



成果志向の公共サービスの実現に向けて

成果連動型民間委託契約(PFS/SIB)の
日本における導入期を振り返る

調査分析・執筆



【目 次】

I.	本調査の概要	3
1.	趣旨及び目的.....	3
2.	調査の目的と実施方針.....	3
3.	調査項目の概要	3
II.	成果連動型民間委託契約の枠組みと特徴.....	4
1.	成果連動型民間委託契約の概要.....	4
(1)	成果連動型民間委託契約の体系	4
(2)	成果連動型民間委託契約(PFS)に関する定義	4
(3)	PFS/SIB の特徴.....	5
(4)	PFS/SIB に係る事業スキームの概要	7
(5)	PFS/SIB の一般的なメリット及び課題	10
III.	成果連動型民間委託契約事業(PFS/SIB)の取組の経緯	12
1.	世界的な PFS/SIB の動向	12
(1)	SIB 案件の動向	12
(2)	PFS/SIB 関連施策の動向	18
(3)	PFS/SIB の発展段階: 1.0 → 2.0 → 3.0	23
2.	我が国における PFS/SIB 導入の動向.....	26
(1)	政府における動向	26
(2)	各省庁における動向	28
(3)	地方自治体における動向	31
IV.	成果連動型事業の普及、発展に向けた課題と対応の方向性	38
1.	PFS/SIB の可能性・期待効果	38
(1)	PFS/SIB 全般の可能性・期待効果	38
(2)	PFS/SIB のうち「民間資金活用」に伴う可能性・期待効果	38
2.	PFS/SIB 導入に伴う課題及び対応策	38
(1)	「成果を評価する仕組みの導入」に伴う課題及び対応策	38
(2)	「民間資金活用」に伴う課題及び対応策	40
3.	今後の「成果連動型民間委託方式」に係る提言	41
(1)	今後の目標すべき「成果連動型民間委託契約」の在り方	41
(2)	「成果連動型民間委託契約」の浸透に向けた政府の目標すべき方向性	42
4.	今後、成果連動型民間委託契約を推進するまでの実践的課題	45
5.	総括	47
2	参考文献	49
3	参考資料	50
(1)	PFS/SIB 関連施策に係る動向.....	50

I. 本調査の概要

1. 趣旨及び目的

- ・ 本調査は、2015 年の SIB パイロット事業開始から今日までの、日本における成果連動型民間委託契約(Pay for Success:以下、「PFS」という。)およびその一形態であるソーシャル・インパクト・ボンド(以下、「SIB」という。)に関する施策、事例、スキームの紹介と課題、今後取り組むべき事項について、文献・統計資料や関係主体へのヒアリング調査により把握、分析し取りまとめたものである。

2. 調査の目的と実施方針

- 認知と理解向上に向けたこれまでの取り組みの網羅的なまとめの作成
 - ・ より多くの主体の PFS/SIB への認知と理解の向上を促進するため、これまでの日本における PFS/SIB への取り組みの経緯と現在の状況について、海外の事例も交えて網羅性等に留意したまとめを作成する。
- 今後の取り組みの質の向上に向けた先行事例による知見の体系的整理
 - ・ 先行事例によって得られた知見を普及させることで、今後の取り組みの質の向上を促進するため、こうした実践的な知見を、参考とする主体が活用しやすいよう、体系的に整理する。
- 今後の望ましい展開の実現に向けた、提言の作成
 - ・ これまでの取り組みの経緯と先行事例から得られた成果と残された課題に関する分析結果を踏まえ、今後の課題とその解決に向けて求められる取り組みについて検討、整理し、提言として取りまとめる。

3. 調査項目の概要

- ・ 本調査では、以下の項目について文献調査、ヒアリング調査などにより実態把握を行い、分析・検討し、提案を取りまとめた。
- ・ 本報告書の第Ⅱ章では SIB を含む PFS 事業の概要を取りまとめ、第Ⅲ章以降では、国内外で数々の取組が実施されている SIB を中心に分析し、分析結果をもとに PFS の今後の方向性について検討している。
 - ・ PFS の枠組みと特徴
 - ・ SIB の取組の経緯
 - ・ 先行例の取組の詳細と成果の分析
 - ・ 成果連動型事業の普及、発展に向けた課題と対応の方向性

II. 成果連動型民間委託契約の枠組みと特徴

1. 成果連動型民間委託契約の概要

(1) 成果連動型民間委託契約の体系

- ・ 成果連動型民間委託契約(Pay for Success:以下、「PFS」という)の中には、外部資金調達を伴うソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)が含まれる。

図表 1 PFS/SIB の概念イメージ



(2) 成果連動型民間委託契約(PFS)に関する定義

1 PFS の定義

- 事業成果の達成度合いに応じた支払が実施される民間委託契約を伴う官民連携の仕組み
 - ・ PFS とは、行政の民間委託契約において、民間事業者が業務を履行した結果、予め合意した成果目標の達成度合いに応じて支払額が変動する仕組みである(従来の民間委託契約においては、仕様に定められた業務を履行するだけで固定の契約額が支払われる)。

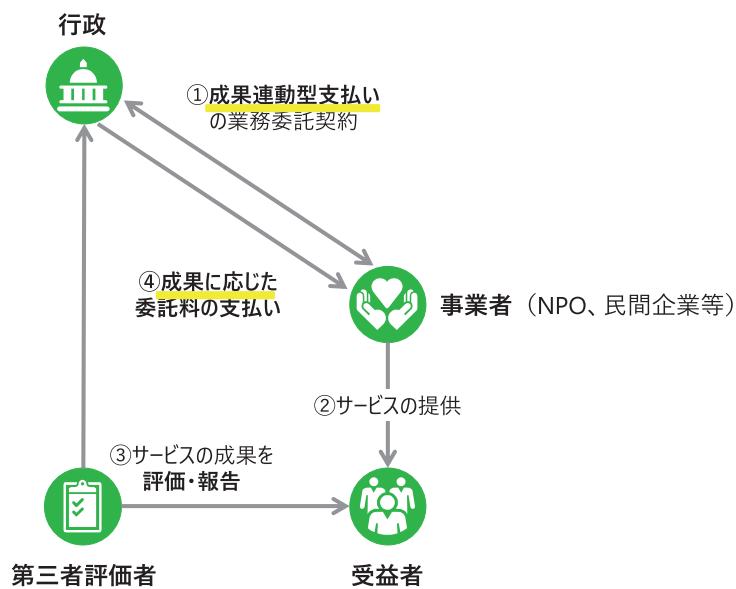
2 SIB の定義

- PFS の成果連動型の要素に加えて、資金提供者から調達した資金をもとに民間事業者が事業を実施し、成果報酬が行政から資金提供者に償還される官民連携の仕組み
 - ・ SIB とは、民間資金提供者から調達する資金をもとに民間事業者が委託された業務を履行し、事業の成果に応じて行政が民間資金提供者に元本とリターンを償還する、成果連動型の官民連携による外部からの民間資金調達を伴う成果連動型事業であるある。
 - ・ なお、SIB は「ボンド(債券)」と名付けられているものの、必ずしも債券が発行されるわけではない。目標未達の場合、投資家への元本の一部または全額が償還されないリスクを負うことが事業スキームの前提となっており、利息支払い及び満期に元本償還が実施される一般的な債券とは性質が異なる。

(3) PFS/SIB の特徴

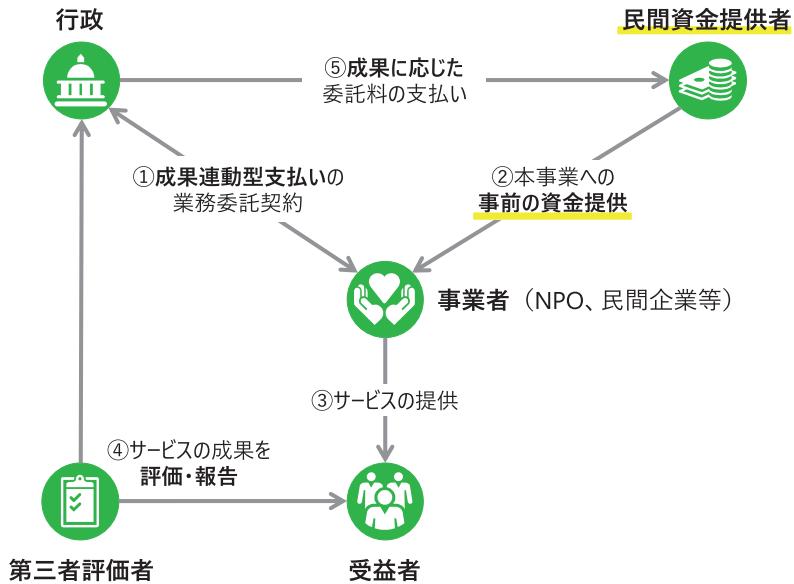
- 成果発注型の業務委託契約と事業成果に応じた財政拠出
 - ・ **従来の公共サービスの課題** 通常の業務委託契約は、業務委託契約において委託される業務の仕様が決まっており、サービス提供者は当該仕様を履行すれば委託料が支払われる。仮に当初想定されていた成果が達成されなかつたとしても業務が履行されていれば行政は契約された委託料を支払わなければならない。また、サービス提供者にとっては、成果をより高めるために、仕様に規定されている以上の業務を実施しても委託料が増額されるわけではないので、成果を高める創意工夫するインセンティブをもちづらい。一方で、仕様どおりの業務を、費用を抑えて(=質を落として)実施することで利益が増えるため、行政によるモニタリングが十分でなければモラルハザードが起こる可能性がある。
 - ・ **成果発注** PFS では、仕様発注型の通常の業務委託契約とは異なり、成果発注型の業務委託契約となる。すなわち、業務委託契約においては、当該業務の成果の定義、その成果の達成度を測る成果指標、成果指標における目標値の達成度合いに応じた委託料の支払条件が定められる。多くの場合、どういった介入を行うかについての仕様はサービス提供者の裁量の余地を残し、成果を高めるためのサービス提供者の創意工夫を促すようになっている。
 - ・ **成果に応じた財政拠出** 成果発注することで、PFS 事業期間の終了時点でサービス提供者が目標未達であった場合、サービス提供者への委託料の支払は発生しない、または減額されて支払われるため、行政にとっては効率的な財政拠出をすることができる。一方で、サービス提供者が目標を達成した場合には、行政機関は事前に設定された成果目標の達成度合いに応じて、通常の業務委託より多い額の財政拠出が実施されるように設定されているケースが多い。そのためサービス提供者にとっても、成果を高めることによって委託料が増額される可能性があるので、創意工夫を働かせるインセンティブがあり、また成果が出なければ委託料が減額されるので、仕様通りのことを、費用を抑えて(=質を落として)実施するモラルハザードのリスクを軽減することが期待される。

図表 2:PFS のスキーム



- ・ **サービス提供者の意欲、能力の活用による費用対効果の向上** PFS の導入は、行政が自ら公共サービスを行うことと比較して PFS の導入に伴うコスト(案件組成費用や評価費用等)が必要となるため、公共サービスの成果に変化がなければ費用対効果は低下してしまう。しかし、上記のように成果を高めるためのインセンティブ付けができると、モラルハザードのリスクを軽減できること、また成果未達時には委託料を減額して支払うことができるなどから、行政自らによる取り組みよりも効果的、効率的にサービスを提供できる。それにより、導入コストがかかったとしても、公共サービスの費用対効果を向上することが期待される。
 - ・ **客観的で信頼性ある評価** 単年度で想定される成果を評価することが難しい事業が多いことから 2~3 年程度の中期的な契約期間で事業を実施することが多い。また、事業成果の評価の実施はサービス提供者が実施すると当然利益相反となりうること、SIB の場合は資金提供者への償還に関係することから、PFS/SIB 事業における事業成果の評価は、多くの場合客観的で信頼性ある評価が可能な第三者機関によって行われる。
-
- **多様な資金提供者からの資金調達とリスク移転** ※SIB 固有の特徴
 - ・ **従来の業務委託における資金調達** 通常の業務委託では、業務を履行すれば契約された委託料は支払われるため、サービス提供者にとって、業務委託契約を締結し業務を受託できた時点で、収入を得られないリスクは低くなる。そのため、仮に委託料が業務完了時の後払いであったとしても金融機関等から融資で運転資金を調達することも可能である。
 - ・ **PFS/SIB でのパフォーマンスリスク** 一方で、PFS では支払われる委託料は業務の成果に応じて変動するため、業務委託契約を締結し業務を受託できたとしても、どれだけの収入が得られるかは定かではない。事業リスク、ないしパフォーマンスリスクが存在する。そのため、特に中小企業や NPO 等のサービス提供者にとっては、運転資金を金融機関から融資で調達することが難しくなる。
 - ・ **プロジェクト・ファイナンス** こうしたケースにおいて、外部民間資金提供者から資金を調達して PFS 事業を行う SIB が活用される。SIB では、行政とサービス提供者との間の成果連動型の業務委託契約を前提として、サービス提供者が民間資金提供者から事前に資金調達を行う(一般的には当該 PFS 事業を対象としたプロジェクト・ファイナンスの形式をとる)。単純な PFS との違いは、業務完了後に成果に応じて支払われる委託料が資金提供者に分配される点である(サービス提供者にインセンティブがある契約の場合はそのインセンティブ額を除いた額が分配対象)。

図表 3:SIB のスキーム



- ・ **リスクの資金提供者への移転** 業務完了時に目標を上回る成果を達成していれば資金提供者へは元本を上回る額が償還される。一方で、業務完了時に目標を下回る成果しか達成できていなければ、資金提供者は元本を毀損することになる。すなわち、単純な PFS ではサービス提供者が負っていたパフォーマンスリスクが資金提供者に移転されている。
- ・ **多様な資金提供者** 国内外の SIB には、さまざまなタイプの資金提供者が資金を提供している。金融機関等の機関投資家、富裕層、クラウドファンディングを通じた一般個人投資家、事業会社、非営利の財団等である。これらの資金提供者はそれぞれリスク許容度や投資の目的(経済的リターンに加えた社会的リターンの志向等)によって異なっており、SIB 事業の属性によって、資金提供者の構成は変わる。
- ・ **資金提供者によるモニタリング** SIB を活用することは、上述したようにリスクがとりづらい中小企業や NPO といった事業者の参加を促進するという効果のほかに、事業の成果をより高める効果も期待される。SIB を活用する場合、当然資金提供者は事前にデューデリジェンスを行う。このデューデリジェンスでは、サービス提供者の信用力はもちろんのこと、加えて、成果目標を達成する蓋然性も、提供するサービスの内容やその提供体制、過去の実績等から評価される。また、資金提供実施後も、計画通りに事業が実施されているかのモニタリングを資金提供者も行う。つまり、通常の業務委託にはない、資金提供者によるサービス提供者に対する事前のスクリーニングや、業務実施中のモニタリングが行われる。これらのスクリーニングやモニタリングを通じて、事業の有効性の向上が期待される。

(4) PFS/SIB に係る事業スキームの概要

- 事業スキームにおける 6 つのステークホルダーによる関与
 - ・ 成果連動型民間委託契約に基づく事業を実施する場合、下記のような 6 者のステークホルダーの関与が一般的に求められ、それぞれが次のような役割・機能を果たすことになる。

図表 4 ステークホルダー別の役割・機能及び想定される組織

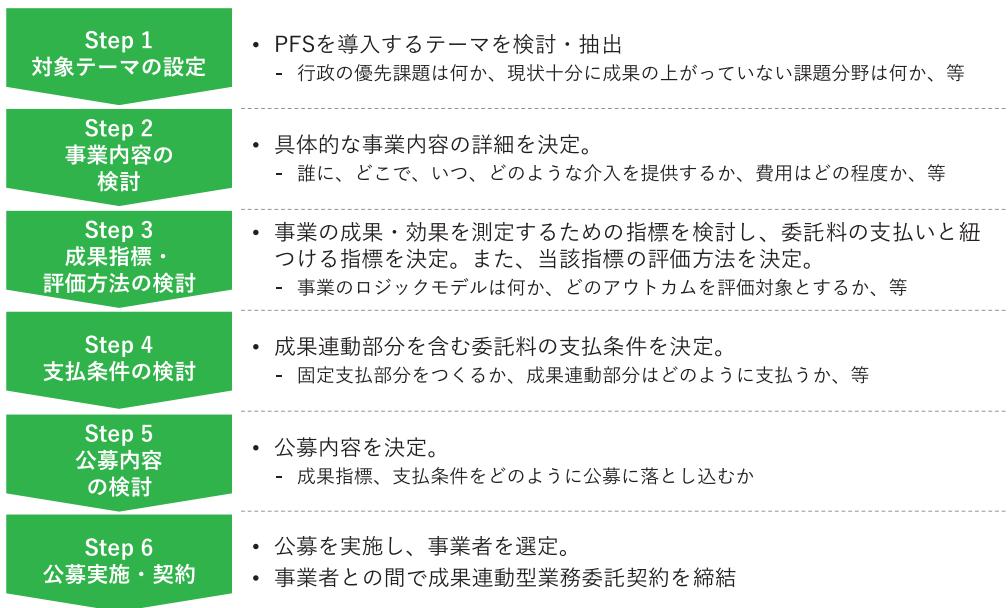
	主な役割・機能	想定される組織
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 社会的課題(事業テーマ)の特定及び各関係者の選定を実施 ◆ 成果目標達成時の成果報酬(事業費及び配当金相当額費用等)の支払い など 	政府、都道府県、基礎自治体
中間支援組織	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 行政と連携した社会的課題の特定 ◆ 適切な能力を有するサービス提供者の発掘及びサービス提供者の事業参画に向けた意欲喚起をするケースもある ◆ 資金提供者からの資金調達及び投資モデルの構築 ※SIB 特有 ◆ 成果連動型民間委託契約導入に向けた可能性調査の実施 ◆ 行政機関との案件組成に関する契約締結の補佐及び事業の進捗管理 ◆ 成果指標決定における調整 など <p>尚、サービス提供者自身が上記役割・機能を果たし、中間支援組織が参画しない案件もある。</p>	財団等非営利団体、シンクタンク、コンサルティング会社 など
サービス提供者	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 特定された社会的課題に対する行政サービスの実施 など 	民間企業、NPO法人など
評価者	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 成果指標の設定及び成果の計測 など 	大学、シンクタンク、監査法人など
資金提供者 ※SIB 特有	<ul style="list-style-type: none"> ◆ サービス提供者の事業資金の拠出 ◆ 事業の成果に応じた償還金(元本、利息、配当など)の受け取り 	財団等非営利団体、民間金融機関、民間企業のCSR部門など
サービス受益者	<ul style="list-style-type: none"> ◆ サービスの受益 	

(出典)三菱 UFJリサーチ&コンサルティング作成

■ PFS/SIB 組成のプロセス

- PFS が実際に推進される場合、下図のようなプロセスを辿ることが一般的である。なお、これらのプロセスは行政が中間支援組織とともに実施することが一般的である。また、以下は公募を実施する場合を想定しているが、事業の内容などによって公募をせずに随意契約をする場合も想定される。

図表 5:PFS/SIB の案件組成プロセス



① 対象テーマの設定

まず、PFS を導入するテーマを検討する。行政内の優先課題、現状十分に成果があがっていない分野などが想定される。ただし、成果連動型の業務委託契約となるため、成果の評価が実施できることが前提となる。

②事業内容の検討

具体的な事業内容を決定する。誰に、どこで、いつ、どのような介入を提供するか、費用はどの程度か、等が検討事項になる。この検討に際しては、いくつかのサービス提供者にヒアリングを行うことが想定される。

③成果指標・評価方法の検討

事業の成果・効果を測定するための指標を検討し、委託料の支払いと紐づける指標を決定。また、当該指標の評価方法が検討事項となる。事業のロジックモデルは何か、どのアウトカムを評価対象とするか、等を検討する。この検討に際しては、先行研究を踏まえ、評価者へのヒアリングも行うことが想定される。

④支払条件の検討

成果連動部分を含む委託料の支払条件を決定する。固定支払部分をつくるか、成果連動部分はどのように支払うか、等が検討事項となる。この検討に際しては、いくつかのサービス提供者、さらには資金提供者の候補にヒアリングする場合もある。サービス提供者や資金提供者にとって採算性のない条件を設定した場合に、公募をしても応募できるものがいないという事態が想定されるためである。

⑤公募内容の検討

公募内容を決定する。成果指標、支払条件をどのように募集要項、仕様書に落とし込むか等が検討事項となる。

⑥公募実施・契約

公募を実施し、サービス提供者を選定する。また、選定されたサービス提供者との間で成果連動型業務委託契約を締結する。

なお、サービス提供者側では、応募するにあたって、外部の資金提供者から調達を行う場合は、応募する前に資金提供者と協議をし、資金調達のスキームについて一定程度合意をし、それを踏まえた上で応募する必要がある。

(5) PFS/SIB の一般的なメリット及び課題

- 各ステークホルダーのメリット及び課題は下記の通り整理される。

図表 6 ステークホルダー別 PFS/SIB のメリット及び課題の整理

	メリット	デメリット及び課題
行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 単年度予算に縛られない中長期的な事業の実施が可能となる。 ◆ 事業成果が数値化されることで、市民や議会などへの政策に関する説明が容易になる。 ◆ 中長期的な事業成果に基づいた政策評価が実施されることから、政策の費用対効果を考慮した政策形成が促される。 ◆ 委託事業者に対して、事業改善努力を促すことが可能。 ◆ 目標未達の場合、行政支出は未発生又は減少するため、行政にとっては財務的なリスクを減らして事業実施が可能。 ◆ 従来では行政が予算化しにくかった実績の少ない分野において社会実験的に事業を実施することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PFS 事業を新規事業に用いる場合は、不確定要素が多い。 ◆ データを取得することのできる事業に限定される。 ◆ 成果報酬や中長期的な事業の実施に必要な予算措置が必要になり、事務的負担が増加する。 ◆ 社会福祉分野では、中央政府と地方公共団体の両者が財政を負担している場合があり、成果報酬の支払いに対して調整が必要になる。 ◆ PFS 固有の事業組成に係る追加コストの負担(評価費用、中間支援組織への委託、成功報酬の上乗せ分など)
中間支援組織(案件組成・事業の進捗管理役)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 案件組成や事業の進捗管理においてコンサルティング委託料が発生する場合、新たなビジネスチャンスとなりうる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 中間支援組織の主体として、案件組成や事業進捗管理が可能な組織に限定される。
サービス提供者	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 事業実施に向けた新たな資金調達手段となりうる。 ◆ 資金使途に関する自由度が高い(行政機関や財団法人等からの助成金や補助金は使途制限があること多いことと対照的である)。 ◆ 事業の成果で評価される為、価格競争に陥ることなく、本質的な事業価値を追求できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 新規事業である場合が多く、類似サービスにより成果を上げている等実績を有する適切な事業者は限定される。
評価者	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 非財務指標を含めた新たな成果指標や評価手法を用いることで、評価に対する委託料の支払いが発生する可能性があり、ビジネスチャンスとなりうる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 市民や議会等の関係者が納得できる確からしい評価手法の開発が求められる。
資金提供者 ※SIB 特有	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 社会的と財務的リターンの両立した金融商品への投資という新たな選択肢を得られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 介入内容と成果指標の因果関係が弱かったり、成果指標に対する目標値が高く設定されたりする場合、元本割れ等のリスクが高くなる。 ◆ 財務的リスクが大きいことから、リス

		クマネー供給に寛容な者に資金提供者が限定される。
サービス受益者	◆ サービスを受けることによる恩恵を享受できる。など	—

(出典)慶應義塾大学 SFC 研究所他「日本版ヘルスケアソーシャル・インパクト・ボンドの基本的な考え方」より三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

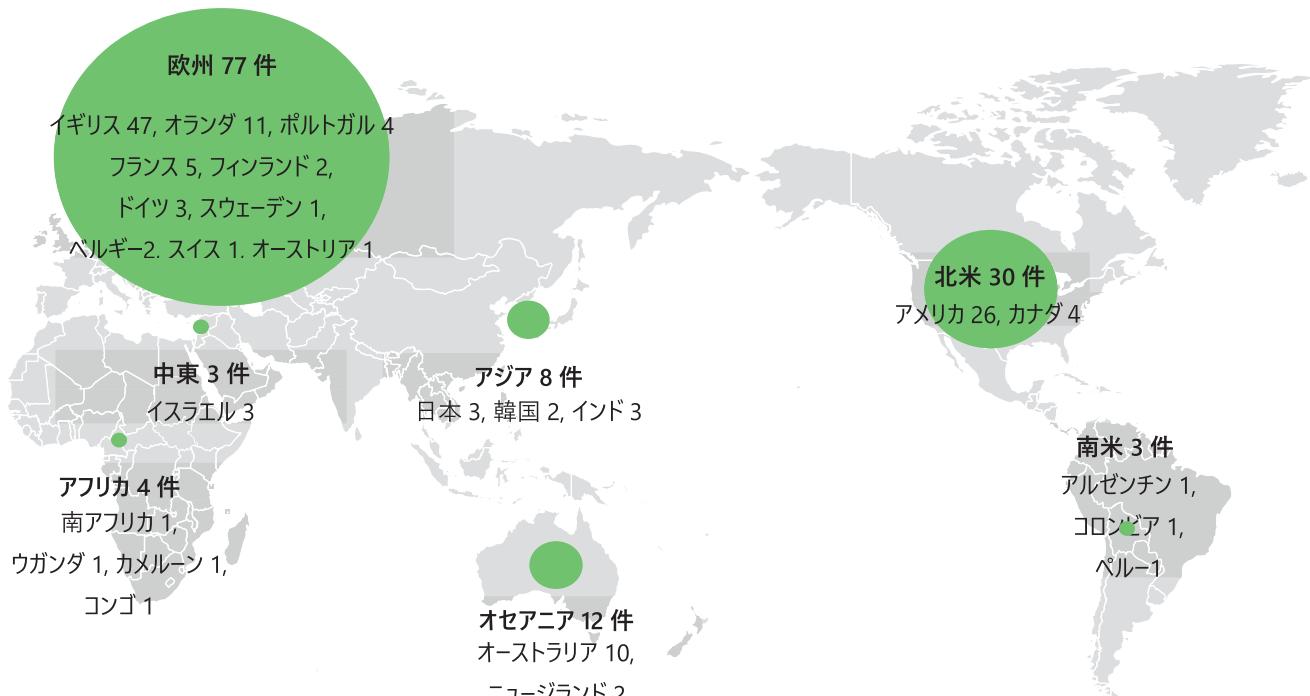
III. 成果連動型民間委託契約事業(PFS/SIB)の取組の経緯

1. 世界的な PFS/SIB の動向

(1) SIB 案件の動向

- SIB 案件は欧米を中心として普及しつつあり、その背景として民間事業者の活用が叫ばれる政府の厳しい財政状況がある
 - SIB 事業の発祥はイギリスであり、現在では世界 28ヶ国で 137 件の事業が実施されている(継続中の事業を含む)。SIB 案件の件数の内訳としてはイギリス 47 件、アメリカ 26 件、オランダ 11 件の順となっており、欧米を中心として世界的に普及しつつある。
 - SIB 発祥の地であるイギリスにおいては SIB が普及している。その背景として、厳しい財政状況にある中央政府から地方公共団体への権限移譲の進行や、地方に分散し有力な資源となりうる社会的企業や非営利団体の活用による社会的課題の解決を推し進めてきたキャメロン政権の政治理念「大きな社会(ビッグ・ソサエティ)」に基づく行政改革が挙げられる。

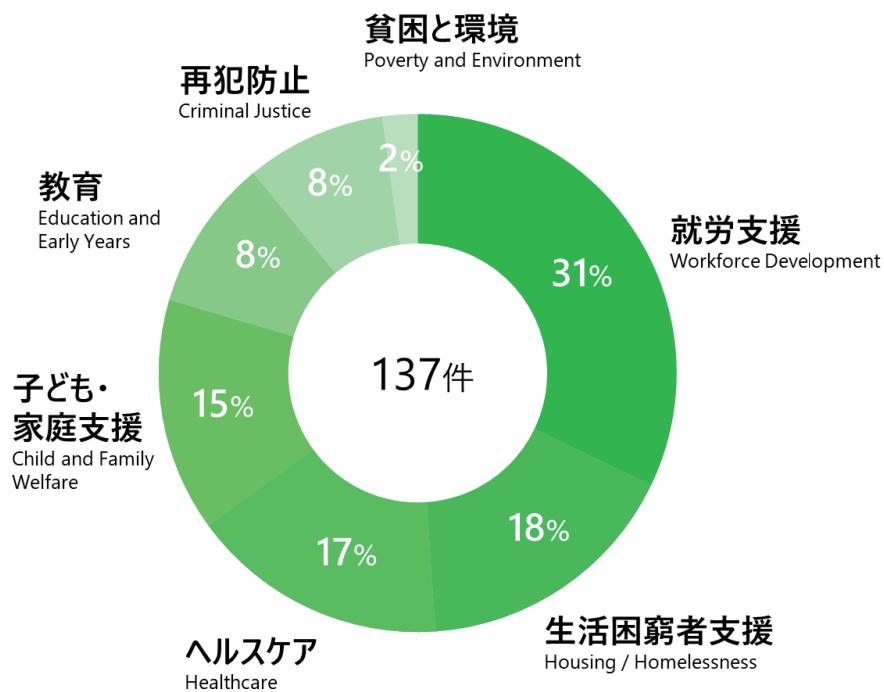
図表 7 SIB 事業の国別の実施累積件数(2019 年 10 月時点)



(出典)Impact Bond Global Database <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/> より社会変革推進財団作成

- 世界における SIB 案件は社会福祉分野が多い
 - ・ 現在、世界で実施されている SIB 案件は労働力開発分野が31%、住まい・ホームレス支援分野が18%、健康分野が17%、子ども・家庭支援分野が15%、刑事司法分野が8%、教育・保育分野が8%、貧困分野が2%であり、社会福祉分野が多い。
 - ・ SIB 案件の分野の偏りの理由としては、社会福祉分野では、予防的事業の実施による財政削減効果が期待しやすいことに起因すると考えられる。

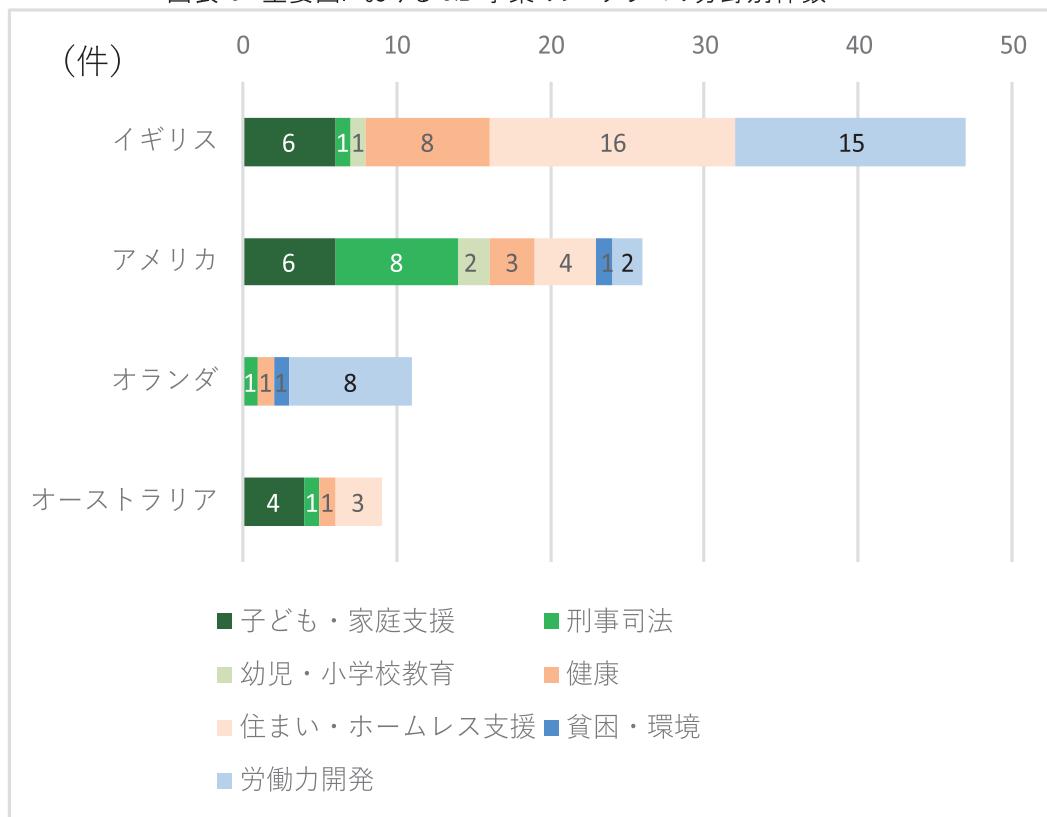
図表 8 SIB 事業のプログラムの分野別の件数



(出典)Impact Bond Global Database <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>より三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

(注)SIB 事業の分野は Impact Bond Global Database の分類

図表 9 主要国における SIB 事業のプログラムの分野別件数

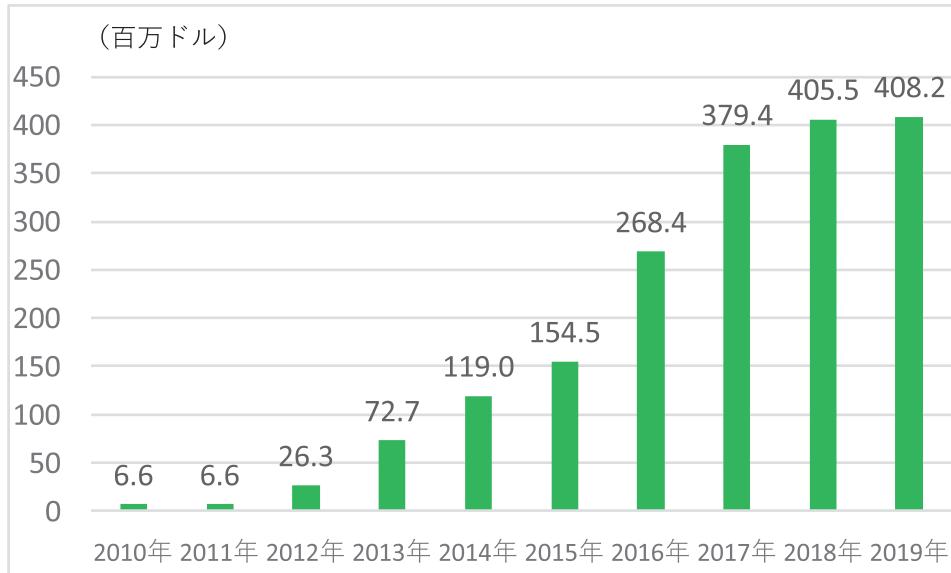


(出典)Impact Bond Global Database <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>より三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

(注)SIB 事業の分野は Impact Bond Global Database の分類

- SIB 案件の市場規模は足元で緩やかになっているが増加傾向にある
 - ・ SIB 事業の市場規模(累積投資額)は 2010 年～2019 年にかけて、660 万ドルから 4 億ドルを超える規模まで拡大している。直近数年は累積投資額の増加傾向はやや緩やかになっているものの、今後も社会的投資市場の拡大により増加していくことが見込まれる。

図表 10 2010～2019 年における SIB への累積投資額※推移

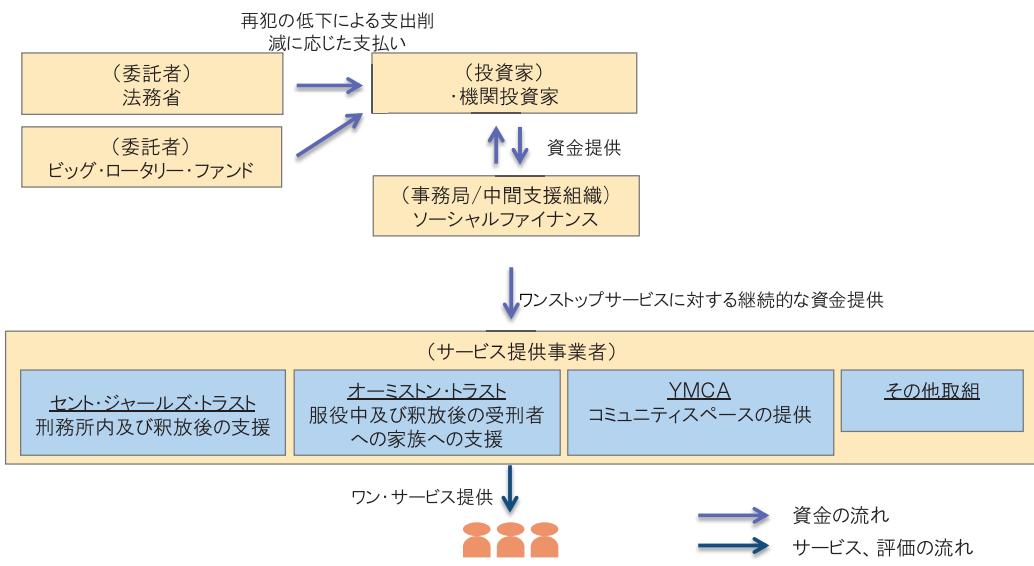


(出典)Impact Bond Global Database <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/> より三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

(注)各通貨単位から米ドルへの換算は 2019 年 4 月時点のレートによる

- 非営利団体からの投資が中心となる資金調達と機関投資家からの投資が中心となる資金調達の 2 種類が多く見られる
 - ・ **イギリスにおける SIB 事例のご紹介**
 - ・ **【事例】**イギリスにおける SIB の典型例は、世界初の SIB 事業である 2010 年にイギリスのピーターバラ刑務所において実施された「再犯防止・受刑者の社会復帰」を目的とする教育プログラムの提供である。当該 SIB 事業は、6 年間の期限つきのパイロット事業として実施され、再犯率の低減実績に応じて資金提供者に元本とリターンが償還される典型的な SIB のファイナンススキームとなっている。また、ソーシャルファイナンスという非営利団体が社会貢献志向の強い投資家からの資金調達を行い、サービス提供者に資金を投入している。2014 年にソーシャルファイナンスによって当該事業の中間発表が実施され、目標達成に向けた事業の進捗が順調であることから、2016 年以降に資金提供者への償還が実施されている。
 - ・ **【スキームの特徴】**下記事業スキームのように、イギリスにおける SIB は、提供資金の主流が非営利団体や社会的投資家(金銭的リターンだけでなく社会的リターンとともに追及する投資行動を行う投資家)による社会的投資という点で、特徴的である。イギリスでは休眠預金を活用した民間資金の呼び込みや社会的投資に対する個人への税制優遇など、政策による社会的投資市場の拡大が図られており、社会的投資が比較的に活発なことが要因になっていると考えられる。

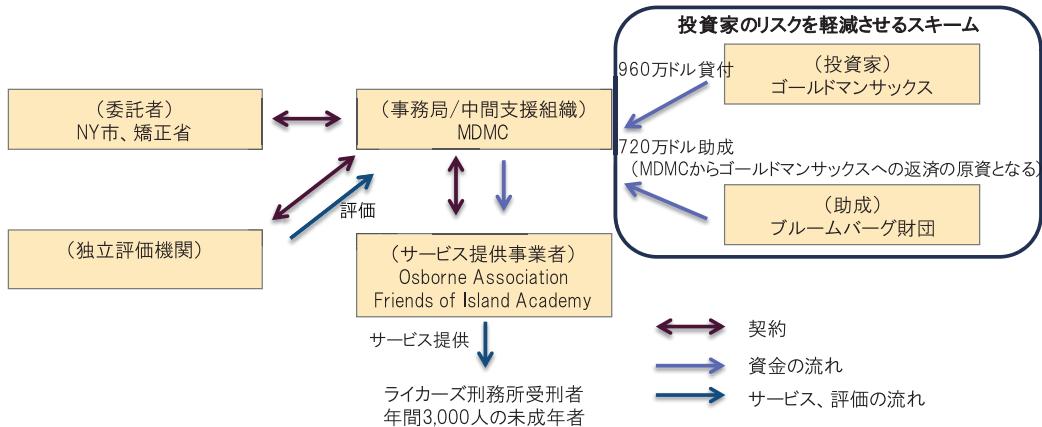
図表 11 イギリス・ピーターバラで実施された SIB の事業スキーム



(出典)「ソーシャル・インパクトボンド・ジャパン HP <http://socialimpactbond.jp/SIB/>」、松尾順介「ソーシャルインパクト債と社会貢献型投資の評価手法 P68」を参考に三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

- ・ アメリカにおける SIB 事例のご紹介
- ・ 【事例】一方で、アメリカのニューヨークでは 2012 年から 4 年間の契約期間で「未成年受刑者への教育プログラム提供」が SIB 事業として実施されてきた。当該事業は、ブルームバーグ財団からの助成金 720 万ドルと投資銀行であるゴールドマンサックスの貸付資金 960 万ドルを元手に実施された。当該事業では財団の助成金がゴールドマンサックスの投資資金の一部を保証する形になっており、事業が目標未達となった場合でもゴールドマンサックスの損失は最大で貸付額の 25%に抑えられるような、ファイナンススキームが構築されている。当該事業は 2015 年に事業達成の見込みが低いと評価され打ち切られた。
- ・ 【スキームの特徴】アメリカにおける SIB の典型例である本事例の主な特徴は、非営利団体など社会的価値を追求する組織や個人だけでなく、民間投資銀行などの営利目的の組織及び個人が資金提供者として関与している点である。この背景としては、アメリカにおいては、社会的価値に対する投資市場を通じた投資がイギリスに比べて活発であることが挙げられる。そのため、資金提供者の財政的リスクの大きい SIB に多様な民間資金提供者を巻き込むために、資金提供者のリスクを軽減させる策が講じられている。

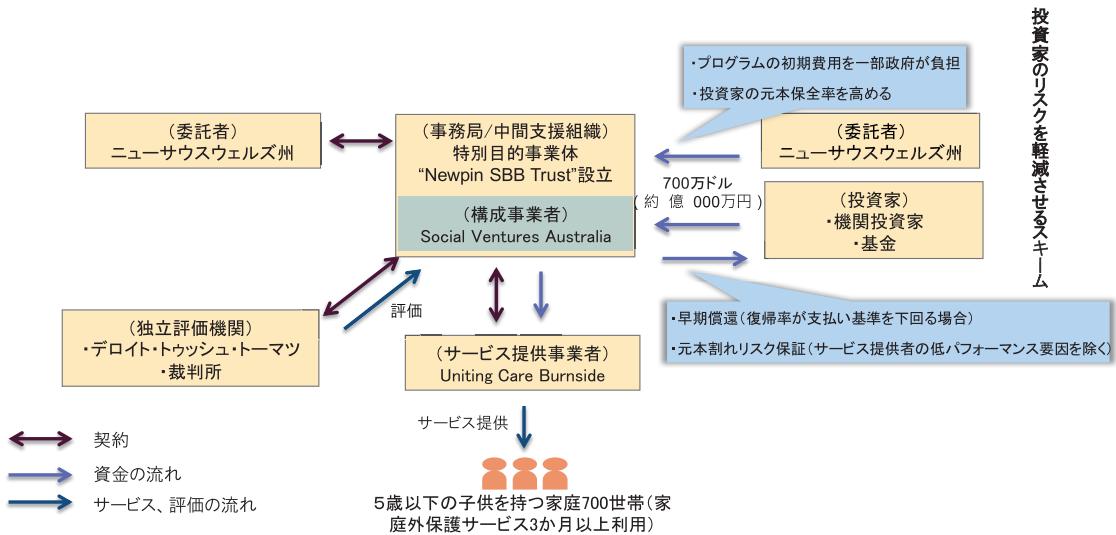
図表 12 アメリカ・ニューヨークで実施された SIB の事業スキーム



(出典)「ソーシャル・インパクトボンド・ジャパン HP」を参考に三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

- オーストラリアにおける SIB 事例(参考)
- 【事例】また、オーストラリアのニューサウスウェールズでは 2013 年から 7 年間の期間で「児童の家庭復帰」を目的とした SIB 事業が実施されており、非営利団体が資金調達の受け皿として特別目的事業体となることで、基金からの拠出や機関投資家からの投資など多様な資金提供者からの資金調達を可能にしている。
- 【スキームの特徴】当該事業では、非営利団体からの社会的投資を促しつつも、毎年の事業成果に対するモニタリング実施、目標未達となる場合の資金提供者への早期償還、行政機関によるプログラムの初期費用負担など、資金提供者への元本保全率を高めることで、他国の SIB 事業よりも資金提供者の財務的リスクが軽減されるファイナンススキームとなっていることが特徴的である。これは、イギリスとアメリカの混合型と捉えることができる。

図表 13 オーストラリア・ニューサウスウェールズで実施された SIB の事業スキーム



(出典)「ソーシャル・インパクトボンド・ジャパン」を参考に三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

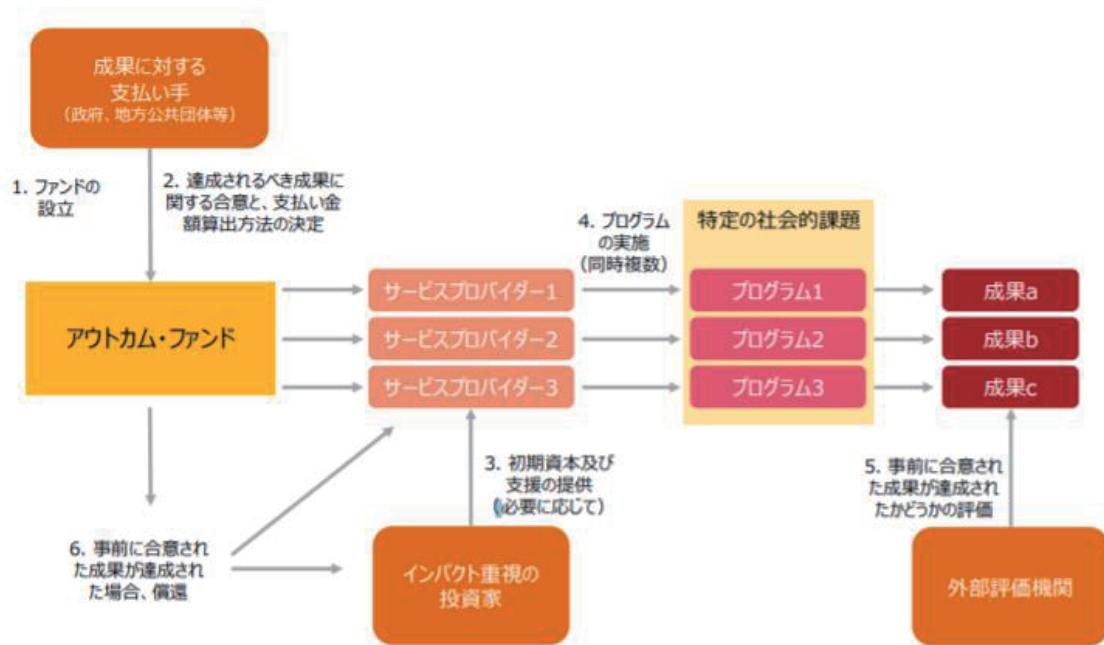
(2) PFS/SIB 関連施策の動向

- 諸外国では、SIB をはじめとする成果連動型民間委託契約に関する支援に係る仕組みや法制度が存在する。その中でも近年代表的な取組について以下、その概要を記載する。

1 アウトカムファンド(Outcome Fund)

- イギリスでは、SIB をはじめとする成果連動型民間委託契約における支払いの一部を、中央政府が確保した予算をプールしておく基金(アウトカムファンド)で賄う仕組みがある。
 - 本小節では、アウトカムファンドの概要について整理する。
- a. アウトカムファンドの概要
- アウトカムファンドは、自治体が SIB 事業に取り組むうえで、十分な資金を確保することが困難な場合や、革新的な SIB 事業に取り組む際に活用することができる。
 - イギリスにおけるアウトカムファンドは、事業のテーマ及び所管省庁に応じた、いくつかの基金から構成されている。具体的には下表のとおり。

図表 14 アウトカムファンドのイメージ図



(出典)内閣府「社会的課題の解決に寄与する活動に対する資金提供に関する海外調査」より所収(EVPA「POLICY BRIEF: Outcomes Funds in Europe」を基に PwC あらた有限責任監査法人作成)

図表 15 テーマ、所管省庁毎の Outcome Fund

基金	規模	テーマ	所管省庁
Life Chances Fund	8000 万ポンド	複合的な社会問題	デジタル・文化・メディア・スポーツ省
The Rough Sleeping SIB Fund	1000 万ポンド	路上生活者	コミュニティ・地方自治省
Fair Chance Fund	1500 万ポンド	若年ホームレス	コミュニティ・地方自治省、内閣府
Youth Engagement Fund	1600 万ポンド	若年層の教育及び訓練	労働年金省
Social Outcomes Fund and Commissioning Better Outcomes Fund	2000 万ポンド、4000 万ポンド	多様な政策分野におけるSIBの開発	内閣府、Lottery Fund
Innovation Fund	試験的取組	若年層支援	労働年金省

(出典)イギリス政府 HP[<https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds#uk-government-outcomes-funds-for-sibs>]に基づき作成

b. アウトカムファンドの詳細(Life Chances Fund の例)

- Life Chances Fund は、イギリス国内における SIB 事業の案件数を増やし、SIB 事業の事業規模を国全体で 4 億ポンド規模まで拡大するための基金である。
- 申請者は、SIB 事業の中で成果に対して支払う対価のうち 20%を目安として、Life Chances Fund から貰うことができる。
- Life Chances Fund の目的としては、以下のように整理されており、同基金への応募時には、(i)複雑な社会問題に取組む事業であること(ii)複数の利害関係者の調整が含まれること、(iii)将来の財政コスト縮減が明らかにされること、(iv)革新的な解決策を模索する提案であること、等の観点で審査が行われる。

図表 16 Life Chances Fund の掲げる目的

1. イギリスにおける SIB 事業の数と規模を拡大する
2. SIB 事業の立ち上げをより簡単かつ迅速にする
3. コストを抑えながらよりよいアウトカムをもたらすことで、公共部門の効率化をはかる
4. 社会革新の加速及び何が機能するかについて、明確なエビデンスの基盤を構築する
5. 公共が対価として支払い可能な資本を増やすことで、公契約のコンペの競争性を高める
6. SIB メカニズムの有効性についてのエビデンスの蓄積

(出典)イギリス政府 HP[<https://www.gov.uk/government/publications/life-chances-fund>]に基づき作成

- 上記のとおり、自治体に対する財政支援の観点のほか、SIB 事業の円滑な立ち上げや、成果連動型民間委託契約の普及に必要となるエビデンスの基盤の構築も狙いとされている。
- 具体的には、同基金の活用により、財政的な支援をうける他に、Big Lottery Fund による技術的な支援をうけることが可能である。その他、オックスフォード大学と連携して創設された Government Outcomes Lab(GO Lab)を通じた支援の仕組みも構築されている。

c. Big Lottery Fund による支援について

- Big Lottery Fund は、ファンドへの応募段階から事業期間を通じて、応募者のアドバイザーとして、事業プロセスの管理や、助成金の支給、資金管理を行う。応募者が受けるこ

とができる技術面の支援は以下のとおり。

- * 成果の測定基準や財務について(財政縮減額の把握、支払い価格の設定、支払いメカニズムの検討)
- * 提供するサービスについて(対象集団の定義、ロジックモデルの構築、アウトカムの定義等)
- * 利害関係者について(サービス利用者、サービス提供スタッフ、投資家やサービス提供者の支援者等との調整)
- * 新たな社会政策分野の事業における、エビデンス基盤について(基盤構築のサポート)

Big Lottery Fund は、応募者に対するアドバイザーとしての役割だけではなく、データとエビデンスの収集、検証、監査も担っている。

2 ユニットコスト データベース(Unit Cost Database)

- イギリスのシンクタンクである New Economy は、社会的課題に取り組むにあたっての公が支払う金額及び価値についてのデータベース(Unit Cost Database)を作成、公開している。データベースは英国政府の協力の下で作成されており、政府のホームページにおいてもSIBに取り組むうえでの活用可能なサポートのツールとして紹介されている。
- 本小節では、Unit Cost Database の概要について整理する。

a. ユニットコスト データベースの概要

- New Economy が公開するデータベースは 600 件以上の事例を根拠とするコスト積算に基づき作成されている。
- 積算データの正しさについては、政府の報告書(国内6地域の自治体等からデータ提供の協力)及び学術研究に依拠することで担保している。
- データベースを活用することで、利用者は事業にかかり必要となる費用と、得られる便益を予測することができ、公共サービス提供手法の改革についての検討を支援できる。
- 政策立案者は、自分の地域でサービス提供にあたりかかるコストについては把握していることが多いものの、他地域の状況や水準(費用や便益)については、知る手段が無かった。データベースを活用することで、アウトカムに対する対価の水準の検討を行うことが可能となる。

b. データベースの構成

- データベースはエクセル形式で作成・公開されている。データベースの構成を以下に示す。
(a) シート
- データベースは複数のシートから構成され、7つのカテゴリー別(犯罪、教育と技能、雇用と経済、火災、健康、住居、社会福祉)に、結果が整理されている。

(b) 縦軸

- 各シートの横軸には、「財務的価値」「経済的価値」「社会的価値」に係る費用の項目が設定されている。
 - * 財政的費用は、1単位あたりの取組の実施に係るコストについて、コストを負担する組織(自治体、警察等)と併せて整理されている。財政的費用としては、必要と

- なる費用と併せて、アウトカムの達成による財政負担削減効果(医療サービス費用や治安維持、教育に係る費用の削減等)も考慮されている。
- * 経済的費用は、アウトカムの達成による、純利益の増加または地域経済の成長について整理されている。財政的費用と異なり、経済的費用は全てのアウトカムに対して算定されていない。
 - * 社会的費用は、アウトカムの達成による、社会に対する、より幅広い利益(健康の改善、教育の普及、犯罪件数の減少、公共サービスへのアクセス等)について整理されている。財政的費用と異なり、社会的費用は全てのアウトカムに対して算定されていない。

(c) 横軸

- ・ 各シートの縦軸は、アウトカムの大分類をはじめとした3段階の項目で構成されている。
 - * 大分類(Headline Cost):7つのカテゴリーを構成する主たるアウトカムの項目についての費用
 - * 関連コスト(Subsidiary Cost):「Headline Cost」に類似するアウトカムの項目についての費用
 - * 構成コスト(Constituent Cost):「Headline Cost」や「Subsidiary Cost」を構成する項目についての費用

図表 17 ユニットコストデータベースのシート構成

Outcome category	Outcome detail	Cost code	Cost / saving detail	Unit	Agency bearing the cost / making the fiscal saving		Fiscal Cost			Economic Cost			Social Cost		
					Level 1	Level 2	Estimated cost/saving	Year	Updated cost/saving	Estimated cost/saving	Year	Updated cost/saving	Estimated cost/saving	Year	Updated cost/saving
CRIME	ANTI-SOCIAL BEHAVIOUR	CR1.0	Anti-social behaviour further action necessary (cost of dealing with incident)												
CRIME	DOMESTIC VIOLENCE	CR2.0	Domestic violence - average cost per incident (fiscal, economic and social values)												
CRIME	OFFENDING	CR3.0	Offender, Prison Average cost across all prisons, including central costs (costs per prisoner per annum)												
CRIME	YOUTH OFFENDING	CR4.0	Youth offender, average cost of a first time entrant (under 18) to the Criminal Justice System in the first year following the offence												
CRIME	PROCEEDINGS	CR5.0	Unit cost of court event: Violence against a person (over 18) (per person per court event)												
CRIME	PROCEEDINGS	CR7.0	Criminal proceedings: Arrest - detained												
CRIME	ALL CRIME	CR8.0	Crime - average cost per incident of crime, across all types of crime (fiscal, economic and social values)												
CRIME	LABOUR COSTS PER HOUR	CR9.0	Police officer, Sergeant and below - cost per hour												

(出典)Unit Cost Database(<https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/what-we-do/research/research-cost-benefit-analysis/>)

3 成果報酬のための社会的インパクト・パートナーシップ法(以下、「SIPPRA」という)¹

- ・ アメリカでは 2018 年に PFS を促進するため、Social Impact Partnerships to Pay for Results Act(SIPPRA)と呼ばれる法律が超党派で成立した。
- ・ 本小節では、SIPPRA の概要について整理する。

a. SIPPRA の概要

- ・ SIPPRA は 2018 年に超党派で成立した法律であり、PFS を含むアウトカム志向のファイナンスや社会的インパクト・パートナーシップを促進することを目的としている。SIPPRA のより詳細な目的は図表の通りである。

図表 18 SIPPRA の 7 つの目的

- | |
|---|
| 1. 困窮している家族や個人の生活の改善 |
| 2. 非効率なプログラムを、成果を達成し観測可能な結果をもたらすプログラムへと方向転換する |
| 3. サービスの受け手および納税者の双方にポジティブなアウトカムを生み出す社会サービスに対して、連邦政府の予算が効率的に使われることを保証する |
| 4. 国の重要課題に対して社会的インパクト・パートナーシップを活用する |
| 5. 既に実施されている効果的な介入をスケールアップするため、フィランソロピーやその他の民間資源を集約し PPP を促進する |
| 6. 成果に基づく支払いを普及させ、非効率で重複する歳出を方向転換しながら、社会サービスのインパクトや有効性を改善する |
| 7. プログラムの効果検証において、アウトカムの測定とランダム化比較試験(もしくはその他の精緻な分析手法)を組み込む |

(出典)U.S. Department of the Treasury(2019)"Notice of Funding Availability"

- ・ PFS を促進するために、SIPPRA によって、PFS 等のために 1 億ドルの予算が確保され、うち 9000 万ドルが PFS の実施に、残りの 1000 万ドルが予備調査等に用いられることが決まっている(図表 18)。こうしたさまざまな仕組みによって、アメリカでは予算編成や民間委託におけるエビデンスの活用や創出が促進されているといえる。
- ・ PFS の予算は、連邦・州政府が利用可能であり、厳密に測定されたアウトカムの改善や費用抑制につながるプログラムに対して拠出される。SIPPRA に申請するためには、介入の詳細、期待されるアウトカム、費用、ファイナンス構造、評価デザインについて詳細に記載する必要があり、SIPPRA に採択されるかどうかもこれらに基づいて決定される。
- ・ 具体的には、プログラムから得られる価値もしくは財政削減効果(15 ポイント)、アウトカムの達成見込み(50 ポイント)、評価の質(30 ポイント)、持続的な介入に対する能力とコミットメント(5 ポイント)の合計 100 ポイントで評価される。
- ・ 申請期限は 2019 年 5 月 22 日となっている。

1 本小節は Urban Institute (2018) "Social Impact Partnership to Pay for Results Act (SIPPRA)" <https://pfs.urban.org/get-started/issue-areas/content/social-impact-partnership-pay-results-act-sippra>、Ramakrshnan et al. (2019) "Tell me more about the SIPPRA Notice of Funding Availability (NOFA)" <https://pfs.urban.org/pay-success/pfs-perspectives/tell-me-more-about-sippra-notice-funding-availability-nofa>、および U.S. Department of the Treasury (2019) "Notice of Funding Availability"を参照している。

図表 19 SIPPRA の予算の使途



(出典)Benitez and Zhong(2019)" The Social Impact Partnerships to Pay for Results Act (SIPPRA) A Federal Opportunity to Pay for Proven Outcomes" Third Sector Capital Partners Blog

b. SIPPRA における PFS の詳細

- SIPPRA における PFS の詳細は、2019 年に財務省から公表された Notice of Funding Availability(NOFA)に記載されている。
- SIPPRA の対象となるアウトカムは NOFA では雇用、健康、ホームレス、子ども、犯罪となっており、具体的に 21 取り上げられている。以下はその具体例である。
 - * 連続して 6 か月以上失業状態の個人について就業率や賃金を引き上げる
 - * 連邦障害給付を受け取っている個人の雇用を改善する
 - * 生活保護受給世帯の依存率を引き下げる
 - * 高校卒業率を改善する
 - * 10 代の妊娠および予定していなかった妊娠を減らす
 - * 里親に戻ってしまう子どもの数を減らす
 - * 特別な支援を必要とするもしくは低所得世帯の子どもの教育アウトカムを改善する
- アウトカム指標の目標値は、アウトカム指標の変化もしくは改善率で定義される。いずれも対照群との差として定義されなければならない。アウトカム指標は、測定可能で、定義可能で、時系列データが利用可能なことが望ましいとされている。
- SIPPRA における事業評価では、申請者(連邦・州政府)は、成果が達成されたかの評価に責任を持つ独立した評価者と契約をしておく必要がある。評価者は、事業によってアウトカムがどの程度改善したのか、また政府の財政にどのような影響が生じたのかを算出する。NOFA では評価手法としてランダム化比較試験を推奨しており、ランダム化比較試験の利用が難しい場合は、準実験的手法を用いることを勧めている。なお、評価者に対する支払いは、成果の達成と連動させてはいけない。

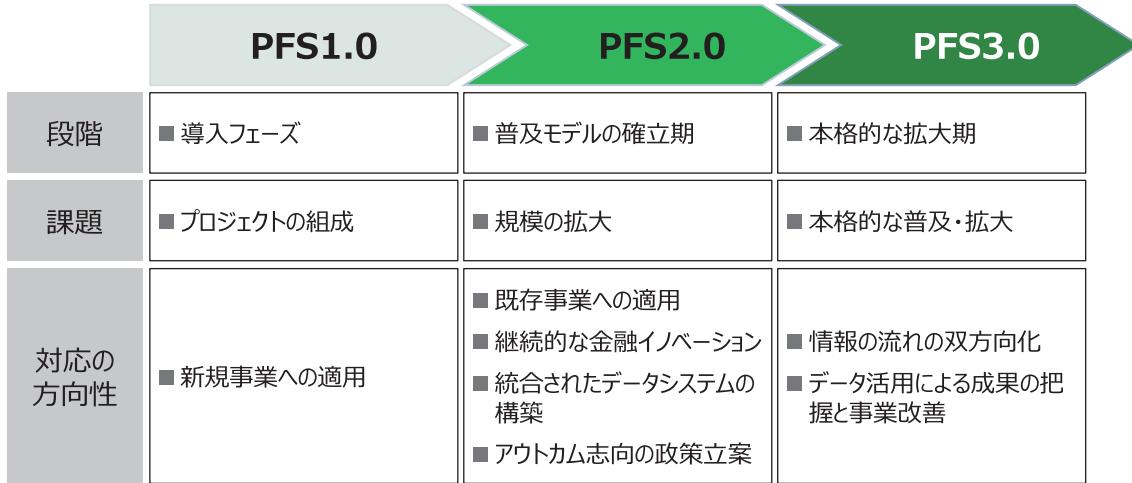
(3) PFS/SIB の発展段階: 1.0 → 2.0 → 3.0

- PFS は世界的に進展してきているが、サードセクター・アジア創業者のケビン・タン(Kevin Tan)氏は、その発展段階を「PFS1.0 → PFS2.0 → PFS3.0」という 3 つのプロセスに整理している²。

² 本節は、Kevin Tan (2018) "Evolution in Pay For Success" (ソーシャルインパクトボンドセミナー2018 講演資料)、山田雅子 (2018) 「SIB は「3.0」の時代へ、ケビン・タン氏」 (「ソ

- PFS の発展段階とそれぞれの課題および対応の方向性を示したものが図表である。「PFS1.0」とは導入の初期フェーズであり、「PFS2.0」は普及モデルの確立期であり、「PFS3.0」は本格的な普及・拡大期である。

図表 20 PFS の発展段階とそれぞれの課題および対応の方向性



(出典)Kevin Tan(2018)"Evolution in Pay For Success"(ソーシャルインパクトボンドセミナー2018 講演資料)、山田雅子(2018)「SIB は「3.0」の時代へ、ケビン・タン氏」(「ソーシャルインパクトボンドセミナー2018」リポート(2))より作成

a. PFS の現状と課題

- ケビン・タン氏は、PFS の現状を「PFS1.0 から PFS2.0 への移行期」だと分析している。PFS1.0 では主として新規事業のコスト削減を目的として PFS が適用されている状況だが、PFS2.0 では既存事業にまで適用範囲が広がると共に、コスト削減が主目的とは位置付けられないようになっていく。
- 実際、2019 年に内閣府が実施した「成果連動型民間委託契約に係るアンケート調査³」によれば、PFS 導入の狙いとして「より高い成果の創出が期待される」「社会課題を解決する新たな手法を把握、実証できる」を挙げた自治体が 34 自治体中 19 で最多となっており、日本においても、コスト削減ではなくサービスの質と効果を高めることが重視されるようになってきている。
- ケビン・タン氏は、「PFS2.0」への移行期における課題は規模が小さすぎることを指摘している。例えば世界全体の PFS 事業に対する投資金額合計が 10 億ドル未満であるのに對して、米国政府のソーシャルサービスに対する拠出金額は 2.4 兆ドルとなっている。この問題を解決し「PFS2.0」へと進むためには「既存事業への PFS の適用」、「継続的な金融イノベーション」、「統合されたデータシステムの構築」、「アウトカム志向の政策立案」が求められるとしている。

「ソーシャルインパクトボンドセミナー2018」リポート(2)より整理している。

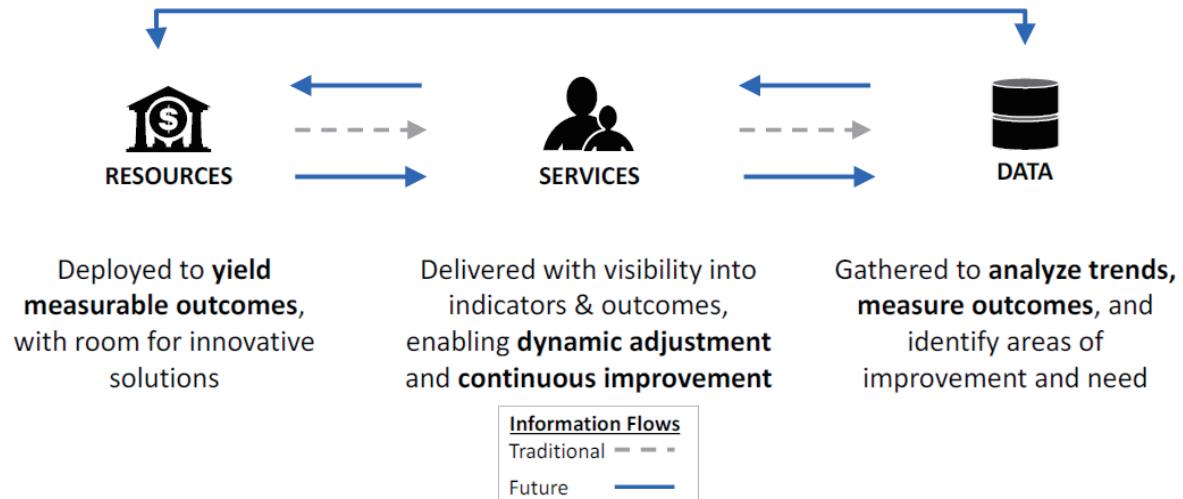
³ 内閣官房日本経済再生総合事務局 (2019) 「成果連動型民間委託契約に係るアンケート調査の結果について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/ppp/dai7/siryou2.pdf>

b. PFS3.0 とそれに向けた課題

- PFS3.0 とは、PFS が広く認知され、本格的な普及・拡大が行われる段階である。
- これを実現するためには、現在の「一方向だけの情報の流れ」を改善することが必要不可欠であり、投資家、サービス提供者、データ収集者が「相互に情報を活用可能な状態」を作り出すことによって、成果の把握と事業の改善を進めることが必要だとしている（図表 22）。データの双方向性を構築することによって、リアルタイムでサービス改善を図ることが可能となる。

図表 21 PFS3.0 における情報の流れのイメージ



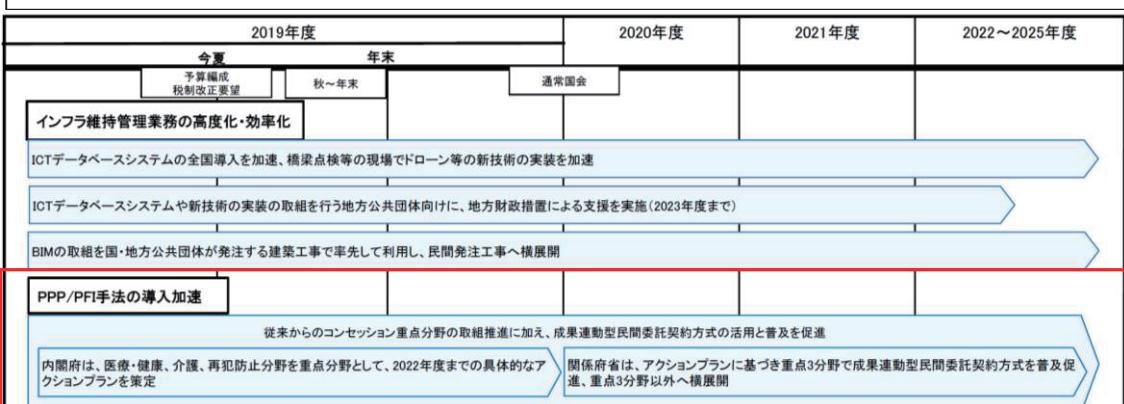
(出典)Kevin Tan(2018)"Evolution in Pay For Success"(ソーシャルインパクトボンドセミナー2018 講演資料)

2. 我が国におけるPFS/SIB導入の動向

(1) 政府における動向

- PFSの推進は省庁横断的な成長戦略である「成長戦略実行計画(2019年)」及び「成長戦略フォローアップ(2019年)」に位置づけられており、「成果連動型民間委託契約活用の普及促進」を図るため、複数の具体的な施策が提言されている。
- 当該提言の中では、「『医療・介護・再犯防止』を重点分野としたアクションプラン策定」を掲げる記述のほか、「内閣府によるPFSの普及・啓発に係るポータルサイトの構築」、「内閣府による事例構築支援」及び「厚生労働省が『医療・健康・介護』の既存枠組みにおけるPFS導入検討を進める」等の内容が盛り込まれている。
- 加えて、「骨太の方針2019」にもPFSが位置づけられており、政府の注目度が高いことが伺える。
- また、PFSの推進を所管する部署として、内閣府に「成果連動型事業推進室」が設置されている。

図表 22 成長戦略におけるPFS/SIBに関する記載内容①

成長戦略実行計画(2019年)				
第2章 Society5.0の実現				
■6. 次世代インフラ				
● (2)PPP/PFI手法の導入加速				
■ 内閣府は、国内での取組が具体化しつつある医療・介護・再犯防止の3分野を成果連動型民間委託契約の普及を進める重点分野として、2022年度までの具体的なアクションプランを本年度中に策定する。関係府省は、アクションプランに基づき重点3分野で成果連動型民間委託契約方式の普及を促進する。その成果はさらに重点分野以外へ横展開させる。				
				
PPP/PFI手法の導入加速				
従来からのコンセッション重点分野の取組推進に加え、成果連動型民間委託契約方式の活用と普及を促進				
内閣府は、医療・健康・介護・再犯防止分野を重点分野として、2022年度までの具体的なアクションプランを策定				
関係府省は、アクションプランに基づき重点3分野で成果連動型民間委託契約方式を普及促進、重点3分野以外へ横展開				

(出典)「成長戦略実行計画」内閣官房(2019)を参考に三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表 23 政府における PFS/SIB に関する戦略の記載内容②

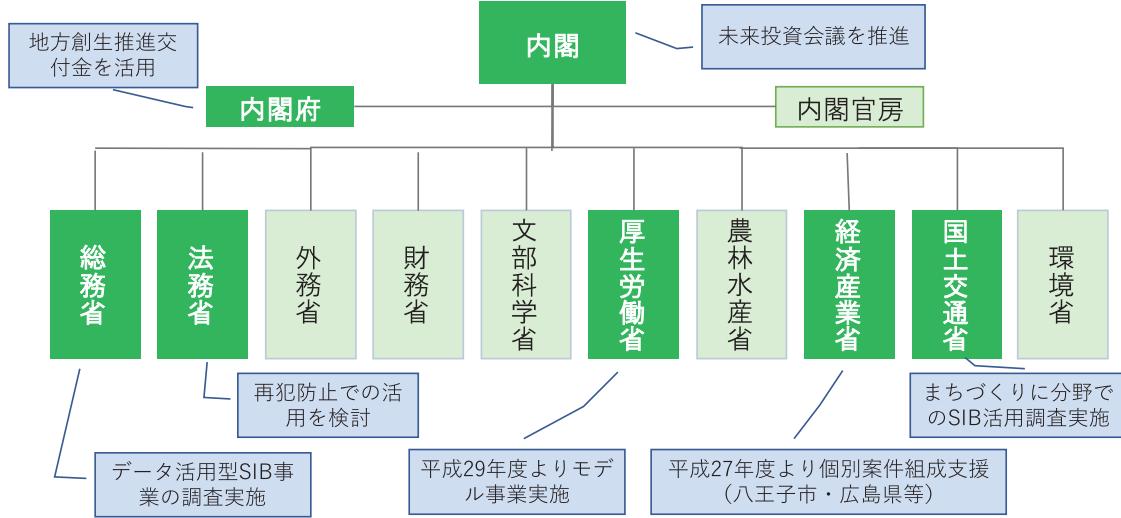
成長戦略フォローアップ(2019年)
<p>I. Society5.0の実現</p> <p>■6. 次世代インフラ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ii)PPP/PFI手法の導入加速 <ul style="list-style-type: none"> - ②成果連動型民間委託契約方式の普及促進 <ul style="list-style-type: none"> ■ 内閣府は、国内での取組が具体化しつつある医療・介護・再犯防止の3分野を成果連動型民間委託契約の普及を進める重点分野として、2022年度までの具体的なアクションプランを本年度中に策定する。関係府省は、アクションプランに基づき重点3分野で成果連動型民間委託契約方式の普及を促進する。その成果はさらに重点分野以外へ横展開させる。 ■ アクションプランでは、先行事例に取り組んでいる自治体、民間事業者、評価専門家等の意見を踏まえた上で、成果指標、評価方法、支払条件等に関するガイドラインの整備手順、成果指標評価の前提となるエビデンス構築の進め方等について具体的に定める。 ■ 内閣府は、2019年度中に国内外での先進事例を調査、整理し、その成果をもとに成果連動型民間契約方式を普及・啓発するポータルサイトを構築する。 ■ 内閣府は自治体による更なる事例構築を分野横断的に後押しするため、成果連動型民間契約の導入を支援するための調査を行い、事例を蓄積する。 ■ 厚生労働省は医療・健康・介護分野における交付金・補助金等の既存の制度枠組みにおいて成果連動型民間委託契約の導入の検討を進める。その際、複数年度にわたる委託契約の締結を促進するための方策についても検討する。 ■ 内閣府は、成果連動型民間委託契約の補助の仕組みについて、2019年度中に英米のアウトカムファンドなどの海外事例を調査したうえで検討を行う。
経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針) 2019年
<p>■5. 重要課題への取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ● (7)暮らしの安全・安心 <ul style="list-style-type: none"> - ⑤共助社会・共生社会づくり <ul style="list-style-type: none"> ■ SDGs実現を含む社会的課題の解決に寄与する…社会的ファイナンスの活用を促進する。…また、成果連動型民間委託契約方式の普及促進を図るとともに、…社会的事業の創出環境の整備を進める。 <p>■5. 重要課題への取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ● (7)暮らしの安全・安心 <ul style="list-style-type: none"> - ③EBPMをはじめとする行政改革の推進 <ul style="list-style-type: none"> (ii)自助・共助・公助の役割分担の見直し <ul style="list-style-type: none"> ■ 少子高齢化の進展と財政制約の下、…こうした観点から、成果連動型インセンティブをはじめとする民間資金・ノウハウを引き出す公契約・普及方策の検討…未活用資産をこれまでにない方法で利活用する取組を推進する。

(出典)「成長戦略フォローアップ 2019」内閣官房(2019)、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」内閣官房(2019)を参考に三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

(2) 各省庁における動向

- 平成 27 年度における経済産業省のパイロット事業開始を皮切りに、各省庁で所管分野における SIB 導入可能性調査やモデル事業の実施、案件の組成支援等を実施している。
- 経済産業省では新たなヘルスケア産業の振興方策の一環として PFS/SIB 導入を積極的に実施しているほか、厚生労働省では医療や介護、就労分野における民間の知見やノウハウの活用を目指して PFS/SIB 導入を推進している。その他省庁でも随時 SIB 導入に向けた検討等が進められており、我が国における PFS/SIB はその対象領域を徐々に拡大しつつある。
- 本報告書では、経済産業省及び厚生労働省における取組の概要を紹介する。

図表 24 各省庁における PFS/SIB の導入検討等状況



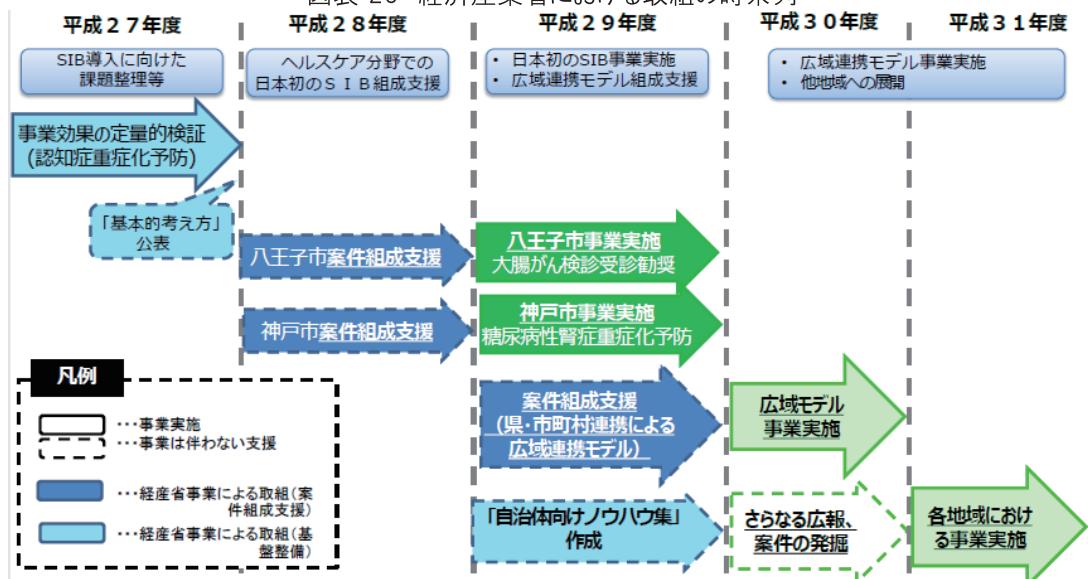
(出典)「多摩大学社会的投資研究所 国内におけるソーシャル・インパクト・ボンドの動向」を参考に三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

■ 経済産業省における取組

- PFS/SIB 関連案件の組成及び基盤整備に注力している。取組概要は以下の通りである。

	概要
目的	<ul style="list-style-type: none"> * 「健康寿命延伸産業」の創出・育成を通じ、国民の健康増進、あるいは医療費・介護費の実現を目指す
枠組み	<p>SIB 案件組成の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> * シンクタンク等への委託を通して、自治体における SIB 案件組成を支援 * 主にヘルスケア領域での導入を目指す <p>SIB 導入・普及に向けた基盤整備</p> <ul style="list-style-type: none"> * 福岡市等におけるパイロット事業を通じた「認知症予防分野における効果検証」 * ヘルスケア領域における SIB 導入に向けた「基本的な考え方」の提示や「自治体向けノウハウ集」の作成
事例	<ul style="list-style-type: none"> * 福岡市等: 認知症重症化予防パイロット事業 * 神戸市: 糖尿病成人症重症化予防事業 * 八王子市: 大腸がん検診受診勧奨事業 * 広島県: 大腸がん検診受診勧奨事業 * 兵庫県川西市・新潟県見附市・千葉県白子町: 健康無関心層を行動変容させるヘルスケア事業(健幸ポイントプログラム等)
予算規模	<ul style="list-style-type: none"> * H27 年度: 0.32 億円、H28 年度: 0.14 億円、H29 年度: 0.19 億円 * H30 年度: 6.0 億円の内数 * H31 年度: 4.9 億円の内数 <p>※いずれも「健康寿命延伸産業創出推進事業」予算額のうち SIB 推進関係の額」</p>

図表 25 経済産業省における取組の時系列



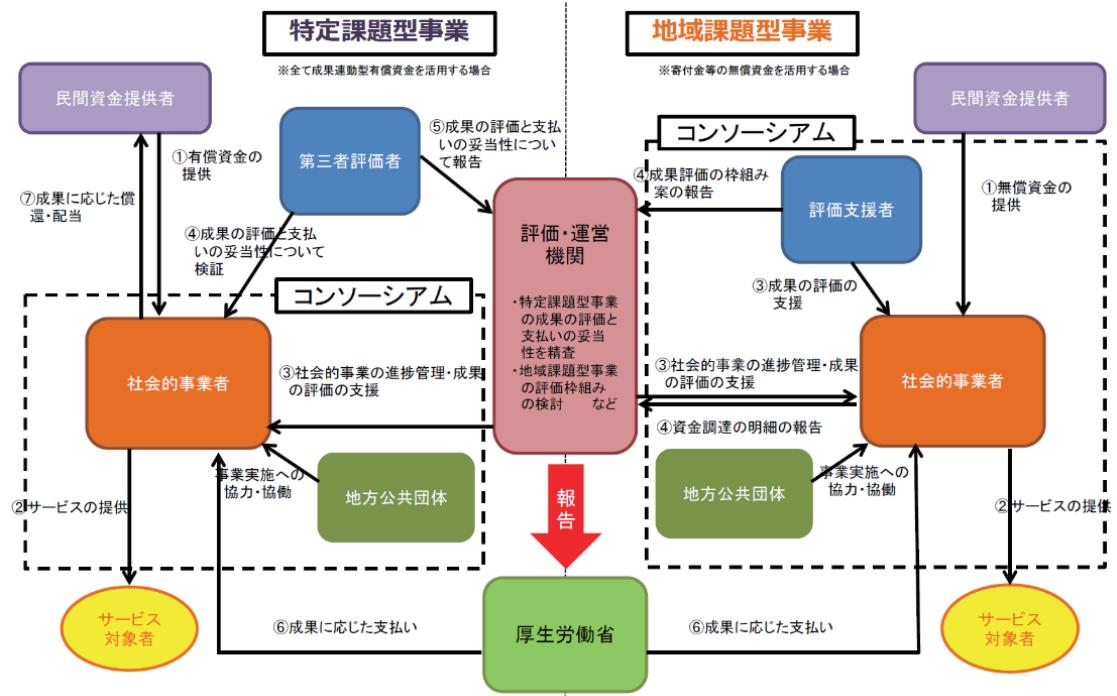
(出典)経済産業省「経済産業省におけるソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)に関する取組」より引用

■ 厚生労働省における取組

- PFS/SIB 関連案件への補助事業を実施している。取組の概要は以下の通りである。

	概要
目的	<ul style="list-style-type: none"> * 社会的インパクト投資の枠組みを活用して社会的事業を試行的に実施 * 保健福祉分野における社会的事業の開発・普及を目指す
枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ①特定課題型事業 <ul style="list-style-type: none"> * 保険福祉分野の特定課題の深刻化等の予防のため、個人に対し支援・介入する事業が対象 * 保健福祉分野での<u>成果連動型民間委託契約導入に向けた課題抽出・手法検討</u>を目指す ②地域課題型事業 <ul style="list-style-type: none"> * 住民の社会参加や地域の物的・人的資源活用促進のため、成果が個人にとどまらず地域に波及する事業が対象 * <u>ロジックモデル、成果指標等の有効な評価の枠組みの検討・開発</u>を目指す
補助内容	<ul style="list-style-type: none"> * 最低保証分(400万円以内)・成果連動分(500万円以内)の2つに分けて支払う (成果連動支払いを導入した案件の場合)
事例 (2018 年度)	<ul style="list-style-type: none"> * 大阪府：包括的支援による養育里親の質・量の向上 * 大阪府池田市：不登校等の子供への学習・生活支援を通じた自立支援 * 東京都多摩市：糖尿病の重症化予防及び人工透析への移行予防 * 滋賀県東近江市：農林業等の地域資源を活用した生活困窮者支援 * 奈良県奈良市：遊休耕作地を活用した認知症高齢者の社会参加・認知症予防

図表 26 厚労省事業におけるスキーム図



(出典)厚生労働省「厚生労働省におけるSIBの取組」より引用

(3) 地方自治体における動向

a. 地方自治体における PFS/SIB 関連案件組成の現状

- ・ 2019 年 10 月時点においては、49 自治体で 30 案件の PFS/SIB 関連事業が検討及び実施されている。
- ・ 2015 年度には政府や財団からの補助金・助成金を活用して単年度契約による SIB のパイロット事業が 3 事例実施されており、我が国における PFS/SIB の先駆けとなっている。
- ・ 2016 年度から神戸市及びハ王子市が我が国初の本格的な PFS/SIB 事業の検討に入り、東近江市では独自の仕組みにより事業が実施されている。2016 年度から検討及び実施されている本 3 案件は、その後の PFS/SIB 案件のプロトタイプとなっており、第 1 世代案件といえる。
- ・ 2017 年度以降は、各自治体で PFS/SIB 案件の検討、実施が徐々に増えてきており、その導入分野も多様化してきている。このような PFS/SIB 事業の拡大期案件は第 2 世代案件といえる。
- ・ 2018 年度には各地方自治体での事業実施が次々と取り組まれており、我が国における PFS/SIB 事業の案件組成が着実に増加しつつある。
- ・ なお、近年の案件の中には、市民からクラウドファンディングで出資を募集することで、幅広い層に対して事業への関心喚起を図る取り組みが実施される東近江市や広島県のような事例のほか、健康ポイントと事業を連動させることによってサービス受益者の生活習慣改善等のインセンティブを強く働きかける川西市等や岡山市のような事例が生まれている。このように、従来の PFS/SIB 事業に加えて各市独自の工夫を実施するケースも今後増えると想定され、その形態は多様化しつつある。

図表 27 地方自治体におけるSIB案件組成の現状

自治体	導入分野	年度別実施状況					特徴	厚生労働省 経済産業省 モデル事業
		2015年度 パイロット事業実施期	2016年度 日本初のSIB案件(第1世代)組成・実施期	2017年度 多様なSIB案件(第2世代)組成・拡大期	2018年度	2019年度		
兵庫県尼崎市	若者の就労支援	事業実施						
神奈川県横須賀市	特別養子縁組推進	事業実施						
福岡県内4市								
熊本県熊本市	認知症重症化予防	事業実施						
長野県松本市								
大阪府和泉市・高石市	大腸がん検診受診率向上	実証事業実施	導入可能性の検討					
兵庫県神戸市	糖尿病腎症重症化予防		導入可能性の検討	事業実施			・日本初の本格的なSIB案件	
東京都八王子市	大腸がん検診受診率向上		導入可能性の検討	事業実施			・日本初の本格的なSIB案件	
滋賀県東近江市	コミュニティビジネス起業支援		事業実施				・日本初の本格的なSIB案件	
奈良県天理市	認知症重症化予防	事業実施		事業実施	連携先の拡大可能性の検討			
北海道札幌市	-		導入可能性の検討					
広島県・県内6市	大腸がん検診受診率向上		導入可能性の検討	事業実施			・クラウドファンディング活用・県内垂直連携	
大阪府	養育里親支援		導入可能性の検討	事業実施				
兵庫県川西市 千葉県白子町新潟県見附市	生活習慣病予防			導入可能性の検討	事業実施		・飛地での水平連携	
北海道当別町	子育て支援		導入可能性の検討					
静岡県島田市	生活交流拠点におけるソーシャルキャピタル向上			導入可能性の検討				
千葉県柏市	就労支援			導入可能性の検討				
千葉県松戸市	介護予防			導入可能性の検討				
群馬県前橋市	介護予防健康増進			導入可能性の検討				
神奈川県鎌倉市	生活保護受給者の医療費適正化			導入可能性の検討				
大阪府堺市	介護予防			導入可能性の検討	事業実施			
千葉県佐倉市	就労支援			事業実施				
長野県伊那市	健康増進			事業実施				
大阪府池田市	教育相談・フリー スクール			事業実施				
熊本県合志市	介護予防等			事業実施				

自治体	導入分野	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	民間資金活用	特徴	厚生労働省 経済産業省 モデル事業
		パイロット事業実施期	日本初のSIB案件(第1世代)組成・実施期	多様なSIB案件(第2世代)組成・拡大期	事業実施	—			
大分県	薬剤処方適正化				事業実施		—		●
東京都 多摩市	糖尿病腎症重症化予防				事業実施	事業実施	●		●
奈良県 奈良市	認知症予防				事業実施		●		●
福岡県 大牟田市	介護予防				事業実施		●		●
神奈川県 横浜市	小児科医へのオンライン相談				事業実施		—		●
福岡県 福岡市	薬剤処方適正化				導入可能性の検討	事業実施	●		
愛媛県 西条市	コミュニティビジネス起業支援				事業実施		●		
大阪府 豊中市	禁煙促進				導入可能性の検討	事業実施	●	クラウドファンディング活用	
岡山県 岡山市	生涯活躍就労支援				導入可能性の検討	事業実施	●	健康ポイントを活用した事業	●
徳島県 美馬市	運動機能の改善等					事業実施	●		●
福岡県 飯塚市	フレイル予防					実証事業実施	●		
静岡県 静岡市	シングルマザー創業支援				導入可能性の検討		●	アップサイド型	

(出典)三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

b. 地方自治体における PFS/SIB に関する認知状況

- 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社では、全国の地方自治体に対して「自治体経営改革に関する実態調査」を実施しており、その中で PFS/SIB に関する状況調査が行われている。本報告書より PFS/SIB の導入に関する地方自治体の現状が明らかになっている。
- 当該実態調査の概要は次の通りである。

【平成 28 年度 自治体改革に関する実態調査】

- 調査対象: 全国の全都道府県 47 団体、全市 790 団体、東京都特別区 23 団体、計 860 団体
- 回収数(率): 496 団体(57.6%)

【平成 29 年度 自治体改革に関する実態調査】

- 調査対象: 全国の全都道府県 47 団体、全市 790 団体、東京都特別区 23 団体、計 860 団体
- 回収数(率): 505 団体(58.7%)

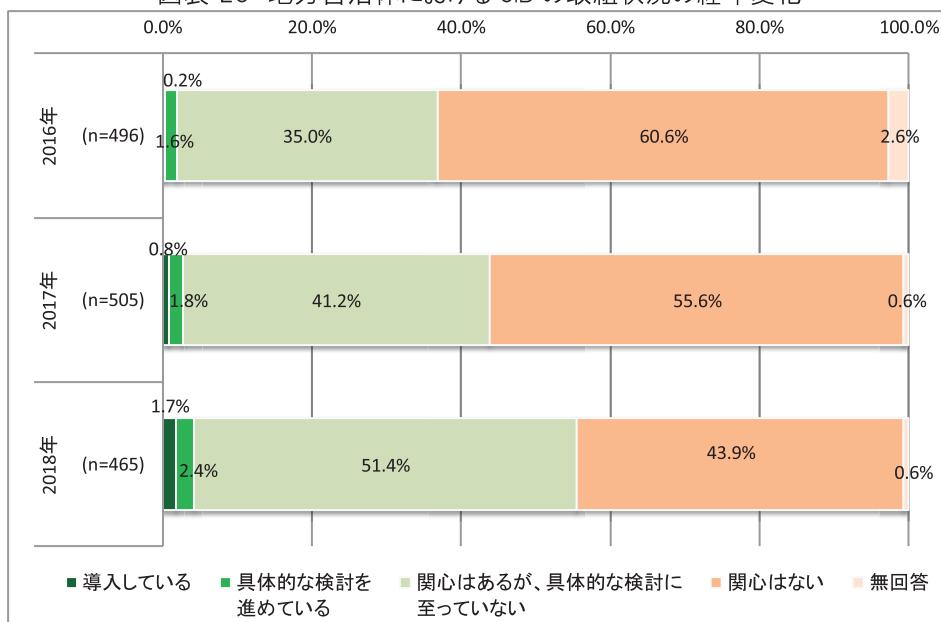
【平成 30 年度 自治体改革に関する実態調査】

- 調査対象: 全国の全都道府県 47 団体、全市 790 団体、東京都特別区 23 团体、計 860 団体
- 回収数(率): 465 団体(54.0%)

■ 過去 3 カ年における SIB 導入に向けた関心

- 過去 3 カ年の推移をみると、「導入している」と「具体的な検討を進めている」と回答した地方自治体の割合は 2018 年時点では 4.1% にとどまっている。
- しかし、「関心はあるが、具体的な検討に至っていない」と回答した割合も含めると 2016 年時点では 36.8% であったが、2018 年時点では 55.5% まで増加しており、地方自治体内での関心は年々高まってきていると考えられる。

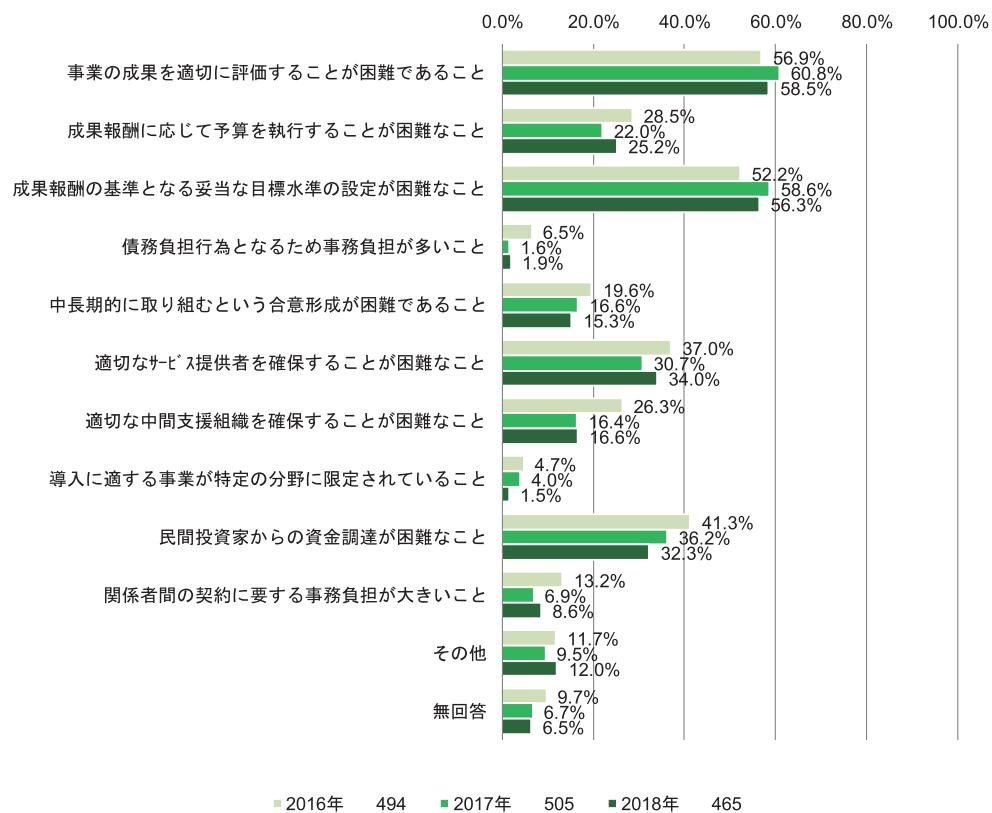
図表 28 地方自治体における SIB の取組状況の経年変化



(出典)「三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 『自治体経営改革に関する実態調査』」より引用

- SIB 導入に必要な条件及び克服すべき課題に係る認識
- ・ 2016 年から 2018 年における「自治体における SIB 導入に必要な条件及び克服すべき課題」に関する回答について、「適切な事業成果の評価」及び「妥当な目標水準の設定」の割合が高くなっている。
- ・ 一方で、「民間投資家からの資金調達」及び「適切な中間支援組織の確保」の割合は 2016 年から 2018 年にかけて小さくなっている。この背景には、国内事例の増加及びその情報発信に伴って、国内における SIB 事業の関係者の存在に関する認知も高まってきたことが関連していると想定される。

図表 29 地方自治体における SIB 導入に必要な条件及び克服すべき課題に係る経年変化



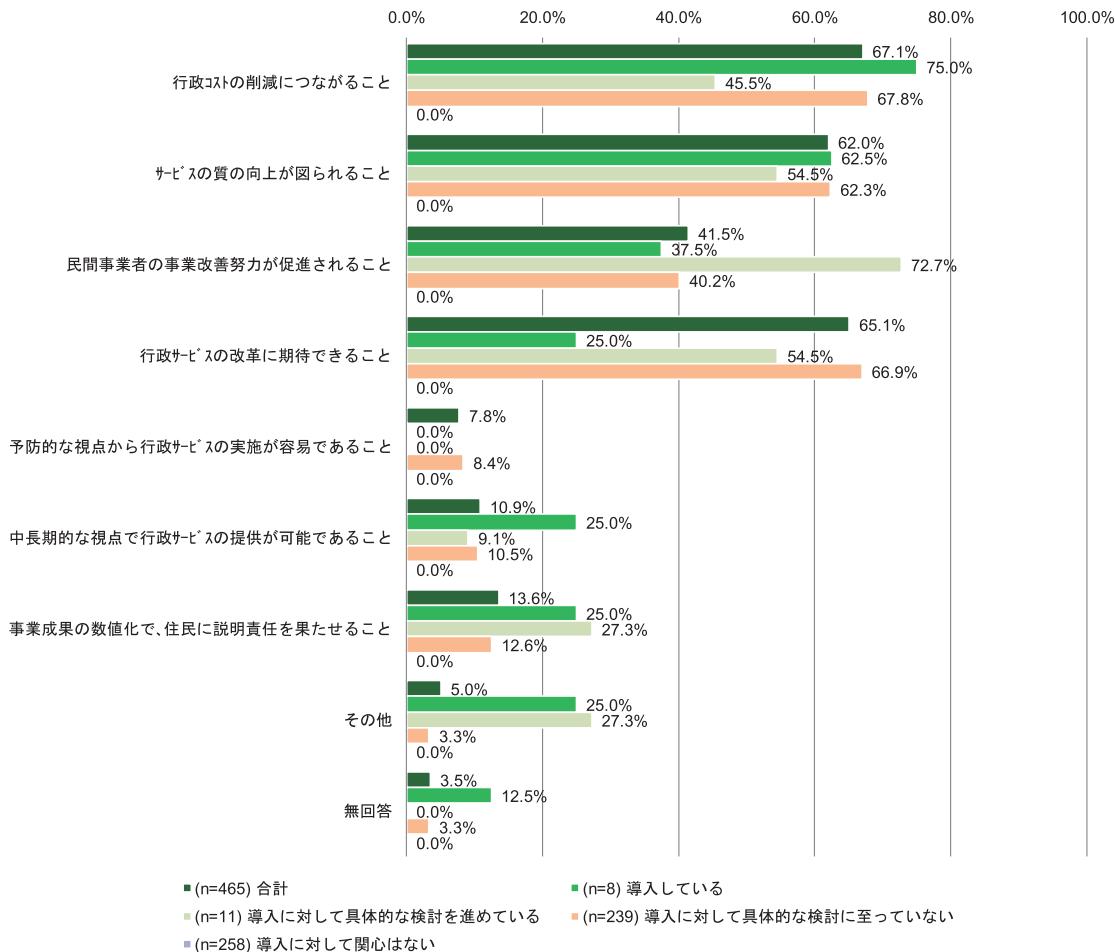
(出典)「三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 『自治体経営改革に関する実態調査』」より引用

- SIB 導入のメリットに係る認識
- ・ 2018 年における「SIB 導入のメリット」に関する回答として、全体では「行政コストの削減」と「サービスの質向上」、「行政サービス改革への期待」の割合が高い。
- ・ 「行政コスト削減」の意味として、「将来的に発生しうる行政コストの発生抑制」という観点では、SIB の期待効果として想定しうる。しかし、SIB は成果達成時の事業費満額分を予算として確保するため、成果未達時にのみ支払い未発生による行政コスト削減効果が表れること、及び当該予算確保時点においては、事業組成コストや投資家へのリターン等を加味すると必ずしも「予算縮減」には結びつくとは限らないことから、事業に対する「予算の縮減」という観点では必ずしも行政コストは削減されない。多くの自治体では上記の「将来的な行政コストの発生抑制」及び「予算縮減」の両方の意味が混同して認識

されていることから割合が高いと想定される。

- 導入状況別にみると、「具体的な検討を進めている」と回答した地方自治体では「民間事業者の改善努力促進」の割合が他の選択肢に比して高い一方で、「行政コストの削減」の割合が低い。

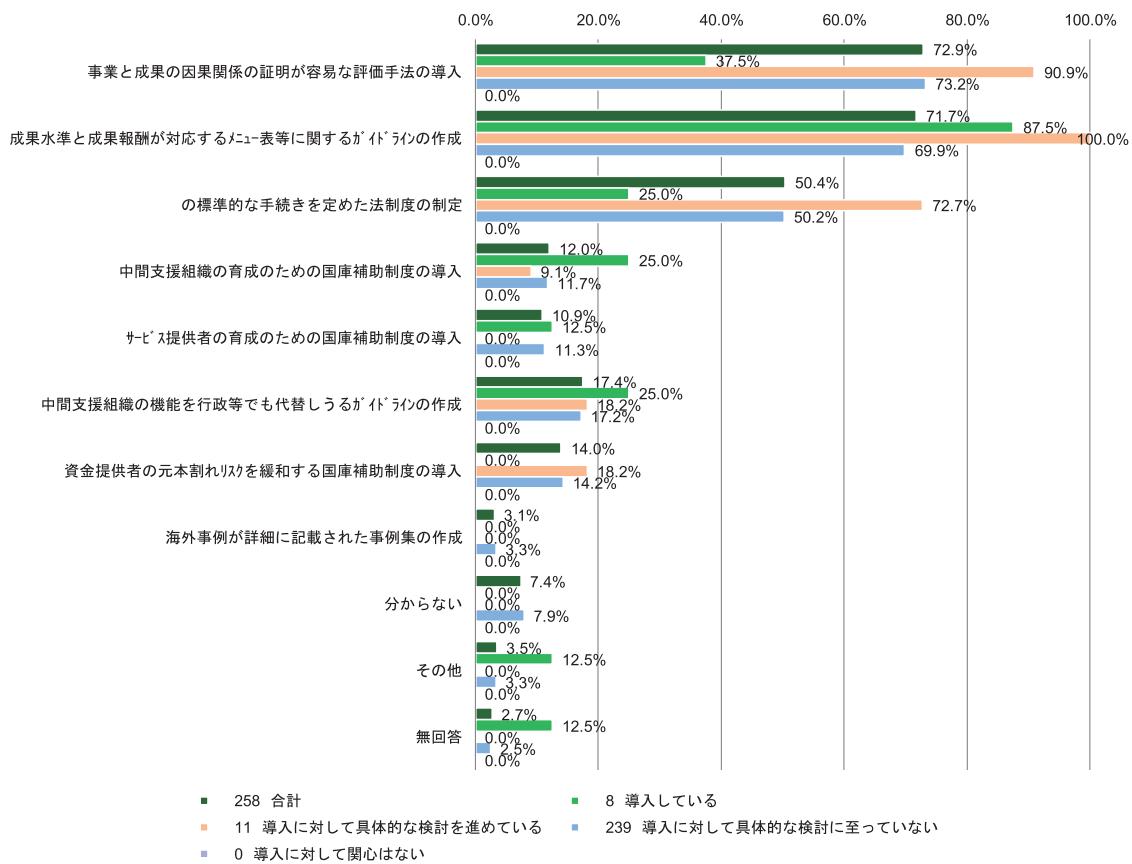
図表 30 地方自治体におけるSIB導入状況別のメリットに係る認識(2018年)



(出典)「三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社 『自治体経営改革に関する実態調査』」より引用

- SIB 普及に向けた課題解決の有効な対応策
- ・ 2018 年における「SIB 普及に向けた課題解決方策」に関する回答として、「簡易な評価手法の導入」及び「ガイドラインの作成」、「標準的な手続きを定めた法制度の制定」等、評価方法や手続き等に関する標準形の作成を求める割合が高い。

図表 31 地方自治体における導入状況別の SIB 普及に向けた課題解決方策に係る認識



(出典)「三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 『自治体経営改革に関する実態調査』」より引用

IV. 成果連動型事業の普及、発展に向けた課題と対応の方向性

1. PFS/SIB の可能性・期待効果

PFS/SIB により期待される効果は下記の通りである。

(1) PFS/SIB 全般の可能性・期待効果

- ・受託事業者の成果達成への意欲の向上
- ・新規事業の試行的実施が可能(行政サービスの研究開発が可能)
- ・地方公共団体における民間ノウハウの吸収による行政サービスの質向上
- ・財源の有効活用の促進
- ・成果の見える化による公共発注における成果志向の向上
- ・関係主体間の連携関係の強化
- ・成果の見える化による民間からの公益的事業への理解と投資意欲の向上

(2) PFS/SIB のうち「民間資金活用」に伴う可能性・期待効果

- ・民間資金活用によるベンチャー企業(中小企業)の参入可能性向上
- ・リスクの資金提供者への移転による多様な事業者の参入可能性向上
- ・資金提供を契機とした社会的課題に対する資金提供者の関心喚起
- ・クラウドファンディングなど幅広い市民を対象とした資金調達による公益的事業への市民の参画促進

2. PFS/SIB 導入に伴う課題及び対応策

(1) 「成果を評価する仕組みの導入」に伴う課題及び対応策

1 事業スキームの複雑さ

事業スキームが複雑なことに伴い、中間経費の増大や関係者間での合意形成に要する負担の増大、関与可能な主体の限られる事態が発生している。今後、PFS/SIB 導入を促進するうえでは、事業スキームの複雑さに伴う金銭的、時間的、人的負担を軽減する方策を検討することが望ましい。

■ 課題

- ・事業経費(中間支援組織、第三者評価機関等への支払い等)負担による事業費の増大。
- ・事業経費負担増による収益性低下に伴う参入企業の限定。
- ・事業関係者との合意形成に係る時間的・労力的な負担(原課の不信感の解消、財政部局との折衝等)。
- ・複雑な事業構築への対応や適切な事業者支援が可能な中間支援組織の不足。

■ 対応策

(a) 実施主体が取り組むべき事項

- ・複数年度化、広域化、附帯事業との接続等による事業規模の拡大(コスト比率の抑制)

- 事業スキームの簡素化(例. 第三者評価の省略)。

2 事業者へのリスクの移転

事業実施に伴うリスクが特定の事業者に偏った形態での事業組成となるケースでは、当該事業に参入できる事業者が限定されてしまい、事業組成自体が困難な状態となりうる。事業者の参入を促すため、事業者に限られないリスク移転の方策についても検討することが望ましい。

■ 課題

- 成果目標未達時における収入減少リスクの許容力のある事業者に参入者が限定される
- 後払いとなるため、経営体力の弱い中小規模の事業者の参画が限定される。

■ 対応策

(a) 実施主体が取り組むべき事項

- 民間資金を活用し、リスクを資金提供者に移転。
- ベース支払い額等の設定。
- 事業費の概算前払いの仕組みの導入(外郭団体からの補助事業化等、発注方法の工夫)。
- リスクに見合ウインセンティブの導入。
- ・

3 適切な成果指標・達成水準の設定

成果指標及び達成水準をどの程度に設定するかによって、参入可能な事業者や資金調達の可能性、行政における合意形成の難易度が大きく異なってくる。事業者の参入促進や資金調達の多様性の確保、行政における円滑な合意形成を図るうえでは、適切な成果指標や達成水準の設定が求められる。

■ 課題

- 妥当性及び納得感の高い成果指標、目標水準の設定が可能な分野が限られる。
- 事業者の特殊性に依存した成果指標及び達成水準の設定になる懸念がある(事業者選定プロセスの透明化、競争環境の確保、成果指標の妥当性の確保が疎かになる)。
- 指標設定や評価の仕組みの検討にあたって、参考にできる先行研究が不足している。

■ 対応策

(a) 実施主体が取り組むべき事項

- 簡易に取得可能で客觀性、信頼性の高い成果指標の設定。
- 事業者選定時における公募方式の採用及び標準化された成果指標・達成目標の提示。

4 PFS/SIB という事業スキーム自体が財政負担を削減するわけではない

PFS/SIB が将来的な財政コストの削減額を考慮して事業費等を定める意思決定を行うケースが多いことから、「PFS/SIB を実施すると必ず事業費の削減につながる」という印象を持ちやすい。しかし、予算検討時には達成目標を 100%達成した場合の事業費を確保することが必要な

ため予算段階では行政コストが削減されているわけではない点や、新たな取り組みを実施する場合には単年度事業としては事業費の純増ととらえられるケースもある点を踏まえると、必ずしも「PFS/SIB を実施すれば財政コストが削減できる」というわけではない。また、従来の公共事業を民間委託することによって、事業費自体は純増するが公務員の人事費を含めると事業費の削減につながっているという見方も可能であるが、これは PFS/SIB だからこそ削減できたわけではなく、民間に託すことによってコスト削減できているに過ぎない。以上のような観点に対する誤解を払拭し、行政コストの削減だけではない「行政サービスの質向上を目指す」ための仕組みとして PFS/SIB を捉えた理解を浸透させていくことが望ましい。

■ 課題

- ・ PFS/SIB を通じて実施する予防的事業による、将来の行政コストの抑制が、PFS/SIB という事業スキーム自体の効果と混同されてきた。
- ・ 加えて、予防的事業の実施による将来的な行政コストの抑制は、予算単年度主義の中では財政削減効果として認識されにくく。
- ・ その他に、PFS/SIB を実施した際の行政の財政負担が減少する局面としては、成果指標の未達成による支払い額の減少が想定されるが、予算段階での事業費は削減されないため、公会計制度上は財政負担が削減されたとはみなされない。

■ 対応策

(a) 実施主体が取り組むべき事項

- ・ 財政削減効果とは異なる成果連動型の意義、効果に対する理解浸透を図る。

(2) 「民間資金活用」に伴う課題及び対応策

1 事業スキームの更なる複雑化

民間資金の活用は、事業者が負担するリスクを資金提供者へと一部移転可能なことについて、リスク分散の観点において優れた方策である。その一方で、資金提供者という新たな主体の参入に伴って、資金提供者が参入しめるための条件設定の検討に要する負担の発生や、関係者間での合意形成を図るうえでの検討事項の増加に伴う意思決定の難易度が上がる等の課題も生じる。そこで、民間資金の活用によって生じる事業スキームの複雑化への対応策を検討することが望ましい。

■ 課題

- ・ 第三者評価機関の省略可能性の低下。
- ・ 事業経費(中間支援組織、第三者評価機関、資金提供者等への支払い等)負担の増加。収益性の低下に伴う参入企業の限定。
- ・ 事業関係者との合意形成に係る時間的・労力的な負担増加。
- ・ 複雑な事業構築が可能な中間支援組織の不足(財務モデル、リターン設計の高度な知見が必要となる)。
- ・ 市民など幅広い対象の関心喚起に向けて、クラウドファンディングなど誰もが参加可能な方法で資金を募る場合のコスト負担増や不確定性の高まりによるリスク増大。

■ 対応策

(a) 実施主体が取り組むべき事項

- ・ 複数年度化、広域化、附帯事業との接続等による事業規模の拡大(コスト比率の減少)。
- ・ 事業スキームの簡素化(例. 第三者評価機関の省略)。
- ・ 多様な資金提供者の参入が可能となる支払いスキームの構築。

3. 今後の「成果連動型民間委託方式」に係る提言

(1) 今後の目指すべき「成果連動型民間委託契約」の在り方

- ・ ヒアリング結果を通して、民間事業者への事業改善インセンティブを発揮する官民連携手法は、SIB を含む「成果連動型民間委託契約(PFS)」の特徴であり、必ずしも民間資金を活用する SIB に限定されないことが分かった。
- ・ そこで、「成果連動型民間委託契約」を今後推進していくうえでの、各関係者に伝達すべき「成果連動型民間委託契約」の価値や目指すべき方向性を以下の通り提示する。

1 「新規事業の試験的導入」による行政サービス改革の手段としての活用

- ・ 成果連動型民間委託契約の枠組みを活用することで、事業の成果が不十分な場合にもそれを許容できる程度に財政負担を抑制しつつ、かつ外部のノウハウを活用して新規事業を試験的に導入することが可能である。
- ・ 行政を取り巻く環境は society5.0 等の社会情勢の動向に伴う市民ニーズの変化や、社会課題の多様化・複雑化が進展することから、こうした変化に対応して機動的に新たな行政サービスを展開する上で、新規事業の試験的導入手段として PFS を活用することが想定される。
- ・ また、取組を通じた事業者の機会提供により、B to G ビジネスをはじめとした新たな産業創出の契機ともなりうる。

2 「成果志向による行政サービスの質の向上」への効果に着目した活用

- ・ 行政が事業実施する際、事業期間中や終了後に成果のモニタリングやデータ収集を行い、実績評価を行い、事業の改善や新たな政策形成に活用することの重要性が高まっている。
- ・ 成果に応じた報酬を支払う成果連動型民間委託契約は、モニタリングによる実績評価を前提としている。モニタリングによる実績の評価が、成果報酬と連動することが事業改善インセンティブとして働くため、民間事業者のサービスの質向上が図られるなどを企図して成果連動型民間委託契約を活用することが想定される。
- ・ この観点を踏まえると、成果連動型民間委託契約は新規事業への導入手段に留まらず、既存事業の改善を図るうえで活用することが可能であると考えられる。

3 「民間事業者のノウハウの活用と移転」に注目した活用

- ・ 行政がこれまで取り組んだことのない事業に取り組む場合や、既存事業への新しい手法の活用により事業の有効性を向上することが必要な際に、業務の自由度の高い成果連動型民間委託契約を活用することで、新しいノウハウを有する事業者の活用が期待される。
- ・ こうした事業者との協働により、行政側が事業者のノウハウを吸収し、より幅広い行政サービスの質の向上につながることを企図して成果連動型民間委託契約を活用することが想定される。
- ・ 民間事業者のノウハウを行政が吸収することを通して、行政側では行政が担うべき領域や官民の適切な役割分担等を再度見つめ直すことにつながり、成果連動型民間委託事業以外の官民連携方策の在り方についても検討が進むことも想定される。

(2) 「成果連動型民間委託契約」の浸透に向けた政府の目指すべき方向性

1 自治体における成果連動型民間委託契約の理解の促進

- ・ 本調査のヒアリング結果より、成果連動型民間委託契約に関する一般的な認知が不足していることから、担当部局が導入を進めようとした際に他部署や関係者の理解が得られず導入が進まないケースがあることが分かった。
- ・ また、実際に導入を検討する際に導入の手順が不明確、かつ事業設計のノウハウが不足していることから手続きや意思決定のコミュニケーションが煩雑化していることが明らかになっている。
- ・ そこで、以下の通り、成果連動型民間委託契約に関する理解を促進する方策を今後進める必要があると考えられる。

a. 成果連動型民間委託契約に関する情報の普及啓発

- ・ 成果連動型民間委託契約に関する一般的な認知拡大や適切な理解の浸透を図るために、「国内外の先行事例を基にした具体的な知見、ノウハウ等の普及や啓発」、「成果連動型手法の活用に当たって適切な領域や限界等の提示」が有効と考えられる。
- ・ 特に、行政コストの削減が主目的ではなく、社会課題の解決に民間ノウハウを最大限活用できることや行政・事業者ともに成果志向への転換を図ることの意義を明示し、成果連動型民間委託事業の適切な理解を促進することが必要である。

b. 新規事例の構築に向けた制度的支援

- ・ 成果連動型民間委託契約を推進していくうえで、更なる事例構築や事例分析から得られる知見の蓄積及び共有を図ることが重要となる。そこで、今後政府においては、「成果連動型民間委託契約に関する事例構築を図るための財政的な支援」や「自治体に対する優先的な検討対象とする通達等の提示」が有効と考えられる。
- ・ 既存事業における成果連動型民間委託契約の導入を促すことも、多様な形態での事例構築を進めるうえで重要であることから、「既存制度(医療・介護保険制度、交付金・補助金、措置費等)において成果連動型の導入への財政的インセンティブの付与」を検討することも望ましい。

c. 庁内手続きの円滑化を促す実務的サポート

- ・ 今後、成果連動型民間委託契約を推進していくうえでは、庁内手続きを円滑化するための実務的なサポートとして、「成果連動型民間委託契約導入のプロセスや手法等の整理」、「契約ひな型やマニュアル等の作成と発信」、「成果評価方法や支払い条件、便益計算のサンプル・ガイドライン作成」等が必要となる。
- ・ 本報告書では、ヒアリング結果から得られた「成果連動型民間委託契約を選択する際の意思決定プロセス」を体系化し、以下の通り提示する。また、各委託方式を選択する上での意思決定プロセスの体系は次ページの通りである。

2 成果連動型民間委託契約の導入を後押しする財政支援

本調査のヒアリング結果より、予算・財政面での課題によって「成果連動型民間委託契約」を活用した事業の導入が進まないあるいは効果的な事業設計が阻害される場合があることが明らかとなった。

- ・ 予算・財政面の課題克服に向けて、以下の方策を進めることが望ましいと考えられる。

a. 成果連動型民間委託契約に要するコストに対する財政支援

- 追加的に発生する「案件組成のコスト(可能性調査)」や「事業実施時のコスト(評価、中間支援、民間事業者・資金提供者への成果報酬)」の予算確保が困難であることが課題となる。
- そこで、案件組成、評価、成果報酬等の成果連動型民間委託契約に固有の追加的なコストに対しては、国からの財政支援を行うことで、自治体における成果連動型民間委託契約の案件構築を促すことが望ましいと考えられる。

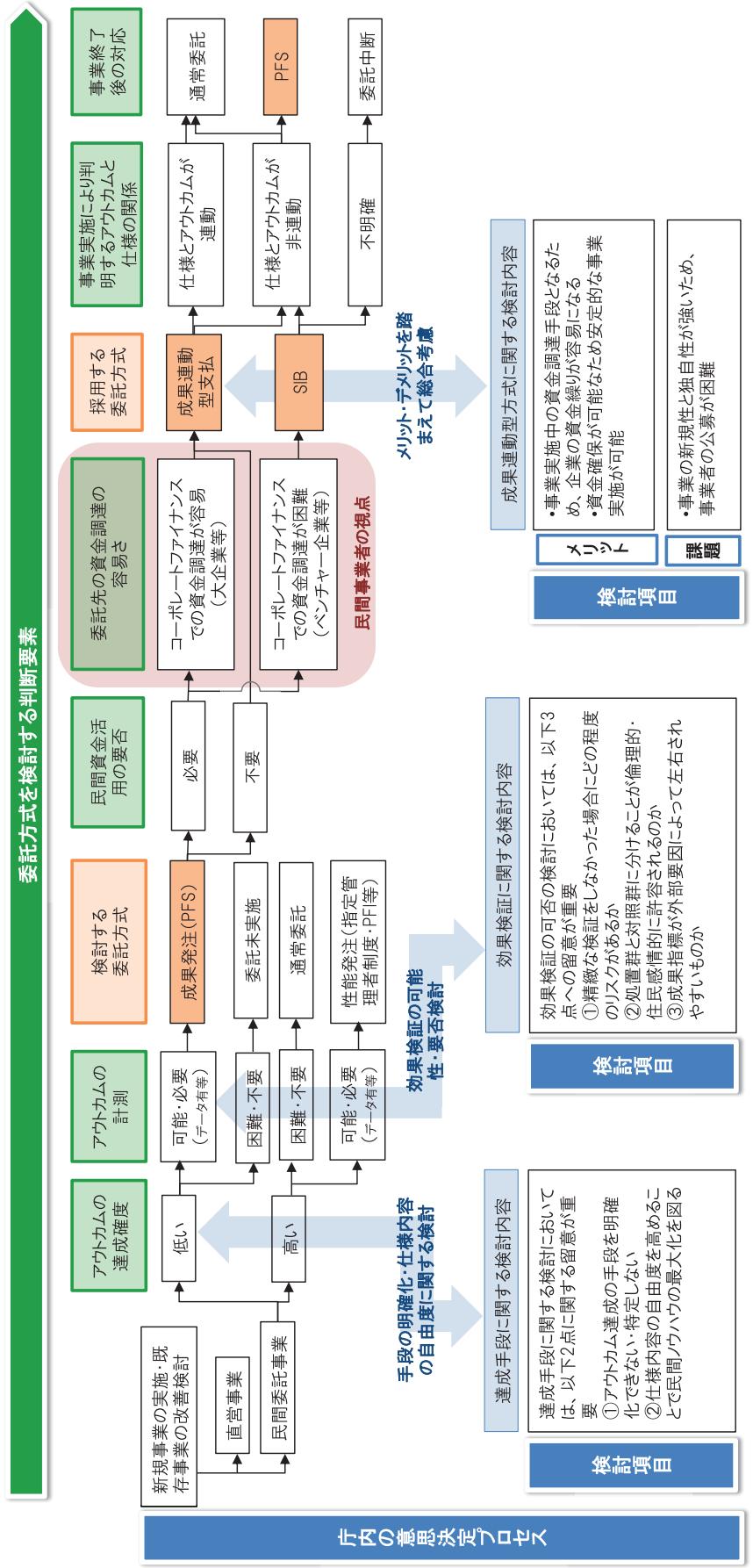
b. 既存制度の枠を超えた成果が見込まれる成果連動型民間委託契約に係る基金創設

- 事業の成果や便益が基礎自治体にとどまらず都道府県や国も裨益するものの、基礎自治体単独で成果連動型民間委託契約を導入する場合、当該自治体の予算規模や予算の柔軟性には限界があるため、導入が進まない場合がある。
- この課題に対応するために、成果連動型民間委託契約の償還財源となる基金(英米におけるアウトカムファンド)の創設に向けた検討を進めることで、既存制度や予算区分を超えた成果・便益の創出が見込まれる成果連動型民間委託契約の適切な事業組成を促すことが望ましい。

c. 既存の国庫財源との連動性を高めた柔軟な予算運用

- 単年度予算計上が前提となっている国庫財源(地方創生推進交付金の活用等)を活用した事業の場合、国庫負担分で債務負担行為を設定できず成果連動型への移行ができないことが課題となっている。また、成果報酬分は国庫予算の対象経費と認められず、支払い条件等の柔軟性を阻害される場合もある。
- この課題に対応するため、既存の国庫財源を活用した事業の中において成果連動型民間委託契約を推奨し、自治体による国庫負担部分も含めた複数年度での支払い、成果報酬分への予算の充当等の運用を可能にすることが望ましい。

图表 32 官民連携方式における意思決定プロセス



(出典)三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

※SIB 実施後に必ずしも PFS へと移行するわけではないが、一定の条件が整った場合には PFS 事業として継続される場合がある。

3 成果連動型民間委託契約の推進に不可欠なエビデンスの構築

- ・ 本調査のヒアリング結果より、自治体において成果指標及び評価方法に関して、その妥当性や客観性を判断して適切な手法を選択することは困難であることが明らかになっている。
- ・ そこで、以下の解決方策を推進することが望ましいと考えられる。
 - a. 先行研究の推進を通じたエビデンスの蓄積・データの整備
 - ・ 妥当性及び客観性の高い成果指標や評価方法を検討するためには、先行研究を通じたエビデンスの構築を進めることが有効である。
 - ・ そこで、研究機関との協働により学術研究を推進していくこと及び大規模実証事業を通じて初期的アウトカムと中長期的アウトカムとの関係を明らかにすることを通して、中長期的なアウトカムを適切に試算する為のエビデンスの蓄積やデータ整備を進めることが望ましい。
- b. 中長期的アウトカムを試算するためのデータベースの構築・公開
- ・ 新たな事業組成を促していくためには、自治体担当者が先行研究や先行事例において検討された成果指標や評価方法を確認できることが重要である。そこで、先行研究や先行事例において蓄積されたデータやエビデンスとなる学術研究成果をデータベースとして構築し、公開しておくことが望ましい。
- ・ 特に、将来的な財政コストの適正化も見込まれる事業分野においては便益計算の根拠となる数値の整備を進めることは、適切な行財政運営の推進に資すると考えられる。

4. 今後、成果連動型民間委託契約を推進するまでの実践的課題

- ・ PFS/SIB は、公共発注における成果志向の向上を図る手段として新たに検討する価値がある。その一方で、必ずしもすべての事業において活用できる手法とはいえず、公共発注方法との比較の中で特定の条件を満たした場合にのみ活用が可能になると考えられる。
- ・ 上記の委託方式の検討プロセスにおいて、成果連動型民間委託契約のメリットを最大化できる場合、PFS/SIB が最良の選択肢となる可能性が高い。
- ・ ただし、委託方式の意思決定プロセスに係る検討を進めるうえで、下記の留意点について検討し適切な委託方式を選択することが望ましい。

(a) アウトカム達成手段に係る検討

- アウトカム達成の手段を明確化できない・特定しない
 - ・ 新規事業を実施する場合、アウトカムの達成手段が不明確な状況や、複数の手段が存在するため適切な手段を決定することが困難な状況となる可能性がある。
 - ・ 既存事業を見直す場合、達成目標や資源投入の方法を変更するだけでなく、従来の手段に捉われない新たな手段の検討が求められるケースもある。
 - ・ そのような状況下においては、行政側が仕様内容の自由度を高めることで、実験的に達成手段の模索を図ることが有効な場合もある。
- 仕様内容の自由度を高めることで民間ノウハウの最大化を図る
 - ・ 行政は公共サービスを提供する手段に対して必ずしも最良の選択ができるわけではなく、投資対効果が不明な状況や意思決定要因において合理性が明らかでない中でも、サービス提供に係る意思決定をする可能性がある。

- ・ この前提の下で、より良質なサービスの提供を図るうえで、複数の民間事業者から選択することが第一義的な方策であるが、前述の通り行政の手段に対する意思決定が必ずしも最良とは言えない。
- ・ そこで、行政からはアウトカムの達成手段を限定せず(仕様内容の自由度を高め)、成果だけを求めてことで、達成手段の多様性を確保し、民間ノウハウの最大化により良質な公共サービスの提供を図ることが1つの方向性として考えられる。

(b) アウトカム検証の要否・実現可能性に係る検討

- ・ 成果志向により公共発注をする場合、アウトカム検証の要否の判断や検証の実現可能性を検討することが重要となる。
- ・ 当該検討をする上で、次の4点について留意する必要がある。
 - 精緻な検証をしなかった場合のリスクの程度
 - ・ 処置群と対象群に分ける、外部要因を排除する等の方策によって、必ずしもすべての事業で精緻な検証が実施できるわけではない。
 - ・ 精緻な検証が困難な場合であっても、成果指標の設定や評価方法によっては客観的な評価に対する信頼性が保たれ、検証が容易に実施できるケースがある。
 - ・ そのようなケースにおいては評価結果に対して疑義が生まれるリスクが低いこともあることから、事業費などの諸条件を踏まえて現実的に実現可能な範囲で精緻なアウトカム検証を追及することが望ましい。
 - 効果検証のコストが許容しうる程度
 - ・ 効果検証には、データ取得、分析等のコストが発生する。当該コストが低く抑えられる場合、効果検証実施のハードルが低下し、アウトカム検証の実現可能性が高まる。
 - ・ 加えて、効果検証に係るコストが低く抑えられたとしても、政策・事業等の規模に比して相対的に高くなる場合、効果検証実施に係る事業採算性が低下し、アウトカム検証を導入する実現可能性が低下する。
 - ・ アウトカム検証に係る各コストを抑制しつつ、事業に比して相対的に低い水準となるように調整することが、アウトカム検証の実現可能性向上の際に求められる。
 - 処置群と対照群に分けることの倫理的・住民感情的な許容性
 - ・ 事業の性質上、処置群と対象群に分けることが公平性等の観点などから倫理的に許されない場合がある。また、一部の人に対して利益または不利益を与える可能性がある場合等においては、事業実施に対して住民感情的に反発を受けることがある。
 - ・ このような倫理的、住民感情的な反発を生むことなく、処置群と対象群に分けるなどの施策が実施可能な場合、あるいは分けるとしても許容される範囲である場合に限って、RCT等の比較対象による検証が可能となる。検証方法を検討する上では、上記のような点に留意することが望ましい。
 - 成果指標に対する外部要因の影響度
 - ・ 事業と成果の因果関係を精緻に評価するためには、事業効果以外の外部要因の影響を可能な限り排除することが望ましい。しかしながら、事業費用やサービス受益者に対する干渉の程度等には限界があるため、外部要因をすべて排除することは現実的ではない。
 - ・ そこで、外部要因の影響の排除の程度と外部影響がある中でも評価の厳密性が一

一定程度担保されるか否か等を検討し、事業評価の手段の妥当性があると判断する場合については、性能発注や成果発注方式によって委託事業を実施することが望ましい。

図表 33 選択することが望ましい委託方式の整理

		アウトカムの計測の要否・実現可能性	
		実現可能・必要	実現困難・不要
アウトカムの達成確度	高い	性能発注に基づく委託契約 例)PFI・指定管理者制度 等	仕様発注に基づく委託契約
	低い	成果連動型民間委託契約 例)SIB 等	委託未実施

- (c) 民間資金活用の要否に係る検討
 - ・ 成果連動型民間委託契約を採用する場合、民間資金活用の要否に応じて SIB とするのか、成果連動型支払いとするのか選択する手法が異なる。
 - ・ 民間資金活用の要否を検討するにあたって、活用に当たってのメリット及びデメリットを踏まえた意思決定が重要となる。民間資金活用に伴うメリット及びデメリットは先述の通りであり、意思決定する際の視点は以下の 2 点である。
- 委託先事業者における事業実施中の運転資金獲得の重要性
 - ・ 新規性の高い事業を委託する場合、サービス提供者がベンチャー企業などの中小規模の企業となる場合がある。
 - ・ 中小企業はコーポレートファイナンスによる借入拡充に苦慮することも多く、事業期間中の安定性確保に課題が残る場合がある。委託事業者の事業体力に比して規模が大きい場合、事業実施期間中の新たな資金調達手段が必要となる場合もある。
 - ・ 中小企業あるいは事業規模が非常に大きい場合など、事業の安定性確保や事業期間中の運転資金の確保の重要性が高いケースにおいては民間資金活用を検討することが求められる。
- 資金提供者へのリスク移転による中間支援組織及び委託事業者の参入可能性
 - ・ 成果連動型民間委託契約の場合、目標未達の場合に支払額が減額されるリスクがある。中間支援組織及び委託事業者の中には、報酬未払いや減額をリスクみなすため、コンプライアンスの関係上で案件参入自体を見送る事業者が出てくる可能性がある。
 - ・ 可能な限り多様な事業者の参入可能性を確保することを重視する場合、報酬未払いや減額のリスクを資金提供者に移転することで、委託事業者等の参入可能性を高めることが1つの方向性として考えられる。このようなリスク移転方法として民間資金活用を検討することも有効なケースもある。

5. 総括

- ・ 民間事業者への発注方法は、従来の仕様発注から性能発注へと変遷してきている。これは民間事業者側に委ねる「自由と責任」の比重が大きくなっていることを意味する。昨今の PPP/PFI 導入によって民間事業者の自由裁量を認める傾向が続いている中で、「成果」を求める潮流はより進んでいくと考えられる。

- ・ 「成果」を求める民間委託方式を追求した先には、「自由と責任」の比重を民間事業者に大きく傾ける「成果発注」の導入が見据えられる。今後、この成果発注の観点を取り入れた PFS/SIB 方式は、限られた公的資源を最大限活用するための手段としてますます検討が進められていく。
- ・ 本調査結果では、PFS/SIB への実験的取組から得られた成果の考察を通して、期待される効果や課題が明らかになった。
- ・ 人口減少及び少子高齢化、デジタライゼーションの推進等、今後未曾有の事態に直面する我が国の社会情勢を踏まえ、新規性及び柔軟性の高い公共サービスの提供が求められる。公共サービスに新たな変革を起こす手段として、成果連動型民間委託方式の具体的な検討の推進及び導入、浸透が、今後ますます期待されるところである。

2 参考文献

- ・『まち・ひと・しごと創生基本方針 2018』(2018 年 まち・ひと・しごと創生本部)
- ・『未来投資戦略 2018』(2018 年 6 月 日本経済再生本部)
- ・『経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)2018』(2018 年 6 月 内閣府)
- ・『ソーシャル・インパクト・ボンド始動』(2018 年 9 月 日経グローカル)
- ・『日本における社会的インパクト投資の現状 2018』(2019 年 4 月 GSG 国内諮問委員会)
- ・『日本版ヘルスケアソーシャル・インパクト・ボンドの基本的な考え方』(2016 年 慶應義塾大学政策・メディア研究科および慶應義塾大学 SFC 研究所他)
- ・『「地域における児童虐待防止対策推進に資する調査研究」調査結果報告書』(2016 年 3 月 公益財団法人日本財団 厚生労働省)
- ・『平成 27 年度契約更新期を控えた PFI 事業の事業継続に関する調査検討業務報告書』(2016 年 八尾市)
- ・『ソーシャルインパクトボンド概要と行政における導入可能性の検討』(2015 年 幸地正樹(ケイスリー株式会社))
- ・『ソーシャルインパクト債と社会貢献型投資の評価手法』(2013 年 松尾順介)
- ・『PFI 事業導入の手引き』(内閣府 HP)
- ・『平成 18 年度 指定管理者事例研究会指定管理者制度における適切なインセンティブのあり方について』(2007 年 地域総合整備財団)

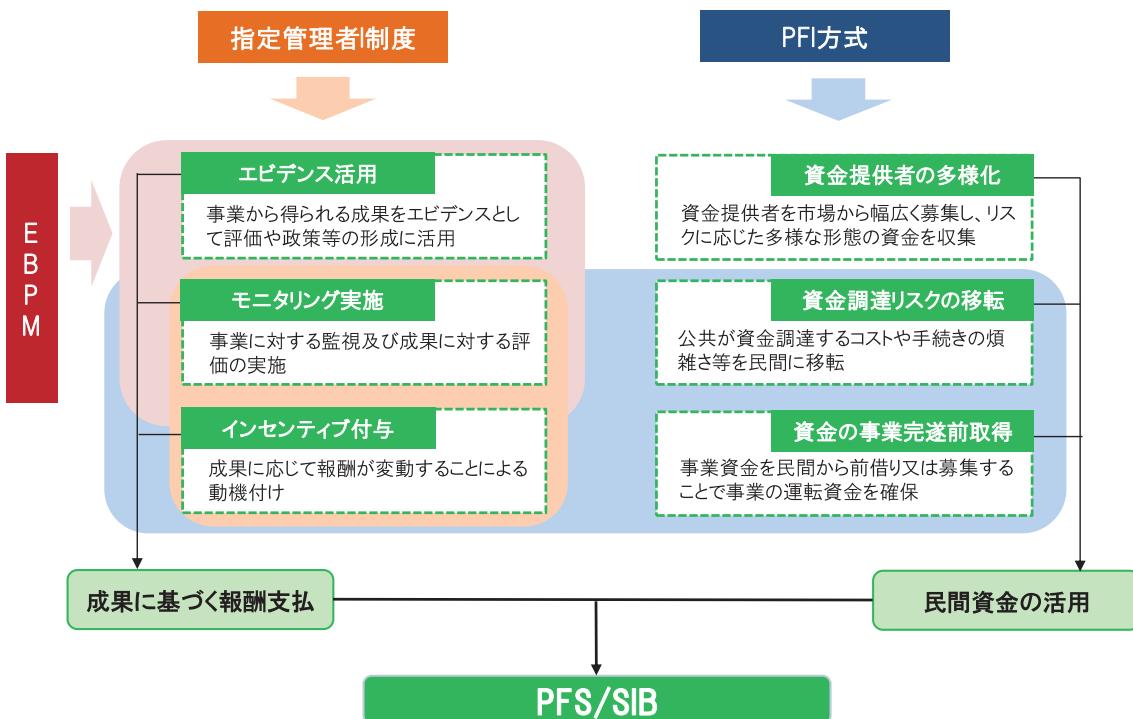
3 参考資料

(1) PFS/SIB 関連施策に係る動向

1 PFS/SIB と他分野との関わり

- ・ 人口減少及び少子高齢化が急激に進行しつつある我が国において、民間への公共マーケット開放が進んでいる。PFS/SIB は、民間開放によって公共サービスをより効率的かつ効果的に提供することで、限られた資源を有効活用することを目指す昨今の大規模な行政改革の潮流の 1 つであると考えられる。
- ・ このような、「民間開放」や「行政改革」の潮流において注目されてきた政策、施策及び事務事業(以下、「政策等」という)の中から関連する政策等の概要を把握することで、PFS/SIB やそれを含む今後の官民連携方策の方向性を検討する。

図表 34 PFS/SIB 構成要素と他施策の関係性



(出典)三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成

2 関連施策の概要

a. エビデンスに基づく政策形成

- ・ 近年、国内外において「エビデンスに基づく政策形成(Evidence-based Policy Making、以下「EBPM」という)」が進展してきている。EBPM は「政策と成果の因果関係を踏まえたうえで、より効果的な政策手段を選択すること」と定義することができる⁴。つまり、成果の

4 青柳恵太郎・小林庸平 (2019) 「EBPM の思考法 やってみようランダム化比較試験！」 Vol.1

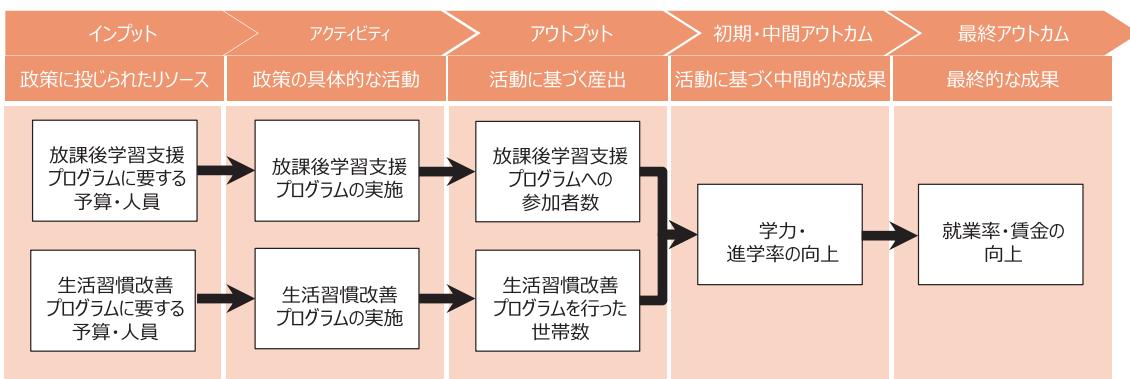
達成を目指した政策形成思考であり、行政サービスの質の向上を目指す SIB と重なる部分が多い。

- そこで本節では、EBPM の基本的な考え方を概観したうえで、SIB に示唆を与える部分について整理していく。

(a) EBPM⁵とは何か

- EBPM におけるエビデンスの定義を確認するため、図表 36 では子どもに対する放課後学習支援・生活改善プログラムのロジックモデルを記載している。ロジックモデルとは、予算や人員といった政策に投じられたインプットから、政策によって改善を企図している最終アウトカムまでを、論理の流れとして示したものである。今回のケースでは、最終アウトカムが子どもの将来の就業率・賃金の向上であり、初期・中間アウトカムは学力・進学率の向上だとする。
- EBPM の文脈では、エビデンスとは「実証的に検証された政策の因果効果」と定義されることが多い。このロジックモデルにおいては、放課後学習支援プログラムや生活習慣改善プログラムによって子どもの学力や進学率が向上したかどうかや、将来的な就業率・賃金が向上したかどうかが実証的に検証されていれば、それらがエビデンスとなる。
- EBPM と今までの政策形成の違いは、①エビデンスをみるとこと、②エビデンスをつくることに集約される。エビデンスを「みる」とは、政策形成の段階で、実施しようとしている政策手段がアウトカムを改善するというエビデンスがあるかどうかを確認することである。過去の研究等によって、実施しようとしている政策手段に効果があると確認されている場合、自信をもって政策を実施することが可能となる。逆に、実施しようとしている政策手段に効果がないと確認されている場合は、アウトカムの改善に寄与し得る別の手段を検討する必要がある。
- エビデンスを「みた」結果、既存のエビデンスが存在していない場合は、エビデンスを「つくる」かどうかを検討する必要がある。エビデンスを「つくる」とは政策手段がアウトカムを改善するかどうかを、実際に効果検証することである。効果検証を行うことによってエビデンスを「つくる」ことができれば、そのエビデンスを踏まえて、政策を実施するかどうかを判断することが可能となる。

図表 35 子どもに対する放課後学習支援・生活習慣改善プログラムのロジックモデル



(出典)青柳・小林(2019)

EBPM の思考法の「きほんのき」」『経済セミナー』2019年4・5月号

⁵ エビデンスや EBPM の考え方については、前掲の青柳・小林 (2019) を参照している。

(b) EBPMにおけるエビデンスづくりとSIBへの示唆

- EBPMにおけるエビデンスづくりと、SIBにおける事業評価は、いずれも実施した政策・事業が成果を生んでいるかどうかを検証するものであり、考え方として共通する部分が多い。効果検証は、分析方法の設計、データの収集、分析など、多くのコストを要することになる。そのため EBPMにおいても、やみくもな効果検証は推奨されない。SIB でも事業評価のコストが案件組成のハードルのひとつとなっており、どういった場合に精緻な効果検証を行うべきかを整理する必要があると考えられる。
- 精緻な効果検証を行うべきかどうかの判断基準を整理したものが図表 37 である。ここでは、効果検証の必要性、効果検証のコスト、効果検証の実行可能性という 3 つの観点から整理を行っている。効果検証の必要性が高いケースや、効果検証のコストが安いである場合、効果検証の実行可能性が高い場合は、効果検証を積極的に実施していくべきであるといえる。一方で、こういった要素がそろわない場合は、効果検証の必要性を慎重に判断していく必要がある。

図表 36 精緻な効果検証を行うかどうかの判断基準

判断基準		内容
効果検証の必要性	アウトカム指標と成果との連動性	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政策や事業を実施する際は、アウトカム指標をモニタリングすることが多い。 ■ アウトカム指標が、経済状況等の外部要因の影響を受けにくく、指標の動きを成果と同一視してもよいと考えられる場合は、効果検証の必要性は低い。 ■ 一方、アウトカム指標が外部要因の影響を受けやすい場合や、事業実施者が対象者を自由に選定できる(効果の大きい層を選択できる)場合には、アウトカム指標と成果の連動性が低くなるため、効果検証の必要性が高くなる。
	アウトプットとアウトカムの連動性	<ul style="list-style-type: none"> ■ アウトプット指標とアウトカム指標が強く連動している場合は、アウトプット指標をモニタリングするだけで成果を推測することができる。例えば上述の例で言えば、放課後学習支援プログラムに参加することによって、学力や進学率が向上することが確実なのであれば、アウトプット指標だけをモニタリングすればよい。 ■ 一方で、アウトプットとアウトカムの連動性が低い場合、効果検証の必要性が高くなる。
効果検証のコスト	データ取得コスト	<ul style="list-style-type: none"> ■ 効果検証のためのデータ取得コストが高い場合、効果検証実施のハードルは高くなる。 ■ 一方で、行政データ等の利用が可能で、取得コストが低い場合は、効果検証が容易となる。
	分析のコスト	<ul style="list-style-type: none"> ■ 単純なランダム化比較試験等の適用が可能な場合は、分析コストは安くなり、効果検証実施のハードルは低くなる。 ■ 一方で、政策・事業の対象をクラスター単位で割り当てる必要がある場合や、準実験的手法を適用せざるを得ない場合は、分析の手間が高まり、効果検証実施のハードルが高くなる。
	効果検証コストの相対的な大きさ	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政策・事業の規模が大きい場合、効果検証に要するコストは相対的に小さくなるため、効果検証のハードルは低くなる。 ■ 一方で、小規模な政策・事業の場合、効果検証のコストが相対的に大きくなってしまう。
効果検証の実行可能性	対象者数	<ul style="list-style-type: none"> ■ 分析対象者が少なすぎる場合、統計的な効果検証の実施は難しくなる。 ■ 一方で、対象者が多い場合は、効果検証の実行可能性が高まる。
	潜在的な対象者の分離可能性	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政策・事業の潜在的な対象者を、処置群(政策・事業を受けるグループ)と対照群(政策・事業を受けないグループ)に分離可能な場合、効果検証のハードルは低くなる。

		■一方で、一律に対象者を選定しなければならないような場合は、効果検証の実行可能性が低下する。
	倫理面への配慮	■ランダム化比較試験等を実施することに、倫理的な問題がある場合、効果検証は難しくなる。

b. PFI 方式、指定管理者制度

- 官民連携による公共発注の手法として、日本では「PFI 方式」「指定管理者制度」が、PFS/SIB に先だって導入されてきた。いずれの手法も、従来、公共部門が担い手とされてきた分野に、民間事業者のノウハウを取り入れることで効率的かつ効果的な社会資本整備、行政サービスの提供を目指すものである。
- サービス向上に向けて、民間事業者の創意工夫やノウハウを引き出すために、「PFI 方式」「指定管理者制度」のいずれにおいても、従来の公共発注で一般的であった仕様発注から、性能発注の考え方を取り入れた要求水準や業務仕様が定められるケースが多い。
- なお、本報告書において用いる各発注方式の定義は以下の通りである。

図表 37 PFI 方式及び指定管理者制度の概要

	PFI 方式	指定管理者制度
根拠法	PFI 法	地方自治法
対象	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設(道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等) 公用施設(庁舎、宿舎等) 公益的施設等(公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等) その他の施設(情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設) 	<ul style="list-style-type: none"> 公の施設(住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設)
業務内容	<ul style="list-style-type: none"> 効率的かつ効果的な社会資本の整備 低廉かつ良質なサービスの提供 	<ul style="list-style-type: none"> 公の施設の管理
サービス向上の 主なインセンティブ	<ul style="list-style-type: none"> 業務水準に連動したサービス対価の増減 独立採算型の採用による事業効率化 	<ul style="list-style-type: none"> 業績連動型の指定管理料の支払い 利用料金制度の採用 指定管理者の継続又は取消し

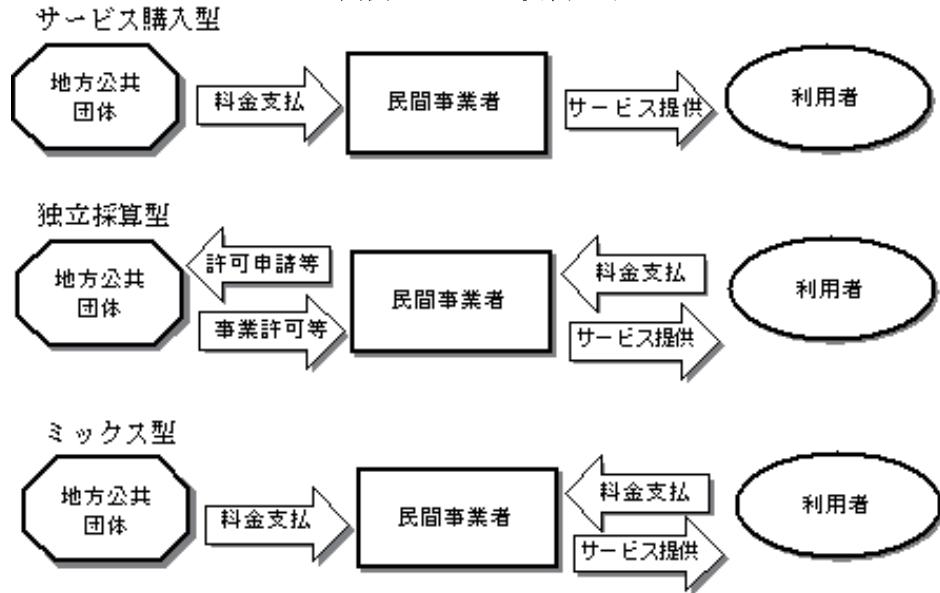
図表 38 発注方式の定義の整理

発注方式	定義	特徴
仕様発注	<ul style="list-style-type: none"> ・公共事業の入札等において、発注者が発注内容や実施手法等について詳細に仕様を規定した発注方式のこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ・手段・手法・プロセスの適正さを求められ、仕様を満たせば結果は問われない。 ・仕様の遵守を求められる結果、経費削減の動機が民間に働きにくい傾向あり。 ・委託者・受託者間の責任分担が曖昧なため、民間からの業務改善に関する提案結果が採用されにくい傾向あり。 ・採用されてもその効果が民間に還元されない結果、業務の効率化が進みにくい傾向あり。
性能発注	<ul style="list-style-type: none"> ・公共事業の入札等において、発注者が満たすべきサービス水準や保証事項等の性能を詳細に規定した発注方式のこと。 ・民間の自由裁量を拡大することで事業経営の効率化とサービスの質向上に期待するとともに、行政等の負うリスクを民間に移管する手法。 	<ul style="list-style-type: none"> ・発注者が要求する一定の性能を確保している限り、要求性能を確保するための具体的な手法等のプロセスについては民間の自由裁量に任せるため、民間の経営ノウハウや技術力を活かした創意工夫が発揮されやすい。 ・方法等が適正でも、性能未達であれば、民間はその責任を負い、予め規定された違反金支払が課せられる。 ・実態としては、トラブル発生時の利用者への説明責任は行政等が負うため、行政が仕様による制限を設定せざるを得ず、結果として業務プロセスに介入する。そのため、民間への期待効果が最大化されにくい傾向あり。
成果発注	<ul style="list-style-type: none"> ・公共事業の入札等において、発注者が達成すべき成果目標や成果指標のみを提示し、達成手段は民間の自由裁量に委ねる発注方式のこと。 ・サービス水準や保証事項等の性能は詳細に規定せず、民間の自由裁量を最大化するとともに、行政等の負うリスクを民間に移管する手法。 	<ul style="list-style-type: none"> ・成果目標を達成するための具体的な手法等は民間の自由裁量に任せるため、民間のノウハウ等を活かした創意工夫が最大化されやすい。 ・成果未達であれば、民間はその責任を負い、一部減額された委託料を支払われる。 ・成果達成手段を詳細に規定する必要がないため、行政にノウハウがない分野や新規性の高い領域への適応が可能。

(a) PFI 方式

- ・民間事業者の事業費の回収方法に着目した、PFI の事業類型としては、「サービス購入型」「独立採算型」「ミックス型」に大別される。いずれの事業類型においても民間事業者の創意工夫を求めるうえで、要求水準書において発注者が求めるサービス水準を明らかにし、事業者が満たすべき水準を詳細化することが推奨される。

図表 39 PFI の事業方式



出典:内閣府 HP(https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso11_01.html)

■ 業務水準に連動したサービス対価の増減

- 事業者が行う業務の水準は、事業期間を通じたモニタリングで評価されることになる。サービス購入型の場合、業務の水準が要求水準違反と見なされた場合または是正勧告にも改善がみられない場合、罰則として行政が支払うサービス対価を減額する「負のインセンティブ」により、サービス水準を維持する仕組みが一般的に採用される(サービス対価を支払わない独立採算型のPFI事業においても、事業者が実施する業務の公共性の確保の観点から、事業の内容等についてモニタリングは行われる)。
- 一方で、PFI事業における「正のインセンティブ」については、施設の利用度に応じたサービス対価の変動を設定する事例も一部でみられるものの、多くの事例では、サービス対価を増額する仕組みは採用されないことが多い。PFI事業において要求水準の達成はサービス対価の前提として捉えられており、事業者の業務が要求水準を達成することが、サービス対価の増額の根拠とみなされないことによる。
- また、PFI手法の導入の判断に用いられるVFM(Value for Money)が、本来の概念としては、サービス水準の質の向上も含まれるものであるが、運用上の実態としては、従来型の公共事業のライフサイクルコストとPFI方式によるライフサイクルコストの差分に基づき算定されることに象徴されるように、行政がPFI手法を導入する主たる動機が、コスト削減にある現状を踏まえても、現状としては、サービス対価の増額に対する理解を得るのが困難であることがうかがえる。

■ 独立採算型の採用による事業効率化

- PFI方式においては、事業者が利用者から料金支払いをうける独立採算型の場合(ミックス型を含む)、民間事業者が当該事業に係る運営リスクを負うことから、サービスの質の向上を始めとする事業の効率化に対する直接的なインセンティブを有するといえる。
- 政策目的によっては利用者に対する料金設定の弾力性に限界があることや、サービス需要の見込みによっては一定の収益性が見込めない事業が想定されることなどから、独立採算型の導入による「正のインセンティブ」が働く分野には一定の限界

があるといえる。

(b) 指定管理者制度

- ・ 指定管理者制度における、民間事業者の創意工夫やノウハウを引き出すための代表的なインセンティブとしては「業績連動型の指定管理料の支払い」「利用料金制度の採用」「指定管理者の継続又は取消し」が挙げられる。
 - ・ これらのうち、「業績連動型の指定管理料の支払い」「利用料金制度の採用」については、それぞれ PFI 方式の場合の「業務の水準に連動したサービス対価の増減」「独立採算型の採用による事業効率化のインセンティブ」に相当し、インセンティブの導入にあたっての効果や課題も共通するところが多い。
 - ・ 業績連動型の指定管理料の支払いについて、指定管理料の増額の考え方の採用事例が多くないことも、PFI 方式の場合と同様である。
 - ・ 利用料金制の採用については、利用料金制と並行した自治体への納付金の規定を設ける事例が多い。その場合、収益の一部を自治体へ納付し、利用料金で得た収益を行政と指定管理者で折半することで、完全な独立採算で無い場合でも、利用者増に対するインセンティブを付与している。
- 指定管理者の継続又は取消し
- ・ 地方自治法上は、指定管理の期間についての定めはないが、自治体が個別に定めるガイドラインでは指定管理期間の目安として3～5年程度に定められることが多く、事例の大半でも同程度の指定管理期間が採用される傾向にある。
 - ・ また、指定管理者に対して公の施設の管理権限を委任することは、請負契約と異なる為、入札手続きの対象とならず、随意により事業者を指定することも可能である。
 - ・ 指定管理者制度についての、これらの特徴を踏まえ、指定管理者が行う業務のモニタリング結果を公表し、次期の応募時に審査上プラスまたはマイナスの得点を付与することで、指定管理者がインセンティブとする例が多い。また、指定管理者の業務水準を踏まえて、公募によらず、随意により次期の事業者を指定することも可能である。

(c) PFI 方式・指定管理者制度における SIB への示唆

- ・ PFI 方式は、性能発注によって民間事業者に事業運営に関する裁量を大きく与えることにより、民間事業者の創意工夫やノウハウを引き出す点で、より大きな裁量を民間事業者に与える成果発注方式を採用する PFS/SIB と共通する。また、PFI 方式及び指定管理者制度は、民間事業者が事業収益の一部を自らの収入とすることで、よりよい成果を出すうえでのインセンティブを付与する点についても PFS/SIB と共通する。
- ・ 民間事業者の裁量を大きくする発注方式及びインセンティブ付与は、事業者が事業に求められる最低水準以上の成果を達成するための工夫として重要である。ただし、特にモニタリング結果によりサービス購入費を減額する「負のインセンティブ」による収益の減少は民間事業者にとってはリスクとなりうることから、民間事業者がリスク評価を適切に行うことができるよう明確な成果目標や達成水準の設定、モニタリングの仕組みの構築が公共側に求められることに留意が必要である。
- ・ 加えて、PFS/SIB は社会的課題の解決を成果目標とし、目標達成に伴いサービス対価の増額等の正のインセンティブを付与する。これは、事業収益の一部を民間事業者に還元する PFI 方式とは異なり、非収益的な事業に対するインセンティブ付与

を可能とする。そのため、従来の官民連携方式では導入が困難であった社会的事業に対してもインセンティブ付与が可能であるため、従来の官民連携方式を補完する形でPFS/SIBを導入するケースも想定しうる。

2 関連施策の動向に関するまとめ

a. 関連施策とPFS/SIBの関係性

- PFS/SIBは、前述のEBPMや指定管理者制度に関連する「成果に基づく支払い」とPFIに関連する「民間資金の活用」の2つの特徴を有する。
 - 「エビデンス活用×モニタリング実施」に関連する「エビデンスに基づく政策形成(EBPM)」
 - EBPMは、成果をデータ化し、データ化されたエビデンスを基に政策評価を実施する。そして、当該評価を基に最適な政策形成を図る取組である。政策等を実行し、実行された成果をもとに評価し、評価結果を政策等の形成に活用するモニタリングにおける一連の流れの中で実施されるものである。
 - PFS/SIBはモニタリングを実施し、収集されたエビデンスを活用して成果報酬を決めるため、「エビデンス活用」及び「モニタリング実施」の観点でEBPMと関連している。
 - 「モニタリング実施×インセンティブ付与」に関連する「指定管理者制度」
 - 指定管理者制度における利用料金制度等では、民間事業者が事業収益の一部又は全部を報酬として受け取る場合がある。このような収益と連動させた報酬設計により、民間事業者に対して事業改善努力を促すインセンティブを与えている。
 - 民間事業者への委託事業の成果を評価し、指定管理料を変動させるインセンティブ設計としていることもあり、その場合には一定期間中の事業成果をモニタリングする仕組みが構築されている。
 - PFS/SIBは「モニタリング実施」及び「インセンティブ付与」の観点で指定管理者制度と関連している。
 - 「民間資金活用×モニタリング実施×インセンティブ付与」に関連する「PFI方式」
 - PFI方式を活用する場合、民間事業者は自ら事業に用いるための資金を調達し、事業運営を中長期的に実施する。また、公共は民間事業者の事業運営状況をモニタリングするとともに、予め提示した要求水準等を下回る場合には報酬を減額することで、事業運営改善に向けたインセンティブを民間事業者に付与する仕組みとなっている。
 - PFS/SIBは「民間資金活用」及び「モニタリング実施」、「インセンティブ付与」の観点でPFI方式と関連している。
- b. 昨今推進される関連施策の先に見据えられるPFS/SIB
 - 近年注目されているEBPM、PFI方式及び指定管理者制度の3施策の概要を踏まえると、我が国における政策等の形成に当たってはその成果をモニタリングによって定量化し、定量化されたエビデンスに基づいて政策等を評価することが重視されつつあることが考えられる。
 - また、民間委託方式に関しても、PFI方式における性能発注をはじめとして、民間事業者側に裁量を与え、何らかのインセンティブを設けることで成果達成を求める形式へと官民連携のあり方が変化してきていると考えられる。
 - 近年の関連施策の動向を踏まえると、PFS/SIBは、「モニタリングの実施」、「エビデンスに基づく評価」、「成果達成に向けた民間事業者の裁量拡大」及び「インセンティブの付与」等の観点で関連している。

「与」という民間委託方式における変化の延長線上にある「政策等の実現手法」の一つとして位置づけられる。

3 関連施策の動向を踏まえた今後の官民連携方策の方向性

- ・ 前述の関連施策の動向を踏まえると、PFS/SIB を含む官民連携方策の今後の方向性は、下記の 2 点を中心に変化していくと考えられる。
 - 公共発注における成果志向への転換
 - ・ 今後も厳しい財政状況下において、行政の直営事業のみで複雑かつ多様な社会的課題に取り組むことは限界がある。そこで、適切な公共発注の重要度は高まり続ける。
 - ・ 従来のような仕様発注では、委託事業者の事業改善努力を促すことは難しく、かつ行政の作成する仕様が課題解決方策として最適か否かも不明。
 - ・ 仕様に過度に縛られない発注方式として、PFI 方式をはじめとした性能発注への転換が進んでいる。性能発注を取り入れた指定管理者制度や PFI 方式であれば、最低限到達してほしい要求水準や事業参加条件を提示することで、民間の創意工夫を活かしながら社会的課題へ取り組むことが可能。
 - ・ しかし、現状の性能発注制度では、仕様内容の自由度は上がるものの、公共施設の設計・施工・維持管理・運営にその対象分野が限定されている。また、最低水準に関する目標や指標提示に留まる場合が多いため、委託事業者に対して要求水準未達を回避する動機付けが可能な一方、事業の質向上を促す動機づけは難しい。
 - ・ そこで、性能発注以上に仕様内容の自由度が高くかつ、要求する成果に応じて支払い金額を変動させることで、支払額の上限額まで事業の質向上を促すことができる「成果連動型民間委託契約」の契約形態を検討することが公共発注の次なる段階であると考えられる。
 - ・ 上述した「成果連動型民間委託契約」の事業スキームにおいて、民間資金を活用する事業手法を「SIB 方式」、民間資金を活用しない事業手法を「成果連動型方式」として本調査報告書の中で検討してきた。今後、成果志向への転換を推進するためにも、「成果連動型民間委託契約」に係る更なる議論や検証は必要になると考えられる。
 - 事業成果のモニタリング実施の一般化
 - ・ IoT 等を活用したデータ収集の容易化、データの蓄積、分析技術の一般化・浸透が進むことで、データに基づく事業評価が可能な対象分野や範囲が今後拡大していくことが見込まれる。
 - ・ 民間委託事業に関しても、情報システムを活用することで自動的にデータ収集や蓄積をし、分析することが可能となる分野の拡大に伴い、設定した成果指標や成果目標への達成度合いを効率的かつ効果的なモニタリングできる仕組みを構築することが容易となる可能性がある。
 - ・ モニタリング実施に対するハードルが低下することで、民間委託事業の一部において事業成果のモニタリング実施が一般化することも考えられる。そして、モニタリング実施の一般化によりアウトカム達成の重要性が高まる。

つまり、従来のような「アウトプット(何をするか)→事業目標(何を目指すか)→アウトプット→…」という「実施が前提となりアウトカムへの意識が低い」事業評価プロセスから、「事業目標(何を目指すか)→アウトカム(何が変わるか)→アウトプット(何をするか)」という「アウトカムの最良手段を意識する」事業評価プロセスへと転換していくことが考えられる。

Supported by  日本 THE NIPPON
財團 FOUNDATION

一般財団法人社会変革推進財団

SIIF : Japan Social Innovation and Investment Foundation

〒107-0052 東京都港区赤坂1-11-28 M-City赤坂一丁目ビル6階

TEL : 03-6229-2622 | MAIL : info@siif.or.jp

<http://www.siif.or.jp/>