

公共サービスのインパクト評価と行財政改革

馬場 英朗

財政の健全化と公会計改革研究班研究員
関西大学商学部教授

1 イギリスの社会的企業

財政状況が厳しくなり、政府には厳しい歳出削減が求められているが、単に予算をカットするだけでは公共サービスの質と量を維持できない。そのため、小泉政権（自民党）では「官から民へ」、鳩山政権（民主党）では「新しい公共」、また現在の安倍政権（自民党）では「共助社会づくり」という言葉を用いて、民間自身も公共サービスを担い、地域住民が相互に支え合う仕組みを構築することを模索している。

このような公共サービス改革は、1980年代にイギリスなどで取り組まれたニュー・パブリック・マネジメント（NPM）に端を発している。NPMは公共サービスに市場原理を取り入れ、業績と成果に基づいて公共サービス市場に民間事業者が参入することを広く認めるものであるが、官民による強制競争入札等を急進的に推し進めることにより、公共サービスの質の低下を招いたという批判もある。

そのため、現在のイギリスでは、財政削減と公共サービスの質的向上を両立させる仕組みとして、Payment by Results（PbR）という考え方が用いられている。PbRは「成果連動報酬」と訳されることが多いが、実際には成果が出たら報酬を支払う、といった単なる支払条件を意味しているわけではない。イギリスでは、キャメロン政権（保守党・自由民主党の連立内閣）が2011年に「開かれた公共サービス白書」（HM Government 2011）を公表しているが、ここでいう公共サービスの開放とは、市民が自由に教育・福祉・医療などの公共サービスを選択する機会を与えることであり、このとき民間事業者が公共サービスを提供することにより財政削減を達成できるのであれば、その節約額の範囲内で民間事業者に対して報酬を支払うことが認められている。したがって、PbRのスキームのもとで市民は、公共サービスを行政から受けるか、民間事業者から受けるか、選択することができるようになる。

イギリスでは、公共サービス市場が民間事業者に広く開放されたことにより、ビジネスを通じて社会的課題の解決に取り組む「社会的企業」が広く活躍するようになった。従来、社会的

課題に取り組むのは非営利組織の役割という意識が強かったが、寄付や助成金だけでなく、公的資金による財源も拡大することによって、株式会社等の営利企業もこれらの事業に参入するようになった。そして、法人形態にかかわらず、社会的課題の解決をビジネスとして取り組む組織のことを総称して、社会的企業と呼んでいるのである。

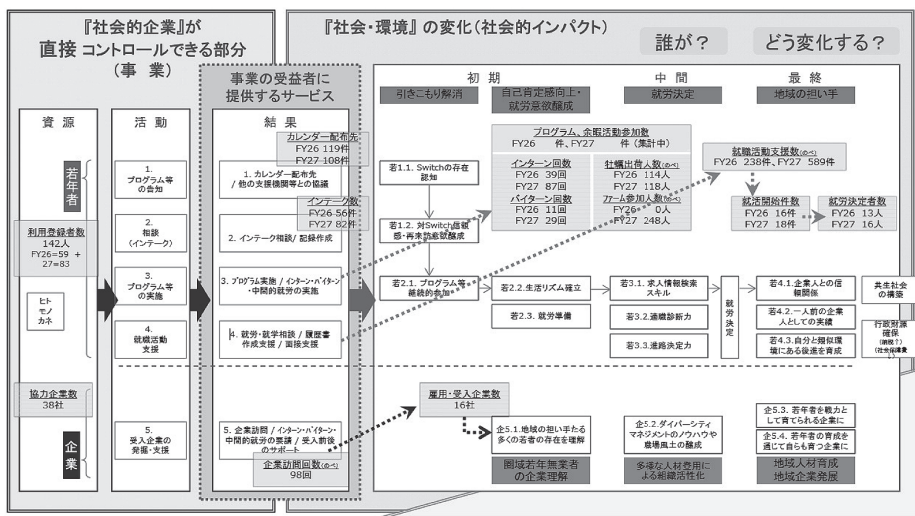
2 エビデンスに基づく政策

上述したように、政府が財政的に厳しいということで民間の力を活用しようという動きが世界的に広がっているが、財政的なコスト削減と公共サービスの改善を、どのように両立するかということが大きな課題になっている。そこで近年、「インパクト評価」が急激に注目を集めるようになっており、日本でも安倍政権による「経済財政運営と改革の基本方針 2016」(骨太方針)のなかで、インパクト評価の推進が示されている。

ただし、インパクト評価の具体的な手法については、海外でも Social Impact Investment Taskforce (2014) などが議論を行っているところであるが、いまだ標準化されていない。日本でも現在、内閣府が調査研究事業(新日本有限責任監査法人受託)を試行的に実施している段階であり、私自身もアドバイザーとして参画している。私が関わっているのは、仙台に所在する Switch という若者の就労支援に取り組む認定NPO法人のインパクト評価であるが、ちょうど12月1日に中間報告会を実施したところであり、3月中に最終のインパクト・レポートをまとめるように作業を進めている。

Switchは、図表1にあるロジックモデルに示されているように、東日本大震災の被災地にお

図表1 認定NPO法人Switchのロジックモデル



出所：内閣府 (website)

いて石巻NOTEという事業に取り組んでおり、地域の企業への就労をサポートすることにより、若者の自立と地域の活性化を達成しようとしている。そして、若者が実際に企業で働き始めれば、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。ただし、現実には短期間で就労に至るケースは限られているが、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するようになれば、支援費用や治安維持費などの節減につながって、将来的な社会的コストを節減できるかもしれない。

しかし、従来の政策評価では数値による成果指標が重視されてはいるが、将来的な予防効果を見積もることはあまり行われていなかった。そのため、「何人就労した」という最終的なアウトカムは把握できるが、「若者の状況がどのように改善したか」という中間段階でのアウトカムの評価は行われずに、「セミナーやプログラムに何人参加したか」というアウトプットの評価にとどまってしまうがちである。

そこで、イギリスやアメリカなどでは現在、公共サービスが適切なアウトカムを生み出しているかを測定し、政策の選択や見直しに活用するために、公共サービスが生み出したインパクトを測定し、エビデンスに基づく政策を推進しようとしている（家子ほか 2016）。例えば、病院でいえば患者を何人診たかということがアウトプットとなり、それに対する診療報酬が支払われる。しかし、現在の高度化する医療のもとでは、アウトプットを最終的な成果として測定すると際限なく医療費が増大し、財政的な負担に耐えられなくなってしまう恐れがある。そこで、どのような医療サービスを提供することが、健康な人を増やして医療費を抑制することにつながるか、客観的な根拠（エビデンス）を集めて分析し、効率のかつ有効な公共サービスを取捨選択することが期待されているのである。

PbRのスキームに基づけば、官民どちらが公共サービスを担うべきか考える際には、将来的な予防効果も含めた財政削減額で判断されるべきである。ただし、公共サービスが生み出す価値には、財政的なものだけでなく、経済的あるいは社会的なものもある。そこで、イギリスでは図表2に示すように、例えばアルコールや薬物の濫用者を一人減らすことができた場合に、

図表2 社会的価値の単位コスト（データベース）

Cost / saving detail	Unit	Agency bearing the cost / making the fiscal saving		Fiscal value			Economic value			Social value		
		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
Alcohol misuse - estimated annual cost to the NHS of alcohol dependency, per year per dependent drinker	Per person per year	NHS	Clinical Commissioning Group	£ 1,800	2009/10	£ 2,015				£ 1,398	2009/10	£ 1,565
Drugs misuse - average annual savings resulting from reductions in drug-related offending and health and social care costs as a result of delivery of a structured, effective treatment programme	Per year	Criminal Justice System	NHS	£ 3,614	2013/14	£ 3,727	£ 8,954	2013/14	£ 9,234	£ 3,814	2013/14	£ 3,933

出所：New Economy (website)

財政的・経済的・社会的にどれだけのコストが節約されるかを試算するなど、様々な公共サービスが生み出す価値を多面的に可視化する試みも行われている。エビデンスに基づく政策を実際に推進するためには、生み出されたインパクトの価値（単位コスト）を測定するための基礎データを整備・蓄積することも、将来的には必要になると考えられる。

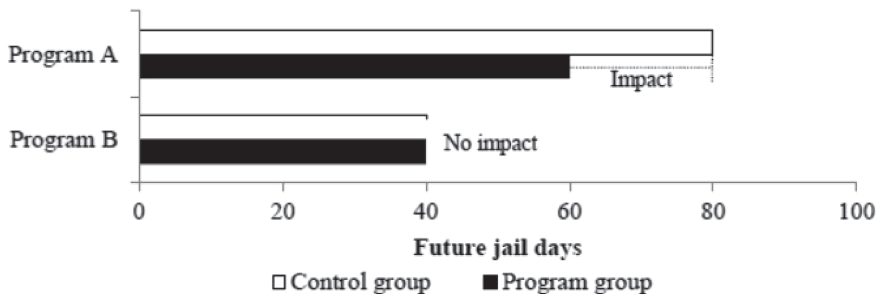
3 インパクトの測定方法

公共サービスは、予算や人員などのインプットを投入することにより、教育や福祉、医療などのサービスがアウトプットとして産出される。そして、その結果として学力や生活の向上、健康の改善といったアウトカムが生み出されるため、従来はこのようなアウトカムを公共サービスによる最終成果として把握すべきと考えられてきた。しかし、アウトカムを直接的に測定することは難しいため、長らく政府は予算制度に基づいてインプットを統制することにより、財政を管理してきたのである。

しかし、近年では経済の低成長や少子高齢化が進み、政府に対してインプットによる統制だけではなく、アウトカムを改善して公共サービスの効率化を図ることが強く求められている。そこで、インパクト評価を導入することによって、公共サービスの改善と財政削減の両立を図ることが海外で取り組まれているのである。このとき、インパクトが何を意味するのかということが重要になるが、インパクトとは公共サービスを実施することによってもたらされたアウトカムの変化分によって表される。

すなわち、インパクト評価の特徴的な点は、特定のプログラムを実施する場合と、実施しない場合におけるアウトカムを比較して、プログラムがもたらした純粋な成果を抽出することにある。したがって、従来の政策評価ではプログラムのアウトカムを直接把握しようとするために、アウトカムの絶対値を成果目標としていたのに対して、インパクト評価では対象群との比較による相対値を測定する必要がある。インパクト評価におけるこのような考え方を図式化すると、図表3のようになる。

図表3 インパクト評価の考え方



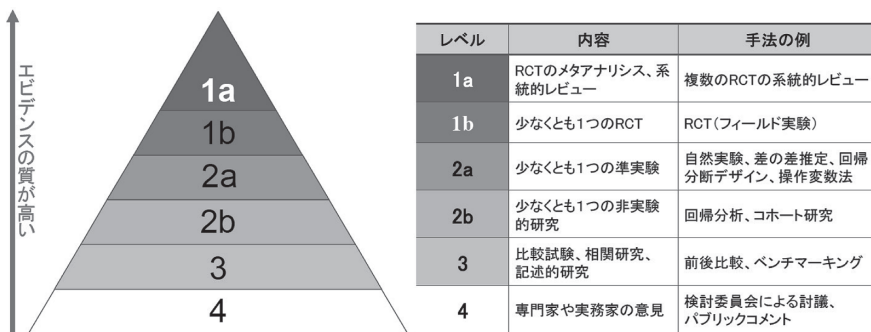
出所：MDRC（2013）、p.18

ここに示されているケースは短期受刑者の再犯防止プログラムのものであるため、刑務所の収監日数が少ない（棒グラフが短い）方が高い成果を示していることになる。そのため、各プログラムを実施した場合（黒い棒グラフ）における絶対値ベースでアウトカムを比較すると、プログラムBの方が高い成果を生み出していると判断される。

それに対して、インパクト評価の考え方では、各プログラムを実施した場合（黒い棒グラフ）と、実施しなかった場合（白い棒グラフ）の比較が問題になる。その場合、プログラムBを実施しても、実施されなくてもアウトカムが同じになるため、プログラムBのインパクトはゼロであると判断される。その一方で、プログラムAを実施すれば、実施しないときよりも収監日数が削減されるため、プラスのインパクトを生み出すことができる。したがって、相対値ベースでアウトカムを比較するインパクト評価では、プログラムAの方が高い成果を生み出していることになる。

さらに、インパクト評価では特定のプログラムとその成果との間にある因果関係を、客観的な根拠に基づいて立証することが求められる。図表4をみると、日本で比較的良好に用いられている委員会等による審議やベンチマーキングなどは、立証レベルとしてはかなり低いものと考えられており、イギリスではより証拠力の高いコホート分析や差分の差分法などの手法が用いられることが多い。それに対して、アメリカでは現在、さらに高い立証水準を有するRCT（Randomized Controlled Trial：ランダム化比較試験）を政策評価に導入しようという動きが進んでいる。

図表4 エビデンスに求められる立証水準



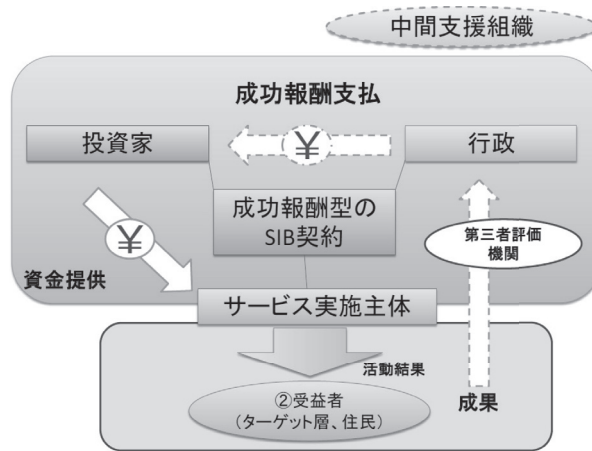
出所：家子ほか（2016）、p.4

RCTは、従来から医療分野の研究などで用いられてきた分析手法であるが、被験者を無作為に処置群と対照群に分けて、成果の有無を比較検証するものである。そして近年、教育や福祉の分野にも、この手法を適用しようという流れがある。例えば、幼児に対して早期教育を実施し、対照群と比較することにより、どのような教育効果が得られるかを数年単位で追跡していけば、いかなる教育プログラムが効果的であるか科学的に検証することができる。その結果、より効果が高いプログラムに公的資金を投入することが可能になると考えられている。

4 公共サービスの新しい財源

諸外国でインパクト評価が積極的に取り組まれている背景としては、上述したように公共サービスの改善と財政削減を進めるという目的に加えて、民間の資金を公共サービスに活用するという動きが出てきており、このような「社会的投資」に対する関心が世界的に高まりつつある。そのなかのひとつに、図表5に示すようなソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）があり、2017年度予算において厚生労働省が1億5,000万円の概算要求を盛り込むなど、日本でも導入に向けた準備が進められている。

図表5 ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）の仕組み



出所：神奈川県政策研究・大学連携センター（2015）、p.8

SIBにおいても政府とサービス実施主体が契約を結ぶことにより、民間事業者が公共サービスを提供する点については、従来の行政委託事業と同様である。ただし、そのための資金をまず民間の投資家が拠出し、プログラムが一定の成果を生み出した場合にのみ、政府から報酬（元本+利息）が支払われるという点が、これまでの行政委託事業とは異なっている。その結果として、民間事業者はサービス提供に要する一定の資金を受け取れるとともに、政府はプログラムが失敗した場合には支払いを免れることから財政的なりスクを負うことがないのに対して、投資家はプログラムが成功すればリターンが得られるが、失敗した場合には投資元本を失うという財務的なりスクを負わされることになる。

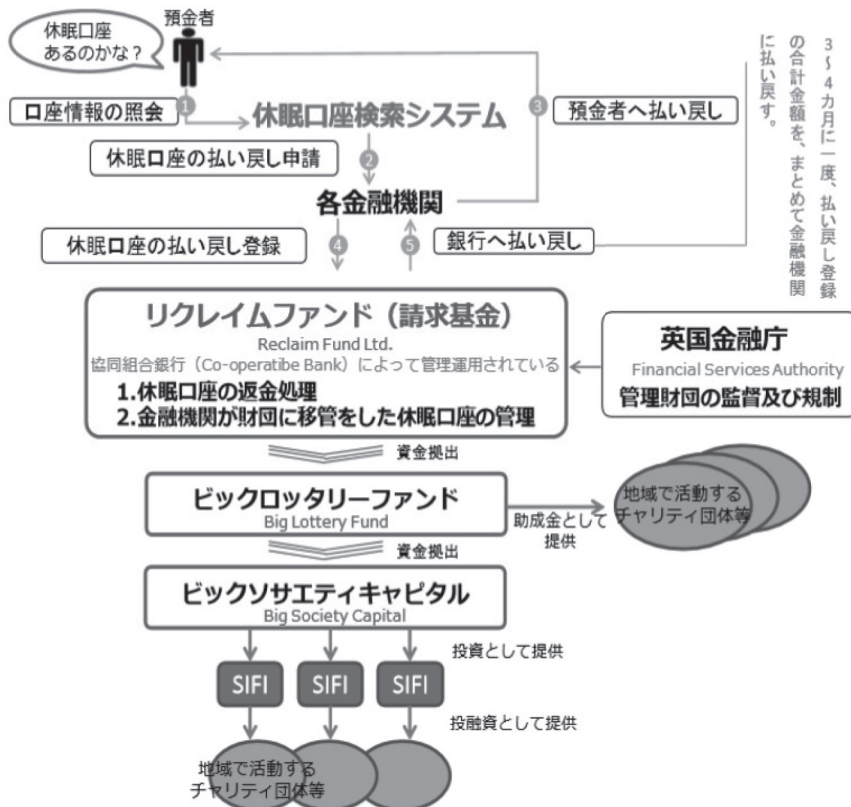
そして、プログラムが成功したか、失敗したかを判断するためには、事前に成果指標の目標値を契約により定めて、インパクト評価を行うことが求められている。そのため、SIBは成果の判断基準が明確であり、プログラムが成功した場合にのみ支払いが生じるというスキームが各国政府の関心を集めており、現在ではイギリスやアメリカ、ドイツ、オランダ、ベルギー、オーストラリア、カナダなどで40件ほどのプログラムが実施されている。

さらに、日本でも 2015 年に日本財団の助成により、3 件の SIB のパイロット事業が横須賀市、福岡市、尼崎市などで実施されている。ただし、海外の SIB では予算規模が数億円から数十億円のものが多いのに対して、これらのパイロット事業の予算規模は 1 千万円程度であり、また民間の投資家からの拠出を受け入れず、プログラムが失敗しても助成金が支払われるという点が本来の SIB とは異なっており、日本ではいまだ正式な SIB のプロジェクトは実施されていない。

また、社会的投資の財源のひとつとして、休眠預金も注目を集めているところである。日本でも 2016 年 12 月に休眠預金活用法が成立し、その 3 年ほど後から年間数十億円の資金が子どもや若者・生活困難者の支援、地域社会の活性化などに活用することが予定されている。このような休眠預金の活用は、もともとイギリスにおけるビッグソサエティキャピタルを参考に議論が進められていたものである。

イギリスにおける休眠預金の活用は図表 6 に示すように、まず一定の要件を満たす休眠預金をリクレイムファンド（請求基金）に移管し、そこから国営宝くじの運営基金であるビッグロットアリーファンドへの資金拠出が行われる。そのうち一部の資金が地域のチャリティ団体など

図表 6 休眠預金の活用



出所：水谷（2014）、p.7

に助成されるが、大部分はビッグソサエティキャピタルという社会的投資専門の金融機関への資金拠出にまわされて、社会的企業等に対する投資や融資に充てられるのである。そのため、休眠預金の活用においては、国民の財産である休眠預金を棄損しないように適切な投資対象をみつけるとともに、十分な社会的インパクトを生み出せる事業に投資を行うことによって、資金を有効に活用することが求められている。

そして、イギリスでは休眠預金による財源もSIBに対する投資に用いられており、このときビッグソサエティキャピタルは民間の投資家としての役割を果たすことになる。日本において休眠預金をどのように活用するかは、これから具体的に検討される事項であるが、休眠預金の一部をSIBへの投資に活用することも期待されている。

5 財政削減の考え方

上述したように公共サービスの成果には、財政的・経済的・社会的な側面があるが、民間事業者が公共サービスを担う際には、行財政改革の観点から財政削減の効果を有することが不可欠な要件となる。例えば、イギリスのSIBにおいても図表7に示すように、成果としてのインパクトを生み出すだけでなく、一定の財政削減も同時に達成することが求められている。

このとき、財政削減効果を見積もるには、成果によってもたらされる将来的な効果を測定する方法と、行政が実施する場合に必要なコストと代替案とを比較する方法などがある。SIBの導入初期には、財政削減効果はプロジェクトがもたらす直接的なコスト節約額に限定されていたが、近年では将来的に予想される間接的な効果も含めるケースが現れ始めている。

ただし、このときの財政削減効果はあくまでも計算上の仮想的（バーチャル）な数値であり、必ずしも現実のキャッシュインフローを伴うことは保証されていない。そのため、例えば刑務所において受刑者が1人減るとしても、刑務所の施設規模やそこで働く刑務官が削減されなければ、本当はコスト削減を実現することはできない。したがって、実際に行財政改革を進めるためにはインパクト評価を導入して公共サービスの効率化を図ると同時に、行政リストラをどのように進めるかということが大きな課題になると考えられる。

(付記) 本稿は、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を一部活用している。

図表7 ソーシャル・インパクト・ボンドの成果指標と財政削減効果

実施場所	期間	投資額	事業内容	対象	成果の評価指標	行政の支払	財政削減の考え方
ピーターバラ刑務所 (イギリス)	2010～2016年 (政策変更により2015年に中止)	500万ポンド	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	サービスを受けないコントロールグループ (全国平均) の再犯率と、サービスを受けるグループの再犯率を比較して、プロジェクトによってどれくらい再犯率が低減されたかを測定する【インパクト】	コントロールグループと比較して、7.5%以上の再犯率が低減された場合に元本と利息を支払う	再有罪判決コスト (警察・裁判など)、懲役刑・社会奉仕刑に伴うコストを積み上げて計算する
グレートロンドン (イギリス)	2012～2015年	88万7千ポンド	路上生活者への支援や、短期宿泊施設への入居、アパートでの生活、雇用を得るための職業訓練などの一連の支援サービスを一貫したチームで行う	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ホステルで発見されたホームレスから416人を抽出してコホートを形成する	1. コホートにおける路上生活者の減少数【アウトカム】 2. 長期居住先の確保【アウトカム】 3. 外国人路上生活者の母国での再定住【アウトプット】 4. 救急医療の利用数削減【アウトプット】 5. 就労 (フルタイム・パートタイム・ボランティアとして3カ月および6カ月以上継続)【アウトプット】 6. 職業訓練参加者数【アウトプット】	6つの評価指標に対して各々単価をかけて金額を計算し、最大500万ポンドを支払う	SIBプロジェクトが実施されないとした場合に、行政からコーホート集団への支援に要する費用を見積もる
エセックス州 (イギリス)	2013～2018年	310万ポンド	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 (マルチシステムック・セラピー: MST) を提供し、施設入所日数を削減する	380人の児童を20コホートに分ける	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【インパクト】	MSTを修了し、家庭に復帰できたコホートの児童数にもとづき最大700万ポンドを支払う (110人以上の児童が施設に入らないで済むようにすることが目標)	行政がケアを提供する場合とSIBプロジェクトのコストを比較する
イギリス全土	2013～2023年	200万ポンド	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、育児放棄やトラウマがあり、養子縁組先を6カ月以上探している子どもたち	1. 養子縁組が必要な子どもの登録【アウトプット】 2. 養子縁組の実施【アウトプット】 3. 実施から1年後も養子縁組関係が続いている【アウトカム】 4. 実施から2年後も養子縁組関係が続いている【アウトカム】	1. 登録一人につき8,000ポンド 2. 養子縁組一人につき23,000ポンド 3. 1年後も養子縁組関係が続いていると6,800ポンド 4. 2年後も養子縁組関係が続いていると15,800ポンド	養子縁組することにより、行政が児童を保護し、養育するための経費 (最初の2年間に要する5万ポンド/年) が節約される
ニューカッスル (イギリス)	2015～2022年	170万ポンド	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エビデンスにもとづき、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 (social prescribing) を提供する	ニューカッスル西部で長期的な疾患を抱える人びと	Wellbeing Starというツールを用いて、患者の健康・福祉に関して8分野の改善を測定する【アウトプット】 二次医療のコスト削減について、サービス受益者が利用した二次医療のデータとNewcastle North and East CCGに住んでいる比較対象グループが利用した二次医療のデータを収集して比較する【インパクト】	1. 6年間はBig Lottery Fundと内閣府がWellbeing Starの参加者数に基づいて最大200万ポンドと100万ポンドを支払う 2. プログラム開始から2～3年後にコミッション (NHS) はWellbeing Starと二次医療のコスト削減に基づいて支払いを開始する	長期疾患を改善することによる、将来的な二次医療にかかるコストの削減額を予測する

馬場 (2016)、pp.272-273

参考文献

- 馬場英朗（2016）「ソーシャルインパクト・ボンドにおけるインパクト評価」塚本一郎・金子郁容編著『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』（第11章）、ミネルヴァ書房、pp.260-278。
- HM Government（2011）“Open Public Services White Paper”.
- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治（2016）「エビデンスで変わる政策形成―イギリスにおける「エビデンス」に基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆」三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 神奈川県政策研究・大学連携センター（2015）「ソーシャル・インパクト・ボンドの導入可能性と課題」。
- MDRC（2013）“Financing promising evidence-based programs: early lessons from the New York City Social Impact Bond”.
- 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UFJリサーチ&コンサルティング。
- 内閣府（website）「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 第2回中間報告会」
<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/sonota-chousa/social-impact-chousa-h28/social-impact-chousa-h28-2>（2016/12/31）。
- New Economy（website）“Unit cost database”, <http://neweconomymanchester.com/our-work/research-evaluation-cost-benefit-analysis/cost-benefit-analysis/unit-cost-database>（2016/12/31）。
- Social Impact Investment Taskforce（2014）“Measuring impact: Subject paper of the Impact Measurement Working Group”.