

パーソナル・サポート・サービスの現状と課題

鈴木 晶子

(横浜パーソナル・サポート・サービス 生活・しごと∞わかもの相談室事業統括 (臨床心理士))

1. 本稿の目的

本稿ではパーソナル・サポート・サービス(以下、PSSと略記)の現状を概観し、今後の制度化に向けて課題を整理する。垣田(2011)¹⁾は、生活困窮者は生活保護等の社会保障給付や就労によって所得が確保されたとしても、貧困や生活困窮から脱却して安定的な生活の持続や就労の継続を図るためには、さらに当事者のかかえる問題状況やニーズに即した個別的な支援が求められる、と指摘しているが、PSSはまさにこれにあたる。PSSは様々な生活上の困難に直面し社会的に排除されている、あるいは排除リスクの高い方に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施するもので、2010年度から内閣府の3年間のモデル事業として実施されている。2012年度で3年目となり終了となる。2012年12月現在、厚生労働省において生活支援戦略が検討されているが、その中で総合的な相談と「包括的」かつ「伴走型」の支援の構築が挙げられており、PSSの取り組みと密接に関わるものとなっている。そのため、PSSはモデル事業として終了するものの、これを概観し課題を整理することは、今後生活困窮者の自立支援を中心に行うこととなる生活支援戦略への提言として、今後の制度設計に向けて意義深いものと考えられる。

PSSは2008年のリーマンショック後の民間による「年越し派遣村」を経て、2009年末に政府の貧困・困窮者対策として「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等を実施してきた中から生まれた課題に応える形でスタートしている。実際にやってみると、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、具体的支援に結びつけることは困難であった。また、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上に、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である等の課題が明らかとなった。そこで、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とされ、こうした支援を「パーソナル・サポート・サービス」と呼び、モデル事業が実施されてきている。

既に、内閣府のパーソナル・サポート・サービス検討委員会からの中間報告や一般社団法人北海道総合研究調査会(以下、HITと略記)が内閣府の調査委託を受けて行った調査の報告書、いくつかの研究チームによる調査報告が出されている。本稿ではこれらを概観し、PSSの事業運営体制、利用者象、支援、運営のための事務局機能、事業の評価について概観し、モデル事業の成果と課題を明らかにする。

2. 各実施地域の運営体制

PSSの運営体制には各地域の特色がある(e.g. パーソナル・サポート・サービス検討委員会, 2011; 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク, 2011)。

まず、事業実施主体となる自治体が実施地域により異なる。府県が実施主体となっている地域が10地域ある。一方、市が実施主体となっている地域もある。まず政令市では、4市が事業実施主体となっている。その他、6つの一般市が実施主体となっている。また、大阪府においては基礎・広域自治体が役割分担と連携により事業を推進するというコンセプトの下、大阪府と共に3市がそれぞれ単独で、2市が広域で共同運営を行うという形態をとっている。今後、総合的・包括的な伴走型支援を制度化する上では、都道府県と基礎自治

体の役割分担や協力関係、複数の基礎自治体による共同設置はモデルとして注目される。また、東京都では特別区の足立区が自殺対策の一環としてPSS事業を実施している。東京都で唯一の実施であり、その成果が他区での実施にも生かされることが期待される。

また自治体の所管部局も地域によって異なる。自治体の所管でみると商工労働系、福祉系、子ども青少年系となっている。また、そうした所管部局が直営でPSS事業を運営している地域も滋賀県野洲市と京都府京丹後市は、人口5～6万人程度の自治体である。その他の地域は民間に委託をして事業を運営しているが、受託団体についても、元々就労支援系の団体もあれば、広い意味での生活支援系の団体もある。

こうした多様な運営体制について、パーソナル・サポート・サービス検討委員会（2012）は、「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」と総括している。実際、沖縄地域でのPSSについて濱里（2012）²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ネットの構築が待望されていた」ところに、PSSが合致したとしている。しかし、一方で今後、こうした柔軟な体制はモデル事業だからこそ実現した側面もあると思われる。今後制度化にあたっては、いかに地域特性を生かして柔軟に展開が可能な制度にしていくかが課題となろう。

3. パーソナル・サポート・サービスの利用者像

次にPSSの利用者の状況を概観し、利用者像を明らかにする。まず、パーソナル・サポート・サービス検討委員会報告（2012）は各モデル地域の全利用者について報告を行っている。

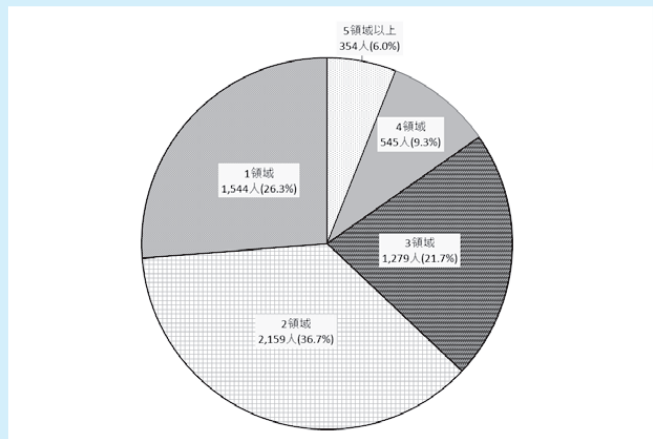
利用者がPSSにつながった経路は、当事者から直接連絡・相談が入ったケースが46.2%、支援関係機関からの紹介によるケースが43.3%、巡回相談等の地域活動からつながったケースが3.4%、その他が7.0%となっている。来所の経路として支援関係機関からの紹介が多くなっているのは各実施地域においてPSSが地域で認知されている表れであろう。

また、同報告によればPSS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」が8割を超え、衣食住の欠如などの「生活をめぐる問題」が4割、うつ病、依存症などの「メンタルヘルスをめぐる問題」が3割強となっている。

なお、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37%おり、そのうち4領域以上の問題を抱えているケースが1割半となっている【図表-1】。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。

図表-1 当事者が抱えている問題領域



出所：「パーソナル・サポート・サービス」について（3）～23年度モデル・プロジェクトの実態を踏まえた中間報告～パーソナル・サポート・サービス研究委員会

さらに、HITは各実施地域の中でPSSが必要と判断されたケースを各地から30ケース程度抽出されたケースについて詳細な分析を行っている。まず基本的な属性でみると年代としては30代、40代が多く、男女別では男性が6割半を占めている。

世帯構成で見ると単身世帯は3割強となっているが、60歳以上では65.6%と半数を超えている。結婚の有無については、「未婚」が6割、次いで「離別・死別」が2割となっている。

居住状況については、「賃貸住宅」が約4割半、「持ち家」が3割となっている。年代別にみると、20歳未満では「施設」が2割おり、20歳未満のPSSを必要とする利用者が家庭的な背景を抱えている状況が見える。また、年代層が高くなるにつれ、居住先が「無」の割合が高くなっている。

疾病の有無は、「有」が3割半、「既往」1割、「無」4割強となっている。年代別にみると年代が高くなるほど「有」の割合が高くなっている。また、障害のある者は3割弱で、ない者は5割半程度である。

生育歴における課題についてみると、「精神疾患」を抱えている人の割合が2割弱と高く、「家庭の貧困・借金」も約17%と高い割合になっている。年代別にみると、20歳未満は、「不

登校」「虐待・DV」「家庭の貧困・借金」を経験している者が4割を超えており、「いじめ」「引きこもり」も3割を超えている。30歳代は「精神疾患」の割合が高く、「引きこもり」もみられる。20歳未満は他の年代に比べて、生育歴における課題の回答が多くなっており、貧困の連鎖が示唆される。

最終学歴については、「高校」が3割半と最も高く、次いで「中学」が約17%となっており、低学歴が生活困窮の背景にある様子が見える。しかし、年代別にみると、20代では、「大学・大学院」が3割弱と、他の年代と比べて割合が高くなっており、昨今の社会情勢から高学歴であっても生活が立ち行かなくなる様子が見られる。それに対し、60代では「中学」の割合が最も高くなってきている。

次に就労についてみていく。現在の就労状況については、就労している者は2割強、就労していない者は約7割となっている。就労の形態については、「アルバイト・パート」が4割半程度で最も高く、「正社員」は約1割半となっている。現在就労をしていない者の離職してからの期間では、「半年未満」が6割半と最も高く、次いで「1年以上2年未満」が約1割、「2年以上5年未満」も同程度の1割となっている。また、最初に就いた就労形態については、「正社員」が3割半と最も高く、次いで「アルバイト・パート」が2割となっている。

また、抱えている問題領域についても年代別や性別でクロス集計を行っている。全ての年代において「仕事」の割合が高く8割を超えている。特に20～40歳代では9割以上となっ

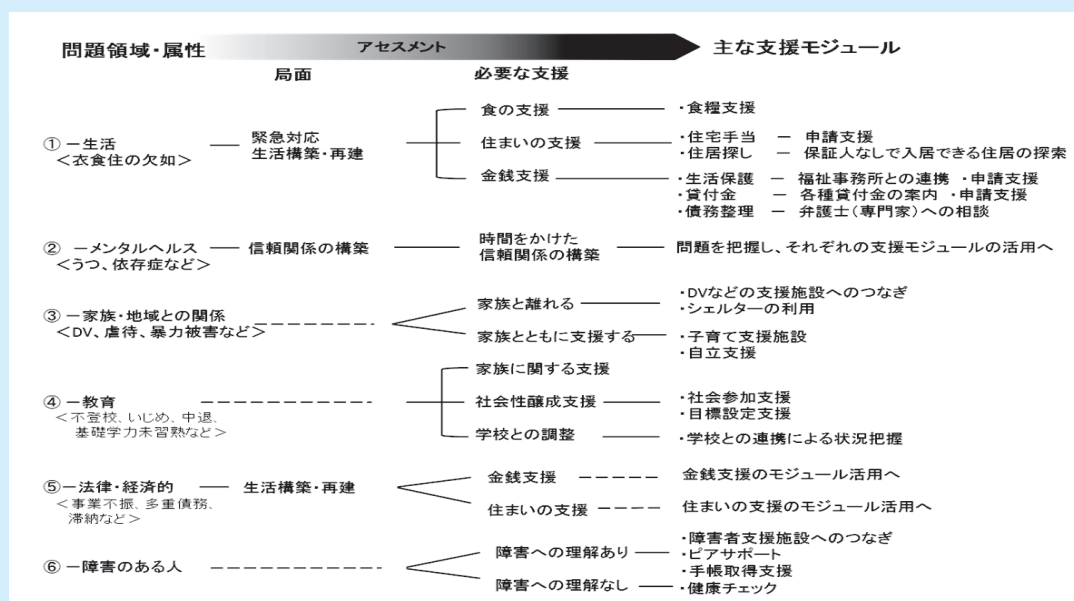
ている。「生活」は50～60歳代以上、メンタルヘルスでは30歳代が高い割合となっている。「家族・地域との関係」「教育」では20歳未満が6割を超える高い割合となっている。男女別にみると、女性は「家族・地域との関係」が4割半と男性と比べて高くなっている。また、「その他」の問題の中で、非行・犯罪等の問題があることも見いだされている。

このように、ある程度PSSの支援対象者の像が見えてきている。そのため、今後地域で包括的な伴走型の総合相談支援が制度となり、地域で支援を展開していく上では、ある程度利用者像を想定して、事業運営や地域のネットワークや連携体制を整えつつ始められるだろう。

4. パーソナル・サポート・サービスの支援モジュールとパーソナル・サポーター

PSSの支援は一人ひとりに向き合い、個別継続的な支援をオーダーメイドで行うものである。そのため、支援の一つ一つについては「支援モジュール」とされ、そのモジュールを豊富にしていき、よりきめ細やかな支援が提供できるよう志向される。しかし、一方で一つ一つの支援モジュールや、ある状況に対してどのような支援モジュールの組み合わせが有効か等、有効性の検証については課題が残る。これは、問題が複合化していて複雑な状況下でこそ必要な支援であるため、状況の定義が難しく、また支援モジュールが多彩であるからこそ一つ一つを検証していく作業は膨大で、現在の支援情報の蓄積だけではサンプル数的に困難が予想される。なお、HITの調査報告では、【図表-

図表-2 問題領域・属性ごとに活用した主な支援モジュール



出所：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報告書
一般社団法人 北海道総合調査会

2】の通り支援モジュールを整理し、詳細を記している。

PSSを行うパーソナル・サポーター（以下、PSと略記）は、これら支援モジュールを十分に活用しながら支援を展開していくわけだが、それは容易なことではない。PSをどう育成していくかは今後の制度化にあたって、事業の成否を握る重要な課題であろう。また、育成にあたっては既存の特定の専門性に偏ることなく、あくまでも人に寄り添う、当事者主体の支援が行える人材を育成する必要があることから、そうした育成を誰が行うのか、ということも課題となる。

5. 事務局機能

PSSの事業運営において事務局機能が重要とされ、個別支援と共に議論が行われてきた。そのため、PSSの募集に際しては「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现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」とされている。

具体的には事務局機能は①導入段階、②ケースカンファレンス、スーパービジョン、③支援ネットワークの拡大、④地域資源の把握・開発、⑤支援モジュールの開発・改良、⑥制度の内容・運用の改善に向けた働きかけ、⑦情報の共有化、⑧人材育成、担当者のスキルアップ、⑨広報・啓発、⑩その他、と個別支援を実現するためのあらゆる体制をさす。HIT (2012) の調査報告書ではこれらの各機能について、具体的に各地で取り組んだことが整理されている。

今後の制度化にあたっては、各地でどのような支援を行うかという個別支援だけでなく、支援が理念通り行われるための事務局体制をどう整えるかも重要となろう。

6. 事業評価

PSSの事業評価については、HIT (2012) の報告書において利用者の変化を定量的に測定した結果が報告されている。この評価の大きな特徴は、就労率といった限定的な観点からの評価でなく、生活や就労にむけた準備等さまざまな状況がどう変化したかを多角的に評価するための、尺度が導入されているところであろう。

具体的には、客観的に状況がどう変化したかと測定する項目として本人の状態や変化について把握するため、生活面、社会面、就労面の3側面について、3項目ずつ評価を行い、2時点の比較を行っている。その結果生活面、社会面、就労面それぞれにおいて統計的に有意な変化が認められる項目があり、状況の

改善が示唆された。

また、評価指標として利用している当事者の主観的な生活満足感の変化が導入されている。PSSにつながった当初と支援を一定程度受けてからの時点では、全体的に当事者の生活満足感が改善しており、PSSが客観的な状況変化をもたらすのみならず、当事者のQOLに資するものであることが示唆された。

しかしながら、PSSの評価として、利用している当事者の意見や主観的な認識の汲み取りは1項目による評価だけでは十分ではないだろう。今後制度化にあたっては、定期的に当事者の評価が行われる体制を組む必要があるだろう。

また、PSSの目指すところの一つは地域の課題があぶり出され、それらが解決することである。そうした意味で個人の変化だけに事業評価を帰着させるのは十分ではない。PSSの活動を通じた地域の変化をどのように評価していくか、地域評価のプロセスも制度設計にあたって組み込まれる必要があるだろう。

7. まとめ

以上、PSSの現状を概観し、今後の制度化に向けての課題を提示してきた。PSSは、これまで各地で各領域や制度の枠内に収まらず、公的なサービスとしては行き届いていなかった支援が公的な支援になったこと、また地域の資源をいかしてコーディネートする支援であることから既存の社会資源や地域力を活性化すること等さまざまな成果が見られた。また、こうした各地の成果を持った支援者が一つのモデル事業としてノウハウを蓄積したことも大きいだろう。

一方で、今後制度化していくにあたっては、柔軟性を残しながらもいかに全国どこでも一定水準以上の支援が受けられるようになるか、十分な検討が必要だろう。そのために人材育成の全国的な体制を整備することや、そもそもの困窮者支援のメニューを豊富にすることも重要である。また、制度が有益であることを検証していくため、より実態に即した評価指標も必要であろう。さらに、これだけの支援を行える人材に対して、それに応じた賃金水準や待遇が用意されることも重要である。今後、PSS事業の成果が適切な形で引き継がれ、残された課題を一つ一つクリアしながら全国で困窮者支援がより良く展開されることが望まれる。

1 垣田裕介 (2011) 「パーソナル・サポート型支援による社会的包摂の可能性」、『大分大学経済論集第63巻第4号』

2 濱里正史 (2012) 連合総研DIO2012年1月号