

近年、審議会や委員会の公募市民委員として若年層の参加を求める自治体が増加している。その理由は「多様な意見を市政に反映するため」と説明される場合が多いが、若年層市民委員の果たすべき役割は、単なる意見表明にとどまるのだろうか。より積極的に果たすべき役割があるのではないか。本稿では、市民参加と若者政策という 2 つの観点から、地方自治における若年層市民委員の役割を論じていく。

若年層市民委員の役割

—— 若年層の市民参加についての多角的考察 ——

京都府／精華町社会教育委員 丸山 琴羽

0. はじめに

筆者は、大学 2 年時に社会教育委員に就任して以降、町および府でいくつかの委員を務めてきた（この経緯については第 3 章で述べる）。そして社会教育委員になって 5 年目の今年度、互選により、副委員長を拝命した。委員歴の比較的短い筆者が副委員長に選ばれた理由は、現役の学生であることへの期待にある。これをきっかけに、筆者は「学生が市民委員を務めることの意味は何か」「若年層の市民委員にしかできないこと/がなすべきことは何か」と自問するようになり、その考察の結論として本稿を執筆した。

近年、若年層市民委員を公募する自治体が増加しているが、その役割が十分に議論されているとは言い難い。若年層を公募する理由として「多様な意見を市政に反映すること」が掲げられている場合が多いが、若年層市民委員が果たすべき役割は、単なる意見表明にとどまるものではない。

本稿は、若年層市民委員の役割について、市民参加と若者政策という 2 つの観点から論じていく。第 1 章では、先行研究を参照しながら用語の整理を行い、第 2 章では若年層市民委員が地方自治において果たすべき役割を「市民参加」の観点から理論的に検討する。第 1 章および第 2 章は、若年層市民委員の役割を、その他の市民参加形態との違いに注目して論じるパートである。そのうえで、第 3 章では、自身の活動を振り返りながら、地方自治の実践例を示す。続く第 4 章では、視点を変えて、若年層市民委員として活動することの意義を「若者政策」の観点から検討する。終章では、議論のまとめと地方自治の発展に向けた提言を加えて、稿を閉じる。

1. 用語の整理

(1) 若年層

本稿において「若年層」とは、30 歳までの者と定義する¹⁾。これは、市民参加の経路が 30 歳までは一部制約されている（参議院議員選挙および都道府県知事選挙の被選挙権は満 30 歳以上である）ことと、若者政策の主な対象が 20 代までとされていることに基づく²⁾。

(2) 市民参加

本稿では、市民が政策過程に関わる行動を「市民参加」と総称する。市民参加は、住民参加と区別される場合もある（例えば秋月 2010）が、本稿では代替可能なものとして用いている。

市民参加についての議論は 1960-70 年代から発展してきた。その初期には、住民への権限移譲や自主管理を目指す理念として位置づけられていたが、1990 年代以降は、住民と行政の「協働原則」を

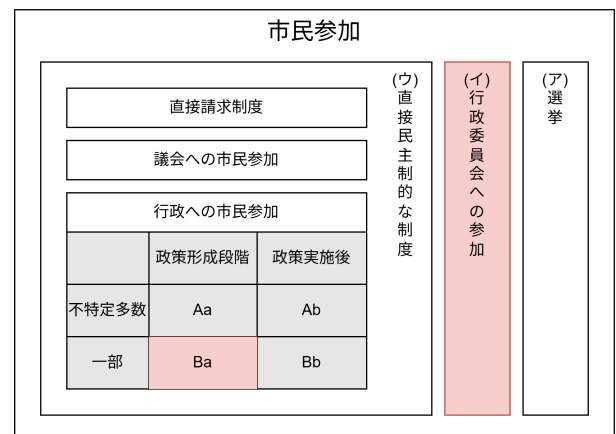
キーワードとする新しい形の市民参加論が発展した(倉阪 2008)³⁾。本稿では、協働原則にもとづく市民参加を念頭において論を進める。

市民参加には、制度化された経路として⁴⁾、(ア)選挙、(イ)行政委員会への参加、(ウ)直接民主制的な制度の利用、という3つのパターンがある。これらは、自治体の統治システムが、(ア)二元代表制の間接民主主義と、それを補完する(イ)行政委員会および(ウ)直接民主制的制度によって構成されていることに対応している。市民参加が活発化した理由として、行政学者である辻(1976)は、(ア)選挙という間接民主制が必ずしも民意の正確な媒体とはなっておらず、投票という様式の参加を補う、新しい形の参加方式が主張されてきたことを指摘している。選挙では、3つの要因—距離、時間、争点—によって、政治と民意とのズレが生じる場合がある。選出議員が活動する場所と市民との空間的距離・議会政治を担う専門化集団と一般市民との心象的距離の問題、次回選挙までの時間に生じた社会状況の変化に対応できないという問題、多元的な争点が候補者に一元化されてしまうという問題が生じるのである。これに対して市民参加は、比較的「距離」の近いかたちで、選挙間の「時間」に、特定の「争点」について民意を示す機能を果たすことが期待されてきた。

(3) 市民委員

戦後日本の自治制度は、国の制度に比べて、直接民主制度への傾向が強く(金井 2012)、(ウ)直接民主制的制度にはさまざまな参加経路が準備されている。代表的な制度としては、直接請求制度(イニシアチブ、リコール、レファレンダム⁵⁾)が挙げられるが、他にも、議会への市民参加の制度(請願、参考人制度)、行政への市民参加についての諸制度が設けられている。

行政への市民参加についての諸制度は、その参加形態に注目すると、「参加主体が(A)不特定多数か(B)一部か」と「参加するのが(a)政策形成段階か(b)政策実施後か」という二軸によって4形態に類型化され(曾我 2022)⁶⁾、審議会の市民委員は「(B)市民の一部」による「(a)政策形成過程への関与」に分類される⁷⁾。なお、本稿において「市民委員」は、審議会に参加する市民委員(ウ-Ba)に加えて、行政委員会に属する市民委員(イ)を含むものとして定義する。本稿の議論の射程は、行政委員会委員と審議会委員の両者に及んでいるが、行政委員会および審議会の設置目的の違いに応じて委員に与えられた役割の違いが生じるとの議論もあり得る⁸⁾。



2. 市民参加論における若年層市民委員の役割

前章の整理をふまえると、若年層市民委員は「(A)市民の一部である若年層を代表して(b)政策形成過程に関与する」主体ということになる。本章では「(A)若年層を代表」して「(b)政策形成過程に関与する」という意味を具体的に検討していく。

(1) 若年層の代表

若年層市民委員は、社会全体の意思を体現する存在ではなく、若年層の立場に基づく視点を政策過程に持ち込む存在となりうる。とりわけ、高齢化が進む日本社会においては、若年層市民委員の積極的な意見表明によって、若年層の問題関心や要望を政策に反映する機能を果たす意味は小さくない。

しかしながら、若年層内部も多様であり、学生・就労者・養育者など、異なる生活状況や立場の若者が存在する。そのため、若年層市民委員がいかにして「若年層の声」を代表しうるのかという問題は、代表性の正統性に関わる重要な論点である。

この点において、若年層市民委員は、自身と異なる立場の若者の存在を常に意識した発言を求められており、その役割として、若年層内部の多様な意見について、積極的な情報収集と再考をくりかえす過程が求められるといえる。

(2) 政策形成過程への関与

次に「政策形成過程に関与する」とはいかなる意味を持つのかを検討する。この点を考える上で有益なのが、市民と行政による「協働」の概念である。

先述の通り、市民参加論では 1990 年代以降、住民と行政の「協働原則」がキーワードとされてきた。辻山(1998)によると、「協働」は住民参加の 3 類型を統合した概念として示される⁹⁾。第一の類型は、公共サービスの消費者としての利用者参加である。利用者参加は、公共サービスに対する苦情や改善要求といった形で現れるものであり、サービス向上につながる機能をもつ。第二に、自治体の構成者としての政治的参加、すなわち、選挙を通じて意思決定に関与するという参加形態がある。そして第三の類型が、地域自治への参加である。地域自治への参加は、地域社会における公共課題の解決に向けて、住民自らが主体的に関与する活動を意味する。

では「協働」概念を構成する市民参加の 3 類型は、それぞれどのような制度を通して達成されているだろうか。第一の利用者参加は、(ウ-Aa)パブリックコメントや(ウ-Ab)行政苦情相談によって達成されることが多く、第二の政治的参加は、(ア)選挙に該当する。これに対して第三の類型は、ボランティア活動など自発的な取り組みによって達成される場合が多く、これを支える制度的基盤は脆弱である(自治会も、強制参加を定めた制度とは言えないため、あくまで自主性が求められる)。

このような状況をふまえると、市民委員として果たすべき役割は、単なる「利用者参加」でも「政治的参加」でもなく、「地域自治への参加」を達成するために、(自らが)参加する/(地域住民の)参加を促す活動に見出される。市民委員の役割は、行政サービスの受益者として意見を述べるにとどまらず、また選挙を通じて代表者を選ぶだけでもない。むしろ、行政と役割を分担しながら、地域自治に参加する/地域自治への参加を促す主体として行動することによって、市民委員は「協働」を達成するうえで重要な役割を果たすことができる。

(3) 小括

第 2 章では「若年層市民委員」を市民参加の一形態として捉え、若年層の市民委員が果たすべき役割を検討してきた。ここでの結論は、若年層市民委員の役割は、「若年層内部の多様な意見をふまえながら、地域自治への参加を実現すること」に見出されるということである。

では、若年層市民委員にとって「地域自治への参加」とは具体的にどのような活動を指すのか。これについて体系化された答えはなく、地方自治の実践を蓄積によって明らかにしていくものであることから、次章では、筆者が若年層市民委員として行っている「地域自治への参加」を報告する。

3. 活動報告：若年層市民委員による「地域自治への参加」の実践

(1) 本章の視点

「地域自治への参加」を積極的に定義することは難しいが、前章の理論的検討によれば、利用者参加や政治的参加とは異なる参加形態であり、行政と役割を分担しながら「協働」を達成するような活動として捉えられる。したがって第 3 章では、自身の活動を振り返って、「若年層の視点からの要望を述べること(利用者参加)」や「投票(政治的参加)」とは異なるかたちで何らかの役割を果たした事例を「地域自治への参加」の実践例として示す。

(2) 市民委員としての活動の経緯

時期	委員	就任のきっかけ
R4. 4～	精華町社会教育委員	市民公募枠への応募(※)

	精華町人権啓発委員	社会教育委員の全員が就任することが 条例で定められている
	精華町明るい選挙推進協議会委員	社会教育委員から一名が就任することが 条例で定められている
R6. 4～	京都府山城教育局 やましろ未来っ子はぐくみネット ワーク推進協議会委員	山城教育局からの就任依頼

※初任時の経緯

・募集要項(左図)：
町の広報誌「華創」令和4年3月号
(p.13)

・就任までの流れ：
応募書類を提出したのち、面接による選
考を経て、委員(任期2年)に就任した。

精華町社会教育委員募集

精華町教育委員会では、教育委員会に
対して社会教育に関する意見を述べた
り、青少年教育に関する特定の事項につ
いて社会教育関係団体などへの助言と指
導を行ったりする社会教育委員を公募し
ます。

▼募集人数

若干名

▼任期

委員の日から令和6年3月31日まで

▼報酬(年額)

特別職の職員で非常勤のものの報酬及
び費用弁償に関する条例に基づき支払
います。ただし、初年度については精
華町職員の給与に関する条例に基づ
き、日割り計算とします。

▼申込資格

次の全ての条件を満たす方
・町内在住、または在勤・在学の方
・令和4年5月1日時点で年齢満18歳
以上75歳未満の方
・年4回程度実施する定例会議(平
日)やその他の関係する会議などに
出席できる方
・次に掲げる事項に該当しない方
○国・地方公共団体の議員および常
勤の職員など
○地方自治法第138条の4第3項
の規定に基づき設置する精華町の
審議会などの委員

▼申込期限

3月25日(金)午後5時(必着)

▼申込方法

次の2つの書類を持参、郵送またはE
メールで提出
※応募書類は返却できません。
応募は所定の様式もしくは①②が明記
されたもの。

①郵便番号・住所・氏名・生年月日・
電話番号、在勤・在学者の場合は勤
務・通学先、精華町社会教育委員に
関する条例第2条第2項に規定する
該当項目(学校教育や社会教育の関
係者、家庭教育向上のために活動す
る方、学識経験者)

②「応募の動機」と「精華町の社会教
育で実現したいこと」(合わせて
800字程度)文字数が分かる書式
で記述してください。
※申込書は町ホームページからもダウ
ンロードできます。

(3) 若年層市民委員としての「地域自治への参加」の実践例

筆者は市民委員として、京都府内で開催される連絡協議会や研修会に参加する機会がある。会合の多くは平日の午後に開催されており、学業を優先させていただいていることから、年間の参加回数は10回に満たない。このように参加の機会は限定的であるが、その中でも若年層市民委員としての役割を自覚する場面は複数存在する。特に顕著なのは、地域自治活動に携わるボランティアから、助言を求められる場合である。

①実践場面

最も典型的には、研修会等におけるラウンドテーブルの場面で、他の参加者から、学生の活動について質問を受ける。若年層のボランティア参加を促進したいと考えている参加者から、現代の若年層がどのような日常を過ごしているのか等を尋ねられることが多い。

研修会等のプログラムは、まず実践報告や基調講演を通じて参加者間で問題意識を共有し、その後、内容に関するディスカッションが行われる。さらに、参加者自身の活動における課題や気づきを持ち寄り、相互に意見交換を行うという流れで進められる¹⁰⁾。

こうした場において、筆者はしばしば「地域自治活動に携わる学生とのコネクションを得るにはどうすればよいか」「学生の継続的な活動を促すにはどうすればよいか」といった質問を受ける。京都府山城地域には京都市を通学先とする若年層が多いため、京都市内の大学で地域自治活動に携わる学生を対象に、その活動のフィールドを南部に広げてもらうことが、山城地域の地域自治を活発化するのに有効な方策となる。

②実践内容

このような質問に対して筆者は、自身の経験および周囲の学生の体験談を踏まえ、地域自治活動・ボランティア活動への参加のハードルとなる要因や、参加の促進に資すると思われる方策について具体的に説明している。とりわけ、研修会等の参加者から寄せられる実務的な問いに対しては、現代の学生が置かれている社会状況や、学生の行動様式について、筆者の知る情報を具体的に伝える。具体例は以下のとおりである。

- ・「学生サークルに参加を依頼したいが、どのようにコンタクトをとればよいか分からない」
→ 多くのサークルは SNS 上に公式アカウントを持ち、連絡先を掲載している場合が多い。そのため、SNS を通じた直接的なアプローチが現実的な手段なのではないか。
- ・「学生サークルの継続的な参加が確保できない。来年度も来てくれるか分からない」
→ 単発の関係にとどめず、サークル活動の一環として位置づけてもらうことで、毎年度の恒例事業として参加が継続されやすくなる。特に、ボランティアサークル等との関係性を組織単位で維持することが有効ではないか。
- ・「いま参加してくれている高校生が大学進学後も継続して参加してくれるか不安。大学生はどの程度忙しいのか」
→ 大学年によって状況は大きく異なる。例えば、1 年生は履修科目が多いため時間割が過密になりやすく、定期試験の負担も大きい。3 年生（場合によっては 2 年生）では就職活動が優先されやすく、4 年生は比較的余裕がある一方で、サークル運営の中核からは離れていることが多い。また、卒業論文や研究もある。他方で、就職活動において「ガクチカ（学生時代に力を入れたこと）」をアピールするためにボランティア活動への参加実績をつくりたいと考えている学生もいるため、就職活動が参加のインセンティブとなる場合もある。したがって、どのような学生（個人かサークルか、学年など）を対象とするかによって、適切なアプローチは異なると思われる。

地域活動に携わる主体が高齢であるほど、若年層の生活実態に関する理解が不足しがちであり、その結果としてニーズの不一致が生じている場合がある。特に、大学サークルの活動形態や就職活動のスケジュールは時代とともに変化しており、地域活動に携わる主体が想像している若年層の行動様式との間にズレが生じていることが多い。こうした認識のギャップが、参加機会の設計や関係構築に影響を及ぼしている。

若年層市民委員は、地域自治への若者の参加を求めている地域ニーズと、地域自治活動に関心を持っている若者のニーズの双方を把握し、そのギャップを埋める仲介者としての役割を果たしうる。例えば、若者団体にとってのボトルネックとして、活動時期のミスマッチ（大学の試験期間前後は、地域活動への参加が困難である）や、活動費用の制約（交通費負担が大きい）といった点が共有されていれば、事前打ち合わせのオンライン化などの工夫によって、参加のハードルを下げられる。このような少しの工夫や調整を通じて、若者団体にとって社会参画しやすい環境を整備することが目指される。

4. 若者政策における若年層市民委員の役割

第 1 章から第 3 章までは、若年層市民委員の「市民参加」の側面に焦点を当てて、その役割を検討してきた。これに対して第 4 章では視点を変えて「若者政策」の側面から、若年層市民委員としての活動の意義を検討する。

(1) 日本の若者政策

若者政策とは、地域づくりに若者の声を反映させるための制度や、各種施策の実施に際して若者の知恵や活力を活かすための制度を指す（大杉 2024）。日本における若者政策は、1972 年の青少年問題審議会答申を起源として、以降、子ども・若者の社会参画施策として展開されてきた。子ども・若者の

社会参画施策は、主に①社会参画のための教育や啓発、②社会参画活動、③子ども・若者の意見反映という3つの要素によって構成されている(両角 2022)。

しかし、日本の若者政策の特徴として、若者の意見反映(③)の制度整備が進展している一方で¹¹⁾、社会参画(②)への支援が相対的に不十分であることが指摘される。実際、令和4年6月に成立した「こども基本法」には、こども施策の策定等に当たってこどもの意見の反映に係る措置を講ずることを国や地方公共団体に対し義務付ける規定(法第11条)が設けられ、意見反映(③)については制度化が進んだと評価できる¹²⁾。他方で、地域で活動する若者団体に対する助成金支援制度や、若者団体の中間支援組織は十分に整備されておらず、社会参画(②)に取り組む団体の活動維持が困難であることが指摘されている(石田 2025)。

(2) 若者政策における若年層市民委員の意義

以上のような若者政策の課題に対して、若年層市民委員はどのような役割を果たしうるだろうか。第3章の実践例を踏まえると、その役割は大きく2つに整理される。

第一に、市民委員としての活動それ自体が、若者政策における社会参画(②)の一形態である。「若年層市民委員」としての市民参加は、先行研究が念頭に置いてきた若者団体の活動とは異なり、政策形成過程に個人として参画する経路を提供している。したがって、地域参画を志向する若年層に対して、市民委員という選択肢の存在を広報することが現職の若年層市民委員の役割のひとつであり、(本稿のようなかたちで)市民委員としての活動例を示すことが重要であると思われる。

第二に、若年層市民委員は、若者団体とのコネクションを活かして行政との協働を促すことで、社会参画(②)に取り組む団体の活動維持に貢献しうる。第3章で示したように、地域ニーズと若者団体の実態との間には、ささやかながらも重大なミスマッチが存在する場合がある。若年層市民委員がこうしたギャップを把握し、調整を図ることができれば、若者団体の活動機会の創出や負担軽減につながり、結果として若者団体の持続的な活動を支えることが可能にある。

終章. 地方自治の発展に向けて

地域自治活動においては、担い手の高齢化と後継者不足が深刻な課題となっており、若年層をいかに活動に巻き込み、継続的な関与を確保するかが重要な論点となっている。

この点について、若年層市民委員は、地域のニーズと若年層のニーズの双方に接する機会に恵まれている。双方の状況を把握しうる立場にあることを活かし、両者の間に存在する認識や条件のギャップを調整することが、若年層市民委員に期待される中核的な役割であると考えられる。そのためには、委員会や審議会への出席にとどまらず、関連する研修会等の場にも積極的に参加し、実践的な接点を増やしていくことが重要である。

近年、若年層市民委員を公募する自治体が増加しているが、その役割が十分に議論されているとは言い難い。若年層の市民委員を公募する理由として、若年層の意見を把握することのみが掲げられている場合もある。しかし、本稿が論じてきたように、若年層市民委員の役割は、単なる意見表明にとどまるものではない。意見表明のみを目的とするのであれば、選挙啓発やパブリックコメントの周知によっても達成できるものであり、必ずしも市民委員という制度的枠組みを用いる必要はない。むしろ重要なのは、若年層市民委員が若年層と地域をつなぐ役割を果たし、若年層の地域自治参加を拡張していくことである。すなわち、若年層市民委員は、個人として委員会や審議会に参加にとどまらず、若年層を地域活動へと橋渡しする装置として機能しうる/機能すべきであると結論される。

このように位置づけたとき、若年層市民委員の増加を地方自治の発展へと結びつけるためには、市民委員自身のみならず、それを任用する行政および地域自治活動の主体が、若年層市民委員の存在意義を適切に理解し、存分に活用していくことが不可欠だろう。

【注】

- (1) 20歳前後の学生を念頭に置いて論を進めるが、定義には、学生であることを含まない。
- (2) こども基本法において「こども」とは心身の発達の過程にある者(法第2条)であり、年齢の上限は付されていないが、こども家庭庁の意見反映事業は参加者を20代までとされている。
- (3) 市民参加論の経緯については、三上(2005)を参照。
- (4) 制度化されていない参加経路としては、議会への陳情や社会運動などが挙げられるが、本稿は制度化された市民参加のみを議論の対象とする。
- (5) 日本では、レファレンダムは一般的な制度として導入されたことはなく、リコールの是非を問う住民投票を除いて採用されていない。例外として2002-2010年には、合併協議会の設置に関して住民投票が法制化された(村上2010)。
- (6) 異なる分類として、例えば田中(1998)は市民と行政との距離に着目して、行政主導型(審議会や委員会・広報公聴・懇談会)・共催型(イベント・フォーラム)・市民主導型(市民提案・住民会議)という3類型を提示している。
- (7) 他の具体例は、(Aa)パブリックコメント、(Ab)行政苦情相談、(Bb)オンブズマンが挙げられる。
- (8) 行政委員会とは、政治的中立の確保(教育委員会など)・行政の公正性の確保(人事委員会など)・利害調整(農業委員会など)等の目的で設置されるものであり、法律を根拠規定としている。他方で審議会は、行政への民意の反映や利害調整を目的として、条例によって設置が認められるものである。
- (9) 「協働」を「市民参加」から区別された概念として捉え、市民と行政の対等関係としての協働を論じるべきとする見解もある(例えば島田2016)。
- (10) 例として、京都府南部の山城地域で開催されている研修会の概要は以下の通り。

令和7年度やましろ未来っ子まなび・体験活動サポーター研修会	
開催日	2025年10月9日
主催	京都府教育委員会
対象者	地域学校協働活動推進事業コーディネーター、放課後児童クラブ指導員、社会教育関係者、幼・小・中学校教職員、これからボランティアを始めたい方 など
内容	・実践発表 ・グループ交流(実践交流・情報交換など)

- (11) 例えば、国レベルの意見反映制度として、こども家庭庁の「こども若者★いけんぷらす」(従来は、内閣府事業として「ユース特命報告員(H21～H29)」「ユース政策モニター(H30～R4)」)がある。
- (12) ただし、聴取したこどもの意見を実際に反映するかどうかは行政の裁量的判断に委ねられている。

【文献一覧】

- 秋月謙吾. 2010. 「ガバナンスの時代の地方自治—NPMとNPO—」村松岐夫(編)『テキストブック地方自治(第2版)』東洋経済新報社.
- 石田徹. 2025. 「民主主義の危機と若者の政治参加の現状：ネット社会における分断を乗り越えるために」『社会科学研究年報』55: 133-144.
- 大杉寛. 2024. 「人口減少時代の自治体経営と若者が参加しやすいまちづくり」『国際文化研修』31(4): 6-11.
- 金井利之. 2012. 「直接参政制度に関する諸問題」『都市とガバナンス』16: 9-28.
- 倉阪秀史. 2008. 「公共研究と市民参加」『公共研究』5(2): 18-29.
- 島田恵司. 2016. 「参加と協働 —改革への道—」自治総研, 42(457), 1-36.
- 曾我謙悟. 2022. 『行政学(新版)』有斐閣.
- 田中豊治. 1998. 「市民参加と地方自治体」『組織科学』31(3): 52-60.
- 辻清明. 1976. 『日本の地方自治』岩波書店.
- 辻山幸宣. 1998. 『住民・行政の協働』ぎょうせい.
- 三上直之. 2005. 「市民参加論の見取り図：政策形成過程における円卓会議方式を中心に」『公共研究』2(1): 192-225.

- 村上祐介. 2010. 「自治体の統治システム」 村松岐夫(編)『テキストブック地方自治(第2版)』東洋経済新報社.
- 両角達平. 2022. 「子ども・若者の社会参画施策の今と課題」『学術の動向』27(6): 36-39.