

# 保健・医療・福祉分野における PFS (Pay For Success 成果連動型民間委託契約方式) / SIB 型事業の展開可能性

株式会社 野村総合研究所  
ヘルスケア・サービスコンサルティング部  
プリンシパル 横内 瑛



## 1 はじめに

わが国は、団塊の世代 800 万人のすべてが後期高齢者に移行する 2025 年問題を目前に控えるとともに、コロナ禍による婚姻数の減少も相まってか 2021 年の出生数（速報値）が 84 万 2,897 人となった。2020 年と比較すると出生数は 2 万 9,786 人減少し（前年比 3.4%のマイナス）、より少子化が進んでいる。現時点においても生産年齢人口の減少が問題とされ続けているが、労働市場は現状のままではさらに厳しいものになることが予見される。特に、保健・医療・福祉分野では、携わる専門職の数や施設定員数などの医療・介護資源のキャパシティーに対する医療・介護需要の伸びに鑑みれば、現状のサービス体系と QoS（Quality of Service）を維持することは物量的にも難しい。

このような厳しい社会構造への対処に当たっては、労働集約的な業務体系を見直し、ICT 等の活用を通じて、これまで以上に無駄の削減を図りながら、保健・医療・福祉分野を含む行政サービスの QoS を維持・向上させていくことが望ましい。市区町村をはじめとする行政が実施する公共調達も多くは、最低価格落札方式や総合評価落札方式など一般競争入札を原則とすることで民間事業者による提案の経済性を評価しているが、これらの方式では、技術提案時のサービスの理論上の期待値は評価できても、実現されるサービスの価値を評価に組み込めないといった仕組み上のデメリットも指摘されている。例

えば、保健・医療・福祉分野における一般的な行政サービスの多くは、上記の調達方式を通じて採択された民間事業者に対するサービスの対価を、一般的には出来高払いの考え方に則って支払っている。

これらのデメリットを解消しうるサービス価値を評価する新たな手法として、近年では国内外において PFS / SIB 方式による成果連動型民間委託契約方式の考え方に注目が集まっている。保健・医療・福祉分野は、わが国の人口動態や社会保障費の増嵩（ぞうすう）に対する厳しい最適化圧力に鑑みれば、これまで以上にサービスがもたらす施策アウトカムを評価するなどして、提供されるサービスの質と量を高める必要がある。また、行政にも地域住民のヘルスリテラシーの向上を図るための各種施策を展開していくことが求められる。このような課題認識のもと、本稿では、PFS / SIB 方式事業による成果進捗（しんちよく）払いの考え方を紹介し、その可能性について考察したい。

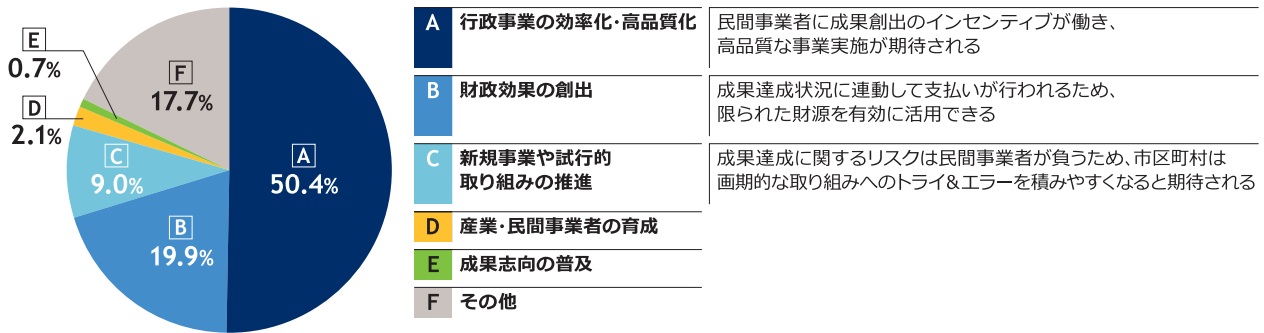
## 2 保健・医療・福祉施策における PFS / SIB 方式事業への期待

### 1) PFS / SIB 方式事業の国内動向

はじめに PFS / SIB 方式について説明したい。PFS（Pay For Success）は、成果連動型民間委託契約方式を指し、内閣府の定義によると“行政課題の解決に対応した成果指標を設定し、成果指標値の

1

図表 1 地方公共団体における PFS / SIB 方式事業の導入の意義と期待



出所) 内閣府「国内における PFS 事業の取組状況について」を参考に NRI 作成

改善状況に連動して委託費等を支払うことにより、より高い成果の創出に向けたインセンティブを民間事業者に強く働かせることが可能となる新たな官民連携の手法”とされている。また、SIB (Social Impact Bond) は、民間事業者が地方自治体や金融機関等の資金提供者から資金を調達して形成されるファンドのひとつである。民間事業者は、事業を通じてあげた成果に基づいて報酬の支払いを受け、資金提供者は事業を通じて得られた利益の一部の還元を受ける PFS のひとつの形である。

内閣府は、2021 年 2 月に PFS / SIB 方式事業の推進に向けたガイドラインや手引きを公表し、経済産業省が案件組成のための支援を推進するなど国として PFS / SIB 方式事業の導入に向けた支援を展開している。また、内閣府では、医療・健康、介護、再犯防止を重点 3 分野として定め、PFS / SIB 方式事業の実施団体を 2022 年度末時点までに 100 団体以上とする目標値を掲げて取り組みを進めてきた。内閣府が 2023 年 3 月に公開した新たなアクションプランの中では、2025 年度末までに成果連動の導入を原則とする事業領域、政策、制度を特定し、今後の PFS / SIB 推進に向けた政策の中で活用する目標を掲げている。内閣府が、2023 年 1 月から 2 月にかけて実施した PFS / SIB 方式事業の実施・検討状況等に関するアンケート調査<sup>※1</sup> (2023 年 5

月) によると、2022 年度末時点で 179 件の PFS / SIB 方式事業 (国が実施する事業を含む) が進められており、うち医療・健康分野で 82 件、介護分野で 46 件と約 7 割の事業が保健・医療・福祉分野で組成されている。

PFS / SIB 方式事業のメリットを図表 1 に整理しているが、取り組みによって市区町村が享受するメリットとしては次のようなものが挙げられる。まず、行政が有していない民間事業者のノウハウやサービス・技術を活用することで、より高い成果を引き出すことが可能になるなど、行政が独自に企画・立案するよりも打ち手の幅の広がり期待できる。また、行政としても委託事業者が実現した成果に対してのみ費用を支払うなど、必要経費の適正化といった点でも経済的なメリットが生じる。先述した内閣府のアンケートの中でも触れられているが、市区町村担当者の行政事業の効率化・高品質化といった QoS の向上に対する期待は高く、50.4% の市区町村が QoS の向上を PFS / SIB 方式事業に期待していることがわかっている。PFS / SIB 方式事業の採用は、

※1 内閣府が 2023 年 1 月から 2 月にかけて PFS 事業の実施・検討状況等についてアンケート調査を実施した (回答数 1,655、回答率 96%)

図表 2 市区町村が活用可能な保健・医療・福祉データの概観

分野	所管部署	データ種別
保健	母子保健系課室	妊婦検診データ
	母子保健系課室	乳幼児健診・検診データ
	教育委員会	学校健診データ
	健康増進系課室	自治体検診(成人検診)データ 骨粗しょう症・歯科(歯周病等)・肝炎ウイルス等 がん検診(胃がん・大腸がん・乳がん・子宮頸(けい)がん・肺がんなど市区町村が実施している検診)
	健康増進系課室	特定健診・特定保健指導記録
	高齢福祉系課室	高齢者健診
	高齢福祉系課室	後期高齢者向け高齢者検診
健康増進系課室	予防接種記録(定期接種・自治体が助成する任意接種)	
医療	都道府県(および政令市)	NDB(レセプト情報・特定健診等情報データベース)
	国民健康保険系課室	KDB(国保データベース)
	都道府県(および政令市)	難病指定情報
	児童福祉系部会室	乳幼児(子ども)医療費助成データ
	児童福祉系部会室	小児医療費助成データ
	都道府県(および政令市)	生活保護対象者医療扶助データ
福祉	高齢福祉系課室	高齢者基本チェックリスト
	高齢福祉系課室	後期高齢者質問票
	高齢福祉系課室	高齢者体力測定データ(高齢者健診に含まれることも)
	高齢福祉系課室	認知症チェックリスト
	高齢福祉系課室	フレイルチェックデータ
	高齢福祉系課室	介護認定データ
	高齢福祉系課室	介護保険資格・給付データ(介護レセプト)
	障がい福祉系課室	身体障がい者・精神障がい者情報
	福祉事務所	母子生活支援保護情報
	福祉事務所	生活保護認定情報

出所) 各種公開情報より NRI 作成

行政施策の中に P4P (Pay for performance) の概念を導入するという観点からも革新的な取り組みといえる。

## 2) PFS / SIB 方式事業を導入しやすい保健・医療・福祉分野の事業環境・分野特性








内閣府が PFS / SIB 方式事業の重点領域として、医療・健康、介護分野を選定していることからわかるように、保健・医療・福祉分野においては、PFS / SIB 方式事業の導入余地は広い。市区町村は、国の健康増進法等をはじめとする法令に基づいて、地域住民に対する健康診断や疾病別の検診事業を広く展開しており、健康診断やがん検診などの各種データもそろっている。全国の市区町村が、同じ目的のもとで、ほぼ同じ内容の事業に取り組んでいることから、新たな事業を企画するといった手間をかけることもなく、分析に必要なデータにアクセス

できることもあり、期待効果のより高いサービスをパッケージとして取り込む土壌が整っている。

図表 2 に示すように、市区町村は国民健康保険者として地域住民の健診情報をはじめ、予防接種、高齢者の健康・心身の状態に関するデータを広く保有しており、民間事業者では保持しえない健康ビッグデータを有している。市区町村は、これらのデータの活用を通じて、地域住民の健康状態の把握にとどまらず、保健・医療・福祉施策の効果を検証することは可能である。しかし、現状では積極的に活用されているとはいえない。データの活用を通じて、従来の健康増進・重症化予防といった保健・医療・福祉分野における行政施策がもたらす成果の改善を、個別事業の特性に応じてきめ細かく図ることが可能となる。

具体的なデータ分析の例としては、本号の神戸論文でも紹介したように、市区町村が保有する KDB

図表3 PFS / SIB 方式事業の展開領域の全体像

									
①医療・介護	②児童・家庭福祉	③困窮者支援	④就労支援	⑤教育	⑥防災・防犯	⑦環境・エネルギー	⑧生活・交通	⑨まちづくり	⑩経済・産業

1. テーマ	2. 関連する自治体組織例 (市区町村)	3. PFS/SIBの目的例
① 医療・介護	健康増進課、国民健康保険課、介護保険課など	医療費・介護給付費適正化、検診受診率向上、要介護度改善など
② 児童・家庭福祉	子ども・家庭課、子育て支援課など	家庭外居住の防止、子どもの身体的・心理的安全の確保など
③ 困窮者支援	社会福祉課、障がい福祉課など	社会的孤立の防止、自立支援など
④ 就労支援	生活支援課、労働支援課など	就労率の向上、生活保護費の抑制など
⑤ 教育	教育企画課、文化振興課など	就学率の向上、教育格差の改善など
⑥ 防災・防犯	防災課、安全対策課など	防災インフラの整備、再犯・再非行の防止など
⑦ 環境・エネルギー	環境政策課、河川課、下水道課、ごみ対策課など	CO <sub>2</sub> 削減、河川の水質維持・改善など
⑧ 生活・交通	地域交通課、道路維持課、建設課など	老朽化した公共施設・橋の維持コスト削減、電動モビリティ普及など
⑨ まちづくり	都市計画課、まちづくり推進課など	観光客の誘致他、地域活力の回復・増進(にぎわい創出) など
⑩ 経済・産業	産業振興課、商工振興課など	新規ビジネスの創出、地場産業の担い手確保・育成など

注) 組織名は実施自治体の組織名称を引用していることから、組織的な機能・役割など重複する点があることに留意してもらいたい  
出所) NRI 作成

システムデータ<sup>※2</sup>の分析を通じた地域分析や、ハイリスク者の個別抽出や、これまでの行政サービスの活用状況を確認することで、地域住民とのコミュニケーションの取り方を変えたり、情報提供の内容を変えながら意識・行動変容を促したりすることなどが期待される。さらに、サービス利用者の特性を分析することで、サービスのQoSの評価・改善を進めることも可能となる。

### 3 科学的アプローチを採り入れた保健・医療・福祉施策の萌芽(ほうが)

#### 1) PFS / SIB 方式事業を導入可能な領域・テーマ

ここで、わが国におけるPFS / SIB方式事業の実施状況に触れたい。そもそもPFS / SIB方式事業は、欧米において就労支援や、再犯防止などのテーマを皮切りにさまざまな行政施策で展開されてきた。図表3にも示すように行政施策におけるPFS / SIB方式事業の導入領域としては、①医療・介護から⑩経済・産業まで、大枠で見ても10領域ほどに

整理できる。諸外国での取り組みにおいても、関わるステークホルダーや資金の出し手、資金の多寡に応じて、多様な事業が組成されてきた。

国内においてもさまざまな事業が組成されてきたが、医療・介護分野でいえば、2016年度に案件形成に着手し、17年度に事業実施に至った東京都八王子市の大腸がん検診受診勧奨(2017年)や、後述する神戸市の糖尿病性腎症重症化予防(2016年)などの二つの事業が代表的な事例として広く知られている。先述の通り経済産業省は、2016年度より保健・医療・福祉(ヘルスケア)分野における多様なモデル創出の実現を掲げ、事業の委託者である市区町村が“新規性の高い事業テーマを設定する意欲を有すること”を条件に、案件組成の後方支援を実施してきた。一連の取り組みもあって、モデル事業数は右肩上がりが増え続けており、市区町村におけ

※2 KDB: 国保データベースの略。国保連合会が保険者の委託を受けて行う各種業務を通じて管理する「特定健診・特定保健指導」「医療(後期高齢者医療含む)」「介護保険」等の健康・保健情報

図表 4 想定される事業テーマ

分野	事業テーマ
保健・医療	1. 特定健診、保健指導の推進
	2. 後発医薬品の使用促進
	3. 糖尿病の重症化予防
	4. 重複投薬、多剤投薬の是正
	5. がん検診の受診率向上
	6. 歯科検診の受診率向上
	7. メタボ該当者および予備軍の抽出・改善指導
介護	8. 高齢者の保険事業と介護予防の一体的実施
	9. 一般介護予防事業の推進
	10. 日常生活を支援する体制の整備(総合事業)
	11. 高齢者の住まいの安定的な確保(養護老人ホームの整備等)
	12. 地域包括ケアシステムを支える人材の確保および資質の向上ならびに業務の効率化および質の向上
	13. 認知症施策の推進
	14. 介護給付の適正化
	15. 災害や感染症対策に係る体制整備(要配慮者への支援体制の整備等)
	16. 保険給付の実態把握と分析(データ利活用)

出所) NRI 作成

るヘルスケア分野の PFS / SIB 方式事業テーマと、評価体系のメニューは広がりを見せつつある。

保健・医療・福祉分野では、PFS / SIB 方式事業テーマとしては、①健康づくり・介護予防、②受診勧奨、検診（早期発見・早期治療）、重症化予防、③要介護度の維持・進行抑制、④認知症予防・進行抑制、⑤介護サービスの生産性向上、⑥就労・社会参加の機会の提供、⑦禁煙支援、といったテーマ設定での事業化がある。具体的なテーマは、現時点で医療・介護分野で展開されている事業／施策をベースとして、図表 4 に掲げるものが想定されるが、市区町村のニーズに応じて、事業者が提供しえるサービスによっては複数テーマにまたがる契約となりえる。

PFS / SIB 方式事業を成功させるために必要な要件は、成果を確実にあげること、その成果が測定可能であり、評価可能であること、の 3 点が重要と考えられるが、一連の要件を満足するためにも客観的なエビデンスに裏打ちされた施策展開が求められる。科学的アプローチとも呼ばれるが、学術的にも認められた方法論を用いることで、最終アウトカム

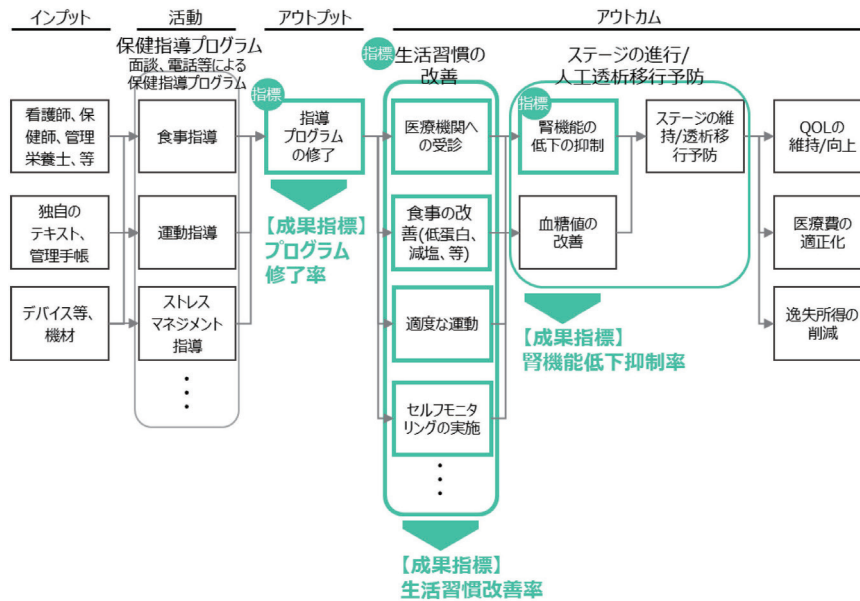
を高めるために必要なプロセスを踏みながら、アウトプットを得る手法が注目を集めている。科学的アプローチを通じて、成果を高めるためには、一連のバリューチェーンの構築が同事業方式を成功させるための鍵を握ってくる。この他にも、科学的アプローチは、単に事業を通じた身体的な変化にとどまらず、ヘルスリテラシーの向上をねらった健康教育や、ヘルスプロモーションの向上など、行動科学の考え方を導入した意識・行動変容の実現にも応用されているケースも存在する。

## 2) 科学的アプローチを採り入れた意識・行動変容の実践事例

神戸市では、糖尿病の合併症のひとつであり、高血糖状態が長く続くことによって腎機能が低下した状態となる糖尿病性腎症の重症化予防を目的とした事業を展開している。糖尿病性腎症は、わが国において人工透析の原因疾患として首位を占め、国もその重症化予防に向けた対策を講じている。

同市では、2016 年より事業構想に着手し、翌年

図表 5 神戸市糖尿病性腎症等重症化予防事業におけるロジックモデルと成果指標の関係



出所) 厚生労働省 経済産業省「成果運動型民間委託契約方式 (PFS : Pay For Success) 医療・健康及び介護分野の手引き」(2021年9月)

8月より糖尿病性腎症予防事業に着手した。同事業は、糖尿病性腎症が重症化していく過程のロジックモデルを整理したうえで、アウトプット・アウトカムのうち客観性と論理性を保持する指標を評価指標とした実証事業である。具体的な指標としては、①プログラム修了率（アウトプット）、②生活習慣改善率（アウトカム）、③腎機能低下抑制率（アウトカム）、が選定された。評価指標の設定に当たっては、糖尿病性腎症の重症化が透析治療の引き金になっていることから、③腎機能低下抑制率を最終アウトカムとして設定し、腎機能の低下を抑えるための行動変容の結果を②生活習慣改善率、アウトプットとしては、②、③のアウトカムを得るために必要であったヘルスプロモーション施策である①プログラム修了率が設定された。神戸市の事例には、連鎖的に意識・行動の変容を生じさせ、重症化による治療ステージの進行を予防する流れに沿って評価指標が組まれている点に学びがある。

本事例では、ロジックモデルを活用し、疾病の重

症化を抑制するために必要なアクションを講じようとしているが、この他の事例においても、重症化予防施策として疾病の重症化プロセスに鑑みた施策展開がなされている。これまでの一般的な行政施策では、行政職員の経験と勘を中心に、住民向けの施策の質と量がコントロールされてきたが、成果重視型の事業展開であるからこそ科学的に重要、かつ必要な措置を講じるアプローチが採用されている。なお、神戸市は評価項目ごとに考え方を整理<sup>※3</sup>して事業を推進し、事業評価を行った。図表6に、それぞれの評価項目の考え方を整理する。

#### 4 経済合理性と行政サービスの質と量の鼎立（ていりつ）に向けて

本章では、PFS / SIB 方式事業を組成するため

※3 経済産業省および一般財団法人社会変革推進財団が、2020年10月に、神戸市の本事業について行った事業総括（公開資料）を引用

図表 6 評価指標ごとの考え方

最終アウトカム	腎機能低下抑制率	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活習慣改善者を介入群とし、健診データで得られる各種背景情報（年齢、性別、血圧、HbA1c、eGFR 値等）から介入群と似た集団を選び出す傾向スコアマッチング法を用いてサービス実施の成果を比較する対照群を抽出</li> <li>評価期間である 2019年度の健診データを用いて、対照群のデータを基に2016年度からのeGFR値の低下率を目的変数とする重回帰分析を行い、回帰式を導出</li> <li>導出した回帰式に、介入群の対象者ごとにプログラム実施前の変数の値を代入し、腎機能低下率の予測値を算出</li> <li>プログラム実施後、対象者ごとに、算出した2019年度の予測値と実績値を比較し、予測値より低下率が低ければ、その者を腎機能低下抑制者として、抑制率を算出</li> </ul>
初期アウトカム	生活習慣改善率	<ul style="list-style-type: none"> <li>自己管理行動指標に基づき、担当看護師の指導報告書から、対象者のプログラム実施前と実施後の値を比較して評価</li> </ul>
アウトプット	プログラム修了率	$\text{プログラム修了率} = \frac{\text{プログラム修了者} - \text{プログラム開始後に除外基準に該当することが判明した者}}{\text{対象者} - \text{プログラム開始後に除外基準に該当することが判明した者}}$

出所) NRI 作成

に必要な考え方と実施手順を示すが、事業組成に当たり最も難易度が高いステップは事業評価、支払の考え方の整理である。事業を適切に評価できなければ、支払の考え方の整理にも着手できないことから、ここでは評価指標の設定の重要性にフォーカスを当て、事業評価の準備の進め方について述べたい。

PFS / SIB 方式事業の事業／施策評価においては、多くの先行事例においてアウトプット指標・アウトカム指標が、評価指標として採用されている。保健・医療・福祉分野での取り組み事例では、疾病の早期発見を例にとると、疾病教育、検診受診率といったアウトプット指標や、早期発見者数などのアウトカム指標を設定することで事業成果を量的（定量）評価しようとするものと、運動機能の改善・運動習慣の定着など、主観的評価による質的（定性）情報で事業を評価するものの2パターンが存在する。評価となると量的に計測可能なものという考え方に縛られがちであるが、PFS / SIB 方式事業では事業／施策で実現したい成果と測定可能な評価項目とを照らし合わせることで、計測になじまない質的な成果であっても意識や行動等に含まれる質的な変化量を数値化して、事業評価につなげることも可能である。アウトカムをどのように設定するか、委託

先の民間事業者と行政との間でアウトカムの合意を形成できるかどうかは事業組成の成否の鍵を握る。

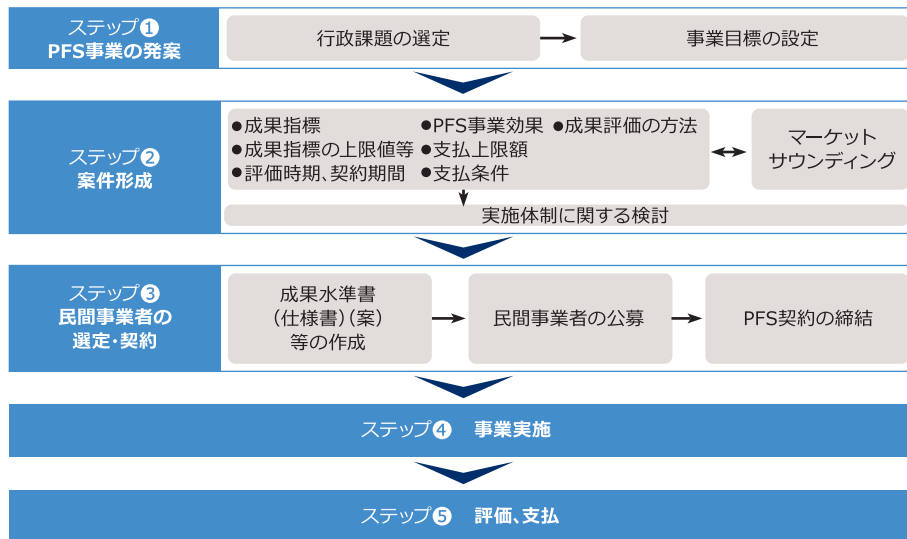
## 1) PFS / SIB 方式事業の取り組み方

### ① PFS / SIB 方式事業の実施手順

図表 7 に示すように、PFS / SIB 方式事業の実施手順については、内閣府が示す成果連動型民間委託契約方式 (PFS) 共通のガイドライン (2021 年 2 月) の中で、① PFS 事業の発案、② 案件形成、③ 民間事業者の選定・契約、④ 事業実施、⑤ 評価、支払の 5 ステップに沿って進めるよう推奨されている。実際には、より細かなステップを刻む必要がある。一方で、PFS / SIB 方式事業の場合は、先行する他市区町村が、同一の事業テーマで事業を実施していれば、先行自治体の実施したスキームをそのまま横展開することも可能で、先述したようにゼロベースで事業を企画立案するためのステップを刻まなくとも事業を実施することも可能である。実施していくうえでのポイントは、事業期間内で適切に事業成果を測定・評価できる指標・評価方法を確立できるかどうかにある。

PFS / SIB 方式事業の事例としてとりあげた神戸市をはじめ八王子市、徳島県美馬市などの先行自治

図表7 PFS / SIB 方式事業の実施フロー



出所) 内閣府成果連動型事業推進室 「成果連動型民間委託契約方式 (PFS : Pay For Success) 共通のガイドライン」(2021年2月)

体では、PFS / SIB の評価指標 (KPI) の設定に際し、ロジックモデルを構成するアウトカム指標を活用しているが、同ガイドライン内では、アウトプットがもたらす状況等の変化である最終アウトカムに相当するもので KPI を設定するように推奨している。

## ② 新たな公共調達方式としての PFS / SIB 方式の特性

これまで PFS / SIB 方式事業が実現する効用最大化の考え方と行政が成果を買い取るという支出の特徴について述べてきた。ここでは、事業実施時の差異に触れたい。

一般的な業務委託方式と PFS / SIB 方式事業が大きく異なる点は、PFS / SIB 方式事業においては、業務委託元の行政が作成する仕様書のようなものが存在せず、求める成果のみが定義されてから事業の公募が開始される点である。実際は、成果水準書を仕様書としているが、事業において具体的に実施すべき事業内容が記載されているのではなく、あくまで目標とする成果について記載があるのみである。民間事業者など、PFS / SIB 方式事業に取り組

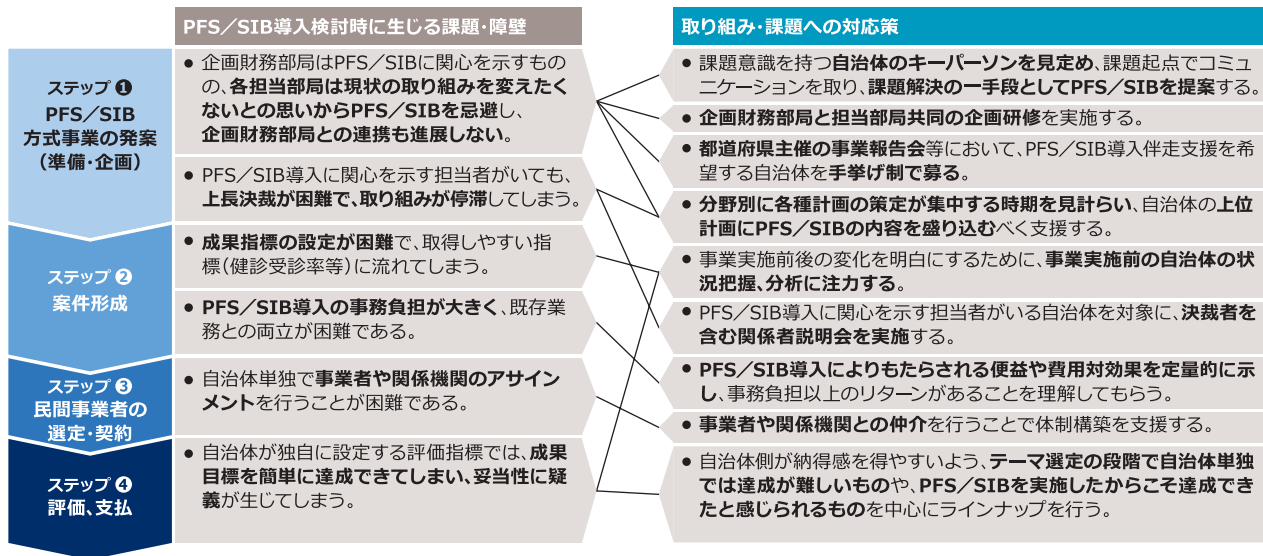
む事業主体は、その最終成果を高めるために、定められた報酬等の要件の範囲で具体的なサービスプログラムを構築している。しかし、実際は、行政内部においても膨大な調整事項が存在し、同時に事業評価の手法や支払の考え方など、事前に委託先事業者との間で確認しておくべき事項を契約締結前に整理する必要がある。前提として、一連の事業組成の経験を有する自治体職員が在職している可能性は低い。そのため、同じ部課室に所属する同僚の職員に対しても、PFS / SIB 方式事業への理解の促進や、特性の周知を図る必要があるなど、行政全体を動かしていく難しさがある。なお、具体的な施策としては、行政内部の勉強会を通じた関係者へのインプット、人材の育成確保に努めた事例が多く、PFS / SIB 方式と従来の公共調達方式の違い、特性の理解を深めるための施策が展開されていた。

## 2) PFS / SIB 方式事業の実施障壁・課題

これまで、PFS / SIB 方式事業を保健・医療・福祉分野に導入するメリットとして、施策効果を施策アウトカムおよび関連するアウトプットを用いて評



図表 8 PFS / SIB 方式の導入検討時の課題・障壁とその対応策



出所) NRI 作成

価することで事業全体の QoS を高められることや、発注者である行政は確認された成果にのみ対価を払えばよい点を紹介してきた。保健・医療・福祉分野では、かねてより心身の健康状態の維持・増進を目的にさまざまな施策が講じられてきた。同分野における取り組みは、効果の発現がわかりやすいことから、国も PFS / SIB 方式を活用した事業組成を後押しする取り組みを進めている。

図表 8 では、PFS / SIB 導入を検討する際に生じる課題・障壁とその対応策を先行自治体との意見交換の中で取りまとめたものである。実施上の難しさに絞って、① PFS / SIB 方式事業の発案準備・企画、②案件形成、③民間事業者の選定・契約、④評価、支払、の 4 項目にあわせて、PFS / SIB 導入検討時に生じる課題・障壁とその対応策についてポイントを整理している。以降では、事業組成に向けた難しさに触れるため、事業の発案準備・企画と評価体系の確立、行政内部の調整・体制構築、における課題・障壁とその対応策について述べたい。

### ① PFS / SIB 方式事業の発案準備・企画

PFS / SIB 導入時の課題としては、一般的ではあるが、周囲の理解を得ながら企画の準備を進め、体制を構築していくことなど、行政内部で現状維持を優先するあまり新しいチャレンジを進めにくい、企画財務などの他組織との連携に進展しないといった難しさが挙げられる。最も難易度が高かった点としては、成果指標の設定が困難であることや、独自で指標設定をすると、簡単に達成できる指標が選択されてしまうなど、取組評価の考え方と方法論の確立の難しさが挙げられた。事前に話をするにしても、あらかじめどのように取り組みを評価するのか？といった管理職を中心とする意思決定層の純粋な疑問に回答できるように準備をしておく必要がある。

### ② 案件形成と事業/施策評価の体系構築

事業/施策テーマを決定することはそれほど難しいことではないが、付随する施策効果・効能を定性/定量的な側面から客観的に評価する手法の決定は容易ではない。健康増進や重症化予防を実現する構

成要素は複雑な相関関係を有することが多く、実際に何が効いているのかを検証するにはそれなりの労力を要する。

例えば、施策の効果を測定しようとしても、心身の変化には一定の時間を要するものが多く、とりわけ行政サービスの大半は中長期的なモニタリングを経なければ効果を測定しづらいなど、時間的・技術的な問題も多い。このような特性もあって、意識や行動の変化など客観的に測定できるアウトカム指標や、アウトプット指標となる各指標をトレースすることで、施策の効果を測定しようとする試みが保健・医療・福祉分野では進められている。保健・医療・福祉とはいっても非常に広く、事業／施策別・担当別の切り口が無数に存在する。事業／施策ごとに取扱う疾病や、事業／施策の特性を踏まえたアウトカム・アウトプットなどの評価指標の設定が必要となるが、客観性・論理性を兼ね備えた KPI を見出すことは難しい。

アウトカム自体は、成果が発現する段階に応じて、初期／中期／長期アウトカムが存在するが、PFS / SIB 方式事業以外の外部要因の影響を受けにくい初期／中期アウトカムが、KPI に適すると考えられている。KPI については、質的データを定量化して指標化するなどして、客観性と論理性を保持するものにすることで事業成果の測定を可能にしている。PFS / SIB 方式事業の組成においては、この評価指標の設定・モニタリング方法といった評価体系の構築が、事業成功の成否を握っているといっても過言ではない。

最後に、一連の KPI を決定するために経るプロセスを通じて、行政担当者は、ロジックモデルに基づいた KPI の整理を実施することになる。その際、行政側は、事業／施策そのものの良し悪しを、期間を区切って評価するための仕組みを副次的に具備する

ことになる。しかし、この工程は想像以上に難しいものがある。KPI・評価測定の方法論などの確からしさを確立する手間が膨大なゆえに、行政だけで事業の実施体系を構築することが難しい。行政内部の調整に関する課題を乗り越える際のひとつの考え方ではあるが、先行事例や研究機関・民間事業者からの助言等を積極的に取り入れていくことも視野に、内部調整を進めていくことが望ましい。

### ③ 行政内部の調整・体制構築

いざ取組評価の考え方が定まっても、再び評価体系を運用にのせていくための体制構築が求められる点も押さえておきたい。PFS / SIB 方式事業の便益を享受するために、市区町村側も事業実施に向けた内部・外部との調整にくわえ、事業実施前後の変化を明確化できるように準備を進めることが望ましい。行政内部・外部との調整では、行政内部のキーパーソンを見定め、課題解決のひとつの手段として同方式事業のもたらすメリットを理解し、賛同してもらう必要がある。先にも述べた通り、行政内部向けの勉強会やセミナーなどを開催して PFS / SIB 方式事業の特性理解を取り付けるなど、市区町村内の推進担当者は、決裁者・管理者を含む関係者に対する同事業方式および評価体系に係る説明会を開催するとともに、決裁者への事前の詳細説明を実施することが望ましい。また、事業実施の変化を明確化するためにも、施策実施前後の状況を把握できるようにデータ収集する仕組みと、分析体制を整備していくなど、関係者の理解と体制の見える化を図りながら事業推進の合意を形成することも望ましい。分析に際しても、自治体単独では実現が難しいことを行政内部で共通の認識を持ってもらえるように、事前説明を重ねるとともに、PFS / SIB 方式事業だったからこそ実現できたことを客観的に説明できるよ

うに評価の仕組みを構築しておくことも求められる。

## 5 成果志向を原動力とする PFS / SIB 方式事業の普及に向けて

### 1) PFS / SIB 方式事業による QoS の向上と事業／施策効用の最大化の可能性

PFS / SIB 方式事業は、民間事業者が強みを有するノウハウとサービスや技術を行政サービスの中に組み込むことで成果をあげていく仕組みである。市区町村は、達成したい成果と関連する KPI および測定方法を提示する必要はあるものの、一度、事業が走りはじめれば、受託した民間事業者が成果を上限まで高めていくことになり、おのずと QoS が高まっていくものと見込まれる。行政としても、事業を管理する手間などから解放されることになるので、必要なリソースを別の業務に充てることができるようになる。財政面においても、事業期間内の達成状況に応じて対価を支払うものとなることから、当初計画時に想定していなかったような調達費用と釣り合わない低い事業成果を納品されずに済む点では、従来の入札方式を上回る経済的なメリットを享受できる。このように、効用を最大化する形で民間事業者はサービスリソースを投入することで質と量のそれぞれの側面から QoS を高められるものと期待される。行政としても事業を通じて得たい成果を民間事業者と合意したうえで、実現した成果に対してのみ対価を払うことで、経済合理性と行政サービスの質と量が鼎立したスマートな事業展開を望めるようになる。

実際、第3章で紹介した神戸市の糖尿病性腎症重症化予防の事例では、腎機能の低下抑制率を80%以上に高めることを施策効果の最大値として定め、結果に応じて支払いがなされた。しかし、実現され

た成果は32.9%で、上限786万円を予定していた委託料を減額し、成果の進捗率に応じて323万円を支払う結果となった。同事例は、事業者による成果の最大化に向けた試行錯誤によってサービスの質と量がコントロールされる一方、行政は支出額を成果の進捗状況に連動させることで経済合理性を図る一例を提示している。

### 2) PFS / SIB 方式事業の普及の鍵を握る評価体系・方法論の精緻化

今後、PFS / SIB 方式事業による行政事業の委託が進み、それぞれの自治体がテーマ別のロジックモデルを構築していくことで、行政課題およびそれに対応した成果が明確化されていくことが期待される。同時に、将来的には横展開可能な事業別の評価体系・手法といったノウハウが整理されていくとともに、同一テーマの中で、より精緻な評価体系・方法論の最適化が図られるのではないかと考えられる。

評価体系・方法論の精緻化に当たっては、行政職員による的確な地域の健康課題の把握が欠かせず、神戸論文で触れたような KDB システムデータ等の分析結果などに着想を得ることも重要である。地域ごとに必要となる施策の優先順位が異なることをつづさに把握し、展開する事業をコントロールしていくことも求められるようになる。事業ごとにアウトカムとアウトプットおよび関連する KPI を定義することは難しいことではないが、今後の行政には地域の健康課題を解消するために改善すべきアウトプットを見極めたうえで、必要な施策をマッチングしていく姿勢が求められる。

保健・医療・福祉分野には、行政・公的保険者だけでは対応が難しい問題に対処可能なソリューションが数多く存在している。デジタルヘルスの普及は、これまで定期的なモニタリングが難しかった対象者

のバイタル・健康情報のデータ化を実現できており、また行政が保有する健診・検診データとその後の医療給付状況といった健康ビッグデータを分析するノウハウを有する事業者は多い。また、ガバメントピッチ<sup>※4</sup>などで、要件を定義しきらない形で、事業者による自由な提案を受け入れ、独創的な施策を取り込もうとする自治体も増えつつある。

最後に、総括的に述べるが、KPIの設定に当たって市区町村が実施すべき行動は、大きく3つある。1つ目は、行政が保有している健康ビッグデータなど、事業評価につなげやすいKPIとしてどういったものがあるのかの棚卸しである。2つ目は、評価体系の構築に携わる第三者機関・学識経験者の確保、最後に3つ目としては、第三者機関・学識経験者等と事業目標に対する成果の進捗状況をモニタリングするために用いる指標に係る議論を重ねていくことである。PFS / SIB方式事業では、特に客観的かつ論理的な結論を得られるKPIの設定が重要となってくる。こうした評価指標の設定に当たっては、市区町村が再現性を担保した形で、収集可能なデータを活用することが肝要である。第2章でも触れたように、市区町村は健康増進・医療・介護に関わる多様なデータを保有している。事務系・専門職系の種別を問わず保健・医療・福祉に携わるすべての行政職においては、データベースの中に含まれる指標について、数値としての信頼性や、可用性が認められるものを把握しておく必要があり、同時にそれらの指標をKPIとして運用することで、何を評価できるのかを調査・研究していくことが求められる。

## 6 おわりに

市区町村が事業を実施するに当たっては、好取り組みや先進事例の情報提供を国や都道府県に要望さ

れるように、事業実施の進め方や、どのような構成要素をそろえて事業を形づくっていくべきか青写真を求められることが多い。複数の自治体の施策を組み合わせることで相乗効果を生み出すケースもある半面、地域の実情を無視した模倣によって本来の機能や良さを損なった取り組みとなってしまうことも珍しくない。ガバメントピッチの考え方ではないが、自治体によるリアルな課題把握を通じ初期的な事業の仕様を示すことで、地域に密着した個別化サービスを民間事業者が創出することが可能になるというのも、PFS / SIB方式による事業実施の利点といえよう。

今後、成果志向型の事業実施の考え方が広く行政に広がることでPFS / SIB事業が普及し、同事業の事例研究や採用に向けた自地域の施策評価体系の整備をきっかけにEBPM<sup>※5</sup>を採り入れた政策企画・立案が進展することを期待したい。

※4 自治体から課題・ニーズを発信し、民間企業が対応するソリューションを持ち込むことで、自治体の抱える行政および地域の課題解消を図ろうとする取り組みのこと

※5 Evidence Based Policy Makingの略。(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、当該政策のよって立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取り組み

●…… 筆者  
横内 瑛 (よこうち あきら)  
株式会社 野村総合研究所  
ヘルスケア・サービスコンサルティング部  
プリンシパル  
専門は、社会保障政策研究、医療・介護  
関連事業の経営・事業戦略の立案、医療・  
介護・福祉の生産性向上、実行支援など  
E-mail: a-yokouchi@nri.co.jp