

アメリカにおける低所得層への 就労支援とケースマネジメント

福岡教育大学 教育学部准教授
久本 貴志

はじめに

アメリカの低所得層を対象にした就労支援は、1980年代以降に各州で行われた実験的取り組みや1996年の福祉改革の影響を大きく受けている。一連の取り組みや改革は子どものいる家族に対する公的扶助であるTANF(貧困家族一時扶助:Temporary Assistance for Needy Families)の受給者を対象としていた(福祉改革前はAFDC:Aid to Families with Dependent Children)。州・地方レベルで様々な取り組みが行えるものの、現在の就労支援の方針は、対象者をなるべく早く仕事に就かせること(work-first approach:就労最優先アプローチ)である。

福祉改革以降、TANF受給者数は1990年代半ばから新型コロナウイルスの感染拡大前まで減少傾向にあった¹。受給者数の減少傾向の中で、就労困難層の存在に注目が集まるようになり、ケースマネジメントやアセスメントにも焦点があたるようになった。

1 就労最優先アプローチと就労要件

まず、TANF受給家族には就労要件が課されるため、それを確認しよう²。連邦政府による規定では、6歳未満の子どもがいる一人親家族には週20時間以上や6歳未満の子どもがいない一人親家族には週30時間以上などの形で一定時間以上、認められた労働活動(補助金なしの雇用や求職活動や教育訓練等)に従事しなければならないという就労要件がある。就労要件を満たさなければ、受給停止等の制裁が行われる。加えて、TANFの受給は生涯5年に制限されている。

一方で、州政府は連邦政府から労働参加率の設定

という形で、TANF受給者の一定割合を上述の労働活動に従事させるよう求められる。各州は一定の労働参加率を達成しなければ補助金が減額される仕組みになっている。ただし各州の達成すべき労働参加率は受給者数の削減等により軽減される。これらの規定は各州にTANF受給者を労働活動に参加させたり受給者を減らしたりすることを促すことになる。

以上によりTANF受給者をなるべく早く就労させる取り組みが州・地方レベルで重視されるようになった。

2 就労最優先アプローチのもとでの ケースマネジメントについて

次に、就労最優先アプローチにおけるケースマネジメントを取り扱った研究を参照して、福祉改革以降のケースマネジメントの動向を見る。

ブロードキンはシカゴ市の福祉事務所の事例をもとに次の点を指摘している。第1に、福祉事務所の管理層は州政府から労働参加率等の業績指標を達成するよう絶え間なく圧力をかけられていることである。第2に、ケースワーカーにも個別ニーズを考慮するよりも受給者をなるべく早く労働活動に参加させるよう圧力がかかることである³。

就労最優先アプローチにおける支援に関して、ハセンフェルドは複雑な就労支援の必要がなくなること、就労要件を遵守させるために制裁や制裁の脅しに頼る援助技術になること、受給者との関係構築に力を入れる必要がなくなることを指摘している⁴。なお、ブロードキンは個別ニーズに対応するケースワーカーがいることに言及し、個別ニーズに対応せず制

裁を用いることが好まれる状況下でケースワーカーが仕事をしていることを強調している⁵。

ニューヨーク市では、市議会の公聴会でケースマネジメントに関する問題が取り上げられた。例えば、公的扶助申請者は様々な問題を抱えているがゆえに様々な機関とのアポイントメントがあるので就労要件を守ることが困難であることや就労体験に関して受給者の経験や技能を適切にアセスメントできていないといったことが証言された⁶。

3 ケースマネジメントやアセスメントを重視した取り組みへの注目

他方で、以下のような支援対象者の抱える問題やニーズに着目した州・地方レベルの取り組みへの関心も高まっている⁷。

ニューヨーク市には We CARE (Wellness, Comprehensive Assessment, Rehabilitation and Employment) という傷病や障害により就労困難な公的扶助受給者を対象にしたプログラムがある。このプログラムは公的扶助受給者の健康の維持と最大限の自立を目的としている。WeCARE参加者に対して包括的なアセスメントが行われ、状況に応じて就労支援や健康の回復・維持のための支援等が実施される。WeCAREについては、成果主義による委託契約のため支援のプロセスが評価されないこと(成果指標を達成していなければ改善していても評価されないこと)や複数の組織・専門職が関わるため支援の調整が難しいことなどが指摘されている⁸。

ケンタッキー州はTANF補助金を財源としたTAP (Targeted Assessment Program) という自立に向けた包括的支援を行っている⁹。TAPの対象者はTANF受給者もしくは養育困難な親で、自立や安定を阻害する要因(メンタルヘルス、薬物依存、家庭内暴力、学習障害の少なくとも1つ)がある等の条件を満たす者である。TAPでは包括的なアセスメントが行われ、TAP参加者はそれぞれに合った地元のサービス事業者を紹介される。TAPに従事する専門職によると、就労の前に、メンタルヘルス、薬物問題、安全確保、安定した住居に関わる支援を優先することが参加者に共通しているという。TAP参加者がサービスを受けるのをためらっている場合はサービスを受ける必要性や便益を見出すための面談を行う。サービス事業者に円滑に引き継ぐために、新しいサービス事業者との最初の面談にTAPの専門職が同行する(できない場合は面談後にTAPの専門職が参加者に連絡を取

る)。ケンタッキー州の業績指標では、TAPに参加したTANF受給者の25%を最初のアセスメントから6か月以内に労働活動に参加させることになっているが、2019年度の参加率は70%であった¹⁰。

また、就労可能な福祉受給者を対象にしたプログラムでもケースマネジメントやアセスメントを重視するようになった事例がある。ニューヨーク市は従来の就労支援が「一つのサイズをすべてにあてはめるアプローチ」(one-size-fits-all approach)であったという反省から、アセスメントを重視して個別のニーズに対応することを意図した就労支援に変更した。アセスメントを行うプログラムは18歳から24歳向けがYouthPathways、25歳以上向けがCareerCompassである。これらのプログラムは支援対象者をアセスメントに基づき教育訓練やニーズに応じたサービスにつなげる役割を担う¹¹。この変更の本格的な評価はまだのようだが、支援を担うワーカーが支援の際に裁量を実感できていることが指摘される一方、アセスメントを行う事業者と支援を提供する事業者が異なることが支援対象者にとって不満であることや変更の意図が委託事業者にどこまで浸透しているかが不明な点などが指摘されている¹²。

最後に、子ども家庭局(TANFを所管する部局)の計画・調査・評価室が評価を後援している雇用コーチングに触れたい。もともとコーチングはコーチが対象者とともに目標を設定しその目標の達成に向けた支援を行うものであるが、雇用コーチングはその手法をTANFや低所得層の自立支援に用いたものである。この評価の対象となる4つの雇用コーチングはTANF受給者や低所得層に対して行われる。その1つであるLISTはプログラムと同じ名称のNPOが実施している雇用コーチングのプログラムである¹³。LISTには8歳以下の子どもがいることや少なくとも6か月間安定した住居に住んでいることなどの参加資格を満たす低所得層が参加している(8割が公的扶助を受給)。LISTのコーチは参加者が自立に向けた目標および目標を達成するための計画を設定するのを支援し、目標達成に向けては指示的ではなく協調的に対応する(参加者の主体性を重視する)。目標は参加者によって異なるが、金銭面、雇用面、教育面で設定される。最大2年間参加でき月1回ほどのペースで目標に向けた進捗や必要な支援の確認等の面談が行われる。3か月に2回面談を受けると150ドルの現金がインセンティブとして支給される(2年で総額1000ドルの上限がある)¹⁴。加えてLISTの実施主体は社会的なつながりを重視しており、家計管理等に関するワークショップやパーティー等の交流イベント

を開催している。調査によると対象者の64%は設定した目標に関して一定の前進があったという。一方で地元の大学の社会福祉を専攻する大学院生が実習としてコーチの業務を担うため、途中でコーチが交代しコーチと参加者が関係を構築し直す必要があることやコーチがパートタイムであるために参加者と都合が合わないこと等の問題点も指摘されている¹⁵。

おわりに

就労最優先アプローチに基づく就労支援が展開される一方で、就労困難層への支援においてケースマネジメントやアセスメントを重視する州・地方レベルのプログラムに関心が集まっていることを述べた。そうしたプログラムが研究や評価の対象となっているため、今後どのように評価されるのか、その結果が就労最優先アプローチの施策に反映されるのかどうかについて注目していきたい。

- 1 コロナ禍のTANF等の公的扶助の動向については木下 (2022) を参照。木下は貧困対策においてTANFの重要性が相対的に低下していることを指摘しつつ、「TANFは現金を給付するだけでなく、就労が困難な人への支援、医療扶助やSNAP（低所得層に対する食料支援制度—引用者注）等との連携など、ケースワーカーによって様々な生活保障につながる可能性も持っている。」と述べている（同上、58ページ）。
- 2 詳細は木下 (2014) および久本 (2014)。
- 3 以上は、Brodkin(2013), pp.148-159を参照。ハセンフェルドもコネティカット州の事例を用いつつ、同様のケースワーカーの状況を説明している。すなわち、福祉改革前と比べて資格決定のケースワーカーは就労要件や生涯5年の受給制限を強調するようになり、就労支援担当のワーカーは低賃金の仕事でも就職するよう福祉受給者に求めるようになった。さらに、要件に従わせるために制裁が活用されるようになったという。Hasenfeld (2010b), p. 111.
- 4 Hasenfeld (2010a), p. 17.
- 5 Brodtkin (2013), p.158.
- 6 久本(2021a), 23-24ページ。なお、ニューヨーク市では公的扶助申請者も労働活動を行うことが求められる。
- 7 TANFを所管する子ども家庭局（Administration for Children and Families：連邦政府の保健福祉省の部局）の計画・調査・評価室（Office of Planning, Research, and Evaluation）が州・地方レベルの様々な低所得層への支援に関する取り組みの研究・評価のプロジェクトを行っている。
- 8 制度の詳細やWeCAREの問題点については久本 (2021b) を参照。なお、WeCAREは子ども家庭局の計画・調査・評価室の“Next Generation of Enhanced Employment Strategies”という研究プロジェクトの対象プログラムの1つである。また、U.S. GAO (2014) はTANF受給者の雇用や収入の増加が期待できる取り組みの一つとして、傷病等の治療・ケアと就労支援を組み合わせる取り組みを取り上げたが、その中にWeCAREは含まれていた。
- 9 TAPは州内120の郡のうち35の郡で実施されている。子ども家庭局の計画・調査・評価室による事例研究プロジェクトで、TAPは刷新的に期待されるプログラムとして取り上げられた9つの事例の1つに入っている。
- 10 以上のTAPの説明はFarrell, Putnam, and Rodler (2021)を参照した。
- 11 この変更については久本 (2021a) を参照。
- 12 Gaffney and Webster (2021), pp. 31-33を参照。この研究も子ども

家庭局の計画・調査・評価室の行っている調査研究プロジェクトの1つである。

- 13 LISTはニューヨーク市、シカゴ市、ロサンゼルス市、ワシントンDCで行われているが評価の対象はワシントンDC以外の都市であった。
- 14 TANF等の公的制度の資格に影響がでないように配慮して設計されている。
- 15 以上のLISTに関する記述はJoyce and McConnell (2019)およびGardiner, Joyce, and McConnell (2021)を参照。

【参考文献】

- Brodtkin, Evelyn Z. (2013), “Commodification, Inclusion, or What?: Workfare in Everyday Organizational Life”, Evelyn Z. Brodtkin and Gregory Marston eds., *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press.
- Farrell, Mary, Marisa Putnam, and Liza Rodler (2021), *Case Study of an Approach for Preparing Individuals with Low Income for Work: Kentucky Targeted Assessment Program*, OPRE Report # 2021-66, Washington, DC, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Gaffney, Angela and Riley Webster (2021), *Promoting a Positive Organizational Culture in TANF Office*, OPRE Report 2021-51, Washington, DC, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Gardiner, Karen, Kristen Joyce, and Sheena McConnell (2021), *LIFT: Implementation Findings from the Evaluation of Employment Coaching*, OPRE Report #2021-223, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010a), “The Attributes of Human Service Organizations”, Hasenfeld, Yeheskel ed. (2010), *Human Service as Complex Organizations*, 2nd ed., Sage Publications, Inc..
- Hasenfeld, Yeheskel (2010b), “Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments”, Hasenfeld, Yeheskel ed. (2010), *Human Service as Complex Organizations*, 2nd ed., Sage Publications, Inc..
- Joyce, Kristen and Sheena McConnell (2019), “Employment Coaching: Working with Low-Income Populations to Use Self-Regulation Skills to Achieve Employment Goals” OPRE Report #2019-67, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U. S. Department of Health and Human Services.
- Joyce, Kristen (2021) “Employment Coaching: What Do Participants Say?”, OPRE Report #2021-172, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U. S. Department of Health and Human Services.
- U.S. Genral Accountability Office (GAO) (2014), *Temporary Assistance for Needy Families: Action Is Needed to Better Promote Employment-Focused Approaches*, GAO-15-31.
- 木下武徳 (2014) 「アメリカにおける公的扶助の政策課題～TANFの利用実態と就労インセンティブ政策の問題～」、『総合福祉研究』、第43号、62-72ページ。
- 木下武徳 (2022) 「アメリカにおけるコロナ禍の低所得層への経済給付：公的扶助を中心に」、『立教大学コミュニティ福祉研究紀要』、第10号、45-61ページ。
- 久本貴志 (2014) 『アメリカの就労支援と貧困』、日本経済評論社。
- 久本貴志 (2021a) 「アメリカにおける子どもがいる貧困家庭への就労支援と最低生活保障」、『アメリカ教育研究』、第31号、19-32ページ。
- 久本貴志 (2021b) 「アメリカにおける就労困難層を対象とした就労支援—ニューヨーク市の事例をもとに—」、『経済学雑誌』、第121巻、第2号、45-64ページ。