

## 社会課題解決に向けた新しい潮流とソーシャルワーク ～社会的インパクト評価とEBPMを中心に～

大島 巖

(日本社会事業大学)

### 1. はじめに

近年、日本の社会福祉をめぐるさまざまな領域において、既存の制度や社会サービスでは対応できない、さまざまな新しい社会問題・社会福祉問題が拡大し、有効な解決の方策が模索されるようになった。このような中、地域福祉の領域では、地域共生社会のあり方が問われ、課題解決に有効な方法論としてソーシャルワークの役割に、新たな注目が集められている(地域力強化検討会 2017)。

一方で、社会課題解決に向けた非営利組織や社会福祉法人、社会的企業など民間のソーシャルセクターの機能や役割に対する関心も高まり、その基盤整備が進められている。休眠預金等活用法(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)が2016年に成立したのを契機に、社会課題解決等の公益活動に社会的投資や寄付など民間資金の活用が活性化し、そのための事業成果を可視化する方法として「社会的インパクト評価」というアプローチが注目されている。また他方では、社会政策全般について「エビデンスに基づく政策立案(EBPM: Evidence-Based Policy Making)」への関心も高まっている。社会課題解決など政策目標を明確にし政策の効果を明らかにした上で、有効な施策を集積する方法の構築に対する議論が活発に行われるようになった。

これらは、いずれも社会課題解決の成果(社会的インパクト等)に注目し、それに対する有効な取組みを追求して、課題解決の仕組みを構築しようとする大きな社会的潮流の中で生まれている動きと思われる。

このような社会の潮流は、ソーシャルワークや社会福祉学のあり方と密接に関連し、少なからぬ影響を及ぼすことが予想される。しかしながら、ソーシャルワーク・社会福祉学関係者の間でこれらに対応する反応は乏しく、十分な議論が行われていないように思われる\*1。本稿では、特に社会的インパクト評価とEBPMに注目して、その動向を素描するとともに、ソーシャルワーク・社会福祉学に求められる今日的な課題を提示することにした。

### 2. 社会的インパクト評価と民間資金の投入・経営的マネジメントの導入

まず社会的インパクト評価とは何か。内閣府の社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ(2016)は、「社会的インパクト」を「短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的なアウトカム」とし、「社会的インパクト評価」は「社会的インパクトを定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加えること」と定義している。

日本において社会的インパクト評価を推進する民間関係団体のプラットフォームである「社会的インパクト・マネジメント・イニシアチブ」(SIMI; Social Impact Management Initiative) が、民間事業所、シンクタンク、中間支援組織、資金提供者、研究者、行政など 151 団体 (2018 年 7 月現在) が参加して、2016 年 6 月に発足した。この団体は、社会的課題解決の担い手である民間団体等が自らの生み出す「社会的な価値」が「社会的インパクト」であるとする。それを可視化することで、資金のみならず、意欲や知識・技術を有する人材等の資源を呼び込み、課題解決のための新たなイノベーションを行うことになっている。さらには、社会的インパクト評価が先行する欧米では、単にインパクトを評価するだけでなく、インパクト志向の事業運営 (Impact Management) を重視する。このことを踏まえて、社会的インパクト評価そのものというよりは、社会全体の社会的インパクト志向性が強まり、社会的インパクト・マネジメントの実践が世に広まることを重視している (SIMI 2019)。

1990 年代以降、国際的には貧困、社会福祉、環境、教育、健康、人権等の多様な社会的課題の解決に対して、民間の企業等が投資を行う動きが広がった。社会的責任投資 (SRI; Socially responsible investment) という観点から、企業が経済的価値だけではなく、社会的価値をも生み出す主体としても注目され、その推進には政府、金融機関、民間ファンド、社会的企業、NPO 等の多様な主体が取り組むようになった。これに対して投資する側は、投資先の経営能力や財務能力に加えて、事業を通じた社会的価値の創出、すなわち「社会的インパクト」を生み出す能力の見極めが重視される。このため「社会的インパクト」を可視化し、適切に測定することが求められるようになった (源 2018)。

このような中、日本では 2016 年に休眠預金等活用法が成立し、毎年 700 億円程度が発生すると見込まれる休眠預金の資産を、社会課題解決のために運用する仕組みが構築されている。また同法に基づき、民間公益活動の促進業務を行う指定活用団体として一般財団法人日本民間公益活動連携機構 (通称 JANPIA) が指定を受け、本年度 (2019 年度) より本格的な資金活用事業を開始した。

休眠預金とは、金融機関に預けられたまま長期間 (日本では 10 年以上) 取引のない預金を指す。休眠預金等活用法では、預金者等に払戻し努力を尽くした上で、国等の公的制度では対応困難な社会的諸課題の解決に革新性の高い方法で取り組み、成果を上げる民間の公益活動に資金提供を行う。それによって、社会諸課題の実際的な解決を図ると共に、成果を上げる取り組みに関する「構造化された知識」を整理して社会に向けて情報提供・公開し、将来に向けて民間公益活動を行う団体等が様々な場面で活用できる知識環境基盤の整備を行う。それによって、「社会の諸課題解決のための自律的かつ接続的な仕組み」の構築することをも、資金活用の目標に設定している (内閣総理大臣 2018:1-4)。

この目標実現のために、上述した社会的インパクト評価が活用される。また、より良い社会的インパクト達成のために、評価実施支援などの伴走型支援や、伴走型支援の担い手の育成研修、関係団体のネットワーク形成事業などを行うこととしている (内閣総理大臣 2018:19-20)。

休眠預金等活用法で対象とする「公益に資する活動」とは、同法 17 条で、①子ども及び若者の支援に係る活動、②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、③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、④前三号に準ずるものとして内閣府令で定める活動、とした。これらは、言う

までもなくソーシャルワーク・社会福祉がこれまで中心的な役割を果たして来た活動領域（こども家庭福祉、障害者・高齢者福祉、地域福祉等）である。

### 3. エビデンスに基づく政策立案（EBPM）を求める社会動向・国際動向

エビデンスに基づく政策立案（EBPM）とは、内閣官房行政改革推進本部事務局（2018）によれば、「①政策目的を明確化させ、②その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組」としている。現在、政府各府省に EBPM 推進統括官を置き、EBPM 推進に関わる取組みを統括するとともに、統括官等で構成する政府横断的な EBPM 推進委員会を設置し、政府全体で取組を推進している。2018 年度の内閣取組方針では、「政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目標を明確化した上で政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ（エビデンス）に基づくものとする」と記している。

この取組みは、社会的インパクトを含む政策目的を明確に定めることを求めている。その上で、その目的に対して有効な行政手段・政策の基本枠組みを定めることとしている。これはプログラム評価・社会的インパクト評価の方法論を活用して、社会プログラムのエビデンスを生み出すことができる枠組みと言える。ただし、現時点ではその多くの議論が、統計的データを活用した「EBPM サイクル」を構築することに当てられている現状がある。

さて EBPM を国家レベルで初めて本格的に導入したのは、1997 年に発足したイギリスのブレア政権であることが知られている。政策目標に対して、「何が有効か（what works）」を示す良質のエビデンスを活用する方法論を継続して模索して来た。この取組みは、2010 年から保守党を中心とした体制に政権交代しても堅持されている（古矢 2017）。

イギリスで EBPM を推進する中核的な組織は、政府出資で運営される 9 領域の What Works Centres (WWCs) である。ソーシャルケアや保健医療、高齢者福祉、早期介入など社会福祉に密接に関わる WWCs が設置されている (Boaz ら 2019)。WWCs の基本的機能は、政策決定者・実践者に対してエビデンス情報を提供し、その適用を支援することにある（古矢 2017）。アメリカでも同様の取組みが、連邦政府のホームページを介して行われている（連邦政府教育省の WWC (What Works Clearing House)、連邦政府薬物依存・精神保健局 SAMHSA の N-REPP など）。

### 4. ソーシャルワーク・社会福祉学に求められる対応

社会的インパクト評価の取組みは、社会課題の解決を公的制度のみに頼るのではなく、民間を含む社会全体で課題を共有する点に特徴がある。またその課題解決のために、社会の創意工夫を盛り込んだ有効で革新的な方策を生み出し、その知見を社会の中で共有して財源を得る新しいアプローチとして注目される。たとえば、地域福祉等で取り組まれて来た「制度の狭間」問題への対応を、より体系的に社会全体で取り組み得る枠組みを用意している。

また公的制度によらず、開発的なソーシャルワークを行おうとすると、事業運営のための資金が必要になる。その資金を民間からの投資（社会的インパクト投資等）や休眠預金等を活用して調達する方法論も構築する必要がある。「お金がないで終わらせない福祉」（久津摩 2018）のための方法論を、福祉サイドからどのように構築、または提案できるのかが問われている。

一方、エビデンスに基づく政策立案（EBPM）は、実践に依拠するエビデンスに基づく実践の蓄積が、イギリスの WWCs に見るように、社会課題の解決のみならず、社会の合意形成のためにも重要であることを教えている（Boaz ら 2019）。

これらの新しい社会課題解決の「仕組み」の構築に対して、ソーシャルワーク・社会福祉学は、この社会的な動向をどのように位置づけ、今後どのように対応して行ったら良いのか、学会の中での議論を深めて頂くことを期待している。

筆者の研究・実践領域に引き寄せて考慮すれば、ソーシャルワークのマクロ実践の観点からは、戦前から行われて来た「積極的社会事業」（海野、1930）を、今日的なソーシャルワークの方法論に再構築するためにも、イギリスで行われている WWCs のように、エビデンスに基づいた、科学的な支援環境開発アプローチを、ソーシャルワークサイドから提起する必要があるのではないかと考えている（大島 2016; 大島ら 印刷中）。

また社会課題解決の援助方法論についても、ソーシャルワーカーがマイクロ実践の積み重ねを基盤として、サービス利用者や住民等の参加と協働を得て、エビデンスに基づいた社会的合意形成の下で、有効な社会課題解決のアプローチ法を開発・形成する新しいソーシャルワーク・アドボカシーの方法論構築が求められているのではないかと考える（大島 2016）。

#### 注記：

\*1 その限られた取組みとして、日本ソーシャルワーク学会第 35 回岡山大会（2018.7）では、学会主催シンポジウムとして「社会課題解決に有効な実践モデルの開発と、その制度化に向けたソーシャルワークの方法論～地域共生社会づくり・社会的インパクト評価／投資の潮流に対応するアプローチを考える」のテーマを取り上げ、活発な議論が行われた。

#### 文献

Boaz A, Davies H, Fraser A, Nutley S (2019) . What works now?: Evidence-informed policy and practice. Policy Press.

地域力強化検討会（地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会）（2017）．地域力強化検討会最終取りまとめ．厚生労働省．

古矢一郎（2017）．政府における「証拠に基づく政策立案（EBPM）」への取組について．季刊行政管理研究（160）：76-85．

久津摩和弘（2018）．地域福祉におけるファンドレイジングの位置づけと展開方法．宮城孝、長谷川真司、久津摩和弘（編）．地域福祉とファンドレイジング．中央法規

源由理子（2018）．「社会的インパクト評価」の動向とソーシャルワーク専門職への期待．日本ソーシャルワーク学会第 35 回岡山大会抄録集 pp43-47．

内閣府社会的インパクト評価検討ワーキング・グループ（2016）．社会的インパクト評価の推進に向けて．内閣府．

内閣官房行政改革推進本部事務局（2018）．EBPM の推進．

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/kanjikai/dai5/siryou1.pdf>（2019.6.17 取得）

内閣総理大臣（2018）．休眠預金等交付金に係る資金の活用に関する基本方針．

大島巖（2016）．マクロ実践ソーシャルワークの新パラダイム：エビデンスに基づく支援環境開発アプローチ～精神保健福祉への適用例から．有斐閣．

大島巖、源由理子、山野則子、贅川信幸、新藤健太、平岡公一（印刷中）．実践家参画型エンパワメント評価の理論と方法～CD-TEP法：協働による EBP 効果モデルの構築．日本評論社．

SIMI（2019）．社会的インパクト・マネジメント・ガイドライン.Ver 1. SIMI.

<http://www.impactmeasurement.jp/>（2019.6.17 取得）

海野幸徳（1930）．社会事業学原理．内外出版印刷．