

居場所の包括連携による全国モデルづくりに 向けたアクションリサーチ

— 大阪府高槻市における市域広域事業の取り組みから(2) —

岡本 工介

1 はじめに

岡本（2022, 2023a）では、昨今、新型コロナ禍、社会的不利を抱える家庭に起こる課題の深刻化と支援の必要性について述べ、それらの状況に対し大阪の被差別部落を拠点に社会的企業として課題解決を図ろうとする取り組みを取り上げた。そして、大阪府高槻市富田地区（以下富田地区）において一般社団法人タウンスペース WAKWAK（以下 WAKWAK）が支援を行うべく立ち上げた「市域広域包摂的なみまもりつながり事業」（以下市域広域事業）の「フェーズ1」の2つの実践を取り上げアクションリサーチとしてまとめた。岡本（2022）では、厚生労働省（以下厚労省）「支援対象児童等見守り強化事業」を用いて高槻市が創設した「高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業（以下みまもり事業）」における WAKWAK の実践についてまとめた。つづく岡本（2023a）では休眠預金活用事業¹⁾「居場所の包括連携によるモデル地域づくり（全国）（認定 NPO 法人全国こども食堂支援センター・むすびえ事業）」について、実践および社会運動性の両面からコミュニティ・オーガナイズ（以下、CO と略）の考え方を参照しまとめた。

藤井（2021）は英国において発展してきたシティズンズ UK による CO について論文『連帯の技法としてのコミュニティ・オーガナイズグーイ

ースト・ロンドンにおけるコミュニティ開発の現場からー』において以下のように紹介している。

COは、米国の産業地域財団を創設し、公民権運動にも大きな影響を与えたソウル・アリンスキーを源流とする社会運動の技法であり、多様なアクターとの間で関係性を作り出すことでパワーを高め、社会変革を前進させる方法論である。（藤井2021, 107）

COについては幾つかの流派が存在し、今回紹介する事業の基盤となる大阪府高槻市富田地区における社会変革の共創の取り組みについてはマーシャル・ガンツ博士によるパブリック・ナラティブに焦点を置いたCOの技法を参照に拙著「コミュニティ・オーガナイズングによる社会変革の共創—高槻富田地区子どもの居場所づくりの取り組み—」としてまとめた。

また、岡本（2023a）では藤井（2020）が紹介する英国において発展してきたシティズンズUKのCOの考え方を参照しまとめた。

以上を踏まえて本稿では、市域広域事業の「フェーズ2」の取り組みを取り上げる。そして、その実践と社会運動性について、室田（2017）がコミュニティ・オーガナイズングの1形態として紹介する経営学者メアリー・パーカー・フォレット（1995）による「パワーウィズ」（power with）と「パワーオーバー」（power over）の枠組みを用いて整理する。

以下では、あらためて市域広域事業の概要を示し、2021年度に実施した「フェーズ1」の取り組みを通じて見えた「現状の把握と分析」を行い、その上で2022年度「フェーズ2」の実践およびCOを通じて市域全域においていかに官民連携の仕組みを生み出したのか、そのプロセスをまとめる。

ここでいう「包摂」とは社会的包摂のことを指し、岩田（2008）による「排除されやすい立場にある人々を見過ごすことなく、社会の中へ包摂する考え方」のこととする。また共創については大阪大学西尾総長（2020）による「共創（Co-creation）とは、社会と『共に新たな価値を創造する』こ

とを目指す理念」とする。

本稿におけるアクションリサーチの位置づけについては、『タウンスペース WAKWAKにおけるアクションリサーチの位置づけ』を参照されたい。

また、本稿における取り組みは、筆者自身が一般社団法人タウンスペース WAKWAK 業務執行理事兼事務局長としてこの実践に関わってきたため、筆者自身の活動紹介という側面も併せ持つ。

2 市域広域事業の概要および「フェーズ1」から見えた成果・課題

2-1 市域広域事業の概要

WAKWAK は2012年の設立当初から一貫して「社会的包摂」を方向性としながら富田地区にある中学校区を対象に様々な社会課題の解決を目指し実践を重ねてきた。そして、地域、家庭、学校、行政、大学等の多様なアクターとの共創の中でマイクロレベルで事業の実践を創りながら、マクロレベルで制度変革への働きかけや全国への支援ノウハウの発信を同時に行ってきた。本稿で紹介する事業は富田地区の実践を基盤にしながるエリアを市域に広げた取り組みである。WAKWAK がめざすのは市域エリアにおいてマイクロレベルで事業の実践、メゾレベルで多セクターとの共創を生み出しながらも同時にマクロレベルで制度変革や広く市民による理解を促進することを視野においた「社会運動性」を伴った動きであり、そのプロセスを通して社会的包摂を実現化しようとする試みである。

あらためて本稿で紹介する事業の概要は以下である。

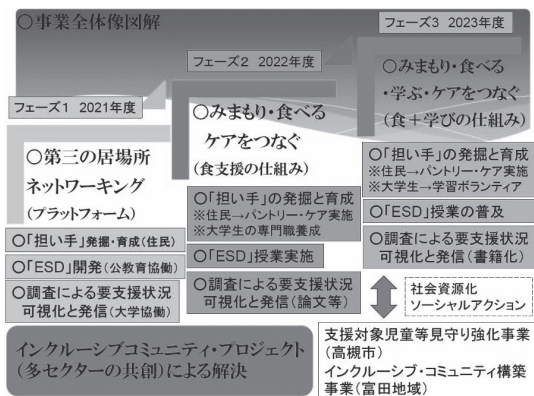
「高槻市（人口35万人規模・中核市）の市域全域を対象とした当事業による『つながる・食べる・学ぶ・生活を支える』をキーワードにした①第三の居場所のネットワーキング、②フードパントリー、③学習支援、④大学、元保育所OG等と連携した専門職・担い手の育成と高槻市が実施する『子どもみまもり・つながり訪問事業（厚労省事業

支援対象児童等見守り強化事業』を並行して実施することで高槻市域に民と民、官と民の連携による面（セーフティネット）を構築する。また、その実践を通して得られた知見を大学等との協働の中で『共創知』としてまとめ日本全国に発信する。

これら多セクターとの共創により社会システム全体の変容（広域包摂的なみまもり・つながり構築）を生み出す。」

そして、当事業を図式化したのが（表1）である。

（表1）



2-2 次の「実行」へ向けた現状の把握と分析

「フェーズ1」の居場所の包括連携によるモデル地域づくりの取り組みはネットワークの急速な拡大等に見られるように予想以上の広がりを見せたこと、また、食支援についてもいち早く即応的かつ柔軟的に取り組めたことは大きな成果であった。みまもり事業においても新型コロナ禍において孤立しがちな家庭をアウトリーチによって支援を届けるという高槻市が創設した画期的な取り組みであった。また、高槻市はこの実績をふまえ翌年、厚労省からの補助額が従来の国が全額補助から減ったものの、市の単費の支出を決定し実施継続を決めた。かつ対象範囲についても初年度の3歳児

から就学前までの未就園児としていたのを2年目の事業では2歳児から就学前までの未就園児へと広げた。

一方で、課題も明確に見えた。当事業においては家庭を訪問し見守りを届けることで家庭状況の把握を行ってきた。しかし、次の課題として厚労省が当事業の趣旨として①状況の把握および②食事の提供や③学習・生活指導支援等も提唱しているように家庭の状況に合わせたさらなる支援の充実が求められていた。また、当事業を実施する中で比較的裕福で社会資源の選択ができる家庭と一方でヤングケアラーと思われる家庭という市内における格差の広がりも見えてきた。この状況に対しては「公助」としての制度化に向けた働きかけや公が難しいことを「共助」として民の機動力と柔軟性を活かしていかに展開できるのか、そのような市域全域への官民連携の仕組みの構築も課題となっていた。それらを2年目の実践「フェーズ2」において試行することとなった。

3 高槻市域、官民連携による居場所の包括連携によるまちづくり —市域広域包摂的なみまもりつながり事業「フェーズ2」—

3-1 計画 (planning)

2か年目(2022年度)の「フェーズ2」において市域広域事業として行ったのは3事業である。一つは「高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業」(高槻市事業)、もう一つは「居場所の包括連携によるモデル地域づくり(全国)事業(認定NPO法人全国こども食堂支援センターむすびえ休眠預金事業)、3つ目は厚労省「ひとり親等の子どもの食事等支援事業」(以下、ひとり親等の子ども支援事業)である。これら3つの事業と連動する形で「フェーズ1」の際に課題となっていた官民連携の仕組みを生み出したのが以下から述べる取り組みである。

3-2 実行 (Action)

3-2-1 高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業（厚労省支援対象児童等見守り強化事業）

みまもり事業の2年目、高槻市は対象者を前年度（2021年度）の3歳から就学前の未就園児から2歳から就学前の未就園児へと拡大した。それに伴い訪問件数は2021年度の242件（対応総数268件）から680件に大幅に拡大した。また、2021年度は厚労省が予算の全額負担をしていたものを減額したことから高槻市も自らの単費を支出し実施することを決めた。市としても前年度の実績をふまえ、市の単費を捻出しても必要な事業と判断し実施したことになる。事業者は高槻市によるプロポーザルの結果、2021年度と同じくWAKWAKおよびNPO法人SEANが受託することとなった。

事業実施の際のメンター制などの基本的なスキームについては先述した前年度の取り組みと変わらない。新たにWAKWAKとして、①市域全域への担い手の働きかけと参画、②「地域から広がる第三の居場所アクションネットワークネットワーク」と連動した社会資源へのつなぎ、③厚労省「ひとり親等の子ども等の食事等支援事業」との連動による実施を行った。

① 市域全域への担い手の働きかけと参画

市域広域事業は市域全域に包摂のネットワークを生み出すことが目的である。そのことからみまもり事業においても訪問の担い手となるスタッフの募集の際に市域各地で「つどいの広場」²⁾に携わるスタッフへと働きかけを行った。具体的には「つどいの広場」の運営を行うNPO法人の代表者に個別訪問し、趣旨説明を行い当事業への理解と参画の要請を行った。結果、先に述べたベテラン保育士等で構成される9名のメンターに加え、子育て層を中心とする保育士等の36名が加わり、総勢45名の体制で事業実施に至った。そして、WAKWAKを拠点に（表2）で示す系統的な訪問員研修の受講を経て、メンターとのペアによる訪問、その後の振り返りやSVを経て実践と座学等を通じて様々な社会的不利を抱える家庭の支援ノウハ

(表2) 高槻市子どもみまもりつながり訪問事業 訪問員研修

日付	研修名
6月3日(金)	従事者の顔合わせ・事業概要の共有 講師：タウンスペース WAKWAK 事務局長 岡本工介
6月8日(水)	「子育て世帯を訪問する際の留意点、観察のポイント」 講師：高槻市子ども保健センター 保健師 大塚氏・新家氏
6月8日(水)	「高槻市の子育て支援施策」 講師：高槻市子育て総合支援センター主査 田中曜子氏・加茂良子氏
6月13日(月)	「傾聴について（講義）」 講師：郡家地域包括支援センター職員（社会福祉士）徳留規子氏
6月13日(月)	「子ども理解・親理解」 講師：元高槻市子育て総合支援センター副主幹田村みどり氏ほか
6月20日(月)	「こんにちは赤ちゃん事業に参加して」 講師：NPO 法人高槻市子育て支援ネットワークティビー 石井智子氏
6月20日(月)	「絵本を通して」 講師：元高槻市立保育所所長 甲斐田美智子氏
6月27日(月)	「いろいろな家庭の状況について」 講師：市立施設相談員・民生委員児童委員 田中啓子氏
6月27日(月)	「つどいの広場事業について」 講師：NPO 法人三島子ども文化ステーション 浜田和代氏
7月7日(水)	「訪問員実務者研修」①（訪問に際して） 講師：山本外志子氏・朝日悦子氏・磯部恵子氏ほか
7月11日(月)	「訪問員実務者研修」②（ケースの共有及び対応方法） 講師：山本外志子氏・朝日悦子氏・磯部恵子氏ほか
9月14日(水)	「巡回相談について」 講師：社会福祉法人北摂杉の子会 こども発達支援センター will 小林一恵氏
11月30日(水)	「高槻での子育て支援ーホームスタートについて」 講師：社会福祉法人 照治福祉会 濱崎 格氏
3月13日(月)	「訪問員実務者研修」③（事業総括） 講師：タウンスペース WAKWAK 事務局長 岡本工介

○個人情報保護にかかる研修の実施

日付	研修名
7月7日(水)	「訪問員実務者研修」 ①（実務・守秘義務・個人情報保護・マニュアルの共有、シミュレーション） 講師：タウンスペース WAKWAK 事務局長 岡本工介
7月11日(月)	「訪問員実務者研修」 ②（ケースの共有及び対応方法） 講師：山本外志子氏・朝日悦子氏・磯部恵子氏ほか

ウの継承を行った。一連の実践からの学びが各地域の「つどいの広場」等にも広がり、市域全域に支援のすそ野を広げるためである。また、訪問を通じた要支援家庭を「つどいの広場」等へつなぐ支援（家での孤立状態から一步を踏み出すための支援）も各地の「つどいの広場」スタッフが携わることで至る所で生み出された。

② 「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」と連動した社会資源へのつなぎ

みまもり事業も2か年目となったことで高槻市のプロポーザルの際に仕様書に記載のない独自の提案として「地域の様々な支援事業へのつなぎ」を新たに加えた。そこでは、「訪問家庭のニーズに応じて情報提供資料配布（つどいの広場等子育て情報）のほか「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」との連携の中で市内のNPO法人等が行う子どもの居場所等につなぐなど、支援が必要な家庭に対しネットワークを有機的につなぎ重層的な支援につなぐ」とした。そして、実際にネットワークに参画する子ども食堂や学習支援を行う運営者からの協力のもと、WAKWAK事務局において市内の社会資源一覧をマップ化し、高槻市と協議、NPO法人SEANの協力も得て訪問家庭に対し配布、情報提供を行った。

③ 厚労省「ひとり親等の子ども等の食事等支援事業」との連動

「フェーズ2」においては、2021年度の2事業に加えて厚労省が新型コロナ禍の緊急支援事業として行った「ひとり親等の子ども等の食事等支援事業」の受託も行った。そして、みまもり事業、ネットワークとの3事業の連動により要支援家庭に対し食支援を行った。詳細については後ほど紹介するが具体的には、食支援として日持ちのするごはんやレトルト食品等1家族5,000円分の支援パック約4kgをみまもり事業の訪問の際に必要な家庭へと配布した。これら②③であげた動きは当然に市の施策の範囲で行うため高槻市の承認がなければ実施はできない。現に②の動きについては初

年度に提案したものの事業が初年度であったこともあり市からは実施は難しいとの判断があった。しかしながら、初年度の実績および事業と並行して行った政治への働きかけなども官民連携を進めるきっかけとなった。それらの動きはのちに紹介する。

3-2-2 居場所の包括連携によるモデル地域づくり（全国）

① 地域から広がる第三の居場所アクションネットワークの活性化

分野を超えた包括的なネットワークとしてスタートした「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」も2か年目を迎え団体数の拡大と活性化が起こることとなった。

回を重ねるごとにネットワークの参加団体、個人は広がり、当初の予想であった地域の子どもも支援をはじめとするNPOや団体・学校関係・大学・企業・宗教関係者・医療関係者にも広がりを見せ、ネットワークは2022年11月5日時点で70団体、135人の登録数となった。

また、ネットワーク内の団体間のコラボレーションによる取り組みも生まれ始めた。一例を出すと、ネットワーク参画団体である病院の理事長が子ども食堂や子ども文庫の活用のために小児科クリニックを整備。そのクリニックの2階で他地域で活動するNPO法人が学習支援の場を始めたことや読み聞かせの企画が始まったこと。また、他にもネットワーク参画団体の自主企画による「キクカイ」（子ども食堂等の運営者の思いや活動についてじっくりと聴き交流するための会）の実施や子どもの居場所を運営する団体と近隣の学生が中心となって運営する団体のコラボレーションによる「おかえり広場」（小学生や親子を対象とした遊びのイベント）の開催など岡本（2023a）で述べた事務局サイドのアクションを行っていく求心力とともに団体間の動きである遠心力が活発に働き始めた。

② 食支援の構築

また、食支援の構築の動きとしては2021年度に緊急性の高さから当初の

予定から前倒して実施したフードパントリーのサテライトの動きを継続しながら並行して市内全域の子ども食堂に対して食材支援を行う仕組みを構築した。具体的には高槻市内の食品等のスーパーを運営する会社や寿司チェーン、パティシエ、運輸会社、不動産会社、テニスガーデン等の経営者に個別であいさつに出向き、趣旨説明と協力を呼び掛けた。そして、市内の子どもを対象に食支援を実施する団体（子ども食堂運営に限らない）を地図で4エリアに分け複数の提供企業から月ごとの巡回で食材や弁当の支援を行う仕組みを構築した。これらは企業の社会貢献として無償提供により行われた。今後、食支援に続き、企業へ子どもたちが参画することを通して社会体験をする仕組みも構想されている。

3-2-3 厚労省ひとり親等の子どもの食事等支援事業

「フェーズ2」においては、2021年度の2事業に加えて厚労省が新型コロナ禍の緊急支援事業として行った「ひとり親等の子ども等の食事等支援事業」の受託も行った。厚労省が提示した当事業の目的は以下である。

新型コロナウイルス感染症の影響等により困窮するひとり親家庭を始めとした、要支援世帯の子ども等を対象に、食事や食品・食材・学用品・生活必需品の提供を行う子ども食堂や子ども宅食、フードパントリー等を実施する事業者に対して、広域的に運営支援、物資支援等の支援を行う民間団体の取組を支援することにより、子どもの貧困や孤独・孤立への緊急的な支援を行うことを目的とする。

実施期間は令和4年7月末採択決定から9月末までの夏休み期間に実施された。これらは夏休みという長期休み期間にひとり親家庭や様々な社会的不利を抱える家庭の子どもたちが体重を減らしてしまうという全国的な状況に対し厚労省が緊急的に行った事業である。WAKWAKはその事業の受託に際し、「要支援家庭の声なきSOSを発見し地域支援の循環につなぐ

事業」という事業名で以下を概要とした。

コロナ禍で困窮する世帯の多いひとり親家庭や生活困窮家庭、福祉の援助が届きにくい家庭、海外ルーツの家庭など地域社会の中で制度から取りこぼれやすかつ社会的不利を被りやすい子どもを支援するため高槻市域全域（人口35万）を対象に①公営住宅5エリアおよび②支援対象児童等見守り強化事業のアウトリーチを通して見えてきた要支援家庭を対象に食材配布活動を行う。また、各エリアごとで活動する子ども食堂運営者や地域・学校関係者と協働し実施することで助成後も各地域において支援の継続性や地域支援の循環につなげることを目的とする。

これは前年のみまもり事業の実施によって見えてきた市内における格差の課題に対し生活困窮家庭をはじめとする社会的不利層を下支えすることが目的であった。そのため、福祉の援助が届きにくい家庭に対して3つのアプローチをもとに支援を実施した。具体的には先に述べた食支援の構築の際に協力を得た食品等のスーパーを運営する会社にお米やレトルト食品等の日持ちのする非常食1世帯当たり約5,000円分の支援パック約4kgを227セット依頼した。その支援パックを①高槻市内の公営住宅5エリアそれぞれで活動する子ども食堂等運営者との協働実施により、各エリアを拠点に配布した。また、②公営住宅を含まないエリアにおいても対象者は存在することからネットワークに参画する子ども支援団体に呼びかけ要支援家庭対象者のリストアップを依頼し、支援パックを各団体に届け、その団体から対象者へと届けた。③また、高槻市との協議の上、先に述べたみまもり事業のアウトリーチの際に必要な家庭へと配布につないだ。これら一連の支援を8月末から9月の中旬にかけてネットワークに参画する13団体の協力を得て実施した。WAKWAKという単セクターでは到底できないことを子ども食堂の運営者や企業などセクターを超えた他団体と協働すること

により緊急的に支援が必要な状況に対し、短期間でより広く支援を届けた。

当事業は新型コロナ禍に加えて物価高等による困窮世帯のさらなる困窮を防ぐその必要性から当初は夏休み期間を事業実施期間としてされていたものが冬休み（2023年1月末）まで延長実施されることが決定された。そのため、12月中旬にひとり親等の支援のクリスマスバージョンとして、9団体からの協力を得て200セットの食材支援を先に述べた同じスキームによって実施した。当事業においてはのべ20団体からの協力を得て、427セットの食材等の支援を行った。

3-2-4 官民連携を生み出すための政治への働きかけ

先にも述べたように WAKWAK は事業を行いながらも、一方で「社会運動」としての働きかけを行うのが特徴である。居場所の包括連携によるモデル地域づくりに着手する上でキーとなっていたのが行政との官民連携を生み出すことであった。

ここでは、官民連携を生み出すための政治への働きかけについて室田（2017）がコミュニティ・オーガナイズの1形態として紹介する経営学者メアリー・パーカー・フォレット（1995）による「パワーウィズ」（power with）と「パワーオーバー」（power over）の枠組みを用いて整理する。

フォレットによると、「パワーウィズ」とは、権力への抵抗ではなく、自分たちの力を蓄える「協同（cooperative）の取り組みの中に生じる力関係である。当事者およびその関係者、協力者が自ら保持する資源や力を蓄え、開発し、それを活用する中に成立する関係性である。

一方、「パワーオーバー」とは、当事者およびその関係者、協力者がある変化を求めるにもかかわらず、その変化を起こす力を自分たちが保持していないときに、その変化を起こすことができる権力者との間に成立する関係性を指している。

同じく室田は、日本という文化において「パワーオーバー」の実践が馴染まないことを論じつつも日本の政治機構の特徴として水面下での交渉が

効果的であると論じている。

① パワーウィズ

当実践を「社会運動性」の側面からこの2つの概念で振り返ると、これまでに述べた「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」の創設やネットワークの運営、参画団体と連携したフードパントリーのサテライトによる食支援の構築、市内の団体と協働した厚労省ひとり親等の支援事業実践などが「パワーウィズ」にあたる。

② パワーオーバー

一方で当実践における官民連携を生み出すための「パワーオーバー」はまさに議員に対するロビー活動を通じた政治への働きかけを通して行った。

実際には、プロジェクト座長と事務局長（筆者）、スタッフとともに高槻市議会の議長、副議長をはじめ党派を超えた13名の議員へ個別挨拶および趣旨説明へと伺った。つまりロビー活動を行ったのである。また、その順番も高槻市政において与党を構成する議員団において議席数が多い政党を中心に働きかけを行った。高槻市議会は33名で構成されていることから半数近くの議員に伺ったことになる。多くの議員から「子ども支援については超党派で取り組むべき問題である」、「このようなネットワークの動きは重要である」という理解を得た。

それらの動きが見えやすい形で現されたのが高槻市議会6月議会における一般質問であった。6月議会の一般質問において、ある議員が「子ども食堂について」の項目をあげられた。その議員はロビー活動を通じてお会いし、ネットワークの趣旨や子ども支援に共感され一般質問をされることとなった。その議員は当時高槻市議会の中で最も議席を多く獲得している政党であり、その政党の会派代表者であった。与党か野党なのか、議席数は何議席あるのかということによって政治（行政）への影響力は大きく変わる。実際の一般質問では、①高槻市における子ども食堂への補助金制度

等の取り組みの総括、②子ども食堂の支援の拡大の要望や補助金の拡充などの市としての方向性、③子ども食堂に対する地域住民、コミュニティ、学校関係者、社会福祉協議会との連携の促進などについて所管となる高槻市子ども未来部へと質問がなされた。その回答として高槻市として①運営団体からの要望を受けて「高槻市子ども食堂補助金制度」の要件緩和を行ったこと、②においては民間によるネットワークが創られ、高槻市としても補助金の説明に出向いたこと、③については様々な関係機関と連携を図っていくことが答弁された。また、この一般質問では子ども食堂の意義を議員を通して代弁されたことも非常に大きかった。それは以下の内容であった。

子ども食堂は当初、親が働いていて1人で食事する子どもの利用が多かったようですが、次第に親子での利用が増加し、今では地域の高齢者や若者なども含めた幅広い世代の交流の場となるケースも増えているようで、地域のつながりを維持する役割も、子ども食堂は担っていると言える。

これは日本全国で起こっている現象に対する子ども食堂の意義の再定義である。一時期のメディア報道の影響から「子ども食堂＝貧困の子が行く場所」というイメージが焼き付いてしまった。しかしながら日本全国で現在7,331か所³⁾と広がっている子ども食堂の多くは子どもから高齢者の世代交流の場であり、地域活性化のための場である。したがって事実とイメージが乖離していることになる。そこから起こる弊害として子ども食堂の開設に際し地元住民から「自らの地域が貧困地域と思われたくないのでやめてもらいたい」という働きかけが全国で実際に起こっており、高槻においてもそれは同様であった。実際に高槻北部地域において有志が集まり子ども食堂を始めようとしたところ、その地域を担当する民生委員児童委員の反対を受け頓挫してしまった。この子ども食堂の意義の再定義はそのよう

なことに對し高槻市政に對しても子ども食堂の意義を改めて位置付けるための投げかけであった。高槻市政として最も影響力のある議員団の代表者が一般質問をされたことは非常に大きなインパクトがあった。

これらロビー活動を行うタイミングも重要である。高槻市においては市長選、市議会議員選挙が通常4年に1回、4月に行われ、2023年4月に予定されていた。したがって、選挙前年の当時は市長として（市政として）、多くの議員からの賛同や選挙協力をいかに得られるか、選挙に打ち出す市政の次の方針としてどのような方針を出すのかに意識を向けるときである。そして、秋には各行政の所管課で予算要求がなされ、年明けには大枠の予算が組まれる。まさにそのタイミングに合わせてロビー活動を行った。

これら個別の議員に對するロビー活動という政治に對する働きかけと一般質問等の動きが側面から官民連携を3つの点で飛躍的に進めた。それは①市の事業における民間との連携の促進、②学校と子ども食堂との連携の促進、③ネットワークに對する市の補助金説明会の実施であった。

①については先に述べた通りみまもり事業における市域の子ども食堂や学習支援等の場の情報提供や「厚労省ひとり親等の子どもの食事等支援事業」における支援パックの配布が実現したことである。これは実は一見すれば簡単なようで難しい。というのも行政からの業務受託の際には委託内容の詳細が書かれた「仕様書」が存在する。そして、行政の業務はその特性としてそこに記載されたこと以外のことを行うことは時として非常に難しい側面がある。つまり、みまもり事業においてアウトリーチにより家庭への見守りを行うことは必須条件であったものの、民間の社会資源につながることについては当初それほど想定されていなかった。民間の子ども食堂等につながるということになると行政の別の特性である「公平性」「平等性」という観点から1民間を紹介するというに對し懸念が生まれるからである。当初、市に提案しても難しかったこれらの連携がロビー活動等による働きかけという側面の動き等も連携を後押しさせることとなった。

②学校と子ども食堂との連携の促進については、WAKWAKが子ども食

堂の開設支援に関わったある地区の子ども食堂のケースである。その子ども食堂ではいかに子どもたちに広報を行うかを悩んでおり、運営者、ネットワーク座長とともに子ども食堂がある当該地区の学校長を訪ねた。そして、子ども食堂開催のちらしを全児童に配布いただくことの協力を得ることができた。その際にある地元の議員が市の教育委員会へとその旨を一報されたことで連携がスムーズにいくこととなった。岡本（2023）でも述べたが多くの子ども食堂運営者にとって行政や学校と連携が取れないことが大きな課題となっている。それらに対し市政と市民をつなぐ役割の議員が動くことにより円滑に連携が生まれることとなった。

③ネットワークに対する市の補助金説明会の実施においては、ネットワーク会議において高槻市の子ども食堂補助金制度を所管する子ども未来部の課長および副主幹を制度の説明に招いた。それらの動きは先に紹介した議会答弁においても紹介されることとなった。

3-2-5 創出された官民連携のモデル

① 創出されたモデルと社会的インパクト

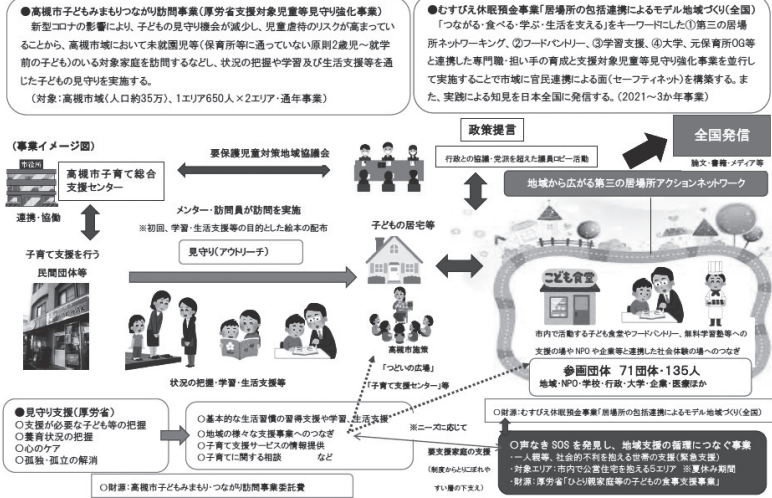
これら2021年度の市域広域事業の創設から2022年の12月時点で生まれた官民連携のモデル（図1）およびその実践により集計した社会的インパクトは（表3）の通りである。

（図1）をみまもり事業のサイドから見れば市内の2歳児から就学前のいる家庭に高槻市の施策である「つどいの広場」や子育て支援センター等の情報およびネットワーク化された子ども食堂や学習支援などの民間の社会資源の情報が提供され、ひとり親等支援が必要な家庭には「厚労省ひとり親等の子どもの食事等支援」の支援パックの提供などにより社会的不利を抱える家庭の下支え機能が公助として機能した。

一方で「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」のサイドから見れば、そもそも個別で活動を行っていた子ども支援団体をはじめNPOや企業・大学・学校・医療関係・宗教関係等の団体間のネットワーク

居場所の包括連携による全国モデルづくりに向けたアクションリサーチ

(高槻市域における官民連携による居場所の包括連携(厚労省支援対象児童等見守り強化事業×むすびえ体験預金事業×厚労省ひとり親等支援事業)2022イメージ図 ©ラクス・スペース・バンク)



(図1) 高槻市域における官民連携モデル

(表3) 社会的インパクト (数量) 【2021年11月～2023年3月31日】

ネットワーク団体数	「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」	74団体・141名
アウトリーチ件数	高槻市子どもみまもりつながり訪問事業 (2021年度および2022年度)	アウトリーチ件数 計 953件
食の動き	<ul style="list-style-type: none"> ・フードパントリー ・企業による子ども食堂食材支援 ・厚労省「ひとり親等の子どもの食事等支援事業」 	食数合計 14,090食 (3トン110.75kg)
新たな社会資源創設	市内における子ども食堂等の開設等	9件
地域支援に携わる人材	・ベテラン保育士	のべ21名
	・子育て層	のべ65名
	・大学生	のべ62名
他地域への普及・広報	・市内、他府県での当事業の講演・視察受入	90件
	・機関誌の発行 (ネットワークの動きの報告)	8件
	・アンニュアルレポートの発行	2本
	・論文の投稿	3本

が属性を超え連携が生まれた。そして、そのネットワーク主導によるフードパントリーサテライトによる食支援や企業による食材支援、さらには厚労省ひとり親等の子どもの食事等支援事業により227セットの支援パックおよび200セットのクリスマス支援セットが届けられた。また、先に述べたように団体間の自主的な動きによる協働事業が生まれていったことも大きい。

② 公助の前進

先述した通り、これら実践と並行して社会運動の動きにより公助への働きかけを行ってきた。とりわけ高槻市が市内における子ども食堂の運営支援を行うために創設した「高槻市子ども食堂運営支援事業補助金」の要件緩和や市内の子ども食堂等への制度の周知、高槻市へのつながりを行ってきた。結果、補助金創設当初、10団体分の予算中1団体申請（WAKWAKのみ）だったものが、2021年度は4件、2022年度に関しては11件が申請、採択され補助金を受けることとなった。

③ 今後の動きーフェーズ3に向けて

これら一連の動きは当初の想定より大幅に上回ることとなり、岡本（2023）に「社会的インパクト評価」で示した量的目標を大きく超える見込みとなった。そのことから事業の2か年目を経過した時点で量的目標をネットワーク団体数（初期目標値20団体を80団体に）、食支援数（初期目標値6,000食を18,000食に）、地域支援に携わる大学生・子育て層の人材（初期目標値130名を165名に）をいずれも上方修正した。

4 むすびにかえて

本稿では、市域広域事業「フェーズ2」において「居場所の包括連携によるモデル地域づくり」、「高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業」、「厚

労省ひとり親等の子どもの食事等支援事業」のそれぞれの事業実践および社会運動を通じた3事業が連動した市域の官民連携の仕組み構築についてその生成のプロセスを述べてきた。

小括として、ここで明らかになったことを「成果」および「今後の解決すべき課題」の両面から掘り下げておきたい。

まず、「成果」として、第1に一つ一つ独立した事業を有機的につなぐことで「支援の仕組み」として構築している点である。ここでは、WAKWAKのような民間による社会資源の開発を通して生み出された事業、高槻市によるみまもり事業や厚労省によるひとり親等の子どもの食事等支援事業などの公的事業を相互に連動させることで「支援の仕組み」として生み出している点である。

さらに第2として、「支援の仕組み」を「包摂の仕組み」として機能させている点である。ここでは、市内におけるとりわけ要支援家庭や社会的不利を抱える層にいかに関係を届けるかに着目し、実際にアクセスし、支援を届けている。これらの動きは社会的弱者を取りこぼさない仕組み、つまり「包摂の仕組み」として機能している。

第3に、みまもり事業のアウトリーチのスキームを使うことで要支援家庭にアクセスし、かつネットワークや厚労省ひとり親等の子どもの食事等支援事業を有機的に連動させることで、子ども食堂等の社会資源の情報や食材支援等の具体的支援を届けている点である。

第4に、ネットワークがエコシステムに発展かつ機能している点である。エコシステムとはもともと生態系を意味する言葉で、転じて団体間の協働やイノベーションが起こる仕組みのことを言う。ネットワークの初期段階では顔合わせ段階であり団体間が見える関係となった。次の段階としてそれぞれの思いを共有する場を重ねることにより深いつながりが生まれ、そのことからネットワーク全体としての動きとともに団体間の自然発生的な協働も生まれた。これらの動きはネットワークが独自のエコシステムとして発展かつ機能していると言える。

第5にネットワークによる団体や個人の組織化と並行して社会運動として政治への働きかけを通じて行政との連携、つまり官民連携を生み出した点である。一般的に行政は「個人」が動くだけではなかなか動かない。その状況に対し74団体141名という組織化を通じてパワーを生み出し、政治へ働きかけすることで、官民連携を生み出した点である。

第6に公助の前進を生み出した点である。社会運動を通じた政治への働きかけを通じて、市議会において議論が上がり、結果、市の子ども食堂に対する補助金の要件が緩和され、それにより申請団体が増えた。これは市民側の働きかけを通じた「公助の前進」を生み出したといえる。

第7に子ども食堂等の持続可能性に寄与した点である。全国的において同市においても子ども食堂の運営は小規模のものが多く財源確保が難しい課題となっている。それらの状況に対し公助をよりよく前進させることで持続可能性に寄与した点である。

次に「今後の解決すべき課題」をあげる。

第1に「子ども分野への特化」があげられる。居場所の包括連携によるモデル地域づくり事業は構想段階において、子ども分野のみならず、障がい分野、高齢分野、外国人支援分野等、居場所の包括的な連携を構想していた。それらに対しすべての分野をネットワークの初期段階から出すと分野が広がりすぎ、まとまりが難しいことから子ども分野へ重点化してスタートを切った。しかしながら、今後、先に述べた多様な分野に広げていくことで地域の面としての動きをより充実化していく必要がある。

第2に「具体的支援を優先することによる未着手事案」の課題があげられる。当事業においては新型コロナ禍の支援の必要性から、その緊急性が高い食支援を前倒しし、かつ支援を広げてきた。そのことにより当初想定していた研究者との協働による要支援状況の可視化は未着手であり、公教育におけるESDの実施についても目標には達していない状況である。

第3に「当事業の協働先の確立と分担」の課題があげられる。当事業は新型コロナ禍の支援の必要性からWAKWAKが実践を先行する形で行っ

てきた。また、協働先として高槻市における公益活動を促進かつ支援する「協働プラザ」とともに行ってきた。本来、「協働プラザ」やその他の公的な団体が担う必要のある事業についても先行的に行ってきた。今後の実施においては、本来的な事業の意味を踏まえ、協働先の確立と分担、必要に応じた事業の継承なども検討していく必要がある。

第4に「公的支援への移行」の課題があげられる。当事業は先に述べたように新型コロナ禍における緊急性の高さから休眠預金という年限が限られた助成期間の中で極めて公的支援に近い支援を実践先行的に行ってきた。しかしながら、民間資金によって長期間にわたって行っていくことは非常に困難であり、本来公助で行うべきことを民間が行い続けることも「公助」の役割を失わせることから好ましくない。したがって、このような支援の必要性が高まれば高まるほど、事業に対する公的資金をはじめとするバックアップを得ていく必要がある。その意味で、要支援状況の可視化や社会運動を通じて、官民連携による「共助」「公助」の包括的な仕組みをいかに生み出してゆけるのかも今後の課題である。

注

- 1) 「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」(休眠預金等活用法)に基づき、2009年1月1日以降の取引から10年以上、その後の取引のない預金等(休眠預金等)を社会課題の解決や民間公益活動の促進のために活用する制度で2019年度から始まった。
- 2) つどいの広場とは、地域子育て支援拠点事業のことで乳幼児を持つ親とそのこどもを対象に、子育て、親子の交流、集いの場を提供し、子育てへの負担感や不安感軽減するとともに子育て相談を行うなど、安心して子育てができる環境づくりを行っている。
- 3) 子ども食堂の件数については認定NPO法人全国こども食堂支援センター・むすびえが2022年12月現在の調査結果の速報値として7331か所と発表している。

引用・参考文献

岩田正美(2008)『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣

- 岡本工介（2020）『コミュニティ・オーガナイズングによる社会変革の共創—高槻富田地区子どもの居場所づくりの取り組み—』部落解放研究213号、部落解放・人権研究所
- 岡本工介（2022）『新型コロナ禍、支援対象児童等の見守り構築に向けたアクションリサーチ—大阪府高槻市における市域広域事業の取り組みから—』関西大学人権問題研究室紀要84号。
- 岡本工介（2023a）『居場所の包括連携による全国モデルづくりに向けたアクションリサーチ：大阪府高槻市における市域広域事業の取り組みから』関西大学人権問題研究室紀要85号。
- 岡本工介（2023b）『タウンスペース WAKWAKにおけるアクションリサーチの位置づけ』大阪大学人間科学研究科教育文化学年報第18号。
- 勝見明（2022）『「自分らしさを増幅する」社会起業家のエコシステム—日本的な知識創造体としてのETIC。』『スタンフォード・ソーシャルイノベーション・レビュー 日本版 01 ソーシャルイノベーションの始め方』、SSIR Japan
- 栗本英世（2020）「人間科学型の共創および共創知を目指して」『未来共創』Vol7、大阪大学大学院人間科学研究科附属未来共創センター
- 藤井敦史（2021）「連帯の技法としてのコミュニティ・オーガナイズング—イースト・ロンドンにおけるコミュニティ開発の現場から—」The Nonprofit Review Vol.20
- 室田信一（2017）「社会福祉におけるソーシャルアクションの位置づけ」『社会福祉研究』129。
- Graham, P, Mary Parker Follett. 1995. Prophet of Management: Beard Books, 水戸公・坂井正廣監訳『M.P. フォレット—管理の預言者—』文真堂。