

## 論文

## ウッドローン・コミュニティにおけるソウル・アリンスキー思想の継承とコミュニティ・オーガニゼーションの役割の変質

仁 科 伸 子

## 要 約

本研究は、ソウル・アリンスキーの介入から現在に至るまでのシカゴ南部のコミュニティであるウッドローンにおけるコミュニティ・オーガニゼーションの変化について考察したものである。

1960年代、アフリカ系アメリカ人が人口の90%以上を占めるようになったウッドローン・コミュニティ・エリアでは、人々は、差別や不当な扱いを撤廃し、権力の回復を試みるために、コミュニティを基盤とする運動を展開するようになった。同じ時期にシカゴ市とシカゴ大学が地区再生計画を提案したが、ウッドローン側はこれに対抗するために、オーガナイザー、ソウル・アリンスキーを招聘した。アリンスキーの組織化手法は、憎しみやそれによるコンフリクトを利用して運動へと展開していく手法であり、都市計画家や行政からは恐れられ、カソリック教会と共闘したために、プロテスタント教会からは批判を浴びた。当初、ソーシャルワークにおけるアリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションの評価は、伝統的なソーシャルワークとは一線を画すものと断じられていた。アリンスキー自身もまた、ソーシャルワークに対する批判を隠さなかった。一転して1960年代にロスマンがアリンスキーによるコミュニティ・プラクティスをソーシャル・アクションと位置づけしてからは、ソーシャルワークの一分野と評価されている。

国家体制や福祉レジームが変化し、地域住民が主体形成を獲得する中で、ウッドローン・オーガニゼーション（以降 TWOと記述）は、行政や大企

業などと対抗する組織から、自らコミュニティにサービスを提供する組織へと変化していく。TWOは、アリンスキー組織から、媒介的、サービス供給型の事業組織へと変質していった。

## 1. 研究の目的と方法

ソウル・アリンスキーは、コミュニティ・オーガニゼーションの父と呼ばれながら日本の社会福祉学の中ではほとんど紹介されてこなかった。アメリカにおいては、アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションは、ソーシャルワークとは異なるものと主張していたため、互いにパラレルな関係を保ってきた [Knoepfle 1990]。アリンスキーにいたっては、しばしばソーシャルワークを敵視するような発言を繰り返してきた [Alinsky, 1946]。しかし、今日、シカゴにおいて活動するコミュニティ・オーガナイザーのうち、アリンスキーを評価し、その手法を継承しているものは多い。また、全米ソーシャルワーク協会においては、アリンスキーの功績を再評価し、1960年代以降アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションの方法をソーシャルアクションと位置づけた [Rothman 1964]。

コミュニティ・オーガニゼーションの介入を必要としている地域は、貧困や不平等、またそのことから発する不健康や公害などの環境汚染、犯罪の多発による生活の安全の危機、生活困難や、開発によって生活を脅かされるといった状況に曝されている。社会福祉学分野において、コミュニティ・オーガニゼーションというと、社会福祉的な要求のみを以って行動するように誤解されがちであるが、実際に人々の生活は、環境問題、福祉問題、犯罪問題のように縦割りになっているわけではなく、ひとつの生活基盤の中で、様々な問題が混在しており、コミュニティを基盤とした実践については、カテゴリカルな概念を取り払う必要がある。

アリンスキーは、日本において、1970年代に都市計画分野で紹介されている。ウッドローンにおける開発反対運動が大々的に報道され、トップダウンの開発に対するアンチテーゼとしての市民参加型の再開発のあり方をどう考

えるかが議論の焦点となった [Spigel 1975]。

アリンスキー自身は、コミュニティ・オーガニゼーションのカリスマ的な指導者ではあったが、コミュニティ・オーガニゼーションをソーシャルワークの一部であるとは捉えていなかった。当時のソーシャルワークには、ソーシャルアクションは位置づけられておらず、アリンスキー自身もソーシャルワークの範囲を狭義のものと決め付けていた。1960年代は、貧困との戦いの展開により、行政によるソーシャル・ワーカーの雇用が増え、貧困地域では、行政による援助の末端として知られた存在となっていた。1960年代には、アリンスキーの手法をソーシャルアクションとしてロスマンがコミュニティ・オーガニゼーションに位置づけた。アリンスキーが実際にオーガナイザーとして関与したコミュニティはシカゴに3つあるが、ウッドローンはそのひとつである。

本稿においては、レイン報告以降、約90年間にわたって発展してきているコミュニティ・オーガニゼーション理論とアリンスキー実践について書かれた論文、書籍などの検証、及び実例としてウッドローンを取り上げ、アリンスキーによる闘争的運動の展開によって、コミュニティ・コントロールが確立し、その後変質していく状況と要因について考察する。

## 2. 先行研究

アリンスキーの回顧録は、ホウィット、ホフマンによって著されているが、両者は、伝記的な要素によって占められており、アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーション論に専門的に言及したものではない。

ソーシャルワークの観点からの評価を見ると、コミュニティ・オーガニゼーションを研究する立場の第一人者とも言うべき論者であるロバート・フィッシャーは、アリンスキーについては、批判的な立場をとっている [Fisher 1994]。

アリンスキー自身の著作はその活躍に比して多くはなく、Reveille for Radicals (1946), Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic

Radicals (1971)がある。日本に紹介されたものとしては、ハンス・スピーゲルが編集した書籍を当時横浜市の企画調整局長であった田村明が翻訳した『市民参加と都市開発』の中に、アリンスキーの1946年の著作である *Reveille for Radicals* が「生え抜きの指導性」という題名で、日本語で掲載されている。スピーゲルの著書の内容は、主には都市再生における市民参加について言及された論文が集約されており、ウッドローンにおける地域組織化運動ののち、シカゴ市とシカゴ大学が実施しようとした都市計画への抵抗運動の中心人物としてアリンスキーが注目されていたことがうかがえる [Spiegel 1968]。

また、最近、アメリカ政治学を専門とする石神が「アメリカにおけるコミュニティの組織化運動 アリンスキーの思想と実践(1)～(4)」を著し、理論的、思想的側面に接近している<sup>1</sup>。社会事業史及び社会福祉史を専門とする立場からは、渡邊かおりが、「アリンスキーによる地域組織化活動 ソーシャルワークにおけるその評価の変遷」を著している [渡邊 2010]。渡邊によると、アリンスキーによる地域組織化活動は、1930年代シカゴのバック・オブ・ザ・ヤード地区において始まったが、そのリーダーシップの強さから、「貧困との戦い」において多数起用されたソーシャル・ワーカーたちが地域における指導性を奪われることを懸念して批判したことがソーシャルワークにおけるアリンスキー批判につながったとしている [渡邊 2010]。その後1960年代にジャック・ロスマンが、コミュニティ・オーガニゼーションの3つのモデルとして「地域開発」、「社会計画」、「ソーシャル・アクション」を提唱し、アリンスキーの地域組織化を「ソーシャル・アクション」モデルとして組み込み、ソーシャルワークとして再評価した [Rothman 1964]。

スピーゲルの編集した『市民参加と都市計画』においては、1960年代のウッドローンについて、アリンスキー自身が著した「生え抜きの指導者 (*Reveille for Radical*)」では、コミュニティ・オーガニゼーションにおける指導者は、地域の生え抜きの指導者でなければならないという論文が掲載されている。また、ローズによるソウル・アリンスキー論においては、ウッドローン・オーガニゼーション (*The Woodlawn Organization*, 以降TWOと省略する)に

ついでに記述があるが、1961年に2000人のウッドローンの住民がバスを連ねてシカゴ市役所の投票の登録に行き、その後TWOが後援した市議会議員が、民主党の後援した候補を破ったという結果が書かれている [Rose 1964]。そして、ローズは、アリンスキーについて、無作法であることが最大の罪であり、その無作法を政策のレベルにまで引き上げていると述べている一方で、中間所得者層の地域において市民参加が行われるのは当然であるが、これまでウッドローンの人々が発言権を持たなかったからこそ、そこにアリンスキーが介入したのでであると論じている [Rose 1964]。

### 3. ウッドローンにおけるコミュニティ・オーガニゼーション

#### 3.1 ウッドローンの現在

ウッドローンは、現在様々な意味でヒートアップしている地域の一つである。2018年3月5日、シカゴ大学スクール・オブ・ソーシャル・サービス・アドミニストレーションの建物を借りて行われたウッドローン・サミットには、数百人が参加し、オバマ・プレジデンシャル・センターへの期待と不安と要求に関して熱い議論が交わされた。

ここ数年の間に、地域で作ったマスタープランである「クオリティ・オブ・ライフ・プラン」に基づき、いくつかの古い建物が更新され、南北のメインストリートの一つであるコテッジ・グローブにアフォーダブル・ハウジングが供給されたことによって、地下鉄の駅周辺の再開発が飛躍的に進んだ。



図1 オバマ・プレジデンシャル・センターの位置

出典：Community Benefits Agreement (CBA) for the Obama Library

この地域では、1960年代から始まったギャングの台頭により、犯罪の多発、商業施設の撤退、人口減少とセグリゲーションが進み、ダウンタウンから市営地下鉄グリーンライン「エル」でわずか20分ほど

の距離にありながら、荒廃が進んだ状態が長く続いていた。2005年に中間支援組織であるリスク・シカゴの先導による包括的開発（Comprehensive Community Initiatives）、ニュー・コミュニティ・プラン（New Community Plan）がスタートし、住民や地域組織によって地域再生のための包括的マスタープランが策定された [仁科伸子 2013]。このマスタープランがクオリティ・オブ・ライフ・プランであり、この計画に基づき、地域のコミュニティ組織や、非営利の住宅供給組織が中心となって地域再生に取り組んでいる。

しかし、2018年現在、地域にとって何よりも大な影響を与えているのは、オバマ前大統領のプレジデンシャル・センターのジャクソン・パークへの誘致が決定したことであろう。オバマ・プレジデンシャル・センターの開発は、立地を巡って、ワシントンパークとウッドローンふたつの候補が上がり、最終的に2017年にウッドローンに決定された。両者ともサウスシカゴに立地し、シカゴ大学のあるハイドパークに隣接し、77あるコミュニティ・エリアの中ではかなり貧困な地域である。1960年代のシカゴ大学の開発とは異なり、今回は、開発を真っ向から反対する声は低い。住民の中にはジェントリフィケーションによって追い出されるのではないかという懸念や開発のベネフィットをめぐっての要求はあるが、全体的には、立地が決まったウッドローンでは歓迎のムードが漂っている。

また、プレジデンシャル・センターの建設による就労機会、交通利便性の改善、この地を訪れる観光客や利用者の増加を見越してのビジネスや観光などへの期待も高まっている。地域組織や住民は、計画サイド<sup>2</sup>に対して、プレジデンシャル・センターの整備によって生まれる経済、教育、雇用、住宅、サステナビリティ、交通の6分野に渡る利益の地域への還元を要求している。つまり、地元の事業者の採用や、住民の雇用である。これに対して、オバマ財団をはじめとする開発サイドはまだ調印していない。2018年3月5日のウッドローン・サミット<sup>3</sup>では、要求側が満足するような回答は得られなかった。ウッドローンには、90年代に都市の中心部に立地していた高層

公営住宅の全面的な建て替えて、戻り入居しなかった住人が多く流れてきている。ジェントリフィケーションや固定資産税の値上がりを懸念する借家人の住民と、反対にすでに住宅を所有し、資産の値上がりを期待する人々の意図は、対立を余儀なくされそうな様相となっている。持家層の中にも固定資産税の値上がりに耐え切れない層が存在する。このようなことから、ウッドローンの中でも、比較的裕福な層と貧困な層の間に溝が生じてきている。

### 3.2 ウッドローンの成り立ち

ウッドローンは、シカゴのダウントアウンの中心街であるループから南東に約12kmに立地している。1850年代にオランダから移民してきた農民たちによって開かれた土地と言われており、63通りに鉄道の駅ができると、農民たちは、農作物をそこから出荷して生計を立てるようになった [Spray 1920]。

すぐ北に位置するハイドパークには、シカゴ大学が立地し、大学の周辺地域は、初期のシカゴの郊外住宅地として開かれた。

1893年にジャクソン・パークを会場に万国博覧会が開催され、これによって、20,000人の居住者や起業家がウッドローンに入ってきた [Spray 1920]。そして、63通りは、地下鉄「エル」(E)に乗って買い物に行く専門店が並ぶおしゃれなショッピングストリートへと発展していった [Fish 1973]。

1916年から1948年の間、シカゴでは近隣地域に白人以外の人種が入ってくるのを阻止するため、人種差別的なリストラクティブ・コベナント<sup>4</sup>を用いていた [Fish 1973]。シカゴの不動産委員会が提案し、市内の大規模な敷地及び様々な規模の土地の区画に法的拘束力のある条項であるコベナントを付帯して、アフリカ系アメリカ人がその地域の財産の使用、占有、購入、賃貸することができないようにしていた [Fish 1973]。当時の地図を見ると、差別的コベナントを使ってアフリカ系アメリカ人の居住を拒否する地域は、ブラック・ベルトと呼ばれるアフリカ系アメリカ人が暮らす地域を取り囲み隔離するように立地していた。1928年、ウッドローンの地主たちも、白人以外の人種が入居を拒否するリストラクティブ・コベナントを締結するが、大

恐慌によって景気が悪化し、通常の家賃より高い賃料をとれるうえ、大きな住宅を小さく区切って何家族にも貸すことができるアフリカ系住民への賃貸が収入としては魅力だった [Fish 1973]。

1940年に米国最高裁判所がリストラクティブ・コベナントを違法と判決すると、ウッドローンには、アフリカ系アメリカ人が急増した [Fish 1973]。

ウッドローン西部には、事業などで資産を築いた裕福な人々が、また、ほかの地域には、他の地域での再開発による追い出しなどにあつてやってきた家族や、南部からの移住者が暮らすようになっていった [Fish 1973]。

現在、ウッドローン地域のコミュニティ・オーガナイザーとして働いているテレンス・ミラーの祖父もビジネスマンとして私財を築き、ウッドローンに住宅を購入した。アルコール類の販売やナイトクラブなどを営み裕福だったミラー家は、当時治安のよかったウッドローンで白人が購入するときの3倍の値段で住宅を購入し、家族のために安心して暮らせる場を確保した<sup>5</sup>。

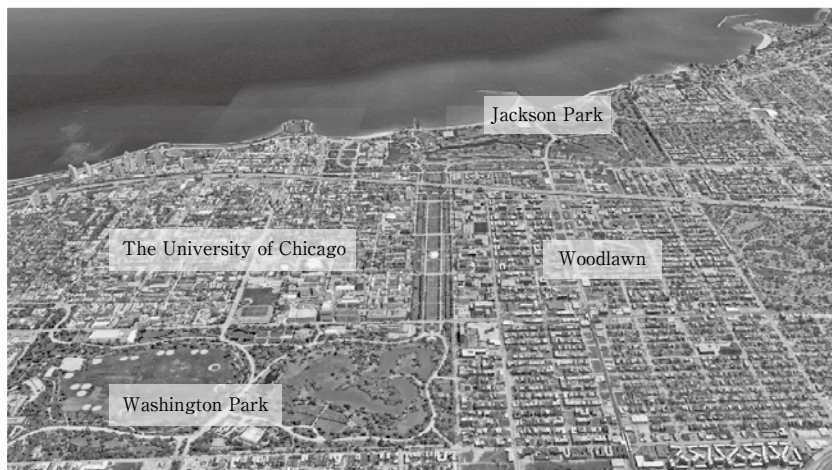


図2 シカゴ大学があるハイドパークとウッドローンの位置関係  
Google Earth画像をベースに筆者が加工



### 3.3 アリンスキーの思想と背景 「ラディカル」とは何か

コミュニティ・オーガニゼーションにおいて、住民のリーダーシップと主体形成を重視した考え方が伝統的なソーシャルワークにおけるコミュニティ・オーガニゼーションとは異なる分野から現れた。ソウル・アリンスキーは1909年にシカゴに生まれた。アリンスキーは、ロバート・パークやE. W. バージェスといったシカゴ社会学派の創始者とともにシカゴ大学で学び、卒業後、青少年問題に造詣が深かったクリフォード・ショウの元でギャングや非行少年にかかわるフィールドワークを行った [Horwitt 1989]。移民たちは、公的サービスや社会保障の対象とならない場合が多く、困ったことが起これば地域の移民仲間のリーダーに相談し、解決してもらった場合が多かった。

後に当時東欧から移民として入ってきた食肉産業労働者たちが暮らす地域であったバック・オブ・ザ・ヤード・コミュニティ (Back of the Yard Neighborhood Council=以降BYNCと省略) において、コミュニティ・オーガニゼーションに携わった。

アリンスキーは、ショウに影響され、コミュニティ・オーガニゼーションは、地域の住民のエンパワメントによって構築されるべきであると信じていた [Horwitt 1989]。ショウとアリンスキーは、セツルメントハウス方式のように、専門家としてのソーシャル・ワーカーや外部の人々によるコミュニティ・オーガニゼーションより、人々が自らの問題を解決していく自助的なアプローチを好んでいた [Horwitt 1989]。

アリンスキーはまた、工業組織化委員会のジョン・ルイスの強いリーダーシップに尊敬の念を抱いていた [Sanders 1970]。また、メディア戦略の一つとして、行政や大企業など大きな権力や著名な相手に対して戦いを挑み、新聞の紙面を賑わせる戦略を好んだ [Sanders 1970]。これと同時に、教会との関係を利用した戦略もアリンスキーの得意とするところであった [Sanders 1970]。

### 3.4 ソウル・アリンスキーのコミュニティ・オーガナイズング理念

シカゴ大学とウッドローン・コミュニティの闘争に関わったアリンスキーは、地域の中の組織化は、住民に寄らなければならないという信念を持っていた。住民の中の指導者とは、コミュニティの外部では全く知られていないかもしれない、しかし、地域の人々が困ったことや相談事を持ちかければ親身になって相談にのる、いわば地域のボス的な存在であり、アリンスキーは、そのような人物を自然発生的な地域のリーダーと呼んでいる。アリンスキーは、地域に介入していく際には、このような自然発生的な指導者を通して、人々に話しかける必要があると述べている [Alinsky 1946]。非行少年やギャングが活動する地域において働いていた経験から、自然発生的指導者の存在を非常に重視しており、「人々に触れることができるのは、そのリーダーを通してしかない。その指導者を知らなければ、相手の電話番号を知らずに電話をしようとするようなものだ」と述べている [Alinsky 1946]。地域の生粋の自然発生的な指導者とは、その地域の人々と苦楽をともにし、その人々の悲しみや、喜びや生活を共有している人物であって、単にその地域の内部に暮らしているという意味ではないと指摘している [Alinsky 1946]。それまでの地域再生の中で形成されてきた組織として、コミュニティ・カウンシル (Community Council) に対して、否定的な考えを示している [Alinsky 1946]。なぜならば、そこに選ばれた地区住民の代表は、真の自然発生的なリーダーではないことが多いからだ。

アリンスキーの考える住民の組織化の目的は、住民自身が自らの要求を自ら伝えることができるようにすることであって、介入者が、その要求を伝えることではなかった。アリンスキーは、民主主義の信奉者であり、実行者である外部の指導者が、地域に介入し、住民組織を導くことはできないと信じていた [Alinsky 1946]。

1940年、アリンスキーは、工業地域委員会 (Industrial Area Foundation=以降IAFと省略) を立ち上げ、カンザス、ミズリー、セントポール、ロチェスターなどで住民主体の組織の立ち上げを支援した [Silberman 1964]。シ

カゴでは、サウス・ウエスト・コミュニティやウッドローンなどにおいて、組織化運動を支援した。アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションには、過去の歴史の中で培われてきたコミュニティの組織化の伝統とは異なる部分が多く見られた [Knoepfle 1990]。ウッドローンの支援に入ったころには、アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションにおいて、地域の住民の中のリーダーを中心に据えて運動を進めるということは基本原則になっていた。この点は、クリフォード・ショウのシカゴ・エリア・プロジェクト<sup>6</sup>において住民の自己決定と住民の中のリーダーを重視して中心に据えて事業を展開していった方法と共通性がある。地域のリーダーはマイノリティのコミュニティの場合、教会の牧師や神父であることも多かった。もともと教会は教区における慈善事業に取り組んでいるものも多かったが、こうして各コミュニティに教会を中心としたコミュニティ・オーガニゼーションが生まれて行った。

ソーシャルワークとしてのコミュニティ・オーガニゼーションの系譜からすると、アリンスキー方式のコミュニティ・オーガニゼーションは、異質であり専門職としてのコミュニティ・オーガナイザーによって地域組織化をはかっていくというマレー・ロスやロスマンの掲げたコミュニティ・オーガニゼーションとは平行線上に位置づけられた。

地域のボスとでも言うべきリーダーを中心として組織化を展開していくことを強く標榜し、その代表性を重視している [Alinsky 1946]。代表性とは、外部者からみて誰が代表なのかではなく、そのコミュニティの内部からの代表性を指す。アリンスキーは、それと同時に、ソーシャル・ワーカーによる公的な福祉に対して、より人間的な地域のボスによる支援が困窮者には意味があり、その役割として困窮者への支援を賄うことがボスが地域の中でボスたる所以なのであると言っている [Alinsky 1946]。こうして、アリンスキーは、シカゴにおいて、移民労働者のコミュニティであるバック・オブ・ザ・ヤード・コミュニティを皮切りに、サウス・ウエスト・コミュニティ、そして、ウッドローンの組織化を支援するようになった。

アリンスキーは、ローマン・カトリック教会やアメリカ長老教会と手を結んで運動を展開した。このため、ルーテル教会からは批判された。アリンスキーがシカゴ・コミュニティ・エリアでかかわった4つのコミュニティ組織化運動のうち、ウッドローンはたった一つのアフリカ系アメリカ人が居住者の大半を占める地域であった。

### 3.5 アリンスキーへの批判と賛同

ハンス・スピーゲルが1986年に編集した「都市開発における市民参加」ではアリンスキーについて1章を当てている。ここにはアリンスキー自身の著作である *Reveille for Radical* を収録すると同時に、『*Renewal*』の編集者であったS. ローズ、パーデュー大学の都市開発研究所の所長であり、都市問題の教授であったT. シェラードとイリノイ大学社会学部のR. マレーによるアリンスキー論を掲載している。前者は、どちらかというアリンスキーの考え方に対する正当性を説いているが、後者は、批判的である。アリンスキーの急進的戦略に関する評価は批判的なものが多かった。ルーテル教会や都市計画関連の専門家は、アリンスキーの地域組織化について恐れをなし舌鋒鋭く非難した。そのような中で、アリンスキーに対して、ジャーナリストのシルベルマンは好意的な考えを全面的に表明していた。シルベルマンは、ウッドローンでのアリンスキーのコミュニティ組織化のプロセスをつぶさに述べて、真に民主的に黒人問題を解決できるのはアリンスキー以外にないといっている [Silberman 1964] 特にアリンスキーの手法が厳しい批判を浴びたのは、このウッドローンにおける地域組織化運動であったが、シルベルマンはジャーナリストとしてこの地取材した経験からウッドローンの組織化について高く評価していた。最も評価されていた点は、彼が民主主義の信奉者であり、コミュニティにおける民主主義の実現を目標とし、決して自らがコミュニティのリーダーとなることではなかったという点である。しかし、急進的戦法やアリンスキーが演説で使う「恨みの擦り傷をすりむけるほどこする」とか「われわれの組織は原子力をもった」というような過激な表

現によって人々を扇動し、ボイコットやデモといった直接行動に参加させる手法は敬遠された。

他方、コミュニティ・オーガニゼーションは、ソーシャルワークのひとつの分野として認識されていたが、アリンスキーは、ソーシャル・ワーカーや公的支援に対して批判的であった [Sanders 1970]。

しかし、最終的に、ソーシャルワークを体系的かつマクロ的に整理したジャック・ロスマンのソーシャル・アクション・モデルの中に組み込まれて、現在では、その方法や基本的な組織化の方法論はむしろ評価されている。

### 3.6 ソーシャルワークとアリンスキー

アリンスキーは、しばしばソーシャル・ワーカー批判を口にしていく。

ソーシャルワーク機能自体に関しても、アリンスキーは懐疑的だった [Joravsky 1990]。アリンスキー自身が著した *Reveille for Radicals* において、登場する地域のボスであるビッグバッチとソーシャル・ワーカーを比較した記述が社会学者と少年の会話の内容として示されている。

(以下抜粋)

「たとえば、うちの家族ならば金が必要ならビッグバッチのところに行くよ。彼は金が必要だといえば、何も聞かずに10ドル札を2枚渡してくれるはずさ。彼にとっては人が困っているということだけで理由は十分なんだ。それが、福祉事務所に行ったらどうなるか。朝から髪をとかしたかどうかにかんがって始まって、本当に仕事なのかどうかもわからない質問攻めにあう。この町に住んでいるスミスの家のドットィというブロンドの女の子が厄介ごとに巻き込まれて、どうしても助けが必要になった。その時スミス一家は、福祉事務所に行った。そうしたら、助けを得る前に、ドットィが妊娠していることを話さなければならなかった。そんなことは、他人が聞くことは失礼だろう。ビッグバッチなら、何も聞かずにぼんと金を貸してくれるんだよ。」

結果として、福祉事務所は、150ドルを支給し、ビッグバッチは5ドルを与えたという

ことについて、社会学者が少年に問かけると、

「あなたは、何もわかっていないな。金額は問題じゃないんだ。むしろどういふふうにくれるかの方が問題なんだよ。ドットィの家族は助けてもらった時にビッグバッチに何も聞かれずに、背中をぼんと叩かれ、心配してもらったんだ。バッチの前では、みんな人間として扱われる。だけど、福祉事務所では、君はひとつの“ケース”なんだっていわれるのさ。」

(抜粋終わり)

アリンスキーはこのようなことを述べることで、地域のリーダーを探すことの重要性を説明しているのであるが、この話には、ソーシャルワークに対しての彼の皮肉な考えが盛り込まれている。ソーシャルワークによって、150ドル与えられても、ケースとして取り扱われ、人間として取り扱われなければ、金額の多さは関係ない。逆に、金額は少なくとも人間扱いしてくれるボスのほうが、地域の中では信頼されていると主張するのである。

さらに、アリンスキーには、住民を政治的に包摂することで自己の重要性を認識させる戦略があった。このアリンスキーのオーガニゼーションのやり方を端的にあらわす出来事がローズの論文の中にある。「1961年8月26日の土曜日に2,000人以上のウッドローン住民が、バスを連ねてシカゴ市役所へ投票の登録に出かけた。そのデモはコミュニティの士気を高め、見ていた人に言わせると、ウッドローンのもっとも発言権のない人さえもが、自分は参加しているという気持ちを味わった [Rose 1964]。」アリンスキーは、ウッドローンの人々を組織的に市政へ参加させることで強く引きつけ、政治に参加することによって力を発揮できることを教え、エンパワメント、すなわち人々が自分の重要性に気づくことに成功している。

アリンスキーによるコミュニティ・オーガニゼーションは、それまでのソーシャルワークにおけるコミュニティ・オーガニゼーションの領域からはみ出したものとして取り扱われていた。しかし、実際に現代シカゴのコミュニティ・オーガニゼーションの実践家やコミュニティ・オーガナイザー

の話を知ると「アリンスキー方式」であるとか、「自分たちは、アリンスキータイプのコミュニティ・オーガニゼーションだ」というように明確にアイデンティティを主張する場合がある。そのような組織では、声をあげることのなかった住民をバスでスプリングフィールドに連れて行き、議員に陳情するといった活動を通してエンパワメントを行っている（仁科 2019）。

### 3.7 ウッドローン・オーガニゼーションへのアリンスキーの介入

1960年代ウッドローンの3つの教会が中心となって、商店で計量販売されている品物の量が足りないのに、不正に高い値段で売りつけられていることや学校の生徒数の超過、子どもたちが学校で受けている差別的な扱いなどアフリカ系アメリカ人が日常経験している社会的不正義に対して立ち向かう活動をしていた [Braizier 1969]。

ウッドローン・コミュニティ・エリアにシカゴ大学の開発の計画が持ち上がった。これに対して、ビショップをリーダーとしたウッドローンは、断固として反対する姿勢を保持した。その上、ソウル・アリンスキーを伴って、地域組織化を図った。そして、1961年にウッドローン・オーガニゼーション (The Woodlawn Organization, 以降 TWO と省略) が設立された。

1961年シカゴ大学が、ウッドローン地域に新たなキャンパスを建設する構想を打ち出すと、これを契機に二者の対立が始まった。戦後の人口増加に伴い、ハイドパークやウッドローンは人口急増の局面にあった。シカゴ大学が示した地区再生計画は、サウスキャンパス計画と呼ばれ、主にハイドパークの南側、つまりウッドローンにキャンパスを拡張する計画が示された [Braizier 1969]。これによって、ウッドローンの住民が大学の拡張計画の影響を受けることは必須であった。ハイドパークの建物の20%を解体し、2万人の低所得の住人を強制的に移転させる計画となっていた [Braizier 1969]。1950年代初めから1960年代初めにかけて、ウッドローンでは人種の入替わりと人口増加が起っていた。南部の州から仕事を求めてやってきたアフリカ系アメリカ人による人口急増であった。これによって1950年代前

半から後半にかけて白人60%の割合から、アフリカ系住民が95%を占める地域に変わった [Braizier 1969]。両方の近隣地域で人口増が起こっているときに、ハイドパークで都市再生事業が行われれば、低所得者層が住宅を求めて、ウッドローンに流入し、生活環境が更に劣悪になり、他方需要が高まることによって家賃が上昇することは目に見えていた。そこで、ウッドローンの3つの教会はソウル・アリンスキーを迎えて、地域組織化を図り、シカゴ大学サウスキャンパスの開発に反対する運動を展開していった。

アリンスキーとインダストリアル・エリア・ファンデーション (Industrial Area Foundation、日本語で工業地域委員会と翻訳されている場合もある。以降本稿ではIAFと省略する。) のメンバーは、ウッドローンのカトリック教会、長老教会、及びその他の財団から資金調達に成功し、ウッドローンでの組織化キャンペーンを開始した。アリンスキーは「黒人自決」の提唱者であったペンテコスタル・アポストリック・チャーチ・オブ・ゴッド (Pentecostal Apostolic Church of God) のアーサー・ブレイザー牧師がリーダーシップを執ることに大きく力を貸した [Braizier 1969]。アリンスキーのコミュニティ・オーガニゼーションのセオリーでいうならば、ウッドローンにおいて、住民とともに住民と同じ要求を共有する自然発生的なリーダーは、ブレイザー牧師であった。

結果的に、ウッドローン・オーガニゼーションはシカゴ大学の都市再開発計画を阻止し、両者の合意の下での開発として、グローブ・パーク・アパートメント (Grove Parc Plaza Apartment) 504戸を供給した [Braizier 1969]。ウッドローン・オーガニゼーション自体は、地域内部での就業支援活動に関する補助金を得て引き続き、活動を行った。1967年夏にはサウスサイドの多くの地域で暴動が起こったが、ウッドローンで暴動が起きなかったことは地域の安定とウッドローン・オーガニゼーションの統率力を誇示した [Braizier 1969]。TWOは、住民の組織化によって、選挙の票を握り政治的な力も発揮した [Fish 1973]。



### 3.8 TWOの変質

1960年代には、アリンスキーの介によって、TWOは、ウッドローンのスポークスマンとしての地位を獲得した。地域の社会的・経済的な観点から結論を述べると、1960年代から80年代にかけてTWOの組織能力と経済再生プログラムの様々な提案やプログラムの実施にもかかわらず、大きくは回復しなかった [Fish 1973]。TWOは、外部との闘争においてイニシアティブを握り、プレイヤーの言う「黒人の自決」を体現したが、内部の貧困、失業、教育やサービスの欠乏に対しては何も対処できていなかった [Fish 1973]。

1968年マーティン・ルーサー・キング・ジュニアの暗殺事件で、暴動を恐れているほとんどの白人ビジネスオーナーは、事件の後ウッドローンを去った。1960年代後半に全米の大都市で蜂起された暴動は政策サイドを硬直化させ、右傾化させた。ウッドローンでは、1968年から1971年にかけて放棄された362の建物が破壊された [Fish 1973]。そして、失業率、貧困率は上昇した。ウッドローンの人口は、1960年の81,279人、1970年53,814人、1980年36,323人、1990年は27,473人、2000年の27,086人と減少した (US Census 1960, 70, 80, 90, 2000)。しかし、コミュニティ・オーガニゼーションや教会を中心とした活動の伝統は続いた。

白人がウッドローンを去った後に、さらに人口を減少させたのは、ギャング<sup>7</sup>活動による治安の悪化であった。ウッドローンには、1950年代からブラック・ストーン・レンジャーというギャング組織があったが、公民権運動などの影響を受けて、組織は、Black P Stone Nation (以下BPSNと省略) と名乗り、1968年ごろには5,000人のメンバーを抱えるまでに膨れ上がった [Moore & William 2011]。これらのギャングのメンバーは、ブロッククラブにも、教会にも、いかなる社会的なグループにも所属しない若者で、TWOやその関係者ともつながりのない、貧しいウッドローンの中でも最も最底辺の若者たちであった [Fish 1973]。ギャングの若者たちは、社会や、教育や、社会福祉の機能不全が生み出したものだった [Fish 1973]。つまり、ウィルソンが言うアンダークラスの若者たちによって組織化されていた。

1960年代から70年代には、非熟練労働の受け皿となっていた工場の移転が続き、アフリカ系アメリカ人が多く暮らす地域では、働き盛りの男性の失業率が急激に上昇していた [Wilson 1987]。ギャングのメンバーになることは、定職も無く、自らのアイデンティティや誇りを示す材料を持たないアンダークラスの若者に、何らかの目的と自らの存在の意味を与えた。おそろいのベレー帽をかぶって通りを闊歩することで、人々から畏敬の目で見られるという快感をもたらし、手持ち無沙汰な若者に誇らしさや自尊心を与えたことは容易に想像できる。1970年代には、60年代よりさらに失業率は上がり、70年代より、80年代はもっと上昇した。

BPSNは犯罪に手を染める一方、チャリティなどのために資金を収集して活動した [Moore & William 2011]。人心に取り入ることがうまくいったジェフ・フォードの元で、人助けなどの親切や、時には暴力によって地域を支配していった [Moore & William 2011]。チャリティのための資金は、商店主などから暴力的な手段や脅しによって集められたとも言われているが、一方で、彼らの実施しているチャリティを応援する勢力もあり、支援者の手引きによって政府からの補助金を使って就業支援事業を実施するようにもなった [Moore & William 2011]。BPSNのリーダーであったジェフ・フォートは、リーダーシップのある人物として知られていた [Moore & William 2011]。

1966年にTWOはシカゴ市を経ることなく、アメリカ政府から直接補助金を受けることに成功した [Moore & William 2011]。TWOが就業支援のため政府の補助金を獲得すると、BPSNはその補助金を使ってギャングの若者たちをスタッフとして雇い、かつギャング組織に所属する若者への就業支援を行った [Moore & William 2011]。各新聞は、あたかもTWOが政府の補助金において不正を行っているかのように書きたてた [Fish 1973]。ウッドローンの人々の成功、つまりアフリカ系アメリカ人コミュニティの成功は、外部にとっては面白くなかった [Fish 1973]。

ジェフ・フォートは、類まれなリーダーシップによって公民権運動で盛

り上がった人々の気持ちを利用して勢力を広げ、TWOが獲得した補助金を使って、若者の就業支援事業を実施したが、1970年代に入ると、補助金の不正使用、ドラッグや暴力など様々な犯罪により、有罪となって刑務所に収監された。[Moore & William 2011]。ジェフ・フォートらの逮捕及び有罪は、ウッドローンのコミュニティ・オーガニゼーションへの外部からの信頼性を根幹から揺るがすことになった。コミュニティの内部では、就労支援プログラムがなくなったことで一層治安が悪化した [Fish 1973]。治安の悪化を加速化したのは、地域内での2つのギャングの対立であった [Fish 1973]。

アリンスキーとTWOによる運動は、「黒人の自決」を掲げて地域のコントロールを取り戻すために、オーソリティに抵抗し、権力を排除したため、地域社会全体や政府の補助金によるプロジェクトに対して、様々なレベルで責任を持つ主体を欠く状態に陥った。マリスとレインによる貧困との戦いの評価において、「社会変革のディレンマ」と呼ばれる状況である [Marris & Rain 1974]。

1960年代の貧困との戦いを経て、住宅政策においては、スラムクリアランスや公営住宅に代わってセクション8による家賃補助制度が導入され、民間住宅市場によるアフォーダブル・ハウジングの供給が行われるようになった [平山洋介 1993]。これを受けて、コミュニティ・ディベロップメント・コーポレーション (Community Development Corporations: 以降CDCsと省略) による住宅供給が全米で導入されるようになった。CDCsは、CDBGを活用して貧困地域での住宅供給を実施して行った。

1970年代は、政府によるモデルシティ・プログラムや、市による都市整備などのプロジェクトが実施された。1974年にコミュニティ・ディベロップメント・ブロック・グラントが整備されると、この制度を使った住宅整備が事業の中心となった。ギャング組織は、ドラッグの密売により資金力と勢力を伸ばし、1970年代に勢力を拡大した。1960年代からの暴動に加え、70年代のギャング組織の拡大と治安の悪化は、人種間の偏見や隔絶を深めていった。初期のTWOは、ソーシャルアクションによって「黒人の自決」のた

めに政府への要求運度を展開していったが、犯罪組織の勢力拡大によって、ウッドローンの住民自体が分断され、地域がひとつの要求に向かって一丸となって闘うことが困難になっていった。

1980年代にはレーガン政権による小さな政府主義が徹底されていった。つまり、ニューディール政策や貧困との戦いにおいて実施されていたような政府による援助は縮小化され、貧困層に対する援助を限定的かつ最低限に抑える議論が浸透していった。住宅供給に関する補助金も大きく削減された。政府の資金が欠乏してくると、コミュニティレベルでの活動資金として民間資金が発達してきた。

1980年前後にできたLISCなどの中間支援組織は、住宅供給を中心に多様な民間資金を獲得する役割を担った。政府予算の削減という逆境にもかかわらず、民間組織による住宅供給の環境が整ったことにより、TWOは、住宅の建て替えや供給に力を注ぐようになった。CDCsによる住宅供給は、市場が機能していない地域において、政府の資金をも使わない、つまり政府でも市場でもないサービスを展開するようになった [平山洋介 1993]。開発や事業を行うための民間資金が豊富になったことは、中間支援系組織を介してコミュニティが事業実施主体として成長するきっかけとなった。TWOは、70年代に住宅供給に着手して以来、地域のサービス供給主体として、それまでのアドボケート中心の主体から徐々に変質し、80年代には、サービス供給事業主体としての性格を強めて行った。

1990年代に実施されたクリントン政権下の福祉改革では、福祉依存の体質をなくし、就労を促進することを主眼に改革が行われた。福祉依存であるとして改革の標的とされたのは、若年妊娠、出産によって子どもを育てる若い母親たちだった。これによって、子どもを扶養している世帯への支援であった児童扶養手当 (Aid to Family with Dependent Children : 以下AFDCと省略) を一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF) に切り替える「福祉から就労へ」といわれる改革が実施された。1990年代初め、コミュニティリーダーは民間開発、企業、銀行による開発をウッドローンに

導入し始めた。1960年代の闘争後、TWOとシカゴ大学の関係性は今日に至るまでの約60年間に於いて、常に敵対的なものというわけではない。シカゴ大学は、1960年代にウッドローンの東側にソーシャル・サービスセンターを設立して、地域へのサービスを展開していた。シカゴ大学は、ウッドローンの近隣地域の主要な協力者でもあった。

それから2018年までの間、シカゴ大学との共同のもと、子育て支援施設、ヘルスケア、特別支援学校の設立、チャータースクール（ハイスクール）の設立、運営等が行われており、関係性は協調の方向へと移行していると見える [Woodlawn Preservation & Investment Corporation 2005]。2010年、シカゴ大学は大学が所有する61通りに面した土地の再開発計画をサウス・キャンパス・プロジェクトとして開発し、学生用の居住施設と商店を含む建物の開発、地域からの新たな雇用を提案し、実現している。

社会福祉改革によるもうひとつの柱は福祉供給主体の民営化であったが、この改革は少なからずコミュニティ組織にも影響を与えた。コミュニティ組織を含めた民間組織に事業資金が流れ優秀な人材を雇用できるようになって、コミュニティ内の事業展開を活発にした。

2018年現在、TWOは、地域の社会サービス、経済発展、政治活動など、さまざまなプログラムに引き続き関わってきている。2000年には、LISC<sup>8</sup>シカゴの呼びかけで包括的コミュニティ開発（Comprehensive Community Initiatives: CCIと省略する）を実施する地域のひとつとして、クオリティ・オブ・ライフプランを策定した。この計画は、地域の社会的、経済的な計画を包括的にまとめたマスタープランである。この計画策定には、ウッドローンにおいて活動している74組織が参加した。そして、8つの戦略が示されたが、このトップに掲げられたのは、ミックスト・ディベロップメントによる住宅の新規供給であった。次には、地下鉄グリーンラインのコテッジ・グローブ駅を中心とした地域における商業開発、経済開発と就労支援、教育の改善、地域組織と住民とのコミュニケーション及びコネクションの改善、若者の活動の場の改善、芸術や文化活動の展開、健康、及び社会

サービスの資源提供が示された [Woodlawn Preservation & Investment Corporation 2005]。この計画が立案されて以降、地域では、コミュニティ・オーガニゼーションの手によって着実にプランの実施が進んでいる。それぞれのプロジェクトは、シカゴ大学が主体となって提供する教育施設や社会サービスなどのほか、NPO組織による住宅再生、供給等が着実に実施されている。2018年時点では、63通りの高架下部分の商店の改善が遅れており、ドラッグを売るギャングたちがたむろし治安の悪い状況が続いているが、その他のプロジェクトは大きく前進している。また、地域再生マスタープランの題名にも「クオリティ・オブ・ライフ・プラン」とあるように、あくまでこの計画の主体及び目的は地域住民の生活の質の向上である。したがって、地域再生は、住宅供給や商店街の改善などの物的再生には留まらない、まさに住民の生活を中心においた包括的な計画としてコミュニティ組織自体によって、策定されているのである。

しかしながら、この事業型の方法論には批判もある。シカゴ・マルーン紙によると「ウッドローン・オーガニゼーションは62通りとキンパーク通の結節点に位置する住宅の再開発に当たって、30年以上その住宅に暮らす住民や高齢の住民に対して1年以上の期間をおかずに立ち退きの要求をした [Alpert 2005]。これは、イリノイ州法に照らして違法であるし、また、セクション8住宅制度<sup>9</sup>に関しても遵守していない」としている。マルーン紙の論調は、TWOはやるべきことつまり住民サイドに立ってサポートし、活動することをやっていないのではないのかと、批判的である。

21世紀になって進み始めた近隣地域再生事業は、確実にウッドローンの地価を押し上げてもいる。ここに、オバマ・プレジデンシャル・センターの立地計画が持ち上がり、ジェントリフィケーションが生じることはほぼ間違いない。しかし、非営利の住宅開発組織によって建替えられた賃貸住宅が、家賃補助の付いたセクション8住宅であることは救いである。ここの家賃は高騰しないはずだ。しかし、持ち家に暮らす高齢者など収入の低い世帯は、地価の高騰によって固定資産税が値上がりすることを恐れている。また、賃貸

住宅に暮らす住民は、家賃の上昇により住みなれたウッドローンに住めなくなることを懸念している。

2018年ウッドローンは、シカゴ市が人口減少地域で実施している市が保有する空き地を1ドルで購入することができるGNP（Green Neighborhood Plan）の対象地域から除外された。空き地は多いがもはや公的施策によって土地の処分を進めなくても市場において土地が売買されるところに来ているとシカゴ市が判断している。今後、地価の高騰によるキャピタルゲインを期待する住民と追い出しを恐れる住民との利害対立は、ウッドローンの組織を二分することになる。

このことを認識してドクターブレイザーは、ウッドローンの4つの地域からそれぞれの代表者が話し合いをする機会を月一回設けている。同じウッドローンの中でも、質のよい住宅地を求めて入ってきた西側と、公営住宅の建て替えによって入ってきた東側の住民の間には格差がある。同じコミュニティの中で格差が顕著になりつつある中、住民同士で話し合うことによって合意を導きコミュニケーションを高める目的である。

### 3.9 現在のウッドローン

ウッドローンは、1970年ごろからアフォーダブル・ハウジングの建設及び整備を始め、21世紀初頭には既に2000戸を供給していた。

現在のウッドローンの計画は、住民による地域の計画であるクオリティ・オブ・ライフ・プランに基づいている。この計画は、中間支援組織のサポートの元で、地域のほとんどの組織や団体が参加して策定された計画である。計画の主要な柱は8つあり、1. 多様な収入層のための住宅の新規供給及び既存ストックの改善、2. コッテッジ・グローブ、63通り地域における活気ある商業、ビジネス環境の創造、3. 経済機会の拡大、就業支援、職業市場への拡大、4. 地域資源と人材開発による学校の改善、6. 若者のための活動及びプログラムの整備、7. 芸術文化的活動の新しいプログラム整備、8. 近隣地域の健康とソーシャルサービス資源の専門的開発となって

いる。この計画の中心となっているのは、TWOと、ウッドローン・プリザベーション・アソシエーション・インベストメント・コーポレーション（Woodlawn Preservation and Investment Corporation、以降WPICと省略）の二つのコミュニティ組織が計画立案及び実施を担っている。

ここに示された計画のうちのひとつであるコテージ・グローブ駅周辺の住宅再生が現在進んでいる。プリザベーション・オブ・アフォードブル・ハウジング（Preservation of Affordable Housing/以降POAHと省略）は、シカゴのいくつかの都市コミュニティで支払い可能な価格の賃貸住宅の開発、及び管理を行っている非営利組織である。

POAHは、シカゴのウッドローン、グラント・クロッシング、ケンウッド、ニアウエストサイドのコミュニティとイリノイ州カンカキーなどで事業を行っているが、2008年以降シカゴで800戸以上の住宅を建替えた。これらは、セクション8住宅として供給し、従前の居住者を排除しないように配慮されて建替えられた。POAHはまた、他の非営利団体との協力の下、青少年スポーツと教育センターを建設し、コミュニティ及び近隣地域再生事業に積極的にかかわっている。

ウッドローンでは、新たな試みとして、賃貸住宅の立て替えの中に地域サービスセンターを設置している。POAHは、サウス・コテージ・グローブ・アベニュー（ジャクソン、グラント、バーナムとトリアノンロフト）とコテージ・グローブ・アベニューの通り沿いにリノベーションによる住宅供給を実施し、グローブパークプラザの老朽住宅を建て替えた。

ウッドローンパークには、コミュニティスペース、遊び場、コミュニティガーデンが配置されている。この建物の温水を各戸に供給するために屋根に太陽光発電パネルを備えた住宅となっている。

ジャクソンとグラントは、1ベッドルーム、2ベッドルーム、3ベッドルームの住戸とランドリー施設、会議室、共同キッチン、遊び場、緑の公園のあるアパートとして整備されている。

バーナムは、フィットネスセンター、パートタイムの老人保健室、アク



ティビティールームとパティオ、ゲームルームと上層階のバルコニー、12のガーデンベッド、ランドリーと各フロアの物置を備えた65ユニットのシニア住宅が供給された。

バーナムから道路を隔てたところに建設されたトリアノン・ロフツは、40年以上前に初めて低所得者層のために建設された賃貸住宅であったが、多様な入居者向けに改装されて再供給された。この住宅は、高い天井と7,000平方フィートの1階の小売スペース、24の屋外駐車スペースを備え、24戸のアパートを含む収入を問わないマルチ・インカム賃貸住宅となっている。

コッテジ・グローブ駅は地下鉄グリーンラインの終着となっているが、駅入り口部分には、合計70戸の混合ユニット住宅が建設されつつある。

さらに、商業開発として、ジェニエル・オスコ（食品等を販売する大手スーパーマーケット）が誘致されることが決定し、2018年3月には開発式が執り行われた。



図4 (上)、5 (中)、6 (下)  
 (上) 住宅の再生が進むコッテジ・グローブ  
 (中) 建替えたセクション8住宅  
 リソースセンター入口  
 (下) コミュニティセンター

近隣のイングルウッド地域にホール・フーズ・ストアがオープンしたと同様に、地域に雇用と買い物の利便性を保証するものである。1960年代以降人口が減り続け、多くの店舗が地域から撤退して車を所有しない住民は買物困難に陥っていた。地域内に野菜や乳製品などの食料品を買うことができるスーパーマーケットができるのは、数10年振りである。

#### 4. まとめ ～ウッドローン・コミュニティに見るコミュニティ・オーガニゼーションの変質と主体形成～

##### 4.1 ウッドローン・オーガニゼーションはどのように変化したのか

まず、一つ目の変化は、役割の変化である。TWOは、1960～70年代には、日本にまでその名を轟かせた闘争的な組織であった。シカゴ市やシカゴ大学に対して要求を容認させるために住民を組織化し、戦略的に行動する主体であった。近年の動きを見ると、シカゴ大学との関係性は、より合理的かつ調和的に変化した。過去には、要求運動であったが、現在は、TWO自体がコミュニティのための事業を実施する主体となり、他の事業主体と共同して、自ら策定した計画に則って、住宅の供給を含めた地域へのサービスを実施する主体へと変化している。老朽化した住宅の建て替えや、高齢者向け住宅の供給、地域へのスーパーマーケットの誘致など、かつてはシカゴ市が担っていたであろう再開発の事業主体としての役割をTWOを中心としたコミュニティ組織の連合体が担っている。つまり主体形成によって、外部の政策実施主体との関係が変化したのである。

住宅開発以外にも、クオリティ・オブ・ライフプランに掲げられた就業支援事業として、失業者への再教育やスーツなどの服装の寄付なども地域の中で非営利組織が実施している。そして、コテッジ・グローブの開発では、コミュニティ・リソースセンターという名の相談機関が配置された。この運営は、地域の多様な組織によって行われている。

もうひとつは、代表性の変化である。かつてのTWOは、3万人の住民を代表する組織として、体制に対抗していた。しかし、現在、TWOが対峙してい

るのは、地域に暮らす住民である。住民間には、1960～70年代よりも多様性が生まれている。オバマ・ライブラリーの誘致やコテッジ・グローブの再開発を喜んで受け止める集団がいるのに対して、ジェントリフィケーションを招くとして反対している集団もある。つまり、TWOは、すべてのウッドローンの住民の声を代表しているわけではないということである。

コミュニティにおいて、ある人や組織がそのコミュニティを代表しているかどうかは、真に民主主義的な手法によってその代表者や組織が選ばれているかどうか他に他ならない [Taylen 2011]。アリンスキー手法では、地域の生え抜きのボスを探しだすことや、教会を利用することによって代替していたわけであるが、TWOでさえ、ウィルソンの言うアンダークラスの若者たちの代表者とはいえなかった。70年代に、TWOが事業体としての道を選び、ギャングがますます勢力を強めていくと、補助金利用の公正性を保つためには暴力や犯罪活動にその補助金が使われていないという証がとりわけ重要となり、事実上袂を分かつことになった。

TWOが事実上、近隣地域をコントロールするようになると、ブラック・エンパワメントが求めていた自らのコミュニティのコントロールを握ることが実現したかに見えた。TWOは事業体となったことによって、事業実施と資金獲得の専門家としての色彩を強めていった。

## 4.2 都市再生と不平等に対峙する

バーンは、都市において「コミュニティの断片化」が不平等を助長しており、コミュニティの組織化こそが、人々を再びエンパワメントするための鍵であるとしている [Byrne 1999]。また、都市の中で人々が抱く政治的、社会的にマージナルな存在化されているという感情と、経済的な排除が犯罪に結びついているということと、同様に、再分配の欠如に起因している。階層構造の下部に属するとされる人々が、アリンスキーのような介入者が来るまで、社会的、経済的、政治的な包摂の外に排除されてきたことは明白である。都市開発事業はきわめて政治的な性質を含有しており、地域コミュニ

ティと再開発によって利益を得る層と得られない層の間には大きな不平等が生じる。つまり、従来通りの方法による都市再生によって再分配は実現されない。そもそも、都市再生の目的自体が再分配でないことにもよる。アメリカの大都市が抱えているような中心部の社会的、経済的、政治的排除の問題は、物的再開発によっては解決し得ないといえる。開発し、地価が上昇することによって、既に貧しいながら持ち家を持っている人々は固定資産税の上昇によってその地域に暮らすことが困難になることはあっても、物的開発によって再分配機能を発揮しない。

ジョック・ヤングは、社会的排除の問題を解決するためには、統合主義的要素と再分配要素の両方が必要であるとし、経済的な政策のみを強化するものであってはならず、排除された人々のエンパワメントに注意を払う必要があるとし、政治的包摂と、包摂的な政治が行われなければならないとしている [Young 2007]。この意味で、都市再生に対するソーシャル・アクションと政治的参加を具体化することを中心としたアリンスキーのウッドローンでの戦略は、少なくとも人々を周縁から政治的議論の中心部へと引き上げていったと評価できる。この1960～70年代の都市再生事業は、外部的な権力によるものであったが、最近起こっているコテッジ・グローブの再開発は、内部的計画とパワーによるものである。つまり、コミュニティが再開発事業の主体になることによって、利益を守るために闘う相手は消失してしまったのである。

### 4.3 住民の参加とコミュニティ・オーガニゼーションの代表性

住民参加のレベルを規定するものに、アーンシュタインの参加の梯子理論<sup>10</sup>があるが、1960～70年代のTWOは、住民参加の段階として政治的力と発言権を得た段階といえよう [Arnstein 1969]。そして、現在の状況は、住民主導による統治の段階にあらう。ここで問題となるのは、コミュニティ・オーガニゼーションが地域の中で、どの程度の代表性を有しているかということである。伝統的なニューイングランドのタウンミーティングのように権

利者全員が合意するまで話し合うというような組織でもない限り数万人が暮らす地域の中には、格差や利害が相反する住民が存在する。先に述べたように、コミュニティの中での再開発実施主体がコミュニティ・オーガニゼーションになったときに、外部に対立する相手がなくなったということと関連して、対立の内部化が生じた。均質な集団で利益や不利益を共有する人々が多ければ、コミュニティ内部での対立は起こりにくいだが、地域の中での格差が大きい場合には、非代表的サイドに属する人々の権利が阻害される。発言力のある住民は、力のある層であり、発言できないような住民は、力を奪われた状態にある。

このように、たとえ地域コミュニティが主導権を握っていても、常にその地域の完全な代表となることは難しいというディレンマがある。ここに、アリンスキーの信念のひとつである地域のボスを探しだして、コミュニティ・オーガニゼーションの主導者に据えることの一つの意味が見出される。つまり、地域の中で発言権を持たない住民たちが、自分の意見や考えを代弁し、代表してくれると信じていることができるボスの存在の意味と重要性をアリンスキーは見抜いていた。しかし、今日ウッドローンでは、このようなビッグボスのいるボス社会は崩壊し、小さなギャング組織が混在しており、反社会的な行為や犯罪と絡んでいる。さらには、ウッドローン内部の東と西の格差問題も代表性のあり方を複雑にしている。そして、アリンスキーのオーガニゼーションの方法論としての住民の共通の敵を外部に探し出しコンフリクトによって組織化を図るという手法は、コミュニティの主体形成が成立した後には、組織自体への批判に直結することにもなるため、意味をなさないのであった。

#### 4.4 ネオリベリズムとコミュニティの主体形成

終わりに、アメリカモデル福祉国家の変化を手がかりに、TWOの位置づけと役割の変化を考察しておく。

1964年に公民権法が成立し、ジョンソン政権下で実施された経済機会均

等法の下で政府によって、コミュニティ・アクション・エージェンシーが主にアフリカ系アメリカ人で占められるコミュニティに設置された。コミュニティ・アクション・プログラムにおいては、事業の計画、決定、実施に関して、対象地域における「最大限の住民参加」を確保することが補助の条件とされた [西尾 1975]。つまり、アメリカ連邦政府の主導による住民参加とコミュニティ・オーガニゼーションがすすめられていったが、政策課題とこのプログラムに参加することが期待されていた貧困層の間には利害や要求に関するずれがあった [Marris & Rein 1974]。公民権運動によって力を得たブラック・コミュニティにおいては、自分たちの地域のことは、自分たちで決定し、地域の小学校の教員や警察官などをアフリカ系アメリカン人にするように求めるなど、強い自治権を得ることを期待していた。モイニハンは、コミュニティ・アクション・プログラムは、結局のところアリンスキー戦略が各地で起こることを期待していたが、失敗に終わったと指摘している [Moynihan 1991]。アリンスキー自身は、コミュニティ・アクション・プログラムが、バック・オブ・ザ・ヤード組織化の影響を受けて制度設計されていると考えていた [Alinsky 1971]。マリスらの指摘によれば、コミュニティ・アクション・プログラムでは、公的機関と民間機関が立場の違いや目標の違いに対して歩み寄らないまま勝手に行動したことによって、貧困なコミュニティにパワー（主導権）を与えるような変革は起こらないままに終わったとしている [Marris & Rein 1974]。結果から考察すると、福祉国家的な中央集権型のトップダウンの方法論によって、コミュニティにおける可能な限り最大限の住民参加による民主主義的な自治やコミュニティ活動は起こすことができなかったといえる。アリンスキーは、都市再生においては、シカゴ大学やシカゴ市を目の敵にして批判し、コンフリクトを生じることによって地域住民の組織化を図っていった。コミュニティ・アクション・プログラムには、地域に介入するための専門家として多くのソーシャル・ワーカーが雇用されていた。アリンスキーの矛先は彼らにも鋭く向けられていたのである。このようなアリンスキー方式は、合衆国政府主導のプロジェクト

に合致するはずもなかった。アリンスキーは、政府のトップダウンによる事業に参加することを避けることを目指していた。政府に対抗する組織に対して補助金を出すというほど皮肉なこともない。

1980年代になると、ネオリベリズムが台頭する。ネオリベリズムは、自由市場、規制緩和、民営化政策を基盤とした経済哲学によって成り立っており、福祉国家的な政府主導の政策をできるだけ減らして、市場に委ねることを志向している。政府からのコミュニティへの補助金は減少し、コミュニティ・オーガニゼーションの財源は、この意味でも民間の助成財団からの寄付を中心とする方向に移行した。このため、コミュニティ・オーガニゼーションは、ソーシャル・アクションよりは、成果主義的な傾向を強め、事業型の組織へと転換していったものがあつた。1960年代のソーシャルアクションの担い手から、1970代以降、事業実施主体へと自らの役割を転換していった背景には、小さな政府主義への転換が大きく影響している。自らが事業者であり、サービス供給主体となったために、具体的で身近な批判を行うターゲットを失ったTWOは変質していったのである。また、TWOのような第三セクターが活動するための資金源は、民間資金が中心となるが、組織を担うための人件費を確保することは重要であり、そのためには、時代の流れに即した補助金トレンドに乗る必要がある。

結果として、TWOは主体形成を実現し、ウッドローン・コミュニティのコントロールを手にしたが、政府資金の削減や福祉改革に抗うには、組織は小さすぎた。コミュニティを基盤とした組織では、コミュニティレベルでの課題の解決には力を発揮したが、連邦政府レベルでの要求行動に対しては無力であった。1960年代の住民のスポークスマンとしての立場から、1970年代以降に生じた事業主体化とギャング組織の台頭による地域の分散は、闘争型組織としてのTWOを骨抜きにし、中庸化させていった。

本研究の今後の課題として、福祉レジームや福祉改革との関係性を具体的に検証することが必要であるし、2011年にプレイザー牧師が亡くなった後の影響にも言及する必要があるが、これについては、筆を改めて臨むことと

する。また、ウッドローンとは、ひとつの事例であって、TWOが過去60年に経てきた変化が、すべてのコミュニティ・オーガニゼーションや地域に当てはまるわけではない。本研究は、時代の流れの中で、コミュニティ・オーガニゼーションが住民の組織化を行う主体から地域の事業主体として変質していた経緯と要因に対してひとつの解釈を提示したと考える。

本研究はJSPS科研費18K12986及び一般財団法人 第一生命財団助成都市とくらしの分野2014～2015年、2017年の助成を受けたものです。ここに厚く感謝を申し上げます。

## 注

- 1 石神圭子「アメリカにおけるコミュニティの組織化運動 (1) ～ (4)」、北大法学論集65 (1) pp.26-48、65 (3) pp.43-111、65 (4) pp.49-115、65 (6) pp.44-77
- 2 正式名称はObama Library South Side community Benefits Agreement Coalition この参加組織はオバマ財団、シカゴ市、シカゴ大学。
- 3 2018年3月5日シカゴ大学スクール・オブ・ソーシャル・アドミニストレーションの建物において開催された。
- 4 不動産付帯規則。その土地を購入し使用するにあたって守るべきルールを定めたもの。
- 5 2018年3月、ミラー氏の話より。
- 6 クリフォード・ショウはシカゴ大学の社会学者で、少年非行に関する取り組みを行って、地域の生活を改善すれば非行はなくなるという信念を持っていた。シカゴ・エリア・プロジェクトは、青少年の生活の改善を目指してコミュニティ単位で取り組みを実施した。
- 7 ストリートギャングとは、組織化され、固有の名称やシンボルを有する。地理的な活動領域、つまり縄張りを有する。組織化され、継続され



た犯罪的行動を行うもの。

- 8 Local Initiatives Support Corporation (LISC) は、フォード財団の出資で設立された中間支援組織として地域再生、住宅供給、地域の福祉や教育の増進などにかかわっている。
- 9 連邦住宅土地開発省 (HUD) による低所得者向け家賃援助プログラム。
- 10 アーンシュタインは市民参加には住民の意見を取り入れない段階、形式だけの参加、住民の権利としての参加のように段階があるという理論を展開し、「住民主導」「部分的な権限委譲」「官民の共同作業」「形式的な参加機会の拡大」「形式的な意見聴取」「一方的な情報提供」「不満を逸らす操作」「世論操作」という8段階があると論じている。

## 引用参考文献

- Alinsky, S. (1971). Rules for Radicals. New York: Random House.
- Alinsky, S. (1946). Reveille for Radicals. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Alpert, E. (2005). The Woodlawn Organization isn't working. The Chicago Maroon.
- Arnstein, R.S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35 (4), pp.216-224.
- Braizier, M A. (1969). Black Self-Determination The Story of The Wood lawn Organization. USA: William B. Eerdmans Publishing Company.
- Burns, M. E. (1949). Issuer in Social Security. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Byrne, D. (1999). Social Exclusion. Buckingham: Open University Press.
- Caparo, J. (2004). Community Organization + Community Development =Community Transformation. JURNAL OF URBAN

- AFFAIRS, volume26, , pp.151-161.
- Checkoway, B. (1995). Six strategies of community change. *Community Development journal*, 30 (1), pp.2-20.
- Checkoway, B. (1995). Six strategies of community change. *Community Development Journal*, 30 (1), pp.2-20.
- Fisher, R. (1994). *Let the People Decide Neighborhood Organization in America*. New York: Twayne Publisher.
- Fish, H. J. (1973). *Black Power/ White Control: The struggle of the Woodlawn Organization in Chicago*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hallman, H.H. (1970). "The Neighborhood as an Organization Unit: A Historical Perspective" *Neighborhood Control in the 1970s*. New York: Intext Press, Inc.
- Hanna, & Robinson, B.M. (1994). *Strategies for community empowerment*. New York: Melen Press.
- Horwitt, S.D. (1989). *Let them Call me revel: Saul Alinsky - his life and legacy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Joravsky, B. (1990). *After Alinsky*. Springfield: Sangamon State University.
- Knoepfleed, P. (1990). *After Alinsky: Community Organizing in Illinois*. Springfield, Illinois : Sangamon State University.
- Lane, R. (1939). *The Field of Community Organization, Report of Discussion within Section III of the National Conference of Social Work*. Section III of the National Conference of Social Work.
- Lindenman, E. C. (1934). *Basic Unites of Social Work*. Kansas city,: *Proceedings of National Conference of Social Work*.
- Marris, & Rein (1974). *Dilemmas of Social Reform*. Ontario, Canada: Penguin Books.

- Moore, N. Y & William L. (2011). *The Almighty Black P Stone Nation: The Rise, Fall, and Resurgence of an American Gang*. Chicago: Chicago Review Press.
- Morgan, F. (2008). *Building Community Capacity Through Multisector Collaborations.. Reengineering Community Development for 21 Century Transformation Trends in Governance and Democracy*, Edited by Donna Fabiani and Terry F. Buss, pp.180-196.
- Moynihan, D. (1991). *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the war on Poverty*. New York: Free Press.
- Rose, C.S. (1964). *Saul Alinsky and His Critics*. *Christianity and Crisis*, Vol.24, No.13.
- Rotuman, J. (1964) *An Analysis of Goal and Roles in Community Organization Practice*, *Social Work* Vol.9, No2. pp.24-31.
- Rothman, E.J. & Tropman J. J. (1995). *Strategies of community intervention: Macro Practice*. F.E. Peacock Publishers.
- Sanders, M. K. (1970). *The Professional radical: Conversations with Saul Alinsky*. New York: Harper & Row.
- Schlesinger, M.A. (1957). *The Crisis of the Old Order, 1919-1933 (The Age of Roosevelt, Vol. I)*. Boston: Houghton Mifflin.
- Silberman, C.E. (1964). *Crisis in black and white*. New York: Random House.
- Solomon, B. B. (1976). *Black Empowerment Social work in oppressed communities*. New York: Columbia University Press New York.
- Spiegelby, Hans B. Edited. (1968). *Citizen Participation in Urban Development Volume.1 Concepts and Issues*. Washington, D.C.: NTL Institute.
- Taylor, M. (2011). *Public Policy in the Community*. Palgrave

Macmillan.

Chicago Tribune (November 16, 1930). 120,000 meals are served by Capone Free Soup Kitchen. Chicago Tribune, p.14.

Wilson, J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: Chicago Press.

Woodlawn Preservation & Investment Corporation. (2005). *Quality of Life Plan, Woodlawn*. Chicago: LISC.

Young, J. (2007). *The Vertigo of Late Modernity*. London: Sage Publication.

一番ヶ瀬康子. (1968). 『アメリカ社会福祉発達史』. 東京都：光生館.

宗野隆俊. (2012). 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みる自治の精神. ナカニシヤ書店.

秋元栄一. (2009). 『世界大恐慌 1929年に何がおこったか』. 講談社.

仁科伸子. (2013). 『包括的コミュニティ開発 現代アメリカにおけるコミュニティ・アプローチ』. 東京都：御茶の水書房.

仁科伸子. (2019). 「ディスパワメントからの回復に関する研究～シカゴ市ローガンスクエアの移民女性のエンパワメント・プロセスから～」. 社会福祉研究所報第47号. 熊本学園大学附属社会福祉研究所.

西尾勝. (1975). 『権力と参加 東大社会科学叢書47』. 東京都文京区: 東京大学出版.

渡邊かおり. (2010). アリンスキーによる地域組織化活動 ソーシャルワークにおけるその評価の変遷. 人間社会環境研究19巻. pp.39-49. 金沢大学大学院人間社会環境研究編集委員会.

平山洋介. (1993). *コミュニティ・ベースト・ハウジング*. 東京都：ドメス出版.

里見実. (2010). パウロ・フレイレ「抑圧者の教育学」を読む. 太郎次郎社エディタス.

## **The Legacy of Saul Alinsky's Thought and the Changing Role of Community Organizations in the Chicago Neighborhood of Woodlawn**

**NISHINA Nobuko**

This study attempts to clarify the changing role of community organizations in Woodlawn, Chicago, from the intervention of Saul Alinsky until the present.

In the 1960s, the African American population of Woodlawn grew to 90% of its inhabitants. Since then, the black population of the community has fought injustice and discrimination in order to take control of their own community. During that period, the University of Chicago and the City of Chicago made plans to revitalize the Woodlawn area. Those living in Woodlawn objected to the plan because of the fear of gentrification.

The strategy of Alinsky's community organization is to connect people by leveraging existing conflict with, or rage against, authority. He also used journalism to control public opinion. Urban planners feared his ability to organize communities and derail urban development. He fought with the Catholic church to use their parish system and its power to bring people together, prompting bitter criticism from Protestant churches.

Initially, Alinsky's type of community organization was not categorized as social work, nor did he hide his negative judgment of social work. However, ever since Rothman classified Alinsky's work as part of social work methods in the 1970s, Alinsky's approach to community organization has been accepted as a valid form of social work.

In the 1960s, the government's role in the US society was more

comprehensive, but as the national welfare regime was scaled back, community organization became the primary vehicle for providing services in the community, such as housing, job training and redevelopment. As a result, The Woodlawn Organization evolved from an organization that organized social protest movements opposed to government administration and large corporations, to an organization that provides services to the community, from an Alinsky-type purveyor of social revolution to an professional, service-oriented organization. This study documents and analyzes the change and the rationales that accompanied the transitions during each phase.