

日本社區形成・造街的展開與現在

和田清美

首都大學東京 教授

摘要

日本的社區形成、造街開始於 1960 年代，已有半世紀以上的歷史。本論文的目的想究明日本的社區形成、造街在此半世紀中，到底如何的開展呢？現在的狀況為何？目前還有何種課題存在呢？日本的社區形成、造街是 1960 年代十分風行「住民參加與自治」為理念根柢的住民、市民運動，社區形成、造街現在可說是地區住民主動參與，參與程度已深化或成熟化之階段。

本論文中筆者在自己參與的兩個社區形成、造街調查報告書（《NPO 市民活動調查》·2013 年、《町內會調查》·2008 年）中已證明上述之事實。但是另一面透過 2000 年以後政府的社區政策文書中亦可證實，社區形成、造街也可定位為重要的國家戰略之事實。如此的期待可說是對社區形成，造街的角色扮演過剩，在東北大地震後更上一層樓的期待社區形成、造街的功能。如何克服上述期待，邁向日本社區形成，造街中真正的目標。此目標即推行基於住民參與而形成的地區自治，地區分權之如何推進？此為目前之課題。無論如何，日本的社區形成、造街、地區自治目前確是發揮力量之重要時刻。

關鍵字：日本社區形成、社區總體營造、住民參加、地區自治、社區

要約

日本のコミュニティ形成・まちづくりは1960年代に開始され、半世紀以上の歴史を重ねてきた。本論文の目的は、日本のコミュニティ形成・まちづくりが、この半世紀にわたる時間的経過の中で、一体どのような展開を辿り、現在どのような状況にあり、いかなる課題を抱えているかを明らかにすることにある。日本のコミュニティ形成・まちづくりは、1960年代に吹き荒れた住民・市民運動の理念である「住民参加と自治」を根底にもちながら、コミュニティ形成・まちづくりの現在は、地域住民の主体的取り組みの深化と成熟化の段階にあるといえる。

このことを、本論文では、筆者が行った二つのコミュニティ形成・まちづくり調査報告書（《NPO・市民活動調査》・2013年、《町内会調査》・2008年）から検証している。しかし、その一方で、2000年後半以降の国のコミュニティ政策文書を検証したように、コミュニティ形成・まちづくりが、重要な国家戦略として位置づけられていることも事実である。このようなコミュニティ形成・まちづくりへの「過剰」ともいえる役割期待は、東日本大震災以後一層増してきている。これを如何に克服し、日本のコミュニティ形成・まちづくりが目指した真の意味での住民参加にもとづく地域自治や地域分権を推し進めていくかが、課題である。いずれにしても、今、日本のコミュニティ形成・まちづくりは、地域自治をめぐる正念場に立たされていることは確かである。

キーワード：日本のコミュニティ形成、まちづくり、住民参加、地域自治、コミュニティ政策

壹、前言

日本のコミュニティ形成・まちづくりは、1960年代に遡る。コミュニティ形成・まちづくりの登場には、当時日本全国で展開していた「住民・市民運動」の存在があったことを忘れてはならない。1950年代後半から60年代の日本は、急速な高度経済成長と都市化によって、地域社会の解体、環境破壊が顕在化しており、こうした事態を引き起こした国家政策としての経済開発と地域開発政策への「異議申し立て」を目的とした「住民・市民運動」が、全国的に展開していた。このような地域住民の自発的運動は、明治以降の日本の近代化の過程において、国家による住民管理、地域支配機構としての「地域」のあり方を、根本から揺るがす出来事であった。日本のコミュニティ形成・まちづくりは、こうした1950年代後半から1960年代初頭に吹き荒れた「住民・市民運動」の理念である「住民自治と参加」を継承し、コミュニティ形成・まちづくり運動の根底をなしている（越智昇・1980年）。つまり、日本のコミュニティ形成・まちづくりは、住民の自発的意思に基づく「地域」への自発的参加と自治の実践の絶え間ない営みであることを具現した出来事であった。それ故、コミュニティ形成やまちづくりの登場は、日本の地域自治・分権の歴史において、画期的なことであったのである。

このような当時のコミュニティ形成・まちづくりの取り組み状況をまとめたのが、1977年12月に発刊された《全国まちづくり集覧》（ジュリスト総合特集9・1977年）である。本書は、1960年代から70年代前半までの日本全国七一のまちづくりの取り組み事例を紹介している。北は北海道から、南は奄美・沖縄までを対象に、大都市、地方都市から中山間地域・

離島までも含んでいる。その中には、現在では観光地として名高い湯布院（大分県）、池田町（北海道）、遠野市（岩手県）なども入っている。「新しい産業・伝統の産業」「さまざまな試み」「こどもたち」「地域ぐるみの保健」「ひろば＝新・旧のかたち」「民俗資料館づくり」「変わりゆく景観」「まちなみ保存」「コミュニティ形成」等々、その内容は多岐にわたっている。どの事例にも住民の熱気が満ち溢れ、現在の日本の多様なコミュニティ形成・まちづくり活動の萌芽を読み取ることができる。

本書の発刊から半世紀近くが経過したが、この間、日本のコミュニティ形成・まちづくりはどのような発展を辿り、どのような現状と課題を抱えているのであろうか。本論文の目的はこの解明にある。そのために、本論文の構成は以下のとおりである。まず、第一は、半世紀にわたるコミュニティ形成・まちづくりの歴史を、各種の文献資料から辿る。これをとおして、発展過程を明らかにある。第二に、日本のコミュニティ形成・まちづくりをめぐる現況を、国の政策動向と活動報告の面から紹介する。前者の「国の政策」動向については、《国土形成計画》（国土交通省・2008）、《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》（国土交通省・2011）の二つの政策文書を取り上げ、2000年代中期以降活発化するコミュニティ形成・まちづくり政策の意味を明らかにある。後者の「コミュニティ形成・まちづくり活動」については、「市民活動」と「町内会・自治会」を取り上げ、両組織の活動実態からその実態を報告する。なお、記述にあたっては、筆者の研究室で行った「市民活動調査」と「町内会調査」を織り交ぜながら報告する。「市民活動調査」については、2012年7月～9月、東京都西東京市において実施した《NPO・ボランティア団体の実態と担い手に関する調査》（2013年3月）であり、「町内会調査」については、2008年11月～12月、東京都世田谷区・墨田区・八王子市において実施

した《大都市東京の町内会・自治会》（2009年3月）である。以上の検討を踏まえ、最後に、日本のコミュニティ形成・まちづくりの課題について言及する。

貳、コミュニティ形成・まちづくりの展開

一、住民・市民運動からコミュニティ政策へ(1960年代)

1960年代を画期とする「高度経済成長」とそれに伴う「地方農山村」から「大都市」への人口移動——すなわち「都市化」の急速な進展は、日本の地域社会構造をドラスティックに変化させた。これを促したのは、第一次（1962年）および第二次（1969年）の二つの「国土総合開発計画」を根拠とする「地域開発」であった（福武直編・1965年、宮本憲一・1965年）。その結果、地方においては大量の人口が流出し、環境破壊や公害問題、過疎問題が深刻化した。他方、大量の人口が流入した大都市においては、住宅難、交通渋滞、生活環境の悪化、学校、保育所、図書館等の社会基盤整備などの都市問題が激化していく。こうした事態に対し、住民の自発的意思に基づく社会運動が全国規模に広がった。それが、公害反対運動を始めとした「住民・市民運動」である。まさに1960年代の日本は、「住民・市民運動の時代」であった（青井和夫・米林富男ほか・1965年、松原治郎・似田貝香門編・1976年）。

こうした問題状況を的確に捉え、日本の地域社会の方向性を、初めてコミュニティ形成の問題として提起したのが、1969年に発表された国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告《コミュニティ——生活の場に

おける人間性の回復》である。この報告書の内容を要約すると、以下のとおりである。日本の既存の地域社会——すなわち「地域共同体」は、高度成長期の社会変動によって解体したため、これに替わる生活の場での「新しい地域秩序」こそ「コミュニティ」であるとした。「コミュニティは、従来の古い共同体¹とは異なり、住民の自主性と責任制にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である。それは生活の場において他の方法でみたすことができない固有の役割を果たすものである」《コミュニティ——生活の場における人間性の回復》²と報告書では述べている。

しかし、「コミュニティ」は、いまだ存在しない当為の概念であるとし、その形成にあたっては、「地域住民の自主的な組織と運営」、すなわち「自治」が不可欠であると指摘した。その上で、報告書では、「コミュニティ形成」の萌芽は、みられるとした。それは、「コミュニティ意識の芽生え」と「コミュニティ活動の多様化の兆し」である。具体的には「①生活防衛のために活動——住民運動、②豊かな生活のための活動——とくに郊外の団地にみられる各種のサークル活動——である」《コミュニティ——生活の場における人間性の回復》³と、報告書では述べられている。後述するように、ここであげられた住民運動やサークル活動は、コミュニティ形成の主要な担い手となっていく。また、本報告書では、①コミュニティと行政との対応、行政と住民の間に「広報」と「広聴」のフィードバック・シ

1 古い共同体とは、地域共同体を意味し、農村社会に普遍的に存在していた生産構造および生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続していた伝統的隣保組織であり、古い家族制度を基盤とした閉鎖的な全人格的な運命共同体的性格を特色としており、構成員相互の住民の自立性は表面化せず、個人は共同体に埋没していたのであった。

2 《コミュニティ——生活の場における人間性の回復》、(東京：国民生活審議会、1969年)、頁2。

3 《コミュニティ——生活の場における人間性の回復》、(東京：国民生活審議会、1969年)、頁16。

ステムの確立、②コミュニティ・リーダーの役割、③コミュニティ施設の確保が提言され、1970年代以降のコミュニティ施策の方向づけの役割を担うことになっていく。

ここで提起された「コミュニティ形成」の問題は、とくに、人口が大量に流入した大都市においてこそ取り組まねばならない社会的課題であった。しかも、奥田道大によれば、「コミュニティ」に込められた政策意図は、住民の自発的意思に基づく地域社会づくりへの「参加」であり、「自治」の強調であった（奥田道大・1988年）。この点こそ、それ以前の日本の村落や都市の町内にひろく存在していた「地域共同体」とは異なる点であった。

二、コミュニティ形成・まちづくり運動への展開（1970年代）

1971年、自治省は《コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱》（自治省・1971年）を發表し、同年にまず全国40の地区をモデル・コミュニティに指定する。翌72年に13地区、73年には30地区をした。指定された地区の範囲は、概ね一小学校もしくはその一部および複数であった。第一号の指定地区は、冒頭で紹介した《まちづくり集覧》（ジュリスト総合特集9・1976年）にも所収されている神戸市の丸山地区であった。神戸市丸山地区は1960年代に激しい住民運動を展開した地区でもある。この丸山のコミュニティ形成運動の展開を示す「たたかう丸山」→「考える丸山」→「創造する丸山」のスローガンは、よく知られている（越智昇・2003年）。日本のコミュニティ形成運動史に名を残しているのは、神戸市真野地区であれ、大阪市の上六地区であれ、いずれも丸山地区と同様激しい「住民・市民運動」を展開した地区であったことを指摘しておかねばならない（奥田道大・和田清美編著・2003年）。この自治省のモデル・

コミュニティ事業を契機として、コミュニティ形成の取り組みが全国の地方自治体に拡がっていった。1970年代は、まさに「コミュニティブーム」の時代であった。

1970年代のコミュニティ施策の特徴は、自治体内に概ね小学校区もしくは中学校区のコミュニティエリアの設定し、そのエリア内に住民のコミュニティ活動の拠点となるコミュニティ施設を整備し、住民による自主的なコミュニティ施設の管理をするというものであった。とくに注目すべきは、名称は様々であるが、コミュニティ施設の運営・管理する住民の自主的組織を、「協議会方式」と呼ばれるコミュニティ組織を設置したことである（和田清美・2006年）。

「協議会方式」とは、「地域の組織を横に連結する組織形態」であり、具体的には「町内会・自治会と各種の自主団体を横に連結・連携する組織形態」《大都市東京の社会学》⁴を指す。これは、従来日本の地域にひろくみられた伝統的隣保組織（町内会等）を脱却し、地域で活動している多様な集団の参加からなる住民組織への再編成を意図したところに最大の眼目がある。この住民参加組織の目的は、「住民間の協議」にあり、その成果としてコミュニティ・カルテの作成やまちづくりプランの作成が生み出された。こうした活動の拠点として、コミュニティセンターは重要な役割を担った（和田清美監修・2011年）。

1970年代後半になると、大都市郊外を中心に組み込まれていたコミュニティ形成運動は、これまでやや距離があった地方のまちづくり・むらおこし運動と連動するようになる（奥田道大・大森彌ほか編・1976年、奥田道大・1988年）。まちづくり・むらおこし運動は、大分県の一村一品

4 和田清美、《大都市東京の社会学——コミュニティから全体構造へ》（東京：有信堂、2006年）、頁220。

運動や広島県過疎山間部の逆手塾（過疎を逆手に取る会）など、早くは1950年代後半から地方の市町村で展開されていた運動であるが、1970年代のオイルショック以降、大都市から地方都市への人口のUターン、Jターンを背景に勢いづく（ジュリスト総合特集・1977年、全国町村会町村自治会研究会フォーラム編著・1993年）。

まちづくり・むらおこし運動の思潮は、「地方の時代」や「地域主義」といった時代の思潮と重なるという（奥田道大・1988年）。地域主義とは、玉野井芳郎によれば、「一定地域の住民が、その風土的個性を背景に、その地域の共同体に対して一体感をもち、地域の行政的、経済的自立性と文化的独立性とを迫及すること」《地域分権の思想》⁵という。地域主義は、もっぱら中央集権批判、大都市批判、東京批判と受け止められがちである。しかし、地域主義のもう一人の論客である増田四郎は、「一方では意識や生活感情の面で、中央志向の伝統を改め、地域社会やコミュニティの主体性を確立することが急務であり、他方では、その裏付けとして、各地域における産業構造の在り方を、全体との関連において自覚的に再編成する意欲をもちたてることが要求される。私たちが『中央』に対する『地方』という考えを捨てて『地域』——東京もまた一つの地域と考える——を重視しようとするのは、結局、この意識変革の問題であり・・・（中略）・・・『広義の経済学』の問題だからである」《地域の思想》⁶と述べている。

このように「『地域』を回路として、大都市内部のコミュニティ形成運動と、地方のまちづくり・むらおこし運動との結合がはかられ、1970年代後半には、全国的に「コミュニティ形成・まちづくり」運動として収斂

5 玉野井芳郎、《地域分権の思想》（東京：東洋経済新報社、1977年）、頁7。

6 増田四郎、《地域の思想》（東京：筑摩書房、1980年）、頁16。

していった」《現代コミュニティ論》⁷。冒頭で紹介した『全国まちづくり集覧』に所収されている71の事例は、こうした全国の住民の自発的な取り組みの集大成と言えるのである。

三、コミュニティ形成・まちづくり運動からコミュニティ形成・まちづくり活動へ(1980年代)

1980年代の日本は、バブル経済の下、東京一極集中が進行し、国も、都も、また区市自治体もこぞって再開発事業が推し進められた。その結果、東京都心部の地価高騰を引き金として、その動きは全国に広がった。そうした中、1980年代のコミュニティ形成・まちづくりは、以下2つの点に特徴づけられる。

第一は、あれほど激しかった住民運動も1980年代に入るとおさまり、人々の関心・活動のスタイルは、非日常的な「運動」よりも、日常的な「活動」への変化がみられるようになっていく。とくに、大都市の郊外において、「クラブ・サークル」などの自発的小集団＝ボランティア・アソシエーションが、多様な活動が展開するようになっていく（越智昇編・1986年、コミュニティ白書作成委員会編・1987年）。そうした中から消費者問題、高齢者の介護問題、環境問題、ジェンダーといったような問題解決型市民活動が生まれてくる。これら問題解決型市民活動は、テーマ毎に組織間でネットワークを組み、連携した活動（ネットワーキング）を展開していく。これが、1998年の「特定非営利活動促進法（＝NPO法）」の制定へと結実していく。

ボランティア・アソシエーション活動の担い手は、団塊の世代を中心とした30代から40代の「女性」たちであった。この背景に住民活動の拠点

7 奥田道大、《現代コミュニティ論》（東京：日本放送協会学園・1988年）、頁127-128。

となるコミュニティ施設が整備されたことがあげられる。この点において行政によるコミュニティ施策が果たした役割は大きい。事実、倉沢進によれば、「都道府県、市町村を含めて、基本構想・長期計画などでコミュニティ形成を柱として位置づけた自治体は、全国の3分の2に及ぶ。これらに施策により建設されたコミュニティセンターは、名称は自治体によりまちまちであるが、合計6000カ所、あるいは10000カ所を超えたとみられる」〈社会目標としてのコミュニティ〉⁸と述べている。

第二は、都市計画分野での「住民参加のまちづくり」の拡がりに伴い、「地区計画制度」⁹の導入や「まちづくり条例」¹⁰として制度化されたことである（人見剛・辻山幸宣編著・2000年、和田清美監修・2011年）。1980年に改正された都市計画法では、計画案策定までの過程において区域内の利害関係者の意見を反映させつつ地域独自の環境形成を試みる「地区計画制度」が導入された。翌年の1981年には、兵庫県神戸市が「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（通称「神戸市まちづくり条例」）を制定する。これは、地区計画制度とまちづくり協議会の活動をむすびつけたまちづくり条例であった。これに続いて1982年には東京都世田谷区が「まちづくり条例」を制定する。これらを先駆として、まちづくり条例、町並み保存条例、景観保存条例、緑化条例、環境アセスメント条例など、まちづくりの関する多彩な条例が制定される。いうまでもなく、これは、

8 倉沢進、〈社会目標としてのコミュニティ〉、《都市問題》、89巻6号（1998年）、頁3-13。

9 「地区計画制度」は、1980年の都市計画法改正によって、それまでのまちづくり制度が主として年を対象とするマクロな視点からの都市計画と、建築基準法に基づく敷地単位の建築規制しかなく、それらをつなぐものが必要である、この制度が導入された。当初は市街化くい域と、区域されていない都市計画区域で用途地域が指定されているところでしか使えなかったが、1992年の改正により、市街化調整区域でも使えるようになった。

10 「まちづくり条例」とは、自治体が独自の総合的なまちづくりの目的を達成するために、自治体独自の計画や基準を定め、これに基づき開発や建築を総合的にコントロールする仕組みを定めた条例である。

景觀保護であれ、町並み保存であれ、長い時間をかけた粘り強い住民・市民運動の成果であった。

1990年代に入ると、まちづくり条例は、全国の自治体に拡がりをみせていく。例えば、1990年には、大分県湯布院町の「潤いのあるまちづくり条例」、1991年には、静岡県掛川市の「生涯学習まちづくり条例」、1993年には真鶴町の「まちづくり条例（美の規準）」、あるいは逗子市の「逗子良好な都市環境をつくる条例」など、多様な内容をもつようになっていく。また、1999年には地方分権一括法の制定に伴い地方自治法は、次のように改正された。つまり、「行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置を講ずること」を、自治体の責務としたのであった（7条の1）。これを受け、2001年には北海道ニセコ町が「まちづくり基本条例」を制定し、いわゆる「自治基本条例」¹¹の先陣をきったことも特筆すべきことである。

四、阪神淡路大震災とNPO・市民活動の展開（1990年代）

1991年のソ連崩壊により冷戦構造が終焉すると、世界は、経済のグローバル化が進行する。いわゆる市場経済化の進行である。日本ももちろんその例外でない。バブル経済の崩壊後、経済のグローバル化は、加速度的に進み、日本経済は、再編・調整期に入ってしまった。そうした中、1995年1月17日未明阪神淡路大震災が発生したのであった。全国から駆けつけたボランティアは、延べ150万人とも言われる。これを契機に、ボランティア団体、非営利活動団体の長年の懸案であった「法人格」の付与について、世論が高まっていき、1998年3月「特定非営利活動促進法」（＝

11 「自治基本条例」とは、自治体における市民の権利や責務、首長・議会・行政の役割の基本理念を示した「自治体の憲法」とも呼ばれる条例である。

NPO法)が、国会で成立、同年12月施行されることになった。同法に基づく「特定非営利活動法人」は、その活動がNPO法に定められた12の活動分野——のちに2回の改正により、現在20の活動に変更——のいずれかに該当することが設立の条件であり、宗教活動や政治活動を主な目的とするもの、暴力団に関係するものなどについては認められていない。NPO法施行とともに、各自治体はこぞって、市民活動・NPOの育成・支援施策を展開していくようである。

一方で、1970年代以降推進されてきたコミュニティ行政は、後退を余儀なくされていった。自治省の「モデル・コミュニティ事業」は、この事業が始まった1971年から73年までの3カ年で合計83地区が指定されているが、1980年代には、83年から85年の3カ年で合計147の地区（「コミュニティ推進地区事業」）、1990年代には、90年から92年の3カ年で、合計141の地区（「コミュニティ活性化地区事業」）が、それぞれ指定されている。このように「モデル・コミュニティ事業」は1990年代前半までは、名称が変更しながらも、継続して進められてきたことがわかる。しかし、阪神淡路大震災を経た2000年代には指定されていないことから、いわゆる1970年代型のコミュニティ施策は、1990年代をもって終了したとみるべきであろう（コミュニティ政策学会第三プロジェクト研究会・2007年）。

また、東京都では、1980年に生活文化局内に新設されたコミュニティ文化部が、1997年度末をもって廃止され、20年近く続いた東京都のコミュニティ行政は、ここで終止符をうつことになった。渡戸一郎によれば、東京都はその理由として、第一は、都はコミュニティ施策を区市町村において進められるべきだとしてきたが、これまで都が支援してきた情報の提供やリーダーの育成などの点で区市町村の施策が軌道にのったと判断され

ること、第二は、コミュニティレベルのみならず、広域的な活動（運動）にも「市民活動」との「パートナーシップづくり」に、都の施策の重点が移動したことであるとしている（渡戸一郎・1998年）

以上のように、1970年代以来推進されてきたコミュニティ行政は後退する一方で、これに替わってNPO・市民活動の育成・支援施策が開始されるようになっていく。NPO・法の成立とともに、NPO・市民活動は、コミュニティ形成・まちづくりの有力な担い手として登場することになる。

五、グローバル化と新たなコミュニティ政策の登場（2000年代以降）

（一）「地域福祉計画」¹²、「地域協議会」¹³、「新しい公共」¹⁴の展開

2000年代に入り、日本は経済のグローバルが一層進む。人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字といった不安定要因に、経済の低迷や環境問題、頻発する自然災害などが加わり、解決すべき問題が山積する、きわめて不安定な社会状況下に入った。さらに、高齢者の孤独死や自殺が問題化する中で、「無縁社会」が取り沙汰されるようになった。その解決主体として「地域」への期待が高まり、伝統的地域組織である町内会・自治会が見直されると同時に、いかに「地域力」をたかめていくか、いかにして「社会関係資本」を強めていくかが政策課題として浮上してくる。

制度的には以下のような変化がみられる。第一は、2000年の「介護保険」の施行および「社会福祉法」の改正により地方自治体への「地域福祉

12 地域福祉計画とは、高齢者、児童、障害者などの分野ごとの「縦割り」でなく、住み慣れた地域で、行政と一体になって支えあう総合的な地域福祉に取り組む計画を言う。

13 地域協議会とは、地方自治法には市町村の判断によって管内の一定区域に地域自治区の設置が認められている。ここには市町村の事務を分掌する区の事務所と、住民の意見を取りまとめる地域協議会が設立することで住民自治の強化がはかられる。

14 新しい公共とは、これまで国家や行政が担ってきた公共に対し、市民社会すなわち民間の側にも公共を担う力が注目されるようになり、これまで官がもっぱら担ってきた「古い公共」に対して、官を含む多様な主体（個人、企業、NPO等）によって担われることを指す。

計画」の策定義務が、同法の中に盛り込まれたことである。第二は、2004年の地方自治法改正および新合併特例法の設置により、「地域協議会」の設置ができるようになったことである。第三は、「NPO法」の施行以降、NPO・市民活動団体を行政のパートナーとして位置づけ、これまで行政が担っていた各種の事業実施過程への参画・協働を図っていく方向性が打ち出されるようになっていき、いわゆる、「新しい公共」が水路づけられていく。ちなみに、NPO法人の認証数は年々増え続け、2014年3月31日現在、全国で4万8985法人を数えている。所轄庁別認証数では、東京都が最も多く、9360法人となっている（内閣府NPOポータルサイト）。

（二）新しいコミュニティ政策の登場

そうした中、新たなコミュニティに関する政策提言が相次いで出されるようになってくる。2005年7月、国民生活審議会総合企画部会報告《コミュニティ再興と市民活動の展開》が発表される。報告書では、地縁型組織とテーマ型組織の連携、融合の形態としての「多元参加型コミュニティ」が提案される。次いで2007年5月末、自由民主党地方行政調査会が、「コミュニティ活動基本法」（仮称）の制定を盛り込んだ『地域社会の再生に向けて（パブリックマインドの蘇生のために）』を発表する。また、同年6月、総務省から《コミュニティ研究会中間とりまとめ》が発表され、各種団体（地域的伝統的地縁団体とNPO等の機能団体）が連携しあえる場として「プラットフォーム」の提言がされている。

2年後の2009年7月には、総務省から《新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書》が発表された。報告書では、地域の多様な主体から提供される公共サービスの仕組み＝総合的・包括的マネジメント機能をもつ「地域協働体」が提言されている。

この「地域協働体」は、「地域の様々な活動主体である住民や自治会、

町内会、商店街組合、NPO等の団体・組織代表などにより構成される」《新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書》¹⁵とある。しかし、この「地域協働体」に付与されている機能・役割は、①地域での公共サービス実行の核組織、②多様な主体による公共サービスの提供（実行）を総合的、包括的にマネジメント、③支援の受け皿となり、活用を総合調整、④自ら課題発見し、解決方法を自ら企画、となっている。したがって、「地域協働体」は、単に「各種団体が連携しあえる場」としての「プラットホーム」としての機能ではなく、地域の多様な主体から提供される公共サービスの仕組み＝総合的・包括的マネジメント機能としているところに最大に眼目がある。

六、地方創生とコミュニティデザインの時代—2000年代後半から 2010年代へ—

以上、1960年代以降のコミュニティ形成・まちづくりの展開過程をみてきた。1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告を契機として始まった一連のコミュニティ行政は、1990年代に一旦終息したかに見えた。しかし、2000年代中期から2010年代に入って再びコミュニティ政策形成の動きが活発化してきた。いわゆる「第二次コミュニティブーム」の到来である。こうした中、2011年3月11日、東日本大震災が発生し、これを契機に、一層コミュニティ形成・まちづくりの重要性が指摘され、近年では、「コミュニティデザイン」、あるいは「絆づくり」や「つながりづくり」として取り上げられている（山崎亮・2011年・2012年、佐藤由美子他・2011年）。さらに最近では、少子高齢化の進展の下での

15 総務省、《新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書》（東京：総務省・2009年）、頁36。

人口減少が地方において深刻化する中で、「地方創生」¹⁶が政策課題として急浮上している。このような問題状況にある日本の地域社会の状況を踏まえて、次章では、日本のコミュニティ形成・まちづくりの現在を、2000年代後半から2010年代にかけて顕著になってくる国の政策動向と、その下でのコミュニティ形成・まちづくり活動の現況から紹介したい。

参、日本のコミュニティ形成・まちづくりの現況

一、コミュニティ形成・まちづくりをめぐる国の政策動向

コミュニティ形成・まちづくりは、2000年中期に入ってしばしば国や地方自治体の政策に登場するようになり、直近の《国土交通省成長戦略》では成長戦略の一つに盛り込まれるまでになっている。そこで、コミュニティ形成・まちづくり活動の現況の報告に入る前に、日本におけるコミュニティ形成・まちづくりが置かれている全体状況を、《国土形成計画》ならびに《国土交通省成長戦略》からみていくことから始めたい。

(一) 《国土形成計画》(国交省・2009年)におけるコミュニティ形成・まちづくりの位置づけ

「国土形成計画」は、その前身である国土総合開発法を2005年に抜本的に改正し制定された国土形成計画法を根拠として策定されものである。国土総合開発法は、1950年、国土の総合的利用・開発・保全・産業立地の適正化を目的(第1条)として制定されたもので、これに基づいて国土総合開発計画が定められ、第二次世界後の日本の国土の開発政策が実施さ

16 地域創生とは、2014年9月に発足した第二次阿部改造内閣が掲げる重点政策の一つで、地方の人口減少に歯止めをかけ、首都圏への人口集中を是正し、地方の自立的な活性化を促すための取り組みを指す。

れていった。1962年策定の「第一次総合開発計画」以来、五次にわたり計画が策定され、国土開発を進めてきた。それは「開発」を基調とした成長・拡大を図る計画であった。しかし、2004年をピークに人口減少に転じた「都市成熟化」時代を迎え、国土の質的向上を図る国土計画への転換が企図され、「国土総合開発法」から「国土形成計画法」への改正が着手されたのであった。

このような経緯から、「国土形成計画法」は、「開発中心からの脱却」を課題とし、成熟社会型国土形成をその目的としている。同法において、定めるべき国土形成計画は、全国計画と広域地方計画（首都圏、近畿圏、中部圏、東北圏、北陸圏、中国圏、四国圏、九州圏）の二本立てとなっている。2008（H20）年7月閣議決定された「全国計画」をみると、本計画の第3章「新しい国土像実現のための戦略的目標」が掲げられている。その一つに、「『新たな公』」を基軸とする地域づくり」が明記されている。この意味するところは何か。「多様な主体が協働して、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域にその活動を拡げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていくという、いわば「新たな公」と呼ぶべき考え方で地域づくりに取り組んでいく」《国土形成計画（全国計画）》¹⁷（下線筆者）となっている。

ここでのポイントは、国土像実現のための戦略の一つとして、「地域づくり」が打ち出されていることであるが、それは多様な主体が協働する「新たな公」によって進められるということである。ここに明示されているように、近年のコミュニティ形成やまちづくりをめぐる論議の特徴は、「官民協働」を含む「新しい公共」が新たに加わっていることである。「新

17 国土交通省、《国土形成計画（全国計画）》（東京：国土交通省、2008年）、頁28。

しい公共」とは、これまで官がもっぱら担ってきた「古い公共」に対して、官を含む多様な主体（個人、企業、NPO等）によって担われることを指す。すでにこの考え方は、1990年代半ばに新たな自治体運営の手法として提出されてきたものであるが、ここに至って国土形成計画の戦略目標として明記されていることが注目に値する。

（二）《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》（国交省、2011年）におけるコミュニティ形成・まちづくりの位置づけ

こうした位置づけは、直近の《国土交通省成長戦略》において、さらに鮮明になっている。「アジアの諸国が高成長を続けている中、アジアの成長を積極的に取り組めるような基盤づくりを行っていく必要があるとの観点」《国土交通省成長戦略》¹⁸から、大都市戦略、内発的地域戦略、コミュニティづくりの3つが「成長戦略」としてあげられ、その詳細な検討の結果が、2011年2月に《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》として発表されている。

それによれば、「我が国はそれぞれの地域ごとに自然、文化、歴史などの多様な特性・魅力を有しており、国が、国家戦略上の観点から主導的に大都市圏の国際競争力強化を図る場合や、地域の自主性を生かした自立的発展を可能にするための環境整備を行う場合において、それぞれの特性・魅力を十分に引き出すことが極めて重要である。さらに、大都市から過疎集落までの様々なコミュニティにおける課題の解決のためには、多様な主体からなる「新しい公共」による取組の重要性が一層増している。相互依存・補完関係にある各地域においてこのような取組を進めることを通じて、国土全体として見ても、活力と魅力のある国土の形成が実現すること

18 国土交通省，《国土交通省成長戦略》（東京：国土交通省，2010年），頁3-49。

は、国土政策上重要である」《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》¹⁹（下線は筆者）とし、大都市圏戦略検討グループ、地域戦略検討グループ、新しい公共検討グループに分かれ、「大都市圏戦略」、「官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策」、「新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策」が検討されたのであった。

このようにコミュニティ形成・まちづくりは、いまや国家の成長戦略としての役割が付与され、しかもそれは多様な主体からなる「新しい公共」による取り組みとして位置づけられているところに今日の特徴がある。

二、コミュニティ形成・まちづくりの活動実態

貳章のコミュニティ形成・まちづくりの展開においてみてきたように、日本のコミュニティ形成・まちづくり活動を担う組織は、地縁組織である「町内会・自治会」と、目的・機能別に組織された「市民活動団体」に二分される。両組織は、コミュニティ形成・まちづくりの現場において、ともすれば対立または拮抗しがちな実態にあり、両者の連携、融合を如何にはかっていくかが、日本のコミュニティ形成・まちづくりのいまだ解決されない問題である。1970年代にコミュニティ組織化モデルとして提起された「協議会方式」は、一つの試みであった。

前述の日本のコミュニティ形成・まちづくりが置かれている全体状況を踏まえて、以下では、「市民活動」と「町内会・自治会」の活動実態を、筆者の研究室で行った二つの調査を織り交ぜながら報告する。

(一) 市民活動の現況

NPO と市民活動は、高度成長期に多発した市民運動や住民運動を系譜としつつ、1970年代のコミュニティ形成・まちづくり運動を経て、1980

19 国土交通省、《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》（東京：国土交通省、2011年）、頁1。

年代には「大都市郊外」を中心に叢生・増加した様々な住民・市民活動へと展開する（越智昇・1986）。その中から、問題解決型市民活動が生まれてきたことは大きく、その動きがNPO法の制定へと繋がっていく牽引となったのである。「特定非営利活動促進法（＝NPO法）」の第二条によれば、「この法律において、『特定非営利活動』とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう」とある。定款に記載された活動分野は、20である。²⁰2014年3月31日現在の活動分野別の割合をみると（総数4万8985法人）、「保健、医療又は福祉」が58.6%で最も多く、次いで「社会教育」が47.4%、以下30%以上の活動分野をあげると、「団体運営に関する連絡・助言」46.4%、「子供の健全育成」44.1%、「まちづくり」43.5%、「学術、文化、芸術又はスポーツ」が35.0%となっている。

筆者の研究室で2012年7月-9月にした実施した《NPO・ボランティア団体の実態と担い手に関する調査》²¹（2013年3月）結果によれば、「活動範囲は、「市内全域」が最も多く（38.0%）、次いで多かったのは「市内の一部」（28.0%）であった。これは、目的・機能別の活動を目的とい

20 「特定非営利活動促進法（＝NPO法）」が定める活動分野は、次のとおりである。第1号 保健、医療又は福祉の増進を図る活動、第2号 社会教育の推進を図る活動、第3号まちづくりの推進を図る活動、第4号 観光の振興を図る活動、第5号 農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動、第6号 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動、第7号 環境の保全を図る活動、第8号 災害救援活動 第9号 地域安全活動、第10号人権の擁護又は平和の活動の推進を図る活動、第11号 国際協力の活動 第12号 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動 第13号 子どもの健全育成を図る活動 第14号情報化社会の発展を図る活動、第15号 科学技術の振興を図る活動 第16号 経済活動の活性化を図る活動、第17号 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動、第18号 消費者の保護を図る活動、第19号 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助、第20号 前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動。

21 《NPO・ボランティア団体の実態と担い手に関する調査》（首都大学東京和田研究室・2013年3月）は、2012年7月～9月、東京西東京市のNPO/ボランティア団体の201団体の代表者を対象に、質問紙を用いた面接訪問調査を実施した（有効回収票93団体、有効回収率46.0%）を得た。活動内容の結果では、「団体運営に関する連絡・助言」（15.1%）と低いものの、「保健、医療又は福祉」（49,5.6%）が最も多く、「子供の健全育成」（39.8%）、「まちづくり」（38.7%）であった。

る NPO・市民活動団体がより生活に密着した「地域」を活動の拠点としていることがわかった。これは近年の日本の全国的な傾向から、コミュニティ形成・まちづくりの担い手として大きな期待が寄せられる。

NPO 法人数は増加し、NPO 法に定められた活動分野とその実態からみると、活動分野の拡がり多様化をみてとることができる。それ故、「社会的地域課題の解決主体」として期待が寄せられるようになり、これまで行政が担ってきた各種の事業への方向性が打ち出され、「新しい公共」の動きが活発化してくる。

(二) 町内会・自治会の現況

では、町内会・自治会は現在どのような実態にあるのか。内閣府が 2007 年実施した《町内会・自治会等のつながりに関する調査》によれば、町内会・自治会の役割・機能として期待されているのは、50%以上の活動をあげるだけでも、行事案内・会報配布等の住民相互の連絡、スポーツレクリエーション活動、盆踊り・お祭り、行事の開催、慶弔、防災・防火、防犯、交通安全、街灯の管理、清掃・美化、行政からの情報の連絡、募金、献血、行政への要望・陳情など、その内容は多岐にわたっている。このことは、筆者が 2008 年 11 月 -12 月に実施した《大都市東京の町内会・自治会——東京都世田谷区・墨田区・八王子市の地域リーダーアンケート調査報告書》（首都大学東京和田研究室・2009 年 3 月）²²の結果からも確かめられる。

一方、組織面をみると、任意組織ではあるものの、全戸加入を建前とし

22 和田清美編、《大都市東京の町内会・自治会——東京都世田谷区・墨田区・八王子市の地域リーダーアンケート調査報告書》（東京：首都大学東京和田研究室，2009 年 3 月）は、2008 年 11-12 月、東京都世田谷区、墨田区、八王子市の全町会・自治会 917 団体の会長を対象に実施した町内会・自治会リーダーアンケート調査（有効回収数 570 有効回収率 62.2%である。「この 1 年間に行った活動」をみると、夜警、防災訓練、防犯灯の管理、町内清掃、資源回収・リサイクル、敬老会の実施、子どもの安全のための見回り、クリスマス会や運動会等のイベント、さらにはお葬式の手伝い、祭礼等、実に多様であることがわかる。

てきた町内会・自治会に、近年、「加入率の低下」という地殻変動が起きている。前掲の筆者の実施した「町内会」調査では、3自治体の平均値が80.5%と高い。しかし、加入率が減少傾向にあるとの回答は21%となっていることに注目したい。また、東京都市長会が行った《地域力向上に関する調査》（東京都市長会2008）によれば、多摩地域の町会・自治会加入率は、2004年と2007年では17の市自治体で低下しており、2007年4月1日現在、加入率30%台は2自治体、40%台は6自治体が存在する結果になっている。加入率の低下は、「役員の固定化、高齢化」や「活動の担い手不足」の問題と構造的に関連している。それ故、最近では、町内会・自治会の重点的活動として、「新規会員の勧誘」が組み入れられているとはいえ、国土交通省が2007年に実施した『大都市圏におけるコミュニティ再生・創出に関する調査報告書』によると、「地域活動への参加状況」では、「その他の地縁団体」8.8%「地域のサークル団体」10.1%、「その他のボランティア団体・NPO」4.4%を大きく引き離し、「町内会・自治会」は41.1%と高い参加率になっている。しかし、その一方で、「まったく活動や参加していない」が50%であることをみると、組織と地域住民の乖離が存在する。この乖離をどう埋めるか。ここに町内会・自治会の課題がある。

（三）コミュニティ形成・まちづくり組織の新たな展開

先に述べたように、日本のコミュニティ形成・まちづくりの担い手は、主要には、NPO・市民活動を始めとする市民活動組織と、町内会・自治会を始めとする地縁型組織に区分される。この両者の連携・融合の問題がコミュニティ形成・まちづくりの課題であったが、前掲の「町内会調査」では、全体の16%の町内会が、自団体から市民グループやNPOが派生しているとの回答を得た。例えば、墨田区内のHマンション自治会では、

小学校の統廃合を契機に、周辺8つの自治会に対し、ボランティアを募集して、小学生を対象としたお話し会のグループが出来たと言う。また、八王子市内のN町会では、地域内の公園整備を契機に、住民を募って「公園をつくる会」ができ、公園整備が完了すると、公園管理のために「まちづくりの会」が発足し、継続的活動が行われるようになった。

このように、最近の新たな動きとして、町内会の中から、地縁型NPOと呼ばれるような組織が結成されるケースもみられる（和田清美・2014年）。東京都八王子市のK町会（会員世帯数950）では、2006年に町会有志によって、NPO法人を立ち上げた。主な活動は、高齢者の食事宅配、高齢者とのふれあい事業所（喫茶サービス）、障害者支援事業所、5つの学童保育所の運営、高齢者雇用事業、家事支援事業を展開するなど、その活動はきわめて活発である。

肆、現段階におけるコミュニティ形成・ まちづくりの到達点と課題

以上のように、日本の地域の現場では、町内会・自治会をはじめとする地縁的組織やNPO・市民活動団体などの多様な団体が入り交じって活動している実態にある。これが、日本のコミュニティ形成・まちづくりの現実である。そこに共通してみとれるのは、1990年代以降進行している世界的規模での社会変動、すなわち「グローバル化」に対して——具体的には、「地域」の現れてくる様々な問題に対して、住民自らが主体的に取り組み、活動しているところにある。

では、このようなコミュニティ形成・まちづくりの現状をどうみるべき

か。東京都西東京市のNPO・ボランティア団体の調査であれ、東京都内3自治体の町内会・自治会調査であれ、活動の内容はきわめて多様であり、リーダーの能力と資質はきわめて高い。これは今回たまたま得られた例外的な知見であるとの見方もできようが、国交省がまとめた《持続可能な地域づくり・まちづくりへのヒントー市町村の取り組み事例からー》（国交省・2010年）では、合併前の旧市町村の特色をいかした住民主体のまちづくりの事例（長野県木曽郡木曽町）や、「新たな産業の創出・誘致に向けた計画的な土地利用の展開（岩手県岩手郡滝沢村）など10の事例が紹介されている」²³。これをみると、ここで紹介したコミュニティ形成・まちづくり活動が、けして例外ではないといえる。

日本のコミュニティ形成・まちづくりは、1960年代から見積っても、半世紀以上の歴史を重ねてきた。けして短いとは言えない時間的経過の中で、日本のコミュニティ形成・まちづくりの現在は、前述のとおり、地域住民の主体的取り組みの深化と成熟化の段階にあるといえる。また、地縁型NPOという新たなコミュニティ形成・まちづくり組織も誕生していることは注目される。しかし、その一方で、コミュニティ形成・まちづくりが、重要な国家戦略として位置付けられようになっていることも事実である。このようなコミュニティ形成・まちづくりへの「過剰」ともいえる役割期待は、地域の自立を目指した真の意味での地域自治や地域分権を意味するのか。今、日本のコミュニティ形成・まちづくりは、地域自治をめぐる正念場に立たされている。

23 国土交通省、《持続可能な地域づくり・まちづくりへのヒントー市長村の取り組み事例——》（東京：国土交通省、2010年）、頁1。

參考書目

- 人見剛，〈住民参政・参加制度の歴史的展開〉，人見剛、辻山幸宣編著，
《協働型の制度づくりと政策形成》（東京：ぎょうせい，2000年）。
- 山崎亮，《まちの幸福論——コミュニティデザインから考える》。東京：
NHK出版，2012年。
- 山崎亮，《コミュニティデザインの時代》。東京：中公新書，2011年。
- 玉野井芳郎，《地域分権の思想》。東京：東洋経済新報社，1977年。
- 全国町村会町村自治会研究会、町村研究フォーラム編著，《地域を担う人
材》。東京：千里，1993年。
- 吉原直樹，《コミュニティ・スタディズ》。東京：春秋社，2011年。
- 自由民主党地方行政調査会，《地域社会の再生に向けて》。東京：自由民
主党地方行政調査会，2007年。
- 自治省，《コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱》。東京：自治省，
1971年。
- 佐藤友美子，土井勉，平塚伸次，《つながりのコミュニティ——人と地域
が生きるかたち》。東京：岩波書店，2011年。
- 和田清美，〈バブル経済と東京の地域社会〉，《東京研究》，3號（1998
年）。和田清美監修，《逆発想の都市政策》。東京，ぎょうせい，
2011年。
- 和田清美，〈1990年代巨大都市東京における地域社会論的位相〉，《東
京研究》，1號（1998年）。
- 和田清美，〈グローバル化とコミュニティ政策〉，《都市政策研究》，3
號（2009年）。

- 和田清美，〈コミュニティ政策の新たな展開と混迷〉，《都市政策研究》，2 號（2008 年）。
- 和田清美，〈大都市住宅地の変容とコミュニティ〉，高橋勇悦，内藤辰美編著，《地域社会の新しい「共同」とリーダー》（東京：恒星社厚生閣，2009 年）。
- 和田清美，〈地域コミュニティ〉，松本康編著，《都市社会学・入門》（東京：有斐閣，2014 年）。
- 和田清美，〈政策と住民（市民）参加・協働、コミュニティ〉，和田清美監修，《逆発想の都市政策》（東京，ぎょうせい，2011 年）。
- 和田清美，〈現代日本の社会組織の考察——NPO，市民組織活動を中心に〉，《人文学報》，407 號（2007 年）。
- 和田清美，〈都市の社会組織〉，津村修編著，《組織と情報の社会学》（東京：文化書房博文社，2007 年）。
- 和田清美，〈新しいコミュニティ政策の動向と問題点〉，《都市政策研究》，4 號（2010 年）。
- 和田清美，《大都市東京の社会学》。東京：有信堂，2006 年。
- 和田清美編，《まちづくり・地域活動に関する調査報告書——東京都世田谷区の社会調査実習報告》。東京：首都大学東京都市教養学部，2008 年。
- 和田清美編，《大都市東京における町内会・自治会——東京都世田谷区・墨田区・八王子市・の地域リーダー調査》。東京：首都大学東京都市教養学部，2009 年。
- 東京都板橋区コミュニティ白書作成委員会編，《いたばしコミュニティ白書 87 地域からのメッセージ》。東京：東京都板橋区，1987 年。
- 国土交通省，《『持続可能な地域づくり・まちづくりへのヒントー市町村

- の取組み事例から一》。東京，国土交通省，2010年。
- 国土交通省，《国土交通省成長戦略》。東京，国土交通省，2010年。
- 国土交通省，《国土形成計画》。東京，国土交通省，2008年。
- 国土交通省，《国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告》。東京，国土交通省，2011年。
- 国民生活審議会コミュニティ問題小委員会，《コミュニティ——生活の場における人間性の回復》。東京：国民生活審議会，1969年。
- 国民生活審議会総合企画部会報告，《コミュニティ再興と市民活動の展開》。東京：国民生活審議会，2005年。
- 松原治郎，似田貝香門編，《住民運動の理論》。東京：学陽書房、1976年。
- 青井和夫，米林富男他，《地域開発と住民運動》。東京：新生活運動協会，1965年。
- 倉沢進，〈社会目標としてのコミュニティ〉，《コミュニティ政策》，6號（2008年），頁40。
- 宮本憲一，《地域開発はこれでいいのか》。東京：岩波書店，1965年
- 奥田道大、大森彌他編，《コミュニティ形成運動の現代的意義と役割》。東京：総合研究開発機構，1976年。
- 奥田道大，〈福祉コミュニティをすすめるために〉，奥田道大，和田清美編著，《福祉コミュニティ論》（東京：学文社，2003年）。
- 奥田道大，《現代コミュニティ論》。東京：日本放送協会学園，1988年。
- 越智昇，〈丸山コミュニティの水脈〉，奥田道大，和田清美編著，《福祉コミュニティ論》（東京：学文社，2003年）。
- 越智昇，〈町内会の組織分析〉，蓮見音彦，奥田道大編，《地域社会論》（東京：有斐閣，1980年）。
- 越智昇編，《都市化とボランティア，アソシエーション》。横浜：横浜市

立大学市民文化研究センター，1986年。

渡戸一郎，〈90年代後期東京におけるコミュニティ施策の転換——『コミュニティ』と『市民活動の交錯を超えて』〉，《都市問題》，89巻6號（1998年）。

増田四郎，《地域の思想》。東京：筑摩書房，1980年。

福武直編，《地域開発の現実と構想》。東京：東大出版会，1965年。

総務省，《新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書》。東京，総務省，2009年。

総務省，《新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書》。東京，総務省，2009年。

コミュニティ政策学会第三プロジェクト研究会，〈自治省モデル・コミュニティ施策の検証〉，コミュニティ政策学会編，《コミュニティ政策》，5號（2007年）。

〈全国まちづくり集覧〉，《ジュリスト》，総合特集9（1977年）。

The Development and Present Condition of Community Making and Community Building in Japan

Kiyomi WADA*

Abstract

It is more than half a century ago when community making and community building were started in Japan. The aim of this article is to clarify how the community making in Japan has developed in more than 50 years, what is the present situation of it and which problem it has. It can be said that community participation and autonomy, which are ideas of "resident movement" and "civic movement" in the 60s, underlie Japanese community making, and that the current situation of community making is in the phase of deepening and maturation of local residents' active efforts. That is verified in this article by reviewing author's two reports about her research on community making (Civic activity research, 2013; Neighborhood association research, 2008). However, on the other hand, it is fact that community making is regarded as an important national strategy, as the national document of community policy after the late 2000s show. After the Great East Japan Earthquake, community making has been expected "excessively" to play an important role. It is a challenge how to overcome that expectation and advance local autonomy and decentralization of power in a way which Japanese community making has intended. In any case, it is sure that Japanese community making and community building now face a crucial moment of local autonomy.

Keywords: community making and community building in Japan, community participation, local autonomy, community policy

* Professor of Tokyo Metropolitan University

