

ボランティアセクターを中心とした 「子どもと家庭を包み込む」地域づくり

—大阪府高槻市の事例—

谷川 至 孝

(本学教授)

はじめに

中教審は2015年に「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」の答申を発表した。この答申では、チーム学校が求められる背景の一つとして、子どもの貧困、いじめ、不登校、特別支援教育等の「複雑化・多様化した課題を解決するための体制整備」が指摘され、「教職員が心理や福祉等の専門家や関係機関、地域と連携し、チームとして課題解決に取り組むこと」が強調された。そしてその後「チーム学校」論が活発に展開され、「チーム地域」や「地域づくり」の議論に発展している。この「地域づくり」への議論の発展は、例えば「子どもの貧困」は親の貧困であり、虐待の加害者は親であり、したがって今日の子どもが抱える「複雑化・多様化した課題」は、子どもの課題であると同時にその家庭の課題でもあることに起因する。つまり、それらの課題を解決するためには、学校の中で子どもを対象としてのみ取り組むだけでは不十分で、子どもとその家庭を対象としてホリスティックに取り組む必要があり、そのための「地域づくり」なのである。

この『「子どもと家庭を包み込む」地域づくり』について、筆者は2022年3月に『子どもと家庭を包み込む地域づくり：教育と福祉のホリスティックな支援』（見洋書房）を上梓した。そこでも論じたことだが、この「地域づくり」を論じる必要性は、この教育学からの文脈に加え、ポスト福祉国家という文脈からも指摘される課題であった。前著では神野直彦（2018）や広井良則（2017）の論をもとにそれを論じたが、拙著と前後して出版された千葉（2022）も次の

とおり論じている。「自由民主主義体制においてデモクラシーと資本主義とがそれなりに結託できたのは、何といても20世紀半ば以降にピークを迎えた福祉国家の出現のゆえであった」（12頁）。ところが、「20世紀末まで基本的には国民経済として展開していた資本主義が、グローバル金融資本主義として変容」（30頁）する。このグローバル金融資本主義の跋扈は、資本主義の「国民的なものからの離脱—主権的国民国家からの脱出—」（18頁）を意味し、したがって、そのシステムが国内で閉じる福祉国家の機能不全を意味する。要するに「戦後の30年から40年にわたり自由主義諸国の多くは福祉国家としてこの政治的安定を享受できたといえる」（181頁）のだが、資本主義がグローバル金融資本主義に変容し、この福祉国家路線は立ち行かなくなったのである。そこで千葉は「福祉国家から福祉社会の実現へと舵をとる必要があり、その担い手となるのは中央政府だけでなく、これまで以上に責任と権限を与えられた地方自治体と地域のヴォランティアな共同社会、生活者市民であろう」（227-228頁）と論じる。

さて、前著ではこの地域づくりについて四つに類型化してその事例を論じた。第一は、中央政府の大きな支援を得て取り組んでいる沖縄県の事例（沖縄県は子どもの貧困対策に年間10億円余りの補助金を内閣府から得ている）、第二は、社会福祉協議会を中心に取り組んだ滋賀県の事例、第三は、首長のリーダーシップのもとで取り組まれている明石市の事例、第四は、ボランティアセクターの伝統的な活動に基づく大阪市西成区の事例、である。本稿は、大阪府北部高

槻市の一般社団法人タウンスペース WAKWAK (以下 WAKWAK) の活動に焦点を当て、論じるものである。従って、類型的には上記第四の類型となるが、西成区は、要保護児童対策地域協議会 (以下、要対協) が各中学校区に設けられているなど、子ども家庭福祉の制度が先進的に整えられているのに対し、高槻市は未だ発展途上である。本稿ではその産みの苦しみを共に抱き、課題を明確にしなが、高槻市の地域づくりの今後の発展の方途を考える。そして、それをふまえて、より普遍的に地域づくりの課題と展望を示す。なお、本稿は2回の聞き取り調査を行っている。1回目は2018年5月に WAKWAK 代表理事岡本茂氏および同業務執行理事兼事務局長岡本工介氏に、2回目は2022年11月に岡本工介氏にお話をお伺いした。

1. WAKWAK のレガシー

(1) WAKWAK 前史

WAKWAK は大阪府北部、高槻市の富田地域にある。高槻市は2022年10月末現在、人口348,640人の中核市である。かねてより住民運動が活発な自治体で、教育運動に限っても、例えば1970年度に高槻市内に2番目の府立高校が開校するのをきっかけに、「地元高校集中受験運動」が展開された。これは高校間格差をなくそうと市外にある進学校ではなく市内の2つの公立高校への進学を促す運動であった。さらに、1984年に、全国で2番目に「教育委員準公選制運動」を展開させたのも高槻市である。また、高槻市は1973年に市立の養護学校を開校し、2005年の閉校まで独自に「障がい児教育」に取り組んできた。

その高槻市にあって富田地域では、部落解放運動が歴史的に展開されてきた。1922年全国水平社創立の翌年1923年には富田水平社が創立されている。戦後も1961年に北大阪では最初に部落解放同盟高槻富田支部が結成された。また、1962年よりこの地域に公営住宅が建てられはじめ、1回目の聞き取り調査を行った2018年当時、約650世帯が居住し、生活困窮世帯やひとり親家庭、高齢世帯等、様々な社会的課題を抱えた

人々が多く住む。こうした地域性を基盤に、教育については例えば、1986年、「地区の生徒37人中15人が高校進学を断念するというきびしい実態が起こった際には」、この被差別地域と一般地域との高校進学率の格差をなくそうと「地域・学校・行政が一体となった教育運動として『学力保障プロジェクト』の発足と学力・生活総合調査が行われてきた」(岡本2021:16頁)。

こうした文脈の中で1994年、WAKWAK の前身である「子ども・女性・高齢者・障がい者の人権ネットワーク」が設立された。その代表岡本茂氏は WAKWAK の現代表理事であり、また同氏は1995年より2011年まで市議会議員を務め、その引退後も別の議員が富田地域を基盤に選出されている。さらに、2001年には「新しい福祉のまちづくりプロジェクト」が立ち上げられる。これは2002年に「同和対策事業特別措置法」が法期限を迎えることを視野に入れて、行政に要求するだけでなく市民自らの手で福祉のまちづくりに取り組もうとするものであった。そして、2002年に社会福祉法人が立ち上げられ、2003年には知的障がい者通所支援施設が開設され、さらに2004年には地域住民が主体となって運営を行う「富田まち・くらしづくりネットワーク」が結成された(岡本2022c)。

(2) WAKWAK の誕生から今日まで

こうした地域の歴史を基盤に2012年、WAKWAK が設立された。2012年度の事業計画では、その「基本方針」の第一に、「支援を必要とするひとりぐらし高齢者、障がい児者、子育て家庭や若者への支援サポートだけでなく、新たな雇用や居場所づくりなどひとりひとりの生活に合わせたまちの姿をグランドデザインし、住民自らの参加と協働によるまちづくりをめざす」と記されている。このように WAKWAK は設立当初から、子どもだけではなく様々な人々を包み込む「まちづくり」=地域づくりを目指す組織として出発し、その事業も、公営住宅の建て替え、一人暮らし高齢者への家事支援、障がい者グループホーム、障がいの有無をこえてアートでつながる「ボーダレスアート事業」

表1 学習支援事業参加中学生数

| 年度 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 参加数 | 3 | 13 | 14 | 18 | 16 | 10 | 7 | 8 |

等、多岐にわたり、子どもだけを対象とする活動ではなかった。

また、こうした「まちづくり」への志向は、「コミュニティ・ソーシャルワーク事業」という理念を付与されて進められてもいる。この事業名称は、WAKWAKの2016年度事業計画から登場し、「地域住民の多様な困りごとについての相談・支援を行い地域関連組織、行政、学校等との連携の上で解決を図る」(岡本2022a:135頁)と説明される事業で、WAKWAKは地域住民のよろず相談にも従事している。こうした取り組みが地域住民との信頼関係を生み出し、WAKWAKの事業の基盤となっていることは言うまでもない。

その後WAKWAKは、2014年度に「生活困窮家庭の子どもたちへの学習支援事業」をスタートさせ、子ども(の貧困)にかかわる事業を充実させるようになる。この学習支援事業は、高槻市・高槻市教育委員会の後援を受け(2017年度からは高槻市社会福祉協議会も後援)、中学生を対象とし2014年8月より週2回行われている¹⁾。各年度の参加者数は表1のとおりである。なお、2018年の聞き取り調査によると、学習支援はC中学校区のすべての子どもを対象としているが、現実には、障がいや有する子どもや就学援助家庭の子どもが多い²⁾。

2016年度からは子ども食堂の取り組みを開始し、2017年度より本格実施する。この子ども食堂は、子どもから高齢者までが交流する「共生食堂」と、10名程度の限られた子どもを対象とし、毎週1回開催する「ケア付き食堂」との2つがある。前者は主に地域づくりを目指し、イベント的に開催され、2019年2月の共生食堂には、地域団体、学校、行政、大学、企業など40団体以上が参画、120名のボランティア、参加者のべ1260名が集った(WAKWAK2018年度事業報告書)。後者は主に子どもの生活課題への対応を目的とし、富田地区の小中学生および

卒業生の高校生が参加した³⁾。他にも児童養護施設で暮らす子どもたちへのプログラムも含め、子どもとその家庭を支援する事業を充実させていく。ここがWAKWAKの第一の転換点であった。

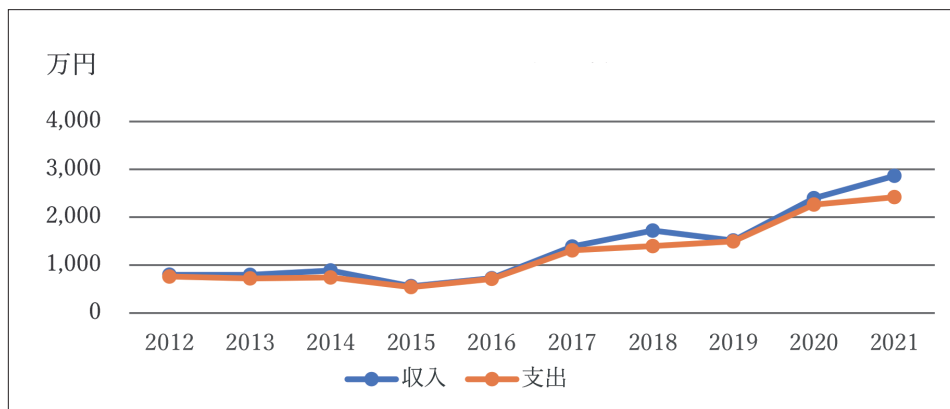
一方、この子ども支援が熱心に取り組まれるさなか、2018年6月18日に高槻市を震源とする大阪府北部地震が発生し、市営住宅19棟のうちの2棟が倒壊の危機があると判断され取り壊されることとなる。市営住宅の建て替えはWAKWAK創設時からの懸案事項であったが、この災害は地域づくりへの再認識を促し、WAKWAKは2019年に「重点課題」として「未来にわたり住み続けたい町コミュニティ再生事業」(地域福祉グランドデザイン事業)を立ち上げる。このコミュニティ再生事業には、阪急阪神ホールディングスグループが行う「阪急阪神 未来のゆめ・まち基金助成」(3か年事業)及び(一財)大阪府地域支援人権金融公社(ヒューファイナンス)による休眠預金事業「ひと・まち・げんき草の根助成」(3か年事業)の助成を受けている。これが第二の転換点であった。

そして、今日第三の転換点を迎えている。それは、2021年度から次の2つの事業を開始したことによる。①「居場所の包括連携によるモデル地域づくり」(以下、包括連携事業)、②「支援対象児童見守り強化事業」(高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業)(以下、見守り訪問事業)。これらの事業により、事業対象地域も、これまで富田地域(中学校区エリアに相当)に限定していたが、高槻市全地域に広がり、図1のとおり、財政規模も飛躍的に拡大し、事業規模を大きく拡大させている。

(3) WAKWAKの経営・財務改革

さて、こうしたWAKWAKの発展を財政面から確認すると、WAKWAKの第一の転換＝2014年からの「子ども支援の重点化」は、その財政規模を大きくするものではなかった。それ

図1 WAKWAK 収支決算



は図1の収支決算の変遷から理解できる。2015・16年度の収支はむしろ縮小している。ただ、ここで注目すべきは2016年度より、次に示すとおり、意識的に「経営・財務管理」改革に取り組んでいることである。それは、WAKWAKが社会的企業であることを意識し、持続的な活動のための収益事業に意識して取り組むというものであった。また、この意識づけを促した1つの理由には、大阪市の「橋下改革」による補助金の切り下げを目の当たりにし、補助金ばかりに頼らない経営を目指したことがあった⁴⁾。

2016年度の事業計画には「民間助成金の積極的活用、クラウドファンディングへの応募を行うなど事業の安定的基盤をめざす」との一文が書き加えられ、さらに2017年度の事業計画では、「重点課題」の1つとして、「財政的基盤の強化、助成金、基金中心から事業収入中心へ」が掲げられ、2020年を目途に徐々に変革する、としている。そして、その結果、事業収入が4,892,490円(2016年度)から9,853,453円(2017年度)と倍増し、全体収入も7,250,007円(2016年度)から13,870,719円(2017年度)と増加した。

2020年度に入ると、財政規模はさらに拡大し事業内容も大きく発展する。この事業拡大をもたらしたのは上記「包括連携事業」に対して、休眠預金活用事業⁵⁾として2020年より助成を受けた3000万円(3年間)であった。これらにより、2020年度の収入は23,966,484円に達し、さらに2021年度には上記「見守り訪問事業」に対

して高槻市からの委託料5,662,536円も加わり、総収入は28,628,989円となり、2019年度の収入(15,116,794円)の2倍近くとなった。

2. WAKWAK と学校との関係

(1) WAKWAK の学校教育への関与

まず、なぜWAKWAKと学校との関係を論じるのか。それは、以下の山野則子の議論を鑑みても「子どもと家庭を包み込む地域づくり」にはやはり学校が重要な役割を果たすからである。山野の議論の特徴は次のとおりである。第一に、以下の状況認識が基盤にある。就学前については乳幼児の健診システム等により、子どもを全数把握する仕組みが整っているが、就学後はそれがなくなる、という認識である。そこで、就学後の全数把握を担う組織として学校に白羽の矢を立て、第二の特徴としての「学校プラットフォーム」論を論じる。そして、チーム学校、コミュニティスクール、地域学校協働本部を一体的にとらえ、この三者を「学校プラットフォーム」としてくり、「チーム地域」にも視野を広げている。

この山野の議論について、学校が過重の負担を担わざるを得ない点で、結論的には同意できないが、学校と地域を制度的、有機的につなげようとしている点で先進的といえる。この山野の議論を参考に学校の役割は以下のとおりまとめることができる。学校は就学後の全数把握を可能とする唯一ともいえる組織であり、した

がって、学校は「すべての」子どもが抱える課題を予防的に見つけ出すスクリーニングの役割を果たす貴重な組織である。そして見つけ出された課題には、子どもとその家庭を丸ごと支援する必要のある課題が少なからずある。そこで、チーム学校そして「チーム地域」や「地域づくり」が必要となるのであり、このような形で学校は「チーム地域」や「地域づくり」を担う重要な一員である⁶⁾。

さて、それでは高槻市富田地域で WAKWAK と学校はどのようなかわりをもっているのだろうか。富田地区にある3つの小・中学校（A小学校、B小学校、C中学校）は、2010年度から2013年度まで、文部科学省の「研究開発学校」と高槻市教育委員会の「小中一貫教育推進モデル校」の指定を受け、総合的な学習の時間「いまとみらい科」の研究開発に取り組んできた。この「いまとみらい科」のキーワード、子どもたちにつけたい力は「社会参画力」であった。そして、ここで「社会」とは、子どもたちの身近な社会＝家庭と学校、および子どもたちが踏み出す社会＝地域・社会、ととらえられ「『地域・社会』では、自分のまちや市をみつめ、よりよい地域社会づくりに参画する力の育成」（藤田2015：93頁）がめざされた。この経緯からもわかるとおり、学校はかねてより地域づくりへの意識を主体的に持っていた。

一方、2018年6月に高槻市を震源とした「大阪府北部地震」が発生し、すでに述べたとおり WAKWAK はまちづくりの意識を高め「重点課題」として「未来にわたり住み続けたい町コミュニティ再生事業」を立ち上げる。そして、この三つの小・中学校での「いまとみらい科」の取り組み（「マイタウンミーティング」と称される）に WAKWAK もかかわることとなる。

コミュニティ再生事業として WAKWAK は2019年4月から次の2つの事業を立ち上げる。①住まい編（住宅の建て替え）と②まちづくり編（長期的なコミュニティの再生）である。①は被災した市営住宅19棟の建て替えである。②については、2019年6月に2つのワーキング・グループを立ち上げた。第一はインクルーシ

ブ・コミュニティ・プロジェクトであり、その成果として、2021年に古民家を改装した「コミュニティスペース」を創設した。第二が「教育コミュニティづくり」である。この「教育コミュニティづくり」は3つの小・中学校での「いまとみらい科」の取り組みに、大阪大学等が協力し⁷⁾、授業実践づくりを行う取り組みであり、その関係づくりを行ったのが WAKWAK であった。そして、例えば、2019年にA小学校5年生が発行した『ほっと Station 富田つながり Book』に WAKWAK は協賛し、同年にマイタウンミーティングで作成された『未来にわたり住み続けたいまち提案書』を WAKWAK は協働作成している。

WAKWAK が制作した『未来にわたり住み続けたいまち』（2021）は以下のようなマイタウンミーティングの各学校での取り組みを紹介している。まず、「いまとみらい科」では研究開発の当初より共通して学習サイクルを SRPDCA で表している。PDCA に S と R が付け加わったサイクルである。ここで S とは Standing であり「テーマと自分はどう関係（自分の立ち位置）しているのかを見つめ、課題意識を深め、問い続けること」、つまり課題を自分事ととらえることである。R は research であり、「子どもたちに広い世界と出会わせたい。視野を広げ、多様な考え方に会う中で、解決方法を選択できるようにしてほしい」、そのための「調べ、考えを広げる時間」（WAKWAK2021：17頁）と説明される。そして、「『D』においては、社会参加につながる活動を入れることを意識し、子どもが、意欲的・主体的に参画する学校づくりや地域の人も子どもたちも元気になるリアリティある協働を目指している」（17頁）。

この学習サイクルのもと、A小学校5年生は「学校や地域にいるみんなが、幸せにくらせるまちにしたい」という「S」をもち「バリアフリープロジェクト」に取り組んだ。「R」では、「地域でまちづくりに取り組む方」(＝WAKWAK)、「外国にルーツをもつ方」(＝大阪大学大学院生)、「障がいのある子どもの保護者」、「地域の老人福祉センターの所長」、「社会福祉協議会で

働く方」等との出会いや学びの場が設定された。

他にも、A小学校5年生は、4年生時の学習「ひとりぼっちをなくす取組」を基盤に、「ひとりぼっちのいないまち」をコンセプトとして、被災した校区にでかけ、まちの多くの人々にインタビューもして、「防災マップ」を作成した。また、新しく設けられたWAKWAKの「コミュニティスペース」の看板を作成したりもしている⁸⁾。

次に、C中学校7年生は、「“まち”の一員として、子どもたちが課題解決に参画することで、校区の考える『社会参画力』を育み、子どもの生き方につながる学習」(WAKWAK2021:30頁)に取り組んだ。具体的には、「R」として、SDGsについて学び、「だれ一人取り残さない持続可能な開発目標」の理念をふまえてまちをとらえなおし、まちに住むどんな人が「ひとりぼっち」になりやすいか、そして自分たちに何ができるかを考えた。そこから「お年寄り」「子育て世帯」「外国人」「子ども」「ひきこもり」「障がい者」というキーワードに焦点をあて、それぞれ例えば以下の機関からお話を聞かせてもらった。社会福祉協議会、富田保育所、はな教室、WAKWAK、ニュースタート、高槻支援学校⁹⁾。また、新しく設けられたWAKWAKの「コミュニティスペース」の名前を命名したりしている。

WAKWAKは、こうした学校の地域づくりへの取り組みの裏方として、様々な形でその教育活動の環境整備に取り組んだ。

(2) WAKWAKの事業への学校の協力

以上は、学校の取り組みにWAKWAKが協力している形だが、WAKWAKが行う事業にも学校は密接にかかわっている。2016年度以降のWAKWAK事業報告書では「青少年の支援のための学校教育との連携」という見出しが掲げられ、学習支援事業や「ケア付き食堂」(＝支援を要する子どもを対象とした子ども食堂)に参加する子どもたちについて¹⁰⁾、当該の小、中学校と密に連携を図り支援を行ったこと、深刻なケースにあたっては、SSWや子育て総合

支援センターなどの関係機関とも連携し、ケースカンファレンスを行ったことが記されている。また、学習支援の子どもたちについては、親支援も並行して実施したこと、当該中学校との連携会議を定期的に開催したこと(開催頻度は年度によって異なるが、2015年度は概ね月1回、2016年度は概ね2か月に1回、2017年度以降は概ね2～3か月に1回)が事業報告書に記されている。同様に、岡本(2022a)でも、学習支援教室やケア付き食堂に来る小中学生にかかわる連携会議では、当該小中学校と「子どもたちの日々の様子や学力状況、生活上の困りごとに至るまでかなり個人情報に踏み込み共有する」(138頁)と説明されている。またケースカンファレンスについても「世帯の課題解決に向けて学校・地域・公的機関という様々な機関がケースカンファレンスを通して一堂に会し、世帯丸ごとの支援につなぐことで包括的な相談支援体制を構築している」(138頁)と記されている。

WAKWAKへの2回の聞き取り調査でも、以下のとおり学校との関係が語られた。まず、2018年の調査では「ケア付き食堂」に来ている子どものほとんどは、学校からの紹介によることであった。2022年の調査では、会議での情報共有に加え、日々のやり取りの中で頻繁に情報共有しているとのことであった。そして、こうした学校との情報共有を以下の2つが支えていることも語られた。1つはWAKWAKの地域における伝統的な活動である。もう1つは、WAKWAKが個人情報保護規定を設け、保護者さんから、学校との情報共有についての承諾書をいただいていることである。

次に、2018年2月に開かれた「共生食堂」では、例えば、インクルーシブなコミュニティの再生をめざして「まちの温度計をあげよう」と題されたB小学校4年生の動画作品が発表された。そして被災後の2019年2月の「共生食堂」では、A小学校5年生の「いまとみらい科」防災の取り組み、B小学校5年生の「いまとみらい科」高齢者の取り組みが発表されている。また、C中学校の吹奏楽部も両年の「共生食堂」に参加している¹¹⁾。こうした子どもたちの地域

づくりへの活動について2022年のインタビューで岡本は次のとおり語った。

(子ども食堂の報告会¹²⁾等をとおして)子どもたちの動きによって地域の人たちが逆に触発されるっていうのはかなりあったんですよね。だからそれこそ、自治会の役員さんとかが、「これだけ子どもたちが本気でやっているんだったら、自分たちも何かやらなあかん」というふうに、かなりやっぱり変わっていったのは、僕ら大人が動くよりも、子どもたちが動く方が圧倒的に影響は大きかった感じがします。…子どもたちが社会を動かしたという感じは、そのときの感触でいうとやっぱり大きかったです。

3. 中学校区域から全市域へ

第1章で述べたとおり、近年 WAKWAK はその財政規模も対象地域も拡大させている。この事業拡大をもたらしたのは、「包括連携事業」と「見守り訪問事業」である。

(1) 居場所の包括連携によるモデル地域づくり(包括連携事業)

【目的と特質】

まず、本事業の資金分配団体である「全国子ども食堂支援センターむすびえ」が示した「居場所の包括連携によるモデル地域づくり(全国)」公募要項では、助成の対象とされる事業を次のとおり示している。

・こども食堂運営団体、およびこども食堂を軸に、分野やテーマに限定されることなく居場所の包括連携を通じて地域(コミュニティ)づくりを行う事業

また、2030年頃の長期的な成果として、次のとおり記している。

事業対象地域において、包括的に居場所が連携し、子どもや子育て世帯、高齢者の孤立など複雑な社会課題の予防や早期発見、対応ができる地域コミュニティが生まれると同時に、個人からNPO、専門機関、行政等がそれぞれの役割を發揮し、その地域に好ましいあり方に変化が生じている状態。

以上が示すとおり、本事業はこども食堂を出発点に展開されるが、そこにとどまらず高齢者福祉等多様な分野のボランティア組織、機関、行政等の包括的な連携により、地域づくりを行うことを目的とする事業である。

加えて、公募要項の以下の記述も注目に値する。

この助成プログラムを通じて自立した団体、継続した活動にして頂くために、休眠預金等に係る資金に依存しないことを大事なこととして考えています。そのため、実行団体自らファンドレイジングや社会的インパクト評価を怖がらず、…前向きに取り組み、事業に係る経費の20%以上は、自己資金又は民間からの資金の確保に努めています。

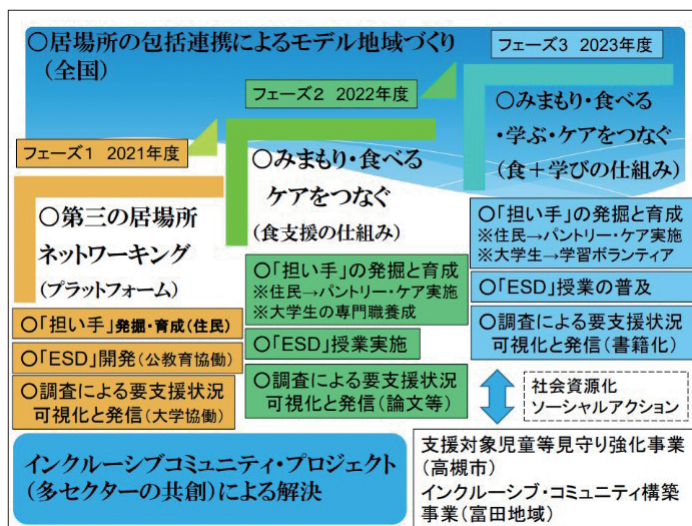
要は、事業の財政的な自立性、継続性が求められている。選考基準でも、「長期的な視点を持って事業設計と資金計画が立てられているかどうか」と明示されている。

それでは、この募集に WAKWAK はどのような申請を行ったのか。WAKWAK (2022) のアニュアルレポートは WAKWAK の「申請事業概要」を次のとおり掲載している。

「高槻市の市域全域を対象とした当助成による『つながる・食べる・学ぶ・生活を支える』をキーワードにして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、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体に発信する。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を生み出す」(22頁)。

ここで、この「包括連携事業」と次の「見守り訪問事業」とは一体的にとらえられていることを確認しておきたい。

図2 居場所の包括連携によるモデル地域づくりロードマップ（2022年5月 WAKWAK 作成資料より）



【経緯と現状】

「包括連携事業」は、2021年10月30日むすびえ理事長湯浅誠の講演会で幕を開ける。講演会には市長や市議会議員も来賓に招かれた。講演会後引き続き、子ども食堂団体のシンポジウムと立ち上げ準備会を行い、同年11月に「地域から広がる第三の居場所アクションネットワーク」（以下、居場所ネットワーク）が発足する。この居場所ネットワークの趣旨は「高槻市内において子ども分野をはじめ多様な活動を行う団体、企業、大学、学校、行政等の関係者が一同に会し、顔を合わせ、情報交流をする中でゆるやかなネットワークを築く」と掲げられている。

以上の経緯で「包括連携事業」の体制が整えられてきた。要するに、「居場所ネットワーク」の構成団体・個人それぞれが自主的な活動を行いつつ、休眠預金を財源として、WAKWAK が事務局となつてつながり、WAKWAK の提案する事業に協力して活動する、という体制である。

具体的な活動内容は、図2の「包括連携事業」のロードマップが理解に役立つ。現在、実際に取り組まれている主な事業は、フェーズ1のネットワークづくりとフェーズ2の食の支援である。2022年9月29日現在、「居場

所ネットワーク」には70団体135名が参画し、2022年11月までに、8回の交流会が開催され、団体それぞれの情報交流と全体事業の検討を行ってきた。

これまでこの交流会で議題に上った主たる事業が「食の支援」＝フードパントリーである。富田地域ではコロナの影響を受け、それまで行ってきたケア付き子ども食堂をWAKWAK 事務所にお弁当を取りに来てもらう形で毎週実施している。そしてそのお弁当を手渡す際にご家庭の状況をおうかがいし、支援につなげている。

フードパントリーは他にも、いくつかの地域で取り組まれているが、その中で様々な団体や個人が繋がり地域づくりに発展しつつある桜台地域（D中学校区）に着目する。ここでは、ナーシングホーム、医療法人が、重要な役割を果たし、「桜台校区ネットワーク」を発足させている。具体的な取り組みとしては、地域の民間病院の2階が改築され、WAKWAK 協力のもとナーシングホームが2022年9月に1回目のフードパントリーを行い、10月にも19家族に48セットの食料が配布された。他にもここを会場に、○2022年11月7日¹³⁾から毎週月曜日の夜NPO 法人が、子どもの居場所・学習支援を運営、○12月から

地元子ども食堂が月1回のフードパントリーを行う予定、○医療法人が子ども文庫を開設し、その傍ら毎週水曜日手作りおやつを提供する予定である。〔『WAKWAK 通信』2022年9月号等参照〕

また、2022年の初秋に、WAKWAKは厚労省「ひとり親家庭等の子どもの食事等支援事業」の補助金を活用し、居場所ネットワークによびかけ、地域の人々や団体と協働して、公営住宅のある5地域で、フードパントリーを行った¹⁴⁾。

(2) 「高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業」 (見守り訪問事業)

【目的】

本事業は、2020年度補正予算に基づく厚労省の「支援対象児童等見守り強化事業」の補助を得て2021年から実施されている。厚労省が示す事業目的の一部抜粋する¹⁵⁾。

○新型コロナウイルス感染症の影響により、子どもの見守り機会が減少し、児童虐待のリスクが高まっていることから、市町村の要保護対策地域協議会が中核となって、子ども食堂や子どもに対する宅食等の支援を行う民間団体等も含めた様々な地域ネットワークを総動員し、支援ニーズの高い子ども等を見守り、必要な支援につなげることができる体制の強化を推進する必要がある。(以下省略)

○そのため、要保護児童対策地域協議会の支援対象児童等として登録されている子ども等の居宅を訪問するなどし、状況の把握や食事の提供、学習・生活支援等を通じた子どもの見守り体制を強化する「支援対象児童等見守り強化事業」について、安定的実施に向けて、引き続き財政支援を行う。

補足すると、「子ども等の状況の把握」が事業の基本内容であり、必要に応じて「食事の提供」「基本的な生活習慣の習得支援や生活指導」「学習習慣の定着等の学習支援」を実施するとしている¹⁶⁾。

実施主体は市町村であり、高槻市は、この

厚生労働省の補助金を得て「高槻市子どもみまもり・つながり訪問事業」を策定し、高槻市を東西2つのエリアに分けて、2つのボランティア団体 WAKWAK と SEAN¹⁷⁾ に事業委託している。訪問対象家庭は、3歳から就学前まで¹⁸⁾保育園等どこにも所属していない子どものいる家庭「すべて」である。また、WAKWAK (2022) のアニュアルレポートでは高槻市のこの事業の概要として、「家庭訪問をするなどし、状況の把握や子育てに関する相談、子育て支援サービスの情報提供等、家庭での養育支援を行う」と記している。

【WAKWAKの取り組み】

WAKWAKは、市内保育所の元所長や副所長等9名をメンターとし、保育士等30名を訪問員として、2021年度、2021年7月から2022年1月末まで、市内の半域242件を訪問した。また、12回の訪問員研修も行った。事業の実際について、2022年の聞き取り調査で、以下のとおり説明を受けた。訪問の際には、様々な相談も受ける。場合によっては、希望により月1回定期的な訪問をすることもあるが、ボランティア組織の基本的な仕事は「現認」に限られ、それ以降の支援については行政に委ねられる。訪問後、高槻市子育て総合支援センターに毎月報告書を提出し、毎月の定例会議があり、気になる家庭はすべて会議で共有する。

また、上記厚労省「ひとり親家庭等の子どもの食事等支援事業」補助金に基づき、「見守り訪問事業」で把握した要支援家庭を対象に、フードパントリーも行った。

4. WAKWAK 地域づくりの課題と展望

以上の WAKWAK の取り組みについて、子どもと家庭を包み込む地域づくりの観点からその課題と今後の展望を考える。

(1) 富田地域での取り組み

まず、これまでの検討から以下の点を確認しておきたい。①WAKWAKは当初から子どもだけではなく、地域のすべての人々を対象とす

る地域づくりを目指してきた。②富田地域の歴史的な活動を基盤とした WAKWAK の長年の活動は、地域の人々や学校、教員との信頼関係を醸成してきた。逆に言えば、地域の人々や学校、教員との協力関係、信頼関係が WAKWAK の活動を支えている。③社会的企業であることを意識し、持続的な活動のための「経営・財務管理」に強い意識をおいている。

以上の特徴を照射しつつ、次に学校と WAKWAK との関係について考察する。学校は地域づくりの主体に子どもたちを育てるよう学校教育活動の中で取り組み、その学校の活動に WAKWAK は協力し連携して地域づくりに取り組んでいる。また、逆に WAKWAK が取り組む「共生食堂」等の地域づくりの活動についても、学校がそこに参加し協力している。この学校と WAKWAK との相互作用は次のとおり意義付けできる。

図3 地域と学校との関係

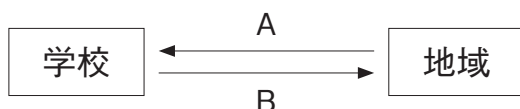


図3は地域と学校との関係を図示した。Aは地域が学校教育に及ぼす影響であり、Bは学校が地域形成に及ぼす影響である。神田（2015）は中教審答申を分析し以下のとおり論じている。1996年の答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」について、「この答申で示された取組は、概して地域が学校に協力するという暗黙の了解が成立しているように思える。つまり、この時点では、学校と地域の両者が主体となり、双方向性を持った連携の提案までには至っていない」（125頁）。同様に2008年の答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」についても、「地域住民が一方的に協力する立場になっている」（123頁）。それに対し、2015年の答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」については、「中教審08答申で示されたのは、地域住民が学

校に知識や経験を提供するという一方向的な関係であるが、本答申では、地域住民にも達成感・充実感があるという双方向的な関係が示されている。「本答申は、学校と地域との協働を通じて、『地域の教育力』の向上だけでなく、地域の基盤づくりまでも志向する」（121頁）。2015年答申の「内容は、〈地域と学校との協働関係が核になり多様な機関がネットワークを作り、子供の育ちを支える基盤を構築する〉ことである。…つまり、この取組みは『地域の教育力』向上にとどまらず、地域づくりにも資すると言えるだろう」（114頁）。

以上の指摘を図3で説明すると、それまでの答申が、Aの作用＝地域が学校教育に及ぼす影響のみを意識していたのに対し、2015年の答申はAの作用だけでなくBの作用＝学校が地域形成に及ぼす影響についても論じている、と神田は指摘している。そして、以上の観点から現実の学校と地域との関係を思い浮かべると、管見の限り、やはりAの作用ばかりが目立つように思う。学校が地域の人材を活用する、子どもたちが学びのために地域の伝統行事に参加する、等の類である。これだけでは、学校教育の発展のために地域を活用しているに過ぎない。

それに対し、WAKWAKと学校との関係は異なる。両者は協力し、学校教育活動を高めているだけではなく、地域づくりにも取り組んでいる。そして繰り返すが、こうした学校とWAKWAKとの相互作用には両者の信頼関係という基盤があることを忘れてはならない。2018年のWAKWAKへの聞き取り調査でも次のように語られた。同和地区を含む学校は、いわゆる部落差別というのを根底にしながら、目の前に矛盾が端的に見える。その中で学校の教師も地域に出たり家に行ったりとか、日常的に地域との連携というのは自然と教師の身についている。はっきりとした形でその矛盾が目前に見え、課題もはっきりしてくるし、取り組みの方向性もはっきりしていく。自然と教員は地域の人々とともに飲食を共にするようになる。こうした関係性を基盤に、学校や市の福祉部局が地域の人々とともにケースカンファレンスを

行ったりもしてきた。

このような信頼関係があつてこそ、学習支援や「ケア付き食堂」に参加する子どもたちやその家庭の情報共有や協働も成立すると考えられる。一方、ここで課題も指摘できる。2018年の聞き取り調査でも WAKWAK と学校・教員の親密な関係は上記のとおり強調されたが、教育委員会との関係はそうでもなかった。「行政や教育委員会と仲が悪いというよりも、あんまりあてにしていない」との表現だった。2022年の調査では「団体として、市長部局と連携が取れているんですよ。ただ、教育委員会があまり連携が取れないという状況がある」とストレートに語られた。つまり WAKWAK と学校・教員の親密な関係は、私的な関係に近く、制度化されたものとは必ずしも言えないのである。

以上から、ボランタリー組織と学校や教育委員会、市長部局等の公的な機関との協力関係を公の制度としていかに作っていくか、それがやはり課題として存在する。

(2) 高槻市全域での取り組み

WAKWAK は富田地域での「子どもと家庭を包み込む地域づくり」の取り組みを、近年、高槻市全域に拡大しようとする事業を開始した。それが、「包括連携事業」と「見守り訪問事業」であるが、「包括連携事業」は、まだ、全市域における情報交換組織にとどまっている状況である。それを各地域における地域づくりにどう発展させていくか。高槻市には18の中学校がある。先に述べたとおり、富田地域以外にもいくつかの中学校区における取り組みが確認できる。しかし、富田地域の取り組みには学校や行政機関、地域の人々との信頼関係がその基盤にあり、各学校区でこの基盤を醸成するには、この先多くの年月を要することは容易に推測できる。実際に、フードパントリー等に取り組んでいるE中学校区の当事者にお話をお伺いしても、学校の協力を得るのは現状難しく、地域の役職の方々にお話ししても、取り組みへのご理解を得るのは難しいとのことである。

次に「見守り訪問事業」について、ボランタ

リー組織の仕事は基本「現認」に限られ、ボランタリー組織が拾い上げた課題を支援につなげることは喫緊の課題であるが、その仕組みが制度化されていない。そして、この制度化にあつても、ボランタリー組織に期待をかけることができる。例えば、見守り訪問事業は高槻市を東西の地域に分けて2つのボランタリー組織 WAKWAK と SEAN に委託されているが、WAKWAK と SEAN がそれぞれの地域の間支援組織として、また「包括連携事業」と連動させ、行政と協力してそれぞれの地域における地域福祉の提供と地域づくりに取り組むことも考えられる¹⁹⁾。

もう1つ、この2つの事業について共通して指摘できることは、事業の継続性である。WAKWAK は社会的企業であることを意識し、持続的な活動のための「経営・財務管理」に強い意識をおいている。しかし、WAKWAK のこうした自助努力だけでは、上記2つの事業を継続して行うには無理がある。つまり、中央政府からの多額の補助金がなくなった後に、これら事業を継続させるための資金をいかに調達し、事業を制度化していくのか、大きな課題として横たわっている。

5. おわりに

最後に、WAKWAK の取り組みから地域づくりの課題や展望を普遍的に考える。前章で指摘したことは、第一に事業を継続的に行うための資金の問題、第二にボランタリー組織の活動をいかに制度化していくか、第三に学校や行政、市民とボランタリー組織との信頼関係の問題である。

まず、資金の問題について。「はじめに」での千葉の一節を繰り返す。「福祉国家から福祉社会の実現へと舵をとる必要があり、その担い手となるのは中央政府だけでなく、これまで以上に責任と権限を与えられた地方自治体と地域のヴォランタリーな共同社会、生活者市民であろう」。この一節が示す「福祉社会」の基本的な枠組みは、中央政府が資金的な責任を担いつつ、地方自治体とボランタリー組織が協働して

福祉サービスを提供するという枠組みであろう。つまり、市民の生存権を保障する最終的な責任主体として、資金提供の最終責任も中央政府が担うべきだ²⁰⁾。

次に、ボランティア組織の制度化について。ここでいう「制度化」とは、ボランティア組織が、地域福祉や教育に一定の影響を持つアドボカシー組織にとどまるのではなく、行政に一定の権限を持つ組織として、公的な制度の一員となることである。しかし、この点について、ボランティアセクターの伝統のある英国と比べ、我が国が後進国であることは否定できない。その象徴が要対協の構成ではないか。厚労省の2019年度調査「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」によると2019年4月1日現在、NPO法人（子ども食堂を除く）と子ども食堂を構成機関とする要対協はそれぞれ12.2%、1.4%に過ぎない。

この制度化を阻む理由を考えると、第一にボランティア組織に福祉サービスを提供する専門性や組織力が備わっているかどうか、第二に個人情報保護の問題なのではないか。後者についてはWAKWAKのように個人情報保護規定をしっかりと策定することが考えられる。一方、前者については、そうしたボランティア組織が我が国のどこの地域にも存在するか、と問うてみると、不安を抱かざるを得ない。この点については2022年の拙著でも沖縄県の事例から実証的に指摘した。そこでわが国の現状では、行政がボランティア組織を育てる、その発想がまだ必要である。そして、この2つの課題が克服されれば、学校や行政、市民とボランティア組織との信頼関係も醸成されやすく、中央政府の資金提供の根拠も担保される。

註

- 1) 参加費は、当初月5000円、2015年度から月6000円、2017年度より月12000円（要支援家庭は6000円）を徴収するとされているが、2018年の聞き取り調査によると、要支援家庭が多く参加費はほとんど得られていない。
- 2) 年度によって違いはあるが、夏休み中三合宿

等も行っている。

- 3) この2つの食堂の詳細については岡本2020等参照。
- 4) 2018年の聞き取り調査より
- 5) 「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」に基づいて2019年より実施されている事業。「包括連携事業」については、内閣府が指定活用団体として一般財団法人日本民間公益活動連携機構（JANPIA）を認定し、JANPIAがNPO法人全国子ども食堂支援センター・むすびえを資金分配団体に選定し、むすびえがWAKWAKに分配している。
- 6) 詳しくは谷川（2019）参照。また、山野の議論については山野（2018）参照。
- 7) 1990年代、大阪大学の池田寛が富田地域にフィールド調査に入っている。それ以来、当地域と大阪大学との繋がりが続いている。
- 8) 岡本（2021）、高槻市立富田小学校5年生（2019）、WAKWAK（2021）参照
- 9) 「はな教室」は高槻市教育委員会が主催する外国にルーツをもつ子どもの居場所事業。「ニュースタート」は富田に事務所がある、不登校、引きこもり、ニートの若者の再出発をサポートするNPO法人。
- 10) 「ケア付き食堂」は2017年4月より実施のため、2016年度の事業報告書での記載はない。
- 11) 岡本（2021）、WAKWAK2017年度及び2018年度事業報告書等参照。なお、2020年以降は、コロナ禍のため「共生食堂」は開催されていない。
- 12) 子ども食堂事業立ち上げ1年を記念して、2018年3月WAKWAKはその報告会を行った。その報告会ではB中7年生が作成したDVD映像も映し出された。
- 13) 当日、筆者も会場におうかがいし、病院事務長をはじめ、関係者にお話をお伺いした。
- 14) この事業も「むすびえ」を介して厚労省の補助金を得ている。事業実施期間は2022年6月27日から9月末日と限られている。
- 15) 厚生労働省（n.d.）「支援対象児童等見守り強化事業について」
- 16) 厚生労働省（2021）「支援対象児童等見守り強化事業の活用促進について（依頼）」参照
- 17) SEANは1997年保育サポートグループとして結成され、2001年に法人格を取得した活動実績のある高槻市内の非営利団体である。
- 18) 2022年度からは対象年齢を2歳児からと引き下げている。
- 19) 大阪市西成区のように中学校区ごとに要対協を設けることは困難だとしても、この東西の地域にそれぞれ要対協あるいは同様のヘッドクォーターを設け、WAKWAKとSEANがその中核を担ってもいい。
- 20) これについては、谷川（2018）三章の福祉多元主義についての考察参照

【引用・参考文献】

- 岡本工介 (2020) 「コミュニティ・オーガナイズ
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
- 岡本工介 (2021) 「多セクターとの共創による包摂
型地域コミュニティ生成：高槻市富田地区大
阪北部地震後のコミュニティ再生の取り組み
(1)」『関西大学人権問題研究室紀要』82巻
- 岡本工介 (2022a) 「タウンスペース WAKWAK」
谷川至孝・岩槻知也編著『子どもと家庭を包
み込む地域づくり：教育と福祉のホリスティッ
クな支援』晃洋書房
- 岡本工介 (2022b) 「多セクターとの共創による包
摂型地域コミュニティ生成：高槻市富田地区
大阪北部地震後のコミュニティ再生の組み
み(2)」『関西大学人権問題研究室紀要』83巻
- 岡本工介 (2022c) 「地域共生社会のネットワーク
構築に向けたアクションリサーチ：大阪府高
槻市富田地区社会的企業の取り組み」『部落解
放研究』No.217
- 神田雅貴 (2015) 「『地域の教育力』に関する概念
整理と分析枠組み」『大正大学大学院研究論集』
41号
- 神野直彦 (2018) 「地域福祉の『政策化』の検証：
日本型福祉社会論から地域共生社会まで」『社
会福祉研究』132号。
- 高槻市立富田小学校5年生 (2019) 『ほっと Station
富田つながり Book』
- 谷川至孝 (2018) 『英国労働党の教育政策「第三の
道」：教育と福祉の連携』世織書房
- 谷川至孝 (2019) 「日英における教育と福祉の連携：
『地域づくり』の中の教育」『教育学研究』86
巻4号
- 千葉眞 (2022) 『資本主義・デモクラシー・エコロ
ジー：危機の時代の「突破口」を求めて』(筑
摩書房)
- 広井良典 (2017) 「なぜいま福祉の哲学か」広井良
典編『福祉の哲学とは何か：ポスト成長時代
の幸福・価値・社会構想』(ミネルヴァ書房)
- 藤田晃之監修 (2015) 『ゼロからはじめる小中一貫
キャリア教育』(実業之日本社)
- 山野則子 (2018) 『学校プラットフォーム』有斐閣
- WAKWAK (2021) 『未来にわたり住み続けたいま
ち』
- WAKWAK (2022) 『アニュアルレポート2021 居
場所の包括連携によるモデル地域づくり (全
国)』