

2017年1月25日 全10頁

ソーシャル・インパクト・ボンド事業の原資として期待される休眠預金・寄附金

経済環境調査部 研究員 亀井 亜希子

[要約]

- ソーシャル・インパクト・ボンド事業において、公費も含めて多種多様な資金の流入が期待されている。本稿では、そのような資金のうち「休眠預金」及び「寄附金」について、金額規模及びSIB事業への資金流入可能性等を分析し、民間投資が進むための課題について検討する。
- 休眠預金は、預金者による払戻し対応後の残高金額で、2010～13年度平均で約644億円と推計されるが、2019年の助成・貸付開始時には1,000億円超に増加している可能性もある。寄附金は、2015年度の民間公益事業費は、5.3兆円であった。資産規模では、寄附金が休眠預金よりも圧倒的に多い。
- 寄附金は全ての分野の社会的事業が助成対象となるが、休眠預金の場合には主に3つの分野に活用が限定されている。寄附金と休眠預金の活用先を考慮すると、事業分野によってSIB事業の資金供給に差が生じる恐れがあることが明らかになった。社会的事業に対する休眠預金と寄附金の資金供給量におけるバランス、社会的事業の分野別の資金供給のバランス、にも配慮する必要があるだろう。

1. SIB事業において期待される経済的リターン

SIB事業の成功は、民間投資家に投資対象として認識され、公費に代わる新たな財源として「民間資金」がSIB事業に流入し、その事業スキームが持続可能かどうかにかかっている。民間企業が資金提供者あるいは実施主体として事業に関与する場合には、効率的な事業運営のノウハウを提供する代わりに、受容する事業効果は、財政的な節減効果だけでは足りず、経済的リターンの発現が不可欠となる。SIB事業では、投資家が高い経済的リターン（7～10%の年間純利益）を得られる可能性¹が期待されている。このため、マイナス金利政策等による厳しい運用環境の中、魅力的な投資としての関心が高まってきている。

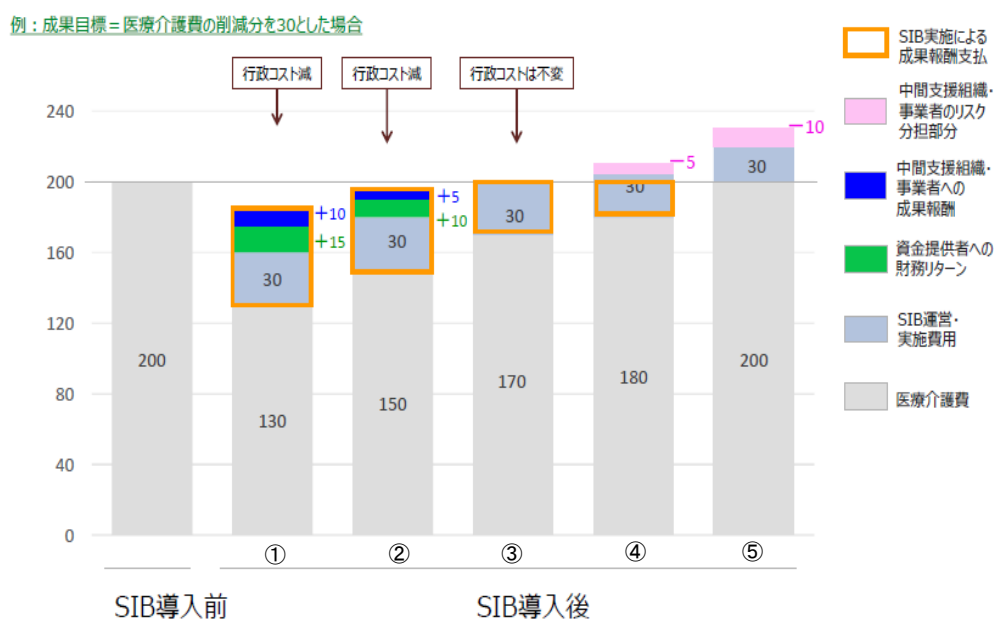
¹ G8 社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会「社会的インパクト投資 市場の見えざる心」（2014年9月15日）

しかし、現段階では、海外の SIB 事業の大半がまだ実施期間中であり、さらには各事業の IRR・経済的リターン等の投資上重要となる指標の詳細も非公開であるために、日本の投資家にとって、SIB 事業への投資判断は非常に難しい状況にある。このため、現状では、SIB 事業への投資は、非常にリスクが高いと位置付けられており、G8 社会的インパクト投資タスクフォースも、社会的インパクト投資市場発展のために政府関与の重要性を指摘している。その一方で、「いくつかの国では、民間部門の方が、インパクト投資を促進させる原動力となりうる」²と民間主導の普及について期待を寄せている。日本の SIB 事業が民間投資で成り立つモデルかどうかは不透明なまま、官民の期待値だけが先行して高まっている状況と言えよう。

2. SIB 事業における経済的リスク

SIB 事業において、中間支援組織・事業者と資金提供者の経済的リスクを、SIB 事業の成果の発現パターンの例を用いて以下に説明する（図表 1）。

図表 1 成果目標未達の場合の中間支援組織・事業者、資金提供者の経済的リスク負担の概念図



(注) SIB 導入後の①～⑤は大和総研にて追記。

(出所) 経済産業省 商務情報政策局ヘルスケア産業課 「ヘルスケア分野におけるソーシャルインパクトボンドの導入可能性について」

図表 1 では、SIB 導入前の「医療介護費」(200) が、SIB 導入後に、④180、③170、②150、①130 と減少した場合と、⑤200 のように不変だった場合について、「成果目標＝医療介護費の削減分を 30 とした場合」及び「SIB 運営・実施費用を 30 とした場合」の、「SIB 実施による成果報酬支払」「中間支援組織・事業者への成果報酬」「中間支援組織・事業者のリスク負担分」「資金提供者への財務リターン」の各発生額が例示されている。

² G8 社会的インパクト投資タスクフォース (内閣府) 「政策手段と政策目標 (概要) (POLICY LEVERS AND OBJECTIVES) 説明資料」(2014 年 9 月)

「医療介護費」と「SIB 実施による成果報酬支払」の合計額が、国・自治体が負担する行政コストである。SIB 導入後の①②のケースでは「中間支援組織・事業者への成果報酬」及び「資金提供者への財務リターン」が発生するが、SIB 導入後の③④⑤のケースでは、行政コストは 200 で一定であるため、行政コストを上回った「SIB 運営・実施費用」は中間支援組織・事業者、資金提供者の負担となる。

いずれのケースも、社会的事業の成果の客観的な測定及び評価が前提となる。社会的事業は、医療介護費の削減をはじめとして福祉等、効果の発現には数年の時間を要するものが多いため、どの程度の期間で成果を測るかの判断・社会的合意が難しい。実施期間が短いほど、成果目標の達成が測定しにくく、長期で測定するほどプラスの成果として評価される可能性がある。すでに実施されている社会的事業のパイロット事業における成果測定のように、期間の設定や評価手法の選定を事業者の判断に任せると、プラスの成果が算出される年数に自由に設定して評価するケースも想定され、評価への信頼性が薄れるリスクも持ち合わせているという課題が認識されている。

上記の SIB 導入後の①と②のケースのように、中間支援組織・事業者、資金提供者が「成果報酬」、「財務リターン」を得られる場合でも、既存の事例を見ると、トータルの経済的利益の確定及び金額の支払いは、事業の実施期間が終了した後となる。さらに、中間支援組織は、事前に自治体と SIB 事業の条件交渉を行い、SIB 事業期間の複数年にわたって単年度ベースでの予算確保を要請するが、当初の計画通りに確保できるかどうか政治的なリスクが顕在化する可能性もある。資金提供者にとっては、SIB 導入後の②のケースにおける財務リターン (+10) と、SIB 導入後の①のケースにおける財務リターン (+15) の財務リターンの差額分 ($15 - 10 = +5$) の実現リスクというプラス面の不確実性よりも、そもそも投資自体を回収できるか (SIB 導入後の③④⑤のケース) というマイナス面の不確実性が高いことも想定される。

3. SIB 事業の経済的リスクへの信用補完に対する考え方

上記のような経済的リスクを踏まえ、G8 社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会では、SIB 導入のためのアクションプラン (2015 年 5 月) において、「国や民間財団は、投資家のリスクを軽減する為のリスクマネーを提供する」³こと、「個人投資家層の充実」のためのアクションプランでは「助成財団は、比較的风险が高いセグメントに集中的に資金を投じることで、個人投資家等が比較的风险が低く経済的リターンもある程度期待できるセグメントに投資できる環境を整える」⁴ことを提言し、企業・個人からの寄附をベースとした公益法人 (企業財団等) の寄附金、個人の休眠預金、国・自治体の公費等が、民間投資に対する信用補完の役割を促す必要性を説いた。

³ G8 社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問会議「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」(2016 年 5 月 29 日)

⁴ G8 社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問会議「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」(2016 年 5 月 29 日)

これを受け、2016年12月に成立した「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」（以下、休眠預金活用法）では、「金融機関、政府関係金融機関等が行う金融、民間の団体による助成、貸付け又は出資（中略）等を補完するための資金の供給を行う」（第16条第2項）と明記された。

日本でのSIB事業のスキームについては、G8社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会が「投資家のリスクを軽減するための支払い保証を活用したスキーム、成果によらず行政が一定額を支払うスキーム等、様々なスキームを検討」⁵するよう指摘しているように、形成・普及方法においては、多様な形態が見込まれるだろう。実際に、厚生労働省も、2016年9月30日に開催された「日本財団ソーシャル・イノベーション・フォーラム2016」において、「SIBへの期待とモデル事業の構想について」と題した講演の中で、SIB事業の目指すべき姿として「民間事業者による創意工夫ある取組みを促すことを通じ、地域の社会的課題の効果的・効率的な解決を後押しすることが必要」とし「行政コストの削減が主目的ではない」とも説明していた。

SIB事業を実施した結果、行政コストの削減効果が当初の見込みよりも小さくなるリスクがあるろうとも、SIB事業の推進を通じて、地域における産業創出や経済成長（地方創生）に繋がる経済的効果を優先しているようにも考えられる。社会的事業の普及の必要性に共感しSIB事業に参加する民間事業者及び資金提供者（公益法人・休眠貯金除く）が負うことになる経済的な損失リスクは、相対的に小さく抑えられるようなSIBスキームが検討されていると考えられよう。

4. SIB事業に期待される資金

このように、SIB事業では、導入当初は信用補完の役割を期待される資金が必要となり、そのための制度が整備されつつあることから、広義の「民間資金」とも言える「休眠預金」及び「寄附金」が注目されている。G8社会的インパクト投資タスクフォースは、この他、公費では「ふるさと納税」「遺贈寄付」⁶、経済的リターンを求める「民間資金」としては「年金基金」⁷、「クラウドファンディング」と「金融機関による低金利融資」⁸を候補に挙げている。そのほかには、企業のCSR活動における「社会貢献支出」が挙げられる。

本稿では、広義の「民間資金」である休眠預金・寄附金について、想定される金額規模及びSIB事業への活用方法とその課題を説明する。

⁵ G8社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」（2015年5月29日）

⁶ G8社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会「日本における社会的インパクト投資の現状2016」（2016年9月28日）

⁷ G8社会的インパクト投資タスクフォース報告書「社会的インパクト投資 市場の見えざる心」（2014年9月15日）

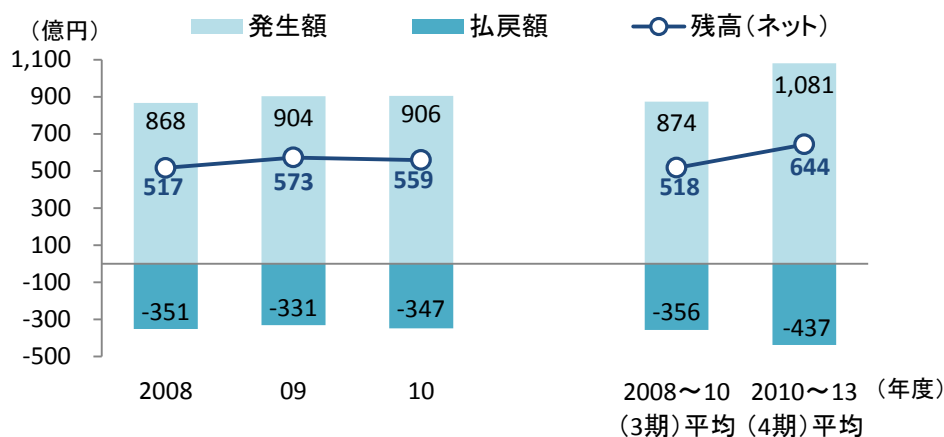
⁸ G8社会的インパクト投資タスクフォース日本国内諮問委員会「日本における社会的インパクト投資の現状2016」（2016年9月28日）

(1) 社会的事業への活用が可能となった「休眠預金」

「休眠預金等」は、「預金等であって、当該預金等に係る最終異動日から十年を経過したもの」⁹をいう。休眠預金活用法が2016年12月2日に成立したことにより、休眠預金活用法第17条第1項において限定列举された社会的事業（「子ども及び若者の支援に係る活動」、「日常生活又は社会生活を営む上での困難を有する者の支援に係る活動」（生活困窮者支援）、「地域社会における活力の低下その他の社会的に困難な状況に直面している地域の支援に係る活動」（地域活性化等支援）、これらに準ずるものとして「内閣府令で定める活動」）への活用が可能となった¹⁰。なお、実際に休眠預金のSIB事業に対する助成または貸付業務が開始されるのは、2019年秋頃移行となる見通しである。

内閣官房及び休眠預金活用推進議員連盟が2008～2013年度（各年度末）に行った「休眠預金の発生・払戻状況」の調査によると、休眠預金の残高は、「発生額」ベースの金融機関合計で、2008～10年度は平均約874億円、2010～13年度には平均約1,081億円と推計されている（図表2）。休眠預金が発生する主な理由としては、殆どの金融機関では、休眠預金となる口座の残高に関わらず、金融機関から公告及び預金者宛に休眠預金となった旨の通知を行っているが¹¹、特に残高が1万円未満の場合等においては、預金者は、払戻しにかかる手間と交通費等を勘案し、払戻しを放置しているケースが多いことが挙げられる。預金者への「払戻額」を引いた休眠預金の残高（ネット）では、金融機関合計で、2008～2010年度平均は約518億円、2010～13年度で平均約644億円と推計されている。

図表2 休眠預金の発生額・払戻額・残高の推移（2008～13年度）



(注) 銀行等金融機関と農漁協系統金融機関の合計額である。

(出所) 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」（平成24年5月8日開催）、休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案 説明資料集」（平成27年8月25日版）より大和総研作成

⁹ 「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」第2条第6項

¹⁰ 詳細は、亀井亜希子「[休眠預金活用法が成立](#)」（2016年12月20日付大和総研レポート）を参照されたい。

¹¹ 預金者へ休眠預金となった際の通知をしない金融機関もある。シティバンク銀行、ジャパンネット銀行、十六銀行（残高1万円未満の預金者の場合）等。

同調査によると、休眠預金となっている預金口座数は、2008～10年度は平均約1,358万口座¹²、2010～13年度は平均1,212万口座¹³と推計されている。主な金融機関¹⁴の2008～10年度における平均の休眠預金口座数（約1,300万口座）のうち約90%は、残高1万円未満の小口預金であったとされ、1口座当たりの平均残高は約6,500円であったという¹⁵。

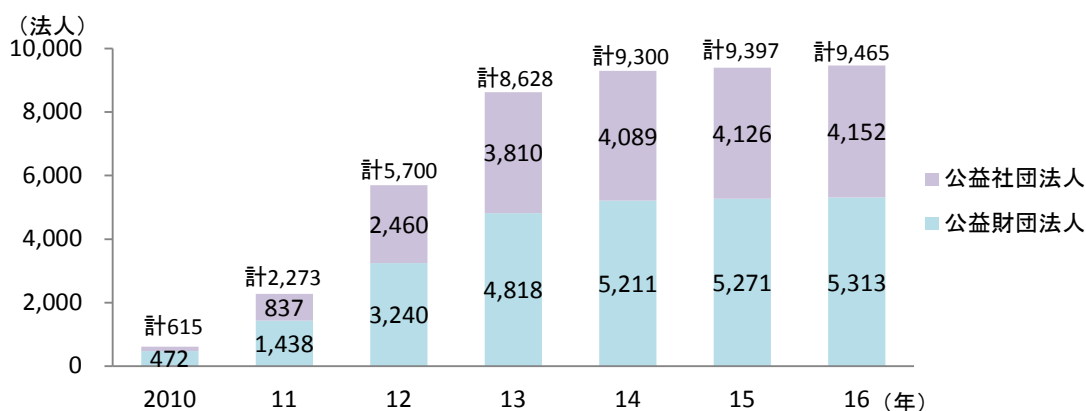
休眠預金は、2010～13年度は平均残高が約644億円であり、SIB事業への助成または貸付が開始される2019年までに更に増加が続いていくことに鑑みると、最終的に、海外の休眠資金と同程度の1,000億円超の規模になると見込まれる¹⁶。

（２）公益法人の「寄附金」

寄附金の助成団体は、公益法人制度において、法人類型（社団法人・財団法人¹⁷）と公益性の有無により、公益財団法人、公益社団法人、一般財団法人、一般社団法人の4つの法人によって構成されている¹⁸。

内閣府が2016年9月に公表した報告書¹⁹によると、公益法人数は増加傾向にある。2016年（12月12日現在）は、9,465法人となった。このうち、「社団法人」数と「財団法人」数の比率は、それぞれ43.9%（4,152法人）、56.1%（5,313法人）であった（図表3）。

図表3 法人類型別の公益法人数の推移（2010～16年）



（注）2010～15年は、各年12月1日現在の数値、2016年は、12月12日現在の数値である。

（出所）内閣府「平成27年 公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告」（平成28年9月）、内閣府 国・都道府県公式公益法人 information ウェブサイト「公益法人等の検索」より大和総研作成

¹² 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」（平成24年5月8日開催）、

¹³ 休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案説明資料集」（平成27年8月25日版）

¹⁴ 銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫。

¹⁵ 内閣官房 国家戦略室 第2回成長ファイナンス推進会議 資料2「成長ファイナンス推進会議—中間報告—」（平成24年5月8日開催）

¹⁶ 亀井亜希子「[休眠預金活用法が成立](#)」（2016年12月20日付大和総研レポート）

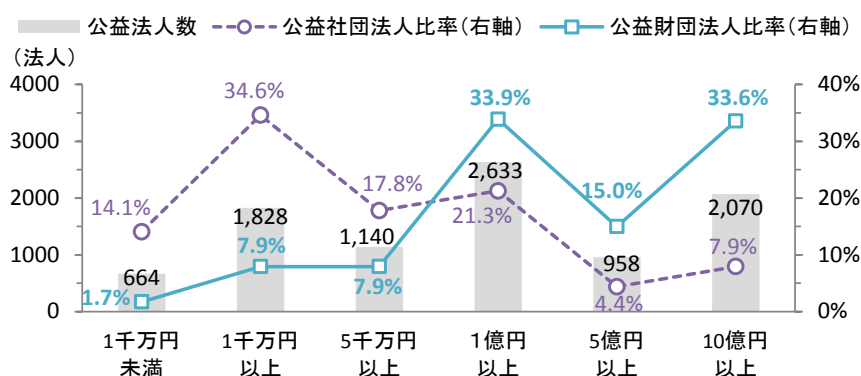
¹⁷ 社団法人は「志のある人の集まり」、財団法人は「財産の集まり」と説明されている。（出所：内閣府パンフレット「民間が支える社会を目指して～『民による公益』を担う公益法人」（平成28年10月））

¹⁸ 公益財団法人 助成財団センターウェブサイト「[日本の助成財団の現状—概況](#)」

¹⁹ 内閣府「平成27年 公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告」（平成28年9月）

2015年（12月1日現在）の公益法人のうち2015年度に係る事業報告書等の提出のあった公益法人（9,293法人、2015年の公益法人数の98.2%）の資産総額合計は28.3兆円であった（図表4）。法人類型別に資産額をみると、資産規模の比較的小さい5千万円未満の資産保有の「社団法人」が全体の48.7%を占めるのに対し、資産規模の比較的大きい5億円以上の資産保有の「財団法人」が同48.6%を占めている（図表4）。

図表4 資産規模別の公益法人数（2015年）



(注) 比率は、2015年12月1日現在の公益社団法人、公益財団法人のうち2015年度に係る事業報告書等の提出のあった法人数（公益社団法人：4,092法人、公益財団法人：5,201法人）に対する各法人数である。
(出所) 内閣府「平成27年 公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告」（平成28年9月）より大和総研作成

2015年度に係る事業報告書等の提出のあった公益法人の公益目的事業費は、合計で5.3兆円であった²⁰。公益法人の公的的事业の目的は、公益認定法²¹第2条第4号別表において23種類に分類されている。そのうち7種類の目的の事業（項番3～7、9及び19²²）が、日本においてSIB事業の実施が検討されている重点分野（医療・福祉・健康分野）における事業である。その7種類の事業については、2016年12月12日時点で、公益法人の72.8%（6,890法人）が助成事業として行っている²³。同7種類の事業目的全てが、公益法人数が多い事業目的の上位10位に含まれているように（図表5 塗潰した棒グラフの事業目的）、公益法人が行う助成事業としても、重点目的に位置付けられている。

同7種類の事業のうち「地域社会発展」「児童等健全育成」「被害者支援等」²⁴に係る事業は、休眠預金の活用が可能な社会的事業として、休眠預金活用法（第17条第1項）²⁵で限定列举さ

²⁰ 内閣府パンフレット「民間が支える社会を目指して～『民による公益』を担う公益法人」（平成28年10月）

²¹ 「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」

²² 「三 障害者若しくは生活困窮者又は事故、災害若しくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業」「四 高齢者の福祉の増進を目的とする事業」「五 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業」「六 公衆衛生の向上を目的とする事業」「七 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事業」「九 教育、スポーツ等を通じて国民の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事業」「十九 地域社会の健全な発展を目的とする事業」（出所：公益認定法第2条第4号別表）

²³ 内閣府 国・都道府県公式公益法人 information ウェブサイト「[公益法人等の検索](#)」（2016年12月12日データ取得）

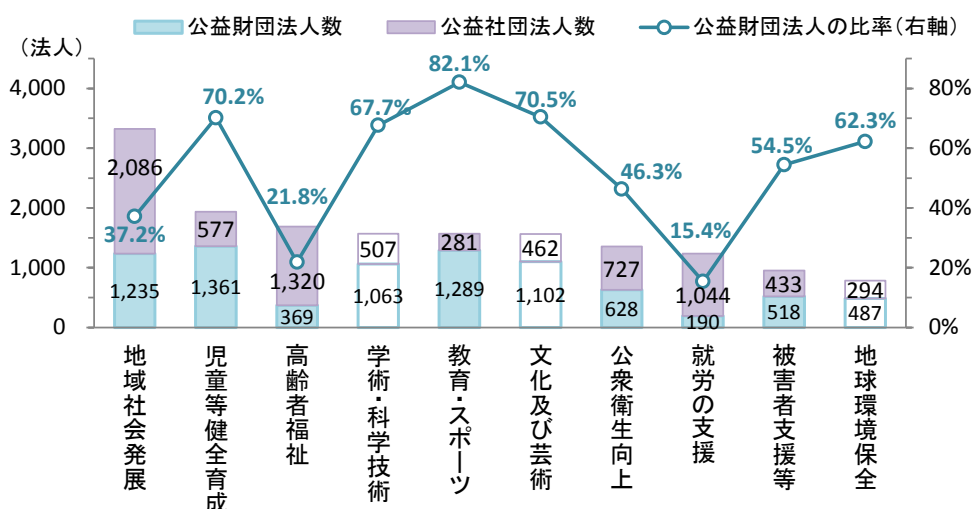
²⁴ 「十九 地域社会の健全な発展を目的とする事業」「七 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事業」「三 障害者若しくは生活困窮者又は事故、災害若しくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業」（出所：公益認定法第2条第4号別表）

²⁵ 「子ども及び若者の支援に係る活動」、「日常生活又は社会生活を営む上での困難を有する者の支援に係る活

れている。

休眠預金の活用分野と考えられる 4 種類（「高齢者福祉」「教育・スポーツ」「公衆衛生向上」「就労の支援」²⁶）の事業のうち、「高齢者福祉」「公衆衛生向上」「就労の支援」の 3 種類の事業については、資産額が相対的に小さい傾向にある公益社団法人が主に担っている（図表 5）。事業目的別公益法人に占める公益財団法人の比率は、特に「高齢者福祉」「就労の支援」事業においては 21.8% 及び 15.4% と、公益財団法人が特に低い。2016 年度の市区町村数が 1,741 団体であることに鑑みれば、資産規模の大きい公益財団法人数は少ないと言えるだろう。上記 3 種類の事業に対する運営資金の助成は、一部の公益財団法人の活動に依存する傾向がある。

図表 5 公益目的事業の事業目的別の公益法人数（2016 年 12 月 12 日現在）



（注 1）データは 2016 年 12 月 12 日取得。

（注 2）事業目的にしている公益法人数が多い上位 10 位の事業目的のみ列挙。

（注 3）棒グラフの塗潰しは、日本において SIB 事業の実施が検討されている重点分野（医療・福祉・健康分野）における事業に該当する事業である。

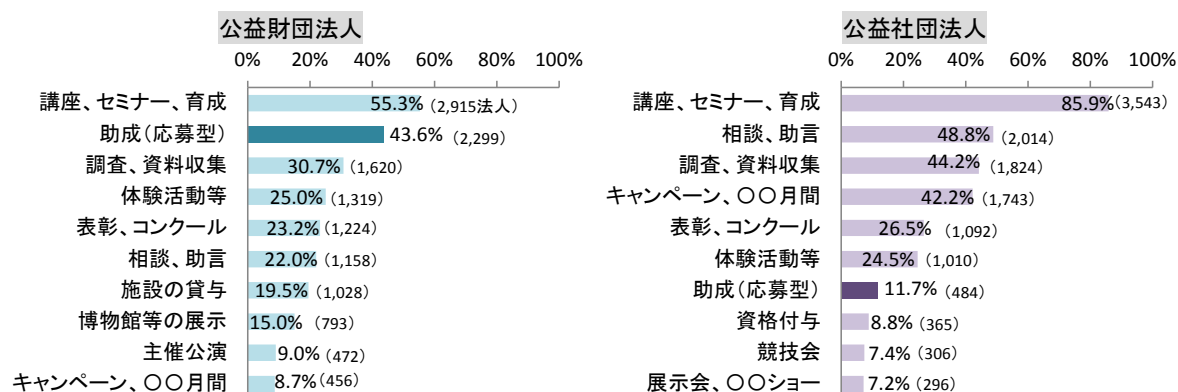
（出所）内閣府 国・都道府県公式公益法人 information ウェブサイト「公益法人等の検索」より大和総研作成

2015 年の公益法人の助成事業の事業類型を見ると、必ずしもすべての公益法人が社会的事業の運営資金の助成を事業として行っているわけではない。公益社団法人と公益財団法人では、主な事業類型に大きな違いがある（図表 6）。公益社団法人、公益財団法人ともに「講座・セミナー・育成」事業に助成している法人が最も多く、公益社団法人は 85.9%（3,543 法人）、公益財団法人数は 55.3%（2,915 法人）であった。事業そのものの「助成（応募型）」事業に助成している法人は、公益財団法人は 43.6%（2,299 法人）であるのに対し、公益社団法人では 11.7%（484 法人）と相対的に少ない。

動」（生活困窮者支援）、「地域社会における活力の低下その他の社会的に困難な状況に直面している地域の支援に係る活動」（地域活性化等支援）。

²⁶ 「四 高齢者の福祉の増進を目的とする事業」「九 教育、スポーツ等を通じて国民の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事業」「六 公衆衛生の向上を目的とする事業」「五 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業」（出所：公益認定法第 2 条第 4 号別表）

図表6 公益目的事業の事業類型別の公益法人数（2015年）



(注) 事業類型（18 類型）のうち、「(1)～(17)以外」（その他）を除く、法人数の多い上位 10 類型の事業のみ記載。比率は、実法人数に占める比率。

(出所) 内閣府「平成 27 年 公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告」（平成 28 年 9 月）より
大和総研作成

日本の公益財団法人は、コミュニティ財団・市民ファンド、NPO バンクは、2015 年で全国 75 団体程度²⁷と少なく、大半の法人は、企業から寄附を受けて設立された「企業財団」という特徴がある。公益財団法人でも、事業の運営資金の助成を行っているのは一部の法人であり、社会的事業の目的によっては、資金供給が十分に届きにくい事業もあると推測される。

トヨタ財団の常務理事の伊藤博士氏が、助成財団センター・オピニオン誌「JFC VIEWS」の中で、助成事業について、「成果が評価しづらい助成事業に使われる巨額の寄付金を株主に説明するのは容易ではない」²⁸と述べていたように、社会貢献として経済的リターンをそれほど追求しない公益法人の寄附金であっても、民間企業の一部門により運営が行われる以上は、その用途には一定の制約があり、コンプライアンスが重要とされる。現状では、主に NPO 法人に対して行われている助成事業の成果を客観的に評価できる仕組みがないことが、公益法人による、事業の運営資金としての助成が相対的に進んでいない要因の 1 つになっていると考えられよう。

おわりに

これまで述べてきたように、寄附金と休眠預金の各活用先を考慮すると、事業分野によって SIB 事業の資金供給に差が生じる恐れがあることが明らかになった。「地域活性化（地域社会発展）」「子ども・若者（児童等健全育成）」「生活困窮者（被害者支援等）」の支援事業は、休眠預金の活用対象となっており、現状でも寄附金の助成を行っている公益財団法人数も相対的に多いが、その一方で、休眠預金の活用対象外であり、かつ、現状、寄附金の助成を行っている公

²⁷ 休眠預金活用推進議員連盟「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案説明資料集」（平成 27 年 8 月 25 日版）

²⁸ 公益財団法人 助成財団センター・オピニオン誌「JFC VIEWS」（No. 84 August/2015）

益財団法人数が相対的に少ない「高齢者福祉」「公衆衛生向上」「就労の支援」の事業においては、事業に必要な資金が十分には届きにくい状況がある。

このような状況を放置したままでは、SIB 事業によって、社会的事業における資金供給の課題は解決されない可能性がある。休眠預金と寄附金の資金供給量におけるバランス、社会的事業の分野別の資金供給のバランス、に配慮する必要があるだろう。休眠預金の活用先として「内閣府令で定める」事業に盛り込むことで適切に対応すること、さらには、資産規模が相対的に小さい公益法人の複数法人での寄附金による事業資金への助成も進むような仕組みを検討することが必要だろう。

以上