

被災地における子育て支援策の協働構築による コミュニティ・キャパシティの向上と地域における新たな関係性の創出

櫻 幸恵¹

Community Capacity Improvement and Creation of New Relations in Disaster Affected Areas through Collaborative Construction of Childrearing Support Measures

SAKURA Yukie

東日本大震災の被災地における「子ども・子育て支援策」の構築は、地域の人口減少や地域基盤の弱体化に対応する喫緊の課題である。国の「子ども・子育て新制度」をいかに機能させていくかは被災市町村の将来を左右するといっても過言ではない。本研究は、岩手県大船渡市を研究フィールドに、地域の実情に即した子ども・子育て支援策に関する提言を、地域住民を主体として作成・提出し、施策として具現化した過程を可視化・分析することで、子ども・子育て支援策の協働構築が、震災でダメージを受けた地域のコミュニティ・キャパシティ(地域の課題対処能力)の向上や地域の関係性にどのように影響するのかについて実践検証したものである。

キーワード: 子ども・子育て支援策 協働構築 コミュニティ・キャパシティ 地域における関係性

Constructing support measures for children and childrearing in areas affected by the Great East Japan Earthquake is an urgent issue for addressing regional depopulation and the weakening of regional infrastructure. It is no overstatement to say that the future of disaster affected municipalities depends upon how the federal "Comprehensive Support System for Children and Childrearing" is put to use. This research, conducted in Ofunato City, Iwate Prefecture, is a practical examination of what impact building cooperation in support of measures for children and childrearing had on local relationships and the improvement of community capacity (a community's ability to handle problems) damaged by the disaster by analyzing and visualizing the process of the realization of measures for local residents acting as the primary agents in drawing up and making recommendations regarding support measures for children and childrearing that conform to local circumstances.

Key Words : Support measures for children and childrearing, collaborative construction, community capacity, Relationships in communities

1. 研究の背景

東日本大震災の被災地である岩手県沿岸部では、震災以前から過疎化や少子高齢化が進み、子育て支援に関する社会資源や子育て支援施策は十分とはいえない状況にあった。東日本大震災は状況をさらに深刻化し、子育て世代が利便の良い地域へ転出する等の状況を生み、高齢者施策が優先だった地域でも、

子ども・子育て支援が地域課題として捉えられるようになった。

また、震災後、2014年5月に公表された日本創生会議人口減少問題分科会の人口減少将来予測では仮に出生率が改善されても急激な人口減少が避けられない見通しが示され、被災地における子ども・子育て支援策の構築は、地域の人口減少や地域基盤の弱体化

¹ 岩手県立大学社会福祉学部

に対応する喫緊の課題と認識されるに至った。そうした中において、2015年4月から本格実施された国の「子ども・子育て新制度」をいかに機能させていくかは被災地域の将来を左右するといっても過言ではない。

本研究は、そうした地域の現状を危惧し、震災復興に向け子育て支援を通して地域を活性化したいという地域住民からの要望を受け、岩手県立大学地域政策研究センター地域協働研究（地域提案型）2013年度後期事業で協働研究として実施したものである。

II. 研究の目的及び方法

1. 研究の目的

本研究は、岩手県沿岸南部の大船渡市を研究フィールドに、「地域で創る子ども・子育てビジョンの構築に関する研究」をテーマに、地域住民による子ども・子育て支援策の協働構築の過程が、震災でダメージを受けた地域のコミュニティ・キャパシティ（課題対処能力）の向上や地域の関係性にどのように影響するのにかついて実践検証することを目的として実施した。

具体的には、子ども・子育て支援に関する提言を市民協働で策定したプロセスを可視化して検証を行った。

施策提言では、子ども・子育て新制度のうち子ども子育て支援給付（児童手当などの現金給付及び子どものための教育・保育給付＝認定こども園・幼稚園・保育所を通じたサービス等の給付）は扱わず、地域住民が直接関わりうる「地域子ども・子育て支援事業」に限定して扱った。

2. 研究方法

(1) 事前にフォーカスグループインタビュー（対象者はⅢ.1に記載）を行い、その結果を踏まえて、地域課題のアセスメントを包括的に行うため、筆者がファシリテーターとなり地域住民を対象に継続的ワークショップを実施した。ワークショップの成果物に基づく内容分析や参加者へのインタビューにより、課題やニーズ把握を行った。

(2) 途上国の開発政策等に用いられるロジック・モデル（Knowlton&Phillips,2012）及びCPIモデル（JICA,2008）を使用し、協働構築のプロセスを可視化し分析を行った。

(3) コミュニティ・キャパシティの評価ツール（高橋満, 2013 a）を用いてコミュニティ・キャパシティの評価・検証を行った。

(4) 分析結果について複数の参加者から意見をもら

い、客観性を担保した。

3. 研究期間

2013年10月22日－2014年9月30日

4. 倫理的配慮

公立大学法人岩手県立大学研究倫理指針に則り、個人情報取り扱いや匿名性の担保に留意し、個人名の特定できる内容物は破棄した。参加者には事前に研究結果の公表について内諾を得た。

III. 実践の経過

1. 事前アセスメント

地域での実践検証に入る前に、事前のアセスメントとしてフォーカスグループインタビューを行った。インタビュー対象者は、子育て支援団体の代表者2名、子育て支援NPO法人の代表者1名、子育て当事者の母親2名、市議2名（うち1名は、地域協働研究申請者である非営利株式会社三陸復興新まちづくり会社代表）の7名である。

その結果、確認された課題は次の3点であった。

- 子育て支援団体同士の連携の仕組みがないため、情報共有ができず活動がばらばらで、同様の活動が複数行われるなどのデメリットが生じている。
- 子育て支援団体から行政への要望を伝える場がないため、意思疎通や連携がうまく取れていない。子育て支援の拠点を整備してほしい。
- 子育て世代の親達のニーズを行政に伝える場や手段がないため、施策とニーズにずれが生じている。

2. 実践方法の検討

上記のように事前アセスメントでは、行政、子育て支援者、子育て当事者（親）の各々の間で意思疎通や情報共有、連携がうまくなされていないことが確認できた。また、こうした課題は震災以前からあったが、復興に向けた取り組みの中で連携や協働の必要性がより強く意識されていることが把握できた。復興に向けた地域課題の早期解決には、行政がすべてを決定するのではなく、地域内の様々な組織や地域住民の参画と連携・協働が不可欠となっていたからだと思われる。

この点、被災市町村では地域復興のためにローカル・ガバナンスの重要性が改めて認識されていることと重なる。ここでいうローカル・ガバナンスとは「行政と市民が対等な立場に立ったうえで協力し合いながら地域の問題を解決していくことである」（武川, 2008, p 5）¹。市民には地域住民のほか、NPO や企業を含む地域内

の多様な主体が含まれる。

こうした多様な主体が地域課題に関わるためには、議論に対等に参画できる「協議の場」が必要とされる。

こうしたことを踏まえ、今回の研究目的である子ども・子育て支援策の協働構築にあたっては、住民主体の参加型ワークショップで協議を進め、その過程を実践検証することとした。

3. 実践概要

子ども・子育て支援に関する課題の抽出及び解決策について、2014年5月～8月にかけて住民主体の継続的なワークショップ7回(表1)及び会議2回を行い、議論を重ねた。参加者は子育て当事者（親）、子育て支援者、市議、会社員、会社役員、高校生など多岐にわたり、6月に大船渡高校で開催したワークショップでは80名を超す参加者で世代を超え活発な議論が交わされた。各回には、市役所や県の広域振興局、市の社会福祉協議会からゲストスピーカーが参加してプロセスを共有した。上記ワークショップで意見集約を行い、それを踏まえ2回の会議で「地域の子ども・子育て支援」に関する提言書をまとめ、9月に市長に提出した。

表1 ワークショップ「ママからはじめるまちづくり」

	開催日	内容
①	5月27日	課題抽出
②	6月10日	課題集約
③	6月20日	解決策議論
④	6月21日	解決策議論
⑤	7月8日	解決策議論・集約
⑥	7月17日	解決策議論・集約
⑦	7月22日	提言案検討

4. ワークショップの結果

(1) 継続的ワークショップによる現状分析から抽出された「地域の子ども・子育て支援」に関する課題

ワークショップの議論から、「地域の子ども・子育て支援」に関し、以下の課題が抽出された。

- ① 子育て支援を利用しにくい状況がある
- ② 行政と民間団体の連携や子育て支援者同士の連携が取れていない
- ③ 子育て支援団体や子育て支援者の育成・強化がなされていない
- ④ 子育てについて学べる仕組みや場が少ない
- ⑤ 男性が子育てに関わる環境になっていない

(2) 課題に関する解決策の検討経過

抽出された課題に対し、参加者はワークショップの場で議論を重ね、以下の解決策を出しあった。

- ◆ 子育て支援を利用しにくい状況に関して
 - (1) 利用しやすい子育て支援拠点と窓口の整備
 - ① 市内に子育てに関する総合的な活動拠点を整備
 - ② 市の子育て支援担当課であることが分かる課名への変更
 - ③ 児童福祉・地域福祉・母子保健など関係課が同じフロアにあるワンストップサービス
 - ④ 身近で利用しやすい場所への相談窓口設置や大船渡病院などでの一時預かりなどの実施
 - ⑤ 子育て中の親が相談しやすい子育て支援専門員やコーディネーターの配置増員
 - ⑥ 窓口まで来られない人や離れている地域へのアウトリーチ（訪問サービス）の拡充
 - ⑦ 市内の学童保育の統一サービスに向けた支援
 - ⑧ 周辺地域にも公園や子どもの遊び場を整備
 - (2) 情報の発信と共有—当事者へ情報を届ける工夫
 - ① 子育て情報誌の発行と全戸配布
 - ② SNS（フェイスブック、ツイッター、ブログ、メールマガジン等）で情報提供
 - ③ 市民ボランティア・高校生等による市民協働の情報誌の編集・発信とモニタリング
- ◆ 子育て支援に関する連携が取れていない状況に関して
 - (1) 子育て支援ネットワークの整備・強化
 - 大船渡市内の子育て支援関係者のネットワーク会議を発足し定例会を開催。市長を代表とし、子育て支援機関や支援団体、行政（福祉、教育、母子保健）等が横断的に参加
- ◆ 子育て支援団体や支援者の育成・強化について
 - (1) 活動場所の提供、資金援助、支援者のスキルアップを図る人材育成研修の実施
 - (2) 世代を超えた子育てボランティアの養成と増員、登録制の活用
- ◆ 子育てに関して学べる仕組みや場が少ないことに関して
 - (1) 親の子育て力を涵養する体験的学習の機会（ノーバディーズ・パーフェクト等）を増やす
 - (2) 教育委員会や学校と連携した中学生・高校生への子育て講座開催やボランティア参加の呼びかけ（抱っこ、オムツ交換、夜泣き体験など男女

の生徒に体験的学習実施等)
 ◆男性が子育てに関わる環境になっていないことに関して
 (1) 男性に向けた子育て支援策の実施
 (2) 企業を対象とした子育て支援に関する意識啓発事業、ワークライフバランスの啓発

(3) 「地域の子ども・子育て支援」に関する提言提出

地域住民が抽出した課題や解決策を踏まえ、「地域の子ども・子育て支援」が機能していくためには、行政に任せきりではなく、子育て支援関係者、子育て中の親や中学生・高校生を含む市民一人ひとりが協働し、主体的に関わっていくことが重要であり、その活動は大船渡市の復興と発展に向けた世代を超えた原動力となるものであるとして、表2の5つの提言を含む、4ページにわたる提言書がまとめられ、市に提出された。

表2 市民協働による「地域の子ども・子育て支援」に関する提言（項目のみ抜粋して記載）

- (1)「大船渡市子育て支援ネットワーク会議（仮称）」の設置
- (2)子育て支援拠点の整備と人材配置・育成、アウトリーチ（訪問型支援）の拡充
- (3)市民協働による子育て支援情報の発信と共有
- (4)子育てスキルの獲得に向けた世代横断的な研修会及び「子育て応援団」の設置
- (5)男性も子育てに参画しやすい環境の整備

(4) 大船渡市子ども・子育て支援事業計画への反映

平成26年9月に、課題と解決策及び提言を記載した「市民協働による子ども・子育て支援に関する提言書」が子育て当事者（親）や子育て支援者、高校生等のワークショップ参加代表者から「おおふなと・キッズ・ワーキング」の団体名で市長に手渡され、結果として表3のとおり、市の事業計画の重点施策に提言内容が反映され、施策として実施されることとなったⁱⁱ。

IV・理論モデルによる分析

1. ロジックモデル（変化の理論モデル）による分析

上記の実践プロセスの可視化には、途上国の開発政策等に用いられるロジック・モデル（Knowlton & Phillips,2012）及びCPIモデル（JICA, 2008）を使用して、経過分析を行った。

表3 大船渡市子ども・子育て支援事業計画（抜粋）

重点施策
○支援の充実
1. 経済的支援の充実
• 出産祝金支給事業の創設
• 妊産婦・乳幼児・児童医療費助成の充実
• 放課後児童クラブの運営に対する支援の拡充
2. 子育て支援センターの充実
• 地域子育て支援事業の充実
3. 学童保育の充実
• 放課後児童健全育成事業の拡大
4. 子どもの安全対策の充実
• 通園・通学や公園・広場等地域環境の整備
• 地域における防犯ネットワークの充実
5. 情報発信の強化
• 相談・情報提供の充実
• 市民協働による子育て支援情報の発信と共有
○計画の推進体制の強化
• 大船渡市子育て支援ネットワーク会議（仮称）の設置
• 庁内体制の見直し、連携体制の整備

被災地では、震災によって地域基盤が大きく揺らぎ、旧知の枠組みや発想だけでは対応が出来ない状況があり、一方で震災後、国内外の支援者により新しい手法や知見がなだれ込んできたが、地域住民の価値観や旧知のやり方との違いから未消化になっていることも多い。復興には長い期間を要する。子ども・子育て支援に関しても成果が表れるまでには一定の期間が必要である。そのような状況では開発政策と同様に短期・長期の課題解決のプロセスを可視化して検証することが必要だと考えたからである。

今回の住民主体のワークショップによる現状分析（コミュニティ・アセスメント）及び住民が導き出した解決策と提言書をもとに、図1のロジック・モデル（変化の理論モデル）により整理をした子ども・子育て支援策の「戦略」と「結果」が図2である。子ども・子育て支援策が具現化し機能するためには、地域の中で「課題の可視化・共有化」、「解決策の協働構築」そして地域住民みんなの課題であるという「われわれ意識（つながり）の涵養」が戦略として必要であり、また、長いスパンで考えれば図3に示すように子育て当事者という直接的な利益享受者だけでなく、「すべての住民が暮らしやすいまち」が結果として希求されることが導き出された。

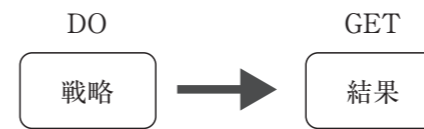


図1 変化の理論モデル

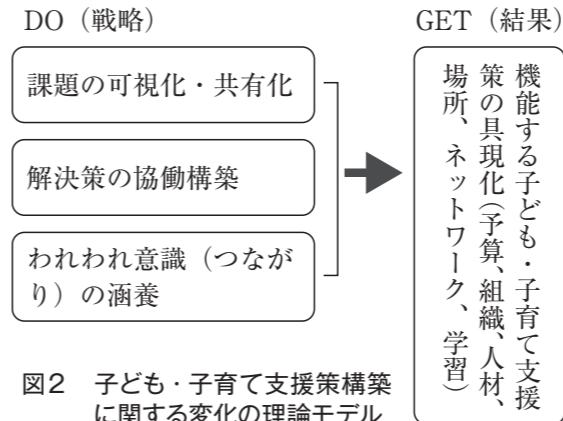


図2 子ども・子育て支援策構築に関する変化の理論モデル

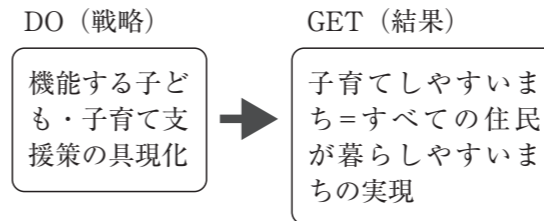


図3 長いスパンでの子ども・子育て支援策構築に関する変化の理論モデル

2. CPIモデルによる分析

(1) 提言策定までの過程の整理

表3に示したように今回の施策提言の何点かは大船渡市の子ども・子育て事業計画に反映された。重要な成果の一つは実務者による「子育て支援ネットワーク会議の設置」が明記され、市の重要施策の柱の一つに位置づけられたことである。事前アセスメントで示されていた、関係者間の連携が機能していない現状は、ワークショップでも重要課題として取り上げられ、解決策としてネットワーク会議の設置を提言した結果である。また、「子育て支援拠点の充実」も喫緊の課題だったが同様に重要施策に明記された。

この子ども・子育て支援に関する提言策定の流れをCPIモデルで示したのが図4である。

今回の市民協働の話し合いを通して、潜在的に持っていたコミュニティ・キャパシティ（課題対処能力）が活性化されて提言につながり（図4のC）、提言によ

て新しい社会関係資本として子育て支援ネットワーク会議や子育て支援拠点整備として具体化されたことは成果の出現（図4のP）といえよう。

これらは短期的には、新たな子ども・子育て支援策を実施する上で具体的に役に立つと思うが、コミュニティ・キャパシティ=課題対処能力は現在抱えている特定課題の解決だけに終わるのではなく、将来の課題にも対応できなければならない（JICA,2008）ⁱⁱⁱ。その点、子育て支援ネットワーク会議や子育て支援拠点の整備は、地域課題が将来変容しても対応しうるキャパシティをもつ仕組みであると考えられる。したがってCPIモデルで示される将来的なインパクト（最終的な課題解決=子育てしやすいまち）（図4のI）に向けた持続的な成果を生む装置として期待ができると言える。

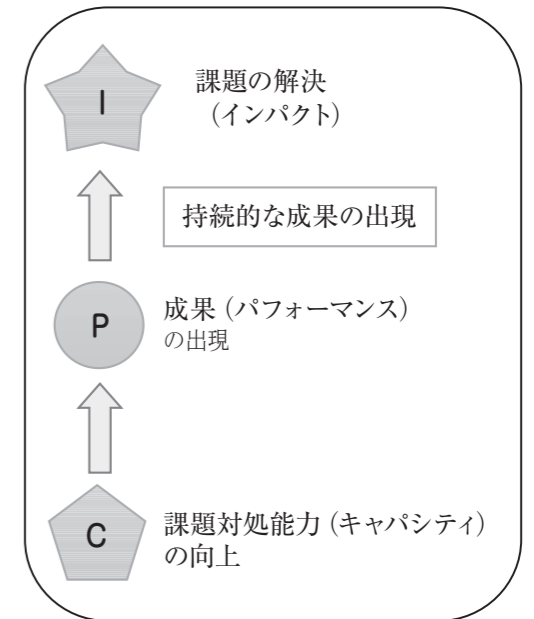


図4 子ども・子育て支援に関する提言策定の流れ（JICA,CAハンドブック,2008から引用し修正）

(2) 本質的な成果「子育てしやすいまち」への今後のプロセス整理

前述の実践概要や提言に示されているように、地域の中で子ども・子育て支援の課題を解決するには、年代や性別、職種を超えた地域横断的な関わりや組織横断的な専門職の連携を行う必要が確認された。また、子ども・子育て支援に関するキャパシティ（課題対処能力）の向上は、直接的な子育て支援サービスの提供だけでなく、次世代育成支援という長期的なスパンでの社会教育的なかわりが重要であることが示

唆された。住民から子育てに関する世代間継承や学習機会の設定が提示されたことやワークライフバランスに踏み込んだ意見が出されたことは象徴的である。

図5は実践とキャパシティの成長に関するCPIプロセスを表す。インパクト=子ども・子育て支援の本質的な成果「子育てしやすいまち」は一朝一夕では現れないため、今後は課題解決のプロセスを意識しつつ、「実践の積み重ね」をしながら地域住民や利害関係者の関心や理解を促していく必要があるといえる。

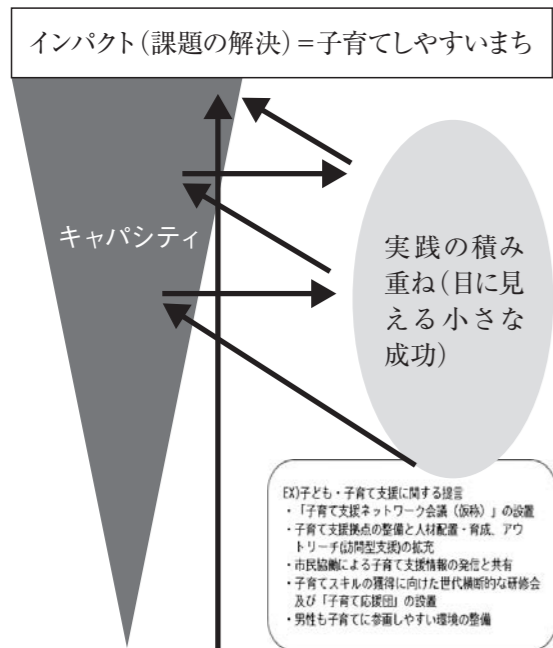


図5 実践とキャパシティの成長（JICA,CA ハンドブック, 2008 を参考に筆者作成）

3. コミュニティ・キャパシティ評価^{iv}による分析

(1) 新たなソーシャルキャピタル「おおふなと・キッズ・ワーキング」の役割と機能

施策提言の成果のほか今回の実践で特筆すべきもう一つの成果は、「おおふなと・キッズ・ワーキング」という任意団体が実践研究を契機に設立された点である。子育て支援団体や子育て当事者（親）、市議等が主体的につくった団体で、組織や団体を横断する出入り自由で緩やかな集まりである。当初は、協働研究をするにあたり、ワークショップの運営やチラシの送付などを行うグループが必要だという住民側からの発案で、研究打ち合わせを通して自発的に始まったものであった。ワークショップをはじめ、提言書の提出や提出後の行政とのやり取り等を担い、市長への提言書も「おおふなと・キッズ・ワーキング」として提出した。

提言提出後も、それぞれ別の団体に所属しながら、1～2か月に1回程度の会合を持っている。現在は提言内容が実現されるように施策のモニタリングをしながら、市の関係課とざっくばらんな話し合いをもって意見を伝えたり、情報共有を行ったりして、行政と子育て支援団体や子育て当事者（親）をつなぐ「つなぎ手」の役目を果たす市民グループとして機能している。こうしたフレキシブルな形態の団体は、この地域では今まで例がない。大船渡市内には従来から子育て支援機関や子育て支援団体による活動は存在し、活動の当事者たちは真摯に取り組んできたにも関わらず、課題を共有し連携して活動を行うまでには至っていなかった。その状況を改善し、地域住民の関係性を紡ぐ枠組みが新たに誕生したといえよう。

パットナムはソーシャルキャピタルを統合型（bonding）と橋渡し型（bridging）に分類している（putnam1994 =パットナム 2001、佐藤 2001、内閣府 2003）。統合型は血縁・地縁によって結ばれた同質の関係性を持ち安定と安心の中で暮らせるが、排他的になりやすく新しい活動は生まれにくい。これに対して、共通の目標に向かって結ばれた橋渡し型は協働の行動の経験や成功の積み重ねによって信頼が生まれ、新しい横の結びつきを可能にする（高橋, 2013 b）。「おおふなと・キッズ・ワーキング」は、まさに橋渡し型の形態をとっている。また、地域社会でその成員が自発的に協力し合うかどうかは、その地域社会に社会資本が豊かに存在するか否かにかかっている。（putnam1993 =パットナム 2001）その意味でも今後、その特質を生かして地域の中で新たな子ども・子育て支援に関係するつながりを創る機能をもつ組織になると予想される。

(2) コミュニティ・キャパシティ評価

上記のように新しいソーシャルキャピタルとしてコミュニティに貢献するべく活動をしている「おおふなと・キッズ・ワーキング」だが、実際にこのグループがもつコミュニティ・キャパシティにはどんな特徴があるのだろうか。参加型評価指標であるコミュニティ・キャパシティの評価ツールを、筆者がファシリテーターとなり構成メンバーが話し合いを通して行った評価の結果が表4と図6である。まだ活動は端緒についたばかりであるということがグラフの形状からもわかる。しかし、リーダーシップとコミュニティ意識のポイントが高く、このグループが地域を率先して引っ張っていき

いる姿勢が表れている。一方で組織構造にやや弱い点があるのが確認できる。

表4 おおふなと・キッズ・ワーキングのコミュニティ・キャパシティ評価

項目	評価値
参加	2.6
リーダーシップ	3
組織構造	1.75
外部の支援	2
批判的検討	2
資源獲得	2
スキル・知識・学習	2
ネットワーク	2.25
コミュニティ意識	3

評価1	出発点にいる
評価2	途中まですすみはじめた
評価3	目標の一手手前
評価4	目標達成

コミュニティ・キャパシティ評価

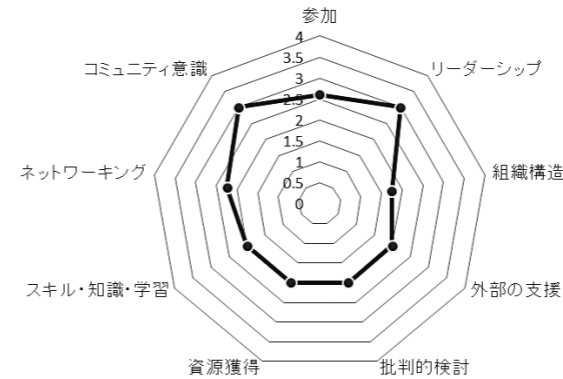


図6 おおふなと・キッズ・ワーキングのコミュニティ・キャパシティ評価

比較するために、同じように筆者がファシリテーターとなり大船渡市役所担当課の課長・課長補佐・係長が参加して行った子育て支援に関する担当者間のコミュニティ・キャパシティ評価が表5と図7である。コミュニティ意識はありリーダーシップは発揮しているが、積極的に関与することは少ないことが見て取れる。一方で図6のおおふなと・キッズ・ワーキングに比べると組織構造はしっかりしていることがわかる。

このことから、双方が互いの強みを生かし弱い部分を補い合いながら協働して子育て支援策を実施していけば、地域全体としてのコミュニティ・キャパシティが高まることが予想できる。社会関係資本の豊かさが地域の力となっていくことを、この評価を通して読み取ることができる。

V. 考察

上述したように提言の重要な部分は市の子育て支援の重点施策として具体的に動き出しており、短期的成果

表5 大船渡市役所担当課のコミュニティ・キャパシティ評価

項目	評価値
参加	1.8
リーダーシップ	2.6
組織構造	2.5
外部の支援	1.6
批判的検討	1.5
資源獲得	1.6
スキル・知識・学習	2.0
ネットワーク	2.2
コミュニティ意識	3.0

コミュニティ・キャパシティ評価

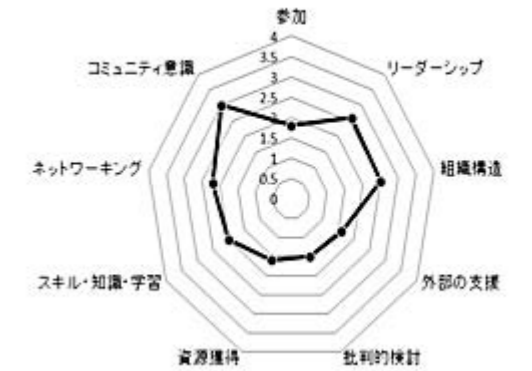


図7 大船渡市役所担当課のコミュニティ・キャパシティ評価

があったことが認められた。今まで個々の市民や団体が何度か要望して通らなかった案件が今回、市に採択されたのは震災や人口減少への不安など平時と異なる要因が背景にはあるが、一番の理由はロジック・モデルで示したように、開かれた話し合いの場を設け、全体のプロセスを可視化・共有化し、解決策を協働で考えた結果、参加した市民同士及びゲスト参加した行政関係者に新しいつながりと信頼関係が涵養されたこと、新しいソーシャルキャピタル（社会関係資本）が育まれたからだと考えられる。つまり、協働構築の過程を通して、子ども・子育て支援の課題が、行政を含む地域構成員全体に関わる「われわれの課題」として捉えられた結果、施策につながったといえる。前述のⅢ. 2で、ローカル・ガバナンスとは「行政と市民が対等な立場に立ったうえで協力し合いながら地域の問題を解決していくこと」であり、被災地の復興にはローカル・ガバナンスが必須であると述べたが、今回はローカル・ガバナンスが成果を現したと捉えることができよう。

これからわかることは、地域課題の解決を図る地域

の集団的能力を高めるには、「何を扱うか」と同時に「どう進めるか」が重要だということである。地域課題の解決に向けて、興味関心を持って住民自ら参画することも大事な要素だが、社会関係資本の活用によって、信頼する者同士が誘ったり誘われたりして参画し、興味・関心を社会的に創ること、つまり「われわれ意識」を涵養し、協働で対処することが重要であると考えられる。そして、それを具体的に実践していくためには、行政を含む地域の多様な主体が、対等な立場で自由に参加・発言できる「具体的な協議の場」の設定が非常に重要である。そうした場が、地域の中に継続的にシステムとして設定されれば、子育て支援だけでなく地域の多様な課題に対処し、コミュニティ・キャパシティを向上させていくことにつながると予想される。

また、今回の実践は、提言策定のプロセスへの参加自体がコミュニティ・キャパシティを育む課題提起型の学びとなっていることも特徴の一つである。コミュニティの成員が、全体のプロセスを通して具体的な話し合いと成果を得ながら、課題解決に向けた取り組みの在り方について参画型の学びを深めていったと捉えられる。このことは、永田がいうように、地域におけるガバナンスを具体化するための、住民の能力形成と学習への投資への必要性(永田, 2008)を示しており、被災でダメージを受けた地域力を向上し、将来に向けた活性化を図るという点で重要な示唆を与えている。

他方、今回の過程を通して重点施策に市民の意見が反映されローカル・ガバナンスが発現したことや、おおふなと・キッズ・ワーキングのような新しい地域資源が作られたことをCPIモデルから考察すると、子ども子育て支援施策に力を注ぐことは、震災で大きなダメージを受けた地域にとって単に人口減少を食い止めるという発想を超えて、次世代を育成し、コミュニティ・キャパシティを蓄え、地域をエンパワーしていくという意義を持つと考えることができる。子ども・子育て支援策の充実は、現在だけでなく20年後30年後の地域の将来を左右し、持続可能な地域社会を担保する。このことは、子どもに関する施策がもつ大きな特質である。

子どもの「成長・発達」は時間を前提とする概念である(横田, 2010)。子どもの成長にとってサービスの「時機(タイミング)と継続性」は極めて重要である。時機に応じた対応、例えば3歳児に必要な支援は5歳になって届いても意味がなく、また、支援は子どもの成長・発達のどの過程においても、地域のどこの場所

で暮らしていても等しく継続的に享受できなければならない。したがって、子ども・子育て支援のサービスの構築には非常に広範かつ丁寧が必要で、将来を見越した中・長期的な視点も重要である。この点、子どもの発達は社会関係資本に強力に形づくられる(パトナム, 2006)と言われるゆえんである。コミュニティ・キャパシティ評価の結果で把握できたように、子ども・子育て支援を契機として社会関係資本を創出し、地域の中で互いに助け合っていくことは、被災地域の活性化に有効であると判断される。

VI. 今後の課題

今回の実践はある一定の成果を上げられたが、今後に向けて地域で解決すべき課題を3点あげたい。1点目は地域住民の主体的な関わり意識の薄さへの対応である。たとえば、ワークショップは当初、子育て中の親や子育て支援者を主軸に開催する予定であったが、参加者が集まらず苦慮した。今まで常に行政主導でサービスが展開されてきたため、本来、主催者は市民であるにもかかわらず、施策に自分の意見が反映されることへの意識が薄く、自ら考え、判断し、行動する主権者(総務省, 2011)としての意識が薄かったのではないかと考えられる。

2点目は、地縁・血縁による統合型の社会関係資本で関係性が内側に閉じた中での意見表出の難しさである。都市部と違って狭い地域で顔の見える関係の中で暮らしているため、子育て中の母親が意見をいうと「出しゃばる嫁だ」といわれることもあり、軋轢を避けたいという行動抑制が働いたという見方が参加者からは出されていた。

3点目は、将来的な課題解決に向けて、地域協働の実践を継続するための人材の担保である。地域での人材養成が最も重要だが、被災地支援のため地域や行政で活動する地域外の人材が抜けた後も、地域外と人的資源等の交流や連携によるマンパワー確保が必要であると思う。

以上の3点はいずれも地域に根差した問題であり、解決は容易ではないが、課題を確認できたことは、次のステップを踏む端緒になる。今後、子育て支援ネットワーク会議など市民協働での実践機会が増えていくとすれば、住民意識も変容していく可能性は高い。市民に向けて積極的な意識啓発を行い、コミュニティ・キャパシティ向上の取り組みが必要だと考えられる。

注

- i ガバナンスという概念は極めて多義的な概念である。「協治」や「共治」と訳され、政府がすべてを決定するのではなく、多様な主体が施策の意志決定に関わり、ルールと条件を作り出していくという「ガバメントからガバナンスへ」という統治スタイルの変化を意味している場合が多い。ここでは「地域」という場における「組織間ガバナンス」に限定する。また、地方自治レベルでの変化を「ローカル・ガバナンス」ということからその意味で使用している。(永田祐「地域福祉の視点から見るローカル・ガバナンス」地域福祉研究No.36, (財)日本生命済生会, 2008 p.5-15を一部改変して使用)
- ii この提言書は平成26年度第9回マニフェスト大賞 優秀賞(復興支援・防災対策)を受賞した。
- iii 課題解決の戦略作りを行うためには、解決されるべき課題(I)の確認を行った後、課題解決にはどのような成果(P)が必要か、そのためには誰のどのようなキャパシティ(C)が向上されるべきかを検討する。CPIの流れに沿って考えていくことで本来働きかけの対象とすべきキャパシティ=課題対処能力に注目でき、仮説としての課題解決までの道筋を設定することができる。また、キャパシティ=課題対処能力は現在抱えている特定課題の解決だけに終わるのではなく、将来の課題にも対応できる能力でなければならない。(JICA, CAハンドブック, 2008 一部省略して引用)
- iv コミュニティ・キャパシティを育むことによって、プロジェクト終了後も地域社会の福祉の諸課題を解決する力を高めることが目指される。評価ツールは、「出発点」に留まっているのか「歩み始めた」のか目標の「近くまで来た」のか、「到達」したのかという4つのポイントを示す。これにより、現在のキャパシティの〈諸側面〉の〈弱み〉と〈強さ〉を確認でき、実践の計画策定や、評価に役立てられる。ツールは、コミュニティ・キャパシティを①参加、②リーダーシップ、③コミュニティ構造、④外部の支援の役割、⑤批判的検討、⑥資源を得ること、⑦スキル・知識・学習、⑧他の個人や組織との結びつき(ネットワーク)、⑨コミュニティ意識の9つの〈側面〉から見る。参加者で話し合い、結果をspider webを使ってまとめる。グラフに各〈側面〉の到達点を表示することで、プ

ロジェクト・チームがどの〈側面〉に今後力を注ぐべきかがわかる。

(引用文献)

永田祐 2008「地域福祉の視点から見るローカル・ガバナンス」地域福祉研究No.36 (財)日本生命済生会 5-15
武川正吾, 2008, 「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」地域福祉研究No.36 (財)日本生命済生会 p5

(参考文献)

L.Y.Knowlton & C.C.Phillips, 2012, The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great results, SAGA Publication.Inc、
内閣府国民生活局編, 2003, 「ソーシャルキャピタルー豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めてー」日本創生会議・人口減少問題検討分科会, 2014, 「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」
Putnam, Robert 2001 Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, Simon & Schuster - 2006, ロバート・D. パトナム, 柴内康文訳, 「孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生」, 柏書房
Putnam, Robert 1993 MAKING DEMOCRACY - Civic Tradition in Modern Italy, Princeton University Press - 2001, ロバート・D. パトナム, 河田潤一訳, 「哲学する民主主義」, NTT出版
佐藤寛編, 2001, 「援助と社会関係資本: ソーシャルキャピタル論の可能性」, アジア経済研究所
高橋満, 2013, 「コミュニティワークの教育的実践ー教育と福祉を結ぶ」東信堂
高橋満, 2013, 「市民参加でつくる計画・評価ツール: ロジック・モデルのガイドブック」, 東北大学教育学研究科
独立行政法人国際協力機構(JICA)国際協力総合研修所, 2008, 「キャパシティ・アセスメント・ハンドブックーキャパシティ・デベロップメントを実現する事業マネジメント」
横田光平, 2010, 「子ども法の基本構造」信山社
総務省, 2011, 「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書

謝 辞

本研究に際し多大なご協力を頂きましたワークショップの参加者の皆様、おおふなと・キッズ・ワーキングはじめ子育て支援関係者の皆様、大船渡市議・大船渡市役所担当課の関係各位に厚く御礼申し上げます。