

第2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25日（金）9:30～12:00

◇場所：大阪赤十字会館 401会議室

◇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) 英国等におけるSIBのインパクト評価の事例と課題について（資料1）
- (2) オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業について（資料2）
- (3) 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3）

◇概要：

（1）英国等におけるSIBのインパクト評価の事例と課題について（馬場委員）

●SIBは、直接公的資金を投入することが難しいプロジェクトを、行政が財政リスクを回避しながらパイロット的に実施する手段。プロバイダーには、証拠に基づく評価と、データ等による成果達成の立証が求められる。評価におけるインパクトは財政削減を伴うものに限定されており、SROI等の広範囲の社会的価値の測定は海外のSIBでは行われていない。SIB開始当初は直接的なインパクトのみを評価していたが、将来のインパクトにつながるアウトカム・アウトプット指標を設定する事例も現れてきている。

●インパクト評価は、アウトカムの絶対値ではなく、コントロールグループ（プロジェクト未実施の場合のデータ等）との比較により、相対的にアウトカムが改善できれば目標が達成されたと判断する。

<海外の事例>

●英国ピーターバラ刑務所の事例は、これまで更生プログラムを受けていなかった短期受刑者に新たにサービスを実施する点が注目をあびた。プログラムを受けた出所者の再犯率を全国平均値と比較して評価し、目標達成により削減される再有罪判決コスト（警察・裁判等）などを積み上げて財政削減額を計算。

●英国グレーターロンドンの路上生活者支援の事例では、対象者から抽出した416名（＝コホート）にサービスを提供。①コホートから卒業した人の数＝路上生活者減少数、②長期居住者の増加、の2種のアウトカムと、就労等の4種のアウトプット指標を組み合わせることで評価指標を設定。プロジェクト未実施の場合にかかる路上生活者への支援コストを財政削減額として見積もる。

●英国エセックスの事例では、プログラム終了者の施設入所日数の減少を過去データと比較してインパクトを測定。行政の従来プログラムと民間によるSIBの実施に係る費用を比較して財政削減額を算出。

●英国全土で実施の養子縁組事例では、プログラムへの登録、縁組成立の2つのアウトプットを設定し各々に支払金額を定めるとともに、アウトカムを縁組成立から1年後、2年後の2段階で測定。

●米国ニューヨーク・ライカーズ刑務所の事例にはゴールドマンサックス（GS）が出資しており、支払いを8段階に細かく設定してリターンを厳格に測定したが、目標達成されず2015年に中止。

●英国ニューカッスルの事例では、事前にコホートを構成せず、比較的貧しい西部地区を対象に長期疾患患者の生活改善プログラムを提供。プログラムへの登録、参加の2種のアウトプットと、数年後の2次医療費削減額をコントロールグループ（東部地区）と比較する2段階の指標を設定。財政削減効果が未実証のプログラムについて、将来的なコスト削減額を試算して財政削減効果としている。

<インパクト評価の課題>

●コホート、コントロールグループ、アウトカム・アウトプット指標の設定の有無と手法の検討が必要。特に指標は細かく設定すれば支払が複雑になる。英国で最も課題となるのはプロバイダーの立証データ作成能力の有無。また、成果測定に数年単位の時間を要するため支払が遅くなる点をどう考えるか。

- 財政削減効果はあくまでも計算上の数値なので、キャッシュインフローを伴うとは限らない。また、効果の帰属先が実施主体と一致しない場合も多く、厳密に効果測定すると複雑なスキームになる。

[意見交換]

(大阪府)

- グレーターロンドンの事例が本研究会の検討内容に近い。**SIB**では評価指標設定が肝になると思うが、最終的な財政削減には結びつかないアウトプットを設定するということは、**SROI**のような考え方が海外の事例にも導入されているのか。また、本件の効果の帰属先は実施主体と一致しているのか。

(委員)

- アウトプットは、アウトカムに至る前段階のステップとして必要な項目を設定するもので**SROI**とは異なる。本件では**88**万ポンドの投資に対して、グレーターロンドンのみで**500**万ポンドの財政削減効果が発生しうると見積もっている。

(大阪府)

- プロバイダーにはプログラムに対する実績が必要か。また、成果の評価スキルが求められるとあるが、日本では、自ら成果を評価・立証するプロバイダーは存在するのか。なかなか見つけるのが難しいように思う。さらに、プロバイダーによる立証と評価機関による評価の違いは何か。

(委員)

- 財政削減効果は**SIB**スキームを作成する段階で厳格に設定するため、プロバイダーは「どんな成果を出せるか」を事前に提示する必要がある、一定の能力と実績が求められる。評価の際には、プロバイダーが成果に関するデータを提出し、評価機関や行政はデータが目標達成しているかを検証する。
- 海外ではプロバイダーや投資家、中間支援組織が参画する**SPV (Special Purpose Vehicle)**を設置する事例があり、その場合、**SPV**が事業全体の運営や、データの収集、検証、行政への報告を行う。また、評価機関として大学等がデータの検証・評価を行う場合もある。

(大阪府)

- 大学は、**SPV**に参画するのではなく、評価機関たる第三者の立場として、データ作成等を行うということか。

(委員)

- 評価機関は独立した組織であり、**SPV**に対してコミュニケーションやアドバイスをを行う。

(委員)

- 日本の福祉分野においては、財政削減効果が事業主体と異なる機関に帰属する場合が少なくないが、英国・日本の先行事例で工夫している点はあるのか。

(委員)

- 絶対的な解決策はなく、関係者の合意形成ができれば**SIB**としては成り立つので、海外においても試行錯誤しているところ。英国では公共調達の仕事として財政削減効果の帰属先を厳密にみられるが、日本ではその部分がルール化されておらず、それによって**SIB**がやりやすいのか、やりにくくなるのかは一概に判断できず、これからの検討課題になる。

(大阪府)

- 大阪府では生活困窮者支援の一環としてホームレス支援も実施。グレーターロンドンの事例では、従来のホームレス支援にかかる行政負担に対する問題意識が契機となって**SIB**の活用に至ったのか。

(委員)

- 社会企業的なホームレス支援団体が複数あり、行政も一部業務を委託している。支援団体間の共有データベースがあり、**SIB**設計の際にも活用しているので詳細なサービス設計やコスト削減額の試算ができる。

(委員)

- 出資者の存在は **SIB** の大きな課題。ライカーズ刑務所の事例では **GS** が出資しており興味深い。

(委員)

- 本件は少年犯罪者の更生プログラム実施に対して **GS** がまず **3** 年分の事業費を投資し、**3** 年後の検証で成果が上がれば投資を継続するというもの。導入されたプログラムは他地域で成果を上げた実績があったが、本件では目標水準に達せず中止された。**GS** は計 **720** 万ドルを投資したが、ブルームバーグ財団が **600** 万ドル分の支払保証を行っており、**GS** の実質的な損失は **120** 万ドル。

(委員)

- エセックスの事例は、**SIB** を活用して新しいプログラムの効果を試したいという趣旨か。

(委員)

- 予防的プログラムを実施したいとの意向があり、民間が開発した **MST** (マルチシステムミックセラピー) という手法を、**SIB** を用いることによって新たに導入した事例である。

(2) オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業について (菊池委員)

- 「大阪しあわせネットワーク (オール大阪の社会福祉法人による社会貢献事業)」とは、老人施設部会による生活困窮者レスキュー事業 (平成 **16** 年度～) や保育部会によるスマイルサポーター事業 (平成 **19** 年度～、大阪府認定は平成 **21** 年度～) といった独自の取組みについて、平成 **27** 年度から全ての種別部会に規模を拡大して、オール大阪で取り組んでいくもの。事業の柱は「生活困窮者レスキュー事業」、「社会福祉法人 (施設) の強みを活かした様々な地域貢献事業」、「社会貢献基金 (特別部会費)」の **3** つ。
- 「生活困窮者レスキュー事業」は各社会福祉法人に配置された施設 **CSW** と大阪府社会福祉協議会に配置された社会貢献支援員が連携し、ワンストップ、アウトリーチによる総合生活相談と緊急時の現物給付による援助を行うものであり、平成 **16** 年度～**26** 年度までの実績として、総合生活相談が **35,000** 件、現物給付による経済援助が **5,821** 世帯、地域住民からの寄付物品による物品支援が **3,000** 件以上となっている。
- 要援護者の情報をキャッチしたら、訪問により状況を把握して既存の制度適用の可能性や経済的援助の必要性を検討・支援するもので、最終的に適切な関係機関につなぐまでの緊急的な支援。近年の特徴として、事業開始当初は **60** 代以上からの相談が全体の **7** 割を占めていたが、最近は **30-50** 代の相談が約 **6** 割と相談者の年代構成が大きく変化。相談の紹介経路は行政が **5** 割、市区町村社協が **2** 割で、この **2** 者で全体の **7** 割を占める。
- 「社会福祉法人 (施設) の強みを活かした様々な地域貢献事業」では各施設の機能や特徴を生かした支援として、保育園でのスマイルサポーターによる相談対応、家計相談支援、子どもの学習支援、就労支援、中間的就労受け入れ等、制度の枠の外でできる取組みを行っている。
- スマイルサポーター事業は、育児相談の身近な窓口へのニーズに応える形で開始した電話相談が、各園での育児相談員による相談事業へ発展したものの。相談内容は保育・子育てに関するものが主だが、**1** 割程度はその他分野に関する相談も寄せられる。保育園は朝夕に保護者が出入りする施設であるため、地域の情報が入りやすい。
- 就労支援、中間的就労は、生活困窮者レスキュー事業で危機を脱した後の支援策として、各人の事情に応じた働き方を提供するとともに、段階的に一般就労をめざすもの。なお、大阪における認定就労訓練事業所の **8** 割は社会福祉法人。

- 「社会貢献基金（特別部会費）の拠出」は、今年度より老人施設部会以外の種別部会についても拠出金の協力を拡大。各部会の自主性に委ね、合意がなされた額にて拠出してもらっているため、部会により金額等は異なる。法人全体の拠出率 72%は、平成 16 年度から 11 年間取り組んできた、歴史ある老人部会の拠出率が約 8 割であることを考えれば、初年度としては高い率ではないかと考える。
- 「大阪がめざす地域貢献委員会（社会福祉施設連絡会）」では、社会福祉法人と市町村社協の連携を促進するとともに、同じ地域にある施設や団体が事業種別を超えて連携することで、地域におけるネットワークの充実を図るために設置。

[意見交換]

（大阪府）

- 生活保護につながりまでの緊急的な対応や中間的就労の受け入れでは社会福祉法人に多大な支援をいただいている。これまでの取組み経験から、就労支援に際しての反省や改善、提案等を伺いたい。

（委員）

- 介護分野の業務は簡易な作業から専門的なものまで様々であり、簡易な部分等については、中間的就労を受け入れやすい分野ではないか。就労支援で受け入れる人材を施設の職員としてカウントできれば雇用につなげやすいが、現状、各施設は既定の配置人員にプラスアルファする形で受け入れを行っている。各施設の人件費・配置人数が限られる中、その枠組みの中で対応できる仕組みでないといけない。

（委員）

- 大阪しあわせネットワークの事業費財源はすべて基金なのか。

（委員）

- 生活困窮者レスキュー事業については、拠出金を活用しているが、中間的就労の受け入れは各施設の独自財源で取り組んでいる。

（3）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

（大阪府より、資料 3 について説明）

[意見交換]

（委員）

- 将来的に生活保護を受ける可能性のある人にプログラムを実施することで生活保護を回避でき、かつ、行政コストも削減できるという予防的効果も「行政コスト削減」に含めるとすれば、生活困窮者の中で予防的な成果が見込める人をターゲットにしていく必要がある。海外の事例でも、将来的に行政サービスを回避できる可能性とサービスの必要経費を掛け合わせて財政削減額を見積もることがある。

（委員）

- 生活保護に陥らないよう未然に防止することが大切。福祉の世界では「予防」の概念が薄いだが、防止策の検討は今後大きな社会的課題になる。生活困窮者レスキュー事業では緊急避難的な対応を行うが、必ずしも生活保護につながりだけでなく、利用せずにすむ人もいる。また、短期間の生活保護受給で自立に結びついた例もあり、先んじて必要な対応を行い、生活保護に「陥らせない」視点が必要。

（大阪府）

- 生活困窮者へのプログラム提供により生活保護を回避できた場合の財政削減効果をどう算出するかについて、将来的な削減額の計算手法として確立したものは海外の事例であるのか。

(委員)

- 英国でも確立したものはなく、説得できる根拠を工夫して積み上げている。ニューカッスルの例では既存の研究成果に基づいて、長期患者の行動改善が医療費削減につながるというロジックを構築しているが、現時点でその仮説が明確に立証されているわけではない。仮説を立てて、本当に財政削減が実現できたかどうか検証するのも **SIB** の手法の一つである。

(大阪府)

- 海外の事例でも本件にそのまま適応できる事例がないということであれば、新たなロジックを構築するなど、仮説を立てて **SIB** の活用可能性を検証すればよい。

(委員)

- SIB** はアウトカムが達成できるものだけを扱うのではなく、新たな取組みの検証もできる仕組み。まず低リスクのパイロット事業として実施し、その結果を検証して改善につなげていくこともできる。

(委員)

- 生活保護受給者の平均的な受給期間はどのくらいか。一旦陥ると抜け出せないと聞かすが、それならば生活保護に至らない予防が必要。コスト削減効果を将来的に生活保護受給にかかる費用で積算すると、膨大な額になるのではないか。

(大阪府)

- 平均的な受給額の積算は可能だが、対象者のうち、生活保護を回避できる人の割合を算出するのが難しい。また、福祉分野では、コントロールグループとして、あえて支援を行わない集団を設定することへの抵抗感があるが、集団を分けて比較することは必須か。

(委員)

- 海外でも全国データや平均データと比較する事例はあり、コントロールグループ設定は必須ではない。

(委員)

- 生活困窮者の中で、生活保護を受けざるをえない人が占める割合を見積もることはできるのか。

(大阪府)

- 被保護世帯でみると、全被保護世帯数のうち、稼働年齢層と考えられる「その他世帯」の割合は平成 27 年 4 月時点で 17%。リーマンショック以降大きく増加し、平成 19 年度に 11 万世帯だったものが、平成 27 年 4 月で 27 万世帯に倍増している。

(大阪府)

- 生活保護受給者の就労支援はこれまでも行っており、平成 27 年度からは必須となったが、なかなか就労に結びついていない。

(委員)

- 生活保護を回避できる可能性のある生活困窮者や、今後自立できる可能性のある生活保護受給者をあらかじめ特定して **SIB** の対象者とする場合、事前に名簿を作成することは可能か。

(大阪府)

- 生活保護受給者は可能。生活困窮者は新しい概念のため統計等はないが、自立相談支援機関の窓口相談に来る人であれば把握することはできる。

(委員)

- 対象者を事前に名簿で特定して、プログラムへの参加希望を募っておいた方が後々評価もしやすい。

(大阪府)

- 郡部 9 町村における今年 4-9 月の相談数約 100 人のうち、就労準備に関する相談は 2 割程度。対象者の把握はできているが母数が少ない。次年度以降、どの程度増えるかは現状わからない。

(大阪府)

- **SIB** において事業規模の大小は成否に影響するか。

(委員)

- 海外では億単位の事業でないとコスト的に合わないと考えられているが、日本では数千万円規模でスタートしている。日本では純粋な財政削減額だけでは厳しいので、成果を広くとらえる等の考慮が必要かもしれない。コホートを設定する場合、そこから卒業した人数（プログラム実施によって改善した人数）と1人当たり削減コストを掛け合わせることで削減額を計算できるので評価がしやすい。

(大阪府)

- 生活困窮者の就労については、現状、明確な行政負担があるわけではないので削減コストを算出しにくい。

(委員)

- 今後かかるであろうコストも含める等、幅広に見積もることは可能。一旦、生活保護に陥った場合に支払う経費や、母集団の中から生活保護に陥る確率の期待値を出して計算することもある。

(大阪府)

- 郡部のみで実施する場合、対象人数は少なくなるが、まずは、モデル的に実施し、その結果を踏まえて、実施自治体を拡大するとともに、分野も広げていくことを想定している。

(委員)

- 事業規模を検討する際、サービスプロバイダーがプログラム提供できるキャパシティの考慮が必要。

(委員)

- いきなり本格的な **SIB** として始めるのではなく、今回は **F/S**（実行可能性調査）として実施し、検証した結果を今後活かすのがよいのでは。

- ピーターバラ刑務所の事例では複数のサービスプロバイダーが **JV** を組んでサービス提供したが、コーディネーターが大変だったという課題がある。一方、**JV** では一団体ではできなかったことに取り組める可能性がある。

(大阪府)

- モデル実施はまさに **F/S** に相当。対象者の状況に応じた就労支援を一気通貫で支援できる団体を探すことはなかなか難しい可能性もあるので、それぞれの得意分野を持ち寄った **JV** も検討している。

(委員)

- 中間支援組織があれば複数のサービスプロバイダーをコーディネートする役割を期待できるが、現状、日本で探すのは難しいかもしれない。

(委員)

- 中間支援組織を介入させることが、**SIB** の取引コストを高くする要因になっていると批判される場合もあり、行政がその機能を果たすこともあり得るかもしれない。また海外でも、評価機関にコストをかけて第三者的な評価を行う方式は多くない。評価機関はプロジェクトの成功・失敗を判断するのではなく、成果データの信ぴょう性の確認や関係機関の合意形成へのアドバイスを行う等、**SIB** に緩やかに関わる場合が多い印象。

(大阪府)

- そうであれば、日本の各大学等でも十分に対応可能ということか。外部評価である評価機関の役割はもう少し **SIB** の信頼性を担保する重要な役割を担っていると思っていたが。

(委員)

- イギリスやアメリカでも、大学等が評価機関として **SIB** と関わりながらノウハウを蓄積していくことが取り組まれている。

(委員)

- 7ページ「⑥事業実施期間」に「1年単位で事業見直しを行う」という記述があるが、一貫通貫の支援を1年で完了するのは難しいのではないかと。パイロット事業では例えば、1ページに記述がある「Step2」「Step3」等、一部を切り出して実施してはどうか。

(大阪府)

- 1年で完了できるよう、ターゲットを絞り、小規模で実施する予定。また、一部だけ切り出して実施した場合、そのStepに相当する対象者を抽出することは難しく、規模もより一層少なくなる可能性が高い。
- さらに、同じ支援を長く続けることが適切かどうかは判断が分かれるところであり、例えば、Step1の「就労準備支援事業」は最長半年の有期支援。仮に1つのステップを切り出して実施したとしても、1年ごとに見直すことが必要。期間については行政の会計上の都合もあり1年としているが、今後、具体的なスキームを詰めていく中で検討は必要。

(大阪府)

- 生活困窮者の就労支援における一番の課題は、1ページに記述のあるStep5の「職業的自立（一般就労）」。
- 現在、中間的就労の場の提供が進む一方であるが、そこに相当する対象者がなかなか手を挙げてこない実態がある。そんな中、「職業的自立（一般就労）」という出口を何らかの形で示すことが解決に向けた起爆剤になりうるのではないかと。既存の労働行政は、職業安定（ハローワーク）に注力。その役割分担からもSIB活用の重点はStep5に置いており、一貫通貫の支援から一部を切り取るならStep5を切り取りたい。

(委員)

- SIB導入のメリットのひとつに、まず最終的なアウトカムを設定し、そこに至るロジックを立てて、その前段階としてアウトプットを設定することで、最終的な目的に向けてどのように事業を進めるかの道筋が見えやすくなり、サービスプロバイダーのマネジメントに変化があることが言われている。
- SIB契約期間中はスキームの変更はできないが、事業終了後に結果を検証して、次に向けた見直しや改善を行っていくことができる。

(委員)

- 検証に出資する投資家がいるくらい、海外では社会的理解が進んでいるということか。

(委員)

- ここでいう検証や評価は必ずしも特別に実施されるものではなく、プロジェクトを進める中で出てくる課題について、行政、サービスプロバイダー、中間支援組織等の関係機関が日常的なコミュニケーションの中で改善策を検討することも含まれている。投資家がビジネス的な視点から意見を言うことで非営利のプロバイダーに新たな気づきが生まれることもある。SIBを導入することにより、日常の事業マネジメントの一環として関係者間のコミュニケーションが行われるようになることも聞いた。

(委員)

- では、ここで「①対象者(ターゲット)」に対する考え方を整理したいと思うがどうか。

(委員)

- モデル事業では、まずは対象者を「生活困窮者」に限定し、事前の予防措置により生活保護転落を阻止できる可能性のある層に焦点を当ててはどうか。本格実施する際には、生活保護受給者のうち脱却の可能性のある1割の層（その他世帯）も対象に加えるというように段階的に進めればよいのでは。

(委員)

- 生活困窮者の支援窓口で就労相談に来た人を対象とすれば、事業参加への合意形成もできており、次のステップに進みやすいのでモデル事業としては適当ではないか。

(委員)

- 対象者が小規模でも、彼らが生活保護に陥った場合の費用を将来的な行政コスト削減ととらえれば、その効果は大きい。

(大阪府)

- サービスプロバイダーの立場として、ある程度の事業規模が必要なのであれば、大阪の郡部は3か所に点在しているので、それぞれの母数は更に少なくなる。郡部3エリアに加えて、隣接自治体も巻き込む形での実施を検討する方が現実的か。
- サービスプロバイダーにとって、複数団体が連携して事業実施にあたることは大変なのか。

(委員)

- NPOやNGOの世界では短期間での実施に加え、お互いをよく知らない団体間の連携は特に大変。「大阪しあわせネットワーク」のようにベースとなる体制等が整備されていれば、めざす目標に向かって一致団結して突き進めるかもしれない。

(委員)

- 社会福祉法人でも部会間や同じ種別部会内でも温度差があり、考え方も各々異なるので、なかなか難しいのが実情。