

マリリン・テイラー著  
牧里毎治・金川幸司監訳

## 『コミュニティをエンパワメント するには何が必要か』

—行政との権力・  
公共性の共有』

評者：樋口 明彦



少子高齢化や産業構造の変化に伴って、都市と地方における社会構造が大きな変容を迫られるなか、コミュニティのあり方は日本においても論議的のようになってきた。地域社会という基盤を維持するために、コミュニティは中心的な担い手となりうるのか、あるいは国家や地方自治体など公的組織による積極的な働きかけが必要なのか。そもそも、コミュニティの構成単位を、近隣関係を中心とする地域住民の結びつきと捉えるのか、あるいは地域住民とそれ以外のアクター（行政機関・企業・教育機関・市民団体など）との協働と捉えるのかによっても、地域社会をめぐる将来展望は大きく変わってくるだろう。ただ、細かな論議の内容は脇に置くとしても、われわれのなかにコミュニティへの強い期待が横たわることは確かだろう。主にイギリスの文脈に沿いながら、コミュニティが果たすべき役割を幅広い射程で検討した本書は、これらの問いを吟味するにあたって格好の示唆を提供してくれる。

ただし、本書を執筆したマリリン・テイラーは、次のように述べて、読者の願いにあえて水を差すことも忘れない。「現在、コミュニティやソーシャル・キャピタル、市民社会による力を、国家の代替、あるいはその代用物とみなす、

コミュニティや市民社会をめぐるレトリックが巷に溢れかえっている」(p.360)。つまり、さまざまな社会的課題の解決を望むときに、万能の処方箋としてのコミュニティに対して過剰な期待を持つことは、公的責任を果たすべき国家を無罪放免してしまい、実現できない夢を追い求めることにつながりかねないのだ。この慎重な現状判断からもわかるように、著者はコミュニティを研究対象として理論的に再構築するというよりは、むしろ公共政策のなかでコミュニティが果たす役割を「現実主義的な」観点から吟味することに努めている。「監訳者あとがき」のエピソードからもわかるように、「実務家」としての著者のスタイルをうまく評価するためには、まずはコミュニティを考えるうえで重要なイギリスの政策的文脈を確認することが肝要だろう。

まず、3つの大きな転換点を確認しておこう。第一に、公共政策のなかでコミュニティの役割を問い続ける著者の出発点は、何よりも戦後イギリスにおける強力な福祉国家の発展にあると言える。ウィリアム・ベヴァリッジの『社会保険および関連サービス』（1942年）は、窮乏・疾病・無知・陋隘・無為という5つの課題に社会保険制度を対峙させ、国家によるナショナル・ミニマム保障の端緒を開いた。さらに、コミュニティ政策に深く関連するもう一つの要因が、地方自治体による公営住宅の建設助成であった。このような国家に基づく社会政策の伝統が、公的責任への信頼を後押ししていったのである。第二に、このような福祉国家の伝統は、ずっと維持され続けたわけではなく、時代とともにその領分は徐々に縮減を迫られる。1979年に成立した保守党のサッチャー政権は国営事業の民営化を推し進め、借家人に対する公営住宅の売却を促す一方、ミーンズ・テスト付きの

住宅給付を改革した。政権が変わりつつも、公的支出の抑制は政策上の共通関心となり、社会保障制度の改革が模索されるようになっていく。2010年の保守党と自由民主党による連立政権以降、財政赤字の縮減を求める緊縮財政 austerity がイギリスにおける社会政策のキーワードとなった。むろん、福祉国家の退潮という趨勢は決して一方向の単純な道程とは言えないものの、社会保障の持続可能性をめぐるせめぎ合いは恒常的なものとなってくる。第三に、本書で大きな意味を持つ転換点は、社会的排除というアプローチの導入だろう。1999年に労働党が政権を獲得したとき、広がる社会的不平等を捉え直すために、所得の多寡だけでなく労働市場・社会サービス・社会参加からの阻害という多面的な指標に基づき、動態的なプロセスを視野に入れることができる社会的排除が政策綱領のなかに採用された。社会的不平等の解決を目指すため、狭義の所得保障を超えて、環境要因の改善を視野に入れることは、問題の事後的解決から、事前的予防に焦点を転換することにほかならない。この転換は、コミュニティ政策の射程を大幅に拡充する可能性を導き出した。このような趨勢が背景となっている著者のコミュニティ理解には、国家と市民のあいだで公的責任をいかに位置づけるべきかという問いかけがいつも通奏低音のように流れている。

以下、本書の概要を章ごとに見ていこう。本書の前半は、主にコミュニティをめぐる既存の言説を丹念に腑分けすることに当てられている。第1章「コミュニティ」および第2章「変わりゆく『コミュニティ』の運命」において、著者は多様な意味で使われ、同時代の政治状況に応じて時に過剰な期待を被るコミュニティ概念の軌跡を辿り、その悲観的・楽観的・現実主義的なシナリオを提示する。当然、これらのうち

著者が選び取る道は、現実主義的なそれである。第3章「コミュニティにおける政策と実践」では、主にイギリスの文脈に目配りしながら、コミュニティの自助とシステムの調整を主眼とする1950～70年代、経済開発と消費者の選択が支配的な力を持ち始める1980年代、行政・企業・市民団体・住民間のパートナーシップやガバナンスが登場する1990年代以降と、コミュニティ政策の歴史を整理する。続く第4章「コミュニティの理念」は、以降の分析で使う道具箱の位置づけで、著者は今日のコミュニティの機能を明示するうえで欠かすことのできないソーシャル・キャピタル(社会関係資本)、市民社会、互惠性、ネットワーク、信頼とインフォーマル性などの諸概念を解説する。ただし、コミュニティの機能を示すこれらの特徴は、単なる福音ではなく、時に負の効果をもたらし、コミュニティに分断を招きかねない点に注意が向けられる(第5章「コミュニティの矛盾」)。

第6章「コミュニティは貧困問題を解決できるのか」は、コミュニティが現代社会において果たす実践的役割を著者自身の視点から提示するという意味で、本書の転回点となっている。ここで著者が注目するのが社会的排除アプローチであり、ここから不平等の「構造的要因」に働きかける手法としてコミュニティやソーシャル・キャピタルに依拠した具体的政策の可能性が抽出される。著者が、インスピレーションを受けるアイデアが「透過性のある場所」(フォレスト&カーンズ)という概念で、地域外の人々や専門家との関係を構築するソフト面だけでなく、コミュニティを隔絶させる物理的構造や交通問題などのハード面にも留意する必要性を再認識している。ただし、このようなコミュニティを実現するためには、国家というアクターだけでも、また住民というアクターだけでも難しい。両者をつなぐ回路として、著者は

人々の意思決定と権力への接近、つまり住民のエンパワメントの重要性を指摘する(第7章「権力とエンパワメント」)。エンパワメントの検討は、政策をどのようにして作るべきかという、いっそう具体的な過程の吟味につながり、ガバナンスやパートナーシップなど、近年取り上げられることの多いコミュニティ参加のあり方が俎上に載せられる(第8章「政策過程の権力」)。国家・住民・企業など多様なパートナー間で共有・開発・協議が可能な新しい公共空間を切り開くことは、著者の考えるコミュニティ政策の核心に位置するがゆえに、第9章「エンパワメントを経験する」において、著者はパートナーシップ構築の現場で実際に起こる具体的な現象の数々(硬直化、偏向、抑圧、対立など)を取り上げ、その実現可能性を検証していく。ここから、コミュニティが生まれ変わるためには、学習の促進とネットワークの構築・組織化を通じたコミュニティの能力形成が必須となる一方(第10章「コミュニティの再生」)、コミュニティ自身が能動的になりうる諸条件として、社会的企業や協同組合による生産者としての機能、さらに対話や熟議プロセスの導入による政策立案者としての機能が展望される(第11章「権力の再生」)。このような取り組みを進めながら、コミュニティ内の権限と多様性を調整し、さらにコミュニティ外にまで延びる幅広いネットワークを構築することが求められる(第12章「コミュニティの課題」)。さらに、制度面の基盤整備として、「複雑性やリスクや多様性を包含することが可能な、柔軟性の高い共進化型のプロセス」(p.335)が強調される(第13章「制度面の課題」)。最後の第14章「コミュニティ・エンパワメント」において、著者はコミュニティをめぐる教条的で一元的な理解を超えて、あくまで「現実主義的な」変革路線を確認している。

国家の公的責任が徐々に見直しの圧力に晒されるなか、コミュニティは再び力を取り戻し、社会的排除という喫緊の課題に対応することができるか。その回答として、著者はコミュニティのエンパワメントという筋道を提示し、コミュニティが時に保守化して自閉してしまう危険性も配慮しながら、パートナーシップの取り組みを手掛かりにコミュニティが外に開く微妙なバランスを本書で模索している。さまざまな文献をふんだんに活用しながら、コミュニティの実践例を包括的に検討することは本書の特徴の一つになっている。参照される現場は、単にイギリスやヨーロッパを中心とする先進国にとどまらず、南米諸国やアフリカ諸国にまで及び、幅広い目配りが感じられる。ただし、このような視野の広さは、同時にコミュニティ言説の過度な総ざらいに近接する点も否めず、ともすれば、著者自身が内に宿すコミュニティ政策の全体的な展望、そしてその核心に向かう明瞭な見通しを欠いてしまう点が残念だと言える。

最後に、本書を通読することで評者が再認識することができた、現代社会のコミュニティをめぐる根源的な論点に触れておこう。一言でいうと、それはコミュニティ形成における消費者主権と参加者主権の対立軸にほかならない。現代社会では、どのような社会サービスを使うのかから、どのような地域に住むのかに至るまで、住民一人一人の選択の持つ比重が高まっている。選択権を重視する消費主義の高まりは、人々の功利を尊重する一方、そのような政策のあり方が過度に高まると、自己の功利のみを追求する人々が作るコミュニティは必然的に均質的なものにならざるをえない。このとき、コミュニティとは、同じような選好を持つ人々の排他的な集まりと同義になってしまうだろう。いかに他者と関わり、いかにコミュニティを自分たち

の力で改善していくのかという実行的な回路を担保するためには、単なる消費者としての立場ではなく、参加者としての立場を確保することが不可欠だろう。おそらく、コミュニティのエンパワメントに定位する著者の分析枠組みには、意思決定プロセスに対する主体的な関わりにこそ、コミュニティ政策の礎があるとの信念があるのではないだろうか。

確かに、イギリスと日本のあいだには、政策を形作る文脈に大きな違いが存在するだろう。著者は詳しく触れていないが、社会的排除に抗するコミュニティという問題設定においても、社会保障制度の違いは看過できない差を生み出している。イギリスでは、所得保障の受給率は相対的に高い一方、日本においてその値は極め

て低いのが現状である。制度的基盤の脆弱な日本において、コミュニティの機能に過剰な期待を寄せることは、著者がイギリスの現状分析のなかで警鐘を鳴らす以上に、コミュニティの持続を阻む障壁となりかねない。しかしながら、本書の「現実主義的な」分析は、このような制度的差異を超えて、コミュニティが向かうべき方向性とその実現に向けたポイントを知るうえで有用な手掛かりを与えてくれると言えよう。（マリリン・テイラー著／牧里每治・金川幸司監訳『コミュニティをエンパワメントするには何が必要か——行政との権力・公共性の共有』ミネルヴァ書房、2017年5月、xviii + 406頁、定価6,000円＋税）

（ひぐち・あきひこ 法政大学社会学部教授）