HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおけるコミュニティの組織化運動（３）：ソール・アリンスキーの思想と実践
Author(s)	石神, 圭子
Citation	北大法学論集, 65(4), 284[49]-218[115]
Issue Date	2014-11-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/57462
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no4_02.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

アメリカにおける コミュニティの組織化運動（3）

―― ソール・アリンスキーの思想と実践 ――

石　神　圭　子

目　　次

序章
　はじめに
　先行研究の整理　（以上、65巻１号）
第１章　ソール・アリンスキーの「組織化」の理念形成とその確立
　第１節　「ジャングル」の組織化と20世紀都市リベラリズムの陥穽
　第２節　アリンスキー哲学の形成とその歴史的背景
　　１）アリンスキー哲学の原点とその特徴
　　２）コミュニティの「組織化」をめぐる理念対立の構造
　第３節　組織化の着手――対立から統合へ
　　１）アリンスキー哲学の確立と実践
　　２）BYNC は何を達成したのか――アリンスキー哲学の評価と位置づけ
　　３）展望なき「権力」――「権力」をめぐる実践とその陥穽
　第４節　BYNC の保守化と「コミュニティ」の変容
　　１）創られる「空間」と「所有者」の登場
　　２）過渡期のアリンスキー哲学とその修正――「権力」の再構成　（以上、65巻３号）
第２章　コミュニティの組織化の新たな局面
　第１節　戦後における「組織」と「権力」構造の変容
　第２節　OSC の発足と展開――「統合」と「分化」の狭間で
　　１）アリンスキー哲学と人種問題

2）OSC の展開と権力の壁
第3節　TWO の発足とアリンスキー哲学の適用
1）黒人地域の組織化と権力創出の論理
2）公民権と福祉行政批判――誰のための「権力」か
第4節　TWO の成功と挫折
1）「参加」をめぐる軋轢と「統合」
2）「モデル都市計画」と「参加」の壁
3）都市問題と「他者」――「公的空間」としての「コミュニティ」　（以上、本号）
第3章　「中流」の「組織化」と秩序の模索
第1節　新たな組織化の着手
第2節　CAP の展開と位置づけ
1）構造上の限界と課題
2）CAP 形成の意図と意味――「権力化」とは何か
第3節　アリンスキー「哲学」の思想的評価
1）トクヴィルとアリンスキー――連続と非連続
2）「コミュニティ」と「公衆」の再発見
終章

第2章　コミュニティの組織化の新たな局面

「ごく近い未来に勝利を収めるべき主たる革命は、彼自身の福祉がすべての他者のそれから分離しうるという人間の幻想を消滅させることである。人間が、この桎梏から逃れられない限り、彼らの魂は弱り衰えるだろう。」
（Saul D. Alinsky, *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals* (New York: Vintage Books, 1989), p.23.）

「政府がいたるところで結社に取って代わるとすれば、民主的人民の精神と知性もその商売と産業に劣らず危険にさらされるであろう。感情と思想があらたまり、心が広がり、人間精神が発展するのは、す

べて人々相互の働きかけによってのみ起こる。」
（トクヴィル（松本礼二訳）『アメリカのデモクラシー』第二巻（上）、岩波文庫、2005年、192頁。）

第１節　戦後における「組織」と「権力」構造の変容

ソール･アリンスキー（Saul D. Alinsky）は、アメリカにおける「コミュニティ・オーガナイジング（Community Organizing）」運動の「父祖」とされる人物である。彼は、1930年代のシカゴの食肉加工業地域、バックオブザヤーズ（Back of the Yards）の貧困住民に、アレクシス・ド・トクヴィル（Alexis de Tocqueville）が憂慮した民主的専制の契機と、個人主義がもたらす政治的帰結――個人が他者から切り離され、私的な生活に閉じこもることで公共精神が蝕まれる危険――を看取した。そして、トクヴィルがアメリカの「起動原理」とした人民主権原理に立脚し、バックオブザヤーズ近隣協議会（Back of the Yards Neighborhood Council：BYNC）なるコミュニティ組織の設立を主導した。すなわち彼は、コミュニティ組織を通した参加と自治の実践によって、自由な個人による主体的な相互活動の空間が確立されることを目的としたのである。この組織化の大きな特徴は、地域の利害に中立的な「オーガナイザー（organizer）」の支援の下、住民自身が外部権力への「対抗」戦術を駆使して地域全体の目に見える生活改善を達成する――「権力」を確立する――こと、そしてその過程で、住民の自己利益から公的な利益へと至る目に見えないルートが形成されることを目的とする点にあった。つまりこの運動は、周辺化された地域コミュニティを、外部権力への「対抗」の主体とみなして「エンパワー」すると同時に、個人の自律を促進し「他者」意識を涵養する「公共的」空間として再構成するものであった。アリンスキーは、トクヴィルがアメリカに発見した民主的専制や公共精神の摩滅の「防波堤」としての自治や結社の習慣を更新し、人々の政治的自由の空間と「平等」――「権力」の正当な配分――を実現する主体として、地域コミュニティを捉えたのである。

だが重要なのは、この運動の理念は、いわば「私的自己」から「公的自己」への質的転換システム（組織）の確立と地域の「エンパワー」及び

自己統治の実現までを「民主化」とし、ゆえに公私の線引きを明確に規定するものではなかった点である。アリンスキーの組織化哲学に貫徹される「非イデオロギー」の主たる目的は、人々の主体的思考の確保とその保障にあった。だがそれは、「公共的なるもの」の範囲を住民自身の「主体的な」決定に委ねることを意味した。その結果、BYNC の「成功」はアリンスキーをディレンマに陥らせることになった。とりわけ戦後復興期にかけて、国家主導の住宅政策により「自家所有」を実現したバックオブザヤーズの住民は、次第に「白人労働者」としてのアイデンティティを強くした。それに伴い、BYNC は黒人家族の流入と資産価値の低下及び秩序の不安定化に「対抗」する「白人」居住区保護組織へと変貌したのである。民主的生活を確立したはずの「組織」が差別の温床となる、という「組織化」の帰結は、皮肉なことに、国家権力の発展及びそれに伴う行政機構の拡大とアリンスキーの運動理念とが私的領域としてのコミュニティの維持・安定をめぐって整合することにより、もたらされたものだった。アリンスキーが追求する「公的空間」は、自由の「私化」[1]という波の「防波堤」になり得ず、その哲学のもう一つの根幹である「他者との協働」という価値を無意味にしたのである。

アリンスキーがこの困難な問題に対して出した処方箋は、その「哲学」の中核である「権力」概念を道義意識を含むものとして再構成し、「組織化」の後方支援のみに限定していた「オーガナイザー」の役割を拡大することだった。すなわち、アリンスキーによる「組織」は、権力行使を通じて周辺化されたコミュニティの自己統治とそのための正当な配分の獲得及び生活の改善を目的とするものであるが、異質な他者との協働活動はそのための単なる手段なのではない。むしろ、参加と協働活動それ

[1] 丸山眞男「現代政治の思想と行動　第一部　追記及び補註」『丸山眞男集』第６巻、岩波書店、1995年、289頁。丸山によれば、自由の「私化」（privatization）とは、「狭い日常生活、特にその消費面への配慮と享受に市民の関心が集中し、そうした私生活の享受が、社会的政治的関心にまで高められない状態、またはそうした上昇をチェックしようとする動向を指す」（傍点丸山）。そして、「市民のこうした「狭い個人主義」の傾向が政治権力の専制化と矛盾せず、むしろ補完しあう関係に立つことはすでに、A. トクヴィルの古典的著作『アメリカ民主主義』および『アンシャン・レジームと革命』において鋭く指摘されている」。

自体が「組織」の根源的な目的であり、そこでは少数派の不満や既存の見解に対する批判が抑圧されることなく「共通の利益」が模索される。そして、そうした活動を促す「教育」の場としての「組織」及び「教育者」としての「オーガナイザー」という関係が明確に規定されたのである。

従来の研究においては、ゼロ・サム・ゲーム現象としての「権力」を前提として、アリンスキーによる組織化の扇動的側面が批判の対象となってきた。あるいは、その「協働的」側面を評価するとしても、あくまで行政や企業に対する対抗戦略の多様性に焦点を当てるものが主であった。また、バックオブザヤーズの住民とその活動の経験は、それ自体、移民の「アメリカ化」との関係において重要な歴史的考察対象となってきた。つまり、BYNC は、民衆世界に生まれる主体的な秩序形成の萌芽と捉えられるのである。こうした文脈において、アリンスキーによるコミュニティへの働きかけは、「アメリカ化」の「媒介」として位置づけられるに留まった。

だが、アリンスキーによる組織化の本質的な動機は、国家ないしエリート層による秩序形成と「組織」による自己統治が意図せずして折り合い、その結果社会全体の断片化・分断化が促されることへの危機意識にあった。したがって、アリンスキーによる組織化は、権力や文化規範の生成との関係においてその本質が明らかになるだろう。以上が、前章の考察と結論の要約である。

さて、BYNC の「保守化」を経験したアリンスキーの関心は、より明確に、国家と社会の関係が揺れ動くなかで更新されていく公共空間を「組織化運動」によって再構成することに向かう。それは具体的には、人種的地域の「境界線」上における組織化の実践によって、地理的分断の契機の払拭と統合の実現を目指すものだった。

しかしながら、実際には、組織の構成原理や組織を取り巻く様々な要素が、それらの実現を困難にしていた。まず、アリンスキーによる「コミュニティ組織」は、地域の労働組合や教会といった既存の「組織」を多元的に包摂する傘構造（umbrella structure）を特徴とし、それゆえに「組織」には常に下部組織間の利害対立の契機が内在していた。また、50年代後半からは貧困や人種問題の表面化に伴い、再分配や秩序の維持をめぐる国家権力の行使の余地が増大し、集団の組織化及びその利益の制度化と

「民主的政府」との関係がますます深化していく。セオドア・ロウィ（Theodore J. Lowi）の言葉を借りて別言するならば、「20世紀後半の多元主義においては……集団は規制されるどころか、便宜を受ける対象なのである」[2]。

前章で示したとおり、BYNCの組織化に成功した背景には、バックオブザヤーズの住民の日常生活の基盤となっていた教会、なかでもカトリック教会のネットワークが有効に機能した点にあった。当初は絶望視されていたカトリック教会と労働組合の連携が可能になったのは、何よりもBYNCの設立理念に共感したカトリックの高位聖職者らが労働組合のキャンペーンや集会に参加し、ストライキなどの直接行動を支援するなど、教区民であり且つ労働者である地域住民の「全体の福祉」に積極的に関わる姿勢を見せたからであった。だが、労働運動が大きく前進し、同時に冷戦期に突入する40年代後半にかけて、カトリック教会内の保守派は聖職者が「共産主義的」活動に関わることに反対していた。1946年の『ワシントン・ポスト』紙に掲載されたアグネス・メイヤー（Agnes E. Meyer）の記事によれば、バックオブザヤーズのカトリック教会を統括するバーナード・シェイル司教（Bishop Bernard Sheil）の自宅には毎日のように脅迫電話がかけられた。また、産業別組合組織（Congress of Industrial Organizations：CIO）のオーガナイザーで、シェイル司教とCIOの橋渡し役であったハーバート・マーチ（Herbert March）が何者かに銃撃されるという事件も起こっていた[3]。とりわけ、アリンスキーが統率する工業地域財団（Industrial Areas Foundation：IAF）と連携関係にあった全国精肉業労働者組合（the United Packinghouse Workers）は、当時「共産系」組合の一つであり、労働組合上層部とも緊張関係にあった。1938年に下院に設置された非米活動委員会（the House Un-American Activities Committee）は、40年代を通して反共活動を強化し、それに伴いCIO内部では共産主義者や左翼組合

[2] Th･J･ロウィ（村松岐夫監訳）『自由主義の終焉――現代政府の問題性』木鐸社、1981年、69頁。

[3] Agnes Meyer, “Orderly Revolution: V ― The CIO and the Catholic Church in the Back of the Yards Council,” *The Washington Post*, June 5, 1945, p.7.

の追放が行われた。アリンスキーが重用していた全国精肉業労働者組合のラルフ・ヘルステイン（Ralph Helstein）も、CIO 上層部から監視をされていたのだった[4]。このように、BYNC の形成とその「成功」は、一面で極めて論争的で、それは間接的にせよ（「非アメリカ的」として）国家権力による弾圧の対象でもあった。

だが、50年代に入ると、そうした論争的側面に変化があらわれる。まず、戦後の労働争議の激化に伴い、1947年にタフト・ハートレイ法（Taft-Hartley Act）が制定され、様々な点で労働運動に制約が課された。また、同年のトルーマン・ドクトリンとそれに続く国内反共体制の強化により、CIO の基本的性格は決定的に転換し、55年にはアメリカ労働総同盟―産業別組合組織（American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization：AFL-CIO）が成立する。さらに、戦後以降の労働者の中産化と郊外化の進行が、組合が持っていた急進性の衰退を促進し、労働運動は着実に体制内化の道を辿った。BYNC の保守化が進むのもこの時期である。労働史家ネルソン・リヒテンシュタイン（Nelson Lichtenstein）によれば、40年代においても当時の労働組合には CIO のジョン・ルイス（John L. Lewis）をはじめとする左派勢力が存在し、ジム・クロウ体制が確立していた南部の組織化（Operation Dixie）や第三党の結党が試みられた。だが、労働市場の合理化を優先させるニューディール政策を引き継いだ戦後の国家体制の下で、どちらも成功することなく消滅した。つまり、この時期を境に、労働者の連帯に基づく社会的平等や福祉支出の増大といった自由主義経済への対抗言説はほぼ頓挫し、それらのイシューは60年代の戦闘的な公民権運動に引き継がれていく[5]。

この点に関して、アリンスキーは、一方で労働運動の全盛期にその体制内化の可能性と弊害を示しつつ、他方で労働運動の継続を求め、CIO

[4] Sanford D. Horwitt, *Let Them Call Me Rebel: Saul Alinsky , his Life and Legacy* (New York: Vintage Books, 1989), pp.240-242.

[5] Nelson Lichtenstein, "From Corporatism to Collective Bargaining: Organized Labor and the Eclipse of Social Democracy in the Postwar Era," Steve Fraser and Gary Gerstle ed., *The Rise and Fall of New Deal Order, 1930-1980* (New Jersey: Princeton University Press, 1989).

のルイスら左派勢力の活動を支持していた。たとえば、彼はCIOの南部戦略の一環としてテネシー州に設立された組合活動家の養成機関、「ハイランダー・フォーク・スクール（Highlander Fork School）」の代表マイルス・ホートン（Myles Horton）と親しい関係にあり、組織の運営に苦慮するホートンに組織化戦術に関するアドヴァイスを行い、資金確保の便宜を図っている[6]。また、アリンスキーは47年から数年の間、カリフォルニア州におけるメキシコ系農場労働者の組織化を行った。現地でアリンスキーに雇われたフレッド･ロス（Fred Ross）は､60年代に入って同州における労働者のリーダーとなっていたシーザー・チャベス（Cesar Chavez）と共に農業労働組合（United Farm Workers）を結成する。さらに､アリンスキーは､1952年11月の大統領選挙直後の『ネイション』誌の選挙特集にコメントを寄せ、この選挙を「労働組合がその政治戦略及び政治信条を新たに転換する契機」とし､「（一世代以上も続いた）政権との結びつきを解消することが労働運動にとっての利益になる」と主張している[7]。彼は、共和党の大統領候補ドワイト・アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）の勝利を「アメリカ人の恐怖や強い不安の逃

[6] Frank Adams, *Unearthing Seeds of Fire: The Idea of Highlander* (Winston-Salem, North Carolina: John F. Blair, 1975), pp.80-81.
管見によれば、ハイランダー・フォーク・スクールに関する邦語文献は非常に少ないが、以下の著書においてはCIOの南部戦略の衰退と保守勢力による弾圧の中で60年代初頭まで生き残った労働組合組織として紹介されている。著者の長沼によれば、ホートンは社会主義思想を基礎にしつつも、公民権運動の勃興とともに南部におけるCIO学校から「公民権学校」へと活動の力点を変え、体制変革ではなく民主主義の課題に取り組むことで組織を存続させたとしている。長沼秀世『アメリカの社会運動―― CIO史の研究』彩流社､2004年､第II部、第５章。なお、アリンスキーがホートンと接触していた時期は、ハイランダー・フォーク・スクールがCIOを中心とする労働運動との関係から南部の人種隔離政策との闘いに移行しつつあった時期である。長沼によれば、1937年から45年まで南部全域において、CIOの活動家約１万人がハイランダー・フォーク・スクールの構外教育を受けた。そして、この中から、後に公民権運動を主導する地域のリーダーが生まれている。

[7] Saul D. Alinsky, “The Meaning of Election,” *The Nation*, November 15, 1952, p.445.

げ道」としてフランクリン・ローズベルト（Franklin D. Roosevelt）の勝利と重ね合わせ、労働「組合」が持つ政治的意義を喚起したのだった[8]。

だが、AFL-CIO の成立を境に、労働運動はその拠点を地方からワシントンへと移していく。その影響は、アリンスキーが統括する工業地域財団（Industrial Areas Foundation：IAF）の経済状況の悪化として表面化した。BYNC 結成当時の労働組合は、地方での活発なオルグ活動を背景として組合員の増加とともに資金力を拡大し、アリンスキーの活動における重要な活動資金源となっていたのである。したがって、組織化運動が生き残る一つの術として、IAF は労組と並ぶ資金力を有する教会との連携強化を図った。そして、アリンスキーによる組織化は教会との連携を確立した60年代に黄金時代を迎える。だが、人種問題と関わることをめぐって宗派の異なる各教会は激しく反発・敵対し、教会と組織化運動の連携そのものに対する外部からの批判も少なくなかった。さらに、この黄金時代は国家による「コミュニティ政策」の開始と軌を一にしていた。貧困問題が再び社会問題として浮上するこの時期、民主党政権が推進する貧困政策の一環として、地域コミュニティレヴェルでの参加と自助努力の促進が図られ、「地域コミュニティの組織化」それ自体が国家による社会政策の一部として位置づけられたのである。ここで、統治の手段としての「コミュニティ政策」と、アリンスキーによる「コミュニティの組織化」の理念とに激しい緊張が生まれることになる。

ではこのとき、アリンスキー「哲学」が提唱する民主的「コミュニティ組織」は、どのように実践的地歩を固め、いかにしてその理念を人種問題に適用するのだろうか。「権利革命」とさえいわれるこの時期の政治的変化[9]の中で、「権力」の概念は、どのように個人―国家関係を規定し、組織化運動にどの程度の独自性と正当性を与えるのか。そして、運動は

---

[8] Ibid.

[9] アラン・ブリンクリー（Alan Brinkley）は、「リベラリズム」の含意が、19世紀型の「自由放任型リベラリズム」から20世紀初頭の修正資本主義に基づく政府の市場介入、そしてニューディール以降は周辺化されてきた集団の権利擁護に基づく「権利基本型リベラリズム」へと変容したと指摘する。Alan Brinkley, *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War* (New York: Random House, 1995).

いかなる「空間」を形成しながら激動の60年代を超えていったのか。本章では、こうした問題を踏まえて、戦後の国家権力構造の変化とアリンスキーによる黒人居住区の組織化の関係に焦点をあて、その民主化「哲学」の射程を明らかにする。

第2節　OSC の発足と展開――「統合」と「分化」の狭間で

1）アリンスキー哲学と人種問題

1）―1　変化の中の教会

前章で示したように、アリンスキーは、戦後以降、労働組合と同様に教会もまた変化の中にあることに気づいていた。トマス・シェラード（Thomas D. Sherrard）とリチャード・マレー（Richard C. Murray）によれば、50年代後半以降、郊外化の一方で荒廃が進む都市の救済と再生は、ソーシャル・ワーカーや政府による再開発事業によって担われた。従来非制度的な慈善活動を主導してきた教会の聖職者らは、こうした専門化・世俗化の進行による教会の役割の縮小に危機感を抱いていた。この危機感の中で、教会とアリンスキーらによる組織化運動との協同関係の契機が生まれる[10]。ただし、都市問題に直面するか、郊外に逃れるかという困難な選択を迫られたとき、プロテスタント教会やユダヤ人教区はいち早く後者を選択することが多かった。他方で、歴史的に都市にその主たる基盤を置くアメリカのカトリック教会は、アメリカ国内の「異質な」集団として迫害・攻撃の対象でもあったため、教区内に学校や病院などを建設して、自己充足的なネットワークを確立していた。したがって、彼らは教区民の数の減少によるそれら不動産の経済的損失という切実な問題を抱えていた。また、こうした「危機」に直面して、カトリックの聖職者の間で、教会は社会と調和しながらより広範な「市民」参加を促し、社会問題に対して積極的な役割を果たすべきという思潮が強くなった。ここでは、アメリカにおけるカトリックの歴史についての言及は控えるが、この時期のカトリックの都市教会は、教区が属する地域コ

[10] Thomas D. Sherrard and Richard C. Murray, “The Church and Neighborhood Community Organization,” *Social Work*, No.10 (3), July 1965.

ミュニティでの社会活動にコミットする体勢を整え、危機に直面する当事者として、社会改革の機運を高めていた[11]。一方で、都市中心部では世紀転換期以来、道徳主義と土着主義に基づくプロテスタントのカトリックに対する批判・反感が増大していた。

50年代を通して積極的にアリンスキーを支援した全国カトリック慈善協議会（the National Council of Catholic Charities）のオグレイディ司祭（Monsignor John O'Grady）は、そうした教会をめぐる変化をいち早く察知し、カトリック教会による社会活動の積極的な推進を支持する聖職者であった[12]。オグレイディは、1934年にアメリカ・カトリック大学（the Catholic University of America）のソーシャル・ワーク学部開設にあたり学部長に任命され、以来教会を通した慈善福祉事業のネットワーク化に努めていたが、戦後以降、カトリックの慈善活動における専門化の進行とミドルクラスに特化した偏向的サーヴィスの増大に危惧を抱いていた[13]。問題が滞積する都市近隣に根を下ろした慈善活動を目指すオグレイディにとって、IAF の「非イデオロギー」的組織化活動は非常に魅力的であった。彼は早速アリンスキーと連絡を取り、慈善活動を行う教会リーダーらとの会合にアリンスキーをゲスト・スピーカーとして迎えた。またオグレイディは、カトリック大学での夏期講義にもアリンスキーを教員として招聘している[14]。すなわち、このときオグレイディとアリンスキーの利害は完全に一致していた。さらに、専門家による社会事業の実践が組織化の障壁にすらなっているという点において彼らの認識も一

[11] Aaron I. Abell, *American Catholic Thought on Social Questions* (New York: The Bobbs-Merrill Company, 1968). pp.447-506.

[12] カトリック教会は第一次世界大戦後以降、全国カトリック慈善協議会を設立し、カトリック・コミュニティを中心とした社会改革指導の基盤としてソーシャル・アクション局（social action department）を設置した。ニューディール期のカトリックによる社会改革については、以下を参照。David J. O'Brien, *American Catholics and Social Reform: The New Deal Years* (New York: Oxford University Press, 1968).

[13] David Finks, *The Radical Vision of Saul Alinsky* (New York: Paulist Press, 1984), p.75.

[14] *Ibid.*

致していた。

1952年、オグレイディは、シカゴ大司教区（the Archdiocese of Chicago）のストリッチ枢機卿（Cardinal Samuel Stritch）と接触し、近隣の組織化と保護プランへの合意を取り付けた。シカゴ最大のカトリック・コミュニティであった大司教区もまた、スラム化の拡大、教区住民の郊外への「逃避」、そして行政によるスラムクリアランス政策を、教区保護の観点から問題視していた[15]。こうして、BYNC 及び労働組合の「保守化」の一方で、カトリック教会との連携の下、IAF の活動基盤は「教区」に重心を移行していった。そして教会の協力は、アリンスキーによる組織化の「実績」、つまり BYNC の近隣保護プログラムの「成功」に対する一定の評価に基づいていた。アリンスキーもまた、組織化の拡大のため BYNC 近隣保全プログラムの「成功」を「利用」することを厭わなかった。だが、公民権運動の先駆けとなった54年のブラウン判決（Oliver Brown et al. v. Board of Education of Topika, Kansas）前夜のこの時期、教区会合の優先事項は白人の逃避及び黒人の流入の阻止であった。人種的態度の変化におけるイニシアティヴは、このときカトリック教会の目的の射程外にあった。アリンスキーは、1953年の全国カトリック慈善協議会の会議において以下のように発言し、組織化運動がとるべき人種問題へのアプローチを明確にしている。

> 「隔離の夜は明けた。我々人民は、統合されたコミュニティに共生することを学ばねばならない時にきている……組織化されたコミュニティは、政治家をも教導しなければならない。だが最初に、仲間であるアメリカ人とともに、我々が「肌の色」から自由な移民集団の一部に、安定した、健全なコミュニティに住む一部になるのかどうか、それを決めなければならない。」[16]

アリンスキーは、ユダヤ系であるが決して宗教的な人間ではなく、カソリック教会の聖職者たちとの会合においては豚肉も食したという話があるほどである。「オーガナイザー」を一貫して特徴付ける世俗性に鑑みても、この時期、アリンスキーが宗教的な見地から教会との連携を強

[15] *Ibid*., p.76.

[16] “Speech to NCCC Annual Meeting,” September 29, 1953., cited in Finks, p.77.

めたと見ることは難しい。たしかに、組織化運動が活動拠点とする都市のカトリック教会の聖職者らは社会的な善に基づく近隣地域へのコミットメントを志向し始めていたが、信徒を含めて人種問題への態度に関しては未だ混沌としており、「教区」主体の活動は、「教区」保護の観点を捨てきれないために、住民の宗教的領域意識を高め新たな分断を生み出す契機にもなりえた。50年代のシカゴには、都市と郊外、教区とスラム、そして経済的・文化的アイデンティティが幾重にも重なり反目し合う様々な範域の「コミュニティ」が存在していた。その中で、特定の「コミュニティ」に対する資源分配を求めることは、別の「コミュニティ」が不利益を蒙る可能性を意味する。「人種」は、そうした「分断」を先鋭化させる決定的なイシューとなっていた。ここに、アリンスキー率いるIAFが、「権力」の論理によって組織化による「統合」を働きかけていく一つの動機があった。

1）―2　「クオータ制」の提起――「ラディカル」な「統合」とは

アリンスキーは、1959年、カトリック教会の大司教区から５万ドルの資金援助を受け、「ゲットーの境界（Edge of Ghetto）」と呼ばれるシカゴ市南西部において、カトリック教会のみでなくプロテスタントやユダヤ教の聖職者[17]、各近隣組織、企業、そして白人居住者、黒人の新参者を含めたサウスウエスト・コミュニティ組織（Organization of South West Community：OSC）を発足させた。

前章で示したとおり、「大移動（Great Migration）」に伴う近隣の人種的変化は、流入してくる黒人に対する暴力的抵抗を特徴としていた。当然、ゲットーの境界線上で生じる攻防と無秩序は、暴力だけでなく住民相互の不信や敵意、恐れ、不安などを惹起し、コミュニティ内の人間的生活をも脅かしていた。OSCの展開をケース・スタディとして教会活動とコミュニティの組織化運動の相互作用を分析したジョン・フィッシュ（John Fish）らによれば、OSCの中心地区であるグレンウッド地区（The Glenwood Area）においては、白人住民による黒人家族の家屋

[17] 後述するように、この聖職者たちの中から、後に「反アリンスキー」を掲げる集団（pastors' alliance）が発足した。

への放火や家屋の破壊といった伝統的な攻防戦略は、白人家族の逃避を促すのみで黒人の流入を防ぐことにほとんど寄与せず、また、独自に組織した不動産購入連合も早々に資金が底をつくという状況にあった[18]。個人の「私有財産」でありかつ「権利」である住宅の「所有」意識が宗教的領域意識によって強化されていく中で、資産価値を下げる黒人の流入に直面した白人居住地域の住民は、「逃げる」か「闘う」かの選択以外の効果的な代替策を見出せずにいた。

こうして、「境界線」のディレンマは、彼らをして新たなコミュニティ活動の必要性を共有させるに至っていたのであり、ここにおいてグレンウッド地区の各教会がリーダーシップを発揮するとともに、住民間のコミュニケーションを維持、あるいは促進する役割を担ったことは、OSCの展開に大きな意味を持った。とりわけ、従来ほとんど接触経験がなかったカトリック教会とプロテスタント教会が協働関係を築いたことは、相互のチェック・アンド・バランスとして機能し、且つ各教会の広範な参加を促すことで、単なる「反黒人組織」ではない包括的組織構造の基礎となりえた[19]。グレンウッドのプロテスタント教会の牧師、ジェイムズ・ワイリー（James Wiley）は、OSCにおける教会の役割について以下のように語っている。「我々は、この組織を形成し維持することによって、地域の教会が、コミュニティにおいて伝統的な方法によって達成されたものをはるかに凌ぐほどの影響力を有することができると感じたのだ。カトリック教会とプロテスタント教会は、共同生活（communal life）における意義のある要素として認知されたのである」と。

この時期、シカゴのリチャード・デイリー（Richard J. Daley）市長は着実にスラムクリアランス計画を進め、シカゴ南部のハイド・パーク（Hyde Park）における開発事業に着手しつつあった。他方で、シカゴ中心部におけるカトリックとプロテスタントの敵対関係は激化し、協同

[18] John Fish, Gordon Nelson, Walter Stuhr, Lawrence Witner, *The Edge of Ghetto: A Study of Church Involvement in Community Organization* (New York: The Seabury Press, 1966), p.3.

[19] *Ibid.*, pp.14-15.

体制は困難と思われていた[20]。さらに、サウスウエスト地区の人種階級的構成は、大半はバックオブザヤーズから締め出された世代の労働者と移民によって占められており、弁護士や医者、政治家といった中流以上の階層が住む近隣も数箇所存在していた[21]。その意味で、OSC の組織化は、周辺化された地域を社会経済的イシューでまとめるというよりも、BYNC の組織化以来シカゴ中心部に蔓延し続ける人種的不均衡の是正を教区ベースで実現できるか否かの実験であった。1958年、「既存の資源とリーダーシップを「パワー」に転換するためのプラン」を実現する各教会の聖職者の代表であるウィリアム・オブライアン司教（Bishop William O'Brian）と、グレンウッド地区の小売業者を融資先としてきた銀行経営者、フランク・オーテン（Frank Auten）はアリンスキーとの食事会を開いた。ここで、OSC の具体的展開が緒につくこととなる[22]。

50年代を通して、公的生活においては「非差別」の原則にしぶしぶ譲歩するものの、「私的空間」としての「住宅」や「近隣」の保持に対する干渉に厳然と抵抗する人々を目の当たりにしたアリンスキーは、異人種・異宗派から成るより包括的な組織が実現すれば、コミュニティの包摂及び教区の保持、人種的暴力の緩和に寄与すると信じていた。そして、この「統合」という目的のために、アリンスキーは、実質的には人種的均衡の人為的管理を意味する５％の「クオータ制」に言及し、OSC の白人居住者だけでなくメディアからも厳しい批判を浴びた[23]。OSC 最初の会議の５ヶ月前に当たる1959年5月の合衆国公民権委員会のシカゴ聴聞会において、アリンスキーは以下のような見解を示す。

---

[20] Finks, op.cit.,p.121.

[21] *Ibid*. p.125.

[22] *Ibid*., p.8. この食事会の前段階において、オブライアン司祭は、すでにオグレイディ司祭からアリンスキーを強く推薦されるとともに、大司教区からプロジェクト推進のための資金提供を許可されていた。また、オーテンにとっては、アリンスキーによる BYNC の功績は、コミュニティ保護の観点から非常に魅力的であった。

[23] Michael Patrick Connolly, "An Historical Study of Change in Saul Alinsky's Community Organization Practice and Theory 1939-1972," (University of Minnesota, Ph.D. Dissertation, 1976), pp.159-160.

まず、北部の都市における「黒人」の問題はヨーロッパからの移民の「アメリカ化」と同様に彼らが「都市化」されることで解決されるものではない。移民は名前を変え、住所や宗教すら変えられるが、黒人は肌の色を変えることはできない。「都市化」の理想が絶えれば、次には「郊外化」がやってくる。こうした問題設定の仕方は根本的な解決を示さない。黒人の経済的・教育的進歩と移民の進歩を同じ遡上で語ることは、心地いいかもしれないが、全くナンセンスである。事実、人種隔離の悪化はデータが示しているのである[24]。

この人種隔離状態の根拠として、白人の黒人蔑視と住宅の絶対的不足があげられるが、アリンスキーはシカゴ特有の歴史的条件が人種問題の悪化の最大の要因だという。つまり、近隣意識も弱く、制度的結束力も比較的弱いニューヨークなどの都市に比べて、シカゴにおける民族的・文化的結束力は未だ強固である。黒人の流入は、その存在や数の問題としてだけではなく、異なる文化や制度的忠誠を持った人々の無秩序な流入として、拒絶されるのである。こうした現実に鑑みれば、人種問題は制度的に解消されるものではない。アリンスキーは以下のように証言する。

> 「我々は、道徳の再確認（moral affirmations）というトランペットを吹き鳴らし続けることはできる。けれども、白人コミュニティの自己利益の正当性を承認するプログラムを作成し得ないのなら、我々には、彼ら白人が［黒人の流入を認めるといった］自殺的行為を拒否したからといって彼らを道徳的に責める権利はない。……では、この不均衡に対して我々が提示できる解決法とは何だろうか。「法案を通せ」という人もいるだろう。「非道徳的行為は非合法化せよ」と。私は、立法に答えがあるとは到底信じられない。……問題は解決できないわけではない。しかし、我々は、生活の実際から不可避的に導かれるある結論に関して、行動し、認識すべきである。特定のイシューを取り扱うというときには、我々は日々の生活にお

[24] “Testimony of Saul Alinsky before the U.S.Commission on Civil Rights, Chicago, Illinois,” May 5, 1959, p.7. Saul Alinsky Papers, Box 45, Folder 644, University of Illinois at Chicago, Special Collections.

いて使われている経験やコモン・センスを忘れてしまう。つまり、人種問題というのは、日常生活の規範を超えて起こる問題ではないのだ。」[25]（引用文中の［　］は引用者による補足、以下同様）

もちろん、両人種が共存することは、社会的にも経済的にも矛盾する、という事実を受け入れるだけでは不十分である。アリンスキーによれば、ここで用いられるべき手段は、住宅不足によりゲットーの中心から黒人が流入してくることによって、白人が逃避すること、これを防ぐために講じられねばならない。同時に、数人の黒人が流入してくるコミュニティから、白人のパニック発作的な逃亡を防ぐ手立てを模索せねばならない。この点について、彼は以下のようにいう。

「住宅不足のために、ゲットーの中心から強制的に追い出された多くの黒人によって、白人のコミュニティが困難な状況に陥るのを防ぐための策が講じられねばならない。同時に、黒人が流入してくる白人コミュニティから、白人がパニックを起こして逃避するという事態を未然に防ぐ策もまた、講じられねばならない。……白人の逃避の原因を、単に人種的偏見のみに帰することはできない。……彼らが逃避する原因は、黒人の流入によって白人がマイノリティ化することを、白人自らが経験的に知っていることに帰する。私は、拡大する黒人ゲットーが自らのコミュニティに迫ろうとするときでも、白人が占めるコミュニティの保存が可能であると感じる白人は、逃避することはないと信じる。機会が与えられれば、白人の逃避は起こらない。……私は、「クオータ制」は人種隔離を廃絶するための手段になりうると提案したい。……それはおそらく、［コミュニティの］生活やその継続を保障し、その将来をも保障するものである。」[26]

この陳述におけるアリンスキーの主張の特徴は、「黒人」に関する問題は、固有の歴史的背景を含むものであり、ゆえに移民諸集団にとって可能だったようなアメリカ社会への融合は、黒人に関しては不可能であるとみなす点である。こうした視点は、BYNC 形成時のアリンスキー「哲

[25] Ibid.

[26] Ibid., p.8.

学」に内在していた「多元的統合」観の修正であると同時に、当時の社会学において主流であった「メルティングポット論」[27]のような統合モデルと一線を画するものだった。後者は、黒人を移民諸集団と同様に一つの民族集団とみなし、彼らのアメリカ社会への同化を楽観視すると同時に、大都市に生まれる空間的隔離や排除は公権力の介入や行財政構造の改革によって解消可能であると捉えていた。だが、実際には、とりわけ学校区において試みられたような人種「統合」は遅々として進まず、居住分布の偏りは増していくのみであった。

こうした「人種集団」としての黒人の問題は、アリンスキーにとってはBYNC以来の組織化の実践において浮上した問題だった。BYNCの保守化を経て到達したアリンスキーの思考においては、コミュニティによる排他的行動は専ら「黒人」集団に向けられており、その排他性と国家「権力」は相互補完的関係をなしていた。つまり、「白人」の差別意識は彼らの社会経済的地位の向上・維持を保証する制度や政策と「整合」しながら合理的に強化されたものである。したがって、道徳上の問題として彼らの差別的行動を抑制し、異人種を「統合」するために上からの「制度化」を行ったところで、根本的な解決には全く結びつかない。アリンスキーは、この陳述で、リベラルな政治経済制度の下でリベラルな立場から人種差別の解消と隔離の撤廃を推進しようとすることの欺瞞を示唆すると同時に、白人にとっての差別や逃避の合理的根拠を切り崩し、共生の土台を作る手段として「クオータ制」という「ラディカル」な方法を提示したのだった。だが、波紋を呼んだこの陳述を機に、アリンスキーに対する「全体主義者」との批判が強まるとともに、コミュニティ組織を構成する教会の中にもアリンスキーに対する強い反発が惹起されることとなる。

1）—3　公的空間を模索する「権力」

アリンスキーによる「クオータ制」への言及は、個人の自由の制限という観点から、当時激しく批判された。だが、アリンスキー自身は、そ

[27] たとえば、Nathan Glazer and Daniel Patrick Moynihan, *Beyond the Melting Pot* (Massachusetts: The M.I.T. Press, 1963).

れを「プラクティカル」な手段と認識するのみで、当初の「民主化」という目的と矛盾するとは考えていなかった。前述の聴聞会におけるアリンスキーの発言をさらにみてみよう。アリンスキーは、住宅市場の論理と住宅供給政策によって白人も黒人も社会経済的「システム」の支配下にあることを最も批判する。彼はいう。

> 「クオータ制についていえば、その効力は、すべての点においてコミュニティがシステムをコントロールできるということにかかっている。ブロックバスティング（blockbusting）[28]に代表される脅迫や強制といったシステム全体は、統合されたコミュニティ活動によって破棄されねばならない。……この点について、既存のコミュニティ組織は、教会や企業といった地域のアソシエーションの傍観的思考を促し、反黒人組織を拡大させているだけである。」[29]

アリンスキーがここで問題にしているのは、コミュニティの住民が、怒りや恐れ以外の「理性」によって自身のコミュニティをコントロールしうる機会がないことである。前章においても示したように、この時期、民間の住宅制度や連邦政府の住宅政策には差別的な偏向が厳然としてあり、人種対立の悪化は構造的な現象であった。アリンスキーは、黒人ばかりではなく白人住民もまた、そうした制度や政策の客体となっていると認識する。これは、人々の傍観的・受動的態度が民主主義を形骸化させるというBYNCの組織化以来のアリンスキーの一貫した危機感に基づくものである。だが、アリンスキーは、別の場所でBYNC形成当時は強調しなかった権力観を示していた。まず、61年のノートルダム大学（the University of Notre Dame）で行われたシンポジウムでのスピーチにおいて、彼は以下のようにいう。

> 「……「権力」を批判する人々は、彼らの敵が権力を持っているこ

[28] 当時横行していた不動産業者による街区破壊商法。不動産業者は、白人地区に転入を希望する黒人中産階級に破格に高い金額を吹っかける一方で、黒人が転入するというううわさを流して白人住民に不動産価格下落の不安を煽り、安く買い叩く商法を常套手段としていた。

[29] “Testimony of Saul Alinsky before the U.S.Commission on Civil Rights, Chicago, Illinois,” May 5, 1959, p.9. Saul Alinsky Papers, Box 45, Folder 644, UIC.

とに関心のある人々である。これは、建国の父らの議論における基本的な争点だった。彼らは、権力の集中とそれがもたらす害悪を認識し、「悪」を最小限に留めるために、権力の抑制と均衡の理論を唱えた。言い換えれば、彼らは、個人と集団の間の意味や、それらの動態を理解しようとする人々だったのだ。このことは、ニューヨーク市で今起きていることを考えるときに我々に注意を促す。ボス政治をめぐる権力闘争は、権力のための権力を生み出し、その抑制を生み出すものではない。……いま一度、権力が機能する世界と権力概念の効用を考えてみるべきである。……我々は、権力（power）と道徳性（morality）は相反するものと考えるのはやめて、権力と「ともに」、道徳性を追求せねばならない。」[30]

また、1967年にケンブリッジにおける米国聖公会（Episcopal Theological School）100年祭に招聘されたアリンスキーは、以下のように語っている。

「……現在、多くの人は自由の代価を支払うことを恐れ、ゆえに自由の大部分は責任を回避するための自由となっている。［だが］自由な人間は、安全や地位といった現世的な実在の結束を破り、情念や危険、創造的な喜び、そして変化を起こす能力とともに生という冒険に出るのである。……これは、我々の革命の指導者らが創出した開放的な社会経済システムの発展を意味している。……革命の指導者らは、変わりゆく人々の価値や欲望が、流動的で柔軟な社会において応答的たることをよく理解していた。……「幸福の追求（the pursuit of happiness）」の実現は、「共通の福祉のために」と明記されている。……そして自由な社会は、権力の分散とすべての人に開かれた機会に大きく依拠する。……逆に言えば、彼らは閉鎖的な社会を志向する「悪」が政治社会の大半を占めることのないシステムを創出したのだ。だからこそ、132年前にトクヴィルは「アメリカの夢は、次の革命、黒人の革命によって真に実現される」と言った。……つまり人種に関することは、民主政体にとって非常に重要な問題なのだ。……だが、都市の政治的無関心や孤立した個人は、自ら

[30] Saul D. Alinsky, “The Morality of Power,” pp.6-7. Saul Alinsky Papers, Box 19, Folder 291, UIC.

の力を超えた社会的力（social forces）に支配され、それは今や、集合的な善を構成する個人の観点にすら入り込んでいる。これこそが、民主主義の基礎を掘り崩すものである。……今、教会がすべきことは何か。それは、人々が活動する機会を持つことができるように、コミュニティに関わることである。そうしなければ、人々の権力（power）は使われず枯れゆくのみであろう。」[31]（傍点筆者、以下同様）

これらの発言から、この時期のアリンスキーが模索した「民主化」の内容は以下のように説明できよう。まず、「白人」の組織であったBYNCの延長線上に浮上した「黒人」の問題に取り組むに当たって、アリンスキーが提唱する「クオータ制」は、事実上の人種差別を実質的に是正する――「黒人」に対する権利付与及び優遇措置による差別の是正――というリベラルな政策に繋がるものではなく、権力の不均衡を是正しうる一つの作為と位置づけられた。アリンスキーにとって個人の主体性的志向を阻害する「力」は、「反民主主義的」である。だが、この反民主的「力」に対抗しうる共同的「権力」の確立は、人種分離的な政治経済的構造によって阻まれていた。この構造は、アリンスキーが見たところ人々の経験や意識、そして利益が恣意的に投影されたものであるから、これを切り崩して人々の主体的な活動を生み出すには、人種「統合」という新たな経験とそれに伴う意識の変容を促すしかない。

ここで着目すべきは、アリンスキーが、こうした「権力」の確立はアメリカの政治理念である権力の「抑制と均衡」と矛盾しない点を強調することであろう。彼は、「権力」の確立は人々の自由を奪うものではなく保障するものであり、「権力」を構成する人々の「自由」は他者に開かれ、社会の不平等を是正していく「道徳的」力の源泉になると説得する。彼の解釈によれば、建国の父祖らが恐れた「権力」は、全体の中の一部（派閥）が他の市民や全体の利益に反するように行使される「権力」であって、「権力」そのものではない。事実、ジェイムズ・マディソン（James Madison）においては派閥の原因そのものではなくその効果を抑制する

[31] Saul D. Alinsky, “Is There Life after Birth,” Saul Alinsky Papers, Box 68, Folder 829, UIC.

ことに重点が置かれる[32]。つまり、「クオータ制」は、「権力」の明らかな不均衡を前提として、人々の協働を基礎とした「権力」を構築し、もってすべての人々の生活世界に浸透する巨大「権力」を打開し分散させる――「民主化」を実現する――ための重要な足がかりだった。その際、教会の役割は、そうした「民主化」を実現するために多様な人々が集まり、相互的な活動を模索する（「権力」を構築する）ための「空間」となることである。アリンスキーは、人種問題を民主政体の維持の問題として規定し、結社としての「教会」の政治的意義を訴えるのである。

では、存在意義をかけたカトリック教会のヴィジョンは、こうしたアリンスキーの「権力」観とどのように折り合ったのだろか。アリンスキーの陳述の翌日、同じく公民権委員会の聴聞会に呼ばれたシカゴ大司教区のジョン・イーガン司祭（Monsignor John J. Egan）は、以下のような陳述を行っている。

> 「……人種問題は複雑さを増し、カトリックの聖職者たちはそれを喫緊の大問題として捉えている。彼らが正しければ、我々はもはや傍観者的態度を貫くことは許されない。……シカゴのヨーロッパ系移民と北上してきた黒人の歴史は同等ではない。……明らかに、黒人は居住やその他の機会において不利な立場におかれているし、とりわけシカゴにおける黒人の「成功」はほとんど不可能である。……スラムから脱出できた黒人が少なからず存在することは事実だが、それによって我々が、完全なる人種隔離撤廃のための努力義務を免除されることはない。富や機会の偶然性が、市民的権利の享受における基準として機能するなどということは考えられない。……まずは隔離の根源となっている住宅不足を改善し、次に我々は、黒人に我々のコミュニティへのアクセスを与えるような、コミュニティ組織を持たねばならない。」[33]

実際には、この陳述の原稿はIAFのニコラス・ホフマン（Nicholas

---

[32] A.ハミルトン・J.ジェイ・J.マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳）『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999年、52－66頁。

[33] “Civil Rights-Statement of Archibishop of Chicago,” May 6. 1959, Saul Alinsky Papers, Box 14, Folder 110, UIC.

Von Hoffman）とアリンスキーが手を入れていた[34]。また、カトリック聖職者の一部は早急に大司教区と「クオータ制」の関係性を否定した。したがって、この頃IAFとカトリック教会は「人種統合」に関する理念や手段について見解を共有していたわけではない。だが他方で、教会やアリンスキーに浴びせられた「共産主義」との批判に反発したカトリック教会の聖職者らがOSCの会合に積極的に参加し始め、組織の「民主的プロセス」に賛同し、結果として組織の結束が高まるという現象も起きていた[35]。

アリンスキーとカトリック教会の関係構築は、当初、利害関係の一致を主たる動機としていた。だが、歴史家ジョン・マッグリーヴィ（John T. McGreevy）によれば、自らの「教区」の維持に関わる人種問題に取り組む中で、都市のカトリック教会は宗教的使命と社会的責任の観点から、地域「コミュニティ」におけるスポンサーの役割を担い始めた。こうした動きは、50年代後半以降の公民権運動の北上と呼応しながら徐々にコミュニティへの黒人信者の統合を可能にすることになる。マッグリーヴィは、この時期、アリンスキーによる組織化活動は未だ普遍性を欠いていたものの、その小規模且つ非党派的な組織の理念は、カトリック教会の近隣への関心と調和し、教会の活動領域における一定の地位を確立したという[36]。

たしかに、1960年のシカゴ大司教区保護協議会（Archdiocesan Conservation Council of Chicago）におけるイーガン司祭の声明を見てみると、教区の利益を超えた「コミュニティ」への意識的転換を明確に示している。この声明で、イーガンは最初に、コミュニティの再生に取り組む様々な専門的集団の存在を指摘し、それらの役割の一定の合理性を認める。しかし、彼自身は「責任ある（responsible）」コミュニティ組織へのコミットメントを志向するという。数々のコミュニティ組織は専

[34] Finks, op.cit., p.125.

[35] *Ibid*., pp.128-129.

[36] John T. McGreevy, *Parish Boundaries: The Catholic Encounter with Race in the Twentieth-Century Urban North* (Chicago and London: Chicago University Press, 1996), p.262.

門家による近隣「計画」に基づいており、コミュニティのニーズを必ずしも認識していないにもかかわらず、都市の近隣再生計画と法的な関係を有するのはそれらの組織のみである。したがって、近隣の市民が自らのニーズとゴールを形式化できるようなチャネルが必要である。そしてイーガンは、こうしたチャネル形成においては、近隣住民間のある種の「熱」が不可欠であると強調する。彼はいう。

> 「近隣であろうが市であろうが、あるいは国家レヴェルであろうが、「公的な問題（public issues）は、ある種のとげとげしさなしに、発見され、議論されることはない。……コミュニティの「責任」とは、調和や静寂、コンフォーミティの方向に向くものではない。……コミュニティ組織は、近隣のために何が望ましいかについて、十分に争い、相互の妥協に取り組むべきなのである。」[37]

ここには、一般信徒に市民的「責任」を説く高位聖職者というよりも、地域コミュニティの「リーダー」としての聖職者の立場が示されていよう。さらに、ここでの「責任」は、以下のように、「全体」との関係と切り離されることなく果たされることが重要とされている。

> 「だが、それだけがコミュニティの責任ではない。組織は、その内的な規律をより大きなコミュニティと合致したすべての目的のために機能させうる。……コミュニティ組織は、もしそれが、全体の近隣のうちの少数の部分利益のみを反映するのだとすれば、責任のあるコミュニティとはいえない。組織が近隣の再生計画を超えて、都市再生権力そのものとの対決姿勢を強めれば、それだけ我々がその問題に関して我々自身の見解を持つことが重要となる。都市再生プログラムとコミュニティ組織が相容れないのは明らかである。だが、責任というのは、ある部分に対する反対と全体への反対とが混乱してはいけないということも示している。」[38]

たしかに、激化する人種的分断を前に、カトリック教会のネットワークは、組織化における経済的な資源としてのみでなく、異質な人々が地

[37] “Citizen Participation and Neighborhood Renewal,” Saul Alinsky Papers, Box36, Folder 245, UIC.
[38] Ibid.

域の問題をめぐって十分に議論し、市民的「責任」を喚起する「公的空間」として機能した。元来アメリカにおいては、とりわけ南北戦争以後、資本主義の発展に伴う社会問題の緩和・是正に宗教的な政治活動が大きな役割を果たし、個人の宗教的関心を社会的責任へと転換していく思潮が存在していた。19世紀末から20世紀初頭において高まった社会福音（Social Gospel）運動や、50年代から60年代にかけての南部の公民権運動を指導したのは、プロテスタント（後者はとりわけバプティスト派）の牧師らであった。他方、カトリック教会は、プロテスタント支配下の後続移民としての立場から基本的に体制順応的で、1960年代までは高位聖職者らのまとまった活動も少なかったといわれる。したがって、この時期の「コミュニティの組織化」との連携に、カトリックの政治的活動の萌芽を見ることもできよう。

だが、アリンスキーの立場は、人種問題を民主主義の問題と捉えたうえで、異質な他者との協働に基づいた「権力」組織を建設し、その中から他者への視点と相互的な「責任」を生み出すことにあった。事実、組織の意義と正当性は、宗教的な価値ではなく、建国の理念における「権力」のあり方――ここでは権力の抑制・均衡に重点が置かれる――に求められた。そして、組織の基盤となる「権力」は、人々の日常的な生活における不断の「参加」によって成立するとされる[39]。アリンスキーは、カトリック・プロテスタントの両宗派の聖職者に対して、巨大化する「国家」と「個人」の間にある中間団体としての教会が創りだす参加の空間こそ、民主主義の原動力であると説得し、トクヴィルの「警告」を引用するのである。つまり彼は、トクヴィルに倣い、アメリカにおける宗教が民主社会の「一つの政治制度」として機能している点に最も期待したのだった。

2）OSC の展開と権力の壁

このように、OSC の組織化におけるアリンスキーの真の意図は、宗教に運動の基盤を求めるものでも、人種「統合」というイシューの喚起でもなかった。彼の意図は、コミュニティ「組織」の確立によって既存

[39] Saul Alinsky, “Purpose of Industrial Areas Foundation,” IAF Annual Report 1959, Saul Alinsky Papers, Box45, Folder 645.

の「権力」構造を支える合理性を破壊し、異質な人々の相互性に基づいた「権力」を創出することで結果的に人種的分断の克服を実現することにあった。そして、この試みは当初、非常にうまくいっていた。アリンスキーの証言とその波紋を受け、OSC の聖職者らの間でも、プロテスタント教会のみにその基盤を限定するという代替案が出されたが、他の聖職者らによって拒絶された[40]。そして、1959年10月24日、グレンウッド高校に教会、PTA、企業家ら1000人の委任団が参集し、組織の指針と代表者が決定された[41]。最初の議長として選出されたウィリアム・サリヴァン（William Sullivan）は、10時間にも及ぶ議会の末、以下のような声明を発表した。

> 「我々がここに最初に集ったのは、我々が近隣コミュニティの衰退に悩まされているからである。そして、我々が我々自身のコミュニティのあちこちに見られる衰退の不穏な証拠に気がついているからである。我々は、(1) 人々がこのような素晴らしく整備されたコミュニティから離れていく理由を見つけ出し、(2) 彼らをこの地域から流出せしめる問題を解決し、(3) 彼らをコミュニティにとどめるために行動することを、ここに決定する。」[42]

実際には、OSC の組織化においては、住宅所有を望む黒人の期待と黒人を警戒する白人の住宅所有者の不安の双方を利用して巨大な経済的機会を得ていた不動産代行業者を共通の敵として、人種間の共闘関係を構築する戦略がとられた。アリンスキーのねらいは、こうした搾取の構造を明らかにし、住民たち自身がコミュニティの不動産市場を統制するために協働することにより、白人の反黒人感情と人種間の対立を解消することにあった。

一方で、争点としての人種「統合」が白人と黒人が居住するサウスウエストの組織化において分裂の起爆剤となることは十分に予測できることだった。したがって、アリンスキーと IAF のオーガナイザーらは、「人種」が不可避的に争点化した場合でも、人種「統合」（あるいは「隔離」）

---

[40] Fish, Nelson, Stuhr, Witner, op.cit., p.17.

[41] *Ibid*., p.1, p.17.

[42] *Ibid*., p.1.

のイデオロギーにはコミットせず、オーガナイザーの役割をあくまでも異人種間の意思疎通を促す「触発者」に限定するという実際的行動を取った。彼らはまず、白人たちが郊外へと「逃亡」するのを防ぎ、白人居住者と新参の黒人たちの間の相互利益と協働行動の契機となる基盤を構築することで、コミュニティの「安定化」を目指したのである[43]。これは、57年のシカゴ・コミュニティ連合でのスピーチにおいてアリンスキーがすでに示していた組織化戦略の転換の実践であった。つまり、組織の最初の役割は、コミュニティに確立している既存の環境を解体し、人々に機会と参加の回路を開く新たな方法を提示することにある。人々は、参加と協同の経験によってコミュニティ生活に対する影響力を高め、自己統治のための手段を確立するのである[44]。

アリンスキーらの支援によって、OSC は独自に街区リーダー（block captain）を設置し、地域の犯罪行為に関する情報を警察と共有するシステムを確立した。このネットワークを通して、OSC は街頭警察官と白人・黒人の住宅保有者の定期的な会合を実現するなど、「コミュニティの安定化」をめぐる異人種間のコミュニケーション回路を形成していった。また、OSC は独自に地域の主婦たちを対象とした冊子『夫の心を変える事実の使い方（*How to Use Facts to Change Your Husband's Mind*）』を作成・配布し、信用できる黒人家族の受け入れと白人家族の残留を促す住宅ローンプログラムを提唱した。こうした OSC の努力は、住民自身

[43] IAF のオーガナイザーらは、コミュニティ内のリーダーや各集団と接触し、それぞれに異なるアプローチを用いて組織化を進めたが、彼らは決して「統合」を説得するわけでも、かといって「分離」を約束するわけでもなく、ただ「自己利益」に訴えることのみに注意を払った。フィッシュらのインタヴューに対して、オーガナイザーは以下のように答えている。「彼ら（住民）は、我々に白人コミュニティの維持を要求するが、一方で、一塊のパンの半分を受け入れようともしている。だから我々はこう言うことにしている。「実際のところ、白人コミュニティを維持する方法はありません。ただ、おそらく私たちはコミュニティを安定化させ、今より健全な姿にすることは、できるでしょう」と。」Fish, Nelson, Stuhr, Wither, op.cit., p.10.

[44] "From Citizen Apathy to Participation," Saul Alinsky Papers, Box32, Folder523, UIC.

によるパニックの制御として注目されるようになる[45]。

しかしながら、結局のところ OSC は郊外への「白人の逃亡（white flight）」を阻止することができなかった。たしかに、OSC は人種的緊張の緩和、白人の逃亡を防ぐことによる経済状況の安定化、さらに異人種間の協働関係の構築などの面で、一定の成果をあげていた。しかし、組織内部で保守的なグループが台頭しはじめたことと、周辺のコミュニティから協力を得られなかったこと[46]から、OSC の内部で白人の基盤が脆弱化し、1965年には1000世帯の白人家族が郊外へと「逃亡」したのである。

たしかに、白人の逃亡の阻止に重点を置き、不動産業者を「共通の敵」として内的統合を図る OSC の活動は多くの住民たちを惹きつけた。しかし、住宅市場のダイナミクスは OSC が想定していた以上に重要且つ決定的な影響力を持っていた。黒人が増加するコミュニティから白人が郊外へ「逃亡」することを促したのは、不動産業者による斡旋商法のみではなかった。前章で示したように、ニューディール以降の住宅政策は、主に中所得者層を対象とした住宅供給や住宅貸付の拡大と、戦後の住宅不足と都市環境の悪化を解消するための都市再開発計画により構成されていた。つまり、住宅政策により保護される対象は実質的に「白人」を意味し、住宅市場においては民間の融資機関を通した黒人に対する差別

---

[45] Mark Santow, “Running in Place : Saul Alinsky, Race, and Community Oranizing,” Marion Orr ed., *Transforming the City : Community Organizing and the Challenge of Political Change* (Lawrence : University of Kansas, 2007), pp.36-37.

[46] そもそも、OSC の「人種」に関して中立的たろうとする態度は、その初期から常に内部に渦巻く批判や不安・疑念の温床となっていた。フィッシュらによれば、グレンウッド内の全ての教会が OSC への参加に意欲的であったわけではなく、参加の程度や関心においてかなりのばらつきがあった。また、中心となるプロテスタント教会の中でもルーテル教会は OSC に非協力的な態度をとっていたし、無関心をきめこむ宗派も少なくなかった。だが、フィッシュらは OSC の明白な「挫折」を認めつつも、アソシエーションとしての教会が、実際にコミュニティ組織の形成と進展に貢献したとして、コミュニティの再生における教会の可能性を展望している。Nelson, Stuhr, Witner, op.cit., p.139, pp.156-157.

的対応が横行していた。

とりわけ、戦後における都市開発の支柱は帰還兵を対象とした郊外住宅建設と、郊外と都市を結ぶ高速道路の建設・整備であった。一方で、都市の老朽化した交通輸送機関の改善、下水道システムの合理化などに対する政府支援の比重は低く、代わりに都市再生の一環として低所得者用の公共住宅建設が行われる。しかしながら、50年代を通して貧困層の「固定化」が進み、公共住宅は困窮世帯の一時的な避難所としての意味合いを失っていった[47]。また、連邦住宅局は低所得者向けの低利の住宅ローンを整備したが、その運用が地元銀行に委託されたために、赤線地域の認定を受けたゲットー地区の黒人住民は、住宅融資を受給することができなかった[48]。これに対して、OSC は独自に住宅融資プログラムを設立したが、それは赤線指定の効果を減殺するのみで、「白人の逃亡」を食い止めることはできなかったのである[49]。

OSC の戦略は、「白人の逃亡」阻止を組織化の中心的課題としたものの、白人たちに用意されている強力な住宅市場と、黒人たちに押し付けられている狭隘な住宅市場及びその背景にあるアンバランスな住宅・都市政策といった複雑な問題構造の改善にほとんど無力だった。サントゥによれば、OSC の戦略は、白人の「逃亡」を促す非人種的なファクターを看過し、コミュニティにとどまるか、逃げ出すかの選択を、あくまでも個人の道徳的・社会的価値観に基づく選択とみなすものであった。つまり、OSC の戦略は、特定の地域の問題を包摂するより広範な権力構造の分析において未だ十分ではなく、異なる歴史をもつ「人種」間に、持続的な「共通の基盤」を確立することができなかったのである[50]。

---

[47] ハーシュは、19世紀末から1920年代にかけて形成された都市ゲットーと、40年代から60年代の都市ゲットーを明確に区別している。つまり、後者は、それまでの住民や不動産業者らによる「住み分け」の結果生じたゲットーとは異なり、連邦政府や地方政府の介入によって人工的に人種隔離が強化された結果である。Arnold R. Hirsh, *Making the Second Ghetto: Race and Housing in Chicago, 1940-1960* (Chicago: University of Chicago Press, 1998).

[48] Horwitt, op.cit.,p.432.

[49] *Ibid*., p.433.

[50] Mark Santow, “Running in Place: Saul Alinsky, Race, and Community

だが、アリンスキーとオーガナイザーらがOSCの人種問題に奮闘していた頃、別のカトリック教会の聖職者たちが彼らの取り組みに注目し、自らの近隣の組織化をアリンスキーに要請する準備をしていた。その地域こそ、次節以降で考察されるウッドローン（Woodlawn）地区であった。

第３節　TWOの発足とアリンスキー哲学の適用

１）黒人地域の組織化と権力創出の論理

OSCの着手以来、とりわけプロテスタントの聖職者間でアリンスキーによる組織化の理念・手法に懐疑的な「牧師同盟（pastors' alliance）」が結成される一方で、アリンスキーはホフマンとともに資金集めを開始し、次なる組織化の機会を窺っていた。同時期、ウッドローンの聖職者からアリンスキーに対して組織化の要請が行われる。さらに1960年の夏、シカゴ大学による敷地拡大計画（South Campus Plan）が市の土地一掃委員会（Land Clearance Commission）に提出された。当時、シカゴ大学は産軍学協同体制の下、周辺の黒人居住地を買収して敷地の拡大を図っていた。ジェイムズ・リッジウェイ（James Ridgeway）によれば、シカゴ大学は市南部のハイドパーク・ケンウッド（Hyde Park-Kenwood）地区に位置し、拡大する黒人貧困地域と隣接していたため、彼らの流入を阻止するため委員会を設置して大学周辺地区の住民による組織化に着手していた[51]。連邦政府の都市再開発計画は、1959年の住宅法改正に基づ

Organizing," Marrion Orr ed., *Transforming the City: Community Organizing and the Challenge of Political Change* (Lawrence: University Press of Kansas, 2007), p.33.

[51] James Rigdeway, *The Closed Corporation: American Universities in Crisis* (New York: Random House, 1968). また、宗教社会学を専門とする井門富二夫の著書『市民の大学』（東京大学出版会、1972年）は、戦後における大学改革の必要性を論じる中でアリンスキーとTWOの活動を紹介している。

なお、アリンスキーの著作『ラディカルの覚醒』は、当時津田塾大学に所属していた井門教授と直接に関係をもつ宗教人や教育関係者から邦訳を切望されていたものだった。だが、同教授の多忙のため翻訳計画は進展しなかった。市民運動に対する関心が高まった1968年頃、同書をテキストに使用したいという

いて教育機関がキャンパス内で住環境改善を行う場合には補助金を与えるという規定を含んでいた。シカゴ大学はウッドローンを含む黒人貧困地域の調査と「管理」を行う一方で、周辺の土地を買収し、敷地を拡大して白人中産階級や白人学生の居住区の保護と拡大を企図していたのである[52]。アリンスキーは、これをウッドローン地区の生活圏を破壊する暴挙として抗議し、委員会の査定が終了するまでの間にウッドローンの組織化と抵抗戦略による「近隣維持」の実現を計画した。

ウッドローン地区は、「白人の逃亡」に伴う急速な「黒人化」ばかりでなく、コミュニティ全体の若年化及び慢性的な貧困化という問題を抱えていた。ウッドローンでは、1950年まで80％以上を占めていた白人人口が劇的に減少し、1960年には人口の80％以上を黒人が占めるようになっていた。さらに、20歳以下の人口は1950年から10年間で20％近く増加し、1959年の時点で、男性労働者の12.2％が失業状態にあった。その他、公的扶助受給率、乳児死亡率などにおいて、ウッドローンは当時シカゴ市に75あったコミュニティのうち、最も高い比率を占めるコミュニティの一つであった[53]。その間、ソーシャル・ワーカーや市民団体、都市プランナー、そしてシカゴ大学などによって、ウッドローンが抱える諸問題に対する改善策が議論・実行されたが、スラム化の速度が低下することはなかった。このような事態を憂慮したウッドローンのカトリック、プロテスタント両教会の聖職者たちは、対応策の協議を繰り返す中で、コミュニティ内部の結束と外部権力に働きかけ得る「パワー」の必要性を意識し、アリンスキーに組織化を要請することに合意していた[54]。ただし、60年の７月の時点では、大学拡大計画の阻止において同意していた牧師らの間で、依然としてアリンスキーの組織化理念に対する異論が渦巻いていた。

要望が学生の間でも出されるようになり、井門教授から依頼された形で長沼秀世が翻訳をすることになったという経緯がある。アリンスキー（長沼秀世訳）『市民運動の組織論』未来社、1972年、371－373頁。

[52] Ridgeway, op.cit., p.159.

[53] John Hall Fish, *Black Power, White Control: The Struggle of The Woodlawn Organization in Chicago* (Princeton: Princeton University Press, 1973), pp.12-13.

[54] Santow, op.cit., p.41; Fish, op.cit., pp.15-16.

だが、「オーガナイザー」たるホフマンの手腕により、「牧師同盟」が組織への参画に同意すると、61年1月には牧師同盟を含めた５つのグループと50人の住民が参集して最初の会議が開かれ、「暫定的ウッドローン組織（the Temporary Woodlawn Organization：TWO）」の設立が出席者により承認された。以後1962年までの間に、90から100の近隣組織の代表者が組織を構成するに至り、62年3月にウッドローン組織（The Woodlawn Organization）」として改名されると、アリンスキー最初の「黒人組織」が正式に確立した。

TWO の組織化と BYNC 以来の組織化との最も大きな相違は、コミュニティの「新しさ」にあった。ウッドローンは、急速な人種化に伴って出現した「新しい」コミュニティであり、一見したところ、そこには従来のコミュニティに存在した土着の組織、リーダーが見当たらなかった[55]。そこでアリンスキーは、資金の問題をクリアした後、早速ホフマンにコミュニティの生態調査を命じた。調査の結果、ホフマンは「ウッドローンは完全に解体されたコミュニティではない」と結論付けた。つまり、コミュニティ内には教会以外にも企業家連合やブロッククラブといったいくつかの組織があり、その他に小規模でインフォーマルな「顔の見える」組織や集団がいくつも存在していた。したがって、ウッドローンにおけるコミュニティ「形成」の最初のステップは、既存の小規模集団をとりまとめてより広範な組織体を形成し、その中から土着のリーダーをリクルートすることとなった。次に、各組織の「自己利益」を乖離しないようなイシューの選択が課題となった。これについてはホフマンが、不誠実な小売商やスラム地区の家主、そして公立学校の教育プログラムなどをリストアップし、コミュニティ全体に渡る視野と視点を備えたイシューの創出を企図した[56]。さらに、この後の段階において TWO

[55] Donald C. Reitzes and Dietrich C. Reitzes, *The Alinsky Legacy: Alive and Kicking* (Connecticut: JAI Press Inc., 1987), p.76.

[56] *Ibid*., pp.76-77. ウッドローンにおいては、あからさまなローンの不当請求や、店頭の商品にその場で高い値段を吹っかけるといった日常的な黒人に対する搾取が蔓延していた。ホフマンらによる聞き取り調査によって最も住民の不満が集中していたのがこの問題であった。Arthur M. Brazier, *Black Self-Determination: The Story of The Woodlawn Organization* (Michigan: William B.

に特徴的なのは、住民による「自己決定」というBYNC以来の組織化哲学をいかに定義し、制度化するかに力点が置かれていたことである。アリンスキーらは、ウッドローンのような「黒人」コミュニティを組織化するに当たり、パワーの源泉としての人々を基礎としながら、現状に沿った組織化哲学の戦略的刷新に取り組むこととなった。

アリンスキーらは、まず、白人を郊外に引き付ける強力な「プル」要因と、黒人に押し付けられるゲットーへの継続的居住という構造から、ウッドローンの状況をコントロールし方向付けている「外部権力」を分析した。しかし、ウッドローン内部に目を転じれば、強制的・継続的なゲットーへの居住は、住民の中で育まれるべき決定の主体たる「我々」の意識を摩滅させ、コミュニティ内には相互の無関心が蔓延していた。孤立したインナーシティにおいて貧困は累積的な「文化」となっており、政治的有効性感覚を奪われ続けてきた黒人たちの行動や思考パタンは直接的な現状変革のパワーとなりえなかった。また、こうした都市貧困地域の問題に対する当時の社会的解釈の主流は、ゲットーの住民を、貧困という疾病に悩む「病人」あるいは「犠牲者」とみなし、彼らに必要な処置は、専門的コンサルタントと適切な治療薬による「痛みの緩和」であるとの見方に傾いていた[57]。社会学者ニコラス・レーマン（Nicholas Lemann）が大著『約束の土地』において指摘したように、「大移動」が人々の日常生活において「新時代を画するような」変化をもたらしたにもかかわらず、当時のエリートらはその「基底的」変化が、特定の人種の都市部における「固定的沈滞」としてもはや解決しがたい社会問題に達するまで、その重大さにほとんど気づくことはなかった[58]。つまり、当時

Eerdmans Publishing Company, 1969) Chapter 4.

[57] こうした主流の見方に対して、ダン・ダドソン（Dan Dodson）など、少数の社会学者は「もしもゲットー住民が自らの力によって仕事を成すことに成功すれば、社会学者が作った「神話」を覆すことが出来る」として、アリンスキーを支持していた。Fish, op.cit., p.21.

[58] Nicholas Lemann, *The Promised Land: The Great Black Migration and How it Changed America* (New York: Alfled A. Knopf, 1991) なお、レーマンは、アリンスキーを「大移動」を都市の経済的、社会的生活に「統合」させる道に深く傾倒した数少ない白人活動家の一人と評価している。

の文脈においては、黒人の「自己統治」という発想に立って組織化を行うこと自体、ほとんど不可能とみなされていたのである。

こうした中、アリンスキーは自身の「哲学」に則り、組織化を通して近隣地域の既存のシステムを解体し、市民参加の機会促進と実質的な参加の方法による新たな行動規範の形成を企図する。アリンスキーによれば、ウッドローンの根本的問題は政治的問題であり、住民は「病人」ではなく、政治過程にアクセスし、影響力を持つことができない人々であった[59]。したがって、コミュニティに渦巻く不満や怒りにチャネルを提供し、権力を行使して現状の改善につなげるメカニズムの構築が必要となる。そこで、ウッドローンの問題を基礎付けている「外部権力」と「無関心」の相互関係を断ち切るべく、土着の権力資源を動員して外部権力に抵抗しうる組織を形成し、同時に決定への参加の機会を提供することによって「無関心」の克服を目指すという方法が案出された。アリンスキーは、こうした「被支配」への抵抗と主体的かつ協同的なコミュニティ活動によって促される個人の情報化・シティズンシップの涵養に、「自己決定」の原理を据え、主体的で外部からの情報に精通した個人の参加が民主主義の核心であると捉えたのである[60]。さらにこの「自己決定」の原理は、ウッドローンの住民の間に浸透していた。1962年7月25日のウッドローン地区の新聞『ウッドローン・ブースター（Woodlawn Booster）』は、「コミュニティへの愛着、誇り、自助と自己決定から得られる勝利ほど、大きなものはない」と記し、編集者は「TWOによる自己決定は共通善（common good）」に資するものである」と書いている[61]。

一方で、アリンスキーらによる組織化に対抗するシカゴ大学は、独自に委員会を設置して市内の不動産業者や保険会社、家主などに入居者情報を提供し、実質的な「黒人の締め出し」を行っていた[62]。委員長のジュ

---

[59] Fish, op.cit., p.22.

[60] *Ibid*., p.29.

[61] “Wants Community For All People,”, “Editorial,” *Woodlawn Booster*, Wednesday, July 25, 1962, p.27. Saul Alinsky Papers, Box32, Folder 565, UIC.

[62] Peter H. Rossi, Robert A. Dentler, Nelson W. Polsby, *The Politics of Urban Renewal: the Chicago findings* (New York: Free Press, 1961), p.82.

リアン・レヴィ（Julian Levi）は、アリンスキーとIAFを、黒人を政治的に利用しようとするカトリック信者の手先、と各新聞に売込んだ。対するアリンスキーは、1962年、住宅再開発全国連合シカゴ支部（The Chicago Chapter of the National Association of Housing and Redevelopment Officials）での報告において、シカゴ大学を「市の様々な利権を操る全能の神」と批判し、TWOを「長らくウッドローンの住民の意見を「代表」してきたシカゴ大学や様々な組織に代わって人々を真に代表する組織である」[63]と主張する。TWOとシカゴ大学の対立が示しているのは、公権力が介入しようとしている都市のゲットーには真に市民を代表する「組織」が存在せず、したがって都市計画者や公職者が都市コミュニティに入り込んでも、問題の所在を特定できず、解決策も得られないというディレンマである。その点で、TWOは人々の生活に根ざした真の市民を代表する組織であり、住民は市民参加とロボットの儀礼的同意の違いをよく理解し、アメリカの政治的伝統の真骨頂たる「自己決定」を実践している[64]。そして、アリンスキーは以下のように締めくくる。

> 「民主的生活というものは、たとえば自由や平等、選挙を通した多数決原則といった理念から生まれるものである。だが、同時にそれは、少数者の権利に同意し、単一の国家に対する無条件の忠誠ではなく、宗教的、経済的、政治的な集団への重層的な忠誠に同意するものであろう。つまり民主的な精神は、個人の重要性と価値に依拠するものであり、個人が可能な限りその潜在力を発揮しうる世界を希求するものである。我々の生活に存在するパラドクスは……権力の崩壊が常に権力の創出の中に胚胎していることである。我々が個人として営む生活の中に、我々は最も危険な敵を見出すのである。……民主的生活の死は、人々の中にあり続ける。そして民主的生活

[63] Saul Alinsky, “Citizen Participation and Community Organization in Planning and Urban Renewal,” presented before the Chicago Chapter of the National Association of Housing and Redevelopment Officials, January 29, 1962, p.9, Saul Alinsky Papers, Box 32, Folder 522, UIC.

[64] Ibid, pp.7-15.

は、多くの人々が関わり続けることによってしか機能しない。125年前にド・トクヴィルが警告したように、市民の参加を失えば自己統治は消滅する。……失敗はシステムの中にあるのではない。我々の中にあるのである。……したがって、もし都市住民の能動的な活動が欠如したままであるならば、彼らは無関心や没個性に陥り、結果として公的権力への絶対的依存と市民的硬化症（civic-sclerosis）を引き起こす。我々の生活は核戦争の中で崩壊するのではない。一つの国家の中で、その信条と未来への力が失われること以上の惨事はない。」[65]

TWOの発足は、BYNC以来の組織化運動が打ち破りそして転化していった権力構造から決定的に「排除された側」を主体とした異議申し立てと包摂化の試みであった。言い換えれば、BYNCからTWOに至るまでの組織化の実践は、「権力」を確立した人々と、それによって周辺化された人々との距離を「漸進的に」埋めていくことで「人種」を超えた人々の「共通の基盤」を模索するものであった。着目すべきは、このような「共通の基盤」の源泉は一貫してアメリカ建国の理念に見出されたことである。アリンスキーは、社会変革の源をアメリカの政治政体と政治文化の中から「権力」として引き出したのだった。こうしたアリンスキーによる「コミュニティの組織化」の核心は、個々の組織化を断片的に評価するのみでは理解しえない。

2）公民権と福祉行政批判――誰のための「権力」か

2）－1　公民権運動との接続

TWOに関してさらに重要なのは、折から北部へ拡大してきた公民権運動との連動と、地域「コミュニティ」を基礎単位とした参加行政の拡大との関係である。まず、TWOの組織化プロセスにおけるアリンスキー「哲学」の更新と実践は、戦術レヴェルで公民権運動と連動する中で正当化されていった。当初アリンスキーは、より個人的で地域的なイシューが多くの利益と住民の参加を引き出すとしていた。この方針が微調整されていくきっかけは、61年5月半ばにホフマンが受け取った一本の電話

[65] Ibid.,p.16.

だった。それは「人種平等会議（the Congress of Racial Equality：CORE）」のシカゴ支部メンバーからの電話だった。彼は、南部における人種差別制度の直接的攻撃を目的とした「フリーダム・ライド」の北部展開に参加するヴォランティアであったが、アラバマ州で白人至上主義集団による暴力を受け、病院で手当てを受けていた。彼は、ホフマンに、「フリーダム・ライド」の北部展開を企図したシカゴにおけるCORE主催の集会準備の援助を要請した。ホフマンは、電話の相手にTWOがその集会を利用することを確認し、傷の手当が終わったらシカゴに来るように伝えた。当時、サウスサイドで公民権運動の集会が開かれたことはまだなかった。一抹の不安を抱きながらもホフマンは6月の集会に向けて準備を始めた[66]。

予定通り6月1日の夜に行われた集会は、会場に入りきれないほどの人々が殺到し、大成功を収めた。その夜、カリフォルニアにいたアリンスキーにホフマンは動揺してこう伝えた。「これはもはや近隣組織の集合体などではない。社会運動（social movement）に向かおうとしていますよ」。アリンスキーは「明日帰る」と言って電話を切った[67]。TWOは、アリンスキーにとって最初の黒人ゲットー地区の組織化である。人種問題の複雑さの増大と公民権運動の高まりの中で、アリンスキー自身も組織化の依拠する理念的核と実践上の条件的変化への対応に迫られ、組織化の独自性と正当性を表明する機会を窺っていた。この集会の成功は、アリンスキーが、「公民権」というイシューが自身の「対抗」戦略の重要な根拠となることに気づくきっかけとなった[68]。61年8月には、2000人を超すウッドローンの住民が「北部フリーダム・ライド」と称してバスに乗り込み、「自己決定」を訴えて市庁舎に向かった。こうしたデモ行動を通して、TWOとアリンスキーは人種的過密化と隔離の解消を求めてシカゴ市教育委員会を攻撃したのだった[69]。

---

[66] Nicholas Von Hoffman, Interview, December 15, 1978, cited in Finks, pp.134-135.

[67] Ibid.

[68] Connolly, op.cit., pp.186-187.

[69] Ibid., p.188. このとき、2300人の住民が46台のチャーターバスに乗り込んで

このようなTWOと南部を拠点に直接行動を展開していた公民権運動の接合は、公民権運動の「転換」前夜のことであった。すなわち、1963年8月のワシントン大行進を境にして、公民権運動はジム・クロウ体制からの「解放」運動から「再建」運動へと移行していく。この移行期における最も重要な変化は、組織象徴が自由から平等へ、そしてさらには権力へと推移したことである。その経緯は、以下の３点に要約されよう。まず、運動の目標が事実上の人種隔離に対する攻撃を媒介にして、経済社会的な実質的平等の達成へと移行したこと、さらに、長い差別体制の下で醸成された黒人の劣等感の克服と結束が黒人社会内部において自覚化されていったこと、そしてこれらの結果として、ブラック・パワーやコミュニティ・コントロールの要求に見られるような「権力」への指向が生まれたことである。「権力」は、経済的社会的不平等を達成するための不可欠の手段として認識されたのみならず、集団としての黒人の誇りと結束を表徴するものとして、それ自体目標にまで高められた[70]。このように公民権運動がいわば人権闘争から富と権力の正当な配分を求める政治闘争へと展開していく中で、アリンスキーによるコミュニティの組織化運動は、公民権運動の「権力」指向と適合し、その手法や「権力」の概念は公民権運動の活動家にも影響を与えていく[71]。

だが、この「再建」運動の政治構造は、白人社会内の対立、抗争、妥協だけでなく、同時に黒人社会内の軋轢を抱え込み、且つまた南北を問わぬ白人社会と黒人社会間の対立抗争を内包するものになった。とりわ

市庁舎へむかった。警戒した市の職員らは、「期待できる利益など何もないぞ」と住民らに警告したが、住民から繰り返し返ってきたのは、「我々は利益を求めているのではない。単に権利を欲しているだけだ」という叫びであった。Jane Jacobs, “Chicago’s Woodlawn—Renewal by Whom?,” *Architectual Forum*, May 1962, p.124.

[70] 西尾勝『権力と参加――現代アメリカの都市行政』東京大学出版会、1975年、４頁。

[71] たとえば、Harry C. Boyte, *Everyday Politics : Reconnecting Citizens and Public Life* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004) ; Charles Payne, *I’ve Got the Light of Freedom: Organizing Tradition and the Mississippi Freedom Movement* (Barkley: University of California Press, 1994).

けこの時期の黒人の意識と運動には、「公民権」か「自己改善」か、あるいは白人社会との「統合」か「分離」か、といった、黒人解放史に繰り返し登場した基本問題である対立的方向性が顕在化した。1964年の公民権法（Civil Rights Act）及び1965年の投票権法（Voting Rights Act）の制定は、公民権運動の「勝利」を意味する一方、それら運動の成果である平等や市民的自由が実際には行使できず役に立たない事態に、一部の活動家は失望し、怒りを抱えていた。それは、差別がないとされていた北部で一向に改善されない境遇に業を煮やした黒人たちの暴動となって表面化する。こうして、「ブラック・ナショナリズム」（白人社会からの離脱による黒人の誇りの回復と自立・自律）が一部で熱狂的な支持を集めたのだった[72]。

こうした中、アリンスキーは、黒人地域の組織化についても「権力」に働きかけて地域コミュニティに当然分配されるべき資源を求め、住民の自己統治能力を高めることを重視し続けた。したがって、この運動は、一方で「権力」への指向をめぐって黒人の「自己改善」と「分離」志向と結合する可能性を有し、他方でより大きな政治権力構造に対峙したときに、極めて限定的な「権力」しか持ち得ないことを露呈する。では、アリンスキーの「権力」概念は「貧困」をめぐる60年代の政治権力構造、とりわけ都市行政への「対抗」の中から、自身の「コミュニティの組織化」をどのように特徴付けるのだろうか。

2）―2　貧困観の転回と「コミュニティ・オーガニゼーション」

60年代は「コミュニティ組織」が社会政策における基礎的な行政単位として正当性を付与された「黄金期」であった。64年の経済機会法（Economic Opportunity Act）の制定に基づき「貧困との戦い（War on Poverty）」が正式に幕を開けると、この事業の中心をなした「コミュニティ活動計画（Community Action Program）」は、全米の1000余りの都市に公的及び私的な非営利機関である「コミュニティ活動機関（Community Action Agencies）」を設置し、その運営に対する連邦補助

[72] 大森一輝「公民権運動とその波紋」久保文明・有賀夏紀編著『国家と個人の間＜家族・団体・運動＞』ミネルヴァ書房、2007年。

の条件を従来政策決定過程から排除されてきた「貧困層」と自治体や民間団体の代表者を含めた「最大限に可能な参加（maximum feasible participation）」に定めた[73]。これは裏を返せば、それまで政策や制度を通した間接的な「権力」の影響下にあった地域「コミュニティ」が、直接的且つ強力な「権力」組織の保護下に置かれたことを意味する。組織化された「コミュニティ」が社会政策（とりわけ住宅政策）と連動して領域的な権力性を帯びるというのがBYNCからOSCの問題であったとすれば、TWOの問題は「コミュニティ組織」そのものに内在する支配「権力」といかなる関係に立つかという問題であった。アリンスキーは、公民権運動の進展の中でそれに深くコミットすることはなく、かといって連邦政府によって推進されつつあった「コミュニティ」参加行政の一翼ともならず、むしろそれを痛烈に批判する側に立つことになる。ではまず、国家主導の貧困対策としての「コミュニティ組織」はいかなる理念の下でどのように創出されていったのか。

この問題を考える際に重要なのは、この時期の貧困観の転回と、それに伴う社会計画の実現である。貧困問題をアメリカの恥部として多くの人々に意識させ、彼らを行動に駆り立てた契機となったのは62年に出版されたマイケル・ハリントン（Michael Harrington）の『もう一つのアメリカ（*The Other America*）』であった。彼は貧困者の相対的な所得が「豊かな社会」が達成された戦後以降も一向に増大していないこと、貧困が黒人を中心とするマイノリティ集団に集中していることを指摘し、再生産される「貧困の悪循環」を、それを強要する白人側の問題として批判した。これは、コロンビア大学のロイド・オーリン（Lloyd E. Ohlin）とリチャード・クロワード（Richard A.Cloward）による「機会理論」とともに、後に展開されるジョンソン政権の「貧困との戦い」政策を先導す

[73] 市川統洋「コミュニティー・アクションにおける政治と科学」『アメリカ研究』No.10（1976年3月）、28－29頁。なお、60年代のコミュニティ活動事業の経緯と問題点に関しては、70年代の日本においても優れた分析がなされていた。本稿は、前掲の西尾による著書と市川論文、及び以下の論文を参考にしている。大森弥「現代行政における「住民参加」の展開――1960年代アメリカにおける「コミュニティ活動事業」の導入と変容」渓内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制　上』1974年。

る社会科学者が推し進める非行対策や貧困対策の理論的武器となり、60年代の「コミュニティ」政策の発展に貢献した。

オーリンとクロワードは、青少年の非行を、社会的な逸脱行為なのではなく全体としてそれ自体逸脱しているコミュニティの生活様式への順応と捉えた。非行少年らは、アメリカ社会の価値体系ないし社会規範を十分に受け入れているのであるが、劣悪な生活環境が彼らに社会規範に従った行動をとる道を閉ざしてしまっている。こうして現出する青少年非行を防止するためには、貧困地域の住民が自らの手でコミュニティを改善する能力を実証して、無力感を克服しなければならない。オーリンとクロワードは、このような自助自立の活動を支援する事業の必要性を説いたのである[74]。また、彼らの理論は、貧困者のニーズと要望に応じ得ない既存の福祉政策と社会福祉行政に対する以下のような不満や批判も内包していた。第一に、福祉体系に大きな比重を占める多くの私的福祉機関は、その財政源を地域社会の上・中流階級に仰ぎ、彼らの意見により運営されるそれらのサーヴィスは、貧困者の要求よりも彼らの嗜好や利害を満たす役割をしてきた。第二に、既存の多様な公的及び私的福祉機関によるサーヴィスは相互の調整を欠き、断片化されていて、貧困者が抱えている相関的で多様な問題を解決するのに無力であった。そして第三に、福祉機関における細分化と画一化に伴うソーシャル・ワーカーの専門化があげられる。これらが貧困者との断絶を深め、ともに貧困者を統制されるべき受動的存在とみなす精神病学的世界観やパターナリズムを助長し、貧困者のスティグマを強化した。つまり「機会理論」は、貧困政策において長らく自明とされてきた「自助の精神」が、白人中産階級のイデオロギーであり、人種的マイノリティや経済的弱者にとっては虚構に過ぎないことを認めるものだった。こうした認識が、公的及び私的な資源を有効に動員し、労働条件の改善、雇用の機会増大を通じて人間としての活力、達成能力を向上させ、貧困の原因を「包括的に」除去することを目的とする社会計画及び哲学としてのコミュニティ活動計画に結実したのだった。

---

[74] Richard A. Cloward, L.E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs* (London : Routledge and Kegan Paul, 1961).

大森と西尾の言葉をかりれば、この事業の特質は、既存の「機会構造」に貧困の原因を見出す新たな貧困観を知的基礎に、「住民参加」の確保を連邦補助の条件としつつ、地方コミュニティの自主性を前提にその諸資源を動員して貧困層の救済と自立を試みようとした点にあった。ただし、この過程においては、様々な矛盾や困難が随伴した。最も深刻な矛盾が露呈したのは、公権力の財政援助を受け、公権力の一定の統制下にあるはずのコミュニティ組織が、都市再開発事業や福祉行政のあり方をめぐって公権力と直接に対決する住民運動を組織し指導するという事態が生じたときであった。貧困者の組織化によって地域権力の再分配をも志向する参加行政の展開は、貧困層の永続そのものに利益の源泉を見出していた既存の諸勢力にとっては、まさに脅威であった。脅威であれば、それへの反発と抵抗は必至である。したがって、全国、地方を通じて、この連邦事業は異常な激しさで論争の標的となった[75]。

貧困政策の一環として、地域「コミュニティ」に直接（州政府を飛び越えて）経済的資源を投入し、地域住民の参加を通した自立を促進するというこの事業の前段階においては、貧困観の転回とともに、コミュニティ活動計画の構想に結実していくアプローチが醸成されていた。たとえば、アイゼンハワー大統領は55年の一般教書の中で、青少年非行対策として総額500万ドルの連邦補助事業を提案していた。この提案自体は連邦行政機関の所管争いや公私の福祉機関の対立などのため立法化には至らなかったが、この揉みあいの中から、非行青少年を精神病理学的な個別ケースとして治療するのではなく、「病めるコミュニティ」そのものを治療する必要が発見され、その方法としての「コミュニティ・オーガニゼーション（community organization）」が現出した[76]。

ほぼ時を同じくして、フォード財団が貧困問題に対する類似のアプローチを開始していた。財団の貧困救済補助事業の中でも広く知られているのは60年代の初めに展開された「灰色地域計画（Gray Area Project）」である。これは、50年代の都市再生計画が推進したスラムクリアランス事業によってスラムを点々とする貧困層の問題を問題視したもので、専

[75] 西尾、前掲論文、33頁；大森弥、前掲論文、267－268頁。
[76] 大森弥、前掲論文、270－271頁。

門家と対象地域住民との意思疎通をはかる半官半民の非営利法人を設立して各都市で「コミュニティ改善事業」を推進していた。だが、関連市機関と民間福祉機関の「協働」機関の理事会は市長任命者を含む公私諸機関の代表によって構成され、対象地域の住民代表が理事メンバーとして参加することはまったく考えられなかった[77]。この機関は、各種の社会福祉サーヴィスの総合効果をはかるため事業の計画性を主張したが、その社会的計画はあくまでも貧困地域の「ために」専門家が策定する性格のものであった。したがって、サーヴィス機関と顧客の基本関係は従来のパターナリスティックな関係を脱却したものではなかった[78]。

さらに、1961年にはジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）大統領が青少年非行に関する大統領諮問委員会（President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime）を発足させ、委員会スタッフはコミュニティの自活能力の開発に重点を置く実験事業に補助金を供与する方針をとった。この事業の特色は、その事業全体が既存の地方政府単位ではなく、非営利法人の形態をとり、その統括機関が公私の関係諸機関の代表によって構成されたことである。ここでは目標地域の住民代表が統括機関に参加することは事業補助の要件ではなかった。市役所のリーダーシップの下に、公共諸機関がすでに目標地域を対象に活動している各種の民間慈善事業団体や社会改良団体と協力体制を形成することが要請されたのである。その意味で、大統領諮問委員会の補助事業は上からの住民組織の育成と自助的なコミュニティ活動を奨励するものであった[79]。

フォード財団と大統領諮問委員会の事業はコミュニティの住民自身にコミュニティ改善計画を立案させ、地域住民の参加と雇用の推進への財政援助の基盤となっていった。62年には、フォード財団の援助を得たオーリンとクロワードのコロンビア大学グループが「コミュニティ・オーガニゼーション」の一種としてニューヨークに「青年動員隊（Mobilization for Youth）」を創設し、ロワー・イースト・サイド（Lower East Side）

[77] 同上、273頁。
[78] 同上、同頁。
[79] 同上、271－272頁。

のコミュニティ再編に乗り出した。青年動員隊は当該地域において従来行われてきたセツルメント事業の構想を下に、公民権運動と連動しながら貧困層の自立・自助を支援する独特のコミュニティ事業を展開した。この事業の背景には、1959年12月に決定された保健教育福祉省（Health, Education and Welfare Department）による特別財政支出と、就任したばかりのケネディ大統領の若き実行力を示そうとする思惑があった。大統領諮問委員会は、大都市の一大社会問題とみなされていた少年非行問題の改善事業のひとつとして青年動員隊に着目したのである。青年動員隊は、連邦政府による支援の下、コミュニティ住民の組織化を核とした各事業を展開していく[80]。これら事業の下で、対象地域の青年たちはスラムの家主に対する家賃不払い運動、福祉受給者の権利擁護のための福祉事務所へのデモ、「ワシントン大行進」への参加など、多彩な住民運動を行った。こうしたいわゆる「ソーシャル・アクション」は、貧困地域の住民を無力感から脱却させ、生活改善のための制度改革の運動に立ち上がらせて貧困住民の中に政治運動の基礎となる組織力と指導層を形成する契機を内包していた[81]。だが、こうした青年動員隊の展開こそ、コミュニティ活動計画の「矛盾」を示すものであり、64年の経済機会法の成立は、この矛盾が表面化する矢先のことであった。

2）―3　「コミュニティの組織化」の二つの意味

アリンスキーは、60年代を通してこうした行政や財団主導のコミュニティ事業と真っ向から対立した。では、彼はそれらの「何を」問題として批判したのか。あるいは、アリンスキーの「権力」概念は政府主導の地域の「エンパワメント」とどのように対置されるのか。

ロバート・フィッシャー（Robert Fisher）が指摘するように、コミュニティ活動計画の母胎をなしていたこれらの実験組織において重要な点は、社会的調和及び社会的統制（social control）を促進するための資源として「コミュニティ組織」が利用された点にある。都市のスラムでは、

[80] 各事業の展開については、宗野隆俊『近隣政府とコミュニティ開発法人――アメリカの住宅政策に見る自治の精神』ナカニシヤ出版、2012年、116－128頁。
[81] 大森弥、前掲論文、271－272頁。

一方で社会的統制の伝統的な形態である家族、宗教的・教育的紐帯、各種コミュニティ機関の衰退により、依存や非行問題が助長され、他方で公民権運動と黒人の聖職者が意図的ではないにせよ、貧困者、特に都市の黒人若年層を政治化することによってこの無秩序を煽ることになった。つまり、63年頃から北部の大都市に波及した公民権運動は、黒人社会の内側からブラック・ナショナリズムを喚起し、その目標を「統合」から「黒人コミュニティの建設」へと移行し、黒人の自治の要求へと繋げていった。悪化の途を辿るゲットーの状況と、ラディカルな黒人のリーダーシップによって加熱した都市の無秩序は、60年代半ばまでに、個人行動としての暴力を巨大な都市暴動へと変化させ、その後67年をピークに都市暴動は増加し続ける。こうした事態に危機感を抱いた「プロの改革者」らは、黒人社会側の動きに合わせた「コミュニティ」レヴェルの「自助」組織構築という方法に期待を寄せたのである。リンドン・ジョンソン（Lyndon B. Johnson）大統領も力説したこの「自助」という象徴は、1964年選挙を前に貧困問題へのコミットメント――「自らを助ける」という個人と集団の援助という伝統的な方法から逸脱しない総合的アプローチ――を印象付けるそれなりの効果を有していた。同時に、ここで「コミュニティ・オーガニゼーション」が貧困の「要因」の除去を目的とした制度的アプローチをとる社会計画の概念に包摂され、伝統的な事後処理型のケース・ワークと異なる独自性を確立したのだった。しかしながら、こうした「コミュニティの組織化」による一連の貧困対策プログラムをもたらしたのは、科学や知識人の役割のみではない。それは、黒人を政治過程に吸収し、民主党への支持を固めようとした民主党の政治的戦略でもあった[82]。

ケネディとジョンソンにとって重要な関心事の一つは、選挙パタンの変化であった。40年代後半以降、黒人の間で平等への要求が高まると同時に、南部白人民主党支持層の一部が民主党から分離し始めた。「人種」をめぐってかつての「ニューディール連合」が崩壊していく中で、60年選挙を前にしたケネディは北部の黒人の圧倒的な支持を得た。と同時に、

[82] Robert Fisher, *Let the People Decide: Neighborhood Organizing in America* (New York: Twayne Publishers, 1994), pp.122-123.

南部分離派（Dixiecrat）の伸張と南部の共和党化は決定的となる。こうして民主党政権は自身の磐石な基盤を都市に求めたのであった。事実、60年選挙では都市黒人の多くがケネディに高い支持を与え、64年選挙においてはその黒人票を保持することが最大の課題となった。つまり、60年代の民主党政権下における貧困政策は、都市社会の混乱の緩和を目的とした連邦資金の配分という側面だけでなく、都市の黒人住民を受益者とすることで自身の支持基盤を固めようとする民主党の政治的意図があった[83]。

しかし実際には、コミュニティ活動計画の対象である貧困地域の住民の大半が白人層である場合も決して少なくなかった。圧倒的多数の住民が黒人層である場合でさえも、その地域には種々の少数民族集団と白人貧困層が混在しているのが普通だったのである[84]。青年動員隊による組織化には黒人のみならずプエルトリコ系貧困層が含まれていたし、ロスアンジェルスでも、黒人、ラティーノの政治家による組織化と政治参加が進められており、むしろそれら集団間の対立も引き起こされた。にもかかわらず、その後コミュニティ活動計画は本質的には「黒人のためのプログラム」として、公民権運動の成果の一つとみなされるようになる[85]。むろん、コミュニティ活動計画を実質的に推進したものの一つが黒人運動であった[86]ことを考えれば、それは全くの誤解ではなかった。

---

[83] Ibid. また、こうした観点に立つものとして、David Zarefsky, *President Johnson's War on Poverty: Rhetoric and History* (Alabama: The University of Alabama Press, 1986) も参照。さらに、公民権運動の高揚とこれへの民主党の接近、その結果としての諸立法との関連に関しては、トマス・B・エドソール・メアリー・D・エドソール（飛田茂雄訳）『争うアメリカ――人種・権利・税金』みすず書房、1995年。

[84] 西尾、前掲書、58頁。

[85] Paul E. Peterson and J. David Greenstone, "The Mobilization of Low-Income Communities through Community Action," *A Decade of Federal Antipoverty Programs: Achievements, Failures, and Lessons*, ed. Robert H. Haveman (New York: Acaemic Press, 1977), p.262.

[86] Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare* (New York: Pantheon Books, 1971).

白人指導層は黒人層という特定集団の優遇ではなく特定「地域」あるいは特定「階層」に対する救済措置という形式をとった「人種」問題の解消を意図していたのである[87]。他方で、近年の研究においては、民主党の意図よりも「貧困者」の参加という戦略そのものの意味が強調されている。この時期の社会科学者を含めた社会改革者たちにとって、参加という行為そのものが、(「人種」に言及せずして)「(黒人) 貧困層」を自立させ、彼らを「市民」へと転換して「統治」する「技術」であった[88]。この見方によれば、参加の媒体となる「コミュニティ・オーガニゼーション」もまた、権力行使の一形態として統治機構に組み込まれたということになる。

少なくとも60年代の前半までに、このような「非人種的」(つまり人種的な抑圧要因を貧困の要因に置き換える) な社会計画や公共政策全般の策定に関する調査研究に極めて大きな努力がなされ、合理的で一貫した計画の立案、施行、評価が求められたことは事実である。これらを推し進めた連邦政府諸機関、財団及び政策志向的社会科学者らは、「貧困者」の沈滞の解消という道徳的使命を共有していたが、その「手段」においては科学やプロフェッショナリズムの合理性と「中立性」を重んじた。事実、フォード財団の公共事業部門担当者であったポール・イルヴィセイカー (Paul Ylvisaker) は、グレイザーらと同様に、黒人の問題を移民の問題と同一視していた。彼は、貧困者の問題は文化的同化の問題であるとし、その適応過程の「短縮」を本気で考えていたとも指摘されて

---

[87] これに関しては、公民権運動の台頭を目の当たりにする白人の自由主義的な政治家や知識人が、人種差別に由来する貧困問題を非人種的な貧困問題一般にすり替えることにより罪の意識を緩和するとともに、人種・貧困問題に対する政治的に可能な解決策を求めた結果であるとの見解もある。B.E.Graham, "The Politics of Poverty," B. Seligman ed., *Poverty as a Public Issue* (New York: Free Press, 1965).

[88] 土屋和代「1964年アメリカ経済機会法における包摂と排除――「可能な限り最大限の参加」条項をめぐって」『歴史学研究』No.858 (2009年10月) ; William A. Schambra, "Progressive Liberalism and American 'Community'," *The Social Interest*, No.80 (Summer 1985), pp.31-48.

いる[89]。したがって、貧困に対するアプローチの類似性にもかかわらず、イルヴィセイカーはアリンスキーのプロテスト戦略を、彼が重視していた「「（既存諸機関の）合意と連合」から乖離する」として危険視し、距離をおいていた[90]。

こうした中、61年のイリノイ公衆衛生学会（Illinois Society of Public Health Educators）の広報誌で、アリンスキーは都市に現存する「コミュニティ組織」のどれもが「真の」コミュニティ組織ではないと批判している。彼は「「コミュニティ組織」の輝かしい成功物語が、地方新聞のニュースとなり、現状に対する脅威としてみなされない「コミュニティ会議」が既得権益を貪っている」と指摘する。「そうした「生命のない」組織であふれかえり、グロテスクな様相を呈しているのが現在の都市である」[91]。アリンスキーによれば、その中からコミュニティ組織の本質を見破るには、プログラムがコミュニティ内のあらゆる利益集団に対してアピールするような争点の多様さを含んでいるか、さらにそれらは実現可能なものか、そして、それらが「権力」の性質とその根拠を理解しているかどうか、を確かめる必要がある。「自助によってコミュニティを

---

[89] Noel A. Cazenave, *Impossible Democracy: The Unlikely Success of the War on Poverty Community Action Programs* (New York: State University of New York Press, 2007), p.35.

[90] *Ibid*., p.36. なお、オーリンとクロワードのグループも、イルヴィセイカーらのグループも貧困の「構造的」視座を共有していたが、コミュニティ活動が貧困者にとっていかなる意義を持つかに関しては意見の一致をみていなかった。オーリンらは、イルヴィセイカーらの合意と連合の強調、サーヴィス指向、総合計画への固執を批判した。すなわち、貧困者が政治力を獲得しない限り、福祉サーヴィスは貧困者とのパターナリスティックな関係を温存することになる。既存諸機関の合意とは、このような個別サーヴィス供給を隠蔽することになり、幅広い基礎にたつ連合によって構成されるコミュニティ機関は形式的に貧困者代表を統轄機関に包摂することよって、貧困者のもつ多くの不満と要求を沈静させる手段となる。さらに、専門家による総合計画は、貧困者が十分理解し批判し修正することの出来ない分析体系の上に築かれるから、計画過程に対する貧困者の有効な参加を麻痺させる。大森、前掲論文、278頁。

[91] “X-raying Community Organizations,” *Illinois Society of Public Health Educators*, December, 1961, Saul Alinsky Papers, Box32, Folder525, UIC.

活性化するということを議論するときには、我々は「パワー」について話している。「権力」という言葉を恐れてはならない。それを我々の生活の本質であることを認め、そのユーザーが我々であることを受け入れることである」[92]。そして、効果的な手段ではなく高尚な目的をすり替えてばかりで、住民同士の「論争」を回避するような組織は、真の組織ではない。真にコミュニティに根ざした組織には、土着のリーダーがおり、メンバーシップが確立しているはずである。彼はいう。

> 「民主的プロセスは、それ自体、きちんとした体系的な分類化に強く傾斜するような、学生が魅力的に感じるような、秩序に収まるものではない。社会的組織とは複雑なものである。組織をつくる個人としての人間がそうであるように。」[93]

そもそも、アリンスキーの「福祉」事業批判はBYNC設立時期から一貫した批判である。したがって、連邦政府主導によるコミュニティ活動事業が従来の福祉事業に見た問題点は、アリンスキーもまた共有しうるものであった。後述するように、アリンスキーはこのプログラム下でコミュニティ活動家の育成にも直接的に関わっていく。また青年動員隊の運営にあたる活動家らは、「対抗」ベースのコミュニティ改革戦略を志向していた点で、アリンスキー戦術と軌を一にしていた。彼ら末端の組織者は、「機会理論」を具体化しつつも、それに限定されないような貧困者の政治的「影響力」増大を志向したのである[94]。だが、青年動員隊の貧困青年支援事業は、それが既存の制度利害と対決する住民運動へと進展していったとき、当局から大きな反発を受け挫折を強いられた。そして、苦境に立った青年動員隊は最終的に、主たる政治的支持を公民権運動に求めたのだった[95]。

64年の経済機会法が成立する前夜の青年動員隊の挫折は、コミュニティにおける社会福祉諸機関の連合による協力体制と貧困層の組織化・自立化の運動とが両立しがたいことを明示していた。だがその過程で、

---

[92] Ibid.

[93] Ibid.

[94] Cazenave, op.cit., p.39.

[95] 大森、前掲論文、275頁。

TWO の発足において顕現したアリンスキーの組織化「戦術」が折に触れて評価されるとともに[96]、「コミュニティ・オーガニゼーション」もまた社会計画の哲学と方法として概念化されていった。ソーシャル・ワークの領域における「ソーシャル・アクション」の提唱者としてアリンスキー再評価の動きが高まったのもこの頃である。

だが、アリンスキーの眼から見れば、合理的な社会計画に基づく社会政策としてのコミュニティ事業が貧困の当事者の利益から離れていくことはむしろ自明であった。彼はニューディール政策の揺籃期においてすでに、専門性を高め国家機関の一部となって貧困者の実情から乖離し、地域住民の「主体性」を軽視したソーシャル･ワークの実践を批判し、「上からの」社会変革の欺瞞を鋭く突いていた。彼が57年に提示した組織の根源的な「目的」としての参加のプロセス（手段）は、行動主義社会科学の隆盛に対する反感を示すものであり、行政国家の拡大に伴う管理や計画といった合理性への偏重傾向が生み出す政治的な鈍感さへのアンチテーゼでもあった。その意味で、厳密に言えばアリンスキーによる組織化を「ソーシャル・アクション」としてソーシャル・ワークの側が類型化することには、一定の留保が必要である。

アリンスキーが BYNC から OSC の組織化において格闘し続けたのは、「黒人」を「他者」（「貧困者」）として政治的・社会的に周辺化していく権力構造であった。そして彼がそうした構造を打破しうる「民主化」の核としたのは、政府権力の拡大に反比例して縮小する「自由な空間」としての「コミュニティ組織」の創出であった。それは、組織の形成を通して人々に協働の必要性を説く空間でもあったといえよう。その意味で、この時期の貧困政策の基礎単位としての「コミュニティ」「組織」の科学的概念化は、アリンスキー「哲学」におけるそれらの位置づけとそもそも質を異にしていた。

さらに重要なのは、その際、組織化の資源となるのは国家による同化

[96] オーリンは、既存の機会構造へのアクセスを支配している規則や決定を変化させるために組織の力を利用するアリンスキーの戦略に基本的に同意し、フォード財団のアプローチにはアリンスキーの対抗戦術との融合が重要であると考えていた。Cazenave, op.cit., pp.43-44.

政策や動員ではなく、コミュニティ内に前提とされるいわゆる社会資本であったことである。つまり、アリンスキーの「組織化」は、コミュニティに存在するインフォーマルな集団を、地域の問題を解決し、そこから「全体」を見渡すことのできる主体として位置づけている。そして人々が認識していない「権力」の無意識な浸透とその恣意性を暴き、コミュニティが有する社会資本を駆使したそれへの「対抗」を通して「再編成」される「眼に見えない」相互関係の網の目こそが、人々をして個人と国家の間の適切な距離を思考せしめる基盤となる。結果として、コミュニティは議論や論争を通して（自己をより拡がりのあるものに切り替えるという）自由を実現する公的な空間となる。これは、インフォーマルな集団を公権力によって「承認」し、この集団権力による政治的組織活動を助成することで「自立」を導き出そうとする60年代の「コミュニティ・オーガニゼーション」と対照的な「コミュニティ」観であった。

このように、アリンスキーにとって貧困「コミュニティ」への公権力の介入は、その過程で人々による「権力」創出と実質的な参加を阻み、彼らから主体性を奪い、操作の対象へと貶める可能性を含んでいる点で反民主主義的であった。それは、BYNC や OSC に看取されたような権力の浸透と「他者」の「排除」と同じ論理で国家「権力」がスラムの「他者化」にインセンティヴを与えることを意味する。また、公権力による「承認」によって、インフォーマルな集団はその自立性を失い、ますます公権力に依存する危険性をはらんでいた。しかも、既存の組織とその指導者を公認することで、この既存の組織と正統性を争う対抗組織の活動が困難になる可能性があった。ここに、究極の問題としての代表の正統性の問題すら潜在していた。

住宅の供給や雇用の安定、治安の維持、そして貧困問題の解消といった30年代以降の社会政策の浸透は、近代のリベラリズムが一貫して警戒の視線を向けてきた「国家」が、ある側面においては人々の自由を脅かすものではなくなってきたことを示している。むしろこの間、自由への脅威は生命や所有、そして生活の安全を脅かす「他者」であり、その「他者」の一貫した排除と固定化が「市場」の論理と手を携えてパターナリスティックに進捗していた。TWO において戦略化された「権力への依存」の打破は、その意味で国家「権力」に対抗的な下からの「権力」を組

織化によって再構成するというOSCの理念の延長線上にあった。そしてここに、国家政策としてのコミュニティ活動事業の「目的」を「権力」の問題として「手段」化し、コミュニティを「組織する」ことによって福祉国家批判を繰り広げていくアリンスキーの根本的動機があったのである。

第4節　TWOの成功と「挫折」

1）「参加」をめぐる軋轢と「統合」

1964年3月に成立した経済機会法に基づくコミュニティ活動計画の規定において最も解釈が錯綜し最大の論争を惹起したのは、対象となる地域住民及び集団成員の「最大限に実現可能な参加（maximum feasible participation）」条項であった。コミュニティ活動計画は貧困の根絶を推進するための包括的なサーヴィス、援助、教育を提供し、貧困地域の住民が自力で貧困の悪循環を断ち切る能力を高めることを支援する「機会事業」であったが、「参加」条項はそれを単なる「サーヴィス指向」の総合事業に留めない多様な「解釈」と裁量の余地を含んでいた。コミュニティ活動計画の起草者の間では、「参加」が誰によって、どのように行われるべきかについての明確な合意はなく、事業の対象となる地理的地域の定義も特定化されていなかった。むろん、これらの不確定は実施における裁量余地の確保という起草者たちの意図によっていたが、それが貧困政策の監督官庁である経済機会局（Office of Economic Opportunity）の参加行政と地方都市政府の間に軋轢が生じる余地を潜在させることとなった。経済機会局の方針は住民の代表を「貧困者」に制限せず、且つ貧困地域の住民代表が地方の運営に当たるコミュニティ活動機関政策委員会を統制するのではなく、あくまでも「地方合意（local consensus）」の形成を基本としていた。一般に地方都市の政治家にとって連邦補助率9割ないし10割の、しかも州政府を経由しない貧困対策事業は願ってもないポーク・バレルであった。貧困黒人の流入とともに福祉支出の増大に悩まされていた都市政府は、コミュニティ活動計画に完全な支持を与えていた。しかも、地方政治家にとって地方政府がコミュニティ活動機関をその統制下におくことは当然のことであり、したがっ

て経済機会局の方針は実質的に住民代表から貧困者を排除する地域の「自主性」を認めざるを得ない結果を生み出したのである[97]。

このようにコミュニティ活動計画は、連邦政府によるプログラムの要請と地方政府のプログラム運用・実施形態の間の格差を保存したまま推進され、したがって必ずしも一貫した成果を生みださなかった[98]。また、経済機会局の方針は資金の使途・配分調整に関する体系的な基準を欠いていたため、各プログラムの重複、あるいは個別化といった運用面における非効率性も問題視されていた。当時のシカゴでは、デイリーが市長としていまだに市政を牛耳っており、コミュニティ組織から住民代表を実質的に排除し住民主体のコミュニティ団体への連邦補助金の供与を妨害する姿勢を固持していた[99]。したがって、市政府と TWO の間に、「参加」をめぐる対立が存在していたことは、想像に難くない。住民のより主体的な「参加」が促進されることによって権力基盤の脆弱化を恐れる政治ボスと、貧困の原因を「社会サーヴィス」の欠如ではなく「パワー」の欠如にあるとみなし、住民を「参加」へと動員する TWO の立場は、直接的な対抗関係に立つことになる。

TWO は、シカゴ市が貧困撲滅プログラムの一貫として推し進める都市再生プランに対して、政策へのより直接的な市民参加を求めて独自の報告書を作成し、市政府に提出するなど、対権力的姿勢を貫いていたが、TWO のプランが市政府の決定過程に反映されることはほとんどなかった。アリンスキーは65年1月、雑誌『社会問題（*The Journal of Social Issues*）』において、実質的にデイリー主導で行われている貧困撲滅プログラムを、政治的なパトロネジを形成し、巨大な利益誘導を生み出す「政

[97] 大森弥、前掲論文、299頁。

[98] 各都市の資源運用形態とコミュニティの参加の程度に関しては、J.David Greenstone and Paul E. Peterson, *Race and Authority in Urban Politics: Community Participation and the War on Poverty* (New York: Russel Sage Foundation, 1973) を参照。

[99] デイリーから指名されたシカゴコミュニティ活動機関事務局長のブルックス（Deton J. Brooks, Jr.）は、TWO のプログラムを専門性に欠け、非効率的であるとして非難した。

治的わいせつ文書（political pornography）」として激しく攻撃し[100]、決定過程に貧困の当事者を含めるよう強く求めている。他方で、コミュニティ活動家として知名度を高めていたアリンスキーは、65年2月、経済機会局主導でシラキュース大学に設立された「地域活動訓練センター（Community Action Training Center）」の顧問に任命され、約2000人の地区住民を組織化し、公営住宅、福祉給付条件、企業の雇用条件などの改善を求める抗議、座り込み、デモを敢行した。アリンスキーは、この活動で、貧困者の参加を最大限に拡大させようと試みたが、これは、地方新聞や市政府の役人、当時のシラキュース市長らを激怒させた。「最大限に実現可能な参加」という文言を、アリンスキーや貧困者は「自己決定」と理解したのに対し、福祉行政官たちは、貧困者の反発を最小限に抑え、プログラムを円滑に遂行するための手段として、彼らを限定的に決定に参加させることと解釈していたからである[101]。そして、1965年6月には全国市長会議（United States Conference of Mayors）が、コミュニティ活動事業への非難決議を公にし、連邦政府からの補助金が地方政府に対抗するべく組織化された貧困層に流れ込んでおり、彼らの「最大限に実現可能な参加」こそが「階級闘争を助長している」と断じた。こうした反発を受け、経済機会局は最終的に地域活動訓練センターへの資金提供を中止する。

こうした60年代以降の公民権運動及びコミュニティ活動計画に関連する「コミュニティ組織」の興隆の中で断片的に言及されるアリンスキーの評価においては、「政治的わいせつ文書」や地域活動訓練センターにおける組織化に象徴されるような「ラディカル」な対決姿勢が、アリン

[100] Saul D. Alinsky, “The War on Poverty: Political Pornography,” *The Journal of Social Issues* XXI (January 1965), pp.41-47, Saul Alinsky Papers, Box30, Folder506, UIC.

[101] Larry R. Jackson and William A. Johnson, *Protest by the Poor: The Welfare Rights Movement in New York City* (Lexington: Lexington Books, 1974) pp.67-71. なお、地域活動訓練センターのプログラムを受講した活動家の中から、福祉受給者を対象として制度的改変を求める全国福祉権組織（National Welfare Rights Organization）が組織され、福祉権運動（Welfare Rights Movement）への道を拓く。

スキーによる組織化の「特徴」として比較的単純に描かれている。だが、同じ時期に書かれたその他の論考も含めて彼の主張を追ってみるならば、その真意はBYNC以来の彼の「権力」観の貫徹と新たな「権力」構造への対抗、そしてそこから導出される穏健な「統合」のイメージにある。

まず、前述の65年1月の論考において彼は、経済機会局が拓いた「機会」は、行政の私腹を肥やす「機会」を拓いただけだとし、「貧困」者の実情を知っている者が権力機構に存在しない現実を「代表」の問題として批判する。「福祉産業と化した社会事業は、「非専門的」な政治主導を批判し、「公私の協同（cooperative venture between private agencies and public authorities）」の名の下に繁栄する」[102]。「市役所の威厳を守るためにワシントンに溢れるソーシャル・ワーカーは、貧困者の売春斡旋業者にすぎない。彼らは、自身の組織のための助成金を確保するために、貧困者の問題を利用しているだけなのだ。……このプログラムを機能させるには何がなされるべきか？　それは、組織化されたパワーを通して、貧困者たちが彼らの利益の真の正統な代表（bona fide legitimate representatives）を有すること、そして、プログラムの形成と運営の両方において発言権を持つことである」[103]。

この「（貧困者の）真の代表」とその正統性の問題は、「権力」の概念を

---

[102] Alinsky, “The War on Poverty,”p.46.

[103] Ibid. なお、彼はこの論考において、「貧困との戦い」が対外的な宣伝を根拠としていることを次のように批判している。「我々が世界大の反貧困政策あるいは対外援助に乗り出した理由は、反共対策である。……しかしその源は、道徳的な原理（moral principle）ではなく、脅威にさらされた、政治的な切迫だった。いまや、それは我々の道徳規範の一部となっているけれども、それは根拠を欠いているということを忘れてはならない。ゆえに、この状況において道徳的なダイナミズムを基礎とする貧困プログラムは、脅威を起源とするような目的は達成しないであろう。唯一の道は、連邦資金が貧困者、真のコミュニティ活動に吸い上げられうるということ、これが公的なプログラムに記述されることである」Ibid., p.46.

「貧困との戦い」が冷戦戦略の一つとして認識されていたことは、今日の歴史家によって指摘されているが、同時代のアリンスキーが実質的な参加の必要性を説く文脈において同時に「アメリカの偉大さ」を示す道徳的優越性の欺瞞を暴いていることは興味深い。

基盤としている。続けて、彼はいう。

> 「「貧困」とは資金の不足ではなく、「権力」の不足を意味する……貧困と権力が法の下の平等、社会経済的生活における平等な参加からあなた方を引き離すような社会に住むのならば、あなた方は「貧困」なのだ。……したがって、反貧困プログラムは、このプログラムが経済的貧困のみではなく、政治的貧困について何らかのことを為すべきであることを認識しなければならない」[104]。

さらに、この問題の根本的含意について、アリンスキーは、「我々の問題はフェデラリスト・ペーパーズにおける議論――人間は信用に足るのかどうか――という基本的な問題にある」[105]という。「もしマディソン（とモンロー）の立場が受け入れられるとしたら、反貧困プログラムの根拠は民主的政体に彼らを政治的に統合するという点から、貧困に取り組むという概念に基づくはずである。反貧困プログラムの結果は、我々の貧困の間に権力を確立することにあるはずだ。そして、権力の確立は、恐れではなく歓迎されるはずなのである。多くの政府プログラムに当てはまるように、これが中心的問題なのである」[106]。

コミュニティ活動計画の起草者らの間で共通に認識されていたのは、アメリカの白人社会による黒人社会の支配と搾取が一種の「植民地支配（colonialism）」の様相を呈しているということであった。黒人スラムを監視している警察力は植民地抑圧の軍隊に類推され、従来の福祉制度は「福祉植民地主義」と喝破された。アリンスキーもまた、そうした立場に立って既存の制度を批判する。だが、彼が「人種集団」としての黒人のアイデンティティに言及することはほとんどない。そもそも白人であるアリンスキーが「ブラック・パワー」の言説を利用して組織化を主導することは組織の統制を困難にするばかりか、「白人による教導」や「支配」といった批判を免れない。アリンスキー自身もそのことを十分すぎるほど認識していた。他方で、TWO が黒人組織化の「成功」として名声を得ればそれだけ、その戦術、とりわけ「ラディカル」な対抗戦術が

---

104 Ibid.
105 Ibid.
106 Ibid.

分離主義者やラディカルな活動家に利用される余地を拡げることになる。こうした中で、各地で既存の支配体制を揺るがした住民の組織化を先導する活動家らにとって、アリンスキー「戦術」はその著書とともに組織化の「教義」となっていく。むろんこれらは、「扇動者」としてのアリンスキーのイメージの強化と軌を一にしていた。これらの点でIAFはこの時期非常に「論争的」な存在だったのである。

だがアリンスキーは、同じ65年に、プロテスタントの宗教誌、『都市の教会（*Church in Metropolis*）』において、「IAFはマディソンの民主政治とトクヴィルの警告を前提としているものであり、したがって従属とパターナリズムの構造を払拭し民主的統治を完成させるために「行動する」主体である」と冷静に対応している[107]。「IAFに関する論争の根本は、合衆国の「普通の人々」が皆平等な市民であるということを否定する人はいないのに、その実践を受け入れる人が少ないということにある」[108]、と。

ただし問題は残る。事実上の地域的な「人種」性を払拭しようとすれば人種的抑圧の要素を等閑視することになるし、人種的地域に「権力」を確立して制度的拡充を求めれば、それは特定「集団」の優遇運動として規定され、全体の「統合」を揺るがす要因になりかねない。おそらく、彼自身が最もこのディレンマを理解していただろう。その意味で、彼が「福祉植民地主義」への批判やIAFに対する批判に対してマディソンに言及したのは象徴的である。この時期の文書に見られるアリンスキーの真意は単なる形式的な「参加」に対する抗議にとどまらず、権力の「不均衡」によって民主政体の根本が脅かされているという危機感に基づいて「統合」を見据えた「説得」として一貫していた。少なくともアリンスキーは、この時点でアメリカの大都市社会の問題を、国家の統合と権力の構成の問題として捉えていたのだった。

2）「モデル都市計画」と「参加」の壁

---

[107] Saul D. Alinsky, “ The IAF：Why is it Controversial?,” *Church in Metropolis* (1965 Summer), Saul Alinsky Papers, Box30, Folder502, UIC.

[108] Ibid.

こうした中、1966年に連邦政府により「モデル都市計画（Model Cities Plan）」が創設された。このプログラムは、従来の連邦主導プログラムが陥ってきた非一貫性、非効率性の問題に対応すべく、政府内部の革新派が中心となって推し進めたものである。モデル都市計画は、高層住宅建設によるコミュニティ「再建」ではなく、コミュニティの機能回復、社会サーヴィスの拡充や市民参加の促進など、より包括的な目的を掲げ、従来のように資金を広範な地域に分散するのではなく、一定の人口以下の小規模な地域を「モデル都市」に選び出し、資金を投入する地域を限定することによって効率化を図るものであった[109]。

さらに重要なのは、モデル都市計画が、プログラムの官僚化を回避し、決定過程への広範な市民参加を確保することを最も重視して設計されていたことである。新設された住宅都市開発省（the Department of Housing and Urban Development）は、モデル都市計画の最大の目的を「近隣地域におけるコミュニティ組織や制度を強化し、当該住民がプログラムに積極的に関わること」とし、モデル都市としての採用基準には「広範な市民参加」という文言が明記された[110]。なお、コミュニティ活動事業の管轄が経済機会局であったのに対して、モデル都市事業が住宅都市開発省の新設に伴って考案されたものであることからわかるように、この事業はコミュニティ活動事業とその展開――それらが市政に外圧を加え、市政の変革を強いる方向へ傾斜していった――との対比において立案されたものであった[111]。したがって、この新構想立案の過程では「広範な参加」についての深い議論は回避され、事実上、その具体化を地方

[109] Fish, op.cit., p.237.

[110] *Ibid.*, pp.238-239.

[111] 西尾、前掲書、184頁。西尾によれば、住宅都市開発省の新設は、それ自体が経済機会局の創設に対する対抗意識の現われであった。貧困対策の総合調整と都市政策の総合調整とは相互に重複せざるを得ず、経済機会局と住宅都市開発省の権限争議は容易に想像できた。また、コミュニティ活動事業は次第に予期しなかった展開を見せ、深刻な波紋を巻き起こしていた。さらに、1966年のワッツ暴動は新しい政治状況の到来を告げていた。そこで、モデル都市事業はことごとにコミュニティ活動事業との対比において立案されていくことになった。

の自主性に委ねる格好となった。

さて、モデル都市事業の策定をうけて、TWO とシカゴ市はそれぞれ独自に委員会を設立し、連邦が示したガイドラインに沿ったコミュニティ改善計画の作成に乗り出した。TWO は、「市民による主体的な公活動への参加の確保」を計画の骨子とし、シカゴ大学と共同して、プログラムに対する単なる参加以上の参加、つまりコミュニティと市民がプログラムの「運営と実施」において主要な役割を果たすことができるような構造の構築を掲げた[112]。一方、シカゴ市による計画案は、実質的に市の行政機関のスタッフによって作成され、また、策定されたモデル地域の改善案においても、シカゴ市が任命したスタッフが作成にあたり、地域住民によるプログラムへの直接的な参加の道は閉ざされていた。

TWO は、自身のプランの作成過程において、住民であれば誰でも参加できるオープンな会議の場を提供することで、より多くのウッドローン住民の参加を呼びかけた。結果として、総勢1400人の住民が会議に出席し、500人の住民が実際のプランの作成に参加したとされている[113]。こうして、ウッドローンの内部における「対権力」への士気と結束意識が高まり、ウッドローンはかつてないほどの人々の熱気に包まれ、デイリー主導の委員会を凌ぐ勢いを示した。1968年には、TWO の趣旨に好意的な住宅都市開発省の職員からサポートを受けるに至り、TWO のスタッフのほとんどが、住宅都市開発省が採用するのは TWO プランであると楽観視していた[114]。

しかし、1969年、住宅都市開発省が最終的に「モデル都市計画」として採用したのはデイリープランであった。TWO プランがあらゆる面でデイリープランを凌いでいたにもかかわらず、住宅都市開発省がデイリープランを採用せざるを得なかった要因の一つは、TWO プランへの市政府による「承認」が、「モデル都市」採用の条件として課されていたことであった。すなわち、「モデル都市計画」は、既存の貧困撲滅プログラムに比べてよりコミュニティの自律性と住民の「参加」に依拠した

[112] Santow, op. cit., p.44.
[113] Fish, op.cit., p.250.
[114] Santow, op.cit., p.47.

改革であったが、事業要綱は、モデル都市機関は政治責任を伴う市議会と市長などの統轄下に置かれ、地方団体の正規の意思決定過程に密着しているものでなければならないと定めていた[115]。また、モデル都市事業はコミュニティ活動事業以上に、特定地域に重点的集約的な投資をするという色彩が濃厚であっただけに、これが特定集団への特別扱いという印象を生み、政治的反発を呼び起こすことが憂慮された。そこで区域設定においても黒人集中地域と白人集中地域を合わせてモデル地域にするといった恣意的な調整が行われていたのである[116]。

モデル都市計画は、結局のところコミュニティの統治権を住民に与えることはなく、官僚主義・形式主義的な政策にとどまった。このような「専門家による統治」を是とするリベラル派の政策は、人種を問わず多くの人々に政治的疎外感を生み、経済成長の停滞と相俟って反動勢力を形成し、1968年に共和党ニクソン政権を誕生させ、TWO プランの棄却に決定的な影響を与えた。TWO によれば、連邦政府からシカゴ市にモデル都市採用通告がなされた２日後、ニクソンが推す累進付加税法（surtax bill）が、シカゴ民主党による投票が決め手となって下院を通過した[117]。また、ニクソン政権下において、住宅都市開発省の長官補佐に任命された前カリフォルニア州フレズノ市長であるフロイド・ハイド（Floyd Hyde）は、「モデル都市計画」の「参加」に関わる要件を「最大限に実現可能な参加」から「適切な市民参加（adequate citizen participation）」へ変更したのである[118]。

「貧困との戦い」におけるコミュニティ活動計画及びその刷新としてのモデル都市計画は、一貫して「貧困層」を実質的にどこまで政策決定過程に参加させるかに関して曖昧なままであった。コミュニティ活動計画は、「貧困層」を「貧困の文化」から解放し、主体的且つ生産的な「市民」へと変容させる装置としての役割を持っていた。だが、他方でそれにより公権力の財政援助を受けたコミュニティ組織が、公権力と直接に対決

[115] 西尾、前掲書、190頁。
[116] 同上、同頁。
[117] Fish, pp.272-273.
[118] *Ibid.*

する運動を組織化するという機会構造が生まれると、それを「脅威」とみなす政策立案者や各自治体は「貧困層」の参加を象徴的なものに留め置いた。改革推進派の側ですらも、「参加」が一体何を意味するのか、明確にすることはなかったのである。さらに、保守化の波がじわじわと押し寄せ、60年代「リベラリズム」へのバックラッシュが始まりかけた頃、モデル都市計画の推進過程においても、コミュニティ活動計画の開いた「機会」は縮小され、特定「集団」の優遇という側面をできるだけ払拭するような政治的配慮がなされた。結果として「上からの」「参加」の言説が「貧困者」の「包摂」を実質化する方途は絶たれたといってよい[119]。

3）都市問題と「他者」――「公的空間」としての「コミュニティ」

前述の通り、戦後、北部都市へと「移動」した黒人たちを待ち受けていたのは、住宅や雇用、教育の機会などにおいて（公式的であれ非公式であれ）黒人を排除する「人種コード」であった。シカゴのような都市では、増加する黒人の地理的な集住を政治的なマス・パワーに転換しにくい政治・社会的構造が確立されており、連邦政府主導による「貧困との闘い」プログラムは、このような都市の歴史を超えるにはあまりに表面的で官僚主義的な政策であった。

この時期、「コミュニティ」活動が国家によって正当性を付与され、制度化されたことは、確かに「コミュニティ・オーガナイジング」の展

[119] コミュニティ活動計画を中心とした「貧困との戦い」に関しては、研究者の間でもそれを「失敗」と見る見方が一般的である。だが、コミュニティ活動計画は従来周辺化され孤立していた社会集団を政治過程に引き入れるという目的を有し、実際に地域権力構造に開かれた「機会」は多様な形でその後の「参加」に影響を与えている。たとえば、90年代においては、アリゾナ州タクソン（Tucson）におけるモデル都市計画が市民参加の新たな枠組みを提供し、それまで政治過程における限定的な発言権しか享受できなかったメキシコ系アメリカ人の直接的な行動や要求を促し、70年代から80年代の彼らの「包摂」を可能にしたことが指摘されている。Sallie A. Marston, “Citizen Action Programs and Participatory Politics in Tucson”, Helen Igram &Steven Rathgeb Smith, ed., *Public Policy for Democracy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993).

開に大きな意味を持ったといえるだろう。しかしながら、TWO は、一方でそうした「制度化」を利用して周辺化された人々を実質的に権力構造に組み込もうとし、他方で「制度化」の根幹を成すリベラルなイデオロギーに抵抗するものだった。こうした立場は、コミュニティの自律（立）性と「権力」の獲得を基礎とした組織化の実践において論争的だった。コミュニティ活動計画など実際の制度の運用は歴史的な人種差別構造の払拭に無関心であり、政治エリートや既得権益構造は、実際に人々が「権力」を持つことを躊躇した。また、人種的排除構造の解消への近道として「ブラック・パワー」への転化がありうるが、そうした全体からの「分離」の方向はアリンスキー「哲学」に反するものである。「人種的に」周辺化された「コミュニティの組織化」は、権力（資源）再分配と人種的排除構造の解消という、同時に実現することが困難な２つの問題を抱えることになったのである。

この点についてサントゥは、60年代のリベラル政策は「人種（race）」と「地理（geography）」という歴史的条件を見落とすことによって、都市の貧困問題における本質的な問題解決に失敗した、と断言したうえで、そうした失敗を特定の地域を基礎とした（place-based）コミュニティの組織化運動によって補完しようとしたアリンスキーもまた、最終的には「白人の逃亡」に伴うウッドローンの経済的衰退を食い止めることができず、全国的な都市問題に対する一貫したアプローチと戦略の構築には至らなかったという点で挫折したと指摘する[120]。「地理的コミュニティ」の組織化は、（サントゥがいうところの）「社会的に構築された地理（social geography）」を所与のものとみなすその基本的前提によって、まさしく岐路に立たされたといえるだろう。

だが、他方で TWO は、60年代のインナーシティにおける貧困層の組織化において最も成功した組織であった。TWO の活動は、当時アリンスキー最大の功績ともいわれるほど、各ジャーナリズムから称賛を受けた。たとえば1970年3月の『タイム』誌は、「（政治的ラベルが溶解していく潮流にあって）彼は通常の意味ではない「ラディカル」であり、ニューレフトの過激主義者とも一線を画す人物である」としたうえで、「アリ

[120] Ibid.,p.50.

ンスキーの理念によって、アメリカの民主主義が塗り替えられたといっても過言ではない」と論評した[121]。また、当初はアリンスキーの活動に懐疑的であった『フォーチュン』誌編集者、シルバーマンは、『コメンタリー』誌においてウッドローンの成果を既存のリベラルが犯してきた社会福祉政策の「失敗」を乗り越える「下からの」主体的試みと位置づけるとともに[122]、ベストセラーとなった人種対立に関する著書の最終章においても TWO の活動を積極的に評価した。シルバーマンは、TWO の活動を、スラム化したコミュニティの黒人が、限定的「機会」に伴う心理的拘束感を「彼ら自身の力で」打ち破った好例を提示したとして紹介し、「アメリカ中の黒人に影響を与えた最も重要で優れた試みである」としたのである[123]。

シルバーマンによれば、アリンスキーは、コミュニティにおけるあらゆる資源・能力を動員し、既存の社会福祉システムに対峙することで黒人住民の自尊心と市民的権利・責任の意識の涵養に成功しており、それは当時のニューレフトが信奉したある種のロマンティシズムに基づいたイデオロギーとは明らかに異なっていた。アリンスキーは、60年代の福祉政策を「福祉植民地主義」と批判するが、彼にとって、救済されるべきコミュニティに一貫して欠けているのは、人間としての尊厳と自律的生活を営むための「パワー」であった。シルバーマンは、人種とコミュニティの問題を「パワー」をめぐる構造的問題として捉えた点で、アリンスキーは同時代の活動家の中で傑出していたとするのである。また、シルバーマンは、この著書の中でグレイザーやイルヴィセイカーらの見解を批判して黒人運動の「転換期」における問題を指摘している。とりわけ黒人集団の直面している問題は従来の移民集団の体験とは比較にならぬほど複雑且つ困難なものであるとし、黒人「集団」の適合の問題に

[121] “Radical Saul Alinsky: Prophet of Power to the People”, *Time*, March 2, 1970, pp.18-19.

[122] Charles E.Silberman, “Up From Apathy: The Woodlawn Experiment”, *Commentary* (May 1964), pp.51-58.

[123] Charles E. Silverman, *Crisis in Black and White* (New York: Vintage, 1964), p.318.

関する重大な修正を促している[124]。だがアリンスキーは、この黒人「集団」の問題をOSCの組織化の前段階において公聴会で指摘しているのであり、その意味では、彼の「クオータ制」に象徴されるような「ラディカル」な統合観は、60年代の「参加行政」の文脈においてより正当な現状批判の枠組みを得たといえるだろう。別言すれば、「クオータ制」は「コミュニティ」を（帰属の場ではなく）協働の場と捉えるアリンスキー「哲学」の究極の具体化だったのであり、そうした「協働」の場は上からの「参加」誘導によって実現されるものではないのである。

また、社会学者であり、「貧困との闘い」の一連の政策立案に携わったダニエル・モイニハン（Daniel P. Moynihan）は、コミュニティ活動事業の回顧録の中で、反貧困プログラムの形成や手続きにおけるアリンスキーの影響力は大きくはない（むしろ持たざるものへの配分という動機のために、それはほぼ等閑視された）としたうえで、彼を「60年代の偉大な人物」と称賛している[125]。モイニハンは、貧困者の問題は金銭的資源ばかりではなく「パワー」の不足にあるとし、「対立」を誘導して「パワー」を戦い取るというアリンスキーの手法について、「これは、貧困者が現状維持勢力を脅かす方法を持たず、したがって組織的な条件が変化しない限り社会変化（social change）は不可能だということを示している」[126]という。そして、組織形成とプログラム形成を同時進行で行い、市役所を迂回した連邦資金が土着の組織に直接的に供給されることが、組織を起動させることであると考えていたアリンスキーの「社会変化」に関する分析は、「改革におけるプロフェッショナリズムの概念に対する重要な挑戦であった」[127]。そのうえで、「少なくとも短期的には、社会的なラディカリズムの担い手は、政府官庁ではないという彼の主張を、誰一人として否定できないのだ」[128]と評価するのである。

---

[124] Ibid.,Chap.III.；西尾、前掲書、12頁。

[125] Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty* (New York: The Free Press, 1969), pp.185-186.

[126] *Ibid.*

[127] *Ibid.*, p.186.

[128] *Ibid.*, p.187.

モイニハンは、アリンスキーの「予測」がほぼ当たっていたにもかかわらずそれが取り入れられなかったのは、当時の政権内にアリンスキーのような思想と政策を調和させ、彼らの正当性を内側から評価できるような人物が存在しなかったためとしている。曰く、「社会科学者の失敗とは、彼らの提案の理論的な性質を受け入れることがなかったことである。憶測と実験の問題として、様々な形態の連邦助成を受けたコミュニティ活動は、彼ら自身を称賛するものでなければならなかった」[129]。

このように、同時代のリベラル派の中にはアリンスキーの思想的正当性を指摘し、認める人々が存在した。だが、アリンスキー・アプローチはせいぜいその手法と実践上のレトリックのみが体制側にも運動の側にも必要に応じて利用･受容されるのみであった。また､この時期の「地域」が含み持つ「人種」や「貧困」といった論争性は、組織化運動自体をその独自の位置に留め置いた。これを「貧困撲滅」をめぐるアリンスキーのアプローチ上の「限界」とすることはむろん間違いではない。しかし、これまでの行論から明らかなように、BYNC 以来の一連の組織化の実践から紡ぎ出されたアリンスキーの運動「思想」は、むしろこうした「限界」を人間存在における所与のものとしたうえで民主的「プロセス」を不断に更新していくことが究極目的なのではなかったか。だとすれば、「国家権力」から「自由な」且つ「国家」と「個人」のあるべき距離を模索する「空間」の形成は､いかなる状況においても継続されることになる。

1939年に発足したBYNC が、50年代を境に急激に保守化し白人居住区維持組織へと化したとき、アリンスキーは「豊かさ」とともに拡大する「私的領域」とそれらを固持せんとする人間に潜む「恐怖心」に直面した。彼がメディアによる激しい非難に対して「(BYNC の現況は)「失敗」ではなく「挑戦」である」と反駁した[130]のは、自身の組織化哲学が戦術的な修正を迫られていることを認識しつつも､その「哲学」の底流にある、ある種の（楽観的)「人間」観までも書き換えることはなかったことの証左である。アリンスキーが批判の対象としたのは、むしろ「空間」の私

[129] *Ibid*., pp.188-189.

[130] Eric Nordon, "Saul Alinsky Interview,",*Playboy Magagine* (March 1972), pp.76-78.

有化と公共意識の摩滅傾向を促進させるような戦後のリベラリズムと福祉行政のあり方であった。言い換えれば、TWO の確立と展開は、対立を煽り周辺的なコミュニティの政治的パワーを高めるというアリンスキーの「ラディカル」な「戦術」のみに特徴付けられるものではない。TWO は、BYNC が「排除」し、OSC が「挫折」した「他者」との共生を、アメリカ社会全体に訴えかける「権力」基盤だった。

だがやはり、アリンスキー「哲学」は一定の「更新」を経てもなお、社会的に構築された地理的領域の「統合」的組織化においてディレンマに陥ったことは疑いない。それは、主権者たる人々が、個人の利益から「調和的に」概念化された共通の利益を「対抗的に」実現するという一貫した理念のもとで構築された「民主化」運動であった。しかし、その原動力が異質な「他者」を排除し、地域共同体内部の共通性を維持する「力」へと自らを転換してしまったとき、「アリンスキー哲学」に貫徹される非イデオロギー性は負の効果をもたらす。また、たとえそれが既存のシステムから排除された人々を主体化し、政治的無関心を打破したとしても、市民社会の分断を固定化し、促進するような戦後の政治構造そのものの解体に結びつけるには、あまりに「地域的」且つ「実践的」であった。とりわけ「コミュニティ・オーガニゼーション」が権力行使の一形態として正当性を得た60年代においては、上からの「貧困者」の「包摂」事業を構成する下からの「貧困者」の「組織化」は、後者が前者にとって撹乱分子となる限りにおいて互いに齟齬をきたし、「参加」をめぐる対立関係が惹起された。

アリンスキーによる「組織化」は、従来後者の最も「ラディカル」な形式として記述されてきたけれども、本章第３節、第４節が強調したのは、BYNC の結成以来、アリンスキーが一貫して組織化原理に据えてきた「権力」の位相と彼の「コミュニティ」観の独自性である。この時期、地域「コミュニティ」は特定の人種「集団」と密接に繋がっていたために、「地域」の「権力化」は特定「集団」の権力化と同一視され、人種的「分離」の言説とも親和性を有することになった。しかしながら、アリンスキーは「人種」の問題を「移民」の問題と明確に区別しながらも、「権力」の確立とその根拠を人種的マイノリティの包摂あるいは救済論理に限定することはなかった。彼の「権力」は常に、「パブリウス」のマディソンと

トクヴィル、すなわち巨大権力の抑制と分散に基づく「平等」な統治の確保と政治的自由の空間の保障にあったのであり、地域「コミュニティ」こそ、それらの実現を可能にする公的空間であった。冒頭のロウィの指摘に戻って考えれば、アリンスキーにとってコミュニティ「組織」は、少なくとも多元主義社会において「便宜を受ける対象」ではない。彼が考える「コミュニティ組織」は、福祉行政における公私協働の導入に見られるような拡大する「国家」―「経済領域」を制御するとともに、各人がより拡がりのある「自己」を享受し、別の社会のあり方を構想しうる空間として捉えられている。これは、BYNC 以来のアリンスキー「哲学」の貫徹であり、むしろシルバーマンやモイニハンが縛られていた「リベラリズム」の枠組みそのものに「対抗」的ですらあった。

だが同時にアリンスキーは、TWO の組織化を通して「貧困者」の社会的･政治的処遇をめぐるアメリカ社会の強い「拒絶」を痛感していた。1968年の大統領選挙における BYNC の住民による人種差別主義者ジョージ・ウォレス（George Wallace）への支持とニクソン政権の発足は、貧困「コミュニティ」をめぐる政治的言説の転換と新たな「分裂」の現出を意味していた。さらに、人種的な「バックラッシュ」と軌を一にした多文化主義の浸透と「ニューレフト」の登場が、左翼「運動」のあり方を大きく変えようとしていた。そうした中で、70年代を目前に、アリンスキーは再び新たな「空間」の形成を模索することになる。次章に示すように、それは、対象とする地域「コミュニティ」の範囲を拡大し、「下からの」秩序変革の基盤となる包摂性を備えた人種・階級横断的組織を形成する試みであった。