

英国における困難家族プログラムからの考察

三宅由佳*

I. 研究の目的

現代において、既存の制度では対応が困難である新たな社会問題が生まれ、その原因がどこにあるのか、どのセクターがどのように対応すべきかが検討されている。本稿において取り上げる英国においても多くの国民が複雑な課題を抱えているが、地域における課題の特徴、経済情勢や社会構造が異なるため、中央政府が救済する場合にはどのように対象者を特定するかが研究され、実践されてきた。我が国においても2015年4月より生活困窮者自立支援法が施行され、既存の制度では当てはまらない、又は制度に繋がっていない者への支援が取り組まれている。しかし、捉えるべき対象者を捉えることができているのか、制度において地方自治体に求められている役割は果たされているのか、制度による成果測定に問題はないか等、検証すべき論点は多い。そこで本稿では、英国において2011年より施行されている複数の困難を抱えた家族に対する支援プログラム（困難家族プログラム：Troubled Families Programme、以下「TFP」とする）を概観し、英国における支援対象者のターゲティングや支援方法、評価手法からの知見を得るとともに、困窮者支援における、地方自治体に求められる役割と中央政府や地域社会との関係につき考察する。なお、我が国における生活困窮者自立支援法の説明、及び日英制度比較については別稿とする。

II. 研究の方法

研究方法は、主に TFP の管轄省であるコミュニ

ニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government、以下「DCLG」とする）による TFP 関連報告書（2012年から2018年公表分）等の本テーマに関連する文献分析、及び英国の関係者や研究者へのインタビュー調査である。なお、政策目的と目的から導かれるアウトカムを検討し、TFPがアウトカムに到達する有効なプログラムであるかを評価の観点から考察する点において研究の独自性がある。

III. TFP（第1フェーズ：2011年から2015年）の概要

1. 導入経緯

英国のいくつかの地域で2011年の暴動が発生した後、デイヴィッド・キャメロン首相は英国の約12万世帯の複数の課題を抱える家族の状況回復のため、議会を通して448百万ポンドを投資する計画を立てた。2011年12月の彼のスピーチ¹では、これまで英国では経済の強化に力を入れてきたが同様に「social recovery」が重要であることが述べられ、この暴動を目覚めの呼び声と評した。

2011年暴動発生後、英国のガーディアン紙はロンドン大学政治経済校（London School of Economics and Political Science）及びジョセフラウントリ財団と協力してこの暴動について調査した。その中で、暴動の原因を何とみるかに関する調査がある。暴動側の人々と一般の人々が、暴動発生に「非常に重要であった」もしくは「重要であった」と選択した項目とその割合を並べたのが表1である。暴動側の人々がその関与原因として選択した上位は①貧困、②警察、③政府の政策で

キーワード：困難家族プログラム、アウトカム評価、地域社会

*関西学院大学大学院人間福祉研究科博士課程後期課程

表1 2011年暴動の原因

項目	暴動 (%)		一般 (%)	
貧困	①	86	⑧	69
警察	②	85	⑨	68
政府の政策	③	80	⑪	65
失業	④	79	④	79
マークデューガン射殺	⑤	75	⑮	51
ソーシャルメディア	⑥	74	⑫	64
マスコミ報道	⑦	72	⑦	73
利欲	⑧	70	⑤	77
不平等	⑨	70	⑬	61
倦怠	⑩	68	⑩	67
犯罪	⑪	64	①	86
モラル衰退	⑫	56	③	82
人種対立	⑬	54	⑭	56
親らしさの欠如	⑭	40	②	86
ギャング	⑮	32	⑥	75

出典：Reading the Riots p.11 データを基に筆者作成

あり、社会や行政の問題として捉えているが、一般の人々が原因として捉えた上位項目は①犯罪、②親らしさの欠如、③モラル衰退であり、いずれも当事者個人の問題としている。そしていずれも上位に挙げたのが④失業であった。暴動当事者の背景には貧困等の根本的な社会問題が存在するものの、一般の人々の視点は当事者の親を含めた問題を抱える家族に当たっている。また、全体の共通認識として失業の増加を問題視しているため、その対策として就労支援にも焦点を当てた TFP は世論を捉えた支援である。

また、同スピーチでは統計データを用いて英国全体に12万世帯の困難家族の存在を示し、2012年2月までに、地方自治体によりその家族が誰であり、どこに住んでいて、どのようなサービスを利用しているのかを特定し、対象家族への単一の介入窓口となるキーワーカーを設定して支援をすることとした。そしてあらゆる側面からの協調的な支援を約束した。

この暴動発生から、貧困問題の存在と政策への不満がその根本原因として存在することが調査か

ら垣間見えるものの、一般国民からは個人やその家族に顕在化した犯罪等がその地域を退廃させ、教育環境を悪化させ、国家歳出を拡大すると認識されている。支援にいち早く着手する点は評価されるものの、支援対象を個別の困難家族に設定することが、一般国民の認識を個人や家族の問題から発生した暴動とする可能性が考えられた。

2. コンセプト

困難家族の12万世帯数は、2005年の調査に基づいた推定数であった。この分析では、調査対象家族の約2%が7つの特徴（失業中、欠陥のある住宅に居住、技能を持たない、母親に精神疾患があり、少なくとも片方の親が長期間の病気や障害を有する、中央収入の60%以下、生活用品の購入が困難）のうちの5つ以上を有しており、複数の課題を抱える家族であると考えられたことから、英国総世帯の2%相当数として12万世帯をTFPによる支援対象世帯数とした。DCLGは英国のすべての地方自治体に、人口推定とデプリベーション（Deprivation）指標と子どものウェルビーイング指標に基づいた困難家族の数を示した上で²⁾、困難家族の定義として定められた基準（下記Ⅲ-4. 参照）に基づき具体的な家族のディテールを特定させた。地方自治体が対象家族を特定するのを助けるために、労働年金省（Department for Work and Pensions、以下「DWP」とする）からインフォームドコンセントなしでも失業給付を受けている家族のデータを共有可能とする条例を可決するなど、TFPは省庁間、また中央政府及び地方自治体間において、縦横に横断する制度である。財源についても448百万ポンドもの予算をDCLGが39%拠出し、他はDWP等5つの部署が拠出した。

TFPでは「困難家族の回復」をプログラムの直接的な目標とするが、前述のスピーチの中でコンセプトとして掲げられるのは困難家族の存在を通じた地域社会の回復であり、直接的な受益者だけではなく、間接的な受益者となる地域社会に属する組織、人々へのアウトカムを認識しなければ、当政策の真の意義が見えなくなる。また英国ではラウンタリーによる貧困調査等から現代へ連なる貧困測定の蓄積があり、対象家族の特定に活

用されることに着目すれば、当政策は間接的な受益者とともに相互に取り組む貧困対策の一実践例であると考えられる。

3. 英国における貧困測定

ここで一度、英国における貧困測定について触れておく。英国では、DCLG がデプリベーションの状況を地域ごとに測定し公表している（2015年公表分が最新版³⁾）。測定に用いられる37の指標は7つの領域（所得、雇用、教育と職業訓練、健康と障がい、犯罪、住居と生活サービスの利用の障壁、生活環境）で構成されている。LSOA（Lower Layer Super Output Area、最小の住区エリアを指す）ごとの貧困状態を所得だけでなく、複数領域にわたり測定するのが特徴である。困難家族をマクロレベルで推定する際にデプリベーション指標を用い⁴⁾、地方自治体にて対象家族を特定するにおいてもLSOAごとのデータによりその地域における対象世帯数を推定することが可能である。また推定には子どものウェルビーイング指標も参考にされたが、こちらの最新版は2009年公表分⁵⁾であり、デプリベーション指標とは違って多くのデータセットが年齢層別に分解されないため、データの利用可能性には限界があるとの但し書きがされている。

デプリベーション指標については大半の都市の中心部において高い傾向があり、その主要な原因は産業革命以来、都市に貧困が集積し、さらに移民が都市で生活をしてきたことが挙げられる（山本2017:22）。表2は英国で最も剥奪されている10%の地域において、7つの領域のうちいくつの

表2 デプリベーション領域の数と割合（10%の地域）

領域の数	LSOA	LSOA の割合	累計割合
7	3	0.1	0.1
6	159	4.8	4.9
5	714	21.7	26.7
4	1,210	36.8	63.5
3	894	27.2	90.7
2	271	8.3	99.0
1	33	1.0	100.0
合計	3,284	100.0	

出典：Department for Communities and Local Government, 2015: 5

領域でデプリベーションされているかを割合で示しているが、5つの領域が当てはまるLSOAは最も生活が困難な地域と考えられる下位10%の地域全体の26.7%に上り、これらの地域においては複数の課題を抱える割合が英国全体の傾向と比較して高いことが推測される。

TFPは地域社会の回復のための、地域に対する投資である。福祉を必要とする人が地域に存在しても、既存プログラムによる支援はいきわたらず、その結果として最も貧困な地域と富裕な地域との格差が生じる。そして両域間における大きな社会移動はなく、貧富の両極状態は固定化している（山本2017:24）。TFPによる成果が困難家族に留まらず地域へ波及するならば、デプリベーション指標へも少なからず影響を及ぼすとも考えられ、貧富の固定化打開に繋がるかもしれない。TFPのアウトカムは困難家族の回復と同時に、地域にどのような影響があるかであり、デプリベーション指標を活用したアウトカム評価についても今後可能性を見出せる。

4. 困難家族の定義と「家族」を支援する意義

第1フェーズにおけるTFPの対象は、DCLGのガイダンス（DCLG2012a）において、①過去12か月間で犯罪または反社会的行動に関与している青少年がいる家族、②定期的に違法行為を行っている、又は不登校⁶⁾である子どもがいる家族、③失業給付を受給している成人がいる家族、④財政的に高いコストをもたらす要因をもつ家族、の4項目のうちいずれか3項目が当てはまる家族とされた。より具体的には別ガイダンス（DCLG2012b）において、①から③の基準のすべてを満たす家族を困難家族とみなしてプログラムに含めるべきであるとし、①から③の基準のうちの2つを満たしている場合には、地方自治体の裁量による④の基準により特定するとしている⁷⁾。よって、少なくとも①と②のいずれかは当てはまることになるため、必ず子どもに関する課題を抱える家族が特定されることになる。

TFPでは生活に困難を抱える個人を支援するのではなく、家族単位で、その所属する家族全員を支援する。2018年8月の英国におけるインタビュー調査⁸⁾では、対象家族の中でも「子ども」

への介入が鍵になっていると考えられた。貧困が子どもの発達に及ぼす直接的な負の影響は文書化されており、貧困で育った子どもたちは、身体的および精神的健康、教育目標の達成、犯罪、反社会的行動など、さまざまな有害アウトカムのリスクが高い (Gupta ら 2016)。若者が自身の処遇に困る社会は発展しないと、近年英国では若者の人生設計には教育が重要だと考えられている⁹⁾。従来の教育に関する支援では、その家庭が経済的に問題を抱えているのか、又は本人に精神疾患があるのかによって適用される施策が違っていたが、TFP は複数の要因に対し総合的な支援を可能にする。また家族関係の視点からは、以前は子どもに対する虐待が確認されればその家族から子どもを引き離すという施策しか存在せず、結果として子ども自身が幸せになるかどうかという考慮は存在しなかったことと、虐待の根本原因となる親の課題への対応が十分であるとは言い難かったことが指摘できる。また、課題が顕在化した子どものみを支援しても、家庭環境が影響し結果が出てこないこともあるため、子どもを家族への介入の切り口として、家族全体の環境改善を目指すことには意義があると考えられる。

また、英国では1990年代より若者雇用政策に重点が置かれるようになり、様々な施策により若者への早期介入には効果があることが解ってきた¹⁰⁾。しかし、失業者のうちジョブセンターに行きたくない人は約200万人いると考えられており、その理由として奉仕活動をしたくない、他者とのコミュニケーションを取りたくないという考え方を持つ若者が増えているのは新しい社会現象である¹¹⁾。TFP では家族構成員一人一人へのアプローチにより、その個人の考え方やニーズを把握した上で適切な支援を各支援機関と連携して実施することに意義を見出せる。

ただし、困難家族の定義には懸念事項もあった。④の基準は地方自治体の自由裁量が可能な部分であるが、対象家族の多様性を生み出すことにつながった。地域特有の課題が存在し、地域格差も存在するため基準の多様性は容認されるべきであるが、成果測定においては、共通の指標を設定することが困難になる、目標を達成しやすい家族を選定することも可能となる等、主にアウトカム

の過大評価に繋がる可能性を含むことになった。

5. TFP の具体的な支援

具体的な支援について DCLG (2012 b) では、「家族専用の専属ワーカー (キーワーカー)」「実践的なハンズオンサポート」「永続的、積極的、挑戦的アプローチ」「家族全体を考慮した知見の収集」「共通目的と合意を得た行動」が重要な要因であることを示している。多職種の専門家が家族のための単一の窓口 (キーワーカー) として介入を行っている。家族のニーズに応じて複数の専門家によるチームが構成されるが、その家族にとって最適な立場 (住宅ワーカー、ボランティア組織、警察等からの出向もあり) の者がキーワーカーに就任し、地方自治体 (福祉部門または財務部門¹²⁾) と契約する。Davies, K (2015) によると、キーワーカーと家族との関係が信頼、関与、モチベーションなどの後続の活動フローの基盤となり、キーワーカーの役割の強さと技能、価値、そして資質は TFP において極めて重要であるが、これは関係を基礎としたソーシャルワークの伝統に基づく。また「実践的なハンズオンサポート」も主にソーシャルワーカーによって提供され、具体的には家事や書類作成の手助け、毎朝の子どもの登校準備サポートなどが行われる。近年、英国で認識されてきた事項として、家族の介護に携わる若い介護者層の存在がある。Carers Trust¹³⁾ の推定によると、若年者の12人に1人が介護に従事している。Davies, K (2015) は介護に携わることにより、子どもたちが定時に学校へ通ったり、宿題をしたり、友達グループへの参加すること等に制限がかかり、子どもたちのウェルビーイングにも明らかに悪影響を及ぼすと指摘する。

若年者にとっての社会との接点は教育機関等に限られており、その接点すらも家庭環境によって閉ざされる可能性を考慮すれば、キーワーカーが若年者にとっての社会との接点として機能することは望ましい。また、他者と比較して不利な状況に置かれているかどうかを若年者自身が認識することすら困難かもしれない、情報不足により何が不利な状況で、特殊な環境であるかどうかを当事者が申し出ることがないならば、キーワーカーが日々の生活観察を通して適切な支援を届けること

には意義があると考える。

6. TFP の成果測定と成果払い (PbR)

上記Ⅲ-2 で示した通り、TFP (第1フェーズ) の直接的な目標は、困難家族が抱える困難な状況から「回復」することだった。そのインパクト評価は、プログラム実施主体である地方自治体が自己申告する。具体的には、次の(1)(2)のいずれかに該当するときに「回復」したとされる。

(1) 以下に提示する教育や犯罪、反社会的行動¹⁴⁾に関する KPI の全てを達成すること。

- ・子どもに関し、直近の3つの連続した学期において、3回以下の登校拒否と、15%以下の無許可の欠席に収まっていること。
- ・過去6ヶ月間において、家族構成員全体の反社会的行動が60%減少したこと。
- ・家族内の全ての未成年者による法律違反率が過去6ヶ月間で少なくとも33%減少したこと。

(2) 家族内の成人のうち1人以上が過去6ヶ月間に失業給付を廃止し継続雇用に移行したこと。

上記Ⅲ-4における困難家族の定義のうち、①と②に該当する青少年や子どもを有する家族については上記(1)のKPIが、③に該当する成人を有する家族については上記(2)のKPIが適用される。これらの結果は、成果払い(PbR)システムに基づく支払いにつながる。

PbRはプログラムによるアウトカムを検証し、その結果に応じて支払いを行う新しい形式のファイナンスであり、インプットではなくアウトカムに焦点を当てることにより、受益者にとって最も適切な方法で目標を達成することが可能と考えられている。内閣府の公的部門改革のための議題を定める公開公務白書(Public Services White Paper)において強く参照されており、複数の省庁でこのアプローチが採用されている。

DCLGは、困難家族に対して集中的に介入する場合のコストを1万ポンド前後であると見積もった。家族の状況が「回復」したときにはこれの40%(4,000ポンド)を支払うことになる。またDCLGの分析により、TFPがなくても既存プログラムが対象家族の6世帯のうち1世帯を「回復させる」と設定したため、6世帯のうち5世帯分

しか支払われなかった。なお4,000ポンドの一部は、「着手フィー」として前払いされ、残額は、家族が「回復した」と判定されたときに支払われた。4,000ポンドのうち前払いの割合は2012/13年度の支払いは80%、2013/14年度は60%、2014/15年度は40%であった。これは、プログラム実施において初期費用がかかるという想定に基づく。

2012年、第1フェーズ開始時に117,910家族が「回復する」とする政府目標を設定し、2015年5月現在の統計では、117,910家族のうち116,654家族(99%)が「回復」したことが示された(Bate 2016: 11)¹⁵⁾。その家族の大多数(104,733家族)は(1)のKPIに基づく犯罪や反社会的行動または教育に関する変化による達成であり、(2)のKPIに基づく継続的な雇用達成は11,921家族に留まっている。そして、PbR基準(KPI)と困難家族を特定した際の要件とは必ずしも一致しないため、地域における多様な課題(Ⅲ-4④)に該当する課題)からの回復は認識できない。また、TFPによる集中的な支援が終了した後も、彼らの生活が「回復」したままであるかは問われない。多くの地方自治体においてTFPを従来から展開しているプログラムに乗せて運用しているため、対象家族自身も「困難家族」として特定され、TFPによる支援を受けていることを認識していない場合もある。

各自治体にてTFPとして提供されるプログラム名称は様々であり、困難を抱える家族からの相談に対して支援をするのではなく、中央及び地方自治体が共有する統計データより特定した対象家族に対し、自治体側からアプローチをする。よって社会におけるTFPの認知度は低いことが考えられ、TFPの成果を社会が関心を持って認識したとは考え難い。また、対象家族の「回復」が持続するかどうかを問わないことから、制度立案者である中央政府が第1フェーズに求めた成果は、求める規模の介入を各地方自治体が確実に実施したかどうかにあったのではないだろうか。

7. 第1フェーズに関する国の評価

国による評価は、行政データセットを用いた疑似実験的研究デザインの活用、及び家族への大規

模な対面式調査により実施された。具体的には117,910世帯の約25%の世帯をおさえる56地方自治体からのデータを分析し、495世帯へのインタビューを実施した。その結果、地方自治体のTFP自己評価結果は統計的に有意ではないとされた。行政データの分析から得られた重要な知見としては、家族がプログラムに参加してから12ヶ月から18ヶ月後において、雇用、福利厚生、学校出席、保護、児童福祉などのプログラムの主要目的をカバーする幅広いアウトカムにわたって、TFPが重大または組織的な影響を及ぼすという一貫した証拠はないということである¹⁶⁾(DCLG 2016 a)。

しかしそれは、対象家族に変化がないことを意味するものではなく、比較群に設定された非参加者の中にも同様の変化が観察されたため、その変化をプログラムへの参加に起因する変化とするのは不可能であるということによった。前述の通り、対象家族にとっても支援に係る認識が低いことも要因として考えられる。また評価方法における限界として、比較群となる行政データセット側には各地方自治体の自由裁量部分に対応するデータを用意できない¹⁷⁾こと、そして地方自治体からの調査データの品質は様々¹⁸⁾であることが挙げられた。これらの要素は、内容・程度共に均一ではない様々な課題に対する支援に対し、施策で統一した定量評価を実施することの限界として常に存在すると考える。

IV. TFP（第2フェーズ：2015年から2020年）の概要

1. 困難家族の定義

2015年からTFP第2フェーズが開始している。対象家族は第1フェーズの12万世帯から40万世帯に拡大された。予算に関しては2015/16年度に200百万ポンドが配分され、2020年までにさらに720百万ポンドが割り当てられる。対象となる家族は以下の6つの問題の少なくとも2つの問題に当てはまる必要があるとされた。

- ①犯罪または反社会的行動に関与する親または子供がいる
- ②定期的に学校に通っていない子供がいる

- ③児童保護計画の必要があると認められているか対象となっている子供がいる
- ④失業者、財政的排除の危険がある、または失業の危険にさらされている大人がいる
- ⑤家庭内暴力や虐待による影響を受けた家族がいる
- ⑥健康上の問題のある親や子供がいる

この要件のうち③、⑤、⑥の対象となる家族は第1フェーズにおいても地方自治体によって対象とされていた可能性はあるが、第2フェーズにおいては子供の家庭内での課題や健康問題（特に精神疾患）への支援に重点を置いた。

2. 第1フェーズからの進化

第2フェーズでは対象家族の範囲見直しの他、第1フェーズからの進化として、ツール活用、イベント開催、パートナーシップ範囲拡大など、中央政府主導による関係機関や地方自治体間の連携強化が促進されている。コミュニティ・地方自治省（Ministry of Housing, Communities & Local Government、以下「MHCLG」とする。DCLGより名称変更）は第2フェーズの第2回報告書（MHCLG 2018）にて次の8つの取り組みを紹介している。

①データ分析ワークショップ

グレーター・マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority）と提携して9つの地域ワークショップを実施し、地方自治体のデータ活用によるコスト削減を促進する。

②PbR基準の改訂

プログラムの運用マニュアルを2018年1月から改訂した。教育省と地方自治体とが協力して、教育アウトカムの考え方を変更し、対象家族に属するすべての子どもたちが学校に出席し続けることを評価することとした。

③Good Practiceに関するブログ

gov.ukにTFPに関するブログを立ち上げた。このブログでは、プログラムに関する有益な情報や最新情報を共有し、興味深い分析方法や仕事の仕方についての展望を紹介する。

④キーワーカーの機能紹介

Early Intervention Foundationと協力して、キーワーカーの役割と機能を記述した文書を作成し出

版した。

⑤中核都市の労働力開発プログラム

中核都市（ロンドン以外）に対し、新たな人材開発プログラムのための資金提供を実施した。ニューカッスルとシェフィールドからこのモデルは広がる予定である。

⑥困難家族アウトカム計画の作成

ほぼすべての地方自治体が達成すべき目標を特定し、第2フェーズを終えても成果を継続するために必要な作業を詳述するアクションプランを作成した。その内容は、各地方自治体のホームページ等で確認することができる。

⑦グレーター・マンチェスター改革投資基金

グレーター・マンチェスターへの権限移譲契約の一環として、2017年4月に設立された改革投資基金（Reform Investment Fund）の一部をTFPに資金提供することが合意された。

⑧政策ワークショップ

2017年夏、他の省庁との連携により4つの政策ワークショップを実施した。

第2フェーズの特徴として、地方自治体が主導してプログラムを実践していくための取り組みが挙げられる（①、⑤、⑥及び⑦）。さらに複数省庁間の連携が促進し（②及び⑧）、ベストプラクティスが共有され（①、③及び④）、成果が継続し自立するためのプログラム強化が図られている。

3. 第2フェーズにおけるTFP実践類型

TFPは新たにプログラムを設定して提供するパターンに限らず、既存の支援システムに乗せて提供するパターンが多い。また実施主体については、直営でソーシャルワーカーが支援するパターンもあれば、社会的企業等に委託するパターンもある等、地方自治体によって様々である。ただし直営、委託いずれによっても、地域における資源を動員し、マルチエージェンシー戦略を採る傾向が確認できる。

①自治体直営事例

例えばサットン地区においては、従来から存在する早期ヘルプ戦略（Early Help Strategy）にTFPを合流させ、自治体直営でプログラムを実施している。子どもや若者にタイムリーな介入を

提供するために、様々な分野のパートナーが社会的および公的な責任を念頭に置いて、地域社会に根ざしたアプローチを提供している。そこではパートナーシップと共有ビジョンが戦略の要である。なお、従来からの戦略に係る対象範囲が広く設定されているため、TFPを合流させる中でその取り扱う件数の全体に対する割合は小さい。なお英国全体では、直営より委託が多数派であるが、その割合は公表されていない。

②社会的企業への委託事例

例えばリッチモンド・アポン・テムズ独立行政区とキングストン・アポン・テムズ独立行政区においては、TFPを家族強化プログラム（Strengthening Families Programme）という名称のもとで提供している。実施主体は社会的企業であるAchieving for Children（以下「AFC」とする）¹⁹⁾であり、キーワーカーや複数機関によるチーム編成、データ分析のための予算はAFCに支払われる。またこの地域では、対象家族の基準（子どもの違反率や不登校など）が年長の子（13歳から17歳の間）に注意を向けさせると考え、12歳以下の子どもを抱える家族への支援を意識しているのが特徴的である。第1フェーズにて明らかになった、地域パートナーの多くの関与が有効であることを引き継ぎ、地元のサービスの開発と提供を支援する目的で、地域周辺のパートナーを募っている。

サットン地区の直営事例は、従来から独自事業として直営で取り組んできたプログラムにTFPを合わせており、自治体の事業予算に貢献している。委託の事例は、その地域の重点課題に対する専門的知識を持つ組織と連携し、課題解決への取り組みを可能にすると共に、直営との比較でコスト削減が可能となる可能性も推察される。ただし重点課題を何とし、TFPをどのような類型で展開するかは、受益者である地域社会との合意が必要であり、その成果についても地域社会への貢献の視点から評価しなければならない。

4. 成果測定の基準（PbR基準）

PbR基準は第1フェーズよりも広く定義され、対象家族が次の2点のいずれかに該当する状況に到達した際に中央政府からの支払が実行されるこ

とになった。

(1) 契約の時点におけるすべての課題状況と比較して、有意義かつ持続的な進展を達成した。

(2) 家族の中の成人は、給付を離れ継続的雇用に移った。

要件のうち(1)の有意義かつ持続的な進展と見なされるものは地域で合意され、困難家族アウトカム計画(Ⅳ-2⑥)に定められている。困難家族アウトカム計画では、困難家族の課題が解決された状況を定量的に提示し、どのような状況を進展とするか、継続的な回復をどのように考えるか、誰が保有するデータを用いて分析するかを明確にしている。よって、中央政府が提示するPbR基準はより抽象的になったものの、具体的な指標や目標については各地域においてコミットされ、そのアウトカムについても第1フェーズ時のように一時点で測定するのではなく、その成果が継続的であるかを判定することが第2フェーズの大きな特徴といえよう。また、国全体で評価指標を統一することは困難であるが、地域や課題の種類ごとに指標を設定することは、どの程度まで細分化する必要があるかという議論は必要であるものの、今後のアウトカム評価方法検討における先行事例となり得る。

V. TFP に対する批判的視点からの検討

1. ターゲティングの視点からの検討

支援対象世帯数が第1フェーズの12万世帯から第2フェーズの40万世帯へ大幅に拡大されたことで、支援の希薄化が懸念された。また、第1フェーズにおける12万世帯という数値には2005年調査結果との相関関係があるが、40万世帯という数値には根拠が確認できない。

なぜ中央政府は対象家族を拡大したのか。困難を抱える家族と推定される12万世帯の99%が「回復」し、支援を終了したならば、目的を達したTFPは終了しても良い。緊縮財政の中において、地域課題の解決のためのプログラムに対し対象範囲を拡げることは、推測するに地方自治体への財政補填であり、社会不安や政策、政党に対する不満を特定の家族の問題にすり替えるための演出的要素も含まれている。また、今後救済を必要

とする家族が増加しても、今回大幅拡大により提供した範囲を超過する予算を中央政府は負担することはない、とのメッセージにも捉えられる。

第1フェーズでは、困難家族への財務的支援を実施する場合には、1世帯当たり1万ポンドを必要とするというデータのもと、TFPにより削減される予算の4割(4,000ポンド)を地方自治体に拠出するというスキームだが、1世帯当たりの福祉コストはニーズが各世帯により異なるため一様ではなく、また拠出割合を4割とする根拠は存在しなかった。また第2フェーズに入り、1世帯当たりの拠出額は1,800ポンドに設定されたが、根拠は示されなかった。この金額設定からも、TFPに係る全体予算は実際に削減が見込まれる額による積上額ではなく、複数省庁により確保できる予算相当額をベースに設定していると推察する。

地方自治体にとっては地域特性を反映した従来からの独自事業を発展させ、TFPチームを通じたネットワーク生成等に必要予算を得ることができる。例えばキングストン・アポン・テムズ独立行政区では、AFCによる早期介入と予防モデルのサポートにTFP予算が役立ち、データ分析と従来プログラムのコスト削減を実現させていると紹介している。またノッティンガムでは²⁰⁾、どの地方自治体においても緊縮財政や自治体の能力低下、パートナーとの関係構築において課題を抱える中で、フロントラインサービスの促進にTFP予算が活用されていると紹介している。国による評価(DCLG 2016 a)においても、TFPは地方における戦略を成功させたとしている。よって、TFP全体としては自由度のある予算を自治体の規模に応じて「1世帯当たりの予算×世帯数」で提供する補助金的意味合いがあると国及び地方自治体双方が認識している。しかし、「地域社会の回復のために拠出された予算」に対する評価は提示されていないのではないかと。

2. ソーシャルワークの視点からの検討

TFP実施において、家族への単一窓口となるキーワーカーが果たす役割は大きい。各家族の優先事項を分析し、課題に対する適切なスキルを持つ者がキーワーカーに設定されるが、教育や健康

問題を抱える個人を切り口として家族全員へ関与していくこと、複数の課題を抱える家族が対象となること、既存の施策により解決の可能性がある場合には TFP 以外の支援を選択する可能性が高いことを前提とすると、様々な施策や地域資源との連携をとる調整機能を含むソーシャルワークが重要となり、ソーシャルワーカーがその担い手となるケースが多い。家族への介入は、具体的には家事や書類作成の補助から始まり、朝の登校準備のサポートなどにも及ぶ。このアプローチは、まさにソーシャルワークにおける人中心の伝統を反映し、ソーシャルワーカーによる日々の対象家族への関与が信頼関係を築き、結果として家族全体を変化させていく。

しかし、ソーシャルワーカーによる断定的な実践に内在する強制の危険性、家庭に対し長期間働きかける場合の過度の関わりの可能性と生みだされる依存に対し、多くの懸念が表明されている (Davis, K 2015)。またエビデンスを整えることを優先する関与は、件数を機械的にこなし、PbR 基準の達成が比較的容易なケースを選定することも可能性としては考えられる。

英国ソーシャルワーカー協会 (BASW) による倫理規範では、ソーシャルワーカーは個別に、集合的に、そして他者と一緒に、社会的排除、ステイグマまたは服従に結びつく社会的条件に挑戦し、包括的社会に向けて働く義務を負うとされており²¹⁾、すべての個人、グループ、コミュニティの強みに焦点を当て、エンパワメントを促進する必要があるとされている。ソーシャルワークは支援者からの一方的な支援ではなく、当事者の依存を促すものではない。問題解決に地域資源を投入しながら、同時に支援を通じて当事者の強みを伸ばすことで、継続的な自立を促す活動である。実際に、英国では当事者が持っている知識と強さ、そして人生に関する意思決定に参加する権利を認識し、当事者と一緒に働くスタイルである「協働 (coproduction)」が共通活動であると考えられている。TFP においても専門的教育を受けたソーシャルワーカーは家族に関わる際、トレーニング能力と経験を持つ専門家として、家族と一緒に正しい方法で協力し合うことが期待されている。

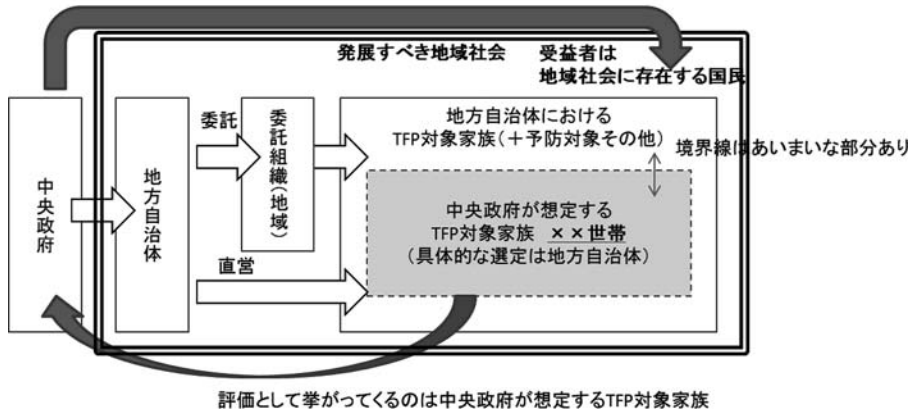
Davies, K (2015) は現在までソーシャルワー

クに関する言及が政府においてなされていないと指摘する。第1フェーズの報告書においては (DCLG 2016 a)、キーワーカーによる家族介入の有効性について、特に精神疾患や家庭内暴力、子育ての面では限定的であったとされている。しかし第2フェーズの進行状況につき、IV-2③に挙げたブログにて各地方自治体による事例が紹介されているが、ソーシャルワークに関する記述もみられる。また、プロセス評価に関する報告書 (DCLG 2016 b) において、ケーススタディ研究の他にもソーシャルワークの重要性が確認できたとされている。包括的な支援を通し、困難家族にとっては介護水準を保つことが困難であることや、リスクアセスメントや報告事務についての知識が不足していること等が確認された。

3. 検討

TFP は、対応窓口が異なる多様な課題を抱える家族に対し、諸施策を縦横に適用できる新たなプログラムである。生活において複数の課題を抱える家族が貧困に陥りやすいとの考え方から、課題が発現した家族に介入し、ソーシャルワークを通じてその課題を貧困に至る前に解決を図ろうとする、予防的観点を取り入れた施策である。ソーシャルワークを通じた具体的な内容は、確かに困難家族の抱える課題を解決していくが、それが貧困削減に繋がり、救済システムが縮小し、その地域社会の改善に繋がっているかを確認する段階にはまだ至っていない。その原因のひとつとして考えられるのは、対象家族の設定を中央政府の予算規模に合わせて行い、地方自治体への支払実行のトリガーとなる PbR 基準が地域社会へのアウトカムを考慮したものではないからだ。また、課題解決の困難さには強弱があるが、1件当たり支払実行額に強弱を設定することは全国的プログラムでは困難である。プログラムによって達成されたアウトカムと PbR 基準とは必ずしも一致しないが、PbR 基準による評価とは無関係にアウトカム全体を評価して公表する仕組みが必要ではないだろうか。換言すると、PbR 基準による評価は全体アウトカムの一部を取り上げているに過ぎない。しかし、第2フェーズでは具体的な指標については各地域においてコミットするプロセスが導

図 TFP における評価対象
果たすべき説明責任(→地域社会全体の変化)



入されており、評価は地域社会に委ねられていると考えることができる。さらに、地域社会自体がプログラムを通してどのように発展したかを自己評価することができれば、施策責任者である中央政府は国民に対し、説明責任を果たすことができるのではないか(図参照)。またアウトカム評価にあたっては、ソーシャルワーク実践から得られる定性情報や地域社会における社会資源開発成果等を取り入れることが可能であり、評価内容を強化することが可能である。

また、中央政府の予算設定が確保可能な範囲を前提とすれば、それが地方自治体における TFP 事業予算に影響を与え、結果として対象世帯数等の事業規模や事業期間にも影響を及ぼすことを考慮しなければならない。2020 年以降、TFP が継続するか否かの検討には、複数省庁間の予算交渉結果が影響する。ただし、地方自治体が独自で予算を確保し、事業を拡大することは問題ではない。地方自治体の自主的な拡大取組みは、地域社会におけるガバナンス発展の基礎となり、将来全国的な TFP が終了した後も地域社会における能力となるとすれば、現在の基礎構築の有無が将来、地方自治体の格差を広げる可能性も否定できない。

VI. 結言にかえて—アカウンタビリティの視点からガバナンスを検討する

救済プログラムは、能力開発を通じた貧困対策が必要であると主張するリベラル化の歴史的パターンを反映せず、貧困層をコントロールし、労働市場へと押しやることを確実にするという経済的、政治的、社会的目的のために行われてきた。完全に発展した資本主義社会では、生産性をあげることによって全ての人が就労でき、賃金を得られると同時に企業も利益を追求できるが、不完全な資本主義社会における雇用者のために、救済プログラムは労働規律を強化し、低賃金労働者を供給することを保証してきた。また政府自身にとっても、経済的大変動や大量失業が社会の混乱や不安定化を誘発するため、市民社会の秩序を維持するために救済プログラムを拡大した。その結果、救済プログラムは経済的・社会的不平等を維持する役割を果たしてきた(Pivenら1971)。2011年の暴動に対していち早く設定した TFP は、困難を抱える家族に対する支援プログラムである。TFP は国家による権力や資源を活用した一方的な介入ではなく、就労している状態での援助となるワークフェア対策に見られる国家と市場との統治でもない。TFP においても就労支援は対策の大きな柱のひとつではあるが、教育の前提となる家庭や地域社会の環境整備に重点が置かれ、委託

先の開発を含めた社会資源開発を地方自治体に任せているところが特徴的であり、救済以前の予防的性格を有する。

AFC は TFP につき、「パートナーと協力して、最も脆弱で複雑な家族を特定し、その家族のニーズに対応し、持続的な変革をサポートする集中的な複数機関による介入プログラムを提供する、システムの変更と結合のアプローチ」だと表現した。イノベーションとは、商品・サービスの変革だけではなく、対象者への提供方法を全く新しいものに変革することも含まれる。社会の多様化に伴い、社会問題が新たに発生したり顕在化したり移動する現代において、国全体に適用される新たな社会保障政策を都度設定していくのは困難である。

国民の生活保障に関わる問題に対し、その対象者の経済的自立を促しながらも直接的に最低生活費の保障を確保するのは国家の責務だと考えるが、その地域の経済情勢や、その対象者個人のライフステージによって変動する部分等は情報提供や共有、教育などから介入等の直接的な支援に至るまで、支援「幅」を持たせて対応していくのが求められており、生活基盤となる地域社会での各パートナーのスキル育成や連携が注目されている。地域社会における行政的立場の地方自治体が既存の政策による支援を徹底して実行することも、国民の合意を得た政策であれば有意義である。しかし、法令化、政策化されていない支援もまた、「幅」として地域社会の深みとなり、地域パートナーと積極的に連携構築することは持続する地域社会にとって重要である。地域社会の連携構築にあたり、国家はあえて抽象的な表現を採用し、明文化されない「幅」に行政が関与することを正当化する役割を担う。本稿における TFP では対象家族を第2フェーズでより抽象化することで、地域社会における様々な専門分野をもつ地域パートナーの参加を促すが、中央政府から地方自治体への支払のトリガーとなる指標については定量化できるものを採用させ、地方自治体が自ら成果を見極め発信させる仕組みを構築している。そして、中央政府はプログラム実施を地方自治体へ任せきるのではなく、困難家族アウトカム計画や対象家族の回復率の公表等により各地方自治体間

の提供プログラムの質の平準化を図ること²²⁾、国家統計データとの比較評価等により、評価の検証を通して制度の正当性を明らかにしようとしている。

現在、官民協力とパートナーシップの新しいパターンを捉える試みで、国家と市場による統治の代替手段としてのネットワークガバナンスが社会をどのように管理しているかが議論され始めている。行政に限らず、地域における関連性のある組織を含めることは、社会の断片化や政策の変更に対する抵抗の問題を克服するのに役立ち、統治プロセスをより効果的にする傾向がある。また、複数のステークホルダーの意思決定プロセスへの参加は、公共政策とガバナンスの民主的正統性を高める傾向がある (Sorensen ら 2007)。本稿において国家及び地方自治体、地域社会が水平及び垂直に予算・情報・資源を活用し、TFP を展開していることが確認できた。地方自治体による自己評価と国による評価との間には大きな乖離があり、地方自治体間の評価スキルにもばらつきがあるが、第2フェーズでは評価スキルの向上を目指した取り組みも行われ、地域において PbR 基準を設定する等、地域における評価に関する合意にも取り組み始めている。PbR は受益者にとってのアウトカムを受益者の裁量で決定するプロセスを重要な要素の一つとして掲げるため、合意プロセスは地域社会におけるガバナンスの一部であると考えられる。また、国家は国民に対し、施策のアウトカムに関する説明責任を果たす責務を負うが、国民は地域社会に存在する。PbR 基準による一部評価だけではなく、地域社会にどのような影響を与えたのかを評価し国民に説明することが、今後地方自治体や地域社会に求められるのではないだろうか。そして今、地域社会にガバナンス能力を生成することが、将来地方自治体間の格差を広げないためにも必要不可欠である。

注

- 1) Gov.UK のホームページ (<https://www.gov.uk/government/speeches/troubled-families-speech> 参照日：2018年10月1日) にて公表されている。
- 2) 例えばタワーハムレッツ自治区では、約4,000世帯の困難家族が存在するとされ、2,072,145ポンド

- の予算が提供された。(http://democracy.towerhamlets.gov.uk/mgAi.aspx?ID=74942 参照日:2018年10月12日)
- 3) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465791/English_Indices_of_Deprivation_2015_-_Statistical_Release.pdf (参照日:2018年10月6日)
 - 4) 2007年公表のデプリベーション指標は2005年調査をベースとしている。<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413222018/http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/733520.pdf> (参照日:2018年10月6日)
 - 5) <https://data.gov.uk/dataset/ab6603f0-33fd-4a34-9168-86aba84edb8d/child-well-being-index> (参照日:2018年10月6日)
 - 6) 持続的な登校拒否。過去3回の連続的な学期を通して3回以上登校拒否している、または以前に登校拒否をしていた、または学校に馴染まず児童生徒受入施設を利用する子ども、そして(または)過去3回連続した学期で15%以上の無許可の欠席をしていることを指している。
 - 7) 例えば児童保護計画の対象となる子供が存在する、頻繁に警察に呼び出される家族が存在する、健康上の困難を抱えている家族が存在することが考えられる。
 - 8) 2018年度関西学院大学大学院海外研究助成金の助成を受けた(2018年8月20日から24日、【B】英国 Troubled Families programme の事業評価に関する調査)
 - 9) 元ジョブセンタープラスの Alan Cave 氏へのインタビュー(2018年8月22日)による。
 - 10) 前述9と同じ。
 - 11) DCLG の TFP 担当者へのインタビュー(2018年8月24日)による。
 - 12) 地方自治体により、主体となる部署が異なる。TFP に対し、財務的インセンティブを強く意識する地方自治体では、財務部門の意見が強い傾向がある。
 - 13) <https://carers.org/about-us/about-young-carers> (参照日:2018年10月5日)。
 - 14) 反社会的行動 (Anti-Social Behaviour) には1990年代後半から政治的関心が高まり、2003年施行の ASB 法のもと、内務省において反社会的行動ユニット (ASBU) が設立され「Together」アクションプランが開始されるなど積極的に取り組んできた経緯がある。その経験から、反社会的行動を減らすためには ASB の制御よりも家族内の根本原因にアプローチすることが有効であると捉えられている。
 - 15) 152自治体のうち132自治体が100%の「回復」を報告している。
 - 16) 唯一の有意な成果としては、TFP を経験した家族の方が、比較群よりも財務的に良好に管理し1年前より良くなったことである。
 - 17) 有効な行政データセットとしては、福利厚生および雇用への参加および積極的な労働市場プログラムに関する情報を含む DWP の労働年金縦断研究データセット/教育への参加、達成、福祉に関する情報が含まれている国家児童データベース/警告と有罪に関する情報を含む警察全国データセットが挙げられる。
 - 18) 56の地方自治体が2014年10月から11月に使用したデータを提供することで TFP に参加した12万世帯の家族の約25%のデータが得られ、詳細な分析を行うことができた。しかし、いくつかの重要なデータが欠落していたこと、また適格基準の自由裁量部分により、比較群となる行政データを用意できない等、データの質そのものに欠落があったとされている。
 - 19) 2014年設立の社会的企業。児童に対するソーシャルケアと教育支援サービスを提供し、2017年8月からはウィンザー・メイデンヘッド独立行政区も加わり3つの独立行政区で TFP 実施を受託している。<https://www.achievingforchildren.org.uk/> (参照日:2018年10月14日)
 - 20) 優先家族プログラム (Priority Families Programme) という名称で TFP が提供されている。<https://troubledfamilies.blog.gov.uk/2017/10/27/why-payments-by-results-is-bigger-than-the-sum-of-its-parts-a-view-from-nottingham/> (参照日:2018年10月14日)
 - 21) <https://www.basw.co.uk/about-basw/code-ethics> (参照日:2018年10月19日)
 - 22) 公表される各自自治体の TFP 実績 (格付け) は地方自治体においても意識され、担当者レベルで交流がある自治体間では情報共有も行われている(2018年9月10日 Davies, K 氏へのインタビューより確認)。

参考文献

- Anna Gupta, Brid Featherstone, and Sue White. (2016). Reclaiming Humanity: From Capacities to Capabilities in Understanding Parenting in Adversity. *British Journal of Social Work* 46, 339-354.
- Bate (2016). The Troubled Families programme (England). House of COMMONS Library.

- Davies K. (2015). *Social Work with Troubled Families : A Critical Introduction.* : Jessica Kingsley.
- Department for Communities and Local Government. (2012 a). *The Troubled Families Programme : Financial Framework for the Troubled Families programme's payment-by-results scheme for local authorities.* : DCLG.
- Department for Communities and Local Government. (2012 b). *Working with Troubled Families : A guide to the evidence and good practice.* : DCLG.
- Department for Communities and Local Government. (2016 a). *National Evaluation of the Troubled Families Programme Final Synthesis Report.* : DCLG.
- Department for Communities and Local Government. (2016 b). *National Evaluation of the Troubled Families Process evaluation final report.* : DCLG.
- Department for International Development. (2013). *Policy paper : Payment by results.* : DID.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018). *Supporting disadvantaged families Annual report of the Troubled Families Programme 2017-18.* : MHCLG.
- Frances Fox Piven and Richard A. Cloward. (1971 updated 1993). *REGULATING THE POOR The Functions of Public Welfare* : Reed Business Information, Inc.
- Eva Sorensen and Jacob Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance* : Palgrave Macmillan UK.
- the Guardian. (2011). *Reading the Riots.*
- 山本隆. (2017). *英国の貧困と社会的企業 人間福祉学研究 第10巻第1号.*

Consideration of the work of the Troubled Families Programme in the UK

Yuka Miyake*

ABSTRACT

In this article, I reviewed the Troubled Families Program of targeted intervention for families with multiple problems, which was introduced in 2011 in the UK. The direct purpose of this programme is to support families in resolving ongoing difficulties. Local authorities identify ‘troubled families’ in their area and usually assign a key worker to act as a single point of contact. Introducing social resources into their area encourages continued self-reliance and extends the strengths of the families. The role of social work in this programme is very important.

Another impact of this programme is a regional investment effect under the current situation of austerity in the UK. Central Government pays local authorities by results for each family that meets set criteria or moves into continuous employment. For the local governments, there is a financial incentive. This programme is managed and delivered by upper-tier local authorities, with considerable discretion afforded to local authorities in how they identify, prioritize and work with their families. Local governments themselves conduct the outcome evaluations for trigger payments, and develop not only programme practices but also the ability to hold themselves to account to the local communities.

Therefore, it seems that autonomy in local governments will advance one step by this programme. While receiving assistance like this programme from the central government, it is essential to generate the governance skills for the local communities because the regional disparity should not widen between the local governments in the future. And we should address not only the evaluation for reporting to the central government but also the assessment of the improvement of governance in the local communities.

Key words : Troubled Families Programme, Outcome Evaluation, Local Communities

* 3rd Year Doctoral Course, Graduate School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University