

小規模自治体における家庭と地域支援の接続と課題 —三重県鳥羽市を事例として—

Connections and Challenges of Family and Community Support in Small Municipalities: A Case Study of Toba City, Mie Prefecture

小西 凌¹, 西村 嘉子²
Ryo KONISHI and Yoshiko NISHIMUARA

¹三重大学大学院地域イノベーション学研究所 Graduate School, Mie University

²伊勢の女性史研究会 Ise women's history laboratory

要旨…本研究は、三重県鳥羽市を事例として、小規模自治体における家庭と地域支援の接続構造を明らかにすることを目的とする。制度的支援が十分に届きにくい地域では、地域住民や市民団体による学習支援・居場所づくり・相談活動などが重要な役割を果たしている。本研究では、子育て支援関係者を対象に半構造化インタビューを実施し、支援の接続と断絶の実態を検討した。その結果、①子どもの「居場所」を創出する市民活動の意義、②行政制度と現場の乖離、③多文化家庭や防災対応といった新たな課題、の三点が明らかになった。これらの知見は、小規模自治体における子育て支援の持続性を高めるためには、制度整備と地域実践を架橋する仕組みの構築が不可欠であることを示している。

キーワード 教育的包摂；地域支援；家庭支援；小規模自治体；居場所づくり；制度と現場の接続

1. はじめに

人口減少と急速な高齢化が進行する地方都市において、子どもとその家庭をめぐる支援体制の再構築は喫緊の課題である。特に離島や中山間地域を含む小規模自治体では、教育・福祉資源の分布が偏在し、行政による制度的支援だけでは十分に届かない家庭が少なくない。こうした状況は、子どもの学習機会や生活環境、さらには心理的安定にまで影響を及ぼし、都市部との格差を拡大させる要因となりうる。

その一方で、地域住民や民間団体による取り組みは、制度の隙間を埋める「地域支援」として機能してきた。地域サークルやボランティア活動は、子どもの居場所づくりや保護者の相談支援、防災教育など、多様な機能を柔軟に果たしながら、家庭の困難を間接的に支えている。こうした取り組みは、制度的支援が限定的な小規模自治体において特に重要な役割を担っており、支援が「どのようにつながるか／つながらないか」を理解する上で不可欠な視点を提供する。

本研究は、三重県鳥羽市を事例に、家庭と地域支援のつながりの実態に着目し、制度的支援と市民・地域による実践がどのように関わり合っているのかを探索的に明らかにすることを目的とする。

2. 先行研究と理論的枠組み

近年「包摂的教育 (educational inclusion)」⁽¹⁾ (Booth et al., 2000) という概念は、特別支援教育の枠を超えて、すべての子どもが教育的機会を平等に享受し、社会的に参加・成長できる環境をいかに構築するかという包括的視点から定義される。この理

念は国際的にも重視されており、SDGs⁽²⁾でも「すべての人々に包摂的かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する」が掲げられており、国内外の教育政策にも影響を与えている。

その中で、家庭の困難に起因する教育格差に対応するための補完的支援（学習支援、食支援、居場所支援、相談支援など）が注目されてきた。これらは制度外・準制度的な支援であるが、学校や行政による支援だけではカバーしきれない領域において、地域社会が子どもと家庭を包摂する新たな支えとなっている。

また、近年の研究では、支援が「制度として存在するか」よりも「思いやりをもって適切に対応してくれる」という認識⁽³⁾が支援の有効性を左右することが指摘されている (竹橋 2024)。つまり、制度的な支援があっても、それが実際に子どもや保護者に「届く」ためには、学校教員、地域支援者、保護者のあいだに信頼関係や協働体制が存在している必要がある。

しかし、こうした議論の多くは都市部に焦点を当てており、地方小規模自治体における支援の接続構造についての知見は限定的である。特に、制度資源が乏しい地域では、支援が「存在すること」と「届くこと」の乖離が大きく、接続のプロセスそのものを丁寧に捉える必要がある。

ゆえに本研究は「支援が制度的に存在するか否か」ではなく「実際に誰に、どのように、どこまで届いているか」という「包摂のプロセス」に焦点を当て、それを関係主体の語りから可視化することで、地方小規模自治体における重層的・柔軟な支援体制

の実現可能性とその課題を明らかにすることを試みる。

3. 調査方法

本研究は、子どもと地域支援との接続の実態を把握するために、質的調査を主たる手法として採用した。焦点を当てるのは、制度やサービスの存在そのものではなく、それが「実際に誰に、どのように、どこまで届いているか」という包摂のプロセスであり、それを多面的に捉えるために、調査地域で子育て支援に従事する関係者に半構造化インタビューを実施した。

(1) 調査地域

調査地域である三重県鳥羽市は、離島や中山間地域を含む地理的特性を有する小規模自治体であり、支援資源が限定される中で、行政・学校・地域団体の連携による包括的支援体制の形成が模索されている。市内には、令和6年5月現在、小学校が7校（児童数584人、1校あたり平均約83人）、中学校が5校（生徒数329人、1校あたり平均約66人）存在し、児童生徒の規模も比較的小さい⁽⁴⁾。

また、地域においては、子どもの生活や学習を支える民間団体による支援活動も展開されている。市内に8か所のこども食堂が運営されており、子どもや家庭への食支援・交流の場の提供を行っているほか、鳥羽市社会福祉協議会による学習支援事業など、学習支援や居場所支援に取り組む複数の団体が存在する。子ども食堂ネットワークなどの地域連携の枠組みもあり、子どもの居場所づくりや多様な困難に対応する支援が地域の中で実践されている。

(2) 調査対象

本研究では、鳥羽市における支援環境の把握を目的として、地域で活動する関係者2名にインタビュー調査を実施した（協力者A・B）。2名の協力者は、地域の子育てや市政に関連する活動に関与しており、支援体制の現状や課題について多面的な知見を有していた。いずれの協力者についても、研究の趣旨を十分に説明し、理解し納得を得られた上での協力を得た。また、発言内容から個人が特定される可能性を最小化するため、記述にあたっては属性や活動内容を必要最小限にとどめ、厳重に匿名化を行った。

4. 分析結果

二人のインタビュー調査から得られた語りをもとに、鳥羽市における子育て支援の実態と課題を支援の接続の観点から三つのテーマに整理して示す。

(1) 子どもの「居場所」と地域コミュニティの役割

協力者Bが運営する市民団体の子育て支援実践では、単なる遊び場にとどまらず、保護者同士の交流や相談の場、さらには防災教育を取り込んだ学びの場として多層的に機能していた。参加する子どもは幼児から小学生まで幅広く、母親や地域の住民も交

えて「誰でも来られる場」として位置づけられている。こうした柔軟性は、行政が提供する支援センターや児童館には見られにくい特徴であり、とりわけ年齢制限や利用条件の壁を越えた「開かれた居場所」の役割を担っている。

一方で、協力者Aの語りは、基盤的な子育て支援インフラが不十分であることを指摘している。延長保育の未整備や児童館の欠如は、都市部では当然とされる基礎的な環境が整っていないことを意味し、「ゼロではなくマイナスからのスタート」と評している。これは、保護者が安心して就労や生活設計を行う上で根本的に不利な条件を意味し、地域全体の育児環境に大きな格差を生んでいる。

両者の語りを突き合わせると、制度の不備を市民活動が代替している構図が浮かび上がる。市民団体は「居場所」を創出し続けてきたが、それは制度の代わりに機能するというよりも「制度の穴を埋める応急的な補完」である。制度的支援が脆弱な中で、活動が持続可能かどうかは担い手の熱意とボランティアな労働に依存しており、地域の持続可能性という観点からは限界をはらんでいる。

(2) 制度と現場のギャップ

インタビューからは、制度と現場の乖離が子育て支援の断絶を生み出している実態が明らかになった。協力者Bの語りによれば、行政窓口は相談に対して十分に応じられておらず、虐待やDV被害に関する相談も「遠くに引っ越しなさい」といった表層的な対応にとどまる例が多いという。こうした対応は、問題を個人の責任に押し戻し、制度的支援へと接続するルートを断絶させてしまう。実際、行政に存在する制度が市民に十分周知されず、結果的に協力者Bの市民団体が制度を代わりに紹介する場面すら見られる。これは、制度が「存在しても活用されない」という典型的な制度疲労の現象である。

協力者Aの視点からもまた、制度の不十分さは強調されていた。小学校の統廃合によって通学距離が延びた地域では、基本的にスクールバスが運行されている。しかし、学区が広範であったり、通学班を組めるほどの児童数がない地域では、特に低学年児童において保護者の付き添いや送迎が必要となり、通学は日常的な負担となっている。こうした状況は家庭によって対応可能性が異なるため、結果として負担の格差を拡大させる要因となっている。さらに高校進学に関しては、進学先によって通学費補助の有無が異なるため、子どもの進路選択が経済的条件によって制約される危険性がある。こうした構造は「教育機会の平等」を著しく損なっており、個別の家庭努力では解消し得ない。

両者の語りは共通して「制度的支援が届かない」ことを問題視している。市民活動が個別ニーズに柔軟に対応している一方で、それは制度の不在を代替する苦肉の策に過ぎない。むしろ根本的には、行政と地域活動をつなぐ仕組みを制度的に設計し、情報共有や資源配分を円滑化することが必要である。

(3) 多文化・防災への対応と新たな課題

協力者 A・B の両者の語りには、多文化家庭と防災をめぐる課題が共通して登場した。協力者 B の市民団体は、ネパールやベトナムなど外国人家庭の増加を背景に、防災リーダー養成講座や日常的な相談対応を通じて、外国人住民に適応した支援を試みている。例えば津波注意報⁽⁵⁾の際に、自宅で不安で泣いていた子どもを、地域の支援者が迎えに行き安心させた事例は、制度ではカバーできないきめ細かい支援の重要性を示している。

一方、協力者 A は外国人労働者が旅館業に従事し特定地区に集中して居住している現状を指摘し、日本語指導や多言語対応の整備が今後不可欠であると述べている。外国人家庭の子どもが低年齢で移住すれば言語獲得に大きな支障はないが、年長児であれば教育上の困難が顕著となり、教育格差を拡大させるリスクがある。

防災についても、両者の視点は補完関係にある。市民団体は、防災教育を遊びや日常活動に取り入れることで、子どもや保護者が楽しみながら学べる仕組みを構築している。単なる知識伝達ではなく、体験を通じた「生活に根差した防災教育」の実践例である。一方で、協力者 A が指摘する島嶼部の交通制約や保育所の時間制限は、災害時に避難や就労継続を困難にし、生活基盤そのものを脆弱化させる要因となりえる。

ここからは、外国人家庭や島嶼部住民といった「支援からこぼれ落ちやすい人々」に焦点を当てた制度と実践の接続が求められることが明らかになる。すなわち、多文化と防災という新たな課題は、制度の硬直性と現場の柔軟性の双方をつなぐ試金石となっている。

5. 考察

以上の分析から、鳥羽市における子育て支援は、①地域住民による柔軟な「居場所」づくり、②制度と現場の接続の脆弱さ、③多文化・防災をめぐる新たな課題、という三つの視点に整理できる。二人の協力者の語りは、市民活動と行政制度という異なる立場からの証言であったが、いずれも「制度と現場のズレ」を核心的課題として共通に指摘していた。こうした知見は、制度整備と市民実践の協働を前提とした共創的な支援体制の必要性を示している。以下では、ここで得られた三つの視点を手掛かりに、理論的含意と政策的示唆を考察する。

(1) 子どもの「居場所」と地域コミュニティの役割

協力者 B が運営する市民団体は、幼児から小学生、母親らを受け入れる「誰でも来られる居場所」として機能していた。この柔軟性は、制度による利用制限や年齢区分を超え、地域住民を包摂する点に特徴がある。「社会的包摂」(岩田 2008)では、制度的排除に対して地域実践が果たす代替的役割が注目されているが、本事例はその典型例である。ただし、

包摂の実現が担い手のボランティア労働に依存していることは、持続可能性の観点から脆弱である。行政による基盤整備が欠如している現状では、市民活動は「応急処置的な包摂」ととどまり、制度的補完なしには拡張できない。したがって、居場所づくりを持続可能な仕組みに転換するには、制度による資源配分や人材育成との接続が必要である。

(2) 教育機会の平等と制度的格差

小中学校の統廃合や高校通学費補助の偏在に見られるように、鳥羽市の教育環境は制度的に格差を内包している。教育社会学においては、通学距離や家庭の経済状況が学習機会に影響することは繰り返し指摘されており(菊池 2020)⁽⁶⁾、本事例もその一端を示している。特に「通学手段の確保ができるかどうか」が子どもの教育選択に直接的影響を与える点は、教育機会の平等の観点から重大な問題である。

さらに、制度と現場の接続不全は、保護者の相談が行政で解決されず、市民団体に押し戻される構図として顕在化していた。この構図は「制度は存在するがアクセスされない」という形で機会不平等を再生産している。教育機会の平等を実質的に保障するためには、制度そのものの設計改善に加え、制度を住民につなぐ「媒介的専門職」(スクールソーシャルワーカー、地域包括支援員等)の強化が必要である。

(3) 地域ガバナンスと多文化・防災対応

多文化家庭や島嶼部住民の課題は、行政制度の硬直性では対応が困難である。外国人家庭への言語支援や教育支援は、単に制度を拡充するだけでなく、地域社会とのネットワークを活用した「協働的ガバナンス」が不可欠である。Emerson et al. (2012)の協働ガバナンス論⁽⁷⁾が示すように、行政と市民団体が対等な関係で資源を共有し、相互に補完する仕組みが必要とされる。

防災教育についても、市民活動が遊びや体験を通じて子どもたちに浸透させようとする実践は、生活に根ざした市民的ガバナンスの表れである。一方で、行政は島嶼部の交通制約や保育所の時間制限といった構造的脆弱性に直面しており、両者の視点は異なる次元で同じ課題を扱っている。このことは、行政による制度的支援と地域に根ざした市民実践を結びつける仕組みの重要性を示している。

(4) 実践的知見

以上の考察から導かれる示唆は以下の三点である。

①制度的基盤の整備

居場所や児童館、延長保育といった基盤的支援を制度として整えることが、地域住民のボランティア実践を支える前提条件となる。

②媒介者の育成

制度と現場をつなぐ媒介者(スクールソーシャルワーカー等)を配置し、相談が断絶せずに制度利用につながるルートを保証する必要がある⁽⁸⁾。

③協働的ガバナンスの構築

外国人家庭や防災対応といった新たな課題に対しては、行政と市民団体が対等に協働する仕組みが求められる。他自治体の先進事例（例：明石市）を参考にしつつ、小規模自治体ならではの柔軟性を活かしたモデルが期待される。

以上、本研究の分析は、鳥羽市の子育て支援を「制度」と「現場実践」の二つの視点から捉え、両者を接続することの重要性を示した。制度の脆弱さを市民活動が補完する現状は、包摂の契機であると同時に持続可能性の危うさをはらんでいる。したがって、今後は「制度整備×市民実践」を架橋する仕組みを構築し、地域社会における子育て支援の包摂性と持続性を高めることが求められる。

謝辞

本研究は、鳥羽市地域課題解決調査研究事業補助金（2025年5月～2026年2月）による助成を受けて実施された「鳥羽市における家庭に困難を抱える子どもと地域支援のつながりに関する調査研究」に基づくものである。あわせて、ご多忙の中インタビュー調査にご協力いただいた2名の調査対象者の皆様に、心より感謝申し上げます。

補注

- 1) 包摂的教育 (inclusive education) は、すべての子どもが排除されることなく学びに参加できる環境を保障する教育理念である。その特質は、①排除の縮小と機会均等、②多様性に対応した学校文化や実践の再構築、③差異の尊重と子どもの利益の最大化、④社会的包摂の一側面としての教育の役割、に整理できる。
- 2) SDGs (Sustainable Development Goals: 持続可能な開発目標) は、2015年に国連で採択された国際目標であり、2030年までに達成すべき17の目標と169のターゲットから構成される。そのうち教育に関しては目標4に掲げられている。
- 3) 他者からの反応や支援を受けた際に「自分が思いやりをもって理解され、支援的に対応されている」と感じる度合いを指し「応答性知覚 (Perceived Responsiveness)」という。
- 4) 鳥羽市は小規模自治体として典型的な位置にあり、中学校規模や小学校数でみても三重県内で最も小さい側に属する。例えば、県全体の児童数は令和4年度時点で約88,413人であり、全国平均の小学校1校あたり学齢児童数が約318人であるのに対し、鳥羽市の小学校

1校あたりの児童数は約83人と、その4分の1以下にとどまる。また、インターネット上で確認できる県内の小学校数データでは、県内の小学校数では志摩市と並び7校であり、学齢人口比（年少人口割合）も11.0%で県平均の13.5%を下回り、少子化や若年人口流出の進行がうかがえる。

- 5) 2025年7月30日、ロシア・カムチャツカ半島沖のM8.7地震により、三重県沿岸に津波警報が発令された。鳥羽市を含む地域で住民の避難が行われたが、大きな被害は報告されなかった。
- 6) 小学校の配置には地域差が大きい。全国平均では100km²あたり16.09校、通学距離は約1.41kmであるのに対し、北海道では4.59校・約2.63kmと負担が大きい。一方、東京都は93.84校・約0.58kmと平均の4割にとどまる。すなわち、北海道と東京都を比べると、校数は20分の1未満、通学距離は約4.5倍に達し、顕著な格差が存在している（菊池2020）。
- 7) 協働ガバナンスとは、協議の場とリーダーを基盤にした協働プロセスにおいて、対話を通じた信頼の構築、積極的なコミットメント、成果達成のサイクルが循環する統治のあり方を指す（Emerson et al. 2012）
- 8) 鳥羽市では、小中学校に計4名のスクールカウンセラー (SC) が配置されている。SCは定期勤務だが、必要に応じて学校に派遣されるスクールソーシャルワーカー (SSW) はオンデマンド型の支援体制である。両者の役割や違いが十分に理解されていない学校も多く、支援の機能は校内コーディネーターの調整力に大きく依存している。

参考文献

- 1) 竹橋洋毅(2024): 自己制御ニーズに基づくソーシャルサポートの有効性についての検討、『社会心理学研究』39(3): 157-168.
- 2) Booth, T., Ainscow, M., Black-Hawkins, K., Vaughan, M. and Shaw, L. (2000): The Index for Inclusion: Developing arwing and Participation in Schools, Bristol: CSIE.
- 3) 岩田正美(2008)『社会的排除』有斐閣.
- 4) 菊池美千世(2020): 教育格差の地理的考察—都道府県別の統計から見えてくるもの—、『研究紀要』65: 49-60.
- 5) Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance., *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22, 1-29.