

第2章 イギリス

第1節 導入への経緯⁹

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¹⁰。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¹¹ ¹²。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

⁹ 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。

¹⁰ 原田(2013)を参照されたい。

¹¹ 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。

¹² 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¹³ (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¹⁴。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

¹³ 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。

¹⁴ 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¹⁵

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

¹⁵ 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だろう。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¹⁶

(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

¹⁶ 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。

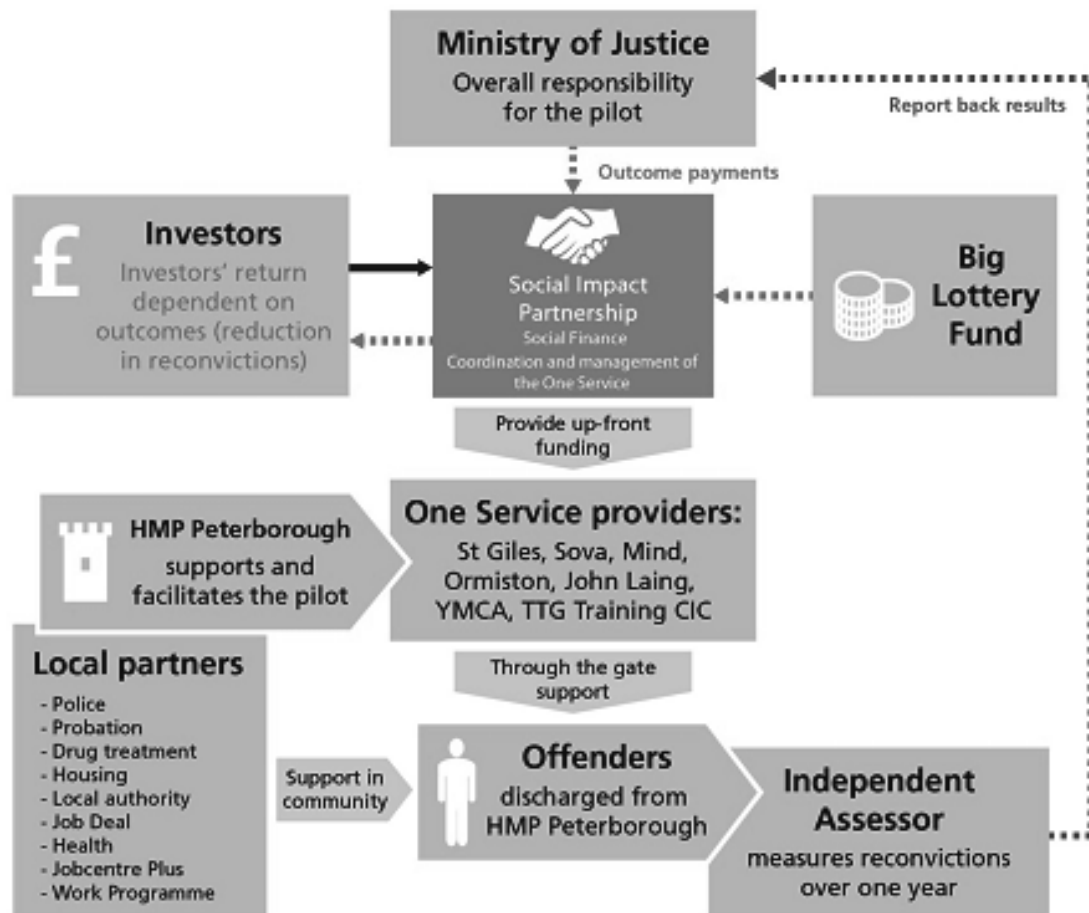
(2) 事業結果

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¹⁷。

¹⁷ 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^{ふえん}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¹⁸。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

¹⁸ 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^{かんせい}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¹⁹。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²⁰。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」²¹性に係る機能の弱さである²²。

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

¹⁹ 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

²⁰ 明治大学非営利・公共経営研究所(2009)、11頁

²¹ 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。

²² 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²³。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、

²³ 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²⁴。

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

²⁴ 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、生い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.