

ソーシャル・インパクト・ボンドで考える社会的課題解決 ～日本では市民を巻き込んで地域課題の解決へ～

海外では若年刑余者の再犯防止や貧困家庭の児童に対する教育など、主に社会的弱者の救済に民間の活力を用いるよう導入されたソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）。行政のコストを削減し、社会的サービスの質を上げる効果があると注目を集めた。社会的課題解決の革新的な手法と期待される SIB、日本は少し異なった形で導入が進められている。

1. SIB の特徴と批判

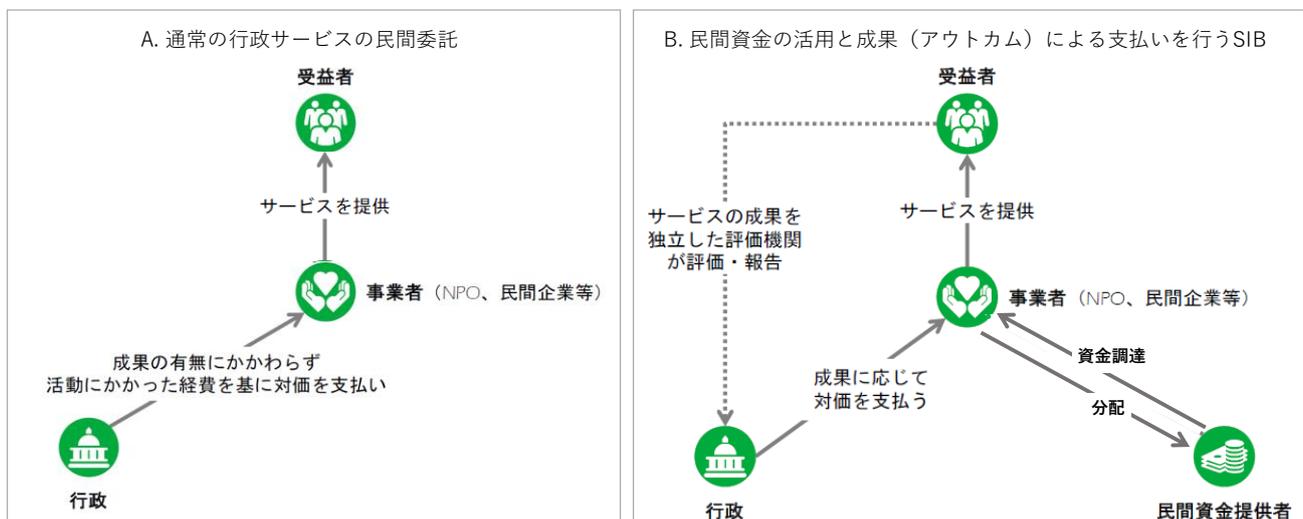
(1) SIB の特徴

2010年に組成された世界初の SIB¹は、英国のピーターバラ刑務所の刑余者の再犯率を下げる事業に用いられた。以来、社会保障が行き届いていない児童の支援や、ホームレスが恒久的な住宅を見つける手助けなど、社会的課題の中でも難しいとされる問題に民間の活力で対処するために用いられてきた²。通常の行政サービスの民間委託とは、民間から資金調達し、成果に応じて対価を支払う点で異なる。（《図表1》参照）

SIB の特徴のひとつは、アウトカム（成果）ベースで評価するという点である。民間から社会的事業への寄付や投資を活発に行う一方で、「どのような対象者に対して、何人ぐらいに、どんなサービスを提供したか」といった“アウトプット（結果）”³よりも「事業実施によって、どのような変化が社会に起きたのか」という“アウトカム（成果）”を重視する潮流が国際的に高まりつつ⁴ある。

アウトカムベースとすることで、サービス提供者は実施するサービスに制約を受けず、柔軟な方法を用いて目指すアウトカムを実現すればよい。アウトカムを達成するために、事後的な救済措置よりも効果の高い予防措置へのシフトを促す⁵。行政は成果が上がったときにだけ報酬を支払えばよく、コスト削減につながる。アウトカム志向で集まった関係者が協働することにより、より効果的な活動が行える。さらに、アウトカムがステークホルダー間で共有され、モニタリングされることにより事業の透明性が増すという効果があるとされる⁶。

《図表1》通常の民間委託とSIBの比較



（出典）日本財団社会的投資推進室「新たな官民連携の仕組み、ソーシャル・インパクト・ボンドについて」（2017年2月24日）より当研究所作成。

(2) 事例を重ねて批判も

SIB を含めたインパクトボンド⁷の事例は 2019 年 9 月時点で世界 30 カ国 166 件 4 億ドルとなり、応用範囲が拡大する一方で批判する声もあがっている。主な批判としては、①アウトカムがリターンの決定につながるが、その指標の選択や計測手法が難しい、専門的知識・技術とともに多くの時間と努力を要する、②アウトカムの実現までは長期間を要し、途中経過で不確定な要素を残しながらリターンを確定することになる、③投資リターンを重視した結果、第一のステークホルダーであるべきサービスユーザーが軽視される、④計測結果に有利な対象者を選ぶようなゆがんだインセンティブを与えてしまう、⑤契約形態が複雑でトランザクションコストが高くつくが、総じて小規模な事業が多く、小さな社会事業組織には負担が大きい、というようにことが挙げられる⁸。投資目的が強調され、アウトカムの測定を厳密に行おうとすると無理が生じるケースもあるように思われる。

《BOX》SIB に関するドキュメンタリーフィルム「The Invisible Heart」

カナダで制作されたドキュメンタリーフィルム「The Invisible Heart」の中で、英国のベンチャーキャピタルの父と呼ばれ G8 の社会的インパクト投資タスクフォースを率いたコーエン卿は、「(民間投資家は) これまで金儲けのためにリスクをとる人たちに資本を提供してきたが、他者のためにリスクをとる人たちに投資してこなかった」と SIB 導入の意義を唱えている。また、ハイアットホテルのオーナー一家に属し、シカゴで貧困児童の就学前教育の SIB に投資した J. B. プリツカー氏は、「(社会福祉の対象者は) 金もなく投票もせず、およそ政治的力を持たない。誰かが肩代わりしてやらない」と言う。SIB に乗り出す投資家は、社会的課題解決に資金を投じることに積極的な意義を見出している。

このフィルムでは、資金提供を受ける側の受け止めも描写しており、事例のひとつとして、ホームレスに住宅を供給する非営利団体メインステイを紹介している。メインステイはもともと事業の成果について詳細なデータを収集し、住宅を提供する対象となるホームレスに対してメインステイのサービスの効果を示していた⁹。メインステイの代表ブリジット・ウィットコウスキ氏は、この活動が社会全体に対して利益を与えることを明確化し、さらなる資金を呼び込むことができると、SIB の到来を歓迎した。オンタリオ州政府のパイロット事業に応募し SIB を導入するにあたり、メインステイは社会的リターン評価の専門機関を巻き込み、事業の成果をさらに厳密に評価する手法を取り入れた。

対象となったのは、精神疾患を患うか中毒症状を持ち 5 年以上ホームレス状態にある 100 人に、2 年間にわたり家や食料などの支援を行うという事業である。メインステイの支援を受け、地域とのつながりを持ち安定した生活を送ることにより、コミュニティの活動に参加する回数が多くなり、緊急搬送や警察の世話になる回数が減るなどの効果がデータを用いて示されている。SIB ではこれが行政コスト削減の試算の基礎となり、それが投資家へのリターンの有無を決めることになる。メインステイはホームレスの抱える孤独や生きる権利など広範な問題意識をもち、さまざまな指標で事業の成果を示しているが、ウィットコウスキ氏と投資家の代理人との対話は行政コスト削減の実現可能性に集中する。事業は成功を収めたが、社会的課題の複雑で根深い問題をよそに、成果指標の達成可否にのみ焦点があてられることに彼女は違和感を抱く。

資本市場と社会福祉を結びつけることの意味を問いかけるこのフィルムは、いくつかの事例とともにさまざまな立場の意見を紹介しており、2018 年から世界の各地で上映され、議論の輪が広がっている。フィルムに登場する人の意見は、投資活動が英米ほどに盛んでない、貧富の差も比較的大きくない日本においては極端にも感じられるものもあるが、SIB の意義を考える際の論点を示しており興味深い。

(出典) The Invisible Heart ウェブサイト < <https://www.theinvisibleheart.ca/> > (visited Oct. 16, 2019)

2. 日本への導入

(1) 日本の行政の考え方

海外では英米中心にSIBの展開が促進されている。では、日本の行政はどのように考えているのだろうか。

まず、日本の行政には「人口減少・高齢化が進展する中、複雑化・多様化する社会的課題に対応するためには、従来の行政中心の取組だけでは限界があり、人材、資金といった民間の資源を社会的課題の解決に呼び込む必要がある」¹⁰という課題認識がある。一方、これまで社会的事業にはNPO法人が多くあってきたが、「寄附者やボランティア、助成団体、金融機関、行政といったステークホルダーが求めている情報が適切に開示されていないケースが多く見られる」¹¹という反省があり、民間の資源を呼び込むためには、さまざまなステークホルダーに対して、社会的課題解決のための事業がどのような変化や便益をもたらしたかということを外カムとして評価し明示することが重要であるとの報告がある¹²。

しかしながら、アウトカムによる評価を特徴とするSIBには、1.(2)に挙げたようにその特徴から生じる課題もある。そこで経済産業省の2018年3月の資料¹³では、SIB導入に際し成果指標について、①「達成したい成果との関係性が明確である」、②「短・中期的に出現する指標である」、③「客観的データを用いている」、④「ゆがんだインセンティブを生まない」ことをポイントとして挙げている。

(2) 日本におけるSIB

『未来投資戦略2017』には「ソーシャル・インパクト・ボンドなど、社会的インパクト投資の取組みを保健福祉分野で広げる」¹⁴と盛り込まれている。ヘルスケアの分野では、医療介護費の増大が大きな課題となっており、予防的介入によって効果的なサービス提供と行政コストの削減にSIBが有効であるとされている¹⁵。

《図表2》に日本のヘルスケア分野のSIB事例をまとめたが、規模も小さく、社会的投資推進財団(SIIF)と銀行が中心となり、試験的に実施されているような状況である。その中で神戸市のプロジェクトは、2018年10月に中間成果評価報告書¹⁶を公表し成果連動支払いを行い、今のところ成功をみせている。

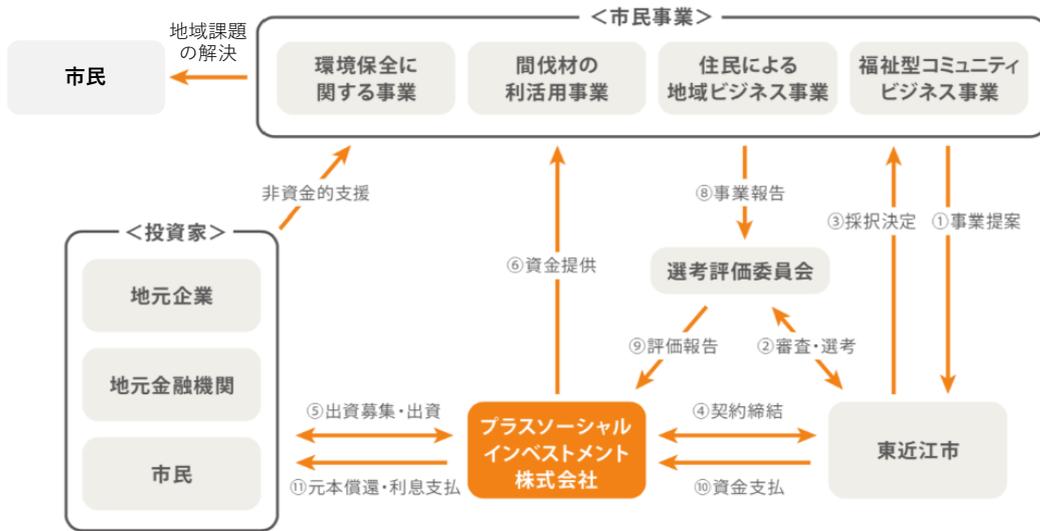
2019年に入ってからSIBの手法に少し変化がみられる。岡山市の「おかやまケンコー大作戦」は、市内の企業11社がサービスを提供し、健康ポイントを貯め賞品をゲットする運動へ地域住民の参加を募るものである¹⁷。特定の疾病にフォーカスするわけではなく、受診率などの厳密なアウトカムの計測はみられない。またヘルスケア分野以外にも広がりを見せ、東近江市では、市民事業を支援する『東近江三方よし基金』¹⁸を立ち上げている(《図表3》参照)。このプロジェクトでは、行政のコストではなく補助金事業を置き換えており、行政の補助だけでは市民に認知されなかったところを、市民を少額の投資家として巻き込むことによって地域課題の解決を「自分事」として意識するよう仕向けている¹⁹。また、事業の効果測定をアンケート結果の集計で行うなど緩やかなものにしていく²⁰。このような取り組みはアウトカム評価を簡略化しているの

《図表2》日本のヘルスケア分野のSIB事例

自治体	事業内容	アウトカム指標	出資者	調達額	対象者数
神戸市 2017/7	糖尿病性腎症などの重症化予防	プログラム修了率 生活習慣改善率	三井住友銀行 個人、SIIF	2,400万円	105人
八王子市 2017/5	大腸がん検診受診率向上	受診率、精密検査受診率、早期がん発見者数	SIIF(みずほ銀行からの出資含む)、デジサーチ	887万円	12,000人
広島県/県内6市 2018/10	大腸がん検診受診勧奨	検診受診者数 精密検査受診率	広島銀行、みずほ銀行、個人(クラウドファンディング)	2,229万円	—
岡山市 2019/3	生活習慣改善のための健康ポイント事業	参加者数、BMI改善者割合等	中国銀行、SIIF	3,000万円	15,000人

(出典) ケイスリーウェブサイト<<https://www.sib.k-three.org/2>>等から当研究所作成。

◀図表3▶ 東近江におけるSIBを活用したコミュニティビジネススタートアップ支援事業



(出典) SIIF「東近江におけるソーシャル・インパクト・ボンドを活用したコミュニティビジネススタートアップ支援事業」
 <<http://www.siif.or.jp/>>より当研究所作成。

厳密な意味で SIB と言えないかもしれないが、小規模な事業に過大な負荷がかかるのを回避しながら成果志向の運営を行おうとしている。日本の SIB では投資リターン目的を和らげ、銀行やクラウドファンディングによる個人投資家の募集を中心に置いた地元志向の活動に向かっているようである。

3. まとめ

SIB ではアウトカムベースで目標を設定し、それを共有し、その達成度合いをモニタリングする。民間によって予防措置の新たな手法が導入され、社会的課題解決に向けて事業を進めるために民間投資家を含めてさまざまなステークホルダーが関与する。プロジェクトを遂行し成功させるためには、専門的知識・技術とともに多くの時間と努力を要する。この新たな手法は決して易しくないが、ここから学べることも多い。

日本で SIB をリードしてきた事業者ケイスリーは、「SIB は、成果志向の取り組みを後押しするためのツールのひとつに過ぎない。重要なことは、行政、事業者、資金提供者等の多様な関係者がより高い成果を目指して共に協力しながら考えること」²¹としている。SIB を用いた社会的課題への取り組みが、何をどのようすれば社会的課題解決に役立つか、より多くのさまざまな立場の人が当事者意識をもって考える機会となることを期待したい。

【主任研究員 海老崎 美由紀】

¹ ソーシャル・インパクト・ボンドは、実際のところ債券（ボンド）ではないとされる。成果が上がらなければ投資家は元本を失う可能性があるため、どちらかというとも株式に近いと考えられる。(OECD, “*Social Impact Bonds: State of play & lessons learnt*”, 2016.)

² Government Outcomes Lab, “*Impact bonds*” < <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/impact-bonds/> > (visited Sep. 13, 2019)

³ Social Value Japan, 「*Impact Assessment*、社会的インパクト評価とは」 < <http://socialvaluejp.org/impactassessment/> > (visited Sep. 13, 2019)

⁴ 同上。

⁵ 前脚注 2 に同じ。

⁶ Social Impact Investment Taskforce, “*Impact investment: The invisible heart of markets, Harnessing the power of entrepreneurship, innovation and capital for public good*”, Sep. 15, 2014.

⁷ Brookings 研究所では、SIB と DIB (Development Impact Bonds : 開発途上国におけるインパクトボンド) を合算して集計している。(Brookings, “*Social and development impact bonds by the numbers, September 2019 snapshot*”, Sep. 1, 2019.

⁸ Michael Roy, Neil McHugh, and Stephen Sinclair, “*A critical reflection on Social Impact Bonds*”, Stanford Social

Innovation Review, May 1, 2018.

⁹ Holly Ervick-Knote, Canadian Housing and Renewal Association, “Social Impact Measurement: Making the Case for Housing”, The CHARA Congress Sessions Series 2015, Oct. 2015.

¹⁰ 内閣府 NPO ホームページ「社会的インパクト評価に関する調査研究」(2016年5月)

<<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/sonota-chousa/social-impact-hyouka-chousa-h27>> (visited Sep. 13, 2019)

¹¹ 共助社会づくり懇談会、信頼性の向上に関するWG、「信頼性の向上に向けて」(平成25年12月24日)

¹² 内閣府、共助社会づくり懇談会、社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ「社会的インパクト評価の推進に向けてー社会的課題解決に向けた社会的インパクト評価の基本概念と今後の対応策についてー」(2016年3月)

¹³ 経済産業省、平成29年度健康寿命延伸産業創出推進事業「地方公共団体向けヘルスケア領域におけるソーシャルインパクトボンド導入ノウハウ集」(2018年3月)

¹⁴ 首相官邸、未来投資会議「未来投資戦略—Society 5.0の実現に向けた改革—」(2017年6月)

¹⁵ 伊藤健、落合千華、幸地正樹「日本版ヘルスケアソーシャル・インパクト・ボンドの基本的な考え方」、平成27年度健康寿命延伸産業創出推進事業(2015年)

¹⁶ 未来工学研究所「神戸市、平成29年度「未受診もしくは治療中断中の糖尿病等罹患者に対する糖尿病性腎症等重症化予防のための受診勧奨・保健指導事業委託業務」中間成果評価報告書」(2018年10月24日)

¹⁷ おかやまケンコー大作戦ウェブサイト<<https://kenkooo.jp/>> (visited Sep. 13, 2019)

¹⁸ 「三方よしの精神は、現代風に言い換えれば、自分だけがいい、今が良ければいいのではなく、世間にもよい影響を与える長期的な視野に立った利益の還元を説いたもの。そういう意味で、東近江市版SIBは、まちづくり団体(売り手)と市民(買い手)が共に働き、それを市が支援し、ひいては東近江市(世間)が元気になるという意味で三方よしの精神に近い」と東近江三方よし基金専務理事はインタビューに答えている。(滋賀報知新聞、「三方よし」息づく東近江 社会的課題解決へ)(2019年1月1日)

¹⁹ SIIF「東近江におけるソーシャル・インパクト・ボンドを活用したコミュニティビジネススタートアップ支援事業」

<<http://www.siif.or.jp/>> (visited Sep. 13, 2019)

²⁰ 新・公民連携最前線「まちづくりにともソーシャル・インパクト・ボンドを、東近江市や西条市らが報告、国土交通省「まちづくり×SIB」シンポジウムリポート(2)」日経BP総研(2019年4月19日)

²¹ ケイスリーウェブサイト「「SIBに対する批判的考察」を考察する」(2018年5月25日)