

社会的投資、ソーシャル・インパクトボンドに関する動向

——イギリス調査研究報告——

西村 万里子

1. はじめに

2018年11月28日の定例研究会において、社会的投資とインパクト評価に関する英国調査研究について報告の機会を得た。本調査は2017年度在外研究として実施したもので、研究会では、ご出席の先生方から貴重なご意見を頂いた。

2. 問題の所在

近年、少子高齢化と人口減少、高齢者の孤立、子どもの貧困、無業若年者、地域格差など、社会課題が複雑化し、これまでの社会保障制度・福祉政策で対応できないような社会問題が生じている。こうした社会課題に対して、政府の対応には限界があり、民間企業や民間非営利組織NPOとの新しい連携・官民連携を利用した仕組みが開発されてきた。

また、行政改革の進展に伴い、政府施策・社会的事業等の公共サービス提供において効率性・有効性が重視され、政府施策や社会的事業の実施によりどのような成果が生じたのかが問われてきた。社会的事業・公共サービス提供において、成果に基づく報酬払いの導入も見られる。

こうした背景を受けて、社会的事業・公共サービス提供において、新たな官民連携で成果報酬払いの仕組みである社会的投資・ソーシャル・インパクトボンド（SIB：Social Impact Bond）の導入が進められており、本研究報告では、先進的に実施されている英国SIBの事例に焦点を当てて検討した。SIBは、社会的事業・公共サービス提供において、民間資金を活用した官民連携の特徴と成果連動型公共調達契約の特徴を組み合わせた、新しい社会的投資の仕組みとして注目されており、日本においても、試験的事業実施が開始されている。

以下、調査研究報告のレジюме概要である。

3. SIBの定義と仕組み

(1)SIBの用語と定義

- ・異なる用語が使用されるが、基本的な仕組みは共通
- ・SIBの定義：成果報酬払い（PbR：Payment by Results）の公契約の一形態

社会的問題の介入プログラムの資金を政府資金からではなく、民間投資家から前払いで調達し、期待する成果・アウトカムを設定し、成果の達成度を政府から投資家への支払いに連動させる仕組み。

投資家は、アウトカムを達成した場合、出資額に加えて配当利益を獲得し、未達成の場合、投資家は出資額を損失。

政府は、アウトカム達成の場合、達成により生じる財政コスト節約分の一定割合を投資家に支払い、未達の場合は投資家に支払いをせず、事業失敗のリスクを民間投資家に転嫁。

(2)SIBの仕組み

- ・ SIB導入の背景：
 - ① 社会的行動に関する首相諮問委員会（2007）において、予防的活動の財源を成果のコスト削減分から調達可能か、シンクタンク等、早期介入活動の資金調達として金融の仕組みを検討。より多くの財源を予防的介入に充当できないか。
 - ② 行政改革に伴い、社会サービスの資金調達における不透明性、非効率性が課題
社会的成果・アウトカムの改善に向けた金融の仕組み開発、成果測定の必要
- ・ SIBの導入：イギリス最初のSIB、2010年、ピーター・バロウ刑務所出所者の再犯率低下支援事業で導入。現在まで、約40件のSIB実施。
- ・ 実施分野：再犯防止、児童・家庭福祉、若年者の就労支援・学習支援、ホームレス支援、医療・健康

- ・ SIB導入の目的
 - ① 社会イノベーション：社会的成果・アウトカムを向上させる効果的な予防・介入活動に対して、民間資金の拡大
 - ② 財政コスト削減：民間資金の前払いにより事業実施・政府の実施リスクの軽減、投資家の金銭利益と関連づけた成果報酬支払いにより、公共サービスの効率化・有効化
 - ③ 官民連携と成果志向：政府、民間投資家、サービス提供団体、成果・インパクト評価組織の連携実施により、成果志向の強化、マネジメントの外部化

4. 調査事例

【児童・家族支援 SIB】

- ・ 2013-2018年、エセックス州（イギリス）、児童施設入所等のリスクのある児童の家族に対して（11-16歳の380人の児童／家族）、心理療法による支援を提供し、施設入所等の日数削減を目的とする。
- ・ 実施者／エセックス地方自治体、投資家／Bridges Ventures・Big Society Capital等、サービス提供者／Action for Children、中間支援組織／Social Finance UK、評価者／OPM
- ・ 成果指標：施設入所の平均日数（開始前の過去30ヶ月650件の既存データと比較）（2次的アウトカム／非行行為減少、学業成績改善、出席率改善、健康状態・ウェルビーイングの向上等は支払いに関連づけない）
- ・ 投資額：310万ポンド（約4億6500万円）
- ・ 成果報酬支払：プログラムを終了し、家庭に復帰できた児童数に対し、最大700万ポンドを支払う。
(cf. ピーターバロウ刑務所再犯予防SIBも同様、サービスを受けるグループがサービスを

受けないコントロールグループの再犯率より7.5%低減すると元本と利息を支払う)

- ・ 財政コスト削減の考え方：SIBプログラム成果達成により、既存の行政支援事業費の削減が発生、SIB予防的プログラムの成果・コストと行政が支援する既存事業の効果・コストの比較
- ・ 初期SIBでは、成果指標を1つ設定し、成果達成が直接あるいは即時的に既存の事業費削減に連動する形

【医療・健康 Ways to Wellness SIB】

- ・ 2015-2022年、ニューカッスル州（イギリス）、長期的疾患を抱える人々（85,000人）に対して、リンクワーカーを配置し、生活習慣・健康活動・医療受診・地域活動・金銭・人間関係等の自己管理を支援する社会的処方（Social Prescribing）を提供し、患者の生活の質向上、医療費の削減を目的とする。イギリスで医療・健康の初SIB
- ・ 実施者／NHS診療グループ、投資家／Bridges Ventures・Big Lottery Fund・内閣府等、サービス提供者／入札により4団体、評価者／大学
- ・ 成果指標：①Wellbeing Starの手法を用いて、健康・生活の質・社会的孤立の改善・一次医療受診の減少等8分野の改善を測定、最初と最新を比較、成果報酬の30%
- ②2次医療費の削減、地域集団と比較（データ蓄積ある患者に限定）、成果報酬の70%
- ③サービス提供団体への支払いは成果でなく、リンクワーカー患者紹介件数、本人の成果計測達成で追加支払い
- ・ 投資額：170万ポンド（約2億5500万円）
- ・ 成果報酬支払：開始以降、ロタリーファンドと内閣府がWellbeing Starの参加者数に基づき最大300万ポンドを支払う、2-3年以降、NHS診療グループがWellbeing Star結果と2次医療費削減に基づき支払う、成果報酬支払総額は820万ポンド（約12億）、NHSに直接的利益が関連する成果指標だけを設定、他の成果は除外
- ・ 成果の状況：Wellbeing Starの成果は1.5倍で達成、2次医療費削減の成果は2018年から計測開始したがバラツキが大きく達成に課題がある、病院医療費11%の削減（2017-18年）と推計
- ・ 財政コスト削減の考え方：長期疾患の改善による将来の2次医療費削減額を予測、医療分野SIBでは、SIB長期疾患への支援がすぐには医療費削減に連動しないが、学術研究の知見に基づき、中長期における関係性を想定し支払うことから、根拠に乏しいと論争がある。また、Wellbeing Starの評価指標としての堅牢度も論点。しかし、コスト削減達成の想定は投資家の配当を政府の税金による財源から調達するために必要で、将来の2次医療費の削減を個人レベルで把握推計するのは困難。

【医療・健康 Reconnections SIB】

- ・ 2015-2030年、ウースター州（イギリス）、50歳以上の単身者3,000人を対象に、社会的再統合（Reconnections）による孤立予防を目的とする。イギリスで孤立予防の初SIB
- ・ 実施者／ウースター州、NHS診療グループ、投資家／Care and Wellbeing Fund, Nesta、サービス提供者／Age UK、評価者／Social Finance UK
- ・ 成果指標：孤立改善（介入事前事後6ヶ月、18ヶ月で測定）、孤立減少で成果報酬を支払う
- ・ 投資額：85万ポンド（約1億2750万円）
- ・ 成果報酬支払：15年にわたる将来の医療費削減等を含む約300万ポンド（約4億5000万円）の費用削減を想定し、その内、成果報酬総額は孤立改善アウトカムに基づき200万ポンド（約3億円）を支払う。2次医療費削減に関連づけた支払いはなく、孤立改善に関連する広範な経済的便益の推計値（GP・病院受診、自傷、うつ病、心臓病、脳梗塞、認知症、死亡率、コスト削減1,700ポンド（約25万円、1人当たり10年間））に基づき支払う。
- ・ 財政コスト削減の考え方：実施者は孤立予防による将来の医療費減少を想定し、成果報酬支払の財源を費用削減分から調達する考え方はとるが、このSIBは、他の医療SIBのように、成果報酬を孤立改善の結果として設定される2次医療費の削減と関連づけなかった。
- ・ SIBで、長期の費用削減に結びつく成果報酬払いが必要か、重要な論点の提起。

5. 自治体アンケート調査の実施

- ・ 2018年2月実施、イングランド地方自治体（153）、回答数（21）
- ・ 成果報酬支払PbRへの関心：関心が強い（成果報酬支払の導入自治体は71%）、SIB活用：消極的（SIB導入自治体は52%、多くが1つのみ導入55%）
- ・ 導入分野：児童（73%）、教育（36%）、社会的ケア（27%）、医療・健康（18%）、犯罪
- ・ SIB導入理由：成果・アウトカム向上（100%）、財源削減（73%）、コスト削減（64%）、革新的委託の試行（64%）、他組織連携問題の改善（55%）、無駄使い抑制（46%）、組織間連携の改善（46%）、中央政府から成果型支払いの試行（46%）
→成果志向、コスト削減、委託改革、連携改善が高い割合を示す
- ・ 成果報酬支払：特定サービス費用の削減達成（82%）、wellbeing向上（64%）
→自治体では財政カットが続き、SIBを削減達成の仕組みと認識
- ・ SIB不活用理由：対処事例の欠如（43%）、成果報酬の設定・支払いの困難（43%）、参加主体の不足（29%）、複雑・高費用（14%）
- ・ 将来SIB導入の考え：SIB導入希望（50%）が多く、希望無し（20%）を上回った
SIB開発に対する専門的支援、事例研究、仕組み理解の希望が多かった
- ・ アンケート調査の結果、自治体はPbRには積極的でもSIBに消極的な結果であった。
SIBの財源・費用削減、成果・アウトカムの改善手段に着目、SIB導入の必要性

6. 調査研究まとめ

(1)財政コスト削減の想定

- ・民間資金の活用、予防的・早期プログラムの財源確保が可能になった。
- ・SIBでは、前払い民間資金により事業実行が可能になり、成果未達の場合、成果報酬支払いはなく、リスクを民間に転嫁。
- ・成果報酬支払いの財源は将来の費用削減を想定するが、費用削減は論理的な推計値で、実態はコスト先送り

(SIB実施期間において、実際の費用削減は難しい、総費用が増加する場合もある。)

行政では、財政コスト削減の想定は、税金を財源として投資家に利益支払いをするため必要とされ、成果報酬支払いの財源は、費用削減分から調達する考え方が必要とされることが確認された。

コスト削減成果はSIB組成で考慮すべきであるが、成果達成が必ずしもコスト削減につながらない場合も生じる。

- ・財政コスト削減の想定と成果報酬払いを直接関連づけない形態も必要

(2)成果・アウトカムの設定

- ・成果への着目促進（投資家への利益発生による組織間連携による）、予防的早期プログラムの成果に着目
- ・コスト削減効果はSIBプログラムとの直接的関連が弱く、将来の費用削減効果として想定される場合も多く、将来のコスト削減成果は、比較評価、寄与率等の点で難しい。
SIBには既存サービスより高い成果が求められるが、成果達成がコスト削減につながらない場合もある。
- ・短期的・中間的な成果や積極的な社会的便益の成果・アウトカムにも着目の必要
(cf. 成果の4分類 Pollitt ①実施成果、②プロセス成果、③システム成果、④ビジョン実現成果)

(3)中央政府・地方政府におけるリスクと利益配分

- ・費用削減は、実施者の地方自治体より中央政府に生じることがあり、SIBを実施する自治体のインセンティブの低下
(ex. 若者就労支援SIB ニート若者の就労達成による将来の生活保護費削減を想定、費用削減は国に3/4、自治体に1/4)
- ・中央政府が地方自治体のリスクに配慮
中央政府が支払い費用の一部補填する政府ファンドの創設、中央政府が資金提供し入札によるSIB

(4)SIB組成の複雑さ・高コスト

- ・一般に取引費用が高い、SIB組成費用・評価費用は、将来のコスト削減から行政が負担す

定例研究会

ると想定

- ・ 中央政府は、SIB開発の支援ツールキットの提供、行政コストデータベースの構築など大学を拠点にしたプラットフォーム形成（オックスフォード大学内、Government Outcome Labの設立）

(5)SIBの出口モデル

- ・ サービス提供者に対する出口モデルの欠如、継続無しのSIBが多い