

戦後日本におけるまちづくり論の展開

Japanese Books and Articles about “Machizukuri” in Japan after World War II

和田 崇

分野：地理学

キーワード：地域開発，都市計画，内発的發展，コミュニティ，協働

I 問題の所在

日本では近年、「まちづくり」という用語が多用されるようになってきている。平仮名で表記されることもあって、聴覚的のみならず視覚的にもやわらかな語感を持つこの用語は、行政やメディア、住民、市民団体が日常的に使用するようになると同時に、研究者も研究対象にとりあげるようになってきている。しかし、その使用状況を見ると、明確な定義に基づいているわけではなく、各主体がそれぞれの立場から都合よく使用しているようにも見受けられる。また、「まちづくり」と平仮名で表記されるだけでなく、「町づくり」あるいは「街づくり」と漢字が使用されるケースもみられる。さらに、「まちづくり」に加えて、「地域づくり」、「地域おこし」、「むらづくり」、「むらおこし」なども類義語として定着している。このように、まちづくりという用語は現在、明確な定義を持たないまま各主体によって我田引水的に使用されるとともに、類似する用語との違いも明らかになっていないのが現状である。

こうしたなか、2000年代半ば以降、日本のまちづくりを体系的に捉え、一つの学問分野として確立していこうという動きがみられるようになってきた。その先駆けといえるのが、日本建築学会による『まちづくり教科書』の出版である。日本建築学会は都市計画委員会などの研究委員会で市民参加やまちづくりに関する研究を重ね、2004年発行の第1巻「まちづくりの方法」を皮切りに、2007年までに10巻で構成される教科書を出版した。そのなかで日本建築学会編（2004）は、まちづくりが一部の先進的活動から普遍的な活動に展開する転

換期にさしかかっていると、具体的な方法を明確にしていくことが必要だと指摘した。また西村編（2007）は、まちづくりの実践事例に共通する姿勢や考え方、留意すべきポイントなどをとりまとめ、「まちづくり学」の確立を提起した。そこでは、まちづくりが個人的な心構えや技法の段階から、集団的な智慧の段階へ進むことが必要だと強調された。さらに似田貝ほか編（2008）は、まちづくりの歴史と現在の様相を包括的に整理して、まちづくりに関する初めての“百科事典”としてとりまとめた。この事典も、まちづくりの「多くの経験と試みという実践の歴史が積み重なって現代に至っている」という認識のもとに編集された点は、前2著と共通している。

以上をふまえ、本稿は、建築学および都市工学を中心としたまちづくりに関する研究成果を受けて、まちづくりという用語が戦後日本においてどのように観念されてきたかを整理するとともに、まちづくりの発展過程およびそれぞれの時期において展開されたまちづくり論について検討することを目的とする。なお本稿では、建築学や都市工学のみならず、経済学や社会学、農業経済学、行政学、地理学など幅広い分野にみられる、まちづくりの概念および論点について検討を加えた。

Ⅱ まちづくりの概念

1) 「まちづくり」という用語

まちづくりという用語が初めて使用されたのは、民主主義や市民社会のあり方が論じられた戦後復興期である。似田貝ほか編（2008）によると、用語としてのまちづくりは増田二郎一橋大学教授（当時）が1952年に雑誌「都市問題」の誌上で用いたのが最初という。彼は、新たな時代の都市自治体のあり方を「新しい町づくりの方向性」と題して論じ、一定の都市規模の形成、有機的な計画、自立した経済、市民によるコミュニティの重要性を強調した。一方、農村運動家であった浪江虔は、1957年に著した『町づくり村づくり』において「地方自治体の民主化という町づくり村づくり」の必要性を指摘し、「自分の考えを表明し、（中略）また自己の判断に従って行動する」という「民主主義社

会の構成員にふさわしい自主的・能動的な行動様式」を身につけることが重要だと強調した。彼らの指摘に共通するのは、民主主義社会を実現するために、住民や地方自治体が主体性・能動性を持った活動を進めることが重要だとみていることである。

まちづくりという用語が多用されるようになったのは1960年代からである。1950年代から本格化した行政主導・産業優先の国土・地域開発政策や都市計画に反対して、それらへのアンチテーゼとしてまちづくりという用語が広く用いられるようになった。そこでは、まちづくりには従来の地域開発政策や都市計画とは異なる市民中心の活動という意味が与えられていた。1960年代後半になると、公害反対運動から発展した、市民による身近な環境保全・再生の運動が活発となり、こうした運動が“市民主体”のまちづくりの典型として捉えられた。

一方、農村地域では、地方都市への産業立地が促進された結果¹⁾、人口流出とそれに伴う地域活力の低下が地域問題として発生した。この問題を解決するため、農村地域の自治体の多くは地方都市と同様に地域外からの工場誘致を推進したが、1970年代以降は地方自治体や地元資本、住民らが地域産業振興に内発的に取り組む動きもみられるようになってきた。こうした取組みは、まちおこし、むらおこし、あるいはまちづくり、むらづくりと呼ばれるようになった。

1980年代になると、地方自治体は行政施策全般をまちづくりと称するようになる。さらに、それへのアンチテーゼとして誕生したにもかかわらず、都市計画をもまちづくりと称する動きが出てきた。これは、都市計画が時代の変化に応じて徐々に変質してきたことに一因がある。すなわち都市計画は、ハード偏重、住民不在という自己反省に基づき、ハードとソフトを組み合わせた総合的な取組みの展開、住民の意向を反映する制度や市民等の発意による提案制度の導入などを進めた結果、まちづくりとの境界が不鮮明となった。しかし、都市計画をもまちづくりと称するようになった理由として、都市計画自体が変質してきたこと以上に、都市計画担当者の意向が強く反映されたことがあげられ

1) 1962年に策定された全国総合開発計画を受けて、同年に新産業都市建設促進法が、1964年に工業整備特別地域整備促進法が策定され、指定地域への工場立地が促進された。

る。すなわち、「お役所仕事の印象を薄め、住民が主人公のボトムアップの地域行政を進めるのだという姿勢を明確に表現する用語」（西村編，2007）として、口当たりがよく、耳障りもよいまちづくりという言葉が好んで使用されるようになったのである。

1980年代以降は、企業のなかにもまちづくりに関わろうという動きがみられるようになった。それらは、企業が地域社会の一員（法人市民）として市民や地方自治体が推進するまちづくりに参加・支援するパターン²⁾と、民間ディベロッパーが商業施設や住宅の整備だけでなく、その魅力を向上させるさまざまな演出を組み入れた都市開発事業を行うパターンがあり、後者のパターンがまちづくりと称されるようになった（田村，1987）。

このように、まちづくりという用語は、戦後まもなく提唱された住民主体の地方自治の精神を受け継ぎつつ、1960年代以降に行政主導・産業優先の地域開発政策や都市計画へのアンチテーゼとして本格的に使用されるようになったが、1980年代になると、行政機関が都市計画を含めた行政活動全般を、民間ディベロッパーが都市開発事業をまちづくりと称するようになってきた。そのため、まちづくりは「曖昧な、定義のはっきりしない用語」（日本建築学会編，2004）となり、地域開発事業や都市計画へのアンチテーゼとしてのまちづくりを重視する運動家や研究者のなかには、まちづくりという用語は「すっかり手垢にまみれてきた」（延藤，2003）などと評する者も現れるようになった。

2) 「まちづくり」の定義

まちづくりという用語に対しては、これまでも多くの研究者がそれぞれの立場から定義づけを試みてきた。そのうち、主な定義は以下のとおりである。

- ・一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を如何につくるかということ（田村，1987）
- ・地域で暮らしを営む人々が生活環境や伝統文化などの潜在的な可能性を追

2) これらは、企業の社会貢献活動の一環として行われた。

- 求することにより、経済的自律性を手に入れるとともに、地域社会に立脚したゆとりある生活をめざすこと（早稲田大学後藤春彦研究室編，2000）
- ・ 住民主体のハード・ソフト両面にわたるまちをよりよく整えていくこと（延藤，2003）
 - ・ 地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、『生活の質の向上』を実現するための一連の持続的な活動（日本建築学会編，2004）
 - ・ 愛着と誇りをもって暮らせる物的・社会的環境を維持することを目的に、住民が主体、あるいは主体の一部を担い、かかわる主体が責任を担える空間的範囲において行われる、終わりのない永遠の取組み（西村編，2007）
 - ・ 生活単位としての地域が内外の環境変化に対し、自己再生産という個体横断的過程を繰り返し、絶えず形成しながら、まち＝地域としての個別存在の自律性を産出していくもの（似田貝ほか編，2008）

これらの定義づけは、田村（1987）を除いて、2000年以降の比較的新しい時期に行われた点が共通する。このことは、まちづくりという用語がひろく定着した一方で、曖昧に、かつ各主体によって我田引水的に使用されてきた状況を受けて、研究者たちが定義づけの必要性を痛感し、それを試みるようになったものとみることができる。

また、これらの定義に共通してあげられている項目として、場所、主体、手法、目標の4点が認められる。場所については、「共同の場」「地域社会」「身近な環境」「かかわる主体が責任を担える空間的範囲」「生活単位としての地域」などの表現がみられる。これらの表現はいずれも、かかわる主体との関係が意識されていることがみてとれる。すなわち、かかわる主体＝住民が相互に作用しながら日常生活を営んだり、よりよい生活環境を創造したりすることのできる空間的範囲が対象となる場所として想定され、それが「まち」という言葉で表されている。

主体については、「一定の地域に住む人々」「地域で暮らしを営む人々」「住

民主体」というように、特定のまちに居住し、暮らしを営む住民が主体となるべきことが強調されている。また、「住民が主体、あるいは主体の一部」「多様な主体が連携・協力」という表現には、住民を主体としつつも、まちを構成する多様な主体がまちづくりにかかわり、また相互に作用しあうことの重要性が示されている³⁾。

手法については、「生活環境や伝統文化などの潜在的な可能性を追求」「ハード・ソフト両面にわたる」「地域社会に存在する資源を基礎として」「身近な居住環境を漸進的に改善」「一連の持続的な活動」「終わりのない永遠の取組み」「自己再生産という個体横断的過程」という表現がみられる。これらを組み合わせると、まちづくりは、まちにある資源を活用しながら、ハード・ソフトの両面から身近な生活環境を漸進的かつ持続的に改善していく取組みとみることができる。

目標としては、「自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆく」こと、「経済的自律性を手に入れる」こと、「地域社会に立脚したゆとりある生活をめざす」こと、「生活の質の向上を実現」すること、「愛着と誇りをもって暮らせる物的・社会的環境を維持すること」、「地域としての個別存在の自律性を産出していく」ことがあげられている。これらは、経済的および精神的な豊かさを実現すること、地域の自律性（自己決定）を高めること、地域の独自性を確立することの3点に要約することができる。

以上の考察からわかるように、上記にとりあげた6つのまちづくり定義は、概ね共通の観念を有しており、同じ方向性を示しているように思われる。6つの定義を要約してみると、まちづくりは、住民を中心とした多様な主体が、日常生活を営み、自治活動への関与が可能な身近な空間的範囲（＝まち）において、経済的および精神的な豊かさの実現、地域自律性の向上、地域独自性の確立をめざして、そこにある資源を基礎に、自らの生活環境をハード・ソフトの

3) 住民が主体の一部となる場合については、住民のかかわり具合が問題となる。すなわち、住民のかかわりが強い場合は住民主体とみなせるが、行政主導で住民のかかわりが弱い場合は住民の主体性が乏しく、それをまちづくりと呼ぶかどうかについては、他の定義と照らしてみたときに議論すべき余地があるように思われる。

両面から漸進的かつ持続的に改善していく活動、ということができそうである。これは、1960年代以降に地域開発政策や都市計画へのアンチテーゼとしてひろく使用されるようになったまちづくりの概念をベースとしているように思われる。すなわち、まちづくりに対する定義づけの試みは、「手垢にまみれてきた」まちづくりという言葉に、住民主体、ソフト重視といった生来の概念あるいは意味を取り戻し、再認識させるものになったということができよう。

3) 表記方法と類似の用語

まちづくりという用語は1970年代後半に一般化し、全国各地でひろく使用されるようになった。1990年代以降は「まちづくり」と平仮名で表記する方法が一般的となってきたが、1970～1980年代には「町づくり」「街づくり」という表記も用いられることが多かった(田村, 1999)。「町づくり」は町という自治の単位での総合的な行政あるいは町の活性化などを表現する言葉であり(日本建築学会編, 2004)、行政区域が空間的範囲となる点、行政機関が主たる実施主体となる点に特徴がある。平仮名表記のまちづくりと比べると、対象となる空間的範囲が住民の生活空間とかかわりなく設定されうる点、必ずしも住民が実施主体として重視されていない点が異なっている。まちづくりという用語の使用過程に照らせば、1960年代後半以降の農村地域を中心とする地方自治体による内発的な地域産業振興の取組みに相当するようになる。

一方の「街づくり」は、街路や商店街など市街地における物的な環境整備を表す言葉であり(日本建築学会編, 2004)、市街地を対象とする点、ハード整備を主たる手法とする点、行政機関や企業が主たる実施主体である点に特徴がある。平仮名表記のまちづくりと比べると、対象地域が限定される点、手法がハード整備に限定される点、住民が実施主体として重視されていない点に違いがある。まちづくりという用語の使用過程に照らせば、1980年代からの行政機関による都市計画あるいは民間ディベロッパーなどによる都市開発に相当すると思われる。以上からもわかるように、1990年代以降に町づくりおよび街づくりという用語がまちづくりに取って代わられるようになったのは、まちづく

りがより広い概念を表すこと、やわらかいイメージを持つため開発側の主体もこれを積極的に用いるようになったことが主な理由と考えられる(日本建築学会編, 2004)。

また、「まち」、「町」、「街」の代わりに、「むら」、「島」、「都市」といった用語が使用されるケースもみられる。これらは特定の地域を対象とすることを表すものであり、「むら」は農山漁村地域を、「島」は離島を、「都市」は都市地域を対象とする場合に使用される。このうち「むら」と「島」が使用される場合は、それぞれの地理的特性が強調されるように見受けられる。すなわち、周辺あるいは縁辺地域に位置し、政治・経済的に比較低位にある一方、都市地域にない自然環境や農水産物、伝統的な地縁コミュニティなどを地域資源として活用可能である点などが「むら」や「島」の独自性と認められ、都市とは異なるかたちの振興が模索されている。なお、村を「むら」と平仮名表記することが多いことについては、町や街を「まち」と表記するように、住民主体、ソフト重視の取組みが指向されている点に理由があるとみてよい。これに対して「都市」づくりは、従来は行政主導、ハード重視の傾向が強かったように思われる。最近になって住民参加、ソフト重視の必要性も唱えられるようになってきたが(例えば、小長谷, 2005a)、都市計画、都市(再)開発が中心課題となってきた都市では、都市づくりは都市計画や都市(再)開発とほぼ同義で使用されてきたのが実態である。

しかし最近では、特定地域を表す「むら」、「島」、「都市」よりも、対象地域にかかわらず「まち」という用語のほうが頻繁に用いられるようになってきた。このうち、「むら」と「島」より「まち」がよく使われるようになった理由として、以下の2点をあげることができる。一つは農村地域や離島で農漁業を営む者が少なくなり、さらに都市的な生活様式が一般的となったために、「むら」や「島」の独自性を強調しにくくなったことである。いま一つは「まち」という用語がそもそも都市を表すものでなく、地理的な位置や特色にかかわらず住民が相互に作用しながら日常生活を営んだり、よりよい生活環境を創造したりすることのできる空間的範囲を表す用語として使用されてきたこと

にある。すなわち、「まち」は「むら」や「島」にも適用可能な概念であり、地域性が強調されるケース以外は、住民主体という意味を含んだ「まち」という用語がひろく使用されるようになった。一方で「都市」が「まち」に取って代わられるようになった理由としては、都市づくりにおいて住民参加やソフト重視がトレンドとなってきた点、都市計画や都市（再）開発の実行主体である行政機関や企業がやわらかいイメージのまちづくりという言葉を選好するようになってきた点があげられる。

こうして、対象となる場所や事業、手法の違いにかかわらず、近年は、最も包括的な概念であるまちづくりという用語がひろく使用されるようになった。一方で、まちづくりとほぼ同義の用語として「地域づくり」という用語も各方面で多用されている。地域づくりの文脈における「地域」については、鳥取大学地域学部が「人びとが生活している空間の広がり」と、そこにおける社会関係を示すもの」と定義している（藤井，2008）。また藤井（2008）は、地理学における研究成果をもとに、実質地域、認知地域、活動地域の概念を紹介している。このうち活動地域は「社会が空間を地域として組織化する」状況を捉えた概念であり、地域づくりの文脈に沿うものであるとみなせる。こうした地域の定義および概念は「まち」の概念とほぼ同義といっておかしくない。それではなぜ、まちという用語と地域という用語が併行して使用され、どちらかの用語に統一されることがなかったのだろうか。それは地域という用語の使用過程に起因すると思われる。「地域」の近代的学術用語としての使用は、法学や行政学の分野で都道府県や市町村などの地方公共団体を「地域団体」と称するようになったのが始まりで、大正時代から地理学や都市計画分野で用いられるようになり（金坂，1993）、行政機関や研究者の間では地域という用語が一般的となっていた。そのため、行政の政策対象となる地域と、住民が主体となって形づくるまちは、使用者の違いから、どちらかに統一されることがなかったと考えられる。言い換えれば、地域には権威的、学術的、客観的、まちには庶民的、非学術的、主体的といったニュアンスが含意されている。しかし近年、こうしたニュアンスの違いはますます不鮮明なものとなっており、住民や市民団体が地

域づくりという言葉を用いたり、研究者がまちづくりを研究対象として捉えたりするケースも数多くみられる。

なお、まちづくりや地域づくりの「づくり」を「おこし」と表記するケースもみられる。「おこし」を用いる場合は、まち（あるいは地域）を精神的、経済的、社会的に活性化することが強調され、特に経済活性化をめざした取組みに用いられることが多い。実際に、高度経済成長期以降に地方中小都市や農村地域で展開された内発的な地域産業振興の取組みに対して頻繁に使用された。一方で、近年、「づくり」の代わりに「鎮め」という言葉の使用を提唱する者も現れた。松波（2005）は「じっくりと自分のまちのよさを味わい、慈しみ、そのことが生業に結びついているような暮らし」を実践することを「まち鎮め」と呼び、これからの時代には「まちおこしではなく、まち鎮め」が必要だと指摘した。すなわち、「おこし」は活性化、振興、発展といった右肩上がりの経済社会をイメージできるのに対し、「鎮め」は環境、暮らし、共感といった落ち着いた社会がイメージされる。対照的な意味を持つ「おこし」と「鎮め」に対して、「づくり」は両者を包含した言葉と位置づけることができる。それは、「づくり」という言葉には、住民が主体となってより良いまち（あるいは地域）を創造していく意味があり、創造の目的および手法には経済的な発展を求めることも落ち着いた暮らしを実現させることも含むからである。

この他、延藤（2003）は「まち育て」という言葉を用いている。彼はまち育てを、「市民・行政・企業の協働により環境の質を持続的に育み、それにかかわる人間の意識・行動も育てていくプロセス」と定義し、モノを効率的かつ標準的に製作するニュアンスをもつ「つくる」という言葉よりも、慈しみ愛する心を大切に作るニュアンスをもつ「育てる」という言葉を用いるほうが望ましいと提起している。

4) 「まちづくり」の外国語表現

日本で使用される「まちづくり」という用語を外国語でどのように表記するかという点については、似田貝ほか編（2008）に詳しく紹介されている。その

ため、本稿では詳細の記述は省略するが、その要点のみ以下にまとめておく。

まず英語表記については、まちづくりに匹敵する訳語を探すのは困難である。類似概念を表す用語としては、community planningやcommunity design, community developmentなどがあげられる。communityが用いられるのは、ハード面を強調するcityやtownと比べて、communityがソフトとハード両面を含む地域社会を意味することによる。また、市民参加の過程に焦点をあてた用語としてparticipatory community design, 市民主体を強調したものとしてcitizen-centered planning, 場所の固有性に焦点をあてた場づくりを表すplace making, 都市をつくり育てるという観点からurban husbandryという表現も使われている。このほか、まちづくりのハードな側面を表現する場合（都市計画を指す場合）、urban designという表現があてはまる。しかしいずれの表現も、曖昧で定義のはっきりしない用語であるまちづくりの概念に完全に一致しているとはいえない。まちづくりは上記の類似概念をすべて含むものである。そのため、近年は日本のまちづくりをmachizukuriと表現し、その多義性を理解し、評価する欧米の専門家もみられるようになってきた。例えばSorensen and Funck（2007）は、日本のまちづくりをmachizukuriと表現し、その内容を理解することは、日本と世界における①住みよい、持続可能な都市の形成、②中央政府と自治体の関係および市民と行政の関係の見直し、③地域運営における市民組織の役割の変化、を議論するうえで参考になると指摘した。

一方、アジア諸国では近年、日本のまちづくりを学ぶ過程で、まちづくりを翻案した用語が一般用語もしくは行政用語として用いられるようになった。韓国語のマウルカクギ、台湾語の社区総体营造などがその例である。このうち台湾の社区総体营造は、台湾政府が提起し、自ら率先して使用するようになった行政用語である⁴⁾。社区はコミュニティ、营造はつくることを意味しており、

4) 台湾政府は、社区総体营造の目標として、①社区の共同意識やアイデンティティを重視し、形成する、②住民たちは自分たちが住んでいる社区、まちの公共事務や問題に心がけ、討議し、その解決方策を探り出し、実現させる、③社区营造は住民参加や協働方式で進める、④地元の資源、知恵を集め、活かす、地方の独自の特色を確立する、⑤住民の自動、自発を求め、社区の主体性と能力を形成する、の5点をあげている（似田貝ほか編、2008、p230）。

また生活の総合性を重視する観点から、総体という言葉が含まれている。こうした状況は、前近代的な組織的紐帯が強固なアジア諸国において、日本から学んだまちづくりが新たな社会運動として発展することが期待されていることを示している。

Ⅲ まちづくりの発展過程

1) まちづくりの展開

戦後日本では、1960年代後半にまちづくりという用語が本格的に使用されるようになり、概念や定義のあいまいさという課題を残しつつも、各地でまちづくりの実践活動が展開されるようになった。これについて、佐藤滋は、1970年代から現在までの日本のまちづくりを、抵抗と理念の第1世代、モデルと実験の第2世代、地域運営の第3世代と、3つの時期に区分して概観している（佐藤、2004；佐藤編著、2005；佐藤・早田編著、2005）。

本節では、彼の世代区分を参考としつつ、都市地域と農村地域に分けて、戦後日本のまちづくりの動きを概観する（第1表）。戦後日本のまちづくり活動の嚆矢といえるのは、1960年代に起こった行政主導・産業優先の地域開発政策や都市計画への抵抗的住民運動である。工業開発が進められた地域で住民による公害反対運動が活発に展開され、計画されたコンビナート建設が住民運動によって中止となった静岡県三島市のような例もみられた。また、都市か農村かを問わず、画一的な地域開発が進む状況に対して、地域の個性である建築物や景観を積極的に保全していこうというまちなみ保全運動も活発化した。一方で、首都圏や関西圏を中心とする大都市圏では、急増する人口の受け皿として郊外住宅団地の開発が進められ、そこではハードだけでなくソフトも含めたまちづくりが行政や民間ディベロッパーなどによって展開された。

1960年代後半には、都市地域では、住民同士の人間関係の希薄化に対応する必要もあって、住民相互のつながり強化をめざしたコミュニティ運動が活発となった。1970年代半ばになると、それが運動から計画あるいは組織へと発展し、高知市コミュニティカルテ⁵⁾などに代表されるコミュニティ計画の策定、

第1表 各年代における代表的なまちづくり事例

年代	都市地域	農村地域	地域共通または特定地域
1960	<ul style="list-style-type: none"> 抵抗的住民運動 (例：三島市コンヒナート誘致反対) 住宅開発とまちづくり (例：多摩ニュータウン) コミュニティ運動 (例：神戸市丸山地区防犯協議会) 		<ul style="list-style-type: none"> 歴史的町並みの保全運動 (例：鎌倉風致保存会)
1970	<ul style="list-style-type: none"> 環境まちづくり (例：東京港区野島公園) 福祉まちづくり (例：バリアフリー点検) コミュニティ計画づくり (例：高知市コミュニティカルテ) 住区協議会 (例：中野区住区協議会) 	<ul style="list-style-type: none"> 内発的な「まちおこし」 (例：池田町ワイン行政、あすの湯布院を考える会) 	
1980	<ul style="list-style-type: none"> まちづくり協議会 (例：神戸市真野地区) 中心市街地の再生 (例：まちづくり会社黒壁) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域資源の活用と観光振興 (例：小国町悠木の里づくり) 	
1990	<ul style="list-style-type: none"> まちづくりワークショップ (例：世田谷区公園ワークショップ) 共同建替による生活再建 (例：墨田区京島まちづくりセンター) 震災復興まちづくり (例：神戸市区画整理事業) 	<ul style="list-style-type: none"> まちづくり条例 (例：真鶴町まちづくり条例) コミュニティビジネス (例：上勝町葉っぱビジネス) 	<ul style="list-style-type: none"> 景観まちづくり (例：釜沢市こまちなみ保存制度)
2000	<ul style="list-style-type: none"> NPO活動の活性化 (例：NPO法人まちづくり大井) 商業まちづくり (例：青森市まちづくり商人隊) 創造都市づくり (例：クリエイティブシティ・ヨコハマ) 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体基本条例 (例：ニセコ町自治基本条例) 自治振興区 (例：川根自治振興区) 地域ブランド化 (例：小布施シヨコ) 	<ul style="list-style-type: none"> 観光まちづくり (例：別府オンパク) 情報コミュニティ (例：こらっとやちる)

資料：日本建築学会編（2004）pp.118-121をもちに筆者作成。

住区協議会やまちづくり協議会などの組織化がみられるようになる。

1970年代に入ると、都市地域では抵抗的運動あるいはコミュニティ（組織）づくりに加えて、環境、福祉といった個別テーマに関わる活動がみられるようになった。環境まちづくりの例としては東京港野鳥公園の整備があり、福祉まちづくりの例として各地で展開されたバリアフリー点検⁶⁾をあげることができよう。1970年代には、農村地域でも内発的な「まちおこし」活動が活発化する。地方自治体が主導した地域産業振興の例として北海道池田町のワイン生産・販売事業、住民主導のイベント運営の例として大分県湯布院町（当時）の「あすの湯布院を考える会」の活動がその象徴といえる。こうした都市地域でのテーマ別活動、農村地域における地域産業振興やイベント運営の取組みは、1980年代以降も継続し、実施件数は増加するとともに、その分野や内容も多様なものとなった。とくに1980年代以降には、こうした各地の取組みをネットワーク化し、交流や連携を通じて、各地域の取組みを充実させようという仕掛けも行われるようになった。1985年に設立された地域づくり団体全国協議会⁷⁾はその代表的存在といえる。

1980年代半ば以降、都市地域でのまちづくりには大きく3つの流れが確認できる。第1は都市整備事業への住民参加の促進である。世田谷公園ワークショップなどに代表されるまちづくりワークショップ⁸⁾の手法が各地で多用され、都市施設の計画過程で住民の意見を聴取し、計画に反映させる仕組みが確立された。第2は、阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍とそれを受けた特定非営利活動促進法の成立を契機とした、NPO活動の活発化である。

5) 居住地区ごとに住民自らがまちを点検し、問題点を明らかにする手法。

6) 高齢者や障害者がまちを移動または公共施設等を利用する際に障壁となる可能性のある段差や案内表示などの状態を点検する活動。

7) まちづくり団体同士の交流機会を提供したり、まちづくり団体への情報を提供したりすることを目的に、自治省（当時）の外郭団体である財団法人地域活性化センターを事務局に設立された。ウェブサイトのURLは <http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/dantai/dantai.htm> である。

8) 地域の問題を多くの住民がそれぞれの年齢や社会的な立場にとらわれることなく、水平的な関係で話し合い、創造的に自己解決していくための場（伊藤・大久手計画工房、2003、p.14）。

1960年代から行政や大企業に抵抗する者としてみられてきた住民が、地域を構成する主体の一つとして法的にも位置づけられ、まちづくり活動により積極的にかかわるようになった。第3は中心市街地の再生である。地方中小都市を中心に居住機能さらには商業機能の郊外化が進んだ結果、中心市街地の衰退が顕著となり、商業者と行政を中心にその再生に取り組むようになった。1980年代では滋賀県長浜市の「まちづくり会社黒壁」が、2000年代では青森市の「まちづくり商人隊」がその代表例である。

一方、農村地域でのまちづくりには、1990年代以降に大きく2つの流れが確認できる。一つはコミュニティ・ビジネスの活発化である。これは1970年代に始まった内発的な地域産業振興の取組みを継承するものとみることでもできるが、むしろイベント運営などへのボランティアな参加・協力が要請される風潮が強まったことへの反動として注目されるようになったと考えることができる。すなわち、人口の減少と高齢化が進展するなかで、過度のボランティアな参加・協力はいわゆる“イベント疲れ”を生じさせ、実質的な経済効果が得られる活動が重視されるようになった。いま一つは、自治活動全般をまちづくりと位置づけ、その基本方針を示したり、枠組みを構築したりする動きが活発となってきたことである。神奈川県真鶴町や北海道ニセコ町の条例策定、広島県や山口県などで推進される自治振興組織づくりなどがこれに該当する。

2000年代に入ると、都市か農村かを問わず、まちの個性を強調しようとする取組みが活発化してきた。都市地域では、芸術・文化活動の持つ創造性に着目し、それを都市施設の整備や産業振興と結びつけ、都市の個性化やイノベーションを促進する創造都市づくりの試みが始まっている。一方、農村地域を中心に、地域資源を活用してまちの魅力を向上させ、まちを一つのブランドとして売り出そうという取組みがみられるようになった。まちの個性を強調しようとするこれらの取組みは、まちへ人を呼び込もうという観光振興ともつながりを持つようになる。そこでは、大手旅行代理店が団体客を次々と送り込むような発地型観光だけでなく、むしろ、まちの多様な主体がかかわりながら旅を提案・演出するような着地型観光が指向される。このほか、2000年代には、イン

ターネットをはじめとする情報通信技術の発展と普及を背景に、それらを活用したまちづくりの仕組みが構築されるようになってきたことも注目できる。

2) まちづくりに関わる法律・制度

前節では、主として地方自治体と住民、商業者などによって行われてきたまちづくりの取組みをとりあげた。それらの活動は各主体が自律的に取り組んできたものであるが、活動の内容にかかわる法律や制度が国によって制定あるいは構築され、地方自治体を中心にそれをうまく利用してきたことも事実である。そのため本節では、1960年代以降に国によってつくられた、まちづくりにかかわる法律と制度を概観する（第2表）。

まちづくりにかかわる法律・制度は、対象となる地域によって法律・制度の趣旨や内容が異なっている。都市地域を対象とする法律・制度のうち中心となるのは都市計画法である。数度の改正を経て1968年に制定された現行都市計画法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること」（都市計画法第1条）を目的に、都市計画の内容およびその決定手続き、都市計画制限、都市計画事業などを定めている。都市計画法は1968年以降もたびたび改正されたが、まちづくりとの関連で重要なのは1998年の改正である。この時は都市計画決定システムの透明化と住民参加の促進が改正のポイントとなり、国と地方自治体は住民に都市計画に関する情報の提供が義務づけられるとともに、住民の発意で地区計画などの策定を求めることが可能となった。また、都市地域では1990年代後半以降、中心市街地の再生が重要課題に位置づけられ、それを推進するための法律が次々と制定された。1998年に行われた都市計画法改正と中心市街地活性化法制定、2000年の大規模小売店舗立地法制定がそれである。これらは「まちづくり3法」と総称され、ハードとソフトの両面から中心市街地の再生が取り組まれた。しかし、まちづくり3法の整備以降も中心市街地の衰退に歯止めがかからず、むしろ状況が悪化したため、2006年には3法がまとめて改正された。

一方、農村地域を対象とする法律のうち中心となってきたのは過疎対策関連

第2表 まちづくりに関わる主な法律・制度（1960-2000年代）

年代	都市地域を主対象とする法律・制度	農村地域を主対象とする法律・制度	地域共通または特定地域にかかる法律・制度
1960	住宅地区改良法（1960） 都市計画法改正（線引き制度）（1968） 都市再開発法（市街地再開発）（1969）	山村振興法（1965） 地方生活圏構想（1969） 広域市町村圏振興整備措置要綱（1969）	古都保存法（1966）
1970	都市緑地保全法（1973） 建築基準法改正（用地地域）（1974） 過密都市住宅更新事業（1974） 日照規制（1976）	過疎地域対策緊急措置法（1970） 自然環境保全法（1972）	重要伝統的建造物群保存地区（1975） 障害者福祉都市事業（1979）
1980	都市計画法改正（地区計画制度）（1980） 都市再開発法改正（都市再開発方針）（1980） コミュニティマート事業（1984） 都市計画法改正（再開発地区計画）（1988） 木造賃貸住宅地区総合整備事業（1989） 市街地住宅密集地区再生事業（1989）	過疎地域振興特別措置法（1980） リゾート法（1984） 半島振興法（1985） ふるさと再生（1987）	HOPE計画（1980） 歴史的地区環境整備街路事業（1982） 障害者の住みよいまちづくり事業（1986）
1990	都市計画法改正（マスタープラン制度）（1992） 密集住宅市街地整備促進事業（1994） 都市計画法改正（1998） 中心市街地活性化正（1998）	過疎地域活性化特別措置法（1990）	住みよい福祉のまちづくり事業（1990） 福祉の街づくりモデル事業（1991） 人によさしいまちづくり事業（1993） 生活福祉空間づくり大綱（1994） 地方分権推進法（1995） 特定非営利活動促進法（NPO法）（1998） 地方分権一括法（1998）
2000	大規模小売店舗立地法（2000） 都市再生特別措置法（2002） 都市計画法改正（2006） 中心市街地活性化法改正（2006） 大規模小売店舗立地法・指針の改訂（2006）	過疎地域自立促進特別措置法（2000） 農工商等連携促進法（2008）	構造改革特区（2002） 景観法（2004） 地域再生法（2005） 中小企業地域資源活用促進法（2007）

資料：日本建築学会編（2004）pp.118-121をもとに筆者作成。

法である。1970年に10年間の時限立法として過疎地域対策緊急措置法が制定されてから、10年ごとに過疎地域振興特別措置法（1980年）、過疎地域活性化特別措置法（1980年）、過疎地域自立促進特別措置法（2000年）が制定されてきた。これらに共通するのは、人口の減少と高齢化が進展し、都市地域との経済格差が拡大する多くの農山漁村地域において、生活あるいは経済活動の基盤となる公共施設を整備することによって地域間格差を解消し、均衡ある国土の発展に結びつけようという政策理念である。この政策理念は、山村振興法（1965年）やリゾート法（1984年）、半島振興法（1985年）などに共通する。

また、地域共通の法律・制度としては、1990年代前半までは、景観、福祉、住宅といったテーマごとにハード整備を主眼とするものが目につく。1990年代後半になると、まちづくりの枠組みや推進体制に関わる法律や制度が次々と制定あるいは確立された。地方分権推進法（1995年）、NPO法（1998年）、地方分権一括法（1998年）、構造改革特区（2002年）などがそれである。これらは、「中央から地方へ」「官から民へ」という旗印の下、各地域において多主体が参加・協力したまちづくりを推進あるいは支援するために制定されたものである。さらに近年は、中小企業地域資源活用促進法（2007年）や農工商等連携促進法（2008年）にみられるように、地域資源の活用と多主体の協働による地域の競争力強化をめざした法律が制定された。これらは創造都市づくりあるいは地域ブランド化といった最近のまちづくり動向に関連しており、まちの個性を強調し、まちの魅力化と競争力を向上させる取組みを後押ししている。

IV まちづくり論の展開

各時期に顕在化した地域問題やまちづくり活動の展開過程に応じて、日本ではまちづくりにかかわるさまざまな議論が行われてきた。本章では、1960年代以降に展開されたまちづくりをめぐる7つの論点について整理する。

1) 地域開発政策への批判

第1の論点は、まちづくりが行政主導・産業優先の地域開発政策へのアンチ

テーゼとして出発したという経緯に関わるものである。すなわち、その手法や効果などを中心に、従来の地域開発政策が多くの論者によって批判された点である。その例として、荒木（1974）や宮本（1982）、目瀬（1987）、中嶋（1999）をあげることができる。

政治学者の荒木（1974）は、「都市自治体が都市開発とは何かということをそれほど深く考えもせず、ただ財政難を克服せんがために都市開発＝工業開発として手段を目的化してしまったことの実態は、その後の都市自治運営に大きな問題を残すことになった」と指摘した。また、財政学者である宮本（1982）は、地方への工業分散政策が環境破壊や地方都市の画一化を招くばかりで真の地方発展に結びついていないと指摘し、「草の根の民主主義」に依拠した「地域自治」の必要性を強調した。農業経済学者の目瀬（1987）は、「政府主導、中央集権的地域開発から、地方主導、地方分権的地域開発への転換が必要で」とあり、住民参加による下からの地域計画づくりが必要だと指摘した。中嶋（1999）も、外部依存の開発計画はすでに破綻したとみて、従来型地域開発政策に対して、維持可能な経済型・政治的民主主義型地域政策を展開することが必要だと指摘した。

これらの指摘に共通するのは、真の「民主主義」と「地域自治」に基づく地域発展が必要だという問題意識である。この問題意識は抵抗的住民運動の理論的および精神的支柱となり、各地の公害反対運動などを後押しした。そして、この批判的検討をきっかけに1970年頃から注目され、活発化してきたのが、次節で述べるコミュニティをめぐる議論と内発的發展論である。

2) コミュニティ論と内発的發展論

日本でコミュニティという言葉が多用されるようになったのは、1960年代末から1970年代にかけてである。その契機となったのが1969年に発表された国民生活審議会報告書「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」である。この報告書でコミュニティは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標

をもった、開放的でしかも構成員相互の信頼感ある集団」と規定された。この時期にもっぱら問題とされたのは伝統的地域社会が崩壊し、個人が孤立するようになった都市のコミュニティであり、そこでは「個人と家庭の自立を維持しながら、人々の相互信頼にもとづく開放的な人間関係を創造していく」（倉沢，2002，p.15）ことが目標とされた⁹⁾。これを契機に、都市社会学者などがコミュニティあるいはまちづくりについて論じるようになり、そこで議論された市民参加やコミュニティ計画などは、その後のまちづくり活動の基礎となった（佐藤編，1999）。1970年代後半になると、建築家や都市計画家などによって、都市空間整備の一環としてコミュニティ計画やコミュニティデザインが議論されるようになった。そこでの議論の特徴は、①地区整備という空間的アプローチとコミュニティ形成という社会的アプローチの複合、②地区固有の特性や住民の意向に応じた個別的・定性的な計画、③住民による主体的参加のプロセスの重視、であった（似田貝ほか編，2008，p.47）。

一方、宮本（1982）が「中央集権型外来型開発」と総括した従来の地域開発政策の対極に位置づけられ、その有用性が強調されたのが内発的發展論である。宮本（1982）は、①外部企業あるいは中央政府等の補助金に依存せずに住民自らの創意工夫と努力によって産業を振興すること、②地域内需給に重点をおくこと、③個人の営業改善から地域産業の改善に結びつけ、地域内産業連関を生み出すこと、④経済振興だけでなく、文化、教育、医療、福祉などを含めたコミュニティづくりを行うこと、を内発的發展の特徴と指摘し、内発的發展こそが地域自治の時代の地域開発手法だと強調した。また鶴見・川田編（1989）は、「従来の型の発展が中心—周辺、支配—従属関係を世界システムに導いてきたとすれば、内発的發展はこのような中心支配圏と周辺従属圏の二分法による発展にたいして、共生、分かち合いなど人間個々の相互依存関係と調和を重視した発展」であると規定し、当時、農村地域を中心に活発化してきたまちお

9) 小田切（2008）は、1970年前後の都市コミュニティのあり方が議論された第1次コミュニティ政策ブームの時期に対して、2000年代の第2次コミュニティ政策ブームでは人口減少で崩壊の危機にある農村集落が主たる議論の対象となっていると指摘している。

こしは内発的発展の典型だと指摘した。彼女らはまた、住民自治を実現するために規模の「小さい」ことを重視し、キーパーソンとしての「小さな民」の創造性に着目すべきであると指摘している。なお内発的発展論は、1970年代以降の農村地域における内発的な地域産業振興の実践活動から導かれたものでもあり、また議論の活発化はそれらの実践活動をさらに後押しすることになった。

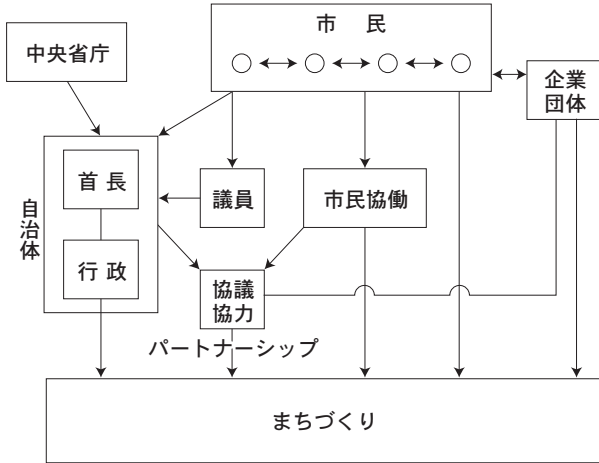
3) 総合的なまちづくり

地域開発政策に対する批判とそれを受けたコミュニティ論と内発的発展論の活発化を理論的根拠あるいは精神的支柱として、1980年代以降、住民が主体となったソフト・ハード両面にわたるまちづくりの実践活動が日本各地で活発となってきた。こうした動きを踏まえ、1980年代以降には「まちづくり」をタイトルに掲げ、まちづくりを総合的に論じた著作もみられるようになってきた。

その一つは、本間義人が1994年に著した『まちづくりの思想』である。彼は従来のハード偏重、国家主導の地域開発政策はすでに限界を迎えており、ソフト重視、自治体・市民主体のまちづくりが主流となりつつあることを報告した。また、それらの取組みでは、公共事業によるモノづくりだけでなく、地域活性化の仕組みづくりに重点が置かれていることを指摘した。

もう一人の代表的な論者が、都市プランナーの田村明である。彼が1987年に著した『まちづくりの発想』は、1960年代以降に本格化したまちづくり活動を総合的に把握、分析した最初の著作とってよかろう。この著作で彼は、1975年頃から「全国画一的な地域開発ではなく、自分たちの住み生活している場を再認識し、地域に合った住みやすい生き生きした魅力あるものにして」いこうとするまちづくりが活発化していることを認識したうえで、モノづくり、シゴトづくり、クラシづくり、シクミづくり、ルールづくり、ヒトづくり、コトおこしがまちづくりの対象として重要だと指摘した。また彼は、「まちづくりは理念や思想の段階に止まっているものではなく、現場での実践にこそ意味がある」と考えた。実践を重視する彼の考えは、1999年に著された『まちづくりの実践』にまとめられている。そこでは、市民主導のまちづくりの重要性が

強調され¹⁰⁾、市民主導でまちづくり活動を実践し、まちを動かす手法が「まちづくりの動的構造」として示された（第1図）。



第1図 「まちづくり」の動的構造

資料：田村（1999），p.158を一部改．

4) 交流・連携論

1980年代には「まちづくり」という言葉が一般化し、さらに北海道池田町や大分県湯布院町（当時）などの先進的な取組みが注目されるようになると、全国各地でまちづくりが実践されるようになった。1980年代後半になると、国や都道府県がモデル事業や補助金を通じて市町村や住民などによるまちづくりを後押しするとともに、先進地視察や地域間交流が活発化した。こうして、まちづくりへの行政の支援体制が確立され、まちづくりにかかわる知識や情報が共有された結果、各地のまちづくり活動は一層活発となった¹¹⁾。

10) 田村は1985年出版の『都市の個性とはなにかー都市美とアーバンデザインー』でも、自らの横浜市での行政経験をもとに、市民主体のまちづくりの重要性を強調している。これに対し、山田（1985）は日本の大都市では欧州の中小都市のような市民主体の仕組みは成立しがたいとみて、田村のいう市民主体のまちづくりの実効性を疑問視している。

11) 早稲田大学後藤春彦研究室編（2000）は、すべての地域がまちづくりに取り組んだこの時代を、まちづくりもバブルの状況にあったと捉えている。

こうしたなかで活発に論じられるようになってきたのが、地域間交流の重要性である。例えば竹下（1994）は、需要者（＝都市住民）のニーズを把握してこなかったこと、あるいはそうした視点が欠落してきたことを従来のむらづくり計画等における課題と認識したうえで、都市住民が農業・農村と接触する機会を増加させる必要があると指摘した。また宮口（2003）は、それぞれの地域が今までにない発展の仕組みを構築するために、異質の系統と行き来したり交渉したりすることが重要であると指摘し、まちづくりと交流は不可分の関係にあるとみた。さらに後藤ほか（2005）は、地域内に閉じた発展のモデルでなく、市民の活動実績や問題解決能力をベースに、他地域との協調・連携のもとで地域の自律を探り、多元多発的なガバナンスを行う手法を「新・内発的まちづくり」と名づけた。この「新・内発的まちづくり」は、宮本（1982）や鶴見・川田（1989）らが提唱した内発的発展に交流の視点を持ち込んだものであり、内発的発展論を発展させ、同時にまちづくり活動の実態に沿うかたちにしたものと評価することができる。

こうした地域間交流の重要性を指摘する論に対して、糸谷（1994）は、地域間交流は「人と人が出会うことによって何かが起こるかもしれない」という期待から行われているのが実態で、いわゆる「イベント疲れ」もみられるなかで、「交流事業からいかに果実を導き、継続的な活動にしていくか」が課題であると指摘した。また早稲田大学後藤春彦研究室編（2000）は、先進地視察をはじめとする地域間交流の活発化によって、各地のまちづくり活動は先進地の安易な模倣に陥り、地域の固有性を無視する結果になったと指摘した。

5) 都市計画とまちづくり

行政主導の地域開発政策および都市計画へのアンチテーゼとして生まれた経緯から、まちづくりと都市計画との関係に関する議論も活発に行われてきた。1960年代後半には、住民主体のまちづくり運動を通じて住民の都市整備に対する要求をまとめていき、それを都市計画に反映させることが必要だという議論が活発となった（例えば、広原、1968；西山、1968）。また西山（1971）は、ま

ちづくりの概念および実践を受けて、住民の立場にたった空間計画としての都市計画の重要性を説いた。これらの議論を受けて、日本の都市計画制度は実際に、住民の意向を反映する制度や市民等の発意による提案制度などが導入されるとともに、ハードだけでなくソフトも検討事項とするように変化してきた。そのため、都市計画は近年、地理学や地域経済論との差異がなくなってきたといわれるようになった（小長谷，2005b）。

都市計画がまちづくりに接近し、さらには都市計画をもまちづくりと称する動きが出てくるなかで、都市計画とまちづくりの違いを強調する者も出てきた。それらは、「まちづくりという言葉は（中略）少々手垢がつきすぎて、新味を失っている」（早稲田大学後藤春彦研究室編，2000）、「まちづくりという言葉はすっかり手垢にまみれてきた」（延藤，2003）といった問題意識に基づく主張である¹²⁾。それらの主張では、都市計画とまちづくりがいくつかの視座から比較された。第1は主体の違いである。都市計画は行政が主体となるのに対し、まちづくりは住民が主体あるいは主体の一部であると強調された（例えば、内海，2008）。第2は意思決定手法の違いである。都市計画が行政主導のトップダウン方式であるのに対し、まちづくりは住民主体のボトムアップ方式であることが強調された（例えば、内海，2008；和田，2008）。第3は領域の違いである。都市計画は物理的環境の改善に関する計画であるのに対し、まちづくりは物理的な空間づくりに加えて、環境づくり、ルールづくり、イベントづくり、生業づくり、ひとづくりといった広範な領域を含むものと区別された（中林，2007）。第4は普遍性と個別性の違いである。早稲田大学後藤春彦研究室編（2000）はその違いを都市文明と地域文化という言葉を用いて説明している。すなわち、都市文明を築く手段である都市計画に対して、まちづくりは地域に根ざした文化を探求する取組みであると位置づけた。第5は管理と創発¹³⁾の違いである。これについて、小倉（1998）や久保（2005）、和田（2005）は、複雑系の概念を用いて都市計画とまちづくりの違いを論じている。彼らは、自

12) これらの主張の多くは、画一的な都市計画を批判した、ジェイコブス J. 著、黒川訳（1977）の影響を受けている。

律、自己組織化、創発といった複雑系の現象はまちづくりに共通するとみて、計画、管理、制御などを特徴とする都市計画との違いを強調した。これについて和田（2005）は、「異なる価値観や能力を持つ『ひと』が、相互作用を通じて刺激しあい、新しい価値観やアイデア、相互関係を創造するとともに、具体的活動を誘発していくまちづくり」（p.3）を「創発まちづくり」と名づけた。

6) 参加・協働論

都市計画を含めた行政施策全般をまちづくりと称するようになり、住民主体のまちづくり活動を行政施策に反映させることの重要性が指摘されるようになると、行政活動への住民の参加、住民と行政の協働に関わる議論が活発となった。それらの議論は、①参加・協働の考え方と必要性を論じるもの、②参加・協働の手法に関わるもの、③まちづくりに必要な知識・情報の生成・活用に関わるもの、に区分できる。

①については、まちづくりが本格化した1960年代後半から、市町村レベルでの住民参加の問題が論じられてきた（荒木、1996）。その後、1990年代になると、参加の発展した形態として協働が論じられるようになってきた。協働という言葉は、荒木（1990）がアメリカ・インディアナ大学のオストロム教授が発想したcoproductionの概念を日本に紹介する際に用いたのが最初である。彼は協働を「市民と行政が対等の立場に立ち、共通の課題に互いに協力し合って取り組む行為システム」と定義し、それを作動させるには市民と行政が共に考え、話し合い、実行するための場の設定とその組織化が必要になるとみた。2000年以降には、地方分権の進展に伴い、自治体が政策形成・実行主体としての役割が期待されるようになると、行政と市民に加え、NPOや企業、教育機関など多様な主体がまちづくりに参加し、協働することの必要性がさらに強調されるようになった。佐藤・早田編著（2005）は、「地域協働」の理論的検討

13) 「IT@情報マネジメント用語事典」では、「局所的な相互作用を持つ、もしくは自律的な要素が多数集まることによって、その総和とは質的に異なる高度で複雑な秩序やシステムが生じる現象のこと」と紹介されている。

と併せて、多主体がパートナーシップを構築・運営するための手法を紹介した。また羽貝(2007)は、多主体協働による地域運営(ローカル・ガバナンス)を新たな住民参加型自治と位置づけ、そこでは住民相互、住民と行政、住民と議会との重層的な話し合いが必要条件になると指摘した。これらの議論は、地域運営方式が行政主導から多主体の参加・協働へ転換してきたことを示すものであり、しばしば「ガバメントからガバナンスへ」という言葉で表現される。なお、ガバナンスという用語については、ローカル・ガバナンスのほか、ソーシャル・ガバナンス(例えば、神野・澤井編, 2004)、コミュニティ・ガバナンス(例えば、自治体学会編, 2004)という表現もみられるが、これらはいずれもほぼ同義とみてよいだろう¹⁴⁾。

この他、多主体の参加・協働によるガバナンスに関して、「新しい公共」という概念が提起されたり、ソーシャル・キャピタルへの注目が集まったりしている。従来は政府・行政の領域=公共とみなされてきたのに対して、「新しい公共」は官が担う公共と民が担う公共の重なり合った領域(官と民が協働して担う公共)をいい、山本(2005)は分権時代の地方自治のキーワードになるとみた。また、ソーシャル・キャピタルは「人々がつくる社会的な人間関係とそこで生成された価値・規範・理解・信頼」をいい、その存在や強弱が協働の促進に影響を及ぼすとみられている(佐藤・早田編著, 2005)。

②については、行政計画への住民意見の反映手法あるいは合意形成手法として、パブリック・インボルブメント¹⁵⁾(例えば、市民参画型道路計画プロセス研究会, 2004)、ワークショップ(例えば、伊藤・大久手計画工房, 2003)、まちづくりデザインゲーム¹⁶⁾(例えば、佐藤編著, 2005)、社会実験¹⁷⁾(例えば、山崎編著, 1999)などが提案された。このうちワークショップについて、伊藤・大久手計画工房(2003)は、複数のコミュニケーション術を通じて、参加者一

14) 神野・澤井編著(2003)はソーシャル・ガバナンスを、「市民社会組織が民主的ガバナンスの主要アクターの一角を担う状況」と定義している。また自治体学会編(2004)は、コミュニティ・ガバナンスを、多様な地域空間において誰が何をどのように決めるのかという「決定のしくみ」と定義している。

15) 政策形成や公共事業の構想・計画段階において、住民に対して情報を公開するとともに、意見交換の場を提供して、住民の意見やニーズを政策や事業計画に反映するための手法。

人ひとりの意志を引き出し、地域の意志をつくり出すことが重要だと指摘した。門間（2001）は、地域の現状把握から意見表出、意見集約までを効率的に行う手法としてTN法¹⁸⁾を紹介した。和田（2009）は住民の主体性を引き出す意見表出および意見集約の手法としてAP整理法¹⁹⁾を提案した。また、ワークショップをはじめ参加・協働によるまちづくりを進めるうえで、住民の意欲やアイデアを引き出すファシリテーターが重視され、その役割や手法に関する検討も行われた。世古（2001）は「意見をコントロールせずに進行をコントロールする」ことがファシリテーターの鉄則であるとし、ファシリテーターに必要な能力および技術を整理した。また堀・加藤（2006）は、ワークショップ参加者の意見の集約・整理を効果的に行うための技術として、話し合いの内容を文字や図形などを使って分かりやすく表現するファシリテーション・グラフィックの手法を整理した。

③について、萩原（2009）は市民知の存在とその有用性に着目し、藤垣（2003）は市民の持つ現場知と科学者の持つ専門知の関係について論じている。萩原（2009）は、一般市民が地域社会の生活の中で経験的に培ってきた固有の生活知に専門家の持つ専門知を取り込むことで成立するのが「市民知」であり、それは行政が自らの政策を正当化するために用いる「官僚的専門知」への対抗力

16) まちづくりデザインゲームは「まちづくりのプロセスにおいて、参加者が具体のイメージを交換し、そのプロセスと成果をシミュレーションできるように開発された『道具とプログラム』により構成されるシステムであり、多様な価値観を持つ参加者の相互作用を経て成果にいたる『ゲーム』のプロセスを含むもの」と定義されている（佐藤編著、2005、p.7）。

17) 社会実験は、「事業や施策の本格実施に先立ち、期間と地域を限定して、住民や企業・行政など関係主体が協力・参画し、既存の枠にとらわれない新しい考えや新制度・新技術を試み、評価を行うこと」と定義される（山崎編著、1999、p.2）。

18) TN法は、「限られた時間、労力ならびに予算の範囲内でできるかぎり効果的かつ科学的に望ましい地域活性化対策の抽出・評価・選択に関する地域住民の意思決定を支援するシステム」と定義されている（門間、2001、p.146）。なお、Tは東北農業試験場、Nは農村計画部を表す。これは開発者（門間）が開発当時に所属していた機関と部局の名称である。

19) AP整理法は、「『まちづくりワークショップ』において、『何を行うか（内容(Project))』と同時に『誰が行うか（主体(Actor))』を明確にし、共有し、合意形成や具体的実践に結びつけることを支援する意見表出および意見集約の手法」である（和田、2009、p.88）。

になり得るとみた。また藤垣（2003）は、現場の意思決定においては、科学的合理性に基づく「専門知」だけでなく市民の側の「現場知（暗黙知）」が尊重されるべきケースもあり、科学者と市民と政策決定者が同等の意思決定権を持つモデルを構築することが必要だと指摘した。彼女たちの指摘はいずれも、市民の「生活知」「現場知」の有用性を認め、まちづくりにおける意思決定への反映あるいは活用を求めるものといえる。

7) 創造都市論と地域のブランド化

1990年代半ば以降、日本や欧米では政策論において都市や地域への注目が集まるようになってきた。このような近年の政策論の思潮はニュー・リージョナリズムと呼ばれており、ここでは「地域の行政・政治と財界が協力し、福祉ではなく経済的再生を優先した、競争というものを中心とする地域ガバナンスの再建が重要課題」とされている（水野，2003）。またコトラーほか（1996）は、グローバリゼーションが進展するなかで世界中の「まち」が経済的優位性を求めて競争しているとし、その競争を勝ち抜き「まち」を発展させるためには、戦略的な「まちのマーケティング」が必要になると指摘した。

こうした政策論の思潮を受けて、2000年代に入ると、個性化・魅力化、マーケティング、イノベーション、競争力といった観点から、日本のまちづくりが論じられることが多くなった。その中心となっているのは、①創造都市、②地域ブランド、③コミュニティ・ビジネス、にかかわる議論である。①に関して、日本では、佐々木雅幸を中心とする大阪市立大学のグループが意欲的な研究・発信活動を展開している。佐々木（2001，2007）は、創造都市を「人間の創造活動の自由な発揮に基づいて、文化と産業における創造性に富み、同時に脱大量生産の革新的で柔軟な都市経済システムを備えた都市」と定義し、その実現には各都市で創造産業²⁰を育成・振興するとともに、地域住民が自由に自己の精神的・身体的能力を発揮する機会を保障する「創造の場」づくりが鍵になるとみた。また塩沢・小長谷編著（2008）は、創造的人材が集い、そこで知識やアイデアなどが共有・交換されることで新しい産業や文化が創造されること

が重要であり、創造都市的なまちづくりを具体化するには、橋渡し役としてのキーパーソンが弱い紐帯を基盤とする新たなソーシャル・キャピタル(=まちづくり組織)を構築することが有効だと指摘した。

②に関しては、日本では信州大学のグループが活発な研究活動を展開している。例えば中嶋(2005)は、地域ブランドという言葉が「強い競争力をもった地場産品」に加えて「地域それ自体のブランド化」「ブランドとしての地域」という意味を持つようになったと指摘し、それはplace brandingというよりcommunity brandingと呼ぶほうが適切だと主張した。村山(2005, 2006)は、地域ブランドは、その地域に本来存在しなかったものを外部から持ち込むのではなく、地域の歴史、文化、ソーシャル・キャピタルに着目し、それを活かし、未来へつないでいくことによって作り出すことができると指摘した。また村山(2007)は、地域を売り出すに当たり、住民が自慢できる地域資源を探し出し、自分たちが住む地域の価値を再認識するための取組みが優先されるべきだと指摘した。

③に関して細内(1999)は、コミュニティ・ビジネスを、住民が主体となったビジネスを通じて地域コミュニティ内の問題解決と生活の質の向上を実現することと定義し、その推進によって地域内に自立的な経済基盤と精神的な活力を得ることができると指摘した。また近年は、社会的課題の解決をめざすこととそれをビジネスとして成り立たせることを同時に実現しようとするソーシャル・ビジネスの概念も提起されており、谷口(2009)はその成功に向けて地域内の多様な主体のつながり・協働が重要になると指摘した。

20) 創造産業論の嚆矢となったのは、イギリス文化・メディア・スポーツ省が1998年に発表した報告書である。同報告書では、創造産業は「個人の創造性や技能、才能に由来し、また知的財産権の開発を通して富と雇用を創出しうる産業」と定義され、具体的には広告、放送、デザイン、ファッションデザイン、コミュニケーション・デザイン、建築設計、編集、批評、報道、映像、映画、ビデオ産業、美術・イラストレーション、手芸・クラフト、美術品アンティーク、音楽産業、舞台芸術、出版、ゲーム・ソフトウェア開発、コンピュータ・サービスなどがあげられた。

V おわりに

本稿は、戦後日本におけるまちづくりの概念とともに、まちづくり活動が本格化した1960年代以降を中心に、まちづくりの展開過程とまちづくり論の動向を整理した。本研究で得られた知見を要約すると、次のとおりである。

1) 戦後日本のまちづくりは、①行政主導・産業優先の地域開発政策や都市計画への反対運動を起源とする市民主体の活動、②自治体主導の内発的地域振興の取組み、③都市計画および民間ディベロッパーなどによる都市開発、の3つの系統からなる。そのためまちづくりは、概念があいまいで、定義のはっきりしない用語となり、各主体によって我田引水的に使用されてきた。そうしたなか、2000年代には戦後日本のまちづくりをレビューし、その定義を試みる者が現れてきた。彼らによる定義をまとめてみると、まちづくりは「住民を中心とした多様な主体が、日常生活を営み、自治活動への関与が可能な身近な空間的範囲(=まち)において、経済的および精神的な豊かさの実現、地域自律性の向上、地域独自性の確立をめざして、そこにある資源を基礎に、自らの生活環境をハード・ソフトの両面から漸進的かつ持続的に改善していく活動」ということができる。

2) 1960年代以降の日本のまちづくりは、行政主導の地域開発政策や都市計画への反対運動をその嚆矢とし、それらへのアンチテーゼとして都市地域を中心にコミュニティ運動およびコミュニティ計画づくりが、農村地域を中心に内発的な地域産業振興(=まちおこし)の動きが活発となった。1980年代には、そうした住民主体の活動が全国に広がり、広域的にネットワーク化されるようになった。1990年代に入ると、都市地域では都市計画への住民参加、NPO活動、中心市街地再生の取組みが、農村地域ではコミュニティ・ビジネス、官民一体となった地域自治活動が展開されるようになった。2000年代は、まちの個性を強調し、活用していこうとする取組みが活発化した。

3) 戦後日本のまちづくりをめぐる議論は、各時代のまちづくりの特徴およびその展開過程に応じて、展開・蓄積されてきた。1960年代には地域開発政策への批判が盛んに行われ、住民による抵抗運動を支えた。1970年頃からは、自

治体や住民を主体として実践が始まったコミュニティづくりや、地域産業振興を中心とする内発的発展に関する議論が活発化した。1980年代に入り、まちづくりの実践事例が蓄積され、まちづくりという用語が一般化してくると、まちづくりを総合的・体系的に捉えようとする研究が行われるようになった。また、先進地視察や地域間交流が活発になるに従い、交流・連携をめぐる議論も行われた。1990年代から都市計画が変質し、都市計画をもまちづくりと称するようになる。都市計画とまちづくりの違いを強調する主張も数多く展開された。そこでは、主体、意思決定手法、領域、普遍性と個別性、管理と創発などの視座から比較検討が行われた。1990年代半ばからは参加・協働論が活発となり、「ガバナンス」や「新しい公共」といった考え方が注目されるようになる。同時に、参加・協働手法の検討・開発が数多く行われた。2000年以降は、個性化・魅力化、マーケティング、イノベーション、競争力といった観点が重視され、創造都市論、地域ブランド論、コミュニティ・ビジネス論なども展開されるようになっていく。

本研究は、戦後日本におけるまちづくりの実践と議論をレビューし、その体系化を図ろうとする試みの一つに位置づけられるものである。これまでのレビューが2000年代前半までを対象としたのに対し、2000年代後半までを対象とし、創造都市や地域ブランドなどをめぐる議論をまちづくり論に位置づけた点は本研究の成果と考えられる。また、これまで建築や都市工学の研究者を中心にその試みが行われてきたのに対し、地理学者による試みは初めてである。しかし、筆者の専門分野である地理学を中心としたまちづくりをめぐる議論を、詳細に検討することができなかった。この点については、稿を改めて検討を行うこととしたい。

[謝辞] 本研究は、徳山大学経済学会平成21年度教育貢献型研究として実施したものであり、徳山大学経済学会より助成を受けた。また本稿の骨子は、経済地理学会西南支部3月例会（2010年3月、熊本学園大学）で発表した。この例会で筆者の発表に対して有益なコメントをいただいた岡橋秀典先生、山

田晴通先生，荒木一視先生をはじめとする諸先生に感謝いたします。

[文 献]

- 荒木昭次郎 (1974)：都市自治の変容と都市開発. 東海大学政治経済学部紀要, 6, pp.23-37.
- 荒木昭次郎 (1990)：『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造』ぎょうせい.
- 荒木昭次郎 (1996)：自治行政における公民協働論—参加論の発展形態として—. 東海大学政治経済学部紀要, 8, pp.1-11.
- 伊藤雅春・大久手計画工房 (2003)：『参加するまちづくり—ワークショップがわかる本—』農山漁村文化協会.
- 糸谷 亘 (1994)：「いい田舎応援団」結成. 中国・地域づくり交流会「いい田舎応援団」編：『ひとまちなも美しい「いい田舎の本」—いい田舎コンクール・ノミネート事例に学ぶ—』ガリバープロダクツ, pp.14-23.
- 内海麻利 (2008)：まちづくり制度に見る住民参加の新しいかたち. 大森 彌・山下 茂・後藤春彦・小田切徳美・内海麻利・大杉 覚：『実践 まちづくり読本』公職研, pp.255-306.
- 延藤安弘 (2003)：『対話による建築・まち育て—参加と意味のデザイン』の活用にあたって. 日本建築学会意味のデザイン小委員会編著：『対話による建築・まち育て—参加と意味のデザイン—』学芸出版社, pp.10-28.
- 小倉理一 (1998)：『複雑系社会の地域づくり』海鳥社.
- 小田切徳美 (2008)：農山漁村地域再生の課題. 大森 彌・山下 茂・後藤春彦・小田切徳美・内海麻利・大杉 覚：『実践 まちづくり読本』公職研, pp.307-392.
- 金坂清則 (1993)：「地域」という日本語. 大峯 顕・原田平作・中岡成文編：『地域のロゴス』世界思想社, pp.236-254.
- 久保光弘 (2005)：『まちづくり協議会とまちづくり提案』学芸出版社.
- 倉沢 進 (2002)：地域生活とコミュニティ. 倉沢 進・小林良二編著：『改訂版 地方自治政策Ⅱ—自治体・住民・地域社会—』放送大学教育振興会, pp.9-23.
- 後藤春彦・佐久間康富・田口太郎 (2005)：『まちづくりオーラル・ヒストリー—「役に立つ過去」を活かし、「懐かしい未来」を描く—』水曜社.
- コトラー P., ハイダー D.H., レイン I. 著, 前田正子・千野 博・井関俊幸訳 (1996)：『地域のマーケティング』東洋経済新報社. Kotler, P., Haider, D. and Rein, I. (1993): *Marketing Places*, Free Press.
- 小長谷一之 (2005a)：『都市経済再生のまちづくり』古今書院.
- 小長谷一之 (2005b)：いまなぜ「まちづくり」なのか. 地理, 50-9, pp.15-21.
- 佐々木雅幸 (2001)：『創造都市への挑戦—産業と文化の息づく街へ—』岩波書店.
- 佐々木雅幸 (2007)：創造都市論の系譜と日本における展開—文化と産業の「創造の場」に溢れた都市へ—. 佐々木雅幸・総合研究開発機構編：『創造都市への展望—都市の文化政策とまちづくり』学芸出版社, pp.30-56.
- 佐藤 滋編 (1999)：『まちづくりの科学』鹿島出版会.
- 佐藤 滋 (2004)：「まちづくり」の生成と歴史. 日本建築学会編：『まちづくり教科書1 まちづくりの方法』丸善, pp.12-35.
- 佐藤 滋編著 (2005)：『まちづくりデザインゲーム』学芸出版社.
- 佐藤 滋・早田 宰編著 (2005)：『地域協働の科学—まちの連携をマネジメントする—』

2010年12月 和田 崇：戦後日本におけるまちづくり論の展開

成文堂.

ジェイコブスJ.著, 黒川紀章訳 (1977):『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会, Jacobs,J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. Random House.

塩埜由典・小長谷一之編著 (2008):『まちづくりと創造都市—基礎と応用—』晃洋書房, 自治体学会編 (2004):『コミュニティ・ガバナンス—誰が何を決めるのか—』第一法規, 市民参画型道路計画プロセス研究会編 (2004):『市民参画の道づくり—パブリック・インボルブメント (PI) ハンドブッカー—』ぎょうせい,

神野直彦・澤井安勇編著 (2004):『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社.

世古一穂 (2001):『協働のデザイン—パートナーシップを拓く仕組みづくり, 人づくり—』学芸出版社.

竹下 彪 (1994):『農村・都市共栄への道—交流新時代を迎えて—』グループ新時代編:『交流新時代の農村地域形成』中野出版企画, pp.16-27.

谷本寛治 (2009):『ソーシャル・ビジネスとソーシャル・イノベーション』一橋ビジネスレビュー, SUM, pp.26-39.

田村 明 (1985):『都市の個性とはなにか—都市美とアーバンデザイン—』岩波書店.

田村 明 (1987):『まちづくりの発想』岩波書店.

田村 明 (1999):『まちづくりの実践』岩波書店.

鶴見和子・川田 侃編 (1989):『内発的発展論』東京大学出版会.

中嶋 信 (1999):『地域問題の戦後史』中嶋 信・橋本一編:『転換期の地域づくり』ナカニシヤ出版, pp.4-17.

中嶋聞多 (2005):『地域ブランド学序説』地域ブランド研究, 1, pp.33-49.

中林一樹 (2007):『大都市郊外地域のまちづくり活動と街づくり条例』羽貝正美編著:『自治と参加・協働』学芸出版社, pp.220-258.

西山卯三 (1968):『ゆがめられる都市の生活』住民と自治8月号, p.16.

西山卯三 (1971):『都市計画論』西山卯三編著:『現代日本の都市問題2 都市計画と町づくり』汐文社, pp.1-68.

西村幸夫編 (2007):『まちづくり学—アイデアから実現までのプロセス—』朝倉書店.

似田貝香門・大野秀敏・小泉英樹・林 泰義・森反章夫編 (2008):『まちづくりの百科事典』丸善.

日本建築学会編 (2004):『まちづくり教科書1 まちづくりの方法』丸善.

羽貝正美 (2007):『住民参加型自治への展望』羽貝正美編著:『自治と参加・協働』学芸出版社, pp.259-263.

萩原なつ子 (2009):『市民力による知の創造と発展—身近な環境に関する市民研究の持続的展開—』東信堂.

広原盛明 (1968):『道路を再び人間の空間に—住民のまちづくりの出発点—』住民と自治11月号, pp.47-50.

藤井 正 (2008):『「地域」という考え方』藤井 正・光多長温・小野達也・家中 茂編著:『地域政策入門—未来に向けた地域づくり—』ミネルヴァ書房, pp.10-20.

藤垣裕子 (2003):『専門知と公共性—科学技術社会論の構築へ向け—』東京大学出版会.

細内信孝 (1999):『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部.

堀 公俊・加藤 彰 (2006):『ファシリテーション・グラフィック—議論を「見える」化する技法』日本経済新聞出版社.

- 本間義人 (1994) : 『まちづくりの思想』有斐閣.
- 松波龍一 (2005) : 創発まちづくりの九原則. 和田 崇編著 : 『創発まちづくり—動く・つながる・生まれる—』学芸出版社, pp.241-260.
- 水野真彦 (2003) : 地域政策における「地域」とは何か?—英米の地域政策をめぐる議論から—. 大阪府立大学人間科学論集, 32・33, pp.1-19.
- 宮口侗勉 (2003) : 『地域を活かす [改訂版]—過疎から多自然居住へ—』大明堂.
- 宮本憲一 (1982) : 『現代の都市と農村—地域経済の再生を求めて—』日本放送出版協会.
- 村山研一 (2005) : 「地域ブランド」と地域の発展—地域社会学の視点から—. 地域ブランド研究, 1, pp.5-29.
- 村山研一 (2006) : 地域の価値はどのようにして形成されるか. 地域ブランド研究, 2, pp.29-56.
- 村山研一 (2007) : 地域ブランド戦略と地域ブランド政策. 地域ブランド研究, 3, pp.1-25.
- 目瀬守男 (1987) : 現代地域開発の戦略と将来展望. 久留島陽三・目瀬守男編著 : 『現代地域開発論—地域特性・個性の研究—』明文書房, pp.261-319.
- 門間敏幸 (2001) : 『TN法—住民参加の地域づくり』家の光協会.
- 山崎一真編著 (1999) : 『社会実験—市民協働のまちづくり手法』東洋経済新報社.
- 山田晴通 (1985) : 書評 田村 明『都市の個性とはなにか—都市美とアーバンデザイン—』. ほん (東大生協書籍部), 129, p.3.
- 山本耕平 (2005) : 「新しい公共」について—ローカル・ガバナンスと協働—. 計画行政, 28(4), pp.11-16.
- 早稲田大学後藤春彦研究室編 (2000) : 『まちづくり批評—愛知県足助町の地域遺産を読みむ—』ビデオシティ.
- 和田 崇 (2005) : 相互作用の場が生み出す創発まちづくり. 和田 崇編著 : 『創発まちづくり—動く・つながる・生まれる—』学芸出版社, pp.11-24.
- 和田 崇 (2008) : まちづくりにおける“創発”の必要性和促進条件. 広島経済大学研究論集, 30, pp.149-164.
- 和田 崇 (2009) : まちづくりワークショップにおけるAP整理法の導入可能性. 徳山大学論叢, 68, pp.77-102.
- Sorensen, A. and Funck, C. (eds.) (2007): *Living Cities in Japan: Citizen's movements, machizukuri and local environments*. Routledge.