

## ◇◇若年者雇用問題は先進的な課題である◇◇

わが国は課題先進国と言われている。日本は世界に先駆けて、少子高齢化、環境問題や地域問題、経済・財政問題などを抱えており、これらの課題にどのように対応していくかでリーダーシップの真価が問われる。

課題の一つである若年者雇用問題はどうか。「ニート」(Not in Education, Employment or Training)は1999年に英国で造られた言葉である。現在は、英国をはじめとする欧米で「ニート」という言葉はほとんど使われることがなく、「日本における若年者雇用問題」を指す言葉として認識されつつある。他方、韓国でも若年者雇用問題が大きくなっているが、先行して課題を抱える日本の対応に世界が注目している。

日本において積極的に取り組むべき課題は若年者雇用問題と考える。その理由は大きく三つある。第一に、本分野に係るNPO法人の数が多いたことが挙げられる。NPO法人は行政機関や民間企業に次ぐ、第三の主体として社会問題解決に向けて活動している。全国で認証されたNPO法人(47,544法人)のうち、20,338法人が「子どもの健全育成を図る活動」、10,954法人が「職業能力の開発または雇用機会の拡充を支援する活動」を活動分野として定款に明記している(2012年度末時点)。複数の活動分野を掲げる法人があるが、若年者雇用に係る分野で活動するNPO法人は少なくない。第二に、2000年代半ばから政府や自治体が若年者雇用対策を講じてきたにもかかわらず、問題解消の兆候が見られないからである。子ども・若者育成支援推進法が施行されたり、一定の調査研究が蓄積されたりしているが、ニート・ひきこもりの数は一向に減らない。日本経済の成長戦略との関係からも、若年者雇用問題への取り組みは大きく注目されている。第三に、問題を抱えているのが他にもない若者だからである。本来、時代を牽引し流行を発信するはずの若者の一部は、働くことに夢が見いだせない、学校・職場・地域などのコミュニティーとかかわりが持てないといった悩みを抱えている。本問題に対峙することは、現代の日本が抱えるさまざまな問題に向き合うことであり、現象だけでなく背景も含めて解明し、解決を目指すべきである。

このような課題意識を持ち、NRIでは若年者雇用問題に力を入れてきた。各種の調査研究はもとより、自治体関係者と支援団体の間で若者支援のあり方を議論し方針を共有するためのワークショップを開催するなど、本分野に積極的にかかわっている。

本号及び次号では、これらの蓄積を踏まえて、若者支援の解決に向けた視点や考えを提示していきたい。具体的には、本号では若者問題の現状を家族単位で捉え、家族を類型化することで課題や支援を整理していく。また、次号では支援のミスマッチに焦点を合わせ、いかに解消していくかを提言する。先進的な課題である若者問題において、まだ解決の切り札は見えていないが、特徴ある切り口や提言を示すことで、問題の解消に向けて貢献していきたい。

平成 25 年 8 月 公共経営コンサルティング部 磯崎 彦次郎

【シリーズ：ニート・ひきこもり問題への支援のあり方】

〔前編〕ニート・ひきこもり問題を抱える家族の類型化の重要性

榎野村総合研究所 社会システムコンサルティング部 コンサルタント 木村 和代  
 公共経営コンサルティング部 コンサルタント 松見 咲子

1. はじめに

近年、ニートやひきこもりといった問題を抱える子ども・若者の存在が広く注目されている。ニート・ひきこもりの中には、社会参加への意思や能力を有する者も多いとされるが、家庭などの限定的なコミュニティ以外とのかかわりが少なかった影響により、就学や就労が順調に進まないことがある。社会を担う若年者を活用できないことは、わが国に大きな損失を招いている。野村総合研究所では、ニート・ひきこもり問題に実態調査や制度設計の支援を行ってきた。一連の調査を通じて、問題を抱える本人への支援のミスマッチ解消に向けた対策及び、家族を含めた包括的な支援が重要課題と考えている。本稿では家族を含めた包括的な支援について論じる。

2. ニート・ひきこもりの現状

1) ニート・ひきこもりの概観

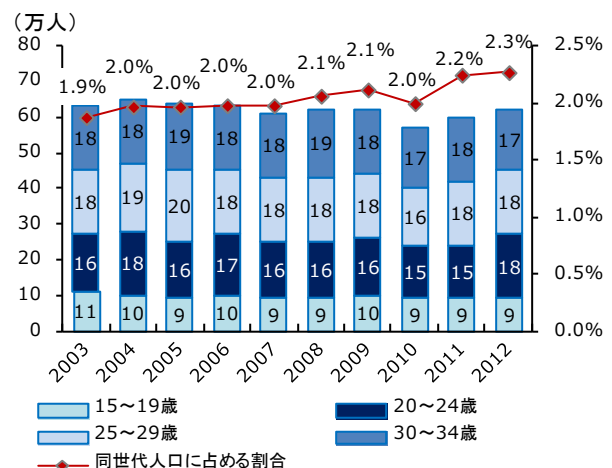
①ニートの定義と人数

ニートとは、“Not in Education, Employment or Training”の頭文字を取った略語である。この言葉は1999年の英国で、「働きたがらない若者」から失業給付金を要求する権利を剥奪するために生み出された概念であった。一方、日本では「若年無業者」を指す言葉として、「ニート」という呼称が2004年頃から急速に広まった。

厚生労働省によるニートの定義は、「15

～34歳で、非労働力人口のうち家事も通学もしていない独身者」とされている。この定義に照らし合わせると、図表1に示すように、ニートの人数は毎年約60万人前後で推移している。2012年には、約63万人に達しており、同年代の若者全体に占める割合は2.3%に及ぶ。

図表1 日本におけるニートの推移



注) 2010～2012年は岩手県、福島県を除く。

出所) 総務省「労働力調査」(2003年～2012年)

ニートの人数について、他にも統計が公表されている。内閣府が実施した「青少年の就労に関する研究調査」(2005年)では、ニートを「高校や大学などの学校に通学しておらず、配偶者のいない独身者であり、ふだん収入を伴う仕事をしていない15歳以上34歳以下の個人(予備校や専門学校などに通学している場合も除く)」と定義し、総務省の「就業構造基本調査」をもとに、2002年時点でのニートの人数を85万人と

推計した\*<sup>1</sup>。この推計値と図表1との違いは、同調査がいわゆる「家事手伝い」をニートの部類に含めたことによる。実質的なニートであるにもかかわらず、仕事をしていない理由を「家事」とするのは女性に多いが、独身女性に見られる「家事手伝い」が必ずしもニートとは限らない。同調査の推計に疑問を呈する意見があるものの、前述の63万人よりもさらに多くの若者がニートに陥っている可能性は否定できない。

## ②ひきこもりの定義と人数

昨今、広く支持されているひきこもりの定義は、2009年に厚生労働科学研究「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」で示された「様々な要因の結果として社会的参加（義務教育を含む就学，非常勤職を含む就労，家庭外での交遊など）を回避し、原則的には6ヵ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態（他者と交わらない形での外出をしてもよい）を指す現象概念」であろう。この定義に従うと、ひきこもりは全国で26万世帯\*<sup>2</sup>と見積もられる。

ひきこもりは定義付けが難しいことから正確な人数の把握ができないため、他の定義や試算方法も存在する。内閣府では2010年の調査において、「近所のコンビニなどには出かける」、「自室からは出るが、家からは出ない」、「自室からほとんど出ない」といったひきこもりを「狭義のひきこもり」とし、加えて、「趣味の用事するときだけ外出する」は、「準ひきこもり」と位置付けてい

る。この定義によると、狭義のひきこもりは23.6万人、準ひきこもりは46.0万人と推計される\*<sup>3</sup>。

また、ひきこもりには至っていないものの、ひきこもりへの心理的な親和性が高い集団\*<sup>4</sup>を「ひきこもり親和群」と位置付け、全国で155万人と推計している。ひきこもりとひきこもり親和群を合計すると224万人以上に達し、ひきこもりは予想以上に身近にある問題といえる。

## 2) ニート・ひきこもりに関する論点の整理

### ①ニート・ひきこもりをめぐる4つの論点

日本国内でニート・ひきこもり問題が顕在化して以降、彼らへの支援が課題として取り上げられ、さまざまな議論がされてきた。2009年に東京都が実施した「ひきこもり及びその家族に関する調査」では、対応の方針として次の4点を提示している。

- (1)ひきこもりの背景にはさまざまな問題があるため、画一的な支援ではなく、本人の状態を十分に理解した上での対応プログラムが求められる
- (2)支援提供者は、本人のみならず家族へも積極的に関わる必要がある
- (3)ニート・ひきこもり状態にある若者にとって、就労は大きな課題であるため、企業サイドでも彼らが適応しやすい工夫を施す必要がある
- (4)ニート・ひきこもりは社会的な問題であり、若者が生きにくさを感じてしまう現代社会をもう一度問い直す必要がある

\*1 2010～2012年は岩手県・福島県を除く。

\*2 厚生労働科学研究「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」では世帯数の推計値を用いている。

\*3 内閣府「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」では、例えば、狭義のひきこもりに該当する20人を全国規模に拡張して推計値を算出しているため、この結果をもって直ちに全国の実態と捉えることはできない。

\*4 「家や自室に閉じこもって外に出ない人たちの気持ちがわかる」、「自分も家や自室に閉じこもりたいと思うことがある」、「嫌な出来事があると外に出たくなくなる」、「理由があるなら家や自室に閉じこもるのは仕方がないと思う」の4つの問いに、「はい」、「どちらかといえばはい」、「どちらかといえばいいえ」、「いいえ」のうち、すべて「はい」または1つだけ「どちらかといえばはい」とした回答者を指す。

## ②ニート・ひきこもり問題における家族議論の深化

前述の4つの方針は、調査の特性上「ひきこもり」に限定されているが、程度の差こそあれ、ニート・ひきこもり問題の大部分にあてはまる指摘ではないだろうか。大きく分けて、(1)は本人に起因する問題、(2)は家族\*5に起因する問題、(3)と(4)は社会や環境に起因する問題に整理できる。

本人及び社会や環境に起因する問題は、若者問題が顕在化した比較的早い段階から論じられてきた。例えば、ひきこもりの原因究明・予防・支援のバリエーションなどは、すでに研究上の蓄積を得ていると言える。

他方、家族にかかわる問題は、十分な研究蓄積があるとは言い難い。しかし、ニート・ひきこもりに陥っている子ども・若者の実態把握が進むにつれ、彼らの家族が抱える困難について関心が寄せられている。支援の第一線に身を置く支援団体では、「まず、親が精神的に楽にならないと本人へのサポートが届かない」、「親の不安定を察知して本人がさらに動揺するケースがある」、「本人に対する親の関心や協力が程良く、適切な距離を保つことができると、本人の回復が早い」といった意見がある。ニート・ひきこもりの子ども・若者にとって、家族は唯一属するコミュニティであるケースも多く、家族から切り離れた本人のみを観察

したところで、実態との乖離が大きく有効な解を見いだすことは難しい。

近年、家族はニート・ひきこもりの身近な支援者（客体）である一方で、家族自身も困難を抱えている要支援者（主体）であると指摘されるようになってきた。客体としての家族への支援の必要性は早くから着目されてきたが、主体としての家族への支援は、彼ら自身が抱える困難や家族関係も鑑みるとより複雑である。

次章では、ニート・ひきこもりの子ども・若者の家族を「困難家庭」と定義し、彼らを類型化してあるべき支援の姿を論じる。

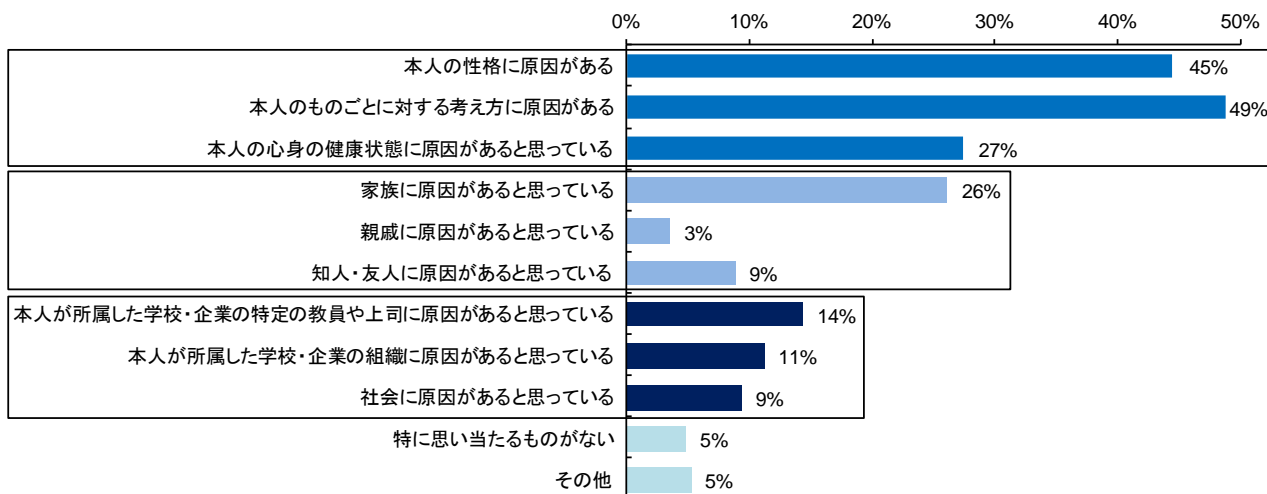
## 3. 困難家庭の現状とあるべき支援

### 1) 困難家庭の現状

内閣府が2012年度に実施した「困難を有する子ども・若者及び家族への支援に関する調査研究」の中で、ニート・ひきこもりを抱える家庭（困難家庭）へのネットアンケート調査を行った。それによると、困難家庭ではニートやひきこもりに至った原因を、環境や家族よりも本人に帰結させる傾向が強い。そのうち半数近くは、経緯・背景について「本人の性格に原因がある」、「本人のものごとに対する考え方に原因がある」と回答している（図表2）。

\*5 本稿では、「家族」を「夫婦・親子・きょうだいなどの少数の近親者を主要な成員とし、成員相互の深い感情的な係わりあいによって結ばれた、第一次的な福祉追求の集団」と定義する。また、「家庭」を家族の容れ物としての機能を有する固有空間と位置付ける。

図表2 家族からみたニート・ひきこもりの本人が困難を抱えた経緯・背景

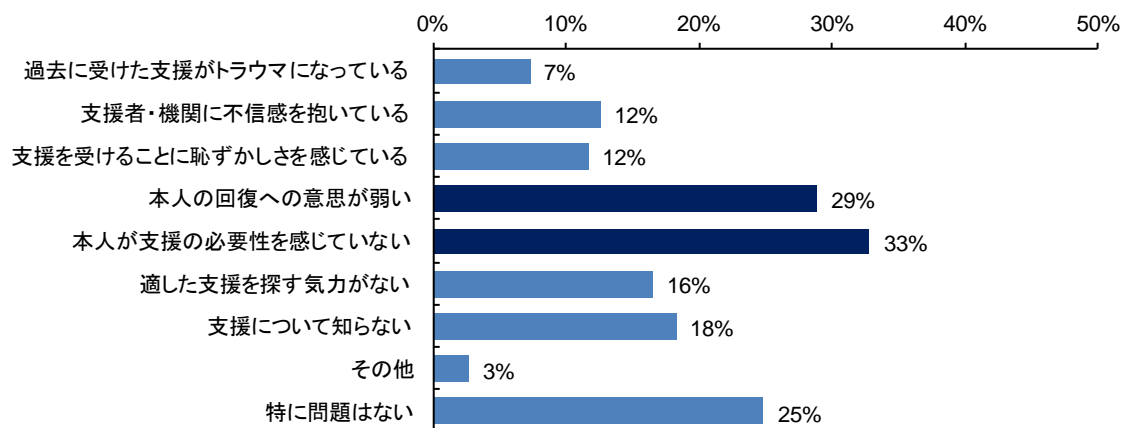


出所) 内閣府「困難を有する子ども・若者及び家族への支援に関する調査研究」(2013年3月)

同調査では適切な支援を受ける上での障壁も質問した。3割程度の困難家庭が「本人の回復への意思が弱い」、「本人が支援の必要性を感じていない」と回答していることから、家族ではなく、本人が障壁になっていると考える傾向がある。(図表3)。

ニート・ひきこもりになる背景・経緯は本人に限らず、家族をはじめとする環境が影響していることが多いと言われる。しかし、アンケート結果からは、原因や支援の障壁を本人に帰結する姿勢がうかがえる。

図表3 家族から見た適切な支援を受ける上での障壁



注) 本人が障壁になっているとした場合の要因を聞いたもの

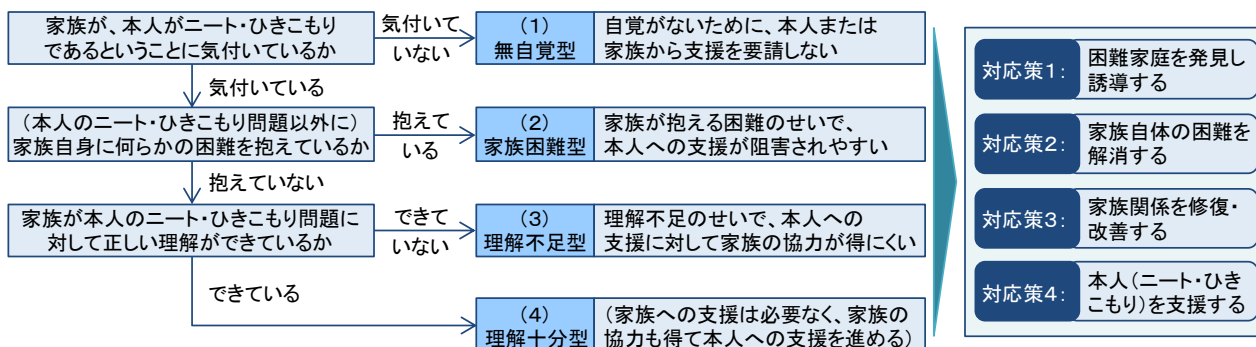
出所) 内閣府「困難を有する子ども・若者及び家族への支援に関する調査研究」(2013年3月)

## 2) 困難家庭の類型化

前述のとおり、「家族自身も困難を抱えている」及び、「本人への認識・理解が偏っている」という観点から、困難家庭を類型化すると図表4のようになる。(4)理解十分型は、本人支援に向けて家族の協力が得られ、他と比べて

支援の効果が上がりやすい。しかし、(1)(2)(3)は、本人への支援に並行、あるいは先行して家族を支援する必要がある。家族への支援としては、対応策の1～3が挙げられる。具体的な対応策と有効な取り組み事例を次節で述べる。

図表4 困難家庭の類型別の概要と支援を行う上での問題点



### 3) 対応策と取り組み事例

#### ①対応策1：困難家庭を発見し誘導する

本人あるいは家族が、支援団体を訪問したり、相談したりして支援を受け始めなければ、ニート・ひきこもりからの回復は難しい。特に「無自覚型」は問題意識がないため、周囲が発見するまで放置されやすい。本人が学齢期であれば、学校が自覚のない困難家庭を発見することが重要である。しかし、18歳以上の場合には地域ぐるみで発見し誘導する仕組みづくりが必要となる。

大阪府豊中市の「ライフセーフティネット」は、福祉・保健・医療の分野において問題を早期発見するために、コミュニティソーシャルワーカーと連携して、地元の市民ボランティアが身近で見守る体制をとっている。さらに、「福祉なんでも相談窓口」を設け、あらゆる相談を受けている。実際に、相談件数や触れ合いイベントなどへの参加人数は年々増加し、見守り世帯は1万世帯に達している。「ライフセーフティネット」は、本人を主たる対象としているが、困難家庭への展開にも十分に耐え得る仕組みといえる。地域に根差したネットワークを構築し、ニート・ひきこもり問題を取り上げることで困難家庭の発見や誘導につなげることができる。

#### ②対応策2：家族自体の困難を解消する

発見や誘導された後、状況に応じて家族

自体を支援する必要がある。困難家庭に多く見られる問題の1つは「身体的・精神的問題を抱えるケース」で、家庭内暴力があったり、うつ病やアルコール依存症などの精神疾患を抱えていたりする。具体的な対応策として、カウンセリングやコミュニティへの誘導が考えられる。ある支援団体は、興味や関心に応じてスポーツジムなどのコミュニティを紹介し、そこで人間関係を構築させることを指導している。あるいは、家族が重篤な精神疾患を抱えている場合は、速やかに医療機関へ誘導することが求められる。

もう1つは「経済的問題を抱えるケース」である。生活に必要な最低限の収入を得られず家計が逼迫している場合は、家庭の経済的な自立に向けた支援が有効な手段となる。生活保護受給が不可避ならば、手続きを指導する必要もある。

#### ③対応策3：家族関係を修復・改善する

家族自体の困難が解消しても家族支援は終わらない。困難家庭では、家族と本人の関係が原因で、ニート・ひきこもりが解消されないことが多い。修復・改善が必要な関係には、共依存に陥っている場合と、家族が本人に悪影響を及ぼしている場合が挙げられる。

共依存に陥っている場合は、家族同士の距離を調整する必要があり、家族関係を多

面的に判断する能力が求められる。ある支援団体は、「家族間（両親など）で現状の認識や今後の方針が整合する」、「（支援団体が判断した）本人のニート・ひきこもりの状況を家族が正しく理解できている」、「家族が自分の話ばかりせず、家族の一員という立場で話ができる」の3つに当てはまるまで、家族関係の修復・改善が必要と指摘する。

家族が本人に悪影響を及ぼしている場合は、家族関係を観察した上で、悪影響を及ぼしている原因を明確に家族に伝え、その言動を起ささないところまで習慣化させる必要がある。例えば、禁止事項を作成し、口癖を矯正するところまで行う支援団体もある。面談などをして家庭単位で細かくアドバイスしたり、セミナーなどで多くの家庭に対して啓発したり、ピアグループ\*6などのグルーピングを行い、他の家族とつながる機会を作るといった取り組みが求められる。

#### 4. おわりに

ニート・ひきこもり問題を家族単位で捉えて家族支援に向き合ってきた支援者は存在するものの、適切な対応や基準については共通の理解ができていない。本稿は、ニート・ひきこもりの現状を明らかにした上で、困難家庭の類型化や対応策の提示を目的とした。本人支援については、支援のミスマッチという切り口から次号で論じることとする。

今後、困難家庭への支援の重要性を認識するとともに、類型に応じた理論的な検討や実例の蓄積を行うことで、支援の向上が求められる。

[参考文献]

- ・森岡清美・望月崇編「新しい家族社会学」培風館、1997年、p.4
- ・小此木啓吾「家庭のない家族の時代」筑摩書房、1992年
- ・内閣府「平成17年 青少年の就労に関する研究調査」2005年7月
- ・社会経済生産性本部「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究」2007年
- ・東京都青少年・治安対策本部「ひきこもる若者たちと家族の悩み」2009年
- ・内閣府「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」2010年、p.9-12
- ・内閣府「困難を有する子ども・若者及び家族への支援に関する調査研究」2013年
- ・内閣府「平成25年版 子ども・若者白書」2013年

#### 筆者

木村 和代（きむら かずよ）  
株式会社 野村総合研究所  
社会システムコンサルティング部  
コンサルタント  
専門は、環境・資源政策支援、住宅政策支援など  
E-mail: k4-kimura@nri.co.jp

#### 筆者

松見 咲子（まつみ さきこ）  
株式会社 野村総合研究所  
公共経営コンサルティング部  
コンサルタント  
専門は、人材育成支援、若者支援、新規事業開発支援など  
E-mail: s-matsumi@nri.co.jp

\*6 同じ悩みを持つ家族から構成される、相互扶助を目指すグループのこと。

## 民間活力を最大限発揮するための新たな「規制改革」の仕組み

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部  
主任コンサルタント 水之浦 啓介

### 1. はじめに

安倍晋三首相の下、2013年6月14日に「成長戦略」と「骨太の方針」が閣議決定された。閣議決定前の記者会見で、安倍首相が「規制改革こそが成長戦略の一丁目一番地」と表現したように、成長戦略は企業に対する減税や規制緩和を通じて、設備投資や事業再編を促すことを柱としている。

不用・過剰な規制が企業活動やイノベーションを阻害しており、民間事業者にアイデアがあっても規制が邪魔をして実現できない。規制の撤廃・改正こそが、「民間活力の爆発」を引き出すという指摘には共感できるところが多分にある。

安倍首相は就任直後に規制改革会議を設置し、6月5日に答申をとりまとめ、「ジョブ型正社員の雇用ルール整備」、「水素スタンドの普及」等について規制改革を求めた。インターネットによる薬品の販売等も盛り込まれ、国民の関心も非常に高かったのではないだろうか。一方で、混合診療や農地改革の問題は答申に盛り込まれず、やや踏み込み不足との指摘が散見された。7月の参議院議員選挙で自由民主党が圧勝したことを受け、「岩盤規制」と称される関係者が多かったり、既得権益が根強かったりするような規制改革への取り組みが期待される半面、党内での駆け引きが厳しくなるのではないかとする見方もあり注目される。

安倍首相が規制改革の重要性を指摘しているように、過去20年近くにわたって、規制改革は時の政権の重要な関心事項であり続けている。古くは村山内閣において「行政改革委員会規制緩和小委員会」が設置されたのを皮切りに、橋本内閣では「規制緩和委員会」が、小泉内閣でも「規制改革・民間開放推進会議」、民主党政権の「行政刷新会議（規制・制度改革に関する分科会）」と、名称や位置づけの変遷や、活動の活性度に差があるものの、首相や政権が変わろうと、規制改革は連綿と行われている。

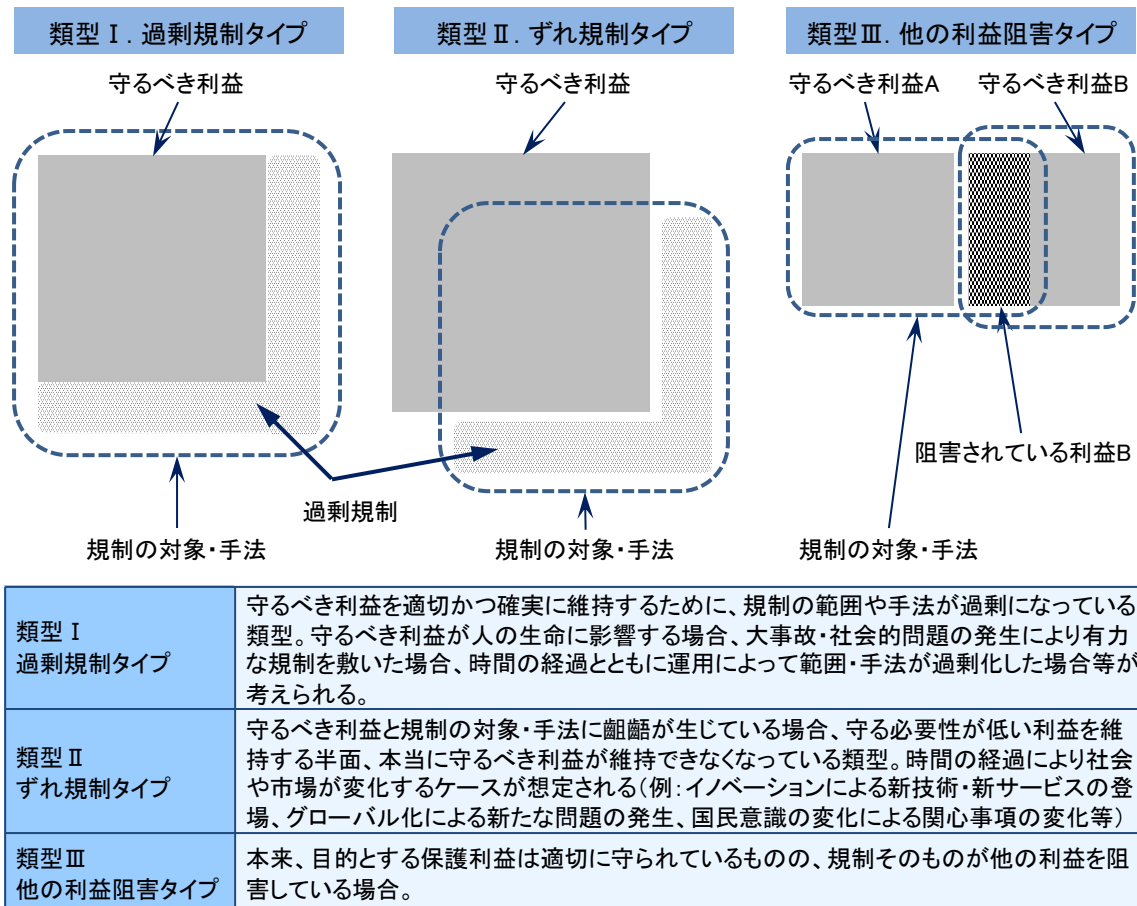
### 2. 規制改革はなぜ必要になるのか

当然ではあるが、規制には正当な目的があり、守ろうとしている国民・社会にとっての利益がある。例えば、話題になったインターネットによる薬品の販売規制も、「薬剤師等の専門家に相談せずに、副作用リスクの高い一部の市販薬を一般人が大量に購入することにより、医薬品を摂取する者の健康が逆に脅かされるのを防ぐ」といった正当な目的がある。問題は、対象となる国民・社会の利益を守る上で、当該規制の範囲・手法が適切か、過剰ではないか、という点にある。

この点で、規制緩和がどのような状態の問題になるのかを類型化すると、図表1のように分類できる。



図表 1 規制緩和が問題となる状況の類型化



もちろん、これらは理論上の類型化であって、規制改革の現場では類型が組み合わさって問題が生じている場合や、時間の経過とともに、類型Ⅰから類型Ⅱに変化した場合等の多様なケースが考えられよう。

ただし、これらの類型化から言えることは、「どのような規制であっても、時間の経過とともに見直しが必要になる」ということである。規制ができた当初は適切な対象・手法であっても、社会や国民意識が変化して規制の必要がなくなったり、規制の対象が変わったりすることがあるし、規制が運用されていくうちに本来の範囲・手法が変化することもあり得る。この結果、齟齬や阻害が大きくなり、国民的関心事になった場合に、前述の「規制改革」の対象となり、抜本的な解決が議論されることになる。

この点で、国民的関心を集めるような規制

や、保護される利益と阻害される利益が拮抗している規制、または利害関係者が多い規制については、従前どおり「規制改革会議」のようなものを政治が主導し、広く国民的な議論を喚起しながら規制改革を論じることには十分な意味があると考えられる。

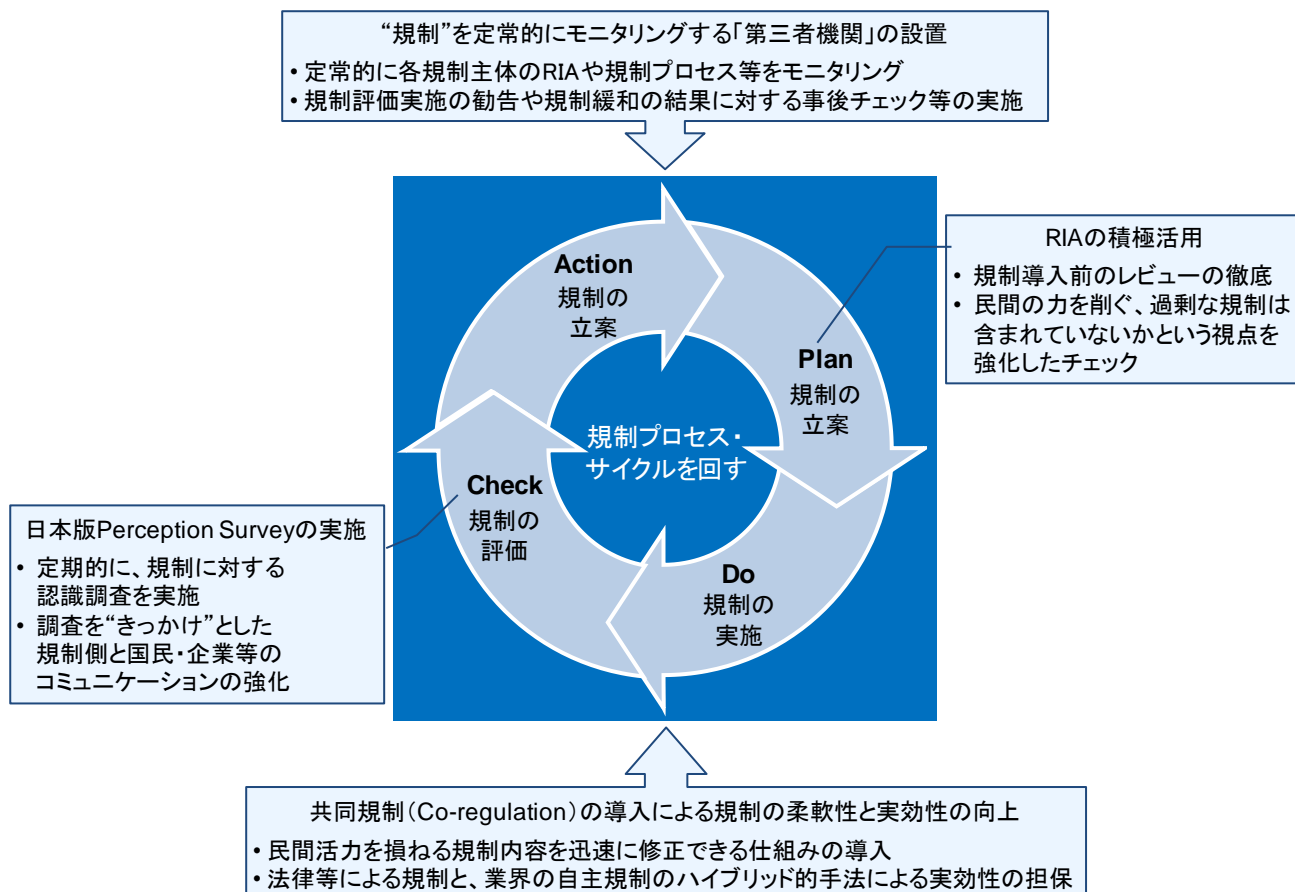
しかし、前述のように、多くの規制について齟齬や阻害が存在する以上、必ずしも社会の関心を集めなくても、ある程度の規制について定期的なレビュー（見直し）と修正を行うことで、広く民間活力を引き出すための環境整備につながるはずである。特に、グローバル化の進展、イノベーションの加速、情報技術の普及が進んだ昨今は、社会の変化は従来とは比較にならないほど活発化している。規制改革の議題にあがるのを待っている、経済再生に向けて切迫した状況であるにもかかわらず、民間活力の発揮が遅れかねない。

つまり、民間活力を削ぎかねない規制の早期発見、「岩盤化」する前の早期改善こそが重要になる。

この問題を解決するためには、定期的に規制改革を実現するための新しい仕掛けが必要

になる。本稿ではこのような問題意識に基づいて、①規制評価・改善 PDCA サイクルの徹底、②規制評価のための第三者機関の設置、③共同規制 (Co-regulation) の積極的な導入、の 3 点を提案したい。

図表 2 民間活力を最大限活用するための新たな「規制改革」の仕組み



### 3. 規制評価・改善 PDCA サイクルの徹底

一般的な手段であるが、PDCA サイクルを回しながら定期的に規制の改善を進める考え方が「規制評価・改善 PDCA サイクル」である。具体的には、①規制導入時 (Plan) に RIA (Regulation Impact Assessment : 規制影響評価) を徹底し、本当に必要な規制か、規制の範囲・手法は適切かを検証すること、②定期的に Perception Survey (規制認識調査) を実施することが新たな取り組みの決め手となる。

このサイクルについて、どの程度の時間をかけて実施すべきか、規制の性質 (国内規制や国際規制等) と規制対象となる事象 (対象者、対象業界、規制によって守られる利益の重要度等) によって異なるであろう。毎年、すべての規制についてサイクルを回すのは容易ではないため、数年に一度の頻度で実施するのが良いだろう。

次に、RIA と Perception Survey について概説し、「民間活力の発揮」の観点から、新たに力を入れるべき点を整理する。

## 1) RIA（規制影響評価）の徹底

RIAとは、規制影響評価のことであり、総務省のホームページでは、「規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性の向上を目指す手法」と定義されている。わが国では、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令（平成13年政令第323号）に基づき、平成19年から規制を新たに設ける場合や改廃を行う場合に、行政機関等に実施が義務付けられている。

対象となる法律は、「国民に対して、権利を制限し、義務を課する規制」だけであり、すべてが対象となるわけではない。実際には、①規制の目的、内容及び必要性、②（規制によって発生する）費用及び便益、③費用便益・費用効果分析、④代替案の検討、⑤有識者の見解、⑥レビューを行う時期または条件、を検証することとなる\*1。事前に行ったRIAを意識しながら規制を策定し、評価書を公表することにより、透明性・客観性が確保される。

国土交通省で実施しているRIAの評価書（抜粋）を、図表3に例として挙げる。

図表3 国土交通省のRIAの実践事例の要旨（抜粋）

政策の名称	高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律案	
担当部局	国土交通省住宅局住宅総合整備課	
評価実施時期	平成23年2月7日	
規制の目的、内容及び必要性等	<ul style="list-style-type: none"> <li>○規制の目的</li> <li>○規制の内容</li> <li>○規制の必要性 <ul style="list-style-type: none"> <li>・目標と現状のギャップ</li> <li>・原因分析</li> <li>・課題の特定</li> <li>・規制の具体的内容</li> </ul> </li> </ul>	
想定される代替案	代替案1: 登録サービス付き高齢者向け住宅又はこれに類似する名称の使用について、本規制を設けない。	
規制の費用	費用の要素	代替案1の場合
（遵守費用）	本規制を遵守するための費用はゼロであると考えられる。	遵守費用は発生しない
（行政費用）	登録主体である都道府県知事は、必要に応じて、名称の使用制限違反に関する事実を確認することとなるが、この行政費用は僅少である。	行政費用は発生しない
（その他の社会的費用）	特段なし	登録住宅以外の賃貸住宅及び老人ホームについて「登録サービス付き高齢者向け住宅」又はこれに類似する名称が使用され、サービス付き高齢者向け住宅の登録を受けた賃貸住宅又は有料老人ホームに入居を希望する高齢者に、無用の混乱を生ぜしめることとなり、社会的な費用が発生することとなる。
規制の便益	便益の要素	代替案1の場合
	登録制度の信頼性が確保され、入居を希望する高齢者に無用の混乱が生じず、高齢者の居住の安定の確保に資することとなる。	特段なし
政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）	○当該規制案における規制の効率性 僅かな行政費用が発生するものの、本規制案によって得られる高齢者の居住の安定確保という便益は不可欠のものであるため、便益が費用を大きく上回るといえる。	
有識者の見解その他関連事項	特段なし	
レビューを行う時期又は条件	平成29年度に事後検証シートにより事後検証を実施	

出所) 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/common/000135410.pdf> (2013年8月6日時点) をもとにNRI作成

実際の運用として、各省庁は、規制の検討・素案策定段階の手続きとして導入・運用する

ことが多いだろう。従来、RIA自体が着目されることは必ずしも多くなかった。今後、民

\*1 総務省「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」

間活力を最大限に生かすのであれば、RIA について「不用で民間活力を削ぐような内容になっていないか」に重点を置き、費用・便益分析をしたり、有識者等の意見を把握・反映したりすることで、より一層の活用が可能になる。そのためには、単なる手続きのツールとしてではなく、一歩踏み込んだ事前の調査・評価が必要となる。

もちろん、国民の生命・身体に甚大な影響を及ぼす問題に対する規制（例：食中毒の多発に対する食品提供）にまで完全な RIA の実施を求めた結果、守るべき法益が阻害されては逆効果であるため、事案の緊急性・重大性に配慮することは必要である。

## 2) Perception Survey の定期的な実施

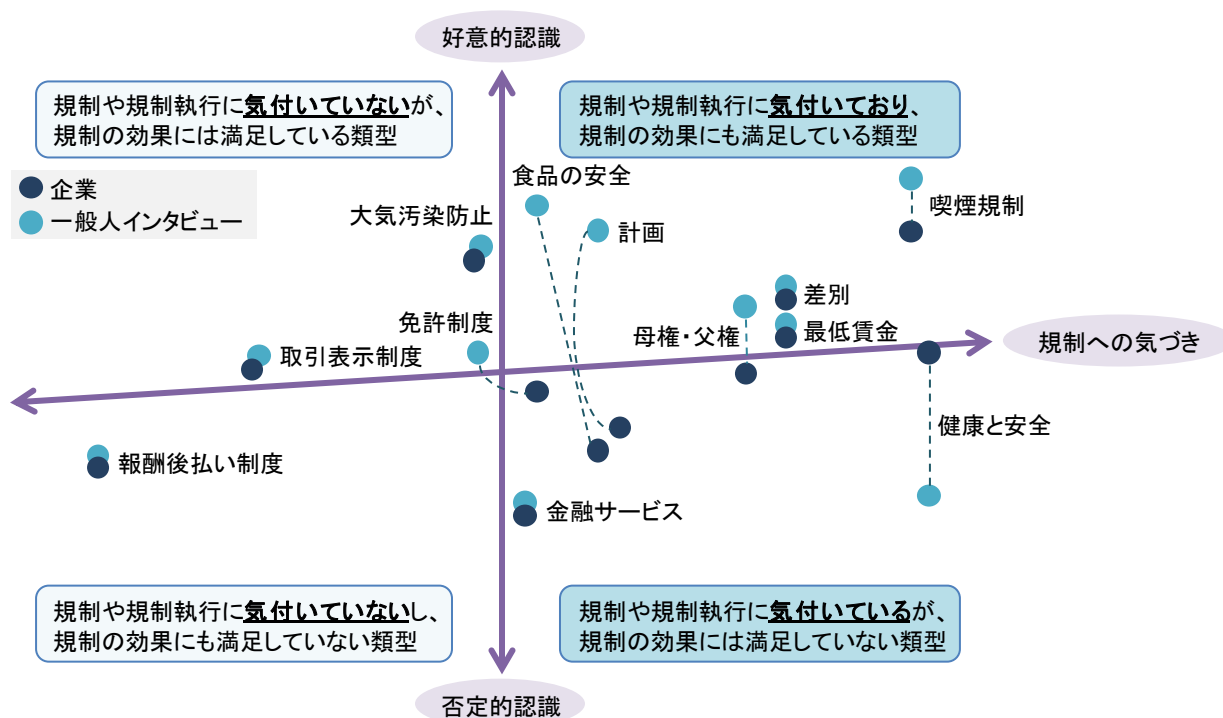
Perception Survey は直訳すると「認識調査」であるが、本稿では、規制に対して国民・事業者がどのように感じているのか、という「規制認識調査」を指す。アンケート調査や

インタビュー調査等の組み合わせで、規制に対する国民・事業者の認識をできるだけ確に把握できる工夫がなされている。

OECD ( Organisation for Economic Co-operation and Development : 経済協力開発機構) のいくつかの国では、2~3年に一度の頻度で、規制認識調査を実施している。2012年に、規制認識調査に関するガイドブック「Measuring Regulatory Performance – A PRACTITIONER’S GUIDE TO PERCEPTION SURVEYS –」を作成し、OECD 各国の規制改革に向けた動きに対し、規制認識調査の実施方法や留意点の整理を行っている。

例えば、イギリスではより良い規制を実施するために、規制認識調査が行われている。図表4は、その結果の一部を使って、規制に対する「認識」が「見方(肯定的か否定的か)」にどのような影響を及ぼすのかを規制分野ごとに整理した例である。

図表4 規制に対する「認識」と「見方」



出所) Department for Business Innovation & Skills 「Better regulation, better benefit, getting the balance right」(2009年)をもとに NRI 作成

わが国では、「規制に対する認識」を国民・事業者に問う定期的な調査は行われていない。規制改革会議等では国民の関心を集める規制が大きく取り上げられがちであるが、規制認識調査を導入することにより、特定の業界や地域で民間活力の発揮を阻害する規制が見つかる可能性や、調査をもとに新たな国民的議論を喚起できる可能性がある。わが国全体で1つの調査を行うのが難しければ、特定の省庁が定期的に調査を実施することで、恒常的な規制改革の実現が可能になるであろう。

また、前述のOECDのガイドラインでも指摘されているが、この調査は立法・行政と国民・事業者のコミュニケーションツールとして機能することも期待され、常に変化を続ける社会・技術・国民意識をリアルタイムで的確に把握するために有益と考えられる。その意味でも、わが国で積極的に導入すべきと考えられる。

図表5はOECD加盟国で実施されている規制認識調査の実態を国別に抜粋し整理したものである。

図表5 規制認識調査の実施状況（抜粋）

国	調査名・実施時期	実施官公庁等	対象集団	サンプル数	フォーカス・エリア
オーストラリア	ビジネス認識調査(2年ごと)	国税庁	小・中規模企業	1,501	ビジネス満足度、認識、国税庁の取り組みへの認識の把握
ベルギー	手続き・管理負担調査(2年ごと)	手続き・管理負担削減庁	自営業者、多様な規模の企業	7,600	特定分野の手続き・管理負担及び規制の質
オランダ	認識モニター・規制負担(毎年)	規制改革グループ(経済・財政省)	規模、分野、ライフサイクルが異なる企業	1,424	規制改革による実際の規制負担の削減状況、規制改革の進捗
イギリス	ビジネス認識調査(毎年)	会計検査院	規模、分野が異なる企業	2,037	政府の規制へのアプローチへの認識、規制対応のための負担

出所) OECD「Measuring Regulatory Performance」(2012年)をもとにNRI作成

#### 4. 規制評価のための第三者機関の設置

規制のライフサイクルを適切に回すことができれば、定期的な規制の改善が期待できる。しかし、単に既存の行政機関内部でPDCAサイクルを回すだけでは、時間の経過とともに単なる手続き業務になる可能性があるし、「評価疲れ」が懸念される行政機関では一層の負担を課すだけになる恐れもある。

そこで、規制評価を行う第三者機関の設置、もしくは既存の規制改革担当組織（総務省行政評価局や規制改革推進室）の機能強化が有益と考えられる。

各省庁から提出される規制評価レビューの

チェックと意見答申に加え、国民・産業界から要望のある規制に対して、独自の調査に基づいたレビューを実施することで、更なる規制の適正化が図れるであろう。一方、規制緩和によって阻害される国民・企業・社会の利益がある場合には、規制緩和に対する事後的なモニタリングを行う権限を保有すれば、規制改革全般に対して存在感のある組織になることが見込まれる。

長期間にわたり、規制改革のための会議が続いているわが国では、常設の第三者的な規制改革を主なタスクとする組織が存続するほうが健全ではないだろうか\*2。例えば、独立性を重視して「規制」を評価する代表的な機

\*2 内閣府の規制改革推進室が規制改革行政の中核を担っているが、各省庁における規制改革に対するモニタリング、指導の強い権限までは有していないことから、特化した第三者的組織の創設、もしくは規制改革推進室の機能強化が望ましい。

関として、ドイツの National Regulatory Control Council (NRCC) やオランダの Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)、スウェーデンの Better Regulation Council (BRC) が参考になるだろう\*3。

もちろん、このような議論は、組織や部署の設置だけに注目され過ぎると、その組織が何をするのか、どのような権限やリソースを有するのか、という点が忘れられがちであるため、内容も含めた議論が必要である。

## 5. 共同規制(Co-regulation)の積極的な導入

従来の立法・規則や省令・政令による規制のあり方を変え、民間活力をより発生しやすく、変化し続ける社会・技術・国際情勢に迅速に対応するための新たな方策として着目されているのが、共同規制 (Co-regulation) \*4である。

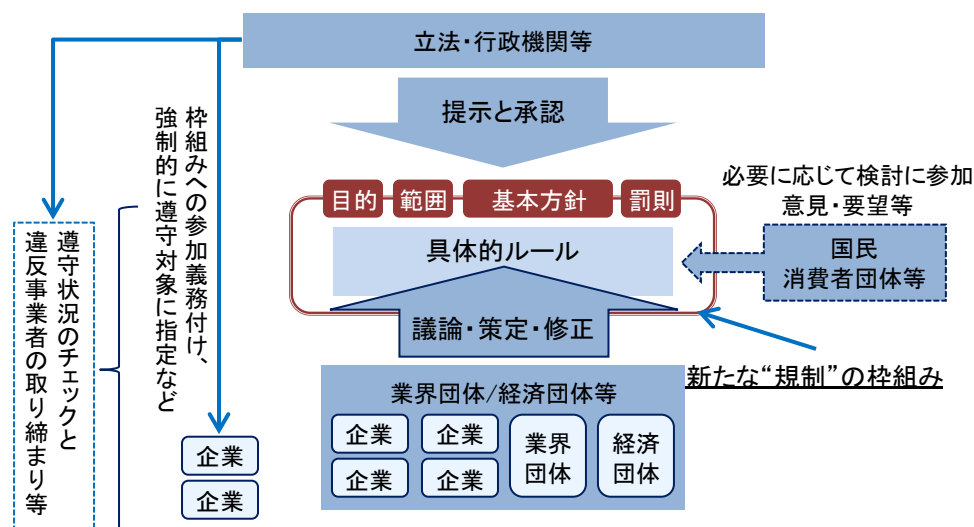
共同規制とは、簡潔にいうと「立法・行政部門が定めた『守るべき内容』について、実現するための『守るべきルール』を業界団体

等が策定する」ものである。立法・行政が規制のすべてを定めると、現場の意見が反映されなかったり、過度の規制になったりして、技術変化や社会変化に柔軟な対応ができない等の問題が生じやすい。一方で、完全に民間事業者だけの自主ルールでは、実効力への疑問があるし、フリーライダー問題が発生する等の課題がある。これらの課題に対応できる新たな規制方法として、共同規制が注目されている。特に、技術革新や環境変化が著しい事業主体は、ある程度組織化されている分野で、「常にメンテナンスが行われる規制」として機能する。

具体的には、立法・行政機関は「規制の枠組みと目的の策定」及び、「モニタリングと罰則等の執行」を行う。業界団体等の民間事業者はメンバーが納得できる「自主ルール」の策定・遵守、及びタイムリーな修正を行う役割分担になる。

EU では、1992 年のマーストリヒト条約で登場した仕組みであり、2001 年の「欧州ガバナンス白書」で拡大が図られ、いくつかの国や分野で導入されている。

図表 6 共同規制の基本的な枠組みの一例



注) 共同規制には役割分担等により多様なバリエーションがある。

次に、共同規制の導入事例を紹介する（図表7）。

オーストラリアでは、行政、消費者、業界団体が議論をして行動規範を策定するため、消費者団体が納得していて、かつ業界団体も遵守できるルール作りが可能になる。EUの環境規制の枠組みでは、実効性や最低限遵守すべきことを担保しつつ、環境分野での新しい技術や問題に迅速な対応ができるとともに、共同規制で実効性が上がらない場合には欧州委員会が立法権を行使すると定めることで、実効力の担保につながっていると見えよう。

グローバル競争を勝ち抜くためには、国内の規制が民間事業に支障をきたしてはならない。諸外国において、すでに改正された規制がわが国に残り、それが原因で企業の事業展開が遅れることは許容しがたい。この点は「共同規制」であれば、グローバル競争の動向を理解している民間事業者が「自主ルール」の改善を迅速に提議・検討できるであろう。

わが国でも、純粋な意味での共同規制ではないものの、「経済産業分野の個人情報保護ガイドライン」のような個人情報保護法を受けて、民間事業者の意見を適切に反映させながら、定期的に（2年に1度程度）改正することで、機動的な対応を取れる事例が存在する。その点で、いくつかの分野で類似の仕組みが導入されているし、ガイドラインの遵守状況をみると、通常法律と同程度に機能している部分もあることから欧米よりも進んでいると考えられ、馴染みやすい仕組みといえる。さらに、いくつかの分野で法律に定めるのは最低限とし、共同規制方式に移行・開始する規制があっても良いのではないだろうか。

既存の規制のうち、共同規制方式に適應するもの、民間事業者からの要望が多いものを選別し、どのような形態の共同規制が相応しいのかを検討するところから始める方法もある。このような検討も「規制改革」の重要な一部分となるだろう。

図表7 共同規制の導入事例

国	分野	共同規制の方法・内容
オーストラリア	訪問販売	消費者問題閣僚会議 (Ministerial Council on Consumer Affairs, MCCA) が直接販売について「公正な取引を目指す行動規範」のガイドラインを作成し、実効性のある行動規範を作成・実施するにあたっての基準を提示した。これに基づき、行政・消費者・業界団体が協議して行動規範を作成する。
EU	環境	欧州委員会が「指令」を作成・採択し、達成すべき目標・期限、実施の方法・監視や制裁の手法、不服申し立ての手続き等を定め、枠組みの中で民間事業者等が協定を締結して自主ルールを策定する。この自主ルールが機能せず、目標の達成ができなかった場合は、欧州委員会が立法を提案する権利を行使することができる。
イギリス	放送	EUの「視聴覚メディアサービス指令(2007年)」に基づいて、政府が業界団体を共同規制組織として指名し、業界団体が「詳細な自主規制ガイドラインの構築」、「ガバナンス適正化の確保」等に取り組む。政府は、「罰則権限の保持」、「業界団体への加盟義務」、「自主規制内容の承認とモニタリング」を通じて実効性を担保できる。

出所) 各種資料より NRI 作成

\*3 出所は、OECD「Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform」『Public Governance No. 19』2011年

\*4 EUROPEAN PARLIAMENT COUNCIL COMMISSION INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01)では、「立法部門によって定められた目標の達成について、関係者と認められる共同体（事業者、NGO、アソシエーション等で構成）が自主的にルールを策定してその実現を目指す枠組み」と定義されている。

## 6. おわりに

規制改革が政治・行政の重要な課題となつて 20 年が経過したが、国民意識や社会の変化に応じた規制が新たに作り出される以上、終わりはない。しかし、規制改革会議で検討されるのはごく一部であり、特に国民的議論が必要で影響が大きい規制が中心である。関心を集めることがなくても、重要な規制や再検討を要する規制は多数存在する。それらについても、迅速かつ適切に「改善」を継続する仕組みが不可欠である。

さらに、民間活力を發揮しやすい環境を整備するためには、規制評価プロセスの強化や第三者機関の導入、共同規制の活用を通じて、規制の在り方そのものを大きく変えていくことが有益である。

### 〔参考文献〕

- ・「訪問販売業界等の自主ルールに係る問題点と改善策（概要）」国民生活センター、2004 年
- ・風間規男「規制から自主規制へー環境政策手法の変化の政治学的考察ー」、同志社政策研究、2008 年
- ・生貝直人「オンライン・プライバシーと共同規制」（総務省 パーソナルデータの利用・流通に関する研究会）2013 年

### 筆者

水之浦 啓介（みずのうら けいすけ）  
株式会社 野村総合研究所  
公共経営コンサルティング部  
主任コンサルタント  
専門は、行政マネジメント支援、外部委託・  
連携支援、法制度立案・導入 支援など  
E-mail: k-mizunoura@nri.co.jp