

# ユネスコ学習都市構想の展開過程をめぐる一考察

— 岡山市でのフィールドワークを含めて —

赤尾 勝己

## 第1節 ユネスコ学習都市構想の展開

国際連合・教育科学文化機関（以下、ユネスコ）では、2013年から学習都市に関する国際会議（UNESCO International Conference on Learning Cities）を開催している。筆者は、第2回会議（メキシコシティ）と、第3回会議（コーク市）に出席した。本節では、第1～2回の同国際会議の概略を紹介する。

第1回学習都市に関する国際会議は、2013年10月に、中国の北京で開催された。同会議のテーマは、「生涯学習をすべての人に — 都市における包摂、繁栄、持続可能性 —」（Lifelong Learning for all: Inclusion, prosperity and sustainability in cities）であった。

この会議では、「学習都市の鍵となる特徴」(Key Features of Learning Cities) が示された。また、会議の終了時には「学習都市建設に関する北京宣言」(Beijing Declaration on Building Learning Cities) が採択された。ここでは12の約束 (commitments) が示されている。

1. 個人のエンパワーメントと社会的結束
2. 経済的發展と文化的繁栄の増大
3. 持続可能な開発の促進
4. 教育システムにおける包摂的な学習の促進
5. 家族とコミュニティにおける学習の再活性化
6. 職場のための職場における学習の促進
7. 近代的な学習テクノロジーの利用の拡大
8. 学習における質の向上
9. 生涯を通じた学習文化の促進
10. 政治的な意志と関わり強化
11. すべての利害関係者のガバナンスと参加の

改善

## 12. 資源の移動と利用の向上

そして、つぎの5つの行動項目が示された。

- ①学習都市のグローバル・ネットワークの構築を求める。
- ②生涯学習戦略を開発・実行する都市を求める。
- ③国際組織・地域組織を求める。
- ④ローカルな管轄権と国際的な共同学習活動に参加する国家当局を求める。
- ⑤グローバル・ネットワークのパートナーとしての財団、企業、市民社会組織を求める。民間セクターのイニシアチブを利用する。

同宣言は、学習都市の構築のために首長等の強力なリーダーシップを必要とすることが述べられており、トップダウンによる学習都市建設という戦略が示された。

第2回学習都市に関する国際会議は、2015年9月にメキシコシティで開催された。同会議のテーマは、「持続可能な学習都市を建設すること」(Building Sustainable Learning Cities) であった。その下に3つのサブテーマが提示された。

- (1)世界中に持続可能な学習都市を展開させる。
- (2)持続的な学習都市を発展させるためのパートナーシップ/ネットワークを強化する。
- (3)持続可能な学習都市のための鍵となる特質を実行させる。

9月29日には「持続可能な学習都市に関する

メキシコシティ声明」(Mexico-city Statement on Sustainable Learning City) が発表された。ここで特筆されるべきことは、国連持続可能な開発サミット2015で加盟国によって合意された17の持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals: SDGs)のうち目標4と目標11に、心からの支持を表明すると述べている点である。(SDGsについては第2節で後述する。)

目標4 包括的で公平な教育を保障し、すべての人のための生涯学習機会を促進する。

目標11 都市と人々の居住を、包括的、安全、復元可能、持続可能にする。

また、同声明では、持続可能な学習都市に向けた10の戦略の方向性が確認されている。その中で特筆されるべきは下記の6番目の戦略である。

6. すべての市民、特に先住民グループ、女性、障がい者、亡命者、難民といった傷つきやすい人々を巻き込み、それらの人々を学習都市の中心に置く。すべての市民が、年齢、性的指向、経済的・文化的・宗教的・民族的背景にかかわらず、自らの権利を主張するのに必要な識字と基礎的スキルを獲得することを確実にすることによって、社会的・経済的・政治的包摂を促進する。

ここには、社会的に不利益を被っている人々への暖かいまなざしがうかがわれる。北京宣言のような首長の強力なリーダーシップによる行動の起こし方ではなく、市民主体のボトムアップのアプローチが推奨されている。ここには、社会的持続可能性、経済的持続可能性、環境的持続可能性の3つの可能性を学習都市で実現するために、個人～組織～都市～地域の生涯学習を起点にして、環境問題、健康問題、経済問題、社会的包摂に総合的に取り組もうとしていることが看取される。

## 第2節 第3回学習都市に関する国際会議から

筆者は、2017年9月18日～20日にアイルランド・コーク市で開催されたユネスコ第3回学習都市に関する国際会議に出席した。全体で80か国、108都市から700名を超える参加者があった。日本からは、筆者を含め6名が参加した。本会議のテーマは、「グローバルな目標、地方の行動——2030年におけるすべての人のための生涯学習に向けて——」(Global goals, local actions: Towards Lifelong Learning for all in 2030)であった。その下に3つのサブテーマが並んでいた。

- (1)生涯学習は、地方レベルでどのようにして、「持続可能な開発の目標」(SDGs)の遂行を支援するか。
- (2)あなたの都市の持続可能な未来に向けて、統合されたガバナンスと、複数の利害関係者の協働を促進する。
- (3)持続可能な開発に向けての、地方の行動の遂行と、そのインパクトの計測についての成功する方法について。

今回の会議では、岡山市が、日本で初めてユネスコ「学習都市賞」(Learning City Award)を受けた。同会議の終了時には、「学習都市のための行動へ向けてのコークからの呼びかけ」(Cork Call to Action for Learning Cities)が採択された。今回の会議で特筆されることは、2015年9月に開催された国連・持続可能な開発サミットで採択された「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals: SDGs)に掲げられた17の目標のうち、目標4「教育」と目標11「持続可能な都市」が、学習都市を構成する上での必須条件となっていたことである。17の目標は、さらに169のターゲット(下位目標)から構成されている。17の目標の内容は次の通りである。

目標1 貧困

- 貧困をなくそう。あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる。
- 目標 2 飢餓  
飢餓をなくそう。飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する。
- 目標 3 保健  
すべての人に健康と福祉を。あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する。
- 目標 4 教育  
質の高い教育をみんなに。すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する。
- 目標 5 ジェンダー  
ジェンダー平等を実現しよう。ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う。
- 目標 6 水・衛生  
安全な水とトイレを世界中に。すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続的な管理を確保する。
- 目標 7 エネルギー  
エネルギーをみんなにそしてクリーンに。すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する。
- 目標 8 経済成長と雇用  
働きがいも経済成長も。包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用（ディーセント・ワーク）を促進する。
- 目標 9 インフラ、産業化、イノベーション  
産業と技術革新の基盤をつくろう。強靱（レジリエント）なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る。
- 目標 10 不平等  
人や国の不平等をなくそう。各国内及び各国間の不平等を是正する。
- 目標 11 持続可能な都市  
住み続けられるまちづくりを。包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する。
- 目標 12 持続可能な生産と消費  
つくる責任 つかう責任。持続可能な生産消費形態を確保する。
- 目標 13 気候変動  
気候変動に具体的な対策を。気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる。
- 目標 14 海洋資源  
海の豊かさを守ろう。持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する。
- 目標 15 陸上資源  
陸の豊かさを守ろう。陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処ならびに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する。
- 目標 16 平和  
平和と公正をすべての人に。持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する。
- 目標 17 実施手段  
パートナーシップで目標を達成しよう。持続可能な開発のための実施手

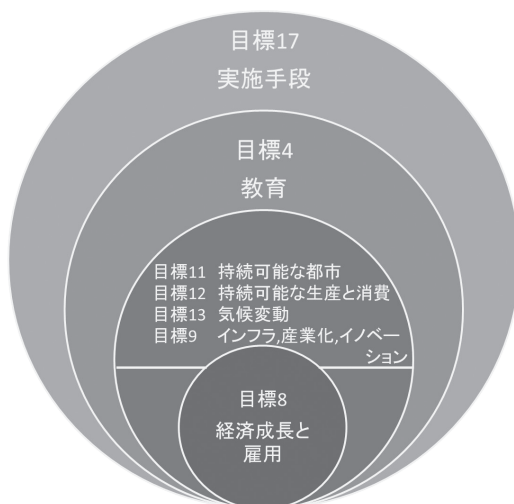


図1 デンマーク・ソンダーボルク市におけるSDGsの配置

段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する。

今回の会議においては、各都市がこれらの17の目標の中からどの目標を選択し優先順位をつけているかを明示していた。例えば、デンマークのソンダーボルク市からの報告では、次の7つの目標を選んでいった。目標4教育、目標8経済成長と雇用、目標9インフラ、産業化、イノベーション、目標11持続可能な都市、目標12持続可能な生産と消費、目標13気候変動、目標17実施手段。その内訳を円グラフでみると、まず目標8経済成長と雇用が最初に位置づき、中ほどに目標11持続可能な都市、目標12持続可能な生産と消費、目標13気候変動、目標9インフラ、産業化、イノベーションが位置づき、その外側に目標4教育が位置づいていることがわかる(図1)。ここで疑問に思うのは、第2群に位置づいている持続可能な都市、気候変動と、持続可能な生産と消費、インフラ、産業化、イノベーションがどのように両立可能であるのか、またどれが優先されるかである。

一般的に、17のSDGsについては、大きく目標6. 13. 14. 15が関わる環境的持続可能性、目標1. 2. 3. 4. 5. 7. 11. 16が関わる社会的持続可

能性、目標8. 9. 10. 12が関わる経済的持続可能性の3群から構成されていると言われる(SDGs:86頁)。これらの3群のSDGsの両立は、困難を極めることが予想されよう。なぜなら、経済的持続可能性を優先すれば、社会的持続可能性や環境的持続可能性があとまわしにされるからである。実際に、各都市でSDGsを実現していく際には、どの群に重みづけをしていくかが問われてくるのである。

### 第3節 岡山市が作成したユネスコ学習都市賞応募書式の内容

ユネスコ学習都市になろうとする市は、ユネスコ生涯学習研究所が主管している「学習都市のグローバル・ネットワーク:GNLC」に加盟した上で、応募用紙に記入して、各国のユネスコ国内委員会に承諾をとったうえで、同研究所に応募書式を提出する必要がある。同ネットワークは、2017年5月現在、42か国188都市が加盟している。

本節では、ユネスコ学習都市賞を受賞した岡山市が、2016年9月30日までに、ユネスコ生涯学習研究所へ送付した「ユネスコ学習都市賞応募書式」(UNESCO Learning City Award

Application Form) について紹介したい。この応募書式は2部から構成されている。第1部は、あなたの都市についての基礎情報として、市長名と連絡の取れる窓口担当者名の記入が求められている。第2部は、都市全体での学習都市へ向けた開発戦略(The city's overall strategy for developing into a learning city) について、次の7問から構成されている。ここでは、各問と岡山市の担当者による回答の抜粋を紹介(原文は英語である)し、筆者によるコメントを添えてみたい。

1. どのようにして、あなたの学習都市建設に向けての計画は、あなたの都市が直面する諸挑戦に取り組みますか。
- 岡山市は、さまざまな挑戦に直面している。少子高齢化、地域における社会的絆の減少、環境保護、生物多様性の促進、大量生産・消費と経済成長の変容。同時に、私たちは情報社会の進展と急速なグローバル化する世界の諸傾向に対処しなければならない。
  - 2016年3月に策定された岡山市第6次総合計画は、上記のさまざまな挑戦に取り組むために、今後10年間(2016-2025年)の目標と方向性を設定している。本計画は、「学習都市」のコンセプトと共通の基盤を多く共有している。それは、持続可能な未来を実現するために考え学び行動する人々を育成すること、市民の参画と協働を通して市を発展させること、異なる文化との交流を通して地域の伝統に基づく新しい文化を創造すること、豊富な自然資源を受け継ぐこと、活気に満ちた市に向かって経済を発展させること、をねらいとしている。
  - 教育はその目的を遂行するための鍵となる要因であると認識される。特に、岡山市は学習都市を建設するために「持続可能な開発のための教育(ESD)」を集中的に促進してきた。

それは市民に持続可能な開発のライフスタイルに向けての価値や態度を獲得する機会を提供している。岡山ESD促進委員会は、48のさまざまな利害関係団体の協力のもとで2005年に設立された。それはESDに関する国連地域開発センターのコンセプトに同調する岡山市役所を含んでいる。同委員会は、岡山ESDプロジェクト・マスタープラン(2005-2014)に沿って協働的にESDを促進してきた。同計画に基づいて実施されたプロジェクトは、本市の環境学習を豊かにすることに貢献する環境保護、多文化共生、持続可能な生産・消費のプロジェクトから広がっている。

- 岡山市は、定型教育(formal education)、非定型教育(non-formal education)、不定型教育(informal education)において生涯学習のための総合的な構造を提供している。例えば、ユネスコのASP(Associated Schools Project) ネットに登録している51の学校を含む学校もまた、持続可能な社会の担い手を育成するためのESDプログラムを実施している。中学校区に設置されている市立公民館は、地域に基づいたESDを促進してきた。公民館は、幼児から高齢者まで、集会や学習のためだけではなく、地域のために行動する機会を提供している。

岡山市では、学校教育、社会教育で実践されてきたESD活動を中核として、それを市全体の総合計画へ発展させて、そこからさらに学習都市へと移行していく道筋が述べられている。

2. どのようにして、あなたの都市は、すべての利害関係者を巻き込みながら、一つの調整された構造を創造しましたか。
- 岡山ESD促進委員会は、すべての利害関係



者を巻き込むために、ESDを実践している組織間のネットワークと協力を促進し、それらの活動を支援している。それは、補助金を与え、育成、フォーラム、イベントを組織し、ESD活動に関わるさまざまな利害関係者をモチベートするために情報を公開する。

- 同委員会の代表者委員会は、その基本方針を設定し、実行委員会は、どのようにそのプロジェクトを運営するかを決定する。各委員会は、市役所、教育施設、市民組織、メディア会社など約20の組織から構成される。岡山市はESD推進課を設置し、同委員会の事務局を担っている。それは、予算を確保しスタッフを配置している。
- 2016年7月現在、259の組織が同委員会に関わり、ESDプログラムを実施している。そのなかには、研究・教育のための予算を有する大学、市民活動を促進する組織、CSR活動を実施している企業が、自らの資源を使いながらESDプロジェクトを支援している場合もある。
- 市民参画・協働を強化することは、学習都市にとって重要な要因でもある。2016年4月に、市民協働促進条例が改正された。そして、市民、市当局、更に他の利害関係者の協働を通して諸問題を解決するためにESD市民協働センターが設立された。

今や都市計画は、かつての一部の都市計画の専門家による「上から」の設計から、すべての利害関係者を巻き込んで交渉を行う過程を重視する民主的計画（democratic planning）へと移行しつつある。そうした都市計画の理論的変容をユネスコが踏まえていることが窺われる設問に、岡山市は的確に答えている。

3. どのようにして、あなたの都市は、諸資源を結集させて利用していますか。

- 全体的な教育施策の下で、岡山市はESDを推進してきた。そして、市当局、教育施設、公的組織、企業などのさまざまな組織の資源を活用することで学習都市を確立することをねらいとしてきた。
- 岡山ESD促進委員会は、多様な利害関係者を含む機構を動かしてきた。環境、社会、経済、文化に関する定型教育、非定型教育、不定型教育の計画において実施された多くの活動は、ESDの諸原則を統合することを通して、自らの主題を拡大し、学習の質を改善することができる。そうして、同委員会は、ESDの理解を広めるために、諸組織に調査させるために、自らのESDの努力を強化するための定点観測を行ってきた。
- 同委員会に巻き込まれた諸組織は、自らの資源を活用することで、自らのESD活動を実行している。その努力を補完するために、同委員会は、ESDを実施している公的組織や学校に補助金を与えている。それはまた、他の補助金プログラムを導入し、ノウハウやスキルを提供し、専門性を有する人的資源を導入し、活動をコーディネートする。
- 岡山市が主として、岡山ESD促進委員会の運営費用を負担する一方で、他の鍵となるメンバー組織が、それらの種々の専門性、情報、人的資源を提供することを通して、ESDの促進に貢献している。

岡山市では、市長が陣頭指揮をとって、市役所全体でESDの推進に取り組んでいる。また、それを民間任せにせず、市からの公的資金と人的資源を投入して、学習都市の実現をめざしていることが窺われる。

4. どのようにして、あなたの都市は、学習がすべての市民にアクセス可能であることを保障しますか。

- 岡山市は、すべての市民に、学習機会を保障する努力をしている。定型教育（formal education）についていえば、岡山市には89校の公立小学校があり、2分校、38校の中学校がある。就学率は約100%である。日本語に困難を抱える外国人の児童・生徒を支援するために、いくつかの学校に特別の教員が配置されている。また、特殊なニーズを有する学校に通えない子どもや生徒のための4校の支援学校がある。それ以外に、岡山市には、64の幼稚園、幼稚園として機能している施設、保育センターと、1つの市立高校がある。
  - 非定型教育（non-formal education）、不定型教育（informal education）についていえば、岡山市は、生涯学習と社会教育主事として働いている人を含む委託された職員のための基盤として機能する公民館を設置している。公民館は、幼児から成人に至る地域の人々に自らの興味とニーズに基づく機会を提供する。障がいや有した人々のためのコンピュータ講座、日本人と外国人の住民を含む地域の人々のための減災リスク（Disaster Risk Reduction：DRR）リーダー養成プログラム、日本語講座、子どものための化粧講座もある。また、社会的課題について共通の関心や意識をもった市民は、学習サークルをつくり、公民館をベースとした学習プログラムやプロジェクトを始めることができる。
  - 岡山市は、10館の市立図書館のほかに4つの移動図書館を走らせている。それらは、特に障がいや有した人々、高齢者、就学前の子どもたちに読書の機会を提供している。この新しく確立されたシステムによって、市民は公民館からでも図書館からでも本を借りることができるようになった。さらに岡山市には、2館の市立博物館、生涯学習、健康サービス、公共福祉のための5つのセンター、環境センターを含む12館の専門施設がある。
  - これらの生涯学習センターのほとんどは無料で利用でき、毎年全体で約1720万人の市民が利用している。障がいや有する人々は、いくつかの有料施設を無料で利用できる。
- この回答では、文教都市・岡山市の面目がいかんなく発揮されている。市内の学校教育と社会教育がひじょうに充実していることがわかる。障がいや有する人の社会的包摂についても十分に配慮されていることが窺われる。
5. どのような祝祭イベントが、学習都市建設の過程を促進・維持するために、あなたの都市に組織されましたか。
- 毎年、「公民館フェスティバル」が各公民館で組織されている。各公民館は、学習者と地域の人々から構成される実行委員会を設置する。その市民たちは自らでその祭りを計画し運営する。それは、公民館での学習成果を発表し、ネットワークを拡大する機会を提供し、将来への活動へのモチベーションを上げることにつながる。
  - 毎年5月30日から6月1日まで「ごみ減量・リサイクル推進週間」行事が行われる。この1週間、各公民館は、市民の環境意識を向上させるための講座を組織する。2015年度は、全体で約3300人の市民が講座に参加した。
  - 男女平等に関する講座、フォーラム、ワークショップが、毎年主として6月と7月の「男女共同参画推進週間」に合わせて組織される。2015年度は、37のイベントが実施され、約3800人が参加した。
  - 毎年10月と11月の「ESD週間」には、持続可能な社会に向けて学び行動するための市民の意識とモチベーションを上げるために、さまざまなESDイベントが、岡山地方の多様な利害関係者によって組織される。2015年度には、地産地消を促進する「ESDフォーラム」

や「ESDフェア」のような65のイベントが行われた。

この回答では、岡山市内で年間を通して様々な現代的課題に関する生涯学習関連のイベントやフェアが行われていることが紹介されている。ひじょうにアピール度が高いことがわかる。

6. あなたの都市は、学習都市の発展をモニターし、評価するための機構を設立しましたか。

• 学習都市の原則は、本市の「教育推進基本計画」と「環境基本計画」のような上記の主題となる計画として言及された総合計画の中に統合されている。各計画は、具体的な指標を設定し、その進捗は市役所の定期的なモニターの過程で調査されている。例えば、次の指標項目は、「学習都市の鍵となる特徴」と関連している。

1.1 「個人のエンパワーメントと社会的結合」:  
「市民の地域・ボランティア活動への参加率」「災害防止ボランティア・グループが設置されている近隣組織の世帯率」

1.2.4 「多様な文化活動へのアクセスの保障」:  
「市民の文化活動への参加率」

1.3 「持続的発展」:  
「1日あたりの市民のゴミ排出量」「地球温暖化へ取り組むための市民の行動の度合」

「トンボの生息地数」

2.2 「家庭とコミュニティにおける学習の再活性化」

「家庭と地域における教育の度合」

2.6 「生涯を通じた学習文化の促進」  
「生涯学習の環境に関する満足度」「毎年の生涯学習施設の利用状況」

• 「岡山ESDプロジェクト・マスタープラン」

は、8つの優先的行動領域について目標値と指標を設定している。例えば、「同プロジェクトへの参加組織の数」「ESDコーディネーター養成講座への参加者数」を定期的に調査している。

• 各公民館は、実行委員会を設置して、そこで地域の利害関係者と学習者がともに、自らの地域の展望、問題、解決策について議論をしている。公民館は、毎年同プロジェクトの進捗を調査し、将来に向けた戦略を展開している。

この回答では、「学習都市の鍵となる特徴」が、全体で12項目から構成されているものの、その中からわずか5項目について述べられているにすぎない。特に、気になるのは2.学習都市の主な建築ブロックを反映した6つの焦点領域——「教育システムにおける包摂的学習」「家庭とコミュニティにおける学習の再活性化」「職場のための職場における効果的な学習」「現代の学習テクノロジーの広範な利用」「学習における質を高める」「生涯を通じた活気に満ちた学習文化」——の中で2項目しか関わりを持っていない点である。さらに、3.基盤となる階級の3項目——「力強い政治的意思と関与」「統治とすべての利害関係者の参加」「資源の利用と移動」——についてまったく言及されていない。他の回答に比して、ややアピール度は低いと考えられる。

7. あなたの都市の社会的・文化的・環境的・経済的発展に、学習都市が有するプログラムがどのような影響を与えますか。

• 岡山市の公民館と海外のコミュニティ・ラーニングセンター（CLC）との交流、特に、ユネスコ生涯学習研究所を含んだ諸機関と協働して、2014年に岡山市で開催された「ESDに関する公民館—CLC国際会議」が、公民



館活動を活性化し、国際的な交流を拡大するための展望を描くことに貢献した。

- 市民と岡山市の共働を通して地域景観のための居住地保全プロジェクトは、1992年に2地域で出発したが、2015年には13地域に拡大した。その例として、ホテルの生息地が1997年から2011年かけて1.5倍に増えた。
- 環境と低炭素社会に関する啓発向上を通して、岡山市内の太陽光電池施設の数 は7年間で4倍に上昇した。一日あたりのコミュニティ自転車の利用は、それが導入された2013年度から2015年にかけて1.5倍に上昇した。

ここで看取されるように、岡山市は環境的發展を最優先させており、やや経済的發展については言及が避けられている観がある。

#### 第4節 岡山市ESD推進課と教育委員会、京山公民館でのフィールドワークから

筆者は2017年12月11日（月）14：00～14：40に、岡山市役所7階にある市民協働局ESD推進課と、14：50～16：10に同8階にある岡山市教育委員会生涯学習課で聞き取り調査を行った。岡山市ESD推進課でご対応いただいたのは職員2名（Aさん（男性）、Bさん（女性））であり、教育委員会生涯学習課でご対応いただいたのは、職員1名（Cさん（男性））である。調査方法は、事前に複数の質問事項をメールで送信し、それぞれの職場において、それらに基づいて質問し答えていただく形式をとった。

まずは、岡山市ESD推進課への聞き取り調査の結果である（筆者の質問について、当日すでに印字された回答が準備されていたので、以下それらに口頭での回答を加えた）。

「岡山市はなぜユネスコの学習都市になろうとしたのでしょうか？」という問いには、「岡山市は2005年から地域全体で、ESD（環境・国

際理解・まちづくり・防災などの様々な課題について、様々な組織が連携して学び合い、新たな行動に繋げていく活動）に取り組んでいる。これはGNLC（ユネスコの学習都市のグローバル・ネットワーク（Global Network of Learning Cities））の理念と共通しており、加えて、GNLCに加盟することで、広域的な連携・情報収集が図られ、今後のESDの推進、持続可能なまちづくりにとって有効と考えた」という回答であった。

「岡山市がユネスコ学習都市になったことでどのようなメリットが生じた、あるいは生じると思われますか？」という問いには、「GNLCの活動により得られる情報の中には、今後、参考とすべき事柄が多くある。また、国際会議への参加や他の加盟都市との交流により、国際交流を促進することができた。加えて、岡山の取組についてGNLCが作成する資料等に掲載されたことや、関連の国際会議における事例発表等により、岡山市の取組を広域的に発信し、アピールすることができた」という回答であった。ここにあるように、岡山市のESDの取り組みを日本を超えて世界中の多くの人に知ってもらったということが一番のメリットであることがわかる。

「日本国政府は学習都市にどのような支援をすべきだとお考えでしょうか？」という問いには、「全国生涯学習市町村協議会について、学習都市活動との連携・移行支援」「学習都市への加盟申請に係る情報提供および申請手続き支援体制の構築」「国内学習都市ネットワークの構築支援および助言」の3点が挙げられた。そのうえで、「国が学習都市へ財政的な支援をすることは難しいと思われる。すでに文部科学省が関わっている「生涯学習宣言都市」があるが、これは教育委員会が対応することなので、市長部局であるESD推進課ではくわしくは知らない」という回答であった。ここでは、ESD推

進課は市長部局なので、文部科学省～教育委員会という系列と一線を画そうという意図が看取される。

「これからユネスコ学習都市になろうとしている国内の市に助言するとしたら、どのような助言をなされますか？」という問いには、「地域活性化や持続可能なまちづくり、国際化、各自治体の広域発信、アピール、ESDやSDGsなど新たな課題への対応していくためのツールとして活用すること」「第1回ユネスコ学習都市に関する国際会議（北京市、2013年）で出された「学習都市の鍵となる特徴」の「学習都市を構成する6本の柱」のなかで、各都市が強いところをアピールしていけばよいと助言したい」という回答であった。

「岡山市では、国連持続可能な開発目標(SDGs)17のうち、どれを優先的に実現しようとしていますか？」という問いには、「岡山市第6次総合計画（2017年3月策定）に基づく」「第6次総合計画には、「経済・交流都市」、「子育て・教育都市」「健康福祉・環境都市」の3つの柱が掲げられているが、そのなかで当課が優先順位をつけることは難しい」という回答であった。ESD推進課なので環境が最優先されるのではないかと予想されたが、そうではなかった。これについては、市長に直接、尋ねてみる方がよいかもしれない。

「市民のどのくらいの割合が、今年岡山市がユネスコ学習都市になったことを知っていますでしょうか？」という問いには、「一般に認知度は高くないが、国際会議（2014年に岡山市で開催された公民館・CLC国際会議）の誘致・開催時等を紹介している」という回答が、「上記について市民への周知をどのように図っていますか？」という問いには、「現在のところ、本件のための特別な周知事業は実施していない」という回答であった。ESD推進課としては、さほど広報に熱心であるというわけではなさそ

うにみえる。

次に、市当局と市民運動との関係について尋ねてみた。「環境に関する市民運動団体とは、どのような連携をしていますでしょうか？」という問いには、「主に、岡山ESDプロジェクトの枠組みの中で、様々な団体と連携している」「このプロジェクトには273団体が加盟している。独自の財源をもち、潤沢な活動資金のある団体や加盟していることでメリットがない団体は加盟していない。環境運動を進めている団体によっては意見が異なることもある。市の進める施策について「それはESDではない」という声を発する団体もある」、「都市部で熱心に活動をしている団体の中には、市から網を被せられることに反発するところもある」という回答であった。そのうえで、「岡山市は、市民運動団体と仲はよい方だと思う」、「「持続可能な学習都市」という考え方に反対する人はいない」ということであった。環境に関する市民運動にもさまざまな党派や流派があり、行政と近いスタンスをとる団体もあれば、行政と距離を置く団体もある。今後、運動団体に対する聞き取り調査をする必要もありそうである。

ここで上記③で言及された全国生涯学習市町村協議会について説明する必要がある。これは「生涯学習を総合行政としてとらえ、地域をあげて住民が主役の「生涯学習のまちづくり」を推進するとともに、関係機関、団体と協力しながら、会員相互の連携を深める中で情報交換・政策研究などを行い、新しい時代に向けたよりよいまちづくりを推進する」ことを目的として設立された団体である。2016年4月1日現在、全国77市町村が会員となっている。この会員市町村からユネスコの学習都市へ移行する際に国が支援することを、このESD推進課職員は希望していることが窺われた。

次に、岡山市教育委員会生涯学習課での聞き

取り調査の様子を報告する。まず、「公民館ではどのようなESDのための講座を開催していますか?」、「年間どのくらいのESD関連の講座が開かれ、どのくらいの人数の市民が参加していますか?」という問いを投げかけたが、「生涯学習課としては統計をとっていない」、「特に、ESD関連の講座数のみをカウントしているわけではない」という回答であった。「ESD関連の講座プログラムを企画しているのは誰ですか?」「ESD関連の講座プログラムの企画に市民の意見を反映させていますか?」という問いには、「基本的には公民館職員が企画している」が「市民企画委員を募集して講座プログラムを作ることもある」という回答であった。「公民館でESD関連の講座を受講した人々がどのような意識をもって、環境保護関連の活動に関わっておられるでしょうか?」、「市民の意識調査のなかで、環境問題についての意識で変化がありましたら、それを示す数値をご教示いただきたく存じます」という問いに対しては、「統計はありません。これからアンケート調査をやっていくことになります」、「環境問題に限定した調査はしていない。本来はこれをフォローしておく必要があると思います」という回答であった。また、「市長部局とはどのようなことがらについて連絡・調整をしていますか」という問いについては、「ユネスコ学習都市へ応募する際に、資料を提供するなどして、教育委員会はESD推進課に協力した。ただし、生涯学習課はこれについて積極的にやったわけではない。ひきずられてやったという印象がある」という回答であった。

ここで指摘しなければならないことは、岡山市がユネスコ学習都市になるあたり、イニシアチブをとっているのは、市長部局のESD推進課であり、教育委員会生涯学習課は必ずしも積極的に取り組んでいるのではないということである。先のESD推進課での聞き取り調査に比

して、ユネスコ学習都市に対する温度差があることが窺われた。

ところで、岡山市では中央公民館以下37の公民館で実施されているESD関連の学習機会が多数ある。その中で、岡輝公民館における「多国籍防災会議」では、外国人が多数住んでいる地区で、日本人の住民とともに防災訓練を行った。また、建部町公民館では「タネピリカ新聞」を発行している。震災後、多数居住している新住民は、放射能や環境問題について鋭い問題意識を持っているが、旧住民はそうではなく、人間関係がうまくいかなかった。そこで、新住民と旧住民の関係をつなぐために、同公民館が2012年の冬から、新旧住民がともに企画・編集する「タネピリカ（アイヌ語で「今が美しい」という意味）新聞」を発行している。「ESDの学習で問題になるのは、熱心な人だけが熱くなり内に籠ってしまい、それが周囲に広がっていかないことである。人権や国際や障がいといった問題にも広がって行けるようにしていく必要がある」と同職員は語っていた。

#### 岡山市立京山公民館でのフィールドワーク

筆者は、2017年12月21日（木）16:00~17:00に岡山市立京山公民館でフィールドワークを行った。対応していただいたのは館長（男性）と職員（女性）の2名であった。そのあと、同日17:40~18:40に、JR岡山駅内1F喫茶室で、同公民館を拠点として活動している京山地区ESD推進協議会（京山ESD）で会長を務めている池田満之さんにお会いしてお話をうかがった。

今回フィールドワーク先として京山公民館をとりあげたのは、同公民館が岡山市内でもっとも積極的にESD活動を行っているからである。岡山市内には公民館が37館あるが、2016年度、同公民館は年間利用人数が4万6581人で市内第4位となっている。

京山地区は、人口2万5000人、12000世帯を数え、2003年から学校や公民館、地域コミュニティが一体となってESDの実践を開始している。2017年度、岡山市京山地区ESD推進協議会は、学校教育(大学、高校、中学校、小学校、幼稚園、保育園)、行政・社会教育(公民館、図書館、県生涯学習センター等)、NPO・企業等から構成されている。池田満之会長以下、副会長14名、理事5名、会計1名、監査2名、事務局1名に45名の会員が加わり、全体で70名の体制となっている。

京山地区は、文教地区で教育環境が良い、名所や旧跡が数多くある、自然が多く、水辺も多く潤いがある、暮らしやすいといった利点がある一方で、次の5つの地域課題を抱えている。

- ①大学生等の学生や単身赴任者等が多いため、ゴミ捨でのルール不遵守、自転車交通やマネー低下等という課題がある。
- ②流動人口が多い(10年で10人に7人が入れ替わる)ため、コミュニティの継続性や伝統文化の継承等という課題がある。
- ③在住外国人が市内で最も多いと言われており、宗教や言語、文化や風習の違いから多文化共生という課題がある。
- ④古来より交通の要所で、自動車等の交通量が多く、排気ガスによる大気汚染や交通事故リスクが高いという課題がある。
- ⑤地区内のバス路線が縮小し身近な商店の数も減り、高齢者等にとって日常の買い物等の負担が増しているという課題がある。

そこでこうした課題について、京山地区で取り組むために、「持続可能な地域づくり・人づくり」に関して、次の5つの目標を掲げた。(岡山市2017a)

目標1 「子どもも大人も共に学び合い、社会的課題に協働して取り組む地域をつくります。」

目標2 「地域の絆を強め、伝統文化を伝承し、人と自然が共生する地域をつくります。」

目標3 「言葉や文化の壁を越えて、同じ地域に住む外国人と共生する地域をつくります。」

目標4 「障害者や高齢者も誰もが安心して暮らせる、安全で安心な住み良い地域をつくります。」

目標5 「学んだことを活かせる場をつくることで、学びから持続発展し続ける地域をつくります。」

目標1については、毎年春と秋の2回「環境てんけん」という活動があり、子どもから大人まで京山地区の河川や水路に入り、水質検査などを実施している。また毎年1月に2日間の「京山ESDフェスティバル」が開催されている。

目標2については、伝統的な郷土の食文化(例:「岡山の寿司」)の伝承や、半世紀ぶりに「水神祭」を復活させている。

目標3については、「フレンドリー京山」という活動があり、お互いの文化や風習を理解し認め合う活動として、外国人とその国の料理やお菓子を作りながら楽しむ会を開いたり、外国人が病気に罹った時に役立つお医者さんMAPづくりに取り組んでいる。また、子育て中の外国人をサポートしている。

目標4については、「地域の絆プロジェクト」があり、防災学習会などのほかに、障害を持つ子どもたちや子育て世代や高齢者の問題から、交通問題や防災など地域の課題に世代を超えて取り組んでいる。その一端として、自転車で通学・通勤する人たちが自転車の後部にステッカーを付ける「やさしく走ろう京山」運動がある。また季節ごとに「地域の絆だより」を全世帯へ配布している。

目標5については、「緑と水の道」という活



動がある。これは2007年の「市長と語る会」で、中学生たちが提案したことからはじまった公共事業である。官学民による整備推進協議会が設置され、2014年4月に観音寺用水の絵図町区間での整備が完成した(図2)。



図2 緑と水の道 石碑

京山地区で、こうした地域ぐるみのESD活動が恒常的に実践されていることは驚異的でもある。通常、多くの地域では公民館などの社会教育施設と、小中学校などの学校教育施設の関係はバラバラで連携がとれていないことが多いが、ESDの実践にしても社会教育・学校教育の双方でやれているのである。京山ESD協議会の代表を務める池田満之は、京山地区で育ち、現在、京山中学校同窓会長も務めており、当時は、学校教育にもESDの実践を呼びかけやすい立場にいたのである。これについて池田は筆者に次のように語っている。

「2002年に「総合的な学習の時間」が導入され、それまで岡山市内で行われていたESD活動と重なったというタイミングがあります。中学校も「開かれた学校づくり」が必要になって、「総合的な学習の時間」の発表会を地域で開きました。そこに市長も来てくれました。すでに土台づくりができてきたところに、ESDがいい形で入っていったのがよかったです。ニーズとタイ

ミングが合っとうまくいったのです。」

「とくに小学校と中学校の先生方に、ユネスコのESD活動に理解のある方がいらっしゃって、子どもたちが主体的に関われるような体制をとっていただきました。当時それをやれたのは、小・中学校の校長先生がバックアップしていただいたからです。校長、先生、子どもが三位一体となって進められたのです。さらに、子どもたちが中心となることで、大人たちも関わるようになりました。津島小学校の校長は、僕が津島小学校6年の時の担任だったんです。」

池田が保持している、学校を中心にした地域の社会関係資本(social capital)が、こうした地区内のESD活動を盛んにしていることがわかる。さらにSDGsとESDの関係について、池田は次のように語っている。

「SDGsが入ったことで、岡山でも企業がESD協議会に参加しやすくなったと思います。それまでは、企業の社会的責任ということで、一歩引いていたように見えました。ESDでは、環境、社会、経済のうち、経済が浮いていましたが、SDGsのおかげでこれら三者がピタッと決まったように見えます。」

問題は、環境、社会、経済の三者の力関係であろう。今回のフィールドワークは、岡山市京山地区に限られている。今後、京山以外の地区でどのような取組がなされているかについても調査する必要がある。

## 第5節 考察——検討事項と今後の研究課題

2015年3月現在の岡山市市民意識調査におけるESD活動の認知度は15.4%にとどまっている。これを岡山市では2019年度までに30%に上げるという達成目標を掲げている。

これに対して「多くの市民が理解し、行動しています」とは言えないのではないかと意見が市民から出されている。また、岡山ESD



プロジェクト2015-2019基本構想(案)について、「基本構想は良くまとまっているが、具体性に乏しい。スローガンや精神論だけで、持続可能な社会を実現することは不可能に近い。……社会の持続可能性を最も阻んでいるのが経済の問題である。資本主義という経済システムは共産主義と同様に持続可能ではない。持続可能な発展は可能かもしれないが、永遠に経済成長し続けるということは不可能」という厳しい声も出されている(岡山市2015)。

ここで、第1節から第4節までを通しての検討事項を以下の5点にまとめてみたい。

第1点は、国連・ユネスコは、学習都市の数を世界中に増加させることによって、持続可能な世界社会を創ろうとしている。市民の草の根レベルから、持続可能な社会の目標を実現させようとしている。しかし、それははたして可能であろうか?各都市で17の目標の選択と優先順位に偏りが出るのではないかとこれは将来的に大きく経済的持続性、社会的持続性、環境的持続性のいずれかを優先した3つのタイプ分けが可能になるかもしれない。

第2点は、国と学習都市との関係性である。各都市が、ユネスコの学習都市になることのメ

リットは何か?各国政府は、国内の学習都市をどのように支援していくのか、その際に財政援助はあるのか、ないのかも問われてこよう。学習都市は今後どこまで増えるのであろうか。2015年で12都市、2017年で16都市がユネスコ学習都市になったが、その数には上限はないのだろうか。

第3点は、学習都市を推進していくうえで、各自治体行政における市長部局と教育委員会との関係はどうなっているのか?双方の利害の葛藤と力関係をどのように調整しているのか?市長部局と教育委員会、学習都市を推進する2つの部署における役割分担はどうなっているのか。双方の利害の葛藤はどのように調停されていくのか。岡山市の場合は市長部局がリードしているが、他の都市ではどうなっていくのであろうか。とくに、外国の学習都市で、市長部局間・教育委員会と市民運動との関係はどうなっているかを見ていく必要がある。

第4点は、行政と市民運動との関係についてである。市民運動にもさまざまな党派性が絡むが、行政はどのように距離感で運動団体と連携しているのか。また、複数の市民運動団体間での意見の違いにどのように臨んでいるのである

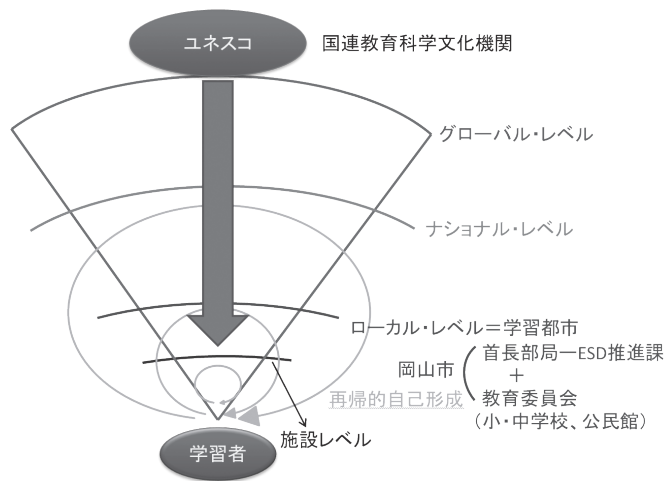


図3 グローバル社会における学習都市岡山の位置づけ

うか。環境運動において、行政に親和的な団体と、行政に距離を置く団体がある。男女共同参画行政でもそうであるが、一般的には、社会運動が行政に先行するという現象が看取される(木村2000)。行政は運動団体の意見を参考にしながら、徐々に行政の刷新を図っていくのである。学習都市の建設にからむ多様な利害関係者(stakeholders)間の力関係の分析も必要となつてこよう。

第5点は、各自治体の公民館でESD関連の講座や授業を受けた成人や、小・中学校でESD教育を受けた子どもたちが、その後どのように環境保護活動に関わっているか、学習者は学んだことをいかに行動に移しているか、その再帰的自己形成が問われてこよう。これについては、今後岡山市内の公民館や小中学校を訪問して調査していきたいと思う(図3)。

## 今後の研究課題

ユネスコは、世界システムの中核である国際連合の教育科学文化機関として位置づいている。2017年12月現在、ユネスコには193カ国の加盟国がある。ユネスコは、内部に加盟国間の利害の葛藤をかかえている。けっして組織的に一枚岩ではない。どのような勢力が主導権(hegemony)をもっているか、とくにユネスコ内部の中心国と周辺国間の利害の対立がどのような手続きで解決されているかが問われてこよう。

ちなみに、アメリカのトランプ大統領は、2017年10月に米国がユネスコから脱退することを公表している。そこには、アメリカ国内のダンプカーで仕事をしている労働者たちの利害が反映している。ガソリンをたくさん使わなければ仕事にならない労働環境がそうさせているのである。アメリカのユネスコ脱退は、持続可能な学習都市の拡大にどのような影響を及ぼすであろうか。少なくとも、アメリカでは「ユネス

コ学習都市」は存在しないことになるろう。

日本の場合、少子高齢化の進行によって、「消滅都市」にならないようにするために、都市をアピールするという文脈に「持続可能な都市」が位置づいている観がある(金子2016)。人口減少問題との絡みで考えられていて、国連が提唱している環境的持続可能性とは微妙なくい違いが看取される。岡山市が将来、消滅都市になる可能性は低いが、GNLCに日本から加盟している佐賀県多久市と岩手県金ヶ崎町は、人口減少による影響を受けやすい地域だと言えよう。そうなると、これらの市町が学習都市となる際には、岡山市とは異なる様相を呈することが予想される。環境的持続可能性よりも、むしろ経済的持続可能性に重きを置いた学習都市づくりとなるのではないだろうか。

つまり今後、国内外の学習都市と岡山市との比較研究を行う必要があるろう。とくに目標8(経済成長と雇用)、目標9(インフラ、産業化、イノベーション)、目標10(不平等の是正)、目標16(平和)に力点を置いている学習都市が、具体的にどのような施策に取り組んでいるのか調査する必要がある。はたして経済成長と社会的包摂は両立するのか、経済成長はこれまでのGDPを指標としてよいか、という問題も生じてこよう。これは、かつてドイツで提唱された「緑の党」の政策方針とどう関わっていくかという問題意識にも発展していくであろう。その一方で、国連SDGsには批判的な意見もある。松岡広路は、SDGsによるグローバル人材はエリート育成にとどまってしまうのではないかと述べている(松岡2017:19)。これについても検証が必要であろう。

最後に、2017年に日本で初めてユネスコ学習都市に認定された岡山市は、常に構築途上にあるのであって、これで学習都市として完成したわけではない。今後も岡山市へのフィールドワークを通して定点観測をしながら、この学習都

市の内実がどのように変容していくのかをフォローしていく必要があるように思われる。

#### (謝辞)

今回の調査研究でインタビューとフィールドワークにご協力をいただいた、岡山市市民協働局Aさん、Bさんと、岡山市教育委員会職員Cさん、京山公民館館長Dさん、同職員Eさん、池田満之さんに心から御礼を申し上げます。なお、文中では敬称略とさせていただきます。

#### (参考・引用文献)

赤尾勝己『生涯学習社会の可能性』ミネルヴァ書房、2009年。

赤尾勝己「学習都市の社会学」赤尾勝己編著『学習社会学の構想』晃洋書房、2017年。

赤尾勝己「アイルランド・コーク市でのユネスコ第3回学習都市に関する国際会議——日本で初めて岡山市が学習都市賞を受賞——」『社会教育』第859号、一般財団法人日本青年館、2018年1月。

内田光俊「ESD推進のための公民館・CLC国際会議」の意義と課題」日本社会教育学会編『社会教育としてのESD——持続可能な地域をつくる——』日本の社会教育第59集、東洋館出版社、2015年。

岡山市公民館ESD実践集 編集委員会『岡山市公民館ESD実践集』岡山市立中央公民館、2014年3月。

岡山市「岡山ESDプロジェクト2015-2019基本構想(案)に対するご意見募集の結果について」2015年3月。

岡山市教育委員会「ESDってなんだ? —— はじめてESDを実践する先生のために ——」2016年3月。

岡山ESDプロジェクト参加事業「岡山市北区

京山地区持続可能な地域づくり・人づくり」岡山市京山地区ESD推進協議会2017年1月a。

岡山市政策局『岡山市第六次総合計画』2017年3月b。

蟹江憲史編著『持続可能な開発目標とは何か』ミネルヴァ書房、2017年。

金子勇『「地方創生と消滅」の社会学』ミネルヴァ書房、2016年。

環境アセスメントセンター西日本事業部、池田満之「知ろう!学ぼう!行動しよう!よくわかるESDまんが読本1(第5版)」岡山市京山地区ESD推進協議会2016年11月。

木村涼子「フェミニズムと教育における公と私」『教育学研究』第67巻第3号、日本教育学会、2000年。

佐藤学、木曾功、多田孝志、諏訪哲郎編著『持続可能性の教育——新たなビジョンへ——』教育出版、2015年。

佐藤真久、田代直幸、蟹江憲史『SDGsと環境教育』学文社、2017年。

澤野由紀子「諸外国における地域の再生と生涯学習——欧州から世界に広がる学びのまちづくり——」日本生涯教育学会年報第36号、2015年。

澤野由紀子「UNESCOの「Global Network of Learning Cities」これからの世界の生涯学習の動向」『社会教育』第835号、一般財団法人日本青年館、2016年1月。

田中治彦、三宅隆史、湯本浩之編著『SDGsと開発教育』学文社、2016年。『SDGs2030年までのゴール』日能研、2017年。

松岡広路「書評：田中治彦、三宅隆史、湯本浩之編著『SDGsと開発教育』(学文社、2016年8月)」『社会教育学研究』第53巻第2号、日本社会教育学会、2017年。

文部科学省ホームページ「ユネスコ学習都市賞

について」(アクセス日2017年10月14日)。  
Cork Call to Action for Learning Cities,  
Cork, 19 September 2017.  
Cork 2017, Conference Brochure, Global  
Goals, Local Actions: Toward lifelong  
learning for all 2030, Third International  
Conference on Learning Cities Cork,  
Ireland, 18–20 September 2017.  
Guidelines for Building Learning Cities,  
UNESCO Global Network of Learning  
Cities, UNESCO Institute for Lifelong  
Learning, 2015.  
Noguchi F., Guevana J.R., Yoroazu R.,  
Communities in Action: Lifelong Learning

for Sustainable Development, UNESCO  
Institute for Lifelong Learning, 2015.  
Okayama City, In Unlocking the Potential of  
Urban Communities, Volume II: Case  
Studies of Sixteen Learning Cities,  
UNESCO Institute for Lifelong Learning,  
2017.  
UNESCO Learning City Award Application  
Form (岡山市ESD推進課内部資料).

(付記) 本稿とほぼ同時期に執筆した依頼論稿として、参考・引用文献・赤尾(2018)がある。本稿の内容と重複を避ける努力をしている。ご参照いただければ幸いです。