

英国における社会的投資政策の展開

——「英国チャリティ改革後の変貌調査」報告書骨子案——

2014年12月18日(木)

日本財団 小林立明

1. はじめに

1. 本稿の基本的な論点

- a. 英国は2000年の社会的投資タスクフォース設立以来、社会的投資を市民社会セクターへの資金供給源の重要な柱とすべく、様々な施策に取り組んできた。2011年には、休眠預金口座を活用したビッグ・ソサエティ・キャピタルを設立し、社会的投資マーケットの発展を本格化させている。また、2013年のG8英国サミットの際には、社会的インパクト投資フォーラムを開催し、これを踏まえて社会的インパクト投資タスクフォースの設立を主導、2014年には同タスクフォースの報告書を取りまとめて、G8各国における社会的インパクト投資促進に向けた提言を行うなど、積極的な役割を担っている。
- b. 本稿では、このような英国における社会的政策の発展過程を概観する。主な論点は以下の通りである。
 - i. 2000年以降の社会的投資政策の発展
 - ii. 社会的投資の主な担い手たち
政府系金融機関、中間支援団体、非営利金融機関、営利金融機関、財団、社会的証券取引メカニズム
 - iii. 社会的インパクト債券の取り組み
 - iv. 社会的投資政策の課題
 - v. 日本の非営利・公益セクターに持つ意味

2. 社会的投資政策発展の背景

1. 市民社会政策の転換: Private Action, Public Benefits

- a. このような英国政府の社会的投資への取り組みは、英国政府の市民社会政策の転換という大きな文脈の中で議論される必要がある。2002年に英国政府の戦略ユニットが取りまとめた「Private Action, Public Benefits」は、新たな時代の要請にあわせてCharity法の改正を進めるとともに、当時、注目を集めつつあった社会的企業への新たな法人格の付与などを提案した。このように進化したチャリティと社会的企業への新たな資金提供枠組みとして、社会的投資の確立が求められることになったと考えられる。

2. 市民社会を取り巻く環境の変化

- a. このような英国政府の市民社会政策の背景には、市民社会を取り巻く環境の変化が考えられる。具体的には、
 - i. 金融包摂(Financial Inclusion)への関心の高まり
 - ii. チャリティ団体の経営構造の変化や社会的企業の登場に伴う新たなファイナンス手法の必要性
 - iii. 助成財団などの資金提供団体側での新たな支援政策の探求などである。

(参考: Private Action, Public Benefit報告)

1. Private Action, Public Benefit報告(2002)

a) 基本的な目的

Compactでの提案を踏まえ、またNational Strategy for Neighborhood Renewalなどのイニシアチブとの連携を図るため、チャリティ団体とより広範な非営利セクターに対する法律・規制枠組みを総合的に見直す。

b) 提言の内容

- Charity Lawの現代化
→Charity目的の多様化、Public Benefitの明確化、Entrepreneurismの奨励、Charitiesによるキャンペーンを可能に、Charities規制の柔軟化(定款改訂、統合、資産運用等)
- Charitiesと社会的企業が利用可能な法的形態の範囲の改善
→コミュニティ利益会社(CIC)の創設、Industrial and Provident Societies法の現代化、Charitable Incorporated Organization(CIO)の導入
- 説明責任と透明性の向上
→、情報公開、ファンドレイジング規制の導入、
- 独立し、外部に開かれた、そして均衡した規制
→チャリティ登録ルールのアップデート、チャリティ委員会の目標明確化と説明責任の強化

c) この報告が、その後の労働党政権における一連のチャリティ改革、社会的企業政策、社会的投資政策など第3セクターに関連した政策の基礎となる。

(参考:社会的企業・投資台頭の背景)

2. 社会的企業台頭の背景(塚本(2008))

a) 非営利組織の商業化・企業化

- 非営利組織の資金調達構造の変化(寄附から収益事業収入へ)
- 政府の委託契約下でのサービス提供への関与

b) 公共サービスの市場化

- 社会サービスの外部委託化の中で、サード・セクター組織に社会的サービス供給主体としての役割を期待
- 政府による「社会福祉サービス市場」の形成(政府のコントロールが強く機能する「準市場」)。社会的企業は公共サービスの入札や委託を通じて拡大。

c) 労働党政権の政策課題

- 社会的排除の克服
- 地域や市民社会とのパートナーシップ(Local Strategic Partnership)
- 荒廃した都市や農村の再生(National Strategy for Neighborhood Renewal)

3. 社会的投資政策の発展

1. 2000年 社会的投資タスクフォース報告
2. 金融包摂(Financial Inclusion)とコミュニティ開発金融機関支援
3. 社会的企業支援への重点の変化。
4. 2009年 社会的インパクト債導入
5. 2010年 社会的投資タスクフォース最終報告
6. 2011年 英国財務省報告「社会的投資市場の育成:ビジョンと戦略」
7. 2012年 ビッグ・ソサエティ・キャピタル設立
8. 2013年 G8社会的インパクト投資フォーラム開催
9. 2014年 G8社会的インパクト投資タスクフォース報告
10. 現在の英国政府の社会的投資育成政策
 - a. 社会的企業の投資受け入れ基盤整備(Investment Readiness Program)
 - b. 社会的投資優遇法制(社会的投資税制優遇、財団の投資促進など)
 - c. 政府金融機関を通じた支援(Big Society Capital)
 - d. 社会的インパクト債券の促進

(参考: 英国の社会的投資の発展)

社会的投資政策開始

1998年
労働党政権が英国市民社会とのコンパクト締結

2000年
社会的投資タスクフォース(SITF)設立

2000年
SITF第1回報告発表

コミュニティ開発金融の発展(金融包摂)

2001年
コミュニティ開発金融協会(cdffa)設立

2001年～2006年
フェニックス基金、コミュニティ構築基金等設立

2002年
コミュニティ投資優遇税制(CITR)成立

2003年
金融包摂タスクフォース設立、金融包摂基金発表

社会的企業向け投資の発展(社会的企業)

2004年
コミュニティ利益会社(CIC)法制化

2004年～2007年
未来構築基金、社会的企業基金等設立

2006年
英国第3セクター局設立

2006年
「社会的企業の投資アクセス」プログラム

公共政策化／民間資金との連携強化

2009年
社会的インパクト債導入

2010年
保守党・自由民主党連立政権が新コンパクト発表

2012年
ビッグ・ソサエティ・キャピタル(BSC)設立

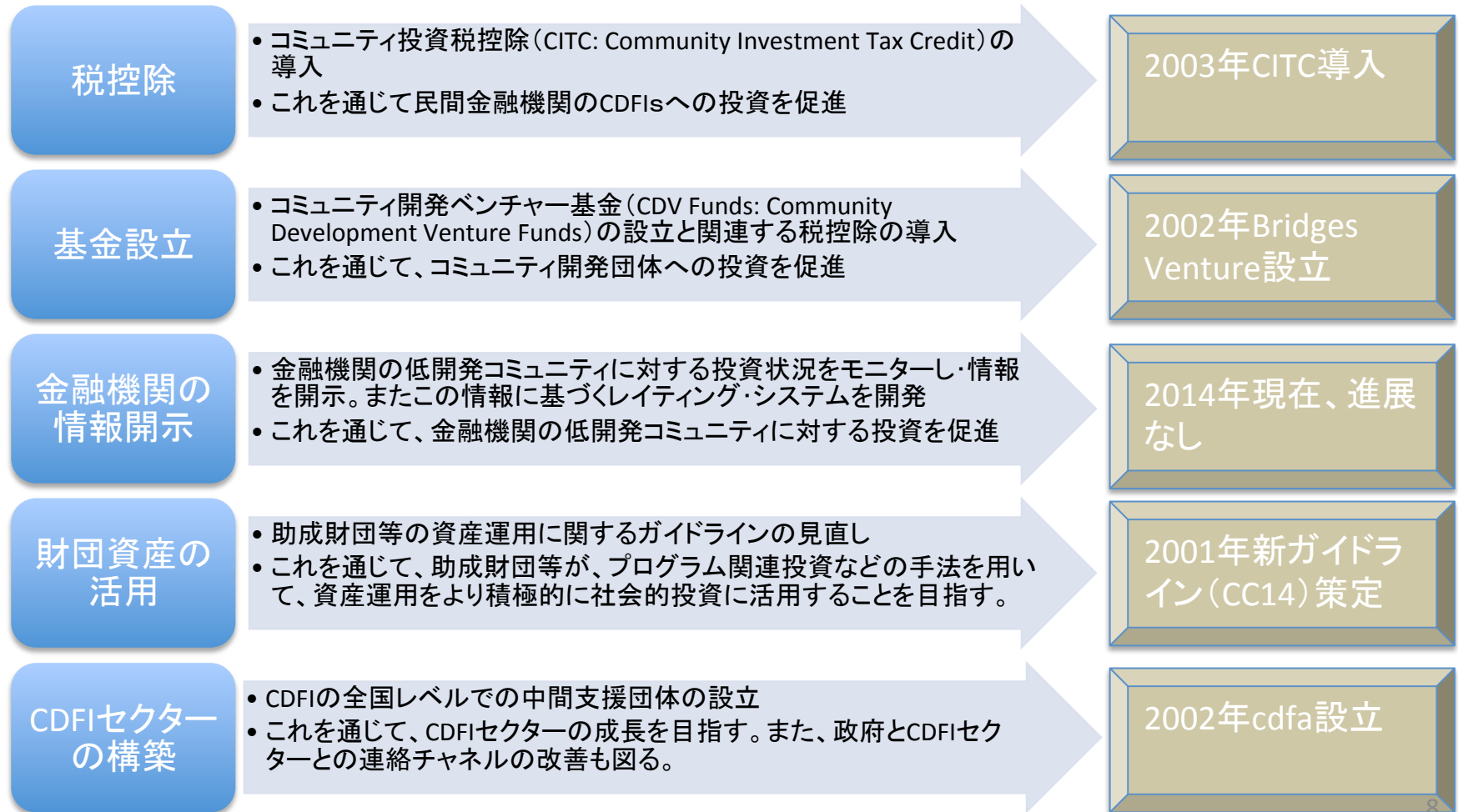
2013年
Social Stock Exchange(SSE)設立

英国チャリティ委員会の動向

2001年 チャリティ委員会が社会的投資に関するガイダンスを発表
2006年 新チャリティ法
2011年 チャリティ委員会がCC14発表

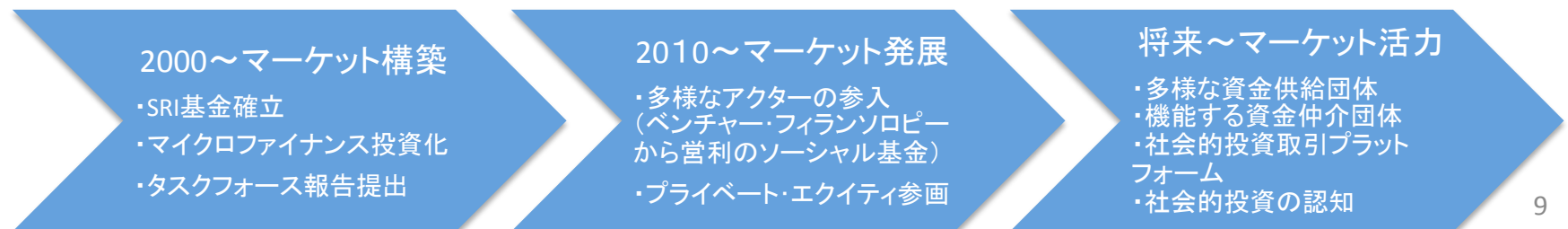
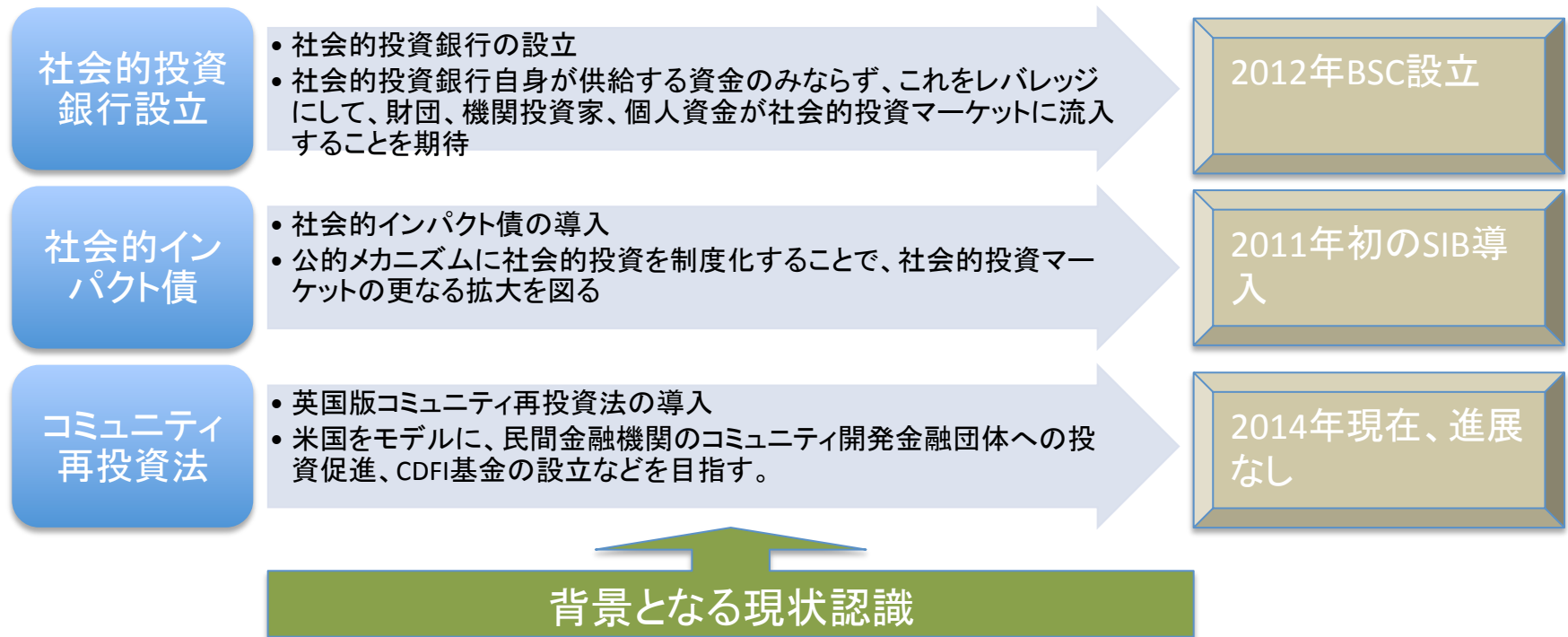
(参考:社会的投資タスクフォース提言)

英国の社会的投資の発展は、2000年に設立された英国社会的投資タスクフォースの提言に基づく。当初は、「金融包摂」が主眼であった。



(参考:社会的投資タスクフォース再提言)

2010年、社会的投資タスクフォースは、今後の更なる発展のための方策を再提言
(焦点は「社会的企業の育成」からさらに「民間資金の活用」へ)



(参考:財務省のアクションプラン)

2011年、財務省は社会的投資を促進するためのアクション・プラン2011を発表。

公共サービスへの参加

- 公共サービスへのソーシャル・ベンチャー参加促進 (community budgeting, local integrated services, participatory budgeting)
- 公共サービスにおけるサプライ・チェーンの再編 (大企業が中小の社会企業サブ・コントラクターに投資可能に)

税控除

- Enterprise Investment Scheme (EIS)の社会的企業への適用
- Venture Capital Trust Schemeの社会的投資団体への適用
- Community Investment Tax Relief (CITR)の見直し?

規制緩和・法整備

- チャリティ委員会の投資ガイドラインの明確化
- コミュニティ株式・債券制度の導入検討
- コミュニティ利益会社の要件緩和 (資産凍結、利益分配制限等)
- 小規模団体向けの各種手続き簡素化等

社会的投資受入体制の強化

- ソーシャル・ベンチャーが社会的投資を受け入れる際に必要なスキルの強化 (ビジネスプラン作成、ファイナンシャル・スキル等)
- NESTAソーシャル・ベンチャー中間支援団体基金を通じた支援
- Regional Growth Fundを通じた中間支援団体の支援

社会的投資マーケット基盤整備

- ソーシャル・ベンチャー向けポータルサイト開発
- 社会的成果評価指標確立、社会的リスク評価指標等の導入
- ソーシャル・ベンチャー向け社会的証券取引所設立
- ソーシャル・ベンチャー中間支援団体の設立

2013年時点での主要成果

- 社会的企業向け税減免措置 (2014年度予算案に計上)
- ソーシャル・インキュベーター基金 (1000万ポンド)、投資・契約受入準備基金 (累計380万ポンド) などによる社会的企業立ち上げ・スケールアップ支援
- 社会的インパクト債券研究センター設立
- 社会的価値法成立 (2013年)
- 社会的証券取引立ち上げ (2013年)
- インパクト評価の標準化に向けた取り組み 等

保守・自由連立政権のBig Societyイデオロギー色が濃厚である点に留意が必要。 10

(参考: 英国政府が目指す社会的投資市場)

英国政府によると、2011年12月時点での英国の社会的投資市場の規模は2億ポンド。2013年時点で13の社会的インパクト債を運用している。こうした支援による社会的企業セクターの経済に対する貢献は、550億ポンドにのぼると推定される。

NEW SOURCES OF FINANCE



PUBLIC SERVICE REFORM

1 SIB in 2010

13 SIBs in 2013

The UK has more Social Impact Bonds than the rest of the world put together

A growing market



21% increase

INNOVATION

Social enterprises developed more new products and services than other SMEs

■ Social Enterprises

■ SMEs



ECONOMIC GROWTH

Social enterprises contribute over
£55bn each year to the economy, and employ...



(参考:チャリティ委員会の取り組み)

1. SITFの提言を受け、助成財団の投資に関するガイドラインを策定

- a) Investment of Charitable Funds: detailed guidelines (2003)
- b) Investment of Charitable Funds: Basic Principles (CC14) (2004)
- c) It's your decision: Charity trustees and decision making (2011)

2. チャリティ委員会の基本的な方針

- a) Trusteeの受託者責任(fiduciary duties)として、チャリティ団体とその受益者の最大利益を追求するという枠内で以下の投資を行ってもよい。
 - 許容可能と見なされるリスクの範囲内で最善の投資収益を得ることを目的とした投資(倫理的投資を含む)
 - チャリティの活動目的を増進するための投資(プログラム関連投資)
 - 投資収益とチャリティ目的増進の双方を含む投資(経済利益・社会的目的の双方が混在した投資)
- b) 留意事項
 - 社会的投資であっても、チャリティの目的外の投資には制限がある。
 - 私的利益は、提案された投資手法がチャリティの目的達成のためにより効果的である場合に認められる。
 - 投資に関する意志決定とリスク管理の際には、投資ガイドラインの規定を遵守すべき(誠実原則、チャリティの利益増進目的のみ、十分に情報を提供されていること、総合的判断、利益背反への留意等)

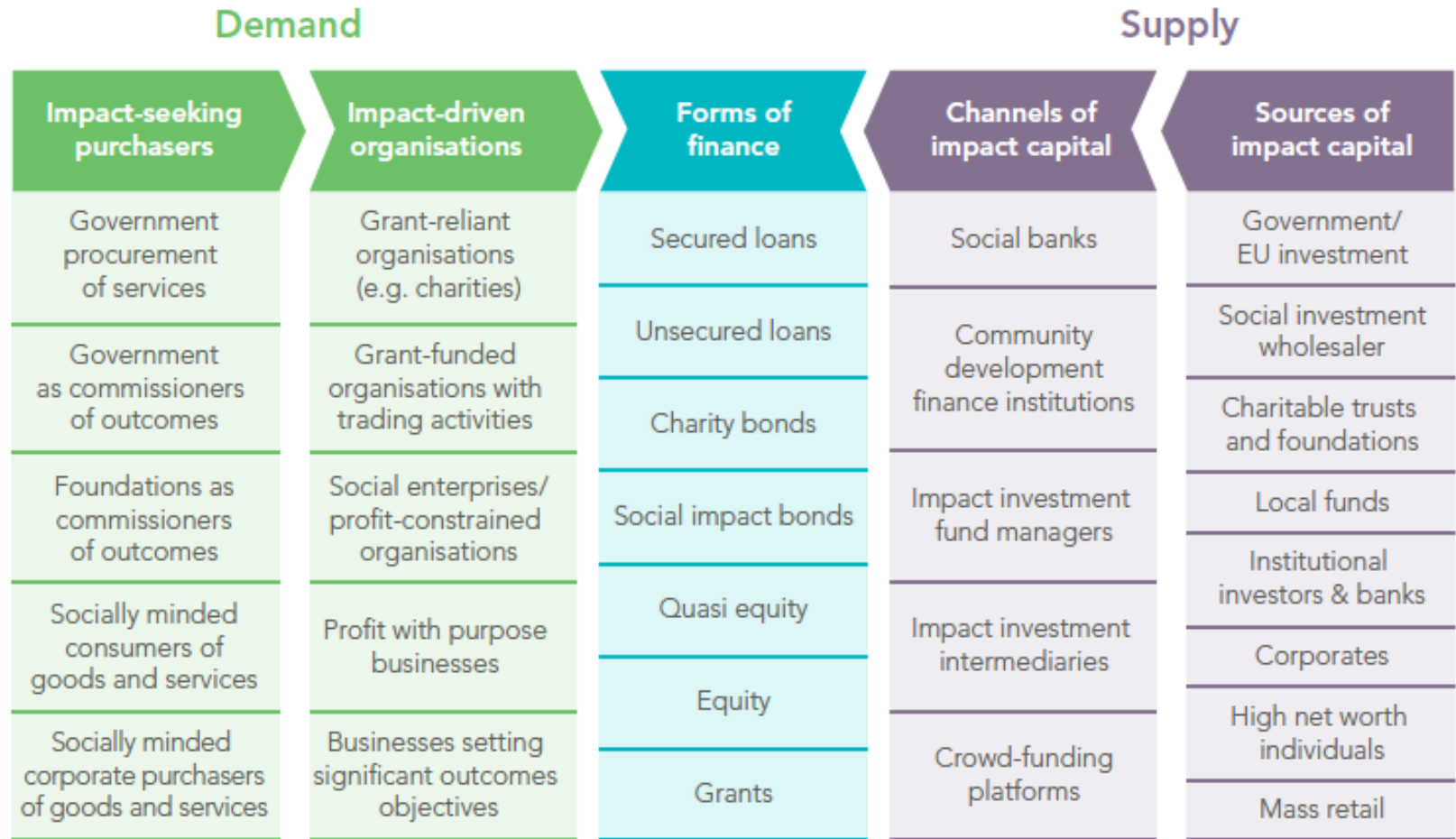
(Charity Commission “A Brief Guide to the Investment of Charitable Funds”より)

4. 社会的投資市場の主要アクター

1. 政府基金
 - a. 社会的企業投資基金
2. 公的金融機関
 - a. ビッグ・ソサエティ・キャピタル
3. 助成財団
 - a. Esmée Fairbairn財団
 - b. Young財団
4. 社会的投資機関
 - a. 非営利: チャリティ・バンク等
 - b. 営利: Bridges Ventures等
5. 中間支援団体
 - a. Cdfa
 - b. ソーシャル・ファイナンス
 - c. UnLtd
6. 社会的証券取引プラットフォーム
 - a. Social Stock Exchange

(参考:社会的インパクト投資のエコシステム)

SOCIAL IMPACT INVESTMENT ECOSYSTEM



4-1. ビッグ・ソサエティ・キャピタル

1. 概要

- a. 休眠預金口座の資金を活用するために2008年に制定された休眠預金法に基づき、英国政府が2011年に設立した独立金融機関
- b. 「社会的投資の卸売り銀行(wholesaler)」として、社会的投資金融仲介組織(Social Investment Finance Intermediaries: SIFIs)に資金を提供する
- c. ビジョン
「ソーシャル・セクターの諸団体が適切で十分な資金を獲得し、社会へのインパクトを高めることが出来るよう、英国における社会的投資市場を強化し、多様化させ、資金規模を高め、持続可能なものとする。」
- d. ミッション
 - 社会的投資金融仲介組織に対する支援
 - 社会的投資に対する認知度と信頼度の向上
- e. 対象分野: ソーシャル・セクター
 - 社会的／環境的インパクトを提供するために存在
 - 原則として、社会的／環境的目的を増進するために利潤を再投資
 - 政府から独立

※多様なカテゴリーを含む(ボランティア組織、社会的企業、コミュニティ組織、コミュニティ利益会社、協同組合等)

5. 社会的インパクト債券の発展

1. 社会的インパクト債券の基本的考え方

- a. 社会的投資とは、投資家が、社会的成果を改善し、かつ政府機関にとって財政的利益のある一連の社会的介入行為に資金を提供する金融メカニズムである。もしも、社会的成果が改善されれば、政府機関は、投資家に対し、投資元本に投資リスク分の利益を上乗せしたリターンを支払う。もしも、社会的成果の改善が、事前に合意された枠組みに達しなければ、投資家は投資を損失することになる。
(Social Finance Limited)

2. 社会的インパクト債券の発展過程と英国政府の取り組み

- a. 社会的インパクト債券センターの設立
- b. 社会的インパクト債券促進のための基金設立
- c. 費用便益分析ガイドラインの設定と単価データベースの開発

3. 社会的インパクト債券の導入事例

- a. Peterborgouh再犯防止プロジェクト

6. 社会的投資政策の課題

1. 社会的企業を核とする政策への懸念

- a. 社会的企業とチャリティ団体の境界が曖昧になることで、チャリティのアイデンティティと独立性が失われることに警鐘を発する。
- b. チャリティの独立性の基本となる政府のグラントが削減され、Payment by Resultsを通じた成果志向と契約中心のシステムへの移行は、コミュニティレベルで活動する中小のチャリティの存続の危機をもたらすとして反対。

(Panel on the Independence of the Voluntary Sector(2014))

2. 非営利・公益セクターの資金需要や資金受入基盤との乖離

- a. 非営利・公益セクターの資金需要の中心はグラント。投資に対する需要は少なく、融資に対する需要もつなぎ資金が中心。
- b. 限られた人材とリソースの中で、投資や融資を受け入れるための投融資計画の策定や投資に対する報告書作成などを行うことは困難。

3. 投資家と非営利・公益セクターとの認識のギャップ

- a. 投資家の中には、利益分配の禁止など、非営利・公益セクターの基本的な原則そのものを理解していない者もいる。
- b. 逆に、非営利・公益セクターは、投融資に不可欠な計画策定や報告書作成についての知識が不足している。

4. 社会的投資政策の導入がもたらしうる弊害

- a. 投資受入可能な大規模組織のみが発展し、セクター内の格差が拡大する懸念。
- b. 投資受入に伴うミッション・ドリフトの懸念
- c. 社会的投資への移行を理由とした公的資金のグラント部分の削減への懸念

7. 日本の非営利・公的セクターにとっての意味

1. 社会的投資に関する日本の現状

- a. 休眠預金の活用に関する議論は進展
- b. G8社会的インパクト投資タスクフォースの日本の提言も発表済み
- c. 政策金融公庫による非営利団体向け融資事業
- d. 助成財団の一部にも社会的投資を活用しようという動きあり
 - i. 信託資本財団融資事業
 - ii. 三菱商事復興支援財団産業復興・雇用創出支援事業
 - iii. 日本財団日本ベンチャー・フィランソロピー基金、街作り基金等
 - iv. 京都地域創造基金きょうとNPO支援連携融資制度
- e. 全国NPOバンク連絡会、市民ファンド推進連絡会、コミュニティ基金全国ネットワーク等、コミュニティ基金や市民基金の全国ネットワーク形成の動き
- f. 「新しい公共」「共助社会」懇談会でも、社会的投資についての議論あり。

2. 日本の非営利・公的セクターにとっての意味

- a. 非営利・公的セクターのさらなる発展にとって、寄附を基盤としつつ、社会的投融資という資金調達オプションが加わることは不可欠
- b. 2000年以降の英国の社会的投資の発展過程は、その弊害部分も含めて、日本の非営利・公的セクターに取って学ぶ点が多い。
- c. 日本でも、非営利・公的セクターへの社会的投資拡大に向けた制度設計の議論を早急に進めるべき。

引用文献

- 塚本一郎(2008)「イギリスにおけるソーシャル・エンタープライズの動向」(塚本一郎・山岸秀雄編著「ソーシャル・エンタープライズ」丸善株式会社)
- SITF(Social Enterprise Task Force)(2000) *Enterprising Communities: Wealth Beyond Welfare*. Chancellor of the Exchequer
- SITF(2010) *Social Investment: Ten Years On*. SITF
- Bolton, E. & Savell, L. (2010) *Towards a new social economy: Blended value creation through Social Impact Bonds*. Social Finance
- HM Govt. (2011) *Growing the Social Investment Market: A Vision and Strategy*. HM Government
- HM Govt. (2013) *Growing the Social Investment market: 2013 Progress update*. HM Government
- Darrick Jolliffe and Carol Hedderman (2014) *Peterborough Social Impact Bond: Final Report on Cohort 1 Analysis*. QinetiQ Ltd.
- Independence Panel(2014). *Independence Undervalued: The Voluntary Sector in 2014*.
- Social Finance Limited (2014) *Factsheet: Introduction to Social Impact Bonds*
- Social Impact Investment Taskforce (2014) *Impact Investment: The Invisible Heart of Markets*.
- Third Sector Research Center(2012). *Start-up and Growth: National Evaluation of the Social Enterprise Investment Fund (SEIF)*
- UK Govt. Strategy Unit (2002) *Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-for-profit Sector*. UK Government
- John Woodhouse (2013) *The Voluntary Sector and the Big Society*. House of Commons Library

主要情報源

- 社会的投資タスクフォース
<http://www.socialinvestmenttaskforce.org>
- 社会的インパクト投資タスクフォース
<http://www.socialimpactinvestment.org>
- G8社会的インパクト投資フォーラム
<https://www.gov.uk/government/news/social-impact-investment-forum>
- ビッグ・ソサエティ・キャピタル
<http://www.bigsocietycapital.com>
- 英国財務省の社会的投資市場促進政策に関するウェブサイト
<https://www.gov.uk/government/policies/growing-the-social-investment-market#bills-and-legislation>
- 英国財務省の社会的インパクト債券に関するウェブサイト
<https://www.gov.uk/social-impact-bonds>
- 英国政府社会的インパクト債券センター
http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/
- Social Finance Limited
<http://www.socialfinance.org.uk>
- スコットランド政府の社会的インパクト・スコットランド事業
<http://www.socialimpactscotland.org.uk>