（案）

資料２

「パーソナル・サポート・サービス」について（３）

～23 年度モデル・プロジェクトの実施を踏まえた中間報告～

平成 24 年 8 月 1 日
パーソナル・サポート・サービス検討委員会

１　平成 23 年度 パーソナル・サポート・サービスに関する動き

○ モデル・プロジェクト（第二次）の事業開始

・ パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクトについては、平成22年10月～12月にかけて事業を開始した第一次分5地域（北海道釧路市、神奈川県横浜市、京都府、福岡県福岡市、沖縄県）に加え、同年12月のセーフティ・ネットワーク実現会議で新たに第二次分として全国14地域の実施が決定された。

※ モデル・プロジェクト（第二次）実施地域：岩手県、千葉県野田市、長野県、岐阜県、静岡県浜松市、滋賀県野洲市、京都府京丹後市、大阪府豊中市、大阪府吹田市、大阪府箕面市、大阪府大阪市、島根県、山口県、徳島県

・ 第二次分の14地域においては、実施決定後準備を進め、平成23年3月～6月までに事業を開始した。

・ 第一次及び第二次モデル・プロジェクト実施地域の平成23年度末時点における実施体制は次ページ表のとおりとなっている。これをみると、実施主体の態様（NPO法人・労働者福祉団体・社会福祉法人等への委託、自治体の直接実施等）、これまでの支援活動における主たる目的（就労支援、地域づくり等）・対象層（子ども・若者支援、ホームレス支援等）、人員体制は地域ごとに様々であることがわかる。これは、これまで一定の目的や対象者層を設定して支援を実施してきた団体・事業等において、対象者を限定しない伴走型支援の必要性が高まる中で、本モデル・プロジェクトがそのような必要性に対応できるものと受け止められたということであり、同時に、地域の状況に応じた柔軟な事業の実施体制の構築を可能としたものであることを示しているということができ、意義深いものと思われる。

パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクト 実施体制（平成 23 年度末時点）

自治体	名称	実施主体	実施体制
釧路市	地域パーソナルサポートセンターえにぃ	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン	CPS 1名、PS 3名、APS 5名
岩手県	これからのくらし仕事支援室	NPO法人いわて生活者サポートセンター	CPS 1名、PS 2名、APS 6名
	県南地域パーソナル・サポート・センター	奥州商工会議所	CPS 1名、PS 1名、APS 2名
野田市	求職者総合支援センター（パーソナルサポートセンター）	NPO法人キャリアデザイン研究所	CPS 1名、PS 1名、APS 0名
横浜市	生活・しごと∞わかもの相談室	NPO法人ユースポート横濱	CPS 4名、PS 7名、APS 14名、事務局長
	にこまるカフェ相談室	株式会社K2インターナショナルジャパン	CPS 4名、PS 4名、APS 3名
長野県	ながのパーソナル・サポート・センター	長野県労福協	CPS 1名、PS 4名、APS 24名、登録APS 32名
岐阜県	岐阜県パーソナル・サポート・センター	株式会社パソナ（一部地元NPO）	CPS 1名、PS 4名、APS 13名
浜松市	浜松市パーソナル・サポート・センター	NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡	CPS 1名、PS 2名、APS 8名、事務1名
野洲市	しごと・くらし相談コーナー	野洲市	CPS 1名、PS 2名、APS 0名
京都府	京都府パーソナル・サポートセンター	京都府パーソナル・サポートセンター（府設置の任意団体）	CPS 1名、PS 2名、APS 2名
京丹後市	「くらし」と「しごと」の寄り添い支援センター	京丹後市	CPS 1名、PS 2名、APS 2名、センター長、事務兼電話受付1名
豊中市	豊中市パーソナル・サポート・センター	豊中市パーソナル・サポート運営協議会	CPS 1名、PS 2名、APS 12名
	豊中くらしかんパーソナル・サポート・センター	豊中市パーソナル・サポート運営協議会	CPS 0名、PS 12名、APS 0名
	豊中市社会福祉協議会パーソナル・サポート・センター	豊中市社会福祉協議会	CPS 1名、PS 1名、APS 6名
吹田市	パーソナルサポートセンターすいた	株式会社パソナ	CPS 1名、PS 2名、APS 0名
	サポートスペース赤レンガ	NPO法人フルハウス	CPS 1名、PS 2名、APS 3名
箕面市	箕面市パーソナル・サポート・センター中央(らいとぴあ21内)	NPO法人暮らしづくりネットワーク北芝	CPS 1名、PS 3名、APS 4名
大阪市	社会福祉法人大阪自彊館	大阪自彊館	CPS 1名、PS 4名、APS 2名、事務 1名
	NPO法人釜ヶ崎支援機構	NPO法人釜ヶ崎支援機構	CPS 0名、PS 4名、APS 4名
島根県	島根県パーソナル・サポート・センター	社会福祉法人島根県社会福祉協議会	CPS 1名、PS 4名、APS 1名、所長
山口県	パーソナル・サポートセンターやまぐち	山口県労福協	CPS 1名、PS 6名、APS 9名
徳島県	パーソナル・サポート・センターとくしま	徳島県労福協	CPS 1名、PS 3名、APS 7名
福岡市	絆プロジェクト	福岡絆プロジェクト共同事業体	CPS 4名、PS 2名、APS 10名
沖縄県	就職・生活支援パーソナル・サポート・センター	沖縄県労福協	CPS 1名、PS 4名、APS 11名、事務兼相談補助員 1名

○ モデル・プロジェクト（第三次）の事業募集及び実施地域の指定

・ 第一次及び第二次のモデル・プロジェクトは、平成23年度末までを実施期間として実施されていた。しかし、3月11日に発生した東日本大震災は、被災地において様々な生活上の困難を一度に発生させることはもちろん、全国的な経済活動の停滞等の様々な影響により、全国的にも失業や病気などに脆弱な人々を直撃し、「社会的排除」状態に追い込むリスクを高めた。

・ これを受けて、7月29日の東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」においては以下の事項が決定された。

> 声を出しにくい人々に配慮し、誰をも排除しない包摂型の社会づくりを行っていくことは、被災地の復興だけでなく、今後の日本社会の発展にもつながるものである。このため、こうした社会的包摂の理念に基づき、アウトリーチの手法や居場所づくりや伴走型の支援、人材育成等の包括的、予防的な支援を行う市町村の取組みを支援する。また、ワンストップ型の相談や寄り添い支援に関する先導的なモデルの構築に取り組む。

・ また、平成23年1月に設置された「一人ひとりを包摂する社会」特命チームにおいては、「社会的包摂」を進めるための議論が進められており、8月10日の「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」において、「緊急に実施すべき施策」の一つとして、以下のように提言された。

> 現在行われているパーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトは、就労につながりうる者を対象としている。しかし、今回の震災の影響もあり、社会的排除リスクの連鎖・蓄積を止めるための包括的、予防的な対応の重要性が増してきていることから、当該プロジェクトについては、高校中退者やそのリスクが高い者など就労にすぐにつなげることが適当でない者、稼働年齢でない者、稼働能力を有しない者も含め、社会的排除リスクの高い者を幅広く対象としたモデル事業として継続発展させ、これらの取組の制度化に向けた検討を引き続き進めていく。

・ これらの決定及び提言により、平成23年度第三次補正予算において平成24年度までのモデル・プロジェクトに対する所要の予算措置が講じられ、これまでのモデル・プロジェクトを継続発展させる形で、11月～12月にかけてモデル・プロジェクト（第三次）の募集を行った。募集に際しては、決定及び提言の趣旨並びに第一次及び第二次モデル・プロジェクトの実施状況を踏まえ、第二次募集におけるポイントに加え、新たに以下の点が求められた。

◇ 就労につながりうる者にとどまらない社会的排除リスクの高い者を幅広く対象とした活動実績を有している、又は支援計画を策定していること

◇ 支援対象者や地域、社会資源の状況に即して独自の取組や新たな事業・制度に関する構想・提案を持った場合に、地域のネットワークにおいて協議・調整を行い対応すること（必要に応じ本事業の中で対応することを含む。）ができる体制となってい

ることが望ましいこと

◇ パーソナル・サポート・サービスの5つの理念を支援の実践に体現させていくための核となる「事務局機能」の構築を具体的に展望した計画となっていること

◇ ホームページの整備を含め、地域に対する働きかけを積極的に実施できる体制を整備する計画となっていること

◇ 研修会の主催や、内閣府の主催する研修会・他の実施地域が主催する研修会への参加等、支援者のスキル・アップを図る体制を整備する計画となっていること

・ モデル・プロジェクト（第三次）の募集に対し、第一次及び第二次においてモデル・プロジェクトを実施している全地域及び新たにモデル・プロジェクトを実施しようとする8地域から実施計画書の提出があり、パーソナル・サポート・サービス検討委員会での議論を行った上で、平成24年2月10日にセーフティ・ネットワーク実現会議においてこれら全国27地域での実施が決定された。

※ 第三次からの新たな実施地域：千葉県柏市、東京都足立区、神奈川県相模原市、新潟県、大阪府八尾市、大阪府柏原市、岡山県岡山市、香川県

・ なお、各地域から提出された実施計画書では、第一次及び第二次の実績等を踏まえ、高校等との連携、中間的就労の受皿の開拓、社会的居場所づくりなど、支援を充実させるための様々な取組（他の事業の活用を含む。）の提案がなされた。

パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクト実施地域

○ モデル・プロジェクト研修・交流会、各地域研修会等の実施

・ モデル・プロジェクトにおいては、各地域で支援に携わる支援者の研修・意見交換を通じた支援技術の向上を目的とした「経験交流」の場として、モデル・プロジェクト実施地域において研修・交流会を実施している。

・ 研修・交流会の実施は様々な効果をもつ。たとえば、各地域の先駆的な取組の共有、パーソナル・サポート・サービスの「5つの理念」を支援の実践に体現するための議論、全国で同じ事業に取り組む支援者の交流によるモチベーションの向上等である。また、このような研修・交流の結果を各地域に持ち帰ることにより、支援の「偏り」を防ぐことにもつながる。

・ 具体的には、研修・交流会では、個別のケースを題材としてのグループ単位でのケース・カンファレンス実習や、モデル・プロジェクトにおける記入シートについての説明・議論などが実施された。

・ 平成23年度においては、東日本大震災の影響で当初平成22年度末から平成23年度初頭までに実施予定であった横浜地域研修・交流会及び福岡地域研修・交流会を7月、8月に実施するとともに、平成24年2月には京都地域研修・交流会を実施した。

・ また、内閣府が研修内容の企画に関与した上記の研修・交流会のほかにも、各地域が自主的に企画した研修会や地域間での研修・交流などが多数行われ、支援技術の向上への取組等が積極的に行われた。

○ モデル・プロジェクトにおける記入シートの試行・改善と記録の実施

・ モデル・プロジェクトにおいては、支援の振り返り、評価を行うことが重要である。具体的には、支援プロセス自体の評価や、就労が達成できたかどうかといった「1か0か」という観点では表れにくい自立に向けた当事者の変化の把握、そしてそれらを踏まえての事業全体としての評価である。これらの評価を行うための記録を行う記入シートについては、22年度に作成した試行版を基に更に関係者間で協議を行って改訂し、23年6月以降モデル・プロジェクト実施地域において記入・提出いただいた。

・ この記入シートを収集・分析し、「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」を実施した。（調査内容・結果等については後述）

○ パーソナル・サポート・サービス総合案内ポータルサイトの開設

・ パーソナル・サポート・サービスやモデル・プロジェクト実施地域のイベント・メディア情報の周知等を目的として、パーソナル・サポート・サービス総合案内ポータルサイト

(http://ps-service.jp/)を開設した。

平成 23 年度パーソナル・サポート・サービスに関する動き

平成 23 年 3 月-6 月	第二次モデル・プロジェクト実施地域における事業開始
5 月 12 日	中間報告取りまとめ
7 月 16 日-17 日	横浜地域における交流・研修会 開催
7 月 29 日	東日本大震災復興対策本部 「東日本大震災からの復興の基本方針」
8 月 7 日-8 日	福岡地域における交流・研修会 開催
8 月 10 日	「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム 「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」
8 月	パーソナル・サポート・サービス 総合案内ポータルサイト開設
11 月 21 日	平成 23 年度第三次補正予算において平成 24 年度末までの モデル・プロジェクト実施経費計上
11 月-12 月	パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクト（第三次分）実施地域を募集
平成 24 年 2 月 10 日	モデル・プロジェクト（第三次分）に応募のあった 27 地域について、パーソナル・サポート・サービス 検討委員会での審議を経た上で、セーフティ・ネットワーク 実現チームにおいて実施を決定
2 月 11 日-12 日	京都地域における交流・研修会 開催

2　モデル・プロジェクトの実施状況について

○ モデル・プロジェクトの支援実績

・ パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクト第一次及び第二次実施地域19地域における事業開始から平成24年3月31日までの相談受理件数は合計で 6,596 件であり、そのうちパーソナル・サポート・サービスが必要と事業実施主体より判断されたケースは 5,906 件（相談受理件数の 89.5%）であった。

・ このうち、実際にパーソナル・サポート・サービスの利用につながったケースが 5,099 件（86.3%）、当事者本人とパーソナル・サポート・サービスの利用について調整中のケースが 226 件（3.8%）である。また、関係機関からの紹介のあったケースなどで、当事者本人とはコンタクトが取れていないが当事者とつながっている関係機関や家族等とコンタクトをとり、パーソナル・サポート・サービスの利用を働きかけているというケースが 149 件（2.5%）存在する。

○ 相談受理に至る経路

・ 相談受理された 6,596 件のうち、当事者から直接連絡・相談のあったケースが 3,049 件（46.2%）、支援関係機関からの紹介によるケースが 2,856 件（43.3%）、巡回相談等の地域活動からつながったケースが 227 件（3.4%）、その他のケースが 464 件（7.0%）となっている。

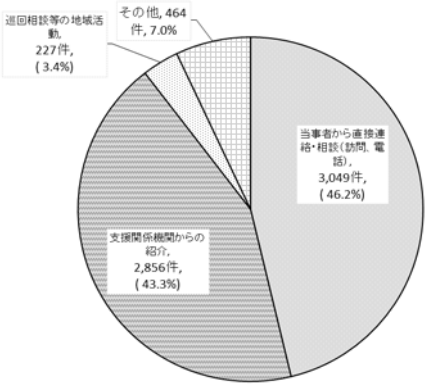


図１　相談受理に至る経路

・ 平成23年7月31日までの支援実績（第8回検討委員会資料3「パーソナル・サポート・サービス 現在の状況と今後の検討の進め方について」。以下「前回実績」という。）と比較すると、当事者から直接連絡・相談のあったケースの割合が減少する一方で、支援関係機関からの紹介によるケース及び巡回相談等の地域活動からつながったケースの割合がそれぞれ増加している。これは、モデル・プロジェクトの進捗に伴い、様々な支援活動を行っている地域の関係機関と連携してアンテナを張りめぐらし、個別的、継続的、包括的な支援が必要な当事者の存在をキャッチし、パーソナル・サポート・サービスの利用を働きかけていく体制が構築されてきているものと考えられる。

・ ただし、当事者からみれば、抱えている困難の種類や状況にかかわらず相談できる機会が確保されていることも重要であり、そのような体制が制度的に確立していない現状においては、直接連絡・相談をするケースの件数が低下すればするほど良いと評価することはできない点もあることに留意が必要である。

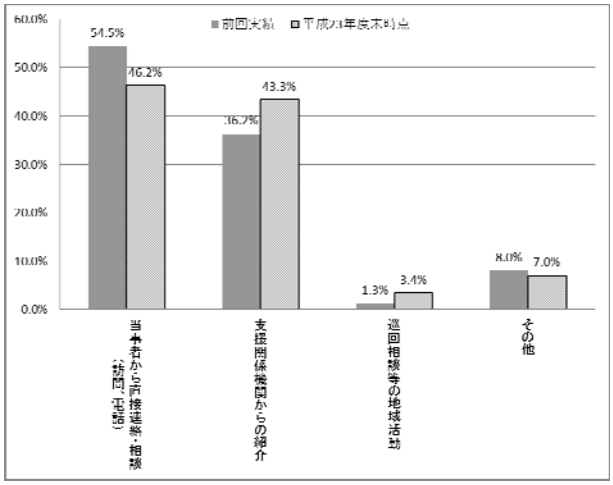


図２　前回実績と平成２３年度末時点の実績の比較

○ 当事者が抱えていた問題

・ 相談受理やその後の支援段階で支援者側が把握したパーソナル・サポート・サービスが必要とされた当事者が抱えている問題をみると、失業、労働問題などの「仕事をめぐる問題」の割合が 83.4%（前回実績では 81.4%）、衣食住の欠如などの「生活をめぐる問題」の割合が 40.0%（前回実績では 38.3%）、うつ病、依存症などの「メンタルヘルスをめぐる問題」の割合が 31.3%（前回実績では 33.1%）などとなっている。

・ 問題領域の重なりをみると、3領域以上の問題を抱えているケースが 2,178 件（37.0%。前回実績では 34.2%）、そのうち4領域以上の問題を抱えているケースが 899 件（15.3%。前回実績では 13.1%）となっており、前回実績と大きな変化はみられない。また、一人当たり平均 2.35 領域の問題を抱えている状態にある。

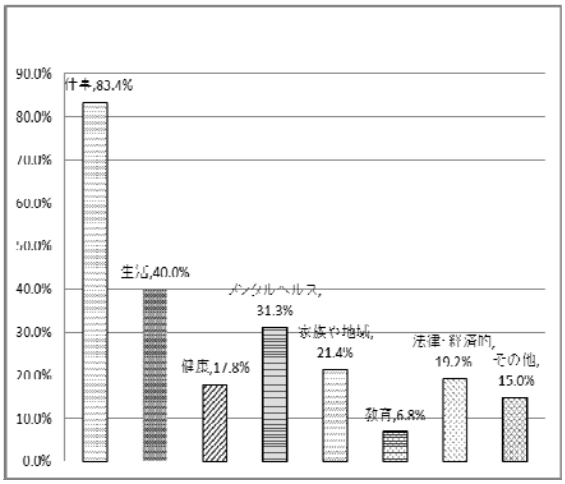


図３　当事者が抱えている問題

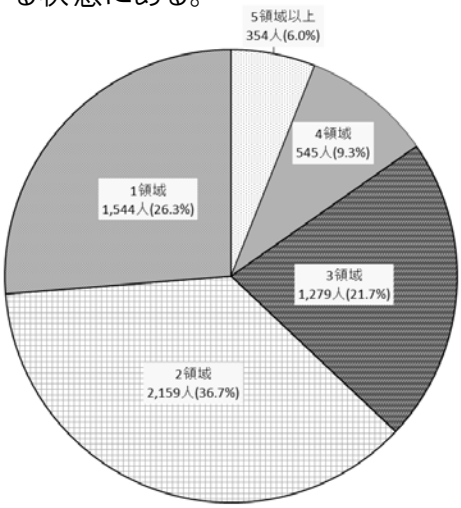


図４　当事者が抱えている問題領域数

パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクト 支援実績（平成23年度末時点）

相談受理件数と、相談受理につながった経路ごとの件数とその割合

相談受理	件数	割合
	6,596件	100.0%
当事者から直接連絡・相談（訪問、電話）	3,049件	46.2%
支援関係機関からの紹介	2,856件	43.3%
巡回相談等の地域活動	227件	3.4%
その他	464件	7.0%

パーソナル・サポート・サービスが必要と（組織的に）判断された件数とその割合

PSが必要と判断された件数	件数	割合
	5,906件	100.0%
(1) PSにつながった	5,099件	86.3%
(2) 当事者本人と調整中	226件	3.8%
(3)家族等とコンタクト	149件	2.5%
(4) コンタクトはとれていないが、働きかけ継続	66件	1.1%
(5) 働きかけもできていない	366件	6.2%

抱えている問題ごとの対象者数と、その問題を抱えている対象者の全体に対する割合

問題領域	PSSが必要と（組織的に）判断されたもの全体（1）～（5）		PSS利用中の者限定（1）	
	人数	割合	人数	割合
仕事をめぐる問題〈失業、労働問題など〉	4,905人	83.4%	4,282人	84.2%
生活をめぐる問題〈衣食住の欠如など〉	2,353人	40.0%	2,111人	41.5%
健康をめぐる問題〈疾患、けがなど〉	1,048人	17.8%	900人	17.7%
メンタルヘルスをめぐる問題〈うつ、依存症など〉	1,841人	31.3%	1,546人	30.4%
家族や地域との関係をめぐる問題〈DV、虐待、暴力被害など〉	1,256人	21.4%	1,082人	21.3%
教育をめぐる問題〈不登校、いじめ、中退、基礎学力未習熟など〉	399人	6.8%	338人	6.6%
法律・経済的な問題〈事業不振、多重債務、滞納など〉	1,127人	19.2%	1,026人	20.2%
その他の問題	881人	15.0%	776人	15.3%
対象者が抱えている問題数の合計	13810		12061	
一人あたりの抱えている平均問題領域数	2.35		2.37	

支援を終結した件数	1,911件

抱えている領域数ごとの対象者数とその割合

抱えている領域数	PSSが必要と（組織的に）判断されたもの全体（1）～（5）		PSS利用中の者限定（1）	
	人数	割合	人数	割合
1領域	1,544人	26.3%	1,305人	25.6%
2領域	2,159人	36.7%	1,870人	36.8%
3領域	1,279人	21.7%	1,115人	21.9%
4領域	545人	9.3%	472人	9.3%
5領域	238人	4.0%	216人	4.2%
6領域	86人	1.5%	81人	1.6%
7領域	24人	0.4%	23人	0.5%
8領域	5人	0.1%	5人	0.1%
9領域	1人	0.0%	1人	0.0%
10領域	0人	0.0%	0人	0.0%
3領域以上（再掲）	5,881人	100.0%	1,913人	37.6%
4領域以上（再掲）	899人	15.3%	798人	15.7%
5領域以上（再掲）	354人	6.0%	326人	6.4%
合計	5,881人	100.0%	5,088人	100.0%

３　モデル・プロジェクトから得られた事業の意義・課題

○ 記入シートの調査・分析から得られた知見

・ 前述のとおり、モデル・プロジェクトにおいては、支援プロセスの評価や自立に向けた当事者の変化の把握、事業全体の評価を行うための記入シートを各実施地域において記入・提出していただいた。

・ この記入シート（平成24年3月15日までに受領した全 528 件）を収集・分析し、「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」を実施した。

※ 調査は、内閣府より社団法人北海道総合研究調査会に委託して実施した。

・ 調査では、支援による当事者の定量的な変化を把握・分析すると同時に、支援の経過記録を体系的に整理し、支援方策の豊富化や有効性の検証、「事務局機能」やパーソナル・サポート・サービスの5つの理念（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）の具体的内容・視点の抽出を行い、最後にパーソナル・サポート・サービスの制度化を想定した事業全体の評価の検討を行った。

・ 調査から得られた知見としては、概ね以下の点が挙げられる。

ア 当事者の属性に関する分析

◇ 調査では、当事者の年代は20歳未満から60歳以上まで、概ね均一に分散している傾向がみられた。一方で、性別では男性が65％、女性が35％であり、年代別にみてもすべての年代において男性が60％以上となっていた。

◇ 他方、当事者像は年代によって異なる傾向がみられた。具体的には以下のような点が挙げられる。

・「結婚の有無」では、離別・死別を合わせると50歳代以上では5割以上に結婚の経験があるのに対し、30歳代以下では7割以上に結婚の経験がない。他方、40歳代、50歳代で概ね4分の1、60歳以上では半数弱が離別・死別となっている。

・「生育歴における課題」では、40歳代以上に比べ、30歳代以下の方が相対的に課題を有する場合が多い。特に、20歳未満では、虐待・DV やいじめ・家庭の貧困・借金、不登校などの課題を抱えている者が4割以上となっている。

・ 就労形態に関するデータをみると、現在就労している者についてはどの世代もアルバイト・パートが多いが、「（現在就労していない者の）直近の就労形態」や、「最初に就いた就労形態」、「一番長く勤めていた仕事の形態」では、40歳代や50歳代では正社員の割合も相対的に高く、雇用環境が年々悪化している状況をみて取ることができる。

・ 現在の問題領域については、すべての年代において「仕事」の割合が高いが、50歳代、60歳以上では「生活」、「仕事」の割合が高いのに対し、20歳代、30歳代では「メンタルヘルス」、20歳未満では「家族・地域との関係」、「教育」の割合が高い。

イ 支援による当事者の定量的な変化に関する分析

◇ パーソナル・サポート・サービスでは、就労が達成できたかどうかといった「1か0か」という観点では現れにくい当事者の変化を様々な角度から把握することが重要である。これにより、就労自立から距離のある人が支援を受けて、自立に向かって歩を進めていることを社会に対して説明することもできる。

◇ パーソナル・サポート・サービスにおける当事者の定量的な変化の視点としては、まず、支援する側の押しつけではない当事者本位の支援を行う観点から、当事者自身の主観的な満足感を把握することが重要である。これは、単に当事者の主観的満足感が重要というだけでなく、支援のステップが進む中で、一律に満足感が上がり続けるのではなく、下がるフェーズがあり得ることを把握するという観点でも重要である。

◇ 次に、当事者の客観的状況を把握することが重要である。パーソナル・サポート・サービスでは、住居や収入、健康状態等の「生活面」、家族・親族関係の課題、社会的なつながり、コミュニケーション等の「社会面」、就労に向けた意欲・準備、スキル等の「就労面」の3つの観点から総合的に把握することとした。

◇ 調査では、このような視点に基づき、当事者の主観的状況（満足感）及び生活面、社会面、就労面での客観的状況を概ね3か月に1度把握した。

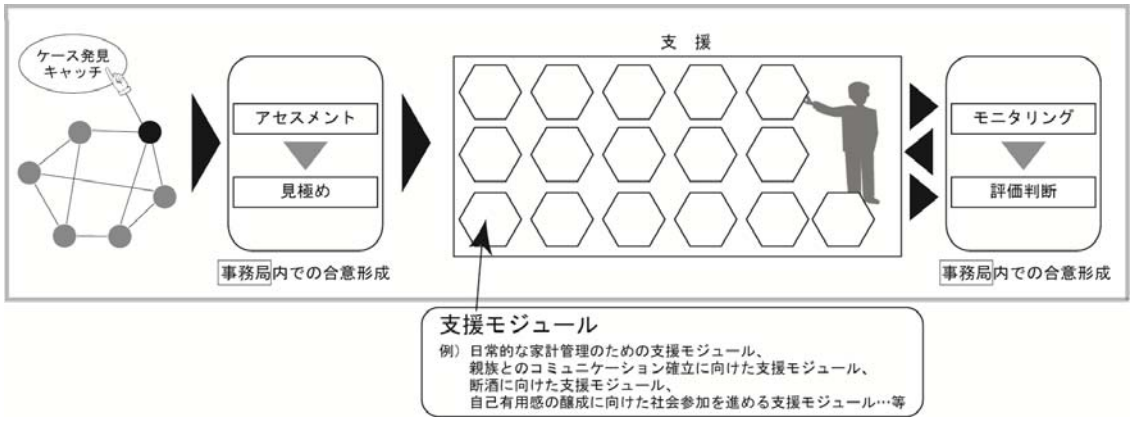
◇ これによれば、主観的状況、客観的状況とも全体的にスコアが上昇しているが、年代別や性別によって上昇の度合いに差異がみられる。また、客観的状況については項目によってもスコアの変化量に差異がみられる。

◇ これらの変化については、調査期間の制約上2時点間の比較しかできていない状況にあり、平成24年度も継続的に調査を行うことにより、長期間での変化状況や属性ごとの傾向の差異などについて更に分析を行うことが必要であるものと考えられる。その上で、当事者の状況の変化に関する評価手法のあり方についても、更なる分析・研究を行う必要がある。

ウ 支援モジュールに関する分析

◇ パーソナル・サポート・サービスにおいては、「特定の目標を達成するために用いられる一連の支援方策群」を「支援モジュール」と整理している。たとえば、①日常的な家計管理のための支援モジュール、②親族とのコミュニケーション確立に向けた支援モジュール、③断酒に向けた支援モジュール、④自己有用感の醸成に向けた社会参加を勧める支援モジュールなどである。

モジュールの概念図



◇ 支援の効果を上げていくためには、当事者の抱える問題に対応した支援モジュールを、領域としては幅広く、手段としては多様に持ち、支援と支援の隙間を小さくしていくことが求められる。

◇ ただし、単に支援モジュールを豊富に持てば支援の効果が上がるわけではない。当事者の複雑かつ多様な状況（局面）を的確にとらえ、局面に応じた有効な支援モジュールを用いること、すなわち「根拠に基づく支援」(Evidence Based Practice)を行うことが重要であり、そのための研究・分析を行っていく必要がある。

◇ このため、調査では、当事者の直面している状況（「局面」）及び当該局面において用いられた支援モジュールの体系化を行い、局面については本調査では暫定的に19のカテゴリーに分類した。また、支援モジュールについては、当事者の抱える課題領域及び属性ごとに活用されている支援モジュールの分類を行った。

◇ もちろん、パーソナル・サポート・サービスのような対人サービスにおいて、ある支援モジュールを用いたからといって常に同様の結果となるということはなく、オーダーメイドの支援という考え方に立った支援を追求していくことが重要である。一方で、パーソナル・サポート・サービスのような「伴走型支援」の枠組みの普遍化や、全体としての支援の質の向上のためには、一人ひとりの支援者の経験の積み重ねだけでなく、今後、本調査の結果を活用しながら支援を行い、さらにその結果をフィードバックすることにより、支援モジュールの豊富化や有効性の検証を追求していくことが期待される。同時に、社会経済の変化やそれに伴う生活リスクの変化に対応する観点からは、新たな支援モジュールの開発・進化にも絶えず取り組むことが重要である。

◇ このような観点から、引き続き支援モジュールに関する研究・分析、特に有効性の検証のあり方についての研究を行うことが必要である。

エ 事務局機能に関する分析

◇ パーソナル・サポート・サービスにおいては、パーソナル・サポート・サービスの理念を

体現するため、一人ひとりの支援者の機能を超えた組織的な対応や支援者のサポート・ケアといった形で行われる様々な機能を「事務局機能」と定義し、支援者機能とともに重要な機能として位置づけ議論を行ってきた。

◇ 調査では、各地域において実施している事務局機能の取組について、その取組内容とともに、「意図・ねらい」、「結果・課題」の把握を行った。

◇ この結果、各地域において、地域におけるネットワークの形成、多角的な目線による支援の方針・方策の提案等の支援スキルの向上（支援の質の向上）、支援スタッフの心身の健康サポート、制度の内容・運用の改善等の様々な取組が実施されていることが把握され、個々の支援の質や効果を高める上で事務局機能が重要であることが改めて確認された。また、調査では、地域の多様な資源の組合せや各種団体等の連携によって、事務局が意図しなかった思わぬ結果を導くことも期待されることが把握された。

◇ モデル・プロジェクトでは、事務局が様々な実践を重ねていく中で、ねらい以上の効果や相乗効果が生まれることにより、新たな社会資源が創出されさらに支援の幅が拡がったり、パーソナル・サポート・サービスが存在することによって、パーソナル・サポート・サービス以外のまわりの機関が本来の役割を果たすだけでなく、本来の役割を超えて連携する仕組みが地域に生まれるといった、地域の社会資源の有効活用・活性化、あるいは創出につながる動的な展開、いわば事務局機能によって引き起こされた地域のダイナミズムともいうべき動きが生じていることが把握されている。引き続きパーソナル・サポート・サービスの理念を体現するための事務局機能の豊富化・言語化されていない事務局機能の言語化や有効性の検証を進めるとともに、このような動きを可視化して分析・評価していくことも重要であると考えられる。

オ パーソナル・サポート・サービスの「5つの理念」の具体化に関する分析

◇ パーソナル・サポート・サービスにおいては、支援の機能やプロセスに着目して「5つの理念」（本人と向き合う支援、本人の個別状況に合った支援、継続的な支援、予防的な支援、本人をとりまく環境への働きかけ）を整理し、これを具体の支援の実践に体現していくことを目指している。

◇ このため、記入シートにおいては、具体の支援のプロセスについて、5つの理念に照らして振り返り、評価を実施していただき、調査において、それぞれの理念ごとの「視点」をブレイクダウンして提示することを試みた。具体的な「視点」は15ページから17ページまでに掲げたとおりである。

◇ これら5つの理念に関する視点は、相互に重なりあうことも多く、厳密に分類をすることは困難であるし、その必要性も乏しい。しかしながら、支援モジュールと同様、「伴走型支援」としての枠組みの普遍化や、全体としての支援の質の向上のためには、今後、

本調査の結果を活用しながら支援を行い、さらにその結果をフィードバックする作業を継続することにより、それぞれの理念に基づく視点の更なるブレイクダウンに挑み、5つの理念を具体の支援の実践に体現できるようにしていくことが重要であると考えられる。

調査において抽出された「５つの理念」についての視点

①本人と向き合う支援

思い・訴え の傾聴	・本人の気持ちをベースとした会話（意思の尊重） ・孤独感を解消するための本人の不安や不満を受け止め ・これまでの振り返り、および将来についての聞き取り ・内面心情の変化への注意
信頼関係の 構築	・ラポールの形成 ・安心して本音で話せる関係づくり ・問題について一緒に考える ・お互いに約束を守る ・家族全体のサポート ・よくないところははっきりと指摘する
ニーズ・状況の 把握	・現状の問題の把握、共有 ・具体的な問題提示 ・優先順位の整理 ・自問自答してもらい目標を設定してもらう ・周囲からの客観的な情報による状況の把握 ・課題の改善支援、フィードバック
本人のペースに 合わせた支援	・定期的な面談を行う ・話をかみくだき、理解を促す ・強みを活かし、弱みを補助する ・本人の能力・体力を踏まえた支援 ・意欲喚起
支援の見立て	・本人と支援者側の見立てについて確認 ・適切な支援機関の紹介 ・場当たり的な対応ではなく支援の全体像を見る

②本人の個別状況に合った支援

個別状況の 把握	・本人に負担がかからないような配慮 ・本人の特性をつかむ ・病気か障害かのみきわめ ・病気（障害）の開示へのアドバイス ・自己分析シートの活用
意向の 優先	・一時的ニーズ（食事・住まいなど）を満たす ・支援者側の意向を押し付けない ・考える方向への後押し支援 ・自己決定権の尊重
課題克服のための 支援	・必要な情報の提供 ・問題や課題へのスムーズな対応・助言・指導 ・課題克服の機会提供 ・課題と現状のすり合わせ ・行動にコメントを加える
周囲環境への 働きかけ	・関係機関の早い段階での連携 ・関係機関との連携・役割分担 ・家族との情報共有 ・地域の社会資源の開拓
状況に合わせた 支援体制	・PS と本人が 1：1 の関係になる ・APS と PS がサポートする二重構造の支援 ・女性 PS、男性 PS の役割分担 ・PS と事務局（ポイントでの後方支援）の支援 ・複数の阻害要因・課題を見落とさぬようチームで対応

③継続的な支援

状況の 確認	・定期的な連絡、面談 ・電話、メール、手紙のやり取り ・本人のペースに合わせた面談 ・定期的な面談計画の提示 ・将来像を語ってもらう ・状況だけでなく、気持ちを把握する
課題への 対応	・生活継続のための助言（生活破たんの予防） ・自立に向けてのフォローアップ ・支援の提案の幅を広げる ・活用できる制度の情報提供 ・取り組みシートを活用して達成感を持ってもらう
関係性の 継続	・関係性を保つよう努める ・家族の相談にのることで間接的に見守り ・家族とのつながりを継続し、遠隔的な支援 ・PS の介入頻度を増やす
見守り支援	・直接支援の必要がないため、間接的な見守り ・関係機関と連携しながら見守り ・専門家とのやりとりのサポート ・就労後の定着についての見守り
周囲環境の 整備	・専門機関や社会資源と連携した支援 ・地域での支援につなげる ・生活の変化に合わせた必要な関係機関との関係作り ・仲間や同年代の人との交流場所の提供

④予防的な支援

連絡の 継続	・複数の連絡手段を用いる（電話・メール・訪問など） ・面会時に次回の約束をする ・メリハリをつけてコンタクトする
連携体制の 構築	・関係機関との連携（キーパーソン・専門機関・NPO など） ・連絡が取れなくなった場合の対応を検討しておく ・外部支援機関の情報をフィードバック ・複数 PS で対応し情報共有する ・医師と連携し、体調悪化時やその前兆の傾向を把握しておく
生活の 見守り	・徹底した金銭管理、勤務状態の確認 ・不安の要因の確認 ・メンタルサポート（うつや引きこもりの予防） ・適度な距離を保つ ・失敗したときのアフターケア
状況の 察知・予測	・先を予測して先手の対応をとる ・普段の聞き取りから本人の不安を察知する ・問題の発生につながる変化点の把握 ・予想できる展開を本人と話し合っておく ・リスクを予想し、回避するための心がけを説明しておく ・家族の動きにも気を配る
課題の解決へ 向けて	・目標の設定とリスクの共有 ・本人のデメリットを明確にし、対応策の検討 ・トラブルの原因をつかむ ・課題の大きさ、重要度の理解に努める ・社会的孤立をしないように事前に地域資源につなげる

⑤本人をとりまく環境への働きかけ

本人への 働きかけ	・関係機関との信頼が築けるようにアドバイス ・メンター的な関係者の洗い出し ・社会資源の提案 ・本人だけと話をする
関係機関への 働きかけ	・関係機関との連携・調整・情報交換 ・支援ネットワークの継続による相談チャンネルの確保 ・本人の利用機関と意見交換する事での見立てのズレの防止 ・関係機関全体での支援体制 ・PS が側面・後方支援ができる体制づくり
家族への 働きかけ	・養育歴や家庭環境の把握 ・家族の病識や障害への理解 ・家族と連絡をとりあう環境を構築する ・家族との認識のずれを解消する ・本人から家族に話ができるように調整する ・家族内でのサポート体制を構築 ・家族を包括する支援
インフォーマルな 資源へのつなぎ	・複数の支援者同士が本人の状況を把握して支援する ・地域の中で主に支援する人を決める
新たな社会資源 創出への働きかけ	・障害者の社会的就労の場の創出への働きかけ ・必要に応じた資源や制度の提案 ・制度利用の基準について再検討を依頼 ・制度の適正な運用の実現とその情報の共有化 ・啓発活動

カ 事業全体としての評価について

◇ 最後に、本事業では、事業の効果と必要性を説明するための、事業全体としての評価のあり方について検討する必要がある。

◇ この点については、直接の支援の効果としての就労実績といった既存の評価指標だけではなく、当事者の変化による社会的排除からの回避状況や、支援の実践に伴う地域力の強化等、経済的なリターンにとどまらない社会的なリターンについての評価をいかに可視化するかが重要であるとともに、その上でそれらを経済的に評価することを試みることも重要であると考えられる。

◇ このため、この点については平成24年度において引き続き研究課題とし、様々な手法により追求していくことが重要であると考えられる。

キ まとめ

◇ 以上のとおり、平成23年度の「パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する調査」においては、当事者の変化に関する分析、支援モジュールの分析、事務局機能に関する分析及び「5つの理念」の具体化に関する分析において一定の成果を得ることができた。一方で、それぞれの事項について引き続き研究・分析が必要な点が存在しており、また、事業全体としての評価のあり方については今後重点的に検討していくことが必要であるという結果が得られた。

○ 事業自体から得られた意義

・ ここまで、記入シートの調査・分析から得られた知見について紙幅を割いて述べてきたが、そのほかにも、各地域においてモデル・プロジェクトとして支援を実施することによって得られた意義が数多く指摘されているところであり、これらの点について以下に述べる。

ア 対象者や支援方法を限定しない「ユニバーサル」な支援

◇ 我が国においては、これまでも公的機関や民間団体により、就労支援や子ども・若者支援、ホームレス支援等、一定の目的や対象者層を設定した形での様々な支援が実施されてきたところである。

◇ 一方で、社会経済状況の変化や個人の置かれる状況の多様化などに伴い、一人ひとりの抱える困難が多様化・複雑化・複合化して単一の支援制度だけでは対応できなくなったり、既存の支援制度の狭間に落ちてしまうことなどにより、結果として社会的排除状態に追いやられる状況が生じやすくなってきており、対象者を限定せず、また、様々な支援方法を組み合わせて行う「ユニバーサル」な支援に対するニーズが高まっている。

◇ パーソナル・サポート・サービスは、そのようなニーズに応えるための事業として開始され、実施されてきた事業であるといえ、このような観点から、引き続き具体の支援の蓄積を行うとともに、その中で様々な評価に取り組むことにより、より普遍的な制度への昇華を目指していくべきである。

イ 分野や地域を超えた支援者の集まるフィールドとしてのパーソナル・サポート・サービス

◇ アに関連して、これまで、様々な領域や地域において支援を行ってきた支援者が、パーソナル・サポート・サービスという事業に集結したことも意義深いものといえる。

◇ 引き続きパーソナル・サポート・サービスというフィールドにおいて、それぞれの分野・地域での支援経験を持ち寄り、ノウハウや言語の共有、研鑽を行うことで、更に具体の支援の効果を高めることが期待される。

ウ 既存の社会資源・地域力を活かす支援の構築

◇ 現在、対象者を限定しない新たな支援の枠組みとして取組を進めているパーソナル・サポート・サービスについては、ともすれば既存の様々な支援制度等に「屋上屋を架す」支援制度ととらえられたり、既存の支援制度の領域を「侵す」存在としてとらえられかねず、それらの社会資源との関係についての整理が必要となる。

◇ パーソナル・サポート・サービスは、当事者の状況・ニーズに合わせて、既存のフォーマル・インフォーマルな資源をコーディネイトする支援である。すなわち、様々な支援制度がなければパーソナル・サポート・サービスとしての支援は不可能であり、さらには新たな支援の開発・開拓についても、まずは地域の取組に依拠せざるを得ない場合が多い。

◇ その点において、パーソナル・サポート・サービスは、既存の各支援制度等をより有効ならしめるための枠組みであり、また、地域の力を向上させる取組であるといえる。このような事業の趣旨を明確化・周知することにより、更に多くの社会資源・地域の力を巻き込み、具体の支援の効果を高めていくことが必要である。

エ 「公的な」支援活動による支援の円滑化

◇ これまで民間をベースとして支援に取り組んできた活動の中には、行政機関等から活動自体が認知されなかったり、積極的な協力が得られなかったりする場合もあったところである。

◇ パーソナル・サポート・サービス モデル・プロジェクトは、国（内閣府）のモデル事業として実施され、また、事業の実施には自治体の関与も必要とされていたところであり、これにより公的な支援としての位置づけがなされること自体により、支援活動そのものに対する行政機関等の協力が得やすくなったとの指摘もあるところである。

○ 引き続き取り組むべき課題

・ 他方、モデル・プロジェクトを実施する中で、引き続き取り組むべき課題も明らかになっている。

ア パーソナル・サポート・サービスの評価手法等に関する研究の継続、事業全体としての評価のあり方の研究（再掲）

イ 「中間的就労」の場づくり

◇ 就労自立から距離のある人の支援の場合、これまで行われてきたような、「職業訓練による技能習得→習得した技能を活用し就職」というルートで自立に至ることは難しく、「支援モジュール」として、各種の社会的活動への参加による自己有用感の醸成や、日常生活リズムの回復、社会生活技能の修得などが必要となる。これに加え、働くことの意義を（再）確認し意欲を醸成するための、本格的な就労の前段階のステップとなる中間的な就労の場の必要性が指摘されている。

◇ また、当事者の状況によっては、一般的な就労を最終目標とした自立が困難な場合も考えられるが、現状では一般的な就労以外の就労の機会は限られており、そのような場合には主に福祉分野で対応することとなる。このような場合にも中間的な就労の場を活用することにより、当事者の状況に応じて就労と福祉を組み合わせる、いわば「半福祉・半就労」ともいえる対応を検討する必要がある。

◇ このため、中間的な就労の場づくりを行ったり、そのような事業を行う事業所との連携で中間的な就労の場を確保したりすることが必要である。その際には、場の開拓・確保に加え、当事者一人ひとりの状況にあわせた適切な場へのマッチングや調整、中間的就労に従事する者や企業側の対応についてのサポートを行う機能も求められる。

ウ アウトリーチ等も含めたより多くの当事者に対する支援の提供

◇ パーソナル・サポート・サービスの支援を必要な者に提供するためには、パーソナル・サポート・サービスへの支援のアクセスをできるだけ容易にすることが重要である。そのためには、支援の窓口はより地域住民に近いレベルに存在することが求められる。なお、その際、地域における様々な社会資源（窓口）との関係のあり方（社会資源（窓口）からパーソナル・サポート・サービスにつなげる形なのか、そもそもそれぞれの社会資源（窓口）の中にパーソナル・サポート・サービスの機能が内在しているのか、等）は、地域の事情に応じて最適な形を志向して形作られることが望ましい。

◇ また、自らパーソナル・サポート・サービスの支援を受けたいと希望する当事者や、他の支援機関等からパーソナル・サポート・サービスにつながってくる者がいる一方で、支援者側から支援の必要な当事者の存在をキャッチし、パーソナル・サポート・サービスの支援につなげていくような働きかけを行っていく「アウトリーチ」の取組を進めること

は、引き続き課題である。

◇ 訪問や巡回については、距離・時間の問題やマンパワーの限界もある。パーソナル・サポート・サービスの支援者による取組だけでなく、更なるネットワークの拡大・強化や、電話やインターネットの活用等により、支援が必要な者を漏らさずとらえるための「網」を強化させていく必要がある。

エ 当事者の増加への対応

◇ パーソナル・サポート・サービスの周知、認知度の向上やウによる当事者へのアプローチの増加は、当然のことながら当事者の増加につながる。特に、地域において他の支援機関等とのネットワークが構築されれば、困難なケースがパーソナル・サポート・サービスに依頼される機会も増える結果につながる。

◇ このような状況では、ともすればパーソナル・サポート・サービスにケースが集中して「抱え込む」状況が生じかねず、それでは体制をいかに増強したとしても、十分な支援が実施できないおそれが生じうる。

◇ 前述したとおり、パーソナル・サポート・サービスは、当事者の状況・ニーズに合わせて、既存のフォーマル・インフォーマルな資源をコーディネイトする支援である。すなわち、既存の支援資源と十分連携し、既存の支援資源の活用を図ることが、当事者の増加に対しても重要である。

オ 既存の支援制度等では対応できない支援の開発・開拓

◇ パーソナル・サポート・サービスは、対象者や支援方法を限定しない「ユニバーサルな」支援を行うため、既存のフォーマル・インフォーマルな資源をコーディネイトする支援であることは前述のとおりである。しかしながら、一人ひとりの抱える困難が多様化・複雑化・複合化している今日、既存の制度・資源でカバーできる範囲を超えた問題も多い。

◇ モデル・プロジェクトの取組を通じ、このような現在の制度の不備や不十分な点、あるいは経済社会の変化により生じた新たな問題の存在・新たな支援の創造の必要性が明らかになるとともに、事務局機能の働きにより、地域において新たな社会資源の創出等につながることが期待される。

◇ 一方で、新たな社会資源の創出等ができない場合の対応については課題が残る。本年度のモデル・プロジェクトでは、特に緊急時の対応を念頭に、必要に応じ事業の中で対応することが可能な枠組みとなっているが、そのあり方については引き続き慎重に検討していく必要がある。

◇ 一義的には、必要な社会資源はパーソナル・サポート・サービスの外で、制度面又は地域的な取組により対応されることが望ましい。そのような観点からは、パーソナル・

サポート・サービスの取組を通じて明らかになった現在の制度の不備等にどのように対処していくのかについては、引き続き検討していく必要があるものと考えられる。たとえば、地域での取組が進んでいる地域では、既存の制度間での機能・手法の重複の整理等を行いながら「すき間」をなくすための再編成を行うことができるようにするなど、裁量権を持った取組ができるようにすることも考えられる。

・ なお、このほか、支援者一人ひとりのアセスメント能力・支援技術の向上と実践力の評価ができる仕組みの構築が必要であるが、これについてはパーソナル・サポート・サービスにおける取組でなく、様々な分野の人材育成の知見等も参考にしつつ、引き続き伴走型支援を担う人材のあり方として検討していく必要があるものと考えられる。

○ 伴走型支援のあるべき姿～「機能」としての支援の提供～

・ 最後に、以上に述べてきたモデル・プロジェクトから得られた意義や課題を踏まえ、現状における「伴走型支援のあるべき姿」を整理する。

・ なによりもまず、全国的に伴走型支援が実施されることが必要である。現在の全国27地域でのモデル・プロジェクトの状況をみても、全国に伴走型支援を必要とする者は多く存在し、対象者や支援方法を限定しない「ユニバーサル」な支援が提供される必要があると思われる。

・ その際、どのような形で伴走型支援が提供されるかについては、地域の状況等にあわせて柔軟に対応されるべきである。都市の規模や産業構造・経済状況、文化的背景、NPO活動の実績等、各地域の状況はそれぞれまったく異なる。定型的に支援を実施するだけでは、効果的な支援を行うことは困難である。

・ むしろ、一連の伴走型支援の中の個々の取組を「機能」としてとらえ、それぞれの「機能」の体現方法（実施主体、実施形式、既存の制度との関係等）は各地域において議論により可変的に形作られていくべきである。このプロセスは、言い換えれば「地域づくり」のプロセスであるともいえるのではないか。

４　今後の動向について

○ 生活支援戦略の策定について

・ 政府においては、7月31日に閣議決定された「日本再生戦略」において、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための「生活支援戦略」（仮称）について、本年秋を目途に策定し、実施することとしている。

・ これについて、厚生労働省の生活支援戦略「中間まとめ」では、改革の方向性として、生活困窮者支援体系の確立として、以下の事項について検討を進めることとされている。

①経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握
②初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援体制の構築
③民間との協働による就労・生活支援の展開
④「多様な就労機会」と「家計再建＋居住の確保」等の新たなセーフティネットの導入の検討
⑤ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化
⑥「貧困の連鎖」の防止のための取組
⑦「地域の力」を重視した基盤・人材づくりと政策の総合的展開

・ パーソナル・サポート・サービスにおける取組は、②を中心としてこれらの事項すべてに密接に関わるものであるといえ、引き続き本年度末までの取組を通じて意義・課題等を精緻化し、生活支援戦略の具体化に向けた検討においても活用すべきであると考えられる。