

JILPT 資料シリーズ

No.189 2017年3月

# ソーシャル・インパクト・ボンドの 動向に係る海外事情調査 —イギリス、アメリカ—



JILPT 資料シリーズ No.189

2017年3月

# ソーシャル・インパクト・ボンドの動向に係る海外事情調査

—イギリス、アメリカ—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training



## ま え が き

本報告書は、厚生労働省の要請を受けて当機構が実施した「ソーシャル・インパクト・ボンドの動向に係る海外事情調査—イギリス、アメリカ—」に関する調査結果をとりまとめたものである。本調査においては、イギリス、アメリカを対象に、ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した公的事業における実態調査を行った。

両国ともに、ソーシャル・インパクト・ボンドの前提となる民間基金財団の存在や、非営利の中間支援組織およびサービス・プロバイダの活動が大規模に展開されてきた歴史があることがわかった。また、政府においては、非営利のサービス・プロバイダに助成金を提供するとともに、事業成果についての評価制度の検討が長期間にわたっておこなわれてきた経緯がある。これらの調査結果をとりまとめた本報告書が、日本におけるサービス・インパクト・ボンドの活用をめぐるわが国の議論の一助となれば幸いである。

2017年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 菅野 和夫

執筆担当者

氏名	所属	執筆箇所
やまがた ひろひさ 山縣 宏寿	諏訪東京理科大学 経営情報学部経営情報学科専任講師	第1章第3節、第4節(1)、 第5節、第2章
やまさき けん 山崎 憲	労働政策研究・研修機構 調査部主任調査員	第1章第1節、第2節、第3 節、第4節(2)、第3章

第1章 調査趣旨と分析	1
第1節 調査趣旨	1
第2節 調査対象と調査方法	1
(1) 調査対象	1
(2) インタビュー項目	1
(3) 訪問先	2
第3節 ソーシャル・インパクト・ボンド導入の可否をめぐる前提条件	3
第4節 政策的インプリケーション	5
(1) イギリス	5
(2) アメリカ	7
第5節 先行研究整理	8
(1) 塚本一郎/金子郁容編著(2016)『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か』	9
(2) 松本典子・朴恩芝(2016)「サード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資」	11
(3) 明治大学非営利・公共経営研究所(2015)『2014年度 英国調査 英国におけるソーシャルインパクト・ボンド(ソーシャル・インパクト・ボンド)と社会的インパクト評価に関する研究報告書』	11
(4) 先行研究に関する小括	14
第2章 イギリス	15
第1節 導入への経緯	15
第2節 ソーシャル・インパクト・ボンドの概要	16
(1) ソーシャル・インパクト・ボンドの対象と基金の設置	16
(2) ソーシャル・インパクト・ボンドの設計	18
(3) ソーシャル・インパクト・ボンドに期待される効果	19
第3節 ピーターバラのソーシャル・インパクト・ボンド	20
(1) 事業概要と成果の評価指標	20
(2) 事業結果	21
第4節 まとめ—イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンド運用が成功する条件と日本への示唆	22
第3章 アメリカ	32
第1節 アメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの特徴	32
(1) ソーシャル・インパクト・ボンドの構造	32
(2) 教育訓練予算とソーシャル・インパクト・ボンド	33
第2節 社会的に効果の高い政策の実現に向けて	34

(1) ペイ・フォー・サクセス・プログラムの転換 .....	35
(2) 2014 年 WIOA におけるペイ・フォー・サクセスプログラム .....	36
(3) 労働市場革基金の一形態としての「ソーシャル・インパクト・ボンド」 .....	38
(4) そのほかの試み .....	42
第 3 節 J V S ボストン：ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した職業訓練 .....	42
(1) J V S ボストン (Jewish vocational services Boston) .....	42
(2) 2016 年度よりソーシャル・インパクト・ボンドを導入 .....	43
第 4 節 ソーシャル・インパクト・ボンドをめぐる多様な意見 .....	44
(1) 連邦労働省 .....	45
(2) マサチューセッツ州政府 .....	46
(3) ユナイテッド・ウェイ (UNITED WAY) .....	47
(4) 中間支援組織 (Third Sector Capital Partners Inc.) .....	49
(5) C L A S P (Center for Law and Social Policy) .....	49
第 5 節 まとめ .....	50

## 第1章 調査趣旨と分析

### 第1節 調査趣旨

社会的困窮者（刑余者、ホームレス等）は、経済活動への不参加、再犯のおそれや社会不安の原因であることから、その更正・社会的自立が望まれる。社会的自立のためには、経済活動の担い手として就業することが必要不可欠であるが、その前提となる職業スキルを獲得し、かつ安定的な職業生活に移行するための施策は、これまで、①NPO等民間セクターの活用ノウハウが蓄積されておらず、②将来的な社会的コストの低減の試算等も充分におこなわれてこなかった。このため、将来の社会的コスト削減を目指すとともに、事業リスクをヘッジする仕組みを併せ持つ「ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)」について、当該分野における活用の可能性を検討する際の資料として、SIBの諸外国における運用実態等を調査した。

### 第2節 調査対象と調査方法

#### (1) 調査対象

調査対象国はイギリス、アメリカで、調査方法は、現地インタビュー調査と文献調査による。現地インタビュー調査については、SIB導入案件（米、英）や類似案件について、①導入への経緯、②事業概要、③成果の評価指標、④事業結果、我が国への汎用可能性について聞いた。調査期間は2016年度4月～1月。調査は、イギリスを諏訪東京理科大学専任講師、山縣宏寿、労働政策研究・研修機構、樋口英夫、アメリカを労働政策研究・研修機構、山崎憲が担当した。具体的なインタビュー項目は次のとおり。

#### (2) インタビュー項目

「全組織共通」

- ・ 事業概要
- ・ 組織構成（フル・パートタイム、ボランティア等の割合）
- ・ スタッフのキャリア
- ・ 下請け組織の構成
- ・ 予算構成、事業の継続性と予算のあり方
- ・ SIBに関する考え方

「委託元である行政機関に対して」

- ・ 就職困難者向け支援に関する考え方
- ・ 民間資金の活用（SIBを含む）に関する考え方
  - － 活動、事業は活性化するか

－ 合理化の効果はあるか

- ・ 競争的資金導入に関する考え方と公的事業の継続性
- ・ 評価の考え方

「中間支援組織とサービス・プロバイダに対して」

- ・ SIB、基金、助成金の各資金調達手法の差別化
- ・ 就職困難者向け支援事業に対する資金提供の状況（SIB および SIB 以外）
- ・ 競争的資金による事業の実施に関する考え方

「サービス・プロバイダに対して」

- ・ 給与水準
- ・ SIB 選択の理由と他の資金との差別化

### （３）訪問先

#### イギリス訪問先一覧

Social Finance	中間支援組織	アナリスト	2016年10月4日
RAND Europe	評価機関	研究グループ次長	2016年10月4日
St Giles Trust	サービス・プロバイダ	最高責任者	2016年10月5日
NCVO (National Council for Voluntary Organization)	非営利団体全国組織	上級政策担当	2016年10月5日
TTG Training	サービス・プロバイダ	所長	2016年10月7日

#### アメリカ訪問先一覧

連邦労働省	政府	雇用訓練局	2016年9月15日
	政府	主席評価官室	2016年9月15日
JVS Boston (Jewish Vocational Center)	サービス・プロバイダ	J V S ボストン	2016年9月20日
the Commonwealth of Massachusetts	州政府	労働力開発部および労働基準局長	2016年9月16日
		法務顧問	2016年9月16日
United Way	中間支援組織、サービス・プロバイダ	公共政策上級副社長	2016年9月14日
Third Sector Capital Partners	中間支援組織		2016年9月21日
CLASP	政策シンクタンク	収入・労働支援チーム	2016年9月13日

### 第3節 ソーシャル・インパクト・ボンド導入の可否をめぐる前提条件

本節では、ソーシャル・インパクト・ボンドの日本への導入について検討を行う前提として、ソーシャル・インパクト・ボンドの概要について確認を行う。その上でイギリス及びアメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの特徴について素描し、先行研究について検討する作業を通じて、制度導入の可否をめぐる前提状況について論点の提示を行う。

周知の通り、今日、ソーシャル・インパクト・ボンドが国際的に注目を集めている。ソーシャル・インパクト・ボンドは、これまで政府、自治体が行ってきた公共サービスを民間に委託する方法の一つである。公共サービスの民間委託は、これまでも行われてきたが、端的には以下の諸点において従前における公共サービスの民間委託とは性格を異にするものである。

第一に、公共サービス提供について中間支援組織が一つの中心的役割を担う点である。中間支援組織は、社会的に解決すべき課題、その課題に係る対象について検討を行い、その解決に向け全体の枠組みを設計する。それと共に、サービス提供に必要な資金への投資の呼びかけを行う他、サービス提供を行うサービス・プロバイダとの提携、政府との交渉などを行う。ソーシャル・インパクト・ボンドを実施する上で、当事者となる政府、投資家、サービス・プロバイダ、第三者評価機関との調整は多岐に亘り、その全体のデザイン如何がソーシャル・インパクト・ボンドの成否に直接関わってくる。その点において中間支援組織の果たす役割は看過できない。

第二に、PbR (Payment by Results) をその考えの基礎におき、サービス提供のアウトプット (結果) ではなく、その提供を通じて社会に与えたアウトカム (成果) をより一層重視する点である。この PbR の考え方に基づき、サービス・プロバイダとは成果型報酬契約などが結ばれ、そのサービス提供においてアウトプットがより焦点化される<sup>1</sup>。それらのアウトプットは、第三者評価機関により各種の指標を用い厳密な評価・測定が行われ (試みられ)、サービス・プロバイダにより、更なる革新的なサービスが提供されることが期待される。

そして第三に、政府が拠出、設置する基金に加え、民間の投資家から募った資金を積極的に活用する点である。その資金の流れは以下の通りである。まず中間支援組織は、取り組む社会的課題についてその対象や範囲を決め、サービス・プロバイダにより提供されるサービス、その結果得られる成果目標などを検討し、それらを投資家などに明示する。資金は、ソーシャル・インパクト・ボンドの発行を通じて、投資家から集められ、

---

<sup>1</sup> ソーシャル・インパクト・ボンドは PbR のコンセプトをその中心に置くものではあるが、研究史上では各個別具体的な契約における PbR の適用方法は一様ではないことが示されている。例えば塚本一郎/金子郁容編著(2016)は、「調達機関 (政府) とサービス実施団体の間では適用されず、あくまでも調達機関と投資家間の契約にのみ適用されるものもあれば、双方の契約に適用されるものもある」との指摘を行っている (47 頁)。

サービス・プロバイダに資金が提供される。提供された資金は、サービス・プロバイダによりサービス提供に用いられ、その実施内容について第三者評価機関による評価・測定が行われる。その結果を受け、政府や自治体が提供した場合におけるコスト減少やサービス向上などに基づき政府が支払いを行い、その得られたアウトカムに応じて投資家にリターンが戻される。政府が拠出する基金に加え、市場を通じて投資家から社会的解決に向け、資金が集められる点に一つの特徴点がある。

図表1 ソーシャル・インパクト・ボンド導入にむけた前提条件

- |                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中間支援組織が中心的な役割</li> <li>・ Payment by Result を基礎に社会に与えた成果を重視</li> <li>・ 政府基金、民間資金双方を積極的に活用</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

詳細については後述するところであるが、イギリス及びアメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンド実施について以下の点を指摘することができる。イギリスにおいては労働分野に特化した事例はなく、その対象は刑余者の再犯防止、ホームレス支援、児童・若者支援など、予防的あるいは実験的な事業の実施に活用されている。ソーシャル・インパクト・ボンド実施にあたり、典型的には、中央省庁が基金を設置しており、中間支援組織によるソーシャル・インパクト・ボンドの提案、発行、投資の呼びかけに非営利組織が応え、投資には民間基金が用いられている。

他方、アメリカでは、連邦労働省が教育訓練予算のなかにソーシャル・インパクト・ボンドを位置づけている事例がみられる。連邦労働省は、2014年労働力革新機会法(WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act)の創設にともない助成金を支給する事業の成果に関する客観的な評価指標を導入しつつある。その観点からみれば、助成金を支給する連邦労働省や事業を実施する州政府にとって、ソーシャル・インパクト・ボンドは、成功報酬型の助成金支給方法であるペイ・フォー・サクセスプログラムとまったく変わらないものであり、外部委託契約の形式の違いという程度の認識に留まっている。これは、アメリカにおける公的教育的訓練が助成金の支給を基本としていることに基づく。事業を担うサービス・プロバイダの運営予算は、歴史的にみて、連邦政府のみならず、民間寄付金財団からの助成金も運営予算のなかで大きな割合を占めており、連邦政府、民間寄付金財団の区別なく、事業成果に関する評価を受けてきたという背景がある。つまり、PbRにおいても、創造性や社会的なインパクトをはかるための評価指標が検討されており、それが2014年労働力革新機会法に結実している。したがって、アメリカにおいては、ソーシャル・インパクト・ボンドとPbRが異なるという前提は必ずしもあてはまらないといえよう。

図表2 イギリス・アメリカのソーシャル・インパクト・ボンドの特徴

イギリス	アメリカ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働分野に特化した事例なし</li> <li>・ 予防的あるいは実験的（刑余者の再犯防止、ホームレス支援、児童・若者支援など）</li> <li>・ 典型的には、中央省庁が基金を設置</li> <li>・ 中間支援組織によるソーシャル・インパクト・ボンドの提案、発行、投資の呼びかけに対し、非営利組織が応え投資には民間基金が用いられる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦労働省が教育訓練予算にソーシャル・インパクト・ボンドを位置づける</li> <li>・ 2014年労働力革新機会法の創設にともない客観的な評価指標を導入</li> <li>・ 助成金を支給する連邦労働省や事業を実施する州政府にとって、ソーシャル・インパクト・ボンド＝ペイ・フォー・サクセスプログラム</li> <li>・ サービス・プロバイダ、連邦政府、民間寄付金財団の区別なく、事業成果に関する評価を受けてきた</li> </ul>

#### 第4節 政策的インプリケーション

##### （1）イギリス

イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンドは、休眠口座の資金を活用して設置された Big Society Capital をはじめ、民間基金が投資資金としての役割を担っている。その多くが、従来から各分野で専門的な社会的サービスを提供する大小さまざまなサービス・プロバイダに資金を提供してきたとみられる。サービス・プロバイダにとって、ソーシャル・インパクト・ボンドからの資金を用いることのメリットは、資金調達を中間支援組織が担うために、①サービス提供に必要な資金調達の負担から開放<sup>2</sup>、ないし負荷が軽減されること、②事業の開始に先立って資金が得られること、また場合によっては③他の基金や寄付金に比べ長期間（継続性があり、ある程度予見可能性が高い）かつ自由度が高い傾向にあることなどにある。それらの側面で、ソーシャル・インパクト・ボンドの仕組みは評価されているとみられる。

また、ソーシャル・インパクト・ボンドを通じたサービスの提供は、既存の公共サービスとの代替関係ではなく補完的な関係にあることが、少なくともこれまでのところ主張されている<sup>3</sup>。ソーシャル・インパクト・ボンドは先述の通り、PbR（成果報酬型契約）の考えをその基礎とするものである。PbR は、ブレア政権下で行われた国営医療制度改革により 2003 年以降段階的に取り入れられてきたものである。導入の一つの契機として、それまでの NHS（National Health Service）による医療サービスの提供は、診療行為の

<sup>2</sup> RAND Europe の Emma Disley 氏は同点について、ボランティア組織、第3セクターが財務リスクを全く負わずに、提供するサービスに対して資金が支払われる形となったとの評価を行っている。

<sup>3</sup> Social Finance (2016) "Social Impact Bonds - The Early Years"

価格設定のないなか、国の予算に基づき運営されていたため、診療実績と予算の乖離という問題が生じていたという点が挙げられる。PbR は、このような状況の是正を図るため、2004 年から取り入れられ、その後、対象が医療分野以外の公共サービスにも広げられてきた経緯を有する<sup>4</sup>。このような背景を踏まえ、通常の PbR とソーシャル・インパクト・ボンドにおける PbR との相違について述べれば、以下の点が特に重要である。従来、十分なサービスが実施されてこなかった領域における、予防的（＝成果が判明するまで比較的長期間を要する）、実験的（＝エビデンスの蓄積がなく、有効な手法が確立されていない）事業に対象を限定すること、すなわち高い失敗のリスクを、民間資金にシフトする代わりに、成功の際のリターンを保証するという二つの側面である。この2つのバランスは、イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの議論では本質的な重要性を持っている。ここが、通常の PbR とソーシャル・インパクト・ボンドにおける Pbr とを分ける大きなポイントであるといえる。

制度の担い手である中間支援組織やサービス・プロバイダ、また資金提供者に至るまで、イギリスにおける非営利セクターは長い歴史の中で形成されてきた。ソーシャル・インパクト・ボンドに係るイギリスの今日的評価について述べれば、そうした基盤のあるイギリスでも、ソーシャル・インパクト・ボンドは未だ発展途上の手法であり、その評価も定まっていないと言える。

そのような状況を念頭におきつつ、さらに検討すべき政策的インプリケーションの一つを示せば、次の点を挙げることができる。すなわち、アウトカムの評価・測定をめぐるトレード・オフのコントロールである。詳細については、第2章にて後述するが、アウトカムの厳密な評価・測定はその効果として二面性がある。一つは、社会に与えるインパクトを明らかにすることができ、そのことを通じてサービス・プロバイダが提供するサービスの革新性が期待できる点等のプラスの効果である。しかしながらそのもう一つの側面として、例えば次のようなある種の副作用も想定される。第一は、サービス・プロバイダに対して評価に用いる情報収集における負荷を要請し、特にサービス・プロバイダが十分に育っていない状況のもとでは、規模が大きく専門のスタッフを多く抱える特定の一部のサービス・プロバイダしかソーシャル・インパクト・ボンドにアクセスできず、サービス・プロバイダの二極化が進み、社会的な資源が埋没する可能性である。第二に、ソーシャル・インパクト・ボンドの実施に伴い組織的同型化が生じ、非営利組織が持つ多様性が損なわれる危険性がある点、第三に、提供するサービスの分野が原理的に限定される点である。それらの諸点を勘案すれば、社会に与えるインパクトの測定をどの程度、厳密に行うのかという点が重要な問題となる。極論すれば、社会に与えるインパクトをほとんど測定せず、投資家から資金を得るということを前面に押し出した

<sup>4</sup> 塚本一郎/金子郁容編著(2016)において、その経緯が端的にまとめられている(46頁)。

デザインもありえる。その場合、サービス・プロバイダのエビデンス収集の負荷は減り、またより多くのサービス・プロバイダがソーシャル・インパクト・ボンドにアクセスできることから、その二極化を緩和させ、さらには対象分野の拡大などが期待できる。しかしながら、そのようなソーシャル・インパクト・ボンドが果たしてその名に由来するような性格を温存しているかどうかは甚だ疑問がある。アウトカム測定の厳密性の帰結として生じうるプラスの効果、マイナスの効果を把握した上で、アウトカムの測定というチャンネルを通じてトレード・オフの関係をどのようにコントロールするかが、日本型のソーシャル・インパクト・ボンドを展望する上で重要な鍵となり得る。この問題は端的には、何を以ってソーシャル・インパクト・ボンドとするのか、その定義にかかる問題でもある。

## (2) アメリカ

ソーシャル・インパクト・ボンドはスケールメリットと継続性に利点がある。この二点を可能にするため、十分なスタッフの規模やソーシャル・インパクト・ボンド以外の安定した予算確保手段をもつサービス・プロバイダが存在するか、もしくは育成できるかが重要と思われる。

資金集め団体である中間支援組織に、機関投資家、もしくは小口投資家から潤沢な資金が集まるか、中間支援組織が複数のサービス・プロバイダとのネットワークをもっているかどうか、事業立ち上げにおいて重要である。

実施する事業がすべて計測可能であるわけではない。ソーシャル・インパクト・ボンドには被験者とそうでない者との比較から景気環境に左右されない客観的なデータ収集が欠かせない。職業訓練においては、就職率のみならず、訓練受講者の継続的な追跡調査が必要である。アメリカではそのようなデータは未整備であり、中間支援組織と大学研究機関等において、評価手法やデータ収集が検討途上にある。

社会的にインパクトを与える事業の予算規模は、ソーシャル・インパクト・ボンドよりもペイ・フォー・サクセスがはるかに大きい。また、ペイ・フォー・サクセスもソーシャル・インパクト・ボンドと同様に、行政が直接事業を実施するのではなく、サービス・プロバイダに委託している。

ソーシャル・インパクト・ボンド実施における民間資金の集め方は大規模金融機関だけでなく、これまで社会的な事業にかかわりのなかった小口投資家の関心を集めることは可能である。だが、それも、そもそも民間寄付金財団が大きな社会的地位を占めていない状況での効果がどれほどであるかは予測ができない。

ソーシャル・インパクト・ボンドにどれだけ資金が集まるかは景気変動の影響が大きく、景気が良好の時点では民間寄付金財団の資金も潤沢に集まってくるため、政府予算、民間資金の双方が減少している時期に有効となる可能性がある。

以上のことから、サービス・プロバイダの成長、サービス・プロバイダ間のネットワークの形成、被験者とそうでない者の継続的な客観的データ収集、評価可能な事業とそうでない事業との切り分け、現行で実施している事業における社会的インパクトを与えることができる評価方法の検討、社会的事業における民間寄付金財団の成長および社会的エートスの醸成等がソーシャル・インパクト・ボンド導入の前提条件となり、こうした条件をクリアしたのちも、予算総額との兼ね合いのなかで検討が必要になると思われる。

これらのことをまとめれば、アメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの前提条件となっていることは、次の四つにまとめられる。

- ①民間寄付金財団による民間資金による社会福祉事業の歴史的、社会的基盤
- ②事業を実施する大規模なCSOsとそのネットワークの存在
- ③社会的にインパクトを与えているかどうかの指標の存在
- ④政府予算の縮減

## 第5節 先行研究整理

本節では、ソーシャル・インパクト・ボンドの日本への導入を念頭におき、そのような観点からソーシャル・インパクト・ボンドに係る先行研究について取り上げ、特にその実施・運用における課題、限界についてまとめていくこととする。ソーシャル・インパクト・ボンドに係る研究史上の特徴として、まず次の点を指摘することができる。すなわち、世界最初のソーシャル・インパクト・ボンドは、イギリスのピーターバラで行われたが、その実施開始は2010年であり、まだ日が浅いことからその時間的経過の制約上、管見の限りかなりの程度、研究史上の蓄積が限定的という点である。だが、そのようななかであって当該分野における先駆的研究と位置づけられ、また研究史上に重要な知見を提起する研究も認められる。それらに鑑み、少なくとも次の研究を取り上げておくことが必要であろう。

- (1) 塚本一郎/金子郁容編著(2016)『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か』<sup>5</sup>
- (2) 松本典子・朴恩芝(2016)「サード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資」<sup>6</sup>
- (3) 明治大学非営利・公共経営研究所(2015)『2014年度 英国調査 英国におけるソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)と社会的インパクト評価に関する研究報告書』<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 塚本一郎/金子郁容編著(2016)『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か』、ミネルヴァ書房

<sup>6</sup> 松本典子・朴恩芝(2016)「サード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資」日本比較経営学会『比較経営研究』40号、文理閣

<sup>7</sup> 非営利・公共経営研究所編『2014年度英国調査 英国におけるソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)と社会的インパクト評価に関する研究報告書』、明治大学非営利・公共経営研究所

以下では、順を追ってこれらの研究について確認を行っていく。

### (1) 塚本一郎/金子郁容編著(2016)『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か』

同著がその冒頭で自負するように、管見の限り、同著は、ソーシャル・インパクト・ボンドについて学術的研究対象として真正面から取り上げ、研究の視点から論じた国内初の文献である。日本においてソーシャル・インパクト・ボンドの導入が検討されているなか、同著の公刊は時宜に適ったものであり、その研究史上の意義も大きいと言える。同著は、ソーシャル・インパクト・ボンドの投資の活用は、「アウトカムベースの公契約の補完として捉えるべきもの」(ii 頁)との立場に立ち、今日の現状として、ソーシャル・インパクト・ボンドが「既存の公財政、公契約の枠組みに大きな変革を求めるものであるにもかかわらず、行政サイドのコストやリスクについて十分な議論もなされていない」(ii 頁)との指摘を行っている。また「リスクとベネフィットを相互に共有する官民連携の構築も十分になされないまま、SIB の革新的なイメージだけが拡散され、期待のみが先行している」(ii 頁)と今日の状況を総括している。

また序章では、「社会的インパクトへの投資と公共サービス・イノベーション」などに言及した上で、ソーシャル・インパクト・ボンドに係る課題について、Mulgan(2015)を引きながら以下の論点を提示している。すなわち①エビデンス・ベースという点ではソーシャル・インパクト・ボンドはその明示性において弱点を有しており、このことが投資家や金融機関がソーシャル・インパクト・ボンドに対する投資を慎重なものと判断する要因となっていること、②既存のサービスの対象とソーシャル・インパクト・ボンドの対象が重複する場合があります、このことが、契約やソーシャル・インパクト・ボンドの評価手法そのものを複雑化させていること、③ソーシャル・インパクト・ボンドはこれまでの PFI (Private Finance Initiative) と比べ、かなりの程度規模が小さいものとなっているなか、その設置・運営に係る取引コストが高く、双方のバランスを勘案すると非経済的なものになってしまう点である(11 頁)。

以下では、本研究における日本におけるソーシャル・インパクト・ボンド導入に係る意義と課題について検討を加えるという観点に照らし、同著のうち第 2 章「ソーシャルインパクト・ボンドとは何か」(塚本一郎・西村万里子)及び第 10 章「SIB 推進における NPO・社会的企業の可能性と課題」(今村肇)を具体的に取り上げ、そこで示されている指摘について把握していくこととする。(以下、第 2 章については、塚本・西村(2016)、第 10 章は今村(2016)と表記する。)

### ①塚本・西村(2016)「ソーシャルインパクト・ボンドとは何か」

塚本・西村(2016)は、ソーシャル・インパクト・ボンドへの期待の背景について冒頭で取り上げ、その背景としてソーシャル・ベンチャーの促進、インパクト・インベストメントを用いた成果志向の公共サービス提供などを挙げている(41~44頁)。それに続き、ソーシャル・インパクト・ボンドの性格として、投資リスクの点では株式投資に、より接近した性格であることや、PbR (Payment by Results)、ソーシャル・インパクト・ボンドが有する官民の多様な主体によるパートナーシップの新たな形態としての性格を指摘している(44~48頁)。そしてソーシャル・インパクト・ボンドの基本的枠組みと多様性について整理を行ったうえで、考察の中でパフォーマンス・マネジメントの重要性が強調されている(67頁)。すなわち、パフォーマンス・マネジメントはソーシャル・インパクト・ボンドにより提供される各プログラムの成否を握る大きな鍵となるが、実際には対応できておらず、「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」について問題提起を行っている(68頁)。さらに同考察を行った塚本は、「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」の必要性に触れ、「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』自体に、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力が求められているのである」(68頁)との見解を示している。

### ②今村(2016)「ソーシャル・インパクト・ボンド推進における NPO・社会的企業の可能性と課題」

今村(2016)は、海外と日本の NPO・社会的企業を取り巻く環境の相違を前提として、その可能性と課題について検討を行っている。今村(2016)は論考の手続きとしてソーシャル・インパクト・ボンドが NPO・社会的業に与える評価のインパクトや、ソーシャル・インパクト・ボンド導入に係る海外と日本との間の文脈の相違について確認した上で、具体的には以下の2点について論じている。第一に、アウトカム評価が NPO・社会的企業に与える影響に係る論点提起であり、「アウトカムのみで対人社会サービスの効果を数値として評価することへの妥当性」、「数値で評価できるサービスが限定されること」、「社会的企業のガバナンス構造と視点」の欠如を課題として挙げている(237頁)。第二に、ソーシャル・インパクト・ボンドでは「組織やセクターの壁を超えてさまざまな資源を活用し統合していく能力が必要とされる」(237頁)が、「日本においてはまちががなく人材の問題がネックとなる」(257頁)との指摘を行い、「複合的なスキルと経験のミックスを持った人材」(258頁)の必要性が強調されている。

## (2) 松本典子・朴恩芝(2016)「サード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資」

松本・朴(2016)は、研究上の課題を「SIBの問題点とそれに付随する社会的価値評価の困難性を検討したうえで」、「日本においてサード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資を導入・展開していく上での課題」を明らかにすることと設定している(58～59頁)。松本・朴(2016)において、ソーシャル・インパクト・ボンドに係る問題点、課題として指摘されている主な点は以下の通りである。第一に、PbRを要因とする遂行困難な課題への取り組みの忌避である。すなわち「ソーシャル・インパクト・ボンドを支える徹底した成果主義の適用はサード・セクター組織に成果の達成や評価が比較的容易な課題を優先的にとるように仕向け、ついには遂行が困難な取り組み努力そのものを制限してしまう恐れがある」(62頁)として、その危険性を指摘している。第二に、アウトカム測定のためのエビデンス収集の負荷について言及し、そのデータは「かなり膨大で、計算や応用も複雑なうえ、投資期間中に何度もその作業が要求されるため、作業現場にとってはかなりの負荷になっている」点に注目している。そしてこのことがアウトカム測定のための情報収集についてノウハウや能力をもつサード・セクター組織にのみサービスの提供が限定されるという問題をもたらしてしまう、としている(62頁)。第三に、ソーシャル・インパクト・ボンドに内在する政策リスクである。松本・朴(2016)はピーターバラのパイロット・プロジェクトにおける司法政策変更に伴う突然の中止、並びに新たなプログラムの提供に伴う成果測定の比較対象の消滅について言及し、その政策リスクについても議論の俎上にのせている(62～63頁)。第四に、投資リスクの集中についてである。現在のソーシャル・インパクト・ボンドシステムでは単一課題への投資となっており、「サービスを提供するひとつのサード・セクター組織の活動結果にしか依存できないため投資リスク分散の余地がなく、その組織が課題の遂行に失敗した場合、そのまま投資家にリスクが転嫁されてしまう」点を問題として指摘している(63頁)。そして第五に、社会的価値評価そのものに付随する困難性について言及し、「社会的課題がどれほど解決でき、結果社会がどれほど変わったのか、すなわち社会的価値がどれほど実現できたのかを評価する評価作業自体が困難」を問題点として挙げている(64頁)。

## (3) 明治大学非営利・公共経営研究所(2015)『2014年度 英国調査 英国におけるソーシャルインパクト・ボンド(ソーシャル・インパクト・ボンド)と社会的インパクト評価に関する研究報告書』<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 同報告書では、以下で確認する内容の他にも論点を提起している。それら内容は非常に多岐に亘り、全ての論点を取り上げることは、論点の拡散を招くため、ここでは下記に確認するポイントに限って、内容を確認することとした。他に指摘されている論点としては、例えばSIBに実施と非営利組織のミッションとの不整合(76頁)について指摘されており、また今村(2016)と同様、ソーシャル・インパクト・ボンドを実施する上での人材問題に係る記述も行われている(86頁)。

明治大学非営利・公共経営研究所(2015)は、私立大学戦略的研究基盤形成支援事業の一環として2014年10月に行われた、英国におけるソーシャル・インパクト・ボンド及び社会的インパクト評価に係るヒアリング調査の内容をまとめたものである。調査先はCollaborate、Business in the Community (BITC)、PwC Centres for Social Impact、Nesta、Centre for Social Impact Bonds-Cabinet Office、Professor Alex Nicholls (University of Oxford)、St Mungo's Broadway、New Philanthropy Capital (NPC)、The START Network、Ms. Sarah Bailey (Associate Research Fellow at University of Exeter)、The Foyer Federation、Office for Public Management (OPM)の計12団体、及び個人である。

同報告書はヒアリング調査を踏まえ多岐に亘る論点を提示しているが、本調査報告書との関連に照らし、同報告書で示されたソーシャル・インパクト・ボンドに係る課題や問題点を抽出すれば、以下の通り示すことができよう。

### ①投資リスクの大きさ

第一に、投資家から見たソーシャル・インパクト・ボンドへの投資リスクの大きさについてである。同報告書では、ピーターバラで実施されたソーシャル・インパクト・ボンドのケースを例にとり、同ケースでは刑余者への職業訓練の提供などの各種のサービス提供が行われ、再犯率の減少を指標として投資家へのリターンが設定されていたが、その問題点として「サービス提供者が目標設定できなかった場合の投資リスクが大きく設定され、投資の確実性が低」かった点が挙げられている(20頁)。また、ソーシャル・インパクト・ボンドに見られる特徴として「投資家の投資利益は単独の成果報酬型(Payment by Results [PbR])サービス提供契約にのみ直結しており、社会的企業が行う他のサービス提供契約から切り離されている」ことから、「投資家にとってリスクの高いものになってしまう」危険性についても指摘が行われている(27頁)。

### ②負担と受益の不一致

第二に、ソーシャル・インパクト・ボンドの費用負担と、その実施により生み出された恩恵の範囲、享受する対象のアンバランスさについてである。社会的課題の解決に係るサービス提供の資金確保において、「SIBを発行する地方自治体が発行のための財源を負担するにもかかわらず、目標達成による削減効果の便益は自治体以外の中央省庁に発生するケースが多いこと」を挙げ、改善すべき論点の一つとしている。これらの「負担と便益の主体が異なる点についてどのように調整するか」が必要であるとしている(20頁)。

### ③投資家からの圧力・達成容易なサービスへの誘導

第三に、ソーシャル・インパクト・ボンドのアウトプットに関する投資家からの圧力、すなわち達成が容易で投資家へのリターンがより見込まれるサービス提供への誘導、配

当がより多く見込める成果指標の設定への投資家による影響力の行使を論点として提示している。言うまでもなく、ソーシャル・インパクト・ボンドは、投資家へのリターンが設定されていることから明らかなように、商業的利益を否定するものではないが、その利益について「社会的使命よりも商業的な利益を追求する投資家が多くなると、社会的インパクトよりも高い投資利益が重視されるようになり、サービス提供団体に成果（Outcome）を挙げやすいような受益者にサービスを提供するように投資家側から圧力がかかる恐れがある」としている（39頁）。従って、投資家からのそうした圧力を排する必要性があるとしている。

#### ④政策変更リスク

第四に、ソーシャル・インパクト・ボンドが孕む政策変更リスクに係る問題提起である。この指摘は、主としてピーターバラにおけるソーシャル・インパクト・ボンドプロジェクトのケースを念頭におくものであり、以下の経緯を踏まえた指摘である。同プロジェクトでは、ソーシャル・インパクト・ボンドの設計や提供するサービスの質などの点において問題があるものではなかった。むしろそのうまく機能しているとの評価が故に、プロジェクトの終了を待つことなく、その対象を拡大し幅広く提供するため、途中でプロジェクトが変更されることとなった。その結果としてアウトカムの評価が不能となり、プロジェクト継続そのものが困難となった。このことを政策変更リスクとして議論の俎上に載せている。さらに非営利・公共経営研究所(2015)によれば、このようなケースの他に政権が交代することに伴い、新たな政権により「政策の優先順位が変更され前政権で合意されていた契約が完全には履行されないリスクもある」として、公共政策の変更に対する「SIBの継続性を担保するような枠組み」の必要性を強調している（40頁）。

#### ⑤ソーシャル・インパクト・ボンドの「取引コスト」

そして第五に、ソーシャル・インパクト・ボンド設置における「取引コスト」についてである。ソーシャル・インパクト・ボンド設置には「介入の仕方、アウトカムのサイズ、支払いのスケジュール、契約の仕方等、ファイナンスモデルの構築に相当な時間」がかけられ、「相当な取引コスト（調整・交渉のためのコスト）」を要する。このことに起因し「達成しようとする経費削減の規模があまりに少額であれば、SIBを設置するための経費のほうが高くなり過ぎて、リターンとのつり合いがとれなくな」るなどの問題を指摘している（85頁）。

#### (4) 先行研究に関する小括

以上、これまでソーシャル・インパクト・ボンドに係る先行研究を取り上げ、特にその実施・運用における課題について確認してきたが、ここでそれらの論点を若干、整理してまとめれば、図表3の通りに示すことができる。

図表3 先行研究整理

研究史上の指摘	先行研究
(1) マネジメント能力	塚本・西村(2016)
(2) アウトカム評価	塚本(2016)、今村(2016)、松本・朴(2016)
(3) ガバナンス	今村(2016)
(4) 人材問題	今村(2016)、非営利・公共経営研究所(2015)
(5) 投資家の影響	松本・朴(2016)、非営利・公共経営研究所(2015)
(6) エビデンス	塚本(2016)、松本・朴(2016)
(7) 政策リスク	松本・朴(2016)、非営利・公共経営研究所(2015)
(8) 投資リスク	松本・朴(2016)、非営利・公共経営研究所(2015)
(9) 負担と受益の不一致	非営利・公共経営研究所(2015)
(10) 取引コスト	塚本(2016)、非営利・公共経営研究所(2015)

## 第2章 イギリス

### 第1節 導入への経緯<sup>9</sup>

本節では、ソーシャル・インパクト・ボンドが英国に導入される背景について確認を行っていく。その背景として本稿において最低限おさえておきたい論点は、①キャメロン保守党新政権による「Big Society」の提唱、②社会問題の解決と歳出削減の両立、③インパクト・インベストメント市場の拡大の3点である。

#### ①キャメロン保守党新政権による「Big Society」の提唱

2010年に生じた政権交代により、従前の労働党ゴードン・ブラウン政権に代わり、保守党のデーヴィッド・キャメロンが首相に就任した。キャメロン首相は、「Big Society」を提唱し、地方分権の推進、住民自治の強化の方向性が示された。すなわち政府による介入を限定的なものとし、地方自治体に権限を委譲すると同時に、市民にコミュニティにおける社会的問題に対する認識、それへの自らの関与とコミュニティによる解決を試みるという意味で、その自律性の強化が強調されている<sup>10</sup>。また公共サービスにおいてもサード・セクターが民間部門との協力のもと各種サービスの提供も志向されている。その担い手として非営利セクターが積極的に位置づけられ、その活動が重視されている<sup>11 12</sup>。そしてそれらが促進されることで、より強い市民社会が形成されるとの展望が示された。

#### ②社会問題の解決と歳出削減の両立

他方で、こうした個人と地域社会の関係強化、それらへの参加を通じた社会問題の解決をめざす背景には、例えば朴(2016)が明確に指摘するように、政府の歳出削減の意図が垣間見える。朴(2016)によれば、「この政策は歳出削減という政府の大きな目標と一体化」のものであり、中央政府の財政難やそれに起因する地方自治体への悪影響、公共サービスにおける関連予算の大幅削減の文脈においてソーシャル・インパクト・ボンド導入の背景を説明している(173頁)。このような背景のもと、歳出削減を意図する公共サービスの外部委託と共に、市場を通じた競争原理が導入されサービスの質的維持(あるいは

<sup>9</sup> ソーシャル・インパクト・ボンド導入に係る背景については、例えば塚本・西村(2016:41-44)、朴(2016:424-427)においても記述されており、本稿も参照している。

<sup>10</sup> 原田(2013)を参照されたい。

<sup>11</sup> 永島(2011)は、「Big Society」について「キャメロンのいう『大きな社会』とは各コミュニティにおける『ソーシャルキャピタル(社会関係資本)の(再)構築』のことだと言い換えてよさそうである」との認識を示している。

<sup>12</sup> HM Government(2010)は、Big Society policy agendaにおける、その中心的要素(core component)として、①コミュニティへの権限付与、②公的サービスの開放、③ソーシャルアクションの促進の3点を示している。その具体的内容は次の通りである。1. Empowering communities: giving local councils and neighbourhoods more power to take decisions and shape their area. 2. Opening up public services: the Government's public service reforms will enable charities, social enterprises, private companies and employee-owned co-operatives to compete to offer people high quality services. 3. Promoting social action: encouraging and enabling people from all walks of life to play a more active part in society, and promoting more volunteering and philanthropy.

その向上)、コスト削減が志向されてきた<sup>13</sup> (173 頁)。

### ③インパクトインベスト市場の成長・拡大

だが、例えそのような志向性を持ったとしても、それを可能とする市場がなくては機能しない。そのため政府はより大きく強い社会を形成する上で、公共サービスの開放、分権化に対しソーシャル・ベンチャーの関与が必要であるとの方向性を示すと共に、そうしたソーシャル・ベンチャーが資金により容易にアクセスできる仕組みが必要との立場から、同時にインパクトインベスト市場の成長・拡大に積極的に関わってきた<sup>14</sup>。すなわちソーシャル・ベンチャーに対する第三の柱となる資金調達必要性を強調し、そのような資金調達として、従来のリターンと社会的リターンが混ぜ合わさったソーシャル・インベストメントを位置づけ、それを積極的に成長させてきた。またそのようななか、社会的投資を専門とする Big Society Capital が設立された。ソーシャルインベストのの一つの手法であるソーシャル・インパクト・ボンドの開発は、このような文脈のもと行われてきたものと把握することができる。

### ④ソーシャル・インパクト・ボンド導入後の状況

ソーシャル・インパクト・ボンドが導入された後の状況について言及しておけば、PbR を例にとるとその適用の範囲は一樣ではなく、またその他、資金の事前支払いの点、あるいは提供された資金がサービス提供のみならず、提供したサービスの評価・測定にも用いられる点などにおいて変化が見られる。ソーシャル・インパクト・ボンド導入後、その運用において、ソーシャル・インパクト・ボンドを特徴づけ得る点が曖昧になる兆候が認められる。

## 第2節 ソーシャル・インパクト・ボンドの概要

### (1) ソーシャル・インパクト・ボンドの対象と基金の設置

イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンド実施の基本的な構成は、①プログラム実施を委託する委託元（政府等）、②ソーシャル・インパクト・ボンドの企画や投資の呼び込み、管理運用を担う中間支援組織（非営利）、③社会的サービスのプロバイダ（非営利）、④サービスを受ける対象者、⑤さらに成果の評価を行う第三者評価機関、そして⑥投資家からなる。

既存のソーシャル・インパクト・ボンド事例の多くは、対象となる領域を所管する中

<sup>13</sup> ソーシャル・インパクト・ボンドによる財政コスト削減について、塚本(2016)は、英米モデルは「強調しすぎる傾向がある」との評価を行っている。この点が強調されすぎることによる弊害として、「財政コストと便益との因果関係の説明に困難が伴う」など、「より複雑な社会課題が SIB の対象から除外されてしまう可能性」を指摘している。

<sup>14</sup> HM Government (2014:7)

央省庁が、予め目的を設定した基金を設置、中間支援組織がこれに応募する形をとっている。福祉分野であれば雇用年金省が、あるいはホームレス支援ならコミュニティ・地方自治省が、基金を設置してソーシャル・インパクト・ボンドを募集する。これまでに、国内で計 31 件のソーシャル・インパクト・ボンドが実施されている。それらの例としては、司法省が委託者となり、2010 年から開始されたピーターバラでの刑余者 2,000 人を対象とした社会復帰支援、及び再犯防止を内容とするケース、雇用年金省が委託者となり、1,500 万ポンド以上の資金調達が行われ、14 歳以上の若者、1 万 4,000 人超を対象に行われたニート予防に関する支援、あるいは資金 360 万ポンドを用い、2012 年に実施されたホームレスの若者 831 人を対象とした住居提供、教育支援などのケースが行われている。拠出される資金について政府以外では、宝くじ基金 (Big Lottery Fund) が一部の資金提供を担う場合も見られる。

図表 4 イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンド実施の例

委託者	分野 (対象地域)	開始時期 資金調達額	対象・内容
司法省	刑余者支援 (ピーターバラ)	・2010 年 ・770 万ポンド	刑余者 2,000 人に対する社会復帰のための支援により、再犯を防止
雇用年金省 (イノベーション・ファンド)	若者支援 (国内で計 10 プロジェクト)	・2012 年 ・1,500 万ポンド超	不利な状況にある 14 歳以上の若者 1 万 4,000 人超に、ニート化を予防する支援
コミュニティ・自治省、 大ロンドン市	ホームレス支援 (ロンドン)	・2012 年 ・360 万ポンド	ホームレスの若者 831 人に、住居提供や教育などの支援

出所：Social Finance (2016) "Social Impact Bonds - The Early Years"

投資家について確認すれば、投資家に相当する機関の多くは、非営利セクターの基金である。ソーシャル・インパクト・ボンドに関連して、休眠口座の資金を活用して設立された Big Society Capital をはじめ、複数の基金が投資家の役割を担っている。

対象となるプログラムについては明確な規定はないものの、①予防的 (成果が出るまで長期間を要する)、実験的 (エビデンスの蓄積がなく、有効な手法が確立されていない) 内容であるために実施には失敗のリスクがあること、②既存の施策による支援が届いていない層を対象としたものであること、③また定義上、プログラムの対象者の範囲が明確で、成果が指標によって計測可能であることなどが原則とされる (Social Finance (2016))。これまでに、上述の刑余者の更生プログラム (再犯率の削減)、ホームレス支援プログラム (ホームレスの削減) の他、立場の弱い児童・若者に対する支援プログラム (養護を要する状態になることを予防、あるいはニート予防) などが実施されてきた。

## (2) ソーシャル・インパクト・ボンドの設計<sup>15</sup>

具体的なソーシャル・インパクト・ボンドの設計には、4つの段階がある。

第一の段階は、社会問題の把握である。この段階では、今日の社会にどのような問題があるかを把握し、そのような問題についてどのようなサービスの提供をもって対応し、どのように解決を図るのかを検討する段階になる。この段階においては、例えば若年労働者の失業問題を取り上げる場合、その問題を放置した場合、社会的にどのような影響があり、どの程度の社会的なコストが見込まれるのかが把握されることとなる。その上でその問題に対応するためにどのようなサービスを提供し、あるいはどういったサービスを向上させていけばいいのか、そしてそれのみならず、ソーシャル・インパクト・ボンドそのものが必要であり、手法として相応しいのか否かの見極めが行われる。そして実際に委託をする側の政府においても、当該問題に対して解決を試み、提供するサービスの質を向上させる必要があると認識しているか、またその改善の意図を有していることも確認・検討の対象となる。それらの諸点について総合的な検討が行われる。

二つ目の段階は、主にターゲットポピュレーションの捕捉とサービス提供の効果の数値化に関する段階となる。ソーシャル・インパクト・ボンドは PbR のコンセプトを基礎とするため、実施されたサービス提供が社会に対してどのようなインパクトを与えたかというアウトカム評価、測定が不可避免的に生じる。検討される内容は、提供されるサービスの対象となる人たちが具体的にどれぐらい存在し、またサービス提供による恩恵を享受できるのかにかかわるものであるが、この点には2つの側面がある。一つは実際にサービスの提供により恩恵を得るターゲットを捕捉し、そのターゲットを数値化する(できる)こと、そしてもう一つはそのターゲットに対し、どのような効果があるのかという点を把握することである。ここで問題となるのは、両者のバランスである。サービスの提供により恩恵の大きさを最大化するという観点に立てばターゲットを絞る必要があるが、その一方でソーシャル・インパクト・ボンドの対象が一定程度存在する必要がある、提供するサービスの質とターゲットの数の両方を満たすことが必要となる。

三つ目の段階は、ソーシャル・インパクト・ボンドの当事者のうち、政府、中間支援組織、サービス・プロバイダ、第三者評価機関の関係を取り持つ仕組みをどのように設計し、構築するかという段階となる。各当事者間の利害関係は必ずしも一致するものではなく、各主体がもつニーズや要望にどのように対応し、また調整するのか、それを応じて仕組みをデザインし、ソーシャル・インパクト・ボンドの実施に係る計画を練る必要がある。またサービス提供に係るアウトカムをあげ、どれだけ成功したのか、あるいは成果がとどまったのかを把握することを可能とし、それを担保する形態にすることも必

<sup>15</sup> 以下のソーシャル・インパクト・ボンド設計に係る記述は、2016年10月4日に実施したソーシャル・ファイナンスへのヒアリング調査内容を元としている。ヒアリング対応者は Meg Brodie, Cheriell Neo, Robbert Craig の3氏である。

要となる。各主体間には様々な利害関係があるが、そうした利害関係のなかにおいて、サービスを受ける側の状況が改善されていくという観点を最優先する視点も必要となる。

そして最後の段階は、いわゆるアウトカム・マトリックスの設計に関する段階であり、アウトカムに基づく政府の支払い、投資家へのリターンを実際に設定する段階である。この段階においては、サービス提供の結果として、具体的にどのような指標について何をもって達成したとするか、また得られた成果に基づく政府からの支払いをどの程度に取り決めるのか、また投資家へのリターンをどのように設定するかが決められる。政府の支払いが社会的に節約できたコスト、あるいは得られた成果に比してあまりにもかけ離れたものとなると、そもそもソーシャル・インパクト・ボンドの手法を用いることの根拠が揺らぐ。また投資家へのリターンが少なく、リスクが高いものと設定されれば、今後、資金の獲得や投資の対象から外れ、市場そのものが縮減してしまう可能性も生じうる。それらのことを総合的に勘案し、適切な水準に設定することが求められる。

図表5 ソーシャル・インパクト・ボンド設計の段階

段階	内容
第一段階	社会問題の把握
第二段階	ターゲットポピュレーションの補捉とサービス提供の効果の数値化に関する段階
第三段階	政府、中間支援組織、サービス・プロバイダ、第三者評価機関の関係を取り持つ仕組みをどのように設計し、構築するかという段階
第四段階	アウトカム・マトリックスの設計に関する段階であり、アウトカムに基づく政府の支払い、投資家へのリターンを実際に設定する段階

出所：著者作成

### (3) ソーシャル・インパクト・ボンドに期待される効果

次にソーシャル・インパクト・ボンドの手法を用いて、公的サービスを提供するメリット、期待される効果について記述しておくこととする。まず歳出削減のもとでの市場を通じた民間活力（個人、地域コミュニティの自律性）による社会的課題の解決を挙げておく必要がある。キャメロン首相の提唱した「ビッグ・ソサイエティ」のもと、第三の柱としてソーシャル・ファイナンスの成長・拡大が図られたが、その市場は、サービス・プロバイダがより容易に資金にアクセスできることを企図したものであり、市場を通じて得られた資金により社会的課題を解決することがその根幹にある。またこのことは同時に、社会的課題への参加を促し、そうした問題に取り組むサード・セクターをより一層育成することにもつながり得る。

また、調達された資金の特徴について注目すれば、本報告書の「政策的インプリケー

ション」において言及したように従来の外部委託における寄付金や基金に比べ長期的で予見性の高い資金を安定的に確保することができ、資金に係る投資の呼びかけや資金調達については中間支援組織が担うことから、サービス・プロバイダにとってサービス提供に必要な資金調達の負担が軽減される。その結果としてサービス・プロバイダはサービスの提供により重点を置き、専念することが可能となる。PbR について着目すれば、提供されたサービスのアウトカムを評価する作業を通じて、サービス提供により想像される社会的価値がより明確化され、提供するサービス自体に革新性を誘発させ、その担い手であるサービス・プロバイダにおける組織としての能力向上が刺激される。

提供されるサービスは既存の公共サービスと補完関係にあると言えるが、社会的課題が横たわっていることは認識されながらも、その解決の手法が具体化、明確化されていない分野についてソーシャル・インパクト・ボンドによる実験的取り組みを通じて、社会的問題の解決の手法そのものが開発される可能性があり、その実施の枠組みが政府、中間支援組織、投資家、サービス・プロバイダの各当事者を巻き込んだものであることから、各主体間のネットワーク、関係強化が促進され得る。

### 第3節 ピーターバラのソーシャル・インパクト・ボンド<sup>16</sup>

#### (1) 事業概要と成果の評価指標

世界最初のケースとなったピーターバラのソーシャル・インパクト・ボンドは2010年8月に開始され、その実施に係る調整や資金調達は中間支援組織のソーシャル・ファイナンスが責任を負った。対象者はピーターバラ刑務所の出所（予定）者のうち、判決時に18歳以上の男性刑余者で懲役12ヶ月未満が対象とされた。対象者への介入はワン・サービスと呼ばれ、刑期を終えた出所者の再犯を減少させることを目的とし実施され、それらのサービスへの出所者の参加は必須ではなく任意とされた。サービス・プロバイダは更正支援を専門とする全国組織のSt Gilesを中心に、複数のサービス・プロバイダがワン・サービスに携わった。また、一部の参加者には職業訓練が提供されたが、これを同刑務所でサービスを実施していた地域の小規模な訓練プロバイダが担い、出所者に建設技術を教えるコースがJohn Laing Training、TTG Trainingなどにより提供された。

ソーシャル・ファイナンスは、提供するワン・サービスの調整、運営管理を行う管理者を任命し、各当事者のパートナーシップの構築、サービス・プロバイダへの委託、モニタリングなどが行われた。

成果の測定対象となる指標は、出所から12ヵ月間の再犯率（及び再犯の度合い）であり、比較対象は同等のグループにおける再犯率の全国平均で、それとの比較の中におい

<sup>16</sup> ピーターバラのソーシャル・インパクト・ボンドのケースについては、Ministry of Justice(2015)などにおいてまとめられている。またその概要については、勝又英博・塚本一郎(2011)「インパクト・インベストメントによる公共サービス改善の可能性」塚本一郎・関正雄『社会貢献によるビジネス・イノベーション』、丸善出版、においても記述されており、参考になる。

て成果が測定された。

図表6 ピーターバラにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの関係者

政府関係	中間支援組織	出資者	実施組織	評価組織
Ministry of Justice	Social Finance	Big Lottery Fund Investors	St Giles, Sova, Mind, Ormiston, John Laing など	RAND Europe

出所：Ministry of Justice(2015)より筆者作成

上記、図表6は、ピーターバラにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの関係先を表にまとめたものである。本報告書を執筆するにあたり、ヒアリング調査を行った団体は、中間支援組織のSocial Finance、サービス・プロバイダであるSt Giles、及びTTG Training、当該ソーシャル・インパクト・ボンドの評価を行ったRAND Europe、そして民間の非営利組織を会員として組織するイギリス最大の全国組織、NCVOである。

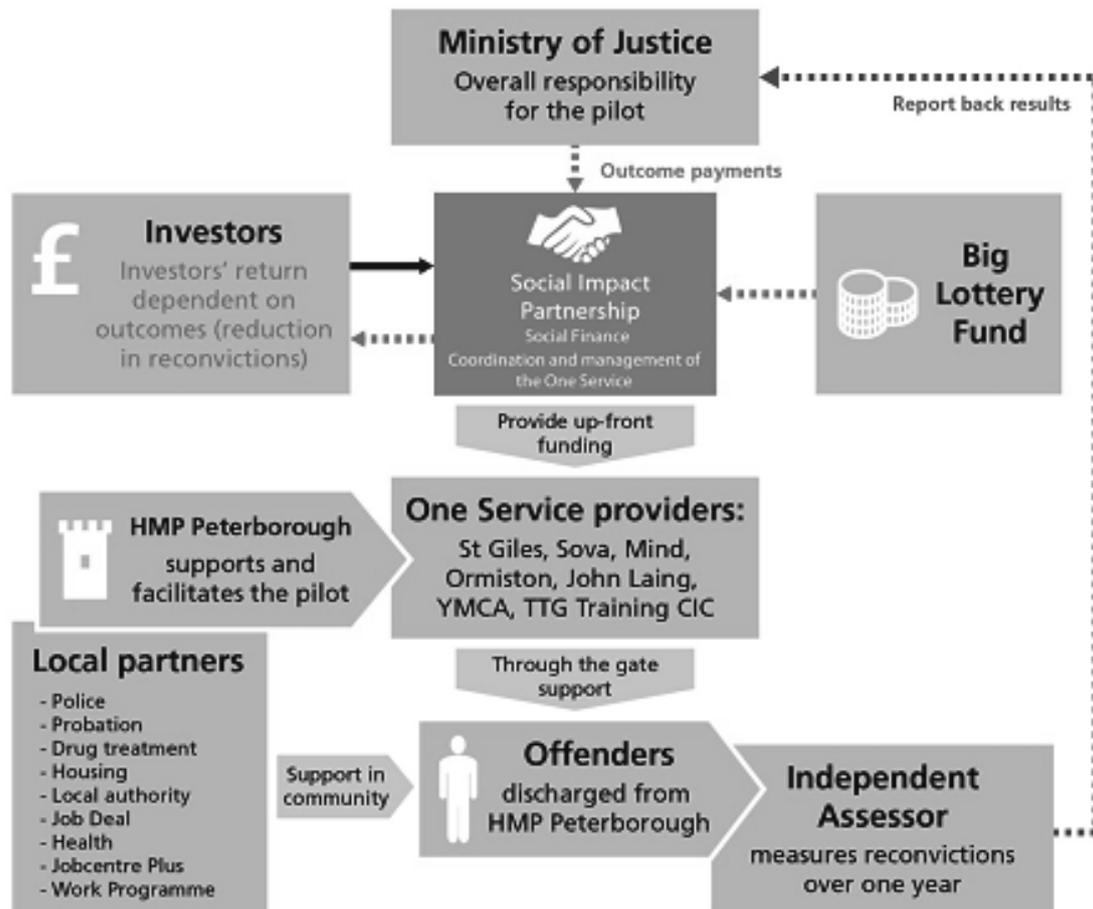
## (2) 事業結果

当初の計画段階では、それぞれ2年以内または出所者が1,000人に達するまでのいずれかの期間における出所者3コホート、計3,000人あまりを対象とする予定であった。だが、政府が別途実施した制度改革により、全ての出所者に同種のプログラムが適用されることになり、結果としてソーシャル・インパクト・ボンドは中断された(3コホート目は実施されず、当初、予定されていた8年の実施期間も5年に短縮された)。なお、1コホート目については顕著な成果は達成されず。2コホート目に係る評価は未完となっている<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> プロセス及びプログラムの評価に携ったRAND EuropeのEmma Disley氏は、ヒアリングに対して、ピーターバラのケースについて、2014年に暫定的な結果報告を行っているが最終的な結果はまだ出しておらず、また最終評価の評価者について、司法省から募集が行われたが、この入札にRAND Europeは参加していないと回答している。

図表7 刑余者更生ソーシャル・インパクト・ボンド（ピーターバラ）の例

Figure 2.1: Overview of Peterborough SIB



Source: RAND Europe

出所：Ministry of Justice (2015) “The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report”

#### 第4節 まとめ—イギリスにおけるソーシャル・インパクト・ボンド運用が成功する条件と日本への示唆

以下では、本プロジェクトが実施したヒアリングを踏まえ、それらの内容から日本において導入する際、留意の対象となる論点をいくつか提示していくこととしたい。それらを端的に示せば次の通りである。

- ①社会的課題に対する投資家の理解
- ②サード・セクターの発展状況の相違と各サービス・プロバイダの能力
- ③サービス・プロバイダの二極化と社会的資源の埋没

- ④組織的同型化による非営利組織における多様性の浸食
- ⑤中間支援組織の機能
- ⑥ソーシャル・インパクト・ボンド実施に係る第三者評価機関
- ⑦ソーシャル・インパクト・ボンドを担う人材の育成
- ⑧ソーシャル・インパクト・ボンドの対象
- ⑨サービス・プロバイダとサービス受給者との相対（あいたい）関係

以下ではこれらのトピックごとにあり得る論点について敷衍<sup>ふえん</sup>していくこととする。

### ①社会的課題に対する投資家の理解

はじめに、ソーシャル・インパクト・ボンドが機能する上で、投資家の役割に焦点を当てておくこととしたい。ソーシャル・ファイナンスのヒアリング調査において、ソーシャル・インパクト・ボンドが機能する上で必要な要素として、端的には以下の3点が挙げられていた。すなわち①政府が当該分野における各個別のサービスをサービス・プロバイダから購入するという意思があること、②サービス・プロバイダがニーズに応じて柔軟にサービスを提供すること、③投資家が社会的問題の解決に対し躊躇せず投資を行い、そうした分野への投資に意欲的であるということである。

これらの諸点を踏まえれば、第三のポイントが日本において無条件に前提とすることができるか、疑問の余地が残る。周知の通り、投資家を取り巻く環境も変化し、SRI (Social Responsible Investment) などの考えの流布に伴い、投資家は自らの投資に対して社会的責任を負う主体として位置づけられるようになってきてはいる。ソーシャル・インパクト・ボンドにおいては、商業的な利益の追求は排除すべきものではないとしても、それに加え投資による社会的課題の解決、社会的価値の創造（従前に比べ、何がどう変化し、社会がどのように良くなったのか）に対する投資家の理解、並びに意欲がソーシャル・インパクト・ボンドのモデルには不可欠である。日本における投資家のその志向性や投資そのものに対する旺盛さについて検討する余地があり、投資家について、イギリスと同様に投資を促せるか、必ずしも自明ではない可能性がある。

### ②サード・セクターの発展状況の相違とサービス・プロバイダの能力

上述の通り、ソーシャル・インパクト・ボンドを導入することの効果として、サービス・プロバイダの能力向上、提供されるサービスの革新が進む点が挙げられている。また、それらを通じて新しい分野、新しいターゲットに対し、より質の高いサービスが拡大し、それらを通じて新たな付加価値を生み出す可能性があるという意味で、その担い手としてのサービス・プロバイダに期待が寄せられている。

ソーシャル・ファイナンスによれば、そうした期待を現実のものとする上で、社会的

に取り組む課題がたとえ困難であってもサービス・プロバイダがその解決に向け、社会的に求められ、解決に必要な行動をとるよう、適切にインセンティブの仕組みをソーシャル・インパクト・ボンドのデザインに組み込むことが重要との指摘を行っている。またそれらの活動のアウトカムに対するエビデンス収集とその追跡を通じて、サービス・プロバイダのパフォーマンスは上がり、また組織的能力の構築が進み、革新的なサービスが提供されるとの見解が示された。さらにそうした取り組みを通じて、社会的な課題の解決に対してどのようなシステムが必要であり、成果をどのように測定するかという点についても知見が積み重ねられることとなり、それらの蓄積をもとに改善を重ねた仕組みを用いることで、より一層効率性が高まり、社会的インパクトも大きくなるとし、その期待は小さくない。

他方、ソーシャル・インパクト・ボンドの導入を日本で進める際、こうした見解をそのまま受け入れ、その期待される効果の点で日本とイギリスとを重ね合わせることはやや慎重になるべきであろう。指摘するまでもなく、イギリスの非営利セクターはその歴史は長く、規模も大きい<sup>18</sup>。それに比して日本の非営利セクターは相対的に未発達であり、議論の前提として双方の発展段階の相違を念頭におくことが必要である。非営利セクターの発達段階の相違は、すなわち個別にみたサービス・プロバイダの能力、提供されるサービスの質にもその差となって当然、表れることが想定される。さらに、そのようななかソーシャル・インパクト・ボンドの性格上、そのアウトカムの評価の必要性から評価の対象となるエビデンスの収集が不可避免的に生じるが、それらの相応の負荷が各サービス・プロバイダにかかり、かつ能力の蓄積の程度に相違があるなか、提供するサービスのイノベーションを日本においてもイギリスと同様に安易に期待し得るのかが論点となり得る。

### ③ サービス・プロバイダの二極化と社会的資源の埋没

このことに関連して検討の余地があるのは、サービス・プロバイダの二極化と社会的資源の埋没の可能性である。NCVOによれば、イギリスでは2008年から2009年以降、資本が1,000万ポンド以下のチャリティーのネットでの収入は下がってきており、比較的小さな組織は伝統的な委託事業を得ることに苦慮する状況となっている。そうした状況のなか、規模や組織能力の差に基づきソーシャル・インパクト・ボンドにアクセスできるサービス・プロバイダとそうでないプロバイダの分化がより一層進むと、小さなサービス・プロバイダは弱体化し、場合によっては淘汰される可能性がある。日本においては、その発達段階からイギリスに比して、規模も能力の程度も大きくないサービス・プロバイダが多数、存在することが考えられ、現状として非営利セクターを育成していくことが

<sup>18</sup> 例えば JILPT(2004)「イギリスの NPO」(フォーカス：2004年8月)を参照されたい。

必要と考えられる。しかしながら、ソーシャル・インパクト・ボンドが導入されることのあり得る副作用は、そのことによって、サービス・プロバイダの選別が進み、規模や能力の蓄積の度合いからそこにアクセス出来ないサービス・プロバイダが脆弱になっていく危険性である。このことは本来、社会に必要な望ましいサービスを提供できる資源を組織内部に有しているにもかかわらず、規模や蓄積された能力が一定の基準に（少しでも）満たなければ、そのことを理由として社会的に活用されない状況を意味し、このことは別言すれば社会に存在する資源を埋没させる可能性がある。

#### ④組織的同型化による非営利組織における多様性の浸食

さらにソーシャル・インパクト・ボンド導入による、あり得る<sup>かんせい</sup>陥穽として、各サービス・プロバイダの組織的同型化が進み、元来、非営利組織が有する多様性という価値や強みを浸食する可能性である。ソーシャル・インパクト・ボンドは、市場からの資金調達を通じて資金が長期に亘り安定的に確保でき、またサービスの効率性や質が上がり、コストの削減が期待される一方で、NCVOのヒアリング調査からは、サービス・プロバイダの組織的同型化の進展を惹起させる認識が示された。すなわち特定の課題に対してソーシャル・インパクト・ボンドが導入されるというシグナルを通じて、より長期に亘る安定的な資金を求め、それらの社会的課題に向けてサービス・プロバイダの持つ資源や対象のサービスが収斂する可能性である。いま仮に、社会の中でどのような課題や問題が発生し顕在化するか予期できず、またそうした課題を解決する方法が必ずしも十分に把握できていない状況であるとするれば、様々なサービスを提供できる選択肢の幅の広さは、その解決に向け重要な意味を有する。その源泉となるのはサービス・プロバイダがその組織内部にもつ資源の多様性を位置づけることができる。多様性はそうしたサービス提供の可能性を担保する価値、強みと解し得るが、多様性の縮減は、それを源泉とする幅広いサービスの提供に支障となるという点で、非営利セクターのもつ可能性を減じさせることとなり得る。

#### ⑤中間支援組織の機能

ソーシャル・ファイナンスへのヒアリング調査を踏まえ、中間支援組織について注目すれば、まずその非常に多岐に亘る機能を挙げることができる。ソーシャル・ファイナンスはピーターバラのケースにおいて中間支援組織として、社会的企業などに対する投資を呼びかけ、投資家の組織化、サービス・プロバイダの選定・委託、サービス提供に必要な資金の供給、実際に行われるサービス提供のモニタリングの他、政府と中間支援組織並びにサービス・プロバイダの三者間のパートナーシップ構築・関係性の強化、利害調整など各分野において専門性の異なる多くの役割が担われた。

今、日本の中間支援組織に係る研究史上の議論について目を転じれば、その特徴とし

て例えば、以下の諸点について指摘が行われている。第一に、日本の中間支援組織は、財政面において政府から供給される資金への依存度がイギリスと同様に高いが、日本の場合には委託契約を中心とした行政との協働に依存しているため、中間支援組織としてのNPO本来の自律性が必ずしも発揮されていない点である<sup>19</sup>。第二に、イギリスの中間支援組織に比して各専門分野のスタッフが不足しており、その多くの場合が「スペースの提供や補助金・助成金などの情報提供などの限定的な機能」に留まり、NPOが必要とする各種のニーズを十分には満たせていない点である<sup>20</sup>。第三に、中間支援組織の規模も小さく、各NPO、コミュニティの主張を束ね、政府や自治体などの主張を伝える、その「代表」<sup>21</sup>性に係る機能の弱さである<sup>22</sup>。

それらの指摘とピーターバラのケースにおけるソーシャル・ファイナンスが果たした機能とを重ね合わせれば、その差は歴然としている可能性がある。ソーシャル・インパクト・ボンドを日本に実施する上で、そうした能力を今日、日本の中間支援組織が十分に備えているかについて検討の余地がある。中間支援組織のスケールアップ、その自律性や各主体とのパートナーシップを構築する上での対等性の獲得、さらにはその機能をどのように強化し、また担保していくかが重要な論点となる。

#### ⑥ ソーシャル・インパクト・ボンド実施に係る第三者評価機関

ソーシャル・インパクト・ボンドは、既述のようにサービス提供による社会的価値の測定というプロセスを不可避的に生じさせる。しかしそこには一定の困難さを伴い、イギリスにおいてもその手法が十分に確立されたわけではなく、今なお改善が試みられている。ピーターバラのソーシャル・インパクト・ボンドにおいては、RAND Europe が第三者の立場からそのプロセス評価を行ったが、主に同団体等へのヒアリング調査を踏まえ、その評価に係る指摘を以下に示しておくこととしたい。

第一に、その評価方法の複雑さについてである。同ケースにおいて評価が行われるうえで、ピーターバラの犯罪を行った人の犯罪内容、年齢、民族などを把握し、他の地域の囚人で同じようなグループと比較し、傾向スコアマッチング(propensity score matching)の手法が用いられている。傾向スコアマッチングの手法を用いるのは、ただ単純にソーシャル・インパクト・ボンドが導入された前後を比較する方法では、そのアウトカムが本当にソーシャル・インパクト・ボンドに由来するものかどうかを判定することは困難であり、より客観的・厳密な評価を行うためである。この手法は数学的な手法

<sup>19</sup> 明治大学非営利・公共経営研究所(2009)『中間支援組織と NPO・行政の協働に関する調査研究(2006～2008年度調査)』非営利・公共経営研究所、11頁

<sup>20</sup> 明治大学非営利・公共経営研究所(2009)、11頁

<sup>21</sup> 中島智人(2008)「イギリスにおけるNPOの支援組織」『生活協同組合研究』9月号、生協総合研究所において、中島氏が整理し、用いている支援組織の機能の一つ。

<sup>22</sup> 明治大学非営利・公共経営研究所(2009)、17頁

を用いるものであり、ソーシャル・インパクト・ボンドを実施することで実際に提供されるサービスが変わったか、他の地域の囚人と同等と対置できるサンプルとの比較を通じて、その違いが認められるかの判定が行われた。

第二に、評価を行う上での手法上の厳密さについてである。結論から述べれば、ソーシャル・インパクト・ボンドのコスト効率性については十分に把握できていない側面があり、その厳密性において課題を残している。具体的には次の点が挙げられる。ソーシャル・インパクト・ボンドを設計し、運営していくには、むしろのこと特有の取引コストがかかり、その一方において、従前どおりの方法により資金をサービス・プロバイダに提供し、サービスを購入するという選択肢もあり得る。ソーシャル・インパクト・ボンドのコスト効率性を把握するためには、双方を比較する必要があるが、従来の方法については、ソーシャル・インパクト・ボンドのように厳密なアウトカム自体が、そもそも測定されていないため、原理的に比較検討することができない。その点がわからないため、両者が比較できない限り、ソーシャル・インパクト・ボンドを用いたことによる効果については、慎重な態度をとらざるを得ないとのことである。

第三に、効率性を判断する上で基準となる時間の長さ由来の問題である St. Giles からのヒアリングでは、この点について次のような指摘があった。すなわち、より安価なサービスの調達の志向は、その実際のサービス提供のプロセスについてもコントロールしていくこととなるが、結局のところ安価なサービスは長期的な視野に立てばコストパフォーマンスにおいて節約にあまり結実せず、長期的な効果を勘案すればむしろコストが高くなってしまう場合もある、という指摘である。PwC (Price waterhouse Coopers) が準備している報告書のなかでも、業務委託のコストが高くても長期的な視野に立てば効果が高く、またコストがかかったとしてもよりサービスの価値を高めていった方が、最終的に社会的価値に結びつく可能性があるとの指摘が行われているとのことである。同報告書では効率性を判断する上で、長期的な視野にたって価値のあるサービスを提供していくことの必要性が強調されているとしている。また、NCVO からも同様の見解が示され、サービス提供には短期的な成果と長期的な成果があるが、その時々どこの時点で成功度を測るかによって成功の度合いは異なってくるとの指摘が行われた。ある特定の時間で切った場合、その後のアウトカムはまだ顕在化し、効果を享受できていないという意味で、そのアウトカムを測定することは基本的にその困難さから免れ得るものではなく、評価上の問題として残ると言える。

最後に、日本においてソーシャル・インパクト・ボンドを導入し、そのアウトカムを測る場合に、その開発の難しさと合わせ、具体的にどの機関が第三者評価機関としてその機能を担うかについても論点となり得る。ピーターバラのケースにおける成果測定の指標は再犯率であり、プロセス評価を行った Emma Disley 氏の専門は犯罪学である。その点において、プロセス評価を行う上で専門性の適合性があったと言える。しかしなが

らソーシャル・インパクト・ボンドの対象は、再犯防止のみならず、後述するように一定の範囲内に限られうるとしても一様ではない。そのようななか当該分野に即し、そのアウトカムをどのように専門性を担保した形で評価を行うのか、またどの機関がそうした機能を発揮するのかについて検討の余地がある。

### ⑦ ソーシャル・インパクト・ボンドを担う人材の育成

次にソーシャル・インパクト・ボンドを担う人材について論点を提示しておくこととしたい。ソーシャル・ファイナンスでのヒアリング調査において、同団体の人材、及び専門性についても聞き取りを行った。国内外からソーシャル・ファイナンスに集まっている人材には、児童保護サービス（チルドレンサービス）に従事してきたスタッフ、戦略コンサルタントの経歴を持つスタッフ、さらには芸術や会計分野など、その専門性は多岐に亘り、それらの専門性はおよそ近接した分野とは言い難いものを含む。スタッフが非常に多様な経歴、異質なスキルを有している理由は、その事業の対象となる分野が非常に広く、各分野の専門性が必要となるためである。そのようなスタッフがソーシャル・インパクト・ボンドの設計や各当事者との調整、パートナーシップの強化等、その役割を行っている。ソーシャル・ファイナンスによれば、そのような各専門性を持ったスタッフが社会的に輩出され、活動する上で、大学が果たしている役割も小さくないとのことである。例えばドイツやオランダの大学を例にとれば社会的投資、ソーシャル・インパクト・ボンドに大学が関与して、政府、ファイナンスとの連携をとり、大学がインキュベーターとしての性格を備えている。そのなかでもとりわけ政府とのつながり、チャリティーとの関係、さらにはファイナンスにおける人的ネットワークが非常に重要になってくるとしている。

翻って、日本の状況に目を転じれば、高度な専門性を持つ人材が非営利セクターでどれほど存在し活躍している程度が問題となり得る。また、そもそもの議論の前提として1990年代後半の数値となるが、労働力人口に占めるNPO就業者とボランティアの比率を確認すれば、イギリスは8.5%であるのに対し日本は4.2%であり、およそ半分の水準に終始していることが知られている<sup>23</sup>。さらに海外においてこの分野において大学が果たしている機能や非営利セクターを担う人材を輩出している程度と日本の状況とを比較すれば、日本の高等教育がそうした人材を育て、社会的に輩出しているのか、また環境として整っているのかについても検討の材料となろう。

### ⑧ ソーシャル・インパクト・ボンドの対象

ソーシャル・インパクト・ボンドの実施、日本への導入に係り強調しておくべきは、

<sup>23</sup> Salamon et al. (2003) "Global Civil Society"

その事業の対象範囲についてである。ソーシャル・ファイナンスへのヒアリング調査において、ソーシャル・インパクト・ボンドの位置づけ、及びその対象について次のような見解が示された。

政府の立場からすれば、ソーシャル・インパクト・ボンドにより、提供するサービスの革新が期待でき、またたとえ重要な社会問題との認識があってもそれらの問題に対して、その予防、初期の段階からの介入について、予算上の制約上、全てに対応することはできない。そうしたなかで投資家から資金を集め、それらの問題に対して対応することができるというメリットがある。しかしながら、ソーシャル・インパクト・ボンドは、それらの問題、あるいは提供するサービスに対して全て適用できるという性格のものではない。すなわち、ソーシャル・インパクト・ボンドはあくまでもソーシャル・インベストメントの一つであり、ある分野において非常に革新性を期待でき得るが、従前の方が効果を発揮するという場合もある。そうした代表的な例としては、チルドレン・サービスが挙げられる。児童施設に送られる可能性のある子どもたちに対しては、いうに及ばずこれまでの伝統的なサービスとして、ソーシャルワークが行われてきた。それをソーシャル・インパクト・ボンドに置き換えた場合、その設計に係る取引費用や投資家へのリターンを勘案すれば、従前の方法よりも費用が高くつく結果になる。そうした場合には、従前のソーシャルワークの中で対応していくのが望ましく、それらのサービスについてソーシャル・インパクト・ボンドをもって代替することは困難である。

またソーシャル・インパクト・ボンドが機能するためには、サービスを提供するターゲットについてのデータが不可欠であり、その存在が非常に重要となる。例えば、政府は、子ども・児童、介護の分野についてはかなりのデータを集めている。従ってこうした分野においてソーシャル・インパクト・ボンドを実施することはその成果に対しても説明可能性が高い。現状として何が生じているのか、どのようなニーズが存在するのかについて多くのデータから把握することができるためである。より具体的にソーシャル・インパクト・ボンドが機能しない代表的な分野としては、①低所得者の住宅問題など、社会的なインフラに関する問題、②サービスの対象者に関するデータが不十分な分野、③緊急性の高いニーズを充足する必要がある場合である<sup>24</sup>。

このようにソーシャル・インパクト・ボンドは、その性格から成果を測定できる厳密且つ相応のデータが得られる分野において、また特に初期介入、予防的サービスにおいて実施可能であり、そうしたデータが得られない分野、あるいは社会的インフラや緊急

<sup>24</sup> ソーシャル・インパクト・ボンドの対象を限定的に捉える姿勢は、ソーシャル・ファイナンスに留まらず政府の認識からも窺える。例えば、HM Government(2011)では、Social Venture がアクセスしやすい資金調達の第三の柱について、“Our vision is to create nothing less than a long-term ‘third pillar’ of finance for our crucial social ventures, alongside traditional giving and funds from the state.” とし、alongside を用いている点は注目してよいであろう。すなわち代替関係として両者を把握しているのではなく、あくまでも‘alongside’であり、双方を用いることでの機能強化、ある種の補完関係として把握されていると言ってよいであろう。

性の高いサービスについては、ソーシャル・インパクト・ボンドは不向きと把握されている。この点を重視すれば、ソーシャル・インパクト・ボンドそのものがもつ免れ得ない特徴から、あらゆる分野においてソーシャル・インパクト・ボンドの手法を取り入れ、サービスを拡大させることは展望し難く、慎重さを要するであろう。

#### ⑨ サービス・プロバイダとサービス受給者との相対関係

研究史においても人材問題について指摘が行われ、「組織やセクターの壁を超えてさまざまな資源を活用し統合していく能力」や「複合的なスキルや経験のミックスを持った人材の必要性」が強調されている。そのことに加え、ソーシャル・インパクト・ボンドの拡大を展望した場合、文脈を異とする人材問題が惹起される可能性がある。そのような主張を行う上で念頭におくものは、例えばソーシャル・ファイナンスでのヒアリング調査におけるソーシャルワーカーとそのサービス受給者との個別具体的な1対1の相対（あいたい）関係において問題が改善される側面も無視できないという指摘である。またTTG-Trainingからのヒアリングにおいても、同様の見解が認められる。すなわちサービス受給者の個人個人によって、生き立ちや犯罪を犯した背景、抱えている問題は様々であり、サービスを提供する際に重視すべき点は均一性や同質性ではなく多様性、異質性である。そうした下での個別具体的なサービス提供者との関係が問題の解決に多分に影響を与えるという指摘である。

サービス・プロバイダとサービス受給者の関係に注目した場合、そのサービスの質、サービスとしての効果を規定する要因として、相対（あいたい）関係に基づく「ヒト」の要素が無視できないとすれば、それらの要素は、換言すればある特定のサービス・プロバイダのなかにおける各個別具体的な「個人」への信頼感、愛情、相性、共感などを挙げて差し支えないであろう。資金調達の仕組み、制度などは比較的容易に拡大可能である一方で、そうした個の関係を拡大し、再生産することとの間には根本的な異質性がある。従って例え他の地域で功を奏していたとしても、安易にそうした関係性が築かれることをオートマテカリーには想定することは難しく、同じ仕組みのもと同じ取り組みを行ったとしても、相当程度の効果の相違が生じる可能性がある。

## 参考文献

- 塚本一郎・金子郁容編(2016)『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か』、ミネルヴァ書房
- 中島智人(2008)「イギリスにおける NPO の支援組織」生協総合研究所『生活協同組合研究』9月号、生協総合研究所
- 永島剛(2013)「イギリス『大きな社会』構想とソーシャルキャピタル論」社会関係資本研究センター『社会関係資本研究論集』第2号、社会関係資本研究センター
- 原田晃樹(2013)「サード・セクターと政府セクターの協働」藤井敦史・原田晃樹・大高研道『戦う社会的企業』、勁草書房
- 松本典子・朴恩芝(2016)「サード・セクター組織に対する持続可能な社会的インパクト投資」日本比較経営学会『比較経営研究』40号、文理閣
- 明治大学非営利・公共経営研究所編(2015)『2014年度英国調査 英国におけるソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)と社会的インパクト評価に関する研究報告書』、明治大学非営利・公共経営研究所
- 明治大学非営利・公共経営研究所編(2009)『中間支援組織と NPO・行政の協働に関する調査研究』、明治大学非営利・公共経営研究所
- 労働政策研究・研修機構「イギリスの NPO」(フォーカス:2004年8月)
- 朴恩芝(2015)「イギリスにおける社会的インパクト投資」香川大学経済学会編『香川大学経済論叢』第87巻、第3・4号、香川大学経済学会
- HM Government (2014) *Growing the Social Investment Market: 2014 progress update*, Cabinet Office.
- HM Government (2011) *Growing the Social Investment Market: A vision and strategy*, Cabinet Office.
- HM Government (2010) *Building a Stronger Civil Society*, Cabinet Office.
- Ministry of Justice (2015) *The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report*,.
- Anheier Helmut K., List Regina, Salamon Lester M., Sokolowski S. Wojciech, Toepler Stefan (2004) *Global Civil Society*, Kumarian Press.
- Social Finance (2016) *Social Impact Bonds-The Early Years*, Social finance.

### 第3章 アメリカ

#### 第1節 アメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの特徴

##### (1) ソーシャル・インパクト・ボンドの構造

アメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドは、Social Finance (2016) “*Social Impact Bonds - The Early Years*” によれば、2013年にニューヨーク市における刑余者支援を皮切りに、ニューヨーク州の刑余者支援、ユタ州ソルトレイク郡の就学前児童教育支援、2014年には、マサチューセッツ州における若年刑余者支援、シカゴ市における就学前児童に対する教育支援、マサチューセッツ州のホームレス支援、2015年のオハイオ州カヤホガ郡<sup>25</sup>におけるホームレス支援、カリフォルニア州サンタクララ郡におけるホームレス支援、2016年のサウスカロライナ州における低賃金ではじめて子供を持つ母親に対する支援、コロラド州デンバー市におけるホームレス支援の10件となっている。

上記に加え、2016年9月からマサチューセッツ州ボストン市で低賃金移民労働者に対する求職者向け教育訓練が始まっており、合計でこれまで11件のソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業が確認されている。

本章では2016年9月に実施した現地調査で聴取した5件のSIBについて取り上げる(図表8)。

図表8：SIB実施の例

委託者	分野(対象地域)	開始時期 資金調達額	対象・内容
ニューヨーク市	刑余者支援	・2013年 ・960万ドル	刑余者10,000人(予定)に対する社会復帰のための支援により、再犯を防止(4,458人に実施、評価基準をクリアできず)
ソルトレイク郡	就学前児童教育支援	・2013年 ・700万ドル	世帯収入の低い家庭の就学前児童3,500人に対する教育支援(成功)
マサチューセッツ州	若年刑余者支援	・2014年 ・2,130万ドル	若年刑余者929人に対する社会復帰のための支援により、再犯を防止
シカゴ市	就学前児童教育支援	・2014年 ・2,130万ドル	就学前児童のいる世帯収入の低い家庭(2,600世帯)に対する支援
ボストン市	成人教育	・2016年 ・1,500万ドル	低賃移民労働者(2,000人)に対するエントリーレベルの求職向け教育訓練

出所：Social Finance (2016) “*Social Impact Bonds - The Early Years*”

<sup>25</sup> 郡都はクリーブランド市

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業における関係者は、助成金を出資する「政府」、全体像を構想して関係者を調整する非営利の「中間支援組織」、事業を請け負う非営利の「サービス・プロバイダ」、資金を提供する「投資企業・基金」、事業結果に関する評価方法を設計し、評価を行う「評価組織」、評価結果が適正かどうかを判断する「評価検証組織」となる。

その構造を予算の流れで説明すると、中間支援組織が描いた全体像に基づき予算総額が計算され、必要額が投資企業・基金により出資される。サービス・プロバイダと評価組織は事業結果に関する評価方法を設計し、事業の成否についての基準がつけられる。これら全体像に基づき、中間支援組織と政府は書面で契約を交わす。その際に、どの程度の成功でどの程度の報酬が支払われるかが書き込まれる。

契約が成立すれば、サービス・プロバイダには事業費、中間支援組織には事務手続き費用、評価組織と評価検証組織には事業費がそれぞれ支払われる。出資者である投資企業・基金に対しては、事業実施後の評価結果に応じて、報酬が支払われる。その際の支払いは、株式投資のようなものではなく、債権や銀行利息のように、出資額に対する利率という形式をとる。

図表9 ソーシャル・インパクト・ボンドの構造

政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中間支援組織と全体像について契約を結ぶ</li> <li>・ 事業成果に基づき助成金を支払う</li> </ul>
中間支援組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全体像を描く</li> <li>・ 関係者との調整</li> <li>・ 政府と書面で契約書を取り交わす</li> </ul>
サービス・プロバイダ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業を実施</li> </ul>
投資企業・基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 出資</li> </ul>
評価組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 評価制度の設計と評価の実施</li> </ul>
評価検証組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 評価結果を検証して政府に報告</li> </ul>

出所：著者作成

## (2) 教育訓練予算とソーシャル・インパクト・ボンド

2013年のニューヨーク市の刑余者支援、2014年のマサチューセッツ州の若年刑余者支援、2016年のボストン市の成人教育の三つは、連邦労働省の助成事業である。即ち、連邦労働省は、教育訓練予算のなかにソーシャル・インパクト・ボンドを位置づけている。このことは、アメリカにおけるソーシャル・インパクト・ボンドの次のような特徴を明らかにしている。

第一に、サービス・プロバイダに教育訓練予算を助成する場合に、もっとも効果的な

方法はなにか、ということが前提になっていること。

第二に、非営利のサービス・プロバイダとそのネットワークが存在しており、政府が行う教育訓練事業において重要な役割を長期間にわたって担ってきたこと。

この二つの特徴は、予算を助成する側である連邦労働省と、予算を助成される側であるサービス・プロバイダ側双方の立場の違いを明らかにする。連邦労働省からみれば、ソーシャル・インパクト・ボンドは教育訓練予算を助成する方法の一つにすぎない。換言すれば、教育訓練予算はソーシャル・インパクト・ボンドありきではない。連邦労働省やマサチューセッツ州政府に対するヒアリングからは、ソーシャル・インパクト・ボンドは、成功報酬型の助成金支給方法であるペイ・フォー・サクセスプログラムとまったく変わらないものであり、外部委託契約の形式の違いという程度の認識に留まっている。

サービス・プロバイダ側からすれば、事業運営にとってどの資金が安定的に確保できるかということがもっとも重要となる。その場合、達成度合いに応じてその都度、助成金が支給される成功報酬型は、安定した事業運営にとって、事業規模が大きくなればなるほど、必要となる予算規模も大きくなり、一定期間に負担しなければならない経費も多くなるために敬遠される傾向がある。そのうえに、連邦政府の教育訓練予算総額が年々削減されているため、サービス・プロバイダへの助成金も十分ではなくなっている。連邦政府の助成金以外には、民間寄付金財団に応募することで獲得できる助成があるが、一つの事業を実施するためには十分でないことが多い。そのため、一つの事業に対して複数の民間寄付金財団からの助成を受けている。これらの助成金の使用には細かい制限があることに加えて、利用についての報告義務が課せられており、絶え間なく報告書作成業務に追われることとなる。これに対して、ソーシャル・インパクト・ボンドは、ある程度の長期間にわたり、安定的に予算が確保できるとともに、成功の是非にかかわらず、サービス・プロバイダ側が予算を自己負担するリスクがない。これは、多くの人数に対してサービスを提供する場合に歓迎される理由の一つである。しかし、一方で、連邦政府予算や民間寄付金財団による助成金が潤沢であり、かつソーシャル・インパクト・ボンドと同様に一定期間、安定的に予算が確保できる仕組みが整っていれば、ソーシャル・インパクト・ボンドでなければならないという必然性はなくなる。

上記に関し、次節以降、インタビュー調査の結果に基づいて、連邦労働省、サービス・プロバイダの順に紹介する。

## 第2節 社会的に効果の高い政策の実現に向けて

本節は、2016年9月15日に実施した連邦労働省・雇用訓練局担当者および主席評価

官に対するインタビュー<sup>26</sup>に基づく。

### (1) ペイ・フォー・サクセス・プログラムの転換

連邦労働省が扱うソーシャル・インパクト・ボンドは、ペイ・フォー・サクセスプログラムのなかで語られる。つまり、ソーシャル・インパクト・ボンドありきのものではない。

連邦労働省が行う教育訓練は、2014年労働力革新・機会法(WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act)により、規定されている。WIOAによる教育訓練は、成人向け(Adult Employment and Training Activities)、非自発的失業者向け(Dislocated Workers Employment and Training Activities)、若年者向け(Youth Employment and Training Activities)の三つを大きな柱にしている。2016年度の予算は、成人向けが8億1,555万6千ドル、非自発的失業者向けが12億6,171万9千ドル、若年者向けが8億7,341万6千ドルだった。

これらの予算は、WIOAによって設置される全米各地域の労働力投資委員会(WIB)を通じて助成される。助成金は各地にある職業紹介および職業訓練の窓口であるワンストップセンターを経て、職業訓練を実施するサービス・プロバイダへと支給される。その際、サービス・プロバイダとの契約は成果型(ペイ・フォー・サクセス)となる。

ペイ・フォー・サクセスプログラム自体は、1970年代導入と長い歴史がある。ペイ・フォー・サクセスプログラム契約で報酬は次のような形で支払われてきた。

- ① サービス・プロバイダで教育訓練を受けた受講生が企業に採用された場合
- ② 採用後30日間定着した場合
- ③ 採用後90日間定着した場合

長期間にわたって行われてきた評価方法だったが、ここには次のような問題点があった。

- ・景気が良く、企業の採用意欲が高いときには採用、定着率ともに高い。
- ・景気が悪ければどれほど良い教育訓練プログラムであっても採用に結びつかない。

もう一つの問題は、段階的な成功報酬の支払い方のために、サービス・プロバイダにとって、事業実施時に自己資金が必要であるとともに、規模の大きい事業を請けた場合に成功報酬が支払われなかったときのリスクや事務経費の自己負担分が発生する可能性

<sup>26</sup> U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Office of Policy Development and Research, Workforce Analyst, Alisa Tanaka-Dodge, 同じく Office of Workforce Investment, Workforce Analyst, Wendy Havenstrite, M.S., U.S. Department of Labor, Chief Evaluation Officer, Demetra Smith Nighthale, Ph.D.

である。

これらの問題点を解消するものとして、新たな評価システムの導入がはかられたのが2014年WIOAである。

## (2) 2014年WIOAにおけるペイ・フォー・サクセスプログラム

2014年WIOAによって労働市場革新基金(Workforce Innovation Fund)が導入された。予算は、教育訓練予算の三つの柱である、成人向け、非自発的失業者向け、若年者向け予算のうち、5～10%程度が振り向けられる<sup>27</sup>。以下、2014年WIOAにそって説明する。

労働市場革新基金は、WIBを経ずに、州知事の裁量でサービス・プロバイダと成果に基づく契約をかわすことで実施される<sup>28</sup>。WIBを経ないということが、民間資金提供者の参加を認めるいわゆるソーシャル・インパクト・ボンドの活用も可能にした。ソーシャル・インパクト・ボンドは、中間支援組織が資金を民間資金提供者から集めるとともに、サービス・プロバイダと事業実施後の評価を行う第三者機関と契約し、事業成果に基づき、政府から予算を得るものである<sup>29</sup>。

ペイ・フォー・サクセスプログラム<sup>30</sup>は、必ずしもソーシャル・インパクト・ボンドの活用だけを目的としたものではない。州政府とサービス・プロバイダが直接に契約することや、州政府とサービス・プロバイダの間に中間支援組織だけが関与して、民間資金提供者が含まれないという場合も想定している。労働市場革新基金の2014年度予算では、4,730万4,000ドルが計上された。そのうち、ソーシャル・インパクト・ボンドとして、ニューヨーク州に1,200万ドル、マサチューセッツ州に1,167万ドルが提供された。ニューヨーク州とマサチューセッツ州はそれぞれ独自予算として、1,300万ドルと1,100万ドルを追加で確保している。インタビューによれば、連邦政府の助成する職業訓練予算総額のうちペイ・フォー・サクセスで契約している予算は2億5,600万ドルであり、SIB予算はそのうちの2,400万ドルにすぎないという。割合にすれば、十分の一未満にとどまる。

2015年度に承認された労働市場革新基金の予算額は3,559万ドルだった(図表10)。

<sup>27</sup> 2014年WIOA, SEC. 134. USE OF FUNDS FOR EMPLOYMENT AND TRAINING ACTIVITIES., (d) PERMISSIBLE LOCAL EMPLOYMENT AND TRAINING ACTIVITIES

<sup>28</sup> 2014年WIOA, SEC. 116. PERFORMANCE ACCOUNTABILITY SYSTEM. (h) ESTABLISHING PAY-FOR-PERFORMANCE CONTRACT STRATEGY

<sup>29</sup> 2014年WIOA, SEC. 116. PERFORMANCE ACCOUNTABILITY SYSTEM. (b) (b) STATE PERFORMANCE ACCOUNTABILITY MEASURES.- (2) INDICATORS OF PERFORMANCE.- (K) in the case of a State in which local areas are implementing pay-for-performance contract strategies for programs-

<sup>30</sup> 2014年WIOA, SEC. 3. DEFINITIONS, (47) Pay for Performance Contract Strategy -

図表 10：2015 年度労働市場革新基金

助成金授与者	市	州	Award
Connecticut Department of Labor	Wethersfield	Conn.	6,000,000
Inter-Tribal Council of Louisiana, Inc.	Houma	La.	6,000,000
Ohio Department of Job and Family Services	Columbus	Ohio	6,000,000
Pennsylvania Department of Labor & Industry	Harrisburg	Pa.	6,000,000
Kansas Department of Commerce	Topeka	Kan.	5,597,365
Minnesota Department of Employment and Economic Development	Saint Paul	Minn.	6,000,000
<b>Total</b>			<b>\$35,597,365</b>

資料出所：連邦労働省

労働市場革新基金に限らず、WIB を通じた助成金も合わせたペイ・フォー・サクセスプログラムは、従前の問題点を克服する意図が込められている。それは、社会にインパクト（ソーシャル・インパクト）があるかどうかという視点で、評価制度を再設計することである。そのために、連邦労働省はオバマ政権発足後の 2010 年に、省内に評価制度を検討するための部署である Chief Evaluation Office を創設した。これは、WIOA の創設に先駆けるものだった。Chief Evaluation Office の長となる、主席評価官（Chief Evaluation Officer）には、民間シンクタンク Urban Institute<sup>31</sup>の研究者だったナイチンゲール（Demetra Smith Nighthngale）氏を政治任用した。

インタビューによれば、社会にインパクトがあるかどうかという視点とは、変動的な要素を排除することだという。具体的には、教育訓練を受けたグループと受けていないグループとに分けて、効果を測定するといったものである。これは、薬の臨床試験と似ているという。

2014 年 WIOA におけるもう一つの変化は、コミュニティ組織（CBOs: Community Based Organizations）との連携の強化である。これは、コミュニティサポートに力を入れるオバマ政権の特色のひとつだという。CBOs による事業の実施は連邦政府や州政府が直接に事業を実施するよりも効率性が高いことが多い。また、CBOs 自体が伝統と歴史を持っていることに加えて、全米のほかの CBOs と密接なネットワークを構築していることも、効率性を高めることに貢献している。

<sup>31</sup> 1968 年、ジョンソン大統領の発意で創設されたリベラル系民間シンクタンク。ジョンソン大統領の言う偉大なる社会（the Great Society）を実現するため、都市問題の研究および政策提言を行っている。

図表 11 ペイ・フォー・パフォーマンスの事業報告書式

OMB Control Number 1205-0521						ETA-9174	
Expiration Date: 06-30-2019							
<b>Pay-For-Performance Report</b>							
<b>(GRANTEE)</b>				<b>(Workforce Development Board Name - if applicable)</b>			
<b>(Contractor Name - if applicable)</b>						Page 1	
<b>Period Covered:</b>		mm/dd/yyyy - mm/dd/yyyy					
<b>Program</b>	<input type="checkbox"/> ALL	<input type="checkbox"/> WIOA Adult	<input type="checkbox"/> WIOA Dislocated Worker	<input type="checkbox"/> National Dislocated Worker Grants	<input type="checkbox"/> WIOA Youth		
<p>A WIOA Pay-for-Performance (PFP) contract strategy is a specific type of performance-based contract strategy that places a higher emphasis on performance outcomes and drives better results. In a PFP contract strategy, service providers are paid based on the achievement of specified levels of performance related to WIOA outcomes, rather than being paid for processes or outputs. Local workforce boards may use up to 10% of their funds for adult training services and/or youth activities for PFP contract strategies. Where local workforce boards use PFP contract strategies, funds may be available until expended, if authorized by Congress in annual appropriations. This extended availability means that, if outcomes are not achieved as hoped, the funds may be used for another PFP purpose. States may also use funds from the Governor's Reserve to support PFP.</p>							
<p>Please describe the framework in use for Pay-for-Performance contracts, including performance targets established, time frames for measuring results against targets, payment schedules, and any actual results or other measured indicators achieved so far.</p> <p>In your narrative, please address:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Target populations covered by contracts</li> <li>- Other populations or baselines used for comparison purposes to determine performance</li> <li>- Indicators of performance, such as: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Employment Rates for the target population in the second and fourth quarters after exiting services</li> <li>* Median earnings for the target population</li> <li>* Credential rates for the target population</li> <li>* Measurable skill gains for the target population</li> <li>* Effectiveness in serving employers</li> </ul> </li> </ul>							
<p>Please describe the approach(es) being used to evaluate Pay-for-Performance contracts, either at the individual project level or across projects within the state.</p> <p>In your narrative, please address:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Research questions addressed by the evaluation(s)</li> <li>- Design of Pay-for-Performance contracts and programs</li> <li>- Approach and methodologies for measuring performance</li> <li>- Approach and methodologies for determining successful performance of the contract</li> <li>- Challenges to evaluating Pay-for-Performance, either at the project level or across projects</li> <li>- Technical assistance that the State is providing to local workforce boards</li> </ul>							
<b>Public Burden Statement (1205-0521)</b>							
<p>Persons are not required to respond to this collection of information unless it displays a currently valid OMB control number. Respondent's reply to these reporting requirements is mandatory (Workforce Innovation and Opportunity Act, Section 116). Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 25 hours per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate to the Office of Policy Development and Research ● U.S. Department of Labor ● Room N-5641 ● 200 Constitution Ave., NW. ● Washington, DC ● 20210.</p> <p><b>Do NOT send the completed application to this address.</b></p>							

資料出所：連邦労働省

### (3) 労働市場革新基金の一形態としての「ソーシャル・インパクト・ボンド」

連邦労働省がかかわるソーシャル・インパクト・ボンドは、労働市場革新基金のうちの十分の一弱という規模で実施されている。連邦労働省は、各州政府からの申請を承認して助成金を支給するという立場であるため、実際のソーシャル・インパクト・ボンド

の枠組みを描くのは各州政府である。

図表 12 は、労働市場革新基金の実施形態としてソーシャル・インパクト・ボンドを選択したマサチューセッツ州とニューヨーク州における関係者を示したものである。

図表 12 労働市場革新基金における SIB の関係者

州	州関係部局	中間支援組織 Intermediary	出資者 Investors	実施組織 Service Provider	評価組織 Evaluation Coordinator	評価検証組織 Independent Validator
MA	EOLWD; ANF; DYS; OCP	Youth Services (Third Sector Capital Partners)	Goldman Sachs, Living Cities, New Profit Inc., Kresge Foundation, Laura and John Arnold Foundation, Boston Foundation	Roca	Sibalytics LLC, the Urban Institute	Public Consulting Group (PCG)
NY	NYS DOL; DOCCS	Social Finance Inc.	Approximately 40 “high net worth” individual investors (Investor representative: Bank of America Merrill Lynch)	CEO	DOCCS	Chesapeake Research Associates

資料出所：Bromberg Daniel E. and Justice Jonathan B. (2016)より著者作成

EOLWD: the Executive Office of Labor and Workforce Development (労働および労働市場開発局)

ANF:Executive Office of Administration & Finance (財務局)

DYS:Department of Youth Services (青年サービス局)

OCP:Office of the Commissioner of Probation (保護監察局)

NYS DOL: New York State Departement of Labor (ニューヨーク州労働省)

DOCS: Department of Corrections and Community Supervision(犯罪者矯正局)

このうち、インタビュー調査を実施したマサチューセッツ州の事例をとりあげて説明する。

連邦労働省に事業実施申請を行ったのはマサチューセッツ州労働および労働市場開発局 (EOLWD: the Executive Office of Labor and Workforce Development) である。

事業目的が17歳から24歳までの刑余者に対する再犯防止および就職支援であるため、州政府の複数の部局がかかわっている。労働および労働市場開発局（EOLWD: the Executive Office of Labor and Workforce Development）、財務局（ANF: Executive Office of Administration & Finance）、青年サービス局（DYS: Department of Youth Services）保護観察局（OCP: Office of the Commissioner of Probation）がその部局である。

ソーシャル・インパクト・ボンド事業の全体像を描くのは、非営利の中間支援組織であるサードセクター・キャピタル・パートナーズの関連組織、ユース・サービスである。この中間支援組織が出資者と実施組織、評価組織それぞれとのつなぎ目となっている。

出資者と出資額は、①ゴールドマンサックス（Goldman Sachs）が900万ドル、②Living Citiesが150万ドル、Kresge Foundationが150万ドル、③New Profit Inc.が200万ドル、Laura and John Arnold Foundationが370万ドル、Boston Foundationが30万ドルである。①、②、③は出資額に応じて配当が与えられる順位を示している。出資者は必ずしも、投資会社というわけではなく、民間寄付金財団も含まれている。

実施組織は非営利のRocaである。Rocaは25年以上にわたる刑余者支援実績のあるNPOであり、青年サービス局、保護観察局、警察等と密接な協力関係を構築してきた。予算の流れでは、連邦労働省からの助成金と出資者からの出資金がRocaに入り、その総額の15%がユース・サービスへと還流する。事業の実施期間は7年間に設定されている。

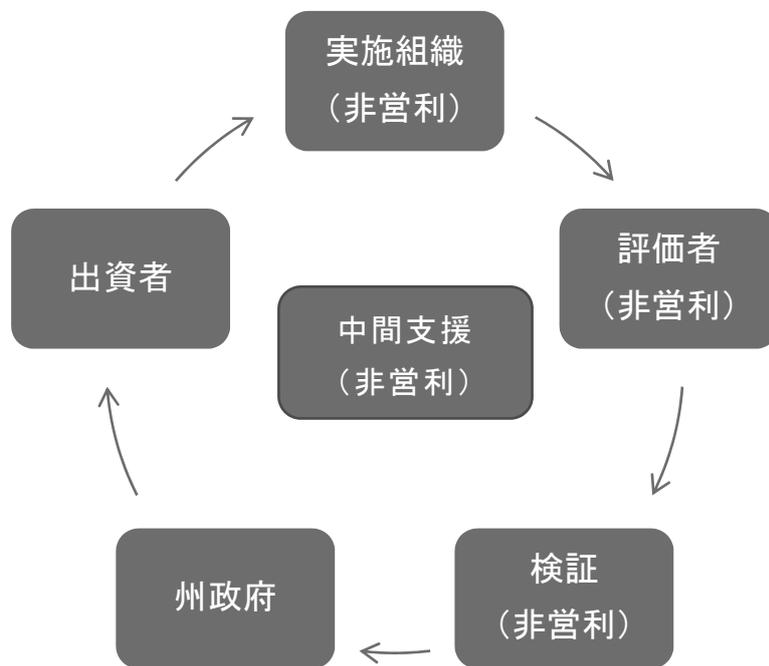
Rocaが実施した事業は、リベラル系民間シンクタンク the Urban Institute の関連組織である Sibalytics LLC が評価する。

この評価結果について、マサチューセッツ州政府と契約する Public Consulting Group (PCG) が検証し、評価結果が確定する。

全体像を単純に図解したものが図表13である。

州政府は中間支援組織とともに全体像を描く。全体像とは、実施組織が行う事業の年数と予算総額を計算したうえで、連邦政府の助成金と出資者からの出資金総額を確保することである。実施組織に資金を渡したうえで、中間支援組織は事務経費を実施組織から得る。実施した事業の結果は委託を受けた第三者機関により評価される。その結果は、独立した検証機関によって検証され、評価結果が確定する。

図表 13 労働市場革新基金における SIB の関係者の構造



資料出所：著者作成

マサチューセッツ州のプロジェクトについての成否は再犯率の低減ではかられる。再犯率の低減が 5.2%未満のときには、政府の助成はゼロになる。10～40%の再犯率の低減であれば、政府はすべての経費を負担する。55～70%に達すれば、政府は追加予算を支出する。出資者に対しては、再犯率の低減が 40%以上になればリターンが大きくなり、40%を下回ればリターンの利率が低くなる（図表 14）。

図表 14 成功率と報酬、マサチューセッツ州政府の予算節約額

有期刑日数の減少	サクセス・ペイメント	州政府の予算節約額
70%	2,700 万ドル	4,500 万ドル
55%	2,600 万ドル	3,300 万ドル
40%	2,200 万ドル	2,200 万ドル
25%	1,100 万ドル	1,100 万ドル
10%	200 万ドル	200 万ドル
5%	0	90 万ドル

資料出所：Bromberg Daniel E. and Justice Jonathan B. (2016)より著者作成

事業予算総額は 2,176 万ドルであり、もっとも成功を収めた場合のサクセス・ペイメントが 2,700 万ドルのため、出資者には 524 万ドルのリターンがある。州政府はその分

だけ助成金額が増えるものの、有期刑日数が減少すればそれだけ刑務所にかかる予算が削減されることになる。そのときの州政府の予算節約額は 4,500 万ドルになると見込んでいる。

2016 年度より、マサチューセッツ州、ニューヨーク州の事例に続き、はじめて刑余者ではなく、成人教育(Adult Education)としての職業訓練を始めている。

#### (4) そのほかの試み

連邦労働省が関わる刑余者や若年者の犯罪防止は、必ずしも労働市場革新基金に限らない。その一つに、「My Brother's Keeper」がある。オバマ大統領のイニシアティブで始められた。旧約聖書のカインとアベルの話で、弟のアベルを殺したカインがそのことを神に尋ねられたときに、「I am not My Brother's Keeper」と答えたという逸話からとられた予防措置的な施策である。夏休みのように学校が長期間にわたって休みのときに、若年者が犯罪行為に手をそめる可能性が高まる。そのため、コミュニティが協力し合って、若年者の Keeper になる、というものである。具体的には、地域に位置する企業が若年者にサマージョブの機会や相談相手となるメンターを提供するといったことが行われている。

### 第3節 JVS ボストン：ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した職業訓練

本節は、2016 年 9 月 20 日に実施した JVS ボストン副社長エイミー・ニッシュマン氏に対するインタビュー<sup>32</sup>に基づく。JVS ボストンは、2016 年度から労働市場革新基金の枠組みでボストン市が行うソーシャル・インパクト・ボンド事業におけるサービス・プロバイダである。

#### (1) JVS ボストン (Jewish Vocational Services Boston)

JVS ボストンは 1938 年に設立された。ヨーロッパからのユダヤ人難民に対する英語教育や職業訓練を実施することが目的で、全米各地に支部がある。ユダヤ人に限定していた事業は、次第にユダヤ人以外の移民やホームレス、貧困層向けに対象を移していく。事業内容は、英語教育、就学・進学支援、職業訓練などであり、年間に 18,000 人の訓練を行っている。スタッフの人数は 130 人。給与はエントリーレベルで 4 万ドル、マネージャーで 5 万ドルである。

事業は近年、拡大の途上にあり、数年前に事務所が手狭になって大きいビルの広いフロアに転居した。

従来は WIB を経由する連邦政府による教育訓練予算の助成金を中心だったが、近年は

<sup>32</sup> Amy E. Nishman, MPH, LCSW, JVS Boston

連邦政府予算が年々削減され続けているために、政府の助成金よりも民間基金の割合が高まっているという。とくに 2007 年以降の政府の助成金の削減は顕著だという。リーマンショック後に失業者対策で一瞬だけ予算額が高まったものの、2009 年以降にはそうした予算は消えてしまった。

従来が、民間基金が 3 で政府助成金が 7 という割合だったものが、現在では民間基金が 7 で政府助成金が 3 になっている。

民間基金の主要なものである民間寄付金財団からの資金は、一つがおよそ 2~300 万ドルであり、一つの事業にはいくつかの基金を合算して、500 万ドル程度の予算になっている。JVS ポストン全体では 15 以上の民間寄付金財団からの資金を獲得している。資金が支給される年数は 1 年から 5 年と幅が広い。これらの資金はそれぞれに使用できる内容が決まっているために融通が効かない。また、定期的に報告書を提出する義務があり、恒常的になんらかの報告書を作成しているという。

## (2) 2016 年度よりソーシャル・インパクト・ボンドを導入

JVS ポストンは成人教育 (Adult Education) 事業を実施するために、2016 年度よりソーシャル・インパクト・ボンドを導入している。中間支援組織 (Intermediary) は、サードセクター・キャピタル・パートナーズで、刑余者支援事業と同じである。なお、実際の中間支援組織は、サードセクター・キャピタル・パートナーズの関連組織であるソーシャル・ファイナンス (Social Finance, Inc.) で、どちらも内国歳入法 501 c (3) に基づく非営利の免税措置を受ける NPO である。この事業において、JVS ポストンは一次プロバイダであるジョブズ・フォー・ザ・フューチャー (Jobs for the Future) の下につく二次プロバイダである。

JVS ポストンは、前述のように政府助成金の削減のなかで新しい資金源を探していた。その方法はマサチューセッツ州政府の公募に応じたことによる。事業の対象は、失業者およびすでに職についているものの、生活に困難をきたすほどの低賃金の状況にいる労働者である。

教育訓練の内容は、①英語教育やエントリーレベルの職に就くための面接での受け答え、②賃金を上昇させることができるスキルの獲得を目的としたもの、③大学進学支援の三つに分かれている。

この事業は、22 ヶ月の期間で請け負っている。その期間に 2,000 人の教育訓練を実施する。受け取った資金は 1,500 万ドル。現在、この訓練の希望者のウェイティングリストが 1 万 6,000 人となっており、多くの希望者が訓練の受講を待っている。

この事業にかかわっている JVS ポストンのスタッフはフルタイムで 30 人いる。そのほかに、中間支援組織、つまりサードセクター・キャピタル・パートナーズで 4 人、評価機関に 6 人である。

事業で出資者が報酬を得られるのは、①ではエントリーレベルの就職において、教育訓練を受けている 50 人と受けていない 50 人とを比較して、明らかに教育訓練を受けている集団の就職率が良かった時、②では教育訓練を受けているものと受けていないもので、教育訓練の実施前 1 年と実施後 1 年を比較して年収が明確に上昇した時、③では一定以上の受講者が大学に進学するとともに、進学した学生については 12 単位を取得した時、というような評価を受けた場合である。

ソーシャル・インパクト・ボンドを事業資金として活用するうえで、いくつかの利点がある。

第一に長期間にわたって安定した資金を獲得できるということである。連邦政府の行うペイ・フォー・パフォーマンス型の助成金であれば、いくつかに組み合わせられた評価基準をクリアするごとに助成金が段階的に支給される。この場合、どのような事業であっても恒常的にかかる事務運営費や人件費をまかなうことが難しくなってしまう。こうした事態を防ぐためにとれる次善の策は、事業規模を小さくすることで経費をおさえるということである。この場合、大規模な人数を対象とする訓練事業を実施することが難しい。

第二に民間寄付金財団からの助成金と比べて、絶えず報告書の作成と提出に追われる、といったことから離れることができるということである。

第三に資金提供を行う団体との関係の変化である。民間寄付金財団から資金を獲得する場合であれば、民間寄付金財団の向こう側にいる寄付を実際にした当事者と直接の関係はない。また寄付をした当事者側からしても自分たちの寄付がどのように使われたかははっきり意識することはない。なぜなら、民間寄付金財団に寄付をしたのであって、JVS ボストンのようなサービス・プロバイダに寄付をしたわけではないからである。だが、ソーシャル・インパクト・ボンドであれば、投資家は投資会社を通じてどのサービス・プロバイダの行う事業に投資するのかを強く意識している。つまり、JVS ボストンからすれば、投資行動を通じて自らの組織の存在と活動について広報をしていることにつながるのである。

#### 第 4 節 ソーシャル・インパクト・ボンドをめぐる多様な意見

本節は、ソーシャル・インパクト・ボンドの活用がどのような評価を受けているかについて、連邦および州政府、中間支援組織、寄付金財団、政策シンクタンクといった各方面の立場について取り上げている。連邦政府は雇用訓練局担当者および主席評価官に対して 2016 年 9 月 15 日に<sup>33</sup>、州政府はマサチューセッツ州政府労働力開発部および労働

<sup>33</sup> 前節のインタビュー対象と同じ。

基準局長のウィリアム・マッキニー氏と法務顧問ジョン・ローナン氏<sup>34</sup>に対して 2016 年 9 月 16 日に、寄付金集め財団と中間支援組織を兼務するユナイテッド・ウェイには、公共政策上級副社長のスティーブ・S・テイラー氏<sup>35</sup>に、中間支援組織はサードセクター・キャピタル・パートナーズのケビン・タン氏<sup>36</sup>、政策シンクタンクは CLASP の収入・労働支援チーム代表、エリザベス・ローワーバッシュ氏<sup>37</sup>にそれぞれ聞いた。

図表 15 インタビュー対象組織によるソーシャル・インパクト・ボンドの評価

	SIBの評価	SIBに対するネガティブ評価
連邦労働省	・労働市場改革基金の一部 ・ベイ・フォー・パフォーマンス事業と変わらず	・SIB拡大により中間支援組織が事務処理収入を増大させる。実際は必要のないもの
マサチューセッツ州政府	・ベイ・フォー・パフォーマンス事業と変わらず ・事業を外部委託する際の契約書作成手続き	とくになし
中間支援組織 (ユナイテッドウェイ)	・景気後退による民間寄付金財団の資金が不足した際のオルタナティブ	・SIBにかかわる巨大な投資企業には地域貢献目的は低い ・景気回復に伴いSIBは縮小 ・SIB導入は公共部門従業員の縮小につながる
中間支援組織 (サードセクター・キャピタル・パートナーズ)	・継続した客観的な政府統計データが必要	・SIBは好景気時には縮小
サービス・プロバイダ(JVSボストン)	・連邦政府および民間寄付金財団の予算が不足した際のオルタナティブ ・期間、事業規模におけるスケールメリットともたらず ・サービス・プロバイダの存在を知らなかった層を投資家として参加させることで活動の認知度を高めることができる	とくになし
政策シンクタンク(CLASP)	・外的環境の影響を排した客観的評価をもたらずもの ・保守的政治体制の下で革新的施策を行う際のツール	・数値化可能な客観的なデータ収集と公正な評価ができないものには不向き ・政府が担う施策には数値化できない数多くのものがある ・革新的政権のもとでは不必要

出所：著者作成

### (1) 連邦労働省

連邦労働省、雇用訓練局担当者および主席評価官は、連邦労働省が行う助成金およびベイ・フォー・パフォーマンスにおける評価の担当者である。

連邦労働省は、2014年 WIOA の創設に伴い、助成金の支給と評価方法についての見直し

<sup>34</sup> The Commonwealth of Massachusetts, Executive office of Labor and Workforce Development, Department of Labor Standards, Director, William D. McKinney, General Counsel, John H. Ronan.

<sup>35</sup> Steven S. Taylor, United Way, Senior Vice President & Counsel Public Policy.

<sup>36</sup> Kevin Tan, Third Sector Capital Partners, Associate.

<sup>37</sup> Elizabeth Lowerbash, CLASP, Director of the income and work supports team.

を行っている途上である。その目的は、景気変動などの外的要因に左右されない客観的な評価方法の確立と、より広範なコミュニティの参加にある。新しい評価方法の確立の上では、サンプルグループを体験者と体験していないものに分ける方法が用いられ、広範なコミュニティの参加においては、労働力投資委員会の改革とともに、労働市場革新基金の創設が行われている。労働力投資委員会には、参加する地域コミュニティのより積極的な参加を促すとともに、労働市場革新基金には民間資金の活用によるこれまではなかったアクターの参加を求めている。

このような全体の改革のなかで、ソーシャル・インパクト・ボンドを用いた事業の実施は、民間資金とのパートナーシップを促す労働市場革新基金におけるペイ・フォー・サクセス事業のなかの一つに位置づけられているにすぎない。したがって、連邦労働省からすれば、新しい評価基準のもとで行う事業という点で、労働力投資委員会を通じた助成金も労働市場革新基金も、そしてソーシャル・インパクト・ボンドもまったく違いがない。換言すれば、ソーシャル・インパクト・ボンドありきではなく、評価制度の見直しありきである。連邦労働省の担当官は、EU で開催された公的教育訓練の評価制度に関する会議に参加してきたが、EU 諸国の評価制度は、いまだに 1970 年型のアメリカと同様の、環境の変化に大きく左右される仕組みであり、EU 諸国の担当官から評価制度の改革に向けてアメリカの制度を参考にしたいとの多くの声を聞いたという。

予算に関してみれば、ソーシャル・インパクト・ボンドの活用が政府予算の削減につながるという見解を持っていない。実質的には、ユナイテッド・ウェイのような中間支援組織が、マージンとなる事務費用を獲得するための手段になっていると感じている。連邦労働省にとって、客観的な評価を拡大するという点において、手法がどのようなものであれかまわないが、景気変動のなかで資金の獲得に困難さを感じているユナイテッド・ウェイのような団体が、組織の生き残りのためにソーシャル・インパクト・ボンドのような方法で中間事務手数料を拡大させているととらえていた。

## (2) マサチューセッツ州政府

マサチューセッツ州政府として、ソーシャル・インパクト・ボンドとペイ・フォー・サクセスプログラムを区別して考えたことはない。どちらも、事業を外部委託する際の契約書作成手続き<sup>38</sup>にすぎない。

ソーシャル・インパクト・ボンド導入の主たる目的は、予算削減と民間の効率性の高さの活用とともに、事業が失敗した場合の予算負担リスクを民間につけかえることである。より具体的には、失業手当や刑務所維持管理費、生活保護といったような、顕在する社会保障負担となるはずの経費を削減することにある。

<sup>38</sup> 「Paper Work にすぎない」と表現。

したがって、両親と同居し、生活費の負担がなく、失業手当の支給もしていない引きこもりの若者支援のような事業にソーシャル・インパクト・ボンドを活用することはない。なぜなら、このような対象には、現状で政府がなんらかの予算を支出しているわけではなく、潜在的な政府予算の削減につながらないからである。

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業の実施において、州政府が行うことは、客観的な評価の実施に基づき、成功であれば5.6%、8割の成功で3%といった利息<sup>39</sup>を払うだけである。この利率は、州債の利息よりもはるかに高いものであり、出資者からすれば魅力的なものだろうと考える。事業が失敗したとしても、政府支出はゼロであり、リスクがない。つまり、州政府にとってのソーシャル・インパクト・ボンド事業は外部委託のための書面上の契約にすぎないとのことであった。

### (3) ユナイテッド・ウェイ (UNITED WAY)

ユナイテッド・ウェイは全米最大の寄付金集め財団かつ中間支援組織である。企業、個人、そして労働組合からの寄付によって事業を運営している。とくに労働組合との関係が深く、個別の労働組合員の小口の寄付金を所属する労働組合を通じて集めている。

ユナイテッド・ウェイは連邦労働省とかかわるものでないものの、これまでいくつかのソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業を手がけている。その成功例の一つが、ユタ州ソルトレイク郡で2013年に就学前児童の教育支援を担った事業である。これは、予算規模700万ドルで世帯収入の低い家庭の就学前児童3,500人に対して教育支援を行ったものである。

ユナイテッド・ウェイがソーシャル・インパクト・ボンド事業を手がけるようになったもっとも大きな理由は、ソーシャル・インパクト・ボンドの革新性ゆえではなく、経済環境によるものである。2008年にはじまるリーマン・ブラザーズ証券の破綻に始まる景気後退期に、企業による民間寄付金と政府出資によるサービス・プロバイダに対する助成金のどちらも大幅に縮減した。この状況において、ソーシャル・インパクト・ボンドは、民間資金を再び社会福祉事業に向けさせる手段として用いられたのである。

その後の景気回復により、民間部門による基金は歴史上最大といえるほどの復活を遂げた。しかし、従来のように見返りを求めない寄付に全てがむかったわけではない。社会福祉を富裕層の余剰資金の受け皿とする新しい投資のスタイルがうまれたのである。その一例として、Fidelity Investment といったような企業が成長した。Fidelity Investment は、個人投資家の資金を集めて、社会福祉事業に投資することで一定の利回りを提供している企業である。景気回復は、見返りを求めない民間寄付金財団の予算も潤沢にさせつつあり、あえてソーシャル・インパクト・ボンドに頼る必要のない状況も

<sup>39</sup> 報酬ではなく、interest rate(利率)と表現。

生まれている。

ソーシャル・インパクト・ボンドには、地域におけるさまざまなアクターを参加させるという利点があるという指摘は、ユナイテッド・ウェイとして認識している。しかし、これまで長年、地域貢献における社会福祉事業にかかわってきた当事者からすれば、それは必ずしも正しくない。一般的に地域貢献事業を行う場合、寄付金は地元で根ざした企業が出すからである。特に、水道やガス、電気といったユーティリティ企業が多い。ここには二つの理由がある。ユーティリティ企業は頻繁になんからの公共工事を行う。このため、騒音や渋滞を引き起こし、地域住民から批判の対象となる。こうした反感をそらす目的がある。もう一つは政治的な理由である。ユーティリティ企業は法律により政治的なロビー活動を禁じられている。したがって、何らかの政治的な要求がある場合は、寄付と地域への社会貢献事業を通じてユナイテッド・ウェイのような中間支援組織とつながりを持ち、そのコネクションで連邦議会へ働きかけようとするのである。このようなことはユーティリティ企業に限らない。ユナイテッド・ウェイとしてたとえばトヨタのような企業に寄付金の供出を求める場合、その行為がひいては長期的な自動車の売り上げにとって効果があるということを伝えており、そのような見返りを企業側が求めていることも事実である。

一方で、ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業の運営において、ゴールドマンサックスのような巨大な投資企業が参加している場合、事業から得られる利益以外の関心を彼らが持つことはない。なぜなら、そもそもそのような地域コミュニティとゴールドマンサックスの活動になんらの利害関係もないからである。

民間企業と地域コミュニティの利害関係からいえば、ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業のように政府が干渉する可能性のあるものを、民間企業が好まない傾向がある。なぜならば、社会福祉事業への参加において民間企業がイニシアティブを発揮するという構図にとっての阻害要因となるからである。たとえば、社会福祉的な就業支援や職業訓練事業に民間企業が参加する場合、単なる社会貢献が目的なのではなく、その事業を通じた良質でスキルレベルの高い人材を自社が獲得したいという思惑が働くことがある。その場合、政府予算を出資しているという背景との矛盾、つまりは特定の民間企業を利することにつながる可能性が否定できない。

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業は、公的事业のアウトソースをもたらすことで、公務部門労働者の削減につながる可能性がある。この点において、ユナイテッド・ウェイは社会的な役割を担う中立的な立場ではあるものの、歴史的な経緯から労働組合と密接な関係にあり、複雑な立場にいる。現在、公務部門の労働組合が事業のアウトソースによる人員削減につながるソーシャル・インパクト・ボンドの導入に強く反対しており、ユナイテッド・ウェイとしてはソーシャル・インパクト・ボンドとの関わり方には注意しなければならないとのことであった。

#### (4) 中間支援組織 (Third Sector Capital Partners Inc.)

サード・セクター・キャピタル・パートナーズは、中間支援組織としてマサチューセッツ州で連邦労働省が行う労働市場革新基金に基づく二つのソーシャル・インパクト・ボンド事業にかかわっている。そのほか米国では、ソーシャル・インパクト・ボンドではないものの、労働市場革新基金におけるペイ・フォー・サクセス事業の実施において、民間基金とサービス・プロバイダ、評価機関とをつないでいる。

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業において、もっとも重要なことは、客観的な評価につなげるためのデータ収集である。職業訓練事業であれば、受講生が企業に採用されてから、2年以上の継続した追跡調査が求められる。その内容は、どのようなスキルが企業のニーズに合致したか、訓練の結果、どのように賃金上昇に結び付いたのか、その後、どのような転職行動があったのか、といったようなものである。だが、現状の政府統計はそういった情報をまったく網羅できていない。サード・セクター・キャピタル・パートナーズとしては、より客観的な評価制度を確立するうえで、スタンフォード大学と共同でデータ収集の仕組みを構築中である。

近年、アメリカ国内のソーシャル・インパクト・ボンド資金は減少気味だが、その理由の一つには景気後退からの復活があげられる。企業の財務状況が改善されたことで、寄付金財団への寄付金額が増えている。

サード・セクター・キャピタル・パートナーズは、米国でのソーシャル・インパクト・ボンドおよびペイ・フォー・サクセス事業の拡充に加え、東アジア、東南アジア地域へ同様のビジネスモデルの輸出を試みている。とくに、日本はシンガポールと同様に、政府が直接行う事業が多いため、民営化をより進めることを通じて、自らのビジネスチャンス拡大することを目指している。そのために、東アジア、東南アジア地域において、協力できるパートナー組織の存在を求めているという。

#### (5) CLASP (Center for Law and Social Policy)

CLASP は、1968 年創設の政策シンクタンクで、貧困層の生活条件の引き上げを目的として活動してきた。その観点から、ソーシャル・インパクト・ボンドを分析している。

連邦政府は、従来から成果報酬型の助成金であるペイ・フォー・サクセス事業を実施してきた。そうした事業とソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業との相違は、評価方法にある。それは、被験者と被験者ではない二つのグループがどのような結果をもたらすかという、薬の臨床試験に似たような客観的な指標の活用にある。現在、マサチューセッツ州で実施中の若年刑余者支援を行っているソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業において、サービス・プロバイダの ROCA はこうした客観的な評価にみあう成果をあげることができないでいる。その理由は、家庭環境や地域、教育状況、メンタルヘルスなど複雑に絡み合う刑余者という、もっとも難しい対象を扱っているから

にほかならない。

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業が政府予算の削減に結び付くと考えられることがあるが、実際には予算削減には結び付かない。生産性や事業運営の革新性が事業費の削減につながるがあったとしても、中間支援組織や評価組織、検証組織の事務諸費用に投資家への成功報酬を加えれば、事業費の削減分を上回る支出になってしまう。つまり、総合的にみれば短期的な予算削減にはつながらないのである。

また、ソーシャル・インパクト・ボンドが活用できる事業とそうではない事業とがあることを認識しなければならない。その境目は、数値化が可能な客観的なデータの収集と公正な評価が可能かどうかということである。政府が行う事業には、数値化できないものが多い。そういった事業にはソーシャル・インパクト・ボンド、もしくはペイ・フォー・サクセスプログラムを導入することはできない。

ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業を展開するうえで、政治との関連を無視することはできないということも指摘する。たとえば、市のような限定された地域が保守的な勢力によって政権が担われている場合、貧困対策などの社会福祉的事業に予算を投じることに反対することがある。そうした地域では、市に委ねずに連邦政府もしくは州政府が直接に事業を実施することが望ましい。そのツールとして、ソーシャル・インパクト・ボンドが有効である。ユタ州ソルトレイク郡における貧困家庭の就学前児童に対する教育支援事業でソーシャル・インパクト・ボンドが活用されたのは、そうした事例の一つである。一方で、イリノイ州シカゴ市でも貧困家庭の就学前児童に対する教育支援事業でソーシャル・インパクト・ボンドが活用されたが、この場合はソーシャル・インパクト・ボンドが必要ではなかった事例だった。なぜならば、シカゴ市は保守的なソルトレイクシティ市と異なり、リベラルな政権であり、積極的に社会的な事業を市が直接に行うことが可能だったからである。つまり、ソーシャル・インパクト・ボンドを活用して連邦政府、もしくは州が関与する必要がなかったのである。

したがって、ソーシャル・インパクト・ボンドには、アメリカが有する連邦政府、州、市、郡といった分権制のなかで生じる保守、革新といった政治的問題を原因とする行政上の停滞に関する解決手段となりえる。

ソーシャル・インパクト・ボンドの将来に関しては、事業が始まったばかりであるとともに、依然として投資額が小さく、予見することは難しいとのことだった。

## 第5節 まとめ

連邦政府が担う職業訓練事業は、地域単位の労働力投資委員会を通じた民間サービス・プロバイダへの委託契約が行われてきた。民間サービス・プロバイダ側は、連邦政府の助成金だけでなく、複数の民間寄付金財団から資金を獲得してきた。歴史的にみて、民間サービス・プロバイダ、政府助成金、民間寄付金財団の三者が存在する。この上に、

より客観的な評価指標を求める 2014 年 WIOA がある。これらは、景気変動等の外的な要因に影響を受けない客観的な指標が求められたことによる。

一方で、ソーシャル・インパクト・ボンドが誕生したきっかけという視点にたてば、リーマンショック後に生じた民間寄付金財団への寄付金額の減少や、連邦政府助成金の削減といった背景が浮かび上がる。

連邦政府、州政府、中間支援組織、サービス・プロバイダ、政策シンクタンクといった利害関係者はそれぞれの立場によって、ソーシャル・インパクト・ボンドに対して異なる意見を持っている。そのうち、共通している点もいくつかみられる。第一に、政府もしくは民間寄付金財団から得られる予算が潤沢である場合はソーシャル・インパクト・ボンドの活用は後退する。第二に、ソーシャル・インパクト・ボンドの活用は将来的な政府支出の削減をもたらす可能性があるものの、短期的にはさまざまな中間経費によってコストの削減には必ずしもつながらない。第三に、行政のリスクを民間につかえらるることにつながる。

上記のことより、アメリカの事例から浮かび上がることは、社会福祉的視野を持つサービス・プロバイダと中間支援組織の存在、政府助成金によるサービス・プロバイダとの契約関係による事業基盤、民間寄付金財団の存在、政府助成金の削減といった複合的な条件が、ソーシャル・インパクト・ボンドを活用した事業実施の前提条件になっていたことである。翻れば、日本においても、どのような歴史的・社会的背景、法制度のなかで、必然としてソーシャル・インパクト・ボンドが必要とされるのかという検討が、マクロ、ミクロの双方の視点からなされなければならないと思われる。

## 参考文献

- Azemati Hanna, Belinsky Michael, Gillette Ryan, Liebman Jeffrey, Sellman Alina, and Wyse Angela., (2013) *Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far.*, Community Development INVESTMENT REVIEW., FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO.
- Basu Anirban,. (2015) *Financing cures in the United States.*, Expert Review of Pharmacoeconomics & Outcomes Research.
- Bromberg Daniel E. and Justice Jonathan B. (2016) *A Sorting of Social Impact Bond, Problem Solving with the Private Sector: A Public Solutions Handbook (The Public Solutions Handbook Series)*, Routledge
- Burton Paul, (2015) *No Success Like Failure: N. Y. Sees Social Impact Bond Pluses.*, The Bond Buyer., June. 2015.
- Callanan Laura and La Jonathan., (2012) *Will social impact bonds work in the United States?*, McKinsey & Company.
- Cohen Donald and Zelnick Donald,. (2015) *What We Learned from Failure of Social Impact Bond.*, Non Profit News For Nonprofit Organizations, Nonprofit Quarterly.
- Gardiner Sophie, Gustafsson-Wright Emily and Putchu Vidya, (2015) *The Potential and Limitations of Impact Bonds LESSONS FROM THE FIRST FIVE YEARS OF EXPERIENCE WORLDWIDE.*, Global Economy and Development, Brookings.
- Liebman Jeffrey and Sellman Alina, (2013) *Social Impact Bonds A Guide for State and Local Governments.*, Harvard Kennedy School Social Impact Bond Technical Assistance Lab.
- Miguel Antonio, Leifer Jessica, Doyle Sarah and Anne White, (2013) *Social Impact Bond Technical Guide for Service Providers.*, Center for Impact Investment.
- Moses Marilyn C. (2012) *Ex-Offender Job Placement Programs Do Not Reduce Recidivism*, Corrections Today August/September 2012.
- Olson John and Phillips Andrea, (2013) *Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States.*, Community Development INVESTMENT REVIEW., FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO.
- Rudd Timothy, Nicoletti Elisa, Misner Kristin and Bonsu Janae, (2013) *FINANCING PROMISING EVIDENCE-BASED PROGRAMS EARLY LESSONS FROM THE NEW YORK CITY SOCIAL IMPACT BOND.*, MDRC.
- The Commonwealth of Massachusetts, Executive Office of Labor and Workforce

Development, (2016) *Report and Recommendations to Improve Employment Outcomes Among Populations Facing Chronically High Rates of Unemployment.*, The Commonwealth of Massachusetts.

The Commonwealth of Massachusetts, (2014) *MASSACHUSETTS LAUNCHES PAY FOR SUCCESS INITIATIVE TO REDUCE CHRONIC INDIVIDUAL HOMELESSNESS.*

U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs ,National Institute of Justice, (1998) *Successful Job Placement For Ex-Offenders: The Center for Employment Opportunities.*

---

JILPT 資料シリーズ No.189

ソーシャル・インパクト・ボンドの動向に係る海外事情調査  
— イギリス、アメリカ —

発行年月日 2017年3月31日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

印刷・製本 富士プリント株式会社

---

©2017 JILPT

\* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)