

休眠預金活用における社会的インパクト評価 の論点整理

—イギリスにおけるインパクト評価との相違点—

馬 場 英 朗

(要約)

休眠預金活用法が成立し、約30億円の資金を子どもや若者・生活困難者の支援、地域社会の活性化などに助成することが予定されている。このとき、広く国民の理解を得るためにロジック・モデル等に基づく社会的インパクト評価を実施すると定められているが、その内容についてはまだ明確になっていない。インパクトとは、介入により個人や社会に生じた変化を抽出することで捕捉された、公益活動が直接的に生み出す社会的価値のことである。イギリスでも公共サービス分野において、インパクト評価が導入されているが、成果を科学的に証明するというよりも、様々な利害関係者がお互いに合意できる立証水準を確保することに主眼が置かれている。成果主義が過度に強調されると、失敗した事業が存在しないかのように取り繕って、十分な成果が出たと見せかける危険性もあるため、活動のプロセス（短期・中期）や政策及び予算（長期）を適時に見直すことにより、成果指向の考え方を浸透させることが重要になる。

(キーワード) 業績測定, 成果指向, ロジック・モデル, インパクト・ウォッシング,
ソーシャル・イノベーション

1. はじめに

2016年12月に休眠預金活用法が成立し、適用初年度となる2019年度は約30億円の資金を、子どもや若者・生活困難者の支援、地域社会の活性化などの活動に対して助成することが予定されている¹⁾。そして、「休眠預金等交付金に係る資金の活用に関する基本方針」(以下、基本方

1) 制度上、貸付けや融資も想定されているが、当面の間は助成のみを行うこととされている。ただし、一般に誤解の多い点であるが、休眠預金を活用したとしても預金者自身の権利が消滅するわけではなく、

針という)では、広く国民の理解を得て、効果的・効率的に活動を行い、民間公益活動の質の向上と革新を促すために、ロジック・モデル等に基づく社会的インパクト評価を実施することが示されている(内閣府 2018: 26-27)。

社会的インパクトは「短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的なアウトカム」であると内閣府(2016: 2)には定義されている。ただし、その具体的な評価方法に関して基本方針には、比較可能性や信頼性を確保するために、休眠預金の分配や監督を担う指定活用団体が定める評価指針に則ることが規定されているのみであり(内閣府 2018: 28)、社会的インパクト評価の実践可能性に関しては様々な実務者や団体が懸念を表明している²⁾。

休眠預金の制度的な枠組みは、イギリスのビッグ・ソサエティ・キャピタル(以下、BSCという)を参考にしているといわれるが、BSCは休眠預金等の資金の受け皿となり、社会的投資へと活用するために設立されたホールセールの社会的投資銀行であるため³⁾、資金の大部分は元本が毀損しない出資や融資に充てられている⁴⁾。その場合、これらの投資が適切に運用されていれば、一定の成果が得られたと確認できるため、イギリスのなかでもイングランドでは必ずしも体系化されたインパクト評価は導入されておらず、休眠預金を資金助成に充当し、その成果をKPI(重要業績評価指標)等によって検証するアイルランドとは大きく状況が異なっている(内閣府 2017a: 15-16)。

その一方で、休眠預金活用とは異なる潮流として、イギリスでは公共サービス改革に伴って成果指向型契約が広がりつつあり、それらの業績測定を行うために「インパクト評価」が導入されている。そして、このようなインパクト評価を参考にしながら、日本でも休眠預金活用に「社会的インパクト評価」が導入されているが、実際のところイギリスにおいても標準化されたインパクト評価の手法が存在しているわけではない⁵⁾。

ㄨ口座の確認ができればいつでも預金の払い戻しを受けることは可能である。なお、休眠預金活用の詳しい仕組みについては、水谷(2014)を参照されたい。

2) 例えば、現場視点で休眠預金を考える会(2018: 3)は社会的インパクト評価に関して、(1)小中規模団体や当事者団体に適した評価方法を検討する、(2)少数者の多様で複雑なニーズや課題を対象とした事業評価は専門家などの協力を得て行う、(3)助成終了時における事業評価はアウトプット評価を基本とする、(4)地道な活動や当事者性の強い活動の中にも正当な成果を見出す、という要望を提示している。

3) BSCは2012年にイギリス政府が中心となって設立された社会的投資推進を目的とする民間投資銀行であり、休眠預金による4億ポンドと4大銀行(Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, Royal Bank of Scotland)による計2億ポンドの出資を原資として、社会的企業などを対象としたファンド等への投融資事業を行っている。

4) イギリスでは休眠預金は、BSCを通じてBridges Venture, Social Finance, Big Issue Invest, Social and Sustainable Capitalなどが設けているファンドに資金が供給されており、これらのファンドは概ね6~12%ほどの運用利回りを確保しながら社会的企業等への出資や融資を行っている。

5) 以下、イギリスの公共サービス分野で用いられている業績測定の方法のことを「インパクト評価」(impact measurement)と呼び、日本の休眠預金活用等で導入が予定されている「社会的インパクト評価」(social

しかし、インパクト評価に関しては様々な誤解もあり、ロジック・モデルの作成が強いられる、SROI（Social Return on Investment）のような金銭換算が求められる、収益性や効率性が優先される、といった疑問が日本の非営利セクターから提起されている。そして、インパクト評価に関するこれらの懸念から、社会的インパクト評価に対しても、成果主義が強調されて小規模団体が排除される、画一的な評価により分かりやすい成果が出にくい活動が切り捨てられる、成果を見せやすい対象者に集中してコミュニケーションを重視する協働文化が衰退する、といった警戒感が示されている（現場視点で休眠預金を考える会 2018）。

不適切な評価が休眠預金活用に導入されると、これらの懸念が現実になる危険性があるが、その一方でインパクト評価に関しては、一定の有用性が認められて世界的に広く活用されは始めている。しかし、インパクト評価に対する誤解、インパクト評価と社会的インパクト評価との混同、社会的インパクト評価自体が抱える課題等により、日本における社会的インパクト評価を取り巻く議論には混乱も生じている。

そこで本稿では、インパクト評価の活用が進むイギリスの動向も踏まえながら、休眠預金活用における社会的インパクト評価の考え方を整理するとともに、社会的インパクト評価とインパクト評価との相違点を明らかにすることを試みる。そして、社会的インパクト評価に関して疑義を生じている種々の論点を洗い出すことによって、休眠預金活用にに向けたより建設的な議論を喚起したいと考えている。

2. イギリスにおけるインパクト評価

上述したようにイギリスの公共サービス分野では、インパクト評価が導入されているといわれるが、何らかの標準化された評価手法が採用されているというわけではなく、実際には公共サービスの成果（アウトカム）をエビデンスに基づいて測定することを総じて、インパクト評価と称している。そして、ここでいうインパクトとは、例えばSROIが想定するような社会に生じた広範囲な波及効果ということではなく⁶⁾、介入によって個人や社会に生じた変化を抽出することによって捕捉された、公共サービスが直接的に生み出す社会的価値を意味している。

、impact measurement)とは用語を区別する。なお、近年では公共サービス分野以外でも「インパクト」という概念が浸透し、様々なインパクト評価（SDGsにおけるimpact assessmentや社会的投資におけるimpact evaluationなど）と呼ばれるものが現れているが、本稿では公益活動の業績測定としての“impact measurement”を対象として検討を行っている。

6) 日本では、SROIがインパクト評価の代表的手法であると認識されている部分もあるが、実際には多数あるインパクト評価のうちの一例に過ぎず、イギリスでも実務的に定着しているというわけではない。特に公共サービス分野では、広範囲な波及効果を見積もるSROIは政策目標との関連性があいまいになるため、業績測定に用いられるケースはあまりなく、SROIを適用する場合であっても、広い意味での政策評価の参考情報にとどまることが多いと考えられる。

ただし、イギリスのインパクト評価において求められるエビデンスは、成果を科学的に証明するというよりも、公共サービスを取り巻く様々な利害関係者が交渉を行うことによって、お互いに合意できるような立証水準を確保することに主眼が置かれている。そのため、表1に示したソーシャル・インパクト・ボンドに関するインパクト評価にみられるように、必ずしも体

表1 ソーシャル・インパクト・ボンドにおけるインパクト評価

実施場所	事業目標	分析方法	成果指標
ピーター バラ刑務所	出所後の短期受刑者に対して支援・指導のプログラムを提供し、再犯率を低下させる	刑期が1年未満の短期受刑者3,000人を対照群と比較（差分の差分法）	プログラムの実施前後において、サービスを受けない対照群（全国平均データ）の再犯率の変化分と、サービスを受ける処置群の再犯率の変化分を比較することにより、プログラムによって再犯率の低減率がどれくらい高められたかを測定する
グレーター ロンドン	短期宿泊施設への入居や就労支援、職業訓練などを一貫したチームで行うことによって、路上生活者の自立を支援する	過去2年間に路上生活を6回以上発見され、かつ直近3カ月間に路上生活または一時収容施設で発見されたホームレスから416人を抽出（コホート分析）	(1) コホートにおける路上生活者の減少数 (2) 長期居住先の確保数 (3) 外国人路上生活者が母国で再定住した数 (4) 救急医療の利用削減数 (5) 就労数（フルタイム、パートタイム、ボランティアとして3カ月・6カ月以上継続） (6) 職業訓練参加者数
グレーター マンチェスター	将来、ニートになるリスクが高い若年者をターゲットとして教育支援を行い、失業者になることを防止する	教育省や国家統計局のデータに基づき10代の妊娠比率や、ギャングやニートになる比率が高い地域より対象校を選定し、14～16歳の青少年1,150人以上を抽出（コホート分析）	(1) 学校や教育に対する態度の改善 (2) 出席率の改善 (3) 学校での行動の改善 (4) QCF（資格認証枠組み）入門レベルの修得 (5) 最初のQCFレベル1の認証 (6) 最初のQCFレベル2の認証 (7) 最初のQCFレベル3の認証 (8) 新規の就労 (9) 就労の継続
エセックス 市	施設入所あるいは保護観察になる可能性が高い児童を対象に予防的支援を提供し、施設入所日数を削減する	380人の児童を20グループに分ける（コホート分析）	SIBが開始する前に集計された過去30カ月650件のケースと、MST（マルチ・システムミック・セラピー）サービスを受けた児童の4半期毎の平均施設入所日数を比較する
イギリス 全国	通常の方法では養子縁組先を見つけられない子どもたちに適切な家庭を見つけ、両親となる人にも支援と訓練を行う	年齢、人種、民族、障害、育児放棄などのトラウマがあり、養子縁組先を6カ月以上探している子どもたちを選定（社会実験）	(1) 養子縁組が必要な子どもの登録数 (2) 養子縁組の実施数 (3) 1年後も養子縁組関係が続いている数 (4) 2年後も養子縁組関係が続いている数
ニュー カッスル	地域社会への結びつきや孤立解消が健康と福祉の増進に結びつくという仮説に基づき、長期疾患を抱える人たちに非医療的な健康関連サービスを提供する	処置群であるニューカッスル西部地域と対照群であるニューカッスル東部地域との比較（差分の差分法）	(1) ツール（Wellbeing Star）を用いて患者の健康・福祉に関する8分野の改善を測定する (2) 処置群が利用した二次医療のデータと、比較的裕福な東部地域に居住する対照群が利用した二次医療のデータを比較する

出所：馬場（2018：38）より抜粋・加筆

系化された成果指標が用いられているわけではなく、個々のプログラムの事業目標や地域特性に応じて、比較的シンプルなアウトプット指標やアウトカム指標が1～10個未満ほど設定されているのが実情である⁷⁾。

また、イギリスでは公共調達に成果指向型契約（outcome-based contracts）を導入し、一定の成果指標が達成された場合には報酬を支払い、成果が達成されない場合には報酬を減額あるいは支払わないという仕組みが広がりつつあるが、それに対して日本では、このようなインパクト評価が過度な「成果主義」を招き、民間公益活動が硬直化するという懸念もある。ただし、イギリスにおける成果指向型契約は、従来型の公共調達では入札時の仕様によって事業の進め方が制約されて、民間事業者の創意工夫が損なわれていたことから、一定のアウトカムが達成されるのであれば、柔軟にアプローチを選択・採用することを認めるという「成果指向」を意図したものである⁸⁾。

したがって、インパクト評価は成果指標を厳格に管理することを目的とするものではなく、よりよい成果を生み出すための試行錯誤を促進する目的で活用すべきである。なお、BSCでは現在、社会的投資に関する成果指標の事例を収集してデータベース化し、アウトカム・マトリックスのプラットフォームを作成しようと試みているが、このようなプラットフォームは、成果指標の標準化を目的とするものではなく、プロジェクトをよりよく機能させる「グッド・インパクト」の参考となるように、幅広く情報を収集して公開することがねらいとされている⁹⁾。

3. 休眠預金活用における社会的インパクト評価

基本方針によれば、社会的インパクト評価は事前に達成すべき成果を明示し、民間公益活動に関するインプットからアウトプット、アウトカムに至るまでの情報を体系的に収集し、ロジック・モデル等の形で相互に接続して実施しなければならないとされている（内閣府 2018：27）。そのため、ロジック・モデルとは、インプット、活動、アウトプット、アウトカム（短期・中間・長期）の論理的な結びつきを整理したものになる（同：38）。

7) 馬場（2018）に論じたように、これらのアウトプット指標やアウトカム指標は、行政部門の調達責任者であるコミッショナーの判断に基づいて設定されており、無理に標準化するのではなく、地域の実情を考慮することが重要と考えられている。

8) イギリスにおける“outcome-based contracts”は成果連動型契約と訳されることが多いが、本来の目的は成果に応じて報酬を決める成果主義ではなく、より成果が高いアプローチを選択できるようにする成果指向にあると考えられるため、本稿では成果指向型契約と訳すことにする。

9) 2019年3月6日に実施した、BSCのCEOであるCliff Prior氏に対するインタビュー調査に基づく。なお、BSCでは2015年に9分野（雇用・訓練・教育、所得と金融包摂、精神衛生と幸福、市民とコミュニティ、環境保護、住宅と地域施設、身体的健康、家族・友人・人のつながり、芸術・遺跡・スポーツ・信仰）に関するアウトカム・マトリックスを公表しているが、現時点ではそれほど広く普及しているというわけではないのが実情である。

しかし、表1にもみられるように、イギリスにおけるインパクト評価では、事業目標を明確化し、活動と成果との間にある因果関係を説明できるように成果指標を設定することが求められる場合も多いが、それをロジック・モデルで表すことは求められていない。ロジック・モデルは、JICAの事業評価ガイドラインにもみられるように、国際協力分野で普及してきた評価手法と考えられるが（国際協力機構 2016：11-17）、必ずしもインパクト評価の標準的な手法として国際的に認識されているわけではない。

ただし、ロジック・モデルはインプットからアウトプット、アウトカムへの流れを可視化して説明するのに便利であり、インパクト評価に慣れない日本の状況において具体的な評価方法を示すために、基本方針により導入が定められたものと思料される。しかし、その一方で活動と成果の因果関係を過度に単純化し、「成果を目に見える形で生み出すこと」（内閣府 2018：26）が求められることにより、成果が出やすい対象者のみを集めたり（クリームスキミング）、都合のよい成果だけを見せたり（チェリーピッキング）という問題が生じることも懸念されている。

また、基本方針には「社会における大きな変革（ソーシャル・イノベーション）の創出及びそのための革新的手法の開発、普及・実装を図る」と記されているが（同：7）、このように画期的・先端的なイノベーションは、1～2年程度で簡単に生み出されるものではない。上辺を取り繕って成果が出たと見せかけるインパクト・ウォッシングの問題が、イギリスを含めて世界的にも提起されているところである（OECD 2019：231-232）。

これらの問題に対して、基本方針では「革新的な民間公益活動とは、一般的に、目標の達成確率は低い（ハイリスク）ものの、実現すれば社会に大きな変革（ソーシャル・イノベーション）をもたらす」ことから、「社会情勢の変化や民間公益活動の進捗状況に応じ、目標やアプローチ等の妥当性について絶えず検証し見直す」とともに、「目標どおりに成果が得られなかった場合においても、その要因分析を着実にを行い、その結果を以後の民間公益活動に生かすほか、革新性について積極的に評価することに加え、技術的な限界、ノウハウ、副次的成果や波及効果等を積極的に評価しなければならない」と述べている（内閣府 2018：31）。

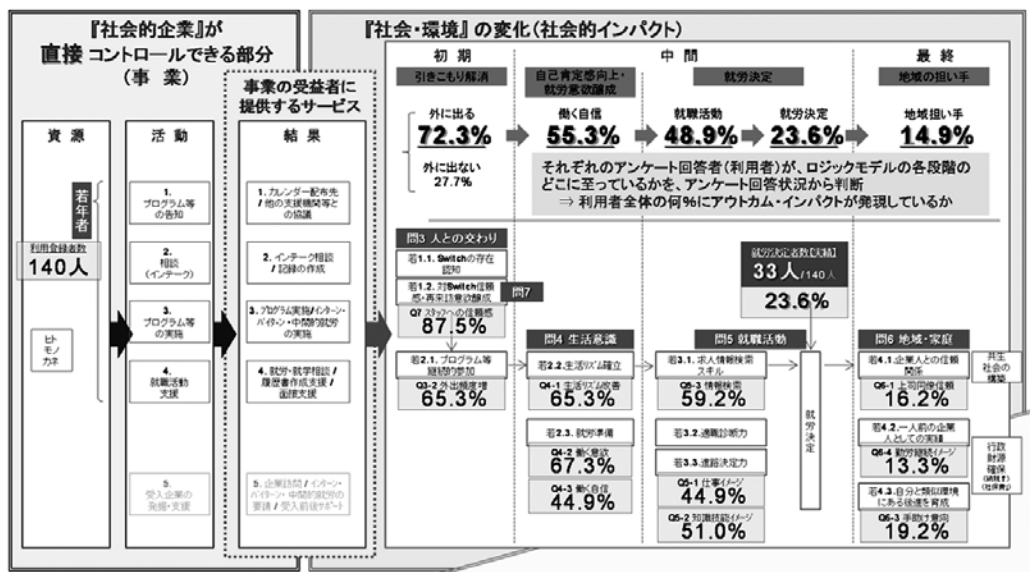
従来、公共セクターでは税金等の公的資金を用いているために失敗が許されず、行政評価を実施してもほぼすべての事業が成功したと評価される「行政の無謬性」とも揶揄される状況があった¹⁰⁾。社会的インパクト評価に関しても、成果主義を強調して失敗を排除するような考え方がとられると、都合のよい成果ばかりを報告して評価自体が歪められる、といった事態が起こり得る。休眠預金活用において社会的インパクト評価を機能させるためには、基本方針の考え方を尊重しながら、過度に短期的な成果を追求するのではなく、「学びと改善」を促進する

10) このような行政評価の形骸化に対して、上山（2002：71）は「行政評価とはデータ解析によって、政府が自らの経営の質と効率を持続的にあげていくための経営手法」であるべきと指摘している。

4. 社会的インパクト評価の考え方

このとき、若者が実際に企業で働きはじめれば、生活保護に陥ることを防止できたり、所得が得られたりするなど、その成果を明確に示すことができる。現実には短期間で就労に

図1 社会的インパクト評価の実践例



出所：内閣府（2017b：19）

至るケースは限られている。しかし、もし完全な就労に至らないとしても、若者が自信をもったり、外出機会が増えたり、インターンシップやボランティアなどの中間的就労に参加したりするようになれば、行政が負担すべき支援費用や社会保障費などの節減につながり、将来的な社会コストを節減できるかもしれない。

そこで、Switchのケースでは、最終目標である継続的な就労能力の育成に至る前段階として、初期的な成果として外出の機会や人との接点を増やすとともに、それに続く中間的な成果として働くための意識改善や就職活動の開始などを成果指標に設定している。そして、これらの初期的・中間的な成果が、最終的なアウトカムである地域での就労に結びつくという仮説を立てて、社会的インパクト評価を実施する。このように社会的インパクト評価では、単に事業目標が達成されたかどうかを監視するのではなく、そこに至るまでのプロセスごとに成果指標を設定し、適時にモニタリングすることによって、当初の計画と実績との差異を把握し、活動の改善へと生かすことが想定されている。

なお、基本方針においても「民間公益活動の評価はそれ自体を目的とするのではなく、成果の実現を目指して、その評価結果を、民間公益活動の見直しや人材等の資源配分、さらには新たな民間公益活動の企画立案への反映等、民間公益活動のマネジメントの中で有効に活用する必要がある」と指摘されている（内閣府 2018：31）。したがって、休眠預金活用では従来型の助成金等のように、「どのような活動をするか」というアプローチを決めて、事業の遂行状況や資金使途を管理するのではなく、「どのような変化を生み出すか」というアウトカムを定めて、アプローチの方を適時に調整するという柔軟な発想が求められている。

5. 社会的インパクト評価の論点

ここまで概観してきたように、社会的インパクト評価では、ロジック・モデルを用いて活動と成果との間に存在する因果関係を仮説化し、初期的・中間的な成果指標をモニタリングするとともに、適時にアプローチを見直しながら、最終的なアウトカムを目指すという流れが想定されている。

ただし、休眠預金の活用において、社会的インパクト評価を導入することに対しては、現場視点で休眠預金を考える会（2018）をはじめとして様々な懸念が寄せられている。以下、これらの懸念について、個別に論点を整理しながら考察を加えてみたい。

(1) 評価の負担

インパクト評価を導入するためには、評価を実施するための取引コストが高くなるという問題がある。しかし、イギリスのソーシャル・インパクト・ボンドのケースでいえば、従前は支払上限額が5～10億円程度のプログラムも多かったが、近年では1～2億程度の比較的小規模

なプログラムが増えており、それに応じて取引コストの削減が進められている。

ただし、日本でもソーシャル・インパクト・ボンドの導入が試みられているが、その支払上限額は1～3千万円程度であり、評価に十分な手間とコストをかけられないことが懸念されている。そして、休眠預金活用に関する社会的インパクト評価についても、基本方針では相当なコストがかかることを予想しており、「成果の評価に係る事務負担が、本来なされるべき民間公益活動の妨げにならないようにする必要がある」（内閣府 2018：26）と指摘されている。

そのため、休眠預金活用に関する社会的インパクト評価では、評価過程の全体を事業実施主体が自ら行う「自己評価」を基本にするとともに（同：27）¹¹⁾、指定活用団体が標準化された評価ツールを提供する、外部の評価専門家に相談できる仕組みを検討する、当面は評価コストも資金の活用対象に含める（同：31）¹²⁾、といった対応策が提示されている。また、成果をより確実なものとし、団体の自立性を高めるために、必要に応じて外部の団体や専門家とも連携して、伴走型の経営支援等を行うとしている（同：6）。

評価を特別な業務として捉えて、あらゆる情報や分析をカバーしようと考えたと、手間とコストの負担は膨大なものとなる。ただし、目標を達成するために経営データを収集・分析し、事業の見直しをすることは、営利・非営利を問わず、組織活動において普通に行われていることである。特に、基本方針に提示されている事前評価・中間評価・事後評価では、比較的シンプルなデータをロジック・モデルに基づいて定期的に収集することにより、個人や社会に生じた「変化」を測定して、事前に定められた仮説に基づいて検証を行うことになる。そのため、多くの団体が現時点でも作成している活動記録を個人別にデータベースへと登録し、必要な情報を適時に取り出せるようなシステムを最初に構築しておけば、小規模団体でも大きな負担なく評価を実行することは十分に可能であると考えられる¹³⁾。

（2）SROIとの混同

インパクト評価とSROIが混同されて、社会的インパクト評価を行う際にはSROI等に基づく社会的価値の貨幣換算が求められる、といった懸念も生じている（現場視点で休眠預金を考え

11) 基本方針では、大規模あるいは重要なもの、国民的な関心が高いものは自己評価だけではなく、外部評価（評価過程のうち分析は外部の専門家に委ねる）や第三者評価（評価過程全体を外部の第三者機関に委ねる）を実施するとしている（内閣府 2018：27）。

12) 指定活用団体が公表した事業計画では、社会的インパクト評価等に要する調査関連経費の支援として、資金分配団体及び実行団体にそれぞれ助成額の5%程度を支援するとしている（日本民間公益活動連携機構 2019：5）。

13) 例えば、イギリスにおけるホームレス支援活動では、いつどこで目撃されたか、健康状態はどうであったか、シェルターへの収容や職業訓練をいつ受けたか、といった情報を個人ごとにデータベースへと記録し、インパクト評価の基礎データとしている。これらの情報は自らの活動を分析し、改善するうえで必要なものであり、必ずしも評価を目的として特別なデータを用意するのではなく、日常の活動のなかで作成された継続的な記録がそのままインパクト評価へと活用されている。

る会 2018: 3)。ただし、上述したように、イギリス等の諸外国におけるインパクト評価では、SROIや金銭換算は前提とされておらず、むしろアウトプットやアウトカムに基づく成果指標を設定することが広く行われている¹⁴⁾。

そして、社会的インパクト評価に関する基本論点を整理した社会的インパクト評価検討ワーキング・グループの報告書（内閣府 2016: 14）では、評価手法はその目的や資金の提供者等のニーズに応じて選択されるものであり、貨幣換算が前提ではないことが明記されている。そのため、基本方針においても「アウトカム指標は定量的指標を基本とするが、評価対象によっては、定性的指標と定量的指標との併用等、定量的な尺度に偏りすぎることのないように留意する」（内閣府 2018: 28）と規定されており、社会的インパクト評価とSROIはまったく別のものとして位置づけられている。

ただし、社会的インパクト評価はロジック・モデルに基づき、何らかの定量的あるいは定性的な指標を設定して評価することが想定されており、団体自身の必要性に応じて貨幣換算を行うことも認められている。その際に、一部の団体が金銭評価を行っているからといって、他の団体にも貨幣換算が暗黙的に強いられる状況になっては本末転倒である。社会的・環境的なアウトカムを、短期・長期の変化として捉えるという本来の趣旨を踏まえながら、社会的インパクト評価に取り組むことが期待される。

(3) 見せかけの成果（インパクト・ウォッシング）

上述したように、社会的インパクト評価によって成果主義が助長され、見せかけの成果をつくるのが上手な団体が優遇されたり、クリームスキミングやチェリーピッキングが行われたりして、民間公益活動の信頼性が低下することが懸念されている。この点について、イギリスのインパクト評価では多様な利害関係者が参画しながら、事前に介入対象となる母集団を定めて事業目標と成果指標を決めておき、実施期間中と事業終了時にはそれらの成果指標に基づいて、ある程度は機械的に評価を行うことにより、都合よく評価の対象や方法などを変更できないようにしている。

なぜ、介入対象者を事前に定めるかという点、事業の途中で対象者が入れ替わる場合、成果が介入によって生じたのか、母集団の変動によって生じたのか、不明確になってしまうからである。また、事業の実施途中で成果指標を変更してしまうと、本来の事業目標とは異なった実績を成果として主張することにより、失敗を認めずに別の成果へとすり替えられてしまう、ということが起こり得る。そのため、介入対象者や成果指標は、原則として事業の実施途中では変更せず、当初に計画した方針に基づいて業績測定を行うことが重要になる。

ただし、これは事業の見直しを行わず、硬直的に事業を進めるということではない。すなわ

14) インパクト評価におけるSROIの位置づけについては、小関・馬場（2016）を参照されたい。

ち、事業の実施期間中あるいは終了直後に実施される「業績測定」では、個々人のデータに基づく変化を中心として、事業が計画通りに遂行されたかどうかをモニタリングする。そして、事業が終了して一定期間が経過した後に、それ以降の経過も含めて事業目標が達成されたかどうかを検証する「事業評価」を実施し、広く社会への波及効果も含めて成果の検討を行うことにより、事業そのものの有効性や予算の妥当性について見直しを行うのである¹⁵⁾。

したがって、社会的インパクト評価を適用する際には、事業の実施期間中は目標とするアウトカムを変更せず、むしろ事業の進め方を見直してアプローチの方を変更することにより、当初に目標とした成果を達成できるように試行錯誤することが求められる。従来型の助成金や委託事業では、事業の実施方法（アプローチ）が事前に厳しく決められており、それを変更することが難しいため、逆に成果の内容や説明方法を変えることによって、失敗した事業が存在しないかのように取り繕うことも可能であった。しかし、社会的インパクト評価では、そのように成果をあいまいにした評価は認められないということになる。

なお、基本方針には「一定のリスクを許容しつつ、社会の諸課題の解決に大きな成果を出すことが見込まれる事業を積極的に支援する」（内閣府 2018：7）ことが定められている¹⁶⁾。そのため、社会的インパクト評価は必ずしも事業が成功したことを示すために実施するのではなく、想定した成果が得られない結果が生じて、その原因を分析して報告することにより、改善に向けた情報を社会へと還元することが重要になると考えられる。

（4）社会的インパクト評価では測れない価値

社会における大きな変革（ソーシャル・イノベーション）や、革新的手法は短期間で簡単に生み出されるものでなく、地域社会に根差した地道で当事者性の高い活動にも大きな価値があるという批判がある。さらに、活動によって生み出される価値は多様かつ複雑であり、ロジック・モデルや成果指標のような形で単純に表すことはできないという疑問も生じている（現場視点で休眠預金を考える会 2018：3）。

15) 本稿でいう業績測定と事業評価に相当するものとして、田辺（2014：2）は業績測定とプログラム評価の用語を提示し、前者はインプット、アウトプット、アウトカム等に関わる指標を設定して定期的に実績値の測定を行うこと、後者は施策がどの程度、またどのように効果をあげているかを検証するために研究的手法を用いてデータを収集・分析することと説明している。なお、休眠預金の基本方針では事前評価・中間評価・事後評価・追跡評価という4つの段階が示されているが（内閣府 2018：27）、成果の進捗や達成の状況を確認する前3者は業績測定に、事業の副次的成果や波及効果を検証する後1者は事業評価に相当するものと考えられる。

16) 休眠預金活用は日本でも前例のない「社会実験」の取り組みであり、「着実に社会の諸課題の解決に成果を出すことが見込まれる事業と目標の達成確率は低い（ハイリスク）ものの、実現すれば社会に大きな変革（ソーシャル・イノベーション）をもたらすような革新的な事業とを適切な割合で組み合わせて実施することにより、本制度全体としての成果の最大化を図る」（内閣府 2018：8）ことが想定されている。そのためには、いかに失敗を許容するか、ということを制度全体で考慮することが求められている。

ロジック・モデルは活動が生み出したすべての変化を捕捉するものではないため、幅広く多様な価値を見せることには向いていないが、事業目標を達成するまでのプロセスについて仮説を立てて、活動と成果との間にある因果関係を検証する、ということには利点を有している。そのため、ロジック・モデルに基づく成果指標では、測定できない社会的価値があることは事実であるが、民間公益活動とは何らかの社会変革を目指すものであり、活動が生み出した変化を成果指標に落とし込む努力をすることによって、従来になかった新しいアプローチに取り組むというイノベーションへの気づきが期待できる。

この点について、基本方針にある大きな変革や革新的手法というのは、誤解を生みやすい表現ではあるが、イギリス等でイノベーションという場合には、必ずしも画期的・先端的な変革のみを意味するわけではなく、既存のアプローチにはなかったあらゆる創意工夫のことをイノベーションと呼んでいる。そのため、地道な試行錯誤によって、社会的課題に対する何らかの新しい対処法や解決策が提示されるのであれば、十分にそれらも革新的手法に相当するものとして評価すべきである。

うまく成果指標を設定できるかどうか、という制約はあるものの、成果を「活動の結果として生じた社会的・環境的な変化」として捉える社会的インパクト評価の考え方を用いれば、あらゆる成果を何らかの変化として抽出し、測定すること自体は不可能ではない。また、定量的な指標によって多様かつ複雑な価値を測定することが難しい場合であっても、生み出された変化を定性的な表現により説明することは可能である。

したがって、社会的インパクト評価は、多種多様な社会的価値を正確に測定するものではないが、多様な利害関係者が参画しながら、お互いに合意できるアウトカムの測定方法を探り、成果指標へと落とし込んでいくツールとして有用性を備えていると考えられる。

6. 社会的インパクト評価の活用に向けて

イギリスにおけるインパクト評価は、データを収集して活動の遂行状況をモニタリングするとともに、個人や社会に生じた変化（インパクト）を測定してイノベーションに生かすことを目的としている。ただし、これは必ずしも「インパクト評価」という特殊な評価手法が適用されることを意味するわけではなく、活動の意思決定に利用するデータを集めるために「インパクトを測定する」というように、より一般的な意味で捉える方が実態に近いのではないかと考えられる。

それに対して、日本における「社会的インパクト評価」は内閣府（2016）にも示されているように、資金の出し手となる助成財団や投資家などに報告するため、一定の方針に基づいて評価を行うことが想定されている。そのため、活動の主体性を尊重し、評価を実施する各団体の考え方や利害関係者との関係性に応じて、柔軟にインパクト評価の方法を決定するイギリスに

比べて、日本では評価実務が成熟していないこともあり、社会的インパクト評価を実施する団体の方から、資金提供者等に対して標準化された評価方針を定めるように求める傾向が認められる¹⁷⁾。

ただし、標準化された評価方針が提示されることにより、拘子定規なルールが適用されて、硬直化した社会的インパクト評価が求められるようになると、評価に多大な手間やコスト負担が生じたり、十分な成果を出したと無理に見せかけたりすることも起こりうる。特に、社会的インパクト評価を単なる事後評価とみなして、「成果主義」による活動の成否を判断するための基準として用いられると、旧来の行政評価のように形骸化が生じて評価結果が歪められてしまう危険性もある。

休眠預金活用において、社会的インパクト評価を機能させるためには、成果指標を目標管理のために用いるのではなく、ロジックと実績との間に生じた乖離を継続的に分析し、活動のプロセス（短期・中期）や政策及び予算（長期）を適時に見直すことにより、民間公益活動に成果指向の考え方を浸透させることが重要である。そして、このように小さな変革の積み重ねを促していくことによって、革新的手法としてのイノベーションが生み出されるのであり、それは決して突然変異のように出現するものではないことを理解しておく必要がある。

謝辞

本稿は2017年度関西大学在外研究、JSPS科研費16K04021（研究代表者：馬場英朗）及び文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（研究代表者：塚本一郎）の助成による研究成果の一部である。なお、本稿は日本NPO学会第21回年次大会における学会企画研究報告論文に加筆修正したものである。

参考文献

- 馬場英朗（2018）「インパクト評価は公共サービスの質を改善するか？」『関西大学商学論集』vol.63, no.2, pp.31-41。
- 現場視点で休眠預金を考える会（2018）「休眠預金等に係る資金の活用に関する意見」（2018年9月21日）。
- 国際協力機構（2016）「JICA 事業評価ハンドブック（Ver.1.1）」独立行政法人国際協力機構評価部。
- 小関隆志・馬場英朗（2016）「インパクト評価の概念的整理とSROIの意義」『ノンプロフィット・レビュー』vol.16, no.1, pp.5-14。
- 水谷衣里（2014）「どう活かす？休眠預金—“民による社会課題の解決”を支える仕組みをつくるために」三菱

17) 休眠預金活用に関しては「社会的インパクト評価の基本は維持しつつも、小規模な団体向けに活動の多様性にも配慮し、評価手法をメニュー化し、取り組みやすい方法を選択することができる」（日本民間公益活動連携機構 2019：9）ように、2019年7月に「資金分配団体・実行団体に向けての評価指針」が公表されている。ただし、この評価指針は社会的インパクト評価のフレームワークを網羅的に解説したものであり、これを実際の評価に落とし込もうとすると、中間支援をする資金分配団体や伴走支援者の役割が相当に重要になると考えられる。

UFJリサーチ&コンサルティング。

内閣府 (2016)「社会的インパクト評価の推進に向けて—社会的課題解決に向けた社会的インパクト評価の基本的概念と今後の対応策について」社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ。

内閣府 (2017a)「平成28年度 社会的インパクト評価等に関する海外（欧州）調査 最終報告書」PwCあらた有限責任監査法人。

内閣府 (2017b)「社会的インパクト評価の実践による人材育成・組織運営力強化調査 最終報告書〈別冊2〉認定特定非営利活動法人Switch インパクトレポート」認定NPO法人Switch。

内閣府 (2018)「休眠預金等交付金に係る資金の活用に関する基本方針」内閣総理大臣決定（平成30年3月30日）。

日本民間公益活動連携機構 (2019)「2019年度事業計画書（2019年7月3日変更）」一般財団法人日本民間公益活動連携機構。

OECD (2019) “Building the evidence base: Internationally comparable data”, *Social Impact Investment 2019: The Impact Imperative for Sustainable Development*, chapter 7, pp.213-233.

田辺智子 (2014)「業績測定を補完するプログラム評価の役割—米国GPRAMAの事例をもとに」『日本評価研究』vol.14, no.2, pp.1-16。

上山信一 (2002)「行政評価の本質と『科学革命』—わが国自治体の行政評価を手掛かりに」『公共政策研究』vol.2, pp.70-81。