

人口減少地域における 教育サービスの維持に かかる官民連携 ～公設民営塾を中心として



中山 健一郎 (なかやま けんいちろう)

札幌大学 地域共創学群 経営・会計学系 教授

三重県鈴鹿市出身。名古屋市立大学研究助手を経て1998年、札幌大学に赴任、講師、助教授を経て2008年に教授。自動車産業論を軸に人材育成、人材開発、技術移転の研究に従事。近年、ネットワーク論をベースに地域の人材育成、関係人口ネットワークの研究に従事。

はじめに

人口減少の進む過疎地域では、地方の教育サービスの維持が大きな問題になっている。定員確保がままならず、小学校・中学校・高等学校の統廃合が加速している。地域から教育機関や教育施設が失われると、地域の教育は消滅に向かう。そうなると子育て世代には住みにくい地域となり、過疎地域の場合、より一層過疎化、超高齢化社会が進む可能性がある。今回は北海道の高等学校の存立問題とその維持に向けた高校魅力化プロジェクトの在り方について、官民学協働の視点から公設民営塾の果たす役割や意義について考察する。

1 道内高等学校の現状

北海道の高等学校の存立をめぐる状況はかなり厳しい環境に置かれている。

北海道の場合、小学校、中学校は自治体の管轄にあり、市や町のエ育委員会がもっぱら人事や運営等に関わる。しかし、高等学校については圧倒的に公立(道立)の高等学校が多く、北海道教育委員会の2024(令和6)年の統計データによれば、道立高等学校が189校、市町村立高等学校が31校、私立高等学校が56校と計276校となっている。つまり、過半数を超える約68%が道立高等学校であるというのが実態である。これは北海道ならではの教育環境の特徴といえるが、道立の高等学校は北海道教育委員会の管轄であるがゆえに、市や町のエ育委員会が小学校や中学校と同様に高等学校のエ育事情に関わることは難しい状況に置かれている。一方で少子化の影響を受け、過疎地域では高校生そのものの減少により、道立高等学校においても定員割れがみられ、存立基盤が崩れは始めている。

北海道の公立学校の廃校発生数は全国においても特に顕著であり、2002年～2020年までの廃校数は858校を数える。特に小学校の廃校が多く、次いで中学校が続く。

高等学校も連鎖的な状況にあり、2023年時点ですでに高等学校が存在しない自治体は、54(30.1%)あり、

高校が存立している自治体においても単一校となっている自治体が89（49.7%）となっており、今後の進学率の低下によっては存立の危ぶまれる高等学校も少なくはない。約半数の自治体が高等学校存続の危機に陥っているといっても過言ではない。

まだ現存する中学校の生徒が地元高等学校に進学することを期待したいところであるが、中学生の増減率にも大きな地域差が存在している（表1）。

表1 R5（2023）～R11（2029）の中学増加率ランキング

		増加率			増加率	
1	南富良野町	175%	36→63	169	せたな町	65%
2	島牧村	150%	16→24	170	和寒町	63%
3	初山別村	138%	16→22	171	佐呂間町	62%
4	占冠村	138%	16→22	172	美深町	62%
5	福島町	124%	41→51	173	幌加内町	60%
6	南幌町	123%	135→166	174	仁木町	60%
7	ニセコ町	123%	118→145	175	鹿部町	58%
8	愛別町	117%	42→49	176	神恵内村	41%
9	上士幌町	116%	101→117	177	白糠町	40%
10	湧別町	115%	67→77	178	音威子府村	20%

（出所）北海道教育委員会「令和5年学校基本調査」より筆者作成

2 問題の所在と分析枠組み

疲弊した過疎地域での教育サービスの維持には、道立高等学校単体での教育改革だけではもはや立ちいかない。むしろ地域の教育サービスを学校教育の枠を超えて地域教育として仕立て直し、教育環境の再生、強いては地域存続のための再生に結びつけていく方向性も視野に入れるべきであろう。

研究では、地方の高等学校の存続・維持を前提に官民連携ないし官民学連携の視点から積極的な対応を図っている自治体に注目する。ここではとりわけ官民学連携を「官」については「市町村の教育委員会」、「学」については道立の高等学校、そして「民」については官と学の間を取り持つ中間支援組織としての「公設民営塾」に焦点を当てている。先述したように、単なる学校教育問題の枠で学校存続問題をとらえるのではなく、地域教育サービスを地域に関わる問題としてとらえ、官民学連携の枠組みでこの問題をとらえていく。その関係性を図示したものが、図1になる。



図1 公設民営塾を介した官学連携
（出所）筆者作成

近年、官学民連携の象徴として注目されているのが、公設民営塾である。自治体や教育委員会が地域の教育サービス維持を目的に、塾を開塾し、それを民間に運営を委託する形態が、「公設民営塾」である。

そのほか、民間を介さず自治体や教育委員会が自ら塾開設と運営にも関与する「公設塾」も存在する。

公設塾は中間支援組織である民間企業が運営には直接関与しないものの、ノウハウの提供やサポートの一環で関与することがある。運営そのものは地域おこし協力隊員が公立高等学校と自治体、教育委員会との懸け橋になり、地域の教育サービスを提供している。

本研究ではこうした公設民営塾を設置している自治体を中心に、地域の教育サービス維持に向けてどのような取組をしているのか、実態を把握した上で、地域に必要な人材の地元還流の可能性を探る。一般的には、UIJターンともいわれるが、高等学校への進学や大学や就職等で地元を離れる若者が多い中で、地元愛や地元志向ゆえに地元に戻ってくる人材輩出への試みがどの程度されているのか、明らかにしようというものである。

本研究の調査方法とそれに基づく分析枠組みを提示する。

2.1 分析枠組みと仮説

公設民営塾に関する研究蓄積は、近年、増えてきているものの、公設民営塾を介した教育サービスの実態に加えて、その教育サービスを介して地元還流人材の可能性を追求した研究は管見の限り皆無である。

持続的な地域の教育サービスの在り方を求めた場合、高等学校の存続と同時に高等学校の教育を補う、補完的機能を備えた教育体制の構築が念頭に置かれようが、地域で育てた人材が地域に戻ってこられるような枠組みも視野に入れるべきであろう。いわば、従来、学校教育とは切り離されてきた社会教育を見直し、地域の魅力や特性を活かした付加価値のある地域教育を学校教育にどう取り入れていくかが課題になっていくものと考ええる。

本研究では、地方の道立高等学校を取り巻く、教育環境を地域全体に求め、高等学校も含めて主体となりうるステークホルダーを踏まえた関係性を明らかにする。その場合、筆者が提唱する関係人口ネットワーク概念を用いる。

関係人口ネットワーク概念は筆者のオリジナルの概念であり、関係人口論をベースに地域再生に関わる主体関係や主体変容を分析するために考案した概念モデルである。〔中山（2022）（2025）〕

関係人口ネットワークは仕掛け人、協力者、支援者、参加者からなるネットワークであると同時に、ネットワークキングでもある。すなわち同じテーマを認識、賛同するメンバー同士が相互につながるアソシエーションであり、地域内の人々（ウチ）だけに限らず、地域外の人々（ソト）ともつながりながら、地域課題を解決していくコミュニティ・モデルを示している。

図2にみる関係人口ネットワークの概念をもとに、地域における道立高等学校を取り巻く関係性をとらえ、公設民営塾を中心に地元の高等学校、地域行政（ここでは町役場や市町村の教育委員会）、大学や専門学校、地域企業や地元住民等とのつながりをとらえようというものである（図3）。

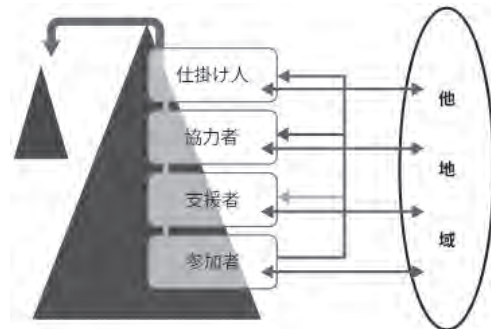


図2 関係人口ネットワーク概念図
（出所）筆者作成



図3 公設民営塾のネットワークキング
（出所）筆者作成

現実には、公設民営塾を中心に置いた場合であっても、それぞれの関わりやつながりの関係性は異なる。相互の関与にも大きな違いがみられる。相互の関係性には利害関係もあれば、権限や組織能力の相違からくるパワーバランスも存在する。そのためある一種のステークホルダー間の関係性としてみることができる。ここでは相互の関係性や結びつきの強弱をとらえようというものであり、関係性の構築そのものが地域教育サービスの方向性を規定すると仮定したい。

これは学校教育と地域および社会教育との組み合わせ、強いては融合化への方向性を内含している。従来は教育指導要領に基づき、画一的な学校教育に特化した高等学校教育が特色であったものが、地域教育および社会教育との組み合わせや融合化により地域資源を活用した教育を新たに模索していくことを意味する。

新たな教育領域の開拓はおのずと学校教育が地域との接点を増やしていくことになる。地域や地域課題へ

の関心のほか、地域社会の構成員としての自覚を持った地域人材育成への可能性も開くことになることが期待される。

2.2 調査対象と調査結果

人口減少時代にあって、増田寛也（2014）は若年女性の減少率と出生率の推移に着目した「人口の再生力」（出産可能年齢にある女性が次の世代の女兒をどの程度再生産するかに着目したもの）から地域の再生力を検証し、2040年時点で再生力をなくした地域は896の市町村に上るとし、消滅可能性都市と呼んだ。この説にはいろいろ批判はあるにしても、人口論の観点で無視できない論点を含んでいる。そのため、調査対象地域の地域特性として扱った。

表2 調査区分の分類表

		非消滅可能性都市	消滅可能性都市
高校存続自治体	公設塾あり	I	II
	公設塾なし	III	IV
高校消滅自治体	公設塾あり	V	VI
	公設塾なし	VII	VIII

（出所）筆者作成

表3 調査対象自治体

非消滅可能性都市	消滅可能性都市
I 天塩町／興部町／足寄町／厚真町／鷹栖町	II 枝幸町／利尻町／津別町／訓子府町／大空町／弟子屈町／白糠町／夕張市／平取町／むかわ町／余市町／寿都町
III 上士幌町／留萌市	IV 羽幌町／本別町
V 中札内村／秩父別町	VI
VII 陸別町	VIII

（出所）筆者作成

調査自治体は、24自治体であり、これまでの北海道の公設民営塾研究では扱われてこなかった非消滅可能性都市と消滅可能性都市との対比、公設塾および公設民営塾の非開設地域と開設地域との相違のほか、高校

存続自治体と高校消滅自治体との相違を踏まえて実態を明らかにした。2024年6月～10月に集中的に現地調査をおこない、市ないし町教育委員会への訪問調査を中心に、公設塾の塾長クラスの方へのインタビュー調査、また必要に応じて高等学校の生徒や教職員にもヒヤリング調査をおこなった。

調査結果からは以下、4つの結果を得た。

（1）設立動機の多様性と地域教育サービスの多様化

公設塾および公設民営塾の自治体の設立動機は、多様であり、地域教育サービスはどうあるべきかを議論した上での選択であった。増田寛也のいう非消滅可能性都市と、消滅可能性都市による区分けはあまり意味をなさず、地域の教育サービスをどう考えるか、誰が主体となるかにより地域教育サービスは大きく変わる。

設立動機を区分けするならば概ね以下になる。

- ① 他の地域が公設塾、公設民営塾を開設したのをきっかけに、開設を試みるケース（白糠町、枝幸町等）
- ② 教員配置不足から補習授業ができない事態の回避目的（訓子府町、夕張市等）
- ③ 有名国立大学への進学など地元高等学校からも十分、名門大学への進学ができることを通じて地元高校進学率を引き上げることを目的としたケース（株 Birth47等公設民営塾…足寄町、平取町、弟子屈町、津別町等）
- ④ 地元大学がないこと、限られた専門大学しかない教育環境への対応として、公設塾を開設したケース（上川町、鷹栖町等）、地域の魅力化向上を優先に公設塾を開設したケース等、実に様々であった。

（2）主体の多くは市町村の教育委員会

① 教育委員会主導のケース

高等学校の存立・維持や高等学校の魅力化にテーマが置かれ、地元の高等学校への金銭的・非金銭的支援の拡充政策に特徴がみられた。

② 公設塾、公設民営塾主導のケース

公設民営塾の場合には、教育委員会、高等学校との

関係性がしっかりとしており、公設民営塾主導では、学校教育というよりも、むしろ地域・社会教育面でのサポート、特に地域学習や地域課題探求学習に関わってのサポート、地域の企業との交流機会等で主導的役割を果たす傾向があった。

③ 地域会社主導のケース

学校教育というよりは地域・社会教育重視志向の地域では、地域の魅力化向上が重要課題とされ、地域会社主導の特徴がみられた。

④ その他のケース

その他のケースとしては十勝の中札内村の農協学習塾がこれに当たる。JA中札内が運営していた農協学習塾であり、2024年2月まで開設されていた。

(3) 公設塾と公設民営塾の運営やサポートの特徴

公設民営塾（Birth47、Prima）の場合には、一貫して教育サービスのシステム化が図られ、1人1人の特性に応じた個別指導体制が充実し、希望する進路に合ったカリキュラムの設定が徹底されており、地元高等学校の進学率を高める成果、名門大学への進学実績等をあげていることが確認できた。

(4) ステークホルダーの関係性

今回の調査により、地元高等学校を取り巻くステークホルダーの関係性（地域行政、公設民営塾等中間支援組織、大学・専門学校、地域住民・地元企業）が概ね明らかにされた。

既述のように公設民営塾は特に、官民学連携の産物であり、実態としては地域行政と高等学校の中間支援組織としての機能を有している。しかし、その中間支援組織のタイプも様々であり、中間支援組織中心型、トータルバランス型、教育委員会主導型等々、概ね5つのタイプがあることが明らかになった。

基本的には学校教育の補完機能を重視した地域のつながり形成が存在する一方、学校教育とは離れて社会教育を重視した地域のつながり形成の両極が存在し、その中間領域ではステークホルダー間のバランスを重

視していこうとするつながり形成ほか、地域行政や教育委員会の方針や政策を色濃く反映させていこうとするタイプに分かれた。

おわりに

人口減少時代に入り、地域の教育サービス維持の在り方は最適解から最善解、納得解へと移りつつある。最適解も最善解も教育委員会や学校のなかだけの解であるならば、それは一方的な最適化であって、何の意味も持たない。先進的な取組をしている自治体の教育サービスは、最適解の領域を超えて、「納得解」、すなわち相手にとっての、顧客にとっての、対象者にとっての満足のいく解でなければならないとの思想が色濃く出ている。

公設塾および公設民営塾では1人1人の生徒にあった、学習計画や指導プログラム開発を重視した実践事例であった。まさに究極形態の最適化、「個別最適化」の教育サービスへの挑戦がおこなわれていた。こうした取組は地域環境人材の輩出への期待を高めることになる。

参考文献

- 高嶋真之（2021）「過疎地域における公設型学習塾の設置と教育機会―北海道足寄町「足寄町学習塾」を事例として―」『教育学の研究と実践』第16号、北海道教育学会
- 樽沢俊宏（2020）『10年先を見据えた地方創生の実践 ふるさと納税や公共事業ではなし得ない本当の真実』WAVE出版
- 中山健一郎（2022）「関係人口の創出プロセスの研究 (1) フレームワークの考察」『経済と経営』札幌大学経済・経営学会第52巻第1号
- 中山健一郎（2025）「関係人口ネットワーク研究(1)―北海道の公設塾を介した教育サービスの維持―」『経済と経営』札幌大学経済・経営学会第55巻第1号
- 増田寛也（2014）『地方消滅』中公新書