

# パーソナル・サポート・サービスの検討 及びモデルプロジェクトの実施について

平成22年10月5日

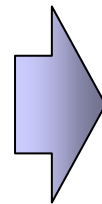


内閣府

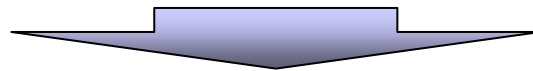
# パーソナル・サポート・サービス検討の経緯

## 昨年来の取組

- 緊急雇用対策(平成21年10月)に基づき、貧困・困窮者対策を実施
  - ・「ワンストップ・サービス・デイ」の試行
  - ・年末年始の緊急宿泊施設の確保と生活相談

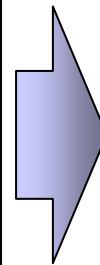


- 一定の目的は達成したものの
  - ・ 場所や職員確保の問題から、ワンストップ・サービス・デイの恒常的な実施は困難
  - ・ 限られた実施期間中に、様々な生活上のリスクが重なる利用者の課題を把握し、活用可能な支援を相談し、具体的支援に結びつけることが困難



## 必要な対応

- 様々な生活上のリスクが複雑にからんで生活上の困難に直面している場合、生活困難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い
- 対象や制度別に構築してきた支援体制では、問題の全体を受け止めきれず、対象や制度に合わせて問題を限定化して支援しがち



- 当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策を当事者の支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する継続的なコーディネートが必要

このような支援を「パーソナル・サポート・サービス」として検討

# 新成長戦略 21の国家戦略プロジェクト

## 19 「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート・制度の導入

失業をリスクに終わらせず、新たなチャンスに変えるための「セーフティ・ネットワーク」の実現を目指し、**長期失業などで生活上の困難に直面している人々を個別的・継続的・制度横断的に支える「パーソナル・サポート」を導入するほか、就労・自立を支える「居住セーフティネット」を整備する。**

「新成長戦略 ～「元気な日本」復活のシナリオ～」(平成22年6月18日閣議決定)より抜粋

# 菅内閣総理大臣所信表明演説(平成22年6月11日)

## 「一人ひとりを包摂する社会」の実現

こうした施策に加え、**今、私が重視しているのは、「孤立化」という新たな社会リスクに対する取組です。**私は一昨年から、「反・貧困ネットワーク」事務局長の湯浅誠さんと一緒に、派遣村などの現場で貧困・困窮状態にある方々を支援してきました。その活動の中で、「ホームレス」には二つの意味があることを再認識しました。一つの意味は、物理的に住む家がないという「ハウスレス」ということですが、もう一つの、より重要な意味は、ある人が様々な苦難に遭遇したときに、「傍で支援してくれる家族がいない」ということです。人は誰も独りでは生きていけません。悩み、挫け、倒れたときに、寄り添ってくれる人がいるからこそ、再び立ち上がれるのです。我が国では、かつて、家族や地域社会、そして企業による支えが、そうした機能を担ってきました。それが急速に失われる中で、社会的排除や格差が増大しています。ネットカフェに寝泊まりする若者や、地域との関係が断ち切られた一人暮らしの高齢者など、老若男女を問わず、「孤立化」する人々が急増しています。従来のしがらみからの解放は、強者にとっては自由を拡大するものかも知れませんが、弱い立場の人にとっては、孤独死で大切な人生を終えてしまうおそれがあるのです。

**私は、湯浅さんたちが提唱する「パーソナル・サポート」という考え方に深く共感しています。様々な要因で困窮している方々に対し、専門家であるパーソナル・サポーターが随時相談に応じ、制度や仕組みの「縦割り」を超え、必要な支援を個別的・継続的に提供するものです。**役所の窓口を物理的に一カ所に集めるワンストップ・サービスは、今後行う必要がありますが、時間や場所などに限界があります。「寄添い・伴走型支援」であるパーソナル・サポートは、「人によるワンストップ・サービス」としてこの限界を乗り越えることができます。こうした取組により、雇用に加え、障がい者や高齢者などの福祉、人権擁護、さらに年間三万人を超える自殺対策の分野で、様々な関係機関や社会資源を結びつけ、支え合いのネットワークから誰一人として排除されることのない社会、すなわち、「一人ひとりを包摂する社会」の実現を目指します。



# パーソナル・サポート・サービスの検討体制

緊急雇用対策本部 内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成

## セーフティ・ネットワーク実現チーム

主査：厚生労働副大臣 副主査：国土交通大臣政務官、総務大臣政務官  
事務局長：厚生労働大臣政務官 事務局長代理：湯浅 誠 内閣府参与  
事務局次長：関係府省(内閣府、厚生労働省、国土交通省、総務省)局長等

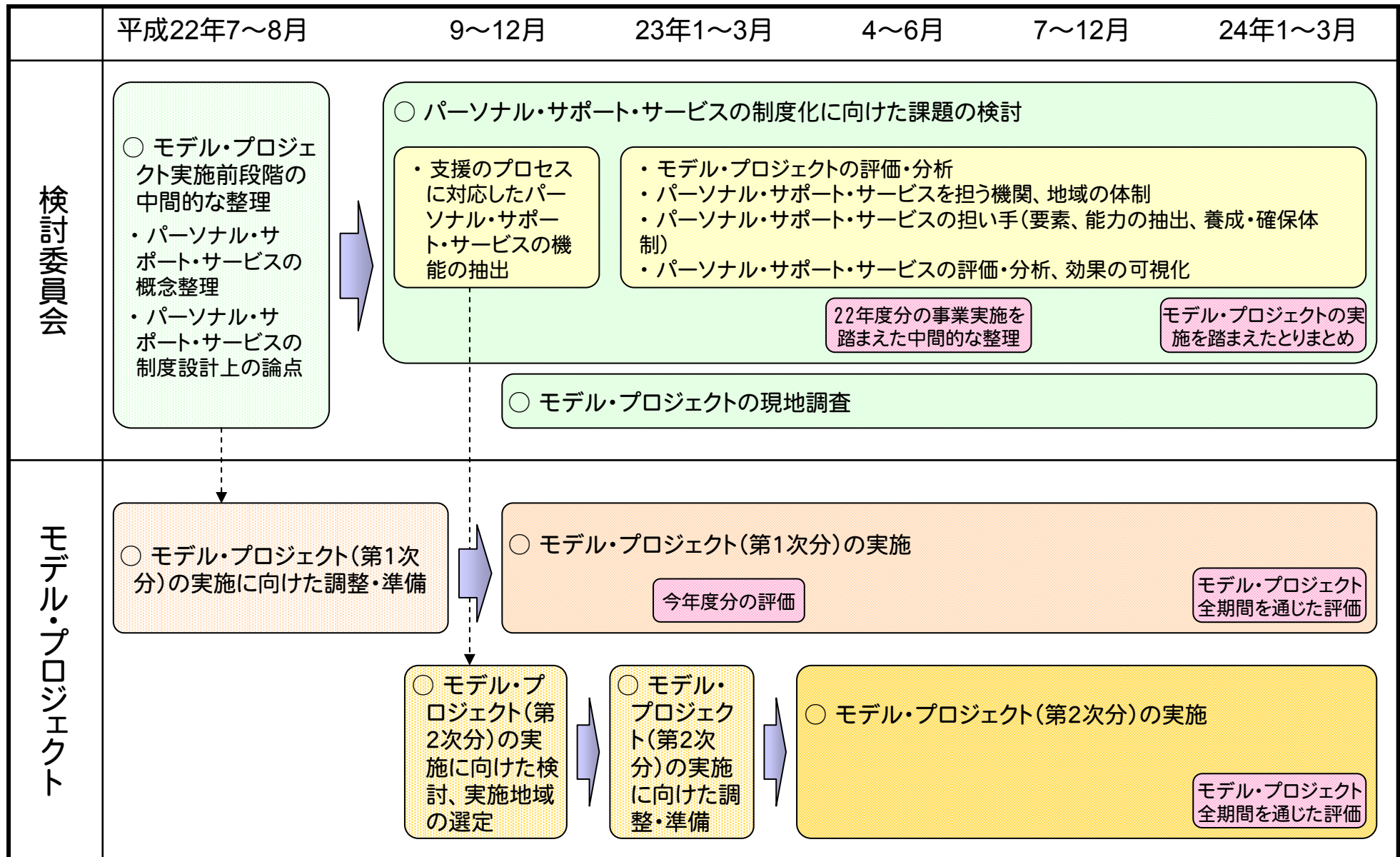
平成22年5月24日 セーフティ・ネットワーク実現チーム中間とりまとめ

- ・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
- ・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で第一弾として実施、以後拡大
- ・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(23年度まで)
- ・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

## パーソナル・サポート・サービス検討委員会

- 宇都宮健児氏(日本弁護士連合会会長)を座長に、有識者や支援活動の実践者17名で構成
- 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、パーソナル・サポート・サービスの制度化に向けた課題について検討

# パーソナル・サポート・サービスの検討の進め方



# モデル・プロジェクト(第1次分)実施地域

団体、地域	主な事業内容	沿革等
NPO法人地域生活支援ネットワークサロン(北海道釧路市)	①就労支援、②子ども家庭支援、③一時預かり、④グループホーム設置・運営等	1990年代より障がい児及びその家族を支援する団体として活動し、2000年にNPO法人となる。その後、誰もが生き生きと生活できる地域づくりを目指し、生活課題を感じる当事者の参画を基盤として、相談支援事業を核とした地域事業を展開。地域の事業所、介護・福祉施設、NPO等の協力を得てネットワークを作り、行政と連携して生活保護受給者に対してボランティア・就業体験、職業訓練等のプログラムを通じた自立支援に取り組む。それらのプログラムは、就労につなげるだけでなくコミュニケーション能力のほか、生きがい、健康を向上させ、日常生活及び社会的生活の自立に向けた社会性を培うことで、就労の継続に効果を上げている。
市民で創るヨコハマ若者応援特区実行委員会(代表:NPO法人ユースポート横浜ほか)(神奈川県横浜市)	若者就労支援 等	若者支援等に取り組む中で、行政のセーフティネットがタテ割りで継続性に乏しく、また、民間であるNPOの活動もそれぞれの分野にとどまることが多い現状を改善することを目的として、従来から横浜市を中心に活動するNPOが集まり、「市民で創るヨコハマ若者応援特区実行委員会」を結成し、若者支援等に関する分野(職業紹介、職業訓練、福祉など)についての包括的な規制緩和を求め、本年3月に構造改革特区提案を行う。委員会の代表を務めるNPOの法人ユースポート横浜は、2006年からNPO法人として活動し、社会、家庭、そして地域から孤立してしまい、働きたくても働けない若者(おおむね40歳未満)の一人ひとりに寄り添い、働きたい気持ちを応援し、働く自信の養成、協力民間企業におけるアルバイト、フルタイムの派遣・契約社員としての就労を経て希望する正規社員としての就職へと少しずつステップアップしていく支援を実施している。支援に当たっては、人材育成のための協力企業ネットワーク及び就職のための地域の中小企業群の協力を得ているほか、生活保護世帯の若者支援に関する行政との連携の実績がある。
ライフ&ジョブカフェ 京都(今秋開設予定)(京都府)	①就業支援、②職業訓練、③生活支援(資金貸付け相談、住宅相談、多重債務相談等) 等	2007年に総合就業支援拠点として「京都ジョブパーク」を設置し、ジョブカフェ事業で培った支援ノウハウや企業とのネットワークを活用し、支援対象者を女性や高齢者等に拡大し、きめ細かなカウンセリング、セミナー等の実施、高齢・障害者雇用支援協会等の専門機関へのつなぎ、ハローワークとの連携などにより、就職・定着支援、フォローアップを行っている。今秋に「ライフ&ジョブカフェ京都(仮称)」を開設し、働く場所がなくなってもすぐに仕事に就けるよう、マンツーマン・サービスも活用した生活・就労のワンストップサービスを提供することとしている。
NPO法人北九州ホームレス支援機構(福岡県福岡市)	ホームレスに対する ①基礎的支援(炊き出し、保健・医療等)、 ②自立支援(居宅確保、就労支援等)、 ③アフターケア 等	1980年代より北九州市で任意団体としてホームレス支援を実施し、2000年にNPO法人を設立。支援のコンセプトに持続性のある伴走的コーディネイトを掲げ、家族的関わりや社会資源(ハローワーク、医療・福祉・介護施設等)との連携を通じ、他のNPOやボランティア、行政機関の職員が連携し、信頼関係の構築・セキュリティに配慮した情報の共有を行い、相談から自立支援、自立後の支援を実施している。その結果、北九州市では、2010年3月末現在、975人が自立(自立率93%)、そのうち93.9%が自立後も継続して生活しているという実績を上げている。福岡市においても、生活困窮者のための自立支援施設(81部屋)を設置・運営し、関係団体との協力及び行政との連携により、生活支援、生活保護サポート、就職支援、債務問題解決支援などを行っている。
財団法人沖縄県労福協(沖縄県)	①生活支援(法律相談、生活資金貸付け相談等)、②子育て・介護支援、③就職・自立支援 等	沖縄県内の勤労者福祉の増進、向上を目指す団体の育成を図ることにより、勤労者の社会的、経済的地位の向上に寄与することを目的として、2004年に設立。全国でも雇用失業情勢が非常に厳しい中で、行政や社会福祉協議会、また、他のNPOとも連携し、生活保護受給者やひとり親世帯の親の就労に向けた保育、職業訓練等の支援、要介護高齢者を抱える世帯の就職困難者に対する介護、就職活動支援などを実施し、沖縄における失業、貧困問題の解決に向けた取り組みを行ってきたことで、地域における就職困難者・生活困窮者支援ネットワークの中心となりつつある。

※ 7月20日開催のセーフティ・ネットワーク実現チームにおいて、これら5つの地域においてモデル・プロジェクト(第1次分)を実施することを念頭に関係自治体と調整を進めることを決定した際の資料から引用。なお、最終的に地方公共団体から委託を受けて事業を実施する団体はモデル・プロジェクトを実施する地方公共団体において決定される。



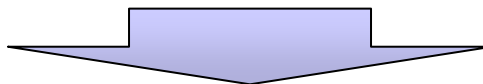
# モデル・プロジェクト実施地域の拡大と予算措置

新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策(平成22年9月10日閣議決定)

**緊急的な対応の具体策** 1.「雇用の基盤づくり」(2)雇用創造・人材育成の支援

○ パーソナル・サポート・モデル事業の実施【内閣府、厚生労働省】

生活及び就労に関する問題を抱え、本人の力だけでは自立することが難しい求職者に対して、当事者のニーズに合わせた制度横断的かつ継続的な支援を行うパーソナル・サポート・サービスをモデル事業として実施する(全国5か所で先行的に実施し、今年度中に20か所程度に拡大)。



経済危機対応・地域活性化予備費の活用(平成22年9月24日閣議決定)

○ パーソナル・サポート・モデル事業の実施に約30億円が計上

・ 各地方公共団体におけるモデル事業の事業費

(→ 実施する地方公共団体の基金に事業の所要額相当分を配分)

・ 事業が実施される地域のハローワークに就職支援ナビゲーターを配置(国)



# パーソナル・サポート・サービスの概念

パーソナル・サポート・サービス検討委員会で7～8月に3回の議論を行い、パーソナル・サポート・サービスの概念を整理

当事者の抱える問題全体に対応する包括的支援の継続的なコーディネート

当事者の側に立ち、問題と解決の方向性を共有しながら自己決定を支える支援

個人に対する働きかけと同時に必要な地域に対する働きかけ

パーソナル・サポート・サービスを通じた制度改革への展望

# パーソナル・サポート・サービスの対象

## 第1のセーフティネット

雇用保険

失業時の所得保障

## 第2のセーフティネット

緊急人材育成支援事業  
訓練・生活支援給付  
住宅手当

雇用保険が受給できない者への職業訓練と期間中の生活費の給付

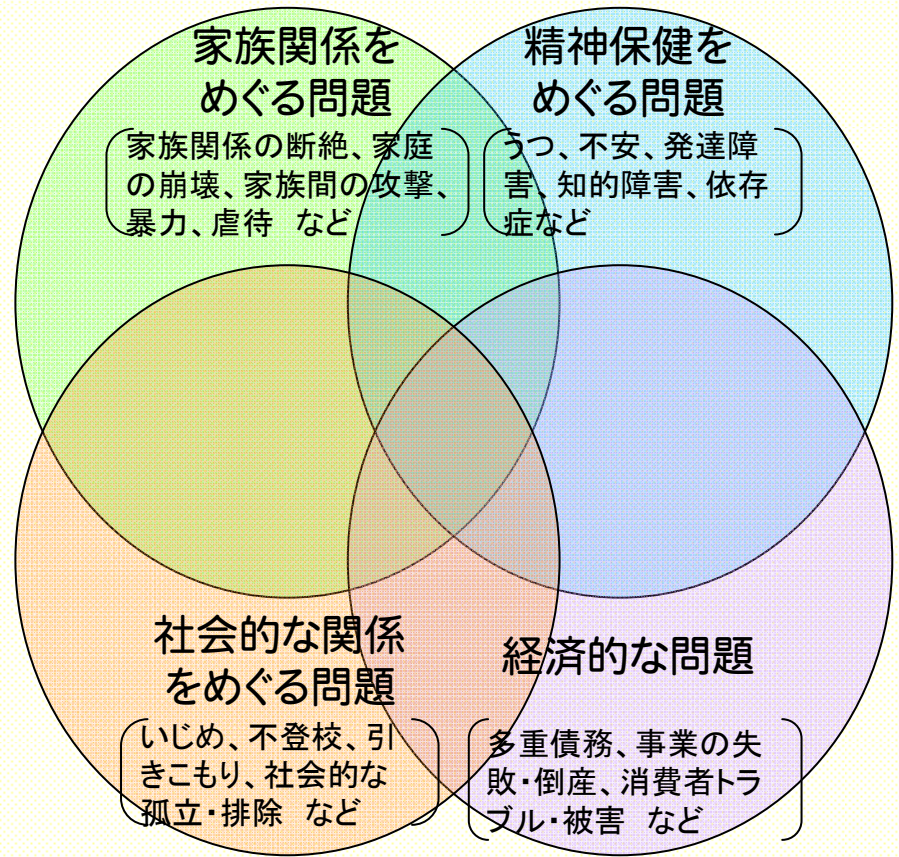
求職中の住居喪失者(おそれのある者を含む)への家賃助成

など

## 最後のセーフティネット

生活保護

《職業紹介・職業訓練やその間の経済的な支援だけでは自立生活を達成できない者の持つ様々な背景》



(他に、健康上の問題、教育をめぐり問題などが考えられる。)

**複合的な要因を抱える者も少なくなく、それが更に問題を複雑・深刻化(悪循環)**

パーソナル・サポート・サービスを必要とする領域



# パーソナル・サポート・サービスの具体例

## 最初の相談

無職で住むところもなく、所持金もないので、日払いの仕事がしたい

### 背景にある問題

- ・ 父の暴力、多重債務による家庭崩壊
- ・ 本人名義の多額の債務
- ・ 働いてもお金を父に取られるため家出
- ・ うつ状態(疑い)
- ・ 支援機関への不信任感

## 本人の状況

- 家出による住居喪失
- うつ状態
- 多重債務の負担
- 支援機関への失望・不信

- 徐々に精神が安定し気持ちが表出
- 生活リズムの不安定
- 居場所、同世代との人間関係の不存在、孤独感
- 利用者間のトラブル、過去の体験を思い出し辛い気持ちに

- 働きたい希望と働くことへの不安
- 就業体験での緊張、燃え尽き
- 面接への自身のなさ

- 就職決定、正社員に
- 余暇を若者交流拠点で過ごしながらか就労継続

## コーディネートした支援、社会資源

- 緊急一時入所
- 生活保護の適用
- 医療機関の受診
- 法律扶助
- 自己破産手続による多重債務問題の解決

- 若者の居場所、交流拠点
- サポート・ステーションでの研修や社会技能訓練
- 事業所でのジョブトレーニング

- ジョブトレーニング先でのアルバイト就業
- キャリア・カウンセリング
- 職業訓練校での職業訓練受講、就職サポート

## パーソナル・サポート・サービスの関与

- アセスメント(全体的な問題の把握)
- 支援方針の決定と本人との問題の共有

- 優先課題である住居と医療、多重債務整理のための環境設定
- 各種窓口への同行、コミュニケーションの補助
- 定期的な本人の状況確認とフォロー

- 本人の状態・意欲に応じた新たな目標設定(生活リズムと気持ちの安定)
- 新たな支援の環境設定
- 定期的な本人の状況確認とフォロー(トラブルや過去の記憶から辛くなる気持ちに対応)

- 就労への意欲と不安に対応した支援策のコーディネート
- 支援者間での情報共有、医療機関への確認
- 意欲回復の見守り
- 受入先との連絡・調整

- 軌道に乗るまで状況のフォロー、見守りを継続

# パーソナル・サポート・サービスの内容・機能

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索

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

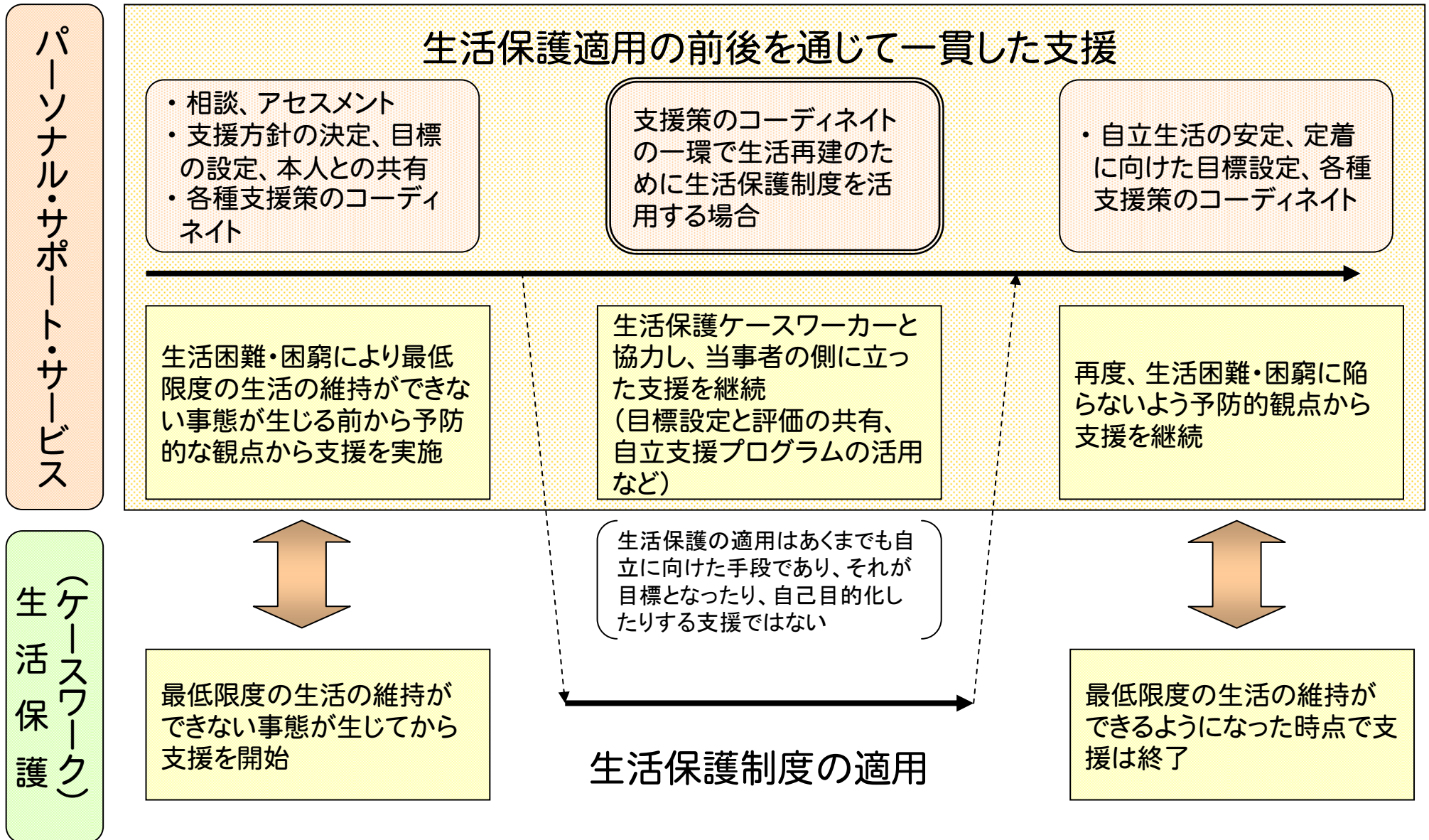
効果的な支援となるよう、支援者間での情報共有、環境設定

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

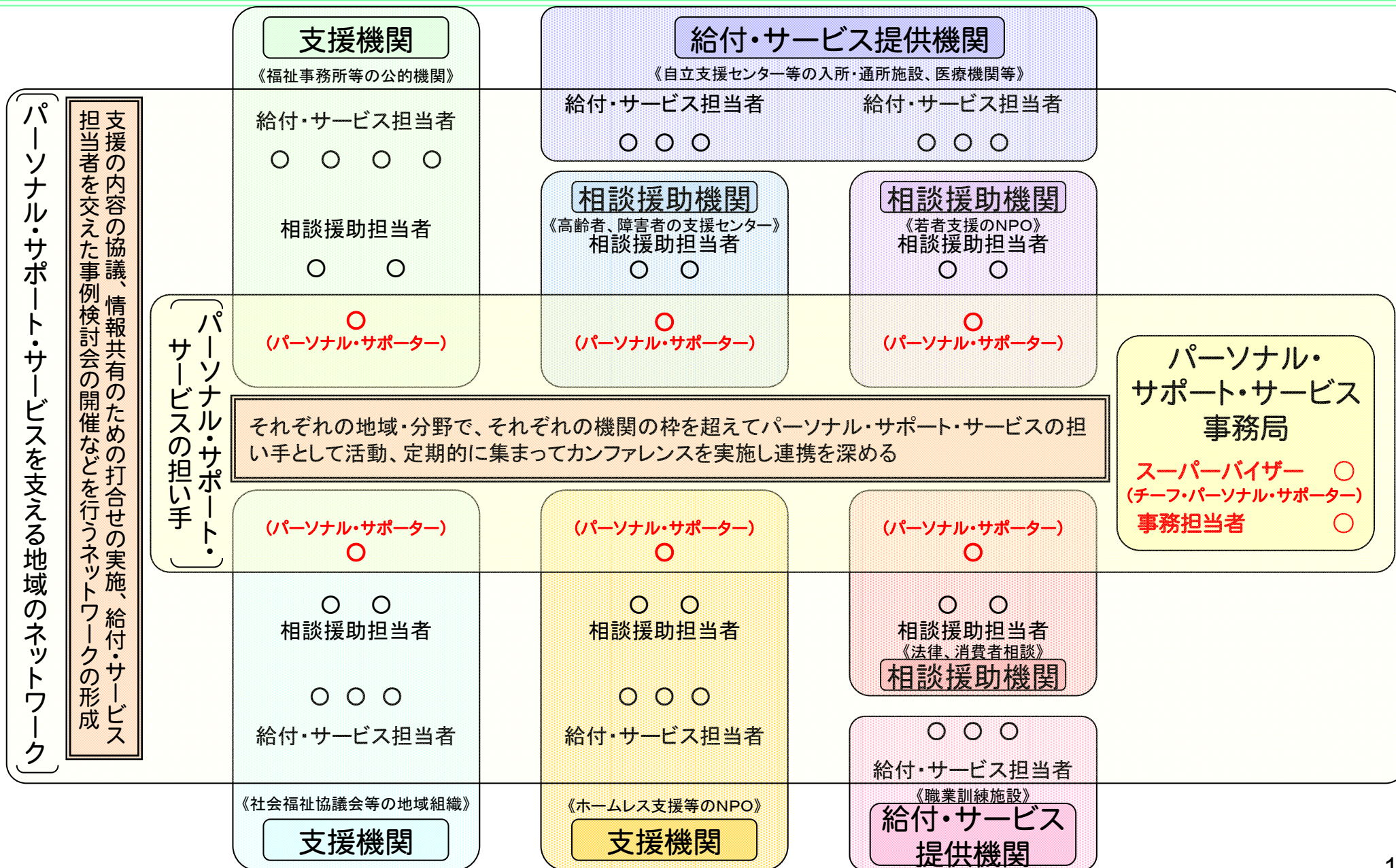


# パーソナル・サポート・サービスと生活保護





# パーソナル・サポートと支援機関のネットワーク





# パーソナル・サポート・サービスを担う人材

包括的支援

支援の実績に裏付けられた  
領域横断的な知識・技能の体得

経験の積み重ねと領域の拡がり

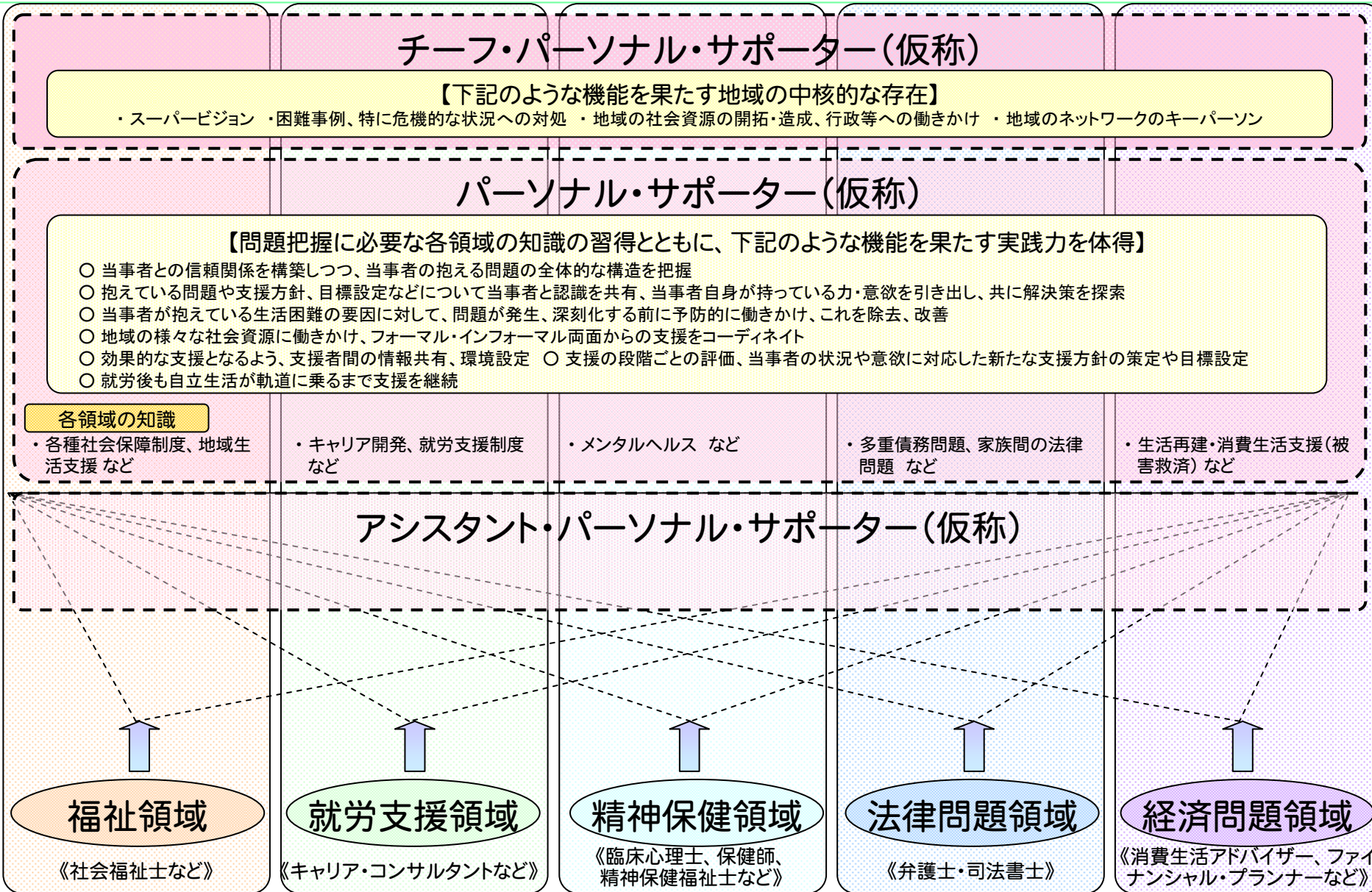
知識・技能の取得と  
ネットワークキング

それぞれの領域・  
制度での実務経  
験の積み重ね

出発点

関連する資格

それぞれの領域での資格取得が要件という趣旨ではない

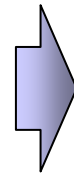


※ 関連する領域としては、他に、医療(医療ソーシャルワーカーなど)や教育(スクール・カウンセラー、特別支援教育コーディネーターなど)などが考えられる。また、若者支援分野では、各領域を横断する包括的な支援の要となるユースアドバイザーの養成が進められている。

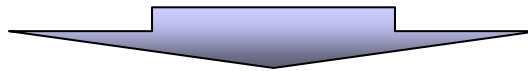
# 目標設定と評価、効果の可視化

## これまでの傾向

○ 就労自立が目標とされ、成果指標として就職率をとって施策を評価



○ 市場や社会から排除された期間が長く、あるいはその程度が重いため、就労自立まで距離のある人に対する支援の効果が見えにくく、疑問視される傾向



- 当事者の抱える問題や状況に応じたオーダーメイドの目標を設定
- 究極的には就労自立を目標に置くとしても、いたずらにそうした成果目標の達成に振り回されるのではなく、支援のプロセスを評価

支援の各段階における支援内容、各種社会資源の関わりと当事者の状況の変化

目標の設定とその達成度合い



# モデル・プロジェクト(第2次分)選定のポイント

「考え方の整理」を踏まえた事業内容であること

当事者本位の個別的、包括的、継続的支援につながり得る活動の実績  
(単なる就労支援でなく就労から距離のある者に対する福祉的な支援を含めた一体的な支援)

直接的な給付・サービス提供からの独立、予防的な視点  
(サービス提供の付随的な支援ではない、生活保護の適用支援ではない)

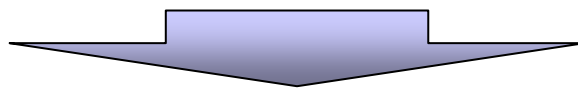
各地域、各分野の相談援助機関・活動とのネットワーク構築を展望  
(単に一団体での実施ではない、担い手がそれぞれのフィールドにしながら支援に関わる体制)

関係機関(含行政機関)間で個人情報の取扱いについてルールを設定

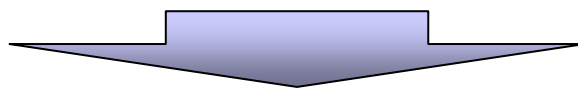
事業実施とともにプロジェクトの分析・評価を実施  
(必要な費用については事業実施側において負担)

# モデル・プロジェクト(第2次分)実施のスケジュール

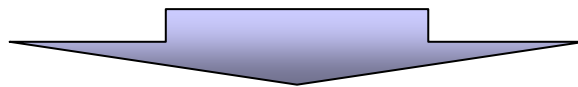
10月5日(火) モデル・プロジェクト(第2次分)に係る説明会の開催



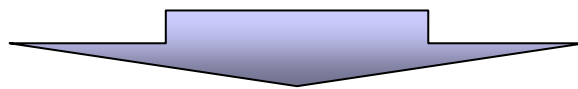
11月12日(金) 都道府県等からの事業計画書の提出期限



11月下旬 提出された事業計画書について、検討委員会の意見聴取  
セーフティ・ネットワーク実現チームで実施地域を選定



平成22年度中 都道府県等において事業化(補正予算への計上、事業委託先との契約の締結など)



平成23年度末まで 事業の実施、プロジェクト(支援内容など)の評価