

「パーソナル・サポート・サービス」について（２）

～22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 23 年 5 月 12 日
パーソナル・サポート・サービス検討委員会

1 モデル・プロジェクトの実施状況について

(1) 第一次実施地域（全国 5 地域）での実施状況

○ モデル・プロジェクト（第一次分）の実施

- ・ パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトについては、第一次分として、全国 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）において、平成 22 年 10～12 月にかけて事業を開始した。

ア. 釧路市（北海道）

- ・ 平成 16 年度から実施されてきた生活保護の自立支援プログラムで培われた地域ぐるみのセーフティネットづくりの取組を基礎に、NPO 法人地域生活支援ネットワークサロンが釧路市より受託して事業を実施。
- ・ 「地域パーソナル・サポートセンターえにい」を開設し、関連するモデル事業（地域社会雇用創造事業のインターンシップ、フレキシブル支援センター事業での中間就労づくり）と連動させる形で事業運営が行われている。

イ. 横浜市（神奈川県）

- ・ 若者支援に先駆的に取り組む中で培われた市民団体のネットワークを基礎に、地域若者サポートステーションを運営している NPO 法人ユースポート横濱が代表団体として横浜市より受託して事業を実施。
- ・ 「生活・しごと∞わかもの相談室」を開設し、ひきこもり支援や DV 被害者支援、野宿生活者支援、外国籍住民の住居や生活支援等様々な領域で活動する市民団体から、中核的なメンバーが、それぞれの団体の活動に従事しつつ、パーソナル・サポートの担い手として参画する形で事業運営が行われている。

ウ. 京都府

- ・ 総合就業支援拠点「ジョブパーク京都」など地方公共団体における就労支援に積極的に取り組んでいる京都府が、生活上の課題を抱える求職者のための生活相談から就労支援までのワンストップサービスを提供するために設置した「ライフ&ジョブカフェ京都」の中に「京都府パーソナル・サポートセンター」を開設。
- ・ 労働や社会保障の専門相談、ニート・ひきこもりやホームレスの支援等様々な領域で活動する市民団体からパーソナル・サポートの担い手が参画して事業運営が行われている。

エ. 福岡市（福岡県）

- ・ 福岡市内に活動の拠点を構える各種の支援団体等により「福岡絆プロジェクト共同事業体」を構成し、福岡市より受託して事業を実施。
- ・ 20年以上ホームレス支援活動を行ってきた NPO 法人北九州ホームレス支援機構の伴走的支援の実践を基礎に、各種支援団体から紹介を受けたホームレス状態となった方やそのおそれのある方などを対象に、ケアプランの作成、伴走的コーディネートによるプランの実施と定期的なリプラン、利用者情報の一元的な管理と情報共有という一連の流れにより事業が運営されている。

オ. 沖縄県

- ・ 求職者総合支援センターなどを運営し、就職困難者や生活困窮者の支援活動を行ってきた財団法人沖縄県労福協が、沖縄県より受託して事業を実施。
- ・ 「就職・生活支援パーソナル・サポート・センター」を開設し、行政、社協、子育て・介護分野や食料支援、ホームレス支援の NPO、司法書士青年の会などの関係機関との地域支援ネットワークの構築を図りつつ、生活支援から就職準備支援、就職支援という一連の流れの中で相談者のステージに即した支援を行っている。

○ 22 年度中の支援実績

- ・ 事業開始日（22 年 10～12 月）から 23 年 3 月末までに 5 地域で相談受理された件数は 559 件（釧路：49 件、横浜：129 件、京都：57 件、福岡：81 件、沖縄：243 件）。
- ・ 相談受理された 559 件のうち、パーソナル・サポート・サービスが必要と事業実施主体により判断されたケースは 497 件（相談受理件数の 88.9%）。
- ・ そのうち、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 437 件（必要と判断された件数の 87.9%）、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 33 件（必要と判断された件数の 6.6%）。
- ・ 多領域にわたる要因が複雑に絡み合い生活困窮に陥っている場合、当事者自身が自分の抱える問題を認識できず、パーソナル・サポート・サービスの利用につなげるまでに様々な働きかけが必要となるケースも存在する。実際にモデル・プロジェクトにおいても、関係機関から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なつな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 26 件（必要と判断された件数の 5.2%）存在する。

(2) パーソナル・サポート・サービスにつながった経路と当事者の抱える課題

○ 相談受理に至る経路

- ・ 相談受理された 559 件のうち、当事者から直接連絡・相談のあったケースが 236 件（42.2%）、支援関係機関からの紹介によるケースが 254 件（45.4%）、巡回相談等の地域活動からつながったケースが 8 件（1.4%）、

その他のケース（知人からの紹介など）が 61 件（10.9%）となっている。

- ・ モデル・プロジェクトが実施される以前からの地域での支援活動（釧路：生活保護の自立支援プログラム、福岡：ホームレス自立支援）の基盤のもとでモデル・プロジェクトを実施している地域では、支援関係機関からの紹介の割合が多い。その他の地域では、当事者からの直接連絡・相談の割合が高いが、事業開始後から時間を経るにつれて、徐々に支援関係機関からの紹介の割合が増えている。
- ・ 多領域にわたる要因が複雑に絡み合い生活困窮に陥っている場合には、当事者自身が相談機関を見つけてアプローチをとることが困難なケースも少なくないと考えられる。パーソナル・サポート・サービスにおいては、単に当事者からの連絡を待つのではなく、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巡らし、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て、パーソナル・サポート・サービスの利用を働きかけていくことが重要と考えられる。

○ パーソナル・サポート・サービスが必要と判断された当事者が抱えていた課題

- ・ 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・サービスが必要と判断された当事者が抱えている課題をみると、
 - ： 失業、労働問題などの「仕事をめぐる問題」の割合が総じて高い（問題領域について報告のあった 490 件中 375 件、76.5%）。これは、パーソナル・サポート・サービスが、就労から距離のある人も含めて就労自立につながりうるものを対象として実施していることを反映していると考えられる。
 - ： 続いて、衣食住の欠如などの「生活をめぐる問題」（202 件、41.2%）、うつ、依存症などの「メンタルヘルスをめぐる問題」（198 件、40.4%）の割合が大きい。
 - ： 「仕事をめぐる問題」以外で割合の高いものを地域別にみると、釧路では「家族や地域との関係をめぐる問題」が、横浜、京都、福岡では「メンタルヘルスをめぐる問題」が、京都では「生活をめぐる問題」が、福岡では「健康をめぐる問題」が 50%を超えている。
 - ： 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 204 件（問題領域について報告のあった 490 件の 41.6%）、そのうち 4 領域以上の問題を抱えているケースが 75 件（同 15.3%）。相談受理ケースで支援関係機関からの紹介の割合が高い釧路と福岡で、多領域の問題を抱えるケースの割合が高くなっている。

図表1-1 パーソナル・サポート・サービス 22年度中（事業開始日～23年3月31日）の支援の状況

		釧路市	横浜市	京都府	福岡市	沖縄県	
事業開始日		10月18日	12月24日	11月29日	12月1日	11月18日	
相談受理件数		49件	129件	57件	81件	243件	
経路	①当事者からの直接連絡・相談	11件 (22.4%)	82件 (63.6%)	20件 (35.1%)	0件 (0.0%)	123件 (50.6%)	
	②支援関係機関からの紹介	36件 (73.5%)	41件 (31.8%)	23件 (40.4%)	81件 (100.0%)	73件 (30.0%)	
	③巡回相談等の地域活動	0件 (0.0%)	1件 (0.8%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	7件 (2.9%)	
	④その他	2件 (4.1%)	5件 (3.9%)	14件 (24.6%)	0件 (0.0%)	40件 (16.5%)	
		〔地域町内会長から連絡 PS主催フォーラムに参加して〕	〔巡回相談等以外でのスタッフによる 声かけ、知人からの相談〕	〔PSが保わっていたサービス利用者 PSが支援した人からの紹介〕	※ 他機関の支援活動の場でPS担当者が行っ た巡回活動でのケースも紹介に含む	〔知人の紹介など〕	
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		26件	100件	49件	79件	243件	
その後の対応状況	①PSSの利用につながったもの	13件 (50.0%)	76件 (76.0%)	49件 (100.0%)	56件 (70.9%)	243件 (100.0%)	
	②PSSの利用について本人と調整中	9件 (34.6%)	9件 (9.0%)	0件 (0.0%)	15件 (19.0%)	0件 (0.0%)	
	③当事者とつながっている関係機関等と コンタクトをとり、働きかけ継続	4件 (15.4%)	14件 (14.0%)	0件 (0.0%)	8件 (10.1%)	0件 (0.0%)	
	④関係者等ともコンタクトをとれていないが、 働きかけ継続	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	
	⑤全くコンタクトがとれず、働きかけも できていない	0件 (0.0%)	1件 (1.0%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	0件 (0.0%)	
		PSSが必要と判断されたケース 〔うち、PSSの利用につながったケース〕	PSSが必要と判断されたケース 〔うち、PSSの利用につながったケース〕	PSSが必要と判断されたケース 〔うち、PSSの利用につながったケース〕	PSSが必要と判断されたケース 〔うち、PSSの利用につながったケース〕	PSSが必要と判断されたケース 〔うち、PSSの利用につながったケース〕	
当事者が抱えている問題領域の割合	①仕事〈失業、労働問題など〉	61.5% (61.5%)	76.0% (80.3%)	83.7% (83.7%)	62.5% (60.7%)	81.1% (81.1%)	
	②生活〈衣食住の欠如など〉	30.8% (30.8%)	21.0% (18.4%)	57.1% (57.1%)	45.8% (42.9%)	46.1% (46.1%)	
	③健康〈疾患、けがなど〉	11.5% (15.4%)	8.0% (7.9%)	14.3% (14.3%)	54.2% (57.1%)	21.0% (21.0%)	
	④メンタルヘルス〈うつ、発達障害、依存症など〉	46.2% (46.2%)	58.0% (56.6%)	51.0% (51.0%)	66.7% (71.4%)	22.6% (22.6%)	
	⑤家族や地域との関係〈DV、虐待、暴力被害など〉	65.4% (69.2%)	29.0% (26.3%)	26.5% (26.5%)	30.6% (30.4%)	14.8% (14.8%)	
	⑥教育〈不登校、いじめ、中退、基礎学力未習熟など〉	26.9% (23.1%)	18.0% (19.7%)	10.2% (10.2%)	11.1% (12.5%)	4.5% (4.5%)	
	⑦法律・経済的〈事業不振、多重債務、滞納など〉	11.5% (7.7%)	13.0% (11.8%)	22.4% (22.4%)	56.9% (58.9%)	26.7% (26.7%)	
	⑧その他の問題	11.5% (15.4%)	1.0% (1.3%)	12.2% (12.2%)	0.0% (0.0%)	1.6% (1.6%)	
			〔刑務所出所 一人暮らしの不安〕	〔執行猶予中〕	〔年金受給にかかる問題、失業保険の 打ち切り、家族の障害〕	※PSSが必要と判断されたケースについては、 79件中間問題領域について報告のあった72件 についての割合を算出	〔刑務所出所、自動車事故、 東日本大震災の被災〕
	①問題領域の重なりが3領域以上	50.0% (46.2%)	36.0% (38.2%)	46.9% (46.9%)	70.8% (69.6%)	33.3% (33.3%)	
②問題領域の重なりが4領域以上	26.9% (30.8%)	7.0% (5.3%)	20.4% (20.4%)	45.8% (48.2%)	7.4% (7.4%)		
③問題領域の重なりが5領域以上	19.2% (23.1%)	1.0% (1.3%)	10.2% (10.2%)	12.5% (14.3%)	1.6% (1.6%)		

2 パーソナル・サポート・サービスの理念と機能について

(1) モデル・プロジェクト以前の類似事例調査の実施

○ 調査の目的・内容

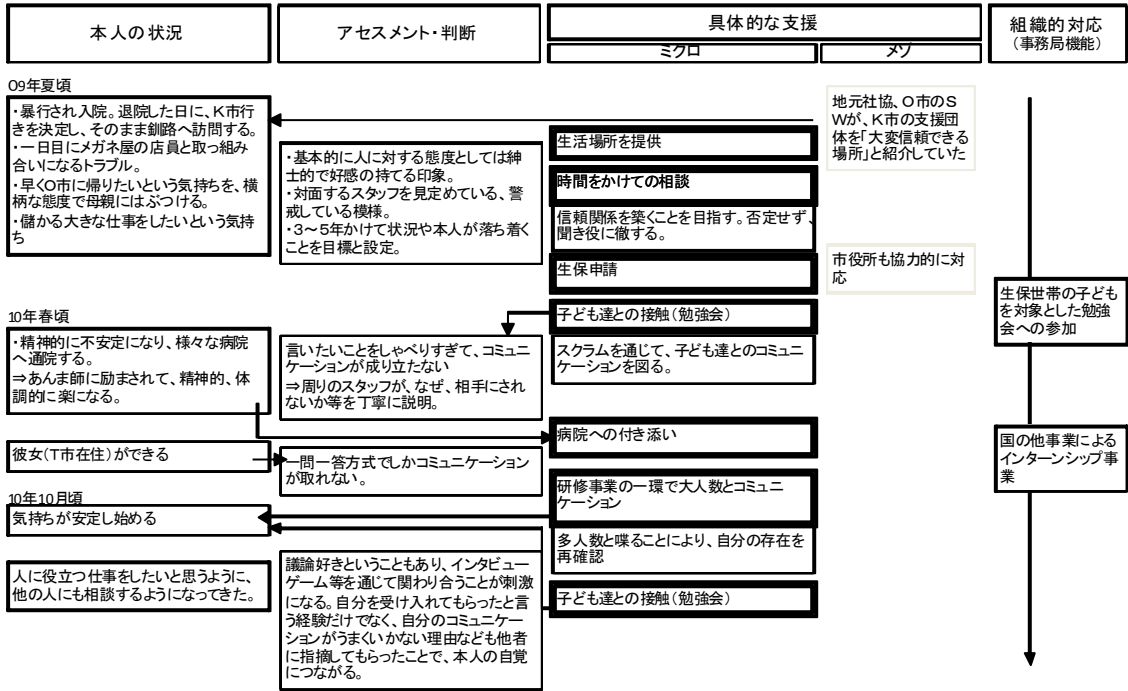
- ・ パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトについては、前述のとおり、昨年 10 月から 12 月にかけて事業が開始されたが、実際の支援データが分析できるようになるには、支援開始後一定の期間が必要である。一方で、モデル・プロジェクトの実施期間は 23 年度末までと時間的制約が存在する。
- ・ このため、モデル・プロジェクト実施地域において、これまで取り組んできたパーソナル・サポート・サービス類似事例の聞き取り調査を実施し、そこから、パーソナル・サポート・サービスに求められる機能や役割、関連制度との関係、取り組むべきことの可視化、課題の抽出等を行うこととした。
- ・ 具体的には、モデル・プロジェクト実施団体を訪問し、できるだけタイプの異なる事例を選定して、支援の開始から終了までの間の関係者・外部機関と当事者とのかかわり方、当事者の変化の様子、実施団体と外部機関とのかかわり等について時系列で整理した。
- ・ また、同じくモデル・プロジェクト実施団体において、調査した事例の担当者に対しヒアリング調査を行い、サービスの担い手に必要と考えられる知識、支援技術、地域資源とのネットワーク、当事者の変化のとらえ方や変化につながった支援の要素等を抽出することとした。
- ・ 類似事例は 25 事例（1 地域当たり 5 事例）、担当者は 10 人（1 地域当たり 2 人）を調査対象として実施した。

※ 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。

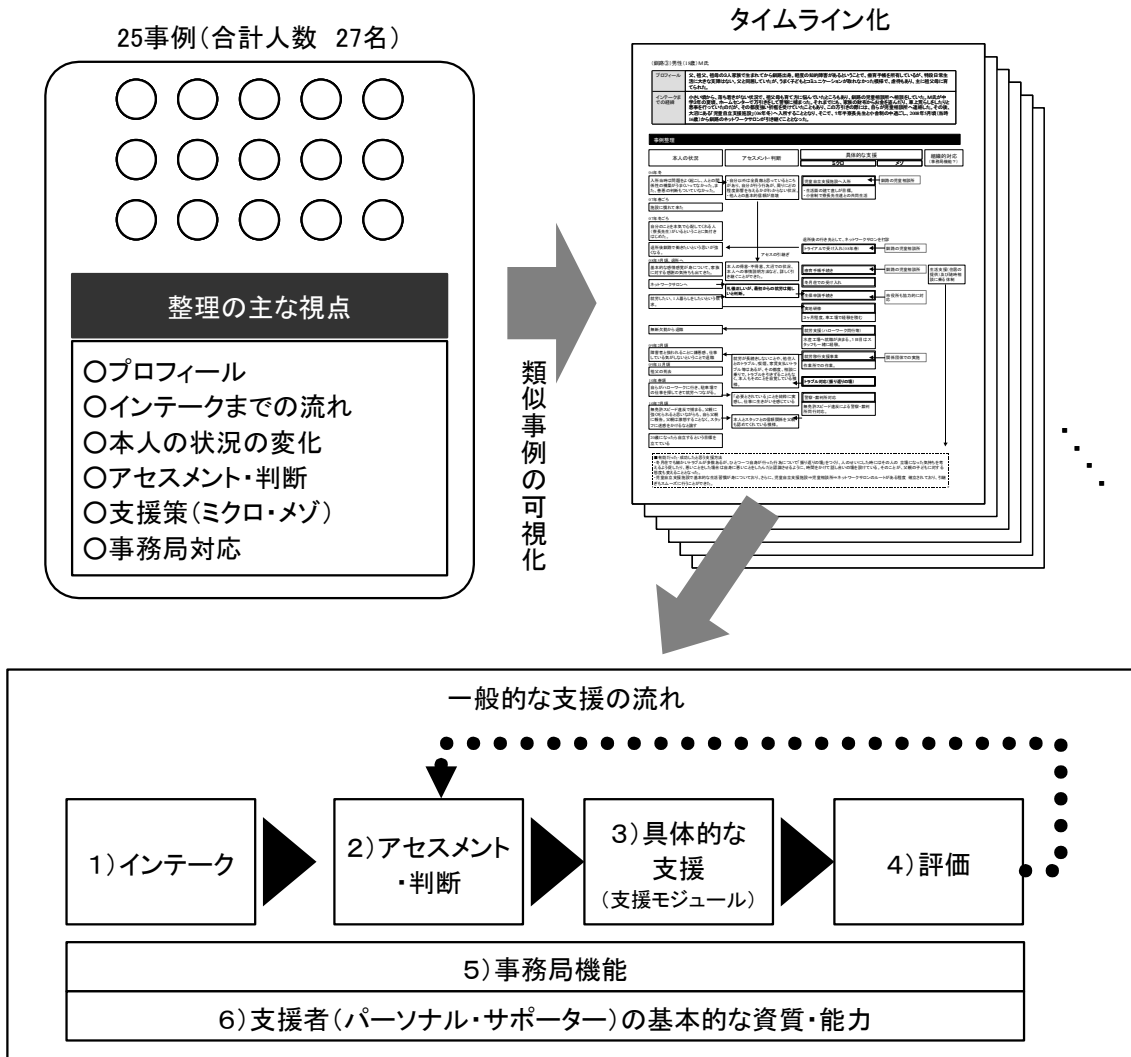
○ 調査の実施方法ととりまとめ

- ・ モデル・プロジェクトを実施する各団体を訪問し、当事者の「プロフィール」と「インテークまでの流れ」を聞き取った上で、時系列ごとに、「本人の状況の変化」「アセスメント」「支援策（ミクロ、メゾ）」「事務局対応」とに分けて整理し、タイムラインを作成した。
- ・ これを 25 事例のそれぞれについて行った上で、一般的な支援の流れをプロセスごとに整理した。

図表 2-1 タイムラインの例



図表 2-2 類似事例調査整理のフロー



○ 調査結果概要

ア. インテークまでの経緯

- ・ インテークに至る経緯としては、フォーマル、インフォーマルに限らず、様々な社会資源からの情報や紹介を経るケースや、支援実施団体自らのアウトリーチに基づくものなどがみられた。

図表 2-3 インテークのまでの経緯の分類

<p>■他機関・関係者からの相談、紹介</p> <p><行政機関></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 福祉事務所（生活保護担当CW）からの相談 ○ 警察からの相談 ○ 障害者支援センター（行政）の相談員からの相談 ○ 児童相談所及び児童自立支援組織からの相談 ○ スクールソーシャルワーカーの活動の一環（教員からの相談）で発見 ○ 障害者総合支援センターからの相談 ○ 自治体の就職相談窓口からの紹介 <p><支援者ネットワーク></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 県外のソーシャルワーカーからの相談 ○ 知人である保健師 ○ 普段から連携している支援団体からの相談 ○ 教育研究所からの紹介 ○ 普段から連携している司法書士からの紹介
<p>■アウトリーチ型</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 炊き出しでの相談事業（生活、法律等）での相談 ○ 巡回パトロールでの相談
<p>■当事者からのアプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ チラシやWEBサイト等を見て支援センターの相談窓口に電話や直接来訪

イ. アセスメント・判断

- ・ アセスメントについては、身体の状態や、精神状態や感情、衣食住の状態、教育など幅広い項目から、総合的な情報をとらえる動きがみられた。
- ・ また、アセスメントに基づく評価は、単に当事者からの発言だけで判断することなく、生活状況を実際に支援者が確認して、あるいは、他の関係団体から得られた情報も考慮して行われている。

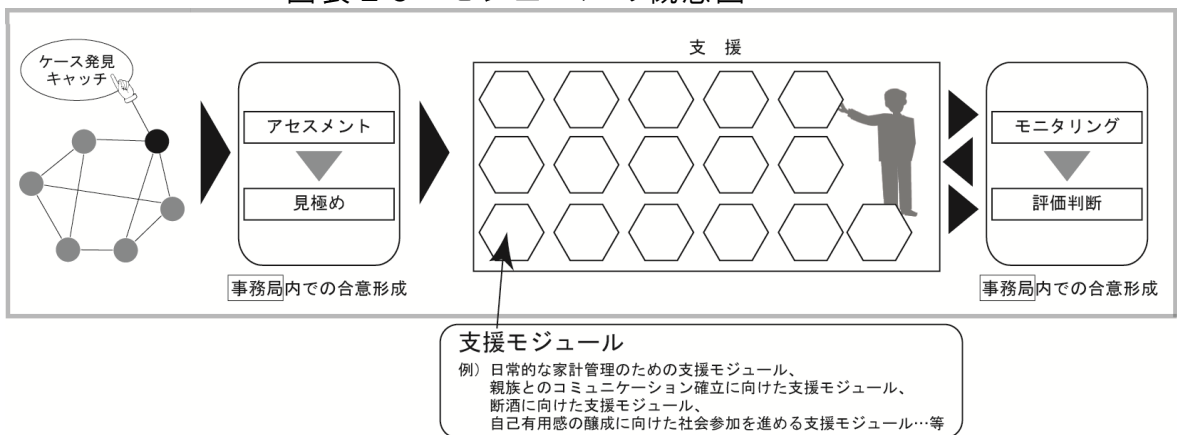
図表 2-4 アセスメントの項目と評価の方法

<p>■アセスメントの項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 身体の状態 ○ 精神状態・気分 ○ 衣食住の状況 ○ 生育歴 ○ 社会とのかかわり（仕事、制度支援の有無、家族関係） ○ 対人関係（誰とつながっているか） ○ コミュニケーション能力 ○ 経済問題 ○ 制度活用の手続 ○ 就労状況 ○ 教育
<p>■評価の方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 本人からの話 ○ 関係機関からの情報 ○ 生活実態からの把握

ウ. 具体的な支援＝「支援モジュール」

- ・ ヒアリング調査で収集した事例において実施された具体的な支援の内容について可能な限り詳細に聞き取った。そして、それら個々の支援の状況を分解し、「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」と定義して、抽出、整理した。
- ・ 例をあげると、「日常的な家計管理のための支援モジュール」、「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」、「断酒に向けた支援モジュール」、「自己有用感の醸成に向けた社会参加を進める支援モジュール」などが確認された。
- ・ 多様な支援モジュールを持つことができるほど、個別性、包括性の高い支援の可能性が高まると考えることができる。

図表 2-5 モジュールの概念図



エ. 支援に対する評価

- ・ 調査した事例の中で行われていた支援に対する評価においては、目標は何か、目標をいかに実現できたか、今後どのような支援を提供すべきかということについて検討が行われており、その判断は、関係者が集まるケースカンファレンスや、場合によっては当事者も交えた会議体で行われている。
- ・ なお、そうした評価は定期的に行うというよりは、当事者にとってのターニングポイントや、何らかのアクシデントが発生した場合などに行われていることが多い。

図表 2-6 支援に対する評価の要素

<p>■ 評価の内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 目標に対しての達成度の確認 ○ 適切な支援がされているかどうか ○ スタッフ、関係者の役割の確認 ○ 今後どのような支援を提供すべきか
<p>■ 評価の形式</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 関係者会議（ケースカンファレンス、ケース会議…） ○ 定例スタッフミーティング ○ 研修等でのケース検討会議
<p>■ 評価のタイミング</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 当事者のターニングポイント ○ アクシデント発生時 ○ 終息時

オ. 個別的、継続的、包括的支援に向けた組織的な対応

- ・ パーソナル・サポート・サービスは、ともすれば担い手の職人芸的な支援、あるいは、属人的な支援になりがちであるが、一方で一人の担い手がカバーできる範囲には質的にも量的にも限界がある。実施される支援が、個別的、継続的、包括的な支援に近づくためには、担い手を支える組織的な対応、サポートが必要と考えられる。
- ・ 調査した事例の中にも、このような個別的、継続的、包括的支援に向けた組織的な対応が一定の機能を果たしていることが確認された。主な機能としては以下のとおりである。

図表 2-7 個別的、継続的、包括的支援に向けた組織的な対応の内容

機 能		内 容
初見情報 収集	接点の確保	支援につなげるための接点の確保（巡回相談、電話相談窓口等の設置）
	本人等との面談	聞くことで情報収集。本人だけでなく環境を含めてシステムとして捉える
	申し送り事項確認	他支援機関からの引継ぎの確認（本人同意必須）
方向性や 方策の決定	各種支援モジュールの提供	各種支援方策の実施
	面談、相談	安否確認、健康チェック、困りごと相談
	アセスメント・判断、 関係者会議 (ケア会議、ケース会議、ケ ースカンファレンス…等)	本人のニーズ把握。本人の可能性の判断 多角的な情報収集、本人の意向確認 、本人出席の会議
継続支援・ 評価	見守り、フォローアップ	支援終了後の評価、モニタリング。
情報の共有化		データベース化、スタッフ内での引継ぎ
人材育成		研修の実施

カ. 支援者の基本的な資質・能力

- ・ 担当者へのヒアリング調査では、伴走支援に必要な姿勢として、「当事者との信頼関係の構築」を重視する、あるいは、「情報収集能力」が重要であるとの指摘があった。
- ・ 主な指摘は図表 2-8 のとおりであるが、その内容については、「パーソナル・サポート・サービスを担う人材（考え方の整理）」（「考え方の整理」14 ページ⑥）に掲載されている必要な実践力とほぼ類似する要件が認められた。

図表 2-8 支援者の基本的な資質・能力

	伴走支援に必要な姿勢	内 容
1	当事者との信頼関係の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ある場所に同行したり、共通体験したり、みんなで支えているということを行動で示すことが信頼関係につながる ・当事者の話を聞くことや、行動の振り返りを行うことで、相手の背景を知り、次のステップを考えやすくなる
2	情報収集能力	<ul style="list-style-type: none"> ・当事者との面談を通じて相手の状況、過去の経緯、意向等を聞きだす能力
3	強み（できること）へのフォーカス	<ul style="list-style-type: none"> ・弱み（できないこと）に触れるのではなく、強み（できること）を伸ばす視点を持つ
4	自己肯定感の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・自分が支えられているという意識の確認 ・伴走しているというメッセージを送り続ける ・当事者自らの存在意義・役割を認識してもらう
5	情報の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・支援チーム内やメソレベルの関係者との情報共有が、スムーズな支援へとつながる
6	本人の意思を第一に（自己決定）	<ul style="list-style-type: none"> ・DV等の緊急事態を除き、本人の意思、自己決定を重視する ・支援者が、当事者を指示せず、提案しない ・本人同席する関係者会議の活用 ・自分が支えられているという援助関係が基本
7	地域資源の把握と活用（メソレベル）	<ul style="list-style-type: none"> ・PSが活用しうる地域の様々な社会資源のリアルタイムの把握と、ネットワークの構築・確保、及びそれらを使いこなすスキル

(2) 類似事例調査から抽出したパーソナル・サポート・サービスの理念と機能

○ パーソナル・サポート・サービスの理念となりうる共通項の抽出

- ・ヒアリングを実施した事例については、各地域固有の地域資源の活用や支援者による属人的なサービスの提供など、それぞれの事例に固有の要素がみられるが、その一方で、支援の機能やプロセスに着目すると共通した要素もみられる。
- ・ここでは、調査した事例の中から、パーソナル・サポート・サービスの理念となり得る項目について抽出・整理することとする。なお、以下の記述は、調査した事例の中から得られた要素をもとにした考察であり、それぞれの理念に要求される要素をすべて網羅したものではないことを申し添える。

ア. 本人と向き合う支援

- ・調査したすべての事例において、支援者は、困難を抱える当事者と正面から向き合い、援助関係を形成する姿勢で臨んでいた。支援の初期段階において、面会を拒否された、あるいは、前向きに迎えられない状況下にあったケースであっても、手紙を出す、時機をみて訪問する、シェルターで付き添うという対応や、行方がわからなくなったケースで多くのスタッフでできる限り探し回るなど、濃密にかかわり合うことが支援者と当事者との関係を築き上げることに繋がっている。
- ・そして、かかわり合いを繰り返す中で、例えば、「誰にも相談できなかったが今回初めて相談できてよかった」などと安堵感を持つケースや、適切な対応によって自己効力感が醸成されていく事例も多数存在する。支援者が当事者と向き合うことで、当事者自身が自覚していない能力を支援者の言葉がけによって気づき、「実はこんなこともできた」という実感を持つ

等の認識の変化が期待できる。

- ・ また、支援者は当事者が抱えている問題の認識を共有し、当事者が自ら力を発揮し、意欲的になることを見守り、支援者と一緒に解決策を探索するといったことも重要になる。例えば、多重債務で生活困難に陥った者が、信頼関係のある支援者と認識を共有化し、その解決に向けて自らが各関係機関へ動きだすよう側面的支援を行うなど、エンパワメントを重視したサポートが行われている事例もある。

イ. 本人の個別状況に合った支援

- ・ 調査した事例では、家族関係、精神保健、社会的な関係、経済的な問題などが複合的に絡み合う問題を抱える者に該当するものがほとんどであり、複合的であるが故に、現行制度内のみでの対応が困難な事例であった。そして、こうした事例は、パーソナル・サポート・サービスが対象としている課題と合致したものであった。
- ・ 制度の隙間に挟まれた当事者に対しては、画一的な支援方策を展開するのではなく、個別状況に合った支援が求められることとなる。例えば、就労意欲が大きく減退している若年者に対し、生活保護制度の枠組みの中でケースワーカーが就労先を探すように勧めても、それだけでは問題の解決には至らない。その当事者のアセスメントを行い、複雑に存在している様々な問題を分析し、それらを踏まえて、その人に合ったオーダーメイドの支援策を講じることが求められる。
- ・ なお、多領域にわたる問題を抱える当事者にオーダーメイドの支援を行うためには、支援者一人の限られた能力、知識、技術のみによるのではなく、専門家や当事者をよく知る関係者等と連携し、問題が発生する兆候を見逃さず支援すること、課題を共通認識した上でそれぞれの役割に応じた支援を行うことが求められる。モデル・プロジェクト実施地域においては、問題が発生してから相談するのではなく、普段から情報交換を行っており、また、ケースカンファレンス等の場では、代表者が集まった形式的な会議ではなく、実際の担当者による実践的な、場合によっては当事者も含めた協議の場が持たれている。

ウ. 継続的な支援

- ・ 調査した事例においては、ほとんどのケースで、継続的な伴走型支援が行われていた。しかし、中には、当事者の転居により物理的に距離が離れてしまい、継続的な支援が行われなかった事例や、担当者が代わった後に情報や支援体制が引き継ぎされず、その後の状況を把握していない事例もみられた。
- ・ 当事者に対しては、支援者が常に味方であるというメッセージを送り続けることで、支援の継続につながっている。また、一時的な支援では、本人の自立につながらず、望ましい結果になるとは限らない。よき理解者になることが信頼関係を築く上でも重要なことであり、伴走的支援にはなくてはならない要素である。
- ・ また、当事者を継続的に見守っていく体制が必要であると同時に、可能な限りいつでも対応できることが必要であり、かつ、そのことが支援者と当事者との信頼関係にもつながっていく。パーソナル・サポート・サービス

は、例えば、生活保護につなげることが目的ではなく、資格を取らせることがゴールでもない。課題を持つ人を常に引き受けて、その人にあったつなぎをして継続して見守り続けることに意義があるのである。

エ. 予防的支援

- ・ 調査した事例において、教育委員会からの連絡で接触を試みて事前の対応ができたケースがある一方、高校を経済的理由で中途退学せざるを得なかった子について、その後の生活不安があるにも関わらず、学校が情報を持たず、結果として親子で野宿生活をせざるを得ないようになったケースがあった。また、巡回相談や炊き出しでの「声掛け」などのアウトリーチが最初のコンタクトであり、それがなければコンタクトが難しかったと考えられるケースが数多く存在している。
- ・ 既存の制度や対象別の支援と異なる個別的、継続的、包括的支援の重要な利点として、生活困難が具体化してからそれに該当する制度に当てはめるのではなく、具体化する前からかかわり、困難の発生を予防できること、状況が悪化して当事者からの申請が出てから対応するのではなく、そのような当事者の存在を早い段階からキャッチして状況の悪化前からかかわれるという点があげられる。
- ・ このような予防的なかかわりは、一つの支援機関の活動のみで行うには限度がある。「本人の個別状況に合った支援」と同様に、地域レベルでの様々な支援関連機関とのネットワークを構築することで、地域全体にアンテナを張り巡らし、困難を抱える当事者との接点を多く持てる体制を構築していくことが求められる。
- ・ また、予防的支援を行うためには、パーソナル・サポート・サービスの事業を広く事前に周知しておく必要がある。そのため、地域において発信力も意識した展開が求められる。

オ. 本人をとりまく環境への働きかけ

- ・ 調査した事例においては、当事者と並行して家族への働きかけを行い、共に当事者の障がいに向き合うようになったケースや、アパートの大家との信頼関係を構築でき、当事者との家賃トラブルがあった際にも柔軟に状況確認に協力してくれたケース、福祉施設の協力を得て中間的な就労と資格取得ができたケースなど、当事者をとりまく環境に働きかけて課題の解決につなげたケースがみられた。
- ・ 「生活上の困難を個人と個人をとりまく環境との摩擦の問題としてとらえた場合、その解決には、個人に対する働きかけと同時に地域に対する働きかけが必要」（「考え方の整理」）であり、そのような当事者をとりまく環境への働きかけを通じて、地域の生活困難に対する対応力の強化を図っていくことは重要である。
- ・ また、調査した事例の担当者からは、現行制度の課題・問題点について、多くの指摘がなされた。例えば、生活保護制度の運用方法や、就職率を重視する国の雇用政策、精神保健に関する専門家が足りない現状、自立支援事業の期間が6か月と短いこと、社会福祉協議会の権利擁護を開始するのに当たって申請から実際にサービスを受けるまでに時差があることなどが指摘された。

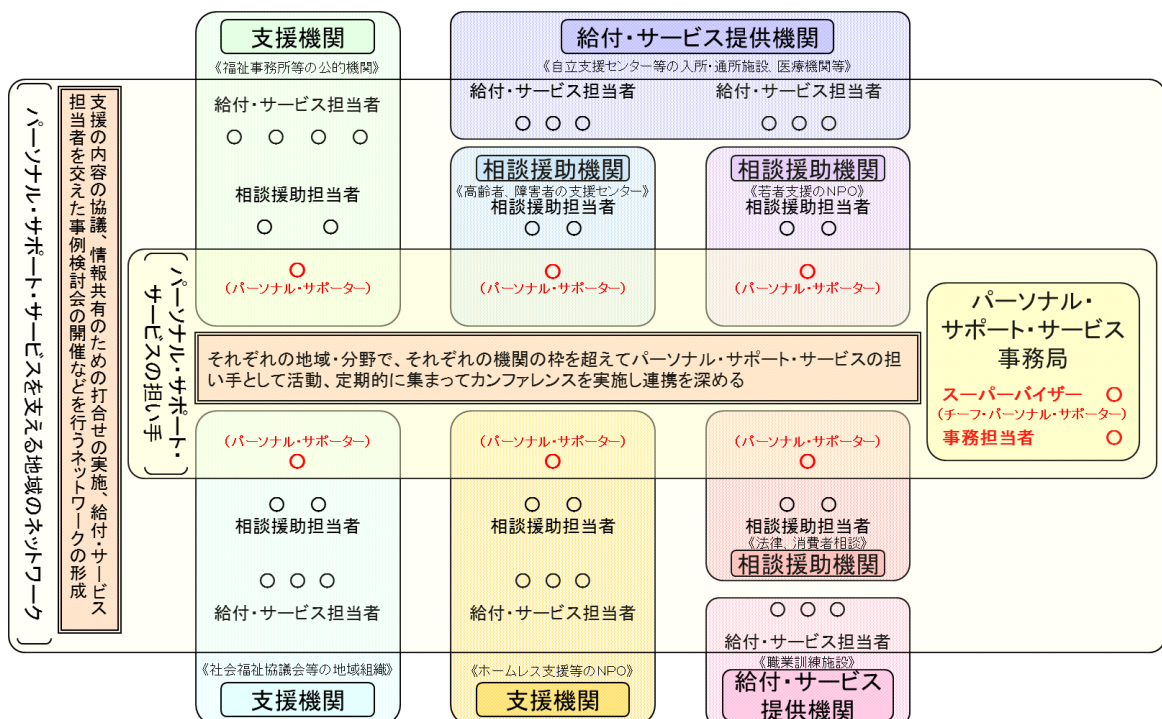
- ・ パーソナル・サポート・サービスは、「単に個人レベルのミクロの包括的な支援ということではなく、それにより明らかとなる現行の制度の不備や問題点、経済社会の変化により生じた新しい問題の存在、また、それに対応する新たな制度や支援の創造の必要性を社会に訴え、働きかけるソーシャル・アクションの要素も含む営み」（「考え方の整理」）であると指摘されている。こうした取組もまた、地域の生活困難に対する対応力の強化につながる重要な取組である。

○ パーソナル・サポート・サービスの核となる「事務局機能」

ア. 事務局機能

- ・ 前述したように、パーソナル・サポート・サービスにおいて、一人の担い手のカバーできる範囲には質的にも量的にも限界がある。
- ・ 「考え方の整理」では、パーソナル・サポート・サービスの担い手が、それぞれの支援機関に属していながらも、それぞれの機関の枠を超えて活動し、定期的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、事例検討等の研修などを通じて、地域のネットワークを構築する体制を展望した。

図表 2-9 パーソナル・サポート・サービスと各種支援機関、地域のネットワーク（理念型）



- ・ この体制の核となる事務局が果たすべき機能については、前述した個別的、継続的、包括的支援に向けた組織的な対応と重なるところが大きいと考えられる。支援のプロセスに沿って「導入段階」、「アセスメント段階」、「支援実施段階」、「評価段階」、「プロセス全体を通じた機能」に分類して以下に整理した。

図表 2-10 支援のプロセスに沿った事務局機能とその内容の整理

事務局機能		内容
導入段階	接点の確保	支援につなげるための接点の確保（巡回相談、電話相談窓口等の設置）
	本人等との面談	聞くことで情報収集。本人だけでなく環境を含めてシステムとしてとらえる
	対象者の選定	パーソナル・サポート・サービスの必要性の判断
	申し送り事項確認	他支援機関からの引継ぎの確認（本人同意必須）
アセスメント段階	問題点の把握	問題の全体像の把握、課題の焦点化
	目標の設定	本人の自己決定支援
支援実施	各種支援モジュールの提供	各種支援方策の実施
	アセスメント・判断	本人のニーズ把握。本人の可能性の判断
	関係者会議、スーパービジョン	多角的な情報収集、本人の意向確認、本人出席の会議
評価段階	見守り、フォローアップ	支援終了後の評価、モニタリング
全体	日常的な情報収集	アウトリーチのための恒常的な情報収集（地域交流会、会合の設定等）
	地域資源の把握・開発	必要とされる地域資源の把握や開発
	支援ネットワークの拡大	地域内における行政、民間との連携
	支援モジュールの開発・改良	提供
	情報の共有化	データベース化、スタッフ内での引継ぎ
	人材育成	研修の実施
	広報・啓発	周知広報に関する活動
	政策提言	制度不備・問題点の指摘、関係機関との調整
	活動全体のマクロ評価	

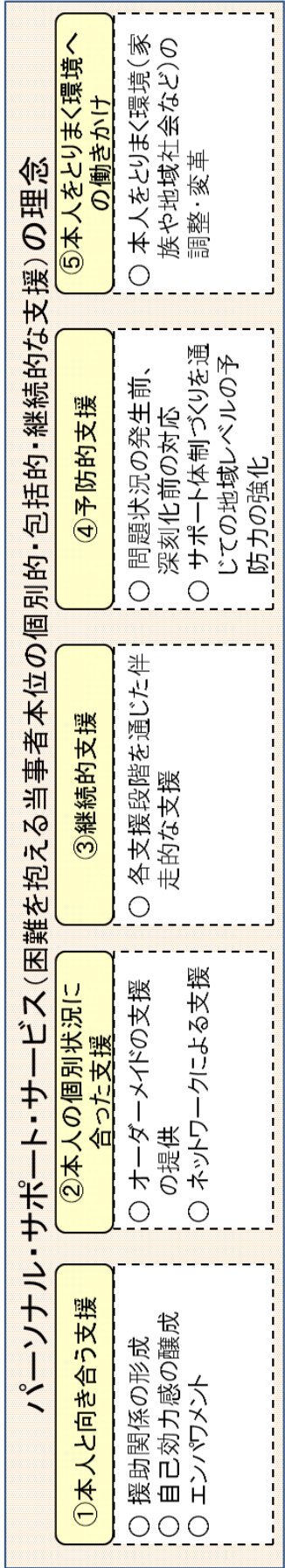
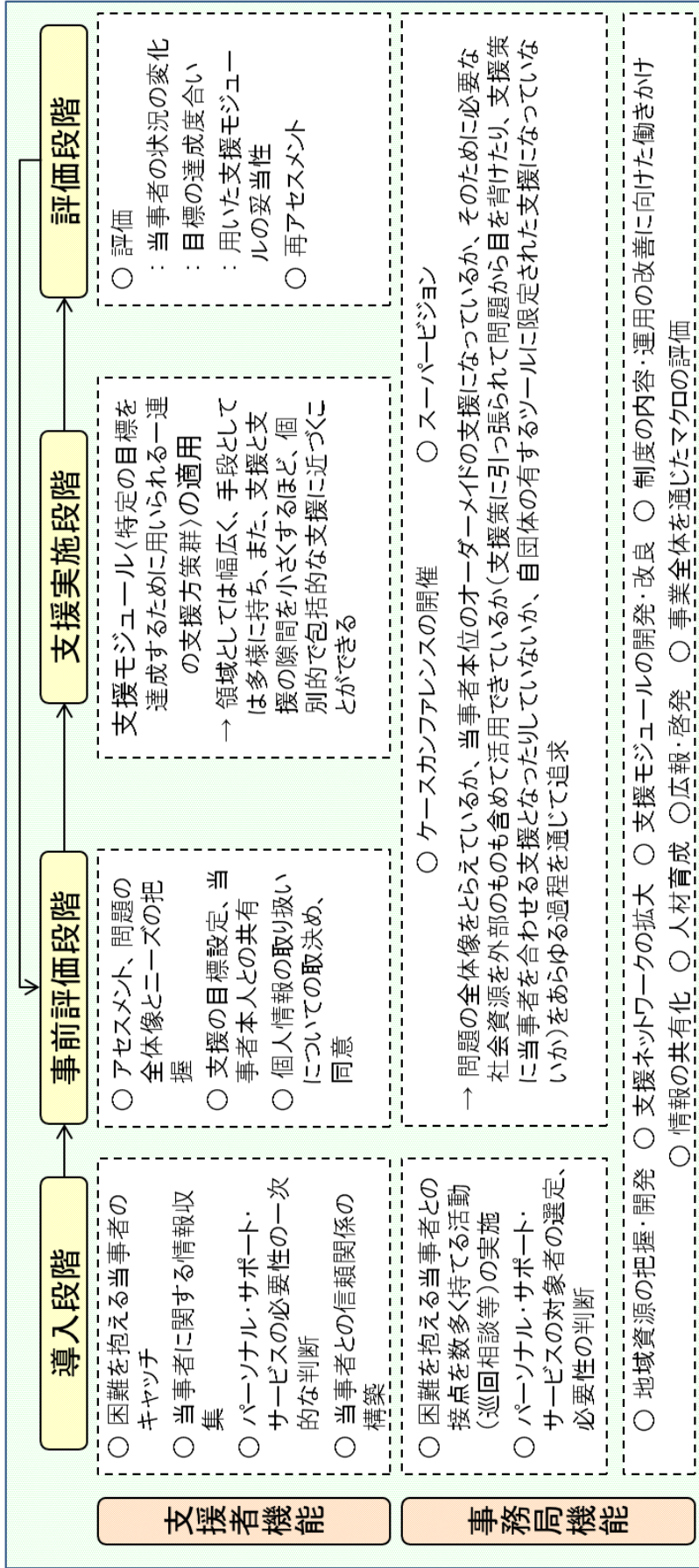
イ. 「理念型」を踏まえた事業展開と「事務局」体制構築に伴う問題

- ・ 地域の各分野の支援機関の相談援助の担当者が、それぞれの機関で活動しながら、その枠を超えてパーソナル・サポート・サービスの担い手としても活動するという「理念型」を現行の仕組みで実現しようとする、様々な困難が存在する。
- ・ モデル・プロジェクトにおける実践からは、これを実現しようとした場合の問題点として、労働者派遣法などとの関係、業務委託費の支払い方の調整（特に別途行政より業務委託を受けている場合など）、制度や事業の細分化に伴って分野を超えた事業スキームの構築の現実的な難しさ（例えば一旦若者支援の枠で事業が行われると、その分野以外の団体が事業に参加できなくなるなど）が指摘されている。
- ・ 多領域の問題が重なり生活困難に陥っている当事者に向き合い、抱える問題を全体的に受け止め、当事者に寄り添い続けることは、支援者にかかる負担も小さくない。スタッフの処遇、人材育成、心身の健康の保持などの組織のマネジメントが重要である。また、支援機関の中には行政の直営で運営されているものもあり、官民の連携も重要である。これらも含めた事務局機能を展望すると、事業の位置づけ、制度的な根拠などについても検討していく必要がある。

○ パーソナル・サポート・サービスに求められる機能と理念

- ・ これまで類似事例調査から、パーソナル・サポート・サービスに求められる機能と理念について考察してきたが、この概要を図表 2-11 に図示した。

図表2-11 パーソナル・サポート・サービスに求められる機能と理念



(3) 当事者の抱える課題に対応した「支援モジュール」

○ 支援モジュールの具体例の整理

- ・ 調査した事例から抽出した支援内容をもとに、検討委員会で出た意見、記録フォーマットに記載された各種支援策なども加えて分析し、当事者が抱える様々な課題に対して、支援者及び事務局機能が提供する支援モジュールの具体例を整理した。
- ・ 支援モジュールの種類については、健康支援、生活基盤整備、制度支援へのつなぎ、就労支援、社会性醸成支援のカテゴリーに分けて、それぞれに大分類と中分類とで支援モジュールを整理した。
- ・ また、それぞれの支援モジュールが、どのような局面で使用されることになるかについて、初期、生活基礎構築、就労移行の3つの時期に分類した。加えて、当事者の課題を類型化し、それらのモジュールがどのように当事者に適用されるかについて、整理した。
- ・ なお、当事者の類型については、次のとおりである。
 - A：仕事をめぐる問題（失業、労働問題、就労意欲が減退した人など）を抱えている人
 - B：生活をめぐる問題（衣食住の欠如など）を抱えている人
 - C：健康をめぐる問題（疾患、けが、健康不安など）を抱えている人
 - D：メンタルヘルスをめぐる問題（うつ、各種依存症など）を抱えている人
 - E：家族や地域社会との関係をめぐる問題（DV、虐待、暴力被害、地域社会との断絶、ぐ犯行為など）を抱えている人
 - F：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）を抱えている人
 - G：経済的な問題（事業不振、多重債務、滞納、経済的困窮など）を抱えている人

○ 支援モジュールに関する今後の課題

- ・ ここでは、調査した事例から得られたモジュールを例示的に整理したが、現実の支援においては、更に幅広く多様な支援モジュールが存在すると考えられ、また、地域差も存在すると思われる。
- ・ 加えて、「局面」においても、ここでは便宜的に3つに整理しているが、実際の支援に際してはより複雑かつ多様な局面がある。そうした局面を的確にとらえなければ、効果的な支援にならない。「当事者の類型」についても同様である。
- ・ 支援モジュールを豊かに持つことができるほど、個別性、包括性の高い支援の可能性が高まると考えられるため、今後のモデル・プロジェクトの中で、事例を収集し、分析、体系化を検討していく必要がある。
- ・ どのような場合にどのような支援を組み合わせで行うかということは、熟練した支援者にとっては自明のことかもしれないが、支援モジュールが体系化されることによって、まだ経験の浅いスタッフなどに対しては、ある程度の指針となり得るし、特定の流儀や流派の偏りやお仕着せによる弊害を防ぐ意味でも重要である。

- ・ ただし、モジュール化された支援のみを行えばよいという姿勢になってしまうと、オーダーメイドの支援という考え方に反することになるし、社会経済の変化やそれに伴う生活リスクの変化にも対応できない。モジュールの有効性を評価する一方で、新たなモジュールの開発・進化に絶えず取り組むことが重要である。

図表 2-12 類似事例、記録フォーマット、検討委員会からの意見を踏まえて整理した支援モジュール

カテゴリー	支援モジュール例		内 容	局面			当事者の類型（注）							
	大分類	中分類		初期	生活構築	就労移行	A	B	C	D	E	F	G	
健康支援	健康状態確認	メディカルチェック	関係医療機関との連携				○	○	○	○	○	○	○	
		心理相談支援	臨床心理士等による対応						○	○				
	療養支援	通院・入院の手続等支援	病院への受診同行、見学						○	○				
		服薬管理	病院、施設、訪問看護、社協等による						○	○				
		診察支援	同行、医師・看護師とのとの情報共有						○					
	食の支援	食事の提供	緊急一時支援、定期的な支援					○	○				○	
		食事の管理	レシピの提供、栄養管理						○	○			○	
		買物支援	付き添い支援						○	○			○	
	断酒に向けた支援	病院・団体の紹介	アルコール依存症関係団体の紹介						○	○				
	生活基礎支援	金銭管理	緊急時支援	電車代、週末の宿泊代、食事代サポート				○	○					○
臨時特例つなぎ資金			社会福祉協議会提供					○					○	
債務整理支援			司法書士、弁護士等専門家サポート										○	
借金返済支援			司法書士、弁護士等専門家サポート										○	
生活再建（生活費の計画的な支出）			日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）などの活用による金銭管理						○					○
家計管理			支出管理、家計簿作成支援					○	○					○
年金管理			年金管理、年金記録の確認等						○					○
生活保護申請支援		手続き支援	ケースによって同行/単独対応サポート				○	○			○	○	○	
住まいの提供（転居支援）		一時的な中間支援施設	中間支援施設での共同生活						○			○	○	
		緊急宿泊事業・シェルター	緊急時における住居の提供						○			○	○	
		アパートの提供転貸物件	保証人確保に難がある人への住居の提供						○			○	○	
		転居初期費用サポート	転居時に必要なものを揃えるための費用貸与						○			○	○	
		不動産付き添い	物件探しに関するサポート						○			○	○	
		住宅手当支給事業支援	各種住宅手当事業への申請サポート						○			○	○	
		雇用促進住宅の提供支援	雇用促進住宅の一時入居にかかるサポート						○			○	○	
生活活動		保証人会社の登録支援	保証人登録会社の手続きサポート						○			○	○	
		料理実習	料理教室等による実習体験プログラム						○	○				
衣服の支援	口座開設サポート	銀行口座開設のサポート						○			○	○		
	衣服の提供	衣服の提供						○						
制度支援へのつなぎ	各種手帳取得支援	身障手帳、精神障害者保健福祉手帳、療育手帳取得支援	医療機関や専門家との連携を踏まえながら、手帳取得に向けた手続き							○	○			
	介護支援へのつなぎ	ケアマネジャー等へのつなぎ	介護保険制度を必要と判断された際のつなぎ							○	○			
	他支援機関へのつなぎ	他支援機関の紹介	発達障害支援センター、若者サポートステーション、フリースクール等他関係支援機関へのつなぎ							○	○	○		

A：仕事をめぐる問題（失業、労働問題、就労意欲が減退した人など）を抱えている人
 B：生活をめぐる問題（衣食住の欠如など）を抱えている人
 C：健康をめぐる問題（疾患、けが、健康不安など）を抱えている人
 D：メンタルヘルスをめぐる問題（うつ、各種依存症など）を抱えている人
 E：家族や地域社会との関係をめぐる問題（DV、虐待、暴力被害、地域社会との断絶、ぐ犯行為など）を抱えている人
 F：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）を抱えている人
 G：経済的な問題（事業不振、多重債務、滞納、経済的困窮など）を抱えている人

(つづき)

カ ゴ リ	支援モジュール例		内 容	局面			当事者の類型						
	大分類	中分類		初期	生活 構築	就労 支援	A	B	C	D	E	F	G
就 労 支 援	基礎訓練	ビジネススキル習得	履歴書書き方指導、電話の掛け方指導 資格取得サポート 等				○	○		○	○	○	
		求職活動サポート	相談、ハローワーク等への付き添い、求職者情報の提供、各事業者と面談・協議、適性診断等				○	○		○	○	○	
		就職面接トレーニング	模擬面接				○	○		○	○	○	
	社会体験	実地研修・職業体験プログラム	インターンシップ等職場体験プログラムを受けることによる就労訓練				○			○	○	○	○
	自立支援制度	就労移行支援	障害認定された場合の選択肢のひとつ						○	○			
		就労継続支援（A型・B型）	障害認定された場合の選択肢のひとつ						○	○			
	就職へのつなぎ	つなぎ就労・産業おこし	出口の構築、就労先の開拓				○	○	○	○	○	○	○
就労継続支援	フォローアップ	電話、手紙、面談等による相談、アドバイス				○			○		○	○	
社 会 性 醸 成 支 援	自己有用感の醸成	社会参加支援	ボランティア体験等、他者とのかかわり				○	○	○	○	○	○	○
		ピアサポート	同種の境遇の人たちのお互いの支え合い支援				○	○	○	○	○	○	○
	家族調整	親族へのアプローチ支援	親族への連絡、確認				○	○	○	○	○	○	○
	外出支援	外出支援	散歩、付き添い				○			○	○	○	
		登校支援	フリースクールサポート								○	○	
	社会的トラブルへの対応	警察対応	情報の共有化、事件処理								○		
		鑑別所対応	情報の共有化、退所後サポート								○		
		刑務所・更正施設対応	情報の共有化、退所後サポート								○		
		裁判所対応	付き添い、手続きサポート								○		

A：仕事をめぐる問題（失業、労働問題、就労意欲が減退した人など）を抱えている人
 B：生活をめぐる問題（衣食住の欠如など）を抱えている人
 C：健康をめぐる問題（疾患、けが、健康不安など）を抱えている人
 D：メンタルヘルスをめぐる問題（うつ、各種依存症など）を抱えている人
 E：家族や地域社会との関係をめぐる問題（DV、虐待、暴力被害、地域社会との断絶、ぐ犯行為など）を抱えている人
 F：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）を抱えている人
 G：経済的な問題（事業不振、多重債務、滞納、経済的困窮など）を抱えている人

3 パーソナル・サポート・サービスの理念を実践に移していくために

(1) 評価の枠組みの構築に向けた取組

○ 評価の枠組みの構築の必要性

- ・ 先に掲げたパーソナル・サポート・サービスの 5 つの理念については、これを具体の支援の実践に体现していくことが重要である。このためには、具体の支援のプロセスにおける、理念に照らして求められる機能を果たす支援者の努力とともに、支援の振り返り、評価が重要となる。
- ・ このため、モデル・プロジェクトを通じて、先述した類似事例調査により抽出したパーソナル・サポート・サービスの機能や、支援者が支援を通じてとらえている当事者の変化を素材に、限られた期間ではあるが第一次分のプロジェクトの実践も踏まえて、理念を実践に移していくことに向けた評価の枠組みの構築に取り組むこととした。

○ 評価の切り口の整理

- ・ 評価については、何を目的として、誰に対して、何を評価するか、その切り口を整理して考える必要がある。ここでは、大きく分けて三つの側面に整理している。

ア. 第一の切り口 — 「支援プロセスの評価」

- ・ これは、パーソナル・サポート・サービスに求められる機能が具体の支援においてどこまで果たされ、先に掲げたようなパーソナル・サポート・サービスの理念が具体の支援にどこまで体现されたかについて、具体の支援のプロセスに立ち返って評価するものである。
- ・ 一般的に評価という場合に、支援によってどのようなアウトカムが得られたか（例えば就労の達成等）という点が着目されやすいが、支援者や支援機関の支援の質の向上に向けては、それに先立って自己評価やスーパービジョンを通じた支援プロセスの評価が重要である。加えて、支援実績をみると、パーソナル・サポート・サービスの利用についての当事者との合意・契約に至る前の働きかけの段階も重要であり、そのプロセスも含めた評価が必要である。
- ・ 様々な問題が重なる当事者と向き合い、その問題の全体を受け止めオーダーメイドの支援を継続的に行っていくことは容易なことではなく、経験豊かな支援者であっても独力では難しい。パーソナル・サポート・サービスにおいては、個々の支援者の支援のプロセスに加えて、支援者による支援にパーソナル・サポート・サービスの理念を反映させる「事務局機能」がどのように果たされたかという点も重要である。
- ・ このため、ケースごとの支援プロセスについての評価とともに、支援ケース全体を通じた事務局機能の評価も必要である。

イ. 第二の切り口 — 「当事者の変化の評価」

- ・ これは、支援期間の前後で当事者の状況がどのように変化したかを評価するものである。

- ・ 個々の当事者を単位に様々な角度から当事者の変化を把握し、それまで講じてきた具体の支援と照らし合わせて考えることで支援の質の向上につながる事が重要である。それとともに、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。
- ・ 当事者の変化をとらえる視点としては、これまでの就労支援策においては、代表的には就労率に代表されるように就労を達成できたかどうか重視されてきた。しかしながら、就労自立に距離のある方の支援の場合、この視点のみではなかなか自立に向かって歩を進める当事者の変化をとらえられず、また、支援の現場では、就労直後に再野宿化のリスクが高まることもよく知られている。就労面だけでなく、生活面や社会面、さらには、当事者自身が自身の状況をどのように感じているかについて、総合的にとらえる視点を持つことが重要である。

ウ. 第三の切り口 ― 「事業全体としての評価」

- ・ これは、ア及びイの評価を踏まえ、個々の地域において、あるいは、全国各地で行われているプロジェクト全体を評価するものである。
- ・ この評価は、社会に対してパーソナル・サポート・サービスの効果と必要性を説明するために必要となる。
- ・ 事業全体を評価する際の視点としては、
 - ① 一人ひとりの当事者の変化の総体
 - ② 事務局機能の整備とそれを通じた地域の支援機関のネットワークの構築、インフォーマルな支援の充実などを通じた地域の生活困難事象への対応力の強化
 などが考えられる。
- ・ さらに、①や②についての経済的な評価ができれば、パーソナル・サポート・サービスが「社会への投資」であることを説得力を持って説明することが可能となる。

(2) モデル・プロジェクトにおける記入シート（23年度試行版）の作成

○ 実践交流の実施を通じた記入シートの作成・試行

- ・ 23年2～3月にかけて、モデル・プロジェクト実施地域間の実践交流を目的とした研修・交流会を開催した（2月：沖縄、京都、3月：釧路、なお、横浜（3月）、福岡（4月）でも開催を予定していたが、東日本大震災により開催を延期）。
- ・ この実践交流の実施と並行して、各地域の実践者を中心に意見交換を重ね、モデル・プロジェクトにおける支援の質の向上と評価、パーソナル・サポート・サービスの制度設計に向けた基礎資料の収集を目的とした記入シートの試行版の作成を進め、別添のとおりとりまとめた。
- ・ この記入シートは、一般的に行われる事業評価に先立って必要となる支援プロセスの評価や、多領域にわたる問題を抱えて支援の効果が直ちに現れにくい生活困難者の変化を多角的に捉える評価を重視した構成となっており、第

一の切り口「支援プロセスの評価」と第二の切り口「当事者の変化の評価」に対応したものとなっている。

4 これまでの実践を通じた今後の検討課題について

(1) パーソナル・サポート・サービスについての評価の枠組みの構築

○ モデル・プロジェクトにおける記入シートの試行と改善

- ・ 22年度のモデル・プロジェクトの一つの成果として、記入シートの試行版を作成した。これについては、23年度事業を通じて試行するとともに、支援の質の向上や自立に向けた当事者の変化の把握、事業全体の評価に向けた改善が必要である。

ア. 支援プロセスの評価

- ・ 「23年度試行版」では、評価シートBにパーソナル・サポート・サービスの5つの理念に照らして、行ってきた支援の振り返りをする欄を設けているが、さらに今後の実践をもとに、それぞれの理念を具体の支援に体现する際の視点になるものをブレイクダウンして提示するなど、その内容を充実していくことが必要である。
- ・ 同様に、事務局機能についても、評価シートCによりデータを収集し、理念に沿って求められる事務局機能を抽出して、シートを改善・充実していくことが求められる。

イ. 当事者の変化の評価

- ・ 「23年度試行版」では、支援者が着目する当事者の変化を素材シート3に集約し、これに当事者自身の主観的な満足感を尋ねる素材シート2を合わせて、当事者の変化を多角的に把握することをねらった。これが当事者の自立に向けた歩みやリスクに対する対応の度合いをうまくとらえられるかどうか試行し、支援者が当事者の変化をとらえる視点を充実・改良することが求められる。

ウ. 事業全体の評価

- ・ 22年度の成果としては、ア及びイまでであり、事業全体の評価については今後の課題であるが、前述したように、一人ひとりの当事者の変化の総体をとらえるマクロの指標の開発、地域的生活困難事業への対応力の強化の評価とともに、これらの経済的な評価についての検討が必要である。
- ・ これまで就業支援策は就業率で評価されることが多かったが、事業全体の評価に当たっては、第二の切り口として示した「当事者の変化の評価」のための尺度を活用したマクロな指標の開発が必要となる。また、経済的な評価に当たっては、経済的なリターンだけでなく、社会的なリターンを評価する視点が重要である。
- ・ 十分なデータを得るには時間を要するが、一方で、モデル・プロジェクトの実施期間は今年度末までとなっている。この事業の必要性について理解が得られるよう、データの制約がある中で、どのような分析が可能か検討し、評価を早急に示すことも重要である。

(2) 「支援モジュール」の蓄積、開発、根拠に基づく支援の実施

○ 「支援モジュール」の蓄積、開発、根拠に基づく支援の実施

- ・ 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、支援と支援の間隙を小さくしていくことが求められる。
- ・ このため、今後のモデル・プロジェクトの事業展開を通じて、「支援モジュール」を蓄積・開発するとともに、個々の「支援モジュール」の有効性を検証し、根拠に基づく支援（Evidence-Based Practice）となるようにしていく必要がある。

○ 「支援モジュール」の留意点

- ・ その際留意すべきなのは、これがマニュアル化してはいけないということである。「支援モジュール」に当事者を合わせた支援になってしまえば本末転倒である。「支援モジュール」を参考に、きちんと当事者に向き合っ、オーダーメイドで組み合わせたり応用したりする姿勢が求められる。

(3) パーソナル・サポート・サービスの理念を体現できる事業の在り方

○ 今後の事業の在り方を考える際の留意点

- ・ モデル・プロジェクトの実施は、緊急雇用創出事業の実施期間である平成23年度末までとなっており、23年度中にモデル・プロジェクト後の事業の在り方について結論を得る必要がある。
- ・ 今後の事業の在り方を考える際には、これまでの実践を踏まえ、以下の点について留意が必要である。

○ 理念型を踏まえた事業と事務局体制の構築の在り方

- ・ 第一点目は、「考え方の整理」で示した理念型のように、各領域、各分野の支援者がパーソナル・サポート・サービスにもかかわれる事業の在り方、事務局体制の構築の在り方という問題である。
- ・ 例えば、各種の対人支援業務の中には、NPOの独自の活動として行われているものもあれば、行政からの委託を受けて実施されているもの、公務員によって担われているものも存在する。これらの組織に属して、対人支援業務に従事している者が、この仕事を続けたままパーソナル・サポート・サービスの担い手となるためには、業務委託費の支払の問題や職務専念義務の問題について整理する必要が出てくる。
- ・ また、様々な組織に属する担い手が、「パーソナル・サポート・サービス事務局」の下に支援チームの一員として活動する際の雇用関係の整理も必要となっている。

○ 本格的な就労の前段階のステップとなる中間的就労の場づくり

- ・ 第二点目は、本格的な就労の前段階のステップとなる中間的就労の場についての問題である。

- ・ 就労自立から距離のある人の支援の場合、通常の失業者のような職業訓練による技能習得から習得した技能を活用した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効力感の醸成や、日常生活リズムの回復、社会生活技能の修得などとともに、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。
- ・ パーソナル・サポート・サービスのモデル・プロジェクトの事業では、コーディネート業務の一環として、就業体験活動の提供に対する事業所への謝礼などは含まれているが、中間的就労の事業費の支出（参加した当事者への賃金の支払）については、直接的な支援に当たるため含まれていない。
- ・ 現在のところ、これまでの累次の経済対策、緊急雇用対策においてとられてきた緊急雇用創出事業や重点分野雇用創造事業等を活用することにより、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できるようになっている。
- ・ 地域によっては、これらの事業と連動させたモデル・プロジェクトの展開が図られているが、今後、単なる発注者サイドのイニシアティブでのアウトソーシングによる雇用創出ではなく、パーソナル・サポート・サービスのような個別的な支援と連動し、オーダーメイドで当事者の強みを活かした雇用創出による中間的な就労の場づくりを支援する機能の整備が求められる。