

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

資料2

1. 就労支援スキームの現状&イメージ

- 生活困窮者自立支援法に基づく就労支援事業（法定事業）を円滑に進めるためには、3つの資源（財源、技術、広報）の充足が必要。しかしながら、厳しい財政状況等により、例えば、Step1の事業実施は府内15自治体（全35自治体）に留まっており、シームレスの就労支援体制が整備されていない状況。これを解消し、一気通貫の支援体制を構築するひとつの方策として、SIBを活用した生活困窮者の就労支援（大阪方式）に係る具体的事業スキームについて検討する。

（◇生活困窮者の状態に応じた就労支援状況&大阪方式（イメージ）） ※法定事業等(Step5除く)に参加するには、自立相談支援機関による相談を受ける必要あり

		Step1	Step2	Step3	Step4	Step5
法定事業等※	事業	就労準備支援事業（任意事業）	就労訓練事業（いわゆる中間的就労）	自立相談支援事業における就労支援	生活保護受給者等就労自立促進事業	職業的自立（一般就労）
	対象者	●就労に向けた準備が整っていない者	●柔軟な働き方を必要とする者	●ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が見込まれる者	●就労に向けた準備が一定程度整っている者	●自主的な求職活動が可能なる者
	主な内容	●基礎能力の形成からの支援を計画的かつ一貫して実施	●民間企業等が支援付きの就労訓練の場の提供、受入れ	●就労意欲の喚起を含む福祉面での支援、ハローワーク同行、キャリア・コンサルティング、履歴書の作成指導、面接対策等	●キャリア・コンサルティング、職業相談、職業紹介、公的職業訓練による能力開発、個別求人開拓、就労後のフォローアップ	●ハローワークによる一般的な職業紹介
	事業効果	●参加・修了者数 ●就労意欲の向上	●場の提供数 ●参画事業者数	●就労支援員による受付件数 ●支援プラン策定件数	●事業利用者数	●就職者数
	行政コスト	●H27年度予算(府管轄)：33,697千円（国24,718千円、府8,979千円）			-	-

一気通貫の支援体制（大阪方式）の構築、生活困窮者の自立促進へ

大阪方式	事業	●SIBを活用した大阪独自の生活困窮者自立支援システムを構築・展開（切れ目のない一気通貫の支援システム）
	対象者	●生活困窮者の範囲は？生活保護受給者を含む？対象エリアは？
	主な内容	●実施主体がアウトリーチや自立相談支援機関、社会福祉法人等から要援護者の紹介を受け、個人の状況に応じた就労支援プログラムを展開
	成果指標	●要援護者の状況に応じた事業展開を行うため、適正なアウトカム指標を設定？アウトプット指標は段階的に設定？ (アウトカム指標)：就職者数(正規・非正規) など (アウトプット指標)：①プログラム参加者数→②プログラム修了者数→③就労訓練(中間的就労)者数→④職業訓練受講者数 など
	行政コスト	●SIB事業運営に係る事務費全般 *コスト削減の対象となる事業等は要検討(法定事業？生活保護費？)

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

2. 事業スキームの構築に向けた論点整理

- 第1回研究会の議論を踏まえ、前頁にある「大阪方式」の構築に向けた様々な論点を以下のとおり整理。
- 検討にあたり、「仕組み」と「プレイヤー」に分類し、11の検討項目をピックアップ。次頁以降、具体的な考え方(案)をとりまとめ。

分類	検討項目	主な論点	
I 仕組み	①対象者（ターゲット）	●「生活困窮者」の範囲は？ ●規模（エリア）は？	
	②サービス提供	●対象者の状況に応じたサービス提供(段階的支援)は可能か？手法は？	
	③成果指標（アウトカム指標等）	●適正なアウトカム指標の設定は可能か？ ●アウトプット指標の設定は？ ●ステークホルダーごとのアウトプット・アウトカムの設定は必要か？	
	④行政コスト	●行政コスト削減対象となる事業（行政コストの範囲）は？算定手法は？ ●社会的便益（SROI）の取扱いは？	
	⑤事業評価	●公正な事業評価は可能か？	
	⑥事業実施期間	●最適な実施期間は？ ●行政の事業継続性との関係は？	
	⑦成果報酬等（元金+配当）	●成果報酬等を支払う基準は？ ●行政による支払方法・内部手続きは？	
II プレイヤー	⑧中間支援組織(コーディネーター)	●求められる役割は？ ●協力プレイヤーは日本（大阪）に存在するの か？	●求められる能力は？資格は？
	⑨投資家（資金提供者）		●投資の形態は？(特定目的会社？契約？) ●投資家を募る方法は？
	⑩実施主体(サービスプロバイダー)		●求められる能力は？ ●行政の関与の範囲は？
	⑪評価機関		●求められる能力は？資格は？

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((①対象者 (ターゲット)))

- 成果指標、行政コスト、実施主体等を勘案しながら、以下項目を検討することが必要。

項目	主な考え方 (案)		想定されるメリット・デメリット等
① 「生活困窮者」の範囲は？	ア	狭義にとらえる ▶ 生活困窮者自立支援法に基づく経済的困窮状態に限定	×大阪の実情を踏まえていない (生活保護受給者等を含んでいない) ○生活保護受給者に至らないよう、未然に防止するコンセプトは、法の趣旨に合致する
	イ	広義にとらえる (=大阪方式) ▶ 大阪の実態を踏まえ、生活保護受給者等を含め、幅広くとらえる	○大阪の実態を踏まえている ×対象が広いため、ターモット数も多くなり、効果的な施策展開を行うことが難しいのでは？
② 「規模」は？	ア	郡部 (府管轄)	○自治体規模が小さく、府管轄のため、事業展開が行いやすい (モデル事業に適している？) ×エリアが狭いため、効果が限定的 (資金提供を受けにくい)
	イ	郡部 (府管轄) +近隣市	
	ウ	協力自治体を公募	○課題意識を持った自治体と組むことで、効率的な事業運営を見込める？ ○自治体規模によっては、エリアが広くなり、大きな効果が得られる可能性あり ×調整に時間がかかる

[総括(案)] * 上表の各案を踏まえ、以下のとおり整理。

項目	主な考え方 (案)	理由
①	● 範囲を段階的にとらえる ▶ Step1 : 法に基づく生活困窮者に限定 (モデル事業) ▶ Step2 : 生活保護受給者を含む生活困窮者 (大阪方式)	▶ 世界的に新しい取組みであることから、範囲・エリアを過大にとらえず、課題等を洗い出しながら、対象者を拡げていく方が効果的では？
②	● エリアを段階的にとらえる ▶ Step1 : 郡部 (モデル事業) * 近隣市も含む？ ▶ Step2 : 協力自治体を公募	

((②サービス提供))

- サービス提供は、対象者の状況の向上を図る要素として、当該事業スキームの成否のカギを握るもの。生活困窮者の場合、複雑・多様な福祉・生活課題を抱えており、その要因も個人によって様々である。
- そのため、SIB事業では、個人の状況に寄り添いながら、きめ細やかな支援プログラムを提供することが求められている。効果的な仕組みを構築するためには、対象者、成果指標、行政コスト、実施主体等を勘案しながら、以下項目を検討することが必要。

項目	主な考え方（案）		想定されるメリット・デメリット等
① 対象者の状況に応じたサービス提供（段階的支援）は可能か？手法は？	ア	段階的支援を実施 [例]①日常生活自立・社会自立・就労自立支援→②就労訓練（中間的就労）→③職業訓練→職業的自立へつなげる	○個人の状況に応じたサービス提供を行うことで、より高い効果が期待できる ×実施主体に福祉及び就労に係る高度なスキル・ノウハウを有していることが求められることから、一気通貫で取り組むことができる団体が存在するか不明（複数の実施主体による連携実施が相当？）
	イ	段階を限定して実施 ▶行政の取組みが最も弱いステップ（財源・人的等）を集中的に支援（ex.就労訓練等）	○スポットを当てた支援特化は、対象者が類似状況にあることが想定されるため、その段階を専門としている実施主体は存在する可能性が大きい ×生活困窮者自立支援の理念にそぐわない（相談から就労までの一気通貫支援が前提）

[総括(案)]

* 上表の案を踏まえ、以下のとおり整理。

項目	主な考え方（案）	理由
①	<ul style="list-style-type: none"> ●効果的な仕組みを構築するためには、対象者の状況に応じたサービス提供（段階的支援）を行うことが必要である ▶段階：就労準備段階→就労訓練（中間的就労）→職業訓練→職業的自立へ ▶提供者：各段階の専門団体が連携（JV）して取り組むことが必須（⑩と関連） 	▶ひとりでも多くの対象者を職業的自立へつなげるためには、個人の状況に応じた段階的なサービス提供を丁寧に行うことが効果的では？

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((㊦成果指標（アウトカム指標等）))

- 成果指標の設定に向けて、これまで取り組んできた既存事業や行政が有するスキル・ノウハウでは対応困難であることを把握し、めざすべき姿を踏まえ、行政コストや成果報酬等を勘案しながら、以下項目を検討することが必要。

項目	主な考え方（案）		想定されるメリット・デメリット等
① 適正なアウトカム指標の設定は？	ア	<ul style="list-style-type: none"> ● 対象者の状況に応じた事業展開を行うため、適正なアウトカム指標を段階的に設定 [例]①自尊感情の向上→②就労意欲の向上→③自己有用感等の高まりによる就職活動の実施 等 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 投資家は支援段階ごとの実態を把握できる（見える化） × 最終目標（就職者数）が不明瞭になる × 事業評価に手間がかかる × 削減対象となる行政コストの範囲が不明
	イ	<ul style="list-style-type: none"> ● 最終目標となるアウトカム指標のみを設定 ▶ 就職者数（正規雇用・非正規雇用）等 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 目標が明確であるため、投資家にとってわかりやすい ○ 事業評価に手間がかからない ○ 削減対象となる行政コストの範囲が明確
② アウトプット指標の設定は？	ア	<ul style="list-style-type: none"> ● アウトカム指標の設定が困難な事案については、アウトプット指標を段階的に設定 [例]①参加者数→②修了者数→③就労訓練(中間的就労)者数→④職業訓練受講者数 等 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 投資家にとって支援状況の実態を把握できる（見える化） ○ 事業評価に手間がかからない × 削減対象となる行政コストの範囲が不明
	イ	<ul style="list-style-type: none"> ● 設定の必要なし（アウトプット≠成果指標） 	<ul style="list-style-type: none"> × 目標未達の場合、アウトカム指標のみでは投資家リスクが高くなる
③ ステークホルダーごとの指標設定は？	ア	<ul style="list-style-type: none"> ● 設定必要 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会全体の状況を把握できる（見える化） × 関係者の範囲が際限なく広がる可能性あり、最終目標が不明瞭になる × 適正な設定や評価手法が困難
	イ	<ul style="list-style-type: none"> ● 設定不要 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 実施主体は、最終目標達成のための支援に注力できる × 社会全体の状況を把握できない

【総括(案)】 * 上表の各案を踏まえ、以下のとおり整理。別途、「ターゲット層とコントロール層」「過去実績」との比較等についても要検討

項目	主な考え方（案）	理由
①②③	<ul style="list-style-type: none"> ● 最終目標をアウトカム指標、段階的支援状況をアウトプット指標とする ● 検討にあたり、「④行政コスト」「⑦成果報酬等」と整合性を図ることが必要 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ アウトカム・アウトプットを組み合わせることで、投資家をはじめ、外部からみても、わかりやすい（シンプル）

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((④行政コスト))

- 行政がSIBを活用する理由として、既存事業以上の効果が期待できる「行政コストの削減」によるところが大きい。しかしながら、必ずしも、成果指標の達成と行政コスト削減が連動しているものではないことから、成果報酬等とも整合性を図りながら、検討を重ねていくことが必要。

項目	主な考え方（案）		想定されるメリット・デメリット等
① 行政コスト削減対象となる事業（行政コストの範囲）は？算定手法は？	ア	● 法定事業（1頁参照）	×SIB事業による行政コスト削減の影響はほぼ見込めないのでは？（SIB事業規模が大きければ、一部の法定事業の対象者が減少するなど、影響がある可能性）
	イ	● 生活保護費	○投資家にわかりやすい ○最終目標（就職者数）と関連しており、削減対象となる行政コストが明確 *算定手法：行政コスト削減額＝生活保護費（最終目標達成分（ex.就職者数100名））から固定経費（事業運営に係る事務費等）を減じた額
② 社会的便益（SROI）を含めるか？取扱いは？	ア	● 社会的便益の分析は必要あり	○行政は全体の奉仕者としての役割があるため、社会全体のインパクトを把握しておくことが求められる可能性がある ×範囲が不明瞭、かつ無限大。関係者ごとにコスト算定することになり手間がかかる
	イ	● 社会的便益の分析は必要なし	○関係者ごとにコスト算定する必要なく手間がかからない ×行政は社会全体のインパクトを把握せず、全体の奉仕者としての役割を果たしていない

[総括(案)] *上表の各案を踏まえ、以下のとおり整理。

項目	主な考え方（案）	理由
①	● 行政コスト削減対象となる既存事業は、「生活保護費」で考える ● 但し、実際に支出負担していない行政コストであることから、行政は、事業スキーム全体を踏まえ、慎重に検討する必要あり	▶「③成果指標」と関連する既存事業であるため、投資家をはじめ、外部からみても、わかりやすい（シンプル）
②	● 「③成果指標」「⑦成果報酬等」と整合性を図り検討することが必要	▶ 行政がSIB事業に取り組む場合、社会全体のインパクト把握がどの範囲まで必要なのか不明

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((5)事業評価)

- 行政がこれまで実施してきた自主評価ではなく、民間企業等と連携した新しい投資スキームであることから、誰からもわかりやすい、公正・中立な事業評価が求められる。

項目	主な考え方(案)	想定されるメリット・デメリット等
① 公正な事業評価は可能か?	ア <ul style="list-style-type: none"> ● 現在、事業評価は、大学等において試行実施中 ● 今後の状況を見据え、海外等の事例を参考にしながら、評価手法マニュアルを策定することが必要 	△評価基準が未整備のため、現段階、SIB事業の信頼度は低い ○今後、公正な事業評価が可能となった場合には、SIB事業への信頼度が高まり、社会課題の解決に資する手法として認知される期待大

[総括(案)] * 上表の案を以下のとおり整理。

項目	主な考え方(案)	理由
①	● 評価手法マニュアル等を策定し、公正・中立の立場に立った事業評価を行うことが必要では? (国の動向等を踏まえ、働きかけていくことも必要では?)	▶ 府民をはじめ、投資家等の協力プレイヤーに対して、公正な事業評価により信頼度を高め、社会課題の解決手法として広く周知する必要がある

((6)事業実施期間)

- 事業スキームの中で項目ごとに整合性を図りながら、行政の事業継続性を踏まえつつ、最適な期間を設定することが求められる。

項目	主な考え方(案)	想定されるメリット・デメリット等
① 最適な実施期間は?	ア <ul style="list-style-type: none"> ● 1年単位で事業見直し等を行うことが必要 ▶ 就労準備支援事業(法定事業): 最長1年の支援 	○柔軟な見直しが可能 ○投資家のリスクが低い ×短期間では、対象者が少なくなるため大きな効果は期待できない

[総括(案)] * 上表の案を以下のとおり整理。

項目	主な考え方(案)	理由
①	● 1年単位で事業見直し等を行いながら、行政における事業継続性を見据えつつ、生活困窮者の就労支援を展開していく	▶ 新しい投資スキームであることから、長期間の事業実施は、リスクも高くなる

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((⑦成果報酬等(元金+配当))

- 行政がSIB事業に取り組む場合、社会課題の解決に資することを大前提として、成果指標や行政コストを勘案しながら、適正な成果指標等を設定することで、投資家をはじめ、外部から信頼を得られるような事業スキームの構築が求められる。

項目	主な考え方(案)		想定されるメリット・デメリット等
① 成果報酬等を支払う基準は？	ア	<ul style="list-style-type: none"> ● 成果報酬等を支払う統一の基準が必要 ▶ 英国の成果連動型報酬(*)に相当？ * PbR(Payment by Result) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 投資家をはじめ、外部に対して公正性・透明性が図られる × 様々な社会課題に画一的なPbRを策定することが可能か不明
	イ	<ul style="list-style-type: none"> ● 案件ごとに、あらかじめ契約等で定める ▶ 成果指標の達成かつ、行政コストが削減した場合、成果指標に応じた支払額を、あらかじめ定めておく 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 投資家は事前にリスクを把握したうえで資金提供が可能 ○ 支払額をあらかじめ定めることにより、行政にとっても、計画的な予算確保が可能になる
② 行政による支払方法・内部手続きは？	ア	<ul style="list-style-type: none"> ● 成果指標等に基づいた支払契約や複数年度に渡る予算運用等の可否について検討が必要 ● 行政コストの削減対象事業が国庫負担を伴う場合(ex.生活保護費等)、負担割合等について国と調整が必要 	<ul style="list-style-type: none"> × 実際に費用負担していない行政コストの財源確保が困難 ○ SIB事業による行政コスト削減効果を楽しむ国においても、成果報酬等の支払い負担を行うことで、実施自治体の負担が軽減される(=成果報酬等の支払いは、財源負担割合と同じ(ex.生活保護費：国3/4、府1/4)が望ましい)

[総括(案)] * 上表の各案を踏まえ、以下のとおり整理。

項目	主な考え方(案)	理由
①	<ul style="list-style-type: none"> ● 英国のPbRをはじめ、諸外国の状況を検討し、SIB事業に適した手法を選択することが必要 ● 検討にあたり、「③成果指標」「④行政コスト」と整合性を図ることが必要 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 投資家をはじめ、外部からみても、わかりやすい、シンプルな仕組みが求められる
②	<ul style="list-style-type: none"> ● 上表「主な考え方(案)」と同様 ● 国の動向等を踏まえ、予算運用しやすいよう、国へ働きかけていくことも必要では？ 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 前例のない投資スキームであることから、検討を重ねることが求められる

I SIBを活用した大阪独自の新たな仕組みづくりに向けて

((⑧中間支援組織 (コーディネーター)))

- 英国では、中間支援組織が、SIB事業における行政コスト削減額も含めて、事業スキームの提案を行うなど、SIB事業をプロデュースする重要な役割を担っている。日本においても、トータルコーディネーターとしての活動が期待されている。

項目	主な考え方 (案)
① 求められる役割は？	<ul style="list-style-type: none"> ● SIB事業の成否を握る中核としての位置付け ▶ 事業スキームの企画立案、投資家からの資金調達、実施主体の選定など、全てを仕切る役割を有する総合プロデュース機能を有する
② 求められる能力は？ 資格は？	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政が抱える社会課題(生活困窮者の就労支援)に精通している ● 資金調達能力に優れている ● 実績を有する実施主体の掘り起こしができる ● 金融商品取引業者登録は必要？ など
③ 協カプレイヤーは日本(大阪)に存在するのか？	<ul style="list-style-type: none"> ● 国内でもパイロット事業の取組みがスタートし、ソーシャルビジネス関連のNPO法人等が存在

((⑨投資家 (資金提供者)))

- SIB事業の投資家では、一般的な投資スキームと異なり、社会課題の解決に資するCSRの視点が求められる。
- 行政が抱える社会課題の解決に賛同してもらえるよう、行政や中間支援組織は、積極的な周知・PRに取り組むことが求められる。

項目	主な考え方 (案)
① 求められる役割は？	<ul style="list-style-type: none"> ● SIB事業の趣旨に賛同する資金提供者 & 社会課題 (生活困窮者の就労支援) を広く発信するPR部隊としての位置付け ▶ 投資活動の枠を超え、行政が抱える社会課題へ高い関心を向ける投資家 (寄附も可)。 ▶ 社会課題の解決に向けた発信等、CSRや社会貢献としての取組みが期待されている 等
② 投資の形態は？ (特定目的会社？ 契約？)	<ul style="list-style-type: none"> ● 海外の事例を踏まえ、「⑧中間支援組織」等とともに検討
③ 投資家を募る方法は？	
④ 協カプレイヤーは日本(大阪)に存在するのか？	<ul style="list-style-type: none"> ● 国内でもパイロット事業の取組みがスタートし、民間企業や篤志家の関心も高い (海外含む)

((10)実施主体 (サービスプロバイダー))

- これまで行政における既存事業等で十分な成果を出すことが困難な事例（生活困窮者の就労支援）の解決に取り組む必要があるため、実施主体には、より一層の高いスキル・ノウハウ等が求められる。

項目	主な考え方 (案)
① 求められる役割は？	● 成果指標達成に向け、対象者へ効果的・効率的な就労支援プログラムを施す実施者としての位置付け ▶ 対象者の実態把握、個人の状況に応じた支援など、寄り添い型プログラムが求められる など
② 求められる能力は？	● 行政が抱える社会課題に精通している ● 対外的に高い信頼がある ● 事業継続能力がある ● 過去に同様課題で成功した実績のあるプログラム(Evidence-based Investment)を有している など困難事例を解決に導く高いスキル・ノウハウが求められる
③ 行政の関与の範囲は？	● 大阪における生活困窮者の実態把握・情報提供等 *なお、既存事業（就労支援関連）との整理が必要
④ 協カプレイヤーは日本(大阪)に存在するの？	● 社会福祉法人(既に生活困窮者の中間的就労等に取り組む中) ● NPO法人 など *なお、「②サービス提供」のとおり、段階的支援のため、複数団体が連携(JV)し、一気通貫支援を行うことも可

((11)評価機関)

- 事業スキームの外野に位置しており、客観的な評価を行うことが求められている。現在、事業評価は、大学等において試行実施の段階にあり、SIB事業に適した統一的な評価マニュアルの策定等が期待されている。

項目	主な考え方 (案)
① 求められる役割は？	● 成果指標に基づき、公正・中立な事業評価を行う第三者（外部評価機関）としての位置付け
② 求められる能力は？ 資格は？	● SIB事業及び行政が抱える社会課題（生活困窮者の就労支援）に精通している ● 対外的に高い信頼がある など
⑤ 協カプレイヤーは日本(大阪)に存在するの？	● 国内でもパイロット事業の取組みがスタート。大学や民間シンクタンクなど ● 今後、公正・中立な立場から行う事業評価に係る評価手法マニュアル等が策定されれば、SIB事業の信頼性も向上し、評価機関に参画するプレイヤーも増加すると考えられる