

事前評価報告書

事業名: 堺市における居場所の包括連携によるモデル地域づくり

実行団体: 社会福祉法人堺市社会福祉協議会

報告者: 社会福祉法人堺市社会福祉協議会

資金分配団体: 全国こども食堂支援センター・むすびえ

実施時期: 2021年 8月～2024年 3月

対象地域: 堺市

直接的対象グループ:

間接的対象グループ:

概要

事業概要

本事業の柱は二つである。一つ目は堺市で伝統的に取り組んできた地縁組織による居場所と、新たな市民層で形成される子ども食堂等の居場所を掛け合わせ等アプローチすることで触媒を生み出し、新たな多世代が集え災害支援の機能も兼ね備える多様な居場所をつくり、地域に関心を持つ市民を増やす。それらを進める専門職と住民が行うコーディネーター機能の開発と育成を行う。
ふたつ目は全国的に取り組みがほとんどない、子ども・若者が発するイエローシグナル(重篤な課題に陥るもしくは再び陥る可能性のある状態)を受け止め、早期対応することで重篤化・レッドシグナルを予防する相談支援体制の開発を行う。試行した取組の施策化の提言を図る。

中長期アウトカム

◎地域活動が活発になり多様化し居場所が創発され、地域のつながりが強まり、持続可能な地域活動が展開されることにより、全世代における社会的孤立が少なくなる。
◎言一民連携による子ども等に関する課題へ早期支援が充実することにより重篤化が防げ、子どもがいる世帯等が安心して生活できるようになる。

短期アウトカム

モデル区において居場所の運営がしやすくなる。
モデル区において地縁組織による居場所と新たな市民層による接点が生じる。
モデル区において地域住民の社会参加が促進される。
モデル区において活動者の多様性への意識が高まる。
モデル区において応援者に関心や問題意識の共有が生まれる。
モデル区において地域活動の内容が充実する。
モデル区において専門職と居場所の活動者の発見力と支援力が高まる。
モデル区において新たな課題が発見される。
モデル区において支援を受ける人の課題が改善される。
モデル区において新たな課題が発見される。

事業の背景

(1) 社会課題

堺市では地縁組織の活動が自治会加入率低下等により停滞している。その一方で子ども食堂はその数が増えている反面、地域・公共へのオンライン化が不十分なところや、運営費面や活動場所の確保等が課題である。また、堺市の児童分野の相談については、レッドシグナル(重篤な状態)対応が就学前への支援が中心で、アウトリーチ機能が発揮されておらず、イエローシグナル(予防的)相談支援は、中核となる支援機関がない状況である。

(2) 課題に対する行政等による既存の取組み状況

堺市では2021年の社会福祉法改正により重層的支援体制整備事業が進められている。令和3年度より堺市健康福祉局内の機構改革が行われ、地域共生推進課が創設された。また子ども青少年局内に子ども未来応援チームも設置され、部局や事業を横断する仕組みが始まった。子ども食堂に関しては、さかい子ども食堂ネットワーク形成支援業務を堺市社協に委託して5年目で、さかいSDGs推進プラットフォームを開発し取組を進めている。

評価実施体制

内部/外部	評価担当分野	氏名	役職等
内部	評価全体の進行管理		地域福祉課長
	研究検討会のファシリテート・資料作成/関係者・関係団体ヒアリング等 実行管理		地域福祉課 地域共生推進係長
	研究検討会のファシリテート・資料作成/関係者・関係団体ヒアリング等 実施		地域福祉課 地域共生推進係 (第一層生活支援コーディネーター担当・子ども食堂事業担当・休職預金活用事業担当)
	さかいイエローシグナル相談支援機能の研究検討会での研究報告・検討・評価		大阪府立大学 地域保健学域 教育福祉学類 山野則子 教授 堺市 健康福祉局 生活福祉部 地域共生推進課 鷲見佳宏 係長 堺市 子ども青少年局 子ども青少年育成部 子ども家庭課 立道勝広 課長補佐 堺市 西区役所 西保健福祉総合センター 子育て支援課 木さかい住民コーディネーター機能の研究検討会での研究報告・検討・評価
	さかい住民コーディネーター機能の研究検討会での研究報告・検討・評価		関西大学 人間健康学部 所めぐみ 教授 堺市 健康福祉局 生活福祉部 地域共生推進課 鷲見佳宏 係長 堺市 子ども青少年局 子ども青少年育成部 子ども家庭課 子どもの未来応援担当 小嶋昭信 参事 公益財団法人堺市文化振興財団 常盤成紀 事業係長
外部	ロジックモデルを活用した社会的インパクト評価の手法を用いた評価の設計および		大阪府立大学 地域保健学域 教育福祉学類 講師

評価実施概要

評価実施概要

堺市社会福祉協議会では堺あったかぬくりプラン(第4次堺市地域福祉計画・第6次堺市社会福祉協議会地域福祉総合推進計画)を行政と一体的に策定したが、その中において食事の提供等を通じた地域の居場所づくりとして、子ども食堂に対する支援が必要であること、子ども食堂を地域の居場所として広げながら、活動の深まりとして、支援が必要な人の発見と支援へのつなぎ、見守りなどの機能ももてるように、子ども食堂の実践者と専門職等の顔の見える関係づくりが必要であることが示された。今回休職預金活用事業で取り組む「イエローシグナル相談支援機能の充実」と「居場所の包括連携の拡充」はこの部分に焦点をあてたものである。

本事業を実施する上で「①特定された課題の妥当性」については当会のこれまでの事業展開で得られた知見・データに加え、「イエローシグナル相談支援機能の充実」に関しては、さかい子ども食堂ネットワーク立ち上げ時からアドバイザーとして関わっていた大阪府立大学山野則子教授を中心に行政職員、関係者で構成する「さかいイエローシグナル相談支援機能の研究検討会」において研究報告、検討、評価を行った。「居場所の包括連携の拡充」に関しては関西大学所めぐみ教授を中心とする「さかい住民コーディネーター機能の研究検討会」において、研究報告、検討、評価を行った。

さかいイエローシグナル相談支援機能の研究検討委員会: 第1回 2021年9月15日、第2回 2021年12月13日

さかい住民コーディネーター機能の研究検討委員会: 第1回 2021年9月3日、第2回 2021年12月22日

「②特定された事業対象の妥当性」について、より詳細な情報を得る手段として、対象区の子どもの食堂実践団体(11/25)・地域活動者(11/28)・スクールソーシャルワーカースーパーバイザー(11/22)・相談支援専門職(11/26)・市対象支援機関(12/6)にヒアリングを実施した(括弧内は実施日)。ヒアリングの実施には所めぐみ教授と協力して進めている地域福祉型研修センターで開発した手法を用いた。

「③事業設計の妥当性」及び「④事業計画の妥当性」については、大阪府立大学東根研究室と共同でロジックモデルを作成し、上記のヒアリングにより得られたデータを同研究室にて分析し学識経験者や行政職員、関係者が参加する研究検討会において検証した。

自己評価の総括

これまで当会が充実させてきた相談支援事業や推し進めてきた地域組織化支援により積み重ねてきた知見やデータを基盤に、今回の「子ども食堂」、「地域活動者」、「スクールソーシャルワーカースーパーバイザー」、「相談支援専門職」、「市対象支援機関」へのヒアリングおよび研究検討会での検証から、「①特定された課題の妥当性」及び「②特定された事業対象の妥当性」については妥当もしくは概ね妥当と判断した。また「③事業設計の妥当性」および「④事業計画の妥当性」については「イエローシグナル相談支援機能の充実」においてはおおむね妥当と判断したが、「居場所の包括連携の拡充」においては再検討の必要があると判断した。

事業の進捗については11月以降の緊急事態宣言解除後については順当に進めているが、コロナ禍や契約の遅れにより事業開始が遅れたため、人員確保に影響を与えており事業計画の進捗のみならず資金計画にも変更が生じている。

評価結果の要約

評価要素	評価項目	考察（妥当性）	考察（まとめ）
課題の分析	①特定された課題の妥当性	高い	<p>【①評価小項目】 地域におけるイエローシグナル相談支援機能の開発にあたっての課題を一般的な文脈で理解できているか。</p> <p>【②判断方法・調査方法】 これまで当会では相談支援機能（基幹型包括支援センター、障害者基幹相談支援センター、21の日常生活圏域に設置する地域包括支援センターでの相談支援や生活困窮者自立相談支援）を充実させてきたがその中で得られた知見や、今回実施した研究検討会を通じて学識経験者からの研究結果から「①特定された課題の妥当性」について検証を行った。</p> <p>【③調査結果および考察】 イエローシグナル相談支援機能の研究検討委員会では、これまでの当会の実績から高齢分野（地域包括支援センター相談機能）や障害分野（障害者基幹相談支援センター相談）に比して学齢期の子どものおおよそその世帯の相談支援機能が不足していることが改めて議論された。相談支援の対象者である「イエロー」の定義を明確にするべきとの意見が出されたところ、大阪府立大学山野教授より児童に関する相談について、約1%が児童相談所案件、10～15%が市町村の児童相談所案件、約30%が市町村の子育て支援部門の案件であるという指摘があり、イエローシグナル相談の対象とはまさしくこの約30%の相談に相対し、対象設定が妥当なものであるということが示された。</p> <p>【①】 市内において居場所を作るための多様な地域資源の現状を理解できているか</p> <p>【②】 これまで当会が昭和44年来推し進めてきた地域組織化支援（校区福祉委員会活動支援）により得られた知見があり、子ども食堂に関しては平成29年度よりさかい子ども食堂ネットワーク開設支援事業の委託を受けておりネットワーク開設には多くの情報収集・課題検証を行っている。これら当会が積み上げてきた知見に加え、今回実施した研究検討会を通じて行政職員、学識経験者からの研究結果や行政から情報提供により「特定された課題の妥当性」検証した。</p> <p>【③】 堺市で活動する子ども食堂の数、活動実績、実施主体、活動年数、子育てサロンの実績などを調査した。これにより各区でデータを比較したところ西区が堺市でも子ども食堂の活動が活発であることがわかり、モデル区とすることになった。</p> <p>【①】 課題の問題構造を十分に把握しているか。</p> <p>【②】 関係者インタビューを実施</p> <p>【③】 関係者にヒアリングを行い十分に把握。詳細は下記の通り。</p>
	②特定された事業対象の妥当性	概ね高い	<p>【①評価小項目】 イエローシグナルを支援する対象グループはどのような問題・関心・期待・懸念などを持っているか</p> <p>【②調査方法】 子ども食堂実践者14名、相談支援専門職12名、福泉校区地域活動実践者27名、スクールソーシャルワーカースーパーバイザー（以下SSWSV）1名、ユースサポートセンター相談支援担当者3名を対象に、各90分のヒアリングを行った。</p> <p>【③調査結果および考察】 「地域活動者の子どもへの共感性や問題意識の高さ」、「様々な専門機関の存在と専門職としての課題意識」、「自主的かつ自由な実践による子ども食堂」という強みがうかがえた。本事業が取り組む課題を解決するためには、1)身近な存在によるイエローシグナルの発見、2)学校と福祉の連携、3)見守り・チームでの支援などが重要である。ヒアリングから上記のような結果が得られ、事業対象の妥当性は高いといえる。</p> <p>【①】 直接的対象グループおよび間接的対象グループの選定は適切か</p> <p>【②】 相談支援専門職12名、SSWSV1名、ユースサポートセンター相談支援担当者3名を対象に、各90分のヒアリングを行った。</p> <p>【③】 相談支援専門職からは、イエローシグナルの発見や適切な支援へつなげること、学校との連携等の課題が挙げられた。SSWSVからは、存在を周知してもらい、教員や支援機関と連携して取り組んでいこうとする声が聞かれた。ユースサポートセンター相談支援担当者は、支援情報の周知が不十分であったり偏りがあったりすることや、中学卒業後の支援が非常に少ないこと等を懸念していた。上記ヒアリング結果から、対象グループの選定は概ね妥当といえる。</p> <p>【①】 地域における居場所を構築する主体を把握し、それぞれの目的やニーズを把握できているか</p> <p>【②】 子ども食堂実践者14名、福泉校区地域活動実践者27名を対象に、各90分のヒアリングを行った。</p> <p>【③】 子ども食堂実践者からは、子ども食堂をこえたつながりや地域への広がり等の効果がある一方で、理解の浸透や必要とする家庭への周知等の課題も挙げられた。福泉校区地域活動実践者からは、遊び場が減少するなど地域における子どもの居場所に関する課題が挙げられた。明確なモデル校区の選定について検討が必要だが、今回対象としたグループから上記のようなヒアリング結果が得られ、対象グループの役割は概ね妥当といえる。</p>

事業設計の分析	③事業設計の妥当性	やや低い	<p>【①評価小項目】目標の達成・課題解決の道筋は論理的（手段-目的関係がなりたっている）か。</p> <p>【②判断方法・調査方法】今回の事前ヒアリングで得られたデータは大阪府立大学東根研究室に委託し、事業設定された指標の妥当性・適切性を検証した（7/19、7/28、8/23、8/25、9/22、10/7、10/22）。</p> <p>【③調査結果・考察】ロジックモデルは、実践者同士が共通認識をもつためにうまく使うものであり、実践者にとって使いやすいようにアレンジして使うべきものとし、今回検討したロジックモデルではアウトプットを定量的データ、アウトカムを定性データとして分析することはわかりやすく妥当であると判断した。研究検討会において作成したロジックモデルを発表したが学識経験者、行政職員等の参加者からの異論はなく受け止められた。</p> <p>【①】目標・アウトカムや事業設定の内容の達成状況・進捗状況を測定できるように具体的な指標を設定しているか</p> <p>【②】関係者へのインタビューを実施した。</p> <p>【③】インタビューの手法については個々に質疑を行う手法ではなく小グループに分かれて実施したグループディスカッションの中で出てきた思いや考え、気づきを拾い上げ大阪府立大学東根研究室に依頼し分析する手法を採用した。これにより対象者に対して聞き取りを行うだけでなく参加者同士の関係づくりのきっかけにすることが出来た。</p> <p>インタビューの結果「イエローシグナル相談支援機能の充実」においてイエローシグナルの定義についてより明確にする必要があることが示唆された。</p> <p>「イエローシグナル相談支援機能の充実」および「居場所の包括連携の拡充」の両方において得られたデータは定性的なデータにとどまっている。理由としては「居場所の包括連携の拡充」についてはモデル校区を選定し実践するため、地域性、個別性が高く現段階では明確なアウトプット（定量的な目標）がまだ検証できていない段階である。今後は中間報告までにモデル校区の選定に係る再アセスメントや実践を通じて定量的な指標を検証してゆく予定である。</p>
	(④事業計画の妥当性)	やや低い	<p>【評価小項目】達成したい目標に対して、妥当な活動内容が設定されているか。</p> <p>【判断方法・調査方法】子ども食堂実践者、全市対象支援機関（ユースサポートセンター、スクールソーシャルワーカーSV）、地域活動者、相談支援専門職へのヒアリングを実施し関係者の声を聞いた</p> <p>【調査結果・考察】</p> <p>ヒアリングの結果を「さかいイエローシグナル相談支援機能の研究検討会」で検証したが妥当な活動内容と判断した。ただまた以下3つ「発見」、「連携」、「見守り（支援チーム）」の機能が重要であることが示された。個人情報の共有の方法や専門職（SSW等）との実際の連携方法などについて今後検証が必要ながわかった。</p> <p>一方の「居場所の包括連携の拡充」については地域活動者へのヒアリングの結果から住民コーディネーターの創出による事業評価ではなく、その地域に合わせた別の評価方法を検討する必要があることがわかった。</p>

事業計画の確認

重要性（評価の5原則）

「イエローシグナル相談支援機能の充実」では子ども等に関する課題へ早期支援が充実することにより重篤化が防がれ、子どもがいる世帯等が安心して生活できるようになることを目的としており、今回の事前評価の検証（ヒアリングと研究検討会）で、①発見、②連携、③見守り（チーム支援）の3つの機能が必要であり、それらを検証することが評価において特に重要であると関係者間（研究検討会メンバー）で合意された。特に②連携については個人情報のハードルをクリアするような情報共有のあり方についてより詳細な検証が必要であることが示唆された。

「居場所の包括連携の拡充」では地域活動が活発になり多様化し居場所が創発され、地域のつながりが強まり、持続可能な地域活動が展開されることにより、全世代における社会的孤立が少なくなことを目的としているが、今回のヒアリングから地域差が存在し、それぞれ地域に合わせた評価の方法、事業の進め方を開発することが必要であることが関係者間で合意された。今後は他の地域への汎用化・他展開できるように、モデル校区を選出するにあたりより詳細な再アセスメントと情報収集が必要であることが示唆された。

今後の事業にむけて

事業実施における留意点

モデル校区の選定が済み、今後はモデル校区選定のための再アセスメントと実践が必要となるが、新型コロナウイルス感染症の感染状況によって事業計画が変更になる可能性が出てくる。本事業の契約の遅れから人員確保に影響が出ており資金計画にも変更があり得る。特に「居場所の包括連携の拡充」についてはコロナの感染状況次第では計画が大幅に変わる可能性もある。