

事前評価報告書

事業名: 困難を抱える子ども若者の孤立解消と育成

資金分配団体: 一般財団法人 筑後川コミュニティ財団

報告者: 一般財団法人 筑後川コミュニティ財団

実行団体: みんなの家みんか 特定非営利活動法人 わたしと僕の夢

実施時期: 2020年11月～2024年3月

対象地域: 筑後川関係地域（福岡都市圏及びその周辺地域）

直接的対象グループ:

間接的対象グループ:

概要

事業概要	
福岡県及び筑後川流域の佐賀県、大分県、熊本県において、次のような事業を行う実行団体を公募で選定し、対象グループの孤立解消と育成を図り、次代を担う若者が増えていくモデルと環境をつくる。 1. 貧困家庭の子どもの孤立を解消し、社会化と学習が進む環境をつくる。子どもの居場所と帰ってくる場所（ふるさと）づくりを行う。（以後①事業） 2. 社会的に孤立する子ども・若者を、過疎化する地域で育て、同地域を居場所・ふるさとにし、同地域の世代交代が可能となる地域づくりを行う。（以後②事業）	
中長期アウトカム	
事業終了から5年後、福岡都市圏及びその周辺地域において、本事業実施により、1) 貧困家庭の子ども若者が、無料塾で居場所・相談場所・故郷をもち、2) 社会的に孤立していた子ども若者が居住し、学び、働き、高齢化した過疎地域の次代を担う見通しがつき、同地域の持続可能社会化のモデルとして知られるようになる。結果、自立して生きる若者が増大する社会づくりの先駆けとなる。	
短期アウトカム	
資金的支援	久留米市を中心とする筑後川中流域において、無料塾などの常駐教師乃至職員の下、組織的に対応する、貧困家庭の子ども達約200人/年にとつての居場所・相談場所・将来の故郷がつけられている。 福岡都市圏周辺地域において、若者の過疎地定着のための宿舍兼学び舎の建設及び学校に合わない子ども達の自然学習のための公園が整備される。定着予定若者を指導し、自然学習プログラムの主宰を行う事務局長の雇用を定着させる。この結果、社会的に孤立した子ども若者の居場所・相談場所・故郷が過疎地に生まれるモデルができる。
非資金的支援	福岡都市圏及びその周辺地域において、実行団体が、常駐教師乃至職員により組織的指導ができるようになり、貧困家庭の子ども達の居場所・相談場所・故郷の機能を併せ持つようになっている。このことが、子ども達が孤立せず、相談しながら成長していくモデルとして、地域行政、マスコミ、類似事業関係者・貧困家庭支援者等に知られ、実行団体への協力者と類似事業への仕組みの採り入れが始まっている。 福岡都市圏周辺過疎地域において、若者の過疎地定着のための宿舍兼学び舎兼学校に合わない子ども達の自然学習塾の誕生に係るものが増え、かつこれらが自立的に運営されるのに協力する個人・団体が増える。また、若者が農業等をしながら定着し、過疎地域の世代交代が始まる状況を行政・公的機関・マスコミが知り、広報され、社会的認知が高まる。

事業の背景

(1) 社会課題
人口減少と過疎化が急速に進む福岡都市圏周辺地域は、次代を担う若者を育てることが急務である。しかしながら、貧困や学校等既存教育機関への不応等の困難を抱える子ども若者が多い。これら子ども若者をできるだけ多くかつ早く孤立から救い、自力で生活ができるように支えていくことが、本地域を持続可能社会たらしめる鍵である。
(2) 課題に対する行政等による既存の取組み状況
上記の社会課題を踏まえ、福岡県及び県下各市町村は、子どもの貧困対策推進計画を策定（福岡県19年12月、県南第一の都市久留米市20年5月）した。これらは、行政と関係団体並びにCSO等が協働して包括的に対応するもので評価できるが、具体的な孤立事例への対応がCSO等に任されている。また、CSO独自の取組みに対する行政の対応は遅く、鈍い。従って、これら推進計画を補完する上でもCSO等への資金的・非資金的支援が必要である。
(3) 休眠預金等交付金に係る資金の活用により本事業を実施する意義
本事業は、当財団設立当初からの優先課題取組みの一環であり、困難を抱える子ども若者の社会的孤立を解消し、誇りある人生を送る社会の一員として育成する、というものであり、地域の公益を増進させるものである。また、本事業は、行政が課題としつつも目が届かず、民間が先進的取組みをせざるを得ない課題の解決に取り組むものである。従って、休眠預金等交付金に係る資金の活用に対応し、かつ預金者にも納得のいくものと確信する。

評価実施体制

内部/外部	評価担当分野	役職等
内部	評価事業の統括	代表理事・プログラムオフィサー
	評価事業の設計及び調査の実施	理事・プログラムオフィサー
外部	評価事業についての助言、報告書のレビュー	久留米大学経済学部 教授
	評価事業についての助言、報告書のレビュー	東京大学社会科学研究所 准教授

評価実施概要

評価実施概要
<p>1. 課題の分析</p> <p>①特定された課題の妥当性 「子ども若者の貧困や社会的孤立の構造が十分に把握されているか」、「地域の持続可能性についての課題の構造が十分に把握されているか」、「筑後川関係地域の子ども若者の貧困や社会的孤立の構造、地域の持続可能性についての課題の構造が十分に把握されているか」、「解決しようとする社会課題は多様な関係者間で共有されたものか」の項目について先行研究・行政資料の調査、事業対象者へのアンケート、事業関係者を含めたワークショップの開催などで分析した。</p> <p>②特定された事業対象の妥当性 「事業の対象グループはどのような問題・関心・期待・懸念などをもっているか」について直接的対象者（子ども）へのアンケート、社会的養護の専門家からのアンケート・ヒアリングにより分析した。</p> <p>2. 事業設計の分析</p> <p>①事業設計の妥当性 「筑後川関係地域における市民活動団体の非資金的支援（組織基盤強化、環境整備）についてのニーズが明らかになっているか」、「目標の達成・課題解決の道筋は論理的である（手段-目的の関係が成り立っている）か」について、実行団体へのアンケート・ヒアリング、ToCに関する評価アドバイザーの点検・検証などにより分析した。</p> <p>②事業計画の妥当性 「アウトカムや事業の達成・進捗状況を測定できる指標・目標値が設定されているか、入手・測定手段は現実的か」、「事業計画は持続可能性（SDGs）を踏まえて作られているか」について評価アドバイザー、JANPIAプログラムオフィサーからの点検・検証により分析した。</p> <p>上記内容についてシステム上の報告書とは別に図表なども加えた事前評価報告書を実行団体と共同で作成し、評価アドバイザーのレビューをいただいた（添付資料参照）。</p>
<p>自己評価の総括</p> <p>事前評価全体を振り返ってみると、まず課題の分析では行政資料・先行研究、事業対象者への直接的な調査を合わせて実施し、その結果を踏まえてより受益者の現状を丁寧に分析ができたと考える。その分析結果から事業設計も論理的に作成することができ、課題の解決に向けてより精度の高いものになったと感じている。また、システム上の評価報告書とは別に図表なども加えた事前評価報告書をまとめたことにより、「子どもの貧困」、「若者の社会的孤立」、「地域の持続可能性」の課題について全国的な現状と筑後川関係地域における現状を比較し、そこから考察を行うことにより事業対象地域にて本事業を行う意義などについて図表なども用いて分かりやすく記述することができた。また、評価全体に渡って外部の評価アドバイザーから助言などをもらうことにより、客観的な意見も踏まえながら評価を実施できたと考える。今回の事前評価の課題としては、評価期間が長くなってしまったことが挙げられる。この原因には、当財団や実行団体が評価の実施について経験が乏しかったことや評価に関わる人材が不足していたことなどがあるが、今回の経験により評価についての経験が積めたため、中間評価ではより円滑に短い期間で実施できると考える。</p>

評価結果の要約

評価要素	評価項目	考察（女性）	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>・子どもの貧困：行政資料、先行研究の調査により、筑後川関係地域である久留米市において「子どもの貧困」は他地域に比べて割合が高いことが示された。ちくご川コミュニティ財団が東京大学社会科学研究所中村寛樹研究室と共同でまとめた「筑後川関係地域子ども若者の現状と課題」では、2014年の国民生活基礎調査から、等価世帯所得の中央値50%以下を貧困と定義すると、全国平均の貧困家庭の子どもの割合が6人に1人に対し、福岡県は5人に1人、県南の中心都市久留米市では4人に1人であることが分かった。また、日本財団「子どもの貧困の社会的損失推計」レポートによると、子どもの貧困に対し、現状を放置した場合と子どもの教育格差を改善する対策を行った場合を比較したところ、子どもの貧困を放置した場合に比し1学年あたりでも経済的損失は約2.9兆円に達し、政府の財政負担は1.1兆円増加するという推計結果が示されている。そのため、他地域よりも子どもの貧困率が高い久留米市において現状を放置した場合、経済的損失や行政にかかる負担は甚大なものになると考えられる。</p> <p>・若者の社会的孤立：行政資料・先行研究の調査、関係者へのアンケート・インタビューにより児童養護施設等を退所した若者は様々な困難を抱えながら生活していることが明らかになった。一般的に子どもは親（養育者）から教育的な支援、経済的な支援、そして精神的な支援を受けながら成長するが、児童養護施設等で育った子どもたちは親からの支援を受けにくい（受けられない）状況にある。学校を卒業（もしくは中退）して施設を退所すれば、就職もしくは進学し、若年であるにも関わらず自分で社会を生きていかなければならない。施設退所者は退所時に就職することが多く、就職率は70.4%と全高卒者の18%と比べてかなり高い値である。東京都の調査によると非正規雇用が46.8%と高い割合になっており、不安定な収入で生活していることが多いと考えられる。また、社員寮に住み込みで働いている場合、突然の解雇や離職により住まいを失うというケースもあり、生活基盤が脆弱である。</p> <p>以上のことより特定された2つの課題の妥当性は高いと考える。</p>
	②特定された事業対象の妥当性	高い	<p>添付のツリー図に示すように「子どもの貧困」についての構造が明らかになった。まず、子どもの貧困を引き起こす要因として、経済的側面では世帯が「ひとり親世帯」、「生活保護世帯」であることが挙げられる。久留米市の調査によると「ひとり親世帯」の特に母子家庭においては56.3%が生計困難世帯であるとされ、子どもの養育や就学に問題があると考えられる。子どもは自ら収入を得たり、環境を変えたりすることが難しく、世帯が相対的貧困の状態であれば自ずと貧困状態になってしまう。そして、「子どもの貧困」により引き起こされる子どもへの影響は、「教育の問題」、「学校生活の問題」、「生活環境の問題」、「様々な体験の機会損失」、そして「人間関係の問題」など実に多岐に渡ると考えられる。これらの問題は互いに影響し合い、非行や不登校などの問題を引き起こし、また「子どものQOLの低下」、「生きる力の低下」、「希望した仕事ができない」→「収入の低下」、「人間関係資本が少ない」、そして「将来の目標や夢が持たない」など子どもの将来に大きな負の影響を与え、親（養育者）と同様に相対的貧困となる「貧困の連鎖」が起こると考えられる。</p> <p>また、「児童養護施設等を退所した若者の社会的孤立」の構造についても添付のツリー図に示すように明らかになった。若者が社会的に孤立した場合、その当事者に「自殺（自殺願望・企図）」、「借金などの金銭トラブル」、「犯罪（加害者・被害者）」、「相対的貧困状態になる」などの多くの深刻な問題を引き起こすことが考えられる。これは当事者個人に与える負の影響も甚大で解決すべき問題であるが、将来を担う若者が働けない状態になることは少子高齢化が進む日本社会への影響という意味でも非常に重大な問題である。社会的養護にあった若者は家庭での虐待や親との死別、家庭の貧困などを理由に児童養護施設等に入所しており、本来なら家庭で受ける教育を受けられなかったり、親・家族との関係性がなかったり成長の過程で大きな困難を抱えている。自分の存在が尊重されず自己肯定感が低くなり、自暴自棄になり、学習意欲も湧かず、学力が育まれないという悪循環に陥り、結果、低年齢・低学歴・無資格の状態に社会に出なければならぬ。以上のように、貧困状態にある子どもや社会的に孤立した若者が抱える課題は大きく事業対象としての妥当性は非常に高いと考える。</p>
事業設計の分析	③事業設計の妥当性	高い	<p>当財団が実施する非資金的支援（組織基盤強化・環境整備）についてのニーズを調査するため、2つの実行団体（NPO法人わたしと僕の夢、みんなの家みんな）に対してアンケートとインタビューを実施した。その結果、「資金調達」、「人材確保や育成」、「ステークホルダーとの連携」の3つについて高いニーズがあることが明らかになった。そのため、当財団のToCでは、組織基盤強化として「実行団体が社会から信頼される体制を整え、円滑な事業の運営ができていく」、「実行団体が自団体の事業について社会に向け発信し、多様なステークホルダーと連携・協働している」、「実行団体が団体運営に必要な資金調達を安定的にできるようになっている」を短期アウトカムとし、それに続くアウトプット、活動を設定した（詳細は添付ToC参照とする）。また、当財団や実行団体が事業運営をより円滑に実施できるように、環境整備として次の3つの短期アウトカムを設定した。それは「筑後川関係地域を中心に、本事業について社会的に認知・理解されている」、「筑後川関係地域を中心に、当財団や実行団体が多様なステークホルダーと連携・協働できる環境が整っている」、「筑後川関係地域において、当財団が市民活動団体の事業を十分に伴走支援できるようになっている」であり、これらに続くアウトプット、活動を論理的整合性を確認しながら設定した。</p> <p>当財団の組織基盤強化・環境整備についてのLMと2つの実行団体のLMを合わせ、本事業のToCとし、3団体共通の中長期アウトカムとして「筑後川関係地域において、貧困や社会的孤立により困難を抱える子ども若者が居場所や相談場所を持ち、地域で学び、働きながら成長し、持続可能な社会の担い手となるモデルができていく。」を設定した。当財団の事業設計やToCについて当財団の評価アドバイザーより「地域や関係者への入念な事前調査や分析、さらには、それに基づいた事業計画と、その関係性を明確にするためのロジックツリーの構築および評価のための指標などの設定は十分であると認められる。」「本事業のステイクホルダーの協力を得ることができ、着実に目標に近づくことができるようになるれば、これまで筑後川関係地域において目にすることが無かった成果を達成することが期待されるのである。」などの肯定的なコメントをいただいた。そのため、本事業設計の妥当性は高いと考える。</p>
	④事業計画の妥当性	概ね高い	<p>事前評価の調査結果を踏まえたToCの作成によりアウトカム、アウトプット、活動の論理的な繋がりが明らかになった事業設計を作ることができ、それに基づいた指標、アウトカム・アウトプット達成時期、事業タイムラインの設定ができていく。しかし、現時点では指標や活動の数が多く、当財団の人的・金銭的・ノウハウ・ネットワークの観点からみて合理的であるかより検証する必要があると考える。評価アドバイザーからのコメントにおいても「（事業設計では）8つの短期的アウトカムと合計30にも及ぶ指標を設定した一覧表を作成している。第三者的にみて、こうした膨大な指標に基づく目標値（あるいは目標状態）を全て達成し、短期的アウトカムを上げることは可能か、少々不安もなきにしもあらずということである」とあり、指標に優先順位をつけ、数を絞る作業や活動のスリム化も必要かもしれない。また、当財団だけでは実施できない事業・活動に関しては、関係者分析にて明らかになったステークホルダーとの連携と対話をしながら進めていくことで達成を目指したい。今後、事業の進捗を事業タイムラインにて見える化し、事業計画が順調に進んでいるかを明らかにし、バランスを考慮しながら指標や活動について更に検討していく。そのため、現時点では妥当性は概ね高いに位置付けられると考える。</p>

事業設計の分析の詳細

事業設計ツールの改善内容

事前評価の結果も踏まえ、2つの実行団体と協議しロジックモデル、セオリーオブチェンジの変更を実施した。事業のアウトカムについての方向性は大きく変わっていないが、資金分配団体、実行団体に共通する中長期アウトカムとして「筑後川関係地域において、貧困や社会的孤立により困難を抱える子ども若者が居場所や相談場所を持ち、地域で学び、働きながら成長し、持続可能な社会の担い手となるモデルができていく。」を設定した。これにより、共通認識を持つことができ資金分配団体と実行団体が同じ方向を向きながら事業運営をできるようになったと考える。また、2つの実行団体のロジックモデルの精緻化を行い、それぞれに3つの短期アウトカムを設定とそれに続くアウトプット、活動を設定した。両実行団体のロジックモデルを当財団の資金的支援のロジックモデルとし、事前評価の実行団体のニーズ調査をもとに非資金的支援（組織基盤強化、環境整備）のロジックモデルを作成し、2つのロジックモデルを合わせて当財団のToCとした。事前評価により実行団体の事業対象者の課題が分析できたことで、よりアプローチ方法が明確になったためロジックモデルの精度が上がったと考えられる。また、本事業を運営していく上で実行団体や当財団が抱える課題も明らかになり、それらをToC上に表すことができたため、本事業のテーマである「困難を抱える子ども若者の孤立解消と育成」に向けて網羅的な事業設計ツールを作成できたと考える。

「事業設計ツール」とは、活動からアウトカムまでの論理的なつながりを図示したものの。セオリーオブチェンジやロジックモデル等のこと。

事業計画の確認

重要性（評価の5原則）

・事業を遂行する上で重要な事項は何か：

事前評価によりToC、ロジックモデルの論理的整合性は高いと言えるため、事業計画通りに事業運営を実施できるか。また、円滑な事業運営をするための団体内部の体制作りやステークホルダーとの連携が重要と考える。

・組織内外の関係者の意思決定に役立つ事項は何か：

まずは、今回の事前評価結果について組織内外にわかりやすい形で共有し、事業対象者である「貧困状態にある子ども」や「社会的に孤立した若者」が抱える課題について認知してもらう。その上で、この課題を解決するために本事業がどのようなロジックでアプローチし、解決の見込みが高いかを理解してもらうことができれば、様々なステークホルダーの協力を得ることができると考えます。

・特に重要と判断している項目は明確化されているか：

上述のように、事業設計にて多くの指標や活動を設定しており、当財団や実行団体のみでは、これらを実施することは難しい、そのため、筑後川関係地域を中心に当財団や実行団体が多様なステークホルダーと連携・協働することができるかが重要であり、また、連携・協働がしやすい環境を当財団が中間支援組織として整えていく必要がある。これらの点についてはToCに明記しており、当財団内部、実行団体ともに共通認識を持つことができていく。

今後の事業にむけて

事業実施における留意点

・短期アウトカム、アウトプットの測定方法について：

指標が複数あるため、どのように指標に関わるデータを管理・追跡するかを明確にする必要がある。有効なツールの作成を検討している。

・実行団体との連携や伴走支援について：

現在のところ、実行団体とのコミュニケーションにおいて特に問題はなく、関係性はかなり良好であると言える。ただ、本事業は団体への負荷が大きいため、常に比例性については留意しながら伴走支援をしていく必要があると考える。

・多様な関係者との連携：

事業開始により団体に関わるステークホルダーは増えてきており、具体的に連携して活動する事例も出てきている。一方で、関係者が増えると事業に対する共通認識を作ることが難しくなる可能性もあるため、関係者への丁寧な説明を意識し、同じ方向を向いて事業に関わってもらえるように留意していく必要がある。

・受益者への配慮について：

事業実施における留意点において、受益者への配慮が最も重要と考える。事業を運営していくことに精一杯となり、活動などの手段にばかり注意がいくと、目的である受益者の変化について見えなくなる可能性がある。そのため、常に子どもや若者のことを第一として考え、事業運営していく必要がある。また、今回の事前評価のように直接的にアンケートなどで調査をする場合にはしっかりと説明を行い、本人の理解や意思をしっかりと確認するなど倫理的な側面を大事にすることが重要である。調査も受益者への介入であり、受益者に何らかの影響があると意識を持つべきと考える。

・事業実施の妨げとなるようなリスク要因について：

新型コロナウイルスの感染拡大に関わるリスクについては事業運営に直接的に関わって来るため、留意が必要である。対策としては、オンラインにて実施できることについてはその体制を整えていく必要があり、この点については既に実施している。

また、休眠預金を活用して事業を実施していることについて団体関係者や地域社会からの正しい理解を得ていく必要があると考える。間違った認識による批判などが仮にあった場合には事業運営に影響しかねないため、常に「休眠預金活用事業を実施している自分たちが周囲からどのように見られているのか」を意識する必要がある。

添付資料

--