

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 16 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04227

研究課題名(和文)英国の多問題家族と自治体・社会的企業の共同支援プログラムに関する研究

研究課題名(英文) A study on multi-problem families and the collaborative support programmes between municipalities and social enterprises in the UK

研究代表者

山本 隆 (Yamamoto, Takashi)

関西学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：90200815

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：多問題家族の政策評価に関する調査研究は国内外で希少であり、本研究は、ソーシャルワークの労働過程を含めて、「統制」「合理化」「抵抗」という独自のガバナンス理論から考察を進めてきた。代表者は研究成果として、著書『貧困ガバナンス論 日本と英国』晃洋書房、i-265、2019年3月30日を出版した。同書は、「統制」「合理化」「抵抗」のガバナンスの視点から、貧困や逸脱行為の課題を抱える多問題家族を実証的に検討しており、政策評価として、日本の生活保護制度・生活困窮者自立支援制度、英国の困難家族プログラムを対象とし、理論と実践を結びつけた総合研究として結実させている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

多問題家族対策の有効性を検証するために、生活困窮者自立支援制度および困難家族プログラムを比較検討する形で、組織ガバナンス(政策意図と制度設計、中央地方の政府間関係、委託などの公私関係)、ソーシャルワーク(対象者の相談、専門的な福祉課題の解決に向けた取り組み、資源の調整)、費用負担(国の予算、地方補助金の交付、プロバイダーへの出来高払い)の視点から検討した。このような研究手法は、社会福祉学に加えて、家族社会学、社会政策学、公共政策学などからのアプローチを必要とし、学術的かつ学際的研究として成立している。またその政策評価においては、すぐれた社会的意義が認められると考える。

研究成果の概要(英文)：Research studies on policy evaluation of multi-problem families are scarce in Japan and overseas, and in this research project, we have developed the unique governance theory of "control," "rationalization," and "resistance," including the labour process of social work. As a result, the representative of the research team published the book "Poverty Governance Theory Japan and the United Kingdom", Koyo Shobo, i-265, March 30, 2019. This book empirically examines multi-problem families that are bewildered by some wicked issues of poverty and deviant behaviour, from the perspective of original governance theory. Policy assessment of family programmes and social assistance in both countries are successfully analysed, resulting in a comprehensive research that links theory and practice.

研究分野：社会福祉学

キーワード：生活困窮世帯 困難家族 貧困 失業 不登校 家族コーディネーター

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2010年から2012年にかけて、英国の福祉政策は大幅に変更された。2010年に政権交代があり、2011年に世界経済の不況と財政赤字がピークに達したことから、緊縮財政が政策基調となり、福祉は大きく見直された。これらの事象に起因して、2011年8月に大都市で大規模な暴動が発生し、治安と福祉の両面での対応が求められた。その典型的な国家施策が困難家族プログラム(Troubled Families Programme)であった。英国には生活困難な状況にある多問題家族が一定数存在し、その支援は積年の課題であった。

2. 研究の目的

英国で社会問題になっている多問題家族への介入を調査研究のテーマに据えて、地方自治体と社会的企業が実践する共同支援プログラムに焦点を絞り、福祉ガバナンス、多機関型アプローチ、成果主義、事業評価を考察することとした。具体的には、多問題家族の生活実態に関する国のインテリジェンス・システムとその分析手法、地方自治体による多問題家族対策の現状と課題、地方自治体と社会的企業の融合的編成とその有効性、政府・自治体・社会的企業の福祉ガバナンスの構造と機能を検証することであった。

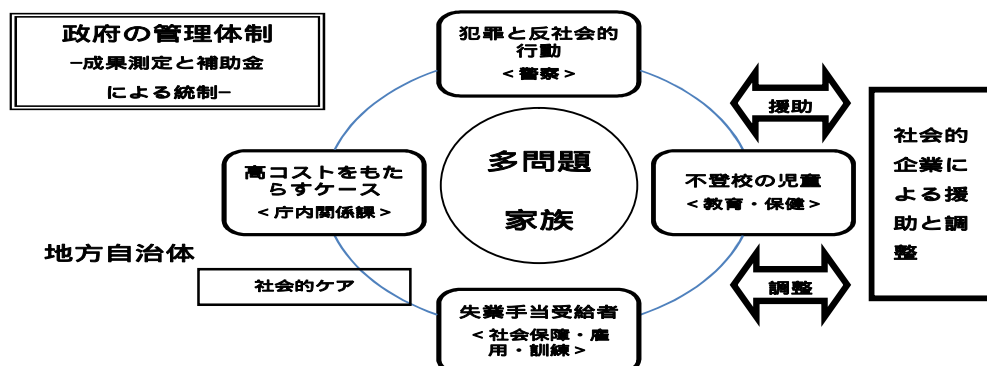
3. 研究の方法

研究会を月に一度開催し、主に内務省内コミュニティ地方自治省が発表する一連の困難家族プログラムの報告書に関する文献研究を行った。現地調査の方法はヒアリング、フィールドワーク、資料収集で、ヒアリングはコミュニティ地方自治省、ロンドンや地方都市の福祉関係課、社会的企業に対して行った。コミュニティ地方自治省や地方自治体に対しては質的調査を行い、コーディングによる分析を行った。調査研究をさらに精緻にフォローアップするために、英国の研究者や実務家を招聘して、国際セミナーや研究会を開催し、情報・知見を豊富化した。さらには、日本の実務者との研究交流を通じて、生活困窮者自立支援事業との比較検討を行った。以上から、多問題家族への介入策の有効性を全体論的に検証した。

4. 研究成果

代表者は研究成果として、著書『貧困ガバナンス論 日本と英国』晃洋書房、2019年3月30日を出版した。同書は、貧困ガバナンスの視点から、日英の貧困・生活困難層の施策を比較検討したものである。実証的な考察作業として、国の地方への法と行財政を通じた統制の実態、地方自治体での合理化のプロセス、当事者やソーシャルワーカーからの要望や抗議などの点を踏まえて、日本の社会扶助と、英国のアクティベーション・困難家族プログラムの比較研究を行った。同書は理論と実践を結びつけた総合研究として結実している。

概念図 英国の多問題家族と自治体・社会的企業の共同支援プログラムに関する研究



英国の多問題家族と自治体・社会的企業の共同支援プログラムに関する研究の成果報告

(1)目的

多問題家族対策の有効性を検証するために、英国の困難家族プログラム(Troubled families programme)を対象にして、組織ガバナンス(政策意図と制度設計、中央地方の政府間関係、委託などの公私関係)、ソーシャルワーク(対象者の相談、専門的な福祉課題の解決に向けた取り組み、資源の調整)、費用負担(国の予算、地方補助金の交付、プロバイダーへの出来高払い)といった視点から調査研究した。

(2)多問題家族と英国の家族介入政策

2012年の都市暴動を契機として、治安維持と福祉の充実の両面で、国は貧困・生活困難家族への支援を開始した。その国家事業が困難家族プログラムであり、本研究期間においては、第1フェーズと第2フェーズとなって展開した。

1)困難家族プログラムの第1フェーズ

キャメロン首相は、2012年～15年までを目標達成期限に据えて、イングランドの12万の困難家族の生活を改善するプログラムを開始した。その目標は、子どもを学校に通わせるように支援し、青少年犯罪と反社会的行動を減らし、成人を就労させ、困難家族で費やしている公共サービス費用を引き下げることであった。その後この事業は規模および費用で拡大していった。その介入方法は、対象家族を複数の機関とかかわらせ、家族内の特定の個人に焦点を当ててきた。政府は、専属ワーカー、(当該家庭に寄り添った)ハンズオン支援、継続的なアプローチ、関係者が情報を共有する手法、多職種間での目的の共通化といった介入行動をとっている。

2)困難家族プログラムの第2フェーズ

同プログラムはさらに40万世帯にまで対象を拡大し、初年度(2015年から2016年まで)は2億ポンドの予算であった。プログラムの拡大に伴い、問題家族は以下の6つの項目のうち、最低2つは満たさなければならないとされた。両親、または子どもが犯罪、または反社会的行動に関わっていること。普段から学校に出席していない子どもがいること。支援の必要な子どもがいること:支援が必要な子どもの規定は、支援を必要としている、または児童保護法案の対象となっている全年齢の児童と定義された。失業状態、または金融排除を受けている成人、または失業の危険性のある若者がいること。家庭内暴力にさらされている家族。多様な健康上の問題のある親や子ども。これらの基準は、第1フェーズよりも広く定義されている。

(3)地方自治体の動向

イングランドのすべての152の上位自治体(基礎自治体レベルより上位)が同事業に参加しており、これらの地方自治体は困難家族の数を把握している。費用面では、出来高払いで、政府は地方自治体に先の4億4,800万ポンドを補助金の形で支出した。これは1家族につき4,000ポンド、支援額の40%に相当する。また政府は困難家族コーディネーター(プログラムの監督)の全国ネットワークを設けている。犯罪、反社会的行動、教育、就労促進といった成果に関しては、評価のうち1つが未達成であっても、成果に対する支給は全額支給された。

(4)困難家族プログラムの財政 成果主義型財政スキーム

政府は2012年4月に、4億4,800万ポンドの困難家族プログラムに着手した。拡大されたプログラムは幅広く家族の問題に焦点を当てており、家庭内暴力、子どもが問題を抱える家族、心身の多様な問題を抱える家族を含めている。成果は次の通りである。スタッフは、同プログラムのアプローチに対して肯定的である。地方自治体のサービス改革は進んでいる。他分野の専門職者は、従来の家族支援の方法を変えようとしており、ジョブセンタープラスの姿勢にも変化が表れている。キーワーカーは重要な役割を果たしている。家族との関係性と信頼を築くために多くの時間をかけており、家族は高く評価している。地方自治体は訓練やマンパワーの開発資源を整備している。プログラムの終了後も、肯定的な成果が維持されるように、地域のサービス連携を工夫している。精神保健サービスのアクセス向上を優先している。ただし、改善を示していないのは学校の出席率である。介入前と介入開始12か月後を比較して、学校の出席率に変化はあまりみられなかった。このプログラムを通じて学校への出席は改善しているものの、この変化は2%未満とわずかであった。(Department of Housing, Communities and Local Government, Supporting Disadvantaged Families March 2018)

(5) 困難家族プログラムの費用対効果

公共財政の観点から、費用の節減額を測定することは、同プログラムの最優先事項である。この検証作業は地元自治体から出されたデータが基礎になっており、中央政府によって分析され、介入の影響とコスト節減の関係を精査している。得られたデータは、地方レベルで費用便益分析の開発にも活用されている。地方自治体はこの情報を使って、財政的便益を把握し、地方の意思決定とコミショニングに活かそうとしている。

(6) 困難家族プログラムへの批判

困難家族プログラムの構想とその運営には、専門家から批判がある。それらは以下の6点に要約できる。

困難家族プログラムは自立につなげることが可能なのか？ 同プログラムにおいて単に介入を続けることは、家族のストレングスを引き出せず、自立につながらない結果を生み出しかねない。実際には家族全体の介入は困難で、家族形態の多様性をほとんど考慮していないという意見がある。

言葉に問題はないか？ 評価基準で用いられている生活の「生活の改善・再建(turn around)」という表現は誇張した表現ではないか。

拡大と希薄化に問題はないか？ プログラムの拡大に伴う懸念が広がっている。第2フェーズで、12万から40万の家族へと拡大した改正案は安易ではなかったのか。評価の時間軸として、家族の変化を確認するにはタイムスパンが短すぎる。対象層を拡大した結果、サービスの希薄化が生じる可能性がある。

早期か、危機介入か？ 対象家族が増加するのに伴い、地方自治体は従来から実践してきた「早期援助」など、既存ソーシャルワーク制度を利用しがちである。「サービス改革」を目指す同プログラムの趣旨と齟齬が生じているのではないか。

レッテル「困難家族」というレッテルを貼られることは、家族には恥辱であり、反発と抵抗につながる。支援プログラムはエンパワメントを促進し、広範な社会変革にかかわるべきである。困難家族プログラムの対象家族が社会で否定的な目で見られることへの配慮は十分なのか心配である。

出来高払い制 政府の評価報告書は、対象世帯の99%に生活状況の改善がみられ、出来高払いの報酬基準を満たしたことを明らかにしている。この異常なまでに高い達成率の理由は、報酬基準が正常と認定した「生活改善」ではなく、家族群の全体的な変化を測定したものである。したがって、目標達成に導くミスリーディングな申告になっている可能性がある。

(7) おわりに

報告の総括として、3つの点を明らかにしておきたい。

困難家族プログラムにおけるソーシャルワーカーの立ち位置が微妙である。ソーシャルワーカーは失業者、ひとり親家族、非行少年などが抱える困難な問題に直面するが、同時に統制管理または抑圧の役目を果たすこともあり得る。その意味でソーシャルワークは決して政治的に中立ではあり得なくなり、時には権力をもって管理し、国家権力の一部に組み込まれるケースも想定される。

家族心理学からアプローチをする専門家や、異なった社会問題の意識を持つスタッフが同プログラムでどのように協働していくのか。そして、異なる専門性をどのように総合化するのか。特に警察関係者が参加する場合、彼らが支援者として援助するのか、社会防衛の監視者として関わるのか。多職種の専門家がどのように協働するのかという点で、チームアプローチの真価が問われる。実地調査では、多職種チームの有効性は認められず、社会的企業の関わりも弱かった。むしろ直営主義が貫かれており、自治体ソーシャルワーカーの関与が強かった。

費用は果たして適切な規模なのか。困難家族の課題を軽減、解消するには、専門職者の人件費を含めて、社会問題対策に見合う多額の費用を必要とする。緊縮財政下にあつて、予算の持続性は不確実である。

(8) 参考文献

英文

Davies, K. (ed.) (2015) *Social Work with Troubled Families: A Critical Introduction*, London. Jessica Kingsley.

Department for Communities and Local Government (2012) *Working with Troubled Families: A guide to the evidence and good practice*. London.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment>

_data/file/66113/121214_Working_with_troubled_families_FINAL_v2.pdf.

Accessed on 9/30/2015

(2012) The Troubled Families Programme financial framework for the troubled families Programme 's payment-by-results scheme for local authorities.

http://informationsharing.org.uk/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/04/COEIS_DCLG-Guidance.pdf. Accessed on 9/30/2015

(2015) Troubled Families: How Effective has it Been? Children and Young People Now.<http://www.cypnow.co.uk/cyp/analysis/1151896/troubled-families-how-effective-has-it-been.pdf>. Accessed on 12/15/2015

Department of Housing, Communities and Local Government (2018) Supporting Disadvantaged Families,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694362/CCS207_CCS0318142796-1_Un_Act_Troubled_Families_AR_2017-18_Accessible__2_.pdf. Accessed on 5/12/2018

和文

小松源助, 仲村優一, 根本博司, 畠山龍郎編(1985) 『多問題家族へのアプローチ』有斐閣

山本恵子(2016) 「英国の多問題家族と自立支援制度-予備的考察」『賃金と社会保障』1652, 旬報社, 4-15 頁

山本隆(2019) 『貧困ガバナンス論 日本と英国』晃洋書房

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 山本隆・山本恵子	4. 巻 No.1709
2. 論文標題 子どもの貧困調査と対策の動向	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 47-66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 山本隆・山本恵子	4. 巻 No.1686
2. 論文標題 英国の最貧困地域の挑戦	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 34-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 山本隆	4. 巻 Vol.10 No.1
2. 論文標題 英国の貧困と社会的企業	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 人間福祉学研究	6. 最初と最後の頁 19-36
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 山本隆	4. 巻 2016 vol.5
2. 論文標題 生活困窮者自立支援事業の初年度実施状況と相談態勢を分析する～A市の事例検討を通して～	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 地域福祉情報	6. 最初と最後の頁 9-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本隆	4. 巻 1672
2. 論文標題 子どもの学習支援の現状と課題 予備的考察	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 賃金と社会保障	6. 最初と最後の頁 34-44
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本恵子	4. 巻 no.6
2. 論文標題 英国の貧困・社会的孤立の問題 日本のSNEP(孤立無業者)との関連で	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 ヒューマンサービス研究	6. 最初と最後の頁 56-65
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計4件

1. 著者名 神野直彦・山本隆・山本恵子共編著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 関西学院大学出版会	5. 総ページ数 1-242
3. 書名 貧困プログラム 福祉行財政計画の視点から	

1. 著者名 山本隆	4. 発行年 2019年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 1-265
3. 書名 貧困ガバナンス論 日本と英国	

1. 著者名 牧里每治・川島ゆり子・加山弾編、山本隆	4. 発行年 2017年
2. 出版社 相川書房	5. 総ページ数 308(247-265)
3. 書名 地域再生と地域福祉 機能と構造のクロスオーバーを求めて	

1. 著者名 Christopher Durkin and Robert Gunn (eds), Yamamoto, T.	4. 発行年 2017年
2. 出版社 Policy Press	5. 総ページ数 200(173-176)
3. 書名 Social Entrepreneurship A Skills Approach	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	山本 恵子 (Yamamoto Keiko) (20309503)	神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部・教授 (22702)	