

横浜市ソーシャル・インパクト・ボンド
(S I B) の導入可能性・調査研究

【報告書】

平成28年3月

横浜市 政策局 共創推進課

<目次>

I はじめに

1. 調査の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
2. 調査概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
3. ソーシャル・インパクト・ボンドとは何か・・・・・・・・ 4
4. 金融の仕組みを活用した成果連動報酬契約としての SIB・・・・ 7

II 英国と米国における S I B 事例と教訓

1. 英国と米国での S I B 事例一覧・・・・・・・・・・・・ 11
2. 英国の事例—T & T イノベーション・プログラム・・・・ 15
3. 米国の事例ハーバード・ケネディースクール ガバメント・
パフォーマンスラボ・・・・・・・・・・・・ 18

III 国内事例の検証

1. 国内事例の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 22
2. 尼崎市の事例・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27
3. 国内事例の考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29

IV 法的課題

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30
2. 全体のスキームの構造について・・・・・・・・・・・・ 30
3. 投資家からの資金調達に関する論点—匿名組合契約・・・・ 30
4. SPC の法人形態—合同会社・・・・・・・・・・・・ 31
5. 地方自治法上の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 32
6. 契約上の論点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
7. 支出に関する論点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 34
8. 評価に関する論点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35

V スキーム提案

1. S I B 導入が期待される事業分野・事業内容・・・・ 36
2. S I B 実施における各関係団体からの情報収集・・・・ 39

VI S I B スキームモデルの構築・・・・・・・・・・・・ 41

1. S I B の構造とステークホルダー・・・・・・・・・・・・ 41
2. 契約形態と支払モデル・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 42
3. アウトカム指標設定とインパクト評価・・・・・・・・ 42
4. パフォーマンス・マネジメント・・・・・・・・・・・・ 45

VII S I B 導入の政策的意義と検討すべき課題・・・・・・・・ 46

参考編・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47

1. 国内事例の認知状況
2. 「子どもの貧困」問題に関する早期予防・介入の必要性

I はじめに

1. 調査の目的

横浜市では、少子高齢化や公共施設の老朽化などの様々な社会問題に直面している中、限られた行政の資産を有効活用していく視点から、民間との公民連携が必須のものとなっている

また、多様化する行政課題への対応のためにも、既存のシステムに捉われない新たな公民連携の仕組みや手法を早急に検討・導入することが急務となっている。

そこで、新たな公民連携の仕組みとして、社会的課題の解決に向けて投資家から資金を集め、その資金を原資とした公的サービスを民間が主体となって行うと共に成果主義に基づいて自治体が支出の義務を負う、海外で行われている財務調達スキーム、ソーシャル・インパクト・ボンド（S I B）について調査・研究を行う事を目的とする。

2. 調査概要

本調査は、S I Bにおける国外、国内の事例収集、検証を行った上で、S I Bを導入するうえでの法的課題の検討、及び導入が期待される事業分野、事業内容の提案を行う。

さらに、仮想事案（パイロット事業）を設定し、S I Bの構造とステークホルダー、契約形態と支払モデル、及びアウトカム指標設定とインパクト評価等について検証し、調査結果を取りまとめるものとする。

3. ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）とは何か

（1）公共サービス・イノベーションとしての SIB

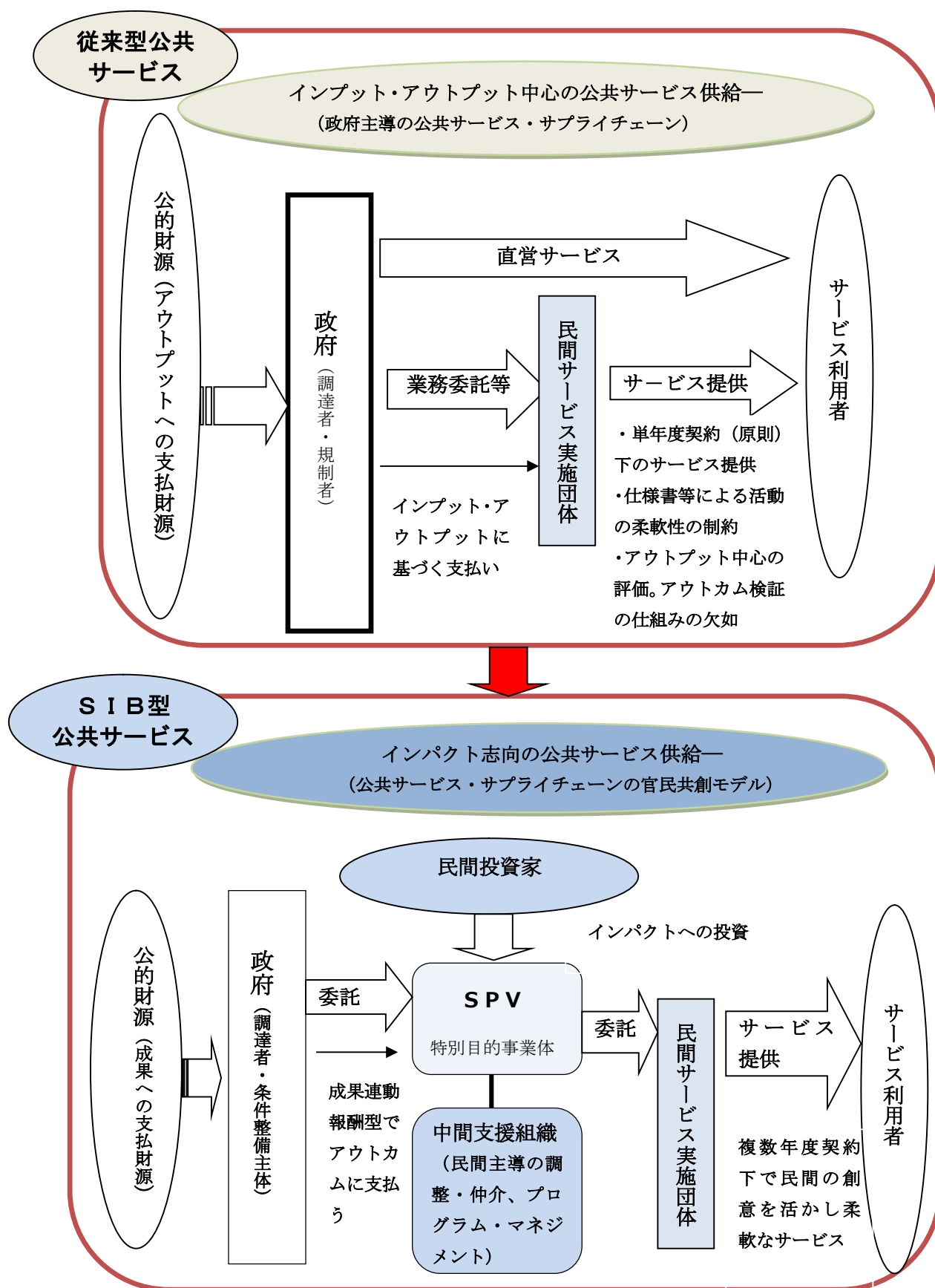
SIB は社会的アウトカム（成果）を向上させるような予防的活動に対する資金調達の拡大をねらいに設計された公共セクターと民間との契約である。SIB では、投資資金は、介入サービスに対し前払いで資金を提供する民間の投資家から調達される。SIB のプログラムが社会的アウトカムの向上に成功すれば、政府にとっては財政節約につながり、広く社会の便益となる。

SIB 契約の一環として、政府は、財政コストが削減されるほどの成果目標が達成されれば、投資家に対して、その節約分の一定割合を支払うことを約束する。しかし、アウトカムが改善されなければ投資家は基本的にその投資分を失うことになる。すなわち、政府は、民間にもノウハウのみならず、コスト・リスクを共有してもらうことで、予防的に介入すれば社会課題改善の効果が大きく期待できる事業分野に、制度・財政的制約を超えて戦略的に取り組むことができる。そして、そうしたパイロット事業を政府の支出をほぼ伴わず、民間資金の活用によって立ち上げることができ、その事業を通じて、共有された成果指標の達成が検証されれば投資家に対して成果（アウトカム）に連動した支払を行うという官民連携スキームである。単に財政コスト削減だけが目的ではなく、官民連携で政策効果を検証し実現していくスキームということができる。

図表 1 で示した通り、従来の公共サービス供給には、政府による直営サービスと民間への業務委託という手法がある。公共サービスの民間開放による官民連携としては、この他、公の施設の管理を民間主体に委任する指定管理者制度や、民間資本を活用して公共施設の建設・運営を行う PFI 等のスキームがある。しかし、これらはハード施設の運営が中心である。最も典型的な業務委託型の公共サービスと SIB 型の公共サービス契約とを比較すると、後者では、公共サービスのサプライチェーンにおける行政の守備範囲が縮小する一方、民間の担う範囲が、サービス財源の調達からサービス実施、関係機関の調整仲介やプログラム・マネジメントに至るまで、大きく拡大するのが特徴である。また、NPO 等サービス実施団体にとっても、定量化・数値化された成果目標の達成が求められるとはいえ、委託契約に比べ契約期間が長く、柔軟なサービス提供が可能という利点がある。

SIB にはある意味、公共サービスのイノベーションを興す可能性がある。すなわち、公共サービスの財源は基本的に税金であるが、その税金は家計や企業という民間主体から支出されたものである。納税者は多くの場合、家計等から支出される税金が、何に対して、そして、どの程度、効率的・効果的に使用されているのかを知ることができないし、強い関心も示さない。両者（納税者と政府）の間には、大きな「情報の非対称性」（情報格差）が存在する。そのため、モニタリングが有効に働かない場合、効果も定かでない事業に対して莫大な公金が投入され続けるという弊害を生じさせることになる。しかし、投資（金融）の仕組みを活用した SIB 事業の場合、投資家は個人であれ、法人であれ、自らが投資した事業に強い関心をもち、透明性や効果を期待することになる。すなわち、投資家にとって、投資効果が「見える化」され、社会にとっては、投資サイドの評価・モニタリングが入ることで、政策効果がより透明化される意義がある。すなわち、SIB においては、民間からの投資資金がプログラムの運営費用に充当されるが、政府はまったく支払いをしないのではない。政府は、SIB 事業の成果に応じて、通常、SPV を通じて投資家への償還と約定されたリターンの支払いを実施する。そこで公金が支出される。公金の支出ができる限り抑制される一方、革新的なサービスが提供され、その費用対効果もより「見える化」されるという意味で、社会にとっての便益も大きいのである。

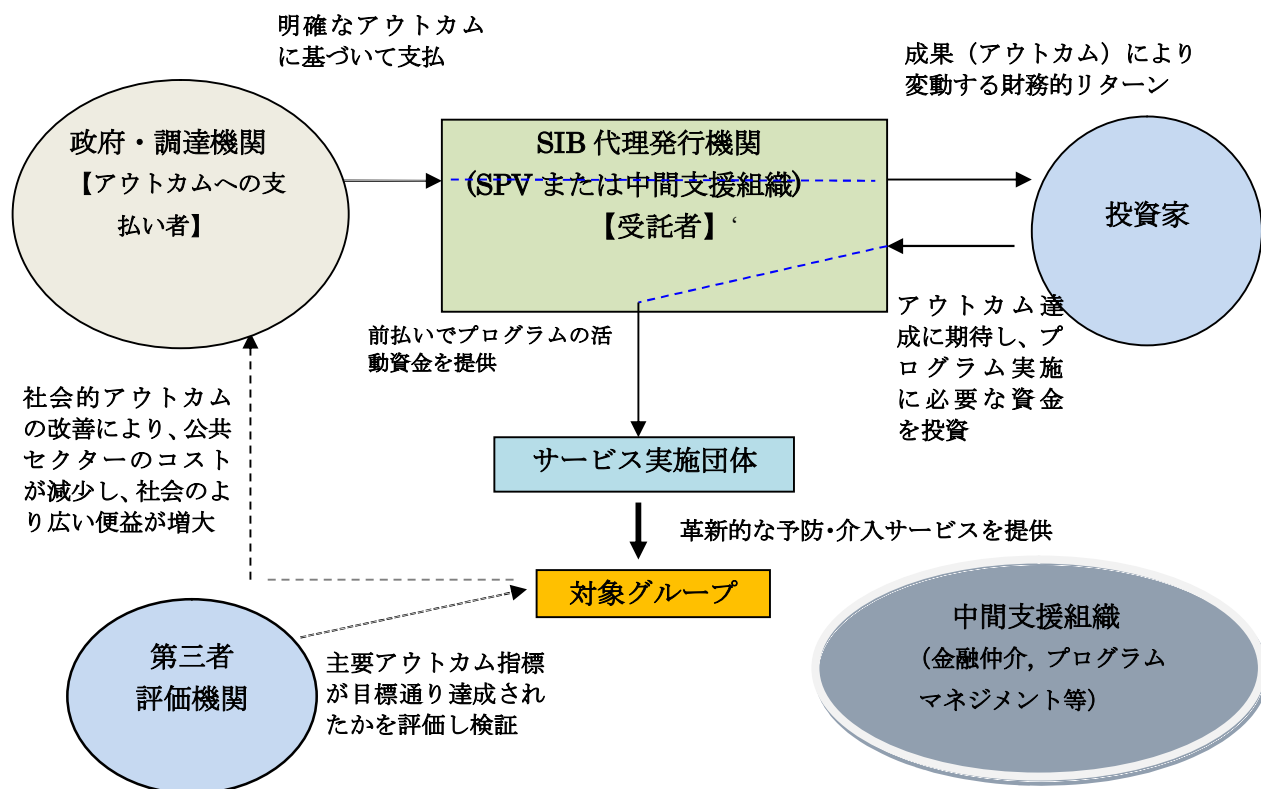
図表 1 : S I Bを通じてインパクト志向の公共サービス供給へのシフトー「民間」が担う領域の拡大



(2) SIBスキームの構造

SIBの代表的なスキーム図は、図表2の通りである。SIBにかかわる主要なステークホルダー（関係団体）は、典型的には、政府（調達機関、アウトカムへの支払者）、投資家、サービス実施団体であるが、中間支援組織が複雑なステークホルダー関係の調整・仲介役として関与する場合も多い。これらの4者に加え、多くの場合、独立した第三評価者機関に依頼して、支払いの根拠となるアウトカム指標の達成水準を検証する場合も多い。また海外ではSPVを設置するパターンと設置しないパターンもあり、構造は多様化の傾向にある。

図表2：SIBのスキーム図（典型例）



4. 金融の仕組みを活用した成果連動報酬契約（PbR）としての SIB

（１）成果連動報酬契約（PbR）としての SIB

SIB は、インパクト投資¹と成果連動報酬契約（いわゆる PbR（Payment by Results））の仕組みを組み合わせた官民連携スキームである。単に契約で定められた事業の実施という「アウトプット」に対して公的財源を支出するのではなく、「インパクト」（当該事業によって純粋に生じた「変化＝アウトカム」）に対して支出するというユニークな仕組みである。委託であれ、SIB であれ、公共サービスの調達や供給に対する最終責任を負うのは、政府であることに変わりない。しかし、SIB 事業の場合、政府の役割は従来の規制者から、条件整備主体（enabler）へと大きく変化する。事実、英国など、SIB 導入が活発な国々では、政府は SIB という仕組みを導入することを通じて、民間の資金・能力を活用し、公共サービス供給のありかたをインパクト志向に変革し、より高い政策効果の実現を期待している。

（２）SIB のステークホルダー（関係機関）の役割

SIB のサプライチェーンを担う主要なステークホルダー（SIB の関係機関：政府、投資家、サービス実施団体、中間支援組織、第三者評価機関等）について、それらの役割を海外事例や先行研究をもとに整理すると、図表 3 の通りである。多様なステークホルダーが参画することで、契約の履行のモニタリングや、プログラム全体としてパフォーマンスを向上させていくための調整やマネジメントを担う能力が、各主体に求められている。多様な主体間の交渉・調整等のための「見えざるコスト」（取引コスト）も発生する。共通の目的やアウトカム指標等を共有しつつ、そして取引コストが過大となるのを抑制しつつ、インパクトを実現していくためのコミュニケーション、データ管理やパフォーマンス・マネジメントを適切に遂行していくためには、中間支援組織の役割がきわめて重要となる。国・地方公共団体等、政府には、SIB の導入にあたって、政策効果や租税効果の観点、既存の制度・サービスとの整合性・補完性の観点、そして実現可能性の観点から、介入手法、アウトカム指標や評価手法、プログラムを担う民間チームの連携能力や実施能力の適切性を判断する能力が求められる。

¹ インパクト投資（impact investment）とは、「金銭的リターンに加えて、社会的・環境的インパクトを生み出すことを意図して、企業や団体、ファンドに対してなされる投資」を意味する（GIIN のウェブサイト参照 <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/home/index.html>）

図表 3 : SIB のステークホルダーの役割

政府 （中央政府、地方公共団体）	
SIB を導入する価値があるか否かを判断の上、中間支援組織または SPV との間で契約を締結。アウトカム計測手法や支払方式について取引関係者との間で合意の上、アウトカム指標が達成された場合、アウトカムへの支払いを実施	
投資家 （財団、投資ファンド、投資銀行、商業銀行、信託、個人、地方公共団体、非営利組織など）	優先投資家（Senior lender） ＊アウトカム達成時の支払いを優先的に受ける。
	最優先劣後投資家（Subordinate lenders） ＊アウトカム達成時の支払いの優先順位が低い。
革新的なサービスを提供しうるサービス実施団体に対して、契約期間に必要とされる活動資金を前払いで提供する先見性のある法人や個人。	
サービス実施団体 （非営利組織、社会的企業、協同組合等）	
サービス受益者を対象に予防的な介入サービス等を複数年度に渡り提供し、その効果を実証しスケールアップ可能な組織。SPV や中間支援組織との間でサービスを受け負う契約を締結し活動資金の支払いを受ける。第三者評価機関からの評価や、専門家から評価に関する助言を受ける。	
中間支援組織 （非営利組織、商業銀行、投資銀行、営利企業等）	
SIB のステークホルダーに対して仲介サービスを提供する組織で、SIB スキームのコンテンツに関する専門知識、ファイナンス・スキル、プロジェクトマネジメント能力を有する組織。資本の調達、取引（契約）の仲介、SPV の設立、プログラム・マネジメントやパフォーマンス・マネジメントの支援等を実施。これらの機能すべてを担う組織もあれば一部の専門サービスに特化する組織もある。	
第三者評価機関 （評価会社、研究機関、政府機関、大学など）	
客観的な査定が可能なプログラムのアウトカム指標の設定を支援。投資家への支払いが可能かどうかを決定するためのアウトカム達成水準のレビューも行う。	
評価アドバイザー （評価会社、研究機関、政府機関、大学など）	
アセスメント手法に関する専門知識を有し、継続的なアセスメントに基づき、プログラム実施期間中にハンズオンで中間支援組織やサービス実施団体のサービスの改善等を支援	

（３）ステークホルダーにとっての便益

SIB のステークホルダーにとって、SIB 導入によって期待される便益（メリット）は以下の通りである²。

まず**政府（中央政府や地方公共団体等）**にとっては、革新的であるが、失敗のリスクもある予防・介入的プログラムを民間からの投資資金の調達によって開始し実験することができ、プログラムが成功し社会的アウトカムが改善された場合、財政コストの削減等の便益を受けることができる。社会的プログラムの実施にともなう財政リスクも投資家に移転することができ、アウトカム・ベースの契約により、投資家への支払いは成果に応じたものとなり、成果のあがらないサービスへの支払いを抑制することができる。

投資家にとっては、SIB は投資への財務的リターンのみならず、ミッションと関連した投資の機会を提供し、アウトカムが達成できれば、社会貢献ニーズの充足という社会的リターンを受けることができる。すなわち、SIB は投資家に対して、財務的リターンと社会的リターン双方の混合的リターンを提供する。SIB では投資家を構成するのは、財団、投資ファンド、投資銀行、政策的に設立された特殊な社

² 以下の文献を参照。Gustafson-Wright, Gardiner,S and Putcha,V.(2015) *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide*. Washington D.C.: Brookings.

Mckinsey & Company (2012) *From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the US*. US: Mckinsey & Company.

会的投資銀行（BSC 等）、商業銀行、信託、個人投資家、地方公共団体、非営利組織などである。

サービス実施団体にとっては、サービス提供に対して前払いの資金提供を受けることができ、過度な公的な委託・補助金収入依存を脱し、資金源メニューを多様化できる。またアウトカム・ベースで、より長期的な契約のもとで、柔軟なサービス管理が可能となり、革新的なサービスも提供でき、スタッフの雇用の安定性にも効果がある。

市民やサービス利用者にとっては、SIB によって調達された資金が、単にアウトプットではなくアウトカムの達成に対して支払われることで、個人のニーズを反映して、より効果的で柔軟なサービスを享受することができる。納税者としての一般公衆からすれば、効果のある無しに関わらず単に事業実施（output）に対して公費が支払われるという硬直した財政支出サイクルを抑制し、税金が、既存のサービス供給体制と現実のニーズとのギャップを埋めるようなサービスへの支払いに充てられていくことが期待できる。

中間支援組織にとっては、SIB の開発や実施プロセスに必要とされる一連の機能が、中間支援組織に対して新しい市場を提供する。例えば、フィージビリティスタディの実施、デュー・デリジェンスの実施、取引の交渉、SPV の設置、資本調達、パフォーマンスのマネジメントなどである。中間支援組織を SIB スキームのために投資家の出資を得て契約業務やプログラム・マネジメントの役割を担う組織として狭義にとらえる見方もあるが、ここでは中間支援組織をより広義にとらえている。

（４）SPV(また SPC)の設置について

SIB においては、サービス実施団体への委託を行うのは基本的に政府ではなく、SPV（特別目的事業体：Special Purpose Vehicle）などの代理機関や中間支援組織である。SPV とは、簡潔に言えば、新規にプロジェクトのために特別に設立される事業体を意味する。SPV は PFI 等で活用されているが、企業のようなゴーイング・コンサーンではなく、証券化対象資産を取引関係者から移転するためのビークル（Vehicle）であり、取引関係者から独立性を有する法的な「器」に過ぎない。SIB では、SPV は多くの場合、投資家によって所有される。しかし、主要なサービス実施団体が SPV に投資をすることも可能である。SIB に限らず、SPV には、一般に「会社型」（会社法上の特別目的会社、資産流動化法上の特定目的会社）、「組合理」（任意組合、投資事業有限責任組合、有限責任事業組合、匿名組合）、「信託型」などがある（図表 4）。SIB において SPV 設置は必須でないが、設置するケースが多い。

図表 4：日本で利用されている主要な SPV

【会社型】 特別目的会社（SPC）	a. 会社法上の特別目的会社（合同会社、株式会社） b. 特定目的会社（資産の流動化に関する法律に基づく社団）
組合理	任意組合、投資事業有限責任組合、有限責任事業組合、匿名組合
信託	*会社法上の特別目的会社は、匿名組合と組み合わせて用いられる場合が多い。
投資法人	

出所：野坂照光・藤瀬裕司編著『Q&A 証券化 SPV』清文社、2010 年、10 頁。

（５）導入の条件

以下、SIB に関する海外の先行研究³をもとに、導入を可能とする主要な条件を整理した。

①有意義かつ計測可能なアウトカムであること

アウトカムの計測手法（outcome metrics）が、長期的な経済的アウトカムの代理指標を提示できること、あるいは政策課題と結び付けられていること 【例：生活保護費の削減、不登校対策費の削減、健康改善による医療費削減等】

³ Gustafsson-Wright,E., Gardiner,S.and Putcha,V.(2015) *The Potential and Limitations of Impact Bonds*. Washington, D.C. Brookings.pp.4-6.

②アウトカム達成のために合理的な時間軸が設定できること

プログラム期間が、アウトカムを達成という点で合理的に設定されていること。すなわち期間中にアウトカムが達成可能なこと。また計測されたアウトカムが、対象となる個人の将来の人生における長期的な機会の獲得を示唆しうるものであること

③アウトカムが達成できたという証拠が入手可能なこと

アウトカムの達成の成功の証拠が、介入（intervention）に対する評価を通じて提示できること。理想的には、ランダム化比較試験（randomized control trials : RCT）⁴等を用いて、サービスを受けられたグループ（target group）と受けられなかったグループ（control group）との比較ができること。しかしながら、証拠に厳格性が要求される程度は、投資家の欲求や政府側の条件に依存する。

④適切な法的・政治的条件が存在すること

投資家だけでなく政府、地方公共団体等を含む関係機関より支援を受けられる政治的条件があること。特定のサービスへの支援への資金提供が、政策的枠組みや戦略文書の策定によってなされうること。適切な法的条件が存在することで、政府は会計年度（特に単年度）を超えて、アウトカムに対する支払いが可能となる。また投資家に対して契約者保護やSIB投資へのインセンティブを付与するような法的条件の整備は、SIBの取引を促進しうる。

⁴ ランダム化比較試験(RCT)とは、多数の人々を、ある処置を施されるグループ（処置群：treatment group）と、施されないグループ（統制群：control group）に無作為に振り分け、特定期間経過後に両者を比較して、処置の効果を測定する方法である。

Ⅱ. 英国と米国における SIB 事例と教訓

1. 英国と米国の SIB 一覧

(1) 英国の SIB 一覧

英国内閣府によれば、2016 年 2 月現在、**32** の SIB が組成されている。以下（図表 5-1,5-2）は、内閣府のウェブサイトの「SIB マップ」をもとに作成した SIB 一覧である。32 件の SIB すべてが紹介されているわけではなく、現在内閣府サイトで公表されている SIB は **25** 件に限定されている。対象分野は、就労支援、児童養護、ホームレス支援が圧倒的に多い。

図表 5-1：英国 SIB 一覧

SIB の名称	地域	開始時期	介入分野
Peterborough Prison	Peterborough Prison	2010 年 1 月	再犯防止
Innovation Fund 1 - Perthshire & Kinross	Perthshire & Kinross	2012 年 1 月	若年無業（NEETs）
Innovation Fund 1 - Greater Merseyside	Greater Merseyside	2012 年 1-月	若年無業
Innovation Fund 1 - Nottingham	Nottingham	2012-年 1 月	若年無業
Innovation Fund 1 - West Midlands	West Midlands	2012 年 1 月	若年無業
Innovation Fund 1 - Newham/Waltham Forest	Waltham Forrest	2012-年 1-月	若年無業
Innovation Fund 1 - Shoreditch	Shoreditch	2012 年 1 月	若年無業
Innovation Fund 2 - Greater Manchester	Greater Manchester	2012-年 1 月	若年無業
Innovation Fund 2 - London	London	2012-年 1 月	若年無業
Innovation Fund 2 - Thames Valley	Thames Valley	2012 年 1 月	若年無業
Innovation Fund 2 - Wales	Cardiff	2012 年 1 月	若年無業
GLA - Thames Reach	Thames Reach	2012-年 1 月	ホームレス
Essex County Council	Essex County Council	2012 年 1 月	児童養護
It's All About Me Adoption SIB	全国	2014-年 1 月	児童養護（養子縁組）

出所：内閣府 Centre for Social Impact Bonds Social Impact Bonds Map より作成。マップ掲載の SIB のみリスト化（https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/social-impact-bonds-map）

図表 5-2 : 英国 SIB 一覧

SIB の名称:	地域	開始時期	介入分野
Birmingham City Council	Birmingham City Council	2014 年 1 月	児童養護
Manchester City Council	Manchester City Council	2014 年 1 月	児童養護
Fair Chance Fund - Newcastle, Northumberland, South Tyneside, North Tyneside, Gateshead, Durham and Sunderland	Northumberland	2015-年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Kirklees, Calderdale, Wakefield	Wakefield	2015 年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Greenwich, Manchester, Oldham, Rochdale	Oldham	2015-年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Liverpool and Knowsley	Knowsley	2015 年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Leicestershire and Derbyshire	Leicestershire	2015 年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Birmingham, Coventry, Solihull, Walsall and Wyre Forest	Coventry	2015 年 1 月	ホームレス
Fair Chance Fund - Gloucestershire, Tewkesbury, Forest of Dean, Stroud and Cheltenham	Stroud	2015 年 1 月	ホームレス
Newcastle-Gateshead CCG	Newcastle Gateshead	2015 年 1 月	長期健康改善
Worcestershire County Council	Worcestershire County Council	2015 年 1 月	社会的孤立

出所：図表 5-1 と同じ

(2) 中央省庁の SIB 関連ファンド

2012 年から急速に増加しているのは、中央省庁（雇用年金省等）が、SIB 組成を推進するために立ち上げたファンドの影響が大きい（図表 6 参照）。

例えば、SIB 導入当初、SIB スキームを通じて生じる便益が、サービスを実施する地方公共団体より、中央政府のコスト削減便益にむしろ、大きく寄与する可能性、あるいは SIB スキームの便益が、サービスの所管部署のコスト削減便益を超えて、他部署のコスト削減便益にもつながる可能性などが生じていた。すなわち、サービス実施のコスト負担先と便益の帰属先との間でずれが生じていたのである。内閣府のソーシャルアウトカム・ファンドは、こうしたずれによる不公平感を緩和し、公共調達機関における SIB 導入のインセンティブを維持することをねらいとしている。

また、雇用年金省のイノベーション・ファンドなどは、NEET 予防を目的とする SIB ファンドであるが、SIB スキームを政策上の優先課題に活用している点で興味深い。また複数の省庁が共同して組成したファンドもあるが、縦割りを超えて連携することで、より高い政策効果が期待できると考えられる。

図表 6：英国中央政府のファンド一覧

ファンド名称	概要
ライフ・チャンスファンド (Life Chances Fund)	2015 年歳出見直し (spending review) で、政府は 8,000 万ポンドをライフ・チャンスファンドに拠出すると公表。困難を抱える地域における自治体調達の SIB のアウトカムに対して国が上乗せ支給するためのファンド。2016 年から公募開始。
ソーシャルアウトカム・ファンド (SOF) 及びコミッショニング・ベターアウトカム・ファンド(CBO) (Social Outcomes Fund and Commissioning Better Outcomes Fund)	SOF(2,000 万ポンド)と CBO(4,000 万ポンド)は、SIB の開発を支援するために、内閣府とビッグ・ロタリー財団によって設立されたファンドである。これらのファンドからは、複雑な政策領域における SIB スキームのために、そのアウトカム支払いの一定割合 (通常、約 20%) が拠出される。特に、SIB の便益が、SIB の主導役である調達機関 (自治体) 以外に帰属するような政策分野がこれに当たる。
フェアチャンス・ファンド (Fair Chance Fund)	若者のホームレス支援 SIB のために、2014 年 12 月に 1,500 万ポンドの資金を拠出し開始されたファンド。コミュニティ・地方自治省 (DCLG) が 1000 万ポンド、内閣府が 500 万ポンドを支出。安定した居住への移行を支援することにより、教育・訓練機会、継続的な雇用やボランティアの機会の獲得の促進をめざす。
イノベーション・ファンド (Innovation Fund)	14 歳以上の条件不利な状況あるいはそのリスクのある若者を支援するパイロット事業のためのファンド。このファンドのねらいは、予防的事業に焦点をあて、若者の教育や訓練、雇用に再統合するところにある。雇用年金省 (DWP) が、IF を活用し、SIB を競争入札で調達した最初の省庁である。
ユース・エンゲージメント・ファンド (Youth Engagement Fund)	雇用年金省と内閣府が共同で立ち上げた 1600 万ポンドのファンド。14 歳から 17 歳までの条件不利にある若者を支援し、教育や訓練に参加させることをねらいとしている。

出所：Cabinet Office (https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/funding-0)

(2) 米国の SIB 一覧

米国は、世界で英国に次いで、SIB（Pay for Success Bonds）組成が進む国である。とはいえ、英国ほどではなく、2016 年 2 月現在、11 件の SIB が各地で組成されている。英国同様、再犯や児童養護、ホームレス支援が多い（図表 7）。

図表 7：米国の SIB 一覧

SIB の名称	地域	開始日	介入分野
Connecticut Family Stability Project	Connecticut	2016 年 2 月	家族関係の改善、虐待防止
South Carolina Nurse-Family Partnership Project	South Carolina	2016 年 2 月	妊婦と児童の健康（母子健康）
Denver Social Impact Bond Program	Denver, Colorado ,	2016 年 2 月	ホームレス
Project Welcome Home	County of Santa Clara, CA,	2015 年 8 月	ホームレス
Cuyahoga Partnering for Family Success Program	Cuyahoga County, OH,	2014 年 12 月	ホームレス、児童養護
Massachusetts Chronic Homelessness Pay for Success Initiative	MA,	2014 年 12 月	ホームレス
Child-Parent Center Pay for Success Initiative	Chicago, IL	2014 年 10 月	児童の早期教育（就学前教育）
Massachusetts Juvenile Justice Pay for Success Initiative	Boston, Chelsea, and Springfield, MA,	2014 年 1 月	再犯防止、就労支援
New York State Recidivism and Workforce Development Project	New York,	2013 年 12 月	再犯防止、就労支援
Utah High Quality Preschool Program	Salt Lake City, UT	2013 年 6 月	児童の早期教育（就学前教育）
The NYC ABLE Project for, Incarcerated Youth	New York City, NY	2012 年 8 月～ - 2015 年 8 月	再犯防止

出所：Pay for Success Learning Hub のウェブサイトの Pay for Success Projects の一覧より作成

<http://www.payforsuccess.org/provider-toolkit/pfs-projects>

2. 英国の事例：T & T イノベーション・プログラム

(1) 長期失業のリスクのある若者へのユニークな介入手法

英国・マンチェスターの T&T イノベーション・プログラム(Teen & Toddlers Innovation Programme) (以下、T&T SIB) は、2015 年 7 月に、世界的で初めて投資家への支払い可能なアウトカムを達成した SIB の 1 つである。

T&T SIB は、雇用年金省(Department for Work & Pensions: DWP)が公募で実施している「イノベーション・ファンド」に採択された SIB スキームの 1 つで、若者の雇用されうる能力 (employability) の向上を目的に開発されたものである。

T&T SIB のユニークな点は、2つのターゲット・グループを同時に対象とする点にある。主たる対象は、将来若年無業者(NEET)になるリスクのある 14 歳から 16 歳までの若者である。彼らには、教室での訓練だけではなく、18 週間以上に渡り、保育園において、園児 1 人 1 人とペアになって先生 (メンター) 役を担うという就労体験のプログラムが提供される。この保育園内での就労体験プログラムによって、若者たちに対人関係のスキルを習得させ、彼らの自信や責任感を向上させることが期待されている。すなわち、将来の雇用への接続というアウトカムだけでなく、自信向上などの中間的アウトカムの向上も企図した包括的プログラムを提供することで、彼らが就学や健康、そして将来の人生に前向きな選択をすることを支援している。この就労体験プログラムの他、大学進学の際の判定材料ともなる GCSE (中等教育修了一般証書) 試験の成績を向上させるために数学と英語の授業が提供される。

このように、T&T SIB では、雇用されうる能力に関係する複数のアウトカム (行動の改善、出席率の改善、教育上の資格の向上や雇用機会の拡大など) が設定され、体系的なプログラムが提供されている。さらにプログラムは、図表 8 のように 2つのステージに区分され、ステージ 1 とステージ 2 を関連づけるロジックと、それぞれのステージで目標とする指標が明確化されている。

図表 8 : T&T SIB の介入プログラムの概要

	概要	期待される成果
ステージ 1	最大 18 週間の集中的なサポート ・ 保育園でメンター役となり、園児を 1 対 1 で教えるというロールモデルを体験 ・ 保育終了後 1 時間、教室内でプログラムに参加した仲間同士でグループ・ディスカッションと、教える体験で何が学べたかを中心に振り返りを行う。1 対 1 のコーチングも実施	・ 対人スキル ・ 自信 ・ 自尊感情 ・ 自己管理能力 ・ 物事を評価する能力 ・ 社会的スキル
ステージ 2	ステージ 1 を通じて向上した強みやスキルを学校での行動や学業に活かしていくためのサポート 学習面・行動面のインパクト指標として知られる主要領域 (学校生活、人間関係、時間管理、家庭学習、健康、勉強への取り組み) と関連した学習や行動変化の目標を設定しサポート	【学校生活の 5 領域】 ・ 教師との関係 ・ 仲間との関係 ・ 勉学への取り組み ・ 家庭での学習 ・ 情緒健康度と幸福度

出所：T&T のウェブサイト等を参考に公社研作成

(2) T&T SIB のガバナンス構造

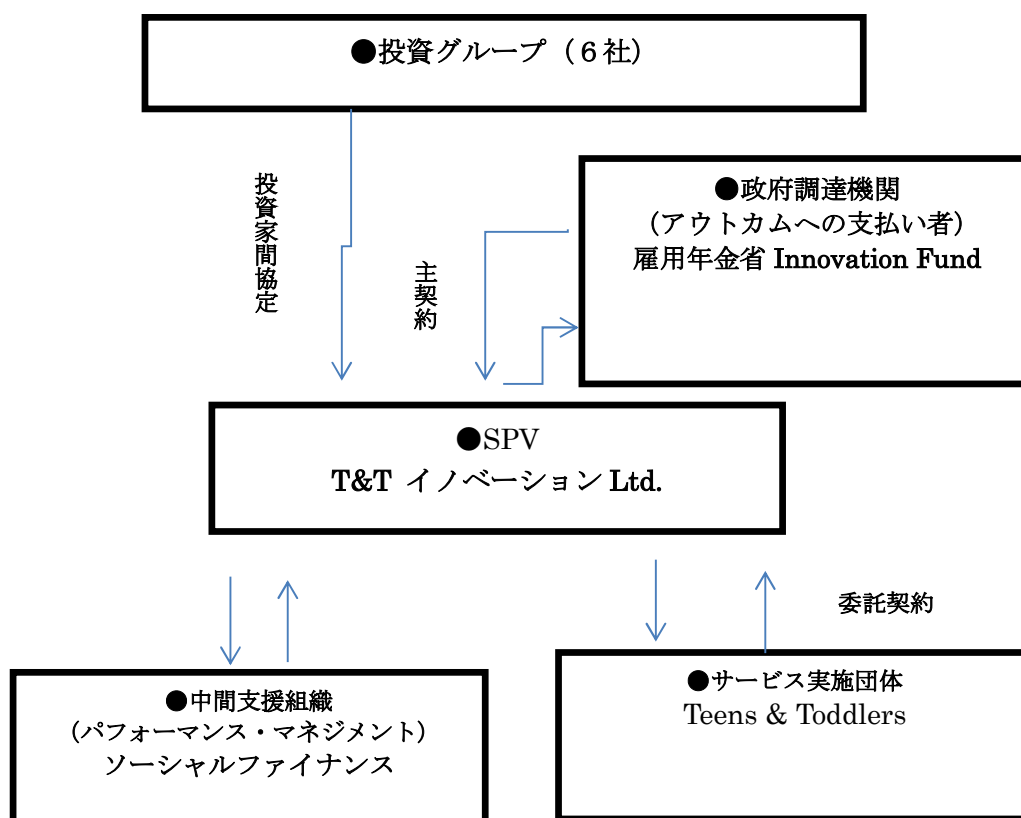
T&T SIB は、雇用年金省のイノベーション・ファンドの公開入札を落札した結果として組成された SIB である。2012 年 12 月から 2015 年 9 月にかけて、グレーター・マンチェスター (Great Manchester) 地域において、14 歳から 16 歳の若者 (1152 人) を対象に実施された。

T&T SIB プログラムに投資しているのは、ブリジズ・ベンチャーズを含め 6 社で、中間支援組織のソーシャルファイナンスが、プログラム・マネジメント等の役割を担っている。

SIB は政府・投資家・NPO・中間支援組織等のステークホルダー間でアウトカム目標を共有し、その

達成状況をモニタリングするプロセスに大きな特徴がある。そこで重要になるのが、期待された成果を上げることができ、データ・マネジメントに対応可能なサービス実施団体の存在である。サービス実施を担う Teen & Toddlers (T&T)は、若者の社会的排除の解消を目的に 2001 年に設立された非営利団体 (charity) で、若者たちに、学校、仕事や生活で成功するためのスキルや資格、自信を習得させる活動を行っている。これまで 7000 人の若者を対象に、25 以上の自治体でサービスを提供している実績のある団体である。T&T は、もともと成果をモニタリングし、エビデンスを可視化することに熱心な組織である。6.0 という SROI (社会的投資収益率)¹⁷⁾が計測されるほど、社会的インパクト志向の高い組織である。T&T SIB のガバナンスの構造は、**図表 9** を参照されたい。

図表 9 : T&T の SIB スキームの仕組み



出所：Social Finance (2014:37)の図を公社研翻訳（一部修正）。

（3）アウトカム計測手法の特徴

英国の場合、義務教育段階から、GCSE に加え、QCF（Qualification and Credit Framework）のように、学習能力や技能向上を標準化され体系化された枠組みで認証する資格制度が存在する。そのため、日本と比べ、学習あるいは技能面の KPI の設定と KPI に基づく実績把握が比較的容易である。実際、雇用年金省のイノベーション・ファンド自体が、**図表 10** のように、支払対象となるアウトカムを明確に定義づけ、アウトカムごとに、サービス実施主体に情報とエビデンスの提供を義務付けている (Department for work & pensions, 2014b)。T&T SIB では、イノベーション・ファンドのガイダンス等に基づき、QCF や GCSE のような標準化された評価システムも活用して、学習アウトカムの達成度がモニタリングされている。

例えば、プログラム終了時の結果でみると、参加者の 54%が、GCSE 試験で、将来の大学入学試験受験に必要とされる「A」から「C」レベルの成績を獲得している。また、75%の参加者が、QCF のエントリーレベル¹⁹⁾の資格を獲得している。このことは、参加者の若者の多くが職業参加の基礎（準備）とな

るスキルを習得し、なおかつ 16 歳の義務教育修了後の高等教育機関（大学）進学可能性を拡大させたことを意味する。確かに、雇用については、プログラム終了時点では将来予測に過ぎない。しかし、将来の雇用可能性の向上というアウトカムは、信頼できる指標に基づき、現時点での職業関連能力と学習成績に関する実績データが把握できれば、ある程度は可能であろう。すなわち、英国では、教育と雇用との接続を戦略的に推進するための QCF のような資格制度が、義務教育レベルから導入されているため、将来の雇用可能性を学習アウトカムと関連づけて実績データで把握することとが可能なのである。

図表 10：イノベーション・ファンドの「アウトカム」一覧

アウトカムの特徴と定義	必要とされる情報
最低連続 13 週（休校日を除く）の期間において認められた学校や教育に関する態度の改善。 若者は学校での出席状況と行動において持続的な改善を示していなければならない。この改善状況は教師によって証明されなければならない。	- 参加者の氏名と出生日 - 参加者がサービスの利用を開始した年齢 - 下記の情報を証明する人物の氏名、職業、連絡先 - 行動の改善が達成できたこと - 改善期間が明らかに最低 13 週の期間を満たしていること
恒常的な不登校（persistent truancy）が、最低連続 13 週の期間なくなったこと	- 参加者の氏名と出生日 - 参加者がサービスの利用を開始した年齢 - 下記の情報を証明する人物の氏名、職業、連絡先 - 行動の改善が達成できたこと - 改善期間が明らかに最低 13 週の期間を満たしていること - 出席状況が、平均的な学生との関連でみても改善されていること
QCF の認証エントリーレベルの資格を取得できたこと（下記を含む） - エントリーレベルの生活スキル - エントリーレベルの「アワード」、「サーティフィケート」「ディプロマ」²⁰⁾	- 参加者の氏名と出生日 - 参加者がサービスの利用を開始した年齢 - 下記の情報を証明する人物の氏名、職業、連絡先 - 達成された資格とその等級 - 達成日と資格認証日 - 認証機関名 - 指導時間数 - 資格認証番号

出所：Department for Work & Pensions(2014b:19-20)の表（一部抜粋）を公社研翻訳

（４）雇用・学習アウトカムへの PbR の適用

イノベーション・ファンドの特徴でもあるが、各アウトカムに関わる支払いは、PbR 方式を基礎になされる。すなわち、支払い対象となるアウトカムは、雇用されうる能力に向けた支援を受ける若者の個々の達成度を基礎に設定されている。アウトカムに対する支払額も、図表 11 で示したように、アウトカム指標ごとに細かく上限額が設定されている。アウトカムの中には、その達成によって、直接的、あるいは即時に所得向上や財政節約などの貨幣価値を生み出さないものも含まれる。なぜなら、予防的介入を通じて、将来長期失業状態に陥るリスクの高い若者のリスクを低減することにより得られる財政節約の潜在的便益の推計のもとに支払モデルが設計されているからである。サービス実施団体への支払いには PbR が 100%適用されるが、アウトカムごとに達成度に応じて月ベースで支払いがなされる。サービス実施団体は、月々、成果に応じた支払いを受けられることで、その資金を再投資することにより、運転資金の獲得が可能となる。そうした段階的支払方式によるアウトカムへの支払の総額が、プログラム期

間を通じた運営資金総額と投資家が出資した元本を超えた場合、投資家は元本に加えてリターンを得ることになる。実際に、T&T SIB は配当可能な実績を達成できたとみなされている（2016 年度中に詳細は公表）。すなわち、従来の SIB のように、リスクが投資家に過度に移転されるのではなく、リスクシェアリングが投資家と実施団体との間でもなされるところに大きな特徴がある。

図表 11：アウトカムの支払い上限（Round 2）

アウトカム指標(outcome measures)	支払い上限額（ポンド）
学校・教育現場における態度の改善	700
出席状況の改善	1,400
学校における行動の改善	1,300
QCF のエントリーレベルの資格取得	900
⋮	⋮
最初の就職(entry to first employment)（13 週）	3,500
最初の就職（26 週）	2,000
若者 1 人当たりの支払い上限	117,00

出所：Department for Work & Pensions(2014c) 73 の表（一部抜粋）を公社研翻訳。

（5）長期的視点から便益を把握

従来の SIB においては、アウトカム向上に伴い生じる財政節約分の中から、投資家への支払い（アウトカムに基づく支払）がなされるという支払モデルが採用されていた。投資により、アウトカム向上と財政支出削減という価値が実現されるロジックである。そのため、支払と関連づけられるアウトカムは、財政節約への直結が明確な「再犯率の低下」や「施設入所日数の減少」等が主であった。

しかしながら、T&T SIB のようなイノベーション・ファンドによる SIB では、アウトカムへの支払いと財政節約との関連性は従来の SIB ほど明確ではない。イノベーション・ファンド型の SIB は、短期的に金銭化可能な財政節約を支払い基準として設定する SIB ではなく、むしろ、長期的な財政節約や社会便益に強く結びつき、なおかつ計測容易なアウトカムを支払基準とするような SIB の組成が可能なことを示している。

3. 米国の事例：ハーバード・ケネディスクール・ガバメントパフォーマンスラボ

（1）ハーバード大学ケネディスクール・ガバメントパフォーマンスラボ（GPL）の概要

ハーバード大学ケネディスクール・ガバメントパフォーマンスラボ（以下、GPL）は、大学を拠点に、政府を対象に、SIB 等の推進や業績改善のために活動する専門機関である。団体の概要は、図表 12 の通りである。ここでは、GPL の活動内容に研究員への聞き取り等を踏まえ紹介する⁵。なお、米国では英国と異なり、SIB を PFS(Pay for Success bond)と表現することが多いので、文脈によって PFS という言葉を使用する。

⁵ 2015 年 10 月に Ryan Gillette 氏（Assistant Director）、Hanna Azemati 氏（Assistant Director）対象に実施した聞き取りによる。

図表 12：団体概要

団体基本情報	
団体名称	Harvard Kennedy School Government Performance Lab
ミッション	政府へのテクニカルアシスタンスによる政府のパフォーマンス向上
概要	設立：2011 年 住所：79 John F. Kennedy Street Cambridge, MA 02138 URL： http://govlab.hks.harvard.edu/
	2011 年にロックフェラー財団からの資金によりソーシャルインパクトボンド・テクニカルアシスタンスラボ（The Harvard Kennedy School Social Impact Bond Technical Assistance）として設立。2015 年にガバメントパフォーマンスラボ（GPL）と名称を変更し、①ペイ・フォー・サクセス（PFS）と、ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）、②成果志向の契約の促進（Results-Driven Contracting）、③パフォーマンス改善（Performance Improvement）の 3 分野において、政府にテクニカルアシスタンスを提供し、政府がパフォーマンスを向上できるよう支援

（2）PFS 契約と SIB プロジェクト

PFS 契約（PbR 型の契約）は徹底したパフォーマンス・ベース型の契約であり、政府は中間支援組織とパートナーシップを組み、効果が実証されているサービスを提供することによって望ましい社会的アウトカムを達成することを目指す。中間支援組織は商業的な投資家や財団等の慈善的な投資家から SIB を通して、プロジェクトの開発と運営に必要な資金を確保する。そして、事前に取り決められたアウトカム指標がどれだけ達成されたかを独立した評価機関が評価した後、その達成度に応じて政府は投資家に支払いを行う。もしアウトカムが達成されていなければ、政府は投資家に支払いを行わない。政府の支払い額は、アウトカムの達成度に基づいて、政府がどれだけ節約を達成し、または便益を得たかに応じて決まる。

（3）SIB プロジェクトの意義と限界

SIB プロジェクトを実施する意味があるのは、第一に、長期にわたる予算上の節約や社会的な純便益を導く予防的なプログラムがある場合である。第二に、過去において成功した経験がある有望な政策ではあるが、規模や効果の点においてどのくらい成功するのか不確実である場合である。第三に、複数のサービス提供団体が存在し、団体間で活動を調整することによって効果的なサービス提供ができる政策領域や、サービス提供団体間で性質や特性に差異があり、団体の能力向上のために支援が必要な政策領域がある場合である。

一方、SIB プロジェクトの限界としては、SIB が適用可能であるのは、サービス提供の対象となる集団を明確に定義でき、提供するサービスと達成すべき測定可能なアウトカムの間に明確な関係があることが実証されている時のみであることが挙げられる。また、SIB は予算上の節約に重点を置いているので、金銭評価できないような社会的便益を主に生み出すようなプログラムに対して SIB を用いることは、適切でないかもしれない。そして、SIB が最も効果を発揮するのは、厳密に効果が実証されたプログラムがしっかりした組織基盤を持つ NPO によって実施される場合であるので、そのような NPO やプログラムがない場合には、投資家に対する返済が可能かを証明するための厳密な評価を行ったり、政府資金が効果的に使われるかを確実にするためにパフォーマンスに基づく支払いを設定したりする必要が出てくる。

(4) SIB プロジェクトが成功するための要件

SIB プロジェクトを成功させるために必須の要件として最も重要なのは、SIB を適用する政策領域が政府にとって最重要な政策領域と一致することである。さらに、提供するサービスの規模を拡大できたり、資金の使途がずっと変わらない政策領域を改善できたり、より幅広いパフォーマンス課題に貢献できるなど、より幅広いインパクトを持つ可能性があることである。SIB プロジェクトの計画と実行には多くの時間とエネルギーを要するので、より幅広いインパクトを持つ可能性が十分ある時のみ、SIB プロジェクトは実行に値する。

追加的な要件としては、第一に、測定可能なアウトカムがあること必要である。第二に、SIB プロジェクトを財政的に持続可能にするために、SIB プロジェクトに大きな純便益を生む可能性があることが必要である。第三に、提供するサービスと達成すべきアウトカムとの関係が厳密な証拠に基づいていることが重要である。第四に、サービスの受益者の数が十分多く、サービスを受ける人々が明確に定義され区別されていることが重要である。サービスの受益者数が少ないと、財政的な節約が達成できず、信頼性のある評価を行うことも困難となるからである。第五に、比較による評価を行うために、無作為抽出されて振り分けられたコントロールグループ（サービスを受けない集団）とトリートメントグループ（サービスを受ける集団）があること、または、無作為抽出ではないが信頼できる比較可能な集団があることが重要である。第六に、SIB プロジェクトが途中で中止になった場合等に、サービスの受益者がサービスを受けられなくなり不利益を受けるようにならないように対策を講じていることが重要である。

(5) SIB プロジェクト開発のためのロードマップ

SIB プロジェクトの開発には、①調査段階、②実行可能性を見極める段階、③開発段階、④実行段階の4段階がある。調査段階では、SIB の適用可能性のある政策領域で政府の最優先政策分野を調べる。また、SIB プロジェクトに参加できる組織基盤を持つサービス提供団体が SIB の適用可能性のある政策領域にいるか調べる。それと同時に、政府の幹部職員が SIB プロジェクトを積極的に支援するように説得する。

実行可能性を見極める段階では、サービスの対象者を特定し、SIB プロジェクトによるサービス提供がない場合にどのような結果となるかというデータを収集する。このデータを基準とし、SIB プロジェクトによるサービス提供の費用便益分析を実施する。

開発段階では、アウトカムを特定し、評価計画を設計するとともに、アウトカムに基づく支払い額を設定する。また SIB プロジェクトが実施された場合に、サービス提供団体がサービスの対象者に確実にサービスを提供できるように、どのようにサービスの対象者をサービス提供団体に紹介するかを、政府と中間支援組織、サービス提供団体等で決めて置く。その後、政府と中間支援組織、サービス提供団体、社会的投資家の間で契約交渉を行う。

実行段階では、まず試験的に SIB プロジェクトを実施し、進捗状況を管理する。その後、本格的な SIB プロジェクトの実施へと進む。

(6) 投資家に対する支払い方法・金額の決定

投資家に対する支払い方法・金額を決定する前に、政府からの支払い額を決定する必要がある。アウトカムに基づく政府の支払い額は、SIB プロジェクトを実施することにより実現が予想される財政節約や社会的便益の推計額と直接結びつけて、決められることが多い。財政節約額は、予算を分析し、SIB プロジェクトの対象となる人々に現在の政策の下で資金がどれだけ使われているかを調べ、SIB プロジェクトを実施することによるインパクトを推定することによって、どれだけの節約額の達成が期待されるかを計算する。この節約額を基準にして、それぞれのアウトカムが達成される毎に投資家に支払われる金額を設定する。

SIB プロジェクトが財政的に持続可能で投資家にとって魅力があるものであるためには、アウトカムが

達成された場合に投資家に支払われる金額が、プロジェクトに掛かる費用を上回らなければならない。プロジェクトに掛かる費用には、サービス提供に掛かる費用、中間支援組織のプロジェクト立ち上げと運営に掛かる費用、弁護士費用等が含まれ、投資家から資金を調達する。評価に掛かる費用は、プロジェクトの予算に含まれる場合もあるし、政府が別枠で支払うこともある。政府は、投資家に支払う可能性のある最大額を支払い用に用意しておく必要がある。この金額には、プロジェクトの期間に投資家が負うリスクと時間に報いるために、妥当な収益率を割り当てる必要がある。

Ⅲ 国内事例の検証—SIB 実証実験の取り組み

1. 国内事例の概要

(1) 自治体における SIB 導入の動き

現時点では、日本国内での SIB の本格的な導入の実績はないが、日本財団が 2014 年 5 月から SIB 推進事業を開始し、2014 年 7 月に G8 社会的インパクト投資タスクフォース国内諮問委員会⁶が発足したことを契機に、急速に SIB に関する関心が高まりつつある。アカデミックな研究では、すでに 2014 年 4 月から明治大学を拠点とする研究プロジェクト「インパクト投資を活用した社会的企業の公共サービス改善効果に関する研究」(明治大学非営利・公共経営研究所)⁷が、英国と米国の SIB を中心に活発に現地調査や研究交流を実施してきた。

2015 年以降になると、自治体レベルで具体的な SIB 推進の動きが加速する。すなわち、日本財団等が主導する SIB の「パイロット事業」が横須賀市、尼崎市、福岡市等で実施されている。しかし、後述するように、どこまで「パイロット」といえるかは不明であり、SIB 本格実施に向け、想定されるプロセスのフィージビリティ(実施可能性)をスタディするためのパイロットというよりも、サービスプログラムの実証実験という表現が正しいようである。

日本財団等が関わった実証実験事業については、2015 年 4 月に横須賀市において児童養護に関わる「SIB パイロット事業」が開始されたのを皮切りに、2015 年 6 月には経済産業省の委託事業として介護予防(認知症)に係る SIB パイロット事業が採択され、福岡市他の 7 つの自治体で実証実験事業が開始された。さらに、2016 年 7 月には尼崎市(兵庫県)で若年雇用支援に係る SIB パイロット事業が開始され、神戸市でも SIB 事業についての検討が開始されるなどの動きがみられる。また、日本財団主導の取り組みとは別に、横浜市や大阪府でも SIB 導入を検討中である。

こうした一連の動きの中で、SIB 等のインパクト投資を促進する中間支援組織も、日本財団のみならず、同財団等と連携関係にある日本ファンドレイジング協会や一般社団法人 RCF、福岡地域戦略推進協議会などが調整・仲介役を担いつつある。しかし、まだ本格的な SIB が組成されていない実証実験レベルであるので、それらの中間支援機能も限定的なものにとどまっている。

(2) 国における SIB 導入をめぐる動き

この間、政府の動きとしては、上記の経済産業省の委託事業を実施するなど、SIB に関わる動きが活発化している。「成長戦略」の絡みでも、政府の基本方針等でも、SIB への言及がみられる。例えば、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(2015 年 6 月閣議決定)では、「公的サービスの産業化」の一環としての「民間資金・民間ノウハウの活用」の中で、「貧困・失業対策をはじめとする幅広い分野において、官民連携によるソーシャル・インパクト・ボンド等の活用を拡大する」と、SIB の活用可能性について言及している。また『「日本再興戦略」改訂 2015—未来への投資・生産性革命』(2015 年 6 月閣議決定)においても、「二. 戦略市場創造プラン、⑦個人・保険者・経営者等に対する健康・予防インセンティブ付与」の中で、「民間の資金やサービスを活用して、効果的・効率的に健康予防事業を行う自治体等の保険者へのインセンティブとしてヘルスケア分野におけるソーシャル・主にヘルスケア分野におけるソーシャル・インパクト・ボンドの導入を検討」(前述の経産省委託事業と関連)と、SIB に言及している。

「地方創生総合戦略」の関連では、「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」(2015 年 6 月閣議決定)の中でも、SIB について、「民間資金や知見を活用する手法の一つとして、社会的インパクト投資(SIB)が英国で始まり世界で広がりつつある。我が国においても、パイロット事業を検証しながら、こうしたものを含めた社会的課題の解決手法の活用に向けて、課題の整理等の検討を進めていくことが考えられる」(同 5 ページ)と、SIB について言及している。現時点では、政府各省庁内での浸透度・理解度にばらつきはあるとはいえ、例えば厚生労働省内では、2016 年 2 月に「民間活力を活用した社会的課題の解

⁶ 国内諮問委員会からは、2015 年 5 月に『社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書』が公表されている。

⁷ 文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業の研究助成を受けた 2014 年 4 月から 2019 年 3 月までの 5 年間のプロジェクト。明治大学の他、関西大学、東洋大学、明治学院大学、立命館大学の研究者が参加。

決スキームに関する検証・推進会議」が省内研究会として設置され、SIB や SIB のような成果連動型報酬契約 (PbR) の意義や課題についての検証が進められている。政府内でも民間の創意工夫を活用するスキームとして、SIB への関心は着実に高まりつつある。図表 13 は、国と自治体の SIB をめぐる主要な動きを簡単にまとめたものである。

図表 13：政府関係各機関の SIB に関する取り組み状況

政府機関	取組状況
横須賀市	「特別養子縁組」についての SIB のパイロット事業を実施
福岡市他	経済産業省の委託を受けたコンソーシアムで認知症予防の事業領域において「平成 27 年度健康寿命延伸産業創出推進事業（ヘルスケアビジネス創出支援等）成果報告型ソーシャル・インパクト・ボンド構築推進事業」として SIB のパイロット事業を実施中。
尼崎市	「求職活動に向けた若年者の支援」の SIB のパイロット事業を実施中
神戸市	「がん検診」についての SIB の導入可能性を検討中（SIB による実施は見送り）
大阪府	SIB を活用した生活困窮者の就労支援スキームの構築を検討中
経済産業省	ヘルスケア産業を中心に調査研究事業を進めている。また、各省庁参加の検討会やガイドライン策定を推進している。 2015 年 7 月、ヘルスケア産業課が所管する健康寿命延伸産業創出推進事業に基づき認知症予防 SIB の実証事業を公文教育研究所を筆頭とするコンソーシアムが受託した。
	「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」（2015 年 11 月～2016 年 3 月）のなかで SIB に言及
厚生労働省	省内に「民間活力を活用した社会的課題の解決スキームに関する検証・推進会議」を設置し、SIB 実施関係者・有識者も集め、SIB のパイロット事業等の成果を検証し、SIB や成果連動型報酬契約 (PbR) 等の意義や課題を検討（2016 年 2 月～）
閣議決定	・「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」の中で SIB に言及（2015 年 6 月 30 日閣議決定） ・『「日本再興戦略」改訂 2015—未来への投資・生産性革命』（2015 年 6 月 30 日閣議決定）の中で SIB に言及 ・「経済財政運営と改革の基本方針 2015」の中で SIB に言及（2015 年 6 月 30 日閣議決定）
内閣府	休眠預金の活用を見据えて SIB の取り組みを政府内で共有中

出所：各種資料をもとに作成

（３）国内 SIB 実証実験事業の進捗状況（概要）

現時点では、日本国内での SIB の実証実験は、横須賀市、尼崎市、福岡市等で、日本財団が主導的な役割を担って実施されている。福岡市等の認知症予防事業を除き、日本財団が投資的役割（助成事業として実施）と中間支援の役割を兼ねるかたちで実施されている。図表 14-1 から図表 14-3 が、それらの概要である。自治体からの財政負担がなく、指標設定や事業枠組みの構築における行政の関与が弱いのも現在の日本の「パイロット事業」の特徴である。

現時点では、実証実験の成果を踏まえ、実験を行った自治体の中で当該分野で積極的に SIB を導入し

ようという動きは生まれていない。また、成果指標等の設定についても、必ずしも投資効果や政策効果の検証を想定した設計がなされておらず、成果についての客観的な検証・評価も十分実施されていない。その背景には、幅広い民間投資を扱うことを本来業務としていない日本財団等の民間主体が事業枠組みの設計から主導している点、資金提供団体と中間支援組織の独立性が弱い点、行政が費用を負担しないかたちで事業に着手される行政関与の弱さなど、SIB 関係機関間の相互牽制・役割分担の未整備がある。

図表 14-1: 横須賀市 SIB パイロット事業概要

事業概要		実施概要と成果目標		達成状況
分野	児童養護（特別養子縁組	実施概要	横須賀市の児童相談所や地域の病院等と連携し、横須賀市在住の子供を養育する意思または能力のない女性からの妊娠相談を受け、特別養子縁組が適合する場合は全国の養親希望者とマッチングを行う。	・ 2 件成立（他 1 件マッチング予定）（2016 年 2 月現在） ・ 民間事業者（NPO）ならではのきめ細かく踏み込んだ対応の効果がみられる。
事業目的	新生児を対象にした特別養子縁組を推進することにより、家庭養護の実現と公的コストの低減を図る。			
実施期間	2015 年 4 月～2016 年 3 月	成果目標	特別養子縁組 4 件の成立	・ 民間にどこまで権限委譲するかについての合意形成に難しさ ・ 子どもの「幸せ」や「安全・安心」がどれ
行政機関	横須賀市			
サービス対象者	横須賀市の主に生後 3 カ月未満を含み乳幼児等	コスト削減効果	・ 子供 4 名が 18 歳になるまで児童養護施設等で過ごすことで発生する横須賀市のコスト：約 3500 万円（18 年分） ・ 横須賀市は約 1600 万円のコスト削減効果（財団負担 1900 万円を含めると）。国の負担不要を含めると 5100 万円の削減効果	- ほど向上したのかが指標になり得るが、定量的な把握が難しく、縁組み件数以外の評価指標の可能性（再統合や里親へのマッチングや福祉指標）も含めてどう見るか、成果の「測り方」は大きな課題 ・ 行政にとってのコスト削減効果が明確でない。 ・ 中間支援組織や評価にコストがかかり、事業規模が小さいと間接経費の割合が高くなり、委託と比較しての優位性が不明
サービス提供者	一般社団法人ベアホープ			
投資家	日本財団による助成事業			
中間支援組織	日本財団、一般社団法人 RCF			
第三者評価機関	日本社会事業大学			
事業費	約 1900 万円			

出所：各種資料をもとに作成

図表 14-2: 福岡市等 SIB パイロット事業概要

事業概要		実施概要と成果目標		達成状況
分野	認知症予防	実施概要	・公文が全国 300 以上の施設、約 16000 人に実施する「学習療法」を経産省の委託事業として実施。 ・公文が東北大学と共同研究して 2001 年から行っている要介護者向け「学習療法」を高齢者福祉施設において実施し、被験者の要介護度の変化を計測。及び、元気高齢者向けの介護予防プログラム「脳の健康教室」を実施し、医療費・介護費用の削減効果を検証。 ・合計 200 人分のデータを取得し、最終的にインパクト評価。検証用データは、被験者の同意を得た上で、個人情報を除いた医療費・介護保険費用が連携先自治体より開示	・ 2015 年度は初歩的なインパクト評価を実施。 ・ 2016 年度も引き続き公文による指標の測定を実施。同年度中に、医療費・介護保険請求額等に関するデータ解析を行い、自治体における導入の実現と SIB ガイドライン作成、2017 年度から SIB 事業を本格的に導入する計画だが、現時点では、SIB 導入の見通し無し。
事業目的	認知症の予防を図り、介護コストの低減を主な便益とする SIB の組成をめざす。			
実施期間	2015 年 7 月～2016 年 3 月 (半年間は経産省の委託事業で実施。残り半年は公文の独自予算で計測。)			
行政機関	福岡市、熊本市、松本市、天理市、大川市、久留米市	成果目標	・ 実証実験のため未設定 ・ 学習療法による変化とコスト削減効果等のデータを収集し検証	・ 介護施設にとっては事業遂行のインセンティブになり、介護のオペレーション自体が改善する可能性がある。その一方で、社会福祉領域の SIB における評価項目がコスト削減のみだと、効果の出やすい対象を選ぶリスクが発生する可能性が否定できない。 ・ 介護度が下がると、それが介護施設の経営を圧迫するという制度上の課題も有り。
サービス対象者	参加自治体のうち、要介護者 143 名（施設数 38）、および元気高齢者 375 名（施設数 25）			
サービス提供者	株式会社公文教育研究会（くもん学習療法センター）	コスト削減効果	介護保険料削減がターゲット	
投資家	経済産業省（ヘルスケア産業課） ＊同省「2015 年度健康寿命延伸産業創出推進事業」を公文を中心としたコンソーシアムに委託			
中間支援組織	日本財団、福岡地域戦略推進協議会、SROI ネットワークジャパン			
第三者評価機関	慶應義塾大学（医学部、政策・メディア研究科）			
事業費	不明（開示されず）			

出所：各種資料をもとに作成

図表 14-3: 尼崎市 SIB パイロット事業概要

事業概要		実施概要と成果目標		達成状況と課題
分野	若者就労支援	実施概要	・尼崎市にて増加する生活保護世帯のうち就労が可能と思われる若者（15～39 歳）を対象としたアウトリーチ（訪問支援）、就労支援のプログラムを実施。 ・対象となる若者への関与継続型のアウトリーチと就労支援を行い、尼崎市の就労支援施策と連携させることで若者の就労を支援	・21 名にアウトリーチを実施中 ・アウトリーチ対象者の約半数にポジティブな変化が認められる。 ・しかし、6 名就労と 4 名の就労可能性向上という目標は 2016 年 2 月時点では未達成。就労支援機関につながった若者無し
事業目的	就労支援を実施することで、社会保障費低減、税収の増加を意図した SIB を組成をめざす。			
実施期間	2015 年 7 月～2016 年 3 月			
行政機関	尼崎市			
サービス対象者	尼崎市の生活保護受給世帯における 15 歳から 39 歳の就労可能な若者で、特にひきこもり等の行政介入が難しい層	成果目標	200 名のうち 6 名就労と 4 名の就労可能性向上をめざす。 ・ひきこもり状態から、「就職希望を表明していない」（非希望型）、「就職希望はあるが求職活動は行っていない」（非求職型）、「求職活動を行っている」（求職型）といった就労に向けた変化を判断	
サービス提供者	認定 NPO 法人育て上げネット	コスト削減効果	・6 名が就労、4 名の就労可能性が向上した場合、生活保護費削減額及び納税額増加による尼崎市の便益：約 1300 万円。 ・尼崎市単体でのコスト削減効果は小さいが、国の費用負担を含めると 4400 万円のコスト削減効果	
投資家	日本財団の助成事業			
中間支援組織	日本財団 日本ファンドレイジング協会			
第三者評価機関	武蔵大学			
事業費	約 1300 万円			

出所：各種資料をもとに作成

2. 尼崎市 SIB パイロット事業の検証

ここでは尼崎市の事例に絞り、日本財団主導の SIB パイロット事業の現状と成果を検証する⁸。以下は聞き取り調査等の結果をとりまとめたものである。市の SIB パイロット事業のスキームについては、図表 15 を参照。

(1) 事業分野の選定と事業開始の経緯

事業分野については市からの提案で選定したのではなく、平成 26 年 12 月に、日本財団との間でソーシャル・インパクト・ボンドの実証実験に関する基本協定の締結後に、日本財団からの提案を受け、市として決定した。他にも候補があったが、尼崎市の状況を踏まえる中で、日本財団側からこの事業が提案された。

尼崎市では、すでに生活保護受給者を対象に就労促進相談員を配置しての就労支援事業や就労準備支援事業を実施している。そこで、既存事業との役割を分けて、SIB パイロット事業は、既存プログラムの前段階を担うという位置づけがなされた。すなわち、ひきこもり状態から、「就職希望を表明していない」（非希望型）、「就職希望はあるが求職活動は行っていない」（非求職型）、「求職活動を行っている」（求職型）といった階段上のスキームを想定し、ひきこもり状態から既存の就労支援プログラムにつながるまでの過程を事業化するステップアップ事業という提案がなされた。

(2) SIB 主管課（政策課）と生活保護担当課の役割分担

実証実験の窓口、制度設計全体は政策課が担当している。すなわち、ソーシャル・インパクト・ボンドという点での事業責任は政策課。生活保護受給者対象の事業なので、生活保護担当課が、ケースワーカーと協力しながら、育て上げネットの担当者と一緒に該当のケースにあたっている。

(3) 庁内・現場との調整

パイロット事業開始直前の 3 月から 6 月にかけて、査察指導員やケースワーカー全員に対して説明会が実施された。実際、パイロット事業の業務は、ケースワーク業務に重なる部分もあるので、また、つなぐ対象者がひきこもりも含め、困難な人が多いので、いきなりこういう事業がありますよといってもケースワーカーに受け入れてもらえない。こういう事業をどういう趣旨でやるのか、育て上げネットがどういう団体かということの説明も必要なので、育て上げネットの関係者も同席した。

(4) 支援対象者の選定基準と実際のアウトリーチ実績

支援対象者は 15 歳から 39 歳までの生活保護受給者（生活保護世帯の構成員）で、いわゆる生活困窮者の枠の人が入っていない。当初、対象年齢層のなかで、ケースワーカーが支援しているがなかなか求職活動にまで行きつかない人、呼びかけにも反応がないとか、他にも様々な課題を掲げられているなかで、中卒、高卒、高校中退などで支援事業のどこにもかかわりのない方、そして、ひきこもり状態で何らかの支援が必要な人などの数を、ケースワーカーから聞き取りなどをもとに、約 200 名と想定。おおまかにそれぐらいの対象者に声かけができるのかなというところでの数字であった。しかし、対象者の中には 9 年、10 年ひきこもりの人もいる。おおむね 200 名ぐらいに声をかけようとしたが、すでに働いていたりと、就労支援員につながっていたりと、病気だとかということで、第 1 次調査の時点で目標の約半分ぐらいになった。その半分に対して、第 2 次ということでアプローチしたが、本人が拒否する場合もあるし、親が拒否する場合もあった。

実際の対象者（ケースワーカーから育て上げネットに支援を依頼した対象者）は 22 人とどまった。そのうち、実際、接触できたのは 19 人ぐらい。そのなかで継続して何らかの支援をしているのが 10 人

⁸ 尼崎市政策部政策課、同市福祉事務所保護第 2 担当等の職員等からの聞き取り結果による。

程度。1 回だけ会ったという人数を含めると 19 人という実績である。

（５）支援（アウトリーチ等）の方法

今回の事業の役割分担のなかで、もともと就労支援事業や就労準備支援事業があるので、それら既存事業まで行けない人をそこまでつなぐための支援である。すなわち、就職するまでを求めている事業ではなく、あくまでも、つなぐまでの事業という位置づけである。

訪問前に、ケースワーカーが必ず声をかけて、同意が得られれば、初回はケースワーカーも同行。訪問後、引き続き会ってもよいという了解が得られれば、育て上げネットのスタッフが訪問している。訓練というかたちでの支援ではない。対象者にアプローチして、本人が関心のある話をしながら、どうやって意識づけとか、外に出るような、就労に結びつくようなイメージをもってもらえるようにコミュニケーションをとるかたちの支援である。最初は玄関先だったのが部屋で会えるとか、外の喫茶店で会えるとか、お昼ご飯を一緒に食べるとか、信頼関係を構築するところから入る。

育て上げネットも、もともとアウトリーチに実績のある団体ではなく、そもそも、アウトリーチを専門としている団体が全国的にみても限られている。そこで育て上げネットが全国からアウトリーチ専門の人を集め、チームをつくって事業が開始された。

（６）アウトカム指標と検証方法

「6 名の就労と 4 名の就労可能性」というアウトカム指標設定は、日本財団と日本ファンドレイジング協会の試算を根拠としている。6 名が就労して、4 名が何らかの就労につながる行動をされた際に、社会的インパクトがその程度生まれるという試算だと思うが、市から提案した目標ではない。おそらく、これ以外の指標も、今後、指標化されるのだと思う。しかし、それを投資家なり、行政が納得できるかという点と厳しいようにも思われる。事業終了後、実際出てきた数字（データ）で指標をつくられて、納得するかどうか、それを汎用的に使えるかがポイントだと思う。

モニタリングは市も入り、ファンドレイジング協会も入り、月 1 回実施。第三者評価機関としては、武蔵大学が入っている。しかし、現段階では、6 月の末日をもって、実証実験が終了するまでは、具体的な評価指標は出せないとのこと。評価結果を踏まえて、何らかの指標を出すということである。

（７）市や現場サイドからの評価

ケースワーカーとしては今までアプローチをしたのになかなか外に出てくれない、会えないというなかで、また十分な人員体制も整っていないなかで、訪問も頻繁にいけない状況だったので、育て上げネットの関与は大きい。2 週間に 1 回とか、1 カ月に 2 回とか、本人の状況に応じて会えるような効果も生まれている。いろいろな変化が表れているので、育て上げネットが行っている支援については、ワーカー側からの評価は高い。

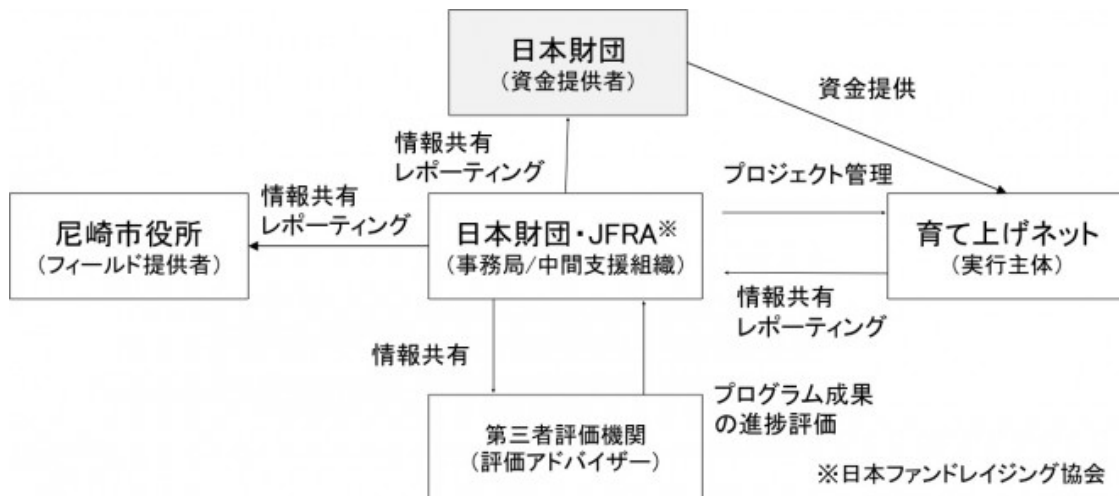
個別のケースワーカーとしては本来業務の優先順位の変更や研修への参加など、業務への影響はあったと思うが、負担感が大きいというわけではない。しかし、ケースワーカーとの連絡調整があるので（事業のための調整とか研修とか）、事業を組み立てるのに担当係長が他の業務をしながら、かなりの業務の負担をしたと思う。

市の中でも、今回のパイロット事業を通じて、SIB に関する関心や理解が高まったと思う。

（８）パイロット事業が終了した後の予定

最終的にパイロット事業すべてが終了しないと結果はわからない。しかし、就労支援につながった人がゼロ、なおかつ、何らかのアクションにつながった人が 1 名、全体のアプローチができた方が 22 名、継続的にアプローチできている方が 10 名程度ということなので、現時点では、これがどれだけの社会的インパクトを生むかということが数値化されない限りは、本格導入という判断は難しいかもしれない。

図表 15: 尼崎市の若者支援 SIB のパイロット事業のスキーム



出所: 尼崎市ホームページ、平成 27 年 7 月 16 日 市長定例記者会見資料

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/material/files/000/000/034/919/2707shiryou1.pdf

3. 国内事例の考察

2016 年 3 月現在、国内で実施されている SIB の実証実験はわずか 3 件に過ぎず、また、それら 3 件の実証実験事業についても、民間財団主導であり、SIB 本来の主要なプレーヤーである政府、実施団体、投資家、中間支援組織、第三者評価機関等の主体がパートナーシップで、それぞれの資源を出し合って、また、明確な役割分担をもって、実施するかたちにとられていない。本来の意味での投資家は存在せず、政府側（地方公共団体）も、実証実験事業について財政支出を伴って関与しているわけではない。日本財団の助成事業的な実施形態であり、財団が投資家と中間支援組織の 2 つの役割を兼ねており、実施団体も基本的に財団が選定している。もっとも重要な成果指標についても、その設計において、行政側の関与が弱く、またアウトカム指標の設定も、短期的には達成が難しい指標が設定されるなど、中間的アウトカムがほぼ除外され、財政コストの削減と直接結びつきやすい指標を中心に設計されている。しかも、比較対照群（control group）がほとんど設定されておらず、プログラム以外の要因がアウトカムに与えた影響などを検証できるようなエビデンス（データ）も収集されていない。また、自治体の予算制度や契約のなかに、SIB 事業をどう組み込んでいくかという検証もなされておらず、果たして SIB の本格導入に向けた実証実験といえるかも疑問である。公金や投資家の資金ではなく、財団の助成金によりプログラムが運営されたことで、成果の客観的検証というインセンティブが働きにくかったように思われる。

しかしながら、日本財団等のリーダーシップと実証実験のフィールドを提供した自治体の協力、そして、現場で困難なプログラムを運営した実施団体や中間支援の努力のおかげで、国内でソーシャル・インパクト・ボンドのようなインパクト投資や成果連動報酬契約の可能性への関心が格段に高まったのは事実である。

IV. 法的課題

1. はじめに

SIBの法的課題としては、当然ながら、行政法（地方自治法等）、金融商品取引法（金商法）等との絡みが出てくる。特に基本的に「会計年度独立の原則」をとる地方公共団体の予算制度や公契約の原則からすれば、支出が複数年度に渡る可能性があり、さらに成果連動型での支払いとなれば、いわば「未知」の領域である。

ここでは、西村あさひ法律事務所との間で実施した聞き取り調査⁹や、SIB検討の研究会¹⁰での議論も踏まえ、SIBの法的課題、法的論点を整理する。

2. 全体のスキームの構造について―「SPC設置型」の「SPC非設置型」の選択

SIBスキームの構造を構想する場合、①外部投資家から資金調達を行い、投資家に対して投資リターンを提供する点、②サービス実施団体（NPO等）の変更（キックアウト）や後任事業者の選定可能性がある点、そして、③（外部投資家が金融投資家である場合にはその資金の受け手となる事業者の）倒産隔離性¹¹、④投資家への税引き前利益の分配（税務上の導管性（パススルー性）などを考慮したスキームを組成するかが、検討のポイントとなる。

①～④を考慮したスキームとする場合には、中間組織としてSPVを設置し、SPVが政府、投資家、サービス実施団体との間で契約を締結する「**SPC設置型**」の方向になるし、これらの点をあまり考慮する必要がない場合には投資家あるいは政府がサービス実施団体に対して直接発注（契約）する「**SPC非設置型**」となる。英国のSIBは、例外もあるが、多くの場合、SIBの組成に際して投資家の資金を受ける器（Vehicle）となり、複雑な契約関係の仲介役となるSPC（SPV）が設置されている。

SPC設置型で外部投資家からの資金調達をする場合、合同会社等の形態による**SPC（Special Purpose Company：特別目的会社）**を設立した上で、投資家との間で**匿名組合契約（TK）**を締結しその出資を募る、いわゆる**TK-GKスキーム**を用いることが考えられる。この場合、その設置のための協議・準備、複雑な契約関係の調整など、直接的な事業費以外の間接コストが追加的にかかることになる。他方、SPC非設置型の場合には、そうした取引コストは表面上減じられるが、多様な主体間の調整を行う中間支援組織は必要となる。ただ、SPC設置型の場合も、SPCは「器」に過ぎないので、調整役としての中間支援組織は必要となる。

結局のところ、SPC設置型とSPC非設置型を選択する際の主要な論点は、サービス実施団体のコントロールという問題である。SIBの場合、3年あるいは5年、8年と、プログラムの実施期間・契約期間は長期になるのが特徴である。サービス実施団体が継続して高いパフォーマンスを達成してくれれば問題はないが、その保証はない。すなわち、サービス実施団体の解散や、質が悪くてサービス供給を中断せざるをえない事態が生じないという保証はない。したがって、そのような影響から、投資家の資産は隔離される必要があるし、サービス受益者の権利も保護しなければならない。そうしたリスクを回避するためには、取引コストはかかるとはいえ、SPCを設置し、サービス実施団体のキックアウト、変更等を可能とした方が合理的といえる。

逆に、比較的短期のプログラム実施期間でサービスが完了する場合や代替性の効かないサービスである場合、かつ、サービス実施団体による資金調達において（銀行からの借入れや財団等からの資金提供に留まらない）外部の金融投資家からの資金提供までも要しないという場合には、SPC非設置型によることで問題無いように思われる。

3. 投資家からの資金調達に関する論点―匿名組合契約

SIBは政府との民間との契約の一形態である。民間主体には投資家、サービス実施団体、中間支援組

⁹ 新家寛弁護士、野本修弁護士、河俣芳治弁護士に対する聞き取り

¹⁰ 2015年10月6日開催の横浜SIB研究会での森利博 立命館大学教授の研究報告など

¹¹ 「倒産隔離」とは、広義には、①対象となる資産の原保有者（オリジネーター）、その他の関係当事者の倒産によって証券化商品が影響を受けないこと、②対象となる資産を取得する特別目的会社（SPC）の倒産によって証券化商品が影響を受けないことを意味するが（西村あさひ法律事務所編『資産・債権の流動化・証券化（第2版）』金融財政事情研究会、2010年、26頁）、この場合は資金の受け手である事業者自身の倒産リスクを低減する仕組みを意味している。

織などが含まれ、通常の業務委託と比較し、かなり複雑な契約関係となる。特に SIB が投資家からの「出資」を受ける以上、その資金の受皿となり、資金を適切に管理する仕組みが必要となる。

まず、日本で SIB を組成する場合、外部の金融投資家からの資金調達をする場合には**匿名組合出資 (TK)**¹²がもっとも合理的といえる。**匿名組合の最大の利点は税務上、事業者（この場合は SPC）の下で生じた利益を投資家に分配して付け替えることにより、SPC における法人税課税を回避し、税引前利益を投資家に分配することが可能（いわゆる税務上の導管性（パススルー性）となる点にある。**すなわち、SPC（営業者）が利益の全額を出資者（匿名組合員）に分配することにより、SPC の課税所得はゼロとなり、法人税が課税されない。SPC が出資者に支払った配当は損金に算入できる。匿名組合の損益については、その出資者の損益として処理される。株主と会社との関係と比較すると、株主の場合は、会社に利益が出れば、会社が法人税課税を払って残ったものが配当されるというかたちになる。しかし、匿名組合の出資者の場合は、税引き前（Before Tax）で投資家への支払いができることになる。匿名組合の出資者と株式会社の株主との違いは、前者に議決権の行使ができない点である。

4. SPC の法人形態—合同会社

匿名組合はあくまでも契約形態であるので、営業者が必要となるが、その場合、SPC（特別目的会社）を設置するのが一般的である。営業者には個人や一般の事業会社もなれるが、個人や日常の事業活動を行う事業会社では他の事業活動による倒産リスクを伴うし（個人の場合にはさらに相続が発生した場合にその後の権利関係等が錯綜する）、他の事業活動上の資産との徹底した分別管理や契約違反（Bad-boy Act）のリスクを排除することが困難である。そこで、特定の事業目的のみを行う SPC（特別目的会社）（この意味で「単一目的会社」ということもある）を新規に設立し、かつその特別目的会社が倒産しない為の手当を可能な限り講じること、また個人や事業会社からの影響を受けずに契約通りに義務を履行するガバナンス体制を構築（中立的な公認会計士を業務執行を行う代表者とする等）することが必要となる。この場合の SPC には、会社法上の株式会社と合同会社（LLC）という選択肢があるが、多くの場合、合同会社が選択される。合同会社には、取締役や監査役の設置が免除される、会社の内部関係を定款によって自由に設計できる、会社更生法の適用がない、大会社規制が無いなど、設立とガバナンスの簡便さ、資金調達のし易さという点で、SIB スキームにおいてもより適合的と思われる（なお、PFI の実務においてはガバナンス体制の厳格性が求められ、官の契約相手方となる SPV は株式会社形態となることが多い）。

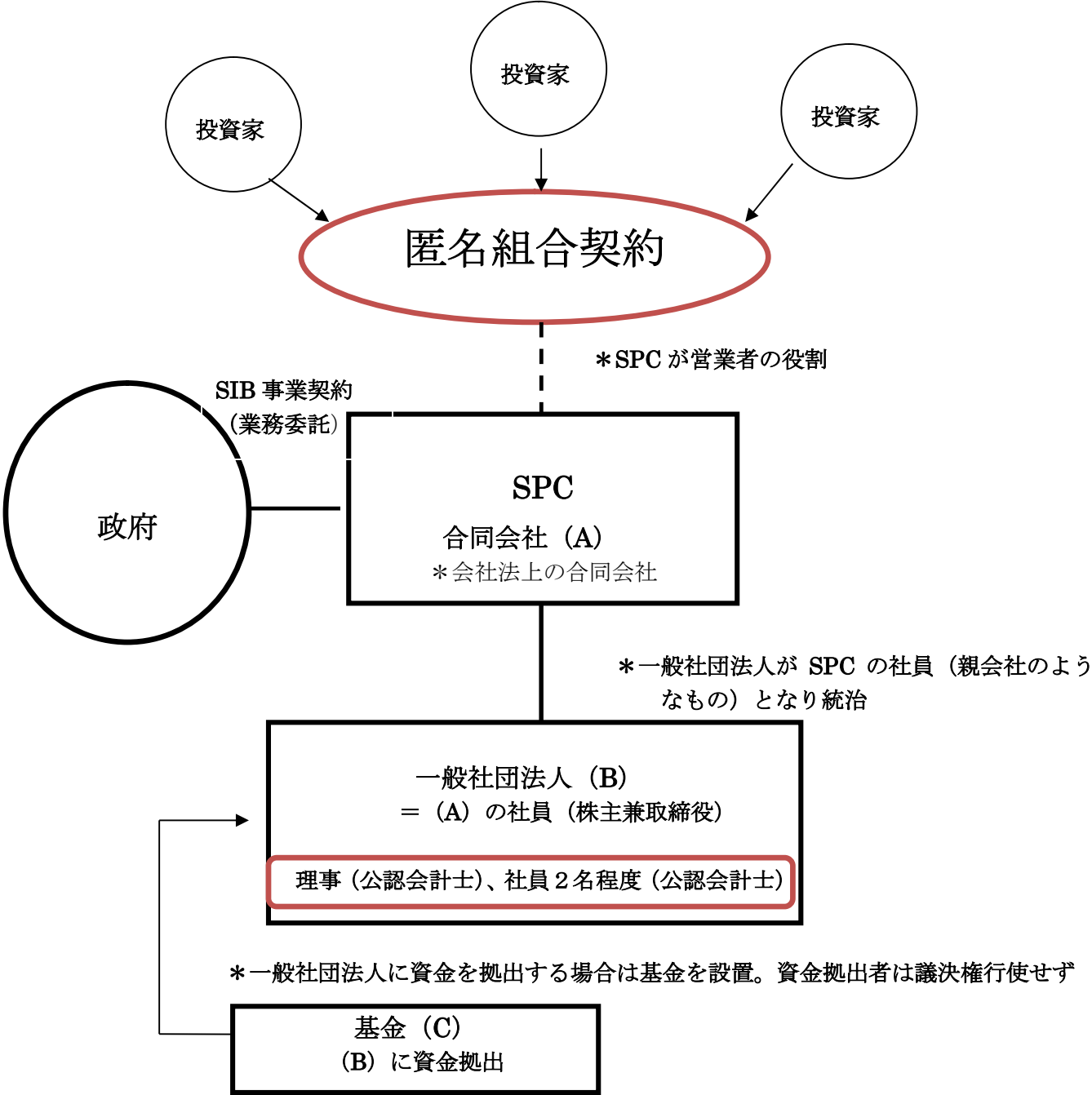
SPC を合同会社で設置する場合、**合同会社の社員（株式会社という株主兼取締役）が必要となるが、上記理由からは、その社員も一般社団法人¹³形態で設立した法人とすることが望ましい。**一般社団法人の利点は、設立やガバナンスが簡便な点、株式の払い込みをしなくても社員になることができる点である。一般社団法人には、株主に相当する**社員**、会社の取締役に相当する**理事**が必要となるが、ここにはいずれも**中立的な公認会計士**などを置くことが考えられる。一般社団法人の必要な資金は基金拠出という形で調達されるが、基金拠出者は社員ではないため、一般社団法人の意思決定に際しては議決権などを有さず、ガバナンスの中立性（Bad-boy リスクの排除）は維持されることになる。このような仕組みをとるのは、**特定の個人や組織の影響を避け、SPC をできるだけ中立的に運営させるためである。**すなわち、この図式では、金を出さない人でかつ中立的な人でガバナンスを一貫しましょう、社員は中立的、理事も中立的、その人たちが社員なので SPC も中立的という仕組みである。

以上の投資家、匿名組合、SPC、一般社団法人の関係性を示したのが、**図表 16** のイメージ図である。

¹² 匿名組合（匿名組合契約）とは、当事者の一方（匿名組合員）が相手方（営業者）の営業のために出資をし、その営業から生ずる利益の分配を約する契約。匿名組合員同士の間には一切の契約関係はなく、組合員が複数いる場合は、個々の組合員が営業者と個別に匿名組合契約を締結する。

¹³ 一般社団法人は 2 名の社員で設立ができる。

図表 16: 政府・投資家・匿名組合・SPC・一般社団法人との関係性



5. 地方自治法上の課題

地方公共団体が、SIBに係る成果報酬を支払う方法について、具体的な支払が行われるタイミングはサービス事業が完了し成果が表れた後となるため、地方自治法第214条に基づく「債務負担行為」の承認が必要となる。

慣習的に、地方公共団体による費用の支払は委託業務の遂行に応じた確定金額の支払であり、業務の

成功・パフォーマンスに応じた報酬の支払は基本的に行われていないものと認識している。SIB の導入に際しては、この成功報酬を支払うための成果の公平な評価基準（SIB によるサービス提供以外の他の複合的な要因によってもたらされた結果もあり得るため、その因果関係の判断が難しい）、成功報酬金額の決定方法（どのような基準（何との比較）でその報酬金額が地方自治体にとって Value があると判断するか）が重要となる。

ただいずれにしても、地方自治法との観点では、成功報酬形態による報酬の支払は禁止されているものではなく、上記の点に留意した上で、成功報酬により最大限支払うべき上限金額について「債務負担行為」¹⁴の議会承認が得られればその支払は可能となる。

6. 契約上の論点

以上の西村あさひ法律事務所からのコメントを踏まえ、以下、横浜市が SIB 事業に関わった場合を想定して、契約関係等をめぐる論点を整理する。

（1）市と「契約」の相手方と契約の性質

SIB が組成された場合、SPC 設置型を前提とすれば、横浜市は SPC と契約を締結することになる。市の契約は、業務委託契約ということになる。評価までも含めた SIB 事業の業務委託契約である。すなわち、市は投資家やサービス実施団体と直接契約するわけではない。SPC が中間組織として複雑な契約関係を、ある意味統合する主体として機能することになる。

（2）SPC と投資家との契約関係

SPC は前述したように、営業者として投資家（匿名組合員）との間で個別に匿名組合契約を結ぶ。出資者は出資額以上に損失を負担する必要のない有限責任であり、財産運用の意思決定にも参加しない。営業者である SPC は投資家から預かったお金を SIB 事業で運用することになる。SIB 事業が成功すれば（成果目標を達成できれば）、SPC は行政から支払を受け、その支払額から投資家への還元がなされることになる。投資家への支払いは、サービス実施団体や中間支援組織が提供する成果に関するデータだけでなく、後述するように、第三者評価機関からの評価を経てなされることになる。

（3）SPC とサービス実施団体との契約関係

サービス実施団体は、政府や投資家と契約を結ぶのではなく、SPC との間でサービス提供に関する契約を締結することになる。SPC は投資家から支払われた資金のうち、プログラム運営に必要な資金を契約に基づき、サービス実施団体に支払うことになる。

SIB は複数年度で実施されることからすれば、様々な事情で当初のサービス実施団体が解散したり、退出・変更を余儀なくされるケースも起こりうる。その場合、SPC が設置されているので、新たにサービス実施団体を選定し、サービスを承継させることも可能となる、

（4）SPC と中間支援組織との契約関係

SPC 自体が、プログラムの実施状況をモニタリングやプログラム・マネジメントを担うことは不可能であるので、モニタリングやデータ管理、プログラム・マネジメントなどの中間支援サービスを中間支援組織に委託することになる。そのような間接コストも、投資資金から賄われることになるが、英国のケースなどでは、政府機関が中間支援組織にアドバイザリーの契約を締結することもある。

¹⁴債務負担行為は、「（中略）普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかねばならない」と、地方自治法 214 条で規定されている。

(5) 契約相手方の選定方法

政府が、SIB 事業を実施する場合、SIB 事業の委託契約の相手方をどのような方法で選定するかが論点となる。地方公共団体の財源が税金によって賄われているため、発注を行う場合は、不特定多数の参加者を募る一般競争入札が原則とされている。しかし、この原則を貫くと、調達に多くの作業や時間が必要となり、結果として、当初の目的が達成できなくなるなどの弊害が生じる恐れもある¹⁵。

このため指名競争入札や随意契約が例外的な取り扱いとして認められている。随意契約¹⁶については、地方自治法第 234 条第 2 項、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項などで、随意契約によることができる要件が規定されている。契約の性質・目的が競争入札に適しない契約をするとき、緊急の必要により、競争入札に付することができないとき、競争入札に付することが不利と認められるときなど、である。英国の場合は、ピーターバラ刑務所のケースは英国最初の事業（パイロット事業）であったので、公募ではなく、随意契約で契約がなされた。それ以外はすべて公募による入札である。

市が SIB 事業を実施する場合、最初のパイロット的事业から公募で行うのか、それとも随意契約で行うのかが論点となる。公募しない場合は、その根拠が必要とされる。公募であっても、地域要件（事業所所在地を要件とすること）をつけることも可能であるし、総合評価方式による入札では、地域貢献等を評価項目に加えることも可能である。なお、正当な根拠の説明がつけば随意契約でもよい。例えば、事業を実施する場所として指定した地域に、競争相手がいない等の特別の事情がある場合においては、公募の手続きやコストを考えれば、随意契約ということも理論上はありうる。

(6) 公募の際の仕様、契約の内容など

仮に公募をかけた場合、入札方式やその後の契約をどうするかという問題がある。当然、応札者のなかにはサービス実施団体が入らなければならない。プログラムの実施可能性・成果は、実施団体の能力に大きく依存するからである。SIB 事業を通じて、受益者に対して確実にサービスが提供できるようにするには、サービス実施団体が何者で、どのような能力があるかの情報がなければならない。その際、他のプレーヤー（中間支援組織やリードインベスターなど）がサービス実施団体と一緒に組んでコンソーシアム（共同事業体）として応募することも考えられる。しかし、市が契約するのはあくまでも SPC である。したがって、当該サービス実施団体等は、落札後に、SPC を設立し、市と契約を結ぶという流れが自然であろう。英国の雇用年金省のイノベーション・ファンドでもこのような方式がとられている。この場合、公募の際に、公募の仕様等で、落札者の地位が契約者に承継されると条件をつける必要がある。また、サービス実施団体がキックアウトされる可能性についても、公募の際に明示する必要がある。また SPC 設置後に、第三者評価機関に評価を委託することも仕様書等に記載しておく必要もある。

7. 支出に関する論点

SIB の最も重要な特徴は、成果連動報酬契約（PbR）であり、事業年度が単年度でなく、複数年度となるという点である。すなわち、後払いで、なおかつ出来高払い的な支出が、市の契約上可能かどうかという問題である。

この点は、西村あさひ法律事務所のコメント（前述）にあるように、現制度では不可能と判断するのではなく、地方自治法との観点では、成功報酬形態による報酬の支払は禁止されているものではなく、成功報酬により最大限支払うべき上限金額について債務負担行為の議会承認が得られればその支払は可能という整理に基づき、制度設計を適切に行う必要がある。

まず支出が複数年度の渡る場合、特に数年後に後払いのスキームとなる場合、通常、前述した通り、

¹⁵ 総務省 HP「地方公共団体の入札・契約制度参照
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/14569.html

¹⁶ 競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定してその者と契約を締結する方法

債務負担行為を設定することになる。例えば、最初の3年は支出ゼロ円の債務負担行為を設定し、4年目の最終年度に具体的な予算を計上するということもありうる。ある程度の長さで実施する場合、成果を途中で評価して、途中払いも可能である。

支出の仕方であるが、一定水準から上乘せは難しい。上限（CAP）を決めておき、そこからの減額方式が現実である。形式上、「減額」となることで、サービス実施団体のインセンティブを下げないような配慮はしなければならない。

「基金」（地方自治法 241 条）¹⁷の活用も考えられるが、少額の基金の設置は現実的ではない。

8. 評価に関する論点

SPC 設置型の SIB スキームでは、SPC が投資家から資金を集め、SPC からサービス実施団体や中間支援組織に、プログラム運営等の経費を支払い、一定の業務が終了した後、第三者評価機関がその達成状況を検証し、横浜市に対して評価報告を行い、それをもって、横浜市はパフォーマンスに応じて SPC に対して支払を行い、サービス実施団体が最後の支払いを受け取り、最終的に（途中払いもありえるが）投資家が税引前のリターンを受け取るという流れである。成果（アウトカム）に関するデータは、サービス実施団体や中間支援組織がデータ管理を行い、評価指標に基づき、随時、レポーティングを行うことになるが、独立した第三者評価機関が、その成果をできるだけ定量的、客観的に検証・評価する必要がある。

その際、どこが第三者評価機関に、評価を委託するかである。仮に市が第三者評価を市の附属機関に委ねると、投資家から行政に都合のよい評価が行われるのではないかという疑念が生じる可能性もある。第三者評価機関というのは、市に対して評価をしたり、助言をしたりする機関ではなく、あくまでも SPC が受けた業務についての評価機関であるとすれば、SPC からの委託を受けた評価機関という位置づけが合理的である。その場合は、当該評価機関は、地方自治法 138 条の 4 第 3 項の附属機関に該当しないこととなる。

¹⁷ 地方自治法第 241 条によれば、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、または定額の資金を運用するための基金を設けることができる」

V スキーム提案

1. SIB導入が期待される事業分野・事業内容

(1) SIB導入の条件

SIBの導入分野を検討する際、まず導入可能な条件が存在するかを期待されることで効果ができる分野としては、まず、そのポイントとして、以下の5点があげられる。

①介入による政策効果が期待でき、計測可能なアウトカムであること

アウトカムの計測手法（outcome metrics）が、長期的な経済的アウトカムの代理指標を提示できること、あるいは政策課題と結び付けられていること【例：生活保護費の削減、不登校対策費の削減、健康改善による医療費削減等】

②アウトカム達成のために合理的な時間軸が設定できること

プログラム期間が、アウトカムを達成という点で合理的に設定されていること。すなわち期間中にアウトカムが達成可能なこと。また計測されたアウトカムが、対象となる個人の将来の人生における長期的な機会の獲得を示唆しうるものであること

③アウトカムが達成できたという証拠が入手可能なこと

アウトカムの達成の成功の証拠が、介入に対する評価を通じて提示できること。サービスを受けられたグループ（treatment group）と受けられなかったグループ（control group）との比較ができること。コントロールグループの設定は困難、あるいは倫理的に適切でない場合は、比較対象となる客観的で利用可能なデータが存在すること

④適切な法的・政治的条件が存在すること

投資家だけでなく政府、地方公共団体等を含む関係機関より支援を受けられる政治的・法的条件があること。

⑤便益が財政コスト削減に限定されず、社会的便益として広く地域社会の利益となること

便益は財政コストの削減便益に限定されない。財政コスト削減便益のみならず、地域経済の活性化、地域住民の生活向上、雇用創造効果などの社会的便益が期待されること。

(2) 期待される事業分野・事業内容：就労支援、空き家等活用の地域活性化、子ども支援

期待される事業分野としては、政策的な重要課題と関連し、既存の施策では十分な対象となっていないが介入を実施すれば大きな便益が生み出される分野、なおかつアウトカムの向上が財政コストの削減や社会的便益の増加につながる事が明らかであるような分野、そして短期的な便益が創出される分野に限らず、長期的な便益が期待できる分野である。

国内外で実施されている分野を勘案すると、英国では最近、保健医療分野が「成長分野」とみられている。しかし、医療分野（例えば認知症など）は、エビデンスの収集・管理・証明が難しく、その効果の因果関係を示すのも困難な分野である。SIBを最初に、パイロット的に実施する分野としては合意形成が難しい分野である。

① 無業者・生活困窮者等の就労支援

比較的、介入と効果との因果関係が証明しやすく、アウトカムの定量化・貨幣化が容易な分野は就労支援であろう。特に若年無業者や生活困窮者の就労支援は有力な分野である。しかし、既存の施策・制度との慎重な棲み分けが必要となるし、対象者によっては就労という最終アウトカムだけでは達成が困難なことも考えられる。そこで就労達成に至る前段階の「中間アウトカム」を設定する必要があるが、その中間アウトカムを便益として定量化し貨幣換算する工夫が必要となろう。

② 空き家等活用の地域活性化

海外ではまちづくりや地域活性化分野のSIBの導入はほぼみられない。おそらく、便益が多岐に渡り、アウトカム計測や因果関係の証明が困難であることや、営利企業の誘致や起業支援などの産業振興の施策との棲み分けが難しいからかもしれない。しかしながら、むしろ、日本においては、地域再生・活性化は政策的な最重要課題である。もし、この分野にSIBを導入するとすれば、ハード（施設等）の改善とソフト（社会サービス）の開発とを組み合わせるという方式が有望であろう。例えば空き家を再生し、そこを経済再生とコミュニティ活性化の拠点とするスキームである。空き家で起業家がカフェあるいは保育所を開業し、そのカフェや保育所で住民サービスを提供し、住民の交流の場とするスキームも考えられる。空き家の改修費用や初期費用をSIBで集めるということも考えられる。しかし、アウトカムをどのように設定し、計測するかは課題であり、財政コスト削減便益との関連づけを、どうするかという

課題もある。

③ 子供の学習支援・生活習慣改善等

英米で SIB の成長分野は子どもの生活支援・学習支援である。特に経済的に困難な状況にある子どもへの介入が長期的に、大きな社会便益を生み出すことは先行研究等でも実証されている。また認知的能力（学業成績の向上等）のみならず、非認知的能力（家庭生活・学校生活習慣、社会関係の改善等）の向上が、子供の学業・職業面での成功を規定することも明らかにされてきた。

子供の教育等の分野は、アウトカムの顕在化が短期ではなく、長期になることが難点である。しかしながら、早期介入により、社会的コストの削減や社会的便益の増加が期待できる分野である。前述した英国の T&T SIB がその成功例である。日本でも「子どもの貧困問題」「貧困の連鎖」問題への対応は最重要課題であり、子どもの支援という分野は、市民の共感も得やすい分野であろう。スキームとしては、T&T のように、子どもの生活習慣・行動改善と学習支援等、非認知的能力と認知的能力の向上を組み合わせる形態が、長期的な便益を生む介入としては効果的と思われる。情緒面の改善と学習支援は、将来の不登校や中退を予防し、大学進学などのアウトカムにつなげていく可能性があるからである。しかし、便益の顕在化がより長期的になり、事業期間中の把握が困難という課題がある。ある程度の予測値で成果を評価することもありうるが、市民や投資家との合意形成が必要となろう。

（3）スキーム提案：子どもの生活・学習支援 SIB

前述の①②③の分野を勘案すると、パイロット的に始める事業としては、重要な政策課題と結びつき、市民や投資家の支持を得やすい分野が望ましい。そこで、ここでは、②と③の組み合わせたスキームを提案する。すなわち、空き家を再生し、その空き家を拠点に、子どもの生活支援や学習支援を実施するというスキームである。例えば、最近、各地で取り組みが進みつつあるが、施策の対象とは十分になっていない「子ども食堂」を、空き家を改修することにより開始し、そこに子どもたちを集め、学習支援も併せて実施するというスキームである。

その場合、ひとり親世帯等、生活困窮世帯の子どもをターゲットにした方が介入の政策的意義は大きいと考えられる。子供の出身家庭の社会経済水準（Socioeconomic status：以下、SES）は、子供の将来の学歴・雇用形態・所得等のアウトカムに影響を与え、格差を規定する大きな要因ではあるが、その不利な状況が将来の変化まで完全に規定するわけではない。すなわち、教育等の介入を実施することにより、そうした格差を緩和する効果が期待できる。教育を人的資本（human capital）¹⁸への投資としてとらえ、教育の収益率（教育の経済効果）を分析する研究は、国内外で様々な実証研究の蓄積がある。最近の教育投資の経済的・社会的効果について研究（文科省委託研究）でも、出身家庭の社会経済水準による不利益を克服する施策の必要性を強調し、「SES が低くとも、学校内、あるいは社会に出てからのさまざまな段階において、自らの認知能力、非認知能力を高めて活躍できるような機会を構築し、各個人の活躍を後押ししていくことが肝要」と指摘している¹⁹。

受益者である子供に関連するアウトカムについては、アウトカムの顕在化する時間軸を考慮し、プログラム期間中に顕在化し、最終アウトカムに貢献する中間アウトカムと、期間終了時点（あるいはその数か月前後）及び、期間終了後長期間を経て顕在化し、プログラムの最終目標である最終アウトカムに分類する必要がある。

中間アウトカムとしては、学校生活における行動改善（出席日数等の改善、問題行動の減少等）、生活習慣、生活リズムの改善、社会関係の改善、健康状態の改善、学習成績の向上等があげられる。これらのなかには貨幣換算が困難な非認知能力も含まれるが、最終アウトカムにつながるプロセス上での変化であるので、重要なアウトカムとして計測すべきものである。

最終アウトカムは、中期的アウトカムと長期的アウトカムに分類される。例えば、全日制高校への進学決定は中期的な最終アウトカムであり、プログラム期間中、あるいは期間終了直後に計測可能なアウ

¹⁸ この場合の「人的資本」とは、「投資によって蓄積された知識や技能」と理解される（荒井一博〔1995〕『教育の経済学』有斐閣、15 頁参照）。当初、労働経済分野で用いられた概念であるが、教育の経済学の分野においても、教育の社会・経済効果を分析する上での鍵概念となっている。すなわち、教育は人的資本を増大させる活動であり、生産性や社会全体の便益の向上に寄与するものである。

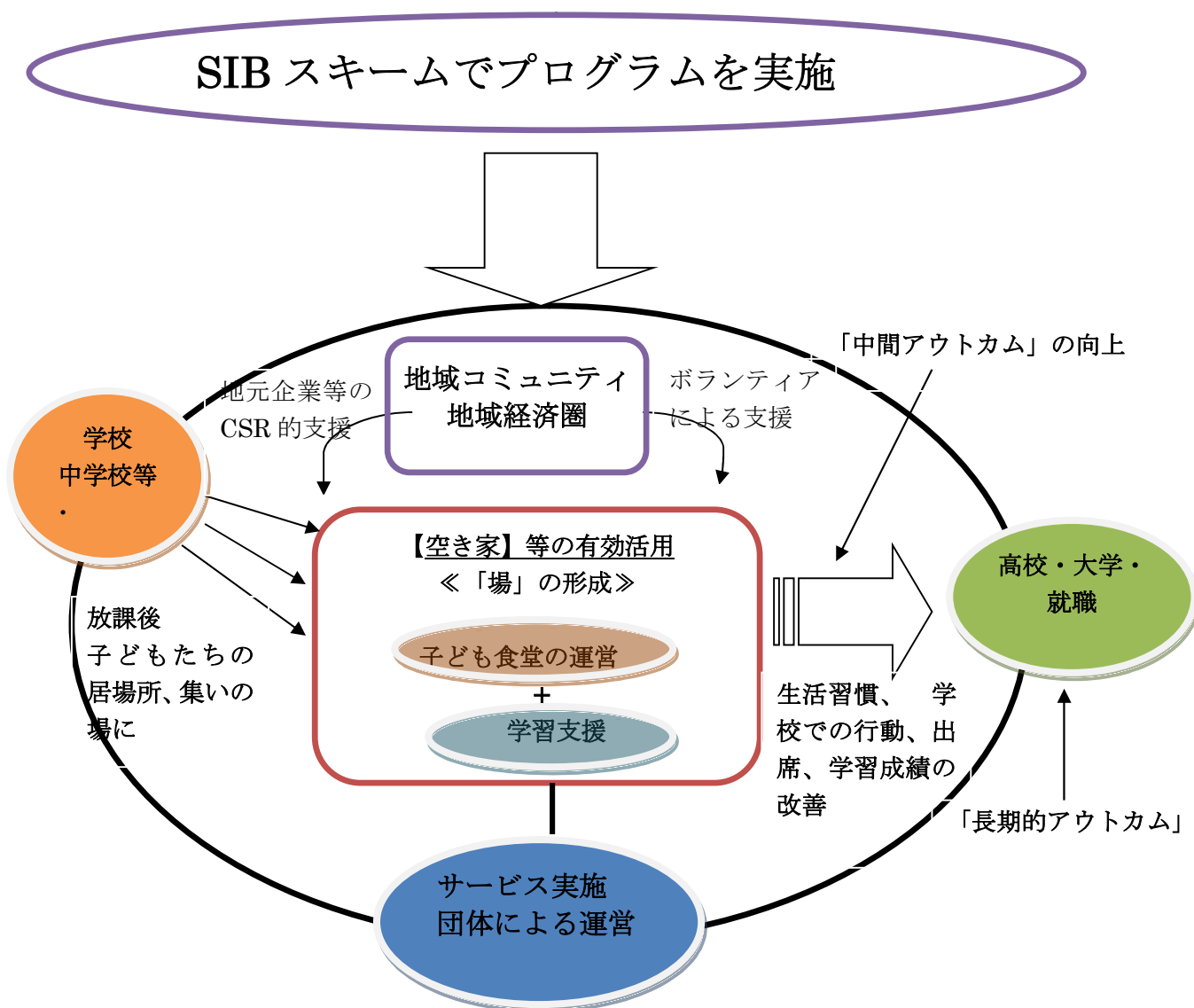
¹⁹ 三菱総合研究所（2015）『文部科学省委託 平成 26 年度「教育改革の総合的推進に関する調査研究～教育の総合的効果に関する定量的分析～」報告書』（63 頁）参照。

トカムである。長期的な最終アウトカムには、高校での中退防止、10代の妊娠の減少、少年犯罪・施設入所等の減少、大学進学、そして、より安定した雇用機会の獲得などがあげられる(図表17)。

子ども食堂と学習支援がプログラムの大きな柱となるが、前者が主として非認知能力の向上にかかわる活動であるのに対して、後者は認知能力の向上に主にかかわる活動といえることができる。この両輪を有機的に結びつけてプログラムを運営することにより、より大きなアウトカム向上が期待できる。

なお、「子ども食堂」に通うことが、「スティグマ」にならないように、困窮家庭の子どもも集い、交流できるような仕掛けも必要になるだろう。

図表 17：子ども生活・学習支援 SIB のイメージ



2. SIB実施における各関係団体からの情報収集

(1) サービス実施団体からのコメント

実際に SIB 実証実験に参画した認定 NPO 法人育て上げネット理事長の工藤啓氏からは、成果指標の設定や評価の際、現場のスタッフのモチベーションを下げず、インセンティブを与えるような指標設定が必要との指摘があった。財政コスト削減だけを目的とした成果指標の設定は、現場スタッフのモチベーションを下げ、彼らの共感を得られなくなる可能性があるからである。また、もし、子どもを対象とした学習支援等の SIB 事業を実施する場合は、貧困家庭の児童だけでなく、貧困家庭以外の児童も交流するかたちで実施した方が、「スティグマ」や「ラベリング」を避け、子どもたちの参加、家庭の理解が得やすくなるのではないかということであった。

横浜市を拠点にしつつ、四国などでも地域再生にかかわっているコトラボ合同会社代表の岡部友彦氏からは、空き家再生に注目し、空き家を地域の「コミュニティアセット」として利活用する SIB の可能性について指摘があった。すなわち、オーナーの承諾を得て改修した空き家をコミュニケーションカフェ等の起業者に賃貸あるいは販売し、そのビジネスが成功することで法人税・消費税等の税収増や地域経済の活性化が期待できる。また、空き家を生活保護受給者や生活困窮者の住居として利活用することで、低家賃であれば、生活保護費の住宅扶助費の節減につながる。さらに生活支援や就労支援を組み合わせる実施すれば、生活の安定からは雇用につなげることも可能となる。改修費用等を投資家からの資金で賄い、家賃等の収益増による税収増、生活保護費節減分の一部を投資家への還元にまわすというスキームである。修繕経済活性化のみならず、人々のエンパワーメントも目的とする興味深い提案である。しかし、創出される価値が多面的で、便益測定が難しくなる点、実際の受益者（空き家利用者）の規模がどのくらいになるかが不明など、様々な課題がある、しかし、「ハード」と「ソフト」（エンパワーメント）を結び付ける、地域活性化分野の SIB という点では海外にも例がなく、日本版 SIB の可能性を咲く点で重要な指摘である。

(2) 中間支援組織からのコメント

日本国内での SIB 推進役である日本財団ソーシャルイノベーション本部社会的投資推進室長の工藤七子氏によれば、自治体が SIB 事業を実施する場合、日本では自治体の財政規模が小さく、単体では難しい。また生活保護等もそうだが、財政コストの削減便益は自治体よりも国の方が大きい場合が多い。英国のように、やはり中央政府が積極的に関与する必要があるとの指摘である。

特定非営利活動法人日本ファンドレイジング協会事務局長の鴨崎貴泰氏によれば、従来、国内での SIB の議論は（英米の影響も受けて）コスト削減モデルが中心で、いつの間にか、コスト削減が目的化した感があるとのことである。しかし、本来、社会的事業（例えば尼崎市のアウトリーチ事業など）

の本質的価値が何かを踏まえ成果指標を設定し、そのなかで成果連動型支払いに資するものは何かという整理をしなければならない、また、最初にコスト削減目的の SIB ありきではなく、まず成果連動型報酬契約（PbR）への理解から広げる必要があるとのことである。

(3) 投資家からのコメント

マイクロ投資プラットフォーム「セキュリテ」²⁰を運営し、すでに自治体・地銀等も連携し多くのふるさと投資ファンドや被災地応援ファンドに関わった実績のあるミュージックセキュリティーズ株式会社代表取締役の小松真実氏によれば、現在でも社会問題解決のための投資に意欲のある個人投資家が多数存在するので、SIB への投資の募集においてもそうした個人投資家が有力なターゲットになりうるとのことである。確かに、社会問題の解決主体が匿名組合契約の営業者になるための法形式の問題、投資家の税制上の優遇措置、地方公共団体への認知の向上など様々な課題があるが、SIB の実現そのものは現行法上十分可能である、との認識であった。

ゴールドマン・サックス証券株式会社の井上徹氏（投資銀行部門 資本市場本部 インフラストラクチャー・ストラクチャード ファイナンス 部長）は、SIB は多くの場合規模が小さいこともあり、純粋なビジネスの対象というよりは、CSR 的、社会貢献的な投資という位置づけになるのではないかと。

²⁰ 「セキュリテ」については以下の URL を参照。投資家が応援したい事業を選んで、1 口数万円の小額からの出資が可能：<http://www.securite.jp/what/>

そのような観点から、アウトカム指標の達成は投資リターンそのものの確認というよりは資金がきちんと便益が生まれる使われ方をしているかという確認としてとらえられ、投資検討の際には、リターンの絶対額より、合理的な説明ができる、しっかりしたスキームかどうかということがより重要事項と考えられる、との指摘があった²¹。

（４）評価の専門家からのコメント

政策評価・プログラム評価の専門家である明治大学公共政策大学院の北大路信郷教授から、以下の通り、評価に関するコメントをいただいた。

アウトカムの実現に対して支払が行われるSIBでは、アウトカム指標の設定、指標上の目標の設定、目標達成度の測定、など、アウトカムに関する評価の枠組みとその運用の質がSIB自体の成否に決定的な重要性を持つ。この評価の枠組みの設計と運用には、極めて専門的な評価理論の知識と実践の技能・経験が要求される。また、目標達成度の評価はSIBのスキームを構成する他のどの主体からも独立・中立的な評価機関によって行われねばならないことは当然であるが、この評価機関は評価の枠組みづくりの最初の段階から助言・関与を行うことが重要である。SIBにおいてこれらの評価機能が十分発揮されなければ、信頼できる契約と契約履行はできなくなり、サービスの調達者、サービス提供者、投資家、からの支持が得られず、社会的投資市場の拡大が阻害されてしまう。第三者評価機関の役割はマイナーなものと思われたり、SIBのスキームに不可欠なものではなく、評価コストのことを考えると省略可能なものと思われがちだが、評価の質がSIBという調達方式の品質を左右するということを認識する必要がある。

評価は単なる「コスト」とみられがちだが、評価機能が十分発揮されなければ、信頼できる契約と契約履行ができないという指摘は重要である。評価活動は、SIB契約を適切に履行する上で極めて重要な要素なのである。

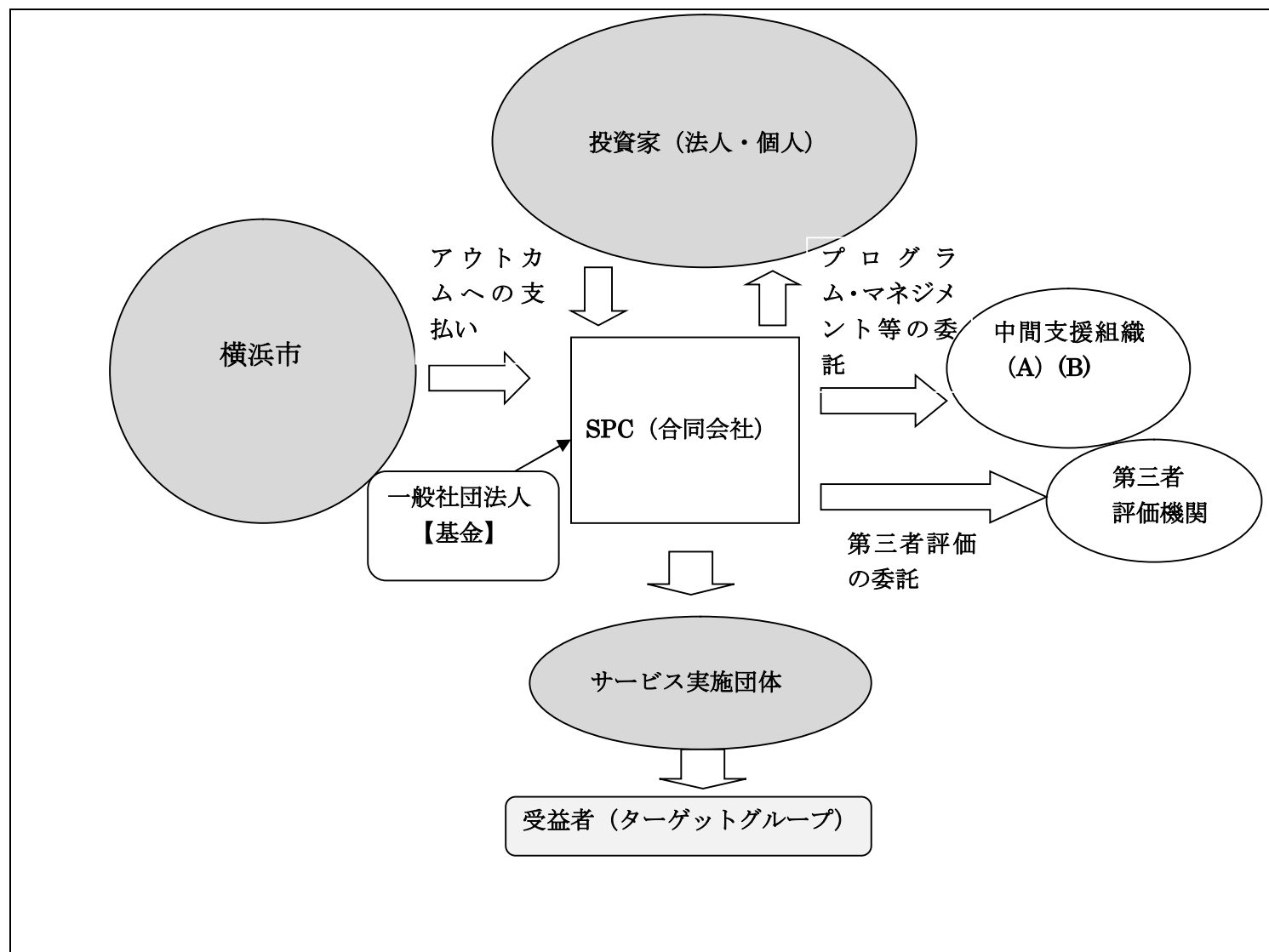
²¹ 文中に掲載されている意見及び見解は、発言者個人の独自の見解であり、必ずしも発言者が所属する組織の見解と一致するものではない。

VI SIBスキームモデルの構築

1. SIBの構造とステークホルダー

市がSIB事業に取り組む場合を想定して、具体的なスキーム図案を示したものが、図表18である。

図表18:横浜SIBのスキーム図案



ステークホルダーは、英米のSIBスキームと同様に、市、投資家、サービス実施団体、中間支援組織、第三者評価機関、そして、ビークルとしてのSPCとなる。

公募にするにせよ、しないにせよ、**サービス実施団体**に関しては、その分野での実績があること、あるいは関連した分野での実績があること、その地域に密着した活動をしており、地域課題や住民ニーズへの理解があることなどが要件となろう。

投資家としては金融機関、財団、CSR投資等を行う企業・法人、個人が考えられる。

中間支援組織としては、SPC等を設置し、投資の募集等、金融仲介を行う中間支援組織と、プログラム・マネジメントやパフォーマンス・マネジメント、調整・仲介、モニタリングを行う中間支援組織の2種類が必要となろう。後者については、データ管理、評価等の実績・専門性があることが望ましい。

第三者評価機関は、前述のステークホルダーと利害関係のない、独立した機関で、評価の高度な専門性を有する者が望ましい。市の付属機関という位置づけではなく、SPCからの委任を受けて評価を実施する。

2. 契約形態と支払モデル

(1) 契約形態

SIBの構成団体間の契約という点では、公募にせよ、随意契約にせよ、市の契約の相手方としては、SPC（合同会社）が望ましい。すなわち、契約形態としては、SPC（合同会社）を設置し、SPCが複雑な契約関係の統合・調整役として機能させることを提案する。SPCが市、投資家、実施団体、中間支援組織、第三者評価機関として契約するという構造である。

市とSPCとの契約関係は、SIB事業の業務委託契約となる。プログラムが何年間になるかは分野や事業内容によるが、1年、2年で効果の検証は難しく最低でも3年間、あるいは3年以上の契約となろう。その場合、債務負担行為設定の議会承認が必要となる。支出の上限を決め、SPCへの支払いは、上限から、成果に応じて減額して支払う、成果連動報酬とする。可能であれば、中間払いも検討する。

3. アウトカム指標設定とインパクト評価

(1) 評価の基本：費用対便益

評価の目的は、プログラム（事業や施策）の改善、説明責任（accountability）（資源が効果的、効率的に利用され、意図された利益が実際に生み出されているか）、そして、知識生成（知識への貢献）にあるといわれている²²。SIBプログラムにおける評価においても、資源提供者に対して、その有効性と効率性がエビデンスに基づいて検証され証明されなければならない。したがって、プログラムの定性的な側面も評価しつつも、投資家への支払いや財政支出を伴う以上、アウトカム（成果）をできる限り、定量化できるものでなければならない。

プログラムの評価としては、プログラムがいかに適切に運営されているかをみるプロセス評価と、プログラムによって生じた効果（アウトカムあるいはインパクト）をみるインパクト評価がある。SIBにとっては、当然、プロセス評価手法に基づき、モニタリングを行うことは重要である。しかし、より重要なのは、インパクト評価である。インパクト評価手法として代表的なものは、費用便益分析（cost-benefit analysis: CBA）と費用効果分析（cost-effectiveness analysis: CEA）である（図表19）²³。

図表 19: 費用便益分析と費用効果分析

費用便益分析（CBA）	費用とアウトカムとの関係を、通常の金銭用語で評価して表現された、プログラムの経済的効率性を決定する分析手続き
費用効果分析（CEA）	プログラム効率性を分析する手続きであり、ある介入のアウトカムをそのプログラム費用との関係から得るもの

SIBでは便益（アウトカム）が貨幣化されるので、費用効果分析というより、費用便益分析の考え方に近いと思われる。しかしながら、便益の貨幣化は基本的に財政コスト削減便益を中心に換算され、そのプログラムにより創出されたあらゆる便益が貨幣化されているわけではない。また投資収益率が算出されているわけでもなく、基本的には、アウトカムが向上することで削減される財政コストという単純な便益計算を基礎としている。したがって、厳密な意味での費用便益分析ではなく、費用便益分析の一種であるSROI（Social Return on Investment）も活用されていない。

しかしながら、基本的には、費用対便益を中心にその効果が計測され、支払いと結びつけられる便益は、短期的にも長期的にも貨幣換算可能なものに限定される傾向がある。

しかしながら、興味深いのは、最近、英国においても、単に財政コストに直結する便益以外の便益も、重要な価値として評価の対象としている点である。図表20にあるように、創出される価値を、財政的価値、経済的価値、社会的価値と類型化するような視点も提起されている。

²²Rossi,P.H.,Lipsey,M.W., and Freeman,H.E.(2004) *Evaluation: Systematic Approach*.7th ed. London: Sage. P.34(邦訳、大島巖他監訳『プログラム評価の理論と方法』日本評論社、2005年、34頁。

²³ これらの他、費用効用分析という手法もある。これは施策の効果を個人の満足度（効用）で測る方法である。しかし、「効用」の客観性が困難という限界がある。

図表 20:価値の類型化

「価値」の類型	説明
財務的価値 (Fiscal value)	特定の事業に起因する公共セクターにとってのコスト節減（追加的サービスの提供や、保健医療、警察、教育サービスのコスト削減など）
経済的価値 (Economic value)	所得の純増や地域経済の成長；
社会的価値 (Social value)	健康状態の改善、学業成績の達成、公共交通や公共サービスへのアクセス、治安の改善、犯罪の減少など、より広い社会便益。

出所：New Economy のウェブサイト unit cost databases

(<http://neweconomymanchester.com/our-work/research-evaluation-cost-benefit-analysis/cost-benefit-analysis/unit-cost-database>)

（２）アウトカム指標の設定

仮に、子どもの生活支援・学習支援の SIB を想定して、アウトカムを設定してみると、図表 21 のようになると考えられる。

前述したように、アウトカムは、大きくは中間アウトカムと最終アウトカムに分類した上、設定することが望ましい。さらに最終アウトカムは、プログラム終了時（あるいは終了後数カ月後）に顕在化し計測可能な中期的なアウトカム（高校進学決定）と、プログラム終了後、長期間を経て顕在化する長期的アウトカム（大学進学、正規雇用への就労等）に分類されよう。また、中間アウトカムには、学業成績の向上という認知能力に関連するアウトカムだけではなく、出席状況や社会関係、生活リズムの改善など、非認知能力に関連するアウトカムも含める必要がある。また、定量的なデータだけではなく、定性的なデータも記録することが、プログラムの効果の評価や改善においては必要とされる。定性的な情報にも、意思決定にとって重要な情報が含まれている可能性があるからである。

アウトカムの貨幣化については、アウトカムを財政コスト削減に直接結びつくものや貨幣換算可能なものだけに限定するのではなく、重要なアウトカムであれば、より広く指標を設定すべきであろう。アウトカムを向上させる目的は、支払い額を保証することにあるのではない。結果として投資家へのリターンに結びついたとしても、主たる目的は、あくまでも本人や社会にとっての便益を増大させることにあるのである。

なおパイロット段階は、あくまでも実証実験であり、SIB 実施可能性の検証が目的であるので、アウトカムの設定と実際の支払いとを結びつけないという方法もありうる（その場合、投資家の支払いは「寄付」的なものとなる）。しかしながら、本格実施に向けた課題を明らかにするためには、仮想の支払いモデルを設計し、シミュレーションを実施することが望ましい。また、アウトカム指標や金銭代理指標の設定の適切さ、アウトカムの成果量のデータの入手可能性、プログラムとアウトカムとの因果関係（死荷重や寄与率）の説明可能性などについて、第三者評価機関や専門家の支援も得て、検証作業を行うことも必要であろう。

図表 21：子ども生活支援・学習支援 SIB のアウトカム指標案

アウトカム測定(outcome metrics)	
アウトカム（成果） ●「子ども食堂」に通うことで非認知能力向上 ＋ ●学習支援による認知能力向上	① 受益者の直接成果（便益）：学校での不登校・中退リスクの改善、出席日数・授業態度の向上、教育関連資格の取得、進学あるいは就労への進展 ② 社会への直接成果（便益）：低所得世帯の子どもの貧困関連の行政費用の削減、将来の生活保護費用の削減および進学・給与上昇による税収の増加、 ③ 民間の資金・能力を活用した官民連携により、子ども・若者の貧困対策としての生活・学習支援・食事提供の総合的プログラムの試行実施 ④ 成果払い手法（PbR）活用により子どもの貧困対策の成果の向上と「見える化」の実現
アウトカム指標	【中間アウトカム】 ①学校での出席日数、不登校の改善 ① 学外学習時間の増加 ② 問題行動の減少 ③ 教師との関係改善 ④ 学生同士との関係改善 ⑤ 学業成績の向上 ⑥ 生活リズムの改善 ⑦ 栄養・健康状態の改善（食事改善による栄養改善、体重増加） ⑧ 家族関係の改善 ⑨ 家族負担の軽減 ⑩ 官民連携の拡大 【最終アウトカム】 ①高校進学の決定（特に全日制への進学） ②大学進学可能性の拡大 ③ 10 代の妊娠の減少 ④ 安定した雇用機会の獲得可能性の拡大 ⑤ 反社会的行動の減少 ⑥ 健康の改善による医療費減少 ⑦生活保護費の減少 ⑧税収の増加 ⑨官民連携の拡大による公共サービスの改善
データ収集・アウトカム計測手法の開発、データ管理やパフォーマンス・マネジメント支援、モニタリングと中間・最終評価、レポートニング	・ 中間支援組織が主に担当し、横浜市、投資家、実施団体と協議 ・ パフォーマンス・マネジメントのために、サービス実施団体にデータ管理担当者（Performance Manager）を置く。 ・ ステークホルダー間で情報を共有し、継続的なモニタリングを実施するための運営会議（仮）を設置
第三者評価	大学等研究機関
統制群の設定（比較）	横浜市類似世帯の平均データあるいは RCT の実施 ²⁴

²⁴ RCT（ランダム化比較試験）の実施は地域や保護者の理解が得られない可能性もある。その場合は統計的データ（類似世帯に関する統計データ）を用いることもありうる。

4. パフォーマンス・マネジメント

KPI とその評価手法を緻密に設計しても、期待されるアウトカム分野のパフォーマンスが実際に向上しなければ、指標の設定自体は意味をなさない。プログラムのパフォーマンス・マネジメントがその成否の大きな鍵となる点である。いかに緻密なガバナンス・モデル、アウトカム・メトリクスや支払モデルを構築しても、プログラムに参加する主体間のパートナーシップやモニタリングが機能せず、パフォーマンスも維持・向上しなければ、公共サービスのプログラムとしても、投資スキームとしても失敗である。すなわち、サービス実施の現場労働者のインセンティブやモラルの管理、サービスの質の管理、データ管理を含む、プログラム全体のパフォーマンスのマネジメントができなければ、目標とされるアウトカムを達成できない。そして、そのリスクは投資家に、ひいてはサービス受益者に転嫁されかねない。ある英国の投資家は、「SIB への投資はベンチャーへの投資に似ている」と述べていたが、そこで課題になるのが、通常のベンチャー投資の際のビジネスとしての事業性に代わる、パフォーマンス・マネジメント能力の高さであろう。サービス実施団体のみならず、中間支援組織も含む「チーム」が、指標（Indicators）と目標（Targets）の適切な設定と実行（Taking action）とを有機的に結び付け、パートナーシップを基礎にコレクティブなインパクトを実現していく能力が問われているのである。

Ⅶ SIB導入の政策的意義と検討すべき課題

（１）SIBの政策的意義

SIB導入の政策的意義としては、投資の仕組みを入れることで、成果がより「見える化」されるということである。すなわち、投資を行う個人や法人は、納税者以上に、自分たちが投資した公的事業に対して強い関心をもつことになる。そのことが、いい意味での緊張感となり、より費用対効果が追求されることになる。

また、市にとっては、民間の資源・能力をいかして、より大胆に、新規の、あるいは革新的な事業に挑戦できるという点である。失敗のリスクも民間との間で分担できることとなる。

そして、公共サービスをよりインパクト志向に改革し、インパクト志向の民間主体や投資家を育成するという効果である。

（２）検討すべき課題

SIB導入において検討すべき課題として、以下の10点を指摘したい。

- ①大きな社会的便益が得られるという社会的合意が可能な**社会問題の明確化**（選定とめざすべき**社会的アウトカム**の設定
- ②社会的アウトカムを達成するための**官民パートナーシップ（共創関係）**の存在
- ③**投資家**の存在：肯定的で測定可能なアウトカム（成果）と金銭的リターンを求め、成果が達成できない際のリスクを引き受けることのできる社会的投資家
- ④**革新的な予防あるいは（早期）介入（intervention）活動を実施しうるサービス実施団体**（非営利組織・社会的企業等）の存在
- ⑤**ターゲット・グループとコントロール・グループ**（介入活動を受けない対照群）との**比較可能性**
- ⑥リスクとリターンとのバランス、社会的アウトカムと財政節約との相関に配慮した適切な**ファイナンス・モデル**（financial model：資金調達と支払）
- ⑦**倫理上のチェック。デュー・デリジェンス**（適正な調査・評価の手続き、収益性やリスク、信頼性の検証）の徹底
- ⑧**SIBの事業スケール（規模）、インパクトのスケールと運営コストとの適切なバランス**。コスト高だと事業実施のメリット無し
- ⑨**信頼しうるデータ**（national or academic data）の存在
- ⑩**公共セクターと投資家との間で信頼しうるアウトカム測定基準**（outcome metrics）の設定と**社会的インパクト評価手法**の開発⇒現時点では、SR0Iは活用されていない。

参考編

1. 国内自治体の SIB 認知状況

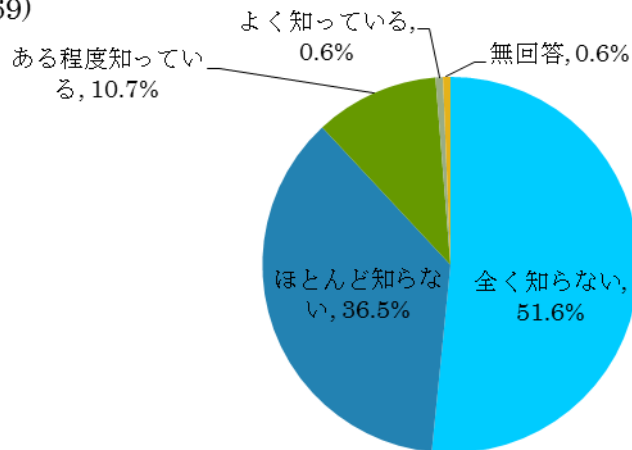
明治大学非営利・公共経営研究所「ソーシャルビジネスと社会的インパクト投資 （ソーシャル・インパクト・ボンド等）に関する地方自治体アンケート調査」（抜粋） （文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業、2016 年 1 月実施アンケート）	
発送件数：1788 件	到達数：1788 件（100%）
回収数： 469 件.	回収率：26.2%
発送日：2016 年 1 月 12 日.	回収締切日：同年 2 月 17 日

明治大学非営利・公共経営研究所（明治大学経営学部・経営学研究所内に研究拠点設置）は、文部科学省の私立大学戦略的研究基盤形成支援事業の研究助成をもとに、2016 年 1 月に、全国の自治体を対象に、ソーシャルビジネスやソーシャル・インパクト・ボンドに関するアンケート調査を実施した。下記はその調査結果の抜粋である。

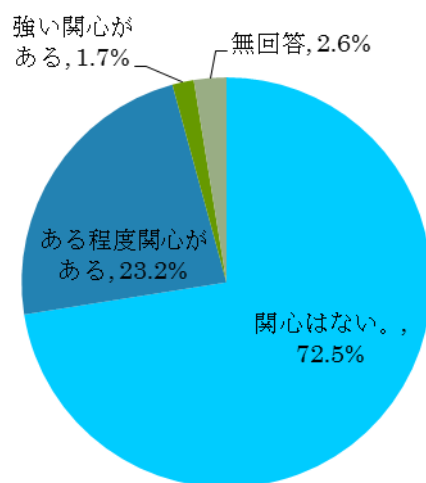
現時点での S I B の認知度は必ずしも高くはないが、回収率の高さからすれば、一定の関心があるようである。しかし、S I B 導入に向けた課題としては、やはり、「庁内での理解度の温度差」、「投資家の確保」、「担当部署の設置や人材の確保」、「信頼できるサービス実施団体の確保」をあげる自治体が多かった。

【Q12】 ソーシャルインパクト・ボンド（SIB）についてご存知ですか？下記の該当する番号 1 つに○をつけてください（SIBについては、6 ページ目にある囲みの解説を参照）。

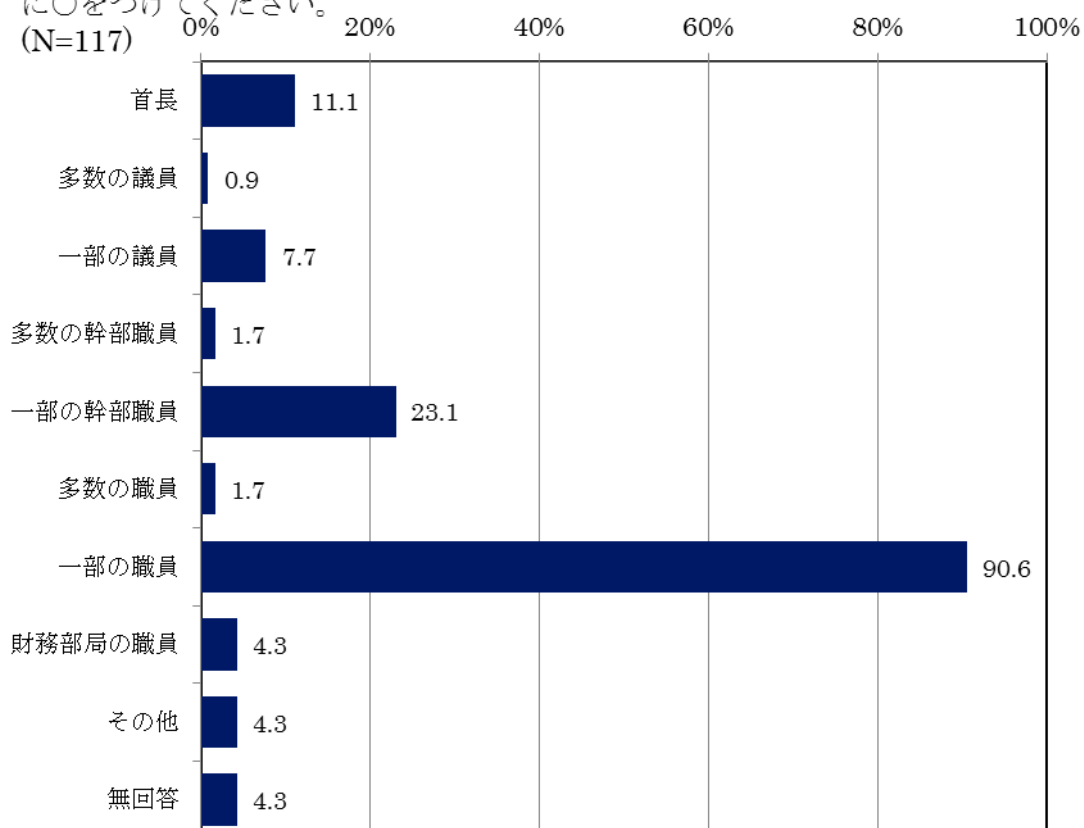
(N=469)



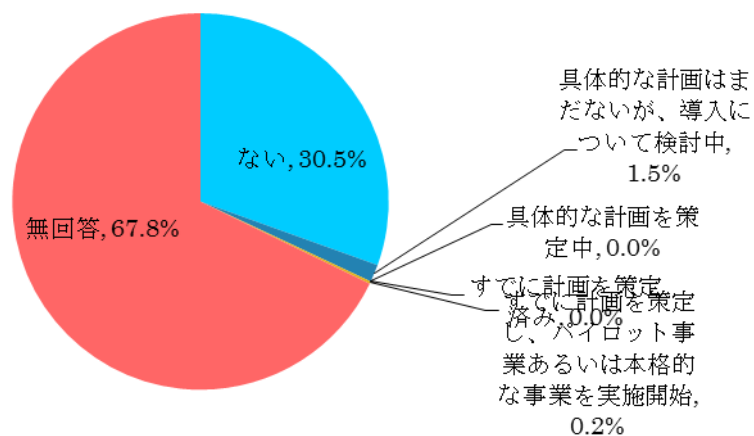
【Q13_1】貴団体におけるソーシャルインパクト・ボンドへの関心度について、下記の該当する番号1つに○をつけてください。
(N=469)



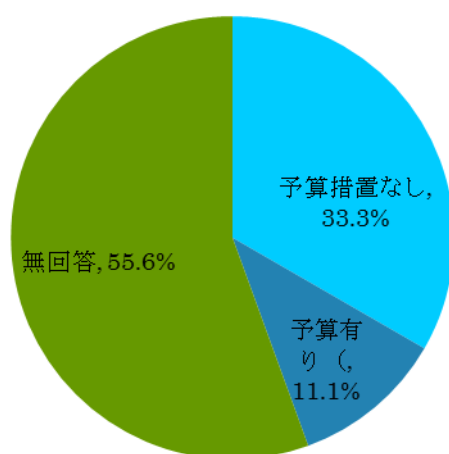
【Q13_2】問13-1で「2」または「3」に回答された方におたずねします。関心をもっている層について、下記の該当する番号すべてに○をつけてください。
(N=117)



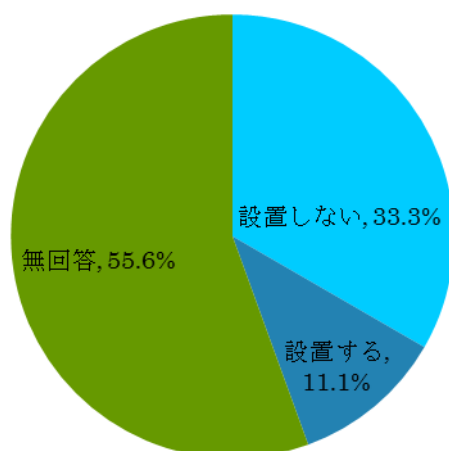
【Q14】貴団体においては、ソーシャルインパクト・ボンドを導入する計画はありますか？ 該当する下記の番号に○をつけてください。2～5に回答された方は、下記記述欄にご記入ください。
(N=469)



【Q14SQ3】貴団体が支出する予算の規模
(N=9)

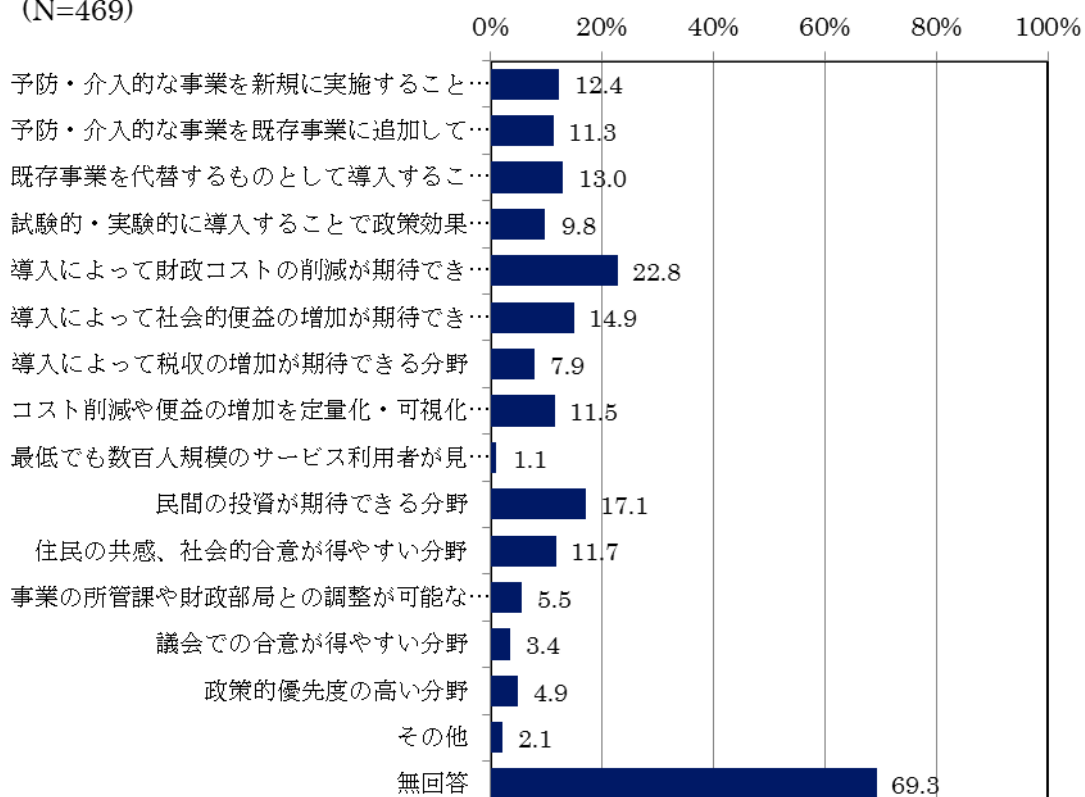


【Q14SQ5】 特別目的事業体（SPV）設置の有無（予定も含む）
(N=9)



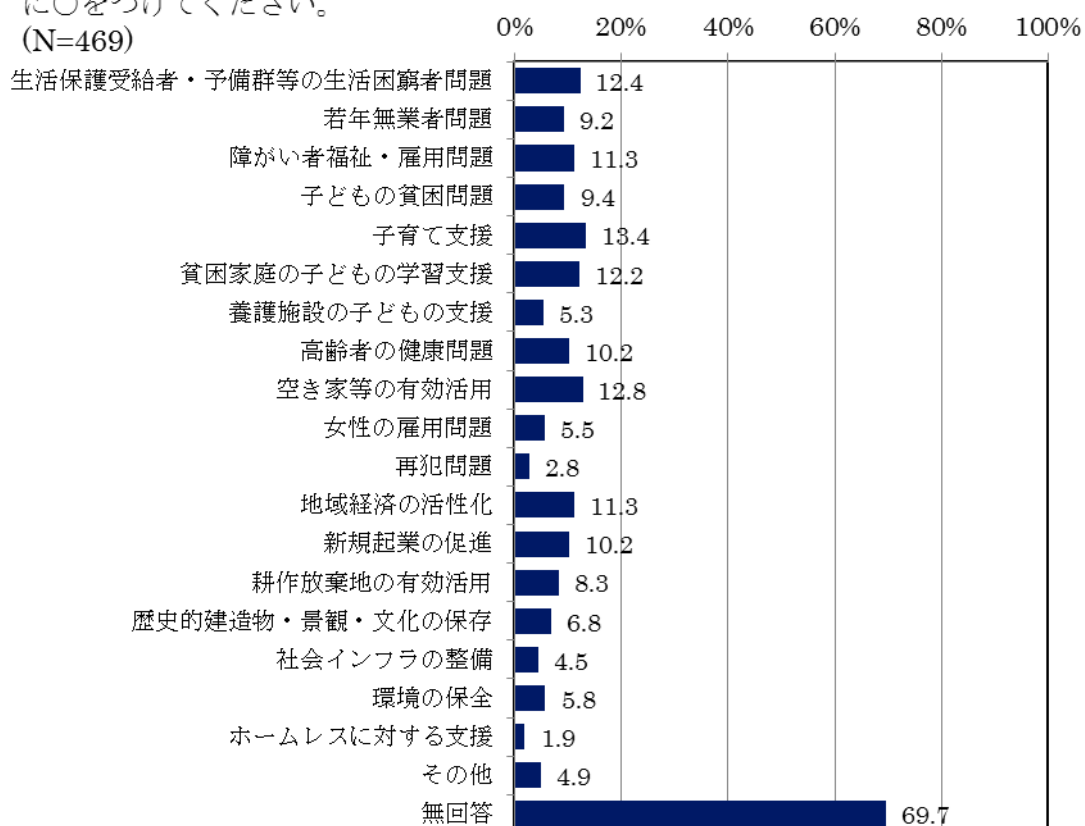
【Q15】 ソーシャルインパクト・ボンドを導入する場合、どのような事業分野への導入が可能、あるいは望ましいとお考えですか？
下記の該当する事業分野の番号すべてに○をつけてください。

(N=469)



【Q16】 ソーシャルインパクト・ボンドを導入することで効果が期待できる社会課題について、下記の該当する事業分野の番号すべてに○をつけてください。

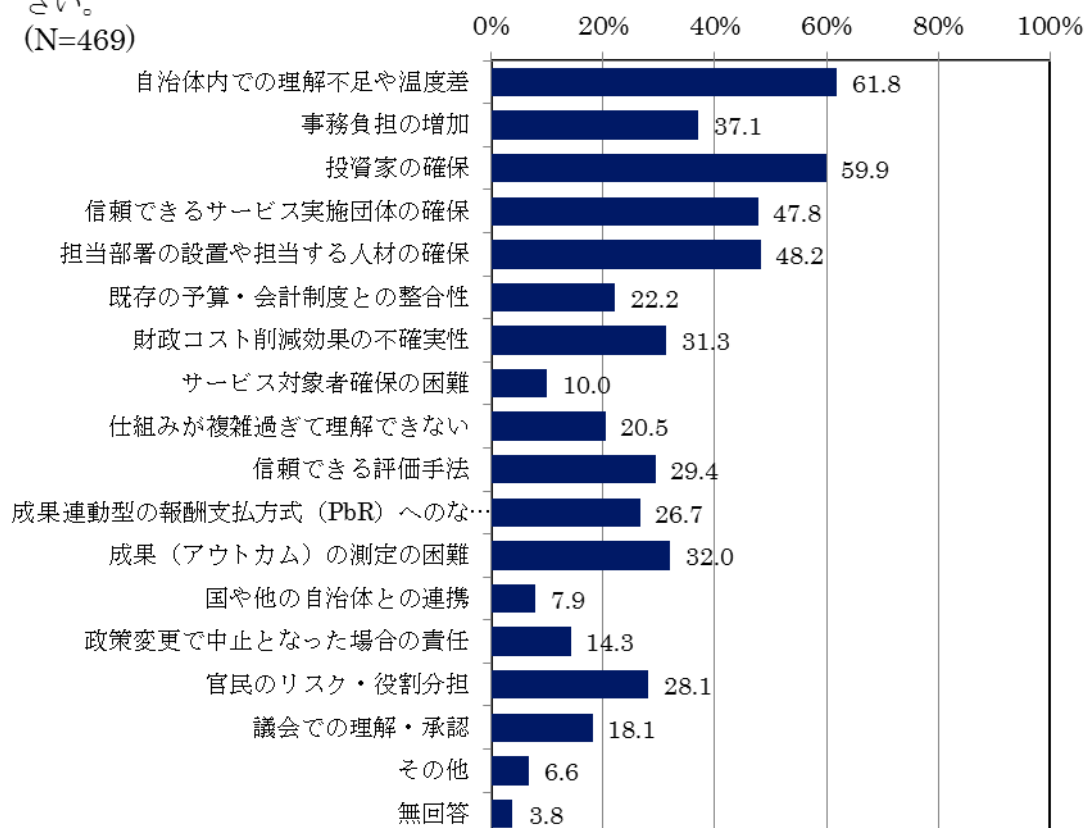
(N=469)



f

【Q17】 ソーシャルインパクト・ボンドの導入において、どのような課題がありますか？下記の該当する番号すべてに○をつけてください。

(N=469)



2. 「子どもの貧困」問題に関する早期予防・介入の必要性

(1) 「子どもの貧困」問題に社会全体で取り組む必要性

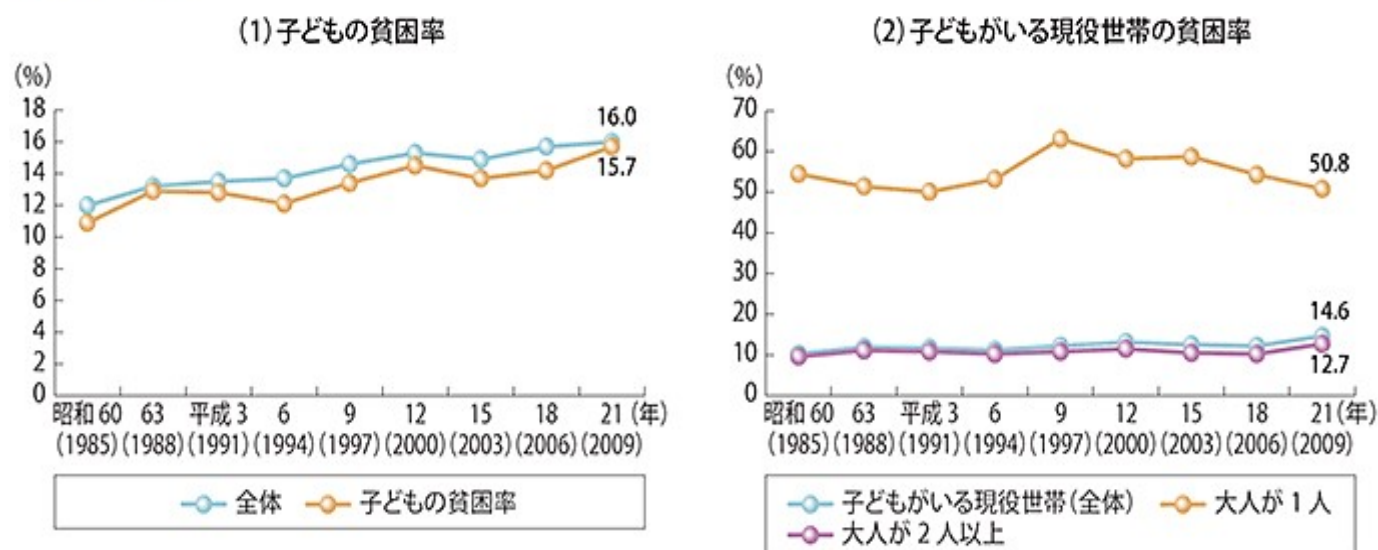
近年、子どもの貧困問題への対応が重要な政策課題となっている。その背景には、日本の子どもの相対的貧困率²⁵が、世界的にみても、高い水準で推移している現状がある。すなわち、子どもの相対的貧困率は1990年代半ば頃から上昇傾向にあり、平成21(2009)年には15.7%となっている。子どもがいる現役世帯の相対的貧困率は14.6%であり、そのうち、大人が1人の世帯の相対的貧困率が50.8%と、大人が2人以上いる世帯に比べて非常に高い水準となっている。(第1-3-38図)

また、OECDによれば、日本の子どもの相対的貧困率はOECD加盟国34か国中10番目に高く、OECD平均を上回っている。また、子どもがいる現役世帯のうち大人が1人の世帯の相対的貧困率は50.8%(2009年の数値)と、OECD加盟国中最も高い(第1-3-39図)。

このような状況を受け、平成26年(2014年)1月には、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、子どもの貧困対策を総合的に推進する国や地方公共団体の責務が明記された。この法律では、国民に対しても国又は地方公共団体が実施する子どもの貧困対策に協力するよう努めるよう求めている。政府は同法が施行された26年8月に、「子供の貧困対策に関する大綱を閣議決定している。

また、第2期横浜市教育振興計画(平成26年度から30年度)においても、「困難を抱える児童生徒への支援や学習機会の確保」「子どもの成長を社会全体で支える体制づくり」などを目標として掲げている。

第1-3-38図 相対的貧困率



(出典) 厚生労働省「国民生活基礎調査」

- (注) 1. 相対的貧困率とは、OECDの作成基準に基づき、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値の半分に満たない世帯員の割合を算出したものを用いて算出。
2. 平成6年の数値は兵庫県を除いたもの。
3. 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
4. 等価可処分所得金額が不詳の世帯員は除く。

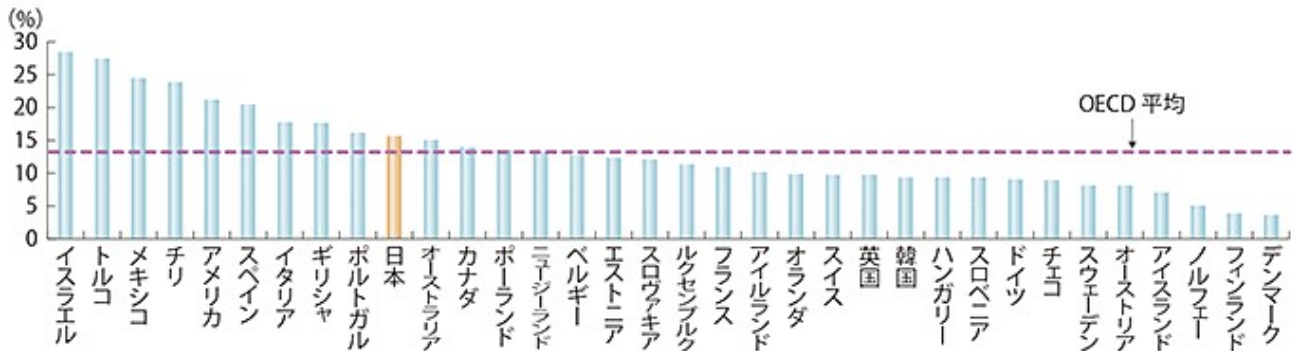
出所：内閣府『平成26年版 子ども・若者白書』(内閣府HP)

http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/bl_03_03.html

²⁵相対的貧困率は、一定基準(貧困線)を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合。貧困線とは、等価可処分所得(世帯の可処分所得(収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入)を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値の半分の額をいう。

第1-3-39図 相対的貧困率の国際比較（2010年）

(1) 子どもの貧困率



(2) 全体

相対的貧困率			子どもの貧困率			子どもがいる世帯の相対的貧困率											
						合計		大人が一人				大人が二人以上					
順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合	順位	国名	割合
1	チェコ	5.8	1	デンマーク	3.7	1	デンマーク	3.0	1	デンマーク	9.3	1	ドイツ	2.6	1	デンマーク	2.6
2	デンマーク	6.0	2	フィンランド	3.9	2	フィンランド	3.7	2	フィンランド	11.4	1	デンマーク	2.6	2	フィンランド	2.8
3	アイスランド	6.4	3	ノルウェー	5.1	3	ノルウェー	4.4	3	ノルウェー	14.7	3	ノルウェー	2.8	3	フィンランド	3.0
4	ハンガリー	6.8	4	アイスランド	7.1	4	アイスランド	6.3	4	スロヴァキア	15.9	4	フィンランド	3.4	4	アイスランド	5.4
5	ルクセンブルク	7.2	5	オーストリア	8.2	5	オーストリア	6.7	5	英国	16.9	5	アイスランド	4.3	5	オーストリア	5.4
6	フィンランド	7.3	5	スウェーデン	8.2	6	スウェーデン	6.9	6	スウェーデン	18.6	6	スウェーデン	5.4	6	オランダ	5.6
7	ノルウェー	7.5	7	チェコ	9.0	7	ドイツ	7.1	7	アイルランド	19.5	7	オーストリア	6.0	7	フランス	6.0
7	オランダ	7.5	8	ドイツ	9.1	8	チェコ	7.6	8	フランス	25.3	7	オランダ	6.7	8	スロベニア	7.2
9	スロヴァキア	7.8	9	スロベニア	9.4	9	オランダ	7.9	8	ポーランド	25.3	9	フランス	7.5	9	ベルギー	7.5
10	フランス	7.9	9	ハンガリー	9.4	10	スロベニア	8.2	10	オーストリア	25.7	10	チェコ	7.9	10	ニュージーランド	7.9
11	オーストリア	8.1	9	韓国	9.4	11	フランス	8.7	11	アイスランド	27.1	11	スロベニア	8.3	11	ルクセンブルク	8.6
12	ドイツ	8.8	12	英国	9.8	11	スイス	8.7	12	ギリシャ	27.3	12	スイス	9.3	12	カナダ	9.7
13	アイルランド	9.0	12	スイス	9.8	13	ハンガリー	9.0	13	ニュージーランド	28.8	13	ハンガリー	10.7	13	エストニア	10.7
14	スウェーデン	9.1	14	オランダ	9.9	14	英国	9.2	14	ポルトガル	30.9	14	スロベニア	11.8	14	日本	12.7
15	スロベニア	9.2	15	アイルランド	10.2	15	アイルランド	9.7	15	メキシコ	31.3	15	スロベニア	13.1	15	アメリカ	15.2
16	スイス	9.5	16	フランス	11.0	16	ルクセンブルク	9.9	15	オランダ	31.3	15	ルクセンブルク	15.2	16	ギリシャ	15.4
17	ベルギー	9.7	17	ルクセンブルク	11.4	17	ニュージーランド	10.4	17	スイス	31.6	15	英国	17.9	17	チリ	18.2
18	英国	9.9	18	スロヴァキア	12.1	18	ベルギー	10.5	18	エストニア	31.9	18	アイルランド	21.0	18	メキシコ	21.0
19	ニュージーランド	10.3	19	エストニア	12.4	19	スロヴァキア	10.9	19	ハンガリー	32.7	19	オーストラリア	22.6	19	イスラエル	23.3
20	ポーランド	11.0	20	ベルギー	12.8	20	エストニア	11.4	20	チェコ	33.2	20	カナダ	23.3	20	トルコ	24.5
21	ポルトガル	11.4	21	ニュージーランド	13.3	21	カナダ	11.9	21	スロベニア	33.4	21	エストニア	24.3	21	イスラエル	28.5
22	エストニア	11.7	22	ポーランド	13.6	22	ポーランド	12.1	22	ドイツ	34.0	22	スロヴァキア	—	22	韓国	—
23	カナダ	11.9	23	カナダ	14.0	23	オーストラリア	12.5	23	ベルギー	34.3	23	ポーランド	—	23	—	—
24	イタリア	13.0	24	オーストラリア	15.1	24	ポルトガル	14.2	24	イタリア	35.2	24	日本	12.7	24	—	—
25	ギリシャ	14.3	25	日本	15.7	25	日本	14.6	25	トルコ	38.2	25	ポルトガル	13.1	25	—	—
26	オーストラリア	14.5	26	ポルトガル	16.2	26	ギリシャ	15.8	26	スペイン	38.8	26	アメリカ	15.2	26	—	—
27	韓国	14.9	27	ギリシャ	17.7	27	イタリア	16.6	27	カナダ	39.8	26	ギリシャ	15.4	27	—	—
28	スペイン	15.4	28	イタリア	17.8	28	アメリカ	18.6	28	ルクセンブルク	44.2	28	イタリア	17.9	28	—	—
29	日本	16.0	29	スペイン	20.5	29	スペイン	18.9	29	オーストラリア	44.9	29	チリ	18.2	29	—	—
30	アメリカ	17.4	30	アメリカ	21.2	30	チリ	20.5	30	アメリカ	45.0	30	スペイン	21.0	30	—	—
31	チリ	18.0	31	チリ	23.9	31	メキシコ	21.5	31	イスラエル	47.7	31	メキシコ	22.6	31	—	—
32	トルコ	19.3	32	メキシコ	24.5	32	トルコ	22.9	32	チリ	49.0	32	トルコ	23.3	32	—	—
33	メキシコ	20.4	33	トルコ	27.5	33	イスラエル	24.3	33	日本	50.8	33	イスラエル	—	33	—	—
34	イスラエル	20.9	34	イスラエル	28.5	—	韓国	—	—	韓国	—	—	韓国	—	—	—	—
OECD平均		11.3	OECD平均		13.3	OECD平均		11.6	OECD平均		31.0	OECD平均		9.9			

(出典) OECD (2014) Family database "Child poverty"

(注) ハンガリー、アイルランド、日本、ニュージーランド、スイス、トルコの数値は2009年、チリは2011年。

出所：内閣府『平成26年版 子ども・若者白書』（内閣府HP）
http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1_03_03.html

（２）ひとり親家庭の経済状況

前述したように、日本のひとり親世帯の子どもの相対的貧困率は、OECD 加盟国中最悪であり、極めて高い。ひとり親世帯の相対的貧困率は 2009 年時点で 50.8%であったが、それが改善するどころか、さらに悪化し、2012 年には 54.6%に上昇している。大人が 2 人以上いる世帯の相対的貧困率が 12.4%（2012 年）であることからすれば、両者の格差が極めて大きいことがわかる。

就労所得でいうと、母子世帯の平均年間就労収入は、181 万円であり（正規：270 万円、非正規：125 万円）、女性の平均給与所得 269 万円、男性の平均給与所得 507 万円を大きく下回っている。父子世帯も 360 万円（正規：426 万円、非正規：175 万円）と低水準である²⁶。

生活保護受給率²⁷（2012 年）も、全世帯が 3.22%であるのに対して、ひとり親世帯のうち、母子世帯は 14.4%、父子世帯は 8.0%である。子供の進学率²⁸については、大学進学率でみると、全世帯が 53.7%であるのに対して、ひとり親世帯は 23.9%である。

（３）早期予防介入の必要性：「事前分配」の重要性

米国のノーベル経済学賞受賞者で労働経済学者のジェームズ・J・ヘックマンは、「事前分配一恵まれない子供たちの幼少期の生活を改善すること―は、社会的包容力を育成すると同時に、経済効率や労働力の生産性を高めるうえで、単純な再分配よりはるかに効果的である」²⁹と早期の予防介入の重要性を提言している。すなわち、40 年近い追跡調査（介入群と非介入群を比較）の成果をもとに、従来の公共政策で議論の焦点になってきた成長後の対策（成人向け職業訓練等）よりも、より早期の段階で予防的な教育的介入（認知的スキルだけでなく社会的情緒的スキルを向上させるプログラム）を行った方が、犯罪率や 10 代の妊娠率の低下等の社会的・経済的影響力が大であり、効果が永続的となることを指摘している。米国や英国の SIB のなかに就学前介入のような子供向けプログラムが導入されている背景には、労働経済学、教育の経済学等の実証的・科学的根拠がある。

（４）教育の経済学

前述したように、教育の費用対効果については、教育の経済学の分野で多くの理論的・実証的研究の蓄積がある。教育による経済的地位の向上（賃金上昇等）を説明する理論としては、人的資本理論と、シグナリング理論が有力である。前者の人的資本理論アプローチは、個人が教育を受けると生産能力が高まるために高賃金が得られるという考え方である。それに対して、後者のシグナリング理論は、学歴をその個人が学校で獲得した知識や技能を証明するものではなく、能力のシグナル、すなわち、獲得された能力の高さに関する情報を社会に「伝達」するに過ぎないとする考え方である。例えば、ある個人の生産能力が大卒者と同じであっても、彼が大学を卒業しなければ企業や社会は彼の生産能力が高いとは評価せず、支給される賃金も低い水準になる可能性がある³⁰。

²⁶ 母子世帯・父子世帯は平成 23 年度全国母子世帯等調査。一般世帯は平成 26 年労働力調査、平成 22 年分民間給与実態統計調査。

²⁷平成 24 年（2012 年）度被保護者調査等

²⁸ 母子・父子世帯は、平成 23 年度全国母子世帯調査による。全世帯の進学率は、平成 26 年度学校基本調査。

²⁹ ジェームズ・J・ヘックマン『幼児教育の経済学』東洋経済新報社、40 頁。ヘックマン教授らの研究は主に就学前教育に焦点があてられているが、早期介入の重要性という点では参考になる。

³⁰ 荒井一博（2002）『教育の経済学・入門』勁草書房（71 頁）参照。