

米国「社会的インパクト・パートナーシップ法(SIPPR)

の成立と米国版成果連動型資金提供の展望

多摩大学社会的投資研究所
研究員 小林立明

1. はじめに

昨年2月、米国で「成果連動型資金提供のための社会的インパクト・パートナーシップ法

(「The Social Impact Partnerships to Pay for Results Act」)。以下、SIPPRと表記。)が成立した。足かけ5年をかけ、超党派の議員立法で制定されたSIPPRは、ソーシャル・インパクト・ボンド(米国では、「成果連動債(Pay for Success Bond)」と呼ばれる。以下、PFSと表記。)を軸とした成果連動型資金提供の導入を、連邦政府レベルで全面的に推進することを目指した画期的な法案である。これにより、2019年度からPFSに対する連邦政府予算の使用が本格化することが見込まれる。

本報告では、SIPPRの内容を概観し、これが今後の米国PFSの発展に与える影響を展望する。日本においても、ソーシャル・インパクト・ボンドなどの成果連動型資金提供に対する関心が高まっている。特に、公債債務残高が対GDP比で240%と先進諸国でも突出している日本の場合、今後、行政効率化の観点から成果連動型資金提供の導入を積極的に推進していく必要性は高い。米国の動向は、今後の日本の議論にも様々な示唆を与えてくれるだろう。

2. SIPPRの概要

■目的

SIPPRの目的は、「真の成果を実現する社会福祉事業に資金を提供することで、米国で困窮し

ている家族・個人の生活を改善すること」にある。これに加えて、SIPPRは以下の諸目的を列記している。

- ① 客観的なデータに基づき、効果を挙げていないプログラムから資金を引き揚げ、この資金を測定可能な形で著しい成果を挙げているプログラムに投入すること。
- ② 連邦政府資金が、確実に、サービス利用者と納税者の双方に成果をもたらす社会福祉事業に効果的に使用されるよう努めること。
- ③ 米国が直面する最も緊急性の高い諸問題に対応するため、社会的インパクトパートナーシップを設立・活用すること。
- ④ 官民パートナーシップ(PPP)の構築を促進し、フィランソロピー資金やこれ以外の民間資金と既存の公的支出を組み合わせることで、既に民間組織、非営利団体、慈善組織、州政府・自治体が米国各地で展開している効果的な社会的介入プログラムのスケールアップを図ること。
- ⑤ ソーシャル・セクターに成果連動型資金提供モデルを導入し、充実した社会福祉事業プログラムのインパクトと効果を改善すると同時に、不効率な支出や重複支出をなくすこと。
- ⑥ プログラムのインパクトを評価するため、成果測定、無作為化比較対照試験(RCT: Randomized Control Trial)、その他の厳格な評価手法を導入すること。

このように、SIPPRA は、単に PFS を連邦政府レベルで予算化するだけでなく、成果連動型資金提供モデルをソーシャル・セクターに幅広く導入することで、公的支出の効率化、成功した事業モデルのスケールアップ、官民連携を通じた民間資金の活用、このための評価手法の普及を目指そうという包括的試みである。

■ 予算規模

SIPPRA は、PFS プロジェクト、プロジェクト組成のためのフィジビリティ・スタディ、プロジェクト評価の3つの事業を対象に、今後、10年間で連邦政府予算から1億ドルを支出すると定めている。

このうち、少なくとも5500万ドルはPFSプロジェクトの実施に充てられる。さらに、プロジェクト実施予算の50%は、子供支援事業に充当されることになっている。また、フィジビリティ・スタディ予算の上限額は1000万ドルである。

予算の主管官庁は財務省となっている。

■ 社会的インパクト・パートナーシップ協議会

これに加えて、SIPPRA は省庁を横断した社会的インパクト・パートナーシップ協議会

(Council on Social Impact Partnership) を新たに設立することも定めている。

協議会は11名の評議員により構成され、議長は米連邦予算管理局長、これ以外は、それぞれ労働省、保健・介護サービス省、農業省、法務省、住宅・都市開発省、教育省、退役軍人省、財務省、社会保険庁、全国コミュニティ・サービス公社の代表者となっている。協議会は、SIPPRA プログラム全体に対する諮問を行う。

■ 社会的インパクト・パートナーシップ委員会

さらに、SIPPRA は、9名の委員で構成される社会的インパクト・パートナーシップ委員会

(Commission on Social Impact Partnership) の設置も定めている。

同委員会の委員長は大統領が任命し、残りの委員は議会指導者、上下院両院の幹部議員と予算委員会主要委員から選出される。

委員会の役割は、上記の協議会の活動を監督し、必要に応じて勧告を行うことである。

■ 申請枠組み

SIPPRA による連邦政府資金への助成申請を希望する州政府・自治体は、財務省と評議会にPFSプロジェクトの助成申請を提出することになっている。

申請プロジェクトの要件は、一つ又は複数の明確に定義された成果目標を持ち、ポジティブな社会的利益をもたらすか、または連邦政府・州政府・自治体の予算節約をもたらすことである。申請にあたり、州政府・自治体は、成果目標、介入内容、評価手法、対象層、期待される社会的利益、事業経費、期待される経費節減額などの詳細の提出が求められる。

また、フィジビリティ・スタディに申請する場合、連邦政府への申請額は、経費総額の50%以内とするよう定められている。なお、SIPPRA 以外の枠組みで組成する案件のフィジビリティ・スタディについても、連邦政府への助成申請は可能である。

最後に、各プロジェクトの実施及び成果評価のための予算は15%を上限とすることが定められている。

3. SIPPRA 導入の意義

オバマ政権時代に導入されたPFSは、当時、議会の過半数を占めていた共和党の反対のため本格的な予算化はなされず、全米コミュニティ・サービス公社の社会革新基金及び一部省庁の助成金を

通じて、フィジビリティ・スタディ、評価、基盤整備などだけを対象とした資金提供が行われ、PFS プロジェクト本体への助成は行われてこなかった。今回、SIPPRA の導入により、正式に PFS プロジェクトに対する連邦政府の資金提供が承認されたことにより、今後、州政府、自治体による PFS 案件組成の活発化が期待できる。

特に、SIPPRA が今後 10 年間の連邦政府予算のコミットメントを保証した点は重要である。言うまでもなく、PFS は非行・犯罪・薬物中毒に対する予防的介入、幼児教育・養子縁組などの早期介入、成人病予防など、成果が出るまでに時間のかかるプロジェクトが中心だった。このため、介入の成果が現実化するまで、少なくとも 3~5 年、長い場合には 10 数年もの期間を必要とする。このように、成果連動型報酬額を確定するまでに長期にわたるコミットメントが必要だったことが、PFS の普及を阻害する大きな要因だったわけだが、SIPPRA により、州政府や自治体は少なくとも 10 年という中長期的展望に立った案件の組成が可能となった。

また、社会的インパクト・パートナーシップ協議会という省庁横断的な調整枠組みが設立されたことも重要である。従来、PFS が抱える問題点の一つとして、PFS の導入により、ある省庁の主管する領域での経費節減がなされても、結果的に他の省庁のコストが上昇することで、政府全体としては予算節減にならないという支出の水平移転の問題点が指摘されてきた。

例えば、ホームレス対策を主管する保健・介護サービス省が、連邦政府の低所得者向け住宅へのホームレス定住促進プログラムを実施した結果、保健・介護サービス省のホームレス関連予算は節減されたが、低所得者向け住宅を所管する住宅・都

市開発省がホームレス対策のために新規予算の支出を余儀なくされるというケースが考えられる。この場合、PFS の導入は、経費節減ではなく、保健・介護サービス省から住宅・都市開発省に支出が水平移転されたに過ぎない。PFS が真に連邦政府予算の節減に寄与するためには、こうした水平移転が生じていないかを監視し、政府全体として経費節減を図る必要がある。社会的インパクト・パートナーシップ協議会は、この面での省庁間の調整機能を果たす役割が期待されている。

また、言うまでもなく、若年層のホームレス問題のように、雇用、教育、保健・介護サービスなどの複数の省庁が関与しなければならない分野における調整機能も重要である。社会的インパクト・パートナーシップ協議会は、従来、各省庁や政府機関がばらばらに行ってきた PFS プログラムの情報を一元化し、こうした複合的な問題に対する省庁横断的な調整を行うことも期待される。

最後に、上下両院の有力議員を中心とした社会的インパクト・パートナーシップ委員会が設置され、連邦政府全体で成果連動型助成の導入状況を監視・促進するメカニズムが出来た点も無視できないだろう。とかく党派的对立による機能不全が指摘されてきた米国議会だが、成果連動型資金提供の促進については、超党派での合意がなされており、今後、同委員会の監視の下、成果連動型助成が超党派で推進されていくことが予想される。

4. まとめ

以上、見てきたように、SIPPRA 成立を踏まえ、米国では、今後、連邦政府レベルで広範に PFS が普及していくことが期待される。これに加えて、米国では、2017 年の「エビデンスに基づく政策形成委員会」報告に基づいて、連邦政府全体のプログラムをエビデンスに基づく政策

(Evidence-based Policy-making。以下、EBPMと表記。)へと転換していこうという動きも議会主導で進められている。

EBPMとPFSを結合させることで、今後、米国の社会福祉プログラムは、より成果志向、スケールアップ志向を強め、同時に公的支出節減と民間資金の活用がさらに拡大していくだろう。米国は、20世紀型の福祉国家モデルに代わる新たなモデルの開発に向けて、大きな一歩を踏み出したと言えるかもしれない。

他方、成果連動型資金提供に関する過去の研究では、クリーム・スキミングや虚偽申請などの問題が生じる可能性が指摘されている。また、特定の評価指標を強調することで、結果的に受益者の福祉を損ない、予期せざるネガティブ・インパクトを生み出す事例も報告されている。さらに、民間資金の導入により、事業の透明性・説明責任が確保できなくなる危険性も存在する。成果連動型資金提供が、社会福祉事業の質を維持しつつ、行政の効率化・成果向上と両立することが出来るかどうかは未知数である。

現在、財務省を中心に連邦政府はSIPPRA実施に向けた準備を進めている。順調にいけば、2019年2月に第一弾のプログラム公募が開始される予定である。これが、今後、米国社会にどのような影響をもたらすのか、引き続き、ワーキング・ペーパーで取り上げていくこととしたい。

■執筆者**小林立明 (社会的投資研究所研究員)**

ペンシルヴァニア大学非営利組織指導者育成課程修了(修士)。国際交流基金勤務、ジョンズ・ホプキンス大学客員研究員等を経て、2017年より学習院大学准教授。2018年6月より研究員を兼任。主な関心領域は、ソーシャル・ファイナンス、社会的インパクト評価、ソーシャル・イノベーションなど。主要著書に、「英国チャリティの変容」(共著)、「フィランソロピーのニューフロンティア」(翻訳)等がある。