



休眠預金等活用制度 2019 年度通常枠追跡評価

「台風 19 号による被害を受けた子どもと その保護者への支援事業」を対象とした 追跡評価報告書

2025 年 3 月

一般財団法人 日本民間公益活動連携機構
株式会社国際開発センター

目次

第1章 追跡評価の概要.....	1
1-1. 評価の背景と目的.....	1
1-2. 評価の対象.....	1
1-3. 評価の実施方法.....	2
第2章 調査結果のまとめ.....	4
2-1. 中長期アウトカムの達成状況.....	4
2-2. 中長期アウトカム達成に向けた戦略の妥当性.....	6
2-3. 波及効果の発現プロセス.....	10
2-4. 未来に向けた戦略.....	14
第3章 教訓と提言.....	17
3-1 新規・類似事業に適応可能な教訓.....	17
3-2. 本事業の成果の継続に向けた提言.....	18
別紙.....	20

第1章 追跡評価の概要

1-1. 評価の背景と目的

一般財団法人 日本民間公益活動連携機構(JANPIA)は、休眠預金等活用のすべての事業で社会的インパクト評価を実施することを「評価指針」の中で定めている。この指針の中で、「解決に時間を要する社会課題に係る事業の場合に、事業終了後、一定期間の後に、事業の中長期的成果や波及効果等の把握、事後までの評価の妥当性等の検証等を行うため」追跡評価を行うと記されている。

JANPIA は追跡評価を開始するにあたり、2023 年度、2019 年度に実施された3事業を対象とした試行的追跡評価を行い、その結果を踏まえて「追跡評価ガイドライン ver1.0(2024 年 9 月)」(以下、ガイドライン)を作成した。2024 年度は、次年度の本格導入に向け、同ガイドラインに基づき、新たに2事業を対象とした追跡評価を行うこととし、本業務はそのうち「台風19号による被害を受けた子どもとその保護者への支援事業」(以下、本事業)を対象とした追跡評価である。ガイドラインによると追跡評価の目的は以下の3点である。

1. 事業終了から一定期間経過後の中長期アウトカムの達成度や社会的インパクトを把握する
2. 事業終了から一定期間経過後に見られる波及効果(想定外の正負のインパクト)を把握する
3. 上記 1・2を通じ、当時は評価対象とせず事業期間中に見つけられなかった成果を再確認する

1-2. 評価の対象

本評価の対象の概要は以下のとおりである。

事業名	「台風19号による被害を受けた子どもとその保護者への支援事業」
実行団体	「特定非営利活動法人ながのこどもの城いきいきプロジェクト」(以下、こどもの城)
資金分配団体	特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
実施期間	2020年6月～2023年3月
助成金額	(契約時)33,260,968 円 / (実績)36,860,968 円

こどもの城は、1997 年に「ながのこどもの城づくりを進める会」として発足した。2002 年 10 月に NPO 法人の認可を得て「ながのこどもの城いきいきプロジェクト」と名称を変え、拠点型こども広場事業「こども広場じゃん・けん・ぽん」を中心として、子どもや子育てに関する支援事業、遊び・体験に関する事業、子どもの心と体の相談事業などを行っている。

2019年10月に発生した東日本台風(以下、台風19号)により、長野県の千曲川が決壊し、特に長野市北部は甚大な被害¹を受け、こどもの城は、設立後初となる災害緊急支援に取り組むこととなった。発災後は、県外から多くの団体や個人による支援を受けることができたが、復旧・復興期までの継続的な支援を外部に頼ることは難しく、地元の子ども支援団体として復旧・復興期の子どもを支援するため、2020年6月から3年間の事業が実施された。発災後のこどもの城の主な活動を表1-1に示す。

¹ 浸水などにより全壊した住宅約 900 棟はじめ、大規模半壊、半壊、一部破損を含めて 4,000 棟を超える被害と梁、長野市の子ども関連施設では学校施設 7 校、保育所 3 施設、児童センター 2 施設及び公園 26 カ所等が被害を受けた。被害の無かった学校や地域の体育施設なども避難所として使用され多くの子どもたちの生活に大きな影響が出た(長野市緊急時の子ども支援ガイドライン P1 より抜粋)。

表1 - 1 発災後の主な活動

年月	主な活動	
2019年10月	台風19号による千曲川の堤防決壊・越水の発生/避難所の開設 避難所における子どもの居場所支援	
2019年12月	避難所の閉鎖 公民館・児童センターにおける遊びの広場の開設(本事業の終了時まで継続) バーチャル学習支援の実施(同上)	
2020年3月 6月	新型コロナウイルス感染症対策のための一斉休校の開始(～5月まで) 休眠預金事業「台風19号による被害を受けた子どもとその保護者への支援事業」 ・被災地域における子どもの居場所の運営 ・子どものリフレッシュ・プログラムの実施 ・子育て中の保護者を対象とした傾聴活動の実施	本事業
2021年3月 5月 6月	・子ども支援関係者と共に台風19号災害における支援を振り返る ・子ども支援関係者間で交流する場を提案 ・初回学習会の実施(その後、学習会・交流会を計8回実施)	
2023年3月 4月	本事業終了 常設の子どもの居場所「ながのこどもわくわくカフェ」を開設	
2024年9月	休眠預金事業「2023年度通常枠「緊急時の子ども支援に取り組む地域への災害ケースマネジメントのノウハウ移転事業」」の開始(2027年2月までの予定)	



氾濫する千曲川



被災地の様子

出所:長野市役所 HP「猪(しし)の満水」(令和元年東日本台風)災害デジタルアーカイブ

2023年3月に実施された事後評価報告書²によると、新型コロナウイルス感染症の流行の影響を受け、活動の変更や中止を余儀なくされたが、実行団体は、オンラインや対面による子どもの安全・安心な場所を継続的に提供した。加えて、リフレッシュ・プログラム(子どもを対象とした日帰り・宿泊体験活動)を企画し、日常から離れ心身共にリフレッシュできる機会を提供したことにより、被災体験やコロナ禍によるストレスや不安を抱えた子どもや保護者を支援し、計画していた全てのアウトカムは達成したと判断された。また、本事業に関わった行政、地元の子ども支援団体、民間企業など多様な団体との学習会や交流会を通じて、災害時の子ども支援を速やか且つ円滑に取り組む必要が認識され、「長野市災害時の子ども支援ネットワーク」が立ち上げられた。これは事業当初、想定していなかったプラスのインパクト(波及効果)として報告されている。

1-3. 評価の実施方法

本評価では、ガイドラインに基づき、5つの評価の視点、すなわち、(1)中長期アウトカムの達成状況・見込み、

² 事後評価報告 | 休眠預金活用事業 情報公開サイト

(2)中長期アウトカムに向けた戦略の妥当性、(3)社会的インパクトの把握、(4)波及効果の価値、(5)未来に向けての戦略の評価を行った。対象事業の実行団体であるながのこどもの城は、本事業の後続案件にあたる2023年度事業(以下、新規事業)³を既に実施していることから、追跡評価の結果を次期事業に適切なタイミングでフィードバックすることが重要である。そのため、ガイドラインで示された評価の視点のうち特に(4)と(5)を重視することを関係者間で合意した。本評価の枠組みは別紙1を参照きたい。

評価に際し、対象事業の中長期アウトカムや波及効果を検証するため、既存資料を基に投入、アウトプット、アウトカムを体系的に整理して簡潔に示した図(ロジックモデル)は図1-1のとおりである。「長野市内での子ども支援ネットワークが強化される」は、本事業計画に明記していなかった部分であるが、本事業の活動を通じて実現したと考えられることから、ロジックモデルの中で整理し、評価分析の対象とした。

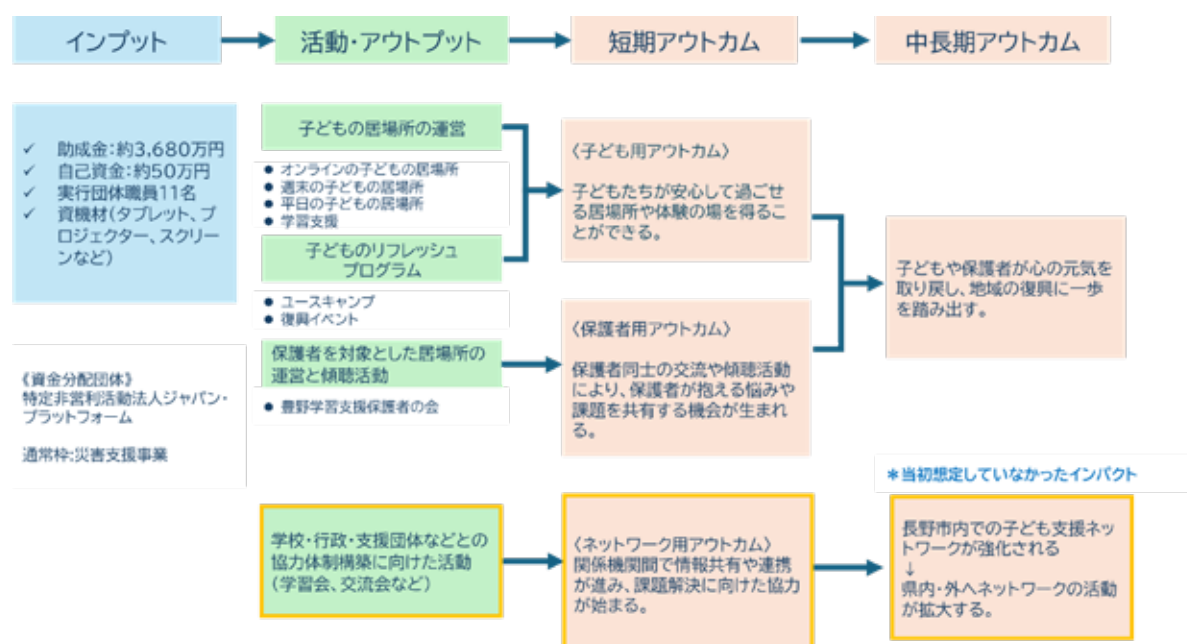


図1-1 評価用ロジックモデル

本評価は、2024年11月～2025年3月に実施した。キックオフミーティング(2024年12月)において評価の実施計画を関係者間で合意し、既存の文献レビューを実施した上で、一部リモートを含む現地調査(2025年1月)を実施した。現地調査で実施したインタビュー対象者は別紙2のとおりである。これら調査で収集したデータや情報を整理、分析し、評価分析報告会(2025年2月)での意見交換や報告書ドラフトに対するコメント依頼・修正作業を経て報告書を完成(2025年3月)させた。実施間中、実行団体、資金分配団体、JANPIAとの情報・意見交換を密に行い、以下の外部評価者が評価に必要な情報収集、整理、分析を行った。

所属先	氏名
(株)国際開発センター 評価部 主任研究員	末吉 由起子

³ 2023年度通常枠「緊急時の子ども支援に取り組む地域への災害ケースマネジメントのノウハウ移転事業」

第2章 調査結果のまとめ

本章では、現地調査の結果を以下の4つの観点から整理し、分析を行った。第一に、「中長期アウトカムの達成状況」として、本事業で設定された中長期アウトカムの達成に向けた見込みを確認した。第二に、「中長期アウトカム達成に向けた戦略の妥当性」として、事業終了後の取り組みが適切であったかを検証し、その有効性や課題を明らかにした。第三に、「波及効果の発現プロセス」として、事業終了後に設立された「長野市災害時の子ども支援ネットワーク」の発案から設立に至る経緯を確認し、その成功要因を分析した。最後に、「未来に向けた戦略」として、同ネットワークの今後の方向性や改善点を検討し、持続可能な発展に向けた提言を行った。図2-1は、本章の構成をロジックモデル上で示したものである。

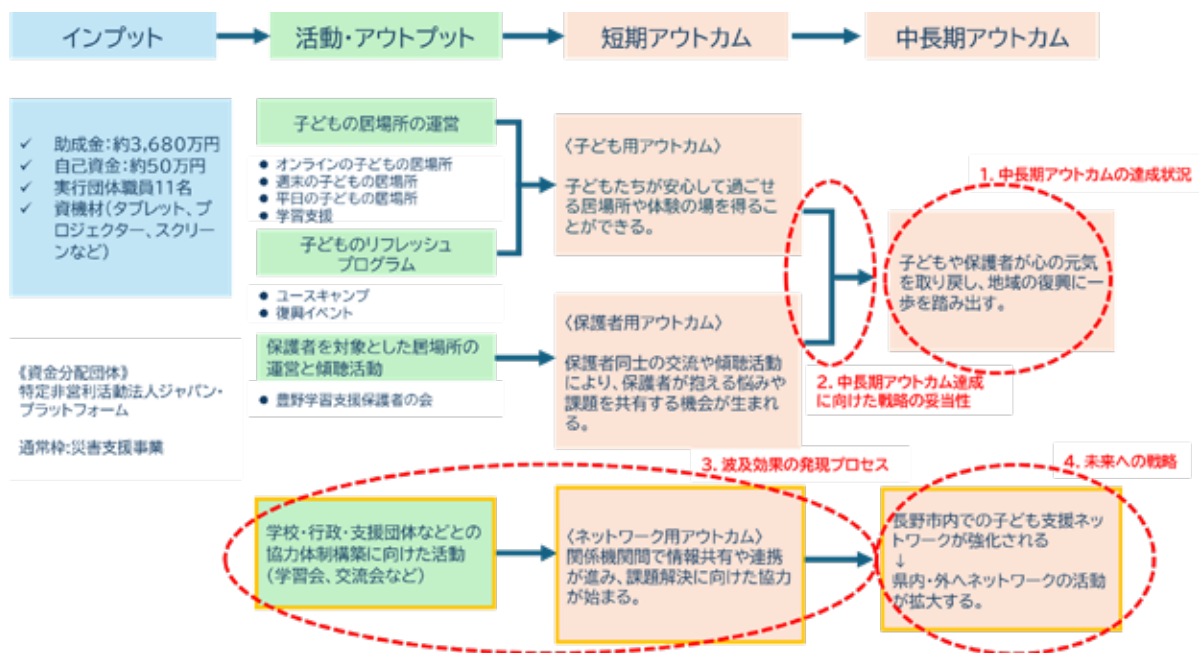


図2-1 調査結果の構成

2-1. 中長期アウトカムの達成状況

ながのこどもの城は、令和元年台風19号発災後から2020年5月までは自主事業として被災家庭の子ども向けに居場所を提供する活動を実施してきた。本事業の申請に際し、利用者の満足度や必要な支援を把握するためニーズ調査を行った。本事業の事前評価報告書によると、新型コロナウイルス感染症蔓延の長期化と重なり、以下のような課題が深刻化していることが明らかになった⁴。

- Ⅰ 子ども: 被災の影響で自宅学習の空間が制限されている。また、従来の地域から離れた住居へ移転したことで、友人と遊ぶ機会が減少している。
- Ⅰ 保護者: 家屋の清掃や再建に時間を取られ、子どもに十分な注意を払うことができない。さらに、家庭の経済状況により、インターネット環境の確保が困難なケースもある。
- Ⅰ 学校: 予算や時間の制約により、個別のニーズに合わせた対応が難しい。

⁴ 本事業の事前評価報告書より

Ⅰ 居場所運営スタッフ：活動拠点の増設や感染症対策に伴う業務増加に対し、必要な人員が不足している。

市の復興計画では、被災児童への支援の重要性が認識されていたものの、予算確保の遅れにより具体的な施策が実施に至っていなかった。このような状況を踏まえ、本事業では「子どもが安心できる居場所を提供し、心の回復を支援する」活動を通じ、中長期アウトカムとして「**長野市北部地域において、子どもや保護者が心の元を取り戻し、地域の復興に向けて一步を踏み出せること**」が設定された。また、事業の対象者は、長野市北部に住む台風19号で被災した子ども(幼児～高校生)約2,160人とその保護者とされた。

追跡評価の目的の一つは中長期アウトカムの達成状況を把握することであるが、本事業では中長期アウトカムの達成状況を客観的に評価するための指標は設定されていなかった。さらに、本評価時点では、被災から約5年が経過し、被災者と非被災者の区別が難しくなっているため、事業対象者の特定が困難である点、さらには事業完了後の事業対象者の生活再建の状況などを把握するための情報が不足している点が本評価の制約となった。

そこで、事業完了後に目指しているのはどのような状態(中長期アウトカム)であったかを確認するため、実行団体と資金分配団体に対するアンケート調査及びヒアリングを行った。大規模災害では、経済的支援だけでなく、心身の回復にも時間がかかる。そのため、短期的な支援にとどまらず、被災者が生活を立て直せるよう、長期的な支援が必要である。このような考えの下で、本事業の中長期アウトカムが設定されたと考えられる。関係者からのコメントを取りまとめると、子どもたちが被災前のように安心して学校生活を楽しみ、保護者も精神的な余裕を持ち子どもと安心して過ごせること、それを地域で支え合い、事業終了後も必要な支援を継続的に受けられる環境が整うこと、それにより子どもと保護者が自立的に復興を進められる状態の実現を目指していたと考えられる。

現地調査でのヒアリングから得られた、中長期アウトカムの達成状況を示す事例を以下の表にまとめた。

表1-1 中長期アウトカムの達成状況

子どもへの支援の効果	Ⅰ 事業実施期間中、リフレッシュ・プログラムに参加した子どもたちからは「元気になった」「安心して参加できた」といった肯定的な意見が多く寄せられた。長沼小学校の児童からは、支援のおかげで復興が進んだと感謝の声が挙げられた。支援を受けたことに感謝し、復興に向けて一步を踏み出す意識が育まれたと感じる。 Ⅰ 自宅が被災したため避難所生活を送り、本事業に参加した子どもが、中学生になった際、避難状況確認アプリを提案した。「逃げ遅れゼロ」のために「諦めずにアプリ開発をしていきたい」、「被災者だからこそ伝えられることがある、自分にしかできないことがある」とメディア取材に対して強く語っていた。このアプリ開発は現在も地元住民の協力を得て続けられている。 Ⅰ 被災者だからこそ伝えられることがあると、こども家庭庁事業のヒアリングに応じた高校生がいるなど、災害時の経験をこれからの防災に活かしたいという思いが芽生えている。
保護者への支援の効果	Ⅰ 保護者からは、「安心して子どもを預けられた」「子どもが元気になって、家庭の雰囲気もよくなった」といったポジティブな声が寄せられた。特に、子どもたちが元気を取り戻すことで、家庭内の雰囲気も改善され、保護者にとっても心の余裕ができたというコメントがあった。 Ⅰ 「地元の団体が長く支援に入ることによって信頼関係が築け、子ども・保護者共に些細なことでも気軽に相談できた」、「地元の団体なので、何かあればいつでも相談に乗ってもらえるという安心感がある」という地元団体の強み・安心感が強調された。 Ⅰ 発災後から復興復旧期における子どもたちの支援活動に対して高い満足度が示されており、保護者が安心して子どもを預け、生活再建に向けた活動ができる環境が整ったことが高く評価された。
地域の支援と連携	Ⅰ 地域での復興イベントやキャンプへの参加が、子どもたちにとって心の回復や楽しみの機会を提供することにつながり、また、長野市内で活動する企業・団体からの協力を得ることで絆を深めるきっかけとなった。 Ⅰ 実行団体は、災害支援の経験を基に、緊急時だけでなく平時からのつながりの重要性を再認識し、2023年4月に常設の子どもの居場所「ながのこどもわくわくカフェ」を

	開設した。この居場所は、台風19号による被災者支援を継続するため、いつでも相談できる場所を提供する意味でも大きな意義がある。子どもの学習支援、食事支援、生活支援が行われるだけでなく、保護者の傾聴を行う相談会も定期的開催している。
--	--

これらの情報を取りまとめると、子どもたちはリフレッシュ・プログラムや居場所活動を通じて元気を取り戻し、追跡評価時点では、被災経験を活かして社会参加や防災活動に貢献する子どもの事例も報告された。保護者からは、子どもたちを安心して預ける居場所があることで、子どもが元気になり家庭内の雰囲気が改善され、心の余裕を得たとの声があり、発災後から復旧・復興期の支援は高く評価された。

保護者向けの支援として、避難所での傾聴活動、オンライン交流会、送迎時の声かけ、保護者同士の交流の場の提供など、状況に応じた工夫が行われた。しかし、追跡評価の時点では、支援の具体的な効果を示す事例は得られず、災害時の保護者支援のあり方や平時の保護者へのリーチ方法について、さらなる検討が求められる。事業関係者によると、保護者へのリーチは難しく、送迎時に話を聞く活動を計画したが、広がりには限定的だった。その要因として、事業開始が新型コロナウイルス感染症の自粛期間と重なったこと、生活再建や復旧作業に追われ、保護者自身の参加が難しかったことが挙げられた。

地域(長野市内)との連携という観点から、本事業で実施した子どもの広場、リフレッシュ・プログラム、復興イベントに地元の企業や団体、ボランティアが参加することで、長野市内の地域の絆を深めるきっかけとなった。さらに、実行団体は2023年4月に常設の居場所「ながのこどもわくわくカフェ」を開設し、事業終了後も必要な支援を継続的に提供できる体制が整った。

以上より、本事業を通じて、地域の様々な団体と連携して子ども支援に取り組む環境がより一層強化されたと言え、本事業の中長期アウトカムは達成に向けて着実に進捗していると判断できる。

2-2. 中長期アウトカム達成に向けた戦略の妥当性

本事業の事後評価報告書には、事業の持続的な発展を図る戦略(出口戦略)として、「台風19号の被災者支援を継続するための常設の居場所の設置が計画されている」と記載されている。この計画は、被災地での支援活動を通じて、困った時に「助けてほしい」と言える関係性を平時から築いておくことの重要性を再認識したことに基づいている。そのため、常に支援の必要な子どもやその保護者の居場所づくりを目指した結果、実行団体は計画どおり、2023年4月に緊急時だけでなく平時からのつながりの場として、常設の子どもの居場所「ながのこどもわくわくカフェ」を開設した。

戦略の妥当性を分析するにあたり、実行団体が台風19号発生直後から、子どもの居場所のあり方を模索してきた経緯を振り返る。これにより、常設の居場所がどのようなプロセスを経て設立に至ったのか、また中長期的なアウトカムの達成に貢献した要因は何であったのかを明らかにしたい。なお、プロセスに関しては、災害時における居場所支援に絞り、本事業の 実施前、 実施中、 終了後に区切って活動内容・対象・経緯・工夫を表2-1に整理した。

表 2 - 2 災害支援に関連した主な子どもの居場所支援の変遷

	場所・対象者	主な活動内容	経緯・工夫
	発災 4 日目～避難所閉鎖(2019 年 10 月 16 日～11 月 30 日)		
実施前	場所 避難所(長野市北部スポーツレクリエーションパーク)	Ⅰ 避難所での集団生活では、慣れない環境の中で子どもたちの生活リズムが狂いやすいため、子どもが日常の生活リズムを取り戻せるよう居場所の提供。	Ⅰ 「公益財団法人ベネッセこども基金」、公益財団法人長野県みらい基金」からの助成を得る Ⅰ チャイルド・ファンド・ジャパン(CFJ)、シャンティ国際ボランティア(SVA)との連携
	対象	Ⅰ 保護者が生活再建に踏み出すための子どもの一時預かり・見守	Ⅰ 「子どものすべてを受け入れて寄り添う」対応方針をスタッフ間で共有

	被災した全ての子ども (主に幼児～中学生)	り支援。	
	避難所閉鎖後(2019年12月1日～2020年6月8日)		
	場所 ふるさと児童センター・ 公民館(1) 対象 被災した幼児～小学生	保護者が生活再建に向けた手続き や被災した家の片づけをしている 間、子どもを一時的に預かる場として 活動。週末のみ開催。コロナ禍による 全国一斉休校により一時中止となつた。	I CFJ や SVA からの資金援助・運営指導を受けることにより、避難所閉鎖後も、被災地域で長期的に居場所を継続することが可能に I CFJ の提案で運営スタッフは子どもの安全を守るためセーフガーディングの勉強会に参加
	場所 オンライン学習支援 (2) 対象 中学生以上	主に中学生の居場所として、オンライン 学習支援を実施。タブレットの貸与時に、 昼食のお弁当を提供。	I コロナ感染拡大による全国一斉休校を受け避難 所において中学生やその保護者から聞かれた学 習時間・空間の不足に応えるためにスタート I タブレットの貸し出しはソフトバンクからの支援 を得た I 学習支援ボランティアは地元の大学生などからの 協力を得た
	週末の居場所		
事業実施中	場所 ふるさと児童センター・公民館 対象 幼児～小学生	ボランティアやスタッフの企画による宿題、 外遊び、手芸や工作など多様な年齢層が交 流する幅広い活動。お弁当・食材提供。コ ロナで中断されていたが学校再開に伴い実 施(1の継続事業)。	I 県外からの支援団体が撤退し、町中は重機・ トラックなどが多く、子どもの遊び場が減り、 地域外へ移住を余儀なくされた子どもが地元 の子どもと遊べる場を求める声が多く挙げら れ、居場所活動の継続を決定 I 食材やお菓子などの寄付やフードバンクから の食材提供といった、既存の支援者からの協 力を得ることができた I 居場所を利用する多くの子どもが通う小学校 との連携においては、常に活動を始める前に 先生への相談・アンケート調査を実施してニ ーズを把握するようにしたり、活動内容の報 告を行うことで、学校との協働・連携を常に 意識
	場所 榎堂イーストプラザ・ 市民交流センター 対象 幼児～高校生	宿題、外遊び、手芸や工作などボランティア やスタッフの企画を楽しむ幅広い活動。多様 な年齢層が交流。お弁当・食材提供。毎月 3回(火・金)の開催。	
	場所 古里公民館自習室等 対象 中学生以上	オンラインで実施してきたが、コロナの収 束に伴い、対面でのニーズが高まり、古里、 長沼、豊野地区公民館での学習支援にシフ ト。(2の継続事業)	I 事業実施前からの継続活動 I オンラインと対面を併用可としたことで、 支援者との交流を楽しむ機会も増える I 学習支援ボランティアは地元の大学生など からの協力を得た
	場所 豊野公民館 対象 中高生	豊野中学校の生徒を中心とした学習支援。 水曜日の放課後に開始。のちに不登校の子 どもに対する学習支援も行う。	I 豊野中学校から校内学習支援への参加依頼 を受けて開始(事業2年次) I 学習会に参加した保護者の要望を受け、 専門家を交えて、不登校の子どもについて 学び保護者の悩みや相談を受ける機会を設 定(事業3年次)

事業完了後	2023年4月 常設の子ども第三の居場所「ながのこどもわくわくカフェ」開設 対象 幼児～高校生	子どもたちが孤立しやすい放課後や休日に、家庭や学校以外の場である第三の居場所で過ごすことで、信頼できる大人や友達と安心して関わりながら将来の自立に向けて生き抜く力をはぐくむ。 日本財団の助成が、2025年度で終了するので、その後は自立して継続していきたい。そのため、	Ⅰ 被災した子どもの影響を心配し、事業の終了を不安に思う保護者からの要望を踏まえて常設の居場所の必要性を認識 Ⅰ 日本財団子ども第三の居場所事業の助成を受けて、「子ども第三の居場所開設事業」を実施 Ⅰ 居場所事業として、開催頻度：月～金、第1・3日 児童育成拠点事業の開始届を長野市に申請し受理され、わくわくカフェは1月1日より、児童育成拠点事業として事業を開始している。今後は長野市の事業として児童育成拠点事業が予算化され、指定管理者として運営していきたいと考えている。災害時の拠点としての役割も含め調整を進めている。
-------	---	---	---

これらの情報を基に、避難所での居場所活動が常設の居場所活動にまで変化・発展し、長期的な支援が継続している要因を以下の3点にまとめることができる。

被災した子どもへの支援活動を通じて長野市内の支援者や団体とのつながりを維持・強化

子どもの日常生活と深くかかわる学校との連携は重要である。実行団体は、子どもに対する支援活動を行う中で、支援対象となる多くの子どもが通う学校の教員に対し、アンケート調査を実施し、子どもの様子（復興状況）や支援ニーズを把握することに努めた。活動終了後には直接訪問して報告書を渡すなどして、密に情報共有を行うことで、学校関係者との信頼関係を築くことに努めた。学校関係者へのインタビューでは、「ながのこどもの城については、これまで「じゃんけんぼん」の活動を通じて知っていたが、被災地支援を行っていることは初めて知った。リフレッシュ・プログラム計画について事前にプレゼンを受け、その後の報告も丁寧に行われていたことに驚かされた。様々な支援団体と連携し、地域における有事の際のネットワークづくりを組織的に進めていることに感銘を受けた。」というコメントがあった。

緊急支援が収束し、県外の支援団体が撤退した後も、実行団体が有する既存のつながりを活用し、地元のフードバンク等から食材・お菓子の寄付を受けて食事・食材支援を継続した。さらに、民間企業と連携してタブレットを活用したオンライン学習を支援したり、地元大学生や元塾講師などボランティアからの協力を得て学習支援を継続した。このような取り組みを通じて、長野市内の支援団体や個人との連携が強化され、支援活動が持続したと考えられる。

発災直後から復旧・復興期で変化する子どもや保護者のニーズに応じた柔軟な対応

避難所での集団生活では、子どもたちの生活リズムが乱れやすいため、日常のリズムを取り戻す支援が必要であった。また、保護者が生活再建に取り組む間、子どもたちの一時預かり、見守り支援が求められた。避難所閉鎖後、子どもたちの遊び場が減少し、地域で遊べる場を求める声が高まり、居場所活動を継続した。加えて、コロナ禍による休校期間中に学習支援のニーズが高まり、まだタブレット学習が一般的でない中で、オンライン学習会を開催した。その他に、不登校の子どもたちへの支援、不登校の子どもへの保護者向けの相談会も行った。このように子どもや保護者の支援ニーズに柔軟に対応した結果、活動が多様化し、且つニーズに合った活動が継続した。

保護者からのコメント

- u 当時は、家を失い、仕事もどうなるか分からず途方に迷っていた。毎日葛藤があり、悩み苦しい日々を送っていた中で、話を聞いてくれたり、自分が気力がない時に少しでも子どもの面倒みてもらえたことが精神的にも救われた。笑顔でみんなのことを気にかけてくれることがありがたかった
- u 発災直後から家の片づけ、高齢の親の介護、子どもの対応で日々の対応で必死で、その中で支援の情報収集をしたり、行政がらみの慣れない手続きをしなければいけなかった。精神的なストレスが相当強かった。そんな中、子どもの居場所の存在は本当にありがたかった。ボランティアや支援団体が徐々に減っていき、取り残されるような寂しさがあったが、こどもの城は、復興に向けて歩みだせそうな時まで支援を続けてくれたことがありがたかった。

運営面・資金面における外部からの継続的な支援の獲得

避難所での子どもの居場所運営においては、「公益財団法人ベネッセこども基金」「公益財団法人長野県みらい基金」からの補助金を受け、チャイルド・ファンド・ジャパン(CFJ)、シャンティ国際ボランティア(SVA)からの運営指導を受けることで、避難所閉鎖後も活動を継続した。さらに、本事業終了後には、日本財団の助成を活用し、「子ども第三の居場所開設事業」を実施した。これ以外にも、全国規模の様々な団体との連携により、地域の子どもたちへの支援が途切れることなく、持続的に提供される基盤が整えられている。

なお、2023年4月に常設の子どもの居場所「ながのこどもわくわくカフェ」が開設されたことで、子ども支援の拠点が構築された。しかし、2025年度で日本財団の助成が終了するため、自立した運営を目指す必要がある。そのため、2025年1月より児童育成拠点事業⁵を開始しているが、長野市からの予算化は未定となっている。実行団体は、将来的には行政との連携を強化しながら、指定管理者として長期的な運営を目指すとしている。



わくわくカフェのパンフレット



わくわくカフェでの活動(味噌づくり)

出所:こどもの城 HP

そのほか、本事業の課題として、支援が地域に限定され、他の支援が必要な地域への支援が十分に行えなかった点が挙げられた。また、保護者向けの活動が予定どおりに進まなかった点が課題と認識されいることから、災害時と平時における保護者へのリーチ方法について、新規事業においては、さらなる検討が必要と言える。

以上を踏まえ、本事業の出口戦略の妥当性については次のようにまとめることができる。常設の居場所は、事業完了直後に設置され、平時から子どもや保護者だけでなく、地域の支援者ともつながる場を作ることができたため、出口戦略は適切だったと言える。ここで重要なのは、居場所を設置した結果だけではなく、避難所での支援活動から現在に至るまで支援が途切れずに継続されてきたプロセスそのものである。具体的には、長野市内の支援組織や個人とのネットワークの強化、子どもや保護者のニーズの変化に柔軟に対応したこと、継続的な資金調達や外部からの支援確保が挙げられる。今後も、これらの要因が相互に作用することで、居場所の機能は最大限に発揮され则认为らる。

⁵ 児童育成支援拠点事業とは、子ども家庭庁が実施する、養育環境等に課題を抱える、家庭や学校に居場所のない児童等に対して、当該児童の居場所となる場を開設し、児童とその家庭が抱える多様な課題に応じて、生活習慣の形成や学習のサポート、進路等の相談支援、食事の提供等を行うとともに、児童及び家庭の状況をアセスメントし、関係機関へのつなぎを行う等の個々の児童の状況に応じた支援を包括的に提供することにより、虐待を防止し、子どもの最善の利益の保障と健全な育成を図る事業

2-3. 波及効果の発現プロセス

本事業の波及効果について事後評価報告書では、「災害時の子ども支援についての学習会や交流会に取り組み、これらの活動がさらに発展し、参加したメンバーを中心に「長野市災害時の子ども支援ネットワーク(以下、ネットワーク)」が立ちあがった」と記載されている。ここでは、同ネットワークが設立された背景やプロセスを振り返り、その貢献要因を分析する。図2-2は、ネットワーク立ち上げのプロセスを便宜的に3段階に分けて示したものである。

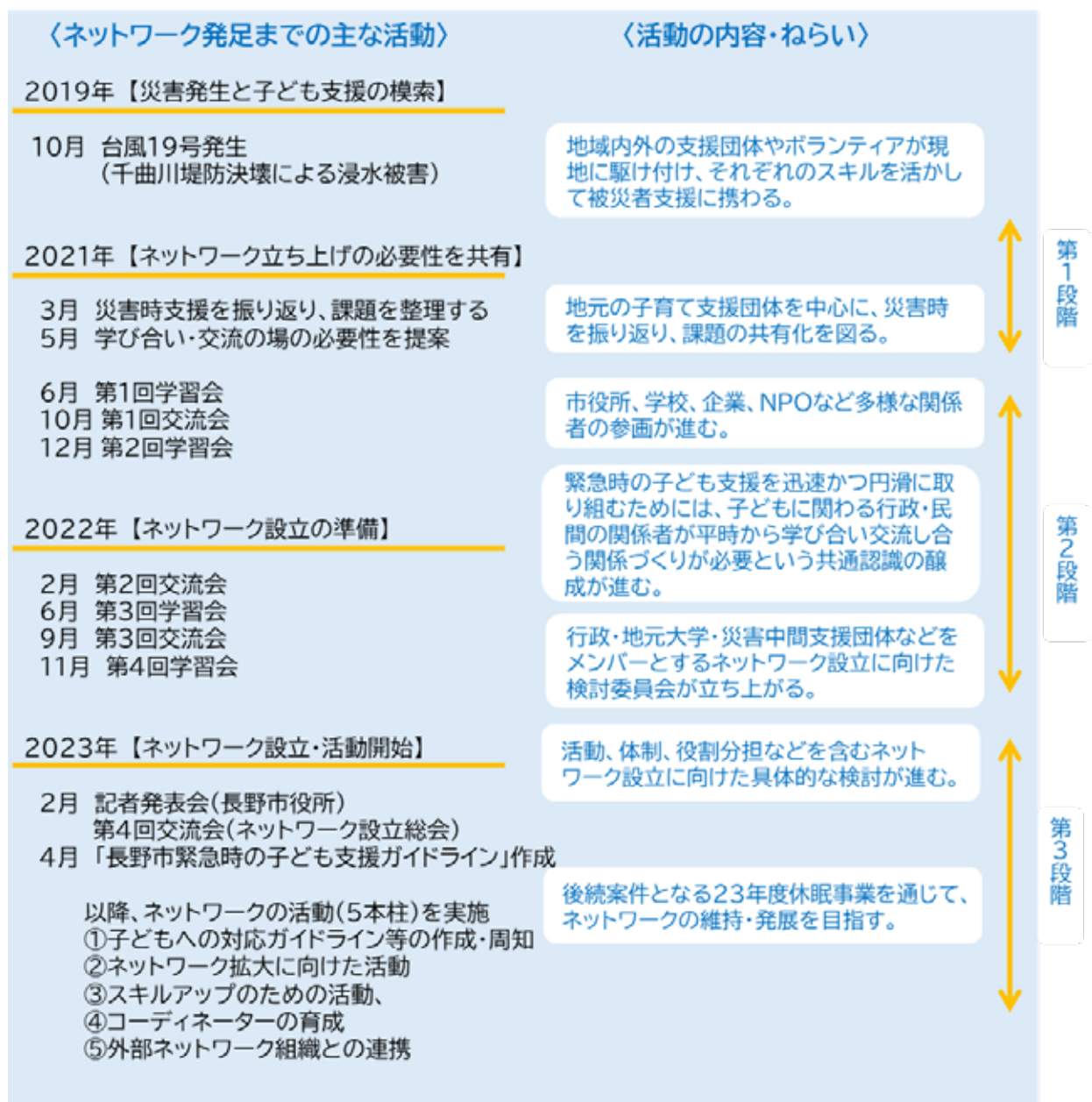


図2-2 ネットワーク立ち上げのプロセス

最初に、ネットワークの設立に至った背景を説明する。台風19号による被災支援において、行政・学校・地元 NPO などの支援団体が発災直後から初動・緊急支援を行い、その後の復旧・復興支援を継続する中で、災害時の子ども支援を円滑に進めるための課題が明らかになった。特に、災害が子どもに与える影響の大きさが顕著であり、避難所生活や学校の閉鎖・再開、保護者の緊張や疲労の影響を受け、子どもたちが不安定になりやすいことが支援現場で確認された。この経験を通じ、災害時に子どもが安心できる居場所の確保や、保護者の生活再建支援の必要性が再認識された。また、円滑な支援の実施には、多様な関係者との連携が不可欠であることも明らかになった。災害支援には、子ども支援に取り組む NPO や団体・ボランティアのみならず、行政、学校、医療関係者、高齢者支援団体、個人ボランティアなどが関与していたが、各団体が個別に支援を行うだけでは、被災者の多様なニーズに対応することが難しかった。さらに、支援体制の立ち上げにおいても、情報の錯綜や関係者調整の困難さが課題となり、事前の調整や役割分担の重要性が改めて認識された。

続いて、ネットワーク形成のプロセスを3段階に分けて整理した。

第一段階：災害時の子ども支援の課題共有とネットワーク設立の呼びかけ

こどもの城は、長年活動を共にしてきた市内の子ども・子育て支援団体に声をかけ、災害対応の振り返りを行い、課題の共有化を進めた。この過程で明らかになった主な課題は、以下のとおりである。

- Ⅰ 災害時の子ども支援の認知度の低さ：災害支援全体の中で子ども支援が十分に認識されず、子どもへの配慮が不足していた。
- Ⅰ 地域内連携の不足：行政や地域の支援団体との連携が明確でなく、支援のネットワークが構築されていなかった。
- Ⅰ 災害初期の支援の継続性の確保の困難さ：災害初期における子ども支援が点的に行われ、継続的な支援(線的な支援)へと発展させにくかった。
- Ⅰ ニーズの変化への対応の難しさ：時間の経過と共に支援の必要性が変化し、一つの団体だけでは対応が難しかった。
- Ⅰ ボランティアのセーフティガーディング意識の不足：子どもの安全を確保するための意識や対応策に関する専門的知識が不足していた。

これらの課題を踏まえ、子ども支援に関わる団体が学び合い、交流する場を設けることが提案された。この交流の場を通じて、平時から顔の見える関係を築くことで、災害時に迅速かつ効果的な支援を行うためのネットワークを形成する意義についても認識が高まった。

第二段階：学習会・交流会を通じた共通認識の醸成とネットワーク設立の具体化

上述の課題の共有を受け、こどもの城はネットワーク構築に向けた学習会・交流会を企画・開催した。この場には、地元の子どもの支援団体に加え、行政、学校、企業、NPO など多様な関係者が参加した。初回の学習会では、長野市役所から「支援ネットワークの構築による支援窓口の一元化」の提案があった。これは、災害時に情報を集約し、支援ニーズを迅速に関係団体へ伝達することで、効果的な支援を実現するための仕組みであった。特に子ども支援に関しては、行政が得た要望を適切に支援団体へ共有し、コーディネート機能を強化することが求められた。この提案に対し、民間団体も賛同し、行政と民間が協力してネットワークづくりを進める方向へと動き出した。学習会・交流会を約2年間継続する中で、「緊急時の子ども支援を迅速かつ円滑に進めるためには、子どもに関わる行政・民間の関係者が平時から学び合い、交流を深めることが重要である」という共通認識が醸成されていった。

第三段階：ネットワーク設立と運営体制の構築

2022年には、ネットワーク設立に向けた検討委員会が設立され、地元大学や全国ネットワークを持つ災害中間支援団体などが加わり、具体的な体制や役割分担の検討が進められた。この段階で、長野市役所、長野市社会福祉協議会、長野市緊急時子ども支援ネットワークの3者が中心となり、情報共有を行いながら支援体制

を整備した。こどもの城がネットワークの事務局を担い、市役所が事務局経費の一部を確保し、ネットワークの運営が継続的に行われる基盤が整った。2023年4月には「長野市緊急時の子ども支援ガイドライン」が公表され、以下の写真に示すとおり、3者の支援体制や役割が明記されている。



ガイドラインの表紙



支援体制図(応急対策き)



支援体制図(復旧・復興期)

出所:長野市緊急時の子ども支援ガイドライン

このように、ネットワークの立ち上げは、災害時の子ども支援に係る課題の共有から始まり、段階的に関係者の合意形成を進めることで実現された。このプロセスを振り返り、ネットワークの形成に成功した要因を以下の7点にまとめることができる。

地元の子ども支援団体との課題の振り返りと、課題解決に向けたビジョンの共有

こどもの城は、長年協力関係にあった「ながの子どもを虐待から守る会」「ブルースカイ」「長野県 NPO センター」などの地元 NPO 関係者と共に、避難所での子ども支援において現場で直面した課題を共有する場を設けた。この場合は、災害から一年半後、支援にあたった人々の記憶が新しいうちに課題を持ち寄ることができたため、タイミングも適切であったと言える。課題解決のためには、支援者同士のネットワークが必要であることが認識され、今後の連携強化に向けたビジョンが共有された。課題の共有の場を設けるに際し、初段階から多くの関係者に声掛けを行うのではなく、まずは信頼関係のある団体同士の意見交換から始め、課題の共通認識やビジョンの方向性などを確認しながら、段階的に共有できる仲間を増やしていったことが、円滑なネットワークの立ち上げと拡大に有効だったと考えられる。

学習・交流の場を定期的・継続的に開催し、多様な参加者と顔の見える関係を構築

子ども支援に関わる団体だけでなく、行政や企業などの多様な参加者が一堂に会し、学び合い、交流する場として、学習会・交流会が定期的且つ持続的に実施された。どの程度のかかわりや、どのような役割になるか見えない状態で「ネットワーク会議」に招集される場合と比べて、多様な関係者が交流を深めながら抱える課題を共有し、その内容を次回の学習会のテーマとする仕組みは、参加者の参加意欲を高めるとともに、参加のしやすさにつながったと考えられる。

行政や社協との連携の確立

市役所の参画は、ネットワーク形成の実現に大きな影響を与えた。具体的には、支援ネットワークの構築による支援窓口の一元化」という行政側の提案が大きな後押しとなり、ネットワークの形成に向けたステップが具体化していったように、行政の視点からの意見や提案が加わることで、支援活動の方向性がより現実的なものとなり、今後の連携強化に向けたビジョンが一層明確になったと考えられる。その他にも、長野市役所はネ

ネットワーク設立準備会に相談役として参画し、行政内部での理解促進を図り、市長や議会の理解を得るために働きかけ、ネットワーク設立時には、記者会見を共同で行うなど、内外共に広く周知する上で大きな役割を担った。

社協は当初、子ども支援に特化したネットワークへの参画を見送っていた。しかし、ガイドライン作成の過程で、子どものニーズを把握する上で社協の関与が不可欠であることから、市役所も交えた協議を行い、参画することとなった。社協がネットワークに加わったことで、災害時から平時における行政・社協・NPO の3者連携が整理され、支援体制が強化された点は大きな意義である。さらに、社協のネットワークを活用することで、福祉的課題に関する情報共有が進み、子どもの支援ニーズに迅速かつ適切に対応できる体制が整備された。

子ども支援の有効性を振り返り、有効性を示すエビデンスの創出

台風19号の災害支援活動は実行団体にとって初めての取り組みであったため、避難所での子ども支援活動においては、災害支援団体からの指導を受けながら取り組んだ。このように、経験の浅い分野に関しては、専門性を持つ支援団体や専門家からの支援・指導を積極的に受ける姿勢をとってきた。その一環として、子ども支援の振り返りを行い、有効性を示すエビデンスの構築にも注力してきた。例えば、実行団体は長野県内の大学と協力し、災害時の子どもの居場所活動を検証する調査を実施し、課題や学びを抽出することで、今後の取り組みの検討材料としている。

外部組織も交えて実効性のあるネットワークに関する検討

長野市における「緊急時の子ども支援ネットワーク」設立に向けた取り組みは、外部団体を積極的に巻き込んで進められた。2022年度に立ち上げられた検討委員会には、長野市役所、地元の子ども支援団体、大学、災害支援団体など、市内外の多様なステークホルダーが参加した。この広範な連携により、多様な視点、経験、専門性が共有され、実効性あるネットワーク設立に向けた議論が進んだと考えられる。また、ガイドラインを作成したことは、ネットワークに関わる各団体の役割や責任の明確化や、統一された行動基準を示す上で有効であっただけでなく、将来的には、ネットワーク設立に関わった個人が退職・異動したとしても、ガイドラインがあることで、活動が継続的かつ安定的に行われることが期待される。

ネットワークに参画するメリットが明確であること

多様な支援団体が連携するネットワークに参画することで、各参加者はそれぞれの強みを活かしながら、より効果的に、個人のニーズに合ったきめ細かな支援を展開できる。本ネットワークの場合、行政としては、避難所運営や支援活動の課題について社協やNPOからの情報を一元化し、連携を促進することで、子どもを含む要支援世帯への対応がより強化されることにつながる。社協としては、災害後の見守り活動において、こどもの城やNPOと連携することで、これまで把握しにくかった子どものニーズをより的確に把握し、支援につなげることができる。さらに、NPOやボランティア団体は、ネットワークを通じて社協や行政と連携することで、より多くの支援リソースを活用できるようになる。また、個人情報への壁により支援が難しいケースでも、行政や社協が橋渡し役となることで、適切な支援対象者へのアプローチが可能になる。このように、異なる団体と協力することで、活動の幅が広がり、支援の質も向上するという明確なメリットが存在する。

持続可能な運営体制の確保

ネットワークの持続性に重要な要因の一つとして、ネットワークの運営体制の明確化が挙げられる。長野市の災害時の子ども支援体制は、長野市役所、長野市社会福祉協議会、長野市緊急時における子どもの支援ネットワークの3者が情報共有を行い、相互に連携調整する形で進められることとなった。ネットワークの事務局は実行団体が担い、市役所はその事務局経費を一部支援しており、その仕組みは現在も継続している。このような連携と運営体制により、災害時の子ども支援が実効性を持つものとなり、持続可能なネットワーク運営の基盤が構築された。二つ目は市の政策に明文化されたことである。長野市としてのネットワークへの期待は大きく、2022年3月に改定された「長野市避難所運営マニュアル」では、子どもの生活環境整備を最大限に実

施する方針が示された。さらに、第三期長野市子ども・子育て支援事業計画案(令和7年度～令和11年度)には、長野市緊急時における子ども支援ネットワークへの参画が盛り込まれた。行政の内部では、子どもに関わる部署だけでなく、防災、福祉などの部署からも積極的な参加があったことが、政策への反映を後押ししたと言える。三つ目は、こどもの城と行政の信頼関係である。ながのこどもの城は、市の指定管理者として20年間以上にわたり遊びの広場を運営すると共に、市からの委託事業として子育てフェスティバルの事務局を担うなどの実績を積み重ねてきた。こどもの城と行政との間で築かれてきた信頼関係は、ネットワークの安定的かつ持続的な運営を支える基盤となっている。

以上より、ネットワーク形成のプロセスについては次のようにまとめることができる。長野市における災害時の子ども支援ネットワークは、地元NPO、行政、民間団体が協力し、平時からの関係構築と学び合いを通じて確立され、実効性のある支援体制を築いてきた。また、ネットワークの運営においては、持続可能な体制を確保するため、事務局の設置、経費の一部確保、外部ネットワークとの連携強化、ガイドラインの作成が進められた。この結果、災害時から平時における子ども支援がより効果的かつ持続的に実施できるための基盤が築かれた。ネットワーク形成のプロセスを振り返ることで得られた幾つかの成功要因は、実行団体の新規事業だけでなく、多様な団体との連携促進を目指す他の類似事業にも有益であると考えられる。

2-4. 未来に向けた戦略

実行団体は新規事業において、本事業で得られた緊急時の子ども支援ネットワーク構築のノウハウを、長野市外に広めていくことを計画している。本節では、ネットワークの維持・拡大に向け関係者が認識している課題/必要な取り組みを主要なコメントと共に以下にまとめた。

ネットワークを長野市外で展開するためのエントリー・ポイントの発掘

本事業で得られたネットワーク構築のノウハウを長野市外へ展開していくためには、地域ごとに担い手の選定や体制づくりが異なるため、行政や民間団体などキーとなる個人や団体を早期に発掘することが鍵となってくる。この点について、実行団体は、「緊急時の子ども支援の必要性和環境整備への理解を促す支援体制構築プログラム」という研修を通じて、参加者の中からキーパーソンを見出す仕組みを整えている。このような新たなつながりを創出する機会を継続し、他地域における支援の担い手を増やす工夫が求められる。

主なコメント

- u 社会福祉協議会には全国の市区町村社協、都道府県・指定都市社協があり、地域福祉やボランティアに関する社協の情報ネットワークを活用して、長野市の取り組みを広報していくこともできるのではないかと(社協)
- u その地域で活動している人を見つけるのは容易ではない。こどもの城は松本や他の地域でも展開を計画しているが、そこで中心となる人や団体が存在しなければ、種があっても芽が出ることはない。研修などの「種を蒔く場」と「芽を吹かせる＝実際に活動につなげる場」の両方が必要である。現在、講義や研修は実施されているものの、そこでつながりを持てる人を見つける工夫が求められる(支援団体)
- u 災害時のボランティア・NPO・行政の連携組織は県ごとに異なる。県レベルの組織が子ども支援に特化したガイドラインを作成するのは難しく、長野市のように市単位での取り組みが現実的な手法となる。群馬県では、市や特定地域でのガイドライン作成を検討しており、JVOADを通じて支援を求める動きが出ている。このように、長野市の取り組みが他地域にも影響を与え、今後さらに多くの自治体への展開が期待される(支援団体)。
- u 災害時にいきなりネットワークは作れないので、災害が起きる前から作っておく。長野市は実際には災害が起きてからできたが、今平時にあることで、次の災害に備えられる。その重要性を理解している人は増えていると思うが、こういう風に、実際、ネットワークは作れるんだということを広報していくとよい(支援団体)。

平時から顔の見える関係を保持するための活動の継続

平時から関係者が顔の見える関係を築き、連携を深めること、さらにそのための活動を続けていくことが、災害時の円滑な支援につながると認識されている。行政・社協は、ネットワークを継続的に機能させるために日頃からの連絡や共同研修、ボランティアの紹介などが重要だと考えており、学校関係者も、児童に必要な支援を受けるために信頼できる連携先とのつながりを平時から構築する必要性を指摘している。さらに、支援団体は、平時に役割や活動を共有し、災害時に備えることで、支援者の戸惑いを減らすことができると指摘している。

主なコメント

- u ネットワークたち上げた際の想いを引き継ぎ、担当者が各参加機関で関わる人が変わっていく中で、顔の見える関係を築き、実際の災害時での人のつながりや、ネットワークが継続的に機能するよう日頃から連絡を取り合うことが必要と感じている(行政)。
- u 普段からしっかりつながることが大事で、平時から一緒に研修を実施したり、住民のボランティアを紹介し合うなどの活動が考えられる。そのような活動を通じて、災害時に必要な支援を学ぶ機会があると災害時に機動的に動ける。そのためには平時からネットワークが必要となる(社協)。
- u 学校としても、多様性を認める教育に変わり、他方で働き方改革も進み、学校だけでは対応しきれない部分や、色々な人の力を借りる必要が出てきている。その際、安心・安全な連携先を選んで平時からつながっていることは大変重要である(学校関係者)。
- u 避難所や避難所閉鎖後の緊急支援においては、錯綜する情報や非常に多くの関係者との関係構築に大きな戸惑いもあった。そういった緊急事態における子ども支援を経験し、平時に緊急事態の子どもを守るため役割や活動を関係者で共有し、備えておくことができれば、支援者側が今回経験したような戸惑いをなくし、子どもの心理的・身体的負担を軽減し、緊急時の子どもをよりよく守ることができるようになると思うようになった(支援団体)。

ネットワークの安定化に向けた財源確保と事務局体制の維持

ネットワークは、より効果的な子ども支援体制の確立を主たる目的としていることから、災害時に限らず平時にも活動が行われるべきものである。追跡評価時点で、ネットワークは形成されたばかりであり、今後、役割分担や運営の在り方を柔軟に見直しながら発展させていくことが求められる。そのため、平時から行政や社協・NPO 同士が協力しやすい環境を整え、持続可能な仕組みを構築することが重要である。事務局の運営においては、団体のマンパワー、活動理念、資金を踏まえ、対応可能な範囲で業務を整理し、ネットワークの参加者と協議しながら進める必要がある。

主なコメント

- u 地域によっては社協や行政とのつながりだけでなく、NPO 同士で連携することも難しい。そういう時に、緊急時もしくは平時からのネットワークがあるので、色々な人たちが入りやすい環境ができ、それに対し行政や社協がサポートしてくれる、何かあった時には協力し合おうという形ができるときにちゃんとしたモデルとなる。そのためには、事務局の強化、人材育成が必要だと思う(支援団体)。
- u ネットワークの事務局をやるには、覚悟が必要。作るのはいいけど、誰が継続して維持・管理するかが曖昧だと形骸化して消えていく。また災害に注力しすぎると、本来やっている事業ができなくなるので、法人としての目的を明確に整理していく必要がある。どの機関も同じだが、継続は難しい。継続させるための仕組みづくりを工夫する必要がある(支援団体)。
- u 少なくとも、事業が採択され実施されていること、特に休眠預金という公益性の高い財源を活用していることは、大きな意義を持つ。このような支援を受けていること自体が重要であり、事業の正当性が認められた証でもある。そのため、こうした事業を実施している団体であることを広く知ってもらい、信頼度を高めることが重要である(民間・支援団体)。
- u 事務局の維持・発展していくには、外部からの定期的な監査を受けることで透明性と適正な運営を確保すると共に、全国的な事例を参考にしながら組織運営の改善や事業の発展を図っていくことが有効だと思う(支援団体)。

ネットワークの維持のためには長野市内での認知度向上と信頼醸成も重要

ネットワークの維持には、地域住民への認知度向上と信頼醸成が重要である。特に、行政、社協、学校(PTA)、NPO などが連携し、多様なつながり方を促進することが求められる。地域の避難訓練や防災ワークショップを活用し、住民にネットワークの存在を広く認知させると共に、信頼関係を築く。また、子どもの支援には住民自治レベル、学校、専門家など多角的な支援体制が求められることから、学校や自治体を通じた広報活動を強化し、子ども支援の重要性を啓発していくことも必要である。

主なコメント

- u 平時からどんなことをしている団体・ネットワークか、住民に積極的に周知し、知名度を上げる働きかけがあると良い。地元での認知度が高いと、いざという時、住民は支援を安心して利用することができる。発災時、全国から様々なボランティアや団体が支援に来てくれたが、正直、子どもを安心して預けられる場所なのか信頼できるのか分からず、心配しながらお願いすることが多かった(保護者)。
- u 長野市内での子ども支援活動を広げるためには、幼稚園や小中学校の関係者に認知されることが重要である。学校のカリキュラムに防災教育を取り入れ、子ども支援の活動を組み込むことで、支援の重要性が広く理解されるようになるのではないか。また、PTA や学校関係者が子ども支援ネットワークに参加し、年に一度の集まりに関与することで、継続的な連携が築かれる(支援団体)。
- u 被災者はこれまで支援を求める声を上げにくい状況にあったため、「声を上げてよい」という意識を持ってもらうことが大切である。支援を必要とする側だけでなく、支援を行う側も自身の活動を知ってもらい、適切にアピールすることが求められる(支援団体)。
- u ネットワークの外部への発信の大事だが、市内での広がりや定着も課題ではないか。1 点目は市民レベルでの認知度を上げること。ネットワークの存在を事前に知っていれば、市民としても安心である。また、2 点目は学校への周知。子どもや保護者が、ネットワークや事務局を知り、災害時の支援者である点を認知することが大事。これらを地区レベルの避難訓練などの場で交流する機会を持つことが有効ではないか(支援団体)。
- u 市民にとって、ネットワークの意味合いは平時は難しいかもしれないが、有事に理解される。ネットワークが地域活動に入っていくための仕組みが必要である。例えば、市民広域活動センターの活動に参画していくことが一案として考えられる(行政)。

第3章 教訓と提言

本事業の追跡評価を通じて、事業期間中に実施していた学習会・交流会によるつながりが波及し事業終了時に「長野市災害時の子ども支援ネットワーク」として立ち上がり、長野市内の新たな支援体制が構築されたことが明らかとなった。この波及効果は、助成期間では確認できなかった本事業の新たな価値である。

本章では、この価値をもたらした成功要因を「コレクティブ・インパクトの成功に必要な5つの要素⁶」というフレームワークに当てはめることにより、類似の事業を実施する団体に対する教訓として提示すると共に、ながのこどもの城および追跡評価の設計に関わる JANPIA への提言としたい。

3-1 新規・類似事業に適応可能な教訓

本事業におけるネットワーク形成の成功要因は、「2-3. 波及効果の発現プロセス」で次のように整理した。

地元の子ども支援団体との課題の振り返りと、課題解決に向けたビジョンの共有
学習・交流の場を定期的・継続的に開催し、多様な参加者と顔の見える関係を構築
行政や社協との連携の確立
子ども支援の有効性を振り返り、有効性を示すエビデンスの創出
外部組織も交えて実効性のあるネットワークに関する検討
ネットワークに参画するメリットが明確であること
持続可能な運営体制の確保

これらをコレクティブ・インパクトに必要な5つの要素(共通のアジェンダ、相互に補完し合う仕組み、継続的なコミュニケーション、活動をサポートするバックボーン組織、共通の測定システム)に当てはめると以下のように対応する。

1. 共通のアジェンダ: 本事業では、ネットワークの形成段階において「学習会」や「交流会」を実施することにより関係者間で主体的に課題を出し合う関係性を緩やかにつないできた(要因)。このような関心を引き出しあうコミュニケーションにより、各団体がどの方向を目指すのかを理解し、ネットワークの意義の認識も深めながら、ガイドラインの作成をはじめとする具体的なアジェンダが共通設定できた。
2. 相互に補完し合う仕組み: 本事業では、これらの会合やそれ以前の災害支援の取り組みを通じ、各関係者の強みや弱みを相互で再確認し、補完し合うためのネットワークが構築された。これにより、例えば、以前は関係性の弱かった社協と子ども支援団体がつながることで、単独の団体では容易に得ることができなかった知見や連携先を獲得することが可能となった(要因)。
3. 継続的なコミュニケーション: 本事業では、定期的に顔の見える対話の場を設けたことで、関係者間の情報共有を円滑にし、ネットワーク内の課題やニーズを適切に把握することができた(要因)。
4. 活動をサポートするバックボーン組織: ネットワークが機能するためには、役割分担の調整や全体の進行管理を担い、関係者がそれぞれの責任範囲に集中できるよう支援する事務局の設置が有効である。本ネットワークの事務局は、ながのこどもの城が担い、24年度以降3年間の予算を獲得している(要因)。設立当初は特定の団体が事務局機能を担うことが有効だが、ネットワークを継続的に運営するためには、参画する団体や行政も主体的に役割を担うよう、柔軟な運営体制の見直しが必要である。

⁶「コレクティブ・インパクト：個別の努力を越えて今こそ新しい未来をつくり出す」
参照 URL (https://ssir-j.org/collective_impact/)、2025年4月4日閲覧

5. 共通の測定システム:ながのこどもの城自身はエビデンスを重視し、活動の進捗や、結果としてあらわれるこどもの変化を関係者に共有しながら事業を実施してきた(要因)。今後、ネットワークを維持・強化していくためには、ネットワークにおいて共通の測定システムを確立し、関係者が進捗や成果を共有できる仕組みを作ることが重要である。各団体が相互に補強し合う取り組みを推進することで、各関係者がネットワークへの貢献を実感しやすくなり、活動へのモチベーションが向上すると考えられる。本事業では、プラットフォームの構築を通じて、関係者が連携・協働していくための土台が整いつつある。今後は、このプラットフォームが情報を共有するだけの場ではなく、具体的な協働を生み出す仕組みへと発展していくことで、コレクティブ・インパクトの実現が期待される。ネットワークの持続発展において共通の価値観を育むことにより、中長期アウトカムを測定する指標を設定することができるであろう。

このように、本事業のネットワーク形成における成功要因については、濃淡はあるものの、コレクティブ・インパクトの5要素に対応していたと言える。類似事業を実施する団体においては、これらの要素と具体例を参考に、戦略的に各要素の達成を目指していくことが有効であると考ええる。

3-2. 本事業の成果の継続に向けた提言

コレクティブ・インパクトの5要素においては、十分に達成している要素もあれば、達成したとは言えない要素もあった。今後はこれらの要素に対し意識的に計画を立てていくことで、ネットワークの更なる強化が可能となるだろう。そのほか、今後の事業における具体的な施策についての提案を以下に述べる。

ながのこどもの城への提言

保護者向けの支援方法の見直しの必要性:子ども支援と保護者支援は密接に関係しており、保護者の安定は子どもの健全な成長に不可欠である。しかし、一団体が事業を実施する際は、目的や資源の制約から、支援対象を子どもまたは保護者のどちらかに絞る、または優先度を設ける必要がある場合もある。災害時においては平時に対して支援対象者数が急増することや、自団体の被災も考えられることから、これまで形成してきた子ども支援ネットワークの中で、保護者への確実なリーチの手段の検討が望まれる。平時においても新規事業においては、保護者支援の位置づけを明確にし、支援の方向性を定めることが重要である。支援対象とする場合、実施前にアンケートやヒアリングでニーズを把握し、地域や学校と連携して保護者が参加しやすい仕組みを整えることが有効である。また、保護者向けの情報発信を強化し、支援の認知度を高めることで、より効果的な活動につながられる。本調査では、保護者から寄せられた支援ニーズの一部を以下に紹介する。

保護者から挙げられた主なコメント

[災害時の支援について期待すること]

支援情報の提供と周知

- スマホが使えない状況を考慮し、掲示板、ラジオ、回覧板、紙媒体のチラシなど、複数の手段で支援情報を提供する。
- 避難所ごとの支援内容を可能な限り統一し、情報格差を防ぐ。
- 住民が支援情報を簡単に入手できる仕組みを構築する。

子どもの預かり・移動支援

- 発災直後から子どもを安心して預けられる「一時預かりサービス」を迅速に提供する。
- 預かり施設への送迎手段を確保し、移動困難な家庭でも利用しやすくする。

保護者の負担軽減

- 行政手続きや支援情報の提供を行う専用窓口を設置し、保護者の精神的負担を軽減する。
- 避難所や仮設住宅でのストレスを考慮し、子どもや保護者向けのカウンセリングやリフレッシュ・プログラムを行う。

避難所・仮設住宅での子ども支援

- 遊び場や学習スペースを設置し、子どもが安心して過ごせる環境を整える。
- アレルギー対応を含めた食事支援を強化する。

[平時の活動として必要と思われること]

支援団体やネットワークの知名度の向上

- 支援団体の認証制度を設け、信頼できる団体の情報を提供する。
- 地元の支援団体が長期的に関与し、支援の継続性を確保する。
- 地域イベントや学校で支援内容を積極的に周知し、認知度を高める。
- 災害時に備え、ネットワークの役割など、地域住民向けの説明会や研修を実施する。
- PTA が学校関係者が集まる機会にネットワークの関係者も参加するような地道な活動も必要ではないか。

継続的支援の実現に向けた財源確保と事務局体制の維持: 本事業の成果を維持するには、常設の子どもの居場所やネットワーク活動の財源確保と事務局体制の維持が不可欠であるが、ネットワークの発起人や中核団体が、資金や体制面をまかない続けることは、ネットワークのパワーバランスとして健全とは言えない。ながのこどもの城は、ネットワーク事業の経費を新規休眠預金事業により確保したが、既にネットワークの事務局は実行団体が担い、市役所はその経費を一部支援するなど、助成金に頼らない維持の手段を模索している。助成終了後を見据え、事務局運営においてのマンパワー・理念・資金を考慮し、一部の団体に負担が集中しないよう、ネットワーク参加者と協議しながら業務を調整することが重要である。

より広範囲な地域における住民との信頼醸成に向けた取り組み: 有事の際に迅速に支援を届けるためには、ながのこどもの城の活動を広く知ってもらい、地域住民との信頼関係を築くことが不可欠である。具体的には、学校、PTA、子ども支援団体、自治会などと連携し、定期的な活動や避難訓練を通じて、災害時における子ども支援ネットワークの存在や重要性を周知し、支援が必要な際には迅速に対応できる体制を整えることが重要である。平時においても、より広範囲な地域とつながることで、地域のニーズを早期に把握し、支援が必要な子どもや保護者との接点を増やすことができる。そのためには、ネットワーク参加者が持つ住民との繋がり、イベント、施設、情報などのリソースを活用し、これまで活動実績がなかった地域にもながのこどもの城の活動を広げていくことが必要である。本調査のインタビューでは「防災や地域福祉の分野では、住民同士のつながりが最も機能する」との意見があり、ながのこどもの城の活動を防災や地域福祉と結びつけることで、地域全体での支援の広がりを促進できると考えられる。本事業で得られた経験やノウハウは、災害対応だけでなく、地域の様々な分野の社会課題解決に向けた一つの支援モデルとして、長野市内外の地域づくりや支援体制の強化に貢献することが期待される。参考情報として、別紙3:新たな災害支援の形を参照したい。

JANPIA への提言

中長期アウトカムの指標設定とガイドライン整備: 「本評価では、中長期アウトカムの達成状況を確認する上で、指標が設定されていないことや事業対象者を特定することが難しいという制約があった(P5 で記載)。今後も追跡評価が行われることを想定した場合、中長期アウトカムの達成に向けた進捗状況を示す指標、情報やデータを収集しておくことが望ましい。また事業対象者については、事業によっては、計画段階で対象者を特定することが難しい場合もあるが、事業進行中に直接的・間接的な対象者を明確にすることは、限られたリソースを効率的に配分し、支援が必要な人々に最適な支援を届けることに加えて、目標設定や成果測定が容易になるため重要である。同時に、JANPIA としては、事前評価時に中長期アウトカムの指標設定やモニタリングの方法について、適切な指針やガイドラインを整備することが望ましい。

以上

別紙

1. 評価の枠組み

評価の視点	評価設問	情報源	入手手段
1. 中長期アウトカムの達成状況・見込み 中長期アウトカム = 子どもや保護者が心の元気を取り戻し、地域の復興に一步を踏み出す	- 当初、中長期アウトカムで目指していたのは具体的にはどのような状況でしょうか（(居場所やリフレッシュ・プログラムに参加した子どもが地域で活動する事例)）。 - 当初の想定と比べて、中長期アウトカムの達成状況をどのように評価されていますか。 - 達成に向けて有効だった取り組みは何でしたか。 - 他方で、達成に向けて不十分だった取り組みはありますか。 - 達成に向けた課題はありますか。どのように対応される予定ですか（事後評価時に指摘されていた「事業運営体制の強化」にはどのように取り組まれましたか）。	・資金分配団体 ・実行団体 ・学校関係者 ・市役所職員	アンケート ヒアリング
2. 中長期アウトカムに向けた戦略の妥当性	「常設の子どもの居場所」の設置・活動実績について教えてください（災害後、復旧・復興期における居場所の役割とその変化）。 - 保護者向けの取り組みで継続しているものがありましたら教えてください。 - 上記の取り組みは、中長期アウトカムの達成において有効だと思われますか。	・資金分配団体 ・子どもの居場所運営者 ・実行団体	居場所の視察 アンケート ヒアリング
3. 社会的インパクトの把握⁷	- 本事業における「社会課題解決のための仕組み」とはどのようなものですか（地域に根差した NPO ならではの価値）。 - この仕組みは、対象地域でどの程度定着していますか。 - この仕組みは、事業完了後も継続・発展していますか。	・資金分配団体 ・実行団体	アンケート ヒアリング
4. 波及効果の価値 波及効果 = 長野市内の子ども支援ネットワークが強化される（仮）	- 事業計画時に想定していなかったインパクト（長野市の緊急時における子ども支援ネットワークの構築）が実現したプロセスを教えてください（発案～発足まで）（特に行政との連携をスタートさせる上で重要な点、災害発生時～復興期における行政と地元団体の強み・弱み＝ネットワークが必要とされた理由）。 - 上記ネットワークの発足から現在までの活	・実行団体 ・支援ネットワーク関係者	アンケート ヒアリング 文献調査

⁷ 情報収集は評価の枠組みに沿って実施したが、評価の視点3は視点4および5との関連性が高いため、報告書では関連性のある部分（第2章および第3章）にまとめて記載している。

評価の視点	評価設問	情報源	入手手段
	動実績を教えてください。 - 幅広い関係者(行政・企業・NGO など)との連携において特に苦労した点や工夫した点を教えてください。 - 上記以外に想定していなかった正・負のインパクト(事業完了後の成果)はありますか (「第三期長野市子ども・子育て支援事業計画」や、今後作成される予定の「長野市子ども権利条例」の中に、緊急時の子ども支援事業が明記された経緯)(ながのこどもの城としての災害前後の活動の変化の有無)。		
5. 未来に向けての戦略	「常設の子どもの居場所」は今後、どのように維持・発展させていく計画がありますか。 「長野市の緊急時における子ども支援ネットワーク」を将来的にどのように発展・普及させていく計画がありますか。 - 上記の計画を進めるにあたり、課題と考えられていることはどんなことですか。 - 上記の課題の解決に向けて、どのような支援が必要だと思われますか。	・JANPIA ・資金分配団体 ・実行団体	アンケート ヒアリング 文献調査

2. インタビューリスト

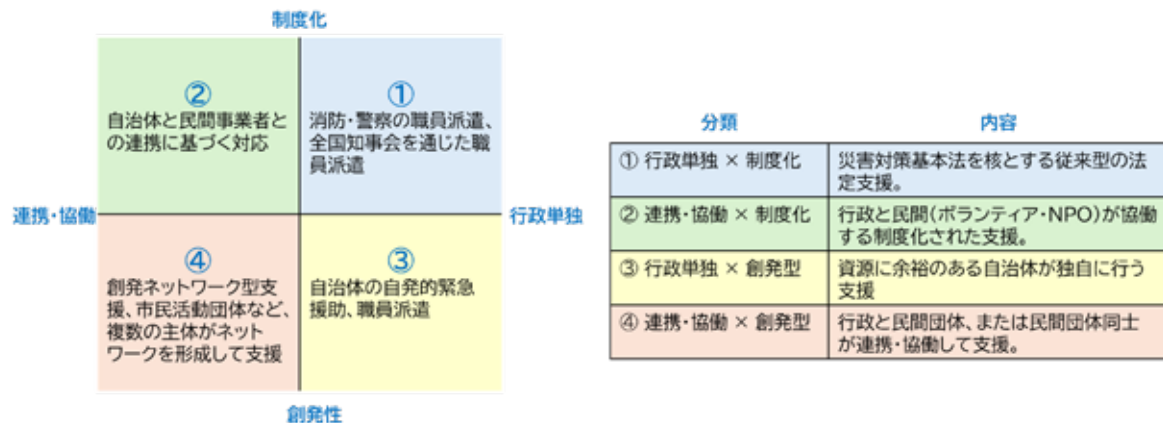
インタビュー・アンケート対象者
実行団体
特定非営利活動法人ながのこどもの城いきいきプロジェクト
資金分配団体
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
行政
長野市役所こども未来部こども政策課
社協
長野市社会福祉協議会地域福祉課
教育関係者
長沼小学校(当時)
子ども・災害時の民間支援団体
N-Net 事務局(長野県 NPO センター)
災害時こどものこころと居場所サポート
長野市災害ボランティア委員会
民間企業
野外レクリエーションスタッフ SATOYAMA そだち 主宰
最終受益者
保護者

3. 新たな災害支援の形

日本の災害支援の変遷と新たな支援の形

日本の災害支援は、1961年に制定された災害対策基本法を中心に構築されてきた。この法律は、発災後の応急対応や災害復旧、被災者支援などを定め、国・都道府県・市町村が主体となる法定支援の枠組みを示している。

1995年の阪神・淡路大震災を契機に、ボランティアによる支援が注目されるようになり、全国で災害ボランティアの組織化が進み、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置し、支援ニーズとボランティアをつなぐ仕組みが確立された。しかし、2011年の東日本大震災では、法定支援の限界が顕在化した。災害対策基本法は局地的な被災を想定しており、広域に及ぶ被災や自治体機能の麻痺に対応できなかった。また、津波の影響で災害ボランティアセンターの開設が困難となり、全国各地へ避難した被災者への支援も自治体やNPOの裁量に委ねられた。このような課題を背景に、従来の法定型支援に代わり、行政と民間の協働による新たな支援(→ → /)が生まれた。



創発的支援の特徴

創発型支援(と)は、行政と民間が協働し、柔軟な支援を行う仕組みである。様々な点において異なる資源を持った個人・集団が緩やかに横につながることによって、それぞれ単独では無しえない支援を実現することができる。創発型支援を支える要素として、自治体首長のリーダーシップ、多様な主体(自治体、NPO、企業など)の連携、人と人・組織と組織をつなぐキーパーソンの存在が挙げられる。また、NPOの存在や地域コミュニティに根差した住民活動の蓄積が、創発的支援の基盤となっているケースが多い。

本事業の意義

一般的に、法定支援には「期限付き」や「支援対象の限定」などの制約があるが、創発的支援は柔軟で被災者のニーズに応じた対応が可能である。東日本大震災を契機に、タテ割り型支援からヨコのつながりを重視した新たな自治の形が創発され、自治体と市民が相互に影響し合う新たな住民自治の文化が形成された。この意味で、本事業は、被災時の子ども支援における課題を明確化し、官民連携による支援体制を構築した に該当する。こどもの城は「旗振り役」としてネットワークの形成に向けた働きかけを行い、市役所、社協、子ども支援NPOの三者をつなぐネットワークを設立した。本事業の意義は、官民が協力して新たな支援体制を創出したことであり、今後の防災・減災対策のモデルケースとして活用されることが期待される。

出所:「防災と支援」成熟した市民社会に向けて、被災地から未来を考える(2)。(有斐閣)を基に評価者作成