

第1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27年12月4日（金）18:00～20:00

◇場所：大阪府公館 大サロン

◇議題：ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）を活用した生活困窮者自立支援

(1) 生活困窮者の自立支援について（資料1）

(2) SIBを活用した新たな仕組みづくりについて（資料2、資料3）

◇概要：

(1) 生活困窮者の自立支援について

（大阪府より、資料1について説明）

[意見交換]

（委員）

- 生活困窮者は複数の課題を抱えていることが多く、速やかに感知して制度へつなぐ部分が重要であると思うが、5ページの相談受付件数にある「関係者」とは具体的にどのような人なのか。

（大阪府）

- 民生委員・児童委員やケースワーカー、福祉・徴税部局の行政担当者などが相談を受けの中で、対象となる方を自立相談支援機関へつないでいる。また、対象者を発掘する取組みとして、富田林子ども家庭センターでは、町村の広報紙にチラシ・アンケートを挟み込んで制度周知を行った結果、相談件数も伸びている。

（委員）

- 他、大阪府社会福祉協議会に配置している社会貢献支援員からも、自立相談支援機関へ多くの案件をつないでいる。

（大阪府）

- 生活困窮者自立支援制度においては、7つの法定事業により中間的就労までの支援体制を整備しているが、その先の就労へつながる支援策がない。現行制度では、一般就労については既存の職業紹介事業（ハローワーク）へつないでいく設計。一方、課題を抱える人は中間的就労から一足飛びに一般就労にたどり着けない実態があり、そこをマッチングする仕組みとしてSIBを活用できないかと考えている。

- モデル事業のアンケート調査でも、「就労支援担当者の設置が難しい」「適当な作業がない」等、中間的就労の受け入れ体制の根幹に課題がある。就労というゴールへつなぐ支援が一番難しく、この場を活用して研究していきたい。

（座長）

- 中間的就労を受け入れる側にメリットはあるのか。

（大阪府）

- 今、社会福祉法人をはじめ、民間企業等も人手不足が深刻。そんな中、需要と供給をうまくマッチン

グできれば、受け入れ側にも大きなメリットがある。しかしながら、現状は、受け入れ側と対象者のミスマッチや対象者をケアする支援担当を確保することが難しいという課題がある。

(委員)

- 7つの法定事業について、国庫以外の費用負担はどうなっているのか。また、法定事業の後に続く支援が重要とのことだが、現在は具体的な取組みはないのか。

(大阪府)

- 2ページの①～⑥の国庫負担分以外の事業費は市町の負担だが、福祉事務所未設置自治体については大阪府が負担している。⑦については、任意で中間的就労に協力していただける事業所認定のみのため、費用負担はない。
- 中間的就労の先の支援については、府の福祉部局と労働部局で連携しているところ。ただし、就労にあたり特別なケアを必要とする方の場合、なかなかハローワークの対象に至らないことが多く、クリアするには高い壁があるため、就労へつながっていない状況。

(座長)

- 受入企業と対象者のミスマッチが生じているとのことだが、対象者の希望は反映されているのか。

(大阪府)

- 対象者のやりたいことを聞いたうえでマッチングしているが、希望だけでは、なかなか就労につながらない現状がある。支援員からは、対象者の希望以外（検討できる範囲）の提案を行って進めていくケースなども必要ではないか。

(委員)

- 現在、福祉事務所未設置自治体（郡部）の制度受託者である大阪府社会福祉協議会として、実態をみると、中間的就労にたどり着くまでに、とても時間がかかっている。特に引きこもりの方の場合、何度も訪問を重ねる必要がある。また、郡部というエリアの広さに対してスタッフ数が足りず、よりそい型の支援が十分にできていないジレンマもある。

(委員)

- SIBでは事業評価のためのアウトカム設定が必要。就労は指標としてわかりやすいが達成までに時間がかかり、数も限られるため、就労へ至るステップアップの過程を整理して、評価に盛り込むことが必要となる。就労支援にあたり、鍵となる部分や段階等はあるか。

(大阪府)

- 就労支援では就労に至る過程を、①生活リズムを整える「生活的自立」、②社会に出て活動する「社会的自立」、③就労に向けた準備を行う「就労自立」の3段階に分類。

(委員)

- 海外の事例でも、アウトカム指標に加えて、支援策への参加登録者数、受講者数、終了者数といったアウトカムに至る前段階でのアウトプットも評価に組み込む流れが現れ始めている。その他、長期疾患患者を対象とした事例では、「たばこをやめる」「食生活を変える」等、対象者の生活パターンの変化をアンケート調査して評価する例もある。これらの指標をどう組み合わせていくかが今後の検討課題。

(座長)

- 引きこもっている人が社会へ出るという最初の段階をクリアすることが一番ハードルが高そうだが。

(委員)

- この点をクリアすれば、次のステップへの進展は早くなる。

(大阪府)

- 引きこもり対策の一環で、似ている境遇の人が一定期間を共に過ごし、交流する中で、顕著な変化があらわれるという話を聞いたことがある。様々なプログラムを用意して、引きこもり状態の方同士の交流する機会を提供していけば、次の段階へ進むのは案外早いのではないか。

(委員)

- モデル事業では、府全体でどれくらいの支援員が配置されたのか。また、短期間で成果を出すのは難しいと思うが、成功事例があれば教えてほしい。

(大阪府)

- 総人数は把握していない。モデル事業は国 10/10 負担のため、全国的に多く支援員が設置されたが、今年度からは自治体負担が生じるため設置数は減っているのが実情。
- 就労訓練での成功事例として、元々、出版業界への就職を希望していた引きこもりの方が、社会福祉法人で中間的就労に取り組み、高齢者とふれあう中でやる気を刺激され、一般就労へつながった事例があると聞いている。

(委員)

- そうした成功事例を発信していくことも必要ではないか。

(大阪府)

- アウトカム指標だけでは達成のハードルが高いため、最終目標に至る段階ごとにアウトプット指標を設定し、それらを組み合わせて評価手法を組み立てていく必要があるとのことだが、一方、行政としては最終的なコスト削減を無視できない。検討を重ねていき、最終的には幅広く整理して報告をまとめられれば幸い。

(2) SIB を活用した新たな仕組みづくりについて

(大阪府より、資料 2、3 について説明)

[意見交換]

(委員)

- 成果連動型報酬 (**Payment by Result**)、いわゆる **PbR** は、成功報酬とたびたび訳されるが、正確には単なる成果報酬を意味するのではなく、行政の政策スキームに取り入れられているもの。
- 民間が行政に事業提案する際、事業実施によるコスト削減額 (= **Result**) も併せて提案し、データにより削減額を立証したうえで企画を立てて、行政はコスト削減額 (= **Result**) の範囲内で支払いを行うというもの。そのため、単に社会的な成果が出たから支払うというわけではない。
- ターゲット設定について、日本における非営利セクターは、困っている人がいれば支援するという方針だが、**SIB** においては、まずターゲットとなる母集団を定めて、何人にサービスを提供するかを決めてしまう。その中で、母集団に対し、段階的に支援を行っていく過程の中で、支援の必要がなくなり母集団から卒業する人が出てくるため、母集団の人数が少なくなる。この変化を成果とすることで、効果の有無も明らかになる。
- ちなみに、支援する過程の中で、母集団に新しい人を追加すると、「チェリーピッキング」、つまり、成果が出やすい人を選んで追加することで偏りが出てしまい、適正な効果が得られなくなる恐れがある。そのため、サービス対象者を最初に明確にする方法が採用されていることが多い。ただし、日本

でこのような手法を取り入れることが適当かどうかは、検討が必要。

(大阪府)

- 母集団はエリアで設定するのか。つまり、サービス対象者でない人も含まれているのか。それとも、エリアが離れたサービス対象者のみを固定するのか。

(委員)

- 母集団は、サービス対象者のみで構成。集団が一つの場合もあれば、抱える課題の種類や段階に応じて複数設定することもできる。

(委員)

- 海外においては対象者名簿が整備されているイメージがあるが。

(委員)

- 欧米ではデータベースが整備されているので、その中からサービスを提供する対象者のグループを設定することが可能。例えば、ホームレス支援の場合、彼らの記録を継続してとり、最終的に成果が表れた人数を算出していく。

- SIB** は柔軟なスキームなので、どのようなプロセスを通じて支援するのかという考え方を制度設計に反映させていくことができる。

(座長)

- 欧米の例で、**SIB** の事業開始時に母集団の個人特定がされていない例はあるのか。

(委員)

- 引きこもりの事例でも、事前に対象者は個人特定されている。

(委員)

- 現行制度（生活困窮者支援制度）におけるアウトリーチの手法では、母集団を事前に特定するのは難しいように思う。そもそも、どこに引きこもりの方がいるのかわからない。

(委員)

- 尼崎市の事例では、財政的効果以外の指標も評価する手法（**SROI=Social Return of Investment**）を導入していると伺っている。

(大阪府)

- 尼崎市の場合、市が生活保護受給世帯を把握する中で、稼働年齢層の若者がいる世帯も事前に特定できる。そのため、母集団は決まっており、その情報を基に、市のケースワーカーがアウトリーチを行っているという。

(委員)

- 母集団が広い例として、ニューカッスル（英国）の事例では、地域住民全員を母集団として、その中の長期疾病者に対して生活行動改善プログラムを行うことで、最終的には医療保険の削減をめざしている。ニューカッスルの中でも貧困地域をターゲットとし、その他の地域とのデータを比較して成果を測定する。また、投資家には休眠口座を活用するために設立された金融機関（**Big Society Capital**）や社会的投資も行うベンチャーキャピタルなどがある。**Big Society Capital** は、休眠口座の運用を専門とする金融機関として、**SIB** においても大口の投資家として活動。

(委員)

- 日本でも休眠口座を活用する制度が整備されれば大きな財源となる。

(大阪府)

●ニューカッスルの事例でも、明確な成果指標を設定し、リターンを前提に制度設計されているのか。
(委員)

●本件は、国民保健サービス（NHS）が SIB の制度設計にあたり、学術研究を根拠にパイロット事業として企画したもの。SIB は失敗すれば行政支出が必要ないので、プログラムの効果の有無を図るパイロット事業として使いやすい。

●この事例では、医療費削減のみをアウトカムとすると、必ずしも成果が出るかどうか分からないので、登録者数やプログラム受講者数等もアウトプット指標として設定。行政の支払いも、①人件費等の最低限の行政コストとして必ず支払われる固定経費、②段階に応じたアウトプット指標、③最終的なアウトカム指標（対照グループとの比較）の 3 段階設計になっており、各々に支払上限額が定められている。

(大阪府)

●つまり、固定経費+アウトプット指標による支払いの上限額については、行政の負担分としてあらかじめ制度設計しているということか。

(委員)

●英国では固定経費を支払う制度設計は珍しいが、日本では償還が 0 か 100 かという仕組みはなじみにくいのではないか。

(大阪府)

●そこが行政にとって最大のハードル。

(座長)

●英国はフィランソロピー系の投資家が多いが、米国ではフィランソロピー系投資家に加えてコマーシャルインベスター（例えば、ゴールドマンサックスなど）も参加している。そのため、米国の事例では、過去に成功した実績のあるプログラム（Evidence-based Investment）で SIB を行うなど、多くの投資家を集めるため、投資リスクの軽減する工夫がなされている。

(委員)

●英国の投資家も、多様なポートフォリオの中で、リターンを重視した投資や社会的投資を組み合わせることでバランスを取っている。SIB は新しい仕組みなので、投資家も CSR の側面を併せ持つ。

(大阪府)

●オーストラリアの児童養護施設における養子縁組の事例でも、ハイリスク・ハイリターン的な投資要素の強いもの、CSR の要素が強いものなど、何パターンか商品が用意されている。

(大阪府)

●SIB は生活困窮者自立支援制度の枠組みとは独立した、プラスアルファの事業として実施する形を考えている。対象者については、制度対象者の中から、プログラムへ参加を希望する人等を募って母集団を形成することになると思う。

(委員)

●根幹部分であるが、SIB 自体、日本になじむかどうかという点も課題。

(座長)

●寄付目線でとらえれば、SIB は、事業が成功すれば寄付した額が返ってくる仕組みなので、それを再度、別の事業に寄付することができる。このような投資家は日本にもいるのではないか。

(委員)

●SIBは柔軟なスキームであり、「民間資金を活用」「成功に対するリターン」というロジックが経済界にわかりやすいので世界で広がった。英国でも当初は懐疑的だったが、富裕層の投資家の存在もあり普及していった。海外と同じ手法は難しいかもしれないが、日本でも関心は高まっており、実施可能な分野から取り組んでいくことで、これから様々な事例が出てくるのではないか。

(委員)

●SIBでは複数年のプロジェクトが多いが、適切な期間設定はあるのか。

(委員)

●英国の事例では、事業に5年、評価に3年くらいが主流。

●ただ、全世界で取り組まれているSIBは、ほぼ全てがパイロット事業であり、事業終了後に繰り返し行われた事例は、まだ英国の1件しかない状況。

(委員)

●5年間継続できる分野であっても、日本では、行政が単年度でしか予算を組むことができないという現状があり、難しい課題であると思う。

(委員)

●英国でも、期間が長すぎるという批判はある。そのため、当初、指標は1つだったが、それでは1～2年目に評価を行うことができないので、細かく指標設定を行うようになってきた。

(座長)

●プログラムによっても期間設定は異なる。再犯防止の場合、出所後1年間の再犯率削減等を指標とするなど短期間での設定も可能だが、教育や生活困窮者支援は成果が出るまでに時間がかかる。事業実施期間の設定は重要な検討ポイント。