

## パーソナル・サポート・サービス検討委員会第1回会合（概要）

日時：平成22年7月21日（水）10:00～12:10

場所：総理大臣官邸4階大会議室

出席者：菅内閣総理大臣、荒井国家戦略担当大臣、細川厚生労働副大臣、山井厚生労働大臣政務官、湯浅内閣府参与、猪股日本弁護士連合会貧困問題対策本部事務局長、岩間大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授、宇都宮日本弁護士連合会会長、奥田NPO法人ホームレス支援全国ネットワーク理事長、工藤NPO法人「育て上げ」ネット理事長、五石財団法人東京市政調査会主任研究員、清水NPO法人自殺対策支援センターライフリンク代表、鈴木NPO法人ユースポート横濱事務局長、高沢寿支援者交流会事務局長、玉城財団法人沖縄県労協専務理事、野中日本福祉大学社会福祉学部保健福祉学科教授、日置NPO法人地域生活支援ネットワークサロン理事、本田東京大学大学院教育学研究科教授、宮本北海道大学大学院法学研究科教授、宮本放送大学教養学部教授、山口京都府健康福祉部高齢社会対策監

### 【概要】

- 冒頭、菅総理より、困窮している方々に制度や仕組みの縦割りを超えて伴走しながら必要な支援をコーディネートするパーソナル・サポートという考え方については深く共感しているおり、この委員会でパーソナル・サポートの考え方についてしっかり議論していただき、できれば本年中には5か所のモデル・プロジェクトを20か所程度に拡大していただければありがたいと考えている旨挨拶。
- 荒井国家戦略担当大臣（緊急雇用対策本部本部長代行）より、雇用問題を最大の政策テーマとして、雇用戦略対話を実施してきたこと、新成長戦略を作る過程において、デフレ対策が最大の課題でありそのための雇用対策が緊急の課題であると認識し、新成長戦略の中で雇用問題に焦点を当てパーソナル・サポート・サービスを掲げている旨挨拶。
- 本チームの開催経緯及びメンバー紹介を湯浅構成員から説明。
- 推薦により宇都宮構成員を座長に選出。
- パーソナル・サポート・サービスの具体的な事業内容等について湯浅内閣府参与から説明。
  - ・ 家族や地縁・血縁が弱まる中で人の孤立化が進んでいる。他方で、制度は様々に複雑化してきており、人と制度の距離というのはかつてよりも開いてきている、制度と人をつなぐような寄り添い型・伴走型のサポートを社会的に作っていく必要があるという発想。
  - ・ こうしたことはこれまでも良心的なケースワーカーや民生委員がやってきたが、個人

芸の世界であり、何らかの形でシステム化できないかという問題意識が出発点。

- ・ニーズに合わせてカスタマイズされた形で支援を行うコーディネーターが、サポートする側にも社会の側にも問われている。
- ・今回のモデル・プロジェクトでは、緊急雇用創出事業のお金を使うので、雇用は何らかリンクしていくということが前提条件。セーフティネットとしては雇用保険や生活保護があるが、その全体にわたり、複合的な困難を抱える人に対するトータルなサービスを、周辺の専門機関や行政の様々な制度を組み合わせながらやっていくことが必要。
- ・具体例としては、当初自分自身問題の複雑さが整理しきれず何から手をつけていいかわからないという状態に対し集中的にサポートし、問題を整理して様々な機関につなぎ、また、混乱したり精神的にまいってしまったりする中で徐々に元気を取り戻していく、そうしたことを一貫してサポートしていく必要がある。
- ・本人の状況が様々に変化していく中で、それに応じた社会資源にパーソナル・サポート・サービスが一貫して関わっていく、その過程で使う社会資源は自立支援センター、生活保護、心療内科、ユースプラザ等、多岐にわたる。
- ・パーソナル・サポート・サービスと各制度とをどういう関係に置くのかということは今後ここで議論していきたい。例えば、ホームレス支援、若年自立・就労支援は、今まであまりきちんと制度化されていないので、パーソナル・サポーターが入りやすいが、高齢者支援、障害者支援は、色々な仕組みができあがっており、そういった制度との兼ね合いはどのようなのかというような、各分野と職能としてのパーソナル・サポーターの関係をどういうふうに整理していくのか、どこまでの守備範囲で考えていくのか。
- ・モデル・プロジェクトを実施していくが、7、8月ぐらいでモデル・プロジェクト実施前の段階での中間的な整理を行いたい。まず重要なのはパーソナル・サポート・サービスの概念整理。モデル・プロジェクトにおいて気を付けるべき事項などについても共有し、秋以降モデル・プロジェクトを訪問して現場を見たり、評価分析の仕方、制度化に向けた具体的な検討を行い、それぞれの専門的な知識を活かしていただきながら話を詰めていきたい。
- ・モデル・プロジェクトは、第1弾の準備が大詰めのところにきており、秋以降5か所ですべて始めていただき、それに併せて第2弾を募集していきたい。その際、どういう条件で公募条件を設定するかというようなことも課題になる。
- ・モデル・プロジェクトを通して明らかにしていきたいのは、どのようなサポートをするとどのような変化が当事者に現れるか。もちろん一律に形式化はできないが、何らかの形で目に見える形を作っていきたい。それから、人材の資質や能力、評価の方法や尺度についても形を作っていきたい。
- ・就労への距離は人によって異なるが、一般就労には遠い人であっても、その変化が何らかの形で評価できるようにしなければならない。

○パーソナル・サポート・サービスにつながりうる活動や構想を持つ5つの地域の代表より、各地域における取組の状況やモデル・プロジェクトの構想の内容などについて発言。

#### <日置構成員>

- ・釧路のパーソナル・サポート・サービスに係る実践の最大の特徴は、拠点を設け、そこで総合的に個別支援から地域づくりまで連続した形でやっていこうというもの。その背景には、釧路市が生活保護受給率が全国でも最も高い地域であり、仕事がないという状況が深刻で、市民全体の底上げを図らないといけない。そのために地域ぐるみで、行政だけに頼らず、市民ベースでやっている。
- ・センターの大きなキャッチコピーは、釧路らしいユニバーサルで隙間のないセーフティネットを構築しようというもの。
- ・センターでは、パーソナル・サポート・サービス以外でも、社会雇用創造事業というインターンシップとインキュベーションの事業や、釧路市からの委託により、フレキシブル支援センターモデル地域推進事業という、ふるさと雇用の制度として福祉の制度の枠を超えてニーズを掘り起こしていこうという地域づくりの事業も実施しており、それに今回の個別支援、窓口支援というものを組み合わせ、トータルで相乗効果を計り、地域でどんな仕組みが必要か、どんな専門職が必要かということを検討しようとしている。釧路の実践上の特徴は、機能の違う3事業を完璧に行っていくというもので、既に始まっている。パーソナル・サポート・サービス事業では、パーソナル・サポーターという専門職による手厚い相談事業、居場所拠点作り、企業や団体に対するマッチングの実習やソーシャルビジネスに関するコンサルティングの支援による就職口の増加、そして研究サポートチームという立場を超えた組織によるネットワーク作り・広報啓発に重点を置いている。
- ・現在は、研究サポートチームを中心に、こういった枠組みでやっていくのがいいかということを検討しながら、実際にインターンシップをやり、必要としている方たちがどれくらいいるか、どんな要請があるのかということを検討し始めている。

#### <鈴木構成員、高沢構成員>

- ・横浜は市民活動が盛んな地域であり、多くの様々な分野で活動してきた方々がおり、連合でこのパーソナル・サポート事業をやっていこうということになっている。構成団体としては10以上を超えている。
- ・横浜では若者の就労支援というところを切り口に展開していく予定。ユースポート横浜は、よこはま若者サポートステーションで若い無業の方の就労支援をしてきたが、その中に労働以外の生活福祉、教育等の様々な問題を抱えている若い方がおり、そうした若い方を支援するには、様々な分野の資源や制度をコーディネートしながらやっていかなければならないので、労働や生活福祉、医療、教育等、様々な分野のNPOが協力している。また、特区申請しているが、行政も様々な縦割りや弊害を排し、官民合わせてやっていこうということで考えている。

- ・「市民が創るヨコハマ若者応援特区」により、制度立案者側、サービス提供者側の都合で作られた現状の縦割りに横串を指し、徹底した利用者本位、人間本位の伴走支援体制を確立し、伴走支援を担う人材を地域社会の新たなソーシャル・ワークのプロフェッショナルとし、その中から若者が夢や希望を抱く明るい社会を実現して社会的コストの増大を抑える。
- ・横浜では若者支援以外のホームレス支援やDVの支援など、様々な団体の協力を得ている。若者の支援以外でも縦割りの排除をして必要な体制を講じていきたい。こうした形が他の地域に広がっていけばと考えている。
- ・よこはま若者サポートステーションは、無業の若者の職業的自立を図るために地域のネットワークを構築して活用しながら、各人の置かれた状況に応じた個別的、継続的な対応による包括的な支援を行う地域若者サポートステーションの1つ。本当に色々な方がおり、パーソナル・サポートの必要性を感じる。
- ・まず居を作らないとといった問題など、就労以前の相談に対してどうするのかというときに、これまで制度の限界や個人情報限界を感じていたの、成功すれば面白い。人間関係の貧困の問題に少しでも横串をさせればと思っている。

#### <山口構成員>

- ・今回のパーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトは、大半はNPO中心でやっているが、京都府においては行政が主体となっており、1つのモデル的な取組になると考えている。
- ・京都では、平成19年4月から、府を中心として総合就業支援地点として、若者を中心として中・高齢者、女性、障害者の就業を支援する京都ジョブパークというものを、京都労働局、連合京都、経営者協会と一緒にやっており、ライフ&ジョブカフェという形につながっている。
- ・この中で、きめ細かなカウンセリングを実施することによってしっかり就労支援していくということについては、企業としっかり結びついており、ジョブパークを支えている「企業応援団」が約1,700社ある。企業の支えの中で就職を目標とし、就労支援を行っている。一方、昨年ジョブパークを中心にワンストップサービスを実施し、計6回約500人近くの方が利用したが、アンケートを取ると、就労の支援が35%、住まいの相談が15%、生活資金が30%ぐらいとなっており、ジョブパークだけではなかなか対応できないと考えた。
- ・そういった中で、行政を中心にライフ&ジョブカフェというものを創設した。その考え方は生活相談から就労支援までワンストップでやっていくというもの。これを国や京都市と連携してやっていきたい。生活保護の方や非正規の方が正規につながるよう、訓練を中心にしていきたい。さらに、パーソナル・サポート・サービスの事業を活用して実現していきたい。
- ・ライフ&ジョブカフェ京都では、主に行政が中心となって施設をワンストップで常設

し、就業支援の機能として国がキャリアアップハローワークを設置する。また、カウンセリング、訓練については京都府が実施し、併せて国、京都市などと一緒に生活支援をやっていく。そういった大きな枠組みの中にスペースを設け、パーソナル・サポート・センターを運営する予定。この中で、あったかサポートという京都のNPOと一緒に、行政もワンストップで受け皿を作り、それに個人のワンストップの伴走型をつけていく。

- ・この行政主体のライフ&ジョブカフェの運営については、6月の補正予算で運営経費をつけ、パーソナル・サポーターについてはまだ要求段階であるが、人件費等を含めて今年度要求し、出来たら秋から実施していきたい。
- ・課題は2点あり、1つは財源確保。もう1つは、生活保護受給者やいわゆる貧困の方を正規就労に結び付けるといっても、直ちに訓練等につくには適さない方もいるので、いわゆる社会的雇用の創出、こういったものを考えていかないと難しい。こういったものについても今後の制度化に向けた取組が必要になってくるのではないか。
- ・5月末から健康福祉部の高齢社会対策監を任せられており、地域包括ケア、介護と福祉と医療を一体的にやっていこうというのが知事の自分に対するミッションであるので、今回、できれば新たに地域包括をコーディネートできるような、そういった人材を作っていくためにもパーソナル・サポート・サービスの事業を活用していきたい。こういったことも今後提案していきたい。

#### <奥田構成員>

- ・北九州のホームレス支援を20数年やっており、この6月で自立者総数は1,007人、自立率は95%。北九州のホームレス支援の1つの特徴は、物理的困窮と関係的困窮という2つの困窮が存在していることで、単なるアパートの設定、就職だけではなく、その人との関係性の回復もしくは創造というものをどうクリアするかということを目指してやっている。今回パーソナル・サポートの制度が出来るということを知り、現場から必要性を感じている。
- ・福岡は7月に構想委員会を立ち上げ、現在構想の中身が話し合われているところ。対象としては、ホームレス及びホームレス状態から自立した人たちの継続的ケアをどうするか、それから生活保護受給が地方でも非常に増えているが、その後のケア・支援をどうするか、特に若年の就労可能者の継続的支援をどうするか、この2つが主なターゲット。その他に多重債務と自殺のハイリスクとに対する取組もしていきたい。
- ・かつて家庭がカバーしてきた受け皿機能とコーディネート機能という2つの機能でシステムを捉えようとしている。受け皿（暮らしそのものについてのサービスそのものの提供）の部分は、家庭の崩壊とともに社会的資源へといくつか移動していった。例えば介護制度などはその典型であり、そういう社会的制度としての受け皿が使えるようになった。ただし、生活本来の目的というのは社会資源につなげていくというコーディネートの部分であり、これが欠落したままで移行している。今回のパーソナル・サ

ポート・サービスは、まさに伴走的コーディネートの補充といった制度であると捉えており、社会的資源をいかに本人に対して効果的に活用できるかということを目指していると思う。

- ・かつてから絆の制度化という言葉を使っており、絆というものをある程度公的な制度に乗せないと、自発的にはもう無理だと考えている。考えているのは、1つは受け皿とコーディネートを分離して考えようという考え方、2つ目はコーディネーターというのは現在医療ソーシャルワーカーなど制度内のコーディネートにとどまっているが、制度をまたいだ形での一貫したコーディネートをどうするか。その中で、「つなぎ・もどし」が出来ることが重要。これまではつなぐ部分がメインで、戻すというのがなかった。家庭の場合にあったような、悪いつなぎ先だとわかった瞬間に戻して次のつなぎ先につなぎ変えるといった、つなぎ変えの作業ができていない。つなぐとともに戻すという機能をどう社会的にカバーするかというのが3番目のポイント。4番目としては、家庭が持っていた、総合的で段階的なコーディネートというものに誰が責任を持つのか。今は縦割りで制度ごとに止まってしまっており、総合的で段階的なものの考え方が出来ない。
- ・更に必要な仕組みとしては、絆の段階。困窮状態からまず立ち上げるための公的な絆がまず第1段階であり、政府を挙げてやる段階に来ており、当初5年間ぐらいは公的絆ということでカバーする。その5年間に第2の地域の絆にどうつなげていくか。更に、第3の絆ということで、自己有用感というものが困窮者支援にとって大きいので、本人が誰かの絆になれるかということのコーディネートまで想定していく。助けられた人が助ける人になっていくというところまで想定しないと、助けられっぱなしで自己有用感が落ちてしまうという危険性を持っている。そのような絆A・公的絆、絆B・地域的絆、絆C・本人が誰かを助けるという絆という段階で考えるべき。
- ・福岡では7つの事業を考えており、1番目が絆の窓口事業というワンストップ型の総合相談窓口の常設、2番目が絆の台帳事業という、本人のご了解を得た上での情報の一元化、ステージが変わっても情報が引き継がれているという個人カルテのようなもの。これが1つの生命線。3番目が絆のプラン作為、これはケアプラン、総合的段階的なケアプランの作成。4番目が絆のネットワーク構築という受け皿、社会的資源の情報の一元化。5番目が絆の支援事業で、これがパーソナル・サポート・サービスそのもの。6番目がパーソナル・サポーターをどう育成するか。7番目がこの絆のプロジェクトの検証作業をどうするか。この7つの事業展開を目指しており、そのプランを構築しているところ。

#### <玉城構成員>

- ・沖縄は離婚率が日本一であったり、平均所得が205万で日本一低かったりと状況が厳しい中で、働く人同士で支え合うという仕組みを作ろうということ始めた。最初は生活相談センターという、週1、2回の弁護士、司法書士、産業カウンセラー等による

相談業務を中心に行ってきたが、やってみると仕事を紹介して欲しいとか、食べるものやお金が欲しい、というものが増えていき、結果的に就職困難者の総合生活相談と就労支援という形の事業を行っている。

- ・そういう中で、就職支援を最後の出口として考えているが、その以前に働く意欲の問題が非常に大きく、これをクリアしない限り就職までたどり着けないという現実があった。当初は相談員がどこまでその人たちの相談に乗ってどこまで支援してあげたらいいか、相談に乗れない状況も出てくるという話を事例検討会などでやっていたが、やれるところまでやるということでやってきた。
- ・財団法人でこの事業を全部やっているのではなく、子育て支援、介護支援ということを中心に関係のNPO等にも手伝ってもらっている。これは働いている人たちが働き続けるために引かかるのが子育てや介護であり、これをどう支えていくかということで、NPOを支援しながら一緒にやってきた。
- ・その中で、例えば食べるものがなければフードバンクから食料を確保したり、寝るところがなければホームレス支援に連絡したり、働く場所として例えば高齢者の食事介助や簡単な身の回りの世話などをさせながら、1、2か月の中でちゃんとした就職にもっていくということをやっていた。ただし、現実にはどうしても生活保護に行かざるを得ない人たちも出てくるので、司法書士会の青年の会のメンバーに協力いただいた。
- ・同時に我々自身も、相談を受ける側の力量を深めていくため、9か月程度で20数回の研修会を行っている。今年は徹底的に支える側の人間を作っていこうということでやっている。この研修会を通して社会福祉協議会、ハローワーク、行政等様々なところとつながりもやっており、仕事もやりやすくなっている。
- ・相談者は様々な場所で次々と出される既存の支援システムに翻弄され、さらに支援者自身も翻弄され、支援システムが相談者に届いていないということが見えてくる。そういうことを今後整理していくためにも、今回のパーソナル・サポート・サービスという制度は私たちの求めているものそのものだと考えている。
- ・我々がいつも相談者に言うのは、「あなたは1人ではないよ、みんなが支えているよ」ということ。相談員が一番嬉しいのは、相談をして何か月か経って自立していった人たちが、お礼の手紙をくれること、これが我々の支え。
- ・これまでも子育てや介護で困っている人たちのために無料チケットを配ってずっとやってきたが、それだけではどうしても今日必要なお金がないということもあり、新たに、緊急の小口融資という制度を作った。また、生活保護や住宅手当までの間のつなぎ融資の制度をこれから作っていきたい。

○パーソナル・サポート・サービスに関連する各分野の専門家である構成員から発言。

<猪股構成員>

- ・ パーソナル・サポーターについて、既存の制度との関係、例えば生活保護の問題では、ケースワーカーが寄り添い型、伴走型の支援を利用者に対してやっているが、このケースワーカーとの役割分担、そういったことを慎重に検討していく必要がある。

#### <工藤構成員>

- ・ 支援をより良くしていく制度の整備はもちろんであるが、支援をする側の生活が安定し、自分の身分がある程度保障されていることが必要であると考えているが、パーソナル・サポート・サービスを検討する段階では、どこまで考えてこの会議を進めるのか。

#### <湯浅構成員>

- ・ 出発点の中には、こうしたサービスを職業として確立していきたいというのがあった。何年かかけて熟練していく中で、それが金額的にも反映されて、5年、10年かけて到達すべき目標としてパーソナル・サポーターというものを位置づけていきたい。そのためには、それなりの給料がもらえるような仕事としてなるべきであり、そのような金額を保障していく必要がある。一方、5年後10年後まで恒常的な制度としてお金もついていくものになるためには、モデル・プロジェクトの成果が可視化されることが必要であり、そうする中で展望を切り開いていくしかないというのが実際論である。

#### <工藤構成員>

- ・ 支援者の多くは一般の国民への説明をあまり意識することなく、自分たちは頑張っているという立場になりやすいので、国民、納税者から理解が得られるのかということも検討していく必要がある。

#### <岩間構成員>

- ・ ソーシャルワークの研究と実践に関わってきたが、この制度は本人に合わせたオーダーメイドの支援をしていくという点で非常にソーシャルワークと概念的に近いと強く感じている。
- ・ 課題としては、1点目は、本人のオーダーメイドを見つけるのは非常に高い専門性が求められている点。何より難しいのは、「本人が望むオーダーメイドの形」は先に決まっているわけではなく、これから一緒に見つけていくという作業が求められていくということであり、こうならなくてはいけないと決めてしまうこと自体がお仕着せの援助になってしまうリスクを抱えている。このため、専門職としての高い倫理性と価値観を持った人たちが専門技術と知識を持って継続的に関わっていくという、高い専門性が必要。その専門性をどう担保していくのかということが大きな課題。
- ・ 2点目は、パーソナルといっても、その本人は地域で生活をしていることから、地域との関係抜きにはありえないということ。本人と生活の場とを一体的に支援するという発想が必要であり、本人を地域から引き剥がして、個別に援助して地域に戻すという発想だけではうまくいかない。本人と地域を巻き込んだ形の一体的な支援、本人と地域も変えていくという発想での支援が必要。それがあって、本当の意味で本人が地域社会の中で自分の居場所を見つけていくということにつながっていく。



- ・ 3点目は、当事者である本人の側に援助者がいることが重要であり、そこで一緒に解決を目指して、共に取り組んでいくということが重要であるという点。パーソナル・サポート・サービスの担い手がすべてをカバーできるわけではないので、多面的な生活部面に対し、さまざまな専門職や地域住民、地域組織との連携と協働の下で、当事者に向けて援助を提供できるネットワークを組むことになる。支援する組織や団体がどこに位置しているのか、また当事者がどこにいるのかというその物理的な位置の問題が非常に大きなテーマとなる。
- ・ 4点目は、「パーソナル・サポート」という概念が出発点であったとしても、その先には「ソーシャル・サポート」に向けて展開していくことが必要であるという点。いくら優秀なパーソナル・サポート・サービスの担い手がいたとしても、ニーズのある人たちはたくさんおり、きりが無い。それをパーソナル・サポートではなく、社会としてどのように受け皿をつくって支援をしていくかというところに展開をしていくことが重要。単なる個の支援の連続や積み重ねではなく、パーソナル・サポートからソーシャル・サポートに展開し、新たな支援や文化、サービス、制度を作り出していくことが重要。さらに、事後対応ではなく、予防的な対応、つまりこういうニーズのある人を生み出さない前提を作り出すことが、本当の意味でのセーフティネットを作ることにつながっていくのではないかと。

#### <五石構成員>

- ・ これまで自立支援という形でたくさんの事業があったが、単年度の予算補助事業であった。単年度の予算事業が終われば、来年また事業があるか分からないというのが共通していた問題であったので、是非将来的には法律としてパーソナル・サポート・サービスを制度化していただきたい。
- ・ その前提の上で、これまでの自立支援事業を見ると、ほとんどの事業でサービスだけあって金銭的な給付というのがなかった。現在日本では失業者の中で雇用保険を受けている方が2割にも達していない。ほとんどの方が給付を受けないで放置されているという状況。海外の事例を見ても、パーソナル・サポート・サービスもサービスだけ実施するのではなく、生活訓練給付金、生活保護の自立支援や児童扶養手当といった給付と抱き合わせで考えていただきたい。
- ・ 給付と抱き合わせということで実践的に考えると、パーソナル・サポーターは民間委託という形でいいと思うが、窓口はやはり行政機関が設置する形が良い。
- ・ 現在、ハローワークと自治体の職業紹介事業は併設することができない。例えば、ジハローワークをジョブパークの中に設置しようとした場合に、自治体の無料職業紹介事業をやめなくてはならないという状況があった。仮に併設できれば、例えば、福祉事務所の中にハローワークを設置し、ハローワークの端末を利用して自治体職員が職業紹介を斡旋し、この中にパーソナル・サポーターを設置して生活給付金を給付しながらサポートするといった形もできるのではないかと。

- ・これまで様々な補助事業があったが、事前の規制ではなくできる限り自由に現場の裁量に委ねる形が良い。ただ自由にやるというだけではなく、何らかの成果に基づき、成果の指標の達成度合に基づいて将来的な補助を増額・減額するという形で、いわゆる事前規制から事後規制の形に補助事業を転換する必要がある。パーソナル・サポート・サービスもできる限り裁量に委ね、事前の規制は単純化し、成果指標に基づき援助の量を調整すべき。それには評価指標が重要になってくる。

#### <清水構成員>

- ・ 昨年11月から今年の6月まで鳩山政権下で自殺対策の参与をしていたが、支援者本位から当事者本位という流れで自殺対策の流れがあり、そういう意味ではパーソナル・サポート・サービスも自殺対策と非常に共通するものがある。
- ・ 2007年から自殺の実態調査を実施し、職業や年代、性別どういった共通点があるか分析しているが、このパーソナル・サポート・サービスとの深く関わるデータが2つある。
- ・ 1つは昨年亡くなった方は平均すると4つくらいの問題を抱えて亡くなっている。湯浅構成員が作った資料で4つの円がちょうど重なって色濃くなっているが、まさにそういうところで追い詰められた方が亡くなっている。
- ・ もう1点、7割ぐらいの方が、支援を求めてどこかの窓口に行っていたが、支援者探しや窓口探しで神経衰弱になってしまい、自分が抱えている問題に的確な対応してくれる窓口にとどり着けず、体力も気力も結局持たずにもう生きられない、死ぬしかないという状況に追いやられて亡くなっている。
- ・ そうした2つのデータから、パーソナル・サポート・サービスは自殺対策にも十分活かしていく必要があるし、地域の側が一步踏み出して手を差し伸べると、守れる道がある。
- ・ 自殺対策の都市型ネットワークモデルづくりとして、足立区と連携し、自殺対策に取り組んでいるが、パーソナル・アプローチというよりは人が集まるコミュニティ・アプローチでやっている。各相談機関、行政だけでなく民間も含めた窓口強化と、窓口どうしがスムーズに連携できる仕組み、具体的には合同の研修会や、地域の社会資源を洗い出したものを元にした相談のフローチャート作りをしている。また、インターネット上で相談窓口や支援策が簡単に検索できるような仕組みを作っている。パーソナル・アプローチとコミュニティ・アプローチによる、それぞれの地域の特性に合わせた組合せがあるのではないか。
- ・ 自殺対策の観点から今後重点的に検討していただきたいのは、役割として、支援策の紹介なのか、コーディネーター的な役割なのか、それとも心理的な拠り所となるような存在なのかという点。自殺対策に関していうと、心理的な拠り所を徹底してやっていくとなると、どこまで責任を負うのか、どこまで限度を決めるのか、どこまで仕事の範疇とするのかという線引きが非常に重要になってくる。支援をしていても残念な

がら亡くなられてしまう可能性があって、そのときの支援者の心理的なストレスもあるので、支援する側の仕組みとして、支援策の紹介なのか、それに留まらないのか、そうした枠分けもしていく必要がある。

#### <野中構成員>

- ・現在の日本には、介護保険には介護支援専門員、障害者自立支援では自立支援専門相談員など、ケアマネジメントに関する人材育成と評価の方法に一定の蓄積がある。このパーソナル・サポート・サービスでも、これまでの蓄積を基に、例えば役割をどう規定するか、どこまでのサービスを貫くのか、直接サービスをどこまでやるのか、1人でやるのかチームでやるのか、などいくつかの要所を設計をする必要がある。
- ・これまで障害者の就労支援を行ってきたが、障害者の方がホームレスになっており、実は障害者対策の不備がこの問題に隠れている。障害者対策を基本的にやるべきではないか。障害者の比率が先進国に比べて一桁違うが、日本で障害者が少ないのというわけではなく、実際には障害があるのにそれを障害者と認めない制度になっている。
- ・ずっと精神科医をやっているが、精神保健対策が不十分で様々なところに歪みが出ているのを見直す必要がある。人を闇雲に増やしていくというのではなく、理想的にどういう問題にどういう対策をするのかという、総合的なアセスメントと支援を考えるべき。
- ・この事業で完結するのではなく、この活動のデータから、様々な障害者支援や精神保健対策といった我が国における制度の歪みを是正するための提言をしていきたい。

#### <本田構成員>

- ・様々な若者支援が導入されているが、支援団体によって、例えば、心療、カウンセリング寄りであったり、鍛え直す系であったり、あるいは主体性の回復といった教育的団体など、支援のあり方がかなりバラバラである。若者がある特定の性格を帯びた支援を受けることになることをかなり心配していたので、今回パーソナル・サポート・サービスという制度、新しい支援のあり方に関して何かメルクマールができることに期待している。バランスの取れた支援が提供できたらとパーソナル・サポート・サービスに期待している。
- ・従来からの様々な支援やサービスとどう違うかということについて、ただこの場での意識あわせではなく、社会一般の支援を求めてこられるような方へ届くような形で分かりやすく伝えていく必要がある。そのためには表相的な策かもしれないが、キャッチフレーズや、ロゴ、バッジなど、シンボリックなものを導入して、パーソナル・サポート・サービスに対する社会的な注目を集めることが必要。
- ・パーソナル・サポーターが抱えている方をサポートしても、社会の本体、例えば教育のあり方、労働市場のあり方といった問題が温存されるようでは元も子もない。また、パーソナル・サポーターが相談者の側に立とうとしても、使える制度、例えば職業訓練の量や質とか住宅制度が不備であれば、いくら伴走しても支援できる材料というも

のがない。そういった不備についても、パーソナル・サポート・サービスによってより可視的になって明るみに出ていくことが期待される。

- ・ 今労働市場のあり方が大変厳しく、例えば、内定切りの問題やいわゆるブラック企業という、人権や法律を全く無視した働き方をさせて、その中で本当に磨り減った形で働かせる状況が続いているが、労働市場において企業の働かせ方のあり方を変えていくことが重要になってくる。パーソナル・サポート・サービスに関わって職業訓練が成就できたとしても、身につけた職業能力が、雇われるかどうかや、雇われた後の賃金に反映されないような日本の労働市場になっているので、これを改善するためにキャリア段位という労働市場と労働そのものを立て直していくことと結びつける必要がある。
- ・ 日本社会の人々の間には自助努力を重視するところがあり、人の助け、お上の助けを借りることを恥とし、個人や家族の中でどんなことでも抱えてしまおうという風潮というものが非常に強い。そこをほぐしていくということも、パーソナル・サポート・サービスという制度を有効にしていくためには不可欠。
- ・ パーソナル・サポーターが一定の権限や所得などを得ることになった場合、パーソナル・サポーターとして認定されるかということ巡って紛争的なことが起こるのではないかと危惧している。貧困ビジネスが話題になったように、悪質な意図を持った人や業界をどう遮断することができるような制度を作るかということを検討する必要がある。

#### <宮本みち子構成員>

- ・ これまで子ども・若者支援に関わってきたが、パーソナル・サポート・サービスはいろいろな意味で整理が必要。
- ・ 子ども、若者に関しては、若者支援の制度が始まって8年ぐらい経っているが、若者がなぜつまづくのかという問題について、非常に広い問題があることが分かってきた。例えば障害者福祉、精神医療が弱体であることなどがあり、若者支援の現場が対応しているという実態となっている。
- ・ 自分が関わってきた2003年ぐらいから徐々に広がって確立してきたのは、包括的支援という概念。人間を断片的に切りとって扱うのではなく、色々な問題を抱えてつまづくということをそのまま対象にした仕組みづくりがない限り、この問題は解決しない。若者支援をやっていると、その前の子ども時期の抱えている問題がそのまま放置されて若者期に来てつまづいている。そこで放置されれば中年期問題があるという状況にある。関わる問題が多様で大きい。そういう議論が厚生労働省の就労支援の現場で具体的にもち挙がり、それらを総括する形で内閣府において包括的な子ども・若者支援という概念が登場し、それが段々確立して2009年子ども・若者育成推進法という法律になったという流れがある。この推進法の趣旨というのは、子ども期から若者期までの包括的な支援体制を各自治体ごとに作るというものであり、3年前からその担い手

ということで、ユース・サポーターの養成プログラムが 15、6 か所で行われている。このような流れと必ずしも連動しない形で、今回のパーソナル・サポーターが出てきた点に危惧を感じる。

- ・子ども・若者に限ってみても既に様々な仕組みがあり、それを担当する人達がいる。しかし、それぞれが長期継続的な展望がない中で動いていて、それらを整理しながら、子ども若者育成支援推進法の趣旨を実現するということが、非常に複雑な問題だということがよく分かってきた。そういったところにパーソナル・サポート・サービスが出てきているので、これまでのものを整理する中でパーソナル・サポート・サービスという概念を整理し直すということをやらないと、社会的資源としては極めて無駄なことをしていることになる。
- ・海外の色々なところを3、4年間調査してきているが、どこの国も包括的支援、個人ベースのサポート、そういうことが大体共通概念として出てきており、日本より早くそういう仕組みを作っているが、パーソナル・サポート・サービスということを考えた場合にもレベルが3つくらいあるのではないか。その中で日本はどのレベルを考えているのか。
- ・例えばオーストラリアの場合には、行政改革により各市にセンターリンクというものをつくり、給付とサービス提供を一括してやっている。誕生から死まですべての社会サービスを行政組織であるセンターリンクが掌握し、そこで見立てが行なわれ、そこから次の適切な機関へと繋げていくという形を取っている。これは上位、中位、下位でいうと上位レベルであるが、日本が今やろうとしていることはどこのレベルなのか。今日も様々な実践が発表されたが、上位、中位、下位様々である。どのレベルでやるのかということを考えないと、行政改革を本気でやるのか、それとももっと下位の具体的な実践段階のレベルでのパーソナル・サポートなのか、これによって予算規模も全然違うし、狙いの大きさが違ってくる。その辺りも含めて、この概念はもう少し整理をする必要がある。

#### <宮本太郎構成員>

- ・この事業は社会本体の関わりの問題に大きく影響を及ぼしていくことができる、あるいはそうしないとうまく回っていかないプロジェクトと解することができる。実は社会保障のあり方を刷新していく可能性を持ったプロジェクトではないか。
- ・これまでの社会保障というのは、人生の典型的なリスク、困窮、病気、失業などに対して異なった制度と窓口で対応しているもの。一人ひとりの具体的な事情よりも制度が先行するという形。そうしたリスクが顕在化したときに、基本的には失業手当、生活保護給付、年金給付等でシェルターを提供する。これは殻の保障、シェルターの保障である。これまでの社会保障は制度が先行した殻の保障であった。
- ・しかし、現実的には人生の典型的なリスクというものはもはやなく、実際には複数のリスクが複合的に現れて人々の社会参加を困難にしている。そういう中では、もはや

制度先行では立ち行かないと同時に、殻の保障、現金給付先行ではいくらお金があっても足りない。制度より人に焦点を当てながら、同時に現金給付ではなく、困難を克服して社会に参加できる、そうした翼を提供できる、翼の保障が重要になってくる。すなわち、制度先行の殻の保障から、人が中心の翼の保障への転換というのが今求められており、このプロジェクトはそうした転換のまさに牽引者になっていくのではない。

- ・そうした保障というのは、長期的に見た場合人々の能力を引き出すことになるし、扶助的な費用も軽減していくことになるという意味で、強い経済と連動した強い社会保障になっていく。
- ・この事業性を担保する、あるいはこのプロジェクトが継続していく財政的な措置が認められるような正当性をどこで作り出していくのが課題。例えばイギリスには、ワーキング・リンクスという社会的企業があり、失業者にパーソナル・サポートを提供し、服装の指導やしゅべり方の指導、履歴書の書き方、携帯電話の貸与といったことをして、1人就業させると失業手当、扶助的な手当が大幅に軽減されるので報奨金が出る。しかし、これは下手をするとクリーム・スキミングになる。就業と距離がある人達をじっくり支えていくことの正当性をどう担保するか。また、そうやってコストをかけてでも支えていくことが長期的に見れば合理的であるということについての広い合意をどのように獲得するかということが重要。
- ・そのことを考えると、社会的雇用、就業と距離がある人達にいったんプレステージの擬似的な雇用を提供し、そこで社会的リハビリをしてもらうことが重要であり、そうした事業をパーソナル・サポート・サービスにどう組み込み、どう連携させていくのが非常に重要。
- ・既存の制度との関係をそのままにして、パーソナル・サポート・サービスが量的、質的な問題点を補う補欠役になってしまえば、このプロジェクトは大変苦勞を背負い込むがうま味はないということになってしまいかねない。生活保護や長期的失業者の状態が現在のままでそれを補完する役回りを背負い込むことになるとすれば、人を中心とした翼の保障、強い社会保障への転換という、このプロジェクトの課題も果たすことはできないだろう。
- ・このプロジェクトにより人々を支援することが、トータルに見た場合社会に大きな還元があるんだということを広く示すことができるということが、既存の制度の再編も含めて全体として大きく歩を進めていく決定的な要因になっていく。

#### <湯浅構成員>

- ・皆さんの意見を聞いて、大きくいくつかの論点があったように思う。1つは、社会に対する可視化、パーソナル・サポート・サービスは他の支援制度とどう同じでどう違うのかということや、その支援の対象になる人達の変化をどう見せていくのかということや、長期的に見たその合理性とかそういうものをどうシミュレートしていくのか

等、支援のスキルをどう可視化していくかなどについて様々なレベルで対外的に見せ、理解を得ていくというような見せ方の問題。

- ・ もう1つは既存制度との関係。現役世代のセーフティネットを太くしていかないといけないという、まだ福祉国家に至る前のような課題があると同時に、縦割りといった制度の柔軟さを欠いている、そういう意味でのポスト福祉国家的な課題も両方抱えられており、両方の問題に向き合わないといけない状況であると思っている。そういう意味で、両方睨みながらやっていかななくてはいけない。その中で既存の制度とパーソナル・サポート・サービスとの関係を言い訳にさせず、それでもかつ独自の役割を果たしながら、できればさらにその既存の制度のあり方について提言や、あるいは整理を含めたそうした拡充や整理などの提言もできていたらというようなご意見もあったように思う。
- ・ 大きくその2つぐらいのグループにまとめられるような論点が出てきた。この大きな論点の中で、またサブで様々な課題があれば整理していきながら、モデル・プロジェクトのあり方や、今後この中で何を指すのかといった点を徐々に絞り込んでいきたい。今までのような繰り返しになってはいけないと色々な方からご意見をいただいたが、そのためには何をどうすればいいのかということについて、次回以降突っ込んだ議論をしていきたい。

#### <宇都宮座長>

- ・ 貧困の問題というのは、経済的な貧困だけでなく、関係の貧困や社会的な孤立という問題をどう解消していくのかという課題がある。その中で、パーソナル・サポート・サービスという取組が貧困当事者の貧困の解消に加えて、社会全体の貧困の解消に向けて一定の効果があればと思っている。

(以上)