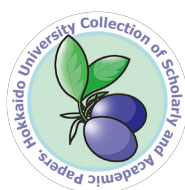




Title	公設型学習塾による学校内外での多様な実践の展開可能性：北海道白糠町「久遠塾」における開設初期の模索に着目して
Author(s)	高嶋, 真之
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 147, 195-210
Issue Date	2025-12-24
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.147.195
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/98618
Type	departmental bulletin paper
File Information	13_1882-1669_147_11.pdf



公設型学習塾による学校内外での 多様な実践の展開可能性

—北海道白糠町「久遠塾」における開設初期の模索に着目して—

高 嶋 真 之*

【目次】

1. 問題の所在
 2. 事例と調査の概要
 - (1) 事例の選定方法と調査内容
 - (2) 白糠町・北海道白糠高等学校・久遠塾
 3. 久遠塾の特徴的な実践の展開とその過程
 - (1) 学習塾としての久遠塾と開設当初の課題
 - (2) 久遠塾によるゼミ活動の実施
 - (3) 北海道白糠高等学校と久遠塾の協働の進展
 - (4) 久遠塾による地域活動の実施
 4. 公設型学習塾による実践の多面性と限界
 - (1) 公設型学習塾による実践の多面性
 - (2) 公設型学習塾による実践の限界
 5. 結論と示唆
- 【キーワード】塾, 公設型学習塾, 公営塾, 高校魅力化, 過疎地域

1. 問題の所在

本論文の目的は、公の存在である地方公共団体によって設置された学習塾のことを「公設型学習塾」（以下、「公設塾」と略記）と呼び表し、その教育活動や取り組みに関する展開可能性とその意義を考察することにある⁽¹⁾。

戦後日本では、「学校と塾の教育の二重構造」（結城1987）が常態化し、多くの子どもたちが学校だけではなく学習塾にも通っている。その一方で、当然ながら、様々な理由から学習塾に通いたいと思っていても通うことができない子どもたちもまた存在する。そのため、近年、特に2010年代以降、地方自治体によって学校外の教育機会を保障しようとする動きが広がっており、公設塾はその一形態となっている。公営塾研究プロジェクト（2023）の調査によれば、全国で170の市町村が「公営塾」を設置しており、そうでない場合にも、学校外での学習に対する様々な公的支援を行っている。

⁽¹⁾ 先行研究では「公費支援型学習塾」や「公営塾」などと呼び表されることもあるが、本論文では設置主体の区別を強調して「公設型学習塾」という記述概念を選択する。なお、引用の場合はこの限りではない。また、単に「学習塾」という単語だけを使用するときは、個人や株式会社によって設置された既存の民間の学習塾を指す。

* 藤女子大学 准教授

DOI : 10.14943/b.edu.147.195

しかし、公設塾に関する研究の蓄積は十分とは言えない。その理由の一つに、教育学が学校を中心に研究を発展させ、学習塾はむしろ学校教育を歪める存在として批判の対象になり続けていることが考えられる。とは言え、公設塾の登場は、同じく地方自治体によって設置されている学校との関係や、学校と学校外の両方を射程に入れた公教育の構想など、これまで学習塾が個人や株式会社によって設置されてきた私教育の領域に属する教育機関であったがゆえに看過できていた論点を顕在化させる。実際、大桃（2020）は、日本の一条校を核とした教育保障の仕組みである「日本型公教育」の再編課題の一つに一条校と学習塾の関係の変容を挙げて、学習塾を公教育の問題圏で捉え直そうとしている。こうした学問的な現状を念頭に置くと、教育学の新たな対象として公設塾を位置付けて、研究と議論を進展させることが急務と言える。

学習塾の新たな動向に教育財政学の観点から逸早く注目した末富（2007）は、私費ではなく公費が投入された学習塾である「公費支援型学習塾」の存在を指摘した。しかし、ここでの研究関心は教育費の概念分析にあり、個別の事例について政策や実践が検討されているわけではない。その後、公設塾の事例を調査し、その実態を解明しようとする研究が徐々に現れ始めている。例えば、秋田県東成瀬村「英語塾」（佐久間2009；2010）、岡山県和気町「和気町公営塾」（岩淵他2017）、沖縄県北大東村「なかよし塾」（佐久間他2020）、北海道足寄町「足寄町学習塾」（樽沢2020；高嶋2021a）、長野県白馬村「しろうま學舎」（高嶋2021b；高橋2025）、北海道鹿追町「鹿追町オンライン公設塾」（高嶋2024）が挙げられる。ここからさらに、公設塾に関する全国調査（Honjo & Nakata 2022；高橋2023；公営塾研究プロジェクト2023）、先行研究のレビュー（照井・早坂2024）、持続可能性の模索（佐久間2023；照井・早坂2025）、関係人口ネットワークの分析（中山2025）といった研究主題へと展開しつつある。

ところが、実践への研究関心は必ずしも高いとは言えない。いま挙げた先行研究の多くは、財政・政策・運営の観点からの検討やアンケート調査の結果の分析の基礎情報として実践の概要が紹介されることはあっても、実践それ自体を検討しているとは言いがたい⁽²⁾。この理由として、公設塾の意義を学校外の経済的・地理的な教育機会の格差是正に焦点化して強調してきたことが考えられる（佐久間2009；末富2012）。換言すれば、これまで公設塾は学習塾の代替として認識されてきたがゆえに実践については暗黙の了解が成り立ち、その具体的な内容や学習塾との差異に対して十分な研究関心が向けられてこなかったのではないだろうか。

こうした研究上の課題に応答するために、本論文では、公設塾の中でも特徴的な教育活動や取り組みが行われている事例を対象に、既存の民間の学習塾と比較しながら共通点や相違点を明らかにすることを通して、公設塾による実践の展開可能性とその意義を考察する。本論文の構成は次の通りである。第2節では、公設塾の中から事例を選定した上で概要を紹介する。第3節では、北海道白糠町「久遠塾」を対象に公設塾による特徴的な教育活動や取り組みを分析する。第4節では、学習塾と比較しながら公設塾の実践の多面性と限界について考察する。第5節では、本論文の結論と示唆を論じて今後の研究課題を示す。

⁽²⁾ 例外として、高嶋（2021b）では、長野県白馬村「しろうま學舎」を事例として地域課題解決学習の実践に着目した検討を、また、高嶋（2024）では、北海道鹿追町「鹿追町オンライン公設塾」を事例としてバーチャル空間を活用した実践に着目した検討を行っている。

2. 事例と調査の概要

本節では、公設塾の事例の選定方法と調査内容を示した上で、本論文で事例となる白糠町・北海道白糠高等学校・久遠塾の概要を紹介することで、次節の事例分析に向けた基礎的な情報を確認する。

(1) 事例の選定方法と調査内容

事例の選定は高嶋（2021a）と同様に次の方法で行っている。まず、公設塾の事例を数多く確認できる北海道を対象に⁽³⁾、「北海道新聞記事データベース」で、キーワード「塾」、期間「2010年1月1日～2019年12月31日」、検索範囲「見出し」を条件に設定して記事検索を行い、2,535件の新聞記事が該当した。次に、この中から、①市町村が学習塾を設置したことが明記されている、②高校生を対象に含む、という2つの条件を満たす公設塾に関する記事を抽出し、全12市町村の公設塾に関する新聞記事を得た。設置年月順に、足寄町、上士幌町、津別町、平取町、夕張市、利尻町、白糠町、厚沢部町、寿都町、弟子屈町、天塩町、大空町である。

この過程で、白糠町の「久遠塾（くおんじゅく）」において、地元で働く人々による特別授業（「白糠の仕事人」）が実施されているという情報を得た（高嶋2021a）。そこからさらに、新聞記事だけではなくHPやSNSを閲覧し、後に詳しく論じるように、「白糠の仕事人」以外にも特徴的な教育活動や取り組みが行われていることが確認できた。そこで、北海道白糠町「久遠塾」と北海道白糠高等学校（以下、「白糠高校」と略記）が、本論文の目的と課題に沿った適切な事例になると判断した。

研究を進めるために、久遠塾と白糠高校に関する新聞記事とHPやSNSに掲載されている情報を蒐集した。また、インタビュー調査、資料提供、久遠塾の教育活動の見学を依頼し、特に開設3年目の終わりにあたる2021年1月～3月に集中的に行った。その概要は下表の通りである。

【表】北海道白糠町「久遠塾」調査の一覧

実施年月	場所	協力者	内容
2019年 11月	白糠高校	・ A氏（白糠町教育委員会） ・ B氏（久遠塾塾長） ・ C氏（白糠高校校長）	・ インタビュー調査
2020年 10月	久遠塾	・ B氏（久遠塾塾長）	・ インタビュー調査 ・ 教育活動の見学
2021年 1月	北海道 教育庁	・ C氏（白糠高校前校長）	・ インタビュー調査
2021年 2月	なし	・ D氏（白糠高校教頭）	・ インタビュー調査 ※書面回答
	オンライン	・ B氏（久遠塾前塾長／地域・教育 コーディネーター） ・ X氏・Y氏・Z氏（白糠高校生徒）	・ インタビュー調査
2021年 3月	なし	・ E氏（久遠塾塾長） ・ F氏・G氏・H氏（久遠塾講師）	・ インタビュー調査 ※書面回答

出典）筆者作成

⁽³⁾ 公営塾研究プロジェクト（2024）の調査によると、先に示した「公営塾」を設置している」と回答した170市町村（有効回答653市町村）の中で、北海道が22市町村で最も多い都道府県であることが明らかになっている。

以下では、これらを用いて記述を進める。そのため、本論文で分析する久遠塾の実践は開設初期にあたる2018年度から2020年度の約2年半の間の出来事であり、新型コロナウイルス感染拡大の影響もある点に留意が必要である。調査当時（特に2020年度）と論文執筆時（2025年9月）で状況が異なる部分については必要に応じて適宜補足する。なお、インタビュー調査の引用時は、「町教委A氏19/11発言」や「高校D氏21/02回答」のように記すことにする。前者は、白糠町教育委員会A氏が2019年11月にインタビューで発言したことを、後者は、白糠高校D氏が2021年2月に書面で解答したことを表す。

（2）白糠町・北海道白糠高等学校・久遠塾

白糠町は人口約6,900人（2025年8月末）で、町立の白糠学園、茶路小学校・茶路中学校（併設型）、庶路学園、道立の白糠高校がある。白糠高校は、1949年に北海道標茶農業高等学校白糠分校として開校した。ピーク時の1990年頃には普通科1学年7学級（7間口）、生徒数767人（1989年度）にまで増えたが、徐々に学級数が減っていき、2019年度にはついに普通科1学年1学級（1間口）になった。2020年度の生徒数は87人（1年生25人、2年生26人、3年生36人）、教職員数22人（校長1人、教頭1人、教諭15人、養護教諭1人、その他4人）である。他の地方公立高校と同様に生徒の卒業後の進路は多様で、大学進学、短期大学・専門学校進学、就職の順に人数が多くなっている⁽⁴⁾。

白糠町と白糠高校は、いま挙げた学級数と生徒数の減少と町から高校がなくなる危険性を回避するために、2016年度から高校存続に向けた取り組みである「白糠高等学校魅力化プロジェクト」を開始した。その一環として白糠町が2018年6月に設置した公設塾が久遠塾である。

設置要綱によれば、その目的は「北海道白糠高等学校の魅力化を図り、町内外から意欲的な生徒を集め、地域に求められる人材育成並びに基礎学力の定着及び向上」（第1条）にある。白糠町教育委員会が所管しており、年度によって人数や活用している制度は異なるが、3～4人の塾講師を地域おこし協力隊や会計年度任用職員として直接雇用して公設塾を運営している。この意味で、久遠塾は公設公営型学習塾と言える⁽⁵⁾。久遠塾の対象は白糠高校に通う生徒で、入塾料や授業料は無料である。2020年度は定期テスト前に1日で最大34人（39.1%）の生徒が利用したこともある。会場は、開設当初は白糠高校から約2km離れた白糠町公民館であったが、2019年度からは白糠町公民館と白糠高校の二拠点になり、調査後の2021年度からは白糠高校内の図書室へと完全に移転して現在に至る。

3. 久遠塾の特徴的な実践の展開とその過程

本節では、久遠塾を対象として公設塾の実践を分析する。まず、久遠塾の学習塾としての側面を示すと共に、特徴的な実践へと展開していく背景となる開設当時の課題を論じる。そ

⁽⁴⁾ 調査当時の白糠高校の様子は高嶋（2021c）もあわせて参照のこと。

⁽⁵⁾ ただし、久遠塾では2024年度まで㈱Prima Pinguinoが塾講師の募集・研修や公設塾を含む高校魅力化に関する助言を行っており、「公営」と言えるものの公設塾の運営に民間教育企業が関わっていないわけではない。しかし、久遠塾の実践に関するインタビュー調査ではほとんど話題に上っておらず、民間教育企業（教育コンサルティング企業）による公設塾の運営の支援や関与の内実までは明らかにすることができていない。今後の研究課題の一つとしたい。

の上で、久遠塾の特徴的な教育活動や取り組みの具体的な内容と実施に至る過程を明らかにする。

(1) 学習塾としての久遠塾と開設当初の課題

久遠塾の中心的な教育活動として「学習のお助け」と「進路のお助け」がある（久遠塾パンフレット2020年度版より）。前者の「学習のお助け」では、日々の授業の予習復習や定期考査・単元テスト対策、資格試験・検定試験の対策などのサポートを行う。後者の「進路のお助け」では、学校や仕事を一緒に調べる、進学希望者・就職希望者の試験対策、面接練習・履歴書作成などのサポートを行う。これらを通して、白糠高校の生徒一人ひとりの学習や進路に沿った教育活動が実施されている⁽⁶⁾。

生徒の立場から見ると、久遠塾は町内で数少ない学校外の学習スペースになっていたことがわかる。町内で高校生が自習しようと思ったときに利用可能な場所を尋ねると、インタビューをした生徒3人全員が「ないです」と答え、久遠塾で特に印象に残っていることに定期テスト前の勉強を挙げている。学校が終わり家に帰った後では各自1人で勉強に取り組まねばならないが、久遠塾にいる間は、学習時間と休憩時間を上手く切り替えながら、友達や塾講師を含めて「みんなで放課後に一緒に勉強を頑張ろう」という雰囲気ができていたようである。

生徒Y氏21/02発言：「学校の試験の1週間前になるといつも以上に人がいて、休憩時間のときは皆で盛り上がっているけど、休憩が終わったらまた集中モードに戻って勉強します。楽しいと勉強しやすい。」「先生たちも何かあったらちゃんといるので便利。」「友達もいるので助け合うことができる。」

また、久遠塾の講師は白糠高校の教師と比べて「気軽に話せる」（生徒Z氏21/02発言）「フレンドリー」（生徒Y氏21/02発言）な存在であり、勉強の悩みや高校生ならではの悩みも相談しやすいようであった。「いつの間にか久遠塾は安心して勉強できる場所になりました」（生徒Y氏21/02発言）と話す生徒もいる。こうした様子について白糠高校では、生徒から見て学校の教師でもなく友達でもない大人である塾講師が身近にいたことが、公設塾を設置して「一番上手くいったところ」と評価している。

高校C氏21/01発言：「塾の先生方っていうのはすごく良いポジションにいたんじゃないですかね。先生でもないし友達でもないし。そこが塾を置いて一番上手くいったところなんじゃないですかね。生徒たちが自信をもってくれたんじゃない。」

ところで、「数年前までは白糠高校といえば「生徒指導困難校」と言われており（『広報しらぬか2021』8月号：4）、勉強があまり得意ではない生徒が多かった。事実、開設当初の利用希望者は3人で、その後もなかなか利用する生徒が現れずにいた。白糠高校C氏は、「学校

⁽⁶⁾ 近年の新たな教育活動として、国語・数学・理科・英語の基礎学力の向上を目指す「ベーシック・スタディー久遠塾（BS久遠塾）」や、生徒の希望進路に対応した「看護専門学校対策」「2年生対象公務員試験対策」「SPI対策」が実施され始めている。このように、生徒のニーズに合わせて柔軟な対応を求められる点が「公営塾の真骨頂」であると強調されている（町教委・塾25/10回答より）。

の勉強ですら嫌なのに、学校の勉強以上をやろうなんて生徒は1人もいなかった」(高校C氏21/01発言)と当時の生徒の様子を振り返る。

白糠町教育委員会と久遠塾は利用者の少なさという課題を共有していた。そこで、白糠町教育委員会では、町内の中学生・高校生や各学校に対して久遠塾の紹介や宣伝をすることで認知度の向上を目指した。久遠塾では、「何かやらないといけないよね」(塾B氏21/02発言)という意識の下、利用者の増加に向けた新たな教育活動や取り組みを実施し始めることになった。こうした運営上の課題が背景の一つにあり、次項以降で論じる既存の民間の学習塾とは異なる特徴的な実践へと展開していった。以下では、ゼミ活動、白糠高校との協働、地域活動の3つを順に論じる。

(2) 久遠塾によるゼミ活動の実施

久遠塾の特徴的な実践の1つ目がゼミ活動である。久遠塾では、「学習のお助け」や「進路のお助け」の他にも多様な教育活動が実施されている。その背景には、いま挙げた利用する生徒の少なさという課題への対応があるが、これだけではなく、教育活動を通した久遠塾のコンセプトの具体化という積極的な理由もある。

久遠塾の開設にあたって、当時の塾講師の間で久遠塾をどのような公設塾にしていくかという方向性について議論が重ねられていた。その結果、「君の世界に芽生えるものは」というキャッチコピーの下、「高校生のみなさんに、これから生きるために必要な“種”を提供したいと考えています」と述べて、「種を蒔き、育てる種」「想像力の種」「表現力の種」の3つをコンセプトに挙げている。これらのうち、「想像力の種」がインプット系のゼミ活動に、「表現力の種」がアウトプット系のゼミ活動に対応している。

前者の「想像力の種」は、「多様なものの見方や考え方、多くの選択肢の存在、自分以外の誰かのこと、白糠のこと、白糠以外のどこかのこと…、色々な物事に目と耳と心を向けてみましょう。自分の世界をどんどん広げるための種です。」と説明されている(白糠町久遠塾HPより)。インプット系のゼミ活動として最初に実施されたのは「美文字講座」(2018年7月～2021年1月)であり、書道を特技にしていた塾講師によって、ペン習字・毛筆・書初めなどが行われた。「白糠の仕事人」(2018年11月～2021年3月)では、白糠町で働く人と高校生をつなぐことを目的として、白糠町で働いている地域住民が講師となって職業教育・キャリア教育が行われた。「地理っ子クラブ」(2019年4月～2020年12月)では、地理を専門にしていた塾講師を中心として、地域住民が講師となって白糠町・日本・外国の地域紹介を行う特別授業が行われた。

後者の「表現力の種」は、「自分の思い、考え、志を自分の中に置いたままにするのはもったいない。あなたらしく、どのような形でよいので、表現し発信しましょう。自分の世界を形にする種です。」と説明されている(白糠町久遠塾HPより)。アウトプット系のゼミ活動である「志らゼミ(しらぜみ)」(2019年5月～2021年2月)や「ぶんのいちゼミ」(2020年4月～2020年10月)では、ディスカッション形式の活動や共同での絵本作りなどが行われた⁽⁷⁾。

⁽⁷⁾ 新型コロナウイルスの感染拡大により、2020年度以降はゼミ活動に制限がかかってしまった。さらに、この間に塾講師の交替もあり、コロナ禍後は、防災講座、塾スタッフのインターンとして在籍した東大生による講演会、将棋・ボードゲーム・ダーツ大会などの形で学びと交流が進められている(町教委・塾24/04回答より)。

こうした久遠塾で実施されるゼミ活動の特徴として次の2つが挙げられる。

一つが、ゼミ活動の一部を塾講師のサポートを受けながら生徒が企画・運営している点である。例えば、「白糠の仕事人」では、参加する生徒同士で話を聞いてみたい地域の「仕事人」をリストアップし、講師の依頼をしに行ったり当日の進行役になったりしていた。「地理っ子クラブ」では、生徒自身が講師となって特別授業を行ったこともあり、外国にルーツをもつ生徒が母国の言語・文化の紹介や料理の試食を行ったときもあった。

もう一つが、ゼミ活動を白糠高校の生徒以外にも参加可能にした点である。設置要綱にある通り、久遠塾はあくまでも白糠高校の魅力化を目的として設置されていたため、開設当初の久遠塾は「白糠高校の生徒のための学習塾」と位置付けられ、利用対象が限定されていた。しかし、久遠塾B氏は、久遠塾の実践を通して高校生と地域住民が関わることが重要であることを次のように述べている。

塾B氏19/11発言：「結構、白高生縛りがあったんだけど、今年は、高校生が町の方とふれあうのは決して悪い経験ではないし、むしろそこで高校生の姿を見ていただくことも大事だろう、ということで、ゼミ活動に関しては少しずつオープンにして、興味のある皆さんには来ていただくようになってきました。」「〔高校生が：筆者補足〕地域の方たちと出会う機会ってなかなかないじゃないですか。そういうところでもちょっと貢献したいという気持ちでやっています。」

久遠塾B氏の想いや関わりの意義が白糠町教育委員会からも理解を得て、2019年度からは、白糠高校の生徒だけではなく、地元の中学生や地域住民、さらには白糠高校の教師も、ゼミ活動に参加するようになっていった。これにより、久遠塾は、「白糠高校の生徒のための学習塾」から「白糠町民のための学びの場」へと部分的に性格を変化させたと言える。

(3) 北海道白糠高等学校と久遠塾の協働の進展

久遠塾の特徴的な実践の2つ目が白糠高校との協働である。久遠塾は白糠町教育委員会が主導して設置に至ったこともあり、開設当初は白糠高校からの理解を十分に得られていなかった。そのため、白糠高校は久遠塾に対して「壁がある」「関係性は良くない」と、久遠塾は白糠高校に対して「他人行儀」「温度差がある」と感じており、両者の関係は決して良好とは言えない状況であった。

高校C氏21/01発言：「先生方が完全にそっぽ向いていて、「塾なんか嫌いだ」っていうか。……先生方と壁があるような。」筆者：「スタートのときの関係性は良いか悪いかで言う」と高校C氏：「良くない」

塾B氏21/02発言：「最初、高校に挨拶に行ったときは他人行儀というか……町と高校と塾の温度がだいぶ違ったところでのスタートだったように思います。」

そこで、久遠塾B氏は、「久遠塾は白糠高校の生徒のための塾だから、高校がないと成り立たない」（塾B氏21/02発言）という認識の下、白糠高校に足を運び、特に管理職である校長や教頭とコミュニケーションを積み重ねていった。

こうした日々のコミュニケーションを土台として、開設から3ヶ月が経った2018年9月頃、進路指導のサポートという形で白糠高校と久遠塾の連携が始まった。白糠高校は普通科ではあるものの、総合学科に置かれる「産業社会と人間」を1年生・2年生で開講することでキャリア教育の充実を図り⁽⁸⁾、その取り組みを踏まえて3年生の進路指導を手厚く行っている学校である。しかし、学級減に伴う教職員数の減少により進路指導部の人手不足が学校運営上の課題となっていた。これに加えて、久遠塾を利用する生徒がほとんどいなかったことから、白糠高校から久遠塾に進路指導のサポートを依頼して実施する運びとなった。具体的には、放課後に塾講師1人が白糠高校内の進路指導室に常駐し、履歴書や志望理由書の作成・添削、小論文指導、面接練習などの教育活動を白糠高校の教師と役割分担しながら行った。これを通して、塾講師と生徒の接点が増えただけでなく、白糠高校の教師にも塾講師がどのような人物で何ができるのかが徐々に伝わり、白糠高校と久遠塾の相互理解が進んでいった。

進路指導のサポートを契機として、この他にも、白糠高校で行われている中国語の授業を教師と共同で開講する、総合的な探究の時間の特別講師を務める、学習の遅れや特別なニーズのある生徒のサポートを行うために授業のチームティーチングに入る、夏期講習や冬期講習を担当するなどしている。また、2019年度からは白糠高校を会場として久遠塾が開催されたり、職員室に塾講師のための席が用意されたり、職員会議の冒頭で久遠塾の活動報告の時間が設けられたりしている⁽⁹⁾。

このように様々な形で白糠高校と久遠塾の連携は進展しており、現在は「校塾協働」というキーワードを共有しながら相互の協力の下、久遠塾は学校内外で教育活動を実施している。これにより、開設当初の良好とは言えない関係から変化が生じ、白糠高校は久遠塾に対して「十分にありがたい」「学校の教育活動を推進していく仲間として高く評価している」と述べている。その一方で、白糠高校は「校塾協働」の今後の課題として特に大学進学を希望する生徒への対応を挙げている。

高校D氏21/02回答：「学校の教育活動をサポートしてくれているというのが現状。これだけでも十分にありがたいのだが、今後は主要五教科の大学進学指導や、塾独自の目標に基づいたプログラムを掲げた上での活動などがあると、学校と塾のシナジー効果が一層期待できる。」「学校の教育活動を推進していく仲間として高く評価している一方、大学進学者指導の部分ではまだまだ工夫・改善の余地がある。」

あわせて、白糠高校と久遠塾のコミュニケーションが活性化されている点も注目される。開設当初は、主に校長・教頭と塾長による少数でのコミュニケーションに閉じていた。しかし、

⁽⁸⁾ 白糠高校は、北海道教育委員会の「職業教育・キャリア教育推進事業」(2015～2017年度)や「職業指導の改善に関する研究」(2020年度)の指定校となり、キャリア教育の研究開発に積極的に取り組んでいる。また、2018年度には文部科学省から「キャリア教育優良学校表彰」を受賞した実績をもつ。

⁽⁹⁾ 近年では、久遠塾・白糠町教育委員会・白糠高校の三者で情報共有や意見交換を行う「ワーキンググループ会議(WG会議)」や、担任・指導部・久遠塾の三者で情報共有や意見交換を行う「担任・指導部・久遠塾会議(担進久遠会議)」も開催されており、久遠塾からは「教職員との連携はより深まっている」という実感が得られている(町教委・塾25/10回答より)。なお、白糠高校には進路指導部と生徒指導部があったが、現在はこれらが統合されて「指導部」という名称の校務分掌組織になっている。

連携が進むにつれて、生徒に関する情報共有や教育活動の役割分担などについて教師と塾講師によるコミュニケーションも自然と生まれている。これは、職員室、授業時の教室、その他の日常的な交流によってインフォーマルに行われるものもあれば、両者で確認や協議が必要な場合は会議を開催してフォーマルに行われるものもある。

なお、2020年度から白糠町教育委員会は新たに「地域・教育コーディネーター」という役割を設けた。コーディネーターは白糠高校の職員室に常駐して地域連携業務を担っており、久遠塾もまた地域の一組織として連携業務の対象となる。とりわけ久遠塾の活動については、白糠高校と久遠塾の役割分担の仲介や情報の伝達などを行っている。久遠塾の塾長から地域・教育コーディネーターに役職が変わったB氏は、コーディネーターの設置前後の変化を次のように述べている。

コーディネーター（元塾）B氏21/02発言：「私が学校に入る前の久遠塾は、「塾は塾、学校は学校」という感じでやっていた気がするんですね。でも今年度〔2020年度：筆者補足〕は、私が学校にずっといるので、先生方と「いまこんなこと困っているんだよね」という相談ができるようになった。ある生徒について、「小論文対策を塾の講師がやって、国語の大学受験の問題を学校の先生がやる」という分担ができるようになった。明らかに同じ方向を向いてやれるようになった。」

すなわち、コーディネーターが職員室に常駐して連携業務を担うことで、「塾は塾、学校は学校」という関係から、白糠高校と久遠塾で方向性を一致させながら役割分担や協働を円滑に進められるようになったという実感が得られている。ただし、白糠町の地域・教育コーディネーターであるB氏の場合、久遠塾の塾長として約2年間白糠高校とコミュニケーションを取り続けており、連携を進めやすい立場で業務を開始できる状況にあった点は確認しておかなければならない。

（4）久遠塾による地域活動の実施

久遠塾の特徴的な実践の3つ目が地域活動である。そもそも、「白糠高等学校魅力化プロジェクト」は白糠高校の存続を懸けて取り組まれており、入学者数を維持・増加させることが重要な使命である。久遠塾もその一環として設置されているため、白糠町教育委員会や白糠高校と一緒に生徒募集や広報活動を行ったり、白糠町内の中学生を対象とした学習支援を行ったりしている。特に前者の生徒募集や広報活動については、久遠塾F氏によれば、単に人手が増えるだけに留まらず、教育委員会や高校とは異なる公設塾の立場で行うことに一定の意義があることが伺える。

塾F氏21/03回答：「白高生こんなことを頑張っています」「こんな雰囲気です」「こんな素敵な生徒がいます」といったことを学校とは異なる立場で地域の方々に発信できたのではないかと感じています。」

また、久遠塾では、神輿担ぎやお祭りの出店などの地域行事に参加したり、町内広報『広報しらぬか』に久遠塾に関する記事（「久遠塾 君の世界に芽生えるものは」）を連載したり

もしている。コロナ禍によりゼミ活動が制限された際には、その代わりに「白糠の仕事人on Instagram」という取り組みを進めた。これは、塾講師が白糠町で働いている地域住民や久遠塾に関わりのある人のところに出向き、メッセージフォトを撮影してSNSで発信するというもので、2020年度中にNo.1～86が投稿されている。これらを通して、久遠塾の存在それ自体と教育活動や取り組みを白糠町内外に発信している。

公設塾もまた教育機関の一つであることを踏まえれば、こうした地域活動は必ずしも実施しなくてもよいものと思われる。しかし、久遠塾の塾長であるB氏とE氏は、公設塾の設置や高校の魅力化に対する認識について次のように述べている。

塾B氏19/11発言：「塾だけやっていけばいいのかなと思っていたんだけど、白糠町の場合は、地域全体の盛り上げや地域づくりにも公設塾って関わっているのかな、っていう気が最近ちょっとずつきていて、面白いなと思っています。」

塾E氏21/03回答：「白糠町について言えば、……子育てがまちづくりの上で大きな柱であるということがあります。そのうえで、幼・小・中・高のすべての教育に力を入れるという考え方です。そういう視座に立てば、高校魅力化プロジェクトそのものが、まちづくり・まちおこしの一環と言えるのかもしれない。」

このように久遠塾では、公設塾の実践を、教育の文脈だけに留めずに、より広く「地域づくり」や「まちづくり」の文脈にも重ねて位置付け直しながら、日々の教育活動や運営を行っていることがわかる。実際、先に述べたように、久遠塾のゼミ活動を白糠高校の生徒以外も参加可能にして、久遠塾を「白糠町民のための学びの場」にしていたことの意味も、地域づくりやまちづくりの文脈があわさることでより良く理解することができる。

4. 公設型学習塾による実践の多面性と限界

前節の分析を通して明らかになった久遠塾の多様な実践を踏まえて、本節では、公設塾による実践の多面性を既存の民間の学習塾と比較しながら理論的に考察した後に、その限界についても考察する。

(1) 公設型学習塾による実践の多面性

予め比較対象となる既存の民間の学習塾について簡単に確認しておく。『広辞苑 第七版』によれば、学習塾は「学校教育の補習や入学試験準備のための教育を行う私塾」とされている(新村2017)。この辞書的定義にあるように、学習塾は「補習機能」と「受験対応機能」をもち、主に学力向上や志望校合格といった学習者個人の私的な利益を追求した教育活動を実施してきた。この他に、生徒たちが放課後にコミュニケーションをとる「居場所機能」もあわせもっている(総合研究開発機構1996)。

久遠塾においても学習塾と同様に学校外で補完的な教育活動が行われていることが確認できた。例えば、「学習のお助け」や「進路のお助け」がこれに当たる。また、生徒が家庭外で放課後の時間を過ごすことができる場を提供している点も重要である(高嶋2022)。都市部では、学習塾・予備校や商業施設・飲食店などいたるところで、当たり前のように中学生や

高校生が友達と雑談を楽しみながら勉強する姿が見られるが、過疎地域にはそれがない。しかし、公設塾が設置されることで、友達と雑談・勉強をすることや、友達でも教師でもないナナメの関係にある大人である塾講師に質問・相談をすることもできるようになる。このように公設塾では、《学校外の補完的な教育活動》や《場の提供》を行っており、この意味で、地理的な理由で生活圏に存在しない学習塾の代替になっている。

しかし、公設塾の実践はこれだけに留まるものではない。久遠塾では大きく3つの方向性で既存の民間の学習塾とは異なる教育活動や取り組みが展開されていることも確認できた。

1つ目は、《主要教科から主要教科外へ》という方向性である。例えば、「白糠の仕事人」「地理っ子クラブ」などゼミ活動や、防災講座などの特別企画が挙げられる。これらにより、いわゆる進学塾や補習塾のような「受験対応機能」や「補習機能」に留まらない幅広く豊かな教育活動が実施可能となる。この背景には、久遠塾のコンセプトの具体化という積極的な理由と、生徒の利用の少なさという久遠塾の運営上の課題への対応があった。また、子どもから高齢者まで多世代の人々が教育活動に参加できるようにすることで、公設塾は単なる学習塾を超えて「地域住民のための学びの場」にもなり得る。

別言すれば、公設塾の実践を主要教科外へと展開させ、さらに、多世代へと開放することは、地域の社会教育を活性化させることになり得る。確かに、公設塾は公民館や青少年教育施設などのような「公的社会教育」の法制度からは外れるが、学校の補完を超えて独自の教育活動を提供することによって社会教育としての役割も果たすことができ、その意義を高めることにつながると言える。

2つ目は、《学校外から学校内へ》という方向性である。例えば、塾講師による学校教育活動のサポートや白糠高校と久遠塾のコミュニケーションといった「校塾協働」が挙げられる。白糠高校では久遠塾の講師が様々な場面で登場する。とりわけ、教職員の多忙がなかなか解消されず、さらに、教職員の数が少ない過疎地域においては、日々の教育活動の担い手が増えることによって教育活動の幅が広がり、生徒の学習に好影響をもたらすと考えられる⁽¹⁰⁾。また、学校と公設塾が連携して生徒に関する情報共有や教育活動の役割分担が進むことで、学校と学校外でより適切かつ効果的な実践の展開につながることが期待される。

ただし、その前提として次のことに注意しておく必要がある。まず、学校と公設塾の関係構築は一朝一夕に成し得るものではなく、両者による相互理解と地道なコミュニケーションの積み重ねが重要となる。また、あくまでも公教育の中核を担うのは学校と教師であり、塾講師が学校教育活動の何に・どの程度・どのような形で関与するのかについては、公設塾の意見を反映させながらも学校が主導して慎重に検討しなければならない。ただし、学校が主導することによって公設塾が学校の下請けのような存在になってはならず、学校と公設塾が相互に自律性を尊重することが求められる。

3つ目は、《教育活動から教育外活動へ》という方向性である。例えば、白糠高校の広報活動や地域行事への参加などといった地域活動が挙げられる。久遠塾は公設塾という教育機関であるからといって教育活動だけを行っているわけではない。公設塾の設置の背景について

⁽¹⁰⁾ 無論、これにより過疎地域にある小規模の学校が教職員不足に陥りやすい法制度的問題を覆い隠すことになってはならず、国と地方自治体によって学習権の保障を全うできる教育条件の整備が求められることは、強調してもし過ぎることはない。

の理解を深め、その存在と実践の意味を解釈し直すことで、自分たちの教育活動や取り組みを地域づくりやまちづくりと結び付けるようになっていった。この点は、ゼミ活動や特別企画に白糠高校の生徒だけではなく町内の多世代の人々が参加できるように変更したことに象徴的である。

このように、久遠塾の事例は、教育機関としてのコンセプト、学校や公設塾が抱える課題、公設塾の意味の再解釈を背景に、公設塾の実践が《学校外の補完的な教育活動》や《場の提供》といった学習塾としての側面のみならず、《主要教科から主要教科外へ》、《学校外から学校内へ》、《教育活動から教育外活動へ》と多面的に展開していく可能性を有していることを示している。また、公設塾の実践が多面的に展開することで、学習者本人や保護者・家族にとっての私的な利益を追求するだけでなく、学校や地域にとっての公共的な利益も同時に追求することにつながる可能性を有していることも示している。

(2) 公設型学習塾による実践の限界

しかしその一方で、公設塾による実践は先の3つの方向性で展開し続けることができるわけではなく限界も抱えている。ここでは次の2点を指摘したい。

一つは、公設塾に投入可能な資源の量と質による限界である。あらゆる教育機関に共通することではあるが、公設塾で多様な実践を行うことができるかどうかは、塾講師が何人いて、一人ひとりがどのような専門性や経験をもっているかに依存する⁽¹¹⁾。実際、久遠塾の様々なゼミ活動や特別企画は、当時の塾講師の専門分野・特技・海外経験などが土台にあって実施できていたところが大きい。塾講師の入れ替えが生じる可能性があることを考慮すると、教育活動や取り組みの可変性も視野に入れながら、その継続性や安定性をいかに確保していくかが問われる。

また、塾講師の勤務時間をどの実践にどれだけ配分できるかによっても、公設塾で行うことができる実践の内容は変わる。公設塾はまずもって学習塾であるため、《学校外の補完的な教育活動》に注力する必要がある。その上で、残りの時間を主要教科外の教育活動に充てるのか、学校内での教育活動に充てるのか、あるいは、これらとは異なる教育外の取り組みに充てるのか、という判断に迫られる。この点は、公設塾が私的な利益と公共的な利益の同時追求をどのようなバランスで進めるかという判断に直結する実践的な課題である。

これに関連してもう一つは、公設塾が果たすべき役割認識による限界である。仮に公設塾に十分な人的・時間的資源が確保されていたとしても、公設塾で多様な実践を実施するかどうかは、その役割を関係者がどのように認識するかに依存している。もし公設塾の役割を学習塾の代替に留めるならば、学校や地域との連携は必要ないものと見做されるだろう。そうではなく、公設塾の多様な実践の意義を認める場合においても、多様な実践の中からどの側面を公設塾の役割と認識するか、その上で役割の軽重や優先順位をどのように判断するのかによって、各公設塾の実践は全く異なる様相を呈する。実際、公設塾の中には、久遠塾のように多様な実践を行っているものもあれば、既存の民間の学習塾とほとんど変わらない実践

⁽¹¹⁾ 高橋（2023）が実施した「学習塾を開設している市町村」を対象にしたアンケート調査の結果によれば、「塾を運営するうえでの大きな課題」として選択された割合が最も高かった項目が「十分な力量がある適任の指導者確保が難しい」（31%）であった。

を行っているものもある。

さらに、公設塾が果たすべき役割認識や公設塾に対する期待は、実践と理論が発展途上であることも手伝って、決して単一ではありえず、公設塾の講師、学校の教職員、地方自治体の職員、生徒、保護者、地域住民など公設塾に関わる人々の間で重なり合いながらも必ずズレが生じる。そのため、いま挙げた多様なステークホルダーが、公設塾に対する理解を深めてより良いあり方を共同で探究しながら、実践の方向性を決定していく必要がある。この過程で生起する学習と協働それ自体が、公設塾を通じた地域の公共的な利益の追求となるに違いない⁽¹²⁾。

5. 結論と示唆

本論文では、北海道白糠町「久遠塾」の事例を対象に、公設塾による教育活動や取り組みの内容と展開過程を明らかにした上で、実践の多面性と限界を考察した。

その結果、公設塾は、学力保障や進路支援といった学校外の補完的な教育活動や、放課後の居場所となる場の提供が行われているだけではなく、ゼミ活動を通じて主要教科外へ、学校との協働を通じて学校内へ、地域活動を通じて教育外活動へ、のように多面的に展開していることが明らかになった。このことは、公設塾が単なる学習塾の代替に留まらず、多様な実践を展開することで地域の公教育の一端として新たな可能性をもたらし得る存在であることを示している。しかし、公設塾に投入可能な資源の量と質や公設塾が果たすべき役割認識によって限界付けられており、公設塾に関わるステークホルダーの協働によって実践のあり方を模索していくことが不可欠となる。

この結論を踏まえると、さらに次の2つの示唆を得ることができると考えられる。

一つは、公設塾が学校・社会教育・学習塾と関連をもつ教育学の新たな対象であるという学問的な示唆である。実際、久遠塾の事例は、それを学習塾として捉えるだけでは不十分であり、学校や社会教育の視点もなければ実践の全体像に迫ることはできない。これは他の公設塾の事例を検討する際にも同様である可能性が高い。そのため、学校・社会教育・学習塾といった個別の対象領域に閉じるのではなく、これらを横断し架橋するような学問的な視野の幅広さと分野を超えた協働が求められる。このことを意識しながら、公設塾を対象とした公教育に関する研究と議論のさらなる進展が望まれる。

もう一つは、公設塾の実践が単なる学習塾を超えて多面的に展開し得るという実践的・政策的な示唆である。本論文で対象とした久遠塾の事例や公設塾の実践に関する考察は、いま公設塾を設置・運営している関係者や、これから設置・運営しようと考えている関係者に対して、公設塾のあり方を検討する際の視座とアイデアを提供できていると考える。すなわち、公設塾は学習塾としての側面（《学校外の補完的な教育活動》と《場の提供》）を基底と

⁽¹²⁾ 丹間（2015）は、学校統廃合をめぐる住民と行政の関係の動態を詳細に検討した後、「住民と行政の協働」を「協働とは、住民と行政が、互いに非対等な関係性にあることを自覚しながらも、既存の関係性を学習によって揺るがして是正しようと試みあうことで、地域や自治体の課題解決に取り組んでいく過程である」と、「学習を基盤とした過程主義的な理論」に再定義している（同上：216-217）。ここでの「学習」や「協働」は、丹間による「協働」概念を念頭に置いて使用した。

しながら、《主要教科から主要教科外へ》、《学校外から学校内へ》、《教育活動から教育外活動へ》と展開し得ること、それによって公設塾の実践がより豊かで公共性の高いものになる可能性をもつことを論じてきた。これを前提とすることが、民間ではなく公の存在によって設置された「公設の」学習塾であることを自覚する第一歩である。

最後に、本論文では、過疎地域の高校生を対象とした公設塾の一事例を対象として分析・考察したに過ぎない。これとは異なる特徴をもつ公設塾の事例を蓄積しながら本論文の知見の妥当性を学問的に吟味していくことが求められる。特に、公設塾が地域社会において公共的な利益を実現しているとするならば、何をどのように実現しているのかという点をより丁寧に分析することで、公設塾の可能性や意義が明確化される。そのためにこそ、これまで以上に公設塾の実践に対して研究関心が向けられなければならない。

付記

本調査の実施にあたり、久遠塾、北海道白糠高等学校、白糠町教育委員会の皆様には、快くインタビュー調査や資料提供などに応じていただきました。ここに記し、厚くお礼申し上げます。本研究は、JSPS科研費22K20218、23K25616と、北海道大学統合URA本部「地方学の実践支援プログラム2020」の支援を受けて実施されました。

参考文献・参考URL

- 岩淵泰・吉川幸・長宗武司「教育による地方創生戦略—教育の町「和気」構想を一例に一」『岡山大学経済学会雑誌』第49巻第1号、2017年、41-68頁。
- 大桃敏行「学校教育の供給主体の多様化と日本型公教育の変容」大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討 自由、保証、責任から考える』岩波書店、2020年、15-38頁。
- 公営塾研究プロジェクト「公営塾全国調査結果レポート（第1弾）」2023年。
<<https://publicjuku.com/004-2/>>
- 公営塾研究プロジェクト「【全国自治体調査】県別の公営塾設置状況」2024年。
<<https://publicjuku.com/010-2/>>
- 佐久間邦友「過疎地域における新しい学習塾—秋田県東成瀬村「英語塾」の事例より—」『教育学雑誌』第44号、2009年、131-143頁。
- 佐久間邦友「過疎地域における公費支援型学習塾の可能性と今後の課題—秋田県東成瀬村「英語塾」を事例として—」『教育学雑誌』第45号、2010年、139-155頁。
- 佐久間邦友「公営塾の持続可能な運営方法の検討—岡山県和気町の「和気町公営塾」を手がかりに一」『学習社会研究』第5号、2023年、218-235頁。
- 佐久間邦友・高嶋真之・本村真「離島における自治体主導型学習支援事業の現状と課題—沖縄県北大東村「なかよし塾」を事例に一」『島嶼地域科学』第1号、2020年、21-40頁。
- 白糠町久遠塾HP
<<https://kuonjuku-koukouinfojp.amebaownd.com/>>
- 新村出編『広辞苑 第七版』岩波書店、2017年。
- 末富芳「教育費概念の拡充—公費支援型学習塾の事例における公私教育費関係の変容を中心に—」『研究論叢』第14号、2007年、25-31頁。
- 末富芳「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」『教育学研究』第79巻第2号、2012年、156-169頁。

総合研究開発機構『学習塾からみた日本の教育』1996年。

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, 2021a年, 25-36頁。

高嶋真之「公設型学習塾における地域課題解決学習の実践—「高校生と一緒に楽しい白馬村を考える会」を手掛かりに—」『北海道民間教育研究団体連絡協議会紀要（みんきょう）』第136号, 2021b年, 5-9頁。

高嶋真之「ちょっと拝見 高校訪問 北海道白糠高等学校 地域と共につくる生徒・高校・町の未来—小規模高校による地域との連携・協働の広がり—」『月刊 高校教育』2021年10月号, 学事出版, 2021c年, 10-15頁。

高嶋真之「地方公立高校の存続と公設塾——北海道の動向・事例と論点」教育科学研究会編『教育』No.916 (2022年5月号), 旬報社, 2022年, 88-93頁。

高嶋真之「地方の高校生と都市部の大学生をつなぐ場と機会の創出 パーチャル空間を活用した公設型学習塾の現在地」森直人・澤田稔・金子良事編著『多様な教育機会をつむぐ ジレンマとともにある可能性』明石書店, 2024年, 138-159頁。

高橋興「公営塾の現状に関する調査・研究 中間報告」2023年。

<<https://acguacjc.repo.nii.ac.jp/records/259>>

高橋興「市町村による公営学習塾の現状と課題～長野県白馬高校を事例として～」2025年。

<<https://aue.repo.nii.ac.jp/records/2000741>>

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得ない本当の真実』WAVE出版, 2020年。

丹間康仁『学習と協働 学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程』東洋館出版社, 2015年。

照井将人・早坂淳「公設型学習塾の全容把握と今後の検討課題」『長野大学紀要』第45巻第3号, 2024年, 223-235頁。

照井将人・早坂淳「公設型学習塾における持続可能性の検討—地域おこし協力隊の可能性と課題に着目して—」『長野大学紀要』第46巻第4号, 2025年, 65-78頁。

中山健一郎「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』第55巻第1号, 2025年, 135-146頁。

北海道白糠高等学校HP

<<http://www.shiranuka.hokkaido-c.ed.jp/>>

北海道白糠高等学校&白糠町久遠塾公式note

<<https://shiranuka-hs.note.jp/>>

結城忠「教育の二重構造—学校と塾—」結城忠・佐藤全・橋迫和幸『学習塾 子ども・親・教師はどう見ているか』ぎょうせい, 1987年, 1-13頁。

Honjo, M. & Nakata, R. (2022). Rise of public juku in Japan: A possible new role of supplementary tutoring. *Bulletin of the Faculty of Education, Kanazawa University*, 14: 133-146.

The Potential for Diverse Practices of Public Juku: A Case Study of Kuon Juku in Shiranuka

Masayuki TAKASHIMA

Key Words

juku, public juku, enhancing the appeal of high schools, depopulated areas

Abstract

This article examines the role and significance of public juku—learning centers established by local governments in Japan—as an emerging form of supplementary education within the framework of local public education. Although private juku have long been a central feature of Japan’s “dual structure of education,” the number of public juku has increased since the 2010s, especially in rural regions where municipalities employ them to mitigate educational inequalities and sustain high schools facing demographic decline. However, scholarly attention has so far concentrated on their financial, policy, and organizational aspects, while the content and development of their everyday practices remain insufficiently explored.

Based on a case study of Kuon Juku in Shiranuka Town, Hokkaido, the research draws on documentary materials, stakeholder interviews, and field observations conducted between 2019 and 2021. The analysis shows that Kuon Juku, originally designed to provide academic support and career guidance for high school students, broadened its scope in three directions: (1) introducing seminar-style programs beyond core subjects and open to community participation; (2) collaborating with Shiranuka High School in career guidance, subject teaching, and exploratory learning; and (3) participating in community events and public outreach to enhance the school’s appeal.

These findings indicate that public juku serve not merely as substitutes for private tutoring but as hybrid institutions that pursue both individual benefits for students and collective benefits for schools and local communities. At the same time, their practices are constrained by limited human and material resources, as well as by differing expectations among stakeholders regarding their proper role. The study suggests that sustained collaboration among municipalities, schools, educators, students, and community members will be crucial for determining the future directions of public juku.

By positioning public juku at the intersection of school education, social education, and supplementary tutoring, this article underscores their significance as a new object of inquiry within Japanese education research. It also points to their relevance for policy debates on how local governments can address educational disparities and sustain public education in the context of demographic decline.