

【特集】

社会インパクト債（Social Impact Bond : SIB）の 教育財源調達手法としての可能性

—米国の就学前教育への導入に注目して—

京都大学 高見 茂

はじめに

国、地方を通ずる厳しい財政状況が続いている。教育分野にあっては、一般政府総支出全体に占める公財政支出教育費の割合は9.1%（OECD平均で12.9%）で、OECD諸国の中では下から2番目の低い水準にある。今後さらなる高齢化社会への移行とともに、医療費をはじめ社会保障費全般の財政負担の膨張が見込まれ、公財政をさらに圧迫することが懸念されている。他方、こうした状況の中で出生率向上施策は打たれているものの、少子化の進行に依然として歯止めがかからず、有効な人口政策が見出せない現状にある。そして政策資源の配分を巡っても、ややもすれば高齢者対策に重点が置かれ、人生初期乃至は前半に集中すべき教育投資は上述のように伸び悩み、その確保が就学前教育から高等教育に至るまで大きな課題となっている。

教育界は言及するまでもなく、政治過程においても教育費の充実が緊急課題として取り上げられて久しい。現政権においても教育機会の均等化政策が図られ、「人づくり革命」の名の下に高等教育・就学前教育無償化が喧伝され、教育投資は未来への投資との論理で教育財源確保手段として教育国債の発行が政府与党では検討されている。しかし、幼児教育・保育の無償化には1兆円、大学の無償化に3兆円もの財源が必要と見込まれ¹⁾、公財政支出教育費に頼る限りこれらの政策実現のハードルは極めて高い。また、社会保障や研究開発等の他の政策分野の支出圧力も強く、政権の掲げる2020年度を目途とする財政健全化は政権公約であるにも関わらず、達成の見通しが立ち難い実情にある。このように公財政を通じた教育財源確保は極めて厳しい状況にあることから、公財政の節約手法やその枠を超えた新たな教育財源調達の仕組みを多元的に検討することは、緊急かつ重要な教育政策課題であると思われる。

筆者は、これまでこうした政策環境と親和性の高い公財政の節約手法や財源調達手法について研究を進めてきた。それは、民営化、民間委託による教育サービスの提供の可能性の検討、PFI(Private Finance Initiative:民間資金活用による社会資本整備)による教育条件整備、地方債・学債発行による財源調達、寄付金収入、基金創設と運用益収入等々である。

近年公財政の逼迫に対する対応策として、予防的施策で社会的コストを削減する方向性が漸く政策形成過程においても注目されるようになった。筆者は英国の教育政策の調査過程で、2010年当時のキャメロン政権が主導する「予防的施策による公財政節約手法」の導入をいち早くキャッチし、「社会インパクト債（Social Impact Bond : 以下 SIB）」を梃子とした教育財源調達手法の教育分野への適用可能性を検討してきた。本稿は以上の検討を踏まえ、教育分野へのSIB導入による公財政支出教育費の節約と予防的施策効果の同時達成の可能性を探ることを課題とする。今日、地方自治体にとっては地域経済の活性化、人口増対策は地方創生の重要課題であり、そのための女性の社会進出とそれを支援する就学前教育

育制度の整備は重要な地域の子育て教育支援策である。ゆえに本稿では、先進事例としての米国の就学前教育振興策としての SIB 導入事例に焦点を当てる。

1. SIB の仕組み

SIB は、2010 年に英国で休眠預金基金を基に開発され、米国、オーストラリア、ドイツ、スペイン、イスラエル、ドイツ等で導入されている新しい官民連携の社会投資の仕組みである。取り分け公財政逼迫という先進国に共通する財政環境の中で、事前予防措置を講じて事後的対応に伴う膨大な課題解決費用の発生を抑制する対応策には、高い関心が寄せられている。そしてその施策財源についても民間資金の活用が組み込まれており、同時に公財政の節約が達成される仕組みとなっている。

具体的な SIB の運用に当たっては、図-1 に見るように、1) 行政、2) 投資家（社会問題解決に高い関心を寄せる社会的投資家）、3) 行政サービスを代行する NPO 等の非営利組織、4) 評価機関が参画主体となる。

通常の行政サービスは、行政自らが受益者に納税の反対給付として提供する。SIB を導入したモデルでは、行政サービスを事業効率の高い NPO 等—すなわち事前予防措置のノウハウや実績のある NPO・社会的企業に委託し、行政は資金提供と事業の包括的な管理業務に集中する。これだけでは、民間事業者の方が効果的に実施可能な分野を民間に委ねるスキームと何ら変わらない。SIB では、さらに革新的な取り組みによって成果を上げ、同時にコスト削減を達成した場合には成果報酬が与えられる。また事

5. SIBによる社会的生産性の向上 (3)政府による投資資金の償還

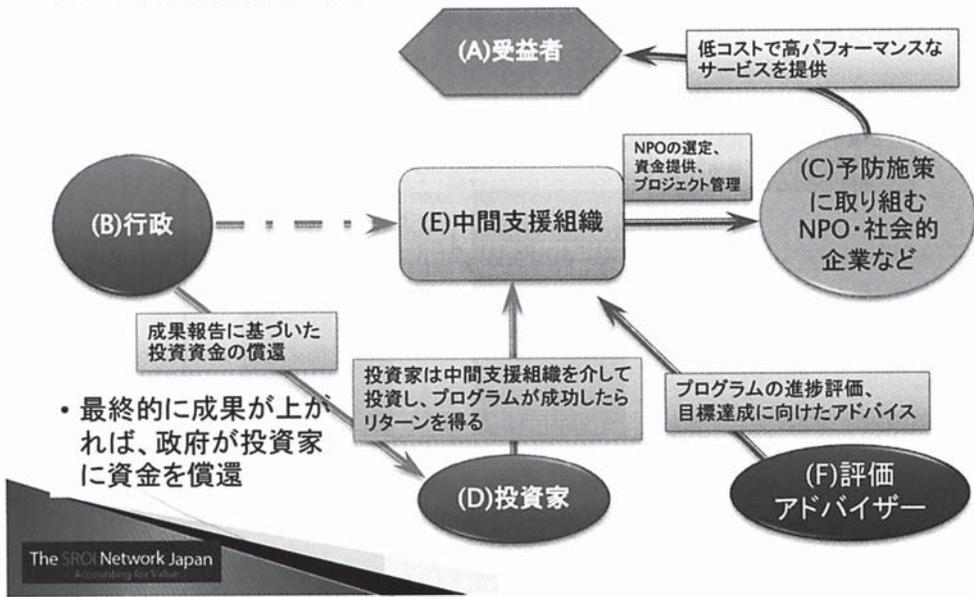
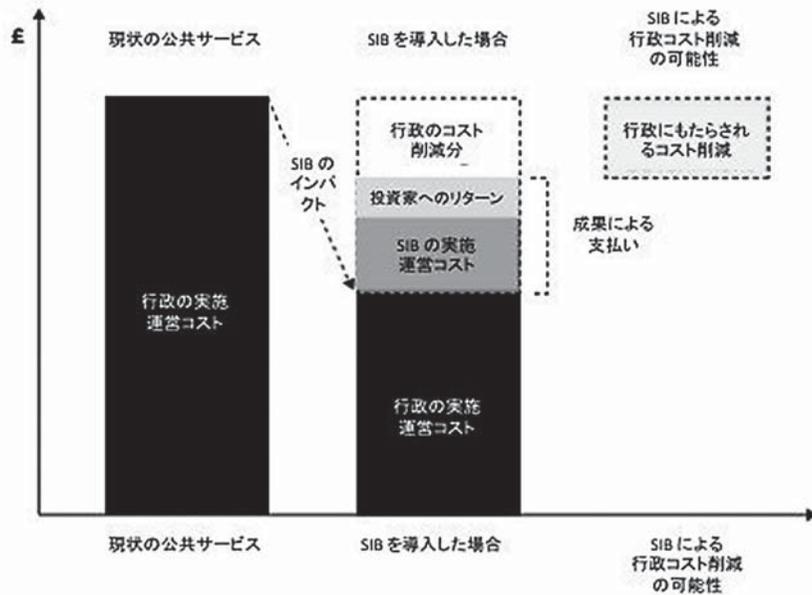


図-1 SIBのスキーム

出典：「途上国開発におけるディベロップメント・インパクト・ボンドの可能性～新たな社会的投資を通じた開発課題への挑戦～」2014年7月4日 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授、特定非営利活動法人 SROI ネットワークジャパン代表理事 伊藤健氏の報告資料より引用



図ー2 SIBのファイナンス・モデル

<http://drive.media/posts/13308> より引用。(出典：SOCIAL FINANCE: Guide to Social Impact Bond Development January 2013)

業費については民間資金を活用する。このことについても、PFIを受け皿とするスキームと何ら変わらない。またPFIでは、事業委託者である公共部門は、保険・金融機関等からなるシンジケート融資団から調達した民間資金の償還義務を負う。しかしSIBでは、事業資金は事業推進に責任を負う中間支援組織²⁾ ないしは事業実施団体が投資家³⁾ から資金を調達し、事業がねらい通りの成果を上げた場合（＝公共部門が直営でやるより低コストで高パフォーマンスを上げた場合）にのみ、公共部門が一定の財務的リターンを付与して投資を償還する。すなわち投資家は、評価機関が事業成果を認定した場合にのみ成果報酬を含む償還を受けることができる。換言すれば、事業成果が認定された場合は収益性のある効果的な投資として、また認定されなかった場合、投資債権は償還されない⁴⁾ ことから寄付として位置づけられる。何れにしてもSIBにおいては、公共部門は事業リスクを自らは取らず、全面的に投資家に転嫁する点が特徴的である。

2. SIBのメリット

SIBのメリットは、上記のように、第一義的に希少化する公財政の中で公共サービスの提供を継続し、社会課題を解決するための有効な手立てと考えられる。また金融市場で資金循環せず、有効活用されていない民間資金の有効な活用手法でもある。寄付は見返りのない資金協力であるが、SIBは投資であることから、リスク引き受けの見返りとしての収益がインセンティブとなる。

さらに、より直接的に公財政を改善された社会的アウトカムと結び付ける機能を持ち、上述のように予防措置や早期の政策介入を可能とする資源を増加させることも可能となる。そして多様なサービス提

供者にとっては、予防措置の導入が求められている社会課題の解決のために、協働が可能となると共に公共部門内に新しい市場が形成され、確実な事業収入機会が担保される⁵⁾。

加えてSIBへの投資家は、予防措置・早期介入による社会課題解決への積極的な参加意思のある投資家であることが多い。すなわち、直接予防措置や政策介入に参加できないとしても、投資行為によって社会課題解決事業に参加することを通じて、社会貢献を志す意識の高い投資家が多いと考えられる。ゆえに投資を受け皿とするSIBの活用は、従来型の公財政枠内では解決困難な社会課題に対する社会全体の関心を高め、志(=意思)のある財源調達の有効な手法と捉えることができる。税による財源調達は、他の政策分野との競合が生じたり、増税による場合はたとえ目的税であったとしても納税者の抵抗を惹起しかねない。SIBは主体的な意思のある投資であり、税による財源の強制調達に比してフリクションがない点が最も重要なメリットであると言える。

3. SIBの教育分野への適用

(1) 概観

SIBの適用分野としては、ブルッキングス研究所レポート2015⁶⁾によると、英国の場合、最も多いのが社会福祉分野で養子縁組、里親制度、ホームレス、障がいのある若者等への支援(38案件中18件、47.4%)である。次いで雇用問題でニート、引きこもり若年者対策となっている(38案件中13件、34.2%)。そして受刑者の再犯防止等の刑事司法分野が続く(38案件中4件、10.5%)。教育分野はわずか3件に止まっており、現状ではSIBが普及しているとは言い難い。

しかし近年の国際的な適用事例を見るに、就学前教育、識字教育を中心とした基礎教育、子育て支援との抱き合わせの教育案件等に適用されている。資料⁷⁾を見るに、子ども・家庭支援枠組みとして低所得層の幼児の早期教育介入(米国シカゴ、ソルトレーク、英国ランベス)、生活困窮者支援としてのホームレス対象の職業訓練教育(米国マサチューセッツ)、小学生対象のプログラミング教育(ポルトガル、リスボン)、義務教育未就学女兒の識字・算数教育(インド、ラジャスタン)、大学生の中退防止(イスラエル、ファイファ、テルアビブ)等への適用事例が見られる。

これらの適用事例の内、本稿では米国の就学前教育の早期介入に関わる事案に着目し、ユタ州ソルトレークにおける就学前教育の振興プログラムを取り上げる。

(2) ユタ州ソルトレーク市のプロジェクト

ユタ州は、大きなリスクに直面し、低所得状態に置かれている人口を抱えている。同州ソルトレーク市では、2013年6月に、教育環境に恵まれない子ども達に早期教育を提供し、その後の成長・発達を支援し将来予想される社会的コストの発生を事前に抑制するプログラム(The Utah High Quality Preschool Program)の展開にSIBを導入した。そのねらいは、非常に危機的な環境に置かれている3、4歳児の学校教育への就学準備と学力の向上に寄与するカリキュラムを導入することにあった。同プログラムは、SIBを受け皿とした成果主義に基づく早期の教育介入措置としては世界初のものであるとされる⁸⁾。ここでは、導入に至った経緯、SIBの仕組みについて見てみよう。

①導入の経緯

ソルトレーク市のグラナイト学区で2006年から2009年にかけて実施された時系列的研究によると、同学区の就学前教育プログラムによる検証結果では、低所得層の子どもの33%は特別支援教育が必要

である事が判明した⁹⁾。同プログラムに参加した後は、95%の子どもが長期にわたる特別支援教育の必要性がなくなり¹⁰⁾、12年間の学齢期全体で子ども一人当たり州にとっては2607ドルの削減になるとの検証結果がもたらされた¹¹⁾。さらに2010年には、「ユタの子どもたちの声」(Voices for Utah Children: 以下VUC)、グラナイト学区、「ソルトレーク・ユナイテッドウエイ」(UWSL)による複数年にわたる学習成果と費用削減の相互関係に関する実行可能性研究も開始していた。そこでは地域性を考慮した計画的な統合的なカリキュラムが利用された。そのねらいは、就学前教育への準備、学力格差の縮小、高等学校卒業を支援することであり、小学校段階の特別支援教育の活用者を削減し、結果的には地方自治体、州、学区の費用削減の循環を生み出す可能性を検証することであった。

しかし2013年の段階でも、グラナイト、パークシティ両学区ではプログラムが成功裏に実施されておらず、依然として多くの子どもがプログラムに参加できない状態であった。ユタ州全体では、主要教科の習熟度90%、高校卒業率90%、中等教育を受けた人口比率を66%にするという目標を掲げている。ゆえに、UWSL等検証プログラムの関係者の間では、質の高い早期の教育機会の拡大なくしては、州の教育目標の達成は難しいとの共通認識があった。残念ながら学区には、教育機会を拡大するための資金が欠如していた。

他方、地元の「プリツカー家族財団」の会長、J.B.プリツカー氏からは、幼児の成長発達に早期に投資することによって、就学前の子どもの教育成果は改善され、早期の教育介入は社会的経済的格差の発生を抑制し、より良い労働力と強い国民を創出することになるとの見解も示された¹²⁾。さらにVUCのCEOカレン・クロンプトン氏からは、「どの子どもも人生の成功の階段を昇り、彼らの潜在力をフルに活用するチャンスが与えられている」との発言が、またゴールドマン・サックスの会長・CEOのL.C.ブランクフェイン氏からは、「早期教育へのアクセスは、子ども達に教育期間とその後の人生を通じて基金を創り上げる機会を与えることに等しい」との発言が¹³⁾あった。

こうした機運の高まりは、ソルトレーク市において、行政（ユタ州、ソルトレーク市）、VUC、UWSL、ゴールドマン・サックスの協働による早期教育介入のための就学前教育機会拡大の仕組み構築の促進要因となった。そこで適用されたのがユタ高品質就学前教育プログラム（The Utah High Quality Preschool Program）のSIBを受け皿としたスキームである。

②ソルトレーク SIB の資金調達構造

ソルトレーク SIB は、ゴールドマン・サックス、UWSL、J.B.Pritzker 氏の率いる「幼児期イノベーション推進機構」(Early Childhood Innovation Accelerator) によるパートナーシップによって、早期教育のための資金を提供する仕組みとして組成された。本事業の主体は、すなわち SPV は UWSL である。UWSL に対して、ゴールドマン・サックスからは、プログラム適用対象集団の拡大のため、介入教育のための費用として460万ドルが融資された。また J.B.Pritzker 氏からは、介入教育のための費用および就学前教育プログラムが効果的でなかった場合に優先債のリスク軽減のための費用として劣後ローン240万ドルが融資された。換言すれば、これらの資金提供者は SIB の引き受け主体であり、早期介入教育事業に対する投資家であると位置づけられる。

③ソルトレーク SIB の仕組み

当初の投資額100万ドルによって、2013年の秋から450人の子ども達が就学前教育機会を新たに獲得することになった。それは、公的組織がこのユニークなパートナーシップに参加することは、コスト

削減を実現できる潜在力を獲得することであることを証明する機会として位置づけられた。そして2006年から2009年にかけての時系列研究や、2010年の研究成果から早期介入教育の効果が認められたことから、対象者を最大3700人まで増加させることが計画された。現実には、7年契約で1年あたり5集団総計3500人の低所得層の子ども達が対象となった。グラナイト、パークシティ両学区における介入教育の対象者は、上記の2006年から2009年にかけての研究では、標準的なテスト（Peabody Picture Vocabulary Test：PPVT）で平均以下の成績の子ども達が33%程度存在することが確認されている。これらの集団（支払い集団：Payment Group）の特別支援教育、補償教育活用機会が、就学前の教育介入プログラムによってどの程度抑制されたかが、成功報酬（Pay-for-Success：PFS）、すなわち投資収益を生み出すのである。

介入教育は1年間実施される。そして、プログラム評価者であるユタ州によるその後の追跡調査によって、第1学年から第6学年の間の各年度に特別支援教育、補償教育を活用することなく学修を達成したことが確認された場合にのみ元利償還（＝成功報酬の支払い）が行われる（上記の7年契約の内実は、介入教育の実施1年、追跡調査6年からなる）。元利償還額は2470ドルが予定されており、それは学区が特別支援教育、補償教育を提供するためにユタ州から受け取る子ども一人当たりの年間経費（2607ドル）の95%に相当する。これらのファンドは、優先債および劣後債と基準利率5%を加えたものである。元利償還は、ある年に子どもが特別支援教育、補償教育を受けたとしても特定の年に投資家に支払われるものではない。それは、特別支援教育、補償教育のための実際の支出抑制や、ユタ州にもたらされる利得に基づき支払われるのである。事業期間の7年経過後もプログラムは提供されるが、投資家に対してそれ以降の成功報酬の支払いはなされず、学区、州、および他の公的組織がプログラムの果実を獲得する¹⁴⁾。

最初の対象集団に関わる元利償還は2015年に行われ、ユタ高品質就学前教育プログラムに関わるSIBでは、投資家（ゴールドマン・サックス）に対して20万ドルを優に超える成功報酬が支払われた。それは、同プログラムによって、特別支援教育、補償教育への参加者の削減に成功したからである。当初特別支援教育、補償教育が必要とされていた110人のリスクの高い子どもの内、たった1人だけが幼稚園就園時に特別支援教育、補償教育に就学するのみであったとされる¹⁵⁾。

④課題

米国においては、ソルトレーク市に加えて、シカゴで就学前教育への導入が始まっている。そのねらいは、ソルトレークの場合と同様、貧困家庭の幼児による特別支援教育、補償教育活用機会の抑制である。こうした事例の最初の成功報酬支払時点でのプログラム評価は、極めて好成績の報告がなされてきている。しかしソルトレークSIBでは、成果測定に関してコントロール集団の設定やランダム化比較試験を実施せず、成果に対する疑問が提起された。またシカゴではSIB自体の必要性を疑問視する声も聞かれた。さらに特別支援教育、補償教育を受けるのは権利であり、そこでの学習機会の抑制を成功と位置付け、投資家に「成功報酬」を与えるのは不適切であるとの指摘も見られた¹⁶⁾。しかし、プログラムの成功による経済計算を基軸とする特別支援教育、補償教育については、その限界と問題点を厳しく指摘する声もある。Liebmanは、資金支援を受けている社会的・教育的サービスへの参加者は、SIBによって傷つけられるべきではないと指摘する。そして特別支援教育、補償教育の必要な子ども達は、成功報酬契約に内在するインセンティブによってサービスを受けるものではないのではないか、との疑問

を提起している。また Cullen は、特別支援教育の必要性の判定は財務資源配分方式の変化に極めて敏感であると指摘する。さらに Hanuschek 達は、早期介入政策を最も導入しやすい言語障害領域と同様、特別支援教育の中で最も早く研究が進む領域である特別学習障害の領域の中には、評価や測定によって正確な削減手法を適用することが極めて難しい学習内容が含まれていると述べている。このような識別は、州や学区、時間によって分類基準は相当多様なものとなっていることを示唆するものである。研究者達の中には、複数言語の学習者にとっての学習障害の確認のタイミングについて関心を寄せる者もいる。彼らは、特別支援教育、補償教育の場合、そのタイミングは遅延しがちであることを表明している。ゆえに適切な評価・測定が期待できないことも考えられ、適切な SIB の執行（＝成功報酬の計算）が難しくなる可能性がある。

また、こうした経費削減策として SIB のような手法の活用は、プログラム実施による真実のコスト抑制額を過小評価する傾向があるとも指摘されている。たとえば特別支援教育、補償教育の削減は行政の削減のたった 4 分の 1 程度にしか過ぎないと研究結果も見られる。児童福祉、犯罪防止、高等教育機会を得たことによる経済厚生向上等の成果のフォローも不可欠である¹⁷⁾。

終わりに

英国で開発された SIB は、多くの分野で導入され始めている。教育については、就学前教育および教育関連分野としての児童養護を中心に、まだ限られた事例を見るのみである。また上記のようにまだまだ克服されるべき課題も残されている。

少子高齢化社会へ移行したわが国においては、地方創生が今後の重要な政策テーマであり、特に待機児童問題の解決は喫緊の課題である。進む女性の就労に伴い保育ニーズの高まりに施設整備が追い付かないという事態が生じ、一刻も早い保育の受け皿の拡大・増加が望まれている。しかし国・地方を貫く厳しい財政事情から、公財政の枠内での待機児童対策財源の捻出は相当ハードルが高いと言わざるを得ない。したがっての研究は、重要な課題であると考えられる。

そうした意味でわが国においても、公財政枠を超える新たな財源調達手法としての SIB の教育分野へ特に就学前教育分野への適用を検討することは意義のあることである。SIB への投資家は、社会問題の解決に関心が高く、成功報酬獲得よりも投資を通じた社会貢献に関心のある人が多い。こうした善意の資金によって地域政策を推進するスキームの導入は、財政難の時代にあっては有効な処方箋であろう。

哲学者アリストテレスの「優れた政策と立法とは、利己心を抑制するだけでなく、公共心に基づく動機を呼び覚まし、育成し、そして強めることによって社会的に価値ある目的を支えるものである」¹⁸⁾という言葉は正に正鵠を射ると言えよう。SIB は、人間のモラルを土台とするスキームで、西洋社会思想の系譜に繋がるものかも知れない。今後の研究を待ちたい。

注

- 1) 日本経済新聞 2017 年 7 月 26 日付朝刊
- 2) 公共部門に代わり財務も含めて事業全体を管理運営する中間支援組織（英国では Special Purpose Vehicle : SPV）を置く場合と、SPV を置かず NPO、民間企業が直接予防施策を軸とする特定社会課題の解決に当たる場合がある。
- 3) 投資家としては、篤志家、助成財団、投資銀行の CSR 等が該当する。
- 4) 事業スキームによっては、All or Nothing ではなく、成果達成率に連動した償還金額があらかじめ決められて

いる場合もある。たとえばニューヨーク市の未成年受刑者の再犯防止プログラムにおいては、ゴールドマン・サックスがSIB投資を引き受け(960万ドル)、ブルームバーグ・フィランソロピーから助成金(720万ドル)が出されている。再犯防止効果が20%を超えると1171万ドルが支払われ、約210万ドルの利益が見込まれている。10%の達成率が損益分岐点であるとされ、投資元本960万円が全額償還される。他方、防止効果未達成の場合は、損失は発生するものの損失補填措置が組み込まれ、ブルームバーグ・フィランソロピーの助成金の範囲内で損失額の低減が図られている。(金融財政事情 2013年10月7日号、P30-P40参照)

- 5) Social Finance "Social Impact Bonds are an innovative way of attracting new investment that benefits individuals and communities" P2-P3
- 6) <http://drive.media/posts/13308> 2016年10月11日最終ダウンロード
- 7) <http://socialimpactbond.jp/case/> 2017年8月20日最終ダウンロード
- 8) HCEO, Notes for Pay for Success Social Impact Finance : Solt Lake City Pre-K Project 12/05/2013
- 9) United Way of Solt Lake news release June 13, 2013
- 10) Goldman Sachs "A New Way to Finance Early Childhood Education" June 13, 2013
- 11) United Way of Solt Lake, op.cit.
- 12) ibid.
- 13) ibid.
- 14) http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/pre-school-education-utah 2016年2月12日最終ダウンロード
- 15) <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc51168081> 2017年8月25日最終ダウンロード
- 16) <http://japan-social-innovation-forum.net/?p=2414> 2016年10月18日最終ダウンロード
- 17) <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc51168081> 2017年8月25日最終ダウンロード
- 18) 日本経済新聞、2016年11月13日朝刊 この一冊

Social Impact Bond (SIB) Possibility as an Education Funding Source Procurement Method: Focusing on the introduction to preschool education in US

Shigeru TAKAMI

In recent years, as a countermeasure against tightness of the public finance, the direction to reduce social costs by precautionary measures has gradually been drawing attention in the policy formation process. In the process of investigating the educational policy in the UK, I noticed when “The Public Finance Saving Method by Preventive Measures” led by the Cameron Administration at the time of 2010 was being introduced, and have examined the applicability of the “Social Impact Bond (SIB)” as an educational funding procurement method to educational fields. Based on the above mentioned, this paper aims to explore the possibility of saving educational expenses for public fiscal expenditure by introducing the SIB into the education field and the possibility of achieving the preventive measures effect at the same time. For local governments today, the revitalization of regional economies and countermeasures for the population increase are important issues of regional creation, and the women’s participation in society and the pre-school education system to support them are important areas of childcare education support. Therefore, in this paper, we will focus on the introduction case of the SIB as a pre-primary education promotion measure in the US as an advanced case.