

第5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3月10日（木）18:00～20:00

◇場所：国民會館 小ホール

◇議題：報告書のとりまとめ

◇概要：

（大阪府）

- SIBは世界的に見ても試行段階にあり、日本初のSIBスキームの検討が議論の肝。報告書案14ページの「③成果指標」について、財政削減を前提にするとアウトカム指標設定が基本となるが、アウトカム指標のみではやりにくい部分があり、アウトプット指標を導入する動きが海外で始まっている。アウトプット指標を導入する背景について、説得的な表現があればご教授願いたい。
- 15ページ「④行政コスト」「イ」のSROI分析については言い出したらきりがなく、海外のSIBスキームでは活用されていない。しかしながら、生活困窮者の自立支援は直接的な財政削減効果が図りにくい。ため、SROI分析も加味すべきではとの意図から記載しており、ご意見をいただきたい。
- 18ページの「⑩評価機関」については現時点で具体的なプレーヤー候補がないため書き方が難しい。具体的な表記について提案をいただきたい。

（委員）

- SIBは、ロジックモデルやセオリーオブチェンジの考え方にあるように、指標ありきのものではなく、インパクトやアウトカムをイメージしてから、そこに至る通過点としてアウトプット指標を設定する。ただし、多数のアウトプットを置きすぎるとスキームが複雑になるため、インパクトやアウトカムに結びつく指標を選別して設定する必要がある。
- 日本でSIBを検討する場合、Payment by Result（PbR）の仕組みが日本の行政に導入されていないので、財政削減効果のみで実現可能性を考えるのは難しい。PbRを前提にすると財政削減効果が必ず必要になるが、PbRが導入されていない状況ではSROIのような社会的な波及効果まで考慮に入れて検討する方がよいという意見もある。その際にSROIの範囲をインパクトに近いところだけで考えるか、広く波及効果まで捉えるかについては検討が必要。
- SIBにおける評価は証拠に基づいた評価であるが、必ずしも特定の評価手法に基づいて事業の成否を判断するものではない。評価機関の一番の役割は、サービスプロバイダーが提出したデータの信ぴょう性を確認することであり、データを客観的に検証できる能力があれば、現時点で何らかの評価ノウハウや評価ツールを持ち合わせている必要はない。最初から高いレベルの評価を行うことを前提にせず、実践が積みあがった段階で評価手法を研究・開発していけばよいのではないか。

（大阪府）

- アウトカムの途中までしか上手く行かなかった場合とアウトプットの違いはなにか。

（委員）

- アウトプットとアウトカムは明確に区切られているものではない。例えば、ホームレス支援では、アウトカムは自立した生活を確立することであるが、その前提として「職を得る」「住居を見つける」といった指標を設定しており、これらはアウトカムに至る途中の成果とも言える。インパクトやアウトカムに近づくための指標を設定できれば、途中段階のアウトプットでも成果指標として用いることができる。アウトプットやアウトカム、インパクトは厳密に分けなければならないものではなく、インパクトに至るまでの道筋を可視化する際の区分けである。

(大阪府)

- 行政の中で、**SROI** はコスト削減には直接結びつかないという批判が出てくるのが想定されるが、行政コストの項目に**SROI**が入っていることへの違和感はないか。

(委員)

- そこまで議論が詰められていない。例えば、教育プロジェクトにおける成果は財政削減に結びつくのか、波及効果として捉えるべきかが曖昧になりやすい。教育の実施によって対象者の所得が上がる、社会の安全性が高まるといった効果があれば財政削減には結びつくはずだが、その削減額を金額化することは難しい。その場合に**SROI**を使って波及効果を考えることはあり得るが、行政が**SROI**を使う場合には、**SROI** 本来の広めの波及効果を見るのではなく、インパクトに近い部分の波及効果に限定した方がよいかもしれない。この点については議論が始まったところであり、学術的にもまだ整理されていない。

(大阪府)

- 16 ページ「⑦成果報酬等」「ア 成果報酬等を支払う基準」の表現についてご意見をいただきたい。

(委員)

- SIB** と比較できる適当な市場がなく、ここに記載しているのは、あえて挙げるとしたら**3** 案。投資家からすると、リターン 5%では投資しないが 7%なら投資するというものではなく、リターンの大きさよりも元本が回収できるかの方が重要。プロジェクトの成功確率が高いと考えてもらうために、別地域での成功例を示す方が、リターンを高く設定するより投資を集める効果があるかもしれない。ただし、支払の上限額は予め提示した方がよい。

(大阪府)

- SIB** における投資家はキャピタルゲインやリターンを求める人ではなく、**CSR** 的な観点で投資する人になると思われるが、それが伝わる表現になっているか。

(委員)

- 機関投資家は経済的リターンを求める人であり、英国では慈善団体による投資が中心になる。

(大阪府)

- その場合の慈善団体とは財団か。

(委員)

- Bridges Ventures (BV)** は財団ではなく、慈善財団と機関投資家の中間のような投資機関である。

(委員)

- BV** は末端の個人投資家から投資を募って運用代行者のような形で様々な商品に投資する。

(大阪府)

- 16 ページに「投資家と適正なリターンについて協議」との表現があるが、**SIB** においては可能なスキームなのか。

(委員)

- 実施側で「リターンは●%」と決めてしまう場合もあれば、**SIB** を設計する過程で投資家にヒアリングを行い、その内容を加味してリターンを設定することもある。

(委員)

- SIB** のスキーム設計段階で中間支援組織等が投資家とリターンの設定について交渉することはありうる。

(委員)

- 米国ライカーズ島の事例では、最後の段階でゴールドマンサックス (**GS**) が参加したため、**GS** の要望をうけて多少条件を変更したようだ。

(大阪府)

- そこは柔軟に対応できるということか。事業を実施する際には、サービスプロバイダーは自立相談支援機関と調整しながら就労支援を行うことになる。その中で自立相談支援機関に追加の業務が生じた場合

に、サービスプロバイダーに支払った活動資金から協力資金等を支払うことも、契約の取り決めがあればできるのか。

(委員)

- サービスプロバイダーの判断で柔軟に資金を使うことは行政として認められるのか。例えば、アウトカムを最大限に達成できるのであれば、手法の選択は一定サービスプロバイダーの裁量に委ねることは可能なのか。

(大阪府)

- 事業の基本的な部分は行政が定めて、それ以上の部分は、より効果的、効率的な提案を求めるプロポーザル方式等であれば可能。

(大阪府)

- 反社会的な手法でなければ、そこがサービスプロバイダーの腕の見せ所だと思う。
- 14 ページ「④行政コスト（財政削減）」について、本件では生活困窮者の将来的な生活保護費の削減を見込んでいるが、現時点ではかかっている将来的な財政削減見込額を算出するロジックの構築は可能なのか。また実際にどのようにロジックを構築していくのか。

(委員)

- 基本的には、1 人が生活保護に陥った場合に必要となるコストを積み上げて、そこに生活保護に陥る確率を掛け合わせる。英国では過去からのデータの蓄積があるため、根拠に基づいた計算が可能になる。ピーターバラの再犯防止の事例では、逮捕時の警察費用や裁判費用、刑罰に要するコスト等の総額に有罪になる確率を掛け合わせるなどして財政削減額を算出している。本件でも、生活保護受給額に加えて、受給者となった場合の支援にかかる行政コストも見積もって、必要なコストの総額を積み上げていくことになるのではないのか。

(大阪府)

- 生活保護に陥る可能性（確率）の算出が難しい。

(委員)

- 日本ではデータの蓄積がないので、最初から正確な確率を出すことは難しいだろう。ただし、SIB の機能として、スキームを通じて生活保護に陥る確率を見える化し、数値として把握することで、今後の公共サービスの改善に結び付けるツールとして活用することも期待できる。

(大阪府)

- まずは、パイロットとして取り組むことが大切。事例を積み重ねていく中で、世間一般へ広まり、創意として納得してもらえる指標設定も可能になると考える。

(大阪府)

- 18 ページ「⑩実施主体」について、大阪では社会福祉法人等が中間的就労で全国でも突出した取り組みを行っている」と記載しているがよいか。

(委員)

- 実績はあるので、今後広がっていくであろう期待も込めて、そのように記載して大丈夫と思う。

(委員)

- 「⑩実施主体」の 1 段落目に「相当に高いスキル・ノウハウ」、2 段落にも「スキル・ノウハウ・実績を有している」とあるが、同じ言葉でも両者の意味する内容は異なるので、誤解を生みかねない。

(大阪府)

- 前者は、証拠に基づく評価を行い、成果達成をデータで立証することができる能力。後者は社会福祉法人等の就労支援に対するノウハウ。違いがわかるよう加筆したい。
- 前者のスキルについては、まずは評価機関と連携しながらノウハウを身につけていくことになると思う。

(委員)

- 4 ページのアイデアはユニークで面白いと思うが、いかがか。

(委員)

- サービスプロバイダーには、金銭的なリターン以外にも、雇用者の確保といった実態的なリターンを求める参加の仕方もあるのではないかと考えた。結構反応があるのでという期待感を持っている。

(大阪府)

- ここでは、人手不足に悩んでいても人材育成に費用をかける余裕のない企業が、**SIB** を活用し、民間から資金提供を受けて、希望する人材を育成するプログラムを実施し、そのまま自社で雇用するというイメージで記載した。

(委員)

- 育成した人材がそのまま雇用されなくても、社会的に人材を育成することには変わりはなく、個人的は重要と考える。生活困窮者の就労支援には入口段階でのメンタル的なサポートが必要であり、その点、社会福祉法人や **NPO** 等は相談機能等のノウハウを有しており対応が容易。

(大阪府)

- そのあたりをもっと掘り下げて記載してもよいか。

(委員)

- この問題は社会福祉法人にとって重要な課題になっているので、よいのでは。

(委員)

- 17 ページ「⑧中間支援組織（コーディネーター）」について、大阪方式の独自性をもう少し具体的に記載できないか。表現が曖昧でイメージしにくい。

(大阪府)

- 単独団体だけでなく、**JV** やゆるやかな連携ネットワークによる中間支援組織という意味も含めた記載にしている。

(委員)

- 報告書では中間支援組織に様々な機能を求めているが、具体的にどのような主体を想定しているのか。例えば社会福祉法人の場合、資金調達能力はゼロになってしまう。

(大阪府)

- 単体で全ての機能を果たせるところは、国内では少ないと思われる。現時点、パイロット事業のため、中間支援組織を担っている団体も、これら全ての機能を行っているわけではないと思う。実際の事業実施にあたっては、**JV** として複数団体が得意分野を持ち寄って連携するのが現実的ではないか。

(委員)

- そのように記載いただければ、わかりやすく書いた方がいい。

(大阪府)

- 複数団体が関与する場合、事業が軌道に乗るまでの間、行政がコーディネートしないと司令塔不在となりかねないため、調整役は必要。

(委員)

- 中間支援組織に求められる要件の内、「社会課題に精通」「サービスプロバイダーの掘り起し」は関連しているが、「資金調達能力」だけが異質。

(大阪府)

- 例えば、社会福祉協議会も前者 2 つは満たすが、資金調達能力はない。「資金調達能力」は **SIB** の肝であるが、要件としては異質。

(委員)

- 単体で全ての要件を満たすことは難しいので、複数団体による連携実施が前提となる。将来的には単体

で中間支援組織を担える主体がでてくるかもしれないが、現段階ではそれぞれの能力を補い合う集合体を作るしかないだろう。

(大阪府)

- そのために最初の段階では行政が総合調整を行う。

(委員)

- 資金調達を行うには金融商品取引法上の認可がある可能性があり、確認する必要がある。

(大阪府)

- コーディネーターの部分が一番難しい。英国でも金融商品取引法に相当する法律があるのであれば、中間支援組織はその規制を受けているのではないか。
- 当初は中間支援組織として銀行を想定していたが、議論の中でサービスプロバイダーの掘り起しや社会課題への見識といった能力の重要性が増すにつれ、営利企業ではなく **NPO** 法人等をイメージするようになった。しかしながら、**NPO** 法人に金融商品取引法上の対応ができるかはわからない。

(委員)

- 金商法上の認可を受けた業者を巻き込んで、業務の一部をアウトソーシングすることも考えられる。

(委員)

- 英国の場合、中間支援組織である **Social Finance (SF)** が出資を呼びかけるスキームを提案し、**Bridges Ventures (BV)** などのファンドが出資者から資金を集めて投資を行う。個人の出資者から資金を調達するのは **BV** のような投資機関（ファンド）であり、中間支援組織は金融機関的な機能を果たすのではなく、**BV** 等に対してスキームを提案して投資を募る。投資を「ローン」と考えると、中間支援組織は資金を借り入れる契約を結ぶような形になる場合もある。

(大阪府)

- 10 ページのイメージ図のように、個人投資家から中間支援組織が直接出資を受けるスキームは正確ではないということか。

(委員)

- 海外では個人が中間支援組織に直接出資するスキームはなく、企業から **SIB** に直接出資されるケースも聞いたことがない。基本的には **BV** のような投資機関（ファンド）から調達する。

(大阪府)

- つまり、中間支援組織と投資家の間にファンドが入るので、中間支援組織は投資の受け皿ではないということか。

(委員)

- 海外の場合はそうだが、日本にはこのようなファンドがない。海外でも中間支援組織は投資を募るが、自らが資金の受け皿となるわけではない。
- 日本では **NPO** バンクが個人から出資を募って社会事業に貸し付けているが、これが金融商品取引法上問題になったことがある。金融庁と交渉した結果、資金規模や利息に条件を設けて **NPO** バンクを金商法の適用外にすることが認められた。一方、コミュニティ財団は寄付を集めて助成しているので、金融商品取引法の制約は受けない。

(大阪府)

- 10 ページの図は修正した方がよいか。

(委員)

- 資金の受け皿を中間支援組織内に置くのか、信託にするのか、行政機関に置くのか。どのような資金調達を想定するかによるが、中間支援組織が投資を直接受けられるかは問題になるかもしれない。

(大阪府)

- 英国では、投資家である **BV** が出資を募り、その資金を中間支援組織である **SF** に貸し付けている。

(委員)

- 投資という言葉を使っているが、実質的には貸付に近い。ただし貸付も投資の一種ではある。

(大阪府)

- そうであれば、10 ページのスキームも間違いではないと思う。中間支援組織が出資を受けるには金融商品取引法上の認可が必要となるかもしれない。

(委員)

- 投資の場合、損失計上の必要があるので寄付が望まれる可能性がある。その場合、ワンクッションおいてどこかを經由して中間支援組織に投資するというスキームもあり得る。

(大阪府)

- 寄付を望む人を想定した場合、スキームが複雑にならないか。

(委員)

- 出資ルートを2つ作ってもよい。投資家が直接中間支援組織に出資するルートと、寄付を希望する人の資金を基金等を經由して投資するルート。

(大阪府)

- 基金はどこに設置するのがよいのか。公益財団法人に基金を設置した場合、そこから出資することはできるのか。やはり、日本では、基金方式が一番現実的な手法なのか。

(委員)

- 信託会社は寄付の受け皿として使えるかもしれない。

(大阪府)

- 信託は法律上の制約がややこしい。

(委員)

- 寄付しかできない人がいるのであれば、何らかの手法を考えなければならない。

(大阪府)

- 寄付を集めるには、出資者の理解を得るためのストーリー作りが必要との示唆を桑名委員からいただいたが、出資を集める可能性を広げるものがあればご教授いただきたい。

(委員)

- ふるさと納税のように個人から出資を募るか、企業や投資家から集めるかによってもストーリーは異なる。第3回研究会で紹介したピースワンコの取組みは個人をターゲットにしている。

(大阪府)

- 19 ページの「インセンティブとしての税制優遇」について、SIB において、海外の事例でこのような可能性はあるのか。

(委員)

- 海外ではベンチャー投資などに対する税額控除があり、SIB への適用も議論されているがまだ実現はしていない。日本では投資への税額控除があまりなく、寄付の優遇に力を入れているように感じる。社会的投資への税額控除適用を働きかけるのはあり得ると思う。

(大阪府)

- この部分は、ベンチャー企業への投資促進税制をイメージしている。

(委員)

- 子育て支援事業への寄付を募るのに広報として2億投じたが、集まった寄付は2,000万に過ぎなかったという例もある。

(大阪府)

- 日本では、寄付が集まりにくい傾向にあるので、寄付を集めるストーリーづくりが大事。

(委員)

- 投資家はリターンを求めて投資するものであり、そこに更に税制優遇を与える理屈は成り立つのか。

(委員)

- 日本では投資への優遇はあまりないが、海外ではベンチャーを育てて経済を活性化することの効果が大いという考えから投資促進税制が存在しており、理論上ありえない話ではない。

(委員)

- 日本では **NISA** がそれに該当。
- 事業を円滑に進めるためには、評価機関は事業実施後だけでなく、指標設定の段階から関与する方がよいのではないか。評価機関が事前に事業目的や指標設定の考え方を理解している方がよい。

(大阪府)

- 同感だが、一方で大いなる矛盾がある。投資された資金は事業実施に使われるほか、サービスプロバイダーの運営や評価機関の運営にも充てられる。出資者から運営資金を受け取る評価機関が、出資者のリターンを決める立場にあり、利益相反的に感じる。一方で、あまりにかけ離れた指標を設定してもダメだし、かけ離れた評価をしてもダメ。

(委員)

- しかし、評価機関の運営費を行政コストから出せば、評価が行政寄りになりかねない。

(委員)

- 行政が評価機関のコストを負担すると余分な財政負担となる。**SIB** の事業が成り立つには余分な費用が掛からない適切なスケールがあるように思う。基金を経由する案も面白いが、その分経費が余分にかかる。人件費は額が大きいので、事業規模が小さいと費用対効果が悪くなりかねない。

(大阪府)

- 今の日本には **SIB** のプレーヤーがいない。スキームが立ち立すればノウハウある評価機関も育ち、公平で合理的な指標設定ができるようになるだろう。しかし最初の段階では評価機関と一緒に指標を作り上げることも必要。この段階は一つのプロセスなのではと思う。

(委員)

- 海外でも、評価機関が「審査」をしているというイメージをもつとズレがあるかもしれない。**SIB** は客観的なデータと指標で評価されるもので、もともと成果を操作しにくく、成否の技術的な評価があまりいらぬスキームである。大学が関わる場合、半分研究、半分コンサルのような立場として参画し、一緒にスキームを作っていく学術的・研究的な要素が強いので、必ずしも評価機関に対価を支払って、厳格な第三者評価をしているわけではないと思う。

(大阪府)

- SIB** 自体が発展途上のスキームだから、大学も研究として参加する形になっているのか。

(委員)

- 大学はそのようなスタンスで参加しており、対価も実費相当額を受けとる程度であったり、自らの研究費を投入して協力している場合もある。

(大阪府)

- そうすると「第三者」という立場とは異なる。

(委員)

- 海外では、**SIB** の評価は、中間支援組織や行政がサービスプロバイダーから提出されたデータを確認するという印象。そこに投資家が加わって意見を言う場合もあるが、審査的に評価機関が加わっている事例はむしろ少ないのではないか。

(大阪府)

- 一般的には評価に第三者性を求めるものと思っていたが、**SIB** ではそうでなくても出資が集まるという

ことはサービスプロバイダーが信頼できるデータを提出しているということか。

(委員)

- サービスプロバイダーが提出しなければならないデータが事前にしっかり決められており、それに従って提出されたデータの信憑性を行政等が確認している。

(大阪府)

- 投資家はそれらも含めて全てのスキームを理解しており、サービスプロバイダーがどんな組織かも事前に承知して投資しているのか。

(委員)

- 中間支援組織が事業プランを企画し、それを投資機関に売り込んでいく。

(大阪府)

- 対象規模が郡部 9 町村の場合、対象数が少なくなる。規模が小さいと採算が合わないとの指摘があったが、その点はいかがか。

(委員)

- 海外では数十億円規模が一般的であり、日本で実施されている **SIB** は採算性を度外視している部分はある。パイロット事業として行う、低予算でできるスキームを考える等、工夫の必要はあると思う。

(大阪府)

- 尼崎市の事例における事業費 **1,300** 万円をどう考えるか。

(委員)

- 事業費 **1,300** 万円で就労 **6** 名、就労可能性向上 **4** 名という成果が実現すればコストパフォーマンスとしてはよい。しかしながら、尼崎市でも、**1** 年では成果が出ない点が課題になっていると聞く。数年かけないと成果が出ない性質の事業に **1** 年での成果を求めるスキーム自体が厳しいが、パイロットという位置づけでひとまずやってみたというところではないか。検証しながら事業を進めることが **SIB** では重要であり、海外の事例でも **1** 回目の結果を踏まえて事業を改善して、**2** 回目のプロジェクトを開始した事例が **1** 例でている。過度に失敗を恐れるより、当初の想定通りの成果がでなくても、パイロット事業でみえてきた課題を今後の施策に生かして改善に結び付けることが重要である。

(大阪府)

- 尼崎市の事例では、市のケースワーカーの人件費も含めていると思われるため、事業実施に相当のお金がかかっているようだ。いろいろと課題もあるようで、**3** か月延長すると聞いているが、その後の継続については不明。

- 大阪府の郡部での実施についてもやってみないと実際のところはわからないが、コストパフォーマンスや対象者の改善度合いを検討して判断していくことになるのではないかと。尼崎市でも進める中で徐々にいろいろなことがわかってきており、一つ一つやっていく中で検証が必要。

(委員)

- 大阪は全国と比べても生活困窮者が多く、取り組むべき課題となっている。その解決手法の一つとして **SIB** の活用可能性を検討した。**SIB** は **2010** 年に初めて取り組みが始まった新しい手法であり、先行する海外でも試行段階にあるなど、完成されたスキームではない。本研究会では海外の事例を検討しながら、大阪の抱える問題への **SIB** の活用を考えてきたが、議論をしてみると様々な課題が出てきており、これから一つ一つハードルを乗り越えていくことになる。

(委員)

- 最後に、**9** ページに日本の事例が **SIB** の事例として載っているが、実際には助成金を受けた事業であり、誤解を生まないか。

(大阪府)

- これらは **SIB** のスキームを活用したパイロット事業との位置付けなので、その旨を追加する。