

# パーソナル・サポート・サービスの運営実状

濱里 正史

(財)沖縄県労福協 就職・生活支援パーソナル・サポート・センター総合コーディネーター

## 1. はじめにー背景ー

政府は、2010年5月11日に、セーフティーネットワーク実現チームを設置し、その第1回会議で、2009年度に取り組んだワンストップサービスデイなどの貧困・困窮者支援等を踏まえ、わが国における新たなセーフティーネットワーク構築に向け、本格的な取り組みをはじめた。

パーソナル・サポート・サービスは、緊急対応でなく通年対応の取り組みとして、利用者に対して「パーソナル・サポーター (PS)」が個別かつ継続的に相談を行って問題を把握し、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総合的な生活・就職支援制度として構想されており、その特徴は、これまで別々に行われがちであった生活支援と就職支援を一体的に行うことにより、ひとり親世帯、就労できない若者、長期失業者、ホームレスや生活保護に近い世帯など、生活困窮者と就職困難者の支援を一体的かつ継続的に実施できる点にある<sup>1</sup>。

沖縄県は、全国で最も失業率が高く、特に、若年層の失業率の高さやひとり親世帯 (特に母子家庭)、生活保護世帯などの貧困問題も深刻である。こうした問題は、復帰後一貫して抱える沖縄の問題・課題であり、これまでさまざまな支援策がなされてきたが、いまだに解決できていない。その一因としては、経済・産業・社会構造が他府県と比較して大きく異なる沖縄において、全国一律型の支援制度では不十分との指摘があり、沖縄の地域特性にふさわしい生活支援と就職支援を一体的に行うセーフティーネットワークの構築が待望され

ていた。「パーソナル・サポート・サービス」は、まさに沖縄が待ち望んでいた制度といえる。

現在、パーソナル・サポート・サービスは、沖縄を含めた全国19のモデルプロジェクト地区で実施され<sup>2</sup>、その実践・成果を踏まえた上で、2013年度からは恒久的な制度として導入することが企図されている。

## 2. パーソナル・サポート・サービスの特徴

パーソナル・サポート・サービスの出発点の1つは、世の中には行政やNPOなどによるさまざまな支援 (地域資源) がある一方で、多様で複合的な問題を抱え、そうした支援を必要としながらそこにたどり着けない人々がいる、という現実のギャップを埋めるところにある。

したがって、パーソナル・サポート・サービスの本質は、直接・具体的な支援ではなく、個々の人々に必要な支援を見極め、その人が必要とする支援につなげるコーディネート機能にある。ただし、そのためには、相談者一人ひとりの個別状況だけでなく、地域における行政やNPOの支援をしっかりと把握する必要がある。また、困窮し相談に来る方々の多くは途方に暮れ自分では何をどうすればよいか分からない人が多く、そうした方々に対して単に情報を提供しただけでは支援にたどり着けない場合が多いため、同行支援を含めしっかりと必要な支援先につなげる事が重要である。このことが、パーソナル・サポート・サービスが個別支援 (オーダーメイド型支援)・伴走型支援・包括的支援 (分野横断型支援)

と言われるゆえんであり、パーソナル・サポート・サービスの5つの理念である「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」につながっている<sup>iii</sup>。

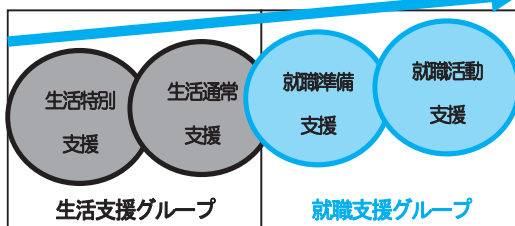
以上のことから分かる通り、パーソナル・サポート・サービスでは、その直接的な担い手である相談員・支援員<sup>iv</sup>の力量に負うところが大きいだけでなく、人材育成や地域資源のネットワーク化など、従来イメージされるよりも踏み込んだ事務局機能が重要となる。

### 3. 沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの運営状況

沖縄県におけるパーソナル・サポート・サービスは、2010年11月に1センター17名体制でスタートした。<sup>v</sup>

現行の沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの支援プロセスは、大きく「生活支援」と「就職支援」に分けられるが、「生活支援」はさらに「生活特別支援」と「生活通常支援」に、「就職支援」は「就職準備支援」と「就職活動支援」に分けることができる。支援体制は、これに即して、生活支援グループと就職支援グループの2つからなる。

#### ◆支援プロセスと支援体制



また、これら直接支援に関わるグループとは別に、人材育成や地域資源のネットワーク化、分析・評価を担う事務局を置いている。

#### ◆事務局の主な機能と役割

- 人材育成（研修の充実）
- 地域資源のネットワーク化
- 分析・評価とそれに基づく提言
- 相談・支援業務のバックアップ
- 業務体制や環境の整備
- 相談シートやマニュアル、データベースなどツールの開発と改良
- 社会への働きかけ（ソーシャルアクション）

支援にあたっては、支援が独断に陥らないようにという配慮と相談・支援員の負担を考慮して二人一組体制を基本としている。当然のことながら、複雑な事情や問題・課題を抱えている相談者が多いため、丁寧なヒアリングが必要であり、また、一人では動けない方も多いため、同行支援や訪問、複数の支援機関を交えたケース会議なども必要となる。したがって、一人ひとりに関わる期間も長く、1回ごとの相談も1～2時間は普通で、場合によっては半日～丸1日かかることもある。

相談件数をみると、最近では1日平均の相談件数は約20人程度であるが、これは相談件数が落ち着いたというよりも、上記のような事情から対応できる件数に限界がきているため、潜在需要はさらにあると思われる。

実際、2011年度からは、前年度まで行っていた無料求人誌等への広報をやめているにもかかわらず、ハローワークや行政、社協、他の支援機関、知人などを介して来所する方が多く、体制を整えた上で広報（アウトリーチ）に努めれば、さらなる来所者が見込まれる。

#### ◆相談件数

年度	2010年度	2011年度
稼働日数	86件	162件
新規件数	243件	323件
リピーター件数	1,084件	2,674件
延べ件数	1,327件	2,997件
1日平均件数	15.4件	18.5件

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

年代別では、50代が151人と最も多く、次いで40代（128人）、30代（123人）となっており、中高年の相談者が多い。また、男性348人、女性218人と男性の相談者の方が比較的多い。

#### ◆年代別・男女別相談者内訳（単位：人）

	男	女	合計
10代	6人	1人	7人
20代	33人	34人	67人
30代	77人	46人	123人
40代	84人	44人	128人
50代	98人	53人	151人
60代	46人	32人	78人
不明	4人	8人	12人
合計	348人	218人	566人

※2010年11月～2011年11月

支援内容をみると、2010年度は就職支援系が多かったのに対し、2011年度は生活支援系

が多くなってきている。また、総支援数を新規相談者数で割った1人当たり支援数は、2010年度が2.4、2011年度が5.7と倍以上に増えている。これらのことから、貧困や長期失業を背景として、生活から就職まで多くの複合的課題を抱えた生活困窮者が増えているものと思われる。

#### ◆支援内容

年度	2010年度	2011年度
就職支援系	330件	780件
生活支援系	261件	1,067件

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

就職率をみると約20%と低いように思われるが、沖縄の有効求人倍率が0.3を切る状況であることと、対象者が就職まで時間のかかる生活困窮者や就職困難者であることを考慮すれば、やむを得ない部分もある<sup>vi</sup>。

#### ◆就職者数と就職率

年度	2010年度	2011年度	通算
就職者数	44人	69人	113人
就職率	18.1%	21.4%	20.0%

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

### 4. おわりに—今後の課題—

沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの課題は、心に問題を抱える相談者が想定していた以上に多いだけでなくその内容も深刻であるため、メンタルヘルス支援の充実が喫緊の課題である。また、出口戦略としての就職支援の充実も開所以来の課題であり、労働意欲の喚起から働くための基礎的なスキルアップ支援、具体的な就職活動支援までを充実させる必要がある。そうした積み重ねの上で、「死にたい」「今日食べるものがない」「住む所がない」といった深刻かつ緊急的な状態の方々への支援から、通常の生活支援、就職準備支援、就職活動支援までを、さまざまな地域資源をつないで幅広くかつ深く実施するパーソナル・サポート・サービスという支援の在り方が沖縄という地域、ひいては日本という国にとって必要なものであることを証明し、恒久制度化につなげることが当面の目標である。

支援の現場からは、日本という国が成長期から成熟期に入ること、期間の長短はあるものの多くの人々が社会からはじき出され、

生活困窮に陥っていく姿が見える。そしてそうした状況は決して一部の人たちの問題ではなく、今、普通に暮らしている人々に、いつ訪れても不思議ではない身近な問題となりつつある。そうしたなか、既存のセーフティネットの再編・強化と新しいセーフティネットが必要となってきており、パーソナル・サポート・サービス・モデルプロジェクトもそれに向けた試みの一つである。

パーソナル・サポート・サービスの最大の特徴をあげるとすれば、それはコーディネート機能と地域資源のネットワーク化にあるといえる。行政だけでなくNPOなどの民間支援を含め、支援制度や事業を増やしたとしても、それらがバラバラに動いていたのでは、本来期待されるほどには有効に機能しない。したがって、今後、どのようなセーフティネットが構築されるにせよ、その中の一つひとつの支援制度や事業をコーディネートし地域資源をネットワーク化するパーソナル・サポート・サービスのような機能を入れ込むことが是非とも必要である。

- i プロジェクト開始当初は、かなり長期的ではあっても、最終的には「就職につながりうる者」を対象とするという規定があったが、2012年度からは、病気や高齢などの理由により就労を前提とすることが適切でない者や、生活困窮の度合いが高く生活を再建し就職に向けたスタートラインに立つまでに相当の時間と労力を要する者、ひきこもりやホームレスもしくはそれに近い状態の者、東日本大震災の被災者など、当初想定していたよりも社会的排除リスクが極めて高い深刻な状況に置かれている者も対象とすることとしている。
- ii 第1次モデルプロジェクト地区として銅路市、横浜市、京都府、福岡市、沖縄県の5地区でスタートし、現在は岩手県、野田市、長野県、岐阜県、浜松市、野洲市、京丹後市、大阪府（豊中市、吹田市、箕面市）、大阪市、島根県、山口県、徳島県など14地区を加えた19のモデルプロジェクト地区で実施中であるが、次年度からはさらに第3次モデルプロジェクトが加わる予定である。
- iii パーソナル・サポート・サービスの5つの理念など詳細については、パーソナル・サポート・サービス検討委員会による「『パーソナル・サポート・サービス』について～モデル・プロジェクト実施前段階における考え方の整理～」(平成22年8月31日)、「『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)を参照のこと。
- iv パーソナル・サポート・サービスでは、相談員・支援員のことを、「チーフ・パーソナル・サポーター (PS)」 「パーソナル・サポーター (PS)」 「アシスタント・パーソナル・サポーター (APS)」と呼ぶ。
- v 11月18日に県庁所在地である那覇市に開所し(那覇・南部センター)、現在、CPS1名、PS4名、APS11名、事務兼相談員1名の17名体制で運営しているが、次年度からは、中部サテライトを増設し、総勢26名体制となる予定である。
- vi そもそも、パーソナル・サポート・モデルプロジェクトは、就職率のみが評価の対象ではなく、生活支援を含めそこに至るプロセス全体を評価する試みであり、先日公表された実施要領によると、次年度からは対象者を必ずしも「就職につながりうる者」と限定しない方針である。