

パーソナル・サポート（個別支援） ・サービスについて

平成22年5月11日

内閣府

昨年来の貧困・困窮者支援の取組と今後の課題

1. 昨年来の貧困・困窮者支援の取組

- 年末年始に求職中の貧困・困窮者が、再び「派遣村を必要とすることなく、安心して生活が送れるようにする」ことを目標に、「ワンストップ・サービス・デイ」を11月と12月の2回開催し、「年末年始の生活総合相談」の実施を各自治体に要請。

ワンストップ・サービス・デイ

- ・第1回：平成21年11月30日 実施77か所、協力215市町村、利用2,404名
- ・第2回：平成21年12月 実施204か所、協力400市町村、利用3,926名

年末年始の生活総合相談

- ・大多数の自治体が12月29日及び30日に相談窓口を開庁。実施194自治体 来所5,535名
- ・東京都において、求職中で住居のない方を対象に都内の施設において生活総合相談と宿泊・食事等の提供を実施 入所者860名

2. 今後の課題

- 住居を喪失した求職者の支援に対して国や地方自治体が責任を持って対応したという点で、一定の目的は達成したが、以下の課題について引き続き検討が必要。

- ①貧困・困窮者は氷山の一角。より広い対象者に適用可能な普遍性のある対応策が必要。
- ②利用者一人ひとりのニーズや状態に応じたきめ細かな支援が必要。→「**個別的な対応**」
- ③年末に「年を越せないのではないか」という不安を抱えなくて済むような、年間を通じて、また、利用者それぞれのステージに応じた一貫した対応が必要。→「**継続的な対応**」
- ④ワンストップ・サービスの趣旨を踏まえ、縦割り支援体制の克服が必要。→「**制度横断的な対応**」

「個別的」・「継続的」・「横断的」に提供される『セーフティ・ネットワーク』の構築

○課題に対応するため、非正規労働者や長期失業者、未就職新卒者等を支える雇用・居住・生活面の支援サービスが、「**個別的**」・「**継続的**」・「**制度横断的**」に提供される「**セーフティ・ネットワーク**」を構築する必要。

「パーソナル・サポート(個別支援)・サービス」の導入—「人によるワンストップ・サービス」の実現

○利用者に対して、「パーソナル・サポーター」が、個別的(マン・ツー・マン原則)かつ継続的に、相談・カウンセリングや各サービスに〈つなぎ〉、また〈もどす〉役割を担う。

- ・ イメージは「専門知識をもつ友人」。友人は、病院を退院しても、生活保護を脱却しても、友人であることを止めない。
- ・ 「パーソナル・サポーター」の養成システムのあり方について、諸外国の事例も参考に検討を行う。この場合、NPOや専門学校等教育機関、福祉関係機関等とも連携して、人材育成について相当な能力・実績を有する者を確保する。
- ・ PSサービスの重要性は、若者就労支援に限ったものではなく、高齢者・障害者など全般に通用するものである。
なお、現状においては、これまでのセーフティネットが十分にカバーしていない若年者への対応が特に急がれる。

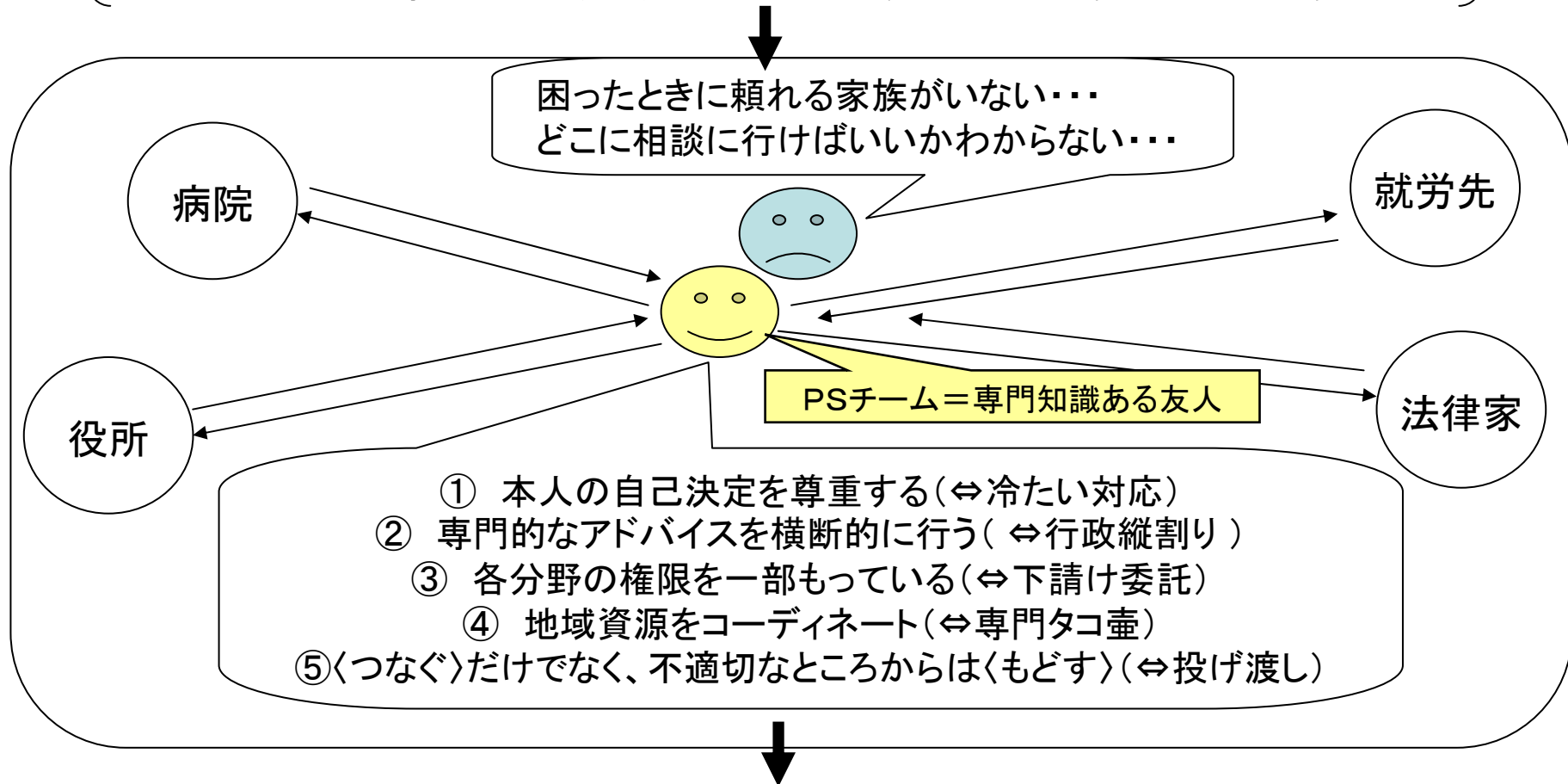
○パーソナル・サポート・サービスが有効に機能するためには、行政や制度の「縦割り」を乗り越え(「連携」を超えた「一定の権限付与」が不可欠)、地域で制度横断的な支援体制を作る必要がある。

○また、パーソナル・サポート・サービスの提供主体については、顔の見える水平的な個別支援を継続させる必要から、地域のNPOや教育機関、民間企業などの積極的参加が不可欠。

「パーソナル・サポーター」のイメージ

孤立化した「人」と、縦割り化・複雑化した「制度」 → 無縁・孤立・貧困

- ・誰も気にかけない中での孤立・孤独死・社会的入院・劣悪施設・・・
- ・相談先ではどこでも「うちでは無理」と言われるばかり・・・
- ・心身疲弊して健康悪化、意欲の喪失。→失業の長期化、医療費等社会保障費の増大



良質なハローワーク職員・ケースワーカー・民生委員や民間相談機関が個人的に手弁当で担ってきた領域を制度化。

「パーソナル・サポーター」の支援プロセス(イメージ)

＜「パーソナル・サポーター」の役割＞

- 生活・居住形態や就労の有無などにかかわらず、「寄添い型・伴走型支援」として、個別かつ継続的に、専門家の立場から相談・カウンセリングに行いながら、必要なサービスにつなぎ、またくもどす役割を担う。
- このため、地域資源をコーディネートし、自立後まで継続的に調整する。
※高度かつ広範な専門性が要求されるため、育成の在り方も検討が必要。

地域の様々な課題を抱える人々

地域の受け皿

ニート・フリーター

母子家庭

高齢者

心の病気を抱えた人

パーソナル・サポーター



①入口の支援

- アウトリーチによる対象者の把握
- 対象者のアセスメント(経済状況、家庭環境等)

③出口の支援

- 受け皿となる地域の就労先の開拓と対象者の就業支援
- 自立後も含めた継続的なフォロー

②支援段階

- 支援対象者のニーズ把握
※ 自立に必要な支援の見きわめ
- 支援プログラムのコーディネート

企業

地域

NPO

起業家

行政

(支援プログラムの例)

日常生活の自立に向けたボランティア等
(福祉施設の手伝い等)

スキルアップに向けた実践的訓練

資格取得に向けた講習

＜参考例＞イギリスのパーソナル・アドバイザー（概要）

○イギリスでは、「ニューディール政策(1998年～)」の一環として、ジョブセンター・プラス(※1)を中心に、離職期間に応じた就労支援を展開しており、一定の成果をあげている(※2)。

※1 求職者手当、所得補助、就労不能手当等の給付サービスや職業・教育訓練等の雇用サービスを総合的に提供する機関

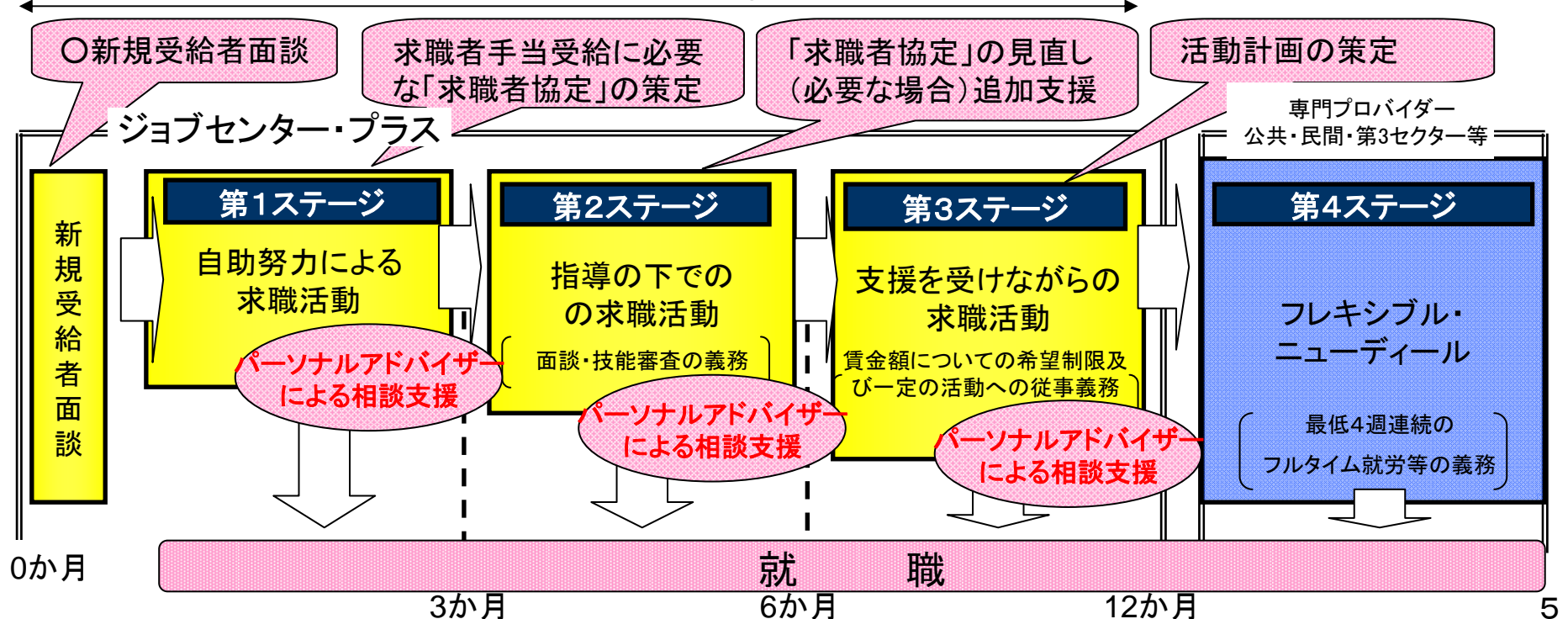
※2 2009年10月から、新たに4段階として、専門プロバイダーによる就労支援を展開(フレキシブル・ニューディール)。

○全国約1,500か所のジョブセンター・プラスに9,000人(2006年)を超える「パーソナル・アドバイザー」を配置。求職者手当受給者一人一人にパーソナル・アドバイザーがつき、就職活動を一貫してサポート(手当受給者は面談を受ける等の義務を負う)。

○相談は定期的(2週間に1回)に実施。1人当たり所要時間は相談者の支援の必要度に応じ20～60分程度。

○パーソナル・アドバイザーは、就職支援に関する相当の専門的知識が必要(45%の者が5年間以上の経験、また、助言・指導に関する資格(例:NVQレベル3又は4)の取得が推奨)。

担当する手当受給者に対し、個別的・継続的な面談及び就職に結びつく活動の提案を実施し、
手当受給者に自信をつけさせ、求職活動に必要な技能を身に付けさせる



「パーソナル・サポート」の具体的な検討について

1. 「パーソナル・サポート」に関する検討課題

① パーソナル・サポート(PS)サービスの基本的な考え方

- ・PSサービスが想定する、主な対象者と支援分野
- ・PSサービスの制度的な位置づけ など

② 「パーソナル・サポーター」の具体的な設計

- ・パーソナル・サポーターの役割、任務、権限
- ・パーソナル・サポーターの養成・確保体制、必要な人数見通し など

③ PSサービスを支える地域体制の構築 等

- ・PSサービスの実施主体、地域の包括的支援体制の構築
- ・PSサービス導入の推進体制とスケジュール設定 など

2. 「モデル・プロジェクト」の取組

○パーソナル・サポートの具体的な検討では、現場レベルでの取組を踏まえた実際の議論が必須。

「モデル・プロジェクト」の実施

- ・非正規労働者や長期失業者等への支援の実績等のある地域(自治体)において、パーソナル・サポート導入の「モデル・プロジェクト」を実施する方向で検討・調整中。

セーフティ・ネットワークの実現に向けて

～セーフティ・ネットワーク実現チーム中間とりまとめ～

平成 22 年 5 月 24 日
セーフティ・ネットワーク実現チーム

1. 課題

「緊急雇用対策」（平成 21 年 10 月）に基づき「ワンストップ・サービス・デイ」や「年末年始の生活総合相談」を実施し、一定の目的は達成したが、離職等による貧困・困窮の状態にある人々の雇用や居住、生活を支える「セーフティネット」の脆弱さが浮き彫りとなった。

(1) 制度・窓口の「縦割り」支援からの脱却

(ワンストップ・サービス等の限界)

「ワンストップ・サービス・デイ」は、場所・職員確保の問題から恒常的实施は困難である。年末年始の生活総合相談も、期間中に利用者の課題把握・活用可能な支援を相談し、年明け以降の具体的支援に結びつけるには至っていない。

(利用者ニーズへの対応)

「ワンストップ・サービス・デイ」の取組等で明らかになった課題を踏まえ、本年に入ってから、第二のセーフティネット等に関する総合相談を日常的にワンストップで実施する住居・生活支援アドバイザーをハローワークに設置するなどの取組を行なっている。その一方で、社会的に排除された期間が長期にわたった場合には、様々な生活上のリスクが重なり、自身の抱える問題を認識することも困難となる。自立に結びつけていくには、利用者一人ひとりのニーズや状態を個別に把握しつつ、その生活上のリスク全体を受け止め、丁寧な相談・カウンセリングなどにより継続的に関わることが不可欠である。

(2) 支援自治体への要支援者負担集中の懸念

(一部自治体への「流入」)

年末年始の生活総合相談では、実施自治体へ広範囲からの利用者の流入がみられた。

(仕事を求めて転々とする人への支援・保護)

一定の居所を定めず、仕事を求めて各地を転々とせざるを得ない人が増える中で、貧困・困窮者支援に積極的に取り組もうとする地方自治体の中には、

要支援者が集中することを懸念する声があった。この懸念が高まると、本来実施責任を果たすべきケースにおいても適切な支援が行われず、結果として貧困・困窮者の「社会的排除」が進むおそれもある。

(3) 住居喪失者への支援の脆弱さ

(「住居喪失」によって遠のく「自立」)

一旦住居を失うと、自立生活に必要な収入を得るための就労が難しくなるだけでなく、各種の住民サービスの対象から排除され、支援が受けられなくなることに伴い、自立から遠ざかるおそれが強い。

(「居住の権利」を支えるセーフティネット)

年末年始の生活総合相談を利用した人に対して、「第二のセーフティネット」として整備されてきた施策は、支援要件、支援に要する期間や就労実績等の点で十分に機能していない面がある。特に「居住の権利」を支え、就労・自立を促進するための「居住セーフティネット」の整備が課題である。

2. 対応の方向と当面の取組

このような課題に対応するため、以下の取組を通じて、雇用・居住・生活支援サービスが「個別的」「継続的」「制度横断的」に提供される『セーフティ・ネットワーク』の実現を図る必要がある。

(1) 「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスの導入

年末・年始の貧困・困窮者支援の取組で明らかになった様々な課題に対応するため、様々な生活上の困難に直面している利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別的かつ継続的に、相談・カウンセリングや各サービスへのつなぎを行う「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスを導入することが必要である。

この取組の導入に向けて、本年度から「モデル・プロジェクト」を全国数か所で実施しつつ、並行して制度化に向けた検討を進める。

<対応の方向性>

年末・年始の貧困・困窮者支援の取組で明らかになった課題に対応するため、新たに「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスを導入する必要がある。パーソナル・サポート・サービスとは、様々な生活上の困難に直面し本人の力だけでは個々の支援を適確に活用して自立することが難しい利用者に対して、パーソナル・サポーターが、個別的かつ継続的に相談・カウンセリングを行い、問題を把握し、必要なサービスのコーディネートや開拓、自立に向けてのフォローアップを行う、いわば「人によるワンストップ・サービス」

である。

このようなパーソナル・サポート・サービスは、地域のNPOや教育機関、民間企業等が提供主体となって個別支援を行うことが大きな特徴であり、このような取組が有効に機能するためには、地域において行政や制度の「縦割り」を超えた制度横断的な支援体制を作ることが重要である。

＜当面の取組＞

(モデル・プロジェクトの実施)

パーソナル・サポート・サービスの導入に向けて、現場レベルでの取組を踏まえた実際的な議論が不可欠であることから、「モデル・プロジェクト」を実施することとする。モデル・プロジェクトの第一弾として、神奈川県横浜市、北海道釧路市、京都府等の非正規労働者や長期失業者等への支援の実績等のある地域（自治体）で実施することとし、本年秋からの開始を目指す。また、それ以外の地域においても、モデル・プロジェクトとしての条件が整ったものについては、第二弾以降追加的な実施を進める。

なお、このモデル・プロジェクトは、今年度から来年度にかけて、都道府県に造成されている「緊急雇用創出事業」の基金を活用して実施することを念頭において実施準備を進める。

(検討委員会の設置と制度化に向けた検討)

パーソナル・サポート・サービスの具体的な設計を行うため、専門家等からなる検討委員会を設置し、モデル・プロジェクトから得られた実績や課題等の分析を行いつつ、

- (ア) パーソナル・サポーターの対象分野や支援分野等の基本的な考え方、
- (イ) パーソナル・サポーターの役割や養成・確保体制等の具体的な設計、
- (ウ) パーソナル・サポート・サービスを支える地域体制の構築

など制度化に向けた課題について検討を進める。

また、必要に応じ、モデル・プロジェクトの拡大やパーソナル・サポーターの育成推進に向けた検討を進める。

(2) 「居住セーフティネット」の確立

- 居住地不定者に対する支援や保護について、自治体が、要支援者の集中に対する無用の懸念を持つことなく、適切に実施責任を果たすことができるようにするための仕組み（「社会的包摂システム」（仮称））について、本年中に成案を得るべく検討する。
- 離職などによる貧困・困窮者の「居住の権利」を支え、自立生活・就労を促進する住まい対策を検証した上で、諸外国でとられている家賃補助政策等の状況や課題も踏まえつつ、「居住セーフティネット」の整備に向

けた検討を進める。

①支援自治体への要支援者の集中への対応

<対応の方向性>

一定の居所を定めず、仕事を求めて各地を転々とせざるを得ない人々が増える中で、これらの者に対する就労・自立支援策の実施に当たって、支援や保護を実施する自治体が要支援者の集中の懸念を有している。このような状況を改善し、要支援者の「社会的排除」を防止して、適切な支援や保護のもと、自立生活が営めるようにするためには、

(ア) 支援や保護の実施責任に関するルールの特明確化

(イ) 実施責任をめぐる自治体間の調整が適切に果たされるための仕組み

(ウ) 支援・保護の手がかりを得られない要支援者に対する援助が必要である。

<当面の取組>

居住地不定者に対する支援や保護について、自治体が、要支援者の集中に対する無用の懸念を持つことなく、適切に実施責任を果たすことができるよう、上記の3つの必要条件を満たす仕組み（「社会的包摂システム」（仮称））について、本年中に成案を得るべく検討を進める。

②「居住セーフティネット」の確立

<対応の方向性>

離職などによる貧困・困窮者の「居住の権利」を支え、自立生活・就労を促進するための住まい対策を検証した上で、諸外国でとられている家賃補助政策等の状況や課題も踏まえつつ、「居住セーフティネット」を確立することが必要である。

<当面の取組>

専門家も交えて、

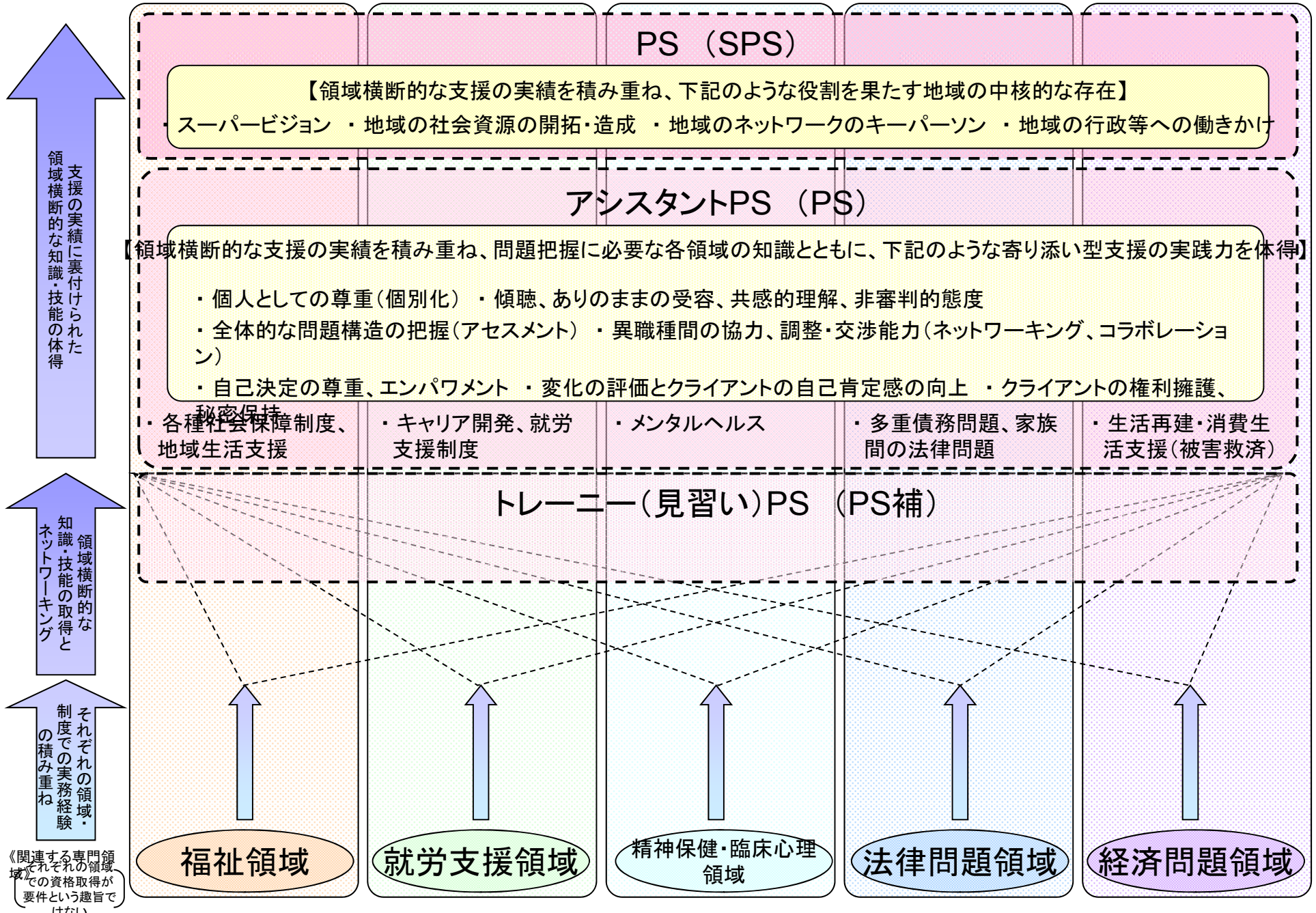
(ア) これまでの低所得者層に対する住宅政策の検証

(イ) 緊急経済対策としてとられた住宅手当の検証

(ウ) 諸外国で実施されている家賃補助政策の現状と課題の整理を行い、これらを踏まえた上で、「居住セーフティネット」の整備に向けた検討を進める。

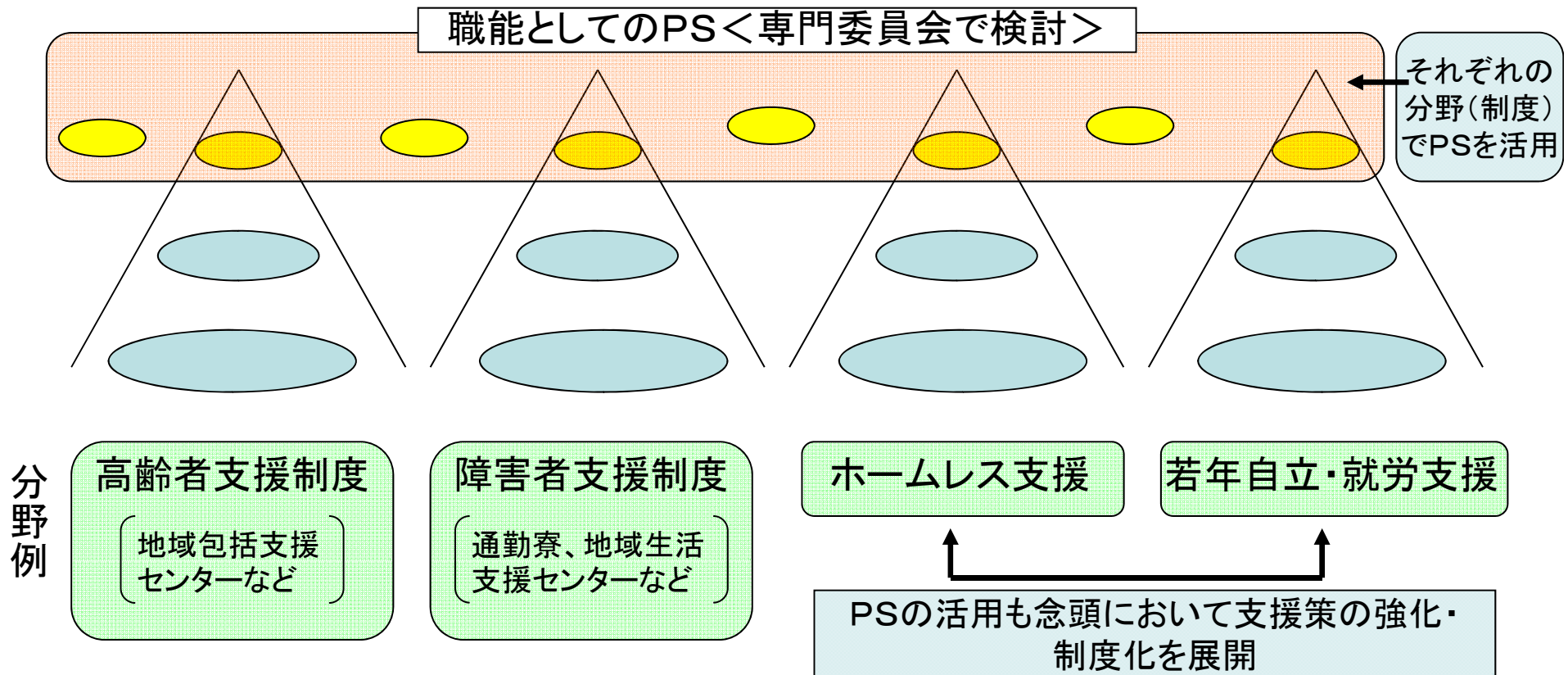
これらの内容については、新成長戦略の雇用・人材戦略に反映することとする。

各種領域における支援活動と「パーソナル・サポーター」(概念整理)



職能としての「パーソナル・サポーター」の確立と各制度での活用 〈モデル・プロジェクト実施前の概念整理(たたき台)〉

- 「パーソナル・サポーター」は、各制度、各領域を横断する個別支援の職能として確立
- 各制度の持つ相談援助機能はあくまで入り口。クライアントの抱える生活上の困難を制度に合わせるのではなく、支援策をクライアントに合わせて(オーダーメイド)、各制度から調達、調整する技能を持つことが要請
- 合わせて、支援策がまだ確立していない分野、制度化されていない分野においては、「パーソナル・サポーター」の活用を念頭において、支援策の確立、制度化を検討
- これまで各制度の給付やサービスへのつなぎとしてしか認識(処遇)されてこなかった相談援助機能が、社会サービスとして確立し、「パーソナル・サポート」の技能を持った人によって担われる





* C C 1 0 0 3 2 0 T 0 0 0 0 0 3 2 *

出典：
毎日新聞
平成22年
5月14日
朝刊



私の社会保障論

有機的連関欠く福祉制度

湯浅 誠

反貧困ネットワーク事務局長



—津村豊和撮影

「人本位」の支援体制が必要

5月10日、内閣府参与に再び任用された。私は課題ごとに政府に入ったたり出たりする民間人が増えることを推奨している。今度の課題は三つ。その一つが「パーソナル・サポート」と企業頼み、家族頼み、地域

頼みだった。企業は手厚い福利厚生で働く人たちの忠誠心を獲得し、働くことで十分な生活費を稼げない人は、家族・親族が面倒を見た。医療・年金を除くと、子育て・教育・住居などの自己負担額は高く、それは「稼いだ金で」調達するのが当たり前とされてきた。そのため、それなりの稼ぎがないと生活が成り立たず、子に不憫な思いをさせざるを得なかった。公的サービスを享受する機会は乏しく、官は一人一人に丁寧に対応できず、民も公的サービスの活用には慣れていなかった。今、企業は手厚い福利厚生

は無理だと言っている。「無縁社会」と言われるように地縁・血縁も希薄化した。その結果、孤立・孤独死・貧困が社会問題となり、痛ましい事件も頻発している。かつて比べてはるかに公的サービスの出番が増えている。しかし、制度は複雑だ。増築を繰り返した温泉旅館のように全体像をつかみにくく、分野別・制度別に縦割り化しているため、相互の有機的連関を欠いている。公的サービスを効果的に活用しながら生活を築いていくことは、一般の人には困難である。通常、役所の相談員や支援員は、ある制度に張り付いていて他の制度に横断的にかかわることがない。「ウチじゃない」とは言われるが、ではどこに言えば自分の問題が解決するかは教えてくれない。制度が不十分な上に、制度があってもうまく使えないという二重苦。その結果として、生活保護制度に過度の負担がかかっている。

パーソナル・サポートは、それに対する処方せんとイメージされている。私は「専門知識をもった友人」と表現することもできる。友人は本人の生活を気遣い、制度本位ではなく、人本位でサポートする。雇用保険受給中だけの友人、入院している間だけの友人は、友人とは言わない。

地縁・血縁が希薄化する中、この役割は主にNPOなど民間の相談機関が担ってきたが、人的・財政的な限界が大きく、十分ではなかった。パーソナル・サポートには「人的ワンストップ」として、そこを突破する役割が期待される。制度が人のために機能するという、制度本来の役割を取り戻すための試みだ。



一人の生活困窮者に対し、一人の専門職「パーソナル・サポーター」が継続してかわり、就労や生活など必要なサービスをコーディネートして自立を支える施策。「年越し派遣村」の教訓から、政府は昨年度に年末年始の生活総合相談などを行ったが、通年での支援が必要として検討が始まった。モデルとなった英国では全国約1500カ所に9000人の専門職を配置し、成果を挙げている。