

オーストラリアにおける 行政機関の民間資本活用について ～NSW 州の Social Benefit Bonds を通して～

（財）自治体国際化協会シドニー事務所所長補佐
迫田 明 巳

1. はじめに

「行政機関における民間資本の活用」という言葉を聞いた時に、まず頭に浮かぶのは、PFI・PPP ではないだろうか。内閣府によれば、1999年に PFI 法が施行されて以来、全国で428件（2013年9月30日現在）の事業が PFI で実施されてきた。最近では、官民連携のインフラファンドの設立や公共施設等運営権の創設などを盛り込んだ改正 PFI 法が施行されたほか、内閣官房地域活性化統合事務局において「ふるさと投資プラットフォーム推進協議会」が設置されるなど、行政機関における民間資本の活用は今後更に進んでいくことになると思われる。

そのような中で、2012年8月に米国ニューヨーク市及びゴールドマン・サックス等によって実施された全米初のソーシャルインパクト債の取り組みは、新たな民間資本活用手法として注目を浴びた。その手法は近年、他国へも広がりつつあり、オーストラリアにおいても Social Benefit Bonds（以下、「SBB¹」という）という

名称で数例の事例が見られる。

本稿では、オーストラリアにおける SBB の事例を紹介することで、今後の日本における民間資本活用の参考に資すればと考えている。

2. SBB の概要

SBB は、行政機関等が事業を行う際に個人及び民間企業等からの投資を募り、その事業が生み出した効果及び社会的成果による行政の財政支出の削減分を、事前に交わされた協定書等に基づいて投資家へ配当付きで償還する行財政手法である。

世界で初めてこの手法を取り入れたのは、英国法務省が2010年3月に契約書に調印し、同年9月に起債した事例と言われている。この事例では、ソーシャル・ファイナンスという機関が17の社会投資家から総額約500万ポンド（約7億6千万円²）の資金を調達し、ピーターバラ刑務所服役中の短期成年受刑者向けの更正プログラムに活用された。また、前述のニューヨーク市の取り組みではゴールドマン・サックスが

約960万ドル（約7億8千万円³）をプロジェクトに投資し、刑務所釈放後の再犯率低下を目的とした青年行動矯正プログラムが実施された⁴。これまでに、英国及びアメリカを中心として世界で20件ほどの実施事例が報告されている。

3. NSW 州における SBB の導入経過と背景

(1) SBB の導入経過

NSW 州においては、2011/2012予算⁵において社会的に課題となっている事業に対処するために、オーストラリア初の SBB の取り組みの試行が始まった⁶。2011年9月に NSW 州政府は、「児童養護施設等⁷」及び「犯罪の常習対策」の二分野における SBB の利活用についての公募を開始し、その後、10月には投資市場向けの説明会を実施し、概ね当該事業について好意的な反応を得ることができた。11月には公募期間が終了し、応募された提案についての評価期間を経て、翌2012年3月に3件（① UnitingCare Burnside ② The Benevolent Society 以上、児童養護施設等分 ③ Mission Australia 犯罪の常習対策分）が採択された。

その後、採択された事業の実施主体と NSW 州政府が、共同で SBB のシステム構築を行い、2013年3月、州政府は、UnitingCare Burnside とオーストラリア初となる SBB の契約を締結したと発表した。2013年7月には、The Benevolent Society との契約も締結され、2013/2014年度内に、実現可能性の目途がたてば Mission Australia による事業についても契約が締結される見込みである。

ここでは、既に契約が締結された児童養護施設等に係る事例2件について紹介することとしたい。

(2) 児童養護施設等の現状と SBB 導入の背景

NSW 州の家族・コミュニティサービス省（Department of Family and Community Services）によれば、州内の児童養護施設等の支援を受ける子どもは2002年6月時点で9,273人であったが、2013年6月には18,400人に増加し、この18,400人の子どもに対応するためには、州全体で約750万豪ドル（約6億5千万円⁸）の費用がかかるとされ、関連裁判費用やその子どもが成人してもなお社会福祉サービスを受ける可能性があることを考慮すると、その経費は更に大きく膨らむと見込まれた。

州政府では、事業の実施（アウトプット）に対して費用を負担するよりも事業の成果（アウトカム）に対して支払いを行う方が、サービス提供主体が柔軟かつ多様な方法で成果を生み出すための方策を考えることができ、また、十分なアウトカムが得られなかった場合に州政府の財政負担を制限できることなどから、SBB を導入することとしたとされる。

4. NSW 州における SBB 導入事例その1 ～UnitingCare Burnside が実施する Newpin SBB～

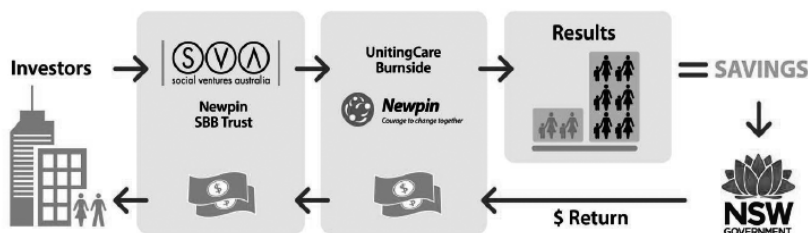
(1) 事業概要

オーストラリア初の SBB である Newpin SBB は、UnitingCare Burnside（以下「UCB」という）によって実施されている Newpin⁹プログラムの拡充のために、NSW 州（家族・コミュニティサービス省）、Social Ventures Australia（以下、「SVA」という）及び UCB の3者によって実施されているものである。

UCB は、児童養護の分野では100年以上の歴史を持っており、青少年及び家族の支援に関しては NSW 州内で主要な組織である。州内27か

図1 Newpin SBBの仕組み¹⁰

The Newpin Social Benefit Bond



所で約80のプログラムを実施しており、SBBの対象となったNewpinプログラム以外にも約13,000人の利用者に様々なサービスを提供している(2011/2012年度)。また、SVAは、2002年に設立されたNPO法人で、障がい者の教育機会や雇用機会の創出を目的として、社会福祉事業へのビジネス進出や投資を行っている。

Newpinプログラムは従来からUCBによって実施されていたもので、虐待や養育放棄などによってもたらされた家族関係の負のサイクルを打ち壊すことを目的とするものであり、具体的には、児童養護施設等の支援を受けている子どもを安全に家庭へ戻すための支援や、子どもが施設等の支援を受けなければならない状況に陥らないための対策などが挙げられる。UCBでは州内4か所の施設でNewpinプログラムを実施(母親向け3か所、父親向け1か所)してきたが、施設数を10か所に拡充することなどにより、新規入所者数等の抑制や家庭復帰率を増加させ、それによる経費の削減を図ることを目的としてSBBが導入された。

Newpin SBBの仕組みは以下のとおりである。(図1参照)

- ① SVAが事業実施に必要な700万豪ドル(約6億円)の資金を投資家から調達する。
- ② その資金を基にUCBがNewpinプログラムを実施する。

③ その事業によって得られた「州政府の財政負担削減分」を算定し、事前の協定に基づいて州政府はSVAに対して金銭の支払いを行う。

④ SVAは、その資金を受けて、事前の協定に基づく割合で投資家に配当及び満期返戻を行う。

なお、投資の最低金額は5万豪ドル(約430万円)となっており、満期は7年間に設定されている。

UCBではSBBの期間(7年間)で700世帯以上の家庭に対し新たにNewpinプログラムを実施し、400人以上の子どもを安全に家庭へ戻すこと、60人の子どもを里親制度の支援を受けなければいけない状況にさせないようにすることを目標としている¹¹。実績に基づく、SBBの期間終了後には、10か所のNewpin施設であわせて毎年300人の子どもを家庭へ戻すことが期待され、子ども1人に対して38,000豪ドル(約330万円)以上の費用負担を州政府は削減することができ、その金額は年間1,140万豪ドル¹²(約9億8千万円)になるとされる。もし、計画どおりにNewpinプログラムが作用した場合、長期的(2020年から2030年の10年間)にみて、約8,000万豪ドル(約69億円)の州政府の財政負担削減につながるとの見方もある。¹³

NSW州政府によれば、ここでいう「州政府

の財政負担削減分」とは、Newpin プログラムが効果的に作用することによる里親手当の削減分や、行政組織の人員削減（支援が必要な子どもが減少することによって、行政サービスの提供に係る必要人員も減少するため）によってSBB 期間中に直接的に発生する財政負担削減分を意味するものであり、その削減分の一部が投資家への配当及び満期返戻のために充当される。州政府としては、残りの削減分のほか、事業の社会的成果による継続的財政削減効果によって、その他の事業にその財源をまわすことができるというメリットが生じるとともに、将来的な福祉サービスの需要を軽減させるという副次的効果を得ることができるとしている。¹⁴

(2) 投資家への配当及び満期返戻率

Newpin SBB では、児童養護施設等からの家庭復帰率を評価指標としており、その割合に応じて配当率及び元本の満期返戻率が算出され、毎年10%から12%の配当率を一応の目標としている（表1参照）。

投資家には、成果が低調な場合に備えて3年目から早期解約の権利があるが、その場合、3年の期間終了までは75%、その後4年目からは50%の元本が保証される。なお、最初の3年間は最低5.0%の配当が保証されている。

これは、オーストラリアにおける非政府債権の利率¹⁶や銀行での定期預金利率¹⁷が年4.05%で

表1 家庭復帰率と配当率、満期返戻率の関係¹⁵

家庭復帰率	配当率	満期返戻率
35%以下	0.0%	50.0%
50%	0.0%	87.5%
55%	3.0%	100%
60%	7.5%	100%
65% [期待値]	12.0%	100%
70%	15.0%	100%
75%以上	15.0%	100%

あること、7年物スプレッド取引社債の利率が5.5%~6.0%¹⁸となっていることから分かるように、一般的な投資商品等よりも高金利に設定されているが、

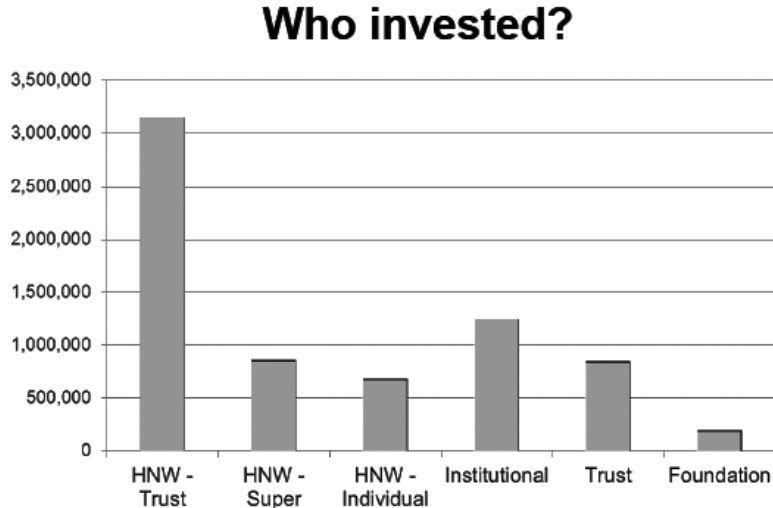
- ① 直接的な州政府の財政負担削減分以外にも社会的な効果が大きいこと。
- ② SBB を通じて関係機関とともに事業を実施することで、データの共有等が容易になり、州政府にとっては事業の効果測定などのシステムも構築が可能になること。
- ③ 関係機関との連携強化にもつながること。

など、様々なメリットが州政府にあるため、投資を行いやすい状況を作りたいという州政府の思惑があるようである。なお、理論的には、家庭復帰率が75%以上の場合には配当率を更に高めることが可能であるが、常識の範囲を超える配当率は納税者に対して説明が難しいことから、上限を15.0%に設定している。¹⁹

なお、家庭復帰は州の児童裁判所の権限であり、Newpin プログラムを受けた子どもの2012年の家庭復帰率は74.5%となっている。

(3) 投資家の種類

当初は、SVA が2013年7月1日までに700万豪ドル（約6億円）を調達する予定になっていたが2013年6月3日にSVA は予定の額に達したため投資の応募を締め切ると発表した。このSBB に対しては59の個人及び団体が投資を行っているが、SVA が投資家に行った調査によると、調査回答者のうち8割が「もし、このSBB に投資していなかったとしても、何らかの事に投資を行っていただろう」と回答していることから、社会福祉的な事業に関与するために投資した者ばかりではないことが伺える。投資家の中で最も多かったのは、図2にあるとお

図2 Newpin SBB に投資した者と金額の内訳²⁰

り、富裕層（HNW）の投資信託（約300万豪ドル）で、その次に企業・団体等からの投資（約125万豪ドル）となっている。

5. NSW 州における SBB 導入事例その2 ～The Benevolent Society が実施する Benevolent Society Social Benefit Bond～

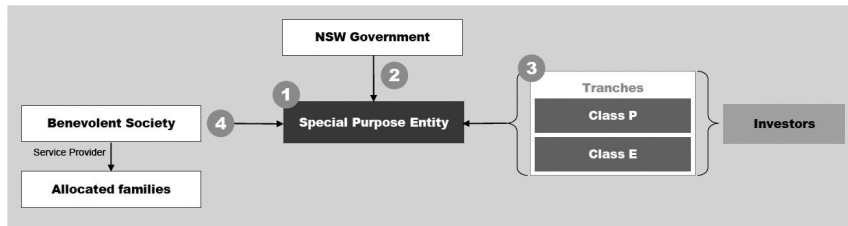
(1) 事業概要

オーストラリアで2例目となる Benevolent Society Social Benefit Bond は、The Benevolent Society（以下、「TBS」という）が行う家庭回復プログラムに資金を提供するために、NSW 州（財務省及び家族・コミュニティサービス省）、Commonwealth Bank of Australia（以下、「CBA」という）、Westpac Institutional Bank（以下、「WIB」という）及び TBS の4者によって実施されているものである。TBS は、約200年の歴史を持つオーストラリアで最初の慈善団体で、宗教的な背景を持たず、家庭や地域への教育やサポートを行っている NPO 法人であり、CBA と WIB はともにオーストラリアの四大銀行のひとつである²¹。

この SBB では、5年間を期間とし、シドニーの3地区（南西部、中西部、中心部）で家庭内暴力、薬物乱用、精神疾患等の問題を抱えた400以上の世帯に対して行う包括的家族支援に資金を提供し、その家族関係を良化することで、子どもが児童養護施設等の支援を受けなければならない状況に陥らないようにすることを目的としている²²。また、そのことによって、短期的には里親制度に係る費用²³を削減することができ、長期的には公営住宅供給や犯罪対策、雇用支援などの分野での歳出削減も可能になるとしている。

この SBB の仕組みは以下のとおりである。（図3参照）

- ① SBB の債券を発行するために倒産隔離の特別目的会社（Bankruptcy-remote Special Purpose Entity、以下「SPE」という。）を設立する。
- ② SPE の運営資金として、州政府は SPE に575万豪ドル（約5億円）の資金を提供する。
- ③ SPE は総額1,000万豪ドル（約8億6千万円）の資金を投資家から調達するが、その

図3 TBSによるSBBの資金の流れ²⁴

際にCBA及びWIBの両銀行が資金アドバイザーとして協力をする。

- ④ 調達された資金をもとにTBSが家庭回復プログラムを実施する。
- ⑤ その事業によって得られた州政府の財政負担削減分を元手に、事前の協定に基づいて投資家に配当及び満期返戻を行う。

なお、投資の最低金額は5万豪ドル（約430万円）となっており、満期は5年間に設定されている。

このSBBでは、2つのAAランクのオーストラリアの銀行が参加するとともに両銀行が投資家としても関わっている点、TBS自身も「成果を確実に上げる自信がある」ということを投資家にアピールするために投資を行っているという点でNewpin SBBとは異なっているほか、債券を2つの種類に分類して発行している点でもその方法を異にする（表2参照）。

なお、2013年7月に募集が始まった債券に、Class Pには17件、Class Eには40件の応募があり、その平均投資額は25万豪ドル（約2千万円）であった²⁶。2013年10月4日に州政府及びWIBは、応募が予定額に達成した旨の発表を

行っている。

(2) 事業成果の測定方法²⁷

このSBBでは、前述のとおり子どもが児童養護施設等の支援を受けなければならない状況に陥らないようにすることを目的としているが、その効果測定には以下の3つ指標が用いられる。

- (a) 【OOHC】児童養護施設等への入所率
- (b) 【HelpLine】HelpLine²⁸の報告数
- (c) 【SARA】児童虐待等に係る通報を受け、担当職員が家庭を訪問した件数

次に、それぞれの指標の数値を、このSBBによる家庭回復プログラムを受けている子どものグループ（Intervention Group）と、このプログラムを受けていない類似の家庭環境に置かれている子どものグループ（Control Group）のそれぞれで算出²⁹・比較し、それぞれの指標の成果率を算出する。最終的には以下の公式を用いて全体の成果率を算出することになり、各指標にウェイトが配分されている。

成果率＝

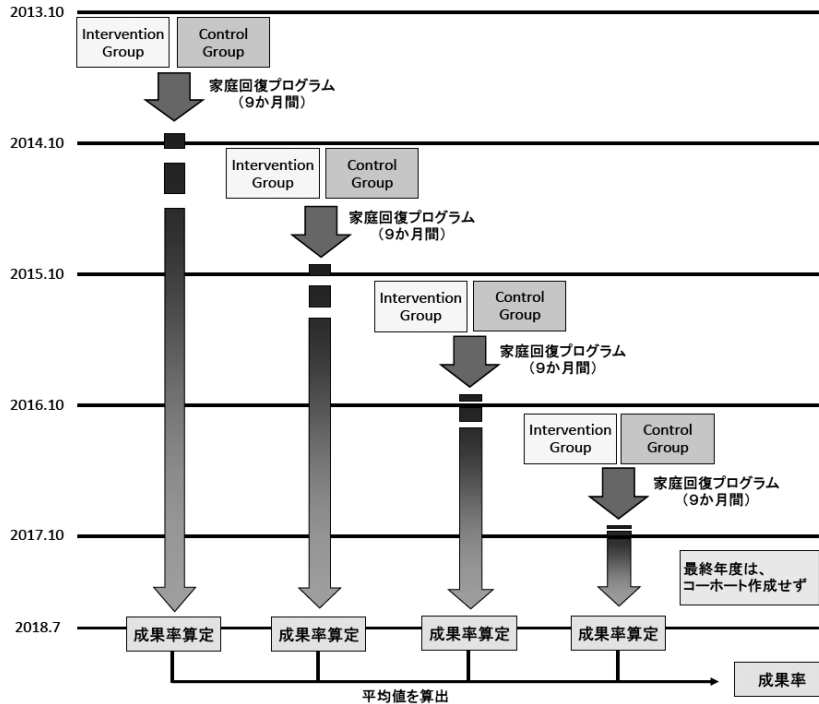
$$(\text{OOHC 成果率} \times 66\%) + (\text{HelpLine 成果率} \times 17\%) + (\text{SARA 成果率} \times 17\%)$$

成果率は、所定の日（SBB開始の日から4

表2 債券の種類とその概要²⁵

債券の種類	債券の発行額	リスクレベル	元本	利率
Class P	750万豪ドル (約6億5千万円)	中	100%保証	0～10% (成果に応じて)
Class E	250万豪ドル (約2億円)	高	元本割れの リスク有	0～30% (成果に応じて)

図4 事業成果と測定方法のイメージ



年9か月後に計算されることになっているが、それぞれの年で1ずつ cohortがあり、各年の成果率の平均が最終的な成果率となる。(図4参照)

(3) 投資家への配当及び満期返戻額³⁰

このSBBでは、前述の成果率に応じてそれぞれの債券の利率(年利)が事前に設定されている(表3参照)。利率は複利で、5年の満期終了後に元金とともに償還される。なお、成果

レベルがFailとなった場合には、Class Eの投資家の元本は全額保証されないことがある。

6. 結びに

本稿では、オーストラリアNSW州における2つのSBBの事例について、その導入の背景と仕組みの概要について述べてきた。2つのSBBの仕組みは基本的には同じであり、SBBに関係する組織等のメリットは次のようにまと

表3 事業成果と利率³¹

成果レベル	成果率	利率 (Class P)	利率 (Class E)
Fail	5% 未満	0%	0%
Baseline	5% 以上15% 未満	5%	8%
Good 1	15% 以上20% 未満	6%	10.5%
Good 2	20% 以上25% 未満	7%	15%
Good 3	25% 以上35% 未満	8%	20%
Good 4	35% 以上40% 未満	9%	25%
Outperform	40% 以上	10%	30%

められる。

まず、行政機関にとっては事業実施に対する初期投資が基本的に不要になり、十分なアウトカムが得られない場合には事業実施主体やその投資家に金銭的な責任を一部負わせることもでき、財政的なメリットがあるといえる。また、事業実施主体にとっては、事業実施効果に応じた金銭的な評価（インセンティブ）を受けることができ、それはより良いサービスを提供し、目標を達成するための動機付けとなる。投資家にとっては、一般の投資商品よりも比較的有利な条件で投資が可能な上、社会的な貢献を感じることでもできるだろう。

オーストラリアでは、資源ブームなどを背景に過去20年以上プラスの経済成長が続いており、比較的投資を生みやすい環境にあったことや、1980年代後半からBOOT方式などを用いて公共部門への民間参入を行ってきており、資金調達における官民連携の歴史が古いこともSBBの早期導入を可能にした要因かもしれない。

SBBについては、システム構築や資金調達といった点でスタートには成功したと言え、现阶段では上述のようなメリットを挙げることができる。しかし、2013年に2つのプログラムが始まったばかりで、事業成果による投資家への配当などはこれから発生することでもあり、そのゴールを迎えたときにSBB全体の評価がどのようにされるか、今後も注視していく必要があるだろう。

(注)

1 実施される国によっては、SIB（Social Impact Bonds：ソーシャルインパクト債）という言葉が用いられる場合もある。

2 1ポンド=152円で計算（2010年度の財務省支出官レートを採用）。

3 1ドル=81円で計算（2012年度の財務省支出官レートを採用）。

4 松尾順介「ソーシャルインパクト債と社会貢献型投資」（公益財団法人日本証券経済研究所大阪研究所 証研レポートNo.1679 2013年8月）

5 オーストラリアにおける会計年度は7月1日から6月30日まで。

6 2011/2012年の事業は、147,626ドルの費用でKPMG社に委託して実施した（NSW州財務省の2011/2012年次報告書による）。

7 本稿での「児童養護施設等」とは、NSW州のOut-of-Home careを指し、その中にはいわゆる児童養護施設のほか、家庭外での親類による養護及び里親制度も含まれている。

8 1豪ドル=86円で計算（2013年度の財務省支出官レートを採用）。なお、以後、豪ドルは全てこのレートをを用い、円換算する。

9 New Parent and Infant Networkの略。家族の有害な行為によるサイクルを打ち壊し、親子の良好な関係を強化することを目的とするプログラム。英国で開発・実施されたもので、オーストラリアにおいてもUnitingCare Burnsideによって1998年4月に英国以外の国では初めて実施された。

10 NSW州家族・コミュニティサービス省
Newpin Social Benefit Bond Fact Sheet

11 UnitingCare Burnside 及び Social Ventures Australia による記者発表資料（2013年3月28日）

12 38,000ドル×300人で算出される。

13 2013年4月6日付け Financial Review

14 NSW州政府財務省への聞き取り調査による。

15 Social Venture Australia About Newpin Social Benefit Bond

- 16 2013年9月における格付けAの債権の場合
オーストラリア連邦準備銀行公表資料。
- 17 2013年9月における3年定期(10,000豪ドル)
の場合 オーストラリア連邦準備銀行公表資料。
- 18 2013年3月27日付け Financial Review
- 19 NSW 州政府財務省への聞き取り調査による。
- 20 The UnitingCare Burnside experience
Developing Australia's first Social Benefit Bond
- 21 WIB は、正確にはオーストラリア四大銀行で
ある Westpac Banking Corporation のグループ
金融機関。
- 22 このSBBが行う支援は、子どもの安全を守る
ために、その家庭を最大9か月間まで支援する
もので、最初の6週間は家庭内の問題を解決す
るために必要な信頼関係をケースワーカーと家
庭が築く期間に充てられる。支援を通じて、問
題を抱える家庭が、今後発生しうる家庭の問題
に自ら対処できるように変えていくプログラム
である。NSW 州家族・コミュニティサービス省
によれば、家庭内で重大な危険に晒されている
子どもでも、その特定の問題を解決することが
できれば、家族と安全に暮らすことができると
されている。
- 23 里親制度に係る費用は年々増加しており、
2009年の調査によれば、NSW 州政府の負担は子
ども1人あたり年間38,000豪ドル、その他の間接
的なコストも含めれば1人あたり年間66,000豪
ドルの費用がかかるとされている。
- 24 Westpac Institutional Bank からの提供資料に
基づく。
- 25 Westpac Institutional Bank からの提供資料に
基づく。
- 26 2013年10月8日付け Financial Standard
- 27 Westpac Institutional Bank からの提供資料に
基づく。
- 28 NSW 州で実施されている児童虐待等に関する
通報用直通電話。
- 29 全てNSW 州政府の発表によるデータが用い
られる。
- 30 Westpac Institutional Bank からの提供資料に
基づく。
- 31 Westpac Institutional Bank からの提供資料に
基づく。