律第89号)の規定に基づき、法律又は政令により設置される。地方自治体の審議会等の場合、「地方自治法」(昭和22年法律第67号)の規定に基づき、法律又は条例の定めるところにより設置される⁽³⁶⁾。

男女共同参画政策の一環として、国や自治体の審議会等で女性の登用目標が定められ、女性委員の比率が高まった⁽³⁷⁾ことを参考に、一定の子ども・若者枠(クォータ制)を設け、彼らの声を反映させる仕組みを作ることが重要であるといった指摘もある⁽³⁸⁾。

まず、国の審議会等について見ると、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」(平成11年4月27日閣議決定)の別紙3「審議会等の運営に関する指針」において、委員の選任に関し、「委員がその職責を十分果たし得るよう、高齢者については、原則として委員に選任しない」こととされている⁽³⁹⁾。審議会等の委員の年齢構成を概観できるような公表資料は見当たらないが、個々の審議会等の委員を見る限り、若者の登用が進んでいないのが現状である。その背景には、「社会的あるいはいろいろな経験をお積みになった方々、そして家庭等から解放された方々あるいは職場から参画していただく余裕のある方、こういうものを個別に見てまいりまして、そしてお願いをし」⁽⁴⁰⁾て

(34) 「子ども・若者ビジョン」(平成22年7月23日子ども・若者育成支援推進本部決定)内閣府ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/vision.pdf>>

(35) 「審議会等」は、審議会、協議会、審査会、調査会、委員会、会議等の名称を持っている。そのため本稿では、それらを総称して「審議会等」という表現を用いる。

(36) 審議会等の詳細については、拙稿(西川明子「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』676号, 2007.5, pp.59-73. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999747_po_067604.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>)を参照のこと。

(37) 国の審議会等における女性委員の割合については、平成12年8月15日に男女共同参画推進本部が「国の審議会等における女性委員の登用の促進について」において決定した目標である「30%」を平成17年9月末に達成し、現在も上昇傾向にある。また、地方公共団体の審議会等における女性委員の割合については、平成26年4月現在、都道府県の審議会等は30.3%となり、第3次男女共同参画基本計画(平成22年12月17日)の目標を達成した。市区町村の審議会等においては25.2%となっている(内閣府男女共同参画局「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況(平成26年度)」2015.1, p.2. <<http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2014/pdf/rep/gaiyo.pdf>>)。

(38) 小林 前掲注(3), pp.105-106.

(39) 「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」(平成11年4月27日閣議決定)首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524singikai.html>>

いるため、結果として若者の活躍の場が少ないという現実がある。

次に、地方自治体の審議会等について見ると、意識的に若者を登用している例がある。北海道の青少年健全育成審議会では、若者の声を審議に反映させ、若い世代の社会参加意識を醸成することなどを目的として、従来の「一般枠」のほかに、平成 27 年度から「若者枠（18 歳以上 38 歳以下で、青少年の健全育成に関心のある者）」を新設し、2 名の委員を公募により選任している⁽⁴¹⁾。愛知県新城市は、平成 27（2015）年 4 月から、「新城市若者議会条例」（平成 26 年 12 月 24 日条例第 57 号）に基づく取組を行っている。市内に在住、在学又は在勤するおおむね 16 歳から 29 歳までの若者 20 人が、公募による選考を通じて委員に委嘱され、市長からの諮問を受け、若者総合政策の策定及び実施に関する事項を調査・審議し、市長に答申する。委員の任期は 1 年間で、報酬も支払われる⁽⁴²⁾。このほか、必ずしも若者の登用に特化した取組ではないが、審議会等の委員の年齢構成に配慮している例がある。佐賀県は、審議会等への委員について、幅広い年齢層から意見を求めるため、「審議会等の委員の異年齢構成の推進に関する指針」（平成 15 年 12 月 11 日施行）を定め、県の審議会等における 49 歳以下の委員の割合を 30% 以上にすることを目標に掲げて取り組んできた。その結果、平成 18（2006）年以降は 30% を超え、平成 27（2015）年 3 月 31 日現在、34.9% となっている⁽⁴³⁾。類似の取組は、徳島県や長野県でも行われている⁽⁴⁴⁾。

(3) 若年層を対象とする意見聴取

パブリックコメント、ワークショップ、アンケート等の手法を活用し、若年層の意見を聴取している例を紹介する。

国の取組例としては、平成 21（2009）年度から内閣府が実施する「青少年意見募集事業」がある。この事業は、インターネットを利用して、全国から募集した中学生以上 30 歳未満のユース特命報告員約 300 名に対し、特定の課題に対する意見を求めるものである。平成 26（2014）年度は、「日本の大学教育」、「「くるみん」、「プラチナくるみん」の広報」、「子供の体力向上」及び「子供・若者の相談窓口」について意見を募集した。ユース特命報告員から寄せられた意見は、整理の上、関係府省の政策担当者へ送付され、それぞれの実際の政策の企画・立案に生かされる⁽⁴⁵⁾。

地方自治体の取組例としては、京都市が平成 23（2011）年度から実施している「青少年モニター制度」がある。青少年が市政やまちづくりに参加する機会を増やし、社会への参加意識を高めるとともに、青少年の視点と意見を市政に反映させることにより施策の充実を図ることを目的としている。具体的には、京都市内に在住、通学又は通勤している 13 歳から 30 歳までの者から青少年モニターを公募し、年 4 回程度、アンケート方式による意見聴取を行うほか、ワークショップを開催するものである。これまでに、薬物乱用防止、リニア中央新幹線の京都誘致、子育て支援施策、児童

(40) 野中広務内閣官房長官（当時）の答弁による（第 145 回国会衆議院内閣委員会議録第 5 号 平成 11 年 6 月 8 日 p.12.）。

(41) 「平成 26 年度第 4 回北海道青少年健全育成審議会議事録」2015.3.23, pp.7-10. <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/dms/seisyounen/H26-4gijiroku.pdf>>

(42) 新城市市民自治推進課「先進・ユニーク条例 愛知県新城市 新城市若者条例及び新城市若者議会条例」『自治体法務研究』41 号, 2015. 夏, pp.61-65.

(43) 佐賀県「審議会等委員の年齢構成を取りまとめました」2015.7.27. <https://www.pref.saga.lg.jp/web/kensei/_1364/inenrei.html>

(44) 「各都府県における若者の意見を聴く仕組みについて」（平成 27 年度第 1 回北海道青少年健全育成審議会配布資料 3-3）2015.6.18. <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/dms/seisyounen/H27-1siryu3-3.pdf>>

(45) 内閣府編『子ども・若者白書 平成 27 年版』2015, p.121.

虐待防止のための若年層向けの啓発、デートDV防止の啓発、若者の市民参加などが政策テーマとして取り上げられた⁽⁴⁶⁾。課題として、アンケート回答率の低さ、ワークショップに参加する者の少なさが指摘された⁽⁴⁷⁾。そのため、平成26(2014)年度以降は、市内の大学等で学生を対象にワークショップを開催し、政策課題に対する意見を聴取するなどの新たな取組も行っている⁽⁴⁸⁾。

(4) 子ども議会・若者議会と若者会議

最後に、子ども議会・若者議会と若者会議について整理する。

子ども議会・若者議会は、議会の事務局などが模擬議会として開催するものである。参加者の年齢により、子ども議会又は若者議会と呼び分けられることがある。若者会議は、行政や委託を受けた団体などが、若者を参加者として開催するものである。

国レベルでは、これまで参議院が、不定期に子ども国会を開催している。初めての子ども国会は、参議院開設50周年を記念して、平成9(1997)年に開催された⁽⁴⁹⁾。平成12(2000)年には、ミレニアムの節目として第2回が開催された⁽⁵⁰⁾。そして、平成24(2012)年には、東日本大震災からの復興という課題に対する理解を深め、日本の未来について語り合う機会を提供するために第3回が開催された⁽⁵¹⁾。

地方自治体レベルでは、子ども議会・若者議会の試みは1980年代から見られる。ただし、当初は記念行事として開催されたケースが多く、継続して実施された事例は少ないようである⁽⁵²⁾。全国市議会議長会の調査によると、平成26(2014)年中、170区市(東京23区を含む。)において子ども議会・若者議会が開催されている⁽⁵³⁾。

若者会議の開催例も、全国の地方自治体で増加している。若者同士のネットワークを作る交流イベントを開催するものや、首長との意見交換の場を通じて、行政計画や行政施策への意見を提言するものなど、様々なタイプが見られる⁽⁵⁴⁾。

III 子ども・若者の政策形成過程への参画に係る特徴的な取組

IIIでは、子ども・若者の政策形成過程への参画に係る日本の事例と、併せて海外の先進事例を紹

(46) 「青少年モニター制度について」2015.1.29.京都市ホームページ <<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000108278.html>>

(47) 特定非営利活動法人ユースビジョン「平成24年度京都市青少年モニター制度 事業報告書」p.15.京都市ホームページ <<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000125/125933/24.pdf>>

(48) 「平成26年度青少年モニター取組実績」2015.4.22.京都市ホームページ <<http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000177612.html>>

(49) 参議院事務局『子ども国会報告書—参議院50周年記念—』1997,p.9.

(50) 参議院事務局『2000年子ども国会報告書』2000,p.10.

(51) 参議院事務局『子ども国会—復興から未来へ—報告書』2012,p.10.

(52) 武田美智代「青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に—」『青少年をめぐる諸問題(総合調査報告書)』(調査資料2008-4)国立国会図書館調査及び立法考査局,2009,pp.33-47.<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999295_po_200884.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(53) 全国市議会議長会「子ども議会、女性議会、模擬議会の開催事例」『平成27年度 市議会の活動に関する実態調査結果(平成26年1月1日~12月31日)』2015,pp.65-79.<http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/0_zittaiH261231-2.pdf>に掲載されている一覧から、女性議会、一般的な成人を対象とする模擬議会、議場の見学会等を除いた数。

(54) 大谷博「若者の政策づくりへの参画—若者会議の現状と課題—」『徳島経済』95号,2015.Spring,pp.47-58に、全国の主な開催例が整理されている。

介する。具体的には、選挙により代表者を選出する、青少年施策などに限定することなく分野横断的に政策形成過程に関わる、単発のイベント参加ではなく継続的に関わる、首長や行政（大人）への意見や政策提言にとどまらず、割り当てられた予算の用途を決めるなど、他の類似の取組と一線を画す特徴を有する事例を取り上げた。

1 日本の事例

(1) 遊佐町（山形県）の「少年町長」及び「少年議会」

山形県遊佐町は、平成 15（2003）年から、「遊佐町少年町長・少年議員公選事業」を実施している。これは、遊佐町に在住する中高生及び在学する高校生が「有権者」となり、「有権者」のうち立候補した者の中から、少年町長 1 名と議員 10 名⁽⁵⁵⁾を投票で選ぶものである。有権者は、選挙権・被選挙権を有するほか、少年議会が実施するアンケートに対し、意見・要望を提出することができる。この事業の目的は、若者が学校外で民主主義を実際に体験・学習することにより社会の構成システムを学ぶこと、若者の町政参加を促すこと、そして、事業に関わる関係者が、若者の町政に対する意見に学び、併せて若者たちが、社会システムや民主主義を学ぶ、相互教育の場とすることである⁽⁵⁶⁾。

少年町長は、遊佐町少年町長・少年議員公選事業に係る有権者の代表であり、遊佐町長に対し、少年議会で承認された政策の提言を行う。提言が採用されれば、所轄課で予算化される。さらに、町長から交付される独自の政策予算の執行権を持つ。平成 27（2015）年 4 月から 12 月まで（第 13 期）は、前年度と同様、45 万円の政策予算が割り当てられた⁽⁵⁷⁾。例年、6 月から 12 月まで、3 回の少年議会が開催され、所信表明、一般質問（町への要望）、政策提言、議会報告が行われる⁽⁵⁸⁾。

これまでに、町のイメージ・キャラクターの決定、特産品の企画開発、ミュージックフェスティバルの主催、バス停のベンチ・雨よけの設置、東日本大震災への募金活動や被災地の小学生との交流会などの政策が実現されている⁽⁵⁹⁾。

(2) 鯖江市（福井県）の「JK 課」

福井県鯖江市では、平成 26（2014）年 4 月に「JK 課」が誕生した。J は女子、K は高校生の頭文字で、JK とは女子高校生という意味である。これは、条例等で規定される正規の行政組織ではなく、仮想的な課名を模した、実験的な市民協働推進プロジェクトの名称である⁽⁶⁰⁾。鯖江市と高校生との間に雇用関係はなく、自治体予算による定額給与・報酬の支払いはない。平成 26（2014）年度は、13 人のメンバーが、22 のイベントの企画運営や参加協力など、延べ 79 回にわたってまちづくり活動を行った⁽⁶¹⁾。具体的には、ボランティア活動、イベントの企画、市内の和洋菓子店とのオリジ

(55) 立候補者が定数に満たないこともあり、その際は、立候補者全員が当選する。

(56) 「遊佐町少年町長・少年議員公選事業実施要項（第 13 期）」遊佐町ホームページ <http://www.town.yuza.yamagata.jp/ou/kyoiku/shakyo/files/pf0722181240/H27_5b9f65bd89819805.pdf>

(57) 同上

(58) 少年議会では予算を伴う審議があるため、町の各課長も出席する。

(59) 「第 11 期少年議会活動報告」『広報ゆざ』637 号, 2014.3, pp.6-7. <<http://www.town.yuza.yamagata.jp/ou/kikaku/kikaku/koho/pf0329162442/5e8358313086H26.3.1.pdf>>; 「第 12 期少年議会活動報告」『広報ゆざ』649 号, 2015.3, pp.6-7. <http://www.town.yuza.yamagata.jp/ou/kikaku/kikaku/koho/pf0331090702/5e8358313086030153f7_HP7528.pdf>; 「地方のかがやき 若い力が活躍する山形県遊佐町」『総務省』174 号, 2015.6, pp.20-23. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000361024.pdf>

(60) 橋本和久・牧田泰一「データシティ鯖江& JK 課プロジェクトー市民主役、市民協働のまちづくりー」『行政& 情報システム』50 巻 6 号, 2014.12, p.40.

ナル・スイーツやパンの共同開発、地元 IT 企業の協力の下での公立図書館アプリの開発などを手がけている。

いくつかの課題もある。話題性や人気が先行するあまり、実質的な活動とは無関係に、メディアでキャンペーン・ガールのように取り上げられてしまうことがある⁽⁶²⁾。また、こうした実験的な事業を公費で予算化するのには、容易ではないことが挙げられる⁽⁶³⁾。そのため、JK 課の平成 27 (2015) 年度の活動費については、市がクラウドファンディングを実施し、約 75 万円の資金を得るなどしている⁽⁶⁴⁾。

2 海外の事例

(1) 英国の青年市長・区長 (Young Mayor)

英国の青年市長・区長 (Young Mayor) の制度は、青少年の民主主義や参加を促す手法であり、2002 年に、イングランド北部の自治体であるミドルズブラ (Middlesbrough) で誕生した⁽⁶⁵⁾。英国における若者の政治教育としては、英国青少年議会 (UK Youth Parliament)⁽⁶⁶⁾ の取組が有名であるが、英国青少年議会に参加する仕組みを有する自治体が既に 9 割を超えている一方、青年市長・区長の制度はまだ導入例が少なく、2 割程度の自治体で導入されるにとどまる⁽⁶⁷⁾。これらのうち、ルイシャム (Lewisham) 区の青年区長制度は、英国政府のレポートでも言及されるなど⁽⁶⁸⁾、成功事例として評価を得ている。

ルイシャム区は、ロンドン市 (Greater London Authority) の特別区の一つであり、同区の青年区長制度は、2004 年に導入された。ルイシャム区の人口は 27.6 万人 (2011 年) で、アフリカ系やカリブ系など民族的少数者が多い地域となっている⁽⁶⁹⁾。

ルイシャム区在住、在学又は在勤の 13 歳から 17 歳までの青年は、毎年行われる青年区長選挙の被選挙権を有し、11 歳から 18 歳までの青少年は、青年区長選挙の選挙権 (投票権) を有する。立候補するためには、50 人の青年の署名を必要とする。例年、20 人前後の区長立候補者があり、投票率は 50% 前後となっている⁽⁷⁰⁾。最も票を集めた者が青年区長に、次点の者が副区長となる。3 位及び 4 位の得票者は、英国青少年議会のルイシャム区の代表となる。青年区長は、落選した立候

(61) 鯖江市「2014 年度 鯖江市役所 JK 課プロジェクト 活動報告」<<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=16127>>

(62) 「まちづくりへ 高まる意識 鯖江市 JK 課」『中日新聞』(福井版) 2015.2.24.

(63) 牧野百男・若新雄純「市長が語る「鯖江市役所 JK 課」(後編) 実験的自治体モデルへの挑戦」2015.6.8. PRES-IDENT Online ホームページ <<http://president.jp/articles/-/15441>>

(64) 鯖江市「鯖江市役所 JK 課プロジェクト」<<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=14528>>

(65) “What is a Young Mayor?” Young Mayor Network Website <<http://ymn.org.uk/about/>>

(66) 英国青少年議会とは、1999 年に英国議会で国会議員の発案により誕生した民間団体で、選挙により選出された青少年議員が、居住する地域の問題について、その地域で選出された下院議員、地方議会議員、地域の青少年グループ等とともに活動するほか、全国レベルでの討論や年次総会を開催するものである。政府や政党の関与を受けないが、政府による財政面での支援を受ける。英国青少年議会について、詳しくは、武田 前掲注(62)を参照のこと。

(67) British Youth Council, “Involving Young People in Local Government Decision Making: The Youth Voice Vehicle Self Assessment Report (July-August 2012),” p.27. <http://www.byc.org.uk/media/182076/involving_young_people_in_local_government_decision_making.pdf>

(68) Secretary of State for Education and Skills, “Youth Matters,” Cm 6629, July 2005. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/Cm6629.pdf>>

(69) Lewisham Council, “2011 Census Second Release,” December 2012, p.12. <<https://www.lewisham.gov.uk/inmyarea/Documents/2011CensusSecondReleaseDec2012.pdf>>

(70) Lewisham Council, “Young Mayor of Lewisham: 10th Anniversary Commemorative Book.” <<https://www.lewisham.gov.uk/mayorandcouncil/youngmayor/Documents/YMCommemorativeBook.pdf>>

補者や新たなメンバー等から構成される青少年アドバイザー（Young Advisers）や青少年市民パネル（Young Citizens' Panel）⁽⁷¹⁾の意見を踏まえ、区の若者の代表として区長に助言をしたり、若者の会議で区の政策を説明したりする。また、年間3万ポンドの予算執行権を有する（表1参照）。さらに、区職員2名が専任秘書となることとされており、その人件費と選挙費のための予算も措置される⁽⁷²⁾。こうした点が、形式的参加にとどまらないものとして評価されている⁽⁷³⁾。

青年区長制度の成功の理由として、区長が青年区長と意見を交わし、その声を政策に反映させる体制を整えており、自分たちの思いが政策に反映されている、と若者が実感できることが指摘されている⁽⁷⁴⁾。

表1 ルイシャム区の歴代青年区長の主な予算使途

2004年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 犯罪の加害者・被害者とならないためのワークショップの開催 ・ 若者向けウェブサイトの開設 ・ 若者のための音楽スタジオの整備 ・ 小学生の肥満防止のためのクリケット大会の開催
2005年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区民の日フェスティバルで、若者による音楽・演劇のイベントの開催 ・ 小学生の肥満防止のためのラグビー大会の開催 ・ 環境保護のための若者向けカレンダーの作成
2006年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若者の文化活動の支援、区民の日フェスティバルでの発表 ・ 区内の若者の活躍の表彰 ・ 若者の社会参加のためのワークショップの開催
2007年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若者による銃刀犯罪防止のための音楽や詩のCD制作、ラジオ局と協働での啓発活動 ・ 犯罪・非行多発地域における交番の設置 ・ 音楽・ゲームイベントの開催 ・ 若者ディベート大会の開催 ・ 小中学生を対象とする演劇制作ワークショップの開催
2008年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 音楽・演劇・朗読イベントの開催、区民の日フェスティバルでの発表 ・ アーチェリー、フェンシング、ホッケーなど、区内で機会がなかった種類のスポーツを試す機会の企画 ・ SNSを活用した若者への区のイベント情報の発信 ・ 世代間イベントの開催
2009年	<ul style="list-style-type: none"> ・ ロール・モデル／メンタープログラム ・ 区内の若者の活躍の表彰 ・ スポーツ大会の企画 ・ 野外パーティー／コミュニティ・イベント／世代間の交流の開催
2010年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 障害のある若者の社会参加や就労のために必要な政策の協議 ・ 音楽イベントの開催 ・ 若者起業の支援
2011年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若者の心身の健康のための料理教室の開催 ・ 健康作り等のためのローラースケートの普及 ・ 若者の表彰
2012年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若者のための就労プログラム・メンタープログラムの実施
2013年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 舞台芸術イベントの開催 ・ 運動施設・公園の整備や学校間の大会の開催 ・ 障害者啓発プログラムの実施 ・ 就労支援イベントの開催

（出典） Lewisham Council, “Young Mayor of Lewisham: 10 th Anniversary Commemorative Book.” <<https://www.lewisham.gov.uk/mayorandcouncil/youngmayor/Documents/YMCommemorativeBook.pdf>>; “Past Young Mayors.” Lewisham Council Website <<https://www.lewisham.gov.uk/mayorandcouncil/youngmayor/Pages/Past-Young-Mayors.aspx>> を基に筆者作成。

(71) 青年区長選挙の選挙権を有する者であれば誰でも参加できるもので、アンケート、グループ・ディスカッションなどが行われる（Lewisham Council, “Young Citizens' Panel.” <<http://www.lewisham.gov.uk/mayorandcouncil/youngmayor/Pages/young-Citizens-Panel.aspx>>）。

(72) 山口敦子ほか「民族的少数者や若者を政策決定に巻き込む工夫—ルイシャム区の多文化共生施策—」2012.6. Japan Local Government Centre ホームページ <http://www.jlgc.org.uk/gyomu_mt/lewisham_report_201205.pdf>

(2) ボストン市（米国）の「ユース・リード・ザ・チェンジ」

米国のボストン市は、「ユース・リード・ザ・チェンジ」(Youth Lead the Change) という青少年による「参加型予算」(Participatory Budgeting)⁽⁷⁵⁾のプロジェクトを2014年に実験的に開始した。米国では、オバマ政権によるオープンガバメントに関するアクションプランの中で、市民参加を促進する手段として、地域における参加型予算を推進することが謳われている⁽⁷⁶⁾。米国では、これまでに、シカゴ市、ニューヨーク市等で実施されたことがあるが、青少年による参加型予算という意味では、米国で初めての例であるとされる⁽⁷⁷⁾。

ユース・リード・ザ・チェンジでは、ボストン市と市民社会組織が運営主体となり、12歳から25歳までの青少年を、市の若者・家族センター(Boston Centers for Youth and Families)などに集め、政策案を議論させる。次に、青少年のうち希望する者は、「変革の担い手」(Change Agent)となり、予算の用途を決定するための投票にかける政策案を選定する。最後に、ボストン市に在住の青少年が投票を行い、その結果に基づいて、市の予算100万ドルの用途が決定される(表2参照)。若者を政策形成過程に参加させることにより、地域の一員であることを意識させ、課題の解決や地域の改善につなげることを狙いとしている。これにより、若者は、解決すべき政策課題の「対象者」ではなく、「解決者」となることが期待されている⁽⁷⁸⁾。一連の実践を通じて、若者が地域の問題を考える機会となっている⁽⁷⁹⁾。

表2 ユース・リード・ザ・チェンジの主な予算用途

2014年	<ul style="list-style-type: none"> ・公園の遊び場及びピクニック・エリアの改善 ・街の特定の壁面を地元アーティストのために無料で開放 ・市内の高校へのパソコンの購入 ・公園の監視カメラの設置、遊歩道や電灯の改善
2015年	<ul style="list-style-type: none"> ・Hubway(自転車シェアシステム)の拡充 ・学校やコミュニティ・センターの無料Wi-Fiの拡充 ・公園等に再利用ボトルに補充できる飲料水ステーションの設置(環境への配慮) ・ラテン系住民向けのスポーツ・ジムの改装

(出典) Neal Peirce and Farley Peters, “How Boston gives youth control over part of the city budget,” *Citiscopes*, September 24, 2015. <<http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>>を基に筆者作成。

(73) Council of Europe, “London Lewisham: “Young Mayor” Project.” <<https://go.coe.int/vCwaL>>

(74) 自治体国際化協会ロンドン事務所「欧州諸都市の多文化共生施策—インターカルチュラル・シティを目指して—」『CLAIR REPORT』404号, 2014.10.2, pp.55-56. <<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/404.pdf>>

(75) 参加型予算とは、住民が予算編成過程に直接参加し、予算(の一部)の用途を決めるものである。1989年にブラジルのポルト・アレグレ市で始まったのが最初とされる(兼村高文・洪萬杓「住民参加型予算の現状と今後—日韓の事例を中心に—」『自治総研』38巻7号, 2012.7, pp.1-25. <http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2012/07/kanemura_hong1207.pdf>)。

(76) 2013年12月の第2次アクションプラン(“The Open Government Partnership: Second Open Government National Action Plan for the United States of America,” December 5, 2013. The White House Website <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us_national_action_plan_6p.pdf>)で地域における参加型予算を推進する旨が示され、2015年10月の第3次アクションプラン(“The Open Government Partnership: Third Open Government National Action Plan for the United States of America,” October 27, 2015. The White House Website <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf>)では、ホワイトハウスが、参加型予算に関するワークショップを開催することなどが示された。

(77) “Youth Lead the Change: Participatory Budgeting Boston Rulebook,” 2014.11. The Participatory Budgeting Project Website <<http://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2014/03/YPB-Rulebook.pdf>>による。シアトル市でも同様の取組の導入が計画されている(Seattle Office of the Mayor, “Mayor, Licata announce Participatory Budgeting project,” 2015.7.7. <<http://murray.seattle.gov/mayor-licata-announce-participatory-budgeting-project/#sthash.ugAV2a7b.dpbs>>)。

IV 若者参画の望ましい形

Ⅲでは四つの事例を紹介したが、これらの事例が注目を集める理由は、若者を一過性のイベントにゲストやマスコットの的に参加させるのではなく、継続的な政策形成過程に若者の主体的な参加を組み込んでいる点にあるのではないだろうか。それにより、社会における影響力を実感させること、政治を身近に感じさせること、地域の問題を自分の問題としてとらえさせることに成功している。鯖江市の例では、大人の側があらかじめ「こうあるべき・こうすべき」というゴールを設定せず、参加者の発想力に任せたことが成功要因であり、若者の意見を施策に反映させるという職員の意識改革にまでつながったとされている⁽⁸⁰⁾。

その点を考える上で参考となるのが、「市民参画のはしご」(A Ladder of Citizen Participation) モデルと「参画のはしご」(The Ladder of Participation) モデルである(表3参照)。

市民参画のはしごモデルは、米国の社会学者の故シェリー・アーンスタイン(Sherry R. Arnstein)が、市民参画の度合いをはしごに例えて説明した著名なモデルである。このモデルによれば、市民参画は、①操り参画(Manipulation)、②不満をそらす操作(Therapy)、③情報提供(Informing)、④相談(Consultation)、⑤懐柔・宥和(Placation)、⑥パートナーシップ(Partnership)、⑦権限委譲(Delegated Power)、⑧自主管理(Citizen Control)に分けられる。このうち、①から⑤までは、参画ではない、若しくは形式的参画に過ぎないと指摘する⁽⁸¹⁾。

参画のはしごモデルは、米国の心理学者のロジャー・ハート(Roger A. Hart)が、市民参画のはしごモデルに着想を得て、子どもや若者の社会への参画に特化したものとして示したものである。このモデルによれば、参画の程度は、①操り参画(Manipulation)、②お飾り参画(Decoration)、③形だけの参画(Tokenism)、④子どもは仕事を割り当てられるが、情報は与えられている(Assigned but informed)、⑤子どもが大人から意見を求められ、情報を与えられる(Consulted and informed)、⑥大人が取り掛かり、子どもと一緒に決定する(Adult-initiated, shared decisions with children)、⑦子どもが取り掛かり、子どもが指揮する(Child-initiated and directed)、⑧子どもが取り掛かり、大人と一緒に決定する(Child-initiated, shared decisions with adults)に分けられる。①から③までは、真の参画に当たらないとされ、避けなければならないものとされている。数字が大きくなるほど参画の度合いが増す⁽⁸²⁾。

二つのモデルから、単発のセレモニー的な行事等に形式的に参加させるだけではなく、主体性を持って継続的に関わる場を作ることが重要であるとの示唆が得られる。木下勇千葉大学大学院教授

(78) “Youth Lead the Change: Participatory Budgeting Boston Rulebook,” *ibid.*

(79) Hollie Russon Gilman, “Innovation and Permutations: Boston’s Youth PB,” *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America* (Innovative governance in the 21st century), Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016, pp.107-117.

(80) 橋本和久「『まかせること』『ゴールを示さないこと』から始まる社会参加」『Voters』28号, 2015.10, pp.8-9. <<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2015/12/28%E5%8F%B7.pdf>>

(81) Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association*, Vol.35, No.4, July 1969, pp.216-224; 佐藤徹「第1章 市民参加の基礎概念」高橋秀行・佐藤徹編著『新説市民参加 改訂版』公人社, 2013, pp.19-20.

(82) Roger A. Hart, *Children’s Participation: From tokenism to citizenship*, Florence, Italy: UNICEF International Child Development Centre, 1992. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf>; ロジャー・ハート著, 木下勇ほか監修(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, 2000, p.42.

は、「参加」を謳うものの中には、青少年を集め、要望を聴くという形態もよく見られるが、それでは、単に行政に苦情を言う市民を作ることになると指摘する⁽⁸³⁾。

表3 「市民参画のはしご」モデルと「参画のはしご」モデル

⑧自主管理	市民権力の段階	⑧子どもが取り掛かり、大人と一緒に決定する	参画の段階
⑦権限委譲		⑦子どもが取り掛かり、子どもが指揮する	
⑥パートナーシップ		⑥大人が取り掛かり、子どもと一緒に決定する	
⑤懐柔・宥和	形式的参画の段階	⑤子どもが大人から意見を求められ、情報を与えられる	
④相談		④子どもは仕事を割り当てられるが、情報は与えられている	
③情報提供		③形だけの参画	
②不満をそらす操作	②お飾り参画		
①操り参画	①操り参画		

「市民参画のはしご」

「参画のはしご」

* 数字が大きくなるほど、参画の度合いが増す。

(出典) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp.216-224; 佐藤徹「第1章 市民参加の基礎概念」高橋秀行・佐藤徹編著『新説市民参加 改訂版』公人社, 2013, pp.19-20; Roger A. Hart, *Children's Participation: From tokenism to citizenship*, Florence, Italy: UNICEF International Child Development Centre, 1992. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf>; ロジャー・ハート著, 木下勇ほか監修 (IPA 日本支部訳)『子どもの参画』萌文社, 2000, p.42 を基に筆者作成。

おわりに

諸外国の議会を見ると、ごく一部の新興国においてではあるが、若者のクオータ制が採用されている⁽⁸⁴⁾。しかし、日本では、女性のクオータ制に対して慎重な姿勢が維持されている⁽⁸⁵⁾ことなどから、若者のクオータ制についても、直ちに実現に移されるとは考え難い。このほか、有権者の人口構成比に応じて世代ごとに議席数を配分する「年齢階層別・世代別選挙区制」⁽⁸⁶⁾や、親が未成年の子どもに代わって1票ずつを加算して投票する「ドメイン投票方式」(Demeny voting)⁽⁸⁷⁾といった案も提言されている。しかし、こうした案は世界でも実施例がなく、「奇策」と扱われているのが現状であり⁽⁸⁸⁾、仮に実現されるとしても時間を要するであろう。

83) 木下勇「子どもの参画で地域社会が変わる」『地域づくり』257号, 2010.11, pp.4-7.

84) United Nations Development Programme, *Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide*, 2013, pp.22-23. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/ENG_UN-Youth_Guide-LR.pdf>

85) 第189回国会衆議院内閣委員会議録第11号 平成27年6月3日 p.16.

86) 井堀利宏東京大学教授らが提唱した方法で、有権者を年齢階層別にグループ分けし、それぞれのグループから有権者数に比例した定数の議員を選ぶというもの(井堀利宏・土居丈朗『日本政治の経済分析』木鐸社, 1998, p.220; 「井堀利宏氏「年齢階層別選挙区制の導入を」」2015.3.23. 日本経済研究センターホームページ <<https://www.jcer.or.jp/column/s-saito/index744.html>>).

87) 米国の人口学者のポール・ドメイン (Paul Demeny) が1986年に書いた論文の中で、投票権を与えられていない未成年の意見を反映させるような選挙制度に変更すべきとの問題意識から提案した投票方法をいう(ポール・ドメインほか「ドメイン投票法」の衝撃」『NIRA 対談シリーズ』No.62, 2011.5, p.1. <<http://www.nira.or.jp/pdf/taidan62.pdf>>).

そうした中、政策形成過程への参画を促すことにより、若者の意見を政策に反映させる手法は、比較的实现が容易なものである。大杉覚首都大学東京大学院教授は、女性や若者の「横のつながり」の力がまちづくりには欠かせないものであり、「女性や若者は、従来の縦割り行政ではすくい取れない地域の課題を敏感につかんでいる。」と指摘する⁽⁸⁹⁾。そうだとすれば、若年層の政策形成過程への参画を通じて彼らのニーズをとらえることは、最終的意思決定者に合理的な判断材料を提供し、より良い施策を実施する一助となるだろう。そして、子どもや若者が、自身も社会の一員であるという自覚を持ち、公的な問題を自分の問題としてとらえることにつながると期待される。

(にしかわ あきこ・調査企画課)

(本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである。)

88) 小黒一正「数字は語る 将来世代にツケを回す「超シルバー民主主義」選挙改革の議論を深めよ」『週刊ダイヤモンド』102巻5号, 2014.2.1, p.22.

89) 「女子高生の発想 いいね!」『朝日新聞』(首都4県版) 2014.11.23.