

公営塾の現状に関する調査・研究

中間報告

2023（令和5）年2月

青森中央学院大学特任教授 高橋 興

はじめに

文部科学省は、子どもを公立または私立の幼稚園、小・中学校、高等学校（全日制）に通学させている保護者が、子どもの学校教育及び学校外活動（学習塾を含む）のために支出した1年間の経費の実態をとらえる目的で、「子供の学習費調査」を1994（平成6）年度から実施している。

同省は2021（令和3）年度に実施した調査の結果から、学校外教育費の中で学習塾費を含む補助学習費が最も多く、中でも近年における学習塾費の伸びが大きいと指摘している。

この文科省調査のほか、様々な調査の結果からも、学習塾に通う子どもたちの割合（通塾率）が高まっていると指摘される。そのため近年、学習塾の有無などの教育環境は若年層や子育て世代等が居住地や移住・転住先を考える際の重要なポイントの1つであるとの指摘も多く、市部とは違い学習塾がほとんどないことに危機感を強める町村が増えているとされる。

こうした状況の中で、単なる学校教育政策としてではなく、広く人口定住対策や地方創生策等の一貫という位置づけで、いち早く地域おこし協力隊を活用した公営塾を開設し、子育て世代の流出を引き留め、若者たちを呼び込むことを目指す取り組みで成果をあげている岡山県和気（わけ）町などへの注目度が、この数年一気に高まった。そして、これに学んだ取り組みも全国的に増えているとされる。

このような全国的動向の中で、青森県の町村部においてはこれまで、新郷村や佐井村等で高校受験支援策として、中学校3年生を対象に夏休み頃から、地元在住の退職教員等に依頼して臨時的に開設することが知られていた程度にとどまり、いわゆる「学習塾」としては地元の高校生限定の町営塾を開設した上北郡七戸町の取り組みがあるぐらいで、市部と町村部との大きな格差は明らかであると考えられる。

しかし、青森県においても、この数年は公営塾開設を検討していると伝えられる町村もあり、今後は一気にスピードアップする可能性もあると思われる。

けれども、青森県のほとんどの町村は、これまでの経緯からして、公営塾開設に要する経費はもちろん、成果をあげるため最も重要とされる優れた講師の確保策など、必須と思われるノウハウ（知識・情報等）をもっていることは少ないのではないかと。

このような状況のもと、本研究事業は先行事例等の調査研究を通じて、公営塾開設に際して必要になる様々なノウハウを得て、公営塾開設に取り組む町村に提供することを目指して行ったものである。

本報告書は「公営塾」をテーマとする研究の初年度でもあり、内容の乏しいものになったが、これまで塾の開設・運営など経験がほとんどないと思われる取り組みに奮闘されている関係者にとって、多少なりとも参考になることを願っている。

目 次

はじめに

- 1 これまでの取り組みの経過と本年度における調査研究のねらい (1)
- 2 2022（令和4）年度における調査研究の主な内容 (1)
- 3 塾を設置している市町村を対象としたアンケート調査結果の概要 (2)
- 4 塾を開設している町の訪問による聞き取り調査結果の概要 (14)
- 5 中間まとめに代えて (20)



1 これまでの取り組みの経過と本年度における調査研究のねらい

学習塾をめぐる調査研究の内容等は一般に、塾の利用対象者により、主に小中学生対象の場合と高校生を対象とするケースとで様々な相違があると考える。

私はこの数年、中山間地における小中学校の統廃合問題に引き続き、入学者数の減少等を主因とする高校の再編統廃合の進展により、存続の危機にある都道府県立高校の立地する市町村が、あくまで地元高校の存続を目指し、入学者獲得を激しく競い合う様々な取り組み、いわゆる「高校魅力化」を主な研究テーマとしてきた。

そして、これまでの研究を通じて、「高校魅力化」を図る必須のメニューとして、全国各地の取り組み関係者間で「その地域、高校ならではの特色ある魅力的な学習（地域課題解決型学習）の具体化」と「単なる寝食の場ではなく、様々な地域出身の生徒たちが交流し、学び合うことで人間的にも成長できる場となる寮の設置」とともに、「進学支援（保障）をする学習塾の整備」の3点セットが必要という共通理解が成立しつつあると考えた。

こうした取り組みを踏まえた本年度における調査研究は、存続の危機にある都道府県立高校の立地する市町村が、地元高校の存続を目指して競い合っている「高校魅力化」の取り組みで、重要なメニューと考えられている学習塾を主な研究対象としつつ、それとの比較で利用対象者を主に小中学生とする場合及び小学生から高校生までの学習塾等をも調査研究の対象とした。

2 2022（令和4）年度における調査研究の主な内容

本年度における調査研究の主な内容は、以下のとおりである。

(1) 学習塾を開設している市町村の担当部課長を対象として、市町村が設置している塾の現状と課題等に関するアンケート調査の実施。

なお、調査対象とする市町村の選定に際し、例えば「市町村が開設する学習塾一覧」等の確たる資料の存在は確認できなかった。そのため、2022（令和4）年11月5日から同月15日までWebを活用し、学習塾を開設・運営中と思われる77市町村を選定して調査対象としたことを予め確認しておきたい。

(2) 現に塾を開設している4つの町を訪ね、担当者等から塾開設の経過及び現状、課題等についての聞き取り調査を実施。

訪問による聞き取り調査の対象を選定するに当たっては、僅かに4事例であるが、塾の主要スタッフとして地域おこし協力隊員を採用している事例、あるいはICT等の活用による自宅学習中心で通塾を前提としていないケースなど、設置・運営の形態に着目した。

(3) 調査研究報告書の作成と関係機関・団体等への配布

前述した(1)(2)の取り組みの成果をまとめた調査研究報告書を作成し、青森県下の全40市町村教育委員会及び各報道機関等に配布する。

3 塾を設置の市町村を対象としたアンケート調査結果の概要

既に前述したとおり、学習塾を開設している市町村の担当部課長を対象として、市町村が設置している塾の現状と課題等に関するアンケート調査を実施した。

調査対象の市町村を選定するに際し、様々な形で情報収集を行ったが、例えば「全国の市町村が開設している塾の一覧」のような確たる資料の存在は確認できなかった。

そのため、Webを活用して得た情報及びその他の関係資料等を参考として、学習塾を開設・運営中と思われた77市町村を選定し、調査の対象としたことを改めて確認しておきたい。

この調査結果の概要を以下に述べる。

(1) 調査の対象

市町村営の塾を開設している77市町村。対象選定の経緯は前述したとおりである。

(2) 調査の実施期間

2023(令和5)年1月7日～1月31日である。

(3) 調査の方法

調査対象の市町村に質問(回答)紙を郵送し、回答記入後に同封の返信用封筒で返送していただいた。なお、調査対象者の希望により、メールで回答いただいた例もあった。

(4) 調査票の回収状況

調査対象の77市町村のうち、54市町村から回答を得た。回収率は70.1%であった。なお、市町村別では、8市、37町、9村であった。

(5) 調査結果の概要

調査結果の主要な内容を次に述べる。

① 市町村内にある公立の学校の状況

回答のあった公営塾を設置している市町村内にある小・中、公立高校の状況は以下のとおりである。

これによれば、小学校数は図1のとおり「2～5校」が52%で最も多く、次いで「1校」と「6校以上」が共に22%である。なお、「小学校数0」は「義務教育学校」1校である。

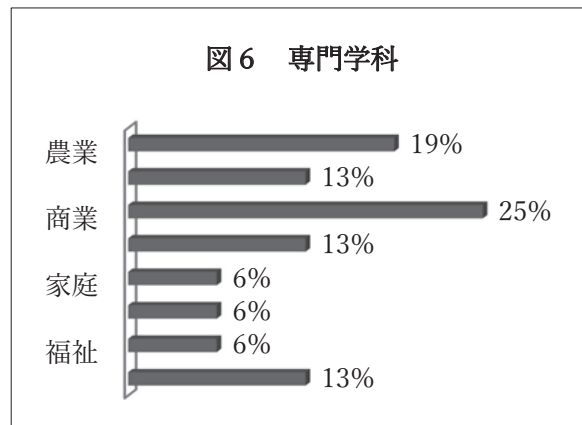
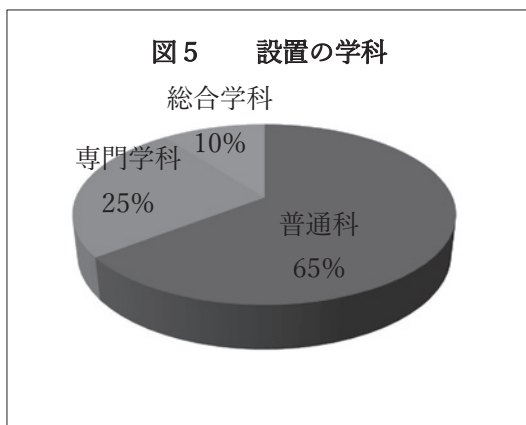
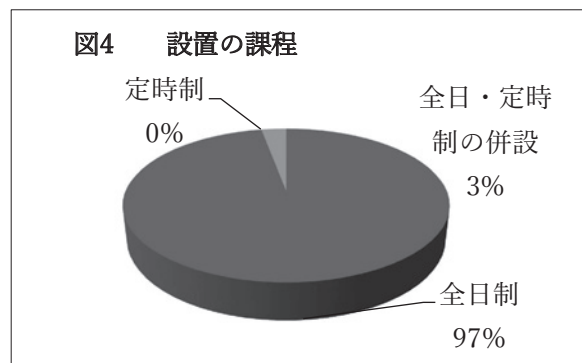
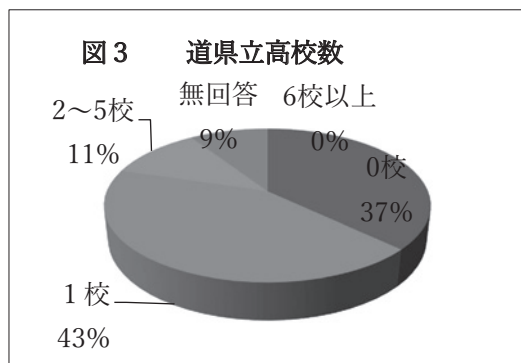
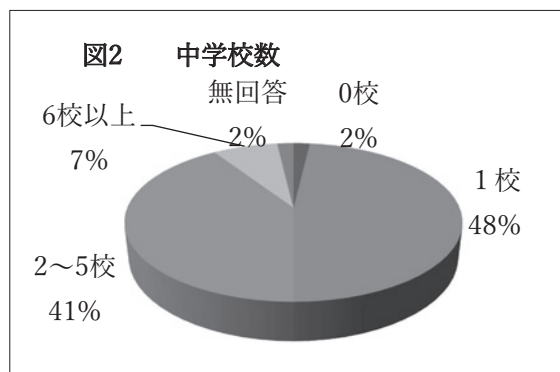
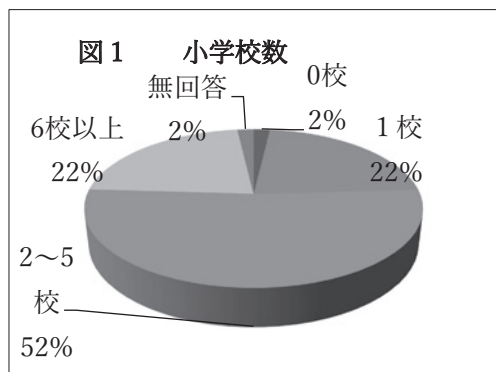
中学校数は図2に示すとおり、「1校」が半数近い48%、次いで「2～5校」が41%と僅差で続き、この両方で9割近くを占める。ここでも、「中学校数0」は義務教育学校となっていることによる。

道県立高校数は図3に示すとおり、「1校」が43%で最も多く、次いで「0校」が37%と、この両方で8割を占める。こうした状況が、公営塾開設に取り組む背景と思われる。

また、設置されている課程は図4に示すとおり、「全日制」が97%である。

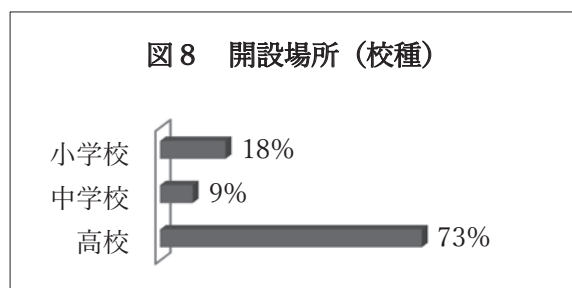
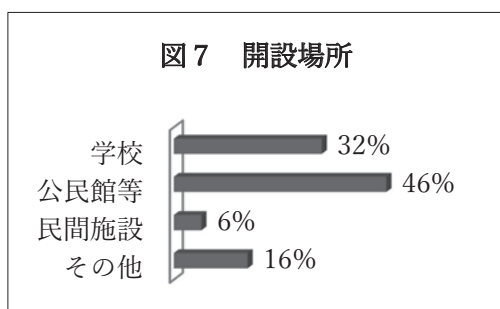
設置の学科は図5に見るとおり、最も多いのが「普通科」の65%で、これに「専門学科」が25%で続く。

さらに、専門学科の内訳は図6のとおりで、最も多いのは「商業」の25%、次いで「農業」の19%、「工業」と「水産」が共に13%になっている



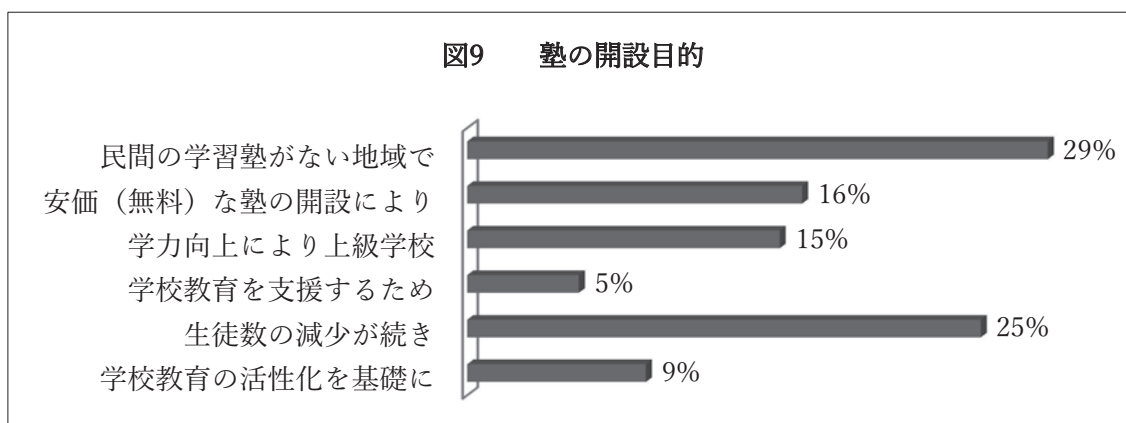
②塾の開設場所

塾の開設場所（施設）については図7のとおり、「公民館等の公共施設」が46%と半数近く、次いで「学校」が32%が続いている。そして、学校の場合における校種については、「高校」が73%と圧倒的で、次いで「小学校」が18%、「中学校」9%の順となっている。この校種による差異は、塾の受講対象者と関連しているものと思われる。



③塾の開設目的

市町村が塾を開設した目的について2つ選択してもらった結果は、図9に示すとおりである。



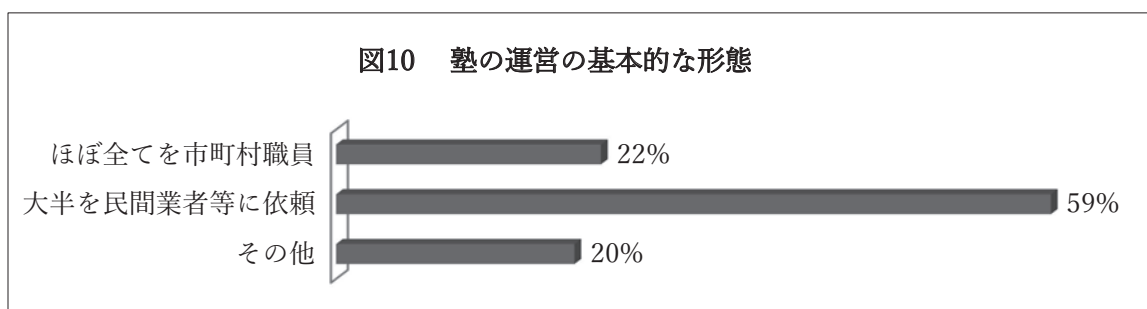
これによれば、最も多いのは「民間の学習塾等がない地域で、都市部との教育環境の格差を少しでも縮めることにより、子育て世代をはじめとした人口流出を減少させるため」が29%で最も多い。

これに僅差の25%で「生徒数の減少により、再編統合の可能性もある地元高校を魅力あ

るものとするこゝで入学者の増加を図り、地元高校の存続を図るため」が続き、この2つの目的で6割を超える。

さらに、「安価な無料の塾の開設により、保護者間の経済格差にもとづく児童生徒間の教育格差を小さくするため」が16%、「学力向上により、上級学校への進学を支援するため」が15%と、ほぼ同率で並んでいる。

④塾の基本的な運営形態



塾の基本的な運営形態については、図10に示すとおりで、「開講に伴う用務のすべてを当市町村職員が担当」が最も多く59%。

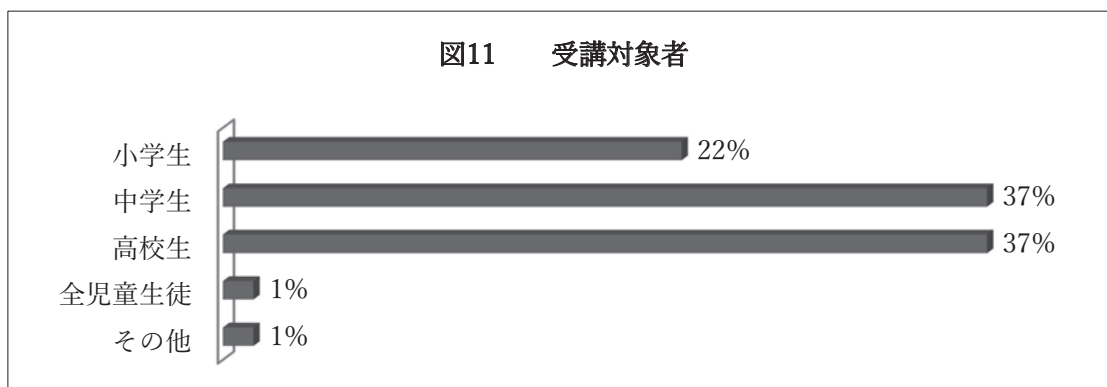
次いで、「用務の大半を民間の専門業者や団体等に依頼（委託等）して運営」が22%あることは注目される。

用務の大半を依頼（委託等）している事業者等として具体的に記載されたのは下記の通りである。なお、一事業者等が数市町村の用務を受託している例もある。

◎受託事業者等の名称

- ・(株) プランニングドアーズ
- ・能登みらい創造ネットワーク
- ・(株) FoundingBase
- ・(株) Birth47
- ・(株) Prima Pinguino
- ・(株) フォレストパワー
- ・NPO法人 nina 神石高原
- ・(一社) 教育振興会
- ・魅力ある飯野高等学校を育てる会
- ・美ら島公営塾運営協議会
- ・(株) 学べるコムネット
- ・合同会社天塩オロロン学習会

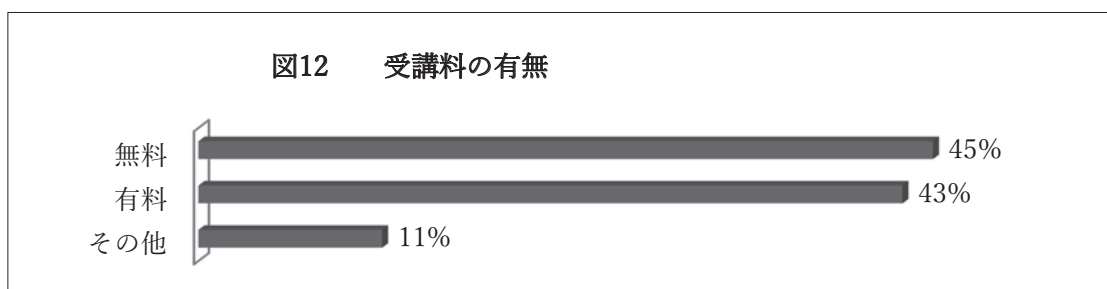
⑤受講対象者



受講対象者は図 11 に示すとおり、「中学生」と「高校生」が共に 37%の同率でなっている。

「小学生」も 22%あることは注目される。

⑥塾の受講料の有無



塾の受講料については図 12 に示すとおりである。

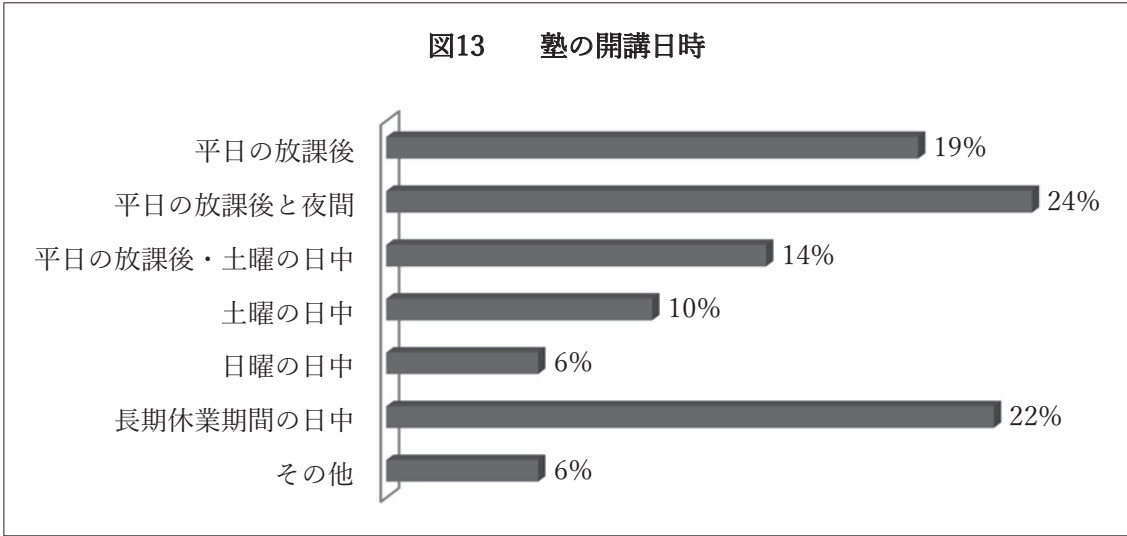
これによれば、「無料」が 45%、「有料」が 43%と、ほぼ同率となっている。

「その他」は生活保護世帯、一人親世帯等の「減免措置あり」等々ということである。

⑦塾の開講日時

塾の開講日時は図 13 に見るとおりで、「平日の放課後と夜間」が 24%で最も多い。次いで「長期休業期間の日中」が 22%、「平日の放課後」19%、「平日の放課後・土曜日の日中」が 14%の順になっている。

一方で、「土曜の日中」や「日曜の日中」の開講は少ない。



⑧塾での指導内容

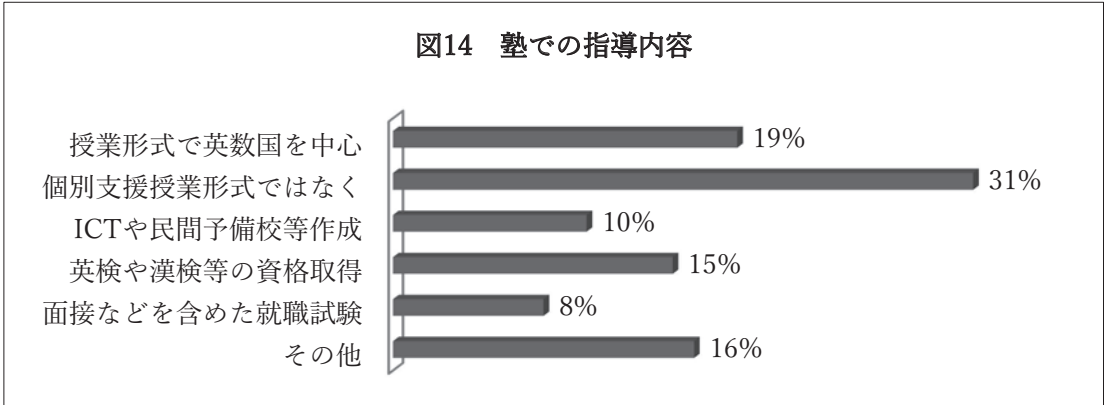
市町村が開設している塾での指導内容は図14に見るとおりである。

最も多いのは、「授業形式ではなく、あくまで生徒の習熟度に合わせた個別の学習支援」で31%を占める。

次いで多いのは、「授業形式で英数国を中心とした教科の学習指導」の19%だが、先の「～個別の学習支援」との差はやや大きい。

また、「ICTや民間予備校等作成の学習教材等を活用した個別学習の支援が中心」も10%を占めることは注目される。

さらに、教科関連の学習支援ではなく、「英検や漢検等の資格取得の支援」が、実に15%、「面接などを含めた就職試験対策の支援」も8%を占めていることは興味深い。



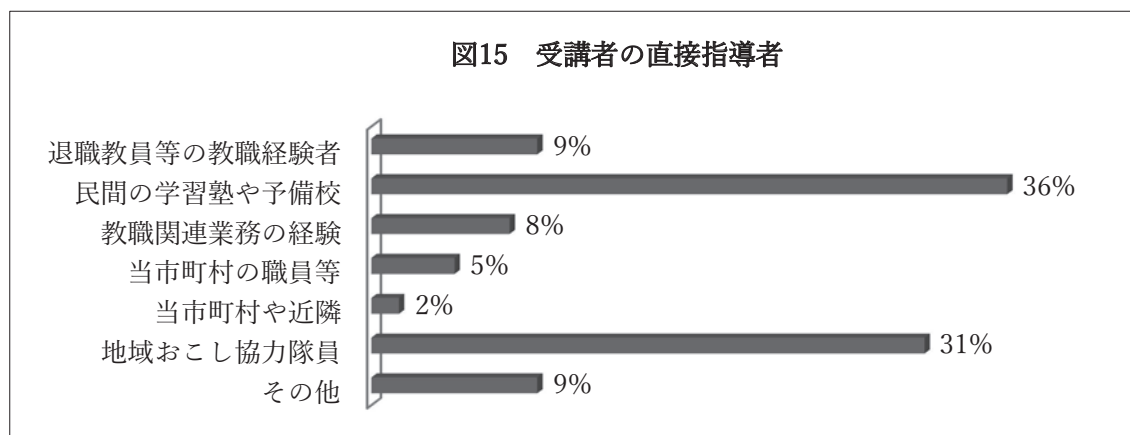
なお、調査票の設問がまずかったためか、「その他」が実に16%を占めた。

回答者が煩わしさを厭わず記述して下さった「その他」を、原文のまま以下に紹介する。

◎指導内容の「その他」

- ・ 自主学習のサポート
- ・ 学習計画支援、キャリア学習
- ・ 大学受験等の小論文指導
- ・ キャリア教育、町の大人や自然と関わるゼミ活動
- ・ 学校教育の中では時間の制約もあり対応が難しいキャリア教育やPBLなど
- ・ 個別指導+映像指導
- ・ 自己探求、社会について知る機会、ロールモデルとの出会いを目的とするキャリア教育
- ・ ICTを活用した授業形式
- ・ ECC ジュニアと連携 英語教育
- ・ 地域課題解決、実践型学習
- ・ 面接指導、小論文添削などの大学受験支援
- ・ E-カフェ（英会話）、小論文講座
- ・ テーマに沿った体験型学習

⑨塾における受講者の直接指導者（施設の管理や経理等が主業務の者を除く）



塾で受講者を直接指導する役割（指導者の任用・施設の管理や経理等が主業務を除く）を担っているのは、図15に示すとおり「民間の学習塾や予備校の講師経験者（現役講師を含む）」が36%で最も多く、「地域おこし協力隊員」が31%と僅差で続く。

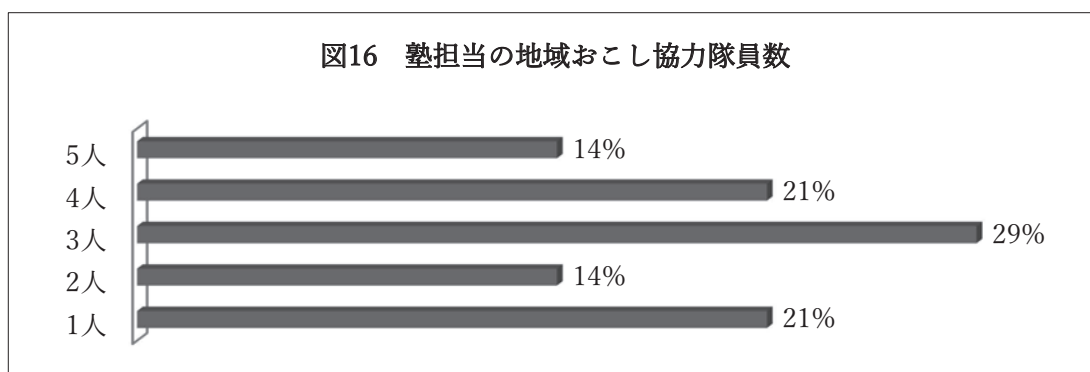
一方で、「退職教員等の教職経験者」が僅か9%に止まっている背景は興味深い。

また、単に学習指導を行うだけではなく、「キャリア教育」や「生き方指導」、「地域課題解決型学習」を重視する公営塾が増えているとされる状況の反映か、「教職関連業務の経験はないが、海外生活（勤務）など多彩な経験等があり、学習指導のみならず、進路（生き方）指導などで十分な指導力が期待できる人」が8%あることは注目される。

⑩塾担当の地域おこし協力隊員数

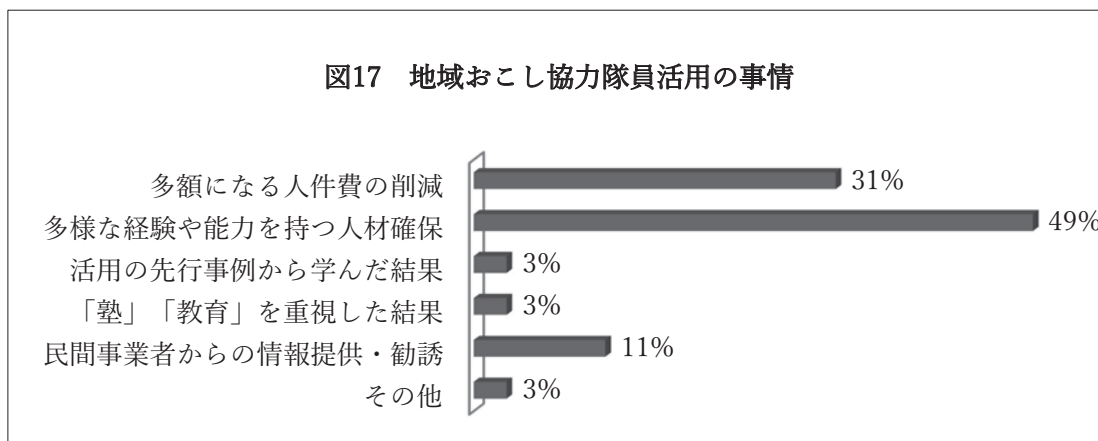
各市町村における塾担当の地域おこし協力隊員数は図16のとおりである。

これによれば、「3人」が最も高率だが、それ以上に多い市町村もあり、興味深い。



⑪塾担当として地域おこし協力隊員を活用した事情（理由）

塾を開業している市町村が、その運営等の主要なスタッフとして地域おこし協力隊員を活用している事情（理由）については図17に示すとおりである。



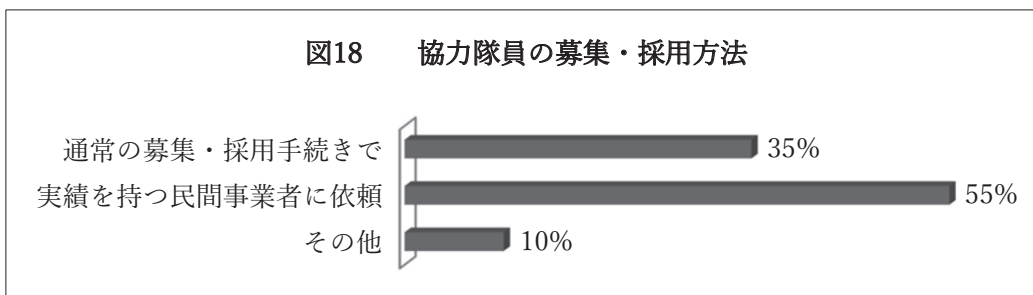
これによれば、最も高率を占めるのは「全国からの隊員募集が一般化している制度の活用で、多様な経験や能力を持ち、様々な面で受講者を成長させることが期待できる人材を確保できる」で、ほぼ半数の49%を占める。

ついで、「塾の開業経費の中で、最も多額になると想定される人件費を削減できる」が31%である。

さらに「全国各地で地域おこし協力隊の活用による公営塾の開設及び運営に関わっている民間事業者等から、情報提供&セールス活動があった」が11%で続く。

「地域おこし協力隊制度の活用により成果をあげている事例から学んだ結果」や「『塾』や『教育』を重視した結果」は共に、僅か3%にとどまる。

⑫地域おこし協力隊員の募集・採用の方法

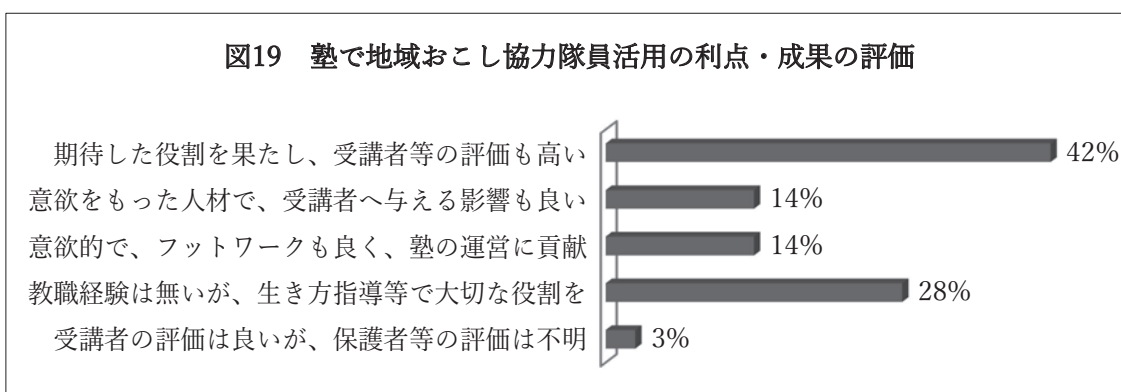


地域おこし協力隊員の募集・採用の方法は図18に示すとおりである。

これによれば、「既に他市町村の委託を受けて全国募集し、仲介・斡旋して採用に至った実績を有する民間事業者に依頼して採用」が半数を超える55%で最も多い。

「本市町村が通常の広報手段等により募集し、面接等の手続きを経て採用」は、全国的に市町村間の競争が激しくなる中で、なかなか成果を得られず苦勞している例も多いようである。

⑬塾で地域おこし協力隊員を活用した利点・成果の評価



塾のスタッフとして地域おこし協力隊員を活用した利点・成果について、当該市町村がどのように評価しているかは図19に示すとおりである

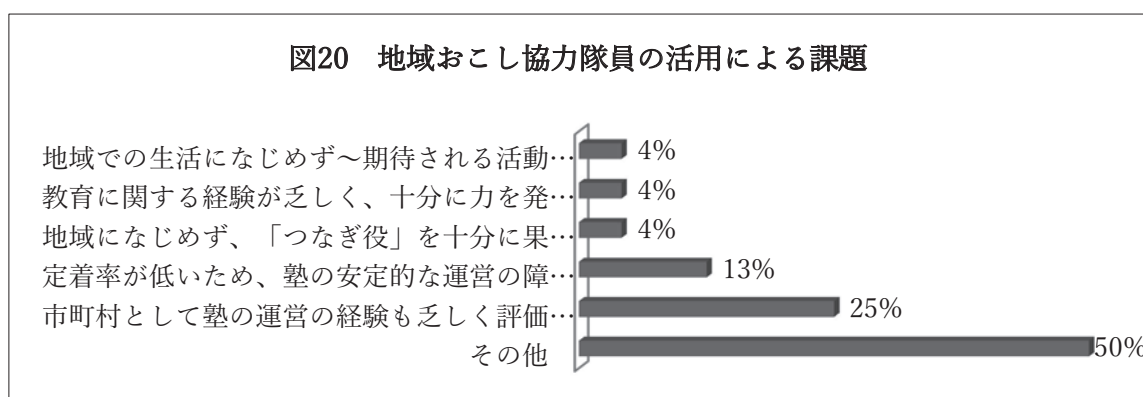
これによれば、42%と最も高率を占めるのは「外部からの人材として、地域には数少ない

様々な知識・経験を持ち、期待した役割を果たしており、受講者や保護者等の塾そのものへの評価を高めている」である。

次は、かなり数値に差があるものの、「教職経験は無くても、他の様々な経験を持ち、その経験をもとに受講者の生き方指導など、広くキャリア学習・相談面でも大切な役割を果たしている。」の28%である。

一方、「都市部から居住地を変えてまで何かをなそうとする意欲をもった人材であり、受講者へ与える影響も好ましい」と、「意欲的で、フットワークも良く地域内を駆け回り、塾と学校や各種の機関・団体等との『つなぎ役』の役割を果たすことで、塾のスムーズな運営に貢献」との評価は、共に14%とかなり低下する。

⑭塾で地域おこし協力隊員を活用したことによる課題



市町村が、塾のスタッフとして地域おこし協力隊員を活用したことによる課題をどのように考えているかは、図20に示すとおりである。

これによれば、調査票に示した選択肢で高率を示したのは「市町村として塾の運営は蓄積したノウハウもなく、課題の有無を含む評価は、まだ難しい」である。

次いで、「地域になじめないだけでなく、待遇面も十分とは言いがたく、定着率が低いため、塾の安定的な運営の障害となることが多く、塾の評価が高くない要因となっている」である。

そして、ここでも、⑧塾での指導内容に関する設問同様に、調査票の不十分さの反映か、「その他」が50%を占めた。具体的に記載いただいたコメントのすべてを原文のまま、以下に示す。

- ・全国で採用競争となっており、人員確保が困難である（石川県内の市町村）
- ・スタッフは積極的、意欲的。生徒達の希望・要望が不足・消極的、日数が経過するごとに

受講生が減少していく（広島県）

- ・地域おこし協力隊員は定着・定住を目的の一つとしているが、塾のスタッフとしての能力が優先されるため、その面も期待できる人材が確保できていない。（山口県）
- ・子どもと接するミッションなので、隊員の人柄を通常のミッション以上に担保する必要（岩手県）
- ・地域おこし協力隊の任期は最長3年であり、どうしても人材流出が起こるため、人材の確保が課題。（広島県）
- ・3年の縛りがあること（福島県）
- ・隊員として退任後の定着の課題（奈良県）
- ・安定した人材確保が難しい（岡山県）
- ・活用による弊害や課題は無い（沖縄県）
- ・隊員には任期があり、最少1年で交代する場合もあるため、継続した隊員確保が課題（島根県）
- ・開設してまだ半年であり、課題はこれから出てくるものと思われるが、1～4に該当することはない。（長野県）

⑮塾で地域おこし協力隊員を活用せず他の人材を活用する理由

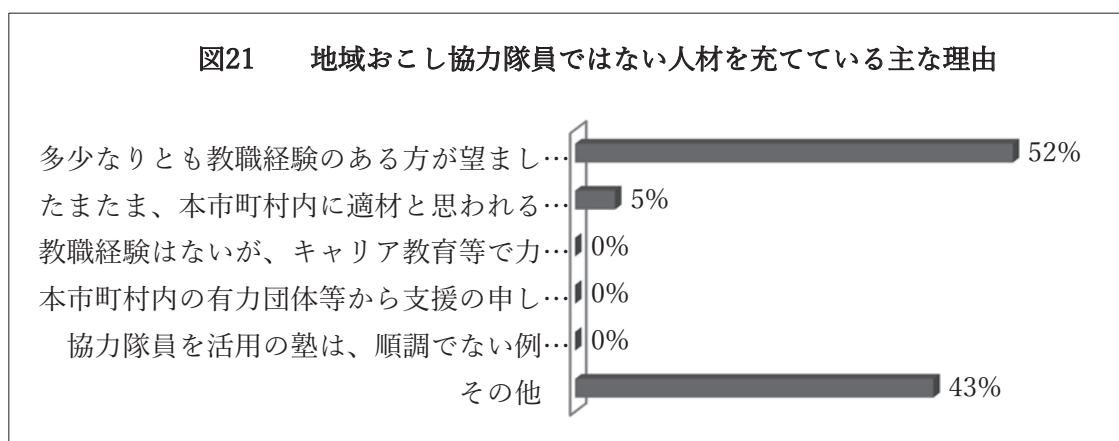


図21は、塾を開業している市町村のうち、塾のスタッフとして地域おこし協力隊員を活用せず、他の人材を充てている市町村に対し、その理由を訪ねた結果を示したものである。

これによれば、「教育に関する基本的な知識を持ち、できれば多少なりとも教職経験のある方が望ましいと考えたから」が52%と最も多く、半数を超える。

ついで、「たまたま、本市町村内に教職経験等から考えて適材と思われる方がいたから」が続いているものの、僅か5%に過ぎない。

「その他」は43%の高率で興味深いのが、具体的な記述はほとんどなかった。

⑩塾を運営するうえでの大きな課題

この問は地域おこし協力隊員制度活用の有無を問わず、全市町村に回答を求めたものであり、その結果は図 22 に示すとおりである。

これによると、「その他」を除く選択肢で最も高率なのは、「十分な力量がある適任の指導者確保が難しい」で 31% を占める。

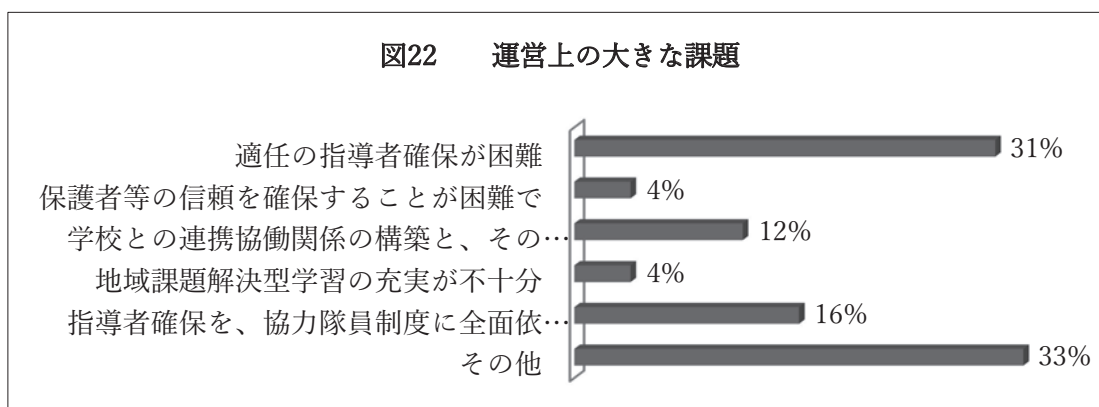
ついで、「塾の指導内容充実度を左右すると思われる、指導者確保に関する経費が、地域おこし協力隊員制度活用という形で、国に全面的に依存する財政面での脆弱さ」が 16% で続いており、極めて興味深い結果である。

また、塾の円滑な運営と成果に直結するだろう「受講者の通う学校との連携協働関係の構築と、その持続が難しい」が 12% も気にかかる点である。

ここでも、「その他」との回答が多かった。その具体的な記述内容を以下に原文を大切にしながら、転記する。

- ・ 地元高校存続に向けたアピールとなる進学実績が出ない（同趣旨 2）
- ・ 生徒の出席率低下・・・受講者が減少している。
- ・ 塾で力をつけた生徒が、他市町村の高校に進学するため、地元高入学者増にならない。
- ・（当初から）生徒・保護者の期待度（信頼）が低いのか、受講者が少ない（同趣旨 2）。
- ・（公民館等の公共施設使用）使用可能な部屋が少なく、日々、確保・調整に苦慮
- ・ 委託する財源の確保
- ・ 保護者とのコミュニケーションが図れず、受講者の出席率改善が図れない。
- ・ 経費の増大（全くの同文 3）
- ・ 現在の地域おこし協力隊員の交代時、現在と同様の優秀な人材を確保できるか心配。
- ・ 受講生の意欲があがらず、向上心の低下、結果として受講生減少。
- ・ 地域おこし協力隊員の安定的な確保が難しい。

図22 運営上の大きな課題



4 塾を開設している町の訪問による聞き取り調査結果の概要

現に塾を開設している 4 つの町を訪ね、塾に関連する業務担当者等から、塾の開設に至った経緯、運営の状況や解決を迫られている課題等について聞き取りを行うとともに、関係資料の収集を行った。

その 4 町の中から、地域おこし協力隊員活用で町営塾を開設したが、様々な問題があったため、主要スタッフ確保策を改めた高知県高岡郡四万十町の事例、開設当初から地域協力隊員活用のままで今日に至っている北海道空知郡奈井江町の 2 事例に絞り、その概要について以下に述べる。

(1) 高知県四万十町営塾「じゅーく」の事例

①四万十町の概要

高知県西南部に位置し、高岡郡に属する。日本最後の清流とされる「四万十川」の中流域にあり、面積約 645 平方キロメートルと四国で 2 番目に大きい。人口は 15,924 人（2022 年 5 月末現在）である。主な産業は 1 次産業で、特に生姜の生産量は日本一である。

以下、町の担当職員の懇切な説明と提供された資料により、同町営塾の状況を整理することにした。

②町内における高校の状況

町内に以下の 2 つの県立高校がある。

△高知県立窪川高校

（町の中心地にある普通科高校で、寮はない。）

△高知県立四万十高校

（町の周辺地に立地。普通科と自然環境コースがある。県立寮があり、「地域みらい留学」に参加して全国募集を実施。）

③高校魅力化に取り組むに至る経過

地元 2 高校への入学者が減少し続ける状況下、町民の間でも高校がなければ子育て世代層が即流出するとの声が高まり、町長が高校魅力化等の高校存続策に取り組むことを公約にした。当面の目標は 1 学年 41 名以上の高校だが、町内の中学生は 1 学年 80 名前後で推移しており、町内中学校からの進学率向上だけで厳しいことは明らかだったと思われる。

④町による支援策（塾を除く）

町内 2 校存続に向けて町が打ち出した支援策は、塾の開設の他にも多岐にわたるが、その主要内容は次の通りである。

- ・「入学祝い金制度」(四万十高、窪川高へ入学した全世帯に 10 万円交付)
- ・「通学費助成制度」(公共交通機関で 2 校に通学する生徒の定期代 3 千円を超える全額を町が負担)
- ・「高校への学校給食の提供」(町内の高校に通学する世帯の負担軽減目的で希望者へ提供)
- ・「タブレット端末の貸与」(ICT 教育推進の一環として、全生徒に家庭でも使用できるようタブレット端末を無料で貸与)。
- ・「奨学金返済支援制度」(町内の子供たちが進学しやすい環境の整備と、定住者や町出身者の U ターン推進を目的として、奨学金返還額の 1 部を補助)。
- ・高校魅力化コーディネーターの配置(町内高校の存続と持続可能な魅力づくりと高校とのパイプ役として、高校側の要望により 2019 (平成 29) 年度から配置)

⑤町営塾「じゅーく」の運営状況及び成果と課題

④で述べたような各種の支援策とともに、2018 (平成 28) 年 11 月には受講者を町内にある高知県立窪川高校及び同四万十高校生限定の町営塾「じゅーく」の開設による支援策も開始され、今日に至っている。

同塾は 2016(平成 28)年 11 月、株式会社 FoundingBase (2014 年設立 本社:東京) に指導者確保も委託業務に含む運営委託することにより開設され、英語や探究学習に力を入れている。

指導者は当初、地域おこし協力隊制度の活用で確保していたが、定着率が悪いことや、塾講師としての指導力など様々な不都合が生じた。そのため、今日では「四万十町高校魅力化支援隊員の任用、勤務条件等に関する規則」(2022 (令和 4) 年策定) に基づき、町の一般財源により自前で指導者を確保するよう改められた。

ちなみに、同規則では隊員の任務等について次のように規定している。

「～隊員の職種及び任務は、次のとおりとする。(1) 町営塾講師 町営塾の講師及び地域資源を生かした特色ある教育活動の支援 (2) 高校魅力化コーディネーター 町内高校の教育振興に資する事業及び関係 団体等の連携推進に関する支援
～(任用) 隊員は、町内高校の魅力ある振興に熱意を持って積極的に取り組む意思のある者のうちから、町長が任用する～」

塾開設の成果としては、近隣高校との明らかな差別化ができ、町内の 2 高校の生徒数が上向きになっており、その中から国公立大学進学者も出始めたことだという。

町ではこのような成果を踏まえ、将来に向けて、「中学生コースの設置」、「塾の家でも職場でもない、第 3 の居心地の良い場所としての サードプレイス機能の充実」、「進学を目指す

せる環境のさらなる整備」「地元2高校との連携強化」などを検討している。

⑥塾の運営に伴う課題

同塾の直接担当責任者等からの聞き取り、及び提供された資料等によれば、私には四万十町による塾の運営が概ね順調に推移しているように思われた。

しかし、あくまで先をみている町の担当責任者は、主要な課題として次の諸点を指摘した。

- ・塾を開設しても、すぐには成果が出ない。多額の事業費投入について、今後とも多くの町民の理解を得続けることができるだろうか。
- ・塾スタッフの確保と望まれる資質の担保が難しい。
- ・教員の人事異動のたびに、好ましい関係構築が負担となる。
- ・持続可能な運営方法の確立が難しい。
- ・塾の運営を委託している会社との情報共有・意思疎通が重要だが、簡単ではない。

(2) 北海道奈井江町公設塾「ななかま」の事例

①北海道奈井江町の概要

奈井江町は、道央空知の中心部、石狩平野のやや北部に位置する。北海道の2大都市である札幌市と旭川のほぼ中間に位置し、生活・文化交流、企業立地など様々な点で恵まれた状況にある。

交通はJR函館本線と国道12号線が町の中央部を、また、町の中心部から車で約10分の場所に道央自動車道の奈井江・砂川インターチェンジがあり、札幌市まで68km、旭川市まで68.8kmの距離で結ばれている。

同町はかつて石炭産業で栄えたが、閉山に伴い人口は激減した。近年は農業・工業の振興を図る一方、福祉政策に力をいれている。

人口は4,966人（住民基本台帳人口、2022（令和4）年12月31日現在）である。

町内には小・中学校が各1校、道立高校（商業科）が1校ある。

また、同町が平成の大合併を行うに際して、その是非を問う町民投票が2003（平成15）年10月26日に実施されたが、子ども投票により小学5年生から高校生まで、投票に参加して話題となった町でもある。

②奈井江町における学校の状況

町内に、小学校と中学校が各1校、高校は道立商業高校（全日制。商業科・情報処理科）がある。

同高校は1951（昭和26）年、北海道砂川南高等学校奈井江分校として開校。1952（昭和27）年、奈井江町立奈井江高等学校として独立。

1959（昭和34）年、道立に移管。さらに、1971（昭和46）年北海道奈井江商業高等学校

と校名変更し、今日に至っている。

③町の公設塾「ななかま」開設に至る経過

同町の学校で以前から課題とされていたのは、子どもたちの学習習慣のことであった。すなわち、同町には塾もなく、学校以外で学習できるのは家庭だけの子どもが大半。学校は毎日の宿題などを通じて家庭学習を促進（支援）しようとしたが、放課後はまず「遊び」という子どもが多く、中学進学を目前にしても、学習に身が入らない子が多かったという。

そのためもあってか、小学6年生と中学3年生対象の全国学力調査では、全国・全道平均を下回ることが続いた。そこで町は2018（平成30）年、町外の特定非営利法人教育サポートからの講師派遣を受け、月1～2回、中学生を対象とする「公設学習塾Naie」を町文化ホール内に開設した。

しかし、その後の学力調査でも、多くの中学生が学習につまずいていることを示す結果となった。それを分析すると、そもそも小学校で学習する基礎基本が身につけておらず、学習に対して苦手意識を持つ子どもの多いことが明らかになった。

そのため町では、中学校での学びの土台となる基礎基本の定着と、自ら学んでいく姿勢を小学生の時から身に付けることが必要だと考え、2021（令和3）年5月、小学校から歩いてすぐの町公民館2階に、新たな常設型の公営塾「ななかま」を開設した。

「ななかま」の名称は、町の木「ナナカマド」に由来するという。

④公営塾「ななかま」の運営状況

塾が開かれるのは火曜日から金曜日まで、放課後から午後5時30分まで。それに土曜日の午前9時から正午まで。行事のある日や夏休みなどの長期休業期間中は、開塾時間が変更される。塾の休みは日・月曜日と年末・年始である。

塾の利用対象は地元小学校の3～6年生。指導する教科は全教科で、講師は地域おこし協力隊員の3名である。また、受講料は当面の間、無料とされている。

「ななかま」は一般的な学習塾と違い、講師たちは子どもたちの自主学習の支援を行う。すなわち、受講者は小学校の放課後、まっすぐ塾へ行き、そこで何をするかは自分で決める。学校の宿題に取り組むなり、分からないところがあれば講師のサポートを得て理解できるよう目指す。こうした学習スタイルは、塾がかかげるスローガン「こどもたちの『できた!』『やってみたい!』を応援します」に明示されている。

町では、こうした「ななかま」での教科学習関連の取り組みだけでなく、日本語検定・算数検定の受験に向けた学習指導、あるいは様々な経験から学ぶことにも重点をおいた特色ある活動として、「特別活動」と称する取り組みを毎月数回行っていることを強くアピールしている。

この「特別活動」とは、土曜日や長期休業期間中に、理科の実験や町民講師による講座、図書館の本の紹介、町ゆかりの人を招いた特別授業などを行うものだ。

こうした取り組みをしている「ななかま」へ、対象児童の通塾率はかなり高いという。

⑤「ななかま」の取り組みに対する保護者の評価～保護者アンケート調査の結果から～

通塾児童の保護者は、この塾をどのように評価しているのでしょうか。

奈井江町教育委員会が2022年10月に実施した保護者アンケートの結果について、ホームページで「2022年度保護者アンケート結果&回答」として報告している。

その概要を以下に述べる。

回答した保護者は、調査時点における受講登録者52名中の35名(58%)である。

通塾の頻度については、「週2～3回程度」が40%で最も多く、次いで「週1回」が36.7%。「ほぼ毎日」は13.3%である。

家庭学習の時間についての問いには、「変わらない」との答えが最も高率の46.7%、次いで「やや増えた」が43.3%と僅差で続いている。

学習意欲については、「変わらない」が63.3%と圧倒的な高率を占め、積極的に評価する「高くなった」は30パーセントにとどまる。

生活リズムについても、「変わらない」が70%で最も多く、「やや改善された」は30%。

学習の理解度については、「以前よりも、やや理解できている」が60%で最も多く、次いで「変化していない」が30%を占める。

子どもの通塾の様子に関する問いには、「やや楽しそうに通っている」が53.3%で最も多く、「楽しそうに通っている」の36.7%と合わせると90%を占める。

「ななかま」への満足度を5段階で問われたのに対して、最も高率を占めたのは「3」の40.0%で、以下「5」の30.0%、「4」の23.3%と続いている。

また、「ななかま」で今後、特に力を入れて欲しいことを多肢選択法で問われたのに対しては、「苦手な科目の克服」が63.3%で最も高率を占める。次いで「基礎的な学習内容の定着支援」が53.3%、「多種多様な体験型活動」が40.0%、「子どもにとって安心・安全な居場所の提供」が36.7%の順で続く。

最後に、通塾の継続についての問いには、「継続したい」との答えが63.3%で最も多く、「今はまだわからない」が16.7%である。

これまで見てきた調査の結果からすれば、「ななかま」の活動については、おおむね保護者から好感されているようにも思われる。

しかし、一方で、開設されてまもない公設塾の在り方に対する保護者等の戸惑いや疑問もあるように感じられる。その端的な表れが、町と保護者との間で交わされた次の質疑応答である。

〈保護者の質問意見〉(直接関連の無い部分のみカット)

「～『ななかま』は一般的な学習塾と違うとはわかってはいるながら、行っているからには、どうしても学力向上を、親としては求めてしまいます。今の様子では家で、一人で家庭学習をしているのと変わらないような気がします。本格的な内容、指導を毎日でなくとも親とし

てはしてほしいです。本格的な講師の場合、有料になるのも仕方ないのかなとも思います。隣町にわざわざ通うよりはお得なのかなと思うからです。～」

〈開設者である町の回答〉（原文のママ）

「ななかま」は、基礎学力と学習習慣の定着を目的として開塾しており、宿題以外の自主学習については、お子さんの主体性を第一に考えながら支援しています。また、今年度からは、タブレット学習の教材が実験的に導入され、自学自習の環境も整ってきたため、見守り支援の時間が増えています。学力向上に向けた支援については、今年度、新たな取り組みとして、算数検定（親子で一緒にチャレンジ可能）・日本語検定の受検と、それに向けた学習サポートに挑戦しました。目標に向けて計画的に学習したり、苦手分野の復習や、少し発展的な学習にも取り組んだりするきっかけになったと認識しています。今後も、お子さんからの希望があれば、通常の学習を補強できるような支援を行っていきたいと考えています。

また、「ななかま」の特色である「特別活動」の実施にも引き続き力を入れていき、より多くのお子さんが主体的に参加できる場所にしていきたいと考えています。

こうした両者の塾に対する思いの違いは、従前から民間の学習塾がなかった町村では有り得ることだと思われるが、塾の設置・管理運営をするうえで、かなり大きな問題ではないかと考える。

⑥塾の設置・運営に関する課題ー地域おこし協力隊員の関連事項を中心としてー

「ななかま」の設置・運営に伴う課題については、いくつかの事項に関連して既に述べた。

ここでは、町教育委員会の担当職員とともに「ななかま」管理運営の主たる担い手となっている地域おこし協力隊員と関連する点に絞って述べる。

まず、奈井江町が学習塾を運営する中で、地域おこし協力隊員にどんな役割（しごと）を期待しているか、また処遇はどのようになっているのか、直近のウェブ活用による公募要項（2022年6月28日最終更新）で確認しておくことにしたい。

【しごとの内容】として次の6項目を明記している。

- ・公設塾「ななかま」にて小学3年生～6年生に向けた学習支援。
- ・家庭学習取り組みへの助言
- ・宿題や家庭学習における学習指導
- ・日本語検定/算数検定 受検に向けた学習指導
- ・地域の方に講師をお願いする「町の先生」授業など、教科学習以外の特別授業の企画、運営、その他、公設塾の運営に関する業務に係わっていただきます。

【雇用形態】 会計年度任用職員（地域おこし協力隊・パートタイム）

【給与】月額 250,000 円（賞与なし・2 年目以降増額あり）

【勤務時間】等については、次の通りとなっている。

- ・勤務時間は原則週 5 日、1 日 6 時間以内で、週 30 時間とするフレックスタイム制
- ・休日休暇は、週休 2 日制(日・月)、祝日、年末年始（12 月 31 日～1 月 5 日）、有給休暇は初年度 10 日間、特別休暇（有給・無給の別あり）。

この数年、隊員採用を望む市町村が急激に増え、全国的に激しい獲得競争となっている。北海道総合政策部地域政策課の公表データにより、北海道における隊員数の変動を見ると制度の創設初年度である 2009（平成 21）年度の隊員数は僅か 4 市町村の 10 名だった。けれども、2018(平成 30)年度には一気に 154 市町村の 656 人まで増加した。

さらに、2022（令和 4）年 8 月公表の最新データでは、2021(令和 3)年度における活用市町村数は 147 と前年度からやや減少したが、隊員数は逆に前年度より 123 人も増え 809 人となった。

しかし、一方で地域おこし協力隊員との契約は 1 年更新、しかも最長 3 年が原則であり、地域になじみ、ようやく仕事に慣れたころには離任という隊員が多いと指摘される。現に奈井江町でも、一時期 1 名欠員になったという。

こうした地域おこし協力隊員をめぐる全国及び全北海道における状況下、奈井江町が上記の仕事の内容及び勤務条件等で、今後とも公設塾運営の主要な担い手を安定的に確保できるかは、極めて大きな課題だという。

※公設塾「ななかま」を主管する町教育委員会が、塾の開設直後から刊行し続けている「ななかま通信」（No.1～15）を参考にしました。

5 中間まとめに代えて

これまで述べてきたとおり、本調査研究は現地訪問によるヒアリング調査と関係資料収集の対象が 4 つの町、塾を開設している市町村対象のアンケート調査の対象市町村数も 77 件にとどまる、小規模なものであった。

しかし、調査研究対象とさせていただいた市町村関係者のご配慮・ご支援により、公営（設）塾開設や運営等に関する問題の輪郭ぐらいは明らかになったように思われる。

以下に、これまで述べてきた本年度における調査研究の概要から、今後の大きな課題と考える次の 4 点について改めて整理し、本調査研究の中間まとめに代えたい。

（1）塾の受講対象者と学習（活動）内容の考え方は難題

市町村が塾を開設するに際し、塾のあり方そのものとも言える、受講対象者や指導（学習、活動）内容については、当然のごとく十分な議論・検討を重ねて決定するだろう。

けれども、この問題はかなりの難題であり、どこの市町村でも実は十分な議論を経ないまま決定し、あるいは通塾対象者の保護者等の十分な理解を得ないまま、開設に至ったケースもあるのではないだろうか。

私は奈井江町の取り組み事例に関連して、塾の学習内容をめぐる通塾者の保護者と町教委との質疑応答の内容について前述した。すなわち、保護者からはもう少し「学力向上」につながるような塾での学習（指導）を重視すべきではないか、との質問であった。

多くの人々が今日、子供たち対象の「塾」の目的を「学力向上のため」と考えるのは、かなり自然であり、このような質問があるのも不思議ではないように思われる。

こうした基本的な問題は、開設時はもちろん、取り組みの途中で繰り返し検討することが大切だと考える。そして、塾の根幹に関する決定内容は、受講対象となる子どもたちの保護者等に繰り返し説明し、理解を得る努力が必要であり、それは受講者の増減にも直結するように思われる。

（２）塾が成果をあげるため市町村と学校間の確固たる連携関係構築が必要

言うまでもなく、塾の受講者は小中・高校の児童・生徒であり、塾における教科学習の支援はもちろん、他の多くの学習活動に関しても、学校で行われる教育活動と緊密に連携しながら進める必要があることは言うまでもない。

しかし、塾設置者の市町村と学校、とりわけ都道府県立高校と緊密な連携協働する好ましい関係構築は、それほど簡単ではないと思われる。すなわち、法制上も市町村が設置管理者である小・中学校については、市町村教育委員会が管理運営に関する多くの点について決定・執行権を有し、学校としても真正面から向き合い協働する必要があると考え、日頃から相応の対応をするであろう。

一方で、設置者が都道府県である高校については、立地する市町村が関与することには限界がある。そのため、高校側の市町村との向き合い方も、極論すれば校長をはじめとする教職員の考え方しだいということにもなるだろう。

このような両者の関係をしっかり認識し、市町村主導で双方の関係者、時には塾のスタッフの参加を求め、定期的に協議の場を設定している取り組み例もある。今後、こうした事例が増えるとともに、そこでの検討・協議内容の充実が期待される。

（３）塾で重要な役割を担う地域おこし協力隊員に関する課題

市町村が開設している塾において、地域おこし協力隊員が主要な役割を担っている事例はかなり多く、そのことによる課題については、奈井江町の公営塾「ななかま」の事例に関連して前述した。

しかし、塾と地域おこし協力隊の関係は極めて重要な問題であり、以下に全国的な激しい獲得競争と短期の離任者の多さに絞って述べ、本中間報告の締め括りとした。

地域おこし協力隊所管の総務省地域力創造グループ・地域自立応援課が2022(令和4)年3月18日付けで公表した「令和3年度地域おこし協力隊員数等について」によれば、同年度における隊員数は6015(前年度比455名増)人、団体数は1085(前年度比20団体増)だったという。

また、同年度特別交付税ベースの隊員の男女比は「女性」が40.7%、「男性」が59.3。年齢構成は「30歳～39歳」が35.0%で最も多く、次いで「20～29歳」が36%、「40～39歳」が20.2%の順であった。

さらに、同課は2021(令和3)年3月31まで任期終了した隊員の基礎情報として、約4割の隊員が女性、約7割の隊員が20代・30代だったことも公表した。

こうした状況の下、総務省は2024(令和6)年度まで8000人へ増員を目標にしており、市町村の強い意欲で今後も隊員獲得競争がさらに激化することは確実だと思われる。

塾を開設する市町村が今後、こうした激しい競争を勝ち抜いて、塾の運営スタッフとして期待される力量を持つ人材を獲得し、1年以内に離任するのではなく、地域になじみながら3年間、しっかりと塾生と向き合ってくれる人材を安定的に確保し続けることができるかは、文字通り塾の成果に直結する最重要課題だと思われる。

この課題を解決するには、市町村が学校を含む文字通り地域ぐるみで地域おこし協力隊員を迎え入れ、働きやすい体制整備に全力を尽くすことが何よりも重要だと思われる。

(4) 興味深い「愛媛県教委による地域教育プロデューサー配置支援事業」

隊員の大きな悩み、途中退任等の理由として、「地域とのかかわり方」や「行政との関係が難しい」が、「収入の少ないこと」とともに高率を占める調査結果等が多い。

私が今年度における事例調査として4道県の地域おこし協力隊担当課・室を訪ねた際、地域おこし協力隊員の研修や交流等の事業実施の有無について尋ねたところ、1例も無かった。

しかし、高校魅力化に取り組む事例調査の一環で訪ねた愛媛県教育委員会で情報を得た同教委生涯学習課担当による「地域教育プロデューサー配置支援事業」は注目すべきものと感じた。

同教委が作成した説明資料によれば、同事業は「①市町が地域おこし協力隊制度の活用により、地域教育プロデューサー及び地域教育協力隊を配置する。②県が育成・養成、ネットワーク構築、サポートを3年間(令和3年度～令和5年度)実施し、地域教育プロデューサー等の配置支援を図る」と説明されている。

既に地域おこし協力隊員がこの事業による研修等を終え、市内にある県立高校の魅力化を目指す公営塾の企画運営を担当している西予市等の事例もある。

この愛媛県による取り組み例は、繰り返し指摘される隊員の定着率の低さを解決する1つの方策として研究する価値があるのではないかと考える。

◎参考文献

- ・樽沢俊宏『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えない本当の真実』(WAVE出版 2020)
- ・高嶋 真之「過疎地域における公設型学習塾の設置と教育機会の保障—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 2021年3月)
- ・藤井裕也「地域おこし協力隊制度を活かした人材の確保・育成を」(「季刊しま No. 268」)
- ・平井太郎・曾我 亨「報告 地域おこし協力隊の入り口・出口戦略 全国版」(「人文科学論叢」2017年8月 弘前大学人文社会科学部)
- ・平井太郎・曾我 亨「報告 曲がり角にきた地域おこし協力隊制度：ポストコロナをにらみ」(「人文科学論叢」2020年8月 弘前大学人文社会科学部)
- ・矢崎栄司編著『僕ら地域おこし協力隊』(学芸出版社 2012年12月)
- ・畠田千鶴監修『地域おこし協力隊の強化書 12人の奮闘から学ぶ』(株式会社ビジネス社 2022年6月)

公営塾の現状に関する調査・研究(中間報告)

青森中央学院大学経営法学部

030-0132 青森市大字横内字神田 12 番 1 号

発行日 2023(令和 5)年 2 月

