

社会的事業に関する特命委員会 第一次提言(案)

～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 30 日

1. 現状認識と課題

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。このため、政治が取り組むべき主要政策は、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。

こうした社会的事業には、行政も高い意義を見出し支援を行ってきているが、意義の高い事業ほど長期に継続することが重要となることから、結果的に自らでは継続的な運転資金を調達しきれず、補助金依存体質に陥る例が少なくない。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の継続可能性にある。若い世代やアクティブシニア層には、生きる価値との出会いや社会的意義などから、社会的事業への関心が急速に高まりつつあるが、社会性が高ければ高いほど、多様な関係者や地域の合意を必要とし、通常の事業以上に自立に時間がかかる傾向も強い。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するのではなく、真に自立できる事業モデルの形成を促すために、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が必要である。

「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、地方創生や一億層活躍を支え、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。

また現実にも、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。しかし、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。

第一に、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8兆円の規模があると見込まれ、今後、100兆円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、340億円程度に過ぎず、我が国の社会的投資の水準は、国際的に見ると極めて低い水準にある。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。

第二に、社会的サービスへのニーズの強さである。

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。

第三に、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。

こうした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。にもかかわらず、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を行く事業分野と並び、ローカルかつソーシャルな事業を自ら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、それを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。

(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。にもかかわらず、典型的には、以下の三つが大きな障壁となり、これらをか

み合わせた新たなソーシャルベンチャーのうねり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、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、これまで行政が必死に取り組んでも答えがみつからなくらい、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、自分の持つ解決手段を、様々な関係者との対話や地域の合意の中を探しながら事業モデルを絞り込んでいくプロセスに、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、補助金既存体質に陥るか、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、こうした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

事業実施主体の視点から見ると、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。ソーシャルベンチャーの多くは、自らの利益のためではなく、その社会的課題の解決を優先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、予見可能性の低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。しかし、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、次の成長期を乗り越えるに当たって、その社会的認知の不足がネックとなり、人材や資金に対する継続的な協力が得られず苦しむことが多い。

加えて、ソーシャルベンチャーにおいても、事業展開を進めることで始めて見えてくる具体的課題が多く、その都度、迅速な事業判断と軌道修正が求められるが、そのために株式会社等の機動的な事業実施体制を選択すれば、社会的認知は得られにくく、その認知を得られやすくするために公的な主体を選択すれば、事前に事業実施方法を事前に詳細に規定されたり、機動性に欠ける意思決定を要する事業実施体制を強いられることが少なくない。

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するような事業実施主体の形成が必要となる。

すなわち、第一に、収益事業の展開による再投資のための自己資金の確保、より迅速な事業判断を可能とする株式会社形式の選択を始め、迅速かつ柔軟な経営判断のできる事業実施体制の構築。第二に、自治体をはじめとする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、両者を動じ満たすことが求められる。

欧米では、こうした実需に応え、Benefit Corporation や CIC といった、収益事業の実施を前提とした柔軟かつ迅速な事業運営を可能とする事業体に、その事業の社会性の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、我が国の実態に応えるような形で、ソーシャルベンチャーが挑戦する事業課題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、「社会性に対する認知の付与」が、「柔軟な経営体制の確保」を阻害してしまう結果に陥る。このため、その制度の設計には、慎重かつ現場の実情を踏まえた試行錯誤を繰り返すことが想定される。

② 具体的仕組みの設計

近年の社会的実需の盛り上がりを受け、有識者の中には、一挙にソーシャルベンチャーに最適な新たな法人制度の設計を求める声もある。仮に法人制度論まで行うとしても、まずは、事業の機動性とその社会性に対する認知の両立を促すため、事業の社会性を認知するための手法の確立が必要となる。このため、当委員会としては、その手法の試行的な実施を具体的に行ってみることを提案する。

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、兼業始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。

試行的な取組については、第一に、民間主導による柔軟な認知手法の確立である。ただし、地域や課題ごとに社会的課題の内容やその優先順位が異なるため、その事業内容の社会性に絶対的な境界線を定めるのは困難である。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が考えられる。

◇ 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が一案である。

◇ 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、自治体を始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、それぞれの課題やその解決法について関係者と協議し、検討を積み重ねてきた事業者が、常に、最終的な公募によるスクリーニング・リスクに晒されこととなる。

このため、検討の早い段階において、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、設定されたゴールへのコミットを条件に、その事業実施を委任するような公的事業の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、既存の支援の枠組みの中でも、積極的に推奨していくことが考えられる。一つの例としては、既存の企画の公募や情報提供要請を事業開始年度前に行い、競争性のある選定プロセスを経た上で、

事業実施年度当初には、随意契約や指名競争入札によってコミットした事業者との契約を行うような仕組みなど、事業実施主体の選定に対する早期コミットを促すような委託事業、補助事業の運用を促すことが一案である。

また、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、自治体を始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専門家を選定し、当該専門家の権限によって、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。

なお、英国を中心に採用の広がる Social Impact Bond 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、社会的認知の獲得に関する課題を別の角度から解決する重要なアプローチである。ただし、米国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。

いずれにしても、自治体のソーシャルベンチャーに対する取り組みについて、地方創生推進交付金などを活用しながら積極的に推奨していくべきではないか。

第三に、BID/TID を始めとする、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。稼げるまちづくりや観光戦略の企画・実施にあたっては、エリアマネジメントを始めとする、より焦点の絞られた関係者が共同で共益的な負担金を出し合い、マーケティングを始めとした共通の課題解決に取り組む例が、欧米では広く広がっている。我が国においても、基礎自治体全体の意思決定として、特定のエリアに資源の集中投資を行う決断をする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。

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ることで、税制上のインセンティブの設定を

行っ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。

(3) 兼業の促進等プロフェッショナル人材の獲得支援

事業実施主体の視点から見ると、その社会性の認知の早期獲得を分野横断的な共通の課題とすれば、分野別に見ると、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、自信の専門性や、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、兼業の促進を始め、プロフェッショナル人材の協力を得られやすいような労働市場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白タク規制、子育て共助サービスを展開しようとするれば、実態からずれた「子育て十か条」の設定など、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検討と、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しようと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を育成は、これからの我が国社会全体を支える重要な鍵を握っている。

本委員会としても、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 民間による柔軟な認定手法の試行的実施
- ② 地方創生推進交付金など既存の枠組みを活用した、新たな社会的サービスの調達方法や SIB などの普及の促進
- 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
- ④ 兼業促進を促すようなガイドラインの整備
- ⑤ 戦略特区の効果的活用、レギュラトリー・サンドボックス等の整備

以上