

## 第6節 右肩下がりの時代における若者参画の倫理的意義

### — 世代間共感の広がりに向けた公務員の役割 —

嶋田博子（京都大学公共政策大学院 教授）

#### 1. はじめに

「多数者の専横をどう防ぐか」は公共哲学の古典的論点の1つである。少子高齢化の下で、選挙に基づく政策形成では現役や高齢世代の意向が反映されるが、少数者である若者への一方的負担転嫁は民主制の名を借りた専制という面を持つ。ロールズに倣うならば、負担を転嫁される側になりきった思考実験を要することになる。

本研究会では様々な自治体の若者会議の活動についてうかがい、大府市では実際に会議の様態を見学する機会もいただいた。その過程で、経済が右肩下がりとなっていく日本で、当事者として若者に政策参画させる取り組みを本格化していけば、いずれ代議民主制との衝突という問題が避けられなくなるのではと感じた。

筆者が大学院で担当している人事・労働政策の演習（ケーススタディ）では、毎年10名前後の受講生に利害関係者を割り当て、それぞれの実際の公式発言に基づくロールプレイによる合意形成を体験させている。政策提言に対する「労働組合」「使用者」の利害対立は助成金の支給・増額という形で解消しやすく、「与党」「野党」「マスメディア」も大抵これを支持する。全当事者が了解する良い落としどころにみえるが、長期的な影響まで考える展開にならないため、今年度のロールプレイから「若者会議・若者議会」という役割を新しく追加してみた。

この試みを通じて気づいたのは、実際の若者会議では世代間の利害が明らかに異なる分野に関する実績がほとんどないことである。本演習で扱う労働政策でも発言例は極めて乏しく、担当プレイヤーは「若者代表であれば何を重視するだろうか」と想像力を働かせるしかない。ただ、回が進むにつれ、様々な提言に対し「その政策の効果は新規負担に見合うほど大きいのか」「若い世代の意見を反映するルートを設けてほしい」と主張するようになっていく。この視点が討議に加わったことで、他の参加者も提言が将来世代に残す負担を意識し始め、議論の厚みが増した。

本節では、令和期日本の政策形成をめぐる現状と課題を整理し、負担を担う若者世代からの合意獲得の必要性を考察する。続いて、これまで魅力あるまちづくりが中心課題だった若者会議にこの機能を託せるのか、託す場合は何が必要となるのかにつき、海外の先例や国内の仮想実験の取り組みなどをみながら考える。最後に、公務員がなぜ若者世代の政策参画を促す役割を担う必要があるかにも触れてみたい。

## 2. 令和期における「品位あるデモクラシー」の必要性

有識者による政策提言組織として平成期に影響力を持ったのは 21 世紀臨調（新しい日本をつくる国民会議）である。それを引き継いだのが令和臨調（令和国民会議）で、筆者も参加している。両会議に主導的な役割を果たしてきた佐々木毅共同代表は、平成期について、「将来に対してある種の楽観的な見方がまだ社会の中で共有されていたのではないかと振り返る（佐々木 2023）。

一方、令和期については、「一種の退却作戦みたいな面が少なからずある」とした上で、「そういう状況になると、我勝ちに、むき出しに、自分の利益を求めよう風潮が…強くなるというのも、人間の偽らざる一面」「そういうことにならないように、どのようにして社会の持続可能性を維持するのか、あるいはデモクラシーを品位のあるものとして育てていくのか…は誠に難しい」と述べる（前掲）。

政治主導を掲げた平成期の統治構造改革は、小選挙区制の導入、執政部強化の中央省庁再編、幹部人事一元管理の導入などを通じて首相に権限を集約した。この仕組みによって、一貫性のある中長期的ビジョンを打ち出す責任体制は整った。にもかかわらず、実際の官邸の関心事は次の選挙に勝つことであり、社会の持続性を考えた負担の配分は議論されない。幹部官僚は「家臣型」に、中堅以下は政策関与を忌避する「吏員型」に転じ、耳障りな直言を口にする者はない（嶋田 2020、2023）。

様々な数値が日本の経済的地位の長期凋落を示す中、実効ある対策は厳しい現状認識の共有からしか導き出せない。しかし、ネガティブなことを口にすれば実現してしまうという“言霊”信仰のためか、公的文書で「退却作戦」「右肩下がり」といった言葉は避けられる。佐々木代表らはこうした長年の進め方を「かつての経済成長の余剰幻想を引きずりながら眼前の安楽にその都度身を任せ、自己満足のうちに時間を費やすこと」と評し、「これは日本型ポピュリズムというべきものの一変種に他ならず、世界から忘れられたアジアの一後進国への転落の道である」とする（2022 年 2 月令和臨調共同代表メッセージ）。この描写は、国民の多くが“世界の工場”の再興や大英帝国の威信復活という夢を描いていた 1970 年代の英国を彷彿させる。日本が生き残るには、過去の成功体験の縛りを捨て、体力が残る間に新たな道を開拓するしかないという危機意識が社会全体に浸透することが不可欠である。

古典的な教科書は、将来に向けた価値判断は有権者たる国民が行うもので、官僚はその結果を粛々と執行するよう求める。しかし、代議民主制の下で将来世代の利益はほとんど考慮されない。増税や歳出カットを伴う政策に対し、有権者は条件反射的に反発する。「健全な財政の確保」が設置法上の責務である財務省が職掌どおりの意見を述べれば、即座に「省益追求」と批判される。情緒によって

選挙が動くことを熟知している政治家が目先の世論に迎合するのは無理もない。

パイが拡大していく時代にはさほど深刻な問題にはならなかったとしても、現代の経済状況下でのこうした負担の先送りは、若い世代の自己実現や成長の可能性さえ摘んでしまう。デモクラシーに「品位」を求めるのならば、「将来的負担を生じさせる政策決定には、選挙の信任だけでなく当該負担者からの合意獲得も必須とする」という方策の導入が不可欠になってくるように思われる。

では、この合意獲得機能を若者会議に持たせることは可能だろうか。

### 3. 「利害代表」を担う若者会議の切り分け

現在、自治体における若者会議の取り組みは、街の魅力発信事業に向けた新鮮なアイデア出しやネットワーク作りが中心である。新都市の若者議会のように、年間 1 千万円の事業予算を得て市長の諮問に対する政策答申を行う例もある。アジェンダ設定に対する若者側の関与度合には差がみられるが、若者側の自発的参加に基づき、課題解決に向けて方策を議論し、自治体とも意見交換するという共通点があり、政策主体としての当事者意識の涵養に役立っているのは間違いない。

一方、アジェンダ設定の主導権がどちらにある場合でも、痛みを伴う構造改革を要する政策はほとんど取り上げられていない。加えて、人口減少が進む状況下では、「若者が住みたくなる・住み続けたくなるまち」を目指す現在の中心的な施策は、普及すればするほど自治体間での住民の奪い合いとなりやすい。

『いい話』が簡単には作れない」（佐々木 2023）時代である以上、若者が楽しめ、行政もアイデアが得られるという win-win を目指す取り組みには限界がある。若者会議の本質に照らし、参加後の失望を避ける唯一の方法は、「若者自身の発意で楽しむ機能」と「利益団体としての参画機能」とを切り分けていくことではないか。そのいずれでもない「自治体の政策課題への知恵出し」という効果を期待するなら、有償のコンサルティングとして発注するのが筋だろう。

すなわち、居場所の提供や新鮮なアイデア実現を中核とする若者会議は引き続き充実させ、それとは別に、世代間の利害対立が予想される政策を中核テーマとして扱う若者会議を設ける。若者会議から出された要望や批判には、行政や議会から誠意をもって応答することを約束するという構図である。

ただ、こうした関与型の若者会議を提案すれば、即座に「活動家的な勢力や特定政党に乗っ取られる」という反対が挙がることが予測され、多様で開かれた参画の確保が必須条件となろう。さらに、どこまで彼らの主張に耳を傾けるか、どこまで応答責任を負うのかという線引きの設定も必要となり、行政や議会の度量や見識が問われる。一方で、若者会議側にも意見に対する説明責任や意思決定過程の透明性が要求されるため、参加のハードルは上がる。いずれも一筋縄では

いかない。

#### 4. 海外の参考例：気候変動対策における若者の参画

他国を見ると、ユースカウンシル発祥の地である欧米でも、意思決定過程への主体的参加や影響力の面では課題が多いとされている。例えば、英国で1940～50年代にロータリークラブ等を拠点として設置されたカウンシルは、若者の意識からかけ離れた大人のアジェンダに基づいていたため短時間で頓挫し、1980年代にも同様の経緯で廃止されている。また、米国のカウンシルは正式な意思決定の権限がない諮問機関としての参加にとどまっている。一方、対話型民主主義の土壌がある北欧では、デンマークなどで、若者の自律性の尊重と支援のバランスを取りながら当事者として参加させようとする行政の試行錯誤の例もみられる（原田 2022）。

ユースカウンシルの苦戦とは対照的に、スウェーデン発の環境保護運動、フランスの大学入試改革への反対運動など、シングルイシュー型政治への若者の関心は高く、日本のSEALDsもその一例である（前掲）。こうした活動への参加者は、行政側主導のユースカウンシルを「エリート主義で代表性がない」「若者の不満を手なづける機能」「若者を単なる市民予備群扱い」と否定的にみている（Taft & Gordon 2006）。裏返せば、若者の積極的参加を促すには、大人に都合の良い優等生たちの選抜ではなく、「参加すれば若者自身の問題意識や意見が上の世代と同等に評価され、政策に影響力を及ぼせる」という見通しの提示を要する。

この観点から参考になりそうな先例を探すと、気候変動対策の意思決定過程への若者参加を促す国連気候変動枠組条約（UNFCCC）の若者会議 **Conference of Youth** の取り組みが目につく。若者たちをいわば比例代表たる一群の **constituency**（選挙区民）にとらえ、単なるアイデア出しを超えた利害代弁者としての関わりを求めていることが特徴である。

気候変動対策は、現時点での社会経済活動が将来的な気候や生活環境に直結するという意味で、世代間の利害対立が鮮明な分野の典型である。現役世代は目先の生活の快適さ・便利さを優先し、種々の規制を嫌って将来へのつけ送りをしがちである。国内選挙や国際交渉では、経済活動の幹部層を占める中高年層に比べて若者の利害は代弁されにくい。この結果、倫理的に正当と思われる政策が実現しない。

そうした構造の下、UNFCCC は国連の中では最も早くから若者の利害の組織化に取り組み始めた。1992年のリオ地球サミットでは、子どもと若者を含む9つの分野が特記され、2005年には第11回モントリオール締結国会議（COP）に先立って、若者の声を反映させるための国際若者気候行動の結団が行われた。

2011年には、UNFCCCのプロセスにおける子どもと若者の正式な代弁者として YOUNGO (the Youth NGOs accredited to the United Nations Framework Convention on Climate Change) が認定され、正規の“選挙区民”と位置付けられている。

現在、YOUNGO は多様な若者専門家や NGO、学生団体、活動家や草の根組織などからなる 7000 人を超えるメンバーを擁し、「意識づけ・知識能力開発」「協力とネットワークづくり」「政策ロビイングとキャンペーン」「若者行動」などを主たる任務に掲げる。さらに、目指すべき姿として、「自然と地球と調和する climate positive (温室効果ガス削減) で公正な社会」「積極的変化に向けて地域や国家、国際的に動く若い世代のエンパワーメント」「若者が意思決定の場に参加し、真摯に扱われる国連」を挙げている (UNFCCC・HP)。

YOUNGO は UNFCCC 加盟国や他の「選挙区民」との会合、事務局との報告会等に参加しており、「意思決定の場に参加し、真摯に扱われること」が実現している印象を受ける。議論参加の原則として「上下関係のない水平な構造」「手続に則った合意形成」「平等な発言権」などが打ち出され、その実現に向けて、各レベルでの学際的な学びや批判的思考を含む教育の必要も謳われている (前掲)。

YOUNGO の活動からは、若者が国際レベルの政策当事者として参画する仕組みの背後には、より身近なレベルで日常的な勉強や討議経験を積む手順を要すること、行政側の対等者としての受入れが不可欠であることなどが浮かび上がる。

## 5. 仮想実験「フューチャー・デザイン」との連携可能性

国内に目を戻すと、利害対立のある政策分野で将来的世代の利害を仮想的に反映させる枠組として、フューチャー・デザイン (以下、FD) の活用の検討が注目される。西條辰義によれば、FD は「重要な意思決定をする際、7 世代後の人々になりきって考える」というイロコイ・インディアンのアイデアを基に、2012 年春に仮想将来世代の創造に向けて行われた研究者の議論が出発点で (西條 2015)、近年は 50 年後などの未来人になりきって現在の日本社会にメッセージを送るロールプレイングで知られる。実務では、岩手県矢巾町が 10 年ほど前から水道事業の見直しや総合計画づくりに活用しており、その後、庁舎建設や環境政策などにおける住民参加型の政策立案枠組みとして他の自治体でも取り入れられつつある。

国レベルでは財務省主計局の積極性が目立つ。2022 年 9 月の財政制度等審議会でも FD を紹介した委員がいたのを機に、「自分が将来世代の役割を演じて、現在の自分たちに対して『ありがとう』あるいは『なぜそんなことをしたのか』と

いった、過去にメッセージを送る経験から、自分たちはそれ（将来世代からの評価）を実感できる」「目の前の現実課題に終始されがちであるため、意図的に将来世代の立場に立つという取組を広く議論していただけるように発信していく必要がある」などの意見が出された。同時に、「次の時代を担う若年世代を含めて、FDの考え方を活用した議論に社会各層を広く巻き込み、当事者としての関心を高めていくことが望ましい」と、若者自身の関与の必要性も指摘されている（財務省 2023）。

具体的には、主計局調査課が主催した 2023 年 4 月の民間勤務者による少子化対策ワークショップの様子が参考となる。「2023 年現在から 1970 年への提言を考える」「今の年齢のまま 2070 年にタイムスリップして未来像を描く」「未来から現在へメッセージを考える」という三段階での思考実験を通じてシナリオを描く作業が行われる。主催者側は、こうした体験を通じて誰もが未来のことを考える視点を持つようになれば、現時点で取り組むべき優先順位が変わり、前向きな合意形成がしやすくなるという可能性に言及する。その上で、財政以外の多様な社会課題についても自発的な議論が進むよう、FDの発展形として官民連携のプラットフォーム的な枠組み形成も検討されている。

こうした仮想実験には、各界に対する発信や調整に長けた中核世代が将来世代の利害のために動く点で、政策反映への即効性が期待できる利点がある。一方で、若者の発想や価値判断をシニア世代が果たして正確に代弁し得るのかという懸念も残る。現世代の選択によって将来世代の中身自体も変わる非同定問題（パーフィット 1998）をひとまず措いても、既に存在する若者世代は現世代とは異なる。いかに善意であっても、本人ではない者が若者になったつもりで考える仕組みだけでは一種のパターナリズム、価値観の押しつけになりかねない。ただ、十分な経験や知識を持たない若者世代にいきなり FD への参加を求めたとしても、対等に議論できる人材は限られ、単なる参加アライバイ作りに終わってしまう恐れもある。

これを踏まえれば、利害対立の多い政策分野に若者世代の関心を惹きつけるための導入手段の一つとして、FDと若者会議とを連携させる方策が考えられる。例えば、若者会議がFDの議論の傍聴を続ければ、要領やポイントを徐々につかみ、議論に加わるメンバーが増えていくかもしれない。あるいはFDを傍聴した後、若者会議が最も信頼できると感じた出席者を選んで意見交換し、若者の価値観を十分に伝えた上で、それ以降の政策発信に活かしてもらう方法なども考えられよう。

## 6. 代議民主制を補完する「全体の奉仕者」の職責

先進国共通の現象でもあるが、1990 年代以降の日本では代議民主制下の多数

決原理と市場原理の2つが強調されるようになっている。しかし、両原理とも、適するのは目先の利害調整である。前述の西條は、「市場制や民主制は将来世代の資源を「惜しみなく奪う」制度であり、しかも我々の（ヒトの内在バイアスである）楽観性がそれに輪をかけるのである」とする（西條 2015:6）。両原理の欠陥は、第3の仕組みの導入なしには補正されない。

その役割を若者会議に託そうとする場合、3. で挙げた課題に加え、「利害対立の激しい政策議論に好き好んで身を投じる若者がいるか」が最大の難問となる。価値観調査をみても、18歳から39歳の層は、行政、選挙、政府、国会、政党に対する不信感が他の世代よりも概して高い。さらに、「若者は将来への持続可能性に関心が強いはず」という予想に反し、財政規律より経済成長を重視する割合が高く、環境保護を経済成長より優先すべきという割合も低めである（電通・同志社 2020）。若者たちに当事者としての政策参画をただ呼び掛けても、敬遠されるだけだろう。

一方、院生指導を通じた筆者の限られた体験ではあるが、若い世代は目先の楽しさ本位で動くわけでもない。子どもの頃から日本の経済力低下を見てきた彼らは、右肩下がりの社会を冷厳な現実と受け止め、自らの生活をどう防衛するかに関心が強く、上の世代より真面目で手堅い。ヒト固有の近視眼性や楽観バイアスから無縁ではないはずだが、肌感覚から乖離した夢ばかり語る政治への反発は強い。一方、倫理的な裏切り行為には敏感である。とすれば、資源の限界など不都合な事実を正面から示した上で、あるものを最大活用して最も痛みの少ない新たな道を考えようとする真摯な試みであれば、彼らの気持ちをとらえる可能性がある。

政府の役割は、個人や市場では解決できない問題を担うことであり、公務員には「全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」という憲法上の責務（第15条2項）がある。公務員には選挙で選ばれる者も含まれるが、選挙が現役世代の利害を直接反映する構造がある以上、それ以外の部分を背負えるのは職業公務員となる。多数決の結果を粛々と執行すること、時々的人气投票や住民アンケートで受けのよい施策を実施することだけが職責ではない。声を挙げない若者へのつけ回しへの加担は、乳幼児の虐待や子どもの教育機会剥奪と同類の倫理的無責任である。

気候変動政策への若者参画も90年代まで夢物語に過ぎなかったことを思えば、地道な問題提起を続けることで財政規律など他分野でも呼応する若者が出てこよう。地に足のついた将来像に向けて、学者やシンクタンクの協力も得ながらわかりやすい情報を提供し、複数の具体的シミュレーションを示す。現役世代に対しては、若者の意見反映は単なる配慮ではなく共同体としての責任であることを訴える。

災害や伝染病、気候変動、資源の逼迫など、個人の自律性だのみで解決できない問題は山積している。EU や中国など多くの国で政策アドバイザーを務めるジェレミー・リフキンは、デジタルネイティブの世代が効率性を重視する従来世代とは異質の自由の概念を持っていると指摘し、「若い世代は…代議制民主政治を…調整し、より幅広く、包摂的で、水平型の政治的関与を取り入れ始めている」（リフキン 2023:334）と述べる。従来の中央集権的統治でも「タコ壺状態で単独で機能している地元の非中央集権的統治」（:364）でもなく、市民社会と代議制政体を仲介するコミュニティによる「分散型ピア（対等者）政治」への移行である。

こうした合意形成の成否は、人類の存在の根底にある「他者に共感しようとする生物学的欲求」の広がりにかかっている（前掲：372,412）。地域や世代を超えた共感を広げる活動は、全体の奉仕者たる公務員の職責の中核ではないだろうか。それこそが品位あるデモクラシーを支える礎となる。

## 参考文献

- Taft, Jessica & Hava Gordon. 2013. Youth Activists, Youth Councils, and Constrained Democracy. *Education, Citizenship and Social Justice*, 8(1):87-100.
- 西條辰義 2015 年『フューチャー・デザイン：七世代先を見据えた社会』 勁草書房
- 財務省 2023 年「持続可能な選択をするために・将来世代の視点で考える財務省の新しい取組—フューチャーデザイン」『ファイナンス』5月号
- 佐々木毅 2023 年「平成から令和の臨調へ」生産性新聞 5月20日
- 嶋田博子 2020 年『政治主導下の官僚の中立性』 慈学社出版
- 2023 年経済教室「「誠実型」実現に国民関与を」日本経済新聞 10月2日朝刊
- 電通総研・同志社大学 2020 年「人々の価値観変容と“クオリティ・オブ・ソサエティ”の行くえ」世界価値観調査 1990～2019 年日本時系列分析レポート
- パーフィット、デレク(森村進訳)1998 年『理由と人格—非人格性の倫理へ』 勁草書房
- 原田亜紀子 2022 年『デンマークのシティズンシップ教育—ユースカウンシルにおける若者の政治参加』 慶應義塾大学出版会
- 松下啓一 2022 年『若者をまちづくりに巻き込むための政策立案ハンドブック—多様な成功事例からよくわかる進め方のポイント』 第一法規
- 山岡龍一・齋藤純一編著 2017 年『公共哲学（改訂版）』 放送大学教育振興会
- 山崎望・山本圭編 2015 年『ポスト代表性の政治学—デモクラシーの危機に抗して』 ナカニシヤ出版



リフキン、ジェレミー（柴田裕之訳）2023年『レジリエンスの時代—再野生化する地球で、人類が生き抜くための大転換』集英社

財務省（最終閲覧：2024年1月7日）

[https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/202305/202305c.html](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202305/202305c.html)

[https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal\\_condition/related\\_data/202304\\_fd.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202304_fd.pdf)

令和臨調（同上）

<https://www.reiwarincho.jp/about/member/message/>

UNFCCC（同上）

<https://unfccc.int/topics/education-youth/youth/younggo>