

パーソナル・サポート・サービスについて

内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(社会システム担当) 度山 徹

1 パーソナル・サポート・サービスの検討の背景

グローバル化、雇用の不安定化、家族や地域の紐帯の弱化などの今日の経済社会環境の変化を背景に、経済的な問題、社会的な関係をめぐる問題、家族関係をめぐる問題、精神保健をめぐる問題など多領域にわたる要因が複雑に絡んで、さらに問題を複雑、深刻化させる悪循環を引き起こし、生活上の困難に直面するものが増加している。このような生活困窮する当事者自身が自分の抱える問題を正確に認識できないケースも少なくなく、自分の力のみでは必要な支援策にたどり着くことが困難である。

既存の制度の多くは、人生の典型的なリスクを取り出して、そのリスクに対応する給付やサービスを保障する形で整備されてきているが、生活リスクが多様化し複合化する今日、現行の制度でカバーできる範囲を超えた問題も多い。対象（高齢者、障害者、女性、若者、子どもなど）や制度（介護、福祉、医療、就労支援など）別に構築されてきたこれまでの支援では、複雑に絡み合った問題の全体的な構造を把握し、受け止めることが難しく、対象や制度に合わせて問題を限定化してとらえて支援を行ったり、あるいは他の支援機関に回すのみの対応が行われたりしがちである。こうした支援では、問題の悪循環から抜け出し自立に結びつけていくことは難しい。

平成 21 年 11～12 月には、ハローワークや地方公共団体、社会福祉協議会等の協力を得て、生活困窮者のためのワンストップ・サービス・デ이의試行が行われ、その年の年末年始には東京都内の大規模宿泊施設を活用した年末年始の生活総合相談と一時宿泊の提供が行われた。これらは一定の成果を上げたものの、ワンストップ・サービス・デ이는、場所や職員の確保の問題から恒常的な実施は困難であり、年末年始の生活総合相談も、期間中に利用者の課題を把握し活用可能な支援に結びつけるまでには至らなかった。

これらの取組から、恒常的な対策として、当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、当事者の支援ニーズに合わせて、制度横断的にオーダーメイドで支援策の調整、調達、開拓等のコーディネートを行い、かつ、当事者の状況変化に応じて、継続的に伴走型で行っていく支援の必要性が認識された。そして、このような制度本位ではなく、支援ニーズを持つ当事者本位の個別的、包括的、継続的な支援を「パーソナル・サポート・サービス」と定義して、その制度化に向けた検討が進められることとなった。

2 検討委員会の開催とモデル・プロジェクトの実施

政府の緊急雇用対策本部（全閣僚で構成）の下に設置された「セーフティ・ネットワーク実現チーム」（関係省庁の副大臣、政務官等で構成）のプロジェクトとしてパーソナル・サポート・サービスの検討が行われることとなり、平成 22 年 7 月からは、このチームの下に、専門家や実践者からなる「パーソナル・サポート・サービス検討委員会」（座長：宇都宮健児日本弁護士連合会会長）が開催され、検討が進められている。同年 8 月には、パーソナル・サポート・サービスの概念整理や制度設計上の留意点をまとめた「考え方の整理」がとりまとめられている。

また、現場での取組を踏まえた实际的な議論とするため、検討委員会における議論と並行して、モデル・プロジェクトを実施し、そこから得られた実績や課題の分析を行いながら検討を進めることとしている。22 年度においては、釧路市（北海道）、横浜市（神奈川県）、京都府、福岡市（福岡県）、沖縄県の全国 5 か所でモデル・プロジェクトが進行中である。23 年度においては、この 5 か所に加えて、新たに全国 14 か所（岩手県、野田市（千葉県）、長野県、浜松市（静岡県）、岐阜県、野洲市（滋賀県）、京丹後市（京都府）、豊中市、吹田市、箕面市（大阪府）、大阪市（大阪府）、島根県、山口県、

徳島県)においてもモデル・プロジェクトが実施される予定となっている。

なお、平成22年度「経済危機対応・地域活性化予備費」から、約29億円が、厚生労働省を通じて各都道府県に造成されている「緊急雇用創出事業」の基金に交付されており、この財源を活用してモデル・プロジェクトが23年度末まで実施されることとなっている。

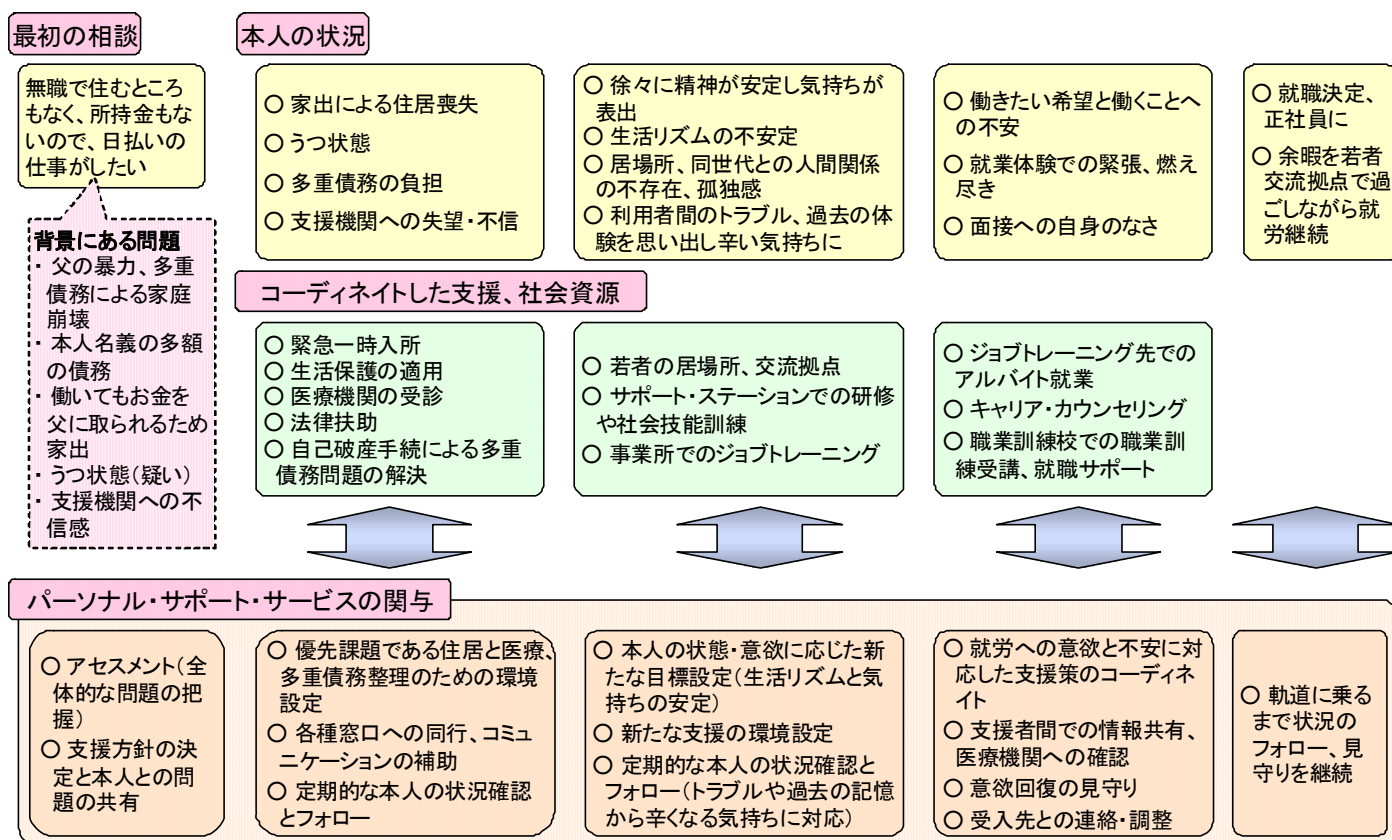
3 パーソナル・サポート・サービスによる支援

パーソナル・サポート・サービスとは何かを一言で表すとすると、「支援ニーズを持つ当事者本位の個別的、包括的、継続的支援」となるが、このような支援を実現するために支援者が果たすべき機能は非常に多様である。

典型的な事例からその機能を抽出してみると、

- ・ 当事者との信頼関係を構築しつつ、当事者の抱える問題の全体的な構造を把握
 - ・ 抱えている問題や支援方針、目標設定などについて当事者と認識を共有、当事者自身が持っている力や意欲を引き出し、当事者と一緒に解決策を探る
 - ・ 当事者が抱えている生活困難の要因に対して、問題が発生、深刻化する前に予防的に働きかけ、これを除去、改善
 - ・ 地域の様々な社会資源に働きかけ、フォーマル・インフォーマル両面からの支援をコーディネート
 - ・ 効果的な支援となるよう、支援者間での情報共有、環境設定
 - ・ 支援の段階ごとの評価と当事者の状況や意欲に対応した新たな支援方針の策定や目標設定
 - ・ 就労後も自立生活が軌道に乗るまで支援を継続
- などがあげられる。(図1)

図1 パーソナル・サポート・サービスの具体例



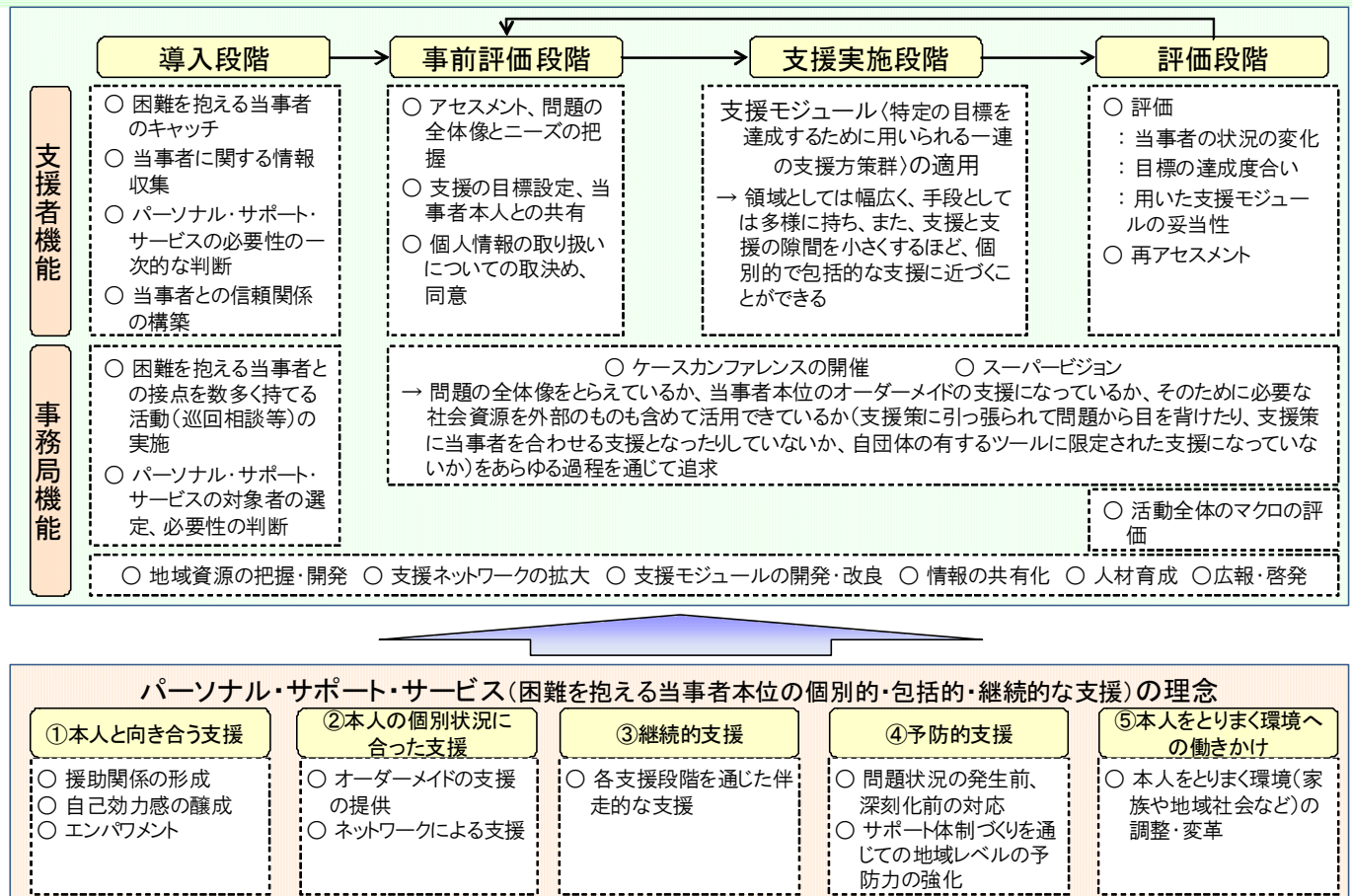
※「パーソナル・サポート・サービス」について～モデル・プロジェクト開始前段階における考え方の整理～ P11～13の具体例を基に作成

実際の支援は、当事者の抱える問題や地域で活用できる社会資源の状況などにより、オーダーメイドで多種多様に展開されることとなる。各地で実施されるモデル・プロジェクトにおいて関わった多くの事例から、それらに共通する、パーソナル・サポート・サービスが果たしている機能や必要とさ

れる支援技術などを抽出し、整理する作業が必要である。

平成 22 年 12 月に開催された検討委員会には、モデル・プロジェクトの実施団体から事業開始前の類似事例をご提供いただき、それを分析整理して、パーソナル・サポート・サービスの理念と機能の整理のたたき台が示されている。(図 2)

図2 パーソナル・サポート・サービスに求められる機能と理念(議論のためのたたき台)



「本人と向き合う支援」、「本人の個別状況に合った支援」、「継続的支援」、「予防的支援」、「本人をとりまく環境への働きかけ」という5つの理念を具体の支援に体现していくためには、どのような機能が必要で、それをどう評価していけばよいかについて、今後議論を深めていくこととしている。

4 パーソナル・サポート・サービスの制度化への展望

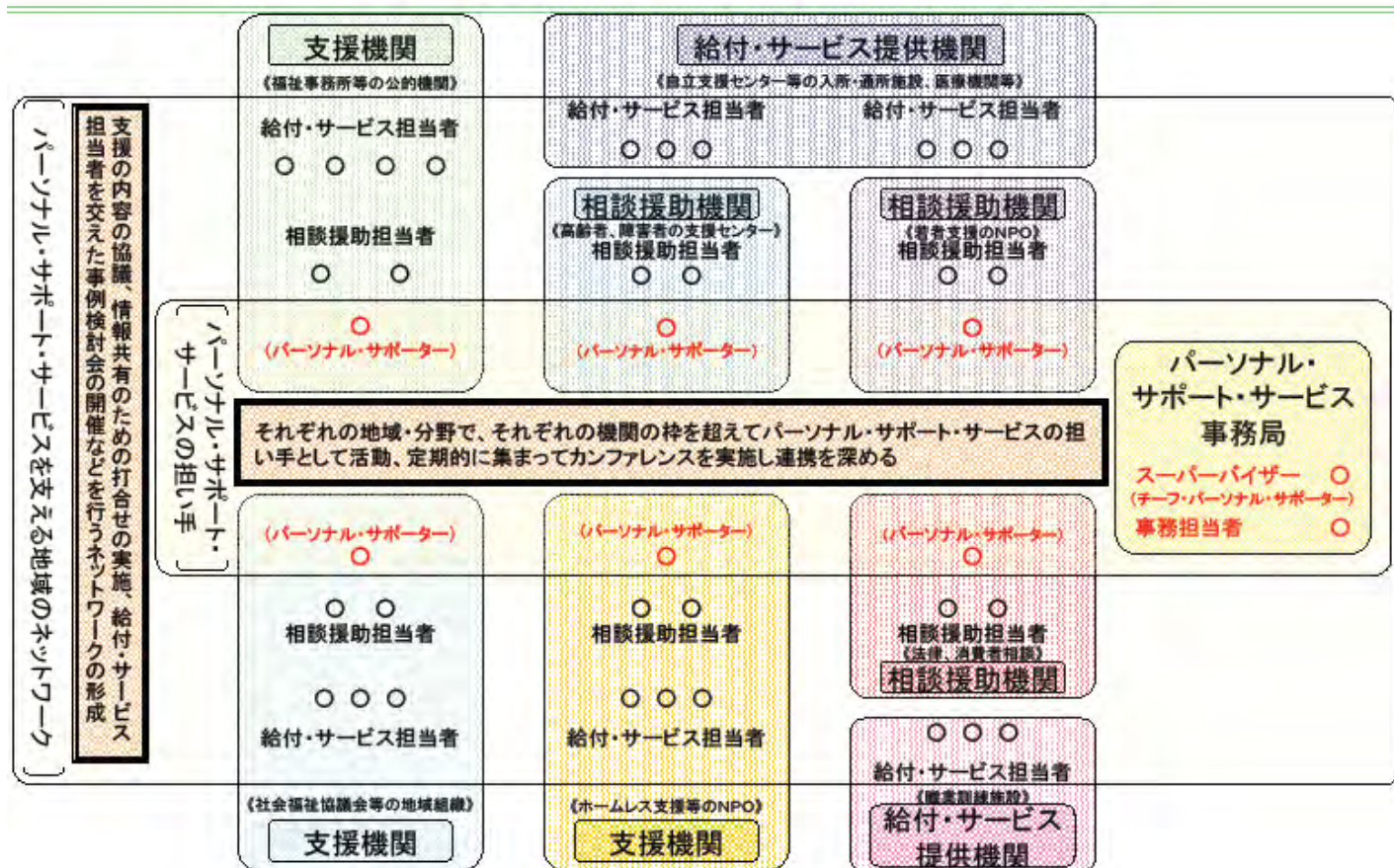
福祉やメンタルヘルス、法律・経済問題、就労支援など多領域にわたる包括的な支援を一人の担い手や一つの機関で完結して行うことは不可能であり、様々な支援機関や相談援助機関との連携が不可欠である。逆に、サービスや制度機関の制度化が進んでいる高齢者や障害者の分野においても、また、発展途上にある現役層に対する支援や子ども・若者支援等の分野においても、生活リスクの複合化等から、各制度を横断して、支援の総合的アセスメントから総合的プランニングに至るような包括的支援の必要性が高まっている。

パーソナル・サポート・サービスは、各種の支援制度そのものを包括して一本化するワンストップ化を展望したものではないが、各種の相談援助機関と別個にパーソナル・サポート・センターという新たな体系を構築しようというものでもない。

実際にどのような形で制度化するかについては、各地で行われているモデル・プロジェクトの成果と課題の分析を待つこととしたいが、現段階においては、各地域、各分野の相談援助の担当者が、それぞれの機関の枠を超えて個別的、継続的、包括的な支援を行うパーソナル・サポート・サービスの担い手(パーソナル・サポーター)として活動し、定期的に集まってカンファレンスを行うとともに、

各種の給付・サービス担当者も交えた支援の内容の協議や情報共有のための打合せ、事例検討等の研修の実施を通じて、地域のネットワークを構築する体制を展望している。(図3)

図3 パーソナル・サポートと支援機関のネットワーク



このような形で、「パーソナル・サポート・サービス」を各制度、各領域を横断する包括的な個別支援の考え方として確立するとともに、各機関の持つ相談援助機能を「パーソナル・サポート・サービス」の技能を持った人によって担われる社会サービスとして確立し、どの相談援助機関から入ったとしてもそれぞれの機関の枠を超えて包括的支援につながり、各種の支援機関が連携して支援に当たる体制を構築することを目指している。

おわりに

このパーソナル・サポート・サービスという営みによって、これまで事後的な対応を余儀なくされていた新たなリスクに対する早い段階での予防的施策がとられ、本当の意味でのセーフティネットの構築につながる事となる。さらに、人口減少社会、とりわけ現役稼働年齢層が急速に減少する中での今後の経済社会の発展にとっても、この営みは、人々が社会の死角に落ち込むことを防ぎ、市場や社会への参画を促進して、一人ひとりの持つ潜在的な能力を引き出し、全員参加型の社会を構築するという意味で重要であると考えます。

モデル・プロジェクトの実施と検討委員会における検討という現在の枠組みは、23年度末に期限を迎える。それまでの間に、制度化に向けた課題について、専門家や実践者とともに整理し、次のステップにつないでいきたい。

(参考)

「「パーソナル・サポート・サービス」について ～モデル・プロジェクト開始前段階における考え方の整理～」(平成22年8月31日 パーソナル・サポート・サービス検討委員会)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/kangaekata.pdf>

(どやま・とおる)