

## 子ども・若者育成支援推進点検・評価会議

### 第2部会23年度審議状況報告

#### 1 はじめに

本部会では、「子ども・若者ビジョン」（平成22年7月子ども・若者育成支援推進本部決定）において示されている子ども・若者の政策決定過程への参加について、その必要性・意義などを整理するとともに、国内外の子ども・若者の政策決定過程への参加に関する現状・取組などについての事例を収集し、それらを踏まえ、具体的な政策決定過程への参加の在り方や、参加するために解決すべき課題などを明らかにすることを目的として審議を行ってきたところ、以下、審議状況の報告を行うものである。

なお、我が国では一般的に、「政策決定過程への参加」といった場合、政治参加をイメージする傾向があると思われるが、本部会においては、ヨーロッパで用いられているディシジョン・メイキング（decision making）には政治参加だけではなく、日常的に使う施設や場所、商品、サービス、そして地域のまちづくりなど、子ども・若者にとって身近なものについての活動とそこでの意見表明、つまり「社会参加」を含んでいることを考慮して検討していくことをあらかじめお断りしておく。

#### （1）検討の背景

我が国の子ども・若者育成支援施策の基本的な方針である「子ども・若者ビジョン」では、子ども・若者の社会形成や社会参加を支援するとともに、子ども・若者の意見表明機会を確保するための取組を行うこととしている。具体的には、政策形成過程への参画を促進するため、各種審議会や懇談会等における委員の公募制を活用したり、インターネットを活用した意見を公募したりすること等により、子ども・若者の意見表明機会の確保を図るとしている。

また、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としているところである。さらに、今後の施策の推進体制等においては、国の関係機関等の連携・協働の促進、地域における取組の推進、関係施策の実施状況の点検・評価とともに、子ども・若者の意見聴取等をその項目に掲げ、子ども・若者自身を含めた国民の意見聴取を適切に行い、子ども・若者育成支援施策の企画・立案・実施に当たって、その反映に努め、また、地方公共団体においても、子ども・若者の意見聴取の取組が進められるよう、事例の紹介を行うとしているところである。

一方、現在の社会状況を見ると、平成19年5月に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律に関連して、選挙年齢や成人年齢が18歳に引き下げられることについて検討がなされており、そのような状況下にあつて、我が国の将来を担う子どもたちにも、早い段

階から、自分が社会の一員であり、主権者であるという自覚を持たせることが重要であるとの指摘もなされていることから（総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書、平成23年12月参照）、これらの動向や指摘にも配慮する必要がある。

## （2）検討の目的

子ども・若者ビジョンにおいて示されている子ども・若者の政策決定過程への参加について、同ビジョンの実施の推進の観点から、諸外国の取組や文献などを参考に、その必要性・意義などを理論的に整理するとともに、我が国の現状・取組などについての事例を収集し、それらを踏まえ、具体的な政策決定過程への参加の在り方や、参加するために解決すべき課題、例えば、子ども・若者の意見表明機会の確保や政策推進のための意見聴取等の適切な在り方、その政策立案上の位置付け、その他具体的な政策決定過程への参加の在り方などを明らかにすることを目的とする。

## （3）検討の方向性

①子ども・若者の政策決定過程への参加の意義・必要性、②子ども・若者の具体的な政策決定過程への参加方法について検討する。

前者は、子ども・若者の政策決定過程への参加についての基本的な考え方をまとめる作業であり、その意義や必要性についての国民的な理解を進めるため、理論的な整理をすることを目的とする。後者については、前者の理論的な整理等を踏まえ、実践的な観点から、子ども・若者が、具体的・現実的に、どのような場面で、どのような方法で、政策決定過程に参加するのが望ましいのか、その在り方や課題などについて検討する。

また、これらの検討を進めていくため、現在政府が実施している子ども・若者からの意見聴取等の状況について説明を受け、子ども・若者の政策決定過程を含めた社会参加に詳しい有識者の意見を聞くほか、諸外国における、子ども・若者の意見聴取等に関する実情や先進事例、基本的な考え方などについての調査を行うなど、必要な情報収集を行うこととする。

## 2 基本的な考え方についての整理

子ども・若者の政策決定過程への参加の在り方を検討するには、まず、参加の意義や必要性等についての基本的な考え方を整理する必要がある。なぜなら、その違いにより、施策の在り方も異なるものになるからである。

例えば、「社会参加が必要である」ということを例にとってみると、1980年代までは、社会適応的な観点から、社会で子ども・若者がそれぞれの役割をきちんと果たす必要があるとする考え方であり、これによれば、社会参加は、民主的な自己形成を促すための

ものであり、家庭や地域における年齢相応の期待される活動に参加することが求められることになる。

1990年代以降は、子ども・若者は、権利として社会参加をする権利を有するという考え方が唱えられるようになり、これによれば、社会参加は、意見を表明する権利を満たすものであり、子ども・若者の最善の利益が何かを決めるプロセスに参加することを主張するものであった。

そして、現在、子ども・若者ビジョンが示しているのは、社会適応の観点や権利としての観点とは異なる新たな観点、つまり、自らの力で未来の社会をよりよいものに変えていく「社会の能動的形成者」となる子ども・若者を育てるという観点である。

政策決定過程への参加について検討する場合も、その意義・必要性については、この「社会の能動的形成者」を育てるという観点から、十分な整理・検討が必要であろう。

そこで、本部会では、有識者の意見を聴取したり、国内外の取組を把握したりすることとしている。

#### (1) 欧州連合における取組と我が国への示唆

本部会では、今後、有識者の意見を広く聴取していく予定であるが、まず、平成23年9月30日に開催された第1回第2部会において、第2部会宮本みち子構成員から、欧州連合(EU)の若者参画についての動向及び我が国への示唆についてヒアリングを行った。その概要は以下のとおりである(EUにおける取組の詳細は別添資料を参照)。

○ EUは、若者を積極的・能動的な市民として社会へ参画させていこうという政策を展開している。日々日常の家庭生活から地方自治体の政策決定、国政レベルまでを含めて意思決定のプロセスに参加させることへの転換が目指されており、あらゆる施策、制度、法律を決める場合に、若者自身の視点というものを必ず聴取し、それを盛り込むということ、一人前になって自己決定できるようになるための良好な条件が若者に与えられること、若者の責任、共感、参加、影響を伸ばすために社会的努力が払われること、若者が容易に政策にアクセスできるための工夫をそれぞれのレベルですること、政策をもっと明確に若者に対して示すこと、政策上の意思決定を地域レベルで行うこと、といった指針が示されている。

○ また、このようなEUの現状から見ると、我が国においては、次のような課題が見られる。

- ・ 子ども・若者の声を聞く仕組みを、国レベルだけではなく、地方自治体で並行してつくることが必要である。自治体レベルで仕組みをつくらない限りは、お飾りの参加で終わるか、あるいは参加するのは極めて優秀な意欲のある若者だけが参加してそれ

で終わるという可能性がある。

- ・ 2点目として、子ども・若者に関する業務、サービスをしている官民機関においては、最優先で、利用者である子ども・若者の声を反映する姿勢と方法を確立する必要がある。
- ・ 3点目は、若者の参加を推進するためのモデル事業を自治体レベルで実施し、よい実践を広げていくというような取組を、時間をかけて行う必要がある。
- ・ 4点目は、進ちょく状況について評価を実施することが必要である。
- ・ 5点目として、シティズンシップ教育等の教育の推進が同時並行で必要である。また、模擬投票、子ども議会等の多様な方法を活用して、若者の市民としての意識・知識・経験を高めることが必要である。

## (2) 課題や留意事項についての第2部会における議論の概要

本第2部会では、有識者の意見や国内外の取組を把握し、今後、子ども・若者の政策決定への参加についてその意義や必要性の基本的な考え方を整理し、さらに具体的な政策決定過程への参加の在り方等についてまとめていく予定であるが、その際の課題や留意事項などについて、平成23年11月23日に開催された第2回第2部会及び平成24年3月7日に開催された第3回第2部会において、構成員から次のとおり意見があった。

○ 日本で政策決定というと政治参加のイメージが強いが、ヨーロッパでいうディシジョン・メイキング (decision making) への参加というのは、ローカルな日常生活での意思決定の参画を全部含めての話になる。この場合、「政策決定過程への参加」という言葉を用いることが、日本語として適切かどうかということになる。

○ 子ども・若者の「政策決定過程への参加」は、社会の発展過程のある段階になると課題として登場するようなものであると考えられる。現在の我が国が、そのような段階にあるということを意識してまとめていく必要がある。若者が政策決定に関与することを促進しなければいけない段階に来ているということを明確にしていく作業が必要である。

○ 子ども・若者の政策決定過程への参加の意義・必要性について整理すると同時に、問題点、つまり理論的な問題点と現実的な問題点についても併せて整理する必要がある。問題点ははっきりさせて、解決すべきものは解決するということが重要である。

○ 原理的なレベルで言うと、若者が果たして十分な知識や専門性のあるような政策過程に対して、どこまで入っていけるのかというようなレベルの問題、さらに現実的に若者の参加はどこまで社会の多元性の中でできるのかという問題である。

○ 子どもや若者の育成ということを考えるときに、当の若者や子どもではない大人が考えることが果たして正しいのだろうかという観点から、当事者とのミーティングを重ねていくことにも意味がある。政策決定過程の中に、そのように当事者をある一定割合（クォーター）割り当てていくことが必要ではないか。

○ 子ども・若者の参加を考える際に重要なのは、当事者性である。今、日本がしなければならないのは、その当事者性をどのように担保するかということで、そこが一番難しいところであろう。一方で、偏った意見に引きずられて政策が決定されるということは避けなければならないであろうし、専門的な知識がないままに、ある種の理想を追いかけるような形で政策が決定されるのも問題であろう。そのバランスがとても難しいが、これが問題の中核なのだろう。

○ 国の政策決定に関係する会議などで、若者たちが当事者としての意見を言うことは大事であるが、それに対して、国レベル、政策決定権限を持っている者が、あるいは具体的にそのプロセスに携わっている者が、それらの意見に対してフィードバックするという仕組みを担保することが必要ではないか。このような方法によって、交流が活性化し、子ども・若者を社会の方に取り込んでいく、意識を高めていくことのキーになるのではないか。

○ 若者の当事者性ということについて、例えば行政が子ども・若者から意見を聞くというのではなく、若者自身が当事者になって発言をしていくとか、社会に関わっていくとか、要するに子ども・若者の側からの活動をどうやって組織化していくかというのが課題なのではないか。行政のどこかの席に座らせるのではなくて、若者自身がどういう形のことができるのか、ということを考える必要がある。

○ 子ども・若者の声を聞くという取組についてはすでに行われているが、一方で、当事者性を重視した取組というのも現に存在している。そういった取組を意識的に拾いながら、かつ国のレベルでも意見を聞くような取組が始まっているということである。この先、一層当事者性を強化するという取組をしなければならない。

○ エリートな若者が政策決定に参画していくというのは当然あるのだが、先進諸国になると選ばれた人ではなく、むしろ選ばれない人をどうやって参加させるかというところが一番重要なテーマになっている。社会参画の要点はそこで、その点ができて初めて成功だということまで来ている。その辺りをある程度見解として出すことが望ましい。

○ 子ども・若者の政策決定過程への参加について、行政がいかに組織化しているかという話ではなく、いろいろな社会参画、政治への関与といったものが自然と出てくるというのが望ましい。

○ 子ども・若者に意見を聞く必要性がある、そういう仕組みをつくるという流れで話が進んでいるが、仕組みをつくるだけではなくて、子ども・若者の意見が自発的に出るような、それこそ教育の話であるとか、そういうものを取り上げるべきではないか。仕組みをつくれば参加してくるだろうという感じが見受けられるが、そうではなくて、そもそも仕組み云々の前に、声を上げなければ、社会ともっと接さなければということ子ども・若者自身に教える場がもっとあった方がいいのではないかと思う。

○ まずは広く社会に関心を持つこと、そこで物を発言したり行動したりするような国民を、特に若い世代をつくっていくことが大切。その中で特に重要だと思うのは、単に投票率の向上を目指して学校教育を充実させるというような、そういう狭い範囲でやっている限り効果は上がらないということである。学校だけでなく地域の中に具体的に子どもや若者が積極的に関わっていくような取組をしていくべきである。そして、大人たちがその意味を十分に理解して、子どもたちや若者たちを地域の中に入れる、そういう活動をたくさんつくっていくことが重要。

○ いわば政策決定過程への参加というのは、シティズンシップの1つだと思う。だから、社会に関心を持って社会をつくる次世代をどうやって育てるかという中の1つとして政策決定の参加があるので、なぜ必要かという議論は、社会をつくる次世代をどうやって育てるかといった話であり、それが足場である。

### 3 子ども・若者の政策決定過程への参加に関する取組の例

子ども・若者の政策決定過程への参加については、様々な在り方が考えられる。

例えば、我が国においても、内閣府による意見募集事業や、地方自治体においては、審議会の構成員に子ども・若者を入れたり、子どもによる会議を作ったりするなどの取組が行われているところである。また、諸外国においては、学校において模擬選挙を実施したり、地域の若者政策をモニタリングして政策の効果を測ったり、自治体の意思決定に若者が当事者として参加したり、子ども・若者が自治体のみならずあらゆる機関レベルでの参加を進めるための枠組みを作ったりするなど、国及び自治体のレベルで、様々な取組が進められている。

一方、子ども・若者の政策決定過程への参加を考えるに当たっては、その方法のみなら

ず、参加の質（段階）も問題にする必要があるとの指摘がなされている。この点に際しては、ロジャー・ハート（Roger A. Hart）の「参画のはしご」が参考になるであろう。これによれば、子どもの参画の段階には、下から上に登っていくはしごのイメージで、子どもが大人に操られたり、形だけになったりして、参画しているとは言えない低いレベルの段階から、十分に情報が与えられたり、子どもが主導して決定したり、さらには大人も一緒に活動するといった、より高いレベルの段階があるとしている。

第2部会では、まず参加の必要性等に関する理論的な整理を行い、様々な参加の在り方について検討することとしているが、「参加の方法」と「参加の段階」という視点は重要であろう。

なお、今回の審議状況報告でまとめたものは、国の政策に対する電子メールによる意見聴取、国際会議と並行開催された意見発表機会、新しいメディアの利用、その他意見聴取等の方法についての4項目となっているが、これらは、様々な取組やその可能性の中から、意見表明の機会をどのような形でつくることができるのかということ、政策立案の中心である行政との関わりをどのようにつくることができるのかという問題意識を優先して最初に検討することとしたものであり、引き続き、国内外の様々な取組について検討していくこととしている。

### （1）国の政策に対する電子メールによる意見聴取

国の政策に関する子ども・若者の意見を聴取する方法として、関心が高い子ども・若者に対してインターネットを活用して意見を把握する方法が考えられる。

内閣府で行っている青少年意見募集事業は、インターネットを通じて、政府が特定の課題等について子ども・若者の声を直接聴く仕組みであり、子ども・若者育成支援施策の企画・立案に役立てるとともに、子ども・若者の社会参加意識の向上を図ることを目的とし、平成21年度から実施されている。

公募で選ばれた中学生以上30歳未満の約300名のユース特命報告員に対し、例えば、「新しい公共についてのあなたの考えを教えてください。」「あなたにとって司法は、身近に感じる存在でしょうか。その理由も含めてお答えください。」といった課題を出し、それについて、電子メールにより意見を聴く形式で実施しており、平成22年度からは、関係府省庁から具体的に課題を募集し、自由記述で意見を求めるようにするなど、報告結果が実際に政策立案に活用されるよう工夫されている。その結果、関係府省庁の協力もあり、報告員の意見が、例えば、政策決定に大きな影響を与える審議会の資料になるなど、従前以上に政策立案に広く活用されるようになっている。

なお、本事業の運用に当たっては、一方通行で意見を吸い上げるだけで終わってしまうのではなく、自分たちが出した意見がきちんと受け止めてもらったということが見えるよ

うにすることが大事であるとの指摘がなされた。

## (2) 国際会議と並行開催された意見発表機会

各国の首脳や閣僚等が参集する国際会議と並行して、参加各国の子ども・若者が与えられたテーマに沿って議論し、その成果を当該国際会議で発表するという取組が行われている。

本第2部会では、平成23年10月にベトナム（ハノイ）で開催された「ASEAN+3 ユースコーカス」に参加した若者のうち、3名から、同コーカスにおける若者の議論の模様についてヒアリングを行った。「ASEAN+3 ユースコーカス」とは、平成19年の第5回 ASEAN+3 青少年担当大臣会合において、ユースコーカスの開催を決定したことを受け、平成21年にタイにおいて、第1回目が開催され、平成23年には、第7回 ASEAN+3 青少年担当大臣会合と並行して、ベトナムで第2回目が開催されたものである。

今回のテーマは「若者及び人材育成－ASEAN 共同体の未来への投資」というもので、目的は、若者が、ASEAN 共同体の未来において、質の高い人材の重要性を認識し、ASEAN の共同体づくりに当たり、彼らの能力と可能性をもって貢献することを推し進めるというものである。議論は、教育、技能と事業、雇用、地域協力の4つのトピックについてグループに分かれて行われた。4つのトピックで話し合われた議論の結果については、代表者により、ASEAN+3 青少年担当大臣会合において報告された。

以上が ASEAN+3 ユースコーカスの概要であるが、同コーカスに参加した若者の意見は次のとおりである。

○ ASEAN+3 ユースコーカスにおける議論の結果については、ASEAN+3 の大臣級会合で発表するので、若者の声を実際に大臣に届けることができる。これは、若者が政策形成過程に関係するという点で価値があることであるし、政策立案をする側にとっても、実際に若者がどのようなことを考えているかを知る機会として価値があると思われる。

○ ASEAN+3 ユースコーカスは、実施される年ごとに独立して運営されていることから、継続性に乏しいともいえる。ユースコーカスの運営母体を組織化することにより、それぞれのプログラムの内容や議論の成果などといったものを継続的に引き継ぐことができるようになり、発展的な議論ができるようになると思われる。

## (3) 新しいメディアの利用

最近の情報通信技術の進展を受けて、子ども・若者が利用するようになってきたソーシャルメディアを活用して、子ども・若者の意見を聴くという企画を試行するとともに、その結果を踏まえて、子ども・若者の意見表明機会の確保の在り方、子ども・若者が意見を

出しやすい環境の在り方について検討を行うこととしている。

具体的には、フェイスブック（Facebook）上で、クローズドなグループを作り、事前に登録された子ども・若者に対して課題を出し、2週間程度に区切って、その課題について意見述べてもらう、という形で行うことについて検討した。

（1）の青少年意見募集事業とは異なり、他の子ども・若者が提出した意見もリアルタイムに見ることができるため、参加者同士で意見交換や議論になることがあること、議論の推移に応じて新たなデータや資料を提示する役割（ファシリテーター）を設けることで議論を深めることができること、また議論の深まりに応じて新たな問題提起ができること、などの利点が考えられ、広くかつ深いレベルで子ども・若者の意見を聴くことができることが期待される。

一方、構成員からは、本事業をより効果的に運営するためには、熟練したファシリテーターが論議をフォローし議論が過度に拡散したり停滞したりしないようにコメントしたり情報提供したりすることなどに配慮が必要との指摘もあった。

なお、本試行については、平成24年度に実施する予定である。

#### （4）その他意見聴取等の方法について

子ども・若者の政策決定過程への参加に関する取組は、（1）～（3）以外にも、事務局から「子ども・若者による会議（子ども・若者と大臣等が、子ども・若者政策について直接意見交換を行う会議）」の提案がなされていたが、本案については、平成24年度にその実施の有無も含めて検討する予定である。

#### （5）意見聴取等についての第2部会における議論の概要

平成23年3月7日に開催された第3回第2部会において、構成員から次のとおり意見があった。

○ ユース特命報告員の意見を聴いてそれを政策に反映させるという取組については、希望して選ばれた約300人の報告員であっても回答率が6割なので、それと同じようなことが仮にフェイスブックを使うなどした場合でも起きてくるだろう。結局アクセスした人だけの意見が反映されるという問題は今後も残る。そのことは検討課題にどうしても乗せなければいけない部分ではないか。

○ 興味関心のない人をいかに引き込むかというのがなかなか難しい。参加のハードルをどのように下げるかということである。例えば、今回の意見募集でも内閣府のホームページだけの募集ではなくて、予算上難しいのかもしれないが、若い人がもっとアクセスするような場所に広告を載せてみるとか、そういうことでも少しは変わるのではないか。

○ アクセシビリティが何によって左右されているか、そこが欠けてしまっている人に力点を置いて働きかける、そういう戦略性がないとだめである。全部の声は拾いきれない。だから、拾いにくいところに働きかけをして、そこを引き出す方法を考えることが重要である。

○ フェイスブックは双方向性だし、内容も資料なども付けられるし、とてもいいと思うが、子ども・若者の年代によってはフェイスブックよりもツイッター（Twitter）の方を使っている者が多い。フェイスブックに限定するということではなく、政府からの発信とか何か反応を求める刺激を与える手段として、ほかのメディアとか方法も今後検討していかなければいけない。

○ ソーシャルメディアリスニングというのが海外では出てきていて、単純に世の中一般のブログだとかツイッターだとかを専門家が検索して、こういう声がありますねというのを様々なツールを使いながら分析していくという手法である。みんなが気軽につぶやいているものからは傾向を取ることはできるが、短所もあって、議論しづらいものは全く声が拾えないとか、考えられていない単純なコメントも入ってきてしまう。しかし、テーマによってはそういう拾い方もある。

## 4 まとめ

### (1) 今後の検討課題

最終報告に向けて、国内外の取組の把握や有識者からのヒアリング等により、子ども・若者の政策決定過程への参加に関する基本的な考え方を整理するとともに、各省及び自治体から、子ども・若者政策や子ども・若者の政策決定過程への参加状況等についてのヒアリング等を実施し、我が国の実情の把握、子ども・若者の政策決定過程への参加に係る問題点や課題について整理する必要がある。

また、基本的な考え方や具体的な参加の在り方について検討する過程で、これまでの議論において検討課題とされた、例えば、子ども・若者の当事者としてのかかわり方、どこまで参加できるのかという問題、参加に係る専門知識の問題、参加に係るアクセシビリティの問題などについて検討していく。

いずれにせよ、子ども・若者の政策形成過程の参加のためには、どういう検討が必要なのかということも挙げて、時間をかけて一つ一つクリアーにしていく作業をすることが重要であろう。

なお、子ども・若者白書の記述への反映と併せて、第2部会の議論の成果物として、中

中央政府、自治体、民間企業や各種団体などにおいて、子ども・若者の政策決定過程への参加に係る意見聴取をする際の留意事項等をまとめたものを作成することを目標とする。

## (2) 今後の予定

- 平成24年3月 子ども・若者育成支援推進点検・評価会議へ第2部会の審議状況の報告  
→ 子ども・若者育成支援推進本部へ審議状況の報告
- 6月～ 子ども・若者の政策決定過程への参加について検討
- ・海外調査結果報告
  - ・青少年意見募集事業
  - ・新しいメディアによる子ども・若者からの意見聴取試行
  - ・子ども・若者の政策についてのヒアリング（各省、自治体）
  - ・有識者からのヒアリング
  - ・第2部会構成員からの意見聴取
- 平成25年2月 子ども・若者の政策決定過程への参加についての報告案策定
- 平成25年3月 子ども・若者育成支援推進点検・評価会議へ第2部会の報告