

## 日本におけるソーシャルインパクトボンドの意義 評価と協働の観点から

Significance of Social Impact Bond in Japan : From the  
perspective of evaluation and collaboration

粉 川 一 郎\*

Ichiro KOGAWA\*

**要約** : 1998 年の NPO 法施行以来, 評価と協働という概念は非常に注目を浴びるものであった。しかしながら, 評価も協働も民間非営利セクターにとって重要な意味を持つ概念であるにもかかわらず, 必ずしもその実践, 研究は十分とは言えず, 研究テーマとしても関心が低く留まる状況があった。

一方, SIB (Social Impact Bond) という考え方が主にイギリスの取り組みを中心に紹介され着目されるようになる。SIB とは, 投資家が社会的活動を行うサービス提供者に事業資金を提供し, サービス提供者が社会的なサービスを提供, その社会的サービスの成果を独立した評価機関が評価し, 成果目標を達成した場合のみ, 行政が投資家に成功報酬を償還するという新しい社会的事業の実施スキームであり, 国内の研究者からもその可能性への期待と, 日本での適用の難しさなどが指摘されている。

2015 年以降, SIB は日本でもいくつかの実証事業が実施されており, 筆者は尼崎市での実証事業に参加している。参与観察者として実際に SIB を分析すると, SIB が評価と協働というテーマにおいて多くの課題を解決する可能性を持つことが見いだされた。具体的には評価ではコスト負担の問題や評価の学びの問題, 協働においては市民提案型の協働事業の持つ問題や, 基本的な協働原則が SIB によってクリアされることがわかった。こうしたメリットを考えた時, SIB を柔軟に日本社会で取り入れていくことが必要と考えられる。

### 1. はじめに

本稿は, 昨今日本でも注目が高まり, 各地で試行が始まっているソーシャ

---

\*武蔵大学社会学部教授

ルインパクトボンド(以下、SIBと略す)について、日本におけるその必要性と、実際に地域での活用を考えた際の課題と可能性について論考するものである。特にSIBを構成する要件として重要な「評価」の視点と、同時にSIBを公的セクターと民間セクターをつなぐ「協働」の視点から見た際の価値についても論じていく。本稿は2019年7月に行われた武蔵社会学会大会での報告「社会的インパクト評価とは何か、意義とその背景」を元に発展させたものである。

## 2. 転換点にくる日本の民間非営利セクターにおける二つの課題

### 2-1. 「評価」と「協働」に対する関心の深まり

1995年の阪神淡路大震災をきっかけに、日本においては民間非営利セクターの社会における可能性およびその必要性について盛んに論じられるようになった。特に1998年の特定非営利活動促進法(以下、NPO法と略す)施行以降は、NPO論、非営利組織論といったテーマが社会的にも重要視され、その社会的価値についての議論や、公的セクターの担い手としての可能性について多くの研究者、そして実務家によって議論、実践がなされてきた。

こうした日本の民間非営利セクターの再評価期である1990年代終わりには、大きく着目されたキーワードが二つある。一つがNPOをはじめとする民間非営利セクターを支える組織やその活動の価値について考えようという「評価」というテーマと、もう一つが行政のカウンターパートとしてこうした民間非営利セクターの活動を捉えていこうという「協働」というテーマである。

民間非営利セクターにおける「評価」というテーマについては、先んじて日本においてそのプレゼンスを高めていたNGO<sup>1</sup>、国際支援の分野ではすでに多くの実践が行われていたが、グラスルーツで地域に閉じた形で活

動をする NPO<sup>2</sup>の活動やボランティアグループにおいてはあまり意識されることがなかった。しかしながら NPO 法の施行、そして行政セクターを中心とした評価ブームの中で注目度が集まり、特に一部 NPO による事業評価システムの提言などを契機に民間非営利セクターでの主たる議論のテーマとなっていく。

一方で、「協働」についても 1990 年代の終わりに突然クローズアップされた言葉である。ニューパブリックマネジメントと呼ばれる新しい行政運営の手法が紹介され、そうした地方行政の改革の機運の中広域自治体では改革派知事と呼ばれる人物が台頭し始める。その中でも改革派の象徴ともいべき三重県の北川正恭知事は生活者起点の県政というスローガンで県民と行政の協働の重要性を訴え、さまざまな施策を実行に移していった。特に 1998 年の NPO 法施行と同時に 1 年間に及ぶ県民との議論から作り上げた「みえパートナーシップ宣言」の発表は、その後の地方行政の在り方に大きな方向づけを与えた取り組みだったと言えよう。以来、広域自治体から基礎自治体へ協働推進の流れは広がり、全国の自治体で協働の推進指針やガイドライン等が多数作られようになり、今では自治体行政の中で協働という概念に触れないということはまずありえないような状況になっている。

このように「評価」も「協働」もこの 20 年、民間非営利セクターを取り巻く環境の中で非常に重要な概念であると位置づけられてきた。しかしながらこの二つの概念は 20 年間注目され続けてきたのであろうか。

## 2-2. ある種のブームの中で、議論沈静化する二つのテーマ

1990 年代後半から 2000 年代前半にかけて、民間非営利セクターにおいて評価がある種のブームを起こしていたことは間違いない。1998 年の NPO 法人コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」による NPO 事業評価

---

<sup>1</sup>あくまでも日本的文脈で言う NGO を指す

<sup>2</sup>こちらもあくまでも日本的文脈で言う NPO のこと

システムの発表、2002年の内閣府による「NPO活動の発展のため多様な評価システムの形成に向けて」報告書の発表、民間非営利セクターの主要な実務家が集まり形成された2002年の評価システム研究会の誕生など、当時まだ脆弱であった日本の民間非営利セクター（特にNPOと呼ばれる組織）にとって、評価はその存在基盤を確たるものにするある種のお墨付きを与える取り組みとして期待され盛んな議論が行われていた。しかしながら、この熱狂は実は長続きをしていない。

粉川が示すように、実はこうした評価ブームは0年代初めにピークを迎えた後、いったん沈静化を見せる。粉川は日本の民間非営利セクター研究において最大の研究者コミュニティである日本NPO学会の大会発表タイトルの計量テキスト分析により、その盛り上りが0年代を通じて一貫して減少を続けている点について示している（粉川2019）。

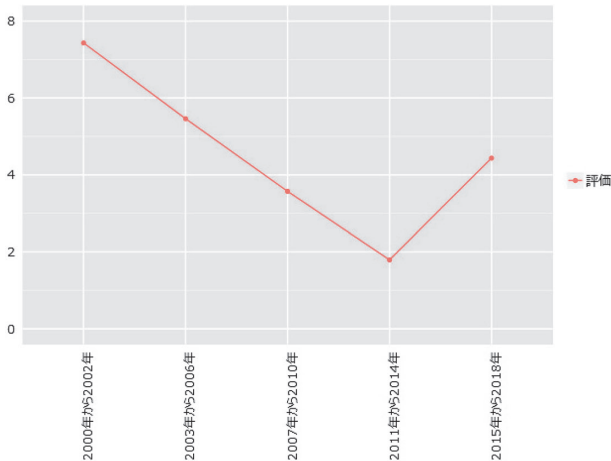


図1 日本NPO学会大会発表タイトルにおける評価出現頻度の変化  
出典：粉川（2019）をもとに筆者作成

この減少の理由についてはいくつかの点が指摘可能である。たとえばそれは民間非営利セクターにおける事業の評価がそもそも定性的なものが多

く困難であるケースが多い点や、評価にかかるコスト負担に耐えうるNPOが数少なく、普及が現実的でなかった点などもあるであろう。そして、当時の民間非営利セクターにおける評価の議論の進め方が理念的に過ぎて、社会的ニーズを必ずしも受け止めているものではなかったことも理由に挙げられる。2002年に出された内閣府の報告書でも、評価はそれ自身に意味があるのではなく評価を分析することが重要（内閣府2002）とされており、そこには団体や主義が優れているか否かを問うという、評価に期待される一般的な視点はあまり存在していない。しかしながら、本稿ではこの点については深く論じることはしない。一つ言えることは、確実に民間非営利セクターにおける評価への関心は0年代初めに減少していた、ということである。

一方、協働についてはどうであろうか。前述したように、今日自治体では広く共有される概念となった協働であり、方針やガイドラインの策定だ

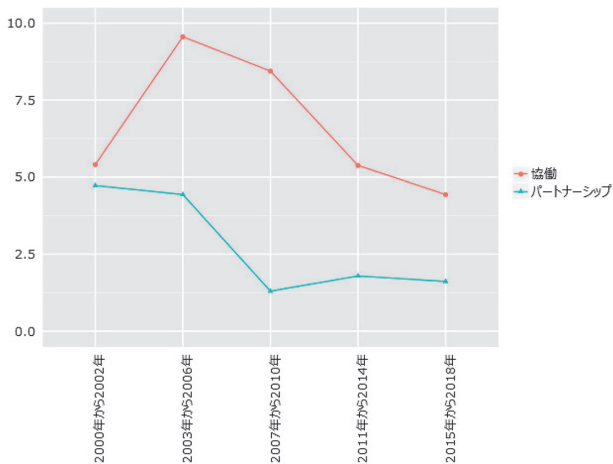


図 2 日本 NPO 学会大会発表タイトルにおける協働，パートナーシップ出現頻度の変化

出典：粉川（2019）をもとに筆者作成

けではなく、総合計画への反映や協働推進を専門とする部署の設置などが90年代終わりから0年代にかけて各自治体で行われてきた。しかしながら、そうした協働概念がマニュアル化されて各自治体に浸透していく中で、こちらのテーマについての議論も減少を見せている。

粉川は0年代半ばをピークに協働やそれに類似する言葉であるパートナーシップが、NPO研究者のテーマとしては減少を続けていることを指摘している(粉川 2019)。もちろん、全く顧みられなくなったという訳ではない。しかしながら、テーマとしてある種の「落ち着き」を見せてしまったということができるだろう。

このように、「評価」も「協働」も2010年代はじめまでには民間非営利セクターにおける旬なテーマではなくなっていたことが理解できる。もしこの理由が、両テーマが十分に社会的に普及し、議論が行われなくても社会的なメカニズムとして機能を発揮しているが故のことであれば問題はなかったであろう。しかしながら、現実には評価はNPOの実践現場で遅々として取り組みは進まず、協働は自治体の現場では限定された部署だけが実施するある種特殊な取り組み、という枠を外れることはなかった。言ってみれば「なかなかうまく行かないので沈静化してしまった」テーマであったと言えるだろう。

こうした評価や協働といったテーマに対する関心の減少の兆しがみられる中で、イギリス、アメリカにおける先進事例として日本に紹介された考え方がSIBである。

### 3. ソーシャルインパクトボンド (SIB) とは何か

#### 3-1. SIB の仕組み

SIBとはそもそもどのような考え方であろうか。Social Impact Bond というその言葉のニュアンスからわかるように、SIBとはあくまでも投資に関わる一つのスキームである。

塚本は、各国で SIB の開発研究を行っている主要機関、有識者の定義から、SIB に関わる考え方を以下のように整理した。

- ・ 特定の課題への介入プログラムの資金を
- ・ 政府資金ではなく民間投資家から調達し
- ・ 計測可能なアウトカムを設定した上で
- ・ そのアウトカム達成度を政府から投資家への支払いにリンクさせる契約

（塚本 2016：50p）というものである。

これを具体的な事業の流れに落とすとどうなるだろう。日本財団が SIB の進め方を以下のように説明している。

- ・ 投資家が社会的活動を行うサービス提供者に事業資金を提供し
- ・ サービス提供者が社会的なサービスを提供する
- ・ その社会的サービスの成果を独立した評価機関が評価し
- ・ 成果目標を達成した場合のみ、行政が投資家に成功報酬を償還する

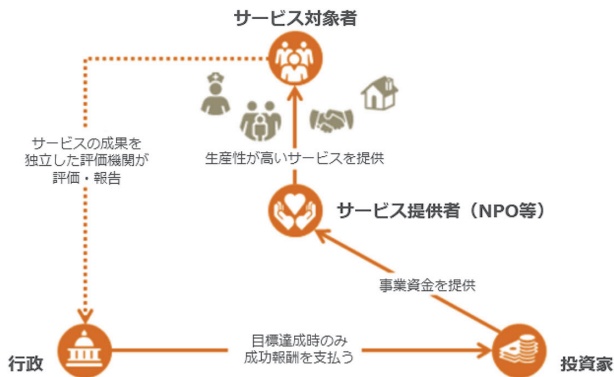


図 3 ソーシャルインパクトボンドの構成

出典：日本財団ソーシャルインパクトボンドジャパン Web サイト

という流れである(日本財団 2017)。

公共に資する社会的サービスの多くは現時点ではいわゆる行政がそのサービス提供主体となることが多い。しかしながら、行政サービスはそこにサービス提供が必要だとみなした案件について予算を組み、実際にサービスを提供するという流れからは逸脱せず、果たしてそのサービス提供によってどれだけの成果が出たかという点については事後的に確認するほかない。そのため、新たな課題を新たな方法で解決しようというチャレンジングな案件についてはなかなか予算組みが行われず、どうしても前例踏襲型の無難な課題解決に偏ってしまう傾向がある。SIB はチャレンジングな社会課題の解決をまず民間資金をもとに実践し、社会的な成果が明確に出たことを確認して初めて行政に支払いを求めるという仕組みを構築することで、これまでの取り組みより効果的な問題解決を社会にもたらす可能性がある。

行政側のメリットも計り知れない。SIB の仕組みによれば、行政は事業が成果を上げた際のみ成果報酬型で支払いをすればよく、無駄な行政コストを削減することができる。また多くの場合、SIB の仕組みではサービス実施による成果の考え方には、将来の行政コストの削減効果がどの程度あるかという視点を取り入れていることが多い。そのためたとえ資金提供者に対して一定の利回りのある支払いを行ったとしても、行政は将来的な行政コスト削減のベネフィットを手にすることができるので、長期的に見れば行政コストの減少を見越すことができる。

### 3-2. SIB の歴史と日本での展開

こうした SIB の仕組みの開発は、2002 年にイギリスの国民保健サービス(NHS)改革において、Payment by Results (PbR ; 成果連動支払い)が採用されたことに端を発している。その後、2010 年に世界で初めての SIB 案件がイギリスで再犯防止・受刑者社会復帰を目的とした事業で組成され、



2012年にはアメリカ初のSIB案件が、やはり再犯防止・受刑者社会復帰を目的とした事業で始まっている。こうした取り組みをベースに、2013年にイギリスのキャメロン首相の呼びかけでG8インパクト投資タスクフォースが創設され、この新しいSIBの取り組みはグローバルスタンダードな問題解決の手法として注目されることとなった（日本財団2017）。

日本においては、2014年に日本財団がSIB開発事業を当時のSROIネットワークジャパンに業務委託し、その実践への端緒が開かれた。その後、2015年に日本初のSIB案件のパイロット事業が横須賀市にて、子ども、家庭支援を目的として実施される。また尼崎市でも、生活保護世帯の引きこもりの若者への就労を目的としたアウトリーチ事業がSIBの実証事業として実施され、日本各地でSIB試行の取り組みがスタートした（日本財団2017）。

2018年度からは厚生労働省が、保健福祉分野におけるSIBの実証事業（保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業）をスタートさせている。

### 3-3. SIBに対する現状での評価

このようにSIBについては、2010年代半ばから急速に日本社会での試行、実践が広がり始めている。一方、こうした新しい取り組みであるSIBに対していくつかの論考も出始めている。そのいくつかをみていこう。

伊藤はSIBについて「SIBの社会的意義は、単に公的投資を民間資金によって負担するというだけでなく、統計データに基づき、社会インパクトを定量的に測定することで、社会的コストを確実に減少させる、パフォーマンスの高い公的投資を実現する」と、SIBの効率よい公共サービスへの投資を実現するツールとしての可能性に言及している（伊藤2014：67p）。また、塚本らは「英米のSIBは社会（対人）サービス中心であるが、日本ではむしろ、地域活性化、起業支援、空き家・耕作放棄地・遊休施設の活動などの分野でもニーズが高いように思われる。」とその適用範囲の

広い可能性について見解を述べている(塚本 2016: 3p)。このように、SIB を新しい日本の社会的サービスを実現するための手法として期待する見方がある。

一方で、SIB に対する限界を指摘する考え方もある。相原らは SIB が民間からの資金を用いた社会課題の解決という点について評価をしているが、成果連動支払いを行うのが地方公共団体からの委託費の範囲内である以上、事業の種類や予算には一定の制限が課せられる点について指摘している(相原ら 2019: 200p)。あくまでもこれまでの行政セクターが行ってきた事業の範疇でしか、サービス展開ができないのではないかと、という疑問である。また、日本での SIB の適用可能性について人材面からの危惧を抱く考えもある。今村はアメリカにおける SIB との比較の中で「日本における NPO・社会的企業、営利企業、政府・地方自治体における人材とそのスキル構成、さらにはそれらの自由な横のつながりの現状からは、米国の達成水準ははるかに高くかけ離れているといわざるを得ない。」(今村 2016: 257p)と日本での SIB の実現性について人材面での問題があると指摘している。

このように、SIB に関してはいくつかの論考がすでに存在をしているが、実際に SIB を日本国内で試行した上での見解が示されているものはそう多くはない。本稿では、尼崎市で行われた SIB 実証事業で得られた知見をもとに、SIB の日本における可能性、課題について考えていく。

## 4. 尼崎市における SIB の実証事業

### 4-1. 尼崎市における SIB の実証事業概要

尼崎市では、2015年7月から1年間、SIB を用いた引きこもりの若者を支援する実証事業を実施した。これは、尼崎市において生活保護を受給している世帯の中で、引きこもり状態のある若者に対して、専門性の高い NPO がアウトリーチと呼ばれる手法でその自立を助け、最終的には尼崎

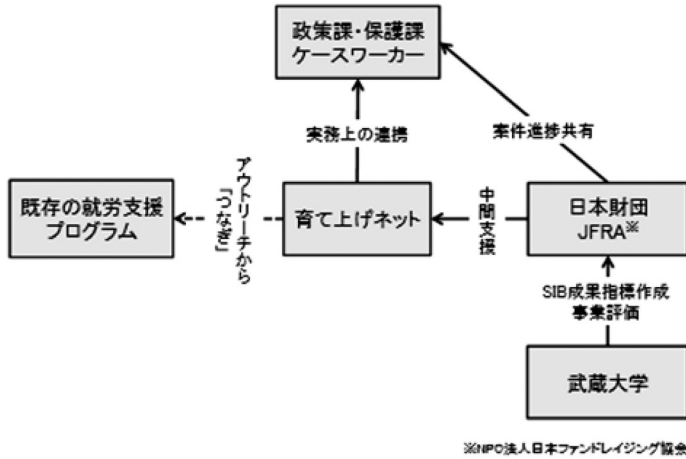


図 4 尼崎 SIB 実証事業構成図

出典：尼崎市におけるひきこもりアウトリーチ SIB 事業 事業報告書

市のもつ就労支援事業につなげていこうという事業である（粉川 2016）。

この実証事業では、あくまでもこうした事業を SIB として構築していくことができるかどうかを実際に検証してみるということが主目的であり、本来の SIB に見られる民間投資家からの資金提供や、行政側の成果連動支払いは行われず、あくまでも事業スキームそのものを SIB の形式で行う、という形態をとった。そのため、本事業の資金は日本財団の負担によって賄われている。しかしながら、それ以外の部分については本来 SIB 事業に必要な要素をすべて取り入れており、第三者による成果評価とその成果の金銭的価値判断、つまりは将来的な行政コスト削減効果についても検証し報告が行われている。また、SIB を組成する際に必須と言われる中間支援組織が全体の取り組みをコーディネートしており、事業全般において継続的なコミットメントを行っている。

筆者はこの SIB 実証事業に、第三者評価者として関わり全体の評価設計及び実際の評価作業を実施した。こうした参与観察者の観点から、本事業について分析を実施した。また、本事業の終盤にかかわりを持った複数

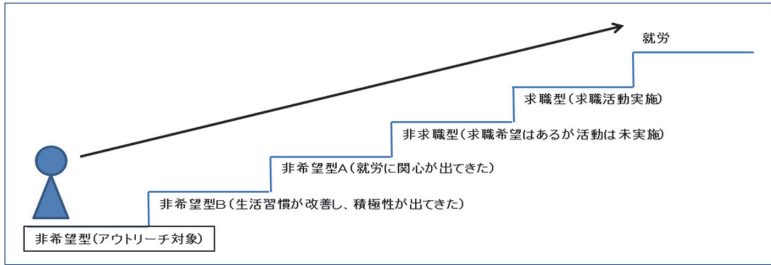
のケースワーカー（以下、CW と略す）に対してヒアリング調査を実施した。その結果も踏まえて論考していく。

#### 4-2. 尼崎 SIB 実証事業の具体的な内容及び、その評価スキーム

今回の尼崎市における SIB 実証事業の対象者は、生活保護世帯にあって引きこもり状態にある若者（35 歳未満）である。こうした若者に対するアプローチはこれまであまり積極的に行われておらず、生活保護世帯に対して様々な支援をする市の CW が、年に 1 度か 2 度程度その様子を確認する程度であった。もちろん CW が積極的に関与を行ってこなかったわけではない。支援のチャンスがあれば CW は、若者たちの相談に乗り、自立に向けてのアドバイスを行ってきているものであるが、しかしながら、CW に対するヒアリング調査からは、一人当たりの CW が抱える生活保護世帯の担当数が 100 を超えるケースがあるなど、現実的にきめ細かな支援は難しい状況にあることが理解できる。

本事業では、これまでも若者の自立支援において多数の実績を持つ認定 NPO 法人育て上げネットが、本 SIB 事業に参加することに同意した世帯に訪問し、きめ細かなアウトリーチ活動を通じて自立を促していった。具体的には、家族との話し合い、若者へのアプローチ、特に当事者が興味関心を持つような話題（ゲームやアニメといった娯楽の話題も含む）を糸口に関係性を構築し、まずは話をできる状況を作り、そして喫茶店やカラオケボックス、ゲームセンターといった身近なお店で一緒に話し、遊ぶ経験を繰り返しながら徐々に行動範囲を広げ、本人の意識の変化を促している。こうしたアウトリーチは多ければ毎週のように繰り返され、そうした密なコミュニケーションの中から信頼関係の醸成が図られ、実際に態度変容が起こる様子を目の当たりにすると、やはり専門性の高い団体でなければこうした支援が実を結ばないということが理解できる。

こうした引きこもりの若者の状態改善は非常に質的な側面の強い変化であり、定量的な判断とは困難である。しかしながら、そうした質的な変化



就労に向けた変化の判断方法（日本財団、SROIネットワークジャパン作成資料を基に粉川が修正）

図 5 尼崎 SIB 実証事業における就労に向けた変化の判断方法  
出典：尼崎市におけるひきこもりアウトリーチ SIB 事業 事業報告書

非希望型AおよびBへの移行判断

・アウトリーチ対象者に起こりうる変化には細かなものが多いが、そうした細かな「サイン」が対象者の大きな変化を示している可能性がある。今回、これまでの支援者による口頭での訪問報告および、報告書から顔出語として得られた視点より、下記の50項目の変化の判断基準を設定した。非希望型Aについては、○就職に関する情報に関心を示した、○勉強（資格、学校）を始めた、のいずれかを満たした場合、非希望型Bについては、下記項目から8項目以上を満たした場合とした。

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p><b>身体に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・表情が豊かになった</li> <li>・目線、手の動き、呼吸の状態などが落ち着いてきた</li> <li>・体脂(割合など)がよくなった</li> <li>・各種障害等がなくなった</li> <li>・通院服薬等、健康管理ができるようになった</li> </ul> <p><b>生活習慣に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・身なりがよくなった(洗髪、洗髪、口磨き、衣服の洗濯、爪、化粧)</li> <li>・部屋の片づけ、文字の書き方などがよくなった</li> <li>・規則正しい生活ができるようになった(昼夜逆転が解消した)</li> <li>・理由のないキャンセル、ドタキャンがなくなった</li> <li>・自分のことを自分でできるようになった</li> </ul> <p><b>コミュニケーションに関するもの(15項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本人とコミュニケーションが取れた</li> <li>・郵便を入れた</li> <li>・人の話を聞くことができた</li> <li>・個室訪問の約束ができた</li> <li>・支援者など他者の名前を覚えたり、配慮できるようになった</li> <li>・一人ではなかなか家族と過ごす時間が増えた</li> <li>・家族との会話が増えた</li> <li>・声が大きくなった、よく話すようになった</li> <li>・ポジティブ、ネガティブどちらにせよ感情表現が豊かになった</li> <li>・自分の気持ちが見えた</li> <li>・知らない人と話せた</li> <li>・友人・知人と過ごす時間が増えた</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・携帯電話やメールで受け答えができるようになった</li> <li>・誰かに相談ができた</li> <li>・待つことができるようになった</li> </ul> <p><b>主体性・自覚に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他人のせいにならなくなった</li> <li>・将来のことを語る、考えるようになった</li> <li>・支援者に怒ってもらいたくないを覚えた</li> <li>・誰かを助けた</li> </ul> <p><b>興味関心に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・食事に興味を持ち始めた</li> <li>・外出に興味を持ち始めた</li> <li>・支援者など他者に興味を持ち始めた</li> <li>・買いたいものがあった</li> <li>・本を借りたり、ネット検索するようになった</li> </ul> <p><b>環境に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・種痘や家族が協力になった</li> <li>・笑顔が出るなど家族が安定した</li> <li>・外出時に服や靴を買った</li> <li>・携帯電話やPCなどを揃えた</li> <li>・独居した</li> </ul> <p><b>活動に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・郵便から出た</li> <li>・支援者と一緒に何かをした</li> <li>・外出した</li> <li>・電車などの公共交通を利用した</li> <li>・スケジュールが決まられるようになった</li> </ul> | <p><b>就職に関するもの(5項目)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○就職に関する情報に関心を示した。</li> <li>○勉強(資格、学校)を始めた。</li> <li>☆就労体験、ボランティア体験を行った</li> <li>☆就職の意向を示した</li> <li>★就職活動を行った、あるいは相談をした</li> </ul> <p>注：☆の項目を満たした場合は非求職型、★の項目を満たした場合は求職型に移行したと考える。</p> |
|--|---|---|

図 6 尼崎 SIB 実証事業における非希望型 A, B への移行判断基準  
出典：尼崎 SIB 事業報告書

を適切にとらえなければ、SIB 事業の成果を明らかにすることはできない。そこで本事業では、それまで厚生労働省が用いていた引きこもりの若者の状態に関する3分類である非希望型、非求職型、求職型の分類に加え、非希望型を3段階に細分化し、より事業対象者の変化をリアルタイムにとらえられるような評価設計を実施し、その判断基準である評価項目を設計し

た。

本稿は、尼崎市における SIB 実証事業を詳細に説明することを目的としているものではない。そのため詳細な評価項目の説明および評価結果の記述は尼崎 SIB 事業報告書に譲るが、本項目を用いて評価を実施した結果は、実際の実践者から経験則から得られた感覚に近い評価結果が得られた、というコメントを得ている。

### 4-3. 事業の実施プロセス

では、この SIB 実証事業はどのようなプロセスで行われたのであろうか。

まずは、尼崎市の CW が事業対象者となる若者のいる生活保護世帯をリストアップし本 SIB 事業について説明を行い、合意が得られたケースのみ事業者からのアプローチがスタートする。最初のアプローチ、アウトリーチは CW とともに行われ、家族を含めた形での話し合いが行われる。その後、事業者が原則として複数名で家庭を訪問し、事業対象者とのコミュニケーションを図る。そしてアウトリーチごとにどのような支援を行ったか、事業対象者にどのような変化が見られたかについて記録をとり、市側との情報共有を図る。

こうした活動の状況を月次で、SIB 事業に関わるステークホルダーが共有する。実際に対面でミーティングを行い、現在アウトリーチを行っている対象者一人一人について情報共有をし、その対応について議論を行う。こうした議論は事業者と市、そして中間支援組織や第三者評価者も含めて行われ、より良い支援に向けた方法が検討される。もちろん、こうしたミーティングにおいて事業対象者を特定できるような個人情報には明らかにされない。

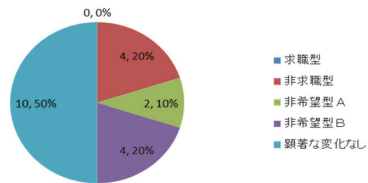
こうした月次での進捗管理の元、事業者と CW、市側との連携により、1年間の事業実施が行われた。参考までに事業実施後の成果について述べると、アウトリーチ候補者 22 人に対して、アウトリーチ成功者数 20 人、のべ 226 回のアウトリーチが行われ、20 人の対象者のうち半数の 10 人に

表. 対象者の変化一覧

| 年齢  | 性別 | スコア | 評価               |
|-----|----|-----|------------------|
| 10代 | 男性 | 9   | 非求職型             |
| 30代 | 女性 | 5   |                  |
| 20代 | 女性 | 15  | 非求職型             |
| 10代 | 男性 | 0   |                  |
| 20代 | 男性 | 12  | 非求職型             |
| 10代 | 女性 | 17  | 非求職型             |
| 20代 | 女性 | 0   |                  |
| 20代 | 男性 | 10  | 非希望型B(コミュ、活動)    |
| 20代 | 男性 | 13  | 非希望型A            |
| 30代 | 男性 | 2   |                  |
| 10代 | 男性 | 18  | 非希望型A            |
| 30代 | 男性 | 11  | 非希望型B(身体、コミュ、活動) |
| 30代 | 男性 | 17  | 非希望型B(コミュ、興味、活動) |
| 30代 | 男性 | 2   |                  |
| 20代 | 男性 | 0   |                  |
| 10代 | 女性 | 7   |                  |
| 20代 | 男性 | 1   |                  |
| 20代 | 男性 | 7   |                  |
| 20代 | 男性 | 11  | 非希望型B(コミュ、活動)    |
| 10代 | 男性 | 2   |                  |

グラフ. 対象者の変化一覧

事業対象者変化の状況



- ・今回、アウトリーチ対象者の約半数(10人50%)にポジティブな変化が認められる。
- ・20%が非求職型へ移行。
- ・30%が非希望型AもしくはBに以降。
- ・支援期間の長さ、変化の度合いには関係性がある可能性が見受けられる。
- ・スコアと、変化の非希望型A、非求職型への移行には関係性がある可能性が見受けられる。

スコアや基準を満たしていても、その後「後戻り」を起こしている事例については最終評価を修正している(1番、4番、6番、11番、15番)

## 図 7 尼崎 SIB 実証事業の評価結果

出典：尼崎 SIB 事業報告書

ポジティブな変化が見られた。

本事業によって得られた経済価値は約 6200 万円と試算されており、投入コストに対する比率は約 5.4 倍となっている。

### 4-4. 尼崎 SIB 実証事業から得られた知見

では、本 SIB 実証事業から得られた知見にはどのようなものがあるであろう。

一つ目には、そもそもこうしたアウトリーチ事業が、引きこもり状態にある若者に対して非常に有効なアプローチであったことが改めて確認された。CW に対するインタビューからも、NPO ならではの柔軟なアウトリーチの方法に対して評価の声が得られた。特に、頻度の高い訪問を繰り返すことが可能な点や、ゲームやカラオケボックスといった、通常の行政の事業の範囲では活用できない娯楽施設を利用しての事業対象者との関係性の構築については評価が高かった。実際に 10 年にわたる引きこもり状態にある若者が、アウトリーチ事業が始まって数か月後には支援者とともに自

転車でサイクリングをするといった事例は、社会的に引きこもりの問題が大きくクローズアップされる中で、大いなる希望となる例といえることができるであろう。

一方で、今回の取り組みが単年度であったことに対して大きな不満が出ていた。こうした引きこもりの若者に対する支援において、短い期間で成果を上げることは非常に難しい。実際に、本事業のプロセスにおいていわゆる「後戻り」をしている事例は多くみられた。いったん状態が改善しても、その状態が維持されるとは限らない。引きこもり状態から脱して、就職に興味を持ち始めても、一度のつまずきがきっかけとなり、また仕事をすることに興味を持ってなくなり、支援者とのコミュニケーションを避けるケースなどは、むしろ一般的な例である。こうした後戻りを繰り返しながら、徐々に状態を改善していくためには、長い年月のスパンでの支援が必要となる。本事業は1年間という時限付きの事業であったため、支援対象者からも、事業者からも、長期的なスパンでの事業実施が必要という声は事業終盤に多く聞かれることとなった。

経済価値の算定については、大きく議論が分かれることとなった。特にこの事業では実際に就労に結び付いた事例がなく、どのくらいの賃金を今後得られるかについての実測値が得られなかったため、全てが想定として経済価値を算出することになり、その信頼性については関係者からも疑問の声が聞かれた。本稿では、SIBにおける経済価値の算出方法について議論を行うものではないので、詳細についてはここでは述べないが、この問題は継続して検討していく課題となりうるであろう。

今回はあくまでもSIBの実証事業を1年間実施したのみである。そのため、この知見をもとにSIB事業はこうであるという一般化を行うことは乱暴に過ぎるであろう。しかしながら、空論ではなく実践を行ったからこそ見えてくるメリットや課題が存在することは確かである。次章では、限られた試行の中から得られたSIBの持つ課題と意義について「評価」や「協働」という視点から考えてみよう。



## 5. 実践から学ぶ SIB の課題と意義、「協働」と「評価」の視点から

### 5-1. 「評価」という視点から見た SIB

民間非営利セクターに位置づけられる組織が評価を実践する際に、問題となる点がいくつかある。その一つに評価を行う動機づけが明確にならない、というものがある。

本来事業者が事業を実施する際には、評価を行い、さらなる事業改善に努め、評価結果を開示することで説明責任を果たすことが望ましい在り方ではあるが、乏しいリソースの中で事業を実施することが多い民間非営利セクターの事業者は、余計なコスト負担につながる評価を継続的に実施することは難しいという現状がある。こうした点が、日本の民間非営利セクターでの評価の定着が進まない一つの理由と言えるだろう。しかしながら、SIBはその仕組み上、成果連動支払いを前提にしており、評価なくしては事業スキームそのものが成立しない。この事業で評価を行うかどうかという選択肢はなく、評価を含んだ事業を実施することが求められる SIB は、民間非営利セクターの行う事業への評価導入が進む一つのきっかけになりうると考えられる。

また評価コストを誰が負担するかという点についても SIB では明確である。評価の際事業者が追加的に評価コストを負担するという形ではなく、SIB を組成する際に評価コストを含んだ予算組が行われるため、適切な評価作業を適切な金額で実施できる可能性が高い。投資家や成果連動支払いをする行政は、評価コストも含めた負担をすることになるが、投資家からすれば適切なりターンを得るためには評価作業は必須であるし、行政からすれば、支払いをする前提に評価が必要となる。いずれにせよ、評価コストを負担する合理性は存在しているのである。

そして、これは事業の進め方次第の側面もあるが、尼崎市のような形で

第三者評価者が継続的な事業へのコミットメントを行うことで、SIB における評価が単なる外部評価ではなく、参加型評価の意味合いも持ちうる。このことは、事業者にとって評価を学ぶ機会ともなりえる。一般に民間非営利セクターに位置づけられる組織は、評価に関する専門性を持たないことが多く、そのことが評価導入が進まない一つの要因であるとも考えられる。SIB は OJT で評価を学ぶ一つの機会ともなりうるのである。

### 5-2. 「協働」という視点から見た SIB

尼崎市の事例からわかるように、SIB には「協働」のもたらす価値を引き出すためのとても良い仕組みを内包していることも理解できる。

一般に協働をよりよく進めていくためには、目標やゴールの共有、相互理解、そして信頼関係の醸成が重要であるということが言われている(愛知県 2004)。こうした仕組みが最初から組み込まれているのが SIB という仕組みなのである。

SIB には必ず目標が設定されている。成果目標が設定され、そのゴールに向けて事業が実施される。それゆえ事業者もそして行政側もその目標がどのように達成されていくかを常に意識しており、その点においてぶれることはない。協働において大切な目標やゴールの設定を大前提に置いているのが SIB という仕組みである。

また、尼崎市の事例のような形で、その進捗状況を定期的に共有し、よりよい課題解決のために話し合うような姿勢は、互いの相互理解や信頼関係の醸成において非常に有効に機能する。特に、尼崎市の事例では、例えば娯楽的な点でお金を執行し事業をすることはやはり民間事業者である NPO 側でしかできないし、一方で公的支援と支援対象者をつなぐというプロセスでは、行政側が動くことでスムーズな支援につながる。こうしたお互いの立場を理解した上での役割分担ができること。そうした可能性を今回の SIB の実証事業は示している。

また、PDCA サイクル全てでの協働ということも、協働をよりよく進め

ていくうえでの重要な要素の一つとして語られる。（愛知県 2004）この点においても、SIB は PDCA サイクル全てでの協働を前提にした仕組みである。

SIB 事業を組成する際には、中間支援組織が、どういう対象にどういう事業を、誰の資金をもとに実施し、それをどのように評価して、行政側はどう支払うか、について全体的な調整を行いながら検討をする。そのプロセスには当然、事業者も行政も参加し、自分たちの立場や考え方、そして何ができて何ができないかといった実務を想定した意見交換を行っていく。まさに PDCA の P を協働で実施していることに他ならない。また、進捗確認をしながら、目標の達成状況についても確認しあいながら事業を進めるのは、CA のプロセスを協働で実施していることになる。

SIB は目標設定と成果連動支払いという仕組みを内包しているがゆえに、これまで行政がたくさんの協働の指針やガイドラインで示してきた協働の重要なポイントを、改めて意識することなく取り組めるような構造を持っているのである。

もっとも、こうした視点で SIB を捉えることには異論も出るであろう。成果連動支払いという SIB の基本的考え方は、事業者が柔軟な発想でどのようにでも事業を実施できるという自由度を保証するもので、事業プロセスに細かく行政が関与することを想定しないものである、という考え方も存在している。しかし、そうした SIB の一つの在り方にだけ拘泥しては、より良い成果につながるとはいえない。行政と密に連携することが事業成果を最大化するのであれば、尼崎市のような定期ミーティングを実施する形での SIB の進め方は大変理にかなったものと言えるであろう。大切なのは、SIB の仕組みの中に、日本でこれまで 20 年間で実現できなかった理想的な協働の在り方を具体化するメカニズムが内包されている、という点である。

協働におけるもう一つの重要な要素が、新しい社会課題の提示と、その問題解決手法が民間から提案される可能性がある点である。

これまで多くの自治体では、民間の団体から行政と協働で課題解決を行いたい事業を提案してもらう協働事業提案制度を取り入れてきた。こうした協働事業提案制度は、一部に行政側から特定の事業を協働で行いたいと民間側に提示しプロポーザルを募るというものもあるが、一般的には民間側から課題提示とその課題解決の方法が示され事業を行政ととともにやりたいという市民提案型の協働事業の方が多くみられる。

先にも述べたように、こうした市民提案型の協働事業は、本来行政が解決すべき課題について民間側がいち早くその必要性に気づき、問題解決手法も含めて提案をするようなものであり、そうした意味では民間側の知見を最大限に活かした形で社会課題を解決する仕組みではあるが、一方で、こうした提案制度で提案される内容が本当に本来行政が取り組むべき内容であるかどうかについては疑問の余地もある。ともすれば、本来民間側で取り組めばよい課題について、民間側での資金調達ができないがゆえに市民提案型の協働事業のスキームを利用し補助金代わりに利用するケースも見られる。

こうした課題に対して、SIB のもつ仕組みはドラスティックな変化を生む可能性がある。

SIB の仕組みでは、解決すべき課題に対して民間側がまず資金調達を独自で行い、そのうえで事業を実施し、一定の成果が上がっていることを証明して初めて行政側に支払いを求める。そして、前述したようにその一定の成果は今後の行政コストの削減効果という視点が示されることも多い。

つまりは、SIB の仕組みであれば、これまでの市民提案型の協働事業がはらんでいた、果たして提案されていた内容は本来行政が取り組むべき課題であったかどうかという点について、第三者の評価という形で行政コストの削減効果が期待できるとお墨付きが与えられるのである。

もちろん、将来的な行政コストが削減される、という点だけを抛り処に、ありとあらゆる SIB 事業を行政が受け入れることは現実的ではないだろう。しかしながら、民間からの提案を漫然と受け入れるのではなく、こう

いう事業を実施すれば一定のコスト削減が今後期待できるという情報が示されることは、公的資金を投入する上での説明責任を果たすという意味でも、とても重要な意味を持つといえるだろう。

このように、SIBには硬直化し形骸化しつつある日本の自治体における協働の在り方に、一石を投じる可能性が内包されているのである。

もちろん、協働という視点から見たときに、SIBの仕組みがバラ色と言えるかと言えばそうではない。公的なサービス、社会的事業の中には、事業実施によって経済的価値が高く出るものと低く出るものが存在するであろう。例えば尼崎市の事例のような生活保護世帯を対象とした事業であれば、事業対象者が就労した場合の経済価値は比較的高く出ることが予想できる。介護予防等の事業も同様である。では、経済価値の高い事業こそがプライオリティの高い事業であるかと言えば、必ずしもそうではないだろう。この点については慎重な議論を要する問題である。

### 5-3. SIBの今後の可能性

これまで述べてきたように、SIBは、評価、協働両側面において、これまでの20年間、民間非営利セクターと行政セクターが抱えていた課題を解決する可能性のあるスキームである。2019年現在、こうしたSIBの取り組みは未だ試行的な実証実験のレベルを超えてはいないが、今後の取り組みの広がり次第では、地域社会における公共の再編に資するシステムの一つとなりうる。それだけに、各地域、各分野にあわせた柔軟な形でのSIBの応用という視点が今後は求められるのではなからうか。

## 参考文献

愛知県, 2004, 『あいち協働ルールブック』

相原和之・水口剛, 2019, 「グリーンボンドからソーシャルボンドへ」水口剛『サステナブルファイナンスの時代 ESG/SDGs と債券市場』きんざい, pp. 198-208.

- 伊藤健, 2014, 「SROI (Social Return on Investment) 一協働型の定量評価プロセスの構築」玉村雅敏編著『社会イノベーションの科学—政策マーケティング・SROI・討論型 世論調査』勁草書房, pp. 49-67.
- 今村肇, 2016, 「SIB 推進における NPO・社会的企業の可能性と課題」塚本一郎・金子郁容『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か ファイナンスによる社会イノベーションの可能性』ミネルヴァ書房, pp. 235-259.
- 粉川一郎ほか, 2016, 『尼崎市におけるひきこもりアウトリーチ SIB 事業 事業報告書』
- 粉川一郎, 2016, 『尼崎 SIB 事業報告書』
- 粉川一郎, 2019, 「日本の NPO 研究は 20 年で何を明らかにしようとしてきたのか ~テキストマイニングを用いた研究動向の分析~」日本 NPO 学会第 21 回大会発表資料フルペーパー
- 塚本一郎・西村万里子, 2016, 「ソーシャルインパクト・ボンドとは何か」塚本一郎・金子郁容『ソーシャルインパクト・ボンドとは何か ファイナンスによる社会イノベーションの可能性』ミネルヴァ書房, pp. 41-73.
- 内閣府, 2002, 『NPO 活動の発展のため多様な評価システムの形成に向けて』
- 日本財団, 2017, 「ソーシャルインパクトボンドジャパン Web サイト」(2017/06/26 確認)