

第4回ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）を活用した
大阪独自の生活困窮者自立支援のための新たな仕組みづくり研究会 議事概要

◇日時：平成28年2月19日（金）10:00～12:00

◇場所：大阪赤十字会館 401 会議室

◇議題：SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けた検討について（資料）

◇概要：

[中間支援組織について]

（委員）

- 中間支援組織の主な役割は、①行政とのSIB契約締結、②資金調達、③サービスプロバイダー選定といった関係者間の調整。そもそも、日本でSIBを行う際に中間支援組織は必要なのか、中間支援組織を置かないスキームは成り立つのか。

（委員）

- 海外でのヒアリングでは、中間支援組織は必須という回答であった。現実的には、一団体に担うのか、複数団体がSPV等を構成するのかという判断になるだろう。ただし、まだSIBの中間支援組織を担える存在が見つからない中、民間主導で進めるのか、行政が積極的に関わるのか、日本に合った手法を考える必要がある。

（大阪府）

- 行政が中間支援組織を担うこともありうるとの議論が前回研究会であったが、行政もプロフェッショナルではなく、実際は各分野の専門家と研究を重ねながら、行政主導で事業を進めていく形になる。
- SPVはゆるやかな連携のネットワークと考えていたが、実態はどうなのか。

（委員）

- SPVは事業推進体であり、意思決定も行う機関である。行政が主体となる場合に、行政が意思決定を行うのか、行政の外にSPVを設置して外部の人も参画する形にするのか。海外でいうと、英国グレーターロンドンが行政のコントロールが強い事例となる。

（大阪府）

- 行政が中間支援組織となり、SPVと一緒に進めていくということか。

（委員）

- 行政から独立した事業体としてSPVを置く場合は民間に設置することになる。行政の中に中間支援組織を置く場合は、ネットワークに近いものを設置することになると思う。

（委員）

- 英国では、SIB提唱以前からPayment by Resultの概念が行政に浸透しており、サービスプロバイダーへの支払いの一部をアウトカムに応じて増減させていた。その中で、成果を出したサービスプロバイダーに行政がボーナス的に追加の支払いを行う関係性が生まれ、更にサービスプロバイダーが事業に必要な資金が足りない場合に、民間投資家から資金を集められないかとの考えからSIBの考え方が生まれたのではないかと。

- 行政が主体となり、中間支援組織なしにSIBを実施するとしたら、①行政の目的を達成できるサービスプロバイダーを公募、②サービスプロバイダーが事業を提案、③サービスプロバイダーの能力や実行力を行政が確認、④投資家を探す、というプロセスになるのではないかと。

（大阪府）

- 税金による事業実施が厳しい中、幅広いファイナンスにより社会課題を解決しようとするのがSIB。

その中で、中間支援組織の一番の役割はファイナンスであり、金融機関の知識と社会起業家的なノウハウが求められる。中間支援組織を行政が担うと、寄付を受けて民間団体を支援するだけの仕組みになってしまい、そもそも **SIB** と言えるのか疑問。一方、中間支援組織が育っていない日本においては、行政が実験的に中間支援組織を担うことは「あり」ではないか。ただし、中間支援組織を担える団体が今後育たないことには **SIB** の仕組みが独り立ちしていかない。

- 日本でも **NPO** や社会起業家に情報提供等を行い中間支援組織的な活動を行う方はいるが、ファイナンス機能を有していない。こうした方にファイナンスのノウハウを提供できればよいのではないか。
(委員)
- 福祉の分野は寄付を募って事業を行うことはあるが、資金調達という概念にはなじみが薄い。
(委員)
- 欧米でも金融機関から中間支援組織に発展した例はあまり聞かないが、存在するのか。
(委員)
- 英国・米国では、ソーシャルファイナンスが中間支援組織の役割を担っており、投資やファイナンスの専門家を雇って、その機能を果たしている。日本で言うところの「中間支援組織」が発展して **SIB** の中間支援組織になっているわけではない。
- 日本では各地にコミュニティ財団や **NPO** バンクが生まれている。寄付や出資を募り、社会活動を行う団体等に資金を提供しているところもあるので、将来的な中間支援組織の候補ではないか。大阪にこうした事業を行っている団体はまだないが、今後設立する話があるように聞いている。
- その他、既存の中間支援組織にファイナンス機能を付加することも考えられるし、金融機関自体も **SIB** に関心を持ち始めているようだ。
(委員)
- 中間支援組織で最も重要な機能は「サービスプロバイダーの目利き」であり、サービスプロバイダーを探してきて、事業の進行を監督し、成果が出るよう指導する能力が必須。**SIB** のファイナンスは複雑なものではなく、特別高度な知識を必要としないので、銀行と提携するなど対応策は考えられる。
(大阪府)
- 日本の団体が **SIB** の中間支援組織の役割を担うことは現実的に可能と思われるか。
(委員)
- 意欲のある人々で新しく団体をつくる、可能性のある団体を探す、ファイナンス等の足りない機能を補う等、複合的に重なれば大阪方式の中間支援組織が生まれうるのではないか。**NGO** でもファイナンスに関するノウハウは外部と提携する等で補いながら進めている。
(委員)
- サービスプロバイダーの目利き能力は重要で、事業目的に対して理念を持って取り組めることが第一条件ではないか。組織単独では足りない機能については、外部の力を借りればよい。
(委員)
- 債権や株を発行するのであれば話は別だが、**SIB** では実際には債権を発行していない。中間支援組織は行政と契約を結ぶだけなのでそこまでハードルは高くない。
(大阪府)
- 中間支援組織とサービスプロバイダーの機能を一緒にすることは可能か。
(委員)
- 問題となるのは成果指標で、サービスプロバイダーに任せきりにすると現場の事情にひっぱられてしまいがち。中間支援組織が間に入ることで、事業目的に沿った活動になるよう軌道修正していく機能がある。日本の中間支援組織はネットワーク的な団体なので、サービスプロバイダーとの間に入って

調整する機能が欠けている。海外ではコンサルがこうした機能を担っているが、日本ではあまり発達していない。

(大阪府)

- 海外で、サービスプロバイダーから中間支援組織になった事例はあるのか。

(委員)

- 海外では自分のコアなスキルがはっきりしており、**SIB** に関してサービスプロバイダーから中間支援組織になるケースは聞いたことがない。一般的には、金融、コンサル等のスキル持つ人を集めて中間支援組織を構成している。

(委員)

- 米国ライカーズ島の事例の中間支援組織である **NPO** 団体 **MDRC** のルーツは評価機関。評価の能力をいかして、この事例では中間支援組織を担った。

(委員)

- 評価能力があるということは、サービスプロバイダーの目利きができる実力はある。

(大阪府)

- 日本で中間支援組織が育っていない中、本件を具体化するには、行政が実験的にその機能を担いつつ、既存の団体に働きかけて、団体に足りない機能を勉強しながら一緒に進めていく形になる。

(委員)

- 行政が主導するのではなく、既存の団体をベースに必要な専門家が加わって集合体を形成し、それを行政がサポートする形が健全ではないか。最初から完璧な存在ではなく、育てていくもの。得意分野を寄せ集めて集合体でやるのがいいのではないか。

- 人材確保は深刻な問題で、各企業は相当の費用を投じて、国外にも手を広げたりして人材の確保や教育を行っている。国内で人材確保ができる事業になら投資が集まる可能性はあるのではないか。

(大阪府)

- 就職困難者の就労支援で企業を回っている人からも、以前は就職困難者の雇用に消極的な企業も少なくなかったが、最近では、本人を支援しながら雇用するからつないでほしいとの声が増えていると聞いており、投資の可能性はあるように思う。

(委員)

- 刺激を与えて気づきを与えることで企業から投資を集められる可能性はある。

(委員)

- 中間支援組織は **SIB** のスキームを一括して受託するが、それが難しいのであれば、事業を分割して団体に振り分ける必要がある。行政主導と言っても全てを行政が行うとは限らず、例えば事業の切り分けや、振り分けた先の団体間のネットワーク構築等を行政が担う形も考えられる。

(大阪府)

- 中間支援組織は 1 つの団体とのイメージがあったが、行政がコーディネーター役として関わりながら、様々な団体が連携する等、やりやすいように進めていけばいいということか。ただし、サービスプロバイダーのやりやすい方向に事業が流れていかないよう、成果指標をしっかりと設定することは必要

- 将来的に小口の出資を募るところまで **SIB** が発展していけば行政での対応は難しく、ファイナンス機能を備えた中間支援組織が必要となる。

[投資家について]

(大阪府)

- 現状では社会福祉法人は出資ができない。**SIB** 限定でも許可されるとよいのだが。

(委員)

- 就労支援を行うことで人材確保に結び付けている社会福祉法人はある。人材難が深刻化する一方で、人手を必要とする分野は存在しておりニーズはある。人材確保は今後日本が乗り越えなければならない課題であり、刺激の与え方ひとつで出資は集まるのではないか。社会福祉法人による出資も会費制にする等の工夫をすれば可能となるかもしれない。

(大阪府)

- 海外の事例では、投資家は法人と個人のどちらが主流か。

(委員)

- 財団や法人による投資が多い。ゴールドマン・サックスやメリルリンチ、ドイツバンクなどが CSR 的な観点等から直接投資したり、ブリッジベンチャーズ等のファンドを通じて資金を提供する。個人投資家も存在するが、金額が小さいため目立たない。その他、ファミリー財団による投資もある。

(委員)

- 投資か寄付かによって税金が大きく変わる。

(委員)

- 事業が失敗した場合、寄付と異なり、投資は損金として計上しなければならないという違いもある。

(大阪府)

- そもそも、**SIB** において寄付という概念は成り立つのか。

(委員)

- 基本的にはないと思うが、寄付も取り入れた形の方が日本人の感覚にはあうかもしれない。ただし、寄付の受け皿となる基金を作って、基金から **SIB** に投資し、リターンも基金が受け取る形などを考えないと資金の流れがややこしくなる。基金を立ち上げる場合、口座開設だけでよいか、信託や法人等、何らかの組織が必要になるのか。英国では休眠口座の資金を **Big Society** という金融機関が受け入れて投資する形もとられている。

(大阪府)

- 寄付を受け入れる場合、組織の立ち上げが必要になる可能性があるのか。

(委員)

- そうなると思う。寄付の場合、ふるさと納税等とリンクさせることも考えられるし、行政や公益財団の中に基金を設置すれば税制優遇も受けられる。
- 公益財団の事例として、兵庫コミュニティ財団が市民から寄付を募って、その資金を民間団体の社会活動に助成している。大阪にはまだこのような財団はないが、設立にむけた動きはあると聞く。

(委員)

- 受け皿となる基金は、寄付と投資で分ける必要があるか。

(委員)

- 投資は事業ではなく基金に対して行う形になるので、基金を経由した投資が可能かの検討が必要。

(大阪府)

- 大阪にもコミュニティ財団設立の動きがあるとのことだが、どのようなところが検討しているのか。

(委員)

- NPO** 関係者が多く、中間支援を行うなかで資金機能の強化として設立を検討している。休眠口座の活用が議論される中、コミュニティ財団の全国ネットワークを立ち上げて、休眠口座の活用に向けた働きかけも行っている。こうした団体が成熟していけば、中間支援組織の担い手候補になる。

(大阪府)

- 民間団体への助成の対象はどのような団体か。

(委員)

- まちづくりや子育て等、テーマを4つくらい設定して寄付を集めたい団体を公募する。コミュニティ財団はメニューを提示して団体が提案した事業ごとに寄付を集めるが、公益財団なので個人寄付者は約50%の税控除が適用される。また、企業の冠を付けた寄付も受け入れており、企業への働きかけも行っている。

(大阪府)

- 公益財団に基金をつくって、そこから投資することに問題はあるか。行政の中で行う方が現実的か。

(委員)

- 仕組みの詳細を検討してみないとわからない。

[サービスプロバイダーについて]

(大阪府)

- 資料10ページの「③行政の関与の範囲」について、SIBにおいて社会課題の解決を直接行うのはサービスプロバイダーだが、行政はどこまで関与すべきか。国内のパイロット事業では行政が深く関わっていると聞いており、行政としての公平さを保った常識的な線引きはどのあたりになるのか。

(委員)

- 行政からの受託事業の場合、サービスプロバイダーが提供するサービスの範囲や内容は、行政が提示するルールを守ることが求められる。一方、SIBで民間資金を活用する場合、責任を負うのは投資家だが、どこまで行政のルールを適用するのか。従来の行政のルールに収まらなくても、インパクトやアウトカムの達成に最適な手法であれば認められるのか。行政はどこまで自由度を認めるのか。
- 尼崎市の事例では、サービスプロバイダーが対象者との信頼関係を築くための手法の一つとして、一緒に食事をすることを認めるかといった議論があったと聞く。行政が想定していない手法がアウトカムやインパクトを生むのに有効である場合、行政はそれを認めるべきとの意見もあり、どこで線引きをするのかの議論が必要。

(委員)

- 社会福祉法人は相談機能を有しており、中間的就労を受け入れるにあたって、対象者をメンタル面でもケアしながら一般就労につなげていくことができる。全ての施設にサービスプロバイダーとなる可能性はあるし、それが社会福祉法人の役割でもあると思う。また、一般就労が難しく、就労の入り口でメンタルケアが必要な人でも受け入れる企業が最近は出てきている。

(大阪府)

- プレーヤーとしての社会福祉法人を考えた場合、一法人で一地域の就労支援を一括して担うことは難しい。地域の社会福祉法人が連携してサービスプロバイダーとなることは可能か。

(委員)

- 可能と思う。各市町村社協に設置されている施設連絡会を活用することも一案。こうした動きは全国的にも広がりつつある。どのような仕掛けをするかではないか。

(大阪府)

- サービスプロバイダーに法人格は必要か。中間支援組織が調整役になれば、緩やかな連携体でも問題ないのか。

(委員)

- 行政は中間支援組織と契約し、中間支援組織が各サービスプロバイダーと契約を結ぶ形もあり得るので、サービスプロバイダーの法人格について特に決まりはない。

(大阪府)

- 契約は行政と投資家、サービスプロバイダーで三者契約となるのか。投資家とサービスプロバイダーに契約関係はあるのか。

(委員)

- 全体スキームの契約ではなく、投資家と行政、中間支援組織と行政、というように一対一で契約する。投資家とサービスプロバイダーは直接の契約関係にないが、**SPV** の意思決定機関にサービスプロバイダーと投資家が共に参加することはあり得る。

(大阪府)

- SPV** にサービスプロバイダーが参加することで利益相反にはあたらないのか。

(委員)

- 海外では実際に **SPV** にサービスプロバイダーも投資家も参加している例があり、問題にはなっていない。稀な例だが、サービスプロバイダー自身が **SIB** に投資をしていることもある。

(大阪府)

- SPV** は意思決定機関とのことだが、何を意思決定するのか。

(委員)

- 事業をモニタリングし、うまくいくように統制する。事業の成果に対して、投資家等が改善の提案を行う場合もある。

(委員)

- 投資家が直接サービスプロバイダーに介入することはなく、中間支援組織を介してとの理解でよいか。

(委員)

- その通り。ただし、議論の収集がつかなくなることもあり、**SPV** に利害関係者をすべて参加させるのが必ずしもよいとは限らない。

(委員)

- サービスプロバイダーには、営利法人と **NPO** の両方が考えられるか。

(大阪府)

- 府内でも就労支援を行っている民間会社は複数ある。生活困窮者自立支援事業の場合、委託費のうち $2/3$ を国、 $1/3$ を自治体が負担しており、生活保護受給者の場合は、国が $3/4$ 、自治体が $1/4$ となる。

(委員)

- 公費が投入されていないところはあるか。

(大阪府)

- おそらく公費なしではペイできないのではないかと。各社の人材バンク機能のノウハウを活かして受託している。**SIB** ではサービスプロバイダーに損得はないので、公費による事業も **SIB** も変わらない。

(委員)

- サービスプロバイダーに成果に応じてインセンティブを与える仕組みを考えてもよいかもしれない。**SIB** においては、自治体単独ではできない仕組みを織り込むことができる。

(大阪府)

- 生活困窮者の自立支援は法律の枠組みの中で実施しており、行政の責任として行わなければならない。このベースの支援に加えて、特別な支援を行うのが今回の **SIB** 事業であり、二重の支援が行われる形になる。そのため、評価を行う際に、どちらの支援策の成果なのか、という議論が起こり得る。

- 通常のスキームでは、相談を受けてからの一連の流れとして支援を行うが、**SIB** は就労支援に特化するという線引きができればよい。自立支援窓口で受けた相談を就労準備支援等の行政の支援の枠組みにつないでいくか、希望者の同意を得て **SIB** 事業につないでいくかで分けが可能となり、**SIB** の対

象者を確定することもできる。こうしたことが行政として許されるかという議論はあるが。

(委員)

- 窓口相談に来ない人の掘り起しをどうするかという課題もある。

(大阪府)

- 相談に来ることができない人へのアウトリーチは行政の仕事。それをプロにお願いするという選択肢もあるが、アウトプットでしか評価できないので、コスト削減に結びつけるのは難しいと思われる。

(大阪府)

- 尼崎市の事例でも、対象者へのアウトリーチは行政（ケースワーカー）が行い、対象者の同意を得てサービスプロバイダーである育て上げネットにつないでいる。その後はサービスプロバイダーが直接支援者にサービスを提供し、民間の手法を用いて就労意欲を喚起するなどして既存の就労支援事業につないでいる。尼崎市の事例でも指標はアウトプットのみと聞いている。

[評価機関]

(委員)

- **SIB** では評価によって支払いを行うかが決まる。評価機関は投資家・行政ともに納得できる公平中立な第三者である必要があり、大学やシンクタンク、**NPO** 等が候補として考えられる。

(委員)

- **SIB** では最初の設計段階で何を評価するのかがしっかりと決められるので、指標をクリアしたかの判断が明確な場合は必ずしも評価機関は必要ではない。インパクト評価を突き詰めてランダム化比較試験 (**RCT**) のような精密な評価を行う場合には評価機関が必要となるが、現実にはそこまで厳格な評価が必ず必要となるわけではない。例えば、事業対象者のメンタル面での改善等は何を持って測定するかが難しく、海外の事例では評価が確立されているプログラムの修了を持って成果としている場合もある。

- サービスプロバイダー提出データの信頼性を確認する必要がある場合には評価機関が必要となる。まずはパイロット事業として実施するなら、プログラムの信頼性や改善へのアドバイスをもらい、一緒にプログラムを検証してもらおう協力者として大学や中間支援組織に加わってもらおうのがよいのではないか。

(大阪府)

- 評価機関が何を評価するかによって変わる。海外ではサービスプロバイダーが信頼できる成果データを提出する前提なので、評価機関はそれを確認できればよいが、日本ではそれが難しく、提出データの確認が必要となるならば、一定のスキルを持つ機関が求められる。それも含めてモデル事業での検証が必要。

(大阪府)

- 就労支援は成果が見えやすいとはいえ、行政の説明責任の観点から、第三者機関による裏付けは必要。

(大阪府)

- **SROI** を導入するとしたらどのようなようになるのか。

(委員)

- **SROI** をどの程度厳密に取り入れるかにもよる。日本では、明治大学の塚本教授が公社研という会社を立ち上げて **SROI** 評価を行っているほか、武蔵大学の粉川教授も日本財団の案件に関わっている。もちろん正式に評価を依頼するにはそれなりの経費が必要。大学や研究機関等の外部機関に協力を求めることも可能だろう。

(大阪府)

- **SIB** における中間支援組織への手数料はどのような扱いになっているのか。クラウドファンディングでは **1 割以上**に設定されており高額と聞く。

(委員)

- 海外の事例では、投資家が中間支援組織に支払う事業費総額に手数料も予め含まれており、別途徴収されるわけではなく、また投資金額に比例した手数料が設定されているわけでもない。なお、参考までに先ほど紹介したコミュニティ財団では寄付を受け入れる際に **10%**、アドバイスも行う場合には **20%**程度の手数料を設定している。