

社会的事業に関する特命委員会 第一次提言 ～ソーシャルベンチャー市場(社会的事業)の拡大に向けて～

平成 29 年 5 月 23 日
自由民主党政務調査会
社会的事業に関する特命委員会

1. 問題意識

我が国は、今後見込まれる急激な人口減少に伴い数多くの社会的課題を抱える、世界有数の社会的課題先進国である。政治が取り組むべき主要政策課題もまた、地方創生、一億総活躍など多様かつ多岐にわたる。しかしながら、これらの中には、行政だけでは、必ずしも必要なサービスが行き届かない領域がある。

こうした社会的事業の領域に、高い意識を持って課題解決に取り組んでいる民間の事業家は少なくない。その対象範囲は、高齢者ケアや育児支援などの社会福祉サービス事業、中山間地域などの暮らしを支える生活サービス事業、農産品・工芸品などを活用した地域商社事業、賑わいのあるまちづくり事業、人材育成・教育支援事業など、多岐にわたる。行政も高い意義を見出し、支援を行っている例も多い。

しかし、社会的意義の高い事業ほど長期的に継続することが求められる。その結果、自らではその運転資金を調達しきれなくなり、補助金依存体質に陥る例が後を絶たない。このため、「社会性と事業性(収益性)の双方の両立を目指す社会的事業」、「明確なビジネスモデルと堅実な事業ガバナンスによって民間の資金を呼び込める持続可能な社会的事業」の育成を図ることが急務となっている。

社会的事業の主眼は、経済効果の高さではなく、事業がしっかり継続する、その事業の継続可能性にある。しかし、社会性が高ければ高いほど、多様な関係者や地域の合意が必要となり、通常の事業以上に、事業モデルの絞り込みや自立に時間がかかる傾向が強い。この「長い時間軸」を要する社会的事業に、見かけを洗い替えながら半永続的に補助金を給付してしまうのではなく、真に自立できる事業モデルの形成を促すことが必要だ。このため、社会的な事業でありながら、行政による財政的支援からの自立を目指しつつ社会的事業を担う起業家、ソーシャルベンチャーを巡る事業環境整備を進めていくことが求められる。

「社会的事業に関する特命委員会」では、平成28年10月末より13回に亘る事例の聴取と議論を通じて、ソーシャルベンチャーを巡る課題の抽出を行ってきた。今般、地方創生や一億総活躍を支え、地方・東京の兼業促進や働き方改革、地域金融機関などとの連携も視野に入れつつ、社会的投資という日本経済の新たなフロンティアを広げていくための第一次提言を行う次第である。

2. 現状と課題

(1) 社会的事業へのニーズ

我が国にも既に様々な形で社会的事業が根付きつつある。本特命委員会においても、それぞれが特徴的な成功を収めている 24 の事例をヒアリングし、その事業モデルや、そこに至る様々な工夫を確認し、改めて、行政の手の届きにくい領域に対する、民間ビジネスによる自立可能性を確認した。

現実には、我が国における自立的な社会的事業自体の広がりはまだまだ小さいが、以下に見るように、こうした自立的な社会的事業へのニーズや必要性は急速に拡大している。

第一に、社会的サービスへのニーズの高まりである。確かに、社会的課題が多様かつ広範にわたるのに応じ、実に様々な分野でソーシャルベンチャーの活躍事例があることを、ヒアリングを通じて確認することはできた。しかし、そのいずれを見ても、与えられた社会的課題の市場の大きさに対して、提供されているサービスはまだまだ小さく、こうしたサービスの拡大を待ち望んでいる生活者が、数多く取り残されていることも明らかとなった。

第二に、社会的サービスを担おうとする人材シーズの広がりである。ソーシャルベンチャーには、事業性に優れるだけではなく、地域や当該社会的課題を巡る様々な関係者との広範なコミュニケーションが求められる。その事業展開は、グローバルかつイノベーションの最先端を行く事業分野と比肩しても、負けず劣らず難しいが、優秀な若者の間には、グローバルかつイノベーションの最先端分野と並び、ローカルかつソーシャルな事業を担うことに関心を示す者が急増している。その盛り上がりは、90年代後半のITベンチャーブームの時のように、起業家側のみならず、支援しようとする投資家の側も含めて、広範に及ぶとの指摘もある。

第三に、資金提供者からのニーズの高まりである。世界の社会的インパクト投資は、現在、約8兆円の規模があり、今後、2020年には100兆円規模まで成長すると見込まれているのに対し、我が国の社会的投資は、推定で340億円程度ⁱⁱに過ぎず、その水準は、国際的に見ると極めて低い。我が国の社会的投資には、まだまだ大きな伸び代が残されていると思われる。

(2) 課題

このように、資金提供者の視点、サービス需要の視点、それを担う事業者の視点、いずれから見ても、ソーシャルベンチャーは大きなポテンシャルを持ち始めているが、典型的には、以下の三つが大きな障壁となり、ソーシャルベンチャー市場の拡大・普及を引き起こすには至っていない。

第一に、収益性の矛盾である。具体的には、収益を上げることが前提に事業を立ち上げると、周囲の協力が得られにくくなるが、収益を上げないことを前提に事業を立ち上げると、補助金依存体質に陥り、自立が見込みにくくなってしまふ。

第二に、人件費の矛盾である。社会的課題の多くは、行政が必死に取り組んでもなお答えが見つからないくらい、能力の高いプロフェッショナルを必要とするケースが多い。にもかかわらず、その採用のために人件費を上げようとする、周囲の反発に遭い、周囲の反発に遭わないような単価や勤務条件を設定すると、十分な能力を持つプロフェッショナルを採用できなくなってしまう。

第三に、事業管理(ガバナンス)の壁である。自立まで長い時間軸を必要とするソーシャルベンチャーだからこそ、継続的に幅広い支援を得ることが必要となるが、こうした投資を集めるだけの透明性の高い事業管理がなかなかできていない。事業キャッシュフローの開示一つとっても、地域の経営能力の実力からすると、その実行が難しい場合が多いのが現状である。地域社会の複雑な関係性を生き延びる知恵を有した知恵者は多くても、域外含めて広く投資を集められるような透明性の高い事業運営をできるノウハウは、ほとんど蓄積がない場合が多い。

ソーシャルベンチャーに限らず、一般の事業においても、雇用への貢献なども含め常にその事業には一定の社会性を含む。そういう意味では、ソーシャルベンチャーも、その程度の違いこそあれ、本質的には、通常の事業と変わることはない。

ただし、その課題が社会的であればあるほど、様々な関係者との対話や地域の合意の中に探しながら自ら手がける事業モデルを絞り込んでいくプロセスが必要となり、その試行錯誤に、通常の事業よりも長い時間軸を必要とする傾向がある。このプロセスを耐え抜く間に、上記の課題を克服できず、補助金依存体質に陥るか、事業が終局を迎えるケースも多く、逆に、本特命委員会の事例聴取からは、このプロセスを、属人的資質やネットワークにより乗り切った、現状、まれに見る事例だけが、その事業の自立化に成功していることがうかがわれた。

このため、こうした「長い時間軸」を耐え、ソーシャルベンチャーの成功をまれに見る属人的現象ではなく、挑戦するものにとってよりその成功が身近なものとなるよう、課題特性をとらえた、事業環境の整備が求められている。

3. 対応策

(1) 事業の社会性を認知する仕組み

① 機動的な事業運営と、事業の社会性認知の両立

民間の取組がリードする形で立ち上がったソーシャルベンチャーの事例を見ると、最も苦勞しているのは、その事業の社会性に対する認知の獲得である。その多くは、自らの利益のためではなく、その社会的課題の解決を目的として取り組んでいるにもかかわらず、関係者のしがらみの中で、合意の出口が見えづらい厳しいコミュニケーションを強いられているのが実態である。確かに、近年のクラウドファンドの普及などから、その創業自体のきっかけをつかむことは、だいぶ容易になったが、こうした支援も、事業自立化までの「長い時間軸」に対応できることは少なく、どうしても、その社会的認知の不足が、深刻なネックとなることが多い。

ソーシャルベンチャーにおいても、事業を展開しながら初めて見えてくる課題も多く、その都度、迅速な事業判断と軌道修正が求められる。しかし、株式会社等の機動的な事業実施体制を選択すれば、自らの利益を得るための事業体とみなされ、社会的認知がますます得られにくくなる。他方、その社会性の認知を得るために公的な主体を選択すれば、事前に事業実施方法の詳細を規定されたり、意思決定に時間のかかる事業実施体制を強いられることが多い。

このため、機動的な事業運営と、事業の社会性認知という二つの課題を同時に解決できる事業実施主体の形成が必要となる。すなわち、第一に、収益事業により確保した自己資金の柔軟な運用や、より機敏な事業判断を可能とする、株式会社等の事業実施体制の構築。第二に、自治体等の公的な主体との建設的な関係をできるだけ早期に構築し、その事業の社会性に対する認知をより円滑かつ迅速に得ることが可能な仕組みの構築。両者を同時に満たすことが必要である。

欧米では、こうした実需に応え、Benefit Corporationⁱⁱⁱや Community Interest Company(CIC)^{iv}といった、収益事業の実施を前提に柔軟かつ迅速な事業運営ができる事業体が行う事業の社会性に対し、認知を与えるための仕組みが広がり始めている。我が国においても、我が国の実態を踏まえつつ、ソーシャルベンチャーが挑戦する事業の社会性に認知と理解を与えるような仕組みが必要となる。

ただし、事業の社会性認知を与える仕組みが、全国一律の硬直的なものとなつては、逆に「柔軟な経営体制の確保」を阻害してしまう。このため、その制度の設計には、現場の実情を踏まえた慎重な試行錯誤の繰り返しが必要になる。

② 具体的仕組みの設計

近年のソーシャルベンチャーの盛り上がりを受け、有識者の中には、新たな法人制度の設計を求める声もある。そのためにも、まずは、行政側のリードにより進む事業、民間側のリードにより進む事業の如何に関わらず、事業運営の機動性確保と両立しうる、事業の社会性を認知する手法の確立が必要となる。このため、当委員会としては、以下に示すような、民間からのアプローチ、行政からのアプローチ、裨益する関係者間自らで支え合うアプローチなど、いくつかのアプローチにより、当該手法を試行的に実施してみようことを提案する。

なお、こうした手法の確立は、社会的投資市場の拡大に向けた投資家へのインセンティブの検討、兼業をはじめとした新たな労働の流動性の確保、必要な規制・制度の柔軟化などに向けても、必要な第一ステップとなることが想定される。

第一に、民間主導による柔軟な認知手法の確立である。

特に、民間の取組がリードして立ち上がった事業体は、その社会性に対して認知が得られにくい。しかし、解決に挑む社会的課題は、地域や課題ごとにその内容や優先順位が異なることから、その社会性について全国一律の絶対的な境界線を定め、一意的に定義することも困難である。

このため、次のような、必要と考えられる共通要素について認定・認証を行い、最終的にそのプロジェクトにコミットするかどうかは、各資金提供者や人材によるコミットに委ねることとするのが一案である。

◇ 自己宣言：挑戦している社会的課題に関する自己宣言を実施。

◇ ガバナンス：事業管理体制(ガバナンス)の透明性を確保。

加えて、以下のような要素を認定要素として検討することも考えられる。

◇ 再分配制限：収益を再投資に優先的に充てることを出資者間で合意

◇ 事業合意プロセス：事業目標等を決定する合意プロセスの適切性

第二に、自治体をはじめとした行政機関による特定のソーシャルベンチャーに対する早期のコミットの促進である。

自治体は、その事業の実施に当たって、毎事業年度、厳密に競争性のある公募手続きを求めることが多い。このため、様々な検討を関係者と積み重ねてきた事業者が、常に、最終的に公募に晒されるリスクを持つ。このため、関係者の納得を得られるような競争性のある選定プロセスを実施した上で、極力早い段階で事業者を選定し、地域社会で合意されたゴールを目指して、その事業者に一貫して事業実施を委ねるような事業運用を促すことが有効と考えられる。

具体的には、以下のような手法の採用を、既存の公的支援の枠組みの中で積極的に推奨していくことが考えられる。

- ▶ 企画公募や情報提供要請など、競争性のある選定プロセスを、事業実施年度開始前に行い、当該年度当初には、随意契約や指名競争入札によって当該事業者との契約を行う仕組みの導入など、事業実施主体を早期に選定するよう、委託事業、補助事業の運用を促すことが一案である。
- ▶ 米国の DARPA(国防高等研究局)が、その研究開発プロジェクトの選定に当たって採用しているように、先ずは、自治体をはじめとした公的主体が、社会的事業の主体として適切な能力を持つ機関の審査・選定に極めて高い能力を持つマネージャーを選定し、当該マネージャーの権限によって、社会的事業の認知の付与を機動的に行う手法も、一案と考えられる。
- ▶ 英国を中心に採用の広がる Social Impact Bond^vの採用拡大も重要な課題である。当該手法は、事業主体の選定プロセスを随意に進める一方、その成功が確定した時点で、補助金の給付を行うものであり、社会的認知が不足する事業者に、実績によって解決できる道を開く。ただし、欧米においてもそうであるように、事業の成否をいかに評価するかについては、まだまだ経験値の蓄積が必要であり、その試行的な実施を促すことが期待される。

なお、上記のようなソーシャルベンチャーを積極的に活用した自治体の取組については、地方創生推進交付金等により積極的に支援していくことが考えられる。

第三に、BID/TID^{vi}(Business/Tourism Improvement District)をはじめとする、共益的事業を裨益する関係者全員で支え合う仕組みの確立である。

欧米では、稼げるまちづくりや観光戦略の企画・実施にあたり、エリアマネジメントをはじめとする、より対象の絞られた関係者が共同で共益的な負担金を出し合い、マーケティングをはじめとした共通の課題解決に取り組む例が、普及している。我が国においても、自治体全体の意思決定として、特定のエリアだけに資源の集中的投資を行うことは困難であっても、特定エリア内の事業者が共同で資金を拠出し合い、その取組を支えようとする動きに対して、アンフェアなフリーライダーがでないよう規律を導入することは可能である。また、TIF^{vii}(Tax Increment Finance)など、特定エリアへの集中的投資による固定資産税の増収を見込んだファイナンスについても、よく検討をしておくことが必要である。

このため、最終的には、BID/TID のような特定エリアにおける共通の目標の達成に向けた共益的な負担金の導入を目指しつつも、まずは、こうした取組を実践しようとするエリアの関係者に対して、フリーライダーの出現を防止しやすくするための方策について、検討を行うことが一案である。

(2) 社会的投資を広げるための仕組み

国際的な水準からみても、まだまだ伸びる余地があると考えられる社会的投資の市場を、我が国においても、投資家の立場から促すため、必要なインセンティブを検討することが考えられる。

現状、事業の社会性を認知するための仕組みが確立していないため、まずは、その認知手法を確立することが必要と考えられるが、その認知手法が確立した際には、行政による事業認定を加え、税制上のインセンティブを付与していくことが考えられる。このため、投資資金を動かす実需のあるインセンティブの手法について、検討を重ねていくことが必要である。その際には、公的インセンティブばかりでなく、社会的投資を積極的に行う企業への資本市場からの評価を高めるような手法や、クラウドファンドと地銀の連携によるファイナンスモデルの促進などについても、併せて検討すべきである。

(3) 兼業の促進等プロフェッショナル人材の獲得支援

多くのソーシャルベンチャーは、その事業の成功を担う人材の獲得を大きな課題としている。特に、社会性が高く、困難な課題であればあるほど、自身の専門性や、高い専門的能力を持つ人材とのネットワークを持ったプロフェッショナル人材の獲得が必要となるが、こうした人材の流動性は低く、なかなかその協力を得られないが実情である。

このため、ガイドラインの整備等を通じた兼業の促進など、ソーシャルベンチャーがプロフェッショナル人材の協力を得られやすいような環境の整備が期待される。また、地方創生の側面からは、各道府県に設置されたプロフェッショナル人材戦略拠点による協力を更に積極的に展開し、各地域で社会的課題の解決に取り組むソーシャルベンチャーへの人材獲得支援を重点的に行うことが求められる。

(4) 現場の実情に応じた規制の柔軟化

古民家を活用した事業を展開しようとするれば、建築基準法や消防法。中山間地域など交通不便なエリアで送迎サービスを展開しようとするれば道路運送法など、規制問題は、事業展開上、向き合うことが多い課題である。

このため、戦略特区の積極的な活用など、事業の社会性認知が得られることを前提に、それぞれの地域や事業者の実情に合わせた規制の柔軟な適用を進めるとともに、英国やシンガポールで行われているレギュラトリー・サンドボックスのような仕組みの導入と、そのソーシャルベンチャーへの積極的な適用などを進めていくことが期待される。

4. 提 言

社会的課題先進国である我が国にこそ、民間活力を活用した新たな社会的課題の解決手法の開発と普及で、世界をリードできるチャンスがある。社会的課題に新しい解決手法を提供するソリューションプロバイダとしての、ソーシャルベンチャーの育成は、これからの我が国経済の競争力の重要な源泉ともなろう。

本委員会としては、行政をはじめ広く関係者全般に対し、こうしたソーシャルベンチャーの重要性に対する理解の醸成を、積極的に進めていくとともに、上記対応策の実現に向け、以下のような取組を具体的に進めていくことを提言したい。

- ① 民主導による、ソーシャルベンチャーの柔軟な認定手法の試行的実施
民主導で進んできたソーシャルベンチャー事業の社会性に対する認知を高める、民主導による柔軟な認定手法の確立に向け、その試行的な実施を支援する。
- ② 自治体によるソーシャルベンチャーの積極的・効果的活用の促進
事業実施主体を極力早期に選定し効率的な事業執行を目指す手法や、SIB の活用促進など、ソーシャルベンチャーを効果的に活用して自治体が行きとめる事業に対し、地方創生推進交付金などを通じて支援する。
- ③ エリアマネジメントの普及に向けた方策の検討と実現
BID/TID のようなエリアマネジメントの導入を目指すソーシャルベンチャーに対し、フリーライダーの出現を防止しやすくする方策を検討する。
- ④ 兼業促進を促すようなガイドラインの整備
モデル就業規則における兼業の容認や、兼業促進に資するようなガイドラインを整備するとともに、プロフェッショナル人材戦略事業を通じ、地方と都市部の間の兼業事例の創出を促進する。
- ⑤ 特区制度の効果的活用、レギュラトリー・サンドボックス等の整備
戦略特区、構造改革特区両制度の効果的活用を促すとともに、英国等で活用の進むレギュラトリー・サンドボックス制度の導入と活用を図る。

なお、事業的な自立を目指し格闘するソーシャルベンチャーと地域社会等との対話や相互理解の促進に関しては、地方議会も大きな役割を果たすことができるものと期待される。ソーシャルベンチャーの振興に対する政治の役割についても、今後の特命委員会の重要なテーマの一つとして、検討を進めてまいりたい。

以上

-
- i (出典)内閣府資料「社会的インパクト投資の市場規模(全世界・英国・日本)」
- ii (出典)G8 社会的インパクト投資タスクフォース国内諮問委員会「日本における社会的インパクト投資の現状 2016」
- iii Benefit Corporationとは:米国の非営利団体「B Lab」によって認証された企業、またはその認証制度そのものを指す。「企業の社会貢献度」に対する民間組織による独自の認証制度ではあるが、米国では複数の州政府に於いて法律上の企業形態と認められているほか、全世界では47か国、1,659社(2016年3月末現在)の認証企業が存在するなど、普及の一途を辿っている。(G8 社会的インパクト投資タスクフォース国内諮問委員会「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」等より)
- iv Community Interest Company(CIC)とは:コミュニティの利益に資する活動を行う会社組織のことで、英国にて2005年に制度化。CICを取得するには、監督局に対する①設立目的、②事業内容、③活動による受益者の申請・報告のほか、構成員に対する利益・資産分配に制限を設ける必要がある。CIC取得のメリットは情報公開による社会的信用力の向上のみで、税制優遇等を受けられるわけではない。(G8 社会的インパクト投資タスクフォース国内諮問委員会「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」等より)
- v Social Impact Bondとは:成果連動型の官民連携による社会的インパクト投資手法の一つ。資金提供者から調達した資金をもとに、サービス提供者が効果的なサービスを提供、その成果に応じて行政が資金提供者に資金を償還する仕組みで、主に予防的なサービスによる将来の行政コスト削減効果が償還資金の原資となることが多い。このとき、事前に取り決められた成果目標が達成されないと、行政から資金提供者への償還は行われず、それが成果連動型と言われる所以である。(G8 社会的インパクト投資タスクフォース国内諮問委員会「日本における社会的インパクト投資の現状 2016」等より)
- vi BID/TID(Business/Tourism Improvement District)とは:特定のエリア内に属する事業者から、そのエリアにおける共通の目的のために共益的な負担金を徴収し、財源として活用する仕組み。BIDは主にエリア内のオープンスペースの維持管理や治安改善等を目的とし、TIDはマーケティング活動費や広告宣伝費への充当を目的とすることが多い。(内閣官房・内閣府資料「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会(中間とりまとめ)」等より)
- vii TIF(Tax Increment Finance)とは:米国において公共政策の一つとして活発に用いられている手法。地域開発等のプロジェクトにおいて、開発後に増収が見込まれる固定資産税や事業税等を担保として債権を発行し、資金調達を行う。(土地総合研究所「米国における地域自立型まちづくりのための BID,TID 制度について」等より)